

INSPIRE-GeoZG

Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie durch das geplante Geodatenzugangsgesetz (GeoZG)¹ des Bundes

D. v. Janowsky

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Robert-Schuman-Platz 3

53127 Bonn

¹ Zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Artikels ist der Entwurf für ein „Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten“ (Geodatenzugangsgesetz – GeoZG) noch nicht abschließend im Deutschen Bundestag verhandelt. Es wird deshalb stets auf den Gesetzesentwurf (Stand Juni 2008) Bezug genommen.

1. AUSGANGSPUNKT: DIE INSPIRE-RICHTLINIE	9
1.1 WAS WILL INSPIRE?	9
1.2 INSPIRE-ZEITPLAN	10
2. RAHMENBEDINGUNGEN DER NATIONALEN UMSETZUNG.....	11
3. DAS GEPLANTE GEODATENZUGANGSGESETZ DES BUNDES	12
3.1 ZIELE	12
3.2 GEOZG UND GDI-DE.....	12
3.3 DIE GEMEINSAME NUTZUNG	13
3.3.1 <i>Netzdienste: Instrumente für die Nutzung der Daten</i>	13
3.3.2 <i>Allgemeine Grundsätze</i>	14
3.3.3 <i>Kosten und Lizenzen</i>	14
3.3.4 <i>Zugangsbeschränkungen</i>	14
4. AUSBLICK	15
5. LITERATUR.....	15

1. Ausgangspunkt: Die INSPIRE-Richtlinie

Am 15. Mai 2007 trat die Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft – die so genannte INSPIRE-Richtlinie /1/ (**I**nfrastructure for **S**patial **I**nfo**R**mation in the **E**uropean Community) – in Kraft. Ergänzend zur Umweltinformationsrichtlinie /2/, die den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltdaten allgemein regelt und zur PSI-Richtlinie /3/, die Bestimmungen zur kommerziellen Nutzung von Daten der öffentlichen Verwaltung enthält (PSI = Public Sector Information), beinhaltet die INSPIRE-Richtlinie spezielle Regelungen für den Bereich der Geodaten.

1.1 Was will INSPIRE?

Ziel der INSPIRE-Richtlinie ist die Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft. Geodaten öffentlicher Stellen sollen für andere öffentliche Stellen, für die Organe der Europäischen Gemeinschaft sowie für internationale Institutionen, insbesondere zur Erfüllung von Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission und der Europäischen Umweltagentur und im Rahmen internationaler Umweltübereinkommen, nutzbar gemacht werden. Im Sinne einer offenen Informationspolitik erhält darüber hinaus auch die Öffentlichkeit den Zugang zu diesen Daten. Der primäre Anwendungsbereich der Richtlinie ist die europäische Umweltpolitik. Dabei hat man hier ein sehr umfassendes Verständnis von Umweltpolitik als querschnittsorientiertem Politikbereich, der mit nahezu allen anderen Politikfeldern korreliert.

Diese europäische Geodateninfrastruktur, die sich im Sinne der Subsidiarität auf in den Mitgliedstaaten bereits vorhandene Geodateninfrastrukturen stützen wird, soll den Zugang zu den Geodaten der europäischen Behörden erleichtern – beziehungsweise in vielen Fällen erst ermöglichen. Wesentliche Elemente einer Geodateninfrastruktur (GDI) sind in Abbildung 1 dargestellt.

In drei Anhängen zur Richtlinie werden 34 Themenfelder definiert, aus denen Geodaten interoperabel – d. h. nach europaweit einheitlichen Spezifikationen und Bedingungen – bereitgestellt werden müssen. Die Geodaten müssen durch Metadaten beschrieben werden und der Zugriff erfolgt mittels verschiedener genau festgelegter Dienste.

Technische Details zu den geforderten Instrumenten wie Metadaten und Geodatendienste sind in der Richtlinie selbst nicht enthalten. Diese werden erst in so genannten Durchführungsbestimmungen konkretisiert, die nachträglich zur Richtlinie erlassen werden. Weitere Durchführungsbestimmungen wird es geben zur inhaltlichen Spezifikation der Geodatenthemen, zum Bereich des „Data sharing“ und zum Monitoring der Richtlinienumsetzung. An der Formulierung dieser Durchführungsbestimmungen arbeiten seit Mitte 2005 Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung in so genannten „Drafting Teams“. Die Entwürfe unterliegen einem mehrstufigen Review-Prozess durch die anderen Drafting Teams, durch so genannte „Legally mandated organisations“ (LMOs) und „Spatial Data Interest Communities“ (SDICs) und durch die Öffentlichkeit, bevor sie von der Europäischen Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten in einem förmlichen Komitologieverfahren erlassen

werden. Die Europäische Kommission hat sich bisher noch nicht abschließend geäußert, in welcher Rechtsform – Verordnung oder Richtlinie – die verschiedenen Durchführungsbestimmungen erlassen werden sollen. Während die Verordnung in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht ist, bedarf eine Richtlinie wiederum der Umsetzung in nationales Recht. Für die seit Mai 2008 vorliegenden Durchführungsbestimmungen zu Metadaten wurde die Rechtsform der Verordnung gewählt.

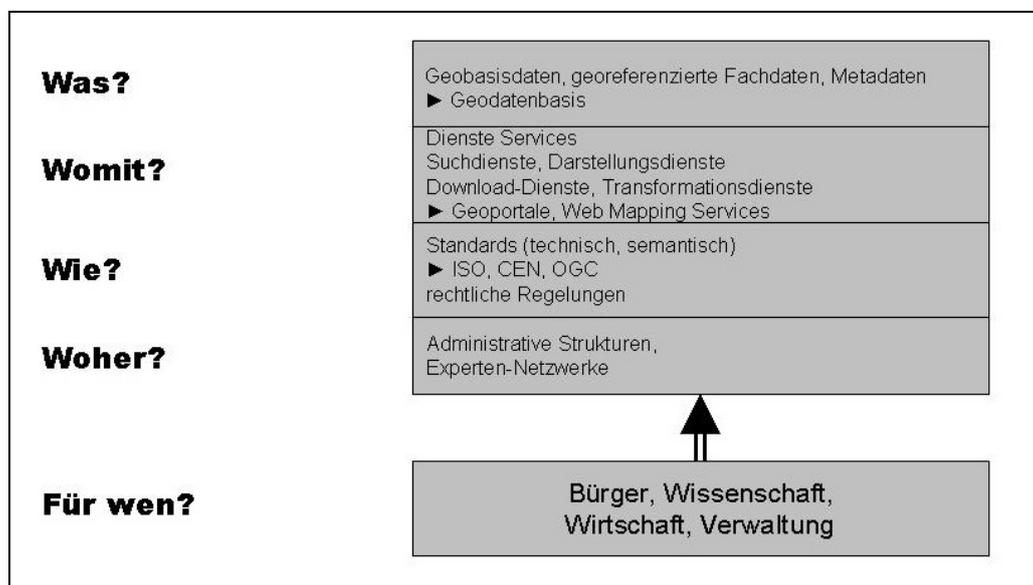


Abbildung 1: Elemente einer Geodateninfrastruktur (GDI)

1.2 INSPIRE-Zeitplan

Auch wenn die INSPIRE-Richtlinie bereits seit Mai 2007 in Kraft ist und die Umsetzung in nationales Recht in den Mitgliedstaaten bis Mai 2009 vollzogen sein muss, so wird es dennoch eine ganze Weile dauern, bis das Ziel – die öffentliche Verfügbarkeit aller betroffenen Geodaten über die europäische Geodateninfrastruktur – erreicht ist. Dies wird erst 2019 mit der Vervollständigung der Bereitstellung aller relevanten Geodaten der Fall sein. Dieser lange Zeitraum ist zum einen der Tatsache geschuldet, dass die letzten Durchführungsbestimmungen, diejenigen zur Spezifikation der Anhang-III-Themen, erst 2012 erlassen werden, und dass man zum anderen bewusst einen Schritt-für-Schritt-Ansatz bei der Bereitstellung der Daten und Dienste gewählt hat: Geobasisdaten vor Geofachdaten, neu erhobene Daten vor bereits vorhandenen Daten. Die folgende Tabelle 1 zeigt die wichtigsten Meilensteine auf dem Weg zur europäischen Geodateninfrastruktur.

Mai 2007	INSPIRE-RL tritt in Kraft
Mai 2008	Durchführungsbestimmungen zu Metadaten
Nov 2008	Durchführungsbestimmungen zu Monitoring und Reporting
Nov 2008*	Durchführungsbestimmungen zu Such- und Darstellungsdiensten
Mai 2009	Umsetzung der INSPIRE-RL in deutsches Recht
Mai 2009	Unmittelbare Geltung der INSPIRE-RL insbesondere Artikel 17
Mai 2009	Durchführungsbestimmungen zu Daten des Anhangs I

Mai 2009*	Durchführungsbestimmungen zu Download- und Koordinatentransformationsdiensten
Mai 2009*	Durchführungsbestimmungen zum „Data Sharing“
Mai 2010	1. Bericht an die EU-Kommission zur Umsetzung der INSPIRE-RL
Mai 2010	Verfügbarkeit der Metadaten zu den Daten der Anhänge I und II
Nov 2010*	Geoportal der Europäischen Kommission operational
Nov 2010*	Such- und Darstellungsdienste operational
Mai 2011	neue Daten des Anhangs I nur noch INSPIRE-kompatibel
Mai 2011*	Download- und Koordinatentransformationsdienste operational
Mai 2012	Durchführungsbestimmungen zu Daten der Anhänge II und III
Mai 2013	Verfügbarkeit der Metadaten zu den Daten des Anhangs III
Mai 2013	2. Bericht an die EU-Kommission zur Umsetzung der INSPIRE-RL
Mai 2014	neue Daten der Anhänge II und III nur noch INSPIRE-kompatibel
Mai 2016	vor 2011 vorhandene Daten des Anhangs I müssen INSPIRE-kompatibel sein
Mai 2016	3. Bericht an die EU-Kommission zur Umsetzung der INSPIRE-RL
Mai 2019	vor 2014 vorhandene Daten der Anhänge II und III müssen INSPIRE-kompatibel sein
Mai 2019	4. Bericht an die EU-Kommission zur Umsetzung der INSPIRE-RL

Tabelle 1: Zeitplan für die Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie (Stand Juni 2008). Für die mit * gekennzeichneten Daten sind in der Richtlinie keine Fristen genannt. Sie sind dem Arbeitsplan der Europäischen Kommission entnommen.

2. Rahmenbedingungen der nationalen Umsetzung

Die INSPIRE-Richtlinie stellt die Forderung an die Mitgliedstaaten, verwaltungsübergreifende Strukturen einzurichten und die entsprechende Koordination innerhalb der Mitgliedstaaten sicherzustellen, um die Nutzung der Daten und Dienste über die Staats- und Verwaltungsgrenzen hinweg zu gewährleisten. Diese Strukturen werden in Deutschland mit der von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam getragenen Initiative GDI-DE (Geodateninfrastruktur Deutschland) bereits seit 2004 etabliert.

Die Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie ist ebenso wie der Aufbau der GDI-DE eine gesamtstaatliche Aufgabe. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist es in Deutschland mit seinem föderalen Staatsaufbau jedoch nötig, ein Bundesgesetz und 16 Ländergesetze zu erlassen. Politisches Ziel musste es daher sein, zum einen den weiteren Aufbau der GDI-DE zu unterstützen und zum anderen eine weitgehende rechtliche Kohärenz des Bundes- und der Ländergesetze und damit die geforderte verwaltungsgrenzenübergreifende Interoperabilität zu gewährleisten. Auf Einladung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit als für die Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie federführendes Ressort erarbeiteten Vertreter von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden gemeinsam einen so genannten „Musterentwurf“ für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie. Dieser Ende 2007 fertig gestellte Musterentwurf kann weitgehend in das Bundesgesetz und in die Ländergesetze

ze übernommen werden und stellt damit die rechtliche Kompatibilität sicher. Ergänzt werden diese gesetzlichen Regelungen durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zur GDI-DE.

3. Das geplante Geodatenzugangsgesetz des Bundes

3.1 Ziele

Das Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) setzt den rechtlichen Rahmen für den Zugang zu Geodaten, Geodatendiensten und Metadaten sowie für die Nutzung dieser Daten und Dienste. Im Rahmen einer 1:1-Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie auf Bundesebene definiert es analog zur Richtlinie Themenfelder, aus denen Geodaten und Metadaten über entsprechende Geodatendienste bereitgestellt werden müssen. Es adressiert primär die öffentliche Verwaltung, deren Geodaten über die zu schaffenden Strukturen zugänglich gemacht werden müssen, bietet aber auch Dritten die Möglichkeit, ihre Geodaten auf freiwilliger Basis über diese Strukturen öffentlich verfügbar bereit zu stellen. Als Datennutzer sind Bürger, Wirtschaft und Verwaltung gleichermaßen betroffen.

Das GeoZG schafft weiterhin den rechtlichen Rahmen für die Umsetzung der Durchführungsbestimmungen in deutsches Recht, indem es in § 14 eine Verordnungsermächtigung enthält, die den Gesetzgeber ermächtigt, die in den Durchführungsbestimmungen enthaltenen Details zu Geodaten, Metadaten usw. mittels Rechtsverordnung zu regeln.

Zentrales Ziel ist der Aufbau einer nationalen Geodateninfrastruktur. An zentralen Stellen des Gesetzes werden Bezüge zur GDI-DE hergestellt. Regelungen für die GDI-DE selbst, also Details bezüglich Organisation, Finanzierung und inhaltlicher Ausgestaltung, sind im Gesetz jedoch nicht enthalten, sondern sollen vielmehr in der bereits erwähnten Verwaltungsvereinbarung geregelt werden. Durch die Ausgliederung dieser Inhalte in eine Verwaltungsvereinbarung wird der bürokratische Aufwand verringert, der bei eventuell notwendigen Anpassungen auf Grund des technischen Fortschritts entsteht.

3.2 GeoZG und GDI-DE

Das geplante GeoZG ist als eine Säule der nationalen Geodateninfrastruktur zu verstehen. Dies steht so auch explizit im allgemeinen Teil der Begründung. Gleich in § 1 ist als Ziel des Gesetzes der Aufbau der nationalen Geodateninfrastruktur genannt.

Die inhaltliche Verknüpfung mit der GDI-DE erfolgt dann durch die Regelungen in § 5. Hier werden die amtlichen Daten des Liegenschaftskatasters, der Geotopografie und des Raumbezugs als „fachneutrale Kernkomponenten“ der nationalen Geodateninfrastruktur definiert und die geodatenhaltenden Stellen werden verpflichtet, ihre Fachdaten auf dieser gemeinsamen Grundlage zu erfassen und zu führen. Hinzu kommen als weiterer Bestandteil der Datengrundlage der nationalen Geodateninfrastruktur die Daten der INSPIRE-Anhänge. Inhaltlich entspricht diese in § 5 beschriebene „Datengrundlage“ in wesentlichen Teilen der nationalen Geodatenbasis (NGDB), wie sie im Rahmen der GDI-DE festgelegt ist.

Die zentrale Verknüpfung mit den Strukturen der GDI-DE erfolgt in § 10. Das Lenkungsgremium zum Aufbau der Geodateninfrastruktur Deutschland (LG GDI-DE) wird als „Nationale Anlaufstelle“ im Sinne von Artikel 19(2) der INSPIRE-Richtlinie benannt. Da diese Anlaufstelle für Kontakte mit der Europäischen Kommission zuständig ist, stellt das LG GDI-DE damit die nationale Schaltstelle zur europäischen Geodateninfrastruktur dar. Aufgaben, die mit dieser Funktion verbunden sind und über die Strukturen der GDI-DE koordiniert werden müssen, umfassen zum Beispiel die Koordinierung der Beiträge der verschiedenen Verwaltungsebenen oder die Mitwirkung an den Berichten an die Europäische Kommission zur Richtlinienumsetzung. Bereits heute nimmt die Geschäfts- und Koordinierungsstelle zum Aufbau der Geodateninfrastruktur Deutschland (GKSt. GDI-DE) eine wichtige Rolle bei der Koordination der deutschen Beiträge im Rahmen der Kommentierung der Durchführungsbestimmungen ein.

3.3 Die gemeinsame Nutzung

3.3.1 Netzdienste: Instrumente für die Nutzung der Daten

Als Instrumente für den Zugang zu und die Nutzung von Geodaten innerhalb der Geodateninfrastruktur definiert der Entwurf des GeoZG analog zur INSPIRE-Richtlinie folgende Netzdienste:

- Suchdienste, die auf der Grundlage der Metadaten eine strukturierte Suche nach Geodaten und Geodatendiensten ermöglichen. Sie stellen praktisch die erste Ebene des Datenzugangs dar
- Darstellungsdienste, mit denen man sich die gefundenen Daten anzeigen lassen kann
- Downloaddienste, mit denen dann die physikalische Datenübertragung stattfindet, die allerdings an Lizenzen oder Bezahlung gebunden sein kann
- Transformationsdienste, die im Entwurf des GeoZG auf die geodätische Umwandlung von Geodaten, also ausschließlich auf Koordinatentransformationen, beschränkt sind. Weitergehende Transformationen zur Herstellung von Interoperabilität sind Anpassungen, die zu komplex sind, als dass sie als Transformationsdienste im Rahmen einer nationalen Geodateninfrastruktur bereitgestellt werden könnten. Diese müssen von den geodatenhaltenden Stellen selbst bereitgestellt werden.
- Ergänzt werden die genannten Geodatendienste durch weitere Netzdienste, die der Abwicklung eines elektronischen Geschäftsverkehrs dienen. Dies sind zum Beispiel e-Payment-Dienste.

Wie die Anforderung, diese Dienste bereitzustellen, letztendlich erfüllt wird, bleibt der geodatenhaltenden Stelle selbst überlassen. Es besteht einerseits die Möglichkeit, diese Dienste mittels der über das GeoPortal.Bund zukünftig zentral angebotenen Geodatendienste bereitzustellen. Die geodatenhaltende Stelle kann jedoch auch eigene Geodatendienste bereitstellen, die den Spezifikationen der zugehörigen Durchführungsbestimmungen entsprechen.

3.3.2 Allgemeine Grundsätze

Der Datenzugang allgemein und der Datenaustausch zwischen den öffentlichen Stellen im Besonderen sollen möglichst wenigen Beschränkungen unterliegen. Das grundlegende Statement zur Nutzung der Geodaten und Geodatendienste findet sich in § 11:

„Geodaten und Geodatendienste sind vorbehaltlich § 12 Abs. 1 und 2 öffentlich verfügbar bereitzustellen“

Die Bereitstellung der Geodaten ist damit für die geodatenhaltenden Stellen verpflichtend. Ihnen wird jedoch die Möglichkeit eingeräumt, die Nutzung ihrer Geodaten und Geodatendienste durch lizenzrechtliche Regelungen zu steuern und Geldleistungen zu fordern.

Sowohl die Regelungen zu den Lizenzen und Geldleistungen als auch die bezüglich der Beschränkungen des Datenzugangs gelten nicht immer und gegenüber allen Datennutzern in gleicher Weise, sondern hier wird vielmehr teilweise sehr differenziert zwischen Nutzung durch die Öffentlichkeit und Nutzung durch die Verwaltung unterschieden. Die Hürden für die Verwaltung, die die Daten „im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags“ nutzt (und nur dann!), sind deutlich niedriger.

3.3.3 Kosten und Lizenzen

Der Zugang zu den Geodaten über Such- und Darstellungsdienste führt noch nicht unmittelbar zu einer Nutzung der Geodaten. Deshalb stehen die Suchdienste immer und die Darstellungsdienste in der Regel kostenlos zur Verfügung. Die Ausnahmeregelung bei den Darstellungsdiensten – die auch nur sehr restriktiv angewandt werden sollte – greift in den Fällen, in denen bereits beim Anschauen der Daten eine Wertschöpfung erfolgt. Dies kann bei einigen Wetterdaten der Fall sein.

Sobald eine physische Datenübertragung erfolgt, bei der Nutzung der Downloaddienste also, gilt gegenüber der Öffentlichkeit die Möglichkeit der Lizenz- und Gebührenerhebung uneingeschränkt. Gegenüber europäischen Behörden (EU, andere Mitgliedstaaten), die die Daten im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgaben nutzen, besteht eine grundsätzliche Refinanzierungsmöglichkeit durch entsprechende Geldleistungen. Die Geldleistungen dürfen aber das „zur Qualitätssicherung nötige Minimum zuzüglich einer angemessenen Rendite“ nicht überschreiten. Erfolgt die Nutzung außerhalb der öffentlichen Aufgaben, gelten für diese Behörden die gleichen Regeln wie für die Öffentlichkeit. Grundsätzlich kostenfrei ist die Nutzung von Daten innerhalb der Bundesverwaltung. Gleiches gilt für Einrichtungen der Europäischen Union, wenn die Daten im Rahmen von Berichtspflichten aus der Umweltgesetzgebung benötigt werden.

3.3.4 Zugangsbeschränkungen

Bei den Zugangsbeschränkungen setzt sich diese „Ungleichbehandlung“ von Öffentlichkeit und Behörde fort.

Der Zugang der Öffentlichkeit über Suchdienste als oberste Ebene des Datenzugriffs kann beschränkt werden, wenn dieser Datenzugang nachteilige Auswirkungen haben könnte auf

die internationalen Beziehungen, auf die Landesverteidigung oder auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit. Hintergrund dieser Regelung ist, dass Schiffe der Bundesmarine während ihrer Einsätze auch Wetterdaten liefern. Wären die Metadaten dieser Daten über die Suchdienste öffentlich verfügbar, so könnten anhand der Koordinatenangaben Standorte und Bewegungen der Schiffsverbände abgeleitet werden.

Für alle anderen Dienste gelten die gleichen Zugangsbeschränkungen wie im Umweltinformationsgesetz (UIG) /4/, wie z.B. die statistische Geheimhaltung, das Recht an geistigem Eigentum oder Belange des Datenschutzes. Diese Versagensgründe können im verwaltungsinternen Datenaustausch nicht geltend gemacht werden. Grundsätzlich ist in allen diesen Fällen eine Abwägung des öffentlichen Interesses an dem Datenzugang gegenüber dem Schutzbedarf der Daten notwendig.

Im verwaltungsinternen Verkehr gibt es weniger Möglichkeiten, den Zugang zu den Daten zu beschränken, als gegenüber der Öffentlichkeit. Eine Beschränkung des Datenzugangs ist hier nur dann möglich, wenn durch diesen Datenzugang der Lauf der Justiz, öffentliche Sicherheit, Landesverteidigung oder internationale Beziehungen gefährdet sein können.

4. Ausblick

Die hier skizzierten Regelungen sind der erste Schritt bei der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie. Neben dieser formalen rechtlichen Umsetzung im Bund und in den Ländern, die bis Mai 2009 erfolgt sein muss, gilt es nun, den Prozess der Erarbeitung der Durchführungsbestimmungen von deutscher Seite her weiter aktiv zu begleiten und die Bereitstellung der Daten und Dienste zu verwirklichen. In Deutschland hat man bereits frühzeitig begonnen, sich verwaltungsübergreifend gemeinsam auf die Anforderungen der INSPIRE-Richtlinie vorzubereiten und so mit den bisherigen Aktivitäten zum Aufbau und Betrieb einer nationalen Geodatenbasis bereits eine tragfähige Grundlage für eine erfolgreiche Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie geschaffen.

5. Literatur

- /1/ Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) (ABl. L.108 vom 25.04.2007, S. 1)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2007/l_108/l_10820070425de00010014.pdf
- /2/ Richtlinie 2004/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (ABl. L 41 vom 14.02.2003, S. 26).
- /3/ Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L. 345 vom 31.12.2003, S. 90).
- /4/ Gesetz zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes und zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel (Umweltinformationsgesetz – UIG) vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704).

Weitere Grundlagen des Beitrags INSPIRE-GeoZG sind:

- /5/ Entwurf für ein Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz GeoZG), Stand Juni 2008.
- /6/ European Commission (2008): Update to the INSPIRE Workprogramme 2007-2008; status of the Implementing Rules Development. Brüssel. <http://www.ec-gis.org/inspire/reports.cfm>
- /7/ INSPIRE Consolidation Team (2007): INSPIRE Work Programme Transposition Phase 2007-2009. Brüssel. <http://www.ec-gis.org/inspire/reports.cfm>