

Professor Dr. Mario Martini und Forschungsreferent Dr. Matthias Damm *

Der Zugang der Öffentlichkeit zu hochauflösenden Satellitenbildern

Die dramatische Hochwasserkatastrophe vom Frühsommer 2013 wird die Betroffenen und die Politik noch lange beschäftigen. Überschwemmungsoffer müssen ihre Häuser instand setzen, Versicherungen die Schäden regulieren. Sowohl zur Bekämpfung des Hochwassers als auch zur Schadensabwicklung waren hochauflösende Satellitenbilder von enormer Bedeutung. Sie stehen in reicher Zahl zur Verfügung – bislang allerdings fast nur für den Behördengebrauch. Eigentümer und Versicherungsunternehmen haben ihr Interesse an einer Nutzung kundgetan. Ob und unter welchen Voraussetzungen sie einen gesetzlich verbürgten Anspruch auf eine kostenfreie Zurverfügungstellung der Daten haben, ist noch ungeklärt.

I. Kompetenz zur satellitengestützten Fernerkundung

1. Bedeutung der Fernerkundung

Von *Sokrates* ist der Satz überliefert: „Könnten wir uns über die Erde erheben, würden wir die Welt, in der wir leben, verstehen.“ Zu seiner Zeit noch ein Traum bietet uns die heutige Fernerkundung umfassende Möglichkeiten, uns sprichwörtlich über die Erde zu erheben. Satellitendaten eröffnen vielfältige Möglichkeiten hilfreicher technischer Anwendungen – von der Routenplanung über die Wettervorhersage, die Umweltbeobachtung bis zum Katastrophenschutz. Die Kompetenz, den alten sokratischen Traum Realität werden zu lassen, ist im Mehrebenensystem zwischen den Kompetenzträgern, namentlich der Europäischen Union (unten I 2) sowie dem Bund und den Ländern (unten I 3) geteilt. Die Zuweisung der Kompetenz entscheidet darüber, wer richtiger Adressat eines Anspruchs auf Freigabe von Satellitendaten ist.

2. Kompetenz der EU für die Raumfahrt

Art. 189 I AEUV gesteht der EU eine – in ihrer Reichweite beschränkte – Kompetenz für den Bereich der Raumfahrt zu:

Die Union arbeitet zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts, der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und der Durchführung ihrer Politik eine europäische Raumfahrtspolitik aus (Satz 1). Zu diesem Zweck kann sie gemeinsame Initiativen fördern, die Forschung und technologische

* Der Autor *Martini* ist Lehrstuhlinhaber an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er leitet das vom Bundesministerium des Innern (BMI) finanzierte Drittmittelprojekt „Nutzungsbestimmungen für Geodaten“. Der Autor *Damm* ist Mitarbeiter in diesem Projekt. Alle Hyperlinks in diesem Aufsatz wurden zuletzt am 30.10.2013 eingesehen.

Entwicklung unterstützen und die Anstrengungen zur Erforschung und Nutzung des Weltraums koordinieren (Satz 2).

Die Norm bildet aber lediglich die Basis für koordinierende, unterstützende und ergänzende Maßnahmen: Die Raumfahrtpolitik unterfällt zwar der geteilten Zuständigkeit (Art. 4 III AEUV); eine Ermächtigungsgrundlage (wie sie bspw. Art. 182 V AEUV für die Bereiche Forschung und technologische Entwicklung bietet) enthält Art. 189 AEUV allerdings nicht – Absatz 2 der Norm schließt sogar explizit jegliche Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften aus¹. Dies entspricht dem Interesse einflussreicher Mitgliedstaaten, die Raumfahrtpolitik zumindest teilweise über die zwischenstaatliche Europäische Weltraumorganisation (ESA)² zu koordinieren: Die Mitgliedstaaten bestimmen so die Raumfahrtaktivitäten und können sich sowohl der Union als auch der ESA bei deren Koordinierung bedienen³.

3. Nationalstaatliche Kompetenzverteilung

Das Grundgesetz weist die Raumfahrt nicht als eigenen Kompetenztitel aus. Die in Art. 30, 70 I GG angelegte Kompetenzverteilung legt eine Kompetenz der Länder für diesen Bereich nahe. Dies wäre jedoch mit fragwürdigen Konsequenzen, namentlich 16 gegebenenfalls unterschiedlichen Raumfahrtgesetzen der Länder, verbunden. Ein föderales „space race“ entspricht nicht der Intention des Grundgesetzes. Ein Teil der Literatur legt aus diesem Grund die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Luftverkehr (Art. 73 I Nr. 6 GG) extensiv aus: Die Luftfahrt umfasse auch die Raumfahrt⁴.

Eine Stütze findet diese Sichtweise darin, dass der Parlamentarische Rat bei Schaffung des Grundgesetzes die Raumfahrt noch nicht im Blick hatte und die Formulierung des Art. 7 Nr. 19 WRV („Verkehr mit Kraftfahrzeugen [...] in der Luft“)⁵ ebenfalls weit verstanden wurde. Für dieses Ergebnis streitet auch ein Erst-recht-Schluss: Wenn der Verfassungsgeber dem Bund die Luftfahrt überantwortet, weil nur der Bund diese Materie sachgerecht regeln kann, so gilt dies erst recht für die Raumfahrt⁶.

¹ *Schraft-Huber*, in: *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, 4. Aufl. (2012), Weltraumpolitik, Europäische, III.

² Die ESA entstand als zwischenstaatliche Sonderorganisation und arbeitet mit der EU im Zuge eines Rahmenabkommens (ABIEU Nr. L 261 v. 6. 8. 2004, S. 64) zusammen. Von besonderer Bedeutung ist der in Art. 8 des Abkommens vorgesehene Weltraumrat, der die Koordinierung und Erleichterung von Kooperationsmaßnahmen durch regelmäßige gemeinsame Sitzungen des Rates der Europäischen Union und des Rates der ESA auf Ministerebene ermöglicht. Ein gutes Beispiel der Zusammenarbeit von ESA und EU ist das Europäische Erdbeobachtungsprogramm Copernicus (früher GMES), vgl. COM(2013) 312 final vom 12. Juli 2013 und COM(2013) 805 final vom 20. November 2013.

³ *Schraft-Huber*, in: *Bergmann* (o. Fußn. 1), III.

⁴ Vgl. *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. (2012), Art. 73 Rdnr. 22.

⁵ Abgedruckt bei *Kunig*, in: v. *Münch/Kunig*, GG, 6. Aufl. (2012), Art. 74, im Anschluss an den Artikel.

⁶ Vgl. *Heintzen*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), GG, 5. Aufl. (2005), Art. 73 Rdnr. 58.

Diesen Begründungswegen steht freilich der Wortlaut der Vorschrift im Wege. Luftfahrt bezeichnet nach dem allgemeinen Sprachgebrauch den Transport durch den Luftraum, also jenen Bereich der Erdatmosphäre, in dem die Zusammensetzung der Luft nahezu konstant ist (d. h. die Homosphäre)⁷. Anders lässt sich „Luftfahrt“ in Art. 73 I Nr. 6 GG nur dann lesen, wenn man den Sinn der Bezeichnung in der Abgrenzung zum Bodenverkehr erschöpft sieht. Sie erfasst dann, entsprechend dem historischen Verständnis, alles, was über der Erdoberfläche stattfindet.

Raumfahrzeuge müssen zwar zunächst den Luftraum durchqueren, um ins Weltall zu gelangen, was eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs legitimieren kann⁸. Raumfahrt findet aber nur kurze Zeit im Luftraum statt, danach im davon zu unterscheidenden Weltraum. Außerdem dient sie anderen Zielen und unterliegt anderen Zwängen⁹. Nach überkommener Anschauung endet auch die nationalstaatliche Kompetenz und beginnt das Völkerrecht mit der Kármán-Linie, welche die Grenze der klassischen Flugleistung des Luftverkehrs beschreibt, also 100 km über der Erdoberfläche¹⁰.

Legt man den Wortlaut eng aus, ist einzig denkbarer Ansatz einer Bundeskompetenz die ungeschriebene Kompetenz kraft Natur der Sache¹¹. Diese besteht lediglich für solche Materien, die ihrer Natur nach allein der Bund sinnvoll regeln kann¹². Dies trifft auf die Raumfahrt zu. Sie setzt erhebliche technische und finanzielle Mittel voraus, welche die wenigsten Bundesländer aufbringen könnten. Außerdem verlangen der Zugang zu internationalen Weltraumbahnhöfen, die Teilnahme in internationalen Gremien und die Überwachung des Weltraums eine gesamtstaatliche Anstrengung.

Der Bund hat von seiner Kompetenz für die Raumfahrt durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge (bspw. den Weltraumvertrag und das Weltraumhaftungsübereinkommen) sowie durch Einzelgesetze, etwa das Satellitendatensicherheitsgesetz und das Raumfahrtaufgabenübertragungsgesetz, Gebrauch gemacht. Ein nationales Weltraumgesetz wie in anderen europäischen Staaten gibt es in Deutschland bisher nicht. Ein solches Gesetz könnte de lege ferenda völkerrechtliche Verpflichtungen besser umsetzen als die aktuelle Rechtslage¹³. Eine Aufnahme der Raumfahrt in den Katalog des Art. 73 I GG ist aus Klarstellungsgründen ebenfalls zu empfehlen¹⁴.

⁷ Vgl. Der Brockhaus multimedial 2006, Stichwort „Atmosphäre“.

⁸ *Kunig*, in: *v. Münch/Kunig* (o. Fußn. 5), Art. 73 Rdnr. 31; vgl. auch *Schoen*, DVBl 1988, 16 (17).

⁹ *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf* (Hrsg.), GG, 12. Aufl. (2011), Art. 73 Rdnr. 66.

¹⁰ Vgl. *Schladebach/Platek*, JuS 2010, 499 (501).

¹¹ Vgl. *Uhle*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), GG, 67. Erg.-Lfg. (2013), Art. 73 Rdnr. 139.

¹² Vgl. *Anschütz*, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), Hdb. des Dt. StaatsR Bd. I, 1930, S. 367.

¹³ Ebenso *Schladebach*, ZRP 2011, 173; a. A. *Wins-Seemann*, ZRP 2012, 92.

¹⁴ So auch *Uhle*, in: *Maunz/Dürig* (o. Fußn. 11), Art. 73 Rdnr. 139.

II. Zugang zu Satellitendaten auf der Grundlage des Geodatenzugangsgesetzes (GeoZG)

Zur Kompetenz des Bundes für die Raumfahrt gehört auch die Erhebung flächendeckender Satellitenbilder. Diese Aufgabe erledigt der Bund unter Zuhilfenahme des Deutschen Luft- und Raumfahrtzentrums (DLR) und des ihm zugeordneten Zentrums für Satellitengestützte Kriseninformation (ZKI).

1. Satellitenbilder als Geodaten

Satellitenbilder geben raumbezogene Informationen, mithin Geodaten i. S. von § 3 I GeoZG, wieder. Auf den Zugang zu solchen Daten hat auf der Grundlage des Geodatenzugangsgesetzes des Bundes¹⁵ grundsätzlich jedermann einen Anspruch, soweit diese sich im Besitz einer geodatenhaltenden Stelle befinden (dazu unten II 2) und es sich um INSPIRE-relevante Daten handelt (unten II 3).

Mit ihren Geodatenzugangsgesetzen setzen der Bund und die Länder¹⁶ die Unionsrichtlinie 2007/2/EG (INSPIRE)¹⁷ in deutsches Recht um. Sie schaffen den legislatorischen Rahmen für eine deutsche Geodateninfrastruktur als Teil einer europäischen Geodateninfrastruktur (§§ 1, 9 I GeoZG). Kernelemente der gesetzlichen Verpflichtungen sind einerseits die interoperable Gestaltung von Geodaten, (diese beschreibenden) Metadaten und Geodatendiensten (§ 8 I GeoZG), andererseits die Errichtung eines öffentlichen Portals („Geoportal.de“; § 9 II GeoZG), über das jedermann auf die Geodaten zugreifen kann.

Im Zuge seiner Initiative „Open Government Data“ ging der Bundesgesetzgeber dabei über den unionsrechtlich vorgegebenen Rahmen hinaus und entschloss sich, die Geoinformationen seiner geodatenhaltenden Stellen der Öffentlichkeit grundsätzlich geldleistungsfrei zur Verfügung zu stellen¹⁸. Die Länder halten bislang demgegenüber an der grundsätzlichen Vergütungspflicht im Wesentlichen unverändert fest. Sie wollen auf die damit verbundenen Haushaltseinnahmen nicht verzichten. Aber auch hier scheint die Front zu bröckeln: So hat Berlin im Oktober 2013 mit einer neuen GeoNutzV das Zugangsregime des Bundes nachvollzogen.

¹⁵ Geodatenzugangsgesetz vom 10. 2. 2009 (BGBl I, 278).

¹⁶ Vgl. BadWürttLGeoZG (BadWürttGBl 2009, S. 802); BayGDIG (BayGVBl 2008, S. 453); BerlGeoZG (BerlGVBl 2009, S. 682); BbgGDIG (BbgGVBl I 2010, S. 1); BremGeoZG (BremGBl 2009, S. 531); HbgGDIG (HbgGVBl 2009, S. 528); HessVGG (Änderungsgesetz, GVBl 2010, S. 72); MVGeoVermG (MVGvBl 2010, 713); NdsGDIG (NdsGVBl 2010, S. 624); NWGeoZG (NWGVBl 2009, S. 84); RhPflGDIG (RhPflGVBl 2010, S. 548); SaarlGDIG (SaarlAbI. 2009, S. 1426); SächsGDIG (SächsGVBl 2010, S. 134); SachsAnhGDIG (SachsAnhGVBl 2009, S. 368); GDIG (GVBl S. 2010, 717); ThürGDIG (ThürGVBl 2009, S. 574); vgl. dazu v. Janowsky et al., Geodateninfrastruktur in Bund und Ländern, 2010, S. 21 ff.

¹⁷ ABIEU Nr. L 108 v. 25. 4. 2007, S. 1.

¹⁸ Vgl. Martini/Damm, DVBl 2013, 1. Für Copernicus-Daten und -Informationen nunmehr auch Art. 15 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments zur Einrichtung des Programms Copernicus und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 911/2010, COM(2013) 312 final.

2...Geodatenhaltende Stellen

Nachdem die Länder nicht für die satellitengestützte Fernerkundung zuständig sind, kommen als Adressaten eines Anspruchs auf Zugang zu Satellitenbildern grundsätzlich nur Stellen des Bundes in Betracht. Inhalt und Umfang ihrer Pflichten ergeben sich aus dem GeoZG des Bundes. Dieses erstreckt seinen Anwendungsbereich auf geodatenhaltende Stellen des Bundes und bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts (§ 2 I GeoZG).

a) Erhebungs- und Verarbeitungsprozess der Satellitenbilder

Der Bund ermittelt Satellitendaten regelmäßig nicht durch eigene Behörden. Vielmehr beschafft er sich diese im Einzelfall auf der Grundlage eines Rahmenvertrags¹⁹ mit dem DLR²⁰. Dieser verpflichtet das DLR zur Erstellung und Lieferung kartografischen Materials auf Basis von Fernerkundungsdaten sowie Analysen und sonstigen Informationen auf der Basis von Geo- und Fernerkundungsdaten. Dazu gehört auch die zeitnahe „Aufbereitung dieser Daten für die Lagebeurteilung und Steuerung von Gegenmaßnahmen bei zivilen Krisen, zur Risikoanalyse sowie für die Vor- und Nachsorge von Ereignissen“ (§ 2 I Nr. 1 des Rahmenvertrags). Dafür erhält das DLR im Gegenzug eine Vergütung bestehend aus einem Sockel- und einem produktbezogenen Betrag.

Die Beschaffung, Aufbereitung und Analyse von Satellitenbildern hat das DLR wiederum intern wiederum an das ZKI übertragen. Bei ihm handelt es sich um eine Serviceeinheit des dem DLR zugeordneten Deutschen Fernerkundungsdatenzentrums (DFD).

Während oder nach einem Hochwasser (bzw. für potenziell hochwassergefährdete Gebiete) beschafft das ZKI aktuelle Satellitenbilder und bereitet sie kartografisch mit ersten Übersichtsinformationen auf. In der Regel ruft das BMI beim ZKI die aufbereiteten Satellitenbilder ab und reicht sie dann an die nachgeordneten Behörden weiter. Die staatlichen Stellen erhalten so eine große Zahl an aktuellen Geodaten.

Die Öffentlichkeit hatte zu diesen hochauflösenden²¹ Kartenprodukten in der Vergangenheit keinen entgeltfreien Zugang erhalten. Womöglich kann sich ein Anspruch aber aus dem Geodatenrecht ergeben. Das würde dann aber ein mögliches Geschäftsmodell des ZKI

¹⁹ Vgl. zu Rahmenverträgen *Schürnbrand*, MünchKomm-BGB, 6. Aufl. (2012), § 510 Rdnr. 14, wonach Rahmenverträge lediglich den Charakter von Vorverträgen haben: Jede einzelne Lieferung stellt selbst wieder einen neuen Vertrag dar. Ob dies hier der Fall ist, ist zweifelhaft. Das Abrufen durch die Nutzer und die Zahlung seitens des BMI soll eher jeweils den Rahmenvertrag selbst erfüllen. Das spricht für einen Sukzessivlieferungsvertrag (vgl. ebd. Rdnr. 13), bleibt aber ohne besondere rechtliche Auswirkungen.

²⁰ Rahmenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das BMI, und dem Forschungszentrum Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. vom 18.12.2012; vgl. dazu auch BT-Drs. 17/13187, S. 2 f.

²¹ Für Kartenprodukte mittlerer und geringerer Auflösung war das anders.

torpedieren, das ihm Einnahmen aus der Zurverfügungstellung aufbereiteter, hochauflösender Satellitenbilder verschaffen könnte.

Welche Stellen der Gesetzgeber den Pflichten des GeoZG unterwirft, bestimmt § 3 VIII GeoZG unter Rückgriff auf den Begriff der informationspflichtigen Stelle i. S. v. § 2 I UIG. Als solche geodatenhaltenden Stellen des Bundes kommen für aufbereitete Satellitenbilder das DLR (unten II 2 b), das ZKI (unten II 2 c) und das BMI (unten II 2 d) in Betracht.

b) Das DLR

Das DLR ist keine Stelle der öffentlichen Verwaltung (§ 2 I Nr. 1 UIG), sondern als gemeinnütziger eingetragener Verein eine juristische Person des Privatrechts.

Zu den Mitgliedern des DLR gehören insbesondere die Bundesrepublik Deutschland sowie einige Bundesländer und ehemalige Staatsunternehmen. Sie leisten als fördernde Mitglieder jährlich wiederkehrende Zuwendungen in Höhe von mindestens 50 000 Euro (§ 4 I lit. a Satzung DLR).

Einer Informationspflicht ist das DLR daher nach § 3 VIII GeoZG i. V. mit § 2 I Nr. 2 UIG nur unterworfen, soweit es eine „im Zusammenhang mit der Umwelt“ (unten II 2 b aa) stehende öffentliche Aufgabe oder Dienstleistung (unten II 2 b bb) wahrnimmt und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegt (unten II 2 b cc).

aa) Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder Erbringung öffentlicher Dienstleistungen

Die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe oder die Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung i. S. des § 2 I Nr. 2 UIG setzt nicht zwingend eine im Allgemeinen von Behörden oder Trägern öffentlicher Gewalt ausgeübte Tätigkeit voraus. Es reichen vielmehr generell Tätigkeiten, die einen Gemeinwohlbezug aufweisen²². Das Begriffsmerkmal der öffentlichen Dienstleistung entspringt der zugrunde liegenden unionsrechtlichen INSPIRE-Richtlinie. Es hat keine tiefere Stütze im deutschen Recht. Die Wendung soll lediglich verdeutlichen, dass auch Tätigkeiten, die mit Gewinnerzielungsabsichten ausgeübt werden, eine Informationspflicht auslösen können²³. Das Beschaffen, Analysieren und Verarbeiten von Satellitenbildern ist eine Tätigkeit mit Gemeinwohlbezug und erfüllt damit die Voraussetzungen einer öffentlichen Aufgabe.

bb) Im Zusammenhang mit der Umwelt

Wie der Passus „im Zusammenhang mit der Umwelt stehend“ i. S. des § 2 I Nr. 2 UIG in Verbindung mit § 3 VIII GeoZG zu verstehen ist, gibt Rätsel auf. Zwar sind die meisten

²² Fluck/Theuer, in: dies. (Hrsg.), InformationsfreiheitsR, Bd. I, 29. Erg.-Lfg. (2012), § 2 UIG Rdnr. 156 m. w. Nachw.

²³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 67. Erg.-Lfg. (2012), § 2 UIG Rdnr. 22.

Geodaten des § 4 GeoZG auch umweltbezogene Daten – dies jedoch nicht begriffsnotwendig, wie der Verweis auf Adressen und statistische Einheiten (§ 4 I Nr. 4 lit. e, n GeoZG) zeigt. Der generelle Verweis des § 3 VIII GeoZG auf das UIG mag in den meisten Fällen zu sinnvollen Ergebnissen führen. Dennoch ist der Gesetzgeber hier zu pauschal vorgegangen. Der Vorwurf trifft aber eher den europäischen als den deutschen Normgeber, da Letzterer mit dem Verweis auf das UIG den Art. 3 Nr. 9a, b der INSPIRE-Richtlinie wortgetreu umgesetzt hat. Für Produkte, die auf hochauflösenden Satellitenbildern basieren, stellt sich das Problem allerdings nicht, da sie einen konkreten Umweltbezug aufweisen.

cc) Der Kontrolle des Bundes unterstehend

Wann eine juristische Person des Privatrechts „der Kontrolle des Bundes“ unterliegt, erklärt an sich § 2 II UIG. § 3 VIII GeoZG nimmt jedoch ausdrücklich nur § 2 I UIG in Bezug, nicht aber seinen Absatz 2.

Es wäre denkbar, dass der Gesetzgeber diesen Verweis bewusst unterlassen hat. Hierfür liefern die Gesetzgebungsmaterialien aber keine Hinweise²⁴. Außerdem steht § 2 II UIG nicht nur in einem engen systematischen, sondern auch in einem sachlichen Zusammenhang mit Absatz 1, so dass sich eine eigene Definition der Kontrolle in der Sache letztlich wieder der in § 2 II UIG annähern müsste. Auch der Vergleich mit der INSPIRE-Richtlinie streitet für die Anwendung des § 2 II UIG. Denn Art. 3 Nr. 9 lit. b, c der Richtlinie entsprechen der Wertung des § 2 II UIG.

Unter der Kontrolle des Bundes steht eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts also dann, wenn sie bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht (Nr. 1), oder juristische Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen können (Nr. 2).

(1) Aufgaben im Bereich der Raumfahrt

Im Bereich der *Raumfahrt* ist das DLR mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestatteter Beliehener. Denn die für Raumfahrt zuständigen obersten Bundesbehörden haben dem DLR die Befugnis übertragen, Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Raumfahrt im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen (§ 1 I Gesetz zur Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Raumfahrt [RAÜG]). Hierzu zählen die Erstellung der deutschen Raumfahrtplanung, die Durchführung der deutschen Raumfahrtprogramme und die Wahrnehmung der deutschen Interessen gegenüber der ESA (§ 1 II RAÜG). Auf dem Gebiet der übertragenen öffentlichen Aufgaben (§ 2 I Nr. 1 Halbs. 1 UIG) untersteht das DLR auch der Aufsicht der auftraggebenden obersten Bundesbehörden (§ 1 IV RAÜG; § 2 I Nr. 1 Hs. 2 UIG). Soweit es zu diesen Zwecken Geodaten vorhält, ist das

²⁴ Vgl. BT-Dr 16/10530, S. 15.

DLR als geodatenhaltende Stelle im Sinne des GeoZG zur Veröffentlichung dieser Daten verpflichtet. Dies gilt aber nur, soweit die Satellitenbilder der übertragenen Verwaltungsaufgabe „Raumfahrt“ zuzuordnen sind.

(2) Aufgaben im Bereich Forschung und Entwicklung

Anders verhält es sich demgegenüber dann, wenn die Aufgabe in den Bereich von *Forschung und Entwicklung* fällt. Das Raumfahrtmanagement, in dem das DLR als Beliehener fungiert, ist strikt von den Bereichen „Forschung und Entwicklung“ zu trennen. Zwar gibt es auch im Forschungs- und Entwicklungsbereich eine gesonderte Forschungssparte „Raumfahrt“. Auch diese ist jedoch vom politischen Raumfahrtmanagement, und damit dem übertragenen Aufgabenbereich der Raumfahrt, zu trennen.

Das ZKI, das die hochauflösenden Satellitenfotos einkauft und veredelt, ist als Serviceeinheit des DLR Teil des Forschungs- und Entwicklungsbereichs. In diesem Bereich bleiben dem Bund nur vertragliche Einflussmöglichkeiten auf das ZKI. Diese manifestieren sich im Rahmenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DLR²⁵. Er verpflichtet das ZKI, dem BMI (soweit Rechte Dritter nicht entgegenstehen) vollumfängliche Nutzungsrechte an seinen Geodaten einzuräumen. Neben den üblichen Regelungen eines Dauerschuldverhältnisses begründet der Rahmenvertrag keine zusätzlichen Einflussmöglichkeiten des BMI oder besondere Rechte des ZKI i. S. des § 2 II Nr. 1 UIG.

Zu einem anderen Ergebnis führt auch nicht die Überlegung, dass es vor allem die bevorzugte Stellung des DLR ist, welche es der Organisation ermöglicht, die Satellitendaten zu erlangen. Denn Datenquellen können neben durch Public-private-Partnerships ermöglichten Satelliten wie TerraSAR-X²⁶ auch privat (etwa durch RapidEye²⁷, Ikonos und DigitalGlobe usw.) erworbene Geodaten sein²⁸. Das DLR konkurriert bei der Sammlung und Erstellung eigener Produkte mit anderen privaten Anbietern vergleichbarer Dienstleistungen, von denen das BMI solche Produkte teilweise ebenfalls erwerben könnte. Es besteht also nicht die typische auf Sonderrechte oder -pflichten gegenüber Dritten angelegte Konstellation, die öffentlich-rechtliche Verhältnisse auszeichnet.

Das DLR steht auch nicht unter der Kontrolle der öffentlichen Hand i. S. von § 2 II Nr. 2 UIG. Die Träger der öffentlichen Gewalt müssten dann nämlich entweder mehr als die Hälfte der Stimmrechte innehaben (lit. b) oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen können (lit. c).

Mehr als die Hälfte der Stimmrechte hält die öffentliche Hand nur im Ausschuss für die Raumfahrt. Diesem allgemeinen Steuerungsgremium (vgl. § 17 I Satzung DLR) gehören ausschließlich Vertreter von

²⁵ Vgl. dazu oben Fn. 20.

²⁶ Vgl. www.dlr.de/eo/desktopdefault.aspx/tabid-5725/9296_read-15979/.

²⁷ Vgl. www.rapideye.com/.

²⁸ Anlage 1 des Rahmenvertrags, S. 4; BT-Drs. 17/13187, S. 3

Bundesministerien und des Bundeskanzleramts an (§ 16 II Satzung DLR). In den übrigen Gremien (namentlich der Mitgliederversammlung [§ 10 Satzung DLR], dem Senat [§ 12 Satzung DLR], dem Vorstand [§ 18 Satzung DLR] und dem Wissenschaftlich-Technischen Ausschuss [§ 20 Satzung DLR]) stellen demgegenüber Vertreter von öffentlich-rechtlichen Körperschaften nicht die Mehrheit²⁹. Im Wege des Ausschusses für Raumfahrt überwacht der Bund zwar die Interessenneutralität der Gesellschaft wie auch die koordinierte Durchführung der von Bundesministerien übertragenen Aufgaben und übt einen Zustimmungsvorbehalt für Ausführungsvereinbarungen und Aufträge Dritter an die Gesellschaft aus (§ 17 Satzung DLR); der Ausschuss ist ferner gegenüber den übrigen Organe der Gesellschaft unabhängig und an Weisungen anderer Organe nicht gebunden (§ 16 I Satzung DLR). Der Ausschuss übernimmt aber nicht die Verwaltung, Leitung oder Aufsicht der Gesellschaft i. S. des § 2 I Nr. 2 lit. c UIG. Diese Aufgabe obliegt vielmehr dem Senat, dessen Mitglieder juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht mehrheitlich bestellen können (§ 14 Satzung DLR). Das DLR ist also im Rahmen seiner Forschungs- und Entwicklungstätigkeit keine informationspflichtige Stelle und somit auch keine geodatenhaltende Stelle im Sinne des GeoZG.

c) ZKI als geodatenhaltende Stelle

Das ZKI (als Teil des DLR) ist nach § 3 VIII GeoZG i. V. mit § 2 I Nr. 1 GeoZG geodatenhaltende Stelle, wenn es als Teil der öffentlichen Verwaltung anzusehen ist. Es handelt sich bei ihm weder um einen Teil der Regierung noch um ein beratendes Gremium im Sinne des UIG. Das ZKI stellt vielmehr eine Serviceeinheit innerhalb des Zweiges „Forschung und Entwicklung“ (F&E) des DLR dar. Wenn schon das DLR (in diesem Bereich) keine geodatenhaltende Stelle ist, gilt dies erst recht für das ihm untergeordnete ZKI.

d) BMI als geodatenhaltende Stelle

Das BMI ist als oberste Bundesbehörde des Bundesinnenministers, der nach Art. 62 GG Teil der Bundesregierung ist, Regierung i. S. von § 2 I UIG; bei der Katastrophenvorsorge ist es nicht normgebend tätig und damit nicht nach § 2 I lit a UIG von der Informationspflicht befreit, sondern grundsätzlich geodatenhaltende Stelle i. S. von § 3 VIII GeoZG i. V. m. § 2 I Nr. 1 UIG.

In seinem Fall erhebt sich allerdings die Frage, ob es einer Bereitstellungspflicht für Satellitenprodukte auch dann unterliegt, wenn es diese nicht für Zwecke der Allgemeinheit, sondern lediglich für eigene Zwecke beim ZKI abgerufen hat (unten 3 a). Ist dies zu bejahen, schließt sich daran die Frage an, ob eine Veröffentlichungspflicht bereits dann greift, wenn das ZKI die Daten und Produkte zwar schon erstellt, das BMI diese aber nicht oder noch nicht abgerufen hat (unten 3 b.).

3. Betroffene Datensätze (§ 4 I, III GeoZG)

Die Bereitstellungspflicht für Geodaten erfasst nach § 4 I GeoZG grundsätzlich alle INSPIRE-relevanten Geodaten, über die die geodatenhaltenden Stellen verfügen.

²⁹ Vgl. für die Mitgliederversammlung (§§ 3-7, 10 I, 11 I, 25 Satzung DLR); für den Senat § 12 I Satzung DLR). Der Ausschuss für Raumfahrt ist von den übrigen Organen des DLR unabhängig und nicht an deren Weisungen gebunden (§ 16 I Satzung DLR).

a) Verhältnis von Original und Kopie einer Referenzversion

Eine Einschränkung erfährt die Veröffentlichungspflicht durch § 4 III GeoZG: Sie erstreckt sich nicht auf solche Geodaten, die lediglich eine Kopie einer Referenzversion eines Datensatzes sind. Diese Bestimmung soll die Zuständigkeit für die Bereitstellung der Daten eindeutig zuordnen und damit Redundanzen auf „Geoportal.de“ vermeiden, die entstehen könnten, wenn mehrere geodatenhaltende Stellen jeweils identische Geodaten einstellen würden.

Der Passus „oder werden sie für diese bereitgehalten“ legt den Gedanken nahe, dass das BMI die bezogenen Satellitendaten nicht zur Verfügung stellen muss, weil das ZKI diese schon bereithält. Dieser Schluss ginge jedoch fehl. Das GeoZG wendet sich ausschließlich an geodatenhaltende Stellen. Das ZKI bzw. das DLR zählen im Bereich F&E nicht dazu. § 4 III GeoZG erfasst folglich von vornherein nicht die Daten, die das ZKI als Teil des DLR speichert. Soweit das GeoZG die Ausgangsversion eines Datensatzes nicht erfasst, ist die erste Version einer geodatenhaltenden Stelle die Referenzversion im Sinne der Norm. Die Satellitendaten werden daher erst in dem Moment zur Referenzversion, in dem das BMI die Daten vom ZKI abgerufen hat. Gibt das BMI die Daten dann noch an weitere Bundesbehörden oder Dritte ab, müssen diese, auch wenn sie geodatenhaltende Stellen sind, die Geodaten nach § 4 III GeoZG nicht (erneut) einstellen, da diese Aufgabe bereits das BMI übernommen hat. Entsprechendes gilt umgekehrt, wenn vom BMI benannte informationspflichtige Dritte die Daten als Erste abgerufen haben: Dann halten diese Dritten die Referenzversion. Dass andere Institutionen, die nicht informationspflichtig sind, Daten für geodatenhaltende Stellen bereithalten, beseitigt die grundsätzlich gesetzlich vorgesehene Veröffentlichungspflicht nicht. Anderenfalls könnten Behörden diese leicht umgehen.

b) Satellitendaten als aktuelle, vorhandene Daten

Zwar erfasst das GeoZG nur solche Geodaten, die noch in Verwendung stehen (§ 4 I GeoZG). Wenn Satellitendaten einer laufenden Aktualisierung in schnellem Rhythmus unterliegen, schließt das die Verwendung aber nicht prinzipiell aus. Auch solche Daten, die nur kurze Geltungsdauer haben, unterliegen einer Veröffentlichungspflicht. Aus § 4 I GeoZG („in Verwendung“, „sind vorhanden bei“ [Nr. 3]) folgt aber auch, dass das BMI nur solche Geodaten veröffentlichen muss, die es selbst beim ZKI abgerufen hat. Für alle anderen dort vorhandenen, aber nicht abgerufenen ZKI-Produkte kommt der Öffentlichkeit kein Zugangsanspruch zu.

III. Umfang der Veröffentlichungspflicht

Dass die Satellitendaten als Geodaten grundsätzlich veröffentlichungspflichtig sind, sagt allerdings noch nichts darüber aus, in welchem konkreten Umfang diese veröffentlicht werden müssen. Zwar normiert das GeoZG den Grundsatz der vollumfänglichen Veröffentlichung vorhandener Geodaten (unten III. 1). Gleichwohl können sich aus besonderen Gründen Einschränkungen ergeben (unten III. 2).

1. Grundsatz der vollumfänglichen Veröffentlichungspflicht

Geodaten und Geodatendienste, einschließlich zugehöriger Metadaten, sind vorbehaltlich des § 12 I und II GeoZG öffentlich zur Verfügung zu stellen (§ 11 I GeoZG). Dies hat geldleistungsfrei über Geodatendienste zu erfolgen, soweit durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist oder vertragliche und gesetzliche Rechte Dritter dem nicht entgegenstehen (§ 11 II 1 GeoZG). Die genauen Nutzungsbestimmungen statuiert die auf §§ 11 III, 14 Nr. 2 GeoZG basierende GeoNutzV. Der Zugang zu Geodaten vollzieht so das Zugangsregime zu öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch nach³⁰. Im Falle der Satellitendaten bedeutet dies, dass das BMI verpflichtet ist, die vom ZKI bezogenen aufbereiteten Kartenprodukte proaktiv und ohne Rücksicht auf den Nutzungszweck der Dritten, sei er kommerziell oder nicht, in das Portal einzustellen. Eine thematische Beschränkung hat der Gesetzgeber des GeoZG grundsätzlich nicht vorgesehen.

2. Ausnahmen von der vollumfänglichen Veröffentlichungspflicht

Lediglich Rechte Dritter (unten III 2 a), besondere Rechtsvorschriften (unten III 2 b) sowie die Ausnahmegründe des § 12 I und II GeoZG (unten III 2 c) können einer Veröffentlichungspflicht entgegenstehen.

a) Vertragliche Rechte Dritter

Die Veröffentlichungspflicht der geodatenhaltenden Stelle reicht nur so weit, wie ihre eigenen Rechte an dem Produkt, das es zu veröffentlichen gilt (§§ 4 IV, 11 II 1 GeoZG). Das ZKI (bzw. das DLR) überträgt nach § 9 I des Rahmenvertrags³¹ sämtliche Rechte, die es an den Daten innehat, an den Nutzer, also regelmäßig das BMI. Dieses kann frei über die Daten verfügen, insbesondere Unterlizenzen einräumen und die Daten Dritten zur Verfügung stellen. Das BMI erhält „das alleinige und unbeschränkte Eigentumsrecht an denjenigen Produkten, an denen ein solches begründet und übertragen werden kann“ (§ 9 I 1 HS. 2 Rahmenvertrag). Es muss lediglich einen Quellenvermerk beifügen (§ 9 II 1 Rahmenvertrag); diese Verpflichtung setzt sich entsprechend an Folgeprodukten fort. Rechte des ZKI/DLR stehen einer Veröffentlichung daher nicht entgegen – allenfalls (was im Einzelfall für jeden Datensatz zu prüfen ist) Rechte sonstiger Dritter, etwa wenn Daten, die das DLR zu Produkten verarbeitet, von Privaten oder anderen (ausländischen) öffentlichen Anbietern stammen. Erwirbt jedoch das DLR in diesen Fällen ein umfassendes Nutzungsrecht, so überträgt sich dieses auf das BMI als staatliche Daten abrufende Stelle.

³⁰ Vgl. *Martini/Damm*, DVBl 2013, 1 (6 f.).

³¹ Vgl. oben Fn. 20.

b) Besondere Rechtsvorschriften

Eine „besondere Rechtsvorschrift“ (§ 11 II 1 GeoZG) kann die Kostenfreiheit des Zugangs ausschließen. Diese Einschränkung soll sicherstellen, dass die Geldleistungsfreiheit nicht mit speziellen Rechtsnormen in Konflikt gerät, welche die geodatenhaltenden Stellen – etwa zur Refinanzierung der Gesteungskosten für die Erfassung und das Führen umfangreicher Geodatenbestände wie im Falle hochauflösender Satellitenbilder – zur Erhebung von Geldleistungen verpflichten³². Eine solche Rechtsvorschrift hat der Bund bislang nicht erlassen, um seinen Regelungsansatz des Open Government nicht selbst zu konterkarieren.

Eine Ausnahme von der Veröffentlichungspflicht ergibt sich im Falle hochauflösender Satellitenbilder auch nicht aus § 4 S. 2 BGeoRG. Die Vorschrift bestimmt als Erhebungs-, Verarbeitungs- und Nutzungszweck geotopografischer Referenzdaten für Stellen des Bundes, die solche Daten vorhalten (mit Ausnahme des Bundesamts für Kartografie und Geodäsie), (ausschließlich) die Nutzung durch Bundesbehörden und die Erfüllung unionsrechtlicher und internationaler Verpflichtungen. Zwar handelt es sich bei Satellitenbildern, welche die Geotopografie anwendungsneutral in einem einheitlichen geodätischen Referenzsystem beschreiben oder abbilden, um geotopografische Referenzdaten i. S. von § 2 Nr. 1 BGeoRG. Doch schränkt § 4 BGeoRG nicht die §§ 11, 14 GeoZG ein. Dies ergibt sich schon aus § 1 I 2, II BGeoRG. Er unterwirft die geotopografischen Referenzdaten ausdrücklich dem Verpflichtungsregime des GeoZG.

c) Ausnahmegründe nach § 12 I und II GeoZG

Der öffentliche Zugang zu Geodaten und Geodatendiensten kann beschränkt werden, wenn er nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder die Verteidigung haben kann (§ 12 I GeoZG), aus datenschutzrechtlichen Gründen bzw. zum Schutz geistigen Eigentums, von Betriebsgeheimnissen oder des Steuer- und des Statistikgeheimnisses (§ 12 II GeoZG i. V. mit § 8 I UIG).

Im Falle solcher Satellitenbilder, die vor allem Flussläufe und Überschwemmungsgebiete betreffen, dürften die angesprochenen Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht in aller Regel nicht gegeben sein, wenngleich sie regelmäßig einer Prüfung bedürfen. Dies gilt besonders im Falle des Schutzes personenbezogener Daten von Betroffenen.

IV. Konkurrierende Zugangsansprüche?

1. Anspruch nach UIG

Das GeoZG ist für die proaktive Veröffentlichungspflicht der geodatenhaltenden Stellen des Bundes (ebenso wie die Geodatenzugangsgesetze der Länder für die geodatenhaltenden Stellen der Länder) *lex specialis* im Verhältnis zum UIG, soweit dieses die Unterrichtung der Öffentlichkeit auf Initiative der Behörde regelt (vgl. § 10 UIG). Da die informationspflichtige Stelle auf die unter „Geoportal.de“ eingestellten Geodaten als leicht zugänglichen Weg

³² BT-Dr 17/9686, S. 8.

verweisen kann, besteht daneben für eine ergänzende Anfrage nach Geodaten auf der Grundlage des UIG grundsätzlich kein Raum (§ 3 II 3 UIG). Theoretisch denkbar wäre lediglich eine Konstellation, in der eine entgegenstehende Rechtsvorschrift i. S. von § 11 II GeoZG das Einstellen auf das Geoportal zwar verbietet, nicht aber ein Zugänglichmachen auf Antrag nach UIG.

2. Anspruch nach IFG

Im Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen ist das IFG (von hier nicht relevanten Ausnahmen [§ 29 VwVfG und § 25 SGB X] abgesehen) subsidiär (§ 1 III IFG). Das gilt sowohl für das GeoZG wie für das UIG. Der für einen Anspruch auf Zugang zu Geodaten nach dem IFG verbleibende Anwendungsbereich ist danach sehr eng: Er erstreckt sich alleine auf Geodaten, die nicht bereits unter „Geoportal.de“ eingestellt sind bzw. eingestellt werden müssen und bei denen es sich nicht um Umweltinformationen im Sinne des UIG handelt. Im Fall der hier diskutierten hochauflösenden Satellitenbilder besteht ein Zugangsanspruch nach dem IFG folglich nicht.

3. Auswirkungen von § 63 BHO

Die aufbereiteten, satellitenbasierten Produkte des ZKI unterliegen als Vermögensgegenstände grundsätzlich dem Regime des § 63 I BHO. Das BMI darf sie daher nur abrufen, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes in absehbarer Zeit erforderlich sind. Das folgt aus § 63 I BHO. Gleichzeitig dürfen nach § 63 III 1 BHO Vermögensgegenstände grundsätzlich nur zu ihrem vollen Vermögenswert veräußert werden. Der Norm gehen aber die §§ 11, 14 GeoZG i. V. m. § 2 I GeoNutzV als *leges speciales* vor: Der Bund darf und muss (abgesehen von den oben beschriebenen Ausnahmen) seine werthaltigen Geodaten – auch die Satellitendaten – der Öffentlichkeit kostenfrei zur Verfügung stellen.

V. Fazit

Das DLR bietet dem BMI und seinen nachgeordneten Behörden über einen Rahmenvertrag aufbereitete Satellitenbilder an. Im Krisenfall stehen diese Daten zur Katastrophenvor- und -nachsorge zur Verfügung. Vom Notfallmodus abgesehen, liefert das ZKI die nachgefragten Produkte auf Abruf des BMI bzw. der von diesem benannten Behörden. Zwar handelt es sich, soweit wie hier der Aufgabenbereich der Forschung und Entwicklung berührt ist, weder beim ZKI noch beim DLR um eine durch das GeoZG verpflichtete Stelle – sehr wohl jedoch beim BMI und dessen nachgeordneten Behörden. Sie müssen die Daten, soweit sie aufbereitete Produkte abgerufen haben, der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen, es sei denn, im Einzelfall sind Rechte Dritter, Sicherheitsinteressen, personenbezogene Daten oder ähnliche Ausnahmegründe betroffen. So erhält die Öffentlichkeit auf der Grundlage des neuen GeoZG nunmehr kostenfrei Zugriff auf die aufbereiteten hochauflösenden Statusbilder der Hochwasserkatastrophe, wie sie im Jahr 2013 über Deutschland hereinbrach und schwere Schäden hinterlassen hat. Private können sich auf dieser Grundlage selbst einen Überblick über die Schäden verschaffen und Vorsorgemaßnahmen dezentral planen; Versicherungen

können die Schäden unbürokratischer und sachgerechter regulieren. Der Staat bleibt der Hauptverantwortliche für die Krisenbewältigung und die Vorsorge für kommende Hochwasser – die Öffentlichkeit erhält jedoch die notwendigen Informationen, um im Rahmen des Möglichen selbst angemessen auf die Lage reagieren zu können. Die Satellitenbilder von Katastrophengebieten sind kein arcanum imperii mehr. Ihre Zurverfügungstellung bildet über die Grundlage staatlicher Planung hinaus ein Element des modernen Informationsstaates. So gilt die sokratische Sentenz „Ich weiß, dass ich nichts weiß“ zwar noch für den Philosophen, jedoch immer weniger für den Staat und den informierten Bürger.