# Grundstrukturen des Geologiedatengesetzes im Spiegel der Grundrechte

Prof. Dr. Matthias Rossi\*

Das seit rund einem Jahr in Kraft befindliche Geologiedatengesetz hat ein völlig neues bundesweites Informationsregime im Umgang mit geologischen Daten eingeführt. Es sieht nicht nur eine umfassende Pflicht zur Übermittlung – auch privat generierter – geologischer Daten an die zuständigen Behörden vor, sondern auch deren automatische öffentliche Bereitstellung nach Ablauf bestimmter Fristen. Die unterschiedlichen Fristen berücksichtigen dabei zwar auch die Grundrechtssensibilität der geologischen Daten, können aber nicht ausschließen, dass im Einzelfall Daten von den zuständigen Behörden veröffentlicht werden, die als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis oder auch als geistiges Eigentum grundrechtlich geschützt sind. Insofern bedarf es der Korrektur des Gesetzes, die wohl aber erst auf ein entsprechendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts erfolgen wird.

## I. Genese des Geologiedatengesetzes

## 1. Geologiedatengesetz als Informationsfreiheitsrecht

Seit dem 30.06.2020 ist das Geologiedatengesetz (GeolDG) in Kraft. Es hat das vorkonstitutionelle Lagerstättengesetz abgelöst, das ausweislich der Gesetzesbegründung in sprachlicher und rechtlicher Hinsicht der Neufassung bedurfte. Diese Kurzbegründung kaschiert in mehrfacher Weise, dass mit der Ablösung eine massive Anderung des Rechtsgebiets einhergeht, die in vielen Punkten durch einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel gekennzeichnet ist. Stand beim Lagerstättengesetz mit der »Sicherung der deutschen Mineralversorgung« noch ein wirtschaftspolitisches Ziel im Vordergrund, ist das GeolDG mit Blick auf die Anzeige- und Übermittlungspflichten deutlich wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Natur und sind die Vorschriften über die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten durch einen informationsfreiheitsrechtlichen Charakter geprägt.<sup>2</sup> Ersichtlich geht es um eine umfassende, dauerhafte und möglichst aktuelle Erfassung des geologischen Untergrunds. Diese Vermessung des Untergrunds soll anschließend sowohl für diverse öffentliche Aufgaben als auch für private Nutzungen zur Verfügung stehen. Mit dieser Zielsetzung knüpft das Gesetz erkennbar (wenn auch nicht explizit) an den Leitgedanken an, das Wertschöpfungspotenzial von Daten durch eine allgemeine Zugänglichkeit zu aktivieren, wie er insbesondere in der PSI-Richtlinie<sup>3</sup> und eingeschränkt auch in der INSPIRE-Richtlinie<sup>4</sup> zum Ausdruck kommt und sich somit

1 BT-Drucks. 19/17285, S. 1.

Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.11.2013 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. Nr. L 345/90.

<sup>\*</sup> Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre an der Universität Augsburg.

Vgl. schon Rossi, Öffentliche Bereitstellung geologischer Daten, in: Blatt u.a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2019, S. 233 ff.

<sup>4</sup> Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.03.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), ABl. EU Nr. L 108 S. 1.

auch im Geodatenzugangsregime niedergeschlagen hat. 5 So überzeugend diese Idee auch ist, stößt sie bei verfassungsrechtlicher Betrachtung doch an Grenzen, weil das GeolDG nicht nur staatlich gewonnene geologische Daten bereitstellen will, sondern auch solche, die von privaten Personen und Unternehmen erhoben wurden und werden. Sie werden durch das Gesetz zur Übermittlung »ihrer« geologischen Daten an die zuständige Behörde verpflichtet und müssen anschließend dulden, dass die von ihnen z.T. unter erheblichem organisatorischen, technischen und finanziellen Aufwand gewonnenen und mit viel Know-How bewerteten Daten von den staatlichen Behörden öffentlich bereit gestellt werden. Genau aus diesem Grund sollen die Grundstrukturen des GeolDG im Folgenden auch aus einer grundrechtlichen Perspektive beleuchtet werden.

## 2. Standortauswahlgesetz als treibende Kraft

Mögen Pläne zu einer umfassenden, gerade auch Daten Privater einbeziehenden geologischen Bestandsaufnahme schon länger im federführenden Wirtschaftsministerium entwickelt worden sein, verdankt das GeolDG seinen Durchbruch und seine relativ rasche Verabschiedung doch erkennbar der vom Standortauswahlgesetz determinierten Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle. Denn dieses Gesetz zielt ungeachtet seines exakten normativen Regelungsgehalts darauf, einen solchen Standort in einem möglichst transparenten Verfahren zu finden. Für diese Transparenz kommt der Zugänglichkeit geologischer Daten eine entscheidende Rolle zu. Sie unterfallen nur zum Teil bereits bestehenden Regelungsregimen über die Informationsfreiheit, etwa dem Umweltinformationsrecht oder dem Geodatenzugangsrecht. Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode sprachen sich CDU, CSU und SPD deshalb dafür aus, »die Zugänglichkeit und Veröffentlichung der hierfür benötigten wissenschaftlichen Daten [...] durch die rasche Verabschiedung des Geowissenschaftsdatengesetzes zu ermöglichen.«

Dieses politisch nicht zwingend verständliche, aber doch zu respektierende Motiv barg von vornherein die Gefahr, einen umfassenden Regelungsbereich zu sehr an einer besonderen Zielsetzung auszurichten, ohne hinreichend zwischen der Öffentlichkeit geologischer Daten mit Blick auf die Standortauswahl einerseits und einer allgemeinen Zugänglichkeit geologischer Daten andererseits zu differenzieren und bereits durch diese Indifferenz eine Unverhältnismäßigkeit des Gesetzes in Kauf zu nehmen. Denn die öffentliche Bereitstellung von geologischen Daten, die als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder als geistiges Eigentum grundrechtlich geschützt sind, wurde schlicht mit dem Verweis auf die notwendige Transparenz im Standortauswahlverfahren begründet, ohne dieses Ziel verfassungsrechtlich zu gewichten oder auch nur die Möglichkeit von Mitteln mit einer geringeren Eingriffsbreite und kontrollierbaren Eingriffstiefe in Betracht zu ziehen. Während der förmliche Gesetzentwurf dieser Gefahr noch erlegen ist,6 konnte sie im weiteren Gesetzgebungsverfahren zwar nicht vollständig gebannt, immerhin aber begrenzt werden.

<sup>5</sup> Auf Bundesebene wurde die INSPIRE-Richtlinie durch das Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) v. 10.02.2009, BGBl. I S. 278, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 25.02.2021, BGBl. I 306).

<sup>6</sup> Hierzu Rossi, Öffentliche Bereitstellung geologischer Daten, in: Blatt u.a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2019, S. 233 ff.

#### 3. Einflussreiches Gesetzgebungsverfahren

Denn anders als bei vielen anderen Gesetzen, wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht einfach nur von der Mehrheit der sie tragenden Abgeordneten im Bundestag abgenickt. Vielmehr hat zunächst die Sachverständigenanhörung im Wirtschaftsausschuss zu Anderungen am Gesetz geführt,7 die sämtlich die öffentliche Bereitstellung der grundrechtlich besonders sensiblen Bewertungsdaten im Standortauswahlverfahren betreffen und die auf einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auf der einen Seite und Transparenzerwartungen auf der anderen Seite gerichtet sind. Insbesondere wurde in § 35 Abs. 4 GeolDG die an ein »in-camera«-Verfahren angelehnte Möglichkeit des Nationalen Begleitgremiums geschaffen, sich die für die Standortauswahl relevanten, aber doch grundrechtlich geschützten Daten von einem der Geheimhaltung verpflichteten Sachverständigengremium erläutern zu lassen. Der Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN ging diese Regelung nicht weit genug, sie forderte unter Ausblendung des Prinzips praktischer Konkordanz eine »absolute Transparenz«8 und nutzte die Zustimmungspflichtigkeit des GeolDG,9 um in Anwendung entsprechender Koalitionsvereinbarungen in den Bundesländern, in denen die Partei Bündnis90/DIE GRUNEN an der Regierung beteiligt ist, auf die Verweigerung der Zustimmung des Bundesrates hinzuwirken. Im daraufhin von der Bundesregierung angerufenen Vermittlungsausschuss wurden sodann in kürzester Zeit weitere Änderungen empfohlen,10 die sich nun im geltenden GeolDG finden. Sie betreffen vor allem eine Regelvermutung zu Gunsten der öffentlichen Bereitstellung sämtlicher Daten im Kontext der Standortauswahl sowie ein weitgehendes Privileg für sog. Altdaten in § 34 GeolDG.

## II. Grundstrukturen des Geologiedatengesetzes

Ungeachtet der für das Standortauswahlverfahren geltenden besonderen Vorschriften der §§ 34 und 35 GeolDG enthält das GeolDG eine Vielzahl neuer Vorgaben, die nicht nur die zuständigen Behörden, sondern vor allem die betroffenen Wirtschaftsunternehmen vor vielfältige Herausforderungen stellen werden. Viele Normen werden ganz spezifische Auslegungs- und Anwendungsprobleme mit sich bringen. Hier können indes nur die Grundstrukturen des Gesetzes skizziert werden.

# 1. Zweifelhafte Zweckbestimmung

Unter der Überschrift »Zweck des Gesetzes« beschreibt § 1 GeolDG zunächst den Gegenstand des Gesetzes, um sodann mit dem allgemeinen Verweis auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und der besonderen Betonung eines nachhaltigen Umgangs mit dem geologischen Untergrund und der Gefahrenerkennbarkeit die eigentlichen Ziele des Gesetzes hervorzuheben. Die Gesetzesbegründung gibt zudem zu

8 Vgl. den Redebeitrag von MdB Kotting-Uhl, Plenarprotokoll 19/156, 19384 A.

<sup>7</sup> Vgl. die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie, BT-Drucks. 19/18751.

<sup>9</sup> Nach § 38 Abs. 2 GeolDG dürfen die Länder nicht von dem bundesrechtlich geregelten Verwaltungsverfahren abweichen, was nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

<sup>10</sup> BT-Drucks. 19/19550.

erkennen, dass auch die öffentliche Bereitstellung von Daten als »ein wesentlicher Gesetzeszweck« verstanden wird. Hier wird deutlich, dass entweder die Herstellung von Transparenz als Selbstzweck verstanden oder aber Regelungsgegenstand und Regelungszweck gleichgesetzt werden. Beides ist rechtsstaatlich riskant, weil es die im Wege der Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmende Zweck-Mittel-Relation ad absurdum führt: Durch die öffentliche Bereitstellung von geologischen Daten bewirkte Grundrechtseingriffe – etwa in Art. 12 GG und in Art. 14 GG – können nicht mit der öffentlichen Bereitstellung geologischer Daten gerechtfertigt werden.

#### 2. Kategorisierung geologischer Daten

Sachlicher Regelungsgegenstand des Gesetzes sind geologische Daten. Sie werden in § 3 Abs. 3 GeolDG definiert als »in geologischen Untersuchungen gewonnene Nachweisdaten, Fachdaten und Bewertungsdaten. Die für diese Begrifflichkeit notwendigen weiteren Begriffe der geologischen Untersuchung und der einzelnen

Datenarten werden ebenfalls in § 3 GeolDG näher bestimmt.

Dabei schreckt das Gesetz vor einer »Definition« des maßgeblichen Begriffs einer geologischen Untersuchung zurück und beschränkt sich auf eine Beschreibung, die schon ausweislich der vielen alternativen Adjektive nicht abschließend gemeint sein kann und ausweislich der Gesetzesbegründung auch nicht sein soll.¹² Erkennbar wird jedenfalls aber ein umfassender Regelungsanspruch. Die Verwaltungs- und ggf. auch die Rechtsprechungspraxis wird sicher bald auch zu »Negativkatalogen« solcher Maßnahmen führen, die nicht als geologische Untersuchung im Sinne des

GeolDG zu qualifizieren sind.

Unter Nachweisdaten versteht § 3 Abs. 3 Nr. 1 GeolDG »Daten, die geologische Untersuchungen persönlich, örtlich, zeitlich und allgemein inhaltlich zuordnen.« Fachdaten sind nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 GeolDG »die Daten, die mittels Messungen und Aufnahmen gewonnen worden sind oder die mittels Messungen und Aufnahmen gewonnen und mit am Markt verfügbaren technischen Mitteln in vergleichbare und bewertungsfähige Daten aufbereitet worden sind. « Bewertungsdaten schließlich sind nach § 3 Abs. 3 Nr. 3 GeolDG »die Daten, die Analysen, Einschätzungen und Schlussfolgerungen zu Fachdaten, insbesondere in Form von Gutachten, Studien oder räumlichen Modellen des geologischen Untergrunds einschließlich Vorratsberechnungen oder Daten zu sonstigen Nutzungspotenzialen des Untersuchungsgebiets beinhalten.«

Unabhängig von Zuordnungsproblemen im Einzelfall ist die Kategorisierung in drei verschiedene Arten von geologischen Daten ein absolutes Novum für den gesamten Wirtschaftsbereich. Denn weder wurden diese Kategorien im Lagerstättengesetz verwendet noch sind sie im Bergbaurecht üblich. Auch setzt sich das GeolDG mit ihnen bewusst von den Begrifflichkeiten des Geodatenzugangsrechts ab. So stellt die Gesetzesbegründung explizit klar, dass »der Begriff Nachweisdaten [...] enger gefasst [ist] als der [vom GeoZG verwendete] Begriff der Metadaten.« Für die Zukunft werden sich die Wirtschaft und auch die Verwaltung sicher auf die neuen Begrifflichkeiten einstellen können. Mit Blick auf die von § 12 GeolG ebenfalls vorgesehene rückwirkende Übermittlung und Kategorisierung bereits vorhandener

<sup>11</sup> BT-Drucks. 19/17285, S. 44.

<sup>12</sup> BT-Drucks. 19/17285, S. 49.

Daten wird sie aber einen erheblichen personellen, technischen und vor allem auch finanziellen Aufwand bedeuten.

An die Kategorisierung der geologischen Daten schließen sich unterschiedliche Rechtsfolgen für die Übermittlung (Kapitel 3, §§ 8 ff. GeolDG) und die öffentliche Bereitstellung (Kapitel 4, §§ 18 ff. GeolDG) geologischer Daten an. Dementsprechend ist die Zuordnung der konkreten geologischen Daten zu einer Datenkategorie in jedem einzelnen Fall von besonderer Bedeutung. Dem originären »Urheber« (im untechnischen Sinne) bzw. Entdecker der geologischen Daten - § 14 GeolDG legt explizit fest, wer zur Anzeige geologischer Untersuchungen und zur Übermittlung geologischer Daten verpflichtet ist - kommt dabei nur ein Vorschlags-, nicht aber ein Bestimmungsrecht zu. Vielmehr wird die verbindliche Kategorisierung nach § 17 Abs. 3 GeolDG von der zuständigen Behörde unter Berücksichtigung der Kennzeichnung des Verpflichteten vorgenommen. Diese Festsetzung ist als Verwaltungsakt zu qualifizieren, so dass nicht nur die Verfahrensvorschriften des VwVfG insbesondere zur Anhörung, Begründung und Bekanntgabe zu beachten sind, sondern auch entsprechender Rechtsschutz gegen die Kategorisierung in Anspruch genommen werden kann. Weil Fachdaten nach Ablauf bestimmter Fristen stets öffentlich bereitgestellt werden, Bewertungsdaten hingegen grundsätzlich nur nach Maßgabe anderer Gesetze, etwa des UIG, zugänglich gemacht werden, muss ein effektiver Rechtsschutz schon an der Kategorisierung der Daten ansetzen und müssen also entsprechende Klagefristen beachtet werden. Wenn der Rechtsschutz erst kurz vor der tatsächlichen öffentlichen Bereitstellung begehrt wird, wird es in aller Regel zu spät sein.

## 3. Übermittlung geologischer Daten

Die Kategorisierung geologischer Daten wirkt sich zunächst auf die Übermittlung geologischer Daten an die zuständige Behörde aus. Nachweisdaten sind nach § 8 GeolDG spätestens zwei Wochen vor Beginn einer geologischen Untersuchung, Fachdaten nach § 9 GeolDG spätestens drei und Bewertungsdaten gem. § 10 GeolDG spätestens sechs Monate nach Abschluss einer geologischen Untersuchung an die zuständige Behörde zu übermitteln. Die einzelnen Normen enthalten weitere Details und Differenzierungen. Diese Informationspflichten gehen insbesondere bezüglich der zu übermittelnden Fach- und noch stärker bezüglich der Bewertungsdaten deutlich über das typische Instrument der Eröffnungskontrolle hinaus, das für das gesamte Wirtschaftsverwaltungsrecht kennzeichnend ist. Sie erweitern zudem in verallgemeinernder Weise diejenigen Informationspflichten, die erwa nach dem BBergG oder dem Wasserrecht bestehen. Insofern sind die Übermittlungspflichten grundrechtlich nicht irrelevant, sondern als eigene Grundrechtseingriffe in Art. 12 und Art. 14 GG zu qualifizieren, die ihrerseits aber wegen der geringen Eingriffstiefe gerechtfertigt sein dürften. Aus politischer bzw. volkswirtschaftlicher Perspektive erstaunt gleichwohl, in welchem Umfang sich der Staat private Tätigkeiten für die Vermessung des Untergrunds zu Nutze macht.

# 4. Öffentliche Bereitstellung geologischer Daten

Wesentlich grundrechtssensibler ist die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten. In den »klassischen« Informationsfreiheitsregimen, die wie etwa das IFG oder das UIG eine (an sich nur individuelle) Zugänglichkeit von Informationen nur auf entsprechenden Antrag vorsehen, wird dem Grundrechtsschutz durch eine

Abwägung bei der Entscheidung über ein konkretes Zugangsbegehren Rechnung getragen, der eine Anhörung des Betroffenen vorausgeht. Das GeolDG folgt aber dem Prinzip der »proaktiven« Informationsfreiheit, bei der wie etwa auch im Geodatenzugangsregime oder nach den Transparenzgesetzen einiger Bundesländer eine antragsunabhängige Bereitstellung von Informationen vorgesehen ist. Weil der Betroffene insofern schon mangels prozeduraler Anknüpfungsmöglichkeiten nicht beim individuellen Abruf angehört werden kann, muss schon bei der Bereitstellung von Daten eine Prognoseentscheidung darüber getroffen werden, ob und welche Informationen etwa als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt und einer allgemeinen Zugänglichkeit somit entzogen sind. Dies freilich ist wegen der Kontext- und Zeitabhängigkeit der Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen kaum möglich.

Dieses strukturelle Problem einer proaktiven Informationsfreiheit sucht das GeolD mit einer fundamentalen Neuerung zu lösen. Im Unterschied zur überkommenen exekutiven Einzelfallabwägung wird der Ausgleich zwischen öffentlichen Zugangsinteressen und privaten Geheimhaltungsinteressen durch eine legislative Fristenregelung bewirkt. Der Gesetzgeber übernimmt mit dieser Regelung vollständig die Verantwortung für den Grundrechtsschutz. Dies ist riskant, denn die Fristen knüpfen grundrechtsdogmatisch nicht erst an die Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe an, sondern unterstellen im Sinne einer Fiktion, der jeweilige Schutzbereich sei schon nicht eröffnet. Immerhin hat der Gesetzgeber die skizzierte Kategorisierung der geologischen Daten nicht nur am Maßstab einer praxisfreundlichen Vollzugstauglichkeit, sondern auch am Maßstab der vermuteten grundrechtlichen Schutzbedürftigkeit vorgenommen. Schon grundsätzlich unterscheidet das Gesetz insofern zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Daten, weil regelmäßig nur letztere grundrechtlich geschützt sein können.

## a) Staatliche geologische Daten

Wegen der – weitgehend – fehlenden Grundrechtsrelevanz staatlicher Daten differenziert das Gesetz bezüglich deren öffentlicher Bereitstellung nicht zwischen Fach- und Bewertungsdaten – sie werden gem. § 23 Abs. 2 GeolDG sechs Monate nach Abschluss der Untersuchungen bzw. nach Ablauf der in §§ 9 und 10 GeolDG normierten Übermittlungsfristen öffentlich bereitgestellt.

Die Gleichbehandlung von staatlichen Fach- und Bewertungsdaten ist vor dem Hintergrund, dass letztere regelmäßig als Werke im Sinne des Urheberrechts zu qualifizieren sein werden, keineswegs trivial. Denn grundsätzlich steht dem konkreten Urheber und nicht etwa seinem Auftraggeber, auch wenn dieser eine Behörde ist, das Recht zu, über die (Erst-)Veröffentlichung seiner Werke zu entscheiden. Dieses Erstveröffentlichungsrecht ist Ausdruck des Urheberpersönlichkeitsrechts, das jedenfalls im Kern nicht übertragbar ist. Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht 2015 unter Berufung auf die urheberrechtliche Zweckübertragungsregel ent-

<sup>13</sup> Näher Rossi, Befristeter Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen?, GewArch 2021, S. 130, 134.

<sup>14</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/17285, S. 33.

<sup>15</sup> BT-Drucks. 19/17285, S. 34 f.

<sup>16</sup> Vgl. etwa BGHZ 32, 103, 106 ff.; Schulze, in: Dreier/Schulze, Urhebergesetz, 6. Aufl. 2018, § 11 Rn. 3.

schieden, dass »ein Behördenmitarbeiter, der in Erfüllung seiner Dienstpflichten ein urheberrechtlich geschütztes Werk geschaffen hat, [...] dem Dienstherrn in aller Regel auch die Nutzungsrechte ein[räumt], die der Dienstherr benötigt, um Zugangsansprüche nach [einem] Informationsfreiheitsgesetz gewähren zu können.«17 Insofern mag auch die Bereitstellung von staatlichen Bewertungsdaten nach § 23 Abs. 2 GeolDG mit urheberrechtlichen Grundsätzen – und vor allem mit dessen grundrechtlichen Wurzeln – vereinbar sein. Die Regelung bewegt sich gleichwohl auf dünnem Eis, weil das BVerwG einen Vorbehalt zu Gunsten von Urheberrechten außenstehender Dritter gemacht hat, 18 der vom GeolDG vernachlässigt wird: Es stellt in § 3 Abs. 4 Nr. 2 GeolDG geologische Daten, die »von einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts [...] gewonnen worden sind«, solchen Daten gleich, die nach § 3 Abs. 4 Nr. 1 GeolDG »von einer Behörde oder im Auftrag einer Behörde bei einer geologischen Untersuchung gewonnen worden sind.«

#### b) Nichtstaatliche geologische Daten

Für die grundrechtlich relevanten nichtstaatlichen geologischen Daten gilt ein unterschiedliches Fristensystem: Nachweisdaten werden nach § 26 GeolDG spätestens drei Monate nach Ablauf der Anzeige- und Übermittlungsfrist nach § 8 Abs. 1 GeolDG öffentlich bereitgestellt. Nichtstaatliche Fachdaten werden gem. § 27 GeolDG fünf Jahre nach Ablauf der Übermittlungsfrist öffentlich bereitgestellt. Sofern die Fachdaten im Zusammenhang mit einer gewerblichen Tätigkeit oder auf Grund einer Bergbauberechtigung übermittelt worden sind, gilt für die öffentliche Bereitstellung eine längere Frist von 10 Jahren nach Ablauf der Übermittlungsfrist. Nichtstaatliche Bewertungsdaten schließlich werden gem. § 28 GeolDG abgesehen von der bereits erwähnten Ausnahme des § 34 GeolDG grundsätzlich nicht öffentlich bereitgestellt.

## III. Grundrechtliche Implikationen

Die auf der Basis einer Kategorisierung geologischer Daten vorgenommene Fristenlösung ist ein mutiger und innovativer Schritt, mit dem der Gesetzgeber den einzelnen Behörden die schwierige und vielleicht gar unerfüllbare Aufgabe abnimmt, die bei ihnen vorhandenen geologischen Daten einzeln darauf zu prüfen, ob ihrer öffentlichen Bereitstellung grundrechtlich geschützte Belange entgegen stehen oder nicht. Gerade im Zusammenhang mit dem Konzept einer proaktiven Bewirkung von Transparenz scheint eine solche Befristung ein probates Mittel, um ein (wie auch immer zu bewertendes) öffentliches Interesse an einer allgemeinen Verfügbarkeit geologischer Daten und private Interessen an deren Geheimhaltung in Ausgleich zu bringen. Allerdings sind dem Gesetzgeber dabei grundrechtliche Schranken gesetzt, die er im Fall des GeolDG zum Teil überschritten hat.

# 1. Nivellierung unterschiedlicher Regelungskonzepte

So charmant der Gedanke auch ist, namentlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht dauerhaft, sondern nur für eine bestimmte Zeit zu schützen, so sehr verkennt

<sup>17</sup> BVerwG, NJW 2015, 3258, Ls. 2.

<sup>18</sup> BVerwG, NJW 2015, 3258, 3261 (Rn. 38).

der Gesetzgeber insoweit doch die unterschiedlichen Regelungskonzepte des Geheimnisschutzes auf der einen Seite und des Rechts des geistigen Eigentums auf der anderen Seite.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind nach gefestigter Rechtsprechung »alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.«<sup>19</sup> Sie unterfallen nach der Rechtsprechung des BVerfG als unmittelbar berufsbezogene Aspekte des jeweils betroffenen beruflichen Tätigkeitsfeldes dem Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG.<sup>20</sup> Sie sind »geronnene Erkenntnisse« des Unternehmens, die sich bei der Ausübung der beruflichen Tätigkeit ergeben haben,<sup>21</sup> genauer durch Einsatz von Kapital und Arbeit erwirtschaftet wurden.<sup>22</sup> Sie sind insofern in besonderem Maße Vermögenswerte des Unternehmens, die für dessen Position im Wettbewerb und für seinen Markterfolg von essentieller Bedeutung sind.

An diesem Verständnis hat auch das Geschäftsgeheimnisgesetz (GeschGehG)<sup>23</sup> nichts geändert, das in Umsetzung einer entsprechenden Richtlinie<sup>24</sup> seit gut zwei Jahren in Kraft ist. Denn dieses Gesetz gewährt Schutz in erster Linie vor Zugriff durch Private, verfolgt – jedenfalls auch – andere Zielsetzungen als der grundrechtlich determinierte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und nimmt sich in § 1 Abs. 2 GeschGehG explizit gegenüber »öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Geheimhaltung, Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen« zurück. Auch das BVerwG hat in einer jüngeren Entscheidung festgehalten, dass der Begriff Betriebs- und Geschäftsgeheimnis selbständig auszulegen sei, auch wenn er für eine Fortentwicklung (etwa im Lichte des GeschGehG) offen sei. <sup>25</sup>

Dass geologische Daten als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt sein können, steht nicht nur in der Literatur außer Frage, sondern wird auch von der Gesetzesbegründung anerkannt. Sie räumt sogar ein, dass nicht nur Bewertungsdaten, sondern auch Fachdaten in aller Regel als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren sind bzw. solche enthalten und deshalb »vor frühzeitiger Kenntnisnahme durch etwaige Wettbewerber geschützt werden müssen. Vor diesem Hintergrund greift nicht erst die öffentliche Bereitstellung, sondern schon die diese unmittelbar auslösende Kategorisierung geologischer Daten als Fachdaten in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein. Denn sie löst unwiderruflich die Fristen aus, die noch dazu absolut und ausnahmslos gelten. Damit verkennt das Gesetz zum einen, dass der Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gerade auch die Dispositionsbefugnis des Geheimnisherrn umfasst, selbst zu entscheiden, ob,

<sup>19</sup> BVerfGE 115, 205, 230 f., bestätigend BVerfGE 128, 1, 56.

<sup>20</sup> BVerfGE 115, 205, 229.

<sup>21</sup> Beyerbach, Die geheime Unternehmensinformation, 2012, S. 176; Bäcker, Wettbewerbsfreiheit als normgeprägtes Grundrecht, 2007, S. 185;.

<sup>22</sup> Müller-Terpitz, AVR 43 (2005), S. 465, 478; Danwitz, DVBl 2005, 597, 598.

<sup>23</sup> Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen v. 18.04.2019, BGBl. I 466.

<sup>24</sup> Richtlinie (EU) 2016/943 des europäischen Parlamentes und des Rates v. 08.06.2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung, ABI. L 157/1 v. 15.06.2016.

<sup>25</sup> BVerwG, Urt. v. 17.06,2020 - 10 C 22.19, Rn. 16.

<sup>26</sup> Vgl. Rossi, Rechtliche Grundlage der Zugänglichkeit geologischer Daten, 2016, S. 55 ff. m.w.N.

<sup>27</sup> Vgl. BRat-Drs. 13/20, S. 36, 38, 56, 66.

<sup>28</sup> BT-Drucks. 19/17285, S. 34.

wann und wem welche Informationen preisgegeben werden. Zum anderen ignoriert das Gesetz, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse aus der Perspektive des Informationsfreiheitsrechts gerade als Informationsrestriktionsrechte wirken, sich also gerade in ihrer Eigenschaft als Geheimnis entfalten. Der Wert der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse basiert auf ihrer Exklusivität.

Das Recht des geistigen Eigentums und insbesondere der gewerbliche Rechtsschutz hingegen, an deren unterschiedlichen Schutzfristen das GeolDG Anleihen genommen haben mag, zielt gerade auf einen freien Informationsfluss. Es knüpft nicht an die Geheimhaltung bzw. Offenbarung der geschützten Informationen an, sondern an deren Nutzung. Die Information selbst wird offengelegt, ihre wirtschaftliche Nutzung durch Dritte ist geradezu erwünscht, weil der Rechteinhaber durch Lizenzen beteiligt wird.

## 2. Unzulässige Fiktion statt zulässiger Vermutung

Ungeachtet dieser unreflektierten Übertragung des Regelungskonzepts des geistigen Eigentums auf den Schutz von Geheimnissen kann die im GeolDG vorgesehene Fristenlösung dem rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht genügen, weil das Gesetz keine »Härtefallregelungen« oder schlicht »Einzelfallprüfungen« vorsieht.<sup>29</sup> Es wählt regelungstechnisch eine Fiktion, für die der tatsächliche Sachverhalt im Einzelfall völlig irrelevant ist. Unausgesprochen fingiert das Gesetz, dass an der Geheimhaltung geologischer Fachdaten nach Ablauf der Fristen kein berechtigtes Interesse mehr besteht. Viel zu kurz greift die Begründung des Gesetzes dabei, wenn allein auf den Investitionsaufwand abgestellt wird.<sup>30</sup> Dem scheint eine wirtschaftliche bzw. steuer- oder bilanzrechtliche Vorstellung zu Grunde zu liegen, nach der sich bestimmte Investitionen innerhalb einer bestimmten Zeit »amortisiert« haben. Doch auch unabhängig von der Länge der Zeit – selbst 10 Jahre sind für die Erforschung des geologischen Untergrunds bis hin zur (vollständigen) Ausbeutung einer Lagerstätte ein kurzer Zeitraum - endet die Verallgemeinerungsbefugnis des Gesetzgebers, wo atypische Fälle überhaupt nicht mehr berücksichtigt werden.

Der Gesetzgeber kann eine Fristenlösung deshalb allenfalls als widerlegbare Vermutung, nicht aber als harte Fiktion ausgestalten. Dies hat in anderem Kontext übrigens auch der EuGH entschieden, der sich in zwei Fällen mit der Frage zu befassen hatte, ob nach einem Zeitablauf von fünf Jahren von einer fehlenden Schutzbedürftigkeit bestimmter Informationen ausgegangen werden kann. In beiden Urteilen hat er hervorgehoben, dass die zeitliche Befristung des Geheimnisschutzes nur gilt, sofern »die Partei, die sich auf die Vertraulichkeit beruft, [... nicht] ausnahmsweise nach [weist], dass die Informationen trotz ihres Alters immer noch wesentliche Bestandteile ihrer eigenen wirtschaftlichen Stellung oder der von betroffenen Dritten sind.«<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Vgl. zur Notwendigkeit solcher Klauseln zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit etwa BVerfGE 68, 155, 173.

<sup>30</sup> BRat-Drs. 13/20, S. 66.

<sup>31</sup> Explizit EuGH, Urt. v. 14.03.2017, C-162/15 P, EU:C:2017:205, Rn. 64; EuGH, Urt. v. 19.06.2018 – C-15/16, NVwZ 2018, 1386 m. Anm. B. Huber; vgl. auch Rossi, GewArch 2021, S. 133, 135 f.

## 3. Fehlende Eignung mangels hinreichender Datenqualität

Doch nicht erst das Fehlen einer Ausnahmeklausel führt die Fristenlösung in die Unverhältnismäßigkeit, schon Eignung und Erforderlichkeit der Bestimmungen über die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten lassen sich hinterfragen.

So ist sowohl mit Blick auf das Ziel der Herstellung von Transparenz und Akzeptanz im Standortauswahlverfahren als auch bezüglich der Ziele der Rohstoffsicherung und der Erkennbarkeit von Potenzialen und Gefahren des Untergrunds die Eignung einer öffentlichen Bereitstellung zur Erreichung dieser Ziele fraglich. Zwar ist dem Gesetzgeber insofern ein beträchtlicher Einschätzungsspielraum eingeräumt, 32 doch muss das Mittel das verfolgte Ziel jedenfalls fördern können. Daran lässt sich wegen der ungewissen Qualität der öffentlich bereitzustellenden Daten zweifeln. Abgesehen von der allgemeinen Erkenntnis, dass die Quantität von Informationen sich nicht proportional zu ihrer Qualität verhält, ein Mehr an Informationen also nicht automatisch zu besserem Wissen führt,33 sind die nach Maßgabe des GeolDG öffentlich bereitzustellenden geologischen Daten insgesamt von unsicherer Qualität. § 18 Abs. 1 Satz 2 GeolDG schließt jedenfalls die Haftung für die Aktualität, Vollständigkeit und Richtigkeit der öffentlich bereitgestellten geologischen Daten explizit aus. Und zusätzlich stellt die Gesetzesbegründung sogar für die qualitativ gehaltvolleren Bewertungsdaten klar, dass »Bewertungsdaten [...] als eigene Einschätzung keinen objektiven Informationscharakter aufweisen.« Gleiches dürfte für die Fachdaten gelten. Die Bereitstellung von Daten, deren Richtigkeit nicht verbürgt wird, kann aber weder Akzeptanz bewirken noch eine verlässliche Quelle für die Beurteilung von Potenzialen und Gefahren des Untergrunds sein.

## 4. Fehlende Erforderlichkeit für die gesetzlichen Zielsetzungen

Selbst wenn man den geologischen Daten, denen das GeolDG selbst nicht vertraut, die Eignung zuspricht, die gesetzlich normierten Ziele jedenfalls zu fördern, ist die umfassende öffentliche Bereitstellung von (allen!) nichtstaatlichen Fachdaten nach § 27 GeolDG doch nicht erforderlich. Erforderlich ist ein Grundrechtseingriff nur dann, wenn kein ebenso wirksamer, aber den Betroffenen weniger belastender Weg gegeben ist, das Regelungsziel zu erreichen. Für die Gewährleistung eines nachhaltigen Umgangs mit dem geologischen Untergrund und zur Gefahrenabwehr ist es mit Blick auf die Gefahrenabwehr aber ausreichend, dass diese Daten den zuständigen Behörden übermittelt werden. Warum zusätzlich sämtliche Fachdaten ausnahmslos für die Öffentlichkeit bereitgestellt werden soll, ist mit Blick auf die gesetzlich vorgegeben Ziele nicht erkennbar.

# 5. Unzulässige Rückwirkung

Schließlich ist mit Blick auf den durch § 29 GeolDG auch der rechtsstaatliche Vertrauensgrundsatz als Maßstab in den Blick zu nehmen, der der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit Grenzen setzt. Denn § 29 GeolDG will ausweislich seines Wortlauts

34 BVerfGE 120, 274,.

<sup>32</sup> BVerfGE 120, 274, 320 unter Verweis auf BVerfGE 77, 84, 106; 90, 145, 173; 109, 279, 336.

<sup>33</sup> Vgl. Gusy, Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, § 23 Satz 195; Riegner, Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen, 2017, S. 190.

und deutlicher noch ausweislich seiner Begründung<sup>35</sup> auch solche geologische Daten in die Regeln zur öffentlichen Bereitstellung von geologischen Daten einbeziehen, die schon vor Inkrafttreten des GeolDG an die zuständigen Behörden übermittelt worden sind. Insofern kann kein Zweifel daran bestehen, dass sowohl Sachverhalte erfasst sind, die zwar in der Vergangenheit begonnen haben, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Geologiedatengesetzes aber noch nicht abgeschlossen waren (unechte Rückwirkung), als auch solche, die in der Vergangenheit vollständig abgeschlossen wurden (echte Rückwirkung).36 Für die Beurteilung der Frage, ob ein Sachverhalt abgeschlossen ist oder nicht, ist maßgeblich auf den jeweiligen Zweck der Übermittlung der geologischen Daten abzustellen. So vielfältig diese Zielsetzungen im Einzelnen auch sein können, so eint sie doch die Ausrichtung auf die präventive Kontrollaufgabe der jeweiligen Behörden. Hat sich diese Kontrollaufgabe erledigt, liegt in der jetzigen gesetzlichen Verpflichtung zur öffentlichen Bereitstellung der übermittelten Daten (und im Übrigen auch schon in ihrer nachträglichen Kategorisierung in Nachweis-, Fach- und Bewertungsdaten) eine echte Rückwirkung. Dauert diese Kontrollaufgabe noch an, ist die ausnahmslose Verpflichtung zur öffentlichen Bereitstellung geologischer Fachdaten immer noch als unechte Rückwirkung zu qualifizieren.

Strengeren verfassungsrechtlichen Voraussetzungen unterliegt insofern die echte Rückwirkung. Sie ist verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig<sup>37</sup> und nur ausnahmsweise »[...] mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes [...] vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt.«<sup>38</sup> Echte Rückwirkungen stellen mit anderen Worten erhöhte Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit. Doch einer genauen Prüfung bedarf es hier nicht: Genügen die Regeln des GeolDG schon mit Blick auf die öffentliche Bereitstellung der unter seiner Geltung generierten Fachdaten nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, genügen sie erst recht nicht den gesteigerten Anforderungen, die an die öffentliche Bereitstellung der vor seiner Geltung generierten Fachdaten zu stellen sind.

Entgegen der Gesetzesbegründung können insbesondere die allgemeinen Ziele des Geologiedatengesetzes die öffentliche Bereitstellung nicht rechtfertigen. Wenn insofern ausgeführt wird, dass angesichts des Umstands, dass »für die Zukunft [...] Erkundungsmaßnahmen in dem Umfang, wie sie in der Vergangenheit durchgeführt worden sind, nicht zu erwarten [sind],« »der Gesetzeszweck [ohne diesen umfassenden Altdatenbestand] nicht erreicht werden kann«,39 dann ist dies zwar sicherlich zutreffend, begründet aber nicht einen Grundrechtseingriff von immenser Breite und Tiefe. Vielmehr hätte sich der Gesetzgeber insofern mit anderen Mitteln auseinandersetzen müssen, um die Zielsetzungen des Gesetzes zu erreichen. Er hätte dabei im Übrigen nicht nur zwischen den einzelnen Zielsetzungen, sondern vor allem auch zwischen den einzelnen Eingriffsstufen unterscheiden müssen. Denn für die allermeisten Zielsetzungen des Gesetzes wäre und ist eine Übermittlung der

<sup>35</sup> BT-Drucks. 19/17285, S. 67 f.

<sup>36</sup> Zu der Unterscheidung von unechter und echter Rückwirkung und ihrer verfassungsrechtlichen Konsequenzen vgl. zusammenfassend BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020 – 1 BvR 1679/17; Rn. 129 f.

<sup>37</sup> St. Rechtsprechung, vgl. nur BVerfGE 148, 217, 255.

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 127, 1, 17 f.; 127, 31, 47 f.; 127, 61, 76 f.

<sup>39</sup> BT-Drucks. 19/17285, S. 68.

geologischen Fachdaten an die zuständigen Behörden vollständig ausreichend, eine öffentliche Bereitstellung ist hingegen schon nicht erforderlich und mit Blick auf die Eingriffe in die grundrechtlich geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

auch nicht verhältnismäßig.

Allenfalls die bei der die Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Materialien erwünschte Transparenz zur Herstellung einer Akzeptanz kommt als Ziel in Betracht, das über die Übermittlung an die zuständigen Behörden hinaus auch eine öffentliche Bereitstellung verlangt. Doch dieses Ziel rechtfertigt die umfassende öffentliche Bereitstellung von Fachdaten weder in der räumlichen Breite noch ohne die Möglichkeit der Abwägung mit entgegenstehenden Belangen in jedem Einzelfall. Insofern verletzt § 29 GeolDG den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und mit ihm den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

#### IV. Fazit

Das GeolDG hat ein vollständig neues Informationsregime bezüglich geologischer Daten etabliert, das viele Wirtschaftsbereiche und auch manche Behörden vor erhebliche Schwierigkeiten stellen wird. Die grundsätzliche Zielsetzung, ein umfassendes Wissen über den Untergrund zu generieren und bei Bedarf nutzen zu können, ist als solche nicht zu kritisieren und gehört zudem sicherlich zu den Aufgaben eines modernen Staates, ohne dass eine solche Informationsvorsorge gleich als zwingende Daseinsvorsorge zu qualifizieren wäre. Befremdlich erscheint indes, dass der Gesetzgeber eine vollständige und lückenlose geologische Bestandsaufnahme des Untergrunds gerade auch mit Hilfe der von privaten Unternehmen generierten Daten erstrebt, ohne sie dafür zu entlohnen oder zu entschädigen. Zudem hat der Gesetzgeber dadurch eine verfassungsrechtliche Grenze überschritten, dass er ohne Not eine öffentliche Bereitstellung auch solcher geologischer Fachdaten anordnet, die als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis grundrechtlich geschützt sind. Freilich lässt sich dieser Mangel durch eine punktuelle Korrektur beheben, ohne die Gesamtkonzeption des Gesetzes in Frage zu stellen.