

Seminararbeit

# Die wirtschaftliche Verwertung staatlicher Geodaten und ihre Grenzen

von

**Falk Zscheile**

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Sommersemester 2012

27. Juli 2012

im Rahmen des Seminars

Ökonomische Analyse des Regulierungsrechts

bei

Univ.-Prof. Dr. Mario Martini

# Inhaltsverzeichnis

Literatur	IV
A. Einleitung	1
I. Untersuchungsgegenstand . . . . .	1
II. Abgrenzung zum eGovernment . . . . .	1
B. Geodaten	2
I. Was sind Geodaten? . . . . .	2
II. Wer hat Geodaten? . . . . .	3
1. Geobasisdaten . . . . .	3
2. Geofachdaten . . . . .	4
III. Geodaten als Wirtschaftsgut . . . . .	4
1. Rechtliche Schutzfähigkeit . . . . .	4
2. Hoher Erfassungsaufwand . . . . .	5
3. Privilegierung amtlicher Vermessungstätigkeit . . . . .	6
4. Wer nutzt Geodaten in der Privatwirtschaft . . . . .	7
C. Marktsituation	7
D. Rechtsgrundlagen	9
I. Europarecht . . . . .	9
1. INSPIRE-Richtlinie . . . . .	9
2. PSI-Richtlinie . . . . .	10
II. Grundgesetz . . . . .	10
III. Bundesrecht . . . . .	11
1. Geodatenzugangsgesetz . . . . .	11
a) Aktuelle Gesetzesfassung . . . . .	11
b) Gesetzesnovelle . . . . .	12
2. Informationsfreiheitsgesetz . . . . .	13
3. Informationsweiterverwendungsgesetz . . . . .	13
4. Urheberrecht . . . . .	13
IV. Landesrecht . . . . .	14
E. Rechtliche Folgerungen aus der ökonomischen und rechtlichen Situation	14
F. Rechtliche Grenzen und Vorgaben	16

I. Kommerzialisierungsverbot . . . . .	16
II. Datenschutz . . . . .	17
1. Recht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	18
2. Datenschutzgesetze . . . . .	18
3. Zweckbindungsgebot . . . . .	19
III. Sicherheitsbelange des Staates . . . . .	20
IV. Finanzverfassung . . . . .	20
V. Effizienzprinzip . . . . .	21
G. Politisch-ökonomische Ansätze	21
H. Ergebnis	23

## Literatur

- Arnim, Hans Herbert von, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, Berlin 1988, *zitiert als: v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*.
- Bain, Joe Staten, *Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries*, Cambridge (Massachusetts) 1956, *zitiert als: Bain, Barriers to New Competition*.
- Bartelme, Norbert, *Geoinformatik*, Berlin, Heidelberg 1995, *zitiert als: Bartelme, Geoinformatik*.
- Behrens, Peter, *Die ökonomischen Grundlagen des Rechts*, Tübingen 1986, *zitiert als: Behrens, Ökonomische Grundlagen*.
- Blehschmidt, Peter / *Hickmann, Christoph*, Ein Schritt zurück, ein Schritt vor, *Süddeutsche Zeitung* v. 10. Juli 2012, Nr. 157, S. 5.
- Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, *Luftbilder erster Güte – Digitale Orthophotos der Landesvermessung in Google Earth und Google Maps*, Pressemitteilung vom 30.09.2011, *abrufbar unter: [http://www.bkg.bund.de/nn\\_184244/DE/Aktu/02Pressem/2011\\_\\_09\\_\\_30-Pressemitteilung\\_\\_Luftbilder\\_\\_in\\_\\_Google.html](http://www.bkg.bund.de/nn_184244/DE/Aktu/02Pressem/2011__09__30-Pressemitteilung__Luftbilder__in__Google.html)* (abgerufen am 28.05.2012).
- Bundesministerium des Innern, Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 17. Juni 1998, *abrufbar unter: [http://www.imagi.de/download/imagi\\_kabinettsbeschluss98.pdf](http://www.imagi.de/download/imagi_kabinettsbeschluss98.pdf)* (abgerufen am 20.05.2012).
- Bungenberg, Marc *u. a.* (Hrsg.), *Recht und Ökonomik*, München 2004.
- Cremer, Wolfram, *Ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten kraft Sachzusammenhang?*, *ZG* 2005, S. 29–44.
- Eixelsberger, Wolfgang / *Stemper, Jürgen* (Hrsg.), *E-Government – Zwischen Partizipation und Kooperation*, Wien 2012.
- Elektronische Vorabfassung BT-Drucks. 17/10158, *abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/101/1710158.pdf>* (abgerufen am 05.07.2012).
- Forgó, Nikolaus / *Krügel, Tina*, *Der Personenbezug von Geodaten – Cui bono, wenn alles bestimmbar ist?*, *MMR* 2010, S. 17–23.
- Frotscher, Werner / *Kramer, Urs*, *Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 5. Aufl., München 2008, *zitiert als: Frotscher / Kramer, Wirtschaftsverwaltungsrecht*.

- Herter, Michael, Geodaten sind nicht persönlich, *GM-Journal* 2008, S. 8–9.
- Hertin, Paul W., Datenbankschutz für topografische Landkarten? Eine Kontroverse zwischen den Landesvermessungsämtern und den privatwirtschaftlichen Verlegern von Kartografie, *GRUR* 2004, S. 646–652.
- Hill, Hermann (Hrsg.), *Informationelle Staatlichkeit*, Baden-Baden 2012, *zitiert als: Hill, Informationelle Staatlichkeit*.
- Howe, Jeff, The Rise of Crowdsourcing, *abrufbar unter: <http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds.html>* (abgerufen am 08.07.2012).
- Internet & Gesellschaft Collaboratory, Offene Staatskunst. Bessere Politik durch Open Government?, *abrufbar unter: [http://dl.collaboratory.de/reports/Ini2\\_OffeneStaatskunst.pdf](http://dl.collaboratory.de/reports/Ini2_OffeneStaatskunst.pdf)* (abgerufen am 10.07.2012).
- Isensee, Josef / *Kirchhof, Paul* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts. Rechtsquellen, Organisation, Finanzen*, 3. Aufl., Bd. 5, Heidelberg, München, Landsberg, Berlin 2007.
- Karg, Moritz / *Weichert, Thilo*, *Datenschutz und Geoinformationen*, *abrufbar unter: <https://www.datenschutzzentrum.de/geodaten/Datenschutz-und-Geoinformationen.pdf>* (abgerufen am 07.07.2012).
- Kirchhof, Paul, § 119 Nichtsteuerliche Abgaben, in: S., *zitiert als: Kirchhof*, HdStR V.
- Ders.*, § 99 Mittel staatlichen Handelns, in: S., *zitiert als: Kirchhof*, HdStR V.
- Knieps, Günter, *Wettbewerbsökonomie*, 3. Aufl., Berlin, Heidelberg 2007, *zitiert als: Knieps, Wettbewerbsökonomie*.
- Kommission für Geoinformationswirtschaft, *Memorandum 2010*, *abrufbar unter: [http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Zusammenarbeit/GIW/Downloads/memorandum2.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Zusammenarbeit/GIW/Downloads/memorandum2.pdf?__blob=publicationFile&v=1)* (abgerufen am 07.07.2012).
- Kröger, Detlef / *Hoffmann, Dirk* (Hrsg.), *Rechts-Handbuch zum E-Government*, 2005, *zitiert als: Kröger / Hoffmann, E-Government*.
- Krüger, Herbert, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart 1964, *zitiert als: Krüger, Allgemeine Staatslehre*.
- Kubicek, Herbert, Open government Data. Die Bremer Empfehlungen und ihre Umsetzung im eigenen Bundesland, in: Hill, Hermann (Hrsg.), x, Baden-Baden 2012, S. 51–89, *zitiert als: Kubicek, Informationelle Staatlichkeit*.
- Kühling, Jürgen / *Seidel, Christian / Anastasios, Siviridis*, *Datenschutzrecht*, 2. Aufl., Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2011, *zitiert als: Kühling / Seidel / Anastasios, Datenschutzrecht*.

- Lachmayer, Konrad, Effizienz als Verfassungsprinzip. Eine Maxime für staatliches Handeln in Österreich?, in: Bungenberg, Marc u. a. (Hrsg.), Recht und Ökonomik, München 2004, S., *zitiert als: Lachmayer*, Recht und Ökonomik.
- Leisner, Walter, Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen 1971, *zitiert als: Leisner*, Effizienz als Rechtsprinzip.
- Lucke, Jörn von (Hrsg.), Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0: Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0, Friedrichshafen 2012 2012, *zitiert als: v. Lucke*, Open Government.
- Ders.*, Open Government Öffnung von Staat und Verwaltung, in: *Ders.* (Hrsg.), Friedrichshafen 2012 2012, S. 53–103, *zitiert als: v. Lucke*, Open Government.
- Lucke, Jörn von / Geiger, Christian P., Open Government Data. Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors, in: Lucke, Jörn von (Hrsg.), Friedrichshafen 2012 2012, S. 105–156, *zitiert als: v. Lucke / Geiger*, Open Government.
- Lucke, Jörn von / Reineremann, Heinrich, E-Government – Gründe und Ziele, in: Electronic Government in Deutschland, Bd. 226 (Speyerer Forschungsberichte), Speyer 2002, S. S. 1–8, *zitiert als: v. Lucke / Reineremann*, in: Electronic Government in Deutschland.
- Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz. Artikel 20 bis 82, Bd. 2, 5. Aufl., München 2005, *zitiert als: Bearbeiter*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*<sup>5</sup>.
- Martini, Mario, Der Markt als Instrument hoheitlicher Verteilungslenkung, Tübingen 2008, *zitiert als: Martini*, Verteilungslenkung.
- Navteq, Pressemitteilung vom 17. Dezember 2007, *abrufbar unter: <http://www.navteq.com/webapps/NewsUserServlet?action=NewsDetail&newsId=592&lang=en&englishonly=false>* (abgerufen am 03.07.2012).
- Obama, Barack, Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, *abrufbar unter: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)* (abgerufen am 08.07.2012).
- Ortag, Felix / Schmidt, Manuela, Verortung von Nutzern und Inhalten im Web, HMD 276 (2010), S. 19–28.
- Parycek, Peter / Schossböck, Judith, Open Government Data und Open Innovation, in: Eixelsberger, Wolfgang / Stemper, Jürgen (Hrsg.), E-Government – Zwischen Partizipation und Kooperation, Wien 2012, S. 213–228, *zitiert als: Parycek / Schossböck*, E-Government – Zwischen Partizipation und Kooperation.

- Pindyck, Robert / *Rubinfeld, Daniel*, Mikroökonomie, 7. Aufl., München 2009, *zitiert als: Pindyck / Rubinfeld*, Mikroökonomie.
- Polenz, Sven, Aufbau einer Geodateninfrastruktur, NVwZ 2010, S. 485–489.
- Prantl, Heribert, Städte dürfen Daten ihrer Bürger verkaufen, Süddeutsche Zeitung v. 7. Juli 2012, Nr. 155, S. 1.
- Pschierer, Fanz Josef, open government in Bayern, in: Hill, Hermann (Hrsg.), Baden-Baden 2012, S. 35–39, *zitiert als: Pschierer*, Informationelle Staatlichkeit.
- Pundt, Hardy, eGovernment – die Rolle der Geoinformatik, in: eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, Bd. 4 (Schriften zur angewandten Verwaltungsforschung), Ostbevern 2005, S. 38–59, *zitiert als: Pundt*, eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung.
- Reinermann, Heinrich / *Lucke, Jörn von*, Electronic Government in Deutschland, Bd. 226 (Speyerer Forschungsberichte), Speyer 2002, *zitiert als: Reinermann / v. Lucke*, Electronic Government.
- Schachtschneider, Karl Albrecht, Der Anspruch auf materielle Privatisierung. Exemplifiziert am Beispiel des staatlichen und kommunalen Vermessungswesens in Bayern, Berlin 2005, *zitiert als: Schachtschneider*, Privatisierung des Vermessungswesens.
- eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, Bd. 4 (Schriften zur angewandten Verwaltungsforschung), Ostbevern 2005.
- Stemper, Jürgen, eGovernment und die Zukunft der Verwaltung – Aktueller Stand, Diffusionsprobleme und zukünftige Herausforderungen. In: eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, Bd. 4 (Schriften zur angewandten Verwaltungsforschung), Ostbevern 2005, S. 9–37, *zitiert als: Stemper*, eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung.
- Stober, Rolf, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 17. Aufl., Stuttgart 2010, *zitiert als: Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht.
- Uhlenkükken, Christoph, Geodateninfrastrukturen für das eGovernment, in: eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, Bd. 4 (Schriften zur angewandten Verwaltungsforschung), Ostbevern 2005, S. 212–230, *zitiert als: Uhlenkükken*, eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung.
- Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zum gemeinsamen und Betrieb der Geodateninfrastruktur Deutschland, *abrufbar unter: <http://www.geoportal.de/>*

SharedDocs / Downloads / DE / GDI - DE / Verwaltungsvereinbarung . pdf ? \_ \_ blob = publicationFile (abgerufen am 04.07.2012).

Wilkins, Andreas, Bericht: Nokia will Navigationssoftware-Anbieter Navteq übernehmen [Update], *abrufbar unter: <http://heise.de/-180827>* (abgerufen am 03.07.2012).

Ziegler, Peter-Michael, Weg für Tele-Atlas-Übernahme durch TomTom ist frei, *abrufbar unter: <http://heise.de/-196584>* (abgerufen am 03.07.2012).



## A. Einleitung

In der Wirtschaft und der Verwaltung beruhen mehr als 80 % aller Entscheidungen auf Geodaten.<sup>1</sup> Außerdem sollen – unter Ausblendung von Registerdaten mit Personenbezug – mehr als die Hälfte aller amtlichen Daten Geodaten sein.<sup>2</sup> Schon allein diese Zahlen machen deutlich, welche Bedeutung Geoinformationen und ihrer Verfügbarkeit zukommt.

Die Bundesregierung hat die wirtschaftliche Bedeutung von Geodaten erkannt und eine beim Wirtschaftsministerium angesiedelte Kommission für Geoinformationswirtschaft gegründet.<sup>3</sup> Die Geschäftsstelle befindet sich bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) als koordinierendem Organ. Deren Ziel ist es, den Mehrwert von Geoinformationen zu steigern, Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen und den Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken.<sup>4</sup>

### I. Untersuchungsgegenstand

Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Frage nach der wirtschaftlichen Verwertbarkeit staatlicher Geodaten. Damit umfasst die Arbeit nicht ausschließlich Rechtsfragen aus dem Bereich der Ökonomik, sondern berührt auch sonstige verfassungsrechtliche Fragen, insbesondere aus dem Bereich des Datenschutzes und Grundsatzfragen aus dem rechtspolitischen (Verwertung von staatlichen Geodaten) und verwaltungswissenschaftlichen (Open Government) Bereich. Dabei sind Rechtspolitik und Verwaltungswissenschaft zwei Seiten einer Medaille.

### II. Abgrenzung zum eGovernment

Im Zusammenhang mit der Verarbeitung von Daten mit Hilfe von Informationstechnologien tauchen die Begriffe eGovernment<sup>5</sup> und geoGovernment auf. Dabei ist geoGovernment jener Teil des eGovernment, welcher sich vorrangig mit Geodaten beschäftigt.

In dieser Untersuchung spielt eGovernment, das Gegenstand der Verwaltungswissenschaft ist, keine Rolle. Das eGovernment als Abwicklung geschäftlicher Prozesse in der Verwaltung mit Hilfe elektronischer Informations- und Kommunikationstechnik<sup>6</sup> ist im

---

<sup>1</sup> *Pundt*, in: eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, 38–59 (41).

<sup>2</sup> *Kubicek*, in: Informationelle Staatlichkeit, 51–89 (79).

<sup>3</sup> [www.geobusiness.org](http://www.geobusiness.org)

<sup>4</sup> <http://www.geobusiness.org/Geobusiness/Navigation/GIWK/hintergrund.html>

<sup>5</sup> Vgl. zur Begrifflichkeit eGovernment *Stemper*, in: eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, 9–37 (11).

<sup>6</sup> v. *Lucke/Reinermann*, Lucke, Jörn von /Reinermann, Heinrich, E-Government – Gründe und Ziele,

vorliegenden Fall nur die Voraussetzung für die hohe Verfügbarkeit unterschiedlichster Geodaten bei der Behörde. Dies gilt auch für geoGovernment als Teilmenge des eGovernment.

## B. Geodaten

### I. Was sind Geodaten?

Geodaten sind die in digitaler Form gespeicherten geometrischen, topologischen und thematischen Eigenschaften raumbezogener Objekte.<sup>7</sup> Eine dazu kongruente Definition von Geodaten findet sich in Art. 3 Nr. 2 INSPIRE-Richtlinie<sup>8</sup> bzw. § 3 Abs. 1 GeoZG. Hiernach sind „Geodaten [...] alle Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet“. Eine Definition für Geoinformationen und Geodaten findet sich in DIN ISO 19101: „Geoinformationen sind die Information über geographische Phänomene, die direkt oder indirekt mit einer auf die Erde bezogenen Position verbunden ist.“ Geodaten ist die verarbeitungsfähige Form von Geoinformationen.<sup>9</sup>

Kern von Geodaten ist der Bezug der Daten über ein Objekt zum Raum.

Bei den Geodaten kann man nach der Aufgabe unterscheiden, für welche die Geodaten durch die Behörde erhoben werden.

Bei Geobasisdaten handelt es sich um allgemeine geografische Informationen, wie sie beispielsweise aus topografischen Landkarten bekannt sind. Sie umfassen Landschaft (Topografie), Grundstücke und Gebäude und sind anwendungsneutral,<sup>10</sup> vgl. auch §§ 3 Abs. 1, 8 ff. rlp LVerMG.

Geofachdaten weisen in Abgrenzung hierzu einen konkreten Bezug zu einem Fachgebiet, einer Disziplin, einem Medium oder einem Prozess auf,<sup>11</sup> fallen also beispielsweise bei der Naturschutz- und Gewässerverwaltung an.<sup>12</sup>

Geobasisdaten liegen bei den Landesvermessungsämtern in Form des Amtlichen Topografisch-Kartografischen Informationssystems (ATKIS) vor. Die Verarbeitung von Geoinformationen erfolgt in sog. Geoinformationssystemen (GIS). Dabei handelt es sich im

---

Speyer, 2002S. 1.

<sup>7</sup> *Uhlenkücken*, in: eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, 212–230 (212); vgl. auch *Bartelme*, Geoinformatik, S. 12.

<sup>8</sup> Näheres dazu sogleich unter D.I.

<sup>9</sup> DIN ISO 19101

<sup>10</sup> *Karg/Weichert*, Datenschutz und Geoinformationen, S. 5.

<sup>11</sup> *Pundt*, in: eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, 38–59 (46).

<sup>12</sup> Biotopinformationen, Gewässerqualität, Naturschutz- Wasserschutzgebiet, Baumkataster etc.

Wesentlichen um Computerinfrastruktur mit Spezialsoftware zur Speicherung, Verarbeitung und Darstellung von Geodaten.<sup>13</sup>

## II. Wer hat Geodaten?

Geodaten fallen in der Verwaltung im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung in den unterschiedlichsten Bereichen an. So werden die Geobasisdaten von der Vermessungsverwaltung (Katasteramt, Landesvermessungsamt) sowie von Kommunen im eigenen Wirkungsbereich erhoben.<sup>14</sup> Geofachdaten werden von entsprechenden Fachbehörden erhoben (z. B. Demografie, Bodenkunde, Naturschutz)<sup>15</sup>

### 1. Geobasisdaten<sup>16</sup>

In Rheinland-Pfalz werden die topografischen Informationen vom Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation als obere Vermessungs- und Katasterbehörde für das gesamte Land erfasst, § 19 rlp LVerMG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 2 rlp LVerMGDVO<sup>17</sup>. Die Katasterdaten werden demgegenüber von den Vermessungs- und Katasterämtern als untere Verwaltungsbehörde erhoben, § 19 rlp LVerMG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 rlp LVerMGDVO. Katasterdaten sind Daten über die Lage von Grundstücken und Gebäuden. Sie werden im Liegenschaftskataster zusammen mit den Daten über die Eigentümer geführt, § 10 Abs. 1 rlp LVerMG. Das Liegenschaftskataster ist amtliches Verzeichnis der Grundstücke im Sinne des § 2 Abs. 2 GBO.

Auf kommunaler Ebene fallen Geodaten im Zusammenhang mit der Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft an, Art. 28 Abs. 2 GG. Dies können insbesondere Bau- und Planungsmaßnahmen der Kommune sein, Umlegungsverfahren nach § 45 ff. BauGB oder Leitungsdokumentationen.<sup>18</sup>

Geodaten sind für die Planung und Erfüllung von Verwaltungsaufgaben von großer Bedeutung. So ist Bauleit- oder Raumplanung ohne die zugrunde liegenden Geodaten schlechterdings nicht möglich.

---

<sup>13</sup>Vgl. *Bartelme*, Geoinformatik, S. 8.

<sup>14</sup>Zur Rechtslage in Bayern, aber insoweit generalisierbar *Schachtschneider*, Privatisierung des Vermessungswesens, 22 ff.

<sup>15</sup>*Uhlenkücken*, in: eGovernment und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, 212–230 (213).

<sup>16</sup>Aus Platzgründen wird im Folgenden nur die Rechtslage in Rheinland-Pfalz dargestellt, ist aber in den anderen Bundesländern im Wesentlichen analog strukturiert.

<sup>17</sup>Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über das amtliche Vermessungswesen vom 30. April 2001

<sup>18</sup>Am Beispiel bayerischer Kommunen *Schachtschneider*, Privatisierung des Vermessungswesens, 27 f. vgl. auch *Pschierer*, in: Informationelle Staatlichkeit, 35–39 (37).

Einige Geobasisdaten werden auch von Fachbehörden erhoben, so beispielsweise topografische Informationen über den Meeresboden im Rahmen der Seevermessung durch das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrografie als Bundesoberbehörde, § 1 Nr. 9 i. V. m. § 5 Abs. 1 Nr. 4 SeeAufgG<sup>19</sup>.

Im Bereich der Kommunalverwaltung kam es auf Grund der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik zur einem erhöhten Bedarf an Geodaten. Um das kommunale Eigentum bilanzieren zu können, mussten beispielsweise Straßen vermessen und deren Zustand beurteilt werden.

## 2. Geofachdaten

Wie oben bereits erwähnt<sup>20</sup>, sind Geofachdaten in den verschiedensten Bereichen zur Erfüllung bestimmter Verwaltungsaufgaben notwendig. Hier sind die Themenfelder so vielfältig, dass nur exemplarisch auf Lärmkarten nach § 47 c BImSchG, die zahlreichen Dokumentationspflichten aus dem Umwelt- und Naturschutzrecht und die oben bereits erwähnte<sup>21</sup> Kartierung von Leitungen auf dem Gemeindegebiet hingewiesen werden soll.

## III. Geodaten als Wirtschaftsgut

Der wirtschaftliche Wert von Geodaten ergibt sich unter verschiedenen Aspekten. Neben dem Wert, den Geodaten aufgrund ihres eigentlichen Informationsgehalts besitzen, ergibt sich, ähnlich wie bei der Rasterfahndung, der entscheidende Mehrwert aus der Kombinationsmöglichkeit verschiedener (Geo-)Datensätze und den sich daraus ableitbaren zusätzlichen Informationen, die den einzelnen Datensätzen nicht zu entnehmen sind.<sup>22</sup>

Das Bundeswirtschaftsministerium geht bei staatlichen Geoinformationen von einem Wertschöpfungspotential von 12 Milliarden Euro aus.<sup>23</sup>

### 1. Rechtliche Schutzfähigkeit

Einzelne geografische Informationen, wie die Lage einer Straße oder eines Naturschutzgebietes, sind selbst nicht durch das Urheberrecht geschützt. Ihnen fehlt es in der Regel an einer persönlich-geistigen Schöpfung im Sinne von § 2 Abs. 2 UrhG.

---

<sup>19</sup>Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Schifffahrt (Seeaufgabengesetz).

<sup>20</sup> B.I.

<sup>21</sup>Oben unter B.II.1.

<sup>22</sup>Vgl. *Bartelme*, Geoinformatik, S. 8.

<sup>23</sup>*Kommission für Geoinformationswirtschaft*, Memorandum 2010, S. 2.

Allerdings können geografische Daten und daraus abgeleitete Werke aufgrund von gewerblichen Schutzrechten dennoch der allgemeinen Verfügbarkeit entzogen sein. So kann die Sammlung geografischer Daten als Datenbank gem. § 87a UrhG Schutz genießen.<sup>24</sup> Die Darstellung geografischer Daten in einer Karte kann wiederum nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 UrhG geschützt sein.<sup>25</sup> Durch den rechtlichen Schutz ist die Nutzung solcher Daten im Allgemeinen mit der Zahlung einer Lizenzgebühr verbunden.

Dies gilt auch für amtliche Geodaten. Dabei handelt es sich nicht um amtliche Werke im Sinne von § 5 UrhG, weil diese nicht im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht werden.<sup>26</sup> Bisher nicht geklärt ist, ob diese Interpretation auch noch vor dem Hintergrund von Open Government und Open Data sowie der Novelle des Geodatenzugangsgesetzes<sup>27</sup> aufrecht erhalten werden kann.<sup>28</sup>

## 2. Hoher Erfassungsaufwand

Neben die rechtliche Schutzfähigkeit der eigentlichen Geodaten tritt ein weiterer Aspekt. So ist die Erhebung von Geodaten mit einem erheblichen finanziellen und zeitlichen<sup>29</sup> Aufwand verbunden. Zunächst müssen aus den tatsächlichen geografischen Gegebenheiten Daten abgeleitet werden. Dies kann aufgrund von Vermessung (Geodäsie) oder durch Ableitung aus georeferenzierten Satelliten- und Luftbildern (sog. Orthofotos) erfolgen. Schon die schiere Größe der Landfläche mit ihrer Vielzahl von geografisch relevanten Objekten macht es für den auf Geodaten Angewiesenen fast unmöglich, diese in Eigenregie zu erfassen. Die hierdurch verursachten Markteintrittskosten würden fast jedem Projekt die Wirtschaftlichkeit nehmen.<sup>30</sup>

Neben der Ersterfassung ist auch die Aktualität von geografischen Informationen ein entscheidender Kostenfaktor. Ändern sich topografische Gegebenheiten eher selten, so können einzelne geografische Informationen eine hohe Dynamik aufweisen (Adressdaten, Geschwindigkeitsbegrenzungen).

Selbst das Unternehmen Google mit seinen sehr erfolgreichen Diensten Google Earth und Google Maps beschränkt sich nicht auf die Erhebung eigener Daten, sondern kauft

---

<sup>24</sup>*Hertin*, GRUR 2004, 646 (647 f.); *LG München*, Urteil v. 9. Nov. 2005 (21 O 7402/02) CR 2005, 60-61 (60 f.).

<sup>25</sup>*BGH*, Urteil v. 2. Juli 1987 (I ZR 232/85) NJW 1988, 337-339 (338).

<sup>26</sup>Für amtliche Kartenwerke ebd., 337-339 (338 f.).

<sup>27</sup>Dazu später unter D.III.1. bzw. G.

<sup>28</sup>Überlegungen in diese Richtung für alle elektronisch Publizierten Werke der Verwaltung v. *Lucke/Geiger*, in: *Open Government*, 105-156 (143); mit Verweis auf § 5 Abs. 2 UrhG *Kubicek*, in: *Informationelle Staatlichkeit*, 51-89 (82).

<sup>29</sup>Vgl. *Bartelme*, *Geoinformatik*, S. 8.

<sup>30</sup>Dazu ausführlich unter C.

Geodaten von der Vermessungsverwaltung ein.<sup>31</sup>

Der Wert von Geodaten für die Wirtschaft zeigt sich auch daran, dass Nokia als Mobiltelefonanbieter bzw. Tom Tom als Hersteller von Navigationsgeräten im Jahre 2007 erhebliche Beträge aufgewendet haben, um jeweils einen der zwei weltweit operierenden Anbieter von Geodaten (Navteq<sup>32</sup>, Tele Atlas<sup>33</sup>) zu übernehmen. Navteq wurde für 6 Milliarden Euro<sup>34</sup> vom Nokia-Konzern übernommen<sup>35</sup> und Tele Atlas, das zum damaligen Zeitpunkt mit 2,9 Milliarden Euro bewertet wurde, ist seit dem in das Unternehmen Tom Tom integriert.<sup>36</sup>

Nicht zuletzt zeigt sich der hohe Wert, der Geodaten beigemessen wird, an einer Gegenbewegung zur kommerziellen Verwertung. Ähnlich wie bei Software und Wissen gibt es analog zu Open Source Software und Wikipedia (Open Content) auch Open Street Map<sup>37</sup> (Open Data) – ein Projekt, das sich mit dem Sammeln und Verfügbarmachen geografischer Daten unter einer freien Lizenz (Open Database License) beschäftigt. Dabei erfolgt die Erfassung der geografischen Informationen mittels handelsüblicher GPS-Empfänger. Der eigentlich hohe Aufwand für die Erfassung geografischer Daten wird hier durch die Verteilung auf eine Vielzahl von Mitwirkenden erreicht, sog. Crowdsourcing.<sup>38</sup>

### 3. Privilegierung amtlicher Vermessungstätigkeit

Die Verwaltung hat es bei der Erhebung und Pflege von Geodaten gegenüber privaten Unternehmen besonders einfach, weil den Bürger gewisse Mitwirkungspflichten gegenüber der Verwaltung treffen. So muss der Eigentümer das Betreten seines Grundstücks oder Bauwerks zum Zwecke der Aufgabenerfüllung der Vermessungsverwaltung dulden, § 5 rlp LVerMG. Zudem sind neu errichtete Gebäude vom Eigentümer auf eigene Kosten zur Einmessung und Übernahme ins Liegenschaftskataster bei der Vermessungsbehörde anzumelden, § 18 Abs. 1 rlp LVerMG.

Ähnliche Regelungen zur Erhebung von „Zwangsdaten“ finden sich in allen Vermessungs- bzw. Katastergesetzen der Bundesländer.

---

<sup>31</sup> *Bundesamt für Kartographie und Geodäsie*, Luftbilder erster Güte – Digitale Orthophotos der Landesvermessung in Google Earth und Google Maps, Pressemitteilung vom 30.09.2011.

<sup>32</sup> [www.navteq.com](http://www.navteq.com)

<sup>33</sup> [navigation.teleatlas.com](http://navigation.teleatlas.com)

<sup>34</sup> *Wilkens*, Bericht: Nokia will Navigationssoftware-Anbieter Navteq übernehmen [Update].

<sup>35</sup> Vgl. *Navteq*, Pressemitteilung vom 17. Dezember 2007.

<sup>36</sup> Vgl. *Ziegler*, Weg für Tele-Atlas-Übernahme durch TomTom ist frei.

<sup>37</sup> [www.openstreetmap.de](http://www.openstreetmap.de)

<sup>38</sup> Der Begriff geht zurück auf *Howe*, *The Rise of Crowdsourcing*.

#### 4. Wer nutzt Geodaten in der Privatwirtschaft

Mit dem Siegeszug der Informationstechnologien und der weiten Verbreitung von GPS-Technologie hat sich die Anwendung von Geodaten in nahezu jedem Lebensbereich durchgesetzt.

Neben dem klassischen Bereich von Papierkarten sind digitale Karten auf Navigationsgeräten und Smartphones hinzu getreten. Die Verknüpfung von Geodaten und Internetangeboten hat einen eigenen hoch lukrativen Werbemarkt und neue Marketingstrategien ermöglicht.<sup>39</sup> Entwickelte sich mit dem Internet neben der realen Welt eine virtuelle digitale Welt, so finden virtuelle Welt und analoge Welt dank der Verfügbarkeit von Geodaten und der jederzeitigen Bestimmbarkeit der eigenen Position nun insbesondere bei (mobilen) Smartphoneanwendungen wieder zueinander.

Aber auch Ingenieurbüros, die Versicherungs- und Immobilienwirtschaft profitieren von der Vielzahl unterschiedlicher Geodaten, aus deren Kombination sich dank moderner Informationstechnologie neue Erkenntnissen gewinnen lassen.<sup>40</sup>

### C. Marktsituation

Es wurde bereits angedeutet, dass die Gewinnung von Geodaten mit erheblichen Kosten verbunden sind.<sup>41</sup> Es gilt zu klären, welche Marktsituation man im Bereich der Geodaten vorfindet. Zunächst könnte man an ein natürliches Monopol denken. Ein natürliches Monopol liegt vor, wenn ein Unternehmer den Markt kostengünstiger versorgen kann, als mehrere Unternehmen.<sup>42</sup> Dies ist insbesondere gegeben, wenn ein Unternehmen Größenvorteile nutzen kann.<sup>43</sup> Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn hohe Fixkosten vorhanden sind, die sich mit Zunahme der Produktion auf immer mehr Produkte verteilen, so dass Durchschnitts-<sup>44</sup> und Grenzkosten<sup>45</sup> laufend fallen.<sup>46</sup>

Ein solcher Größenvorteil existiert im Bereich der Geodaten nicht. Die Erfassung zusätzlicher Geodaten geht auch mit einer Steigerung zumindest der Durchschnittskosten einher. Es müssen zusätzliche Geräte zur Datenerhebung und Datenhaltung sowie wei-

---

<sup>39</sup>Zum Beispiel [maps.google.de](https://maps.google.de) Google Maps

<sup>40</sup>Aus Datenschutzrechtlicher Sicht zu möglichen Anwendungsbereichen von Geodaten vgl. *Karg/Weichert*, Datenschutz und Geoinformationen, 5 ff.

<sup>41</sup>Vgl. B.III.

<sup>42</sup>*Pindyck/Rubinfeld*, Mikroökonomie, S. 483.

<sup>43</sup>Vgl. *Knieps*, Wettbewerbsökonomie, 24 f.

<sup>44</sup>Durchschnittskosten bzw. Stückkosten (average cost) sind die Kosten pro Stück.

<sup>45</sup>Grenzkosten (marginal cost) ist die Zunahme der Kosten bei jeder zusätzlich produzierten Einheit.

<sup>46</sup>*Pindyck/Rubinfeld*, Mikroökonomie, S. 484.

teres Personal zur Auswertung der zusätzlichen Daten eingestellt werden. Die Durchschnittskosten und Grenzkosten dürften sich bei steigender Produktionsmenge in etwa proportional entwickeln.<sup>47</sup> Geodaten bilden damit kein natürliches Monopol.

Möglicherweise existieren im Bereich der Geodaten aber Marktzugangsschranken. Nach dem Marktzutrittskonzept von *Bain*<sup>48</sup> ist für das Bestehen einer Marktzutrittsschranke entscheidend, ob aus Sicht des potenziellen Marktneulings der Preis für ein Produkt unter die langfristigen Durchschnittskosten fällt, so dass das Produkt nicht mehr kostendeckend angeboten werden kann.<sup>49</sup> Die Marktzutrittsschranke liegt im Bereich zwischen den minimalen Durchschnittskosten des etablierten Anbieters und dem maximal erzielbaren Preis, bevor ein neuer Anbieter in den Markt eintritt.<sup>50</sup>

Nach diesem Konzept bilden durch den Staat erhobene und vorgehaltene Geodaten eine Marktzutrittsschranke für den Markt der Erfassung von Geodaten. Geodaten sind durch den Staat aufgrund hoheitlicher Aufgaben zu erfassen. Dem entsprechend liegen nach *Bain* Marktzutrittsschranken vor, weil ein Privater nicht ohne weiteres mit der zur staatlichen Aufgabenerfüllung vorgehaltenen Infrastruktur und deren Kapitalbedarf mithalten kann. Für den Staat stellt die Lizenzierung von Geodaten an Private nur eine Randnutzung dar, die bei der Gelegenheit der Aufgabenerfüllung anfällt.<sup>51</sup> Wirtschaftlichkeitserwägungen spielen hier solange keine Rolle, als Aufwendungen zur Erledigung der übertragenen Aufgabe unbedingt notwendig sind. Demgegenüber wäre es für den privaten Wettbewerber das eigentliche Geschäftsmodell, dessen Erträge den Aufwand decken müssen.

Die Verfügbarkeit staatlicher Geodaten stellt für den Bereich der Erfassung und den Verkauf von Geodaten durch private Unternehmen als Marktzutrittsschranke dar. Dem korrespondiert auf der Seite der Nachfrager von Geodaten ein Markt, auf dem nur eingeschränkter Wettbewerb herrschen kann.

Im Wesentlichen finden sich neben der auf das deutsche Hoheitsgebiet beschränkten Vermessungsverwaltung zwei international operierende Anbieter für Geodaten: Navteq und Tele Atlas<sup>52</sup> sowie einige kleinere nationale Anbieter wie beispielsweise Aerowest.<sup>53</sup>

Neben der faktischen Beeinflussung des Marktes durch staatliche geodatenhaltende

---

<sup>47</sup>Der Autor hat hierzu keine Studien gefunden, so dass es sich hierbei lediglich um eine Vermutung aus der Erfahrung heraus handelt.

<sup>48</sup>*Bain*, Barriers to New Competition.

<sup>49</sup>Vgl. *Knieps*, Wettbewerbsökonomie, S. 16.

<sup>50</sup>Zu einer dazu abweichenden Definition von Marktzutrittsschranken durch *Stigler* vgl. ebd., S. 18.

<sup>51</sup>Dazu bereits unter B.II. und nochmals detaillierter später unter F.I.

<sup>52</sup>Dazu bereits auf S. 4

<sup>53</sup>[www.aerowest.de](http://www.aerowest.de)



Stellen ist auch noch eine Zersplitterung des Marktes aufgrund des föderalen Systems sowie allgemeiner verwaltungsorganisatorischer Gegebenheiten zu konstatieren.<sup>54</sup> Hieraus können erhebliche Transaktionskosten, insbesondere als Informationskosten auftreten.<sup>55</sup> Im Extremfall müssten die topografischen Daten für Deutschland bei 16 verschiedenen Landesvermessungsämtern beschafft werden, wo bei jeweils einzelne Lizenzverhandlungen zu führen wären.<sup>56</sup>

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass es sich bei Geodaten nicht um ein natürliches Monopol handelt, das der staatlichen Regulierung bedarf.<sup>57</sup> Andererseits zeigt sich, dass auch ein potentiell vorhandener Markt aufgrund der Rahmenbedingungen nur unvollkommen vorhanden ist.

## D. Rechtsgrundlagen

Im Bereich von staatlichen Geodaten sind gesetzliche Regelungen auf verschiedenen Ebenen zu berücksichtigen. Schwerpunktmäßig werden nachfolgend jene Rechtsvorschriften behandelt, die das Verhältnis Bürger - Staat betreffen.

### I. Europarecht

#### 1. INSPIRE-Richtlinie

Auf europäischer Ebene wurde am 14.03.2007 die Richtlinie 2007/2/EG des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE)<sup>58</sup> erlassen.<sup>59</sup>

Die INSPIRE-Richtlinie nimmt in ihren Erwägungen unter (2) Geodaten als Anknüpfungspunkt, welche für die Erfüllung der Ziele des sechsten Umweltaktionsprogramms notwendig sind. Da viele Geodaten einen Umweltbezug aufweisen, geht die Richtlinie bei dem vorherrschenden weiten Verständnis in ihrem Regelungsgehalt<sup>60</sup> weit über unmittelbare Umweltdaten hinaus und betrifft faktisch alle Geodaten in der EU.<sup>61</sup>

---

<sup>54</sup> *Bundesministerium des Innern*, Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 17. Juni 1998, S. 5, III. 1.

<sup>55</sup> Vgl. *Behrens*, Ökonomische Grundlagen, S. 106.

<sup>56</sup> Diese Daten sind jedoch auch auf Bundesebene vorhanden und könnten dort ggf. Zentral nachgefragt werden.

<sup>57</sup> Vgl. *Martini*, Verteilunglenkung, S. 27.

<sup>58</sup> Infrastructure for Spatial Information in the European Community.

<sup>59</sup> ABIEU L 108 vom 25.04.2007, 1 ff. vgl. dazu auch *Polenz*, NVwZ 2010, 485 (485 ff.).

<sup>60</sup> *Ders.*, NVwZ 2010, 485 (485).

<sup>61</sup> Vgl. INSPIRE-Richtlinie Erwägungsgründe 3–6 (Siehe dazu auch BT-Drucks. 16/10530, 11).

## 2. PSI-Richtlinie

Die PSI-Richtlinie<sup>62</sup> dient der Harmonisierung der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.<sup>63</sup>

Insbesondere soll eine diskriminierungsfreie Weiterverwendung von Informationen gewährleistet sein, die von öffentlichen Stellen mittels Lizenzen zugänglich gemacht werden.<sup>64</sup> Die Lizenzgebühren sollen dabei die Gesamtkosten der Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung von Dokumenten einschließlich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen.<sup>65</sup>

## II. Grundgesetz

Im Grundgesetz ist im Zusammenhang mit Geodaten, wie bei allen anderen Regelungsmaterien auch, auf die Unterscheidung zwischen der Gesetzgebungskompetenz, Art. 70 ff. GG, und der Verwaltungskompetenz, Art. 83 ff. GG zu achten.

Wie bereits oben festgestellt wurde, lassen sich viele Verwaltungsaufgaben nicht ohne die Erhebung und Verarbeitung von Geodaten erfüllen. Eine ausdrückliche Regelung der hierfür benötigten Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Geodaten findet sich weder bei den Materien der ausschließlichen, Art. 71, 73 GG, beziehungsweise konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, Art. 72, 74 GG. Sie ergibt sich in vielen Bereichen jedoch kraft Sachzusammenhangs<sup>66</sup> bzw. Annexes<sup>67</sup> oder bereits durch Auslegung<sup>68</sup> der Gesetzgebungskompetenzen. Demgegenüber geht der Bund selbst davon aus, dass bei allen ihm zuzuordnenden geodatenhaltenden Stellen eine Gesetzgebungskompetenz Kraft Natur der Sache zukomme.<sup>69</sup> Eine Gesetzgebungskompetenz Kraft Natur der Sache ist gegeben, wenn es sich um eine der Zuständigkeit der Länder von vornherein entrückte Zuständigkeit des Bundes handeln würde.<sup>70</sup> Die Erhebung und Verarbeitung von Geodaten ist von der Materie her nicht von Anfang an auf den Bund beschränkt.

---

<sup>62</sup>Die Abkürzung leitet sich vom englischen Namen der Richtlinie ab: Re-use of Public Sector Information

<sup>63</sup>Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. März 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ABLEU L 345 vom 31.12.2003, 90 ff.

<sup>64</sup>Vgl. PSI-Richtlinie Erwägungsgründe 8 und 9, Art. 8.

<sup>65</sup>Vgl. PSI-Richtlinie Erwägungsgrund 14, Art. 6.

<sup>66</sup>März, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*<sup>5</sup>, Art. 30 Rn. 66 f.

<sup>67</sup>März, ebd., Art. 30 Rn. 68.

<sup>68</sup>So *Cremer*, ZG 2005, 29 (31 Fn. 8).

<sup>69</sup>BT-Drucks. 16/10530, 12.

<sup>70</sup>*BVerfG*, Beschluss v. 10. Mai 1960 (2 BvO 6/56) BVerfGE 11, 89-101 (98 f.) (= JZ 1960, 569) – Bremisches Urlaubsgesetz –; *dass.*, Urteil v. 28. Feb. 1961 (2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60) BVerfGE 12, 205-264 (242) – Erstes Rundfunkurteil –.

Erhebt und verarbeitet der Bund Geodaten, so tut er dies nicht aus einer Kompetenz Kraft Natur der Sache heraus.

Die Einordnung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Geodaten als Annexkompetenz korrespondiert die in der Regel mögliche Einordnung der darauf basierenden Geodaten als Geofachdaten – sie werden nicht als „Selbstzweck“ einer eigenen Gesetzgebungsmaterie erhoben, sondern nur um diese Aufgabe erfüllen zu können.

So ergibt sich die Regelungskompetenz im Bereich der Hydrografie<sup>71</sup> aus Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 21 GG, im Bereich der Luftfahrt aus Art. 71, 73 Abs. 1 Nr. 6 GG, im Bereich der Militärgeografie aus Art. 71, 73 Abs. 1 Nr. 1 GG.

### III. Bundesrecht

#### 1. Geodatenzugangsgesetz

##### *a) Aktuelle Gesetzesfassung*

Das Geodatenzugangsgesetz des Bundes (GeoZG)<sup>72</sup> dient im Wesentlichen der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie (vgl. dazu D.I.1.). Mit dem Ziel den Zugang zu Geodaten für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zu verbessern.<sup>73</sup>

Kernnormen des Gesetzes sind dabei die §§ 11–12 GeoZG. Durch § 11 GeoZG werden der Allgemeinheit Geodaten und Geodienstleistungen grundsätzlich öffentlich verfügbar gemacht. In § 12 Abs. 1, 2 GeoZG werden Beschränkungen vom Grundsatz der freien Zugänglichkeit geregelt. Schließlich bestimmt § 13 Abs. 1 GeoZG, dass für die Nutzung der vorhandenen Geodaten diese lizenziert werden können und für die Nutzung ein Entgelt verlangt werden kann. Nur Such- und Darstellungsdienste müssen der Öffentlichkeit kostenlos zur Verfügung stehen, § 13 Abs. 2 GeoZG.

Damit wird der Öffentlichkeit zwar grundsätzlich der Zugang zur Kenntnisnahme der vorhandenen Geodaten des Bundes gewährt, die eigentliche Nutzung und Verarbeitung der Geodaten bleibt damit aber im Wesentlichen einer kostenpflichtigen Lizenzierung vorbehalten. Das Geodatenzugangsgesetz führt gegenüber der bisherigen Rechtslage in drei Bereichen zur Verbesserung. Zunächst kommt es zu einer Vereinheitlichung der Geodatenstruktur, so dass diese künftig besser austauschbar und kombinierbar sein werden. Außerdem wird für die Öffentlichkeit erstmals transparent, welche Geodaten auf Bundes-

---

<sup>71</sup>Wobei Daten über die Wassertiefe topografische Geoinformationen und damit Geobasisdaten sind. Demgegenüber handelt es sich bei Seezeichen, die neben den Wassertiefen auf Seekarten verzeichnet sind, um Geofachdaten. Dazu bereits unter B.II.1.

<sup>72</sup>BGBI. I S. 278 vom 10. Februar 2009

<sup>73</sup>BT-Drucks. 16/10530, 1.

ebene vorhanden sind. Schließlich ist es nunmehr der Öffentlichkeit möglich, die vorhandenen Geodaten durch zu schaffende Geoportale visuell zur Kenntnis zu nehmen. Eine weitergehende Verwertung ist in aller Regel nur bei kostenpflichtiger Lizenzierung möglich, wie das auch bisher schon der Fall war.<sup>74</sup> Dementsprechend kam es in zu Versuchen von Seiten privater Kartenhersteller, dieses Modell zu unterlaufen, indem Einzeldaten aus amtlichen Karten übernommen wurden.<sup>75</sup>

Der Markt für staatliche Geodaten ist mit dem Geodatenzugangsgesetz transparenter geworden, inwieweit aufgrund der Geodaten ein volkswirtschaftlicher Mehrwert generiert werden kann hängt wesentlich von der Lizenzierungspolitik des Bundes ab.

Insbesondere sah § 13 Abs. 1 GeoZG bisher vor, dass die Lizenzierung nicht einheitlich oder zentral erfolgt, sondern durch die jeweilige geodatenhaltende Stelle vorgenommen wird. Dies wurde zunehmend als Hindernis auf dem Weg zu einer effizienten Nutzung der vorhandenen staatlichen Geodaten gesehen.<sup>76</sup>

#### *b) Gesetzesnovelle*

Mittlerweile wurde durch die Bundesregierung ein Gesetzentwurf zur Novellierung des Geodatenzugangsgesetzes<sup>77</sup> in den Bundestag eingebracht und dort am 24. Mai 2012 erstmals beraten<sup>78</sup> und am 28.06.2012 in zweiter und dritter Lesung beschlossen.<sup>79</sup>

Mit der Novelle wird § 13 GeoZG (Bereitstellung von Geodaten gegen Lizenzierung und Entgelt) vollständig aufgehoben. Statt dessen werden Geodaten zukünftig kostenfrei verfügbar sein, § 11 Abs. 2 GeoZG n.F.:<sup>80</sup>

Die Nutzungsbedingungen sollen künftig einheitlich per Rechtsverordnung durch die Bundesregierung geregelt werden, § 14 GeoZG n.F.<sup>81</sup>

Mit der Neuregelung wird eine Aktivierung des Wertschöpfungspotentials von Geoda-

---

<sup>74</sup>Zur Lizenzierung von Kartendaten eines Landesvermessungsamtes vgl. *BGH*, Urteil v. 2. Juli 1987 (I ZR 232/85) NJW 1988, 337-339 (337).

<sup>75</sup>Vgl. *Hertin*, GRUR 2004, 646 (647).

<sup>76</sup>*Bundesministerium des Innern*, Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 17. Juni 1998, S. 6, III. 4. *Gebhart*, BT-Plenarprotokoll 17/181, 21611; *Miersch*, BT-Plenarprotokoll 17/181, 21611; *Skudelny*, BT-Plenarprotokoll 17/181, 21612.

<sup>77</sup>Elektronische Vorabfassung BT-Drucks. 17/9686,

<sup>78</sup>BT-Plenarprotokoll 17/181, 21611 ff.

<sup>79</sup>BT-Plenarprotokoll 17/187, 22355 f.

<sup>80</sup>Der neu geschaffene Absatz 2 wird künftig lauten: Geodaten und Metadaten sind über Geodatendienste für die kommerzielle und nicht kommerzielle Nutzung geldleistungsfrei zur Verfügung zu stellen, soweit durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist oder vertragliche oder gesetzliche Rechte Dritter dem nicht entgegenstehen (Elektronische Vorabfassung BT-Drucks. 17/9686, 3).

<sup>81</sup>Ebd., 4.

ten angestrebt.<sup>82</sup>

## 2. Informationsfreiheitsgesetz

Als weiteres Gesetz, das den Bereich der staatlichen Geodaten berührt, ist das Informationsfreiheitsgesetz (IFG)<sup>83</sup> zu nennen.

Es gibt Jedermann Zugang zu amtlichen Informationen, § 1 Abs. 1 S. 1 IFG. Die um Auskunft ersuchte Behörde hat für ihre Auskunft Gebühren zu verlangen, soweit es sich nicht um einfache Auskünfte handelt bzw. die Gebühr den Gesetzeszweck nicht vereitelt, vgl. § 10 IFG.

Auch bei den staatlichen Geodaten handelt es sich um amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung und damit um amtliche Informationen, vgl. § 2 Nr. 1 IFG.

Allerdings trifft das Geodateninformationsgesetz für den Zugang zu staatlichen Geodaten die spezielleren Regelungen, so dass es das Informationsfreiheitsgesetz in diesem Anwendungsfall verdrängt.

## 3. Informationsweiterverwendungsgesetz

Ebenfalls lex generalis gegenüber dem Geodatenzugangsgesetz ist das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)<sup>84</sup>. Das Gesetz dient der Umsetzung der PSI-Richtlinie (vgl. D.I.2.).

Vom Anwendungsbereich betrifft es die Weiterverwendung aller bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen, § 1 Abs. 1, 2 Nr. 2 IWG, gibt jedoch selbst keinen Anspruch auf den Zugang zu Informationen, § 3 Abs. 1 S. 2 IWG.

Im Wesentlichen statuiert das Gesetz einen Gleichbehandlungsgrundsatz für alle um Informationen nachfragenden Personen. Unter anderem sieht es vor, dass Informationen, die Ausgangsmaterial für die Geschäftstätigkeit bilden, an alle Personen, die sie nachfragen, zu gleichen Entgelten und Bedingungen abgegeben werden müssen, § 3 IWG.

## 4. Urheberrecht

Auch Geoinformationen können unter bestimmten Voraussetzungen den Schutz des Urheberrechtsgesetzes genießen<sup>85</sup>, wobei das Urheberrechtsgesetz von der Materie her so-

---

<sup>82</sup>BT-Drucks. 17/9686, 6.

<sup>83</sup>Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, BGBl. I S. 2722 vom 05. September 2005.

<sup>84</sup>Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, BGBl. I S. 2913 vom 13. Dezember 2006.

<sup>85</sup>Vgl. dazu bereits unter B.III.1.

wohl Geodaten auf Bundes- als auch auf Landesebene betrifft.

#### IV. Landesrecht<sup>86</sup>

Wie bereits unter D.II. dargelegt ist die Landesvermessung Sache der Bundesländer. Ihnen obliegt die Aufgabe, Geobasisdaten zu erheben. Diese Aufgabe wird durch das Vermessungsgesetz des jeweiligen Landes näher geregelt.<sup>87</sup>

Daneben existieren auf Länderebene analog zum Geodatenzugangsgesetz des Bundes Gesetze, die den Zugang zu Geodaten des jeweiligen Landes regeln. Diese werden zum teil als Geodateninfrastrukturgesetz<sup>88</sup> zum Teil als Geodatenzugangsgesetz bezeichnet.<sup>89</sup>

Dabei sind Landesvermessungsgesetz und Geodatenzugangsgesetz nicht in jedem Fall aufeinander abgestimmt. So enthält § 13 rlp LGDIG Regelung zur Lizenzierung von Geodaten, gleichzeitig sieht § 12 Satz 2 rlp LVerMG einen Genehmigungsvorbehalt für die Weitergabe und Veröffentlichung von Geobasisinformationen vor.

Ebenfalls existieren in den Ländern Informationsfreiheitsgesetze<sup>90</sup>. Das zum Verhältnis Geodatenzugangsgesetz des Bundes und Informationsfreiheitsgesetz des Bundes Gesagte gilt entsprechend.<sup>91</sup>

#### E. Rechtliche Folgerungen aus der ökonomischen und rechtlichen Situation

Es wurde bereits gezeigt, dass, obwohl kein natürliches Monopol vorliegt, der Markt für Geodaten doch sehr stark durch den Staat geprägt ist.<sup>92</sup> Die Verwaltung verfügt aufgrund der von ihr zu erfüllenden Aufgaben über einen großen Vorrat an Geodaten,<sup>93</sup> den sie zu Verwertung auch Privaten anbietet.<sup>94</sup>

---

<sup>86</sup>Aus Platzgründen wird sich im Folgenden im Wesentlichen auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz beschränkt.

<sup>87</sup>In Rheinland-Pfalz beispielsweise durch das Landesgesetz über das amtliche Vermessungswesen vom 20.12.2000 (rlp LVerMG).

<sup>88</sup>Landesgeodateninfrastrukturgesetz (rlp LGDIG) vom 23. Dezember 2010

<sup>89</sup>Eine Übersicht zu den einzelnen Regelungen der Länder findet sich unter <http://bdvi.de/en/component/fileprotect/?task=download&fpid=2393>.

<sup>90</sup>Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen vom 26. November 2008 (rlp LIFG).

<sup>91</sup>Siehe D.III.2.

<sup>92</sup>Vgl. C.

<sup>93</sup>Vgl. B.II.

<sup>94</sup>Vgl. D.III.1.

Dieser grundsätzlichen Verfügbarkeit von Geodaten steht die Zersplitterung des Geodatenbestandes aufgrund des föderalen Systems sowie allgemeiner verwaltungsorganisatorischer Gegebenheiten gegenüber.<sup>95</sup>

Einen entscheidenden Impuls, diese Zersplitterung zu beseitigen, hat die INSPIRE-Richtlinie gegeben.<sup>96</sup> Neben der Notwendigkeit der Richtlinienumsetzung wurde aber auch auf Bundes- und Landesebene die Bedeutung von Geodaten für Wirtschaft und Verwaltung erkannt und ein entsprechender institutioneller Rahmen geschaffen.

Zu nennen ist zunächst die Schaffung einer einheitlichen Geodateninfrastruktur innerhalb der Verwaltungen in Deutschland. Dieses Vorgabe der INSPIRE-Richtlinie soll durch eine Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen erreicht werden. Zu diesem Zweck wurde 2005 eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern unter Beteiligung der Kommunen zum gemeinsamen Aufbau und Betrieb der Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE)<sup>97</sup> (Verwaltungsvereinbarung GDI-DE) getroffen.<sup>98</sup> Wichtigste Organe sind in diesem Zusammenhang das Lenkungsgremium<sup>99</sup> und die Koordinierungsstelle.<sup>100</sup>

Zur Verbesserung der Koordinierung des Geoinformationswesens innerhalb der Bundesverwaltung wurde mit Beschluss der Bundesregierung vom 17. Juni 1998 der Auftrag zur Schaffung eines interministeriellen Ausschusses für Geoinformationswesens (IMAGI)<sup>101</sup> erteilt.<sup>102</sup> Die Geschäftsstelle ist beim Bundesamt für Kartographie und Geodäsie angesiedelt.

Um das Wertschöpfungspotential von Geodaten in der Zukunft besser auszunutzen, wurde beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Jahre 2004<sup>103</sup> eine Kommission für Geoinformationswirtschaft gegründet (GIW).<sup>104</sup> Hauptziele sind den Mehrwert von Geoinformationen zu steigern, Arbeitsplätze zu sichern bzw. zu schaffen und den Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken.<sup>105</sup>

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass in organisatorischer Hinsicht sowohl auf Bundes-

---

<sup>95</sup> *Bundesministerium des Innern*, Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 17. Juni 1998, S. 5, III. 1.

<sup>96</sup> Dazu bereits unter D.I.

<sup>97</sup> <http://www.geoportal.de/DE/GDI-DE/>

<sup>98</sup> Die Ursprungsfassung wurde mittlerweile verändert und in überarbeiteter Form neu vereinbart: Verwaltungsvereinbarung GDI-DE.

<sup>99</sup> § 4 ff. ebd.

<sup>100</sup> § 7 ff. ebd.

<sup>101</sup> [www.imagi.de](http://www.imagi.de)

<sup>102</sup> *Bundesministerium des Innern*, Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 17. Juni 1998.

<sup>103</sup> *Kommission für Geoinformationswirtschaft*, Memorandum 2010, S. 2.

<sup>104</sup> <http://www.geobusiness.org/Geobusiness/Navigation/giwk.html>

<sup>105</sup> <http://www.geobusiness.org/Geobusiness/Navigation/GIWK/hintergrund.html>

als auch auf Landesebene Maßnahmen getroffen wurden, um die Nutzbarkeit von Geodaten zu verbessern.

## F. Rechtliche Grenzen und Vorgaben

Im folgenden werden die rechtlichen Grenzen und Vorgaben für die Nutzung staatlicher Geodaten näher beleuchtet.

### I. Kommerzialisierungsverbot

Die Einnahmenerzielung des Staates als eigenes Motiv kollidiert mit der Aufgabe rechtsstaatlicher Bewältigung von Knappheit und der hierdurch berührten Freiheitsrechte.<sup>106</sup> Dementsprechend könnte sich aus diesem Kommerzialisierungsverbot eine Grenze für die Vermarktung staatlicher Geodaten ergeben. Dahinter steht die Idee, dass eine Verknüpfung von öffentlicher Aufgabe und finanziellem Interesse nicht dazu angetan ist, die Sachaufgabe zu fördern.<sup>107</sup> Hieraus wird ein sog. Kopplungsverbot abgeleitet, daher das Verbot Leistungen miteinander zu verknüpfen, die nicht in einem inneren Zusammenhang stehen.<sup>108</sup>

In erster Linie wird hierdurch die Verwaltung gebunden (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung), aber auch der Gesetzgeber ist von dieser Vorgabe nicht ganz frei – die Verknüpfung der staatlichen Leistung mit einer Gegenleistung ist nur insoweit zulässig, als hierdurch der Schutzgehalt der durch die Zuteilung betroffenen Grundrechte nicht verletzt wird.<sup>109</sup>

Dies schließt weder die Erhebung einer Gebühr noch die Erzielung von Einkünften als Nebenzweck aus. Die Zulässigkeit einer Gebühr ergibt sich aus dem Gedanken, dass durch sie ein vom Staat empfangener Vorteil ausgeglichen wird.<sup>110</sup> Die Möglichkeit, Einnahmen als Nebenzweck zur eigentlichen Verwaltungsaufgabe zu erzielen, ergibt sich aus der Annahme, dass die sachgerechte Erledigung einer Verwaltungsaufgabe solange nicht gefährdet ist, solange das fiskalische Interesse nicht im Vordergrund steht.<sup>111</sup> Jedoch ist auch in diesem Fall unter dem Gesichtspunkt der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung eine Ermächtigungsgrundlage nötig.

---

<sup>106</sup> *Martini*, Verteilungslenkung, S. 415.

<sup>107</sup> *Ders.*, Verteilungslenkung, S. 416; *Kirchhof*, in: HdStR V, (§ 99 Rn. 106).

<sup>108</sup> *Martini*, Verteilungslenkung, S. 417.

<sup>109</sup> *Ebd.*, S. 419.

<sup>110</sup> *Kirchhof*, in: HdStR V, (§ 119 Rn. 17).

<sup>111</sup> *Martini*, Verteilungslenkung, 416 f.



Im Zusammenhang mit dem Verkauf von staatlichen Geodaten an Private stellt sich zunächst die Frage, ob es sich hierbei um eine Gebühr im technischen Sinne handelt. Wie Steuern und Abgaben werden auch Gebühren hoheitlich erhoben. Dies kann im Einzelfall auch bei Geodaten vorkommen, der Regelfall sind hier aber nach dem bisherigen Modell Lizenzvereinbarungen gewesen, vgl. § 13 Abs. 1 GeoZG<sup>112</sup>, bzw. auf Länderebene noch immer. Damit handelt es sich in diesem Bereich um eine fiskalische Betätigung der Verwaltung, die als Nebenzweck staatlichen Handelns zulässig ist.

Die Frage, ob es sich beim Verkauf von Geodaten um eine rein erwerbswirtschaftliche Betätigung handelt, ist im vorliegenden Fall zu verneinen. Die staatlichen Geodaten entstammen einer Verwaltungsaufgabe<sup>113</sup>, werden damit anders als im Falle der reinen fiskalischen Betätigung nicht von vornherein ausschließlich zum Zwecke der kommerziellen Verwertung erhoben.<sup>114</sup> Auf die damit zusammenhängenden staatsorganisatorischen Probleme kommt es folglich im vorliegenden Zusammenhang nicht an. Die Abgabe von Geodaten an Private stellt sich als bloßer Nebenzweck zur eigentlichen Verwaltungsaufgabe dar. Da es bei der Novelle des Geodatenzugangsgesetzes zur Streichung von § 13 GeoZG gekommen ist<sup>115</sup>, spielen nur noch die hierzu analogen Regelungen auf Länderebene eine Rolle, z. B. § 13 rlp LGDIG.

## II. Datenschutz

Geografische Daten sind zunächst einmal nur in Bezug auf ihrer Lage auf der Erdoberfläche referenzierte Objekte und weisen damit keinen Personenbezug auf.<sup>116</sup>

Mit geringem Aufwand lassen sich geografische Grund- und Fachdaten verknüpfen. Die datenschutzrechtliche Relevanz kann sich dann aus der Kombination verschiedener Geodaten ergeben, wenn sie in der Kombination einer Person zuordenbar sind. Die Zuordnung kann sich aber auch aus der Preisgabe der geografischen Position einer Person, beispielsweise mittels Smartphone, ergeben.<sup>117</sup> Die geografische Position der Person lässt sich dann ohne weiteres mit anderen Geodaten verknüpfen.<sup>118</sup>

Bei staatlichen Geodaten lassen sich zwei Grundkonstellationen unterscheiden. Einmal kann der Staat Geodaten bereit stellen, die noch keinen Personenbezug aufweisen,

---

<sup>112</sup>Aktuelle Gesetzeslage (Stand Juli 2012).

<sup>113</sup>Siehe B.II.

<sup>114</sup>Vgl. *Frotscher/Kramer*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Rn. 46; vgl. *Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 190.

<sup>115</sup>D.III.1.

<sup>116</sup>Aus Sicht eines Geografen *Herter*, GM-Journal 2008, 8 (8).

<sup>117</sup>Zu den technischen Möglichkeiten insgesamt *Ortag/Schmidt*, HMD 276 (2010), 19–28 (20 ff.).

<sup>118</sup>Zur den Möglichkeiten personenbezogene Daten im Internet zu gewinnen ebd., 19–28 (26 f.).

wie beispielsweise topografische Daten. Die Herstellung des Personenbezugs erfolgt dann erst beim (privaten) Nutzer der Geodaten. Andererseits kann der Staat Geodaten bereit stellen, die bereits einen Personenbezug aufweisen, wie beispielsweise Meldedaten, die unter anderem auch Adressdaten enthalten. Der Bundestag hat am 28.06.2012 das Bundesmeldegesetz (BMG)<sup>119</sup> verabschiedet.<sup>120</sup> Die Zustimmung des Bundesrates steht noch aus. Das Gesetz steht in der Kritik, weil es mit § 44 BMG einen zu leichten Zugang zu den Meldedaten für die Wirtschaft vorsieht.<sup>121</sup> Gerade mit Blick auf die Verknüpfungsmöglichkeiten von Melderegisterdaten mit Geodaten erscheint diese Kritik unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten berechtigt.<sup>122</sup> Aufgrund massiver öffentlicher Kritik ist nunmehr eine Nachbesserung der entsprechenden Regelung geplant.<sup>123</sup>

### 1. Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Geodaten, die einen Personenbezug aufweisen, berühren in jedem Fall das allgemeine Persönlichkeitsrecht, Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG.<sup>124</sup> Der unantastbare Kernbereich privater Lebensgestaltung ist bei der Verwendung technischer Mittel zur Observation mittels GPS jedoch nicht betroffen.<sup>125</sup>

### 2. Datenschutzgesetze

Das Datenschutzrecht greift ein, wenn die gespeicherten Daten einen Personenbezug aufweisen und dadurch das Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird, § 1 Abs. 1 BDSG. Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person, § 3 Abs. 1 BDSG.

Die Abgrenzung zwischen einem datenschutzrechtlich nicht relevanten Sachdaten und datenschutzrechtlich relevanten personenbezogenen Daten wird üblicherweise danach beurteilt, ob eine Person bestimmt oder bestimmbar ist, § 3 Abs. 1 BDSG.

Dabei stehen sich ein objektives und ein relatives Verständnis der Bestimmbarkeit gegenüber. Die objektive Sichtweise nimmt einen Personenbezug bereits dann an, wenn mit den der verarbeitenden Stelle unter Heranziehung aller verfügbaren Mitteln eine

---

<sup>119</sup>BT-Drucks. 17/7746, Elektronische Vorabfassung BT-Drucks. 17/10158.

<sup>120</sup>BT-Plenarprotokoll 17/187, 22470.

<sup>121</sup>*Fograscher*, BT-Plenarprotokoll 17/187, 22466 f.

<sup>122</sup>Vgl. *Prantl*, *Süddeutsche Zeitung* v. 7. Juli 2012, 1.

<sup>123</sup>Vgl. *Blechsmidt/Hickmann*, *Süddeutsche Zeitung* v. 10. Juli 2012, 5.

<sup>124</sup>Zur Ortung von Personen mit Hilfe von GPS (Global Positioning System) *BVerfG*, Urteil v. 12. Apr. 2005 (2 BvR 581/01) BVerfGE, 304-321 (318) (= NJW 2005, 1338-1341) – GPS-Observation –.

<sup>125</sup>Ebd., 304-321 (318) (= NJW 2005, 1338-1341) – GPS-Observation –.

Bestimmung gelingt.<sup>126</sup> Die subjektive Sichtweise nimmt einen Personenbezug nur an, wenn der verarbeitenden Stelle aufgrund ihres Zusatzwissens eine Bestimmung möglich ist.<sup>127</sup> Eine dazwischen vermittelnde Ansicht geht vom relativen Verständnis aus, verlangt aber, dass die Datenverarbeitung in einem geschlossenen Netzwerk erfolgt, also keinen Daten aus dem System gelangen und von außen kein Zugriff auf die Daten möglich ist.<sup>128</sup> Generell scheinen aber alle diese Anknüpfungspunkte in Bezug auf Geodaten problematisch, wenn man eine umfassende Nutzung solcher Daten anstrebt,<sup>129</sup>

Zum Personenbezug von Geodaten lassen sich jedoch keine generellen Aussagen treffen. Eine Beurteilung kann hier nur am konkreten Fall erfolgen.

### 3. Zweckbindungsgebot

Die nachträgliche Freigabe von Geodaten könnte gegen das Zweckbindungsgebot verstoßen, wenn Geodaten generell freigegeben würden, auch wenn sie zunächst nur zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe erhoben wurden. Der § 14 Abs. 1 BDSG sieht vor, dass nur diejenige Verwaltungsstelle Zugriff auf personenbezogene Daten hat, die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Daraus folgt ein Trennungsprinzip im Bereich der Datenhaltung.<sup>130</sup> Allerdings lässt § 14 Abs. 2 Nr. 1 BDSG die Nutzung über den eigentlichen Zweck hinaus zu, wenn dies durch eine Rechtsvorschrift zugelassen wird. In § 14 Abs. 2 Nr. 5 BDSG ist außerdem vorgesehen, dass eine Umnutzung von allgemein zugänglich Daten erfolgen oder die verantwortliche Stelle sie veröffentlichen darf, es sei denn die Abwägung mit den Interessen des Betroffenen ergibt etwas anderes. Für die Weitergabe an nicht-öffentliche Stellen verweist § 16 BDSG auf § 14 BDSG.

Das Geodatenzugangsgesetz ist als eine entsprechende Rechtsvorschrift anzusehen. Eine generelle Aussage, welche personenbezogenen Geodaten unter diesen Voraussetzungen veröffentlicht werden dürfen, kann nicht getroffen werden, sondern muss am konkreten Einzelfall festgestellt werden.

Unklarer ist die Situation in Rheinland-Pfalz. Die §§ 12, 13, 16 rlp LDSG<sup>131</sup> enthalten ähnliche Regelungen, wie das Bundesdatenschutzgesetz. Demgegenüber sieht aber § 12 rlp LVermG ein Zweckbindungsgebot vor, wogegen das Landesgeodateninfrastrukturgesetz von einer davon unabhängigen Weitergabemöglichkeit ausgeht. Problematisch sind

<sup>126</sup>Vgl. *Forgó/Krügel*, MMR 2010, 17 (18).

<sup>127</sup>Vgl. ebd., 17 (18).

<sup>128</sup>Ebd., 17 (18).

<sup>129</sup>Vgl. dazu insgesamt ebd., 17 (18 ff.).

<sup>130</sup>Vgl. *Kröger/Hoffmann*, E-Government, D. Rn. 9; *Kühling/Seidel/Anastasios*, Datenschutzrecht, S. 110.

<sup>131</sup>Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz (LDSG) vom 5. Juli 1994

dabei insbesondere die Fragen, ob das Zweckbindungsgebot in § 12 rlp LVermG unabhängig von der datenschutzrechtlichen Relevanz der Geodaten besteht und falls nicht, wann ein Personenbezug von Geodaten vorliegt<sup>132</sup>.

### III. Sicherheitsbelange des Staates

Geodaten können auch in hohem Maße sicherheitsrelevante Informationen beinhalten. Um die Sicherheit zu gewährleisten dürfen solche Geodaten nicht ohne weiteres zur Verwertung weiter gegeben werden. Hierbei kann es sich um Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Belange der Verteidigung handeln.<sup>133</sup>collaboratory:2010

Diesen Belangen trägt beispielsweise das Geodatenzugangsgesetz des Bundes in § 14 GeoZG Rechnung.

### IV. Finanzverfassung

Eine Determinante der kommerziellen Verwertung könnte das Wirtschaftlichkeitsprinzip darstellen. Das Grundgesetz und das Haushaltsgrundsätzegesetz machen keine inhaltlichen Aussagen zum Wirtschaftlichkeitsprinzip. Dennoch handelt es sich um ein Prinzip von Verfassungsrang.<sup>134</sup> Eine Konkretisierung findet sich weder in § 7 Abs. 1 BHO<sup>135</sup> noch in § 6 Abs. 1 HGrG. Näher erläutert wurde das Prinzip in der ehemals zu § 7 BHO ergangenen Verwaltungsvorschrift unter Nr. 1.<sup>136</sup> Danach hat das Wirtschaftlichkeitsprinzip zwei Bestandteile, das Minimal- und das Maximalprinzip.<sup>137</sup> Es geht also darum, ein bestimmtes Ziel mit möglichst geringem Mittelaufwand zu erreichen oder mit vorgegebenen Mitteln möglichst viel zu erreichen. Gegenstand des Wirtschaftlichkeitsprinzips ist also der effiziente Mitteleinsatz des Staates bei Erreichung seiner Ziele. Eine Aussage zum Umfang und den Grenzen der wirtschaftlichen Verwertung vorhandener staatlicher Geodaten als Nebennutzung ist damit aus dem Wirtschaftlichkeitsprinzip heraus nicht möglich.

---

<sup>132</sup>Dazu bereits oben unter F.II.2.

<sup>133</sup>59.

<sup>134</sup>Vgl. *v. Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 67 ff.

<sup>135</sup>Analoge Vorschriften finden sich auch im Recht der jeweiligen Bundesländer, auf die aus Platzgründen nicht gesondert eingegangen werden soll.

<sup>136</sup>VV vom 21.05.1973 zu § 7 BHO a. F.

<sup>137</sup>Vgl. auch *v. Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 20.

## V. Effizienzprinzip

Möglicherweise ist der Staat sogar verpflichtet, seine Geodaten (kostenpflichtig) zur Verfügung zu stellen. Ein solches Gebot könnte sich aus einem verfassungsrechtlichen Effizienzprinzip ergeben.<sup>138</sup>

Ob es ein solches Effizienzgebot auf verfassungsrechtlicher Ebene gibt ist umstritten.<sup>139</sup> Im Grundgesetz lassen sich an einzelnen Punkten Effizienzgedanken feststellen, die jedoch noch kein das gesamte Verfassungsrecht durchdringendes Prinzip ergeben.<sup>140</sup>

Das Fehlen eines Verfassungsprinzips bedeutet auf einfach gesetzlicher Ebene aber nicht, dass der Gesetzgeber daran gehindert wäre, rechtliche Regelungen unter Berücksichtigung des Effizienzprinzips zu treffen, solange er dabei andere rechtliche Schranken wie das Kommerzialisierungsverbot berücksichtigt.<sup>141</sup> Die Möglichkeit, Einnahmen zu erzielen, bleibt für die Erreichung des Sachziels so lange unschädlich, solange das Ziel als solches sachgerecht ist.<sup>142</sup>

Wenn der Gesetzgeber bisher in § 13 GeoZG eine Kostenpflichtigkeit für Geodaten vorsah und diese künftig entfällt, so bewegt er sich damit in dem ihm zustehenden Entscheidungsspielraum. Möglicherweise ist die nunmehr gefundene Lösung sogar die effizienteste für den Staat, weil auf seiner Seite Transaktionskosten für Ausarbeitung, Verhandlung und Kontrolle der Lizenzverträge und damit beispielsweise Personalkosten entfallen.

## G. Politisch-ökonomische Ansätze

Das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ aus dem Jahr 2010 enthält als Teilziel Open Government, wobei wiederum Open Data ein wesentlicher Aspekt dieses Bereichs ist.<sup>143</sup>

Open Government war ursprünglich ein aus den USA stammende Ausrichtung der Verwaltung,<sup>144</sup> die sich durch die Prinzipien Transparenz, Partizipation und Zusam-

<sup>138</sup>Zum unterschiedlichen Verständnis des Effizienzbegriffs vgl. *Lachmayer*, in: *Recht und Ökonomik*, (174 ff.); *Martini*, *Verteilunglenkung*, 188 ff.

<sup>139</sup>Für ein solches Prinzip: *Krüger*, *Allgemeine Staatslehre*, S. 835; für Österreich vgl. *Lachmayer*, in: *Recht und Ökonomik*, (151); gegen ein solches Prinzip *Leisner*, *Effizienz als Rechtsprinzip*, S. 58; *Martini*, *Verteilunglenkung*, S. 232.

<sup>140</sup>Vgl. *ders.*, *Verteilunglenkung*, 201 ff.

<sup>141</sup>Dazu bereits unter F.I.

<sup>142</sup>Zur Einnahmenerzielung im Verhältnis zum effizienten Gütertausch bei Lizenzversteigerungen *Martini*, *Verteilunglenkung*, S. 420.

<sup>143</sup>Vgl. *Elektronische Vorabfassung BT-Drucks. 17/9686*, 6.

<sup>144</sup>Näher dazu *Kubicek*, in: *Informationelle Staatlichkeit*, 51–89 (53 ff.).

menarbeit beschreiben lässt.<sup>145</sup> Sie wurde insbesondere durch den 2009 neu ins Amt gewählten Präsidenten *Obama* forciert.<sup>146</sup>

Unter Open Data wird die öffentliche Verfügbarkeit von Datenbeständen der öffentlichen Hand, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung, verstanden.<sup>147</sup>

Die freie Verfügbarkeit staatlicher Daten (Open Data) spiegelt sich insbesondere in den ersten zwei Aspekten von Open Government – Transparenz und Partizipation – wieder. Die freie Verfügbarkeit von Daten lässt den Staat transparenter werden, es wird deutlich, welche Daten vorhanden sind.<sup>148</sup> Außerdem ermöglichen freie Daten die Teilhabe der Bürger, indem diese die Daten nutzen können. Dabei wird freien staatlichen Daten ein hohes Innovationspotential aufgrund der Unterstützung und Nutzung gesellschaftlicher Potentiale zugeschrieben.<sup>149</sup>

Für den Bereich der Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft sind staatliche Geodaten demgegenüber eher nicht geeignet. Die hohe Genauigkeit und Verlässlichkeit amtlicher Daten kann nicht durch Crowdsourcing erreicht werden. Denkbar ist allenfalls die Meldung von Fehlern in den Geodaten, wenn bei der Nutzung der Daten beispielsweise in Karten solche entdeckt werden.

Die Bundesregierung versteht ihre Novelle des Geodatenzugangsgesetzes<sup>150</sup> hin zu freien Daten im Bereich der Geoinformationen insbesondere als eine Wirtschaftsförderung.<sup>151</sup> Dies kann aber ohne weiteres auch mit der Stärkung zivilgesellschaftlicher Potentiale einher gehen, schließt sich also nicht gegenseitig aus.<sup>152</sup>

Ökonomisch betrachtet ist die Bewertung freier Daten ambivalent. Zum einen können freie staatliche Daten Märkte zerstören, die sonst von privaten Unternehmen bedient würden. Andererseits ermöglichen freie staatliche Daten einen einfacheren Zugang, verringern dadurch Transaktionskosten bei der Beschaffung<sup>153</sup> und können insgesamt Innovationen fördern.<sup>154</sup>

In Anbetracht dessen, dass für Deutschland aufgrund der Existenz staatlicher Daten

---

<sup>145</sup> *Obama*, Transparency and Open Government.

<sup>146</sup> *v. Lucke*, in: Open Government, 53–103 (60).

<sup>147</sup> Vgl. BT-Drucks. 17/9686, 6.

<sup>148</sup> *v. Lucke*, in: Open Government, 53–103 (64).

<sup>149</sup> Vgl. *Parycek/Schossböck*, in: E-Government – Zwischen Partizipation und Kooperation, 213–228 (214).

<sup>150</sup> Dazu bereit unter D.III.1.b)

<sup>151</sup> BT-Drucks. 17/9686, 6; Vgl. auch *v. Lucke/Geiger*, in: Open Government, 105–156 (128).

<sup>152</sup> *Ders.*, in: Open Government, 105–156 (124 f.); Dazu auch *Parycek/Schossböck*, in: E-Government – Zwischen Partizipation und Kooperation, 213–228 (219).

<sup>153</sup> *v. Lucke/Geiger*, in: Open Government, 105–156 (125).

<sup>154</sup> *Internet & Gesellschaft Collaboratory*, Offene Staatskunst, S. 57.

ein gestörter Markt diagnostiziert wurde<sup>155</sup>, erscheint die kostenfreie Abgabe amtlicher Geodaten als gute Lösung. Ein funktionierender Markt im Bereich der Erfassung von Geodaten wird damit auch in Zukunft nicht entstehen, dem steht aber die Chance von zusätzlichen Innovationen durch den kostenfreien Zugang zu Geodaten gegenüber.

Mit der Hinwendung zu Open Data vollzieht sich gleichzeitig ein Paradigmenwechsel im Bereich der staatlichen Geodaten. Bisher war die Rechtfertigung für die kostenpflichtige Abgabe von staatlichen Geodaten auch immer der Gedanke, dass die mit Steuermitteln finanzierten Geodaten zumindest zu einem Teil durch jene mittels Gebühren oder Lizenzen gegenfinanziert werden sollten, die davon profitieren.<sup>156</sup>[58]collaboratory:2010 Im Hintergrund lässt sich hier auch der Gedanke des Effizienzprinzips erkennen<sup>157</sup>, dass vorhandene Ressourcen möglichst umfassend genutzt werden sollen. Nunmehr setzt sich der Gedanke durch, dass Daten, die mit hohem steuerfinanzierten Kostenaufwand bereits erhoben wurden auch allen zu Gute kommen sollen.<sup>158</sup> Das Effizienzprinzip steht dem nicht entgegen, da es dem Gesetzgeber frei steht, ob er dem Effizienzprinzip zur Geltung verhilft.<sup>159</sup>

## H. Ergebnis

Die Untersuchung hat gezeigt, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der wirtschaftlichen Verwertung von Geodaten im wesentlichen frei ist. In organisatorischer Hinsicht hat die ISPIRE-Richtlinie zu einer deutlichen Verbesserung der Geodateninfrastruktur in Deutschland gebracht. Größter Unsicherheitsfaktor bei der Bereitstellung staatlicher Geodaten ist die Datenschutzrechtliche Dimension.

---

<sup>155</sup>Dazu bereits unter C.

<sup>156</sup>Vgl. *Kirchhof*, in: HdStR V, (§ 119 Rn. 17).

<sup>157</sup>Dazu bereits unter F.V.

<sup>158</sup>*Internet & Gesellschaft Collaboratory*, Offene Staatskunst, 56 f. differenzierend *Kubicek*, in: Informationelle Staatlichkeit, 51–89 (80).

<sup>159</sup>Dazu bereits unter F.V.