*Matthias Rossi**

Öffentliche Bereitstellung geologischer Daten

Anmerkungen zum Regierungsentwurf eines Geologiedatengesetzes

Inhaltsübersicht

I. Auf dem Weg zu einem Geologiedatengesetz
1. Stand des Gesetzgebungsverfahrens
2. Vorgegebene Gründe für ein Geologiedatengesetz
3. Standortauswahlgesetz als treibende Kraft

II. Inhalt des Geologiedatengesetzes im Überblick
1. Gliederung und Struktur
2. Zwecksetzungen
3. Eingliederung in geltendes Recht

III. Neue Kategorisierung geologischer Daten
1. Nachweisdaten
2. Fachdaten
3. Bewertungsdaten
4. Kategorisierung als Verwaltungsakt
5. Keine vollständige Kohärenz der Kategorien zum Grundrechtsschutz

IV. Öffentliche Bereitstellung geologischer Daten
1. Generelle Bereitstellung statt individueller Zugänglichkeit
2. Gesetzliche Anordnung und administrativer Entscheidungsvorbehalt
3. Unterscheidung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Fachdaten
4. Abgestufte Fristen für die öffentliche Bereitstellung
5. Grundsätzliche Problematik der Befristung

V. Schutz entgegenstehender Belange
1. Unzureichende Hervorhebung der Bedeutung grundrechtlich geschützter Interessen
2. Unklarer Anwendungsbereich
3. Schutz nur für „verbundene weitere Daten"

VI. Exzessive Ausnahme für eine Standortauswahl
1. Unverhältnismäßigkeit der öffentlichen Bereitstellung umfassender Bewertungsdaten
2. Unzureichender Rechtsschutz

VII. Ausblick

* Prof. Dr. Matthias Rossi ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg. Die Abfassung dieses Beitrags hat sich zum Teil mit einem von mehreren Verbänden beauftragten Gutachten zur verfassungsrechtlichen Bewertung des GeoIDG-E überschnitten.

I. Auf dem Weg zu einem Geologiedatengesetz

1. Stand des Gesetzgebungsverfahrens

Seit dem 4.1.2020 ist der Entwurf eines „Gesetzes zur staatlichen geologischen Landesaufnahme sowie zur Übermittlung, Sicherung und öffentlichen Bereitstellung geologischer Daten und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben" (so die sperrige ausführliche Bezeichnung, die offizielle Kurzbezeichnung lautet Geologiedatengesetz (GeolDG)) im parlamentarischen Verfahren.[1] Nachdem bereits 2018 verschiedene Vorentwürfe in den üblichen gut informierten Kreisen kursierten, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (i.F.: BMWi) am 11.7.2019 einen Referentenentwurf publik gemacht[2] und zugleich auch die von § 47 GGO vorgesehene Beteiligung der Länder, der kommunalen Spitzenverbände, der Fachkreise und Verbände eingeleitet. Sie hatten bis zum 13.9.2019 Gelegenheit, ihre Stellungnahmen abzugeben.[3] Am 18.12.2019 hat das Bundeskabinett sodann den gegenüber dem Referentenentwurf in wenigen, aber durchaus relevanten Punkten veränderten Gesetzentwurf beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet. Dem Bundesrat kommt in diesem Verfahren eine entscheidende Rolle zu, da das Gesetz hinsichtlich der von ihm getroffenen Regelungen des Verwaltungsverfahrens abweichungsfest ausgestaltet ist (§ 37 Abs. 2 GeolDG-E) und daher nach Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Dementsprechend sind die Empfehlungen, die die Ausschüsse in Vorbereitung der Sitzung des Bundesrates am 14.2.2020 unterbreitet haben,[4] durchaus von großer Bedeutung.

2. Vorgegebene Gründe für ein Geologiedatengesetz

Das GeolDG ist gesetzestechnisch als Ablösungsgesetz[5] konzipiert: Es wird das Lagerstättengesetz ablösen, das nach § 39 Abs. 2 GeolDG-E mit Inkrafttreten des GeolDG außer Kraft treten soll. Ausweislich der Gesetzesbegründung bedürfen

1 BR-Drs. 13/20.

2 Im Internet abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/geologiedatengesetz.html (letzter Zugriff 17.2.2020).

3 Insgesamt 26 eingegangene Stellungnahmen sind im Internet abrufbar: https://www.bmwi.de/Navigation/DE/Service/Stellungnahmen/Geologiedatengesetz-GeoIDG/stellungnahmen-geoidg.html (letzter Zugriff 17.2.2020).

4 BR-Drs. 13/1/20.

5 Vgl. Handbuch der Rechtsförmlichkeit, BAnz. Nr. 160a vom 22.10.2008, Rn. 504 ff.

das vorkonstitutionelle Lagerstättengesetz und die auf ihm ergangene Ausführungsverordnung von 1934 in sprachlicher und rechtlicher Hinsicht der Neufassung.[6]

Diese Kurzbegründung kaschiert in mehrfacher Weise, dass mit der Ablösung nicht nur in quantitativer Hinsicht – das Lagerstättengesetz umfasst kaum fünf inhaltliche Regelungen, der GeoIDG-E sieht rund 34 Normen mit z.T. erheblicher Regelungsintensität vor – eine massive Änderung des Rechtsgebiets einhergeht, die in vielen Punkten durch einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel gekennzeichnet ist. Steht beim Lagerstättengesetz mit der „Sicherung der deutschen Mineralversorgung" noch ein wirtschaftspolitisches Ziel im Vordergrund, ist das GeoIDG 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.

Bereits dieser Charakterwechsel zeigt, dass das GeoIDG bei materieller Betrachtung deutlich über die formale Ablösung des Lagerstättengesetzes hinausgeht und dementsprechend auch andere Zielsetzungen verfolgt. Denn weder begründet die Vorkonstitutionalität für sich genommen die Notwendigkeit, ein Gesetz, das seit mehr als 70 Jahren erfolgreich nachkonstitutionell angewendet wird, rechtlich und sprachlich neu zu fassen, noch nimmt das GeoIDG eine bloße „sprachliche und rechtliche" Anpassung vor, wie die Kurzbegründung suggeriert. Vielmehr wird die gesamte Materie neu geregelt, um, wie die Begründung an späterer Stelle einräumt, „zahlreiche rechtliche, technische und gesellschaftliche Entwicklungen" zu berücksichtigen.[7] Dementsprechend wird „der Regelungsgehalt des Lagerstättengesetzes [...] durch das [...] Geologiedatengesetz in mehrfacher Hinsicht konkretisiert und erweitert."[8]

3. Standortauswahlgesetz als treibende Kraft

Ungeachtet dieser sehr allgemeinen und letztlich nichtssagenden Begründung für die Ablösung des Lagerstättengesetzes durch ein GeoIDG ist offenkundig, dass jedenfalls Anlass und treibende Kraft für die Änderung des Regelungsregimes das

6 So die allgemeine Problembeschreibung in der Entwurfsbegründung, BR-Drs. 13/20, S. 1.

7 BR-Drs. 13/20, S. 3.

8 BR-Drs. 13/20, S. 1.

Standortauswahlgesetz ist.[9] Denn dieses Standortauswahlgesetz zielt ausweislich seines § 1 Abs. 2 darauf,

> „in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren für die im Inland verursachten hochradioaktiven Abfälle einen Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung"

zu ermitteln. Die bereits in dieser allgemeinen Zielsetzung genannte Transparenz wird in weiteren Vorschriften des Standortauswahlgesetzes zur Öffentlichkeitsbeteiligung konkretisiert. Entgegen mancher Lesart verlangt zwar auch das Standortauswahlgesetz keine „absolute Transparenz", kann eine solche aus verfassungsrechtlichen Gründen auch gar nicht anordnen, doch erkennbar will es zur Sicherung der Akzeptanz der zu treffenden Auswahlentscheidung die Öffentlichkeit umfassend unterrichten. Dies impliziert nach § 6 Satz 1 StandAG die Bereitstellung der „das Standortauswahlverfahren betreffenden wesentlichen Unterlagen", zu denen nach § 6 Satz 2 StandAG „insbesondere Gutachten, Stellungnahmen, Datensammlungen und Berichte" gehören. Darüber hinaus ist ein pluralistisch zusammengesetztes Nationales Begleitgremium geschaffen worden, dessen Mitglieder nach § 8 Abs. 2 Satz 1 StandAG

> „Einsicht in alle Akten und Unterlagen des Standortauswahlverfahrens des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung, des Vorhabenträgers, der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe sowie der geologischen Dienste erhalten."

Soll also in einem möglichst transparenten Verfahren ein geeigneter Standort für die Endlagerung von hochradioaktiven Abfällen gefunden werden, kommt der Zugänglichkeit geologischer Daten eine entscheidende Rolle zu. Sie unterfallen nur zum Teil bereits bestehenden Regelungsregimen über die Informationsfreiheit, so etwa dem Umweltinformationsrecht oder dem Geodatenzugangsrecht. Doch abgesehen von Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendbarkeit dieser Regelungsregime, die noch dazu föderal – und also trotz ihrer europarechtlichen Determinierung zum Teil unterschiedlich – ausgestaltet sind, tragen sie dem spezifischen Zweck des Standortauswahlgesetzes nicht hinreichend Rechnung. Dementsprechend bestand früh Einigkeit, die öffentliche Bereitstellung geologischer

9 Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG) vom 5.5.2017, BGBl. I S. 1074.

Daten gesondert zu regeln. Über den Regelungsort wird man unter Umständen länger nachgedacht haben: In Frage wäre auch ein jeweils eigener Abschnitt im GeoZG, im UIG, vielleicht sogar im StandAG selbst gekommen. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode hat sich insoweit aber für ein eigenes Gesetz entschieden, er hält – in zeitlicher Hinsicht übriges relativ vage – fest, dass

> „die Zugänglichkeit und Veröffentlichung der hierfür benötigten wissenschaftlichen Daten [...] durch die rasche Verabschiedung des Geowissenschaftsdatengesetzes zu ermöglichen [ist.]."[10]

Aus dem „Geowissenschaftsdatengesetz" ist nun ein GeoIDG geworden, doch im Übrigen lässt der Koalitionsvertrag das Motiv für ein solches Gesetz deutlich erkennen. Dieses politisch verständliche Motiv birgt freilich die Gefahr, einen gesamten Regelungsbereich zu sehr an einer Zielsetzung auszurichten, ohne hinreichend zwischen der Öffentlichkeit geologischer Daten mit Blick auf die Standortauswahl einerseits und einer allgemeinen Zugänglichkeit geologischer Daten andererseits zu differenzieren.

Der nun im Gesetzgebungsverfahren befindliche Entwurf eines GeoIDG konnte dieser Gefahr nicht vollständig ausweichen. Er enthält zwar zum Teil gesonderte Regelungen für die Standortauswahl und nimmt auch immer wieder auf das StandAG Bezug, fasst die Regelungen aber nicht etwa in einem eigenen Abschnitt zusammen, wie dies gesetzestechnisch und auch mit Blick auf eine systematische Auslegung des Gesetzes sinnvoll wäre. So notwendig eine solche Differenzierung gerade mit Blick auf die gebotene Verhältnismäßigkeit von Zweck und Mitteln aber ist, so schwierig erscheint sie freilich vor dem Hintergrund, dass die zu einem Zweck öffentlich bereitgestellten Daten auch zu anderen Zwecken verwendet werden können, die die mit der öffentlichen Bereitstellung einhergehenden Eingriffe in Grundrechte nicht rechtfertigen können. Die Gesetzesbegründung, nicht aber das Gesetz selbst, nennt – im Ergebnis völlig zutreffend – viele andere solcher Zwecke,

> „unter anderem die Entwicklung von Planungsgrundlagen zur umweltverträglichen Nutzung des Untergrunds, die Untersuchung und Bewertung geologischer und geotechnischer Gefahren sowie anthropogener Schäden [...].

10 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, Zeile 6662.

> Zudem sind geologische Punkt-, Linien-, Flächen- und Raumdaten für zahlreiche weitere Bereiche wie unter anderem die Wasserwirtschaft, die Land- und Forstwirtschaft, das Bauwesen und große Infrastrukturprojekte relevant."[11]

Diese Zielsetzungen rechtfertigen sicherlich eine Übermittlung auch privater geologischer Daten an die jeweils zuständigen Behörden. Doch ob sie auch eine öffentliche Bereitstellung verlangen, muss bezweifelt werden. Der Gesetzentwurf bemüht sich zwar sowohl auf der Tatbestandsseite mit drei Gruppen von Datenkategorien als zum Teil auch auf der Rechtsfolgenseite um eine hinreichende Differenzierung. Das federführende Wirtschaftsministerium, dessen Handschrift freilich nicht in allen Normen und Begründungen des Gesetzentwurfs erkennbar ist, hat insofern vieles richtig, einiges leider aber auch falsch gemacht. Der derzeitige Entwurf des GeoIDG hält in Bezug auf die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht stand und muss im parlamentarischen Verfahren noch geändert werden,[12] soll das Gesetz nicht nach seinem Inkrafttreten durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werden.

II. Inhalt des Geologiedatengesetzes im Überblick

1. Gliederung und Struktur

Der GeoIDG-E ist sehr übersichtlich in fünf Kapitel gegliedert.

Das erste Kapitel hält die Zwecksetzungen (§ 1) und den sachlichen und räumlichen Anwendungsbereich (§ 2) fest, definiert die im Gesetz verwendeten Begriffe (§ 3) und bestimmt das Verhältnis zum Geodatenzugangsgesetz und zum Umweltinformationsgesetz (§ 4).

Das zweite Kapitel zu „Aufgaben und Befugnisse der zuständigen Behörden" knüpft unmittelbar an die Regelungen im Lagerstättengesetz an – insofern ist die Charakterisierung des GeoIDG-E als „Ablösungsgesetz" zutreffend. Geregelt werden die allgemeinen Aufgaben der zuständigen Behörde (§ 5 GeoIDG-E), sehr genaue und z.T. nach Uhrzeiten differenzierte Betretensrechte (§ 6 GeoIDG-E), wobei dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG mit Blick auf die Beschränkung des Art. 13 Abs. 1 GG in § 6 Abs. 1 Satz 5 GeoIDG-E Rechnung getragen wird, sowie

11 BR-Drs. 13/20, S. 1.

12 Erneut sei insofern auf die Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates vom 4.2.2020 verwiesen, BR-Drs. 13/1/20.

die Pflicht der Behörde zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands und ihre Haftung für etwaige Vermögensnachteile (§ 7 GeoIDG-E).

Das dritte Kapitel betrifft die Übermittlung geologischer Daten an die zuständige Behörde. Auch sie war im Lagerstättengesetz bereits angelegt, ist nun aber sehr viel intensiver und auch differenzierter geregelt. Vollständig neu ist insbesondere die Kategorisierung in Nachweisdaten (§ 8 GeoIDG-E), Fachdaten (§ 9 GeoIDG-E) und Bewertungsdaten (§ 10 GeoIDG-E). Mit den Informationspflichten gegenüber den zuständigen Behörden ist dieses Kapitel deutlich durch einen wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Charakter geprägt.

Anders verhält es sich beim 4. Kapitel. Es betrifft die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten und ist damit dem Informationsfreiheitsrecht zuzuordnen. Allein dieses Kapitel soll in diesem Jahrbuch für Informationsfreiheit und Informationsrecht im Folgenden näher betrachtet werden.

Das fünfte Kapitel schließlich enthält die üblichen Schlussvorschriften, darunter auch an die Landesregierungen gerichtete Verordnungsermächtigungen (§ 37 GeoIDG-E), umgekehrt aber auch das bereits genannte Abweichungsverbot von den Regelungen des Verwaltungsverfahrens, das gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG die Zustimmungspflicht des Bundesrates auslöst.

2. Zwecksetzungen

Die Zwecksetzungen eines Gesetzes sind für die Kompetenzbestimmung,[13] die teleologische Auslegung sowie vor allem für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen von zentraler Bedeutung. Insofern ist es löblich, dass der GeoIDG-E seinen Zweck in einer eigenen Bestimmung festhält, wie es moderner Gesetzestechnik entspricht. § 1 GeoIDG-E differenziert dabei zwischen einer allgemeinen Zwecksetzung in Satz 1 und vier konkretisierenden Regelbeispielen in Satz 2. Allerdings trennt das Gesetz insofern nicht hinreichend zwischen Regelungsziel und Regelungsgegenstand, denn syntaktisch und systematisch ist die Norm unklar. Sie lautet:

13 Der Gesetzentwurf beruft sich in seiner Begründung auf das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (BR-Drs. 13/20, S. 40). Erkannt wird insofern auch, dass der Bund von diesem Kompetenztitel nur unter den Voraussetzungen der „Erforderlichkeitsklausel" des Art. 74 Abs. 2 GG Gebrauch machen kann. Die Gesetzesbegründung ist insoweit aber nicht überzeugend – es wird mehr behauptet denn begründet, dass die „Rechtseinheit" und „Wirtschaftseinheit" eine gesamtstaatliche Regelung erforderlich machen. Insbesondere setzt sich die Gesetzesbegründung nicht mit den Anforderungen auseinander, die das Bundesverfassungsgericht an diese alternativen Tatbestandsmerkmale des Art. 72 Abs. 2 GG stellt.

„Dieses Gesetz regelt die staatliche geologische Landesaufnahme, die Übermittlung, die dauerhafte Sicherung und die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten sowie die Zurverfügungstellung geologischer Daten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, um den nachhaltigen Umgang mit dem geologischen Untergrund gewährleisten und Geogefahren erkennen und bewerten zu können. Geologische Daten werden insbesondere benötigt

1. zur Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen und für weitere Nutzungen des geologischen Untergrunds,
2. zur Erkennung, Untersuchung und Bewertung geogener oder anthropogener Risiken,
3. in der Wasserwirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft, der Bauwirtschaft und bei der Planung großer Infrastrukturprojekte sowie
4. zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle."

Eine systematische Auslegung dieses Textes gibt zu erkennen, dass die Zielsetzungen des Gesetzes ausschließlich in dem Finalsatz des Satzes 1 benannt sind: Das Gesetz zielt auf die Gewährleistung eines nachhaltigen Umgangs mit dem geologischen Untergrund einerseits sowie auf die Erkennbarkeit und Bewertbarkeit von Geogefahren andererseits. Die vier Regelbeispiele des Satzes 2 beziehen sich dagegen auf die „Erfüllung öffentlicher Aufgaben" im Hauptsatz des Satzes 1. Dieses Tatbestandsmerkmal ist trotz des vorangestellten „zur" nicht als weitere und eigene Zwecksetzung zu qualifizieren, sondern bildet eine Einheit mit den vorangestellten Worten „Zurverfügungstellung geologischer Daten". Die „Zurverfügungstellung geologischer Daten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben" bezeichnet jedoch den Regelungsgegenstand, nicht den Regelungszweck des Gesetzes. Das folgt nicht nur aus einer grammatikalischen und systematischen Auslegung der Norm selbst, sondern wird auch durch die weitere Gliederung des GeoIDG-E erkennbar: Der gesamte Abschnitt 3 des GeoIDG-E widmet sich eben der „Zurverfügungstellung geologischer Daten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben". In der Konsequenz beziehen sich auch die Regelbeispiele in § 1 Satz 2 GeoIDG-E nicht auf den Regelungszweck, sondern auf den Regelungsgegenstand.

Unverständlich ist insofern, dass die Begründung des Gesetzentwurfs an anderer Stelle – nämlich zur Begründung, warum das Gesetz nicht einer Befristung unterworfen wird – davon ausgeht, dass die öffentliche Bereitstellung von Daten „ein wesentlicher Gesetzeszweck" ist.[14] Hier wird offenkundig der Regelungs-

14 BR-Drs. 13/20, S. 50.

gegenstand mit dem Regelungszweck verwechselt.[15] Dabei ist die strikte Unterscheidung zwischen dem Regelungsgegenstand und dem Regelungsziel für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit einzelner Bestimmungen des GeoIDG von Bedeutung. Keinesfalls darf dabei der Regelungsgegenstand als Zweck zu seiner eigenen Rechtfertigung herangezogen werden, schon gar nicht, wenn dieser Regelungsgegenstand einen Grundrechtseingriff darstellt. Dies würde die im Wege der Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmende Zweck-Mittel-Relation ad absurdum führen. Insofern ist in aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, dass nach dem derzeitigen Stand des GeoIDG-E die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten ein Regelungsgegenstand – oder in der Terminologie der Verhältnismäßigkeitsprinzips: ein Mittel – ist, um die beiden von § 1 Satz 1 GeoIDG-E genannten Ziele zu erreichen.

3. Eingliederung in geltendes Recht

Anders als das abzulösende Lagerstättengesetz regelt der GeoIDG-E auch die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten. Damit ist das Verhältnis zu anderen Informationszugangsgesetzen angesprochen. Der GeoIDG-E thematisiert dieses Verhältnis in Bezug auf das UIG und das GeoZG, nicht in Bezug auf das IFG: In allgemeiner Form bestimmt § 4 GeoIDG-E, dass

> „auf die Ausführung dieses Gesetzes [...] die Vorschriften des Bundes und der Länder zum Aufbau einer Geodateninfrastruktur [sowie] die Vorschriften des Bundes und der Länder zum Zugang zu Umweltinformationen [...] anzuwenden [sind]."

Diese Regelung ist ebenso merkwürdig wie interessant. Merkwürdig ist, dass – jedenfalls nach dem Wortlaut der Norm – nicht das materielle Verhältnis der Regelungsregime zueinander geklärt wird, sondern nur auf die „Ausführung" des GeoIDG und etwaiger auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen Bezug genommen wird. Die Gesetzesbegründung stellt insofern klar:

> „Das Geologiedatengesetz beantwortet im Hinblick auf digitale Daten nur die Frage, ob und wann geologische Fachdaten öffentlich bereitgestellt werden.

15 Zur sorgfältigen Differenzierung zwischen der Zugänglichkeit bzw. Bereitstellung von Informationen als Mittel zur Herstellung von Transparenz als Zwischenziel und der Verfolgung unterschiedlicher Zielsetzungen vgl. *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 69 ff.

> Die Art und Weise des Zugangs zu geologischen Daten wird durch das Geodatenzugangsgesetz geregelt, wenn das Geologiedatengesetz hierzu keine weiteren speziellen Regelungen enthält. Vom Anwendungsbereich des Geodatenzugangsgesetzes nicht erfasst sind analoge Daten, so dass für analoge Daten auch die Art und Weise des Zugangs mit dem Geologiedatengesetz geregelt wird."[16]

Interessant ist, dass die Norm weniger ein Spezialitätsverhältnis zwischen grundsätzlich gleichrangigen Gesetzen regelt als vielmehr dem Anwendungsvorrang des Europarechts Rechnung trägt. Denn sie bezieht sich gerade nicht unmittelbar auf das GeoZG und das UIG des Bundes sowie auf die entsprechenden Gesetze der Länder, sondern auf die diesen Rechtsakten zugrunde liegenden Richtlinien der Europäischen Union. Sie ist somit in Bezug auf das nationale Recht als dynamischer Verweis zu qualifizieren.

Ausweislich der Gesetzesbegründung ist § 4 GeolDG-E „rein deklaratorischer Natur."[17] Diese zurückhaltende Bewertung erschließt sich indes nicht. Denn erstens ist es keineswegs selbstverständlich, dass sich die Ausführung eines Gesetzes nach den Vorschriften anderer Gesetze bestimmt, und zweitens lässt sich die Ausführung eines Gesetzes gar nicht ohne Weiteres von dessen Anwendbarkeit abgrenzen.

Deutlicher ist insoweit § 18 Abs. 2 GeolDG-E, der im Kapitel über die öffentliche Bereitstellung von geologischen Daten klarstellt, dass Ansprüche nach dem Umweltinformationsrecht bzw. Veröffentlichungspflichten nach dem Geodatenzugangsrecht „unberührt" bleiben sollen. Sowohl das UIG als auch das GeoZG sollen also neben dem GeolDG anwendbar bleiben. Hinsichtlich des nicht erwähnten IFG wird das GeolDG dagegen als spezielles Gesetz zu qualifizieren sein, das dem IFG nach dessen § 1 Abs. 3 vorgeht.

Trotz der grundsätzlichen Parallelität zum GeoZG und zum UIG bezieht sich das GeolDG an verschiedenen Stellen auf das GeoZG, namentlich in den §§ 5, 18, 19, 22 und 33 GeolDG-E. Diese zahlreichen Verknüpfungen werfen die Frage auf, ob die Regelungen über die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten nicht besser in einem eigenen Abschnitt innerhalb des GeoZG oder gar in einem eigenständigen Kapitel eines zu schaffenden Informationsgesetzbuchs hätten verortet werden sollen. Angesichts des durch das StandAG verursachten Zeitdrucks ist es aber nachvollziehbar, dass sich der Gesetzgeber zunächst für ein eigenständiges GeolDG als Regelungsort und für ein grundsätzliches Nebeneinander mit anderen

16 BR-Drs. 13/20, S. 54.

17 BR-Drs. 13/20, S. 58.

Informationszugangsgesetzen entschieden hat. Gleichwohl indizierten die zahlreichen Verweisungen einmal mehr das Harmonisierungspotenzial im unübersichtlich gewordenen Informationsfreiheitsrecht.

III. Neue Kategorisierung geologischer Daten

Das GeoIDG bezieht sich, der Name verrät es, auf geologische Daten. Was geologische Daten sind, bestimmt § 2 Abs. 3 GeoIDG-E in einer Legaldefinition:

> „Geologische Daten im Sinne dieses Gesetzes sind in geologischen Untersuchungen gewonnene Nachweisdaten, Fachdaten und Bewertungsdaten."

Die für diese Begrifflichkeit notwendigen weiteren Begriffe der geologischen Untersuchung und der einzelnen Datenarten werden in § 3 ebenfalls definiert. Dabei ist insbesondere die Kategorisierung in drei verschiedene Arten von geologischen Daten ein absolutes Novum für den gesamten Wirtschaftsbereich. Denn weder werden diese Kategorien im Lagerstättengesetz verwendet noch sind sie im Bergbaurecht üblich – hier werden eher Begriffe wie Bohrungsdokumentationen und Explorationsberichte verwendet. Auch setzt sich das GeoIDG mit ihnen bewusst von den Begrifflichkeiten ab, die im Geodatenzugangsrecht verwendet werden. So stellt die Entwurfsbegründung hinsichtlich des Verhältnisses zu dem vom GeoZG verwendeten Begriff der „Metadaten" klar, dass

> „der Begriff Nachweisdaten [...] enger gefasst [ist] als der Begriff der Metadaten, so dass an dieser Stelle nicht auf die Begriffsdefinition nach dem Geodatenzugangsgesetz zurückgegriffen werden konnte. Zwar können alle Nachweisdaten auch als Metadaten in einem Geodatendienst verwandt werden; im Gegenzug sind aber nicht alle Metadaten zwingend nur solche Daten, die die persönliche, örtliche, zeitliche oder allgemein inhaltliche Zuordnung erlauben. Metadaten können sich vielmehr auch auf andere Elemente von geologischen Fach- und Bewertungsdaten beziehen."[18]

Für die Zukunft werden sich die Wirtschaft und auch die Verwaltung sicher auf die neuen Begrifflichkeiten einstellen können. Mit Blick auf die vom GeoIG-E ebenfalls intendierte rückwirkende Kategorisierung bereits vorhandener Daten wird

18 BR-Drs. 13/20, S. 52 f.

sie aber einen erheblichen personellen, technischen und vor allem auch finanziellen Aufwand bedeuten. Dass der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft insofern nur mit rund 1 Million Euro beziffert wird, scheint nicht mehr als eine grobe Schätzung zu sein, obwohl die Gesetzesbegründung diese Summe im Einklang mit § 44 GGO immerhin etwas näher darlegt[19] und auch der Normenkontrollrat mit der Darstellung des Erfüllungsaufwands zufrieden war.[20] Vor allem aber ist die Kategorisierung mit Blick auf den Datenschutz, das geistige Eigentum und den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen grundrechtlich relevant. Nicht erst die Konsequenzen der Kategorisierung, sondern bereits die – im Einzelfall möglicherweise fehlerhafte – Kategorisierung als solche ist ein Grundrechtseingriff und bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

Zwar ist der Gesetzgeber grundsätzlich frei, eine Typisierung von Daten vorzunehmen, und mit Blick auf die Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts womöglich sogar verpflichtet, gesetzlich zwischen verschiedenen Arten geologischer Daten zu differenzieren, wenn er an die einzelnen Kategorien unterschiedliche Rechtsfolgen knüpfen will. Doch der Spagat zwischen einer gesetzlich angeordneten abstrakten Unterscheidung und der Möglichkeit einer behördlichen konkreten Differenzierung im Einzelfall ist schwierig und nicht nur eine Frage der Gleichbehandlung. Vielmehr riskiert der Gesetzgeber bezüglich der Freiheitsgrundrechte, durch eine (zu) abstrakte und grobe Kategorisierung die Eingriffsbreite derart zu vergrößern, dass die Regelung hinsichtlich atypischer Fälle schlicht als unverhältnismäßig erscheint. Diese Gefahr scheint sich im GeolDG-E realisiert zu haben. Zunächst aber zu den einzelnen Datenkategorien.

1. Nachweisdaten

Unter Nachweisdaten versteht § 3 Abs. 3 Nr. 1 GeolDG-E „Daten, die geologische Untersuchungen persönlich, örtlich, zeitlich und allgemein inhaltlich zuordnen."

2. Fachdaten

Fachdaten sind nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 GeolDG-E

19 BR-Drs. 13/20, S. 3, 43.

20 Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats gem. 6 Abs. 1 NKRG, Anlage zu BR-Drs. 13/20.

„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."

3. Bewertungsdaten

Bewertungsdaten schließlich sind nach § 3 Abs. 3 Nr. 3 GeoIDG-E

„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."

4. Kategorisierung als Verwaltungsakt

Wegen der rechtlichen Konsequenzen für ihre öffentliche Bereitstellung ist die Kategorisierung als eigener Verwaltungsakt zu qualifizieren. Davon geht auch der GeoIDG-E aus. Er befasst sich zwar nicht – auch dies insofern ein Desiderat für das weitere Gesetzgebungsverfahren – explizit in einer eigenständigen Norm mit Fragen des Rechtsschutzes, weder in Bezug auf die Kategorisierung noch in Bezug auf die Übermittlung oder die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten. § 33 Abs. 7 Satz 2 GeoIDG-E ordnet aber an, dass

„Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Entscheidung über die Kategorisierung von [solchen] geologischen Daten, die nach § 12 Absatz 3 Satz 2 des Standortauswahlgesetzes benötigt werden und entscheidungserheblich sind, [...] keine aufschiebende Wirkung [haben]."

Aus dieser Bestimmung kann nicht nur im Umkehrschluss gefolgert werden, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Entscheidung über die Kategorisierung von allen anderen geologischen Daten durchaus aufschiebende Wirkung entfalten, sondern ganz grundsätzlich auch, dass die Kategorisierung als Verwaltungsakt qualifiziert wird. Indiziert wird dies auch durch § 17 Abs. 3 GeoIDG-E, nach dem „die zuständige Behörde die Datenkategorie fest[setzt, wobei] die Festsetzung der Datenkategorie öffentlich bekannt gegeben werden darf." Ausweislich der Gesetzesbegründung soll diese Norm aufzeigen,

> „dass es sich bei der Datenkategorisierung um einen Verwaltungsakt handelt, für den die Verfahrensvorschriften des VwVfG, zum Beispiel zur Anhörung und Bekanntgabe, gelten (vgl. § 28 VwVfG sowie § 41 VwVfG)."[21]

Dies ist aber nur eine sehr mittelbare Ableitung – aus Gründen der Klarheit sollte dies im Gesetz selbst verankert werden.[22]

5. Keine vollständige Kohärenz der Kategorien zum Grundrechtsschutz

Die neue Kategorisierung geologischer Daten 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 entgegenstehen oder nicht. Insofern übernimmt der Gesetzgeber schon mit der Kategorisierung geologischer Daten und sodann auch mit der gesetzesunmittelbaren Vorgabe für die öffentliche Bereitstellung jedenfalls von Nachweis- und Fachdaten die Verantwortung für den Grundrechtsschutz. Dies entspricht der vom Grundgesetz vorgesehenen Gewaltenteilung, die eben zugleich auch eine Aufgaben- und Verantwortungsteilung ist.

Allerdings ist diese Verantwortungsübernahme nicht risikolos, weil die Unterscheidung in Nachweis-, Fach- und Bewertungsdaten nicht vollständig kohärent zur grundrechtlich gebotenen Unterscheidung ist. Grundrechtlich geboten wäre eine Unterscheidung zwischen Daten, die grundrechtlich irrelevant sind, solchen, deren Veröffentlichung zwar in Grundrechte eingreift, aber durch Ziele des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden können, und schließlich solchen, deren Veröffentlichung nicht durch Ziele des Allgemeinwohls, sondern allein durch Zustimmung des Betroffenen gerechtfertigt werden können.

Freilich lassen sich die rechtlich gebotenen Kategorien mit den praktischen Bedürfnissen nicht vollständig in Deckung bringen, soll zugleich eine Einzelfallprüfung durch die zuständigen Stellen vermieden werden. Insofern ist dem Gesetzentwurf zugutezuhalten, dass er die Kategorien mit Bedacht gewählt hat. Denn während Nachweisdaten grundrechtlich weitgehend unsensibel sind, werden bereits Fachdaten schützenswerte Interessen, zumeist Betriebs- und Geschäfts-

21 BR-Drs. 13/20, S. 67.

22 Ebenso die Ausschussempfehlungen des Bundesrates, BR-Drs. 13/1/20, S. 15.

geheimnisse, aber auch geistiges Eigentum und personenbezogene Daten, enthalten.[23] Und Bewertungsdaten werden

> „darüber hinaus wertvolle unternehmenseigene Einschätzungen und Wertungen sowie ggf. auch detaillierte Schlussfolgerungen des Untersuchenden über den wirtschaftlichen Wert zukünftiger Gewinnungs- oder Nutzungstätigkeiten enthalten. Im Hinblick auf bodenschatzbezogene Analysedaten wird hier von einem besonderen Geheimhaltungsbedürfnis gegenüber Wettbewerbern ausgegangen. Das Gesetz geht deshalb von einem gegenüber den Fachdaten nochmals gesteigerten Schutzbedürfnis dieser Daten aus. Sie stellen regelmäßig schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, ggf. sogar Werke im Sinne des Urheberrechts dar, so dass das allgemeine Transparenzinteresse der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht zu überwiegen vermag."[24]

Trotz dieses überzeugenden Versuchs, die grundrechtlichen Belange bei der Kategorienbildung hinreichend zu berücksichtigen, sind die Differenzierungen nicht deckungsgleich, weder abstrakt und schon gar nicht in (durchaus – etwa nach konkreten Wirtschaftsbereichen – typisierbaren) Einzelfällen. Im Übrigen wird die Zuordnung der geologischen Daten zu einer Datenkategorie durchaus Schwierigkeiten bereiten. Insbesondere die Frage, ob „Messungen und Aufnahmen mit am Markt verfügbaren technischen Mitteln in vergleichbare und bewertungsfähige Daten aufbereitet worden sind," wird sicherlich zu vielen Streitigkeiten führen.

IV. Öffentliche Bereitstellung geologischer Daten

Die skizzierte Kategorisierung ist von unmittelbarer Bedeutung für die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten. Der GeoIDG-E schafft grundsätzlich ein durchaus sachgerechtes und hinreichend differenziertes Regelungsregime über die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten. Es ist durch eine generelle Bereitstellung anstelle einer nur individuellen Zugänglichkeit (1.), durch eine Kombination von gesetzlicher Anordnung und einem administrativen Entscheidungsvorbehalt (2.) sowie durch eine Differenzierung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen geologischen Daten gekennzeichnet (3.). Diese Differenzierungen auf Tatbestandsseite münden als Rechtsfolge in eine abgestufte Fristenlösung (4.).

23 BR-Drs. 13/20, S. 38.

24 BR-Drs. 13/20, S. 39.

1. Generelle Bereitstellung statt individueller Zugänglichkeit

Anders als das UIG, das VIG und auch das IFG (des Bundes) setzt der GeolDG-E nicht auf eine individuelle, per Antrag geltend zu machende Zugänglichkeit von Informationen, sondern sieht eine antragsunabhängige generelle Bereitstellung geologischer Daten von Amts wegen vor, wie sie etwa für das GeoZG und für sog. Transparenzgesetze der Länder kennzeichnend ist. Es wählt anstelle der „passiven" Informationszugänglichkeit somit den Weg einer „proaktiven" Transparenz. Diese Art der Herstellung von Öffentlichkeit wird aus politischer Perspektive als weitreichender und moderner empfunden. Sie ist zudem aus der Perspektive der Verwaltungswissenschaften deutlich effektiver, weil nicht über eine unbestimmt (hohe) Zahl von Einzelanträgen, sondern nur einmal über die Bereitstellung von bestimmen Informationen entschieden werden muss.

2. Gesetzliche Anordnung und administrativer Entscheidungsvorbehalt

Anknüpfend an die Kategorien geologischer Daten wählt der GeolDG-E sodann eine Kombination von gesetzlicher Anordnung der öffentlichen Bereitstellung von geologischen Daten bezüglich der Nachweis- und Fachdaten und einem grundsätzlichen Verbot der öffentlichen Bereitstellung von Bewertungsdaten (§ 28 GeolDG-E), von dem die zuständigen Behörden unter bestimmten Voraussetzungen abweichen dürfen (§ 34 GeolDG-E).

3. Unterscheidung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Fachdaten

Schließlich differenziert der GeolDG-E mit Blick auf den grundrechtlichen Schutz von geologischen Daten, die von Privaten gewonnen wurden, insbesondere bezüglich der öffentlichenBereitstellung grundsätzlich zwischen staatlichen geologischen Daten (§§ 23–25 GeolDG-E) und nichtstaatlichen geologischen Daten (§§ 26–30 GeolDG-E).

Die Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 4 GeolDG-E beschränkt sich dabei auf die Definition staatlicher geologischer Daten, sodass nichtstaatliche geologische Daten alle solche sind, die nicht unter diese Definition fallen. Entscheidend für die Zuordnung geologischer Daten zum staatlichen Bereich ist, ob die geologischen Daten von einer Behörde bzw. im Auftrag einer Behörde gewonnen worden sind (§ 3 Abs. 4 Nr. 1 GeolDG-E). Auch Daten, die von einer Person des Privatrechts in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gewonnen worden sind, gelten nach § 3

Abs. 4 Nr. 2 GeoIDG-E als staatliche geologische Daten, wenn die Person dabei einer oder mehrerer juristischer Personen des öffentlichen Rechts i. S. d. § 2 Abs. 2 UIG unterliegt. Und schließlich gelten gemäß § 3 Abs. 4 Nr. 3 GeoIDG-E alle geologischen Daten als staatlich, die aufgrund des Beitritts der DDR von der zuständigen Behörde übernommen worden sind, und nach § 3 Abs. 4 Nr. 4 GeoIDG auch solche, die inhaberlos sind. Diese letzten beiden Fiktionen werden insbesondere in den „neuen" Ländern, die sich auf dem Gebiet der ehemaligen DDR formiert haben, für erhebliche Rechtssicherheit sorgen, denn hier ist es oft nicht mehr nachvollziehbar, ob und ggf. welcher Rechtsnachfolger Rechte an geologischen Daten geltend machen kann.[25]

4. Abgestufte Fristen für die öffentliche Bereitstellung

An die Kategorisierung der Daten sind unterschiedliche Fristen für ihre Anzeige und Übermittlung an die zuständige Behörde sowie für ihre öffentliche Bereitstellung geknüpft, die ihrerseits jeweils noch einmal zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Daten unterscheiden. Im Kontext dieses Beitrags seien allein die Fristen für die öffentliche Bereitstellung betrachtet.

a. Staatliche geologische Daten

Hinsichtlich der staatlichen geologischen Daten differenziert der GeoIDG-E noch einmal danach, ob die geologischen Daten bei eigenen Untersuchungen der zuständigen Behörde angefallen sind – dann gelten kürzere Fristen – oder bei der Untersuchung anderer Behörden bzw. Beauftragter gewonnen wurden – dann gelten etwas längere Fristen.

Im Einzelnen sind Nachweisdaten einer eigenen geologischen Untersuchung nach § 23 Abs. 1 GeoIDG unverzüglich und solche einer anderen Behörde nach § 24 Abs. 1 Satz 1 GeoIDG binnen drei Monaten öffentlich bereitzustellen. Ausgenommen sind jeweils bestimmte personenbezogene Daten wie etwas Name und Anschrift natürlicher Personen – die Norm trägt damit erkennbar dem Datenschutz Rechnung. Sinnvoller wäre es unter Umständen allerdings gewesen, den

25 Zum Problem der Ermittlung und Anhörung von möglichen Berechtigten vgl. *Rossi*, Rechtliche Grundlagen der Zugänglichkeit geologischer Daten, 2016, S. 177 ff.

Umfang der bereitzustellenden Daten in einer eigenständigen Norm abschließend zu bestimmen und etwaigen Differenzierungen in einzelnen Absätzen dieser Norm Rechnung zu tragen.

Staatliche Fach- und Bewertungsdaten werden vom GeoIDG-E gleich behandelt. Solche, die bei einer eigenen geologischen Untersuchung der zuständigen Behörde gewonnen wurden, sind gemäß § 23 Abs. 2 GeoIDG-E spätestens sechs Monate nach Abschluss der Untersuchungen öffentlich bereitzustellen. Für Daten anderer Behörden gilt ebenfalls eine Sechsmonatsfrist, die aber auf den Ablauf der in §§ 9 und 10 GeoIDG-E normierten Übermittlungsfristen bezogen ist.

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.[26] Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht 2015 mit Blick auf die Zugänglichkeit von Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages unter Berufung auf die urheberrechtliche Zweckübertragungsregel entschieden, 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."[27]

Insofern scheint auch die Bereitstellung von staatlichen Bewertungsdaten nach § 23 Abs. 2 GeoIDG-E mit urheberrechtlichen Grundsätzen – und vor allem mit deren grundrechtlichen Wurzeln – vereinbar zu sein. Natürlich entfaltet dieses Urteil verbindliche Regelungswirkung nur für den konkreten Fall. Es ist zudem durch eine öffentlich-rechtliche Perspektive gekennzeichnet – eine zivil- bzw. urheberrechtliche Bewertung durch den Bundesgerichtshof steht noch aus. Gleichwohl ist der grundsätzlichen Wertung zuzustimmen, dass über die Veröffentlichung von Werken, die Bedienstete öffentlicher Stellen in Erfüllung ihrer Dienstpflichten schaffen, nicht die Bediensteten, sondern die jeweilige öffentliche Stelle – oder eben abstrakt der Gesetzgeber – entscheidet. Allerdings hat auch das Bundesver-

26 Vgl. etwa BGHZ 32, 103, 106 ff.; *Schulze*, in: Dreier/Schulze, Urhebergesetz, 2018, § 11 Rn. 3.

27 BVerwG, NJW 2015, 3258, Ls. 2.

waltungsgericht insofern noch einmal differenziert zwischen Bediensteten und außenstehenden Dritten. Das Bundesverwaltungsgericht versteift sich gerade nicht auf die These, dass das Erstveröffentlichungsrecht eines jeden Werkes, das im Auftrag der öffentlichen Hand geschaffen wird, der jeweiligen Behörde übertragen wird, obwohl die Zweckübertragungslehre eine solche Betrachtung durchaus nahelegt. Vielmehr hält sich das Bundesverwaltungsgericht mit der Formulierung

> „Jedenfalls soweit nicht Urheberrechte außenstehender Dritter betroffen sind, ist es der Behörde in aller Regel versagt, ein bestehendes urheberrechtliches Schutzrecht gegen Informationszugangsansprüche zu wenden."[28]

noch alle urheberrechtlichen Interpretationen und informationsfreiheitlichen Konsequenzen offen.[29] Und genau diese Differenzierung vernachlässigt der Entwurf des GeoIDG, denn es stellt in § 3 Abs. 4 Nr. 2 GeoIDG-E geologische Daten, die „von einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts [...] gewonnen worden sind", solchen Daten nach § 3 Abs. 4 Nr. 1 GeoIDG gleich, die „von einer Behörde oder im Auftrag einer Behörde bei einer geologischen Untersuchung gewonnen worden sind." Insofern geht der GeoID-E über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinaus und bewegt sich deshalb urheberrechtlich auf unsicherem Terrain.

b. Nichtstaatliche geologische Daten

Wegen ihrer grundrechtlichen Determinierung sind die Fristen für die öffentliche Bereitstellung nichtstaatlicher geologischer Daten von größerer Bedeutung.

Nichtstaatliche Nachweisdaten werden nach § 26 GeoIDG-E spätestens drei Monate nach Ablauf der Anzeige- und Übermittlungsfrist nach § 8 Abs. 1 GeoIDG-E öffentlich bereitgestellt.

Nichtstaatliche Fachdaten werden gemäß § 27 GeoIDG-E fünf Jahre nach Ablauf der Übermittlungsfrist öffentlich bereitgestellt. Sofern die Fachdaten im Zusammenhang mit einer gewerblichen Tätigkeit oder aufgrund einer Bergbauberechtigung übermittelt worden sind, gilt für die öffentliche Bereitstellung eine längere Frist von 10 Jahren nach Ablauf der Übermittlungsfrist.

---

28 BVerwG, NJW 2015, 3258, 3261 (Rn. 38).

29 Ausführlicher *Rossi*, Rechtliche Grundlagen der Zugänglichkeit geologischer Daten, 2016, S. 139ff.

Nichtstaatliche Bewertungsdaten schließlich werden nach § 28 GeoIDG-E grundsätzlich nicht öffentlich bereitgestellt.

Allerdings gibt es von dieser Regel diverse Ausnahmen, die in § 34 GeoIDG zusammengefasst sind. Die Bestimmung gibt den jeweils zuständigen Behörden im Einzelfall die Befugnis, aufgrund einer Abwägungsentscheidung auch nichtstaatliche Bewertungsdaten öffentlich bekanntzugeben. Die ersten beiden Ausnahmen knüpfen erkennbar und im Ergebnis zulässigerweise an die Überlegung an, dass es keine Geheimhaltungsnotwendigkeit mehr gibt, wenn der Bergbaubetrieb tatsächlich eingestellt ist (§ 34 Abs. 2 Nr. 1 GeoIDG-E) oder auch 15 Jahre nach der Übermittlung von Bewertungsdaten nicht aufgenommen wurde (§ 34 Abs. 2 Nr. 2 GeoIDG-E).

Problematischer erscheint da schon die allgemeine Ausnahme, nach der es ausreicht, wenn „die Gründe des Allgemeinwohls für die öffentliche Bereitstellung aus anderen Gründen wesentlich überwiegen" (§ 34 Abs. 2 Nr. 3 GeoIDG-E). Der Gesetzesentwurf hat dabei offenkundig vor allem die Erfordernisse einer Standortauswahl nach dem StandAG im Blick, denen er in § 34 Abs. 4 GeoIDG-E weitere Bestimmungen widmet. Unabhängig davon, ob diese Bestimmungen ihrerseits dem verfassungsrechtlich gebotenen materiellen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und des geistigen Eigentums genügen und ob sie in prozeduraler Hinsicht einen hinreichend effektiven Rechtsschutz garantieren, fragt sich gleichwohl, weshalb § 34 Abs. 2 Nr. 3 GeoIDG-E nicht explizit auf das Auswahlverfahren verweist, sondern mit „anderen Gründen" derart offen ist, dass es schon deshalb Gefahr läuft, den grundrechtlichen Schutz berechtigter Geheimhaltungsinteressen zu unterlaufen.

§ 34 Abs. 4 GeoIDG-E jedenfalls legt die Entscheidung über die öffentliche Bereitstellung solcher nichtstaatlicher Bewertungsdaten, die für die Suche und Auswahl eines Standortes zur Endlagerung von hochradioaktiven Abfällen erforderlich sind, in die Hände des Vorhabenträgers nach dem Standortauswahlgesetz, also der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE), und des Bundesamts für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE), das seit dem 1.1.2020 Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung heißt (BASE). Widerspruch und Anfechtungsklage gegen ihre Entscheidung sollen nach § 34 Abs. 4 Satz 3 GeoIDG-E keine aufschiebende Wirkung entfalten. Zudem hält § 34 Abs. 4 Satz 3 GeoIDG-E explizit fest, dass staatliche 3D-Modelle auch dann öffentlich bereitzustellen sind, wenn sie Aufschluss über nichtstaatliche Fach- oder Bewertungsdaten geben können, sofern diese 3D-Modelle für die Suche und Auswahl eines Endlagerstandortes erforderlich sind. Für diesen besonderen Fall ordnet § 34 Abs. 4 Satz 4 GeoIDG-E sogar an, dass keine vorherige Anhörung der betroffenen Personen stattfinden muss.

5. Grundsätzliche Problematik der Befristung

So charmant und praxistauglich die Fristenlösung für Nachweis- und Fachdaten auch ist, so ist sie aus verfassungsrechtlicher Perspektive doch riskant. Denn indem der GeolDG-E für Nachweisdaten und Fachdaten starre Fristen anordnet, nach deren Ablauf ihre öffentliche Bereitstellung zu erfolgen hat, nimmt der Gesetzgeber der Sache nach eine Befristung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und auch des geistigen Eigentums vor. Unausgesprochen fingiert er, dass an der Geheimhaltung nach Ablauf dieser Fristen kein berechtigtes Interesse mehr besteht.

Während insofern dem Datenschutzrecht zum Teil noch durch gesonderte Bestimmungen Rechnung getragen wird (§ 23 Abs. 1 GeolDG-E ordnet etwa an, dass „Name und die Anschrift natürlicher Personen" von der öffentlichen Bereitstellung ausgenommen sind), gibt es für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und auch für das geistige Eigentum keinerlei Schutz. Der Gesetzgeber unterstellt insofern, dass Nachweis- und Fachdaten entweder von vorneherein überhaupt keine entsprechend geschützten Daten enthalten oder sie jedenfalls nach Ablauf der Frist nicht mehr schutzwürdig sind.

Für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie für das geistige Eigentum sind solche Sonderregeln nicht vorgesehen. Auch eine weitere Abwägung findet nicht statt (dazu sogleich unter V.). Mit den Fristen läuft also auch der Schutz, wohlgemerkt der Grundrechtsschutz, ab. Dies wiegt gerade deshalb besonders schwer, weil Daten immer kontext- und damit auch zeitabhängig sind: Daten, die heute als nicht oder wenig geheimbedürftig erscheinen, können unter anderen Umständen und im Zusammenhang mit weiteren Daten morgen als unbedingt schützenswert erscheinen.

Die derzeitige Fristenlösung des GeolDG-E ist mit der Verfassung deshalb nicht in Einklang zu bringen – eine absolute Befristung ist verfassungswidrig, soweit sie keine einzelfallbezogene Rückausnahme vorsieht.

Ob die niederländische Fristenlösung, an die sich der GeolDG-E angelehnt hat,[30] der niederländischen Verfassung entspricht, mag dahinstehen. Interessanter ist aber ein Blick auf das Europarecht. Der EuGH hat nämlich jüngst in zwei Fällen entschieden, dass

> „Informationen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt möglicherweise Geschäftsgeheimnisse waren, nach Ablauf von fünf Jahren aufgrund des Zeit-

30 BR-Drs. 13/20, S. 34.

> ablaufs grundsätzlich als nicht mehr aktuell und deshalb als nicht mehr vertraulich anzusehen sind."[31]

Doch insofern ist mehrerlei zu berücksichtigen: Erstens dürfen die beiden Urteile des EuGH schon in ihrer abstrakten Bedeutung nicht überschätzt werden: Abgesehen davon, dass ihr von vorneherein keine erga-omnes-Wirkung zukommt, sondern sie nur eine inter-partes-Wirkung für das vorliegende Gericht entfaltet, war ihre Auslegung explizit auf Art. 28 VO 1/2003 bzw. auf Art. 54 RL 2004/39 bezogen und betreffen insoweit nicht alle Geschäftsgeheimnisse. Zweitens binden die Urteile in keiner Weise den nationalen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Rechts geologischer Daten. Drittens und vor allem aber hat der EuGH in seinen Urteilen 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."[32]

Der EuGH geht in seinen Urteilen also von einer „widerleglichen Vermutung" aus.[33]

Der Entwurf des GeoIDG sieht indes keine Möglichkeiten vor, im Einzelfall der öffentlichen Bereitstellung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu widersprechen, die sich aus Fachdaten ergeben mögen. Vielmehr stellt § 32 Abs. 1 GeoIDG-E gerade umgekehrt klar, dass Fachdaten stets öffentlich bereitzustellen sind und der grundrechtliche Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen allein den „mit diesen verbundenen weiteren Daten" zukommt. Insofern lässt der GeoIDG-E zu, dass im Einzelfall Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verletzt werden können. Die Fristenlösung kann nicht als strikte Ausschlussregel, sondern allenfalls als widerlegbare Vermutung verfassungsrechtlich Bestand haben.

31 EuGH, Urteil vom 14.3.2017 – C-162/15 P, EU:C:2017:205, Rn. 64; EuGH, Urteil vom 19.6.2019 – C-15/16, EU:C:2018:464, Rn. 54 = NVwZ 2019, 1769 (mit Anm. *Rossi*).

32 EuGH, a.a.O., Rn. 57.

33 Explizit EuGH, Urteil vom 14.3.2017 – C-162/15 P, EU:C:2017:205, Rn. 64.

V. Schutz entgegenstehender Belange

Wie auch andere Informationsfreiheitsgesetze normiert der GeoIDG-E im Abschnitt 2 des Kapitels 4 Beschränkungen der öffentlichen Bereitstellung von Daten zum Schutz öffentlicher Belange einerseits (§ 31 GeoIDG-E) und zum Schutz „sonstiger Belange" andererseits (§ 32 GeoIDG-E). Allerdings ist namentlich der Schutz grundrechtlich fundierter Interessen nicht hinreichend ausgestaltet.

Nachvollziehbar und jedenfalls in Bezug auf die personenbezogenen Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist zunächst, dass diese Beschränkungen ihrerseits unter einem Abwägungsvorbehalt stehen, sodass das Gesetz im Ergebnis doch die Möglichkeit schafft, sämtliche geologischen Daten öffentlich zugänglich zu machen. Bis zu einer solchen Entscheidung hat die jeweils zuständige Behörde aber sicherzustellen, dass unberechtigte Dritte keinen Zugriff auf die Daten haben. Im Zusammenhang mit den allgemeinen Aufgaben verweist § 5 Abs. 4 GeoIDG-E die zuständigen Behörden insofern auf den Stand der Technik sowie „erforderlichenfalls [auf die] Vorgaben des staatlichen materiellen Geheimschutzes." Diese Regelung dient ohne Frage dem Schutz der Interessen der Geheimnisträger, sodass ihre Verletzung einen Staatshaftungsanspruch nach sich zieht.

Schwerer wiegt die Ausgestaltung der Ausnahmevorschrift, die die Bedeutung der grundrechtlich geschützten Interessen nur unzureichend hervorhebt (1.), deren Anwendungsbereich unklar bleibt (2.) und die im Ergebnis wohl nur für „verbundene weitere Daten" gilt (3.).

1. Unzureichende Hervorhebung der Bedeutung grundrechtlich geschützter Interessen

Systematisch und zum Teil auch inhaltlich orientiert sich das GeoIDG erkennbar an dem UIG, das im 3. Abschnitt Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange (§ 8 UIG) und zum Schutz sonstiger Belange (§ 9 UIG) bereithält. Dass die immerhin grundrechtlich geschützten Belange des Datenschutzes, des geistigen Eigentums und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (zusammen noch dazu mit Steuer- und Statistikgeheimnis) hier banalisierend als „sonstige Belange" zusammengefasst und zudem systematisch erst nach den öffentlichen Belangen genannt werden, spiegelt ihre besondere Bedeutung nicht hinreichend wider. Denn während der Gesetzgeber hinsichtlich des Umfangs der Bereitstellung staatlicher Daten weitgehend frei ist und das Maß des Schutzes öffentlicher Belange letztlich nur durch seinen politischen Willen bestimmt wird, ist er in Bezug auf die grundrechtlich geschützten Belange verfassungsrechtlich gebunden. Diese verfas-

sungsrechtliche Fundierung der geschützten Belange sollte in der Systematik und Bezeichnung der Norm stärker zum Ausdruck kommen. So geht für die Behörden und sonstigen Stellen – bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass § 34 Abs. 4 Satz 2 GeoIDG-E dem Vorhabenträger die Befugnis verleiht, über die öffentliche Bereitstellung zu entscheiden – das falsche Signal aus, die „sonstigen" Belange seien von untergeordneter Bedeutung.

Aber auch das Gesetz selbst misst den entgegenstehenden Belangen nicht die verfassungsrechtlich notwendige Bedeutung zu. Geradezu unredlich, unzutreffend jedenfalls ist es insbesondere, wenn dieser Schutz unter Bezug auf europarechtliche Vorgaben nivelliert wird. Die Behauptung in der Gesetzesbegründung, dass, „die beiden Richtlinien [gemeint sind die Umweltinformationsrichtlinie und die INSPIRE-Richtlinie] den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und Rechten des geistigen Eigentums keineswegs zwingend vor[schreiben], sondern den Mitgliedstaaten lediglich [gestatten], Schutzvorschriften einzuführen,[34] verstellt nicht nur den Blick dafür, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auch insofern in erster Linie verfassungsrechtlich begrenzt wird, sondern gibt auch den europarechtlichen Kontext unzureichend wieder. Denn mitnichten regeln die genannten Richtlinien Ausnahmen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und des geistigen Eigentums nicht, weil sie diese Aspekte nicht für regelungsbedürftig halten, sondern umgekehrt, weil sie den Mitgliedstaaten insofern die Regelung entsprechend der nationalen (und gerade auch verfassungsrechtlichen) Besonderheiten überlassen. Vielmehr sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse auch auf der Ebene des Unionsrechts besonders geschützt, werden etwa dem Grundrecht der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 GRCh zugeordnet und waren im Übrigen schon vor Inkrafttreten der Grundrechtecharta als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts anerkannt.[35] Zudem hat die Europäische Union 2016 eine Richtlinie über den Schutz von Geschäftsgeheimnissen verabschiedet, die vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung schützen soll.[36] Sie wurde durch das am 26.4.2019 in Kraft getretene Geschäftsgeheimnisgesetz umgesetzt.[37] Es räumt öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Geheimhaltung, Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von

34 BR-Drs. 13/20, S. 32 f.

35 Vgl. statt vieler *Wollenschläger*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2015, Rn. 8 m. w. Nachw. in Fn. 39.

36 Richtlinie 2016/943/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 8.6.2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung, ABl. L 157 S. 1.

37 BGBl. I S. 466.

Geschäftsgeheimnissen in § 1 Abs. 2 GeschGehG zwar wie die Richtlinie[38] einen grundsätzlichen Vorrang ein, dokumentiert aber in besonderer Weise die Bedeutung von Geschäftsgeheimnissen für einen innovativen Wettbewerb, der zugleich auch der Grund für den grundrechtlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist.

2. Unklarer Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich des § 32 GeoIDG-E ist unklar. Es ist nicht klar erkennbar, ob sich die Beschränkung der öffentlichen Bereitstellung geologischer Daten hinsichtlich nichtstaatlicher Daten nur auf Nachweis- und Fachdaten oder auch auf Bereitstellungdaten bezieht.

Dafür, dass nur eine Beschränkung der öffentlichen Bereitstellung von nichtstaatlichen Nachweis- und Fachdaten intendiert ist, spricht zunächst, dass nichtstaatliche Bewertungsdaten nach § 28 GeoIDG-E überhaupt nicht öffentlich bereitzustellen sind und deshalb auch keines weiteren Schutzes bedürfen.

Unterstützt wird diese Interpretation durch die von § 32 Abs. 1 Satz 1 GeoIDG-E vorgenommene Differenzierung zwischen geologischen Daten einerseits und „mit diesen verbundenen weiteren Daten" andererseits, denn eine solche Differenzierung ist bei Bereitstellungsdaten nicht möglich (dazu sogleich unter 3.)

In der Konsequenz würde § 32 GeoIDG-E auf Bewertungsdaten keine Anwendung finden, würde dann aber auch für die erweiterte öffentliche Bereitstellung geologischer Daten nach § 34 GeoIDG-E keine Anwendung finden. Dass dies womöglich gar intendiert ist, ergibt sich freilich schon aus der systematischen Stellung des § 32 GeoIDG-E, der nicht nur vor § 34 GeoIDG-E, sondern noch dazu in einem eigenen Abschnitt verordnet ist.

Umgekehrt würde dies bedeuten, dass der Gesetzgeber die öffentliche Bereitstellung auch von Bewertungsdaten nach § 34 GeoIDG-E zwar in die Befugnis und die Verantwortung der zuständigen Behörde legt, sie bei ihrer Entscheidung aber nicht an die zwingende Beachtung des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes von Rechten Dritter erinnert. Vielmehr suggerierte er sogar, dass der Schutz der personenbezogenen Daten, von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und des geistigen Eigentums nicht zu berücksichtigen seien.

38 Erwägungsgrund 11 und Art. 1 Abs. 2 lit. b RL 2016/943.

Dies allerdings vernachlässigte den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz ausgerechnet bezüglich solcher Daten, die dieses Schutzes in besonderer Weise bedürfen. Insofern muss § 32 GeolDG-E verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass er auch auf Bewertungsdaten Anwendung findet. Besser wäre freilich, der Gesetzgeber würde dies im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch durch einen exakten Wortlaut und durch eine andere Positionierung der Norm im Gesetz zum Ausdruck bringen.

3. Schutz nur für „verbundene weitere Daten"

Auch in anderer Hinsicht ist die Norm zum Schutz der „sonstigen" Belange unzureichend. Sie scheint von einer Trennbarkeit der „geologischen Daten" einerseits und der „mit diesen verbundenen weiteren Daten" andererseits auszugehen. Der mögliche Schutz von personenbezogenen Daten, von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und des geistigen Eigentums wird dabei von vorneherein nur den „weiteren Daten" zugesprochen. Offenbar geht der Gesetzgeber tatsächlich davon aus, dass § 32 GeolDG-E nur auf Nachweis- und Fachdaten Anwendung finden soll und dass deren grundrechtlicher Schutz bereits hinreichend durch die Fristenlösung gewahrt ist.

Dies überrascht zunächst vor dem Hintergrund, dass die Vorschrift zum „Schutz öffentlicher Belange" eine solche Differenzierung nicht macht, sondern schlicht „geologische Daten" von der öffentlichen Bereitstellung ausnimmt.
Dies überrascht aber vor allem angesichts der Begriffsdefinition in § 3 GeolDG-E. Nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 GeolDG-E sind Bewertungsdaten ja gerade 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. Und diese Bewertungsdaten gelten nach eben § 3 Abs. 3 Satz 1 GeolDG-E als geologische Daten. Insofern setzt sich § 32 Abs. 1 Satz 1 GeolDG-E in Widerspruch zu den Legaldefinitionen in § 3 GeolDG-E.

Ähnliches gilt in Bezug auf Fachdaten – denn auch sie können unmittelbar als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, unter Umständen sogar schon auch als geistiges Eigentum geschützt sein, denn es handelt sich bei ihnen ausweislich der Begriffsdefinition in § 3 Abs. 3 Nr. 2 GeolDG-E um aufbereitete Daten.

Allein hinsichtlich der personenbezogenen Daten erschiene eine Trennbarkeit zwischen „geologischen Daten" und der „mit diesen verbundenen weiteren Daten" möglich, doch diese Differenzierung steht im Satz 1 vor der Klammer und bezieht

sich somit auch auf die Daten, die als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. als geistiges Eigentum geschützt sind.

Nach der Konzeption des Gesetzes werden dem grundrechtlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und des geistigen Eigentums somit in erster Linie durch die Fristenlösung Rechnung getragen. Der Ausnamebestimmung des § 32 GeolDG-E kommt allenfalls eine flankierende Bedeutung zu.

VI. Exzessive Ausnahme für eine Standortauswahl

Das ist besonders misslich mit Blick auf die Abwägungsentscheidungen, die der GeolDG-E in Bezug auf die Bewertungsdaten in § 34 GeolDG-E vorsieht. Diese Norm befasst sich mit der „erweiterten öffentlichen Bereitstellung geologischer Daten" und zielt in erster Linie auf eine möglichst weitgehende Transparenz im Kontext des Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Diese Vorschrift birgt die Gefahr, die skizzierte differenzierte Architektur des GeolDG-E auszuhebeln und womöglich in die Verfassungswidrigkeit zu führen. Weil sich abzeichnet, dass diese Vorschrift im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens noch geändert werden wird,[39] soll hier nur thesenartig zur jetzigen Entwurfsfassung des § 34 GeolDG-E Stellung genommen werden, die zunächst einmal im Wortlaut darzustellen ist.

§ 34 GeolDGE Erweiterte öffentliche Bereitstellung geologischer Daten

(1) Die für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Bundes oder der Länder, insbesondere zu einem der in § 1 genannten Zwecke, zuständige Behörde oder Person nach § 33 Absatz 1 kann, wenn die öffentliche Bereitstellung für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist und ein überwiegendes öffentliches Interesse an der öffentlichen Bereitstellung besteht, entscheiden, dass

1. nichtstaatliche Fachdaten nach § 9 vor Ablauf der Fristen nach § 27 Absatz 1 und 2 und § 29 Absatz 2 in Verbindung mit § 27 Absatz 1 und 2 öffentlich bereitgestellt werden sowie
2. nachgeforderte nichtstaatliche Fachdaten nach § 12 entgegen § 28 öffentlich bereitgestellt werden.

39 Erneut sei insofern auf die Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates vom 4.2.2020 verwiesen, BR-Drs. 13/1/20.

(2) Die für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Bundes oder der Länder, insbesondere zu einem der in § 1 genannten Zwecke, zuständige Behörde oder Person nach § 33 Absatz 1 kann entscheiden, dass nichtstaatliche Bewertungsdaten nach § 10 entgegen § 28 oder entgegen § 29 Absatz 3 in Verbindung mit § 28 öffentlich bereitgestellt werden, wenn die öffentliche Bereitstellung für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist und

1. der Bergbaubetrieb oder das Vorhaben zur Gewinnung von Bodenschätzen oder zur Nutzung des geologischen Untergrunds, das auf Grund anderer Vorschriften genehmigt oder angezeigt worden ist, tatsächlich eingestellt worden ist und das öffentliche Interesse an der öffentlichen Bereitstellung überwiegt,
2. nach dem Ablauf von 15 Jahren nach der Übermittlung von Bewertungsdaten kein Bergbaubetrieb auf Grund des Bundesberggesetzes oder kein anderweitiges Vorhaben zur Gewinnung von Bodenschätzen oder zur Nutzung des geologischen Untergrunds errichtet und betrieben wurde und das öffentliche Interesse an der Bereitstellung überwiegt oder
3. die Gründe des Allgemeinwohls für die öffentliche Bereitstellung aus anderen Gründen wesentlich überwiegen.

(3) Vor der Entscheidung über die öffentliche Bereitstellung nach den Absätzen 1, 2 oder 4 sind die betroffenen, nach § 14 Satz 1 verpflichteten Personen anzuhören. Die Entscheidung nach den Absätzen 1, 2 oder 4 ist der Person nach § 14 Satz 1, die angehört wurde, zuzustellen. Die nach § 36 zuständige Behörde ist über die öffentliche Bereitstellung nach den Absätzen 1, 2 oder 4 zu informieren; sie unterstützt die Behörde oder Person nach § 33 Absatz 1 bei der Ermittlung der nach Satz 1 anzuhörenden Personen, soweit ihr diese bekannt sind.

(4) Bei geologischen Daten nach den Absätzen 1 und 2, die für die Suche und Auswahl eines Standortes zur Endlagerung von hochradioaktiven Abfällen erforderlich sind, entscheiden der Vorhabenträger nach dem Standortauswahlgesetz und das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit jeweils im Rahmen ihrer Zuständigkeit über die öffentliche Bereitstellung. Der Bund überträgt dem Vorhabenträger nach dem Standortauswahlgesetz durch Beleihung die hoheitliche Befugnis, Entscheidungen nach den Absätzen 1 und 2 zu treffen. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Entscheidung zur öffentlichen Bereitstellung geologischer Daten nach den Absätzen 1 oder 2, die nach § 12 Absatz 3 Satz 2 des Standortauswahlgesetzes benötigt werden und entscheidungserheblich sind, haben keine

aufschiebende Wirkung. Für staatliche 3D-Modelle des Untergrunds, die über nichtstaatliche Fachdaten oder nichtstaatliche Bewertungsdaten Aufschluss geben könnten, ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen der Absätze 1 und 2 erfüllt sind, wenn die 3D-Modelle für die Suche und Auswahl eines Standortes zur Endlagerung von hochradioaktiven Abfällen erforderlich sind. Im Fall des Satzes 4 ist Absatz 3 nicht anzuwenden.

1. Unverhältnismäßigkeit der öffentlichen Bereitstellung umfassender Bewertungsdaten

Insbesondere § 34 Abs. 4 GeoIDG-E genügt (bislang) nicht den Anforderungen an das rechtsstaatlich und grundrechtlich begründete Verhältnismäßigkeitsprinzip.

a. Legitimes, aber kein verfassungsstarkes Ziel

Soweit die Gesetzesbegründung deutlich macht, dass namentlich die Vorschriften über die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten zusätzlich auf eine Akzeptanz hinsichtlich einer zu treffenden Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle zielen, ist dies zwar ein legitimes Ziel, aber keines von Verfassungsrang. Hervorzuheben ist zudem, dass die öffentliche Bereitstellung von Bewertungsdaten nicht etwa für die Standortauswahl selbst vonnöten ist, sondern nur auf deren Akzeptanz zielt.

b. Fehlende Eignung

Für die Herstellung der Akzeptanz einer solchen Standortauswahl ist die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten aber gar nicht geeignet, weil § 18 Abs. 1 Satz 2 GeoIDG-E die Haftung für die Aktualität, Vollständigkeit und Richtigkeit der öffentlich bereitgestellten geologischen Daten ausschließt. Zusätzlich stellt die Gesetzesbegründung klar, dass „Bewertungsdaten [ ] als eigene Einschätzung keinen objektiven Informationscharakter aufweisen." Die Bereitstellung von Daten, deren Richtigkeit nicht verbürgt wird, kann keine Akzeptanz bewirken. Diese Bestimmung ist gerade mit Blick auf die Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle aberwitzig. In rechtlicher, in verfassungsrechtlicher Hinsicht vor allem bedeutet diese Vorschrift, dass das Gesetz zwar auf die Bereitstellung bestimmter geologischer Daten setzt, um – so der Gesetzeszweck – einen

nachhaltigen (sic!) Umgang mit dem geologischen Untergrund zu gewährleisten und die Erkennbarkeit und Bewertbarkeit von Geogefahren zu ermöglichen, bzw. – so der nicht offen ausgesprochene Gesetzeszweck – mittels einer Transparenz des Auswahlverfahrens die Akzeptanz für einen Standort für ein Endlager zu schaffen, den veröffentlichten Daten aber selbst gar nicht vertraut.

c. Fehlende Erforderlichkeit

Für die Gewährleistung eines nachhaltigen Umgangs mit dem geologischen Untergrund und zur Gefahrenabwehr ist die öffentliche Bereitstellung von Bewertungsdaten zudem nicht erforderlich. Ausreichend ist insofern zum einen, dass diese Daten den zuständigen Behörden übermittelt werden – einer öffentlichen Bereitstellung bedarf es nicht. Zum anderen räumt die Gesetzesbegründung selbst ein, dass schon „öffentlich bereitgestellte Fachdaten eigene Schlussfolgerungen eines Dritten ermöglichen."

Auch sofern die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten der Akzeptanz einer Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Stoffe dienen soll, ist sie – ungeachtet ihrer fehlenden Eignung – jedenfalls nicht erforderlich, denn es kommen eine Reihe von Mitteln mit einer sehr viel geringeren Eingriffsbreite und einer kontrollierbaren Eingriffstiefe in Betracht.

Der Gesetzgeber könnte etwa eine gestufte Prüfung vorsehen, bei der sowohl hinsichtlich der Fläche als auch hinsichtlich der Tiefe zunächst solche Gebiete von einer öffentlichen Bereitstellung von Bewertungsdaten ausgenommen werden, die für einen Standort für ein Lager für hochradioaktive Abfälle nicht in Betracht kommen. Dadurch würde dem mit der öffentlichen Bereitstellung einhergehenden Eingriff in den grundrechtlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen die Breite genommen.

Der Gesetzgeber könnte zudem auch eine prozedural-institutionelle Lösung vorsehen, indem die Bewertungsdaten für einen engeren Kreis der infrage kommenden Standorte nicht der Öffentlichkeit, sondern einem plural besetzten Gremium vorgelegt werden, das seinerseits zur Geheimhaltung verpflichtet ist. Das würde dem Eingriff seine Tiefe nehmen.

Schließlich könnte der Gesetzgeber auch eine Kombination einer inhaltlich gestuften und prozedural-institutionellen Prüfung anordnen. Das würde den Eingriff entsprechend dem Grundgedanken des Verhältnismäßigkeitsprinzips minimieren. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass das rechtsstaatlich und grundrechtlich begründete Verhältnismäßigkeitsprinzip der Abwehr von übermäßigen Eingriffen des Staates in die Freiheitsrechte der Bürger dient und

nicht umgekehrt der Minimierung von Grundrechten zugunsten von gesetzlich definierten (und künftig definierbaren und also unbestimmten) Zielsetzungen. Insofern streitet das rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsprinzip für eine weitestgehende Ausübung der Grundrechte und nicht für eine größtmögliche Transparenz.

d. Maßlose Offenlegung grundrechtlich geschützter Daten

Insgesamt steht die Regelung über die öffentliche Bereitstellung von Bewertungsdaten in § 34 Abs. 4 GeolDG-E außer Verhältnis zu den mit ihr verfolgen Zwecken. Sie nimmt unnötigerweise eine Eingriffsbreite in Kauf, die nicht nur grundrechtlich unangemessen ist, sondern die noch dazu die trotz mancher Mängel grundsätzlich differenzierte und ausgewogene Gesamtarchitektur des GeolDG-E zunichtemacht.

2. Unzureichender Rechtsschutz

Besonders gravierend ist, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Entscheidung zur öffentlichen Bereitstellung geologischer Daten, die für die Suche und Auswahl eines Standortes zur Endlagerung von hochradioaktiven Abfällen erforderlich sind, nach dem bisherigen § 34 Abs. 4 Satz 3 GeolDG-E keine aufschiebende Wirkung haben sollen. Gleiches gilt nach § 33 Abs. 7 Satz 2 GeolDG-E bereits für die Kategorisierung solcher Daten. Begründet wird dies mit der „engen Taktung des Standortauswahlverfahrens" und dem Wunsch, „die zeitgerechte Veröffentlichung des Zwischenberichts nach § 13 Abs. 2 Satz 3 StandAG zu gewährleisten."[40] Angesichts der Unwiderruflichkeit einer öffentlichen Bereitstellung geologischer Daten und mit Blick auf den umfassenden grundrechtlichen Schutz von Bewertungsdaten durch Art. 12 und Art. 14 GG, unter Berücksichtigung nicht zuletzt der unverhältnismäßigen und deshalb verfassungswidrigen Regelung als Ganzer ist die Versagung eines effektiven Rechtsschutzes im verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahren durchaus schon eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG.

40 BR-Drs. 13/20, S. 79.

VII. Ausblick

Die Kenntnis des Untergrunds ist eine essenzielle Voraussetzung für eine Vielzahl von Politikbereichen, von der wirtschaftlichen Nutzung diverser Rohstoffe über die Wasserwirtschaft, die Land- und Forstwirtschaft über die Gefahrenabwehr bis hin zur Planung und Durchführung von Infrastrukturprojekten. Insofern ist die Regelung eines umfassenden und modernen Informationsregimes über den Umgang mit geologischen Daten sinnvoll und geboten, gerade unter den Bedingungen und Möglichkeiten der Digitalisierung. Mit dem Entwurf eines Geologiedatengesetzes liegt insofern ein ebenso anspruchsvolles wie in vielerlei Hinsicht neues Konzept vor. Auch im Hinblick auf die öffentliche Bereitstellung von Daten ist es innovativ, denn es nimmt erstens eine nach Schutzbedürftigkeit orientierte Kategorisierung von geologischen Daten vor und verzichtet darüber hinaus auf eine zeit-, arbeits- und kostenintensive Einzelfallabwägung durch die Behörden, wählt stattdessen eine gesetzesunmittelbare Fristenlösung. Diese mag noch einer Feinabstimmung bedürfen, doch insgesamt wird damit ein Weg vorgezeichnet, der auch in anderen Bereichen des Informationsfreiheitsrechts gangbar erscheint.

Es wäre tragisch, wenn ausgerechnet die Treibkraft hinter dem Gesetz, die Suche und möglichst transparente Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle, die differenzierte und ausgewogene Architektur des Gesetzes aushebeln würde. Denn nach dem bisherigen Entwurf können gerade grundrechtlich besonders sensible Daten – wenn auch nach einer Einzelfallabwägung – öffentlich bereitgestellt werden. Diese exzessive Ausnahme ignoriert nicht nur, dass solche Daten im Ergebnis auch für Zwecke zugänglich sind, die ihre Offenbarung nicht rechtfertigen könnten, sondern steht vor allem außer Verhältnis zu dem von ihr verfolgten Zweck. Geboten ist deshalb, die für eine Standortauswahl erforderliche öffentliche Bereitstellung geologischer Daten als einen Sonderfall so zu regeln, dass sie ein Sonderfall bleibt – gegebenenfalls außerhalb eines Geologiedatengesetzes, womöglich sogar gar nicht in der Form eines Gesetzes. Der Autor ist wie die Leser gespannt, welches Ende das Gesetzgebungsverfahren bringen wird.