



DIE EUROPÄISCHE GESETZGEBUNG ALS MOTOR FÜR DAS DEUTSCHE GEOBUSINESS

Kurzfassung

**Im Auftrag des
Bundesministeriums für Wirtschaft und
Technologie**

Rödl & Partner

MICUS
Management Consulting GmbH

ESG
European Society for
eGovernment e.V.

In medias res
Gesellschaft für
Informationstechnologie mbH



online consultants international

DIE EUROPÄISCHE GESETZGEBUNG ALS MOTOR FÜR DAS DEUTSCHE
GEOBUSINESS

DR. MARTIN FORNEFELD

DR. GABY BECKMANN

HENNING FISCHER, RECHTSANWALT, RÖDL & PARTNER GBR

KURZFASSUNG: DER VOLLTEXT DER STUDIE KANN VON DEN SEITEN DER MICUS
GMBH KOSTENLOS HERUNTERGELADEN WERDEN.

WWW.MICUS.DE

MICUS MANAGEMENT CONSULTING GMBH

STADTTOR 1

40219 DÜSSELDORF

☎ 0211 – 30 03 420

INFO@MICUS.DE

STAND

1.06.2010

INHALT

1. Einleitung (Original-Seiten 3-4)	1
2. Die EU-Richtlinien (Original-Seiten 4-15)	2
2.1. Umweltinformationen	2
2.2. Informationsweiterverwendung	2
2.3. Geodateninfrastrukturen	3
3. Analyse der rechtlichen Umsetzung von INSPIRE in Deutschland (Original-Seiten 16-57).....	4
3.1. Bereitstellung von Geodaten nach dem GeoZG	4
3.2. Weiterverwendung von Geodaten nach dem GeoZG	5
3.3. Anwendungsbereich des GeoZG	5
3.4. Bereitstellung von Geodaten nach weiteren Rechtsgrundlagen	6
3.5. Umsetzungsstrategien	6
4. Geschäftsmodelle (Original-Seiten 58-68)	7
4.1. GeoBusiness Markt.....	7
4.2. Bisherige Geschäftsmodelle.....	8
4.3. Künftige Geschäftsmodelle	9
5. GIW-Projekte (Original-Seiten 68-73)	10
5.1. GeoRohstoff.....	10
5.2. GeoRisiko	10
6. Aufbau der Anwendung GeoBusinessLaw (Original-Seiten 74-81)	11
7. Handlungsempfehlungen (Original-Seiten 82-86)	12

ABBILDUNGSVERZEICHNIS:

Abbildung 1: Die elf Handlungsempfehlungen und ihre Akteure	12
---	----

1. EINLEITUNG (ORIGINAL-SEITEN 3-4)

Der Geoinformationsmarkt ist ein hoch innovativer Markt, dessen Wachstum in Deutschland in den vergangenen Jahren durch dezentrale und wenig transparente Bezugs- und Lizenzbedingungen seitens öffentlicher Datenanbieter behindert wurde. Zahlreiche Aktivitäten der Europäischen Kommission lassen darauf hoffen, dass sich die Zugangs- und Weiterverwendungsmöglichkeiten ins-besondere für Geodaten in Zukunft erheblich verbessern werden und dies den Geoinformationsmarkt auch in Deutschland beflügeln wird.

Die Studie nimmt eine **Einordnung** der einzelnen **Rechtsgrundlagen** vor und stellt insbesondere die Chancen und Möglichkeiten der Gesetze für die Aktivierung des deutschen Geoinformationsmarktes dar. Im Mittelpunkt der rechtlichen Analyse steht das **Geodatenzugangsgesetz** (GeoZG) des Bundes, welches die INSPIRE-Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft (EG) in nationales Recht umsetzt. Das GeoZG stellt aufgrund seiner weitgehenden Bestimmung hinsichtlich der Art und Weise der technischen Bereitstellung von Geodaten die wirtschaftlich relevante Rechtsvorschrift für das GeoBusiness dar.

Die Veränderungen in den **Geschäftsmodellen** der nutzenden Wirtschaft, die sich durch die geänderten Rechtsgrundlagen ergeben können, werden aufgezeigt und deren Auswirkungen abgeschätzt. Ferner werden die Geschäftsmodelle, die im Rahmen der Leitprojekte der Kommission für Geoinformationswirtschaft (GIW-Kommission) betrieben werden, analysiert.

Die Ergebnisse der rechtlichen Analyse werden in Form einer WebGIS-Anwendung „**GeoBusinessLaw**“ aufbereitet. Diese beinhaltet zum einen eine kartenbasierte Abfrage zahlreicher Informationen zum Thema Rechtsgrundlagen auf europäischer und deutscher Ebene. Darüber hinaus wird ein **Web-Prüf-Tool** angeboten. Hiermit können sich Interessierte über Zugangsmöglichkeiten, -schränken sowie Weiterverwendungsmodalitäten verschiedener Geodatenätze informieren.

Abschließend werden elf **Handlungsempfehlungen** zur Aktivierung des deutschen GeoBusiness formuliert.

2. DIE EU-RICHTLINIEN (ORIGINAL-SEITEN 4-15)

2.1. UMWELTINFORMATIONEN

Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (2003/4/EG) trat am 14.02.2003 in Kraft. In ihr wird die Gewährung und Ausgestaltung eines Anspruchs der Öffentlichkeit gegenüber informationspflichtigen Stellen auf Herausgabe von Informationen mit Umweltrelevanz behandelt. Damit soll behördliche Transparenz geschaffen sowie eine gewisse Kontrollfunktion der Öffentlichkeit im Sinne einer positiven Einflussnahme auf den Umweltschutz ermöglicht werden. Die Förderung der kommerziellen Weiterverwendung umweltbezogener Informationen wird mit der Richtlinie nicht explizit angestrebt.

Die Umsetzung in Deutschland erfolgt durch das Umweltinformationsgesetz (UIG), das am 14.02.2005 in Kraft trat. Bis Oktober 2009 erfolgte die Umsetzung in die Ländergesetze.

2.2. INFORMATIONSWEITERVERWENDUNG

Am 17.11.2003 haben das Europäische Parlament und der Rat eine Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) verabschiedet (Richtlinie 2003/98/EG).

Hintergrund der Richtlinie ist das Ziel der Europäischen Union, die informations- und wissensbasierte Wirtschaft als Basis für ein nachhaltiges Wachstum, hohe Beschäftigungsraten und eine anhaltend hohe Lebensqualität zu fördern. Unklarheiten hinsichtlich der Zugangs- und Weiterverwendungsrechte gerade von öffentlichen Informationen (Public Sector Information – PSI) haben dazu geführt, dass sich das volle Wirtschaftspotenzial bisher nicht entfalten konnte.

Mit der PSI-Richtlinie sollen Hindernisse, die der privatwirtschaftlichen Nutzung von PSI im Binnenmarkt entgegenstehen, abgebaut werden. Aus der PSI-Richtlinie leitet sich keine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten ab, den Zugang zu PSI zu gestatten. Eine Evaluierung der PSI-Richtlinie in 2008 ergab, dass die Mitgliedstaaten mit der Richtlinie zufrieden sind. Die Weiterverwender hingegen beklagen sich über hohe Preise, restriktive Lizenzvergaben und fehlende Informationen über die Verfügbarkeit von PSI. Es wird insbesondere die Vergabe von Exklusivrechten und die geringe Bereitschaft der Behörden zur Senkung von Preisen kritisiert.¹

Der Markt für PSI ist – laut Untersuchung - zwischen 2002 und 2007 insbesondere in drei Bereichen deutlich gewachsen: im geographischen Sektor um 350%, im meteorologischen Sektor um 70% und im juristischen Sektor um 40%.²

¹ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors – Überprüfung der Richtlinie 2003/98/EG - vom 07.05.2009, [SEC (2009) 597], S. 13.

² Vgl. MICUS-Studie: Assessment of the Re-use of Public Sector Information in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal and Administrative Information Sector, 2009.

Die PSI-Richtlinie wurde in Deutschland 2006 mit dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) umgesetzt. Der Anwendungsbereich des IWG erstreckt sich auf alle bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen, wodurch „ein Informationsverschaffungsanspruch gegenüber öffentlichen Stellen nicht besteht“.³ Das heißt: „Öffentliche Stellen sind nicht verpflichtet, Informationen zu erstellen, Anpassungen vorzunehmen oder die Erstellung von bestimmten Informationen für ihre Weiterverwendung fortzusetzen.“

2.3. GEODATENINFRASTRUKTUREN

Noch bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich Verfügbarkeit, Qualität und Zugänglichkeit von raumbezogenen Daten. Mit INSPIRE soll eine europäische Geodateninfrastruktur (GDI) geschaffen werden, in der Austausch und gemeinsame Nutzung von interoperablen Geodaten und -diensten über verschiedene Verwaltungsebenen und Sektoren hinweg einheitlich ermöglicht wird.

INSPIRE bedeutet „Infrastructure for Spatial Information in Europe“ und ist gleichbedeutend mit der EU-weit aufzubauenden GDI. Die Grundlagen zur Schaffung dieser GDI wurden in der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.03.2007 gelegt. Die Richtlinie umfasst 34 Themenfelder, die für eine gelebte, integrative Umweltpolitik in der EU notwendig sind. In Deutschland wurde im November 2003 vom Bundeskanzleramt sowie den Staats- und Senatskanzleien der Länder der Aufbau einer GDI Deutschland (GDI-DE) als ebenenübergreifendes Projekt zwischen Bund, Ländern und Kommunen beschlossen.

Um die Integration der nationalen Infrastrukturen in INSPIRE zu fördern, sollen die Mitgliedstaaten über ein von der Kommission zentral verwaltetes Geo-Portal der Gemeinschaft Zugang zu ihren Infrastrukturen bieten. Die erforderlichen Metadaten zur Beschreibung der verfügbaren Geodatenätze und -dienste, zu deren Lieferung die Mitgliedstaaten aufgefordert sind, befinden sich im Aufbau.

Wichtige Komponenten der verwaltungsebenen-übergreifenden GDI-DE sind eine nationale Geodatenbasis als Datengrundlage, Geodatendienste, administrative Strukturen zur Koordinierung sowie technische und semantische Standards für Geodaten und Geodatendienste.

Wenn auch die INSPIRE-Richtlinie vorrangig darauf zielt, Geodaten öffentlicher Stellen für andere öffentliche Stellen nutzbar zu machen, so gewährt sie auch der Öffentlichkeit den Zugang zu öffentlich erhobenen Daten. Hinsichtlich der Weiterverwendung dieser Daten gilt die INSPIRE-Richtlinie unbeschadet der PSI-Richtlinie. Die Ziele der PSI-Richtlinie sind als Ergänzung zu verstehen.

³ BT-Drs. 16/2453 v. 25.08.2006, zu § 1.

3. ANALYSE DER RECHTLICHEN UMSETZUNG VON INSPIRE IN DEUTSCHLAND (ORIGINAL-SEITEN 16-57)

Das untersuchungsleitende Interesse der vorliegenden Studie liegt in der Fragestellung, ob die europäische Gesetzgebung als Motor für das deutsche GeoBusiness dienen kann. Im Fokus der rechtlichen Analyse stehen daher die Geodatenzugangsgesetze (GeoZG) des Bundes und der Länder, welche die INSPIRE-Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft in nationales Recht umsetzen. Die Geodatenzugangsgesetze stellen, aufgrund ihrer weitgehenden Bestimmungen hinsichtlich der (technischen) Art und Weise der Bereitstellung von Geodaten, die wirtschaftlich relevante Rechtsvorschrift für das GeoBusiness dar.

3.1. BEREITSTELLUNG VON GEODATEN NACH DEM GEOZG

Mit der Anordnung des Aufbaus einer digitalen, interoperabel vernetzten Geodateninfrastruktur in Verbindung mit einer umfassenden Verpflichtung zur öffentlichen Bereitstellung von Geodaten und Geodatendiensten schaffen die Geodatenzugangsgesetze von Bund und Ländern entscheidende Voraussetzungen für eine breite Erschließung des wirtschaftlichen Potenzials von Geodaten.

Ein berechtigtes Interesse an Bezug und Nutzung der Geodaten ist nicht erforderlich und dementsprechend auch nicht seitens des Nutzers darzulegen. Wegen der allgemeinen Bereitstellungsverpflichtung ist auch ein Antragsfordernis für die Datenbereitstellung im Sinne des Umweltinformationsgesetzes (UIG) obsolet. Das GeoZG setzt insoweit die mit der Neufassung des UIG vom 22.12.2004 u. a. verfolgte Strategie der Ausweitung der proaktiven Bereitstellung von Informationen seitens der zuständigen Stellen konsequent fort (vgl. hierzu § 10 UIG n. F.).

Die gesetzliche Bereitstellungsverpflichtung gemäß § 11 GeoZG lässt im Grundsatz keinen Raum für einen behördlichen Entscheidungsvorbehalt betreffend die Weiterverwendung der Geodaten (zweckfreie Bereitstellung der Geodaten ohne Weiterverwendungsvorbehalt).

Das Geodatenzugangsgesetz definiert hierbei auch gewisse **Mindeststandards bezüglich der technischen Bereitstellung von Geodaten**.

Die geodatenhaltenden Stellen haben hierbei mindestens die folgenden Dienste bereitzustellen:

- **Suchdienste** (für Metadaten von Geodaten und Geodatendiensten),
- **Darstellungsdienste**, mit den Funktionen, die Geodaten anzuzeigen, navigieren, vergrößern/verkleinern, verschieben und Daten zu überlagern,
- **Downloaddienste**,
- **Transformationsdienste**, zur geodätischen Umwandlung von Geodaten.

Desweiteren müssen die oben stehenden Dienste über elektronische Netzwerke öffentlich verfügbar sein (§ 6 Abs. 2 GeoZG). Dies erzwingt nach heutigem Stand der Technik die Nutzung des Internets als Plattform.

3.2. WEITERVERWENDUNG VON GEODATEN NACH DEM GEOZG

Die Auslegung des GeoZG ergibt, dass der Gesetzgeber mit der allgemeinen Bereitstellungspflicht zugleich auch eine positive Entscheidung zugunsten der Möglichkeit der Weiterverwendung der Geodaten treffen wollte.

Die Geodaten bzw. Dienste im Sinne des GeoZG sind somit grundsätzlich in weiterverwendbarer Form über ein Geoportal bereitzustellen. Ein behördlicher Ermessensspielraum, **ob** die Weiterverwendung - sei sie kommerziell oder nicht - zugelassen wird, besteht angesichts dieser Entscheidung des Gesetzgebers nicht. Mit anderen Worten besteht faktisch ein Kontrahierungszwang.

Die zuständige Behörde hat indes auf nachgelagerter Ebene zu entscheiden, ob sie die betreffenden Daten vollständig frei abgibt oder aber den Bezug und die Nutzung von Geldleistungen und Vereinbarung bestimmter Nutzungsbedingungen abhängig macht (Ebene des „**wie**“, vgl. § 13 Abs. 1 GeoZG). Such- und Darstellungsdienste sind grundsätzlich kostenfrei anzubieten. Für die Vertragsabwicklung sind elektronische Services vorzusehen (ePayment).

Die Einzelheiten zu Nutzungsbedingungen und Preisgestaltung werden im Verordnungswege durch die zuständigen Ressorts auf Ebene des Bundes und der Länder festgelegt.

Als Rahmen für die Umsetzung sind jedenfalls die gesetzlichen Mindeststandards des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG) zu beachten:

- Die Nutzungsbestimmungen müssen danach verhältnismäßig sein und dürfen insbesondere die angestrebte Nutzung im Ergebnis nicht unmöglich machen und/oder zu einer Wettbewerbsverzerrung führen (§ 4 Abs. 2 IWG).
- Für die Kalkulation der Geldleistungen sind die Obergrenzen gemäß § 4 Abs. 3 IWG zu beachten.
- Es gilt das Prinzip der Gleichbehandlung, d. h. im Wesentlichen gleiche Sachverhalte sind auch betreffend Bepreisung und Nutzungsbestimmungen gleich zu behandeln.
- Nutzungsbestimmungen und Entgelte sind im Voraus festzulegen und elektronisch zu veröffentlichen (§ 4 Abs. 4 IWG).

Ferner sind im Zuge der Umsetzung die einschlägigen INSPIRE - Verordnungen der EU zu beachten (z. B. zu den Netzdiensten). Diese gelten in Deutschland (und den übrigen Mitgliedstaaten) unmittelbar und sind daher zwingend zu berücksichtigen.

Eine zielführende, insbesondere auch die Interessen der Wirtschaft berücksichtigende Ausgestaltung der technischen und kommerziellen Durchführungsbestimmungen ist von entscheidender Bedeutung für die Erreichung der gesetzgeberischen Ziele einschließlich der Aktivierung der Potenziale für das Geobusiness.

3.3. ANWENDUNGSBEREICH DES GEOZG

Betreffend den sachlichen Anwendungsbereich deckt das GeoZG praktisch wesentliche Geodaten Themen ab. Der besondere Mehrwert gegenüber dem Status quo liegt dabei in der massiv verbesserten Verfügbarkeit von Geofachdaten, die exklusiv bei öffentlichen Stellen vorliegen sowie in der Bereitstellung von Metada-

ten, die Voraussetzung sind für eine schnelle Auffindbarkeit der Geodaten über elektronische Suchdienste/Kataloge.

Eine wesentliche Herausforderung birgt die praxisingerechte Handhabung der Regelungen zu den Einschränkungen der Bereitstellung von Geodaten z. B. aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder wegen des Schutzes personenbezogener Daten und Geschäftsgeheimnisse etc. (§ 12 GeoZG). Die Prüfungs- und Entscheidungslast ist insoweit den geodatenhaltenden Stellen zugewiesen. Es ist unklar, nach welchen Kriterien im Kontext des GeoZG, das eine Bereitstellung von Geodaten ohne Ansehung des Einzelfalls impliziert, das Vorliegen der Bereitstellungsschranken geprüft werden soll. Mit Blick auf die Wesentlichkeit der Entscheidung und die Entlastung der geodatenhaltenden Stellen wäre eine Regelung dieser Fragen, z. B. in Form eines Kataloges grundsätzlich nicht bereitzustellender Daten, durch die Verordnungsgeber angezeigt. Eine ausdrückliche Verordnungsermächtigung hierzu sieht das GeoZG indes nicht vor.

Im Übrigen sind insbesondere die Fragen des Schutzes personenbezogener Daten im Lichte des GeoZG neu auszuloten.

3.4. BEREITSTELLUNG VON GEODATEN NACH WEITEREN RECHTSGRUNDLAGEN

Grundsätzlich können sich aus weiteren Rechtsquellen Verpflichtungen zur Bereitstellung von Geodaten ergeben. Die Bereitstellung erfolgt aber insoweit - anders als beim GeoZG - in der Regel nur auf Antrag einer Person/eines Unternehmens.

So eröffnet das **Umweltinformationsgesetz (UIG)** in § 3 Abs. 1 einen freien Zugang zu Umweltinformationen. Dies können z. B. Informationen über den Zustand von Luft, Atmosphäre, Boden oder Wasser sein (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG).

Auch weitere **fachrechtliche Vorschriften** können als Grundlage für die Bereitstellung von Geodaten in Betracht gezogen werden. Beispielhaft sind hier die Grundbuchordnung (§ 12 Abs. 1; Anspruch auf Einsichtnahme), das Vermessungs- und Katastergesetz NRW (§ 5 Abs. 1; Zugang und Nutzung von Geobasisdaten) oder das Denkmalschutzgesetz NRW (§ 3 Abs. 5; Anspruch auf Einsichtnahme der Denkmalliste) zu nennen.

Das **Informationsfreiheitsgesetz (IFG)** regelt den Zugang zu amtlichen Informationen (§ 1 Abs. 1 S. 1 IFG). Soweit es sich bei den nachgefragten Geodaten um amtliche Informationen im Sinne des IFG handelt, kann sich auch hieraus eine Bereitstellungsverpflichtung der geodatenhaltenden Stelle ableiten.

Das **Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)** begründet keine Verpflichtung zur Bereitstellung der Behörden zur Bereitstellung von Informationen. Es regelt dem Wortlaut nach alleine die Weiterverwendung von Informationen. Das IWG baut insofern auf bestehende Zugangsregeln auf und soll deren Normen unberührt lassen.

3.5. UMSETZUNGSSTRATEGIEN

Nach dem gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung ist davon auszugehen, dass die Umsetzung von INSPIRE in Deutschland trotz der zwischen Bund und Ländern verteilten Gesetzgebungskompetenz zu einer weitgehend kohärenten Rechtslage

führt. Die damit verbundene Transparenz und Planungssicherheit für interessierte Unternehmen bezogen auf das gesamte Bundesgebiet ist die Basis für die Aktivierung des bestehenden Marktpotenzials. Trotz einiger Abweichungen vom GeoZG des Bundes auf Ebene der Länder ist unter dem Strich ein hohes Maß an Übereinstimmung festzustellen. Die Chancen für eine größtmöglich Einheitlichkeit bei den Bestimmungen betreffend Datenspezifikation, sonstige technische Spezifikationen, Bepreisung und Nutzungsbestimmungen etc. werden dadurch befördert, dass diese Durchführungsbestimmungen nicht im Ermessen der datenhaltenden Stelle stehen, sondern im Ordnungswege festgesetzt werden. Dadurch wird zumindest innerhalb der einzelnen Länder und des Bundes jeweils eine weitgehend einheitliche Verwaltungspraxis garantiert. Durch die Hochzoning des Abstimmungsprozesses auf die Ebene der Landesregierungen / Bundesregierung werden ferner die Chancen für die Implementierung länderübergreifend einheitlicher Durchführungsbestimmungen deutlich verbessert.

Die Kohärenz hinsichtlich technischer und organisatorischer Umsetzung der nationalen Geodateninfrastruktur einschließlich der Vorbereitung der Durchführungsverordnungen auf allen staatlichen Ebenen kann durch das Instrument eines gemeinsamen Lenkungsorgans des Bundes und der Länder sichergestellt werden (vgl. § 10 Abs. 1 GeoZG, GDI-DE).

Ein wesentliches Handlungsfeld bei der Organisation der Geodateninfrastruktur wird sicherlich die Frage der Zuständigkeiten für Vertragsabschlüsse und deren Abwicklung sein. Im Grundsatz sind hierfür die geodatenhaltenden Stellen zuständig. Aus Sicht der Nutzer ist indes eine möglichst kleine Anzahl an Vertragspartnern anzustreben, z. B. ein Vertragspartner auf Bundesebene und pro Bundesland. Hierzu ist ein gemeinsames Verständnis und ein geeignetes vertragliches bzw. gesellschaftsrechtliches Modell zu entwickeln.

4. GESCHÄFTSMODELLE (ORIGINAL-SEITEN 58-68)

4.1. GEOBUSINESS MARKT

Der GeoBusinessmarkt lässt sich in die Teilbereiche Navigation und mobile Services, Planungs- und Dokumentationssysteme sowie Geomarketing gliedern.

Der **GeoBusinessmarkt** in Deutschland hat in allen Bereichen seinen Umsatz ausbauen können, insbesondere im Bereich Navigation konnte er seinen Umsatz von 2000 bis 2007 von 350 Mio. Euro auf 728 Mio. Euro mehr als verdoppeln. Das **Marktvolumen** betrug im Jahr 2000 1 Mrd. Euro und stieg bis 2007 um 51 % auf **1,5 Mrd. Euro**. Der GeoBusinessmarkt hat sich insgesamt gut entwickelt, allerdings fand dieses Wachstum größtenteils ohne Beteiligung des öffentlichen Bereichs statt.

Gründe dafür waren die nach wie vor unklare Rechtslage des Datenbezugs und der Weiterverwendung sowie uneinheitliche und zum Teil komplexe Lizenz- und Entgeltregelungen.

4.2. BISHERIGE GESCHÄFTSMODELLE

Bisher konnten sich nur wenige der auf öffentlichen Daten beruhenden Geschäftsmodelle am Markt durchsetzen. Erfolgreiche Produkte mit hohen Absatzzahlen beziehen die benötigten Geodaten meist von privaten Datenanbietern oder substituieren nationale durch internationale Datenanbieter, wie beispielsweise beim Bezug von meteorologischen Daten von US-Wetterdiensten⁴. Fachdaten, die ausschließlich von nationalen öffentlichen Einrichtungen produziert werden, werden von der Wirtschaft bislang kaum für Produkte oder Anwendungen genutzt.

Zwar besteht heute nach Umweltinformations- (UIG) und Informationsfreiheitsgesetz (IFG) prinzipiell ein Anspruch auf Zugang zu einer Vielzahl öffentlicher Daten, das Recht auf Bereitstellung in einer bestimmten Form, vor allem aber der Anspruch auf Weiterverwendung, der gerade für die Wirtschaft essentiell ist, kann aus diesen Gesetzen nicht abgeleitet werden.

Neben der unvollständigen Verfügbarkeit sind es insbesondere auch indirekten Kosten und Transaktionskosten, die für Recherche, Bestellung, Vertragsabschluss, Bezug und Bezahlung anfallen, die die Nutzung öffentlicher Daten für die Wirtschaft uninteressant machen. Uneinheitliche Gebührenordnungen sowie divergente Nutzungs- und Lizenzbestimmungen machen seitens des Nutzers zeit- und personalaufwendige Verhandlungen sowie eine Prüfung der Bestimmungen notwendig. Durch die föderale und fachliche Gliederung der datenhaltenden Stellen ergibt sich eine Vielzahl unterschiedlicher Ansprechpartner, was den Verhandlungsbedarf weiter erhöht. Nur durch ein hohes Engagement Einzelner, oder durch eine gesetzliche Verpflichtung zur Nutzung dieser Daten sind nutzenstiftende Anwendungen zu erwarten.

Auch das Datenmanagement (Datenbezug, -haltung und --aufbereitung) erzeugt hohe Aufwände. Das notwendige technische Fachwissen hierfür muss vorgehalten oder zugekauft werden. Die direkten Kosten der Geodaten sind gegenwärtig für Geschäftsmodelle als problematisch einzuschätzen. Zwar werden viele Geodaten durch die Produzenten kostenlos abgegeben, im Falle einer kommerziellen Nutzung werden zum Teil nur geringe Nutzungsentgelte erhoben. Für andere Geoinformationen werden so hohe Entgelte verlangt, dass eine wirtschaftliche Nutzung dieser Daten nicht erreicht werden kann.

Der Anbieter einer Anwendung oder eines Produkts bezieht öffentliche Daten direkt von der datenproduzierenden Behörde. Lizenz- und Nutzungsbestimmungen sowie Entgeltregelungen werden einzeln verhandelt. Je nach geliefertem Format und Lizenzbestimmung müssen zusätzliche Regelungen über die Aktualisierung der Daten ausgehandelt werden. Bevor die Geodaten genutzt werden können, werden sie vom Weiterverwender aufbereitet.

Viele der bestehenden Geo-Anwendungen werden als proprietäre, geschlossene Anwendungen entwickelt und entsprechen damit meist keinem allgemeinen Standard. Eine Interoperabilität mit anderen Systemen ist darum nicht gegeben, Umgekehrt ist auch die Integration von Geodaten oder Anwendungen anderer Dienstleister nicht ohne weiteres möglich.

Zwischen der Ebene der Datenproduzenten und der der Weiterverwender konnten sich nur wenige Service Provider am Markt etablieren. Diese Dienstleister wären in

⁴ Assessment of the Reuse of PSI, MICUS EU 2009

der Lage, sich auf das Datenmanagement zu spezialisieren und den Weiterverwendern die Daten maßgeschneidert und aufbereitet beispielsweise in WM/WF-Service-Diensten (WM = Web Map, WF = Web Feature) anzubieten und so Synergien bei der Datenbeschaffung zu nutzen. Jedoch ist selbst für ein spezialisiertes Unternehmen dieser Aufwand zu hoch. Nutzungsbedingungen sind in der Regel von der Nutzungsweise des Endnutzers abhängig. Jeder Vorgang muss einzeln betrachtet werden und Synergien sind kaum zu heben.

4.3. KÜNFTIGE GESCHÄFTSMODELLE

War bislang durch IFG und UIG lediglich der Zugang zu Geoinformationen geregelt, enthält INSPIRE und deren Umsetzung in nationales Recht durch das GeoZG und die entsprechenden GDI-Gesetze der Länder, sowohl ein Recht auf Bereitstellung der Informationen in weiterverwendbarer Form, als auch einen grundsätzlichen Anspruch auf Weiterverwendung. Bis 2014 müssen vorhandene Geodaten und Geodatendienste aus 34 Themengebieten durch die öffentlichen Stellen zur Weiterverwendung bereitgestellt werden. In den Durchführungsbestimmungen zu den Gesetzen werden hierfür Mindeststandards festgelegt. Es sind Download- und Direct-Access-Dienste sowie die Bereitstellung der Geodaten in interoperabler Form vorgesehen. Durch diese Änderungen kann sich sowohl die Quantität (Angebot) als auch die Qualität (Formate) der Geodaten verbessern.

Zunehmend wird Kartenmaterial neben der gedruckten Version auch online als Datensatz zur Verfügung gestellt. Die Abgabe verlagert sich von Karten über Daten hin zu Diensten. Durch zentralen Geoportale (§ 9 Abs 2 GeoZG) kann der Zugang zu Fach- und Metadaten vereinfacht und die Transaktionskosten reduziert werden.

Wie viele dieser Plattformen entstehen, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend bewertet werden. **Um Ansprechpartner und Transaktionskosten gering zu halten, wäre eine bundesweite Plattform anzustreben.** Denkbar ist auch der Betrieb von je einem Geoportal pro Land, die in einem Dachportal beim Bund zusammen laufen.

INSPIRE kann hier als Impuls für die Behörden wirken, die Datenvorhaltung grundsätzlich neu aufzustellen und Daten freiwillig anzubieten, die nicht im GeoZG verpflichtend vorgeschrieben sind. Der Kundenkreis kann erweitert, Innovationen bei Dritten gefördert und somit Standortvorteile gesichert werden. Durch Dritte erstellte Anwendungen können auf Grundlage öffentlicher Daten z. B. in den Bereichen Freizeit, Stadtmarketing oder auch Sicherheit und Ordnung neue Märkte eröffnen. Zudem ist für Behörden die freiwillige Bereitstellung von Geodaten auch unter dem Aspekt des Asset Buildings zu sehen: Je mehr Daten zugänglich gemacht werden, desto mehr Vermögen kann in den Bilanzen der Behörden eingestellt werden. Darüber hinaus könnten auch private und ggf. öffentliche Anwendungen, die auf öffentlichen Daten aufbauen, in gleicher Weise über eine Plattform verfügbar gemacht werden.

Die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Entgeltregelungen ist für Behörden eine Gelegenheit, die Berechnungsgrundlage neu aufzustellen. Bisher werden zur Bepreisung meist die Kosten der Datenerstellung herangezogen. Künftig könnten sich die Behörden hierbei vermehrt an den Kosten der Abgabe orientieren.

Aus Sicht der Wirtschaft werden Verbesserungen vor allem in den Bereichen Verfügbarkeit, Transaktionskosten und Lizenz- und Datenkosten erwartet. Neue Geschäftsmodelle werden dann durch die zur Weiterverwendung bereitgestellten Geodaten und Geodatendienste der mindestens 34 Themen ermöglicht. Bestehende Ideen, die bislang auf Grund der hohen Aufwände im Datenbezug und der -haltung sowie der teilweise hohen Datenkosten nicht zum Zuge kamen, können nun wirtschaftlich umgesetzt werden.

Ausgehend von der starken Wachstumsdynamik des Geodatenmarktes (51 % zwischen 2000 und 2007) kann ein hohes Wachstumspotential für die nutzende Wirtschaft dann erwartet werden, wenn die Geodatenzugangsgesetze ihren vollen Wirkumfang erreicht haben. Der Nachholbedarf in der Nutzung öffentlicher Daten sowie der Bedarf, der durch neue technische Entwicklungen entsteht, ist hoch. Hier sind vor allem Entwicklungen wie die zunehmende Marktdurchdringung von GPS-fähigen Smartphones und die rasante Entwicklung im mobilen Internet zu nennen.

5. GIW-PROJEKTE (ORIGINAL-SEITEN 68-73)

5.1. GEOROHSTOFF

Mit ihrem GIW-Leitprojekt GeoRohstoff unterstützt die GIW-Kommission das vom Industrieverband Steine und Erden Baden-Württemberg e.V. (ISTE) entwickelte Geoinformationssystem GISInfoService. Mit ihm wird den Unternehmen der Branche ein Geoinformationssystem zur Verfügung gestellt, das sowohl den Zugang zu öffentlich verfügbaren Informationen, als auch die Einbindung unternehmensinterner Daten ermöglicht.

Die insgesamt benötigten Daten lassen sich auf rund 1220 Datensätze hochrechnen, die von rund 100 verschiedenen öffentlichen Stellen bezogen werden. Auf Basis der Erfahrungen von drei Projekttagen pro Datensatz entspricht dies einem Aufwand von insgesamt 16 Mannjahren. Angesichts dieses enormen Aufwands wird deutlich, dass auf Basis des bestehenden Rechts, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, eine Entwicklung von neuen eigenen Geschäftsmodellen kaum zu realisieren ist. Daher ist der Aufwand, der allein für den Bezug der Daten betrieben werden muss, heute noch sehr hoch.

Die Umsetzung von INSPIRE bietet hier die Chance, durch eine verbesserte Verfügbarkeit von Geoinformationen und niedrigeren Transaktionskosten die bestehenden Barrieren abzubauen. Hieraus können sich dann auch Geschäftsmodelle für den Mittelstand entwickeln.

5.2. GEORISIKO

Insbesondere für den Bereich der Landwirtschaft spielen Geoinformationen eine herausragende Rolle. Die geographische Lage und Faktoren wie Boden und Relief bestimmen das Ertrags-, wie auch das Schadenspotential maßgeblich mit. Durch die Nutzung dieser Daten können nunmehr neue Versicherungsprodukte mit einer risikoadäquaten Prämiengestaltung entwickelt werden.

Durch den Einsatz des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV), in Zusammenarbeit mit der GIW-Kommission können die Daten beschafft und den Mitgliedern über die Plattform ZÜRS-Geo zugänglich gemacht werden. Der GDV erfüllt die Aufgaben eines Geoportals.

Insgesamt werden 11 Datensätze (65%) und 6 Dienste (35%) eingebunden. Während sich Geodaten wie die Topographie oder allgemeine Gewässerdaten für das ganze Bundesgebiet über das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) einheitlich in Form eines WMS-Dienstes beziehen lassen, gilt dies für die auf Landesebene erhobenen Daten nur sehr eingeschränkt. Für viele der benötigten Themengebiete, wie beispielsweise Überschwemmungsgebiete, gibt es keine bundesweiten Datensätze. Es wurden vom GDV über 200 Wasserwirtschaftsämter und vergleichbare Organisationen angesprochen. Mittlerweile stehen, gefördert durch das Projekt, diese Daten zum Teil auch auf Landesebene zur Verfügung.

6. AUFBAU DER ANWENDUNG GEOBUSINESSLAW (ORIGINAL-SEITEN 74-81)

Die Ergebnisse dieser Studie sind im Internet verfügbar. Unternehmen, Bürger und die Verwaltung können über das Portal www.geobusiness.org die rechtlichen Grundlagen und Informationen über den Zugang und die Weiterverwendung von Geoinformationen abrufen.

GeoBusinessLaw stellt für jedes Land - auf Basis von digitalen Karten wählbar - Antworten auf die folgenden Fragestellungen:

- Welche Richtlinien existieren?
- Wie sind die Richtlinien in den einzelnen Ländern umgesetzt?
- Welche Gesetze gibt es?
- Welche Behörde kann als Informationsquelle dienen?

bereit, sofern verfügbar. Die Anwendung gliedert sich in die Schwerpunktbereiche: Richtlinien, Datencluster und Geschäftsmodelle.

Zusätzlich zu den Schwerpunktbereichen bietet GeoBusinessLaw mit seinem Web-Prüf-Tool einen schnellen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich des Zugangs und der Weiterverwendung einzelner Geodatensätze.

Der Check zeigt den möglichen Rechtsschutz hinsichtlich des Anspruchs auf Zugang und Weiterverwendung von Geodaten auf, ersetzt aber nicht die Rechtsberatung.

Das Web-Prüf-Tool **GeoBusinessLaw-Check** bietet zwei Abfrage-Szenarien zur Auswahl:

- Szenario 1: Abfrage des Anspruchs
Das Szenario gibt Hinweise darauf, für welche Geodatensätze mögliche Ansprüche auf Bereitstellung und Weiterverwendung nach dem GeoZG bestehen.
- Szenario 2: Abfrage der Rechte
Das Szenario informiert den Nutzer über Rechtsschutzmöglichkeiten auf Basis einer rechtlichen Anspruchsgrundlage.

Die zwei unterschiedlichen Frage-Szenarien richten sich sowohl an GeoBusiness-Laien als auch an einen Personenkreis, der sich bereits mit der Thematik befasst hat und nun weitergehende, speziell den Rechtsweg betreffende, Fragen hat.

7. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN (ORIGINAL-SEITEN 82-86)

Aus den Betrachtungen zur europäischen Gesetzgebung als Motor für das deutsche GeoBusiness lassen sich 11 Handlungsempfehlungen ableiten.

1. Bundes- und Länderverordnungen **synchronisieren**
 2. GeoZG als **Impuls** für den Aufbau einheitlicher GeoPortale **nutzen**
 3. Neue Grundlagen für **Entgeltregelungen** entwickeln
 4. Wirtschaftliche **Anreize zur Datenabgabe** schaffen
 5. Daten für die **Bilanzierung** nutzen
 6. **Plattform für privatwirtschaftliche Nutzung** öffentlicher Daten und Anwendungen **schaffen**
 7. Liste der **Daten** im GeoZG **erweitern**
 8. Deutsche Plattform als internationales **Kooperationsinstrument**
 9. **Mediation** als Begleitung des INSPIRE-Prozesses **vorsehen**
 10. **Ausnahmen** in Verordnungen **regeln**
 11. **Daten, Dienste und Anwendungen** durch Verordnungsgeber **klar abgrenzen**
- die für die einzelnen Akteure unterschiedlich stark gelten:

Die elf Handlungsempfehlungen in Stichworten:	Verordnungen synchronisieren	GeoZG als Impuls für Geoportalaufbau nutzen	Entgeltregelungen	Anreize zur Datenabgabe	Bilanzierung	Plattform für privatwirtschaftliche Nutzung schaffen	Daten erweitern	Plattform Kooperation	Mediation vorsehen	Ausnahmen regeln	Daten, Dienste, Anwendungen klar abgrenzen
Akteure:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Verwaltung	O	X		O			X		X	X	X
Politik	X		O			X	O	X			
Wirtschaft		O	X	X	X	O	O				

Legende: X entspricht einer Handlungsempfehlung für „Federführer“

O entspricht einer Handlungsempfehlung für „aktive Partner“

Abbildung 1: Die elf Handlungsempfehlungen und ihre Akteure