

Umsetzung der europäischen INSPIRE-Richtlinie in Bayern: Eine Betrachtung von der Gemeinde über den Landkreis zum Staat

Ein Blick von unten nach oben

Das Thema INSPIRE ist in Deutschland inzwischen auch bei den Kommunalverwaltungen angekommen. Leider liefern die zugehörigen Gesetzgebungen oftmals nicht die nötigen Rahmenbedingungen für kommunalen Umsetzung vor Ort im Sinne des Erfinders. Ein kritischer Blick von der Gemeinde über den Landkreis hin zum Freistaat Bayern soll diese Unstimmigkeiten und entsprechende Lösungsansätze aufzeigen.

Die 71 bayerischen Landkreise mit Einwohnerzahlen zwischen rund 71 000 und 283 000 sind so genannte Gemeindeverbände und als Gebietskörperschaften mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung institutionell garantiert. Man definiert die Landkreise näher als „Gebietskörperschaften mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht, im Rahmen der Gesetze zu ordnen und zu verwalten“. Der Landkreis steht grundsätzlich in einem engen partnerschaftlichen Verhältnis zueinander.

Das Landratsamt ist nicht nur Kreisbehörde, also die Behörde für den Vollzug der Selbstverwaltungsaufgaben des Landkreises. Es ist in Doppelnatur zugleich auch unter staatliche Verwaltungsbehörden. Der eigene Wirkungsbereich ist der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Erfüllung von Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben.

Leider gehören in Bayern die Themen „Geodatenmanagement“ und „INSPIRE“ (noch) zu den freiwilligen Aufgaben einer Kommunalverwaltung.

Widersprüchliches „INSPIRE“ in Bayern

In Bayern hat man es im „kommunalen INSPIRE-Alltag“ mit einer Vielzahl an Schlagworten zu tun:

- GeoZG (Geodatenzugangsgesetz des Bundes)
- GDI-DE (Geodateninfrastruktur Deutschland)
- KoKo GDI-DE (kommunales Koordinierungsgremium für die GDI-DE)
- BayGDIG (Bayerisches Geodateninfrastrukturgesetz)
- GDI-BY (Geodateninfrastruktur Bayern)
- KoKo GDI-BY (kommunales Koordinierungsgremium für die GDI-BY)
- Kom-GDIen (kommunale Geodateninfrastrukturen)
- Amtliche Geobasisdaten und Verwertungsrechte für Kommunen
- Das derzeit am meisten diskutierte Thema ist jedoch die sog. kommunale INSPIRE-Betroffenheit. Daran scheiden sich nicht nur in Bayern die Geister. Die EU legt hier einiges anders aus als es die meisten Bundesländer in Deutsch-

land bereit wären zu tun. Und auch die Kommunen nehmen keine einheitliche Haltung ein. Die grundsätzliche Fragestellung ist nach wie vor: „Wer verpflichtet wen wozu?“.

Die GDien der Länder, die GDI-DE und letztendlich auch der INSPIRE leben von der Qualität und der Vielfalt an aktuell und künftig verfügbaren Geoinformationen. Daher sind diese Strukturen ohne Frage auch auf die breite Beteiligung der Kommunen angewiesen. Die Heterogenität der kommunalen Familie macht es den Verantwortlichen jedoch nicht leicht, kommunale Informationssysteme in übergeordnete GeoDaten-Infrastrukturen einzubinden. Die doch recht individuellen Landesgesetzgebungen zum Thema „Geodateninfrastruktur“ der jüngsten Vergangenheit tragen ihr Übriges dazu bei.

Diskussionsgrundlage INSPIRE-Annex I-III

Wo finden sich die Kommunen in Annex I-III – unabhängig von der Landesgesetzgebung – wieder? In Artikel 4 der Richtlinie wird nur definiert, welche Geodaten grundsätzlich betroffen sind:

- Sie beziehen sich auf den Hoheitsbereich eines Staates.
- Sie liegen in elektronischer Form vor.
- Sie liegen in einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene vor und fallen in den öffentlichen Auftrag dieser Behörde.
- Sie sind bereits vorhanden; die Erfassung neuer Daten ist nicht vorgeschrieben.

In den drei Anhängen der Richtlinie werden 34 Themen grob definiert. Welche Themen aber welche Kommunen betreffen, muss noch erarbeitet werden. Daher gibt die nachfolgende Aufstellung eine direkte oder indirekte Betroffenheit nur ohne Anspruch auf Vollständigkeit wieder.

Kommunale Betroffenheit via Annex I und II:

- Verwaltungseinheiten = Grenzen der Kommunen
- Adressen = Einwohnermeldewesen (Gemeinden und Städte)
- Verkehrsnetze = Straßenkataster (Gemeinden, Städte und Kreise)
- Schutzgebiete (Kreisleist Städte und Kreise)
- Bodenbedeckung (Versiegelungsflächen)

Kommunale Betroffenheit via Annex III:

- Bodennutzung (Bauleitplanung, bauliche Satzungen)
- Gesundheit und Sicherheit (Feuerwehrwesen und Katastrophenschutz)
- Versorgungswirtschaft (Abfall, (Ab-)Wasser, Energie)
- Produktions- und Industrieanlagen (Gewerbebeanmeldungen, Gewerbeflächen)
- Demographie (Einwohnermeldewesen)
- Bewirtschaftungsgebiete/ Schutzgebiete (Deponien, Altlasten- (verdachts-) Flächen, Wasserschutzgebiete, Lärmschutzgebiete)

Rechtliche Ableitung der kommunalen Betroffenheiten vor Ort

Richtlinien der EU müssen in nationales Recht umgesetzt werden. In Deutschland waren daher für jedes Bundesland ein GDI-Ge-

terzeuerer de facto nicht eingehalten werden kann. Zudem betreffen sie formal betrachtet nicht den kommunale Teil der Landkreise (s.o.) und auch nicht die bayerischen Bezirke.

Ein zweiter Ansatzpunkt ist die offensichtliche Tatsache, dass das BayGDIG und die INSPIRE-Richtlinie selbst in Widerspruch zueinander stehen: Das BayGDIG greift nach eigenem Selbstverständnis nur bei Datenbeständen, deren elektronische Sammlung oder Verbreitung rechtlich vorgeschrieben ... ist (s.o.). Die Richtlinie 2007/2/EG ... zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) beinhaltet aber in ihrem Artikel 4 folgende klare Aussagen: (1) Die Richtlinie gilt für Geodaten, die folgende Bedingun-

Wie die EU-Kommission und letztendlich auch die Bundesländer mit diesen Tatsachen umgehen, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Das nicht nur bayerische K.O.-Kriterium „elektronische Haltung vorgeschrieben“ legt jedoch die Frage nach der Rechtmäßigkeit des BayGDIG in diesem Punkt nahe. Die Notwendigkeit einer Änderung der betroffenen Ländergesetze in Deutschland ist daher anzunehmen.

Die bayerische „INSPIRE-Realität“

Leider werden die oben belegten Missstände durch allhergebrachte, analoge Vorgehensweisen des Staates umschifft. Verwaltungsrechtliche Zuständigkeiten werden nicht konsequent bis hin zu den Geodaten eingehalten. Die

kürzlich eine bundesweite Umfrage zum Einsatz von Geoinformationen in den kreisfreien Städten, kreisangehörigen Kommunen und Kreisen durchgeführt. Die dabei erlangten Erkenntnisse werden im Rahmen der Intergeo 2012 vorgestellt.

Lösungsansatz der bayerischen Kommunen: GDien leben von Daten. Einen wichtigen Anteil daran hat in Bayern die Vermessungsverwaltung. Um eben genau deren amtliche Geobasisdaten effektiv nutzen zu können, wurde in langjähriger Arbeit eine bayernweite Lizenzierung durch die bayerischen Kommunen erreicht.

Seit Januar 2010 sind alle bayerischen Landkreise dieser Vereinbarung beigetreten. Seit Oktober 2011 gibt es diese Möglichkeit auch für die Städte und Gemeinden. Lizenzrechtlich betrachtet haben die Kommunen nun nahezu alle amtlichen Geobasisdaten von der Topographie über das Liegenschaftskataster bis hin zu Geodaten pauschal lizenziert. Alle aktuellen und künftigen INSPIRE-GDI-Dienste sind hierüber nutzbar.

Damit sprechen alle 2056 Gemeinden, 25 kreisfreien Städte und 71 Landkreise in Bayern künftig dieselbe (geographische) Sprache. Das ist die bislang eigentliche GDI-Erfolgsgeschichte im Lande. Eines der vielen Ergebnisse dieser Vereinbarung ist die nunmehr landesweit verfügbare Bodenschätzungskarte.

Zusammenfassung

Die passive INSPIRE-Beteiligung der bayerischen Kommunen als anspruchsvolle Datennutzer ist gesichert. Ihre aktive Beteiligung als Erzeuger hochwertiger Daten liegt dagegen im Argen!

Die Ursachen hierfür lassen sich leicht identifizieren. Zum einen verhindert das in vielen Bereichen durchaus sinnvolle Konnexitätsprinzip zwischen Staat und Kommunen eine ganzheitliche GDI in Bayern. Hier sind Kommunen und Staat gleichermaßen gefordert den ersten Schritt zu tun. Zum anderen ist das weithin als Heilsbringer propagierte „eGovernment“ nach wie vor keine verpflichtende Aufgabe der Kommunalverwaltungen. Freiwillige Betätigungen in diesem Umfeld führen leider in vielen Fällen nur zu Wildwuchs und proprietären Ansätzen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Die Kommunen können sich dabei aber nur am eigenen Schopfaus der Misere ziehen. > ULRICH HUBER

Der promovierte Autor ist Diplomingenieur und Sachgebietsleiter im Landratsamt Cham. Außerdem ist er Beiratsmitglied im Runder Tisch GIS e.V., Mitglied bei KoKo GDI-DE und KoKo GDI-BY. Der Beitrag erschien auch in der Fachzeitschrift local land & soil news.



Abbildung 852 Bodenschätzungskarte im kommunalen GIS.

setz und zusätzlich eines für die Geodaten des Bundes zu verabschieden. In Bayern wurde im Jahr 2008 der entsprechende Rahmen mit dem Bayerischen Geodateninfrastrukturgesetz (BayGDIG) geschaffen.

Seine aus kommunaler Sicht wichtigsten Aussagen sind:

1. Die bei den Verwaltungsbehörden der Unterstufe und den Gemeinden vorhandenen Geodaten ... unterliegen diesem Gesetz nur, wenn ihre elektronische Sammlung oder Verbreitung rechtlich vorgeschrieben ... ist (BayGDIG, Art. 4, Abs. 6).
2. Sind identische Kopien der gleichen Geodaten bei verschiedenen Behörden vorhanden oder werden sie für diese bereitgehalten, so gilt dieses Gesetz nur für die Referenzversion, von der die Kopien abgeleitet sind (BayGDIG, Art. 4, Abs. 3).

Diese Aussagen stehen jedoch im direkten Widerspruch zueinander, weil das durchaus vernünftige Prinzip der Referenzversion bei einem gleichzeitigen Ausschluss der Kommunen als wichtige Da-

gen erfüllen:

- a) sie liegen in elektronischer Form vor;
- b) sie liegen in elektronischer Form vor;
- c) sie sind vorhanden bei ... einer Behörde ...
- (6) Abweichend von Abs. 1 gilt diese Richtlinie nur dann für Geodaten, die bei einer auf der untersten Verwaltungsebene eines Mitgliedstaats tätigen Behörde vorhanden sind oder für diese bereitgehalten werden, wenn nach dem Recht des Mitgliedstaats ihre Sammlung oder Verbreitung vorgeschrieben ist.

Das bedeutet ganz klar, dass aus Sicht der EU eine elektronische Haltung eben nicht vorgeschrieben sein muss.

Schlussfolgerungen

- Das BayGDIG ist hinsichtlich des beabsichtigten Ausschlusses aller bayerischen Kommunen zumindest „unscharf“ formuliert.
- Das BayGDIG handhabt den Begriff „Referenzversion“ im Kontext kommunaler Geodatenbeständen inkonsequent.
- Das BayGDIG setzt die „INSPIRE-Richtlinie“ für Kommunen nicht vollständig um.

Staatsverwaltung hebt damit das ureigene Verursacherprinzip einer jeden GDI aus.

Dennoch bestehen die zuständigen Kommunen immer mehr auf ihre „Referenzversionen“. Die Erfassung und Bereitstellung dieser Daten und Dienste werden immer mehr durch interkommunale Kooperationen geleistet. Die Qualität solcher Daten ist naturgemäß besser als jeder aktionistisch-flächige Ansatz der Länderverwaltungen.

Die hochwertigen Geofachdaten der Kommunen gelten leider immer noch als kaum vorhanden bzw. schwer zugänglich und dennoch sind sinnvolle Förderungen nicht absehbar.

Kommunale INSPIRE-Beteiligung 2.0

Lösungsansatz der kommunalen Spitzenverbände: Zur verstärkten Interessenvertretung der Kommunen gegenüber dem Bund und auch gegenüber dem Land Bayern wurden 2010/2011 die kommunalen Koordinierungsgremien KoKo GDI-DE und KoKo GDI-BY gegründet. Im Rahmen dieser Aktivitäten wurde erst

Symposium für angewandte Geoinformatik

Vom 4. bis 6. Juli 2012 stehen an der Universität Salzburg die Zeichen ganz auf Geoinformatik: Mehr als 200 hochkarätige Referent aus Forschung, Wirtschaft und Verwaltung geben bei erstklassigen Keynotes, Fachvorträgen, Workshops und Themenschwerpunkten einzigartige Einblicke in die Gegenwart und Zukunft von GIS-Entwicklungen. Die GI-Community versammelt sich in Salzburg, um sich über die neuesten Trends, Forschungsergebnisse und Innovationen aus der Angewandten Geoinformatik auszutauschen. Rund 1000 Teilnehmer aus 40 Ländern dürfen sich auf ein spannendes und qualitativ umfangreiches Programm freuen. Die parallel stattfindende EXPO vereint über 60 Aussteller unter einem Dach und bietet Lösungen für Kommunen. > B52

Das aktuelle Programm ist online unter www.agit.at/programm2012 abrufbar.

Intergraph-Forum 2012: Fachlicher Austausch und Fortbildung zu GIS

Anwenderkonferenz in München

Intergraph® veranstaltet die diesjährige Anwenderkonferenz für den deutschsprachigen Raum (Deutschland, Österreich, Schweiz, Liechtenstein und Südtirol) vom 19. bis 20. Juni 2012 in München. Als Tagungsort des Intergraph-Forums 2012 wurde das Hilton Munich Park Hotel ausgewählt. Mindestens 500 Teilnehmer werden erwartet. Die Zielgruppe setzt sich zusammen aus Kunden und Interessenten aller Branchen, die Intergraph mit Geographischen Informationssystemen (GIS), Lösungen zur Verarbeitung bildbasierter Geoinformation, Einsatzzeitsystemen sowie Lageinformations- und Stabsystemen adressiert. Informationen zum Intergraph-Forum 2012 finden sich unter www.intergraph-forum2012.de.

Die 27. jährliche Anwenderkonferenz dieser Art wartet mit über 50 Praxisvorträgen, vier Workshops, einer Halbtagesexkursion

und einer begleitenden Fachausstellung auf. Im Zentrum der beiden Konferenztage stehen Neug-

ANZEIGE



GIS • WebGIS • GeoPortale
Beratung • Schulung • Hosting
Datenmanagement • Systembetreuung

GIS- u. Ingenieur-Dienstleistungen
Erfassung • Planung • Fortführung

www.g-21.de

keiten zu Intergraph-Produkten und Praxisberichte der Anwender. Der unabhängige Intergraph-Anwenderbeirat leistet bei der Vorbereitung und Durchführung des Intergraph-Forums vielfältige

Unterstützung. Zwei Tage lang gewährt Intergraph tiefe Praxis-einblicke und sachbezogene Fortbildung für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung, von Polizei, Feuerwehr, Rettung und Katastrophenschutz, der Ver- und Entsorgungswirtschaft sowie aus dem Marktsegment Transport und Verkehr.

„Seit den späten 1980er Jahren hat diese Jahrestagung nicht mehr in München Station gemacht, obwohl wir eigentlich ein im Norden von München tief verwurzelter Unternehmen sind“, erklärt Horst Harbauer, Vice President Intergraph SG&I EMEA. „Auf vielfachen Wunsch unserer Kunden und Teilnehmer wurde die zweiteilige Konferenz für 2012 in die bayerische Landeshauptstadt gelegt. Für uns ein Heimspiel, für unsere Gäste eine besondere Möglichkeit zur Fortbildung und zum Erfahrungsaustausch unter weiß-blauem Sommerhimmel.“ > B52

BavariaGIS GmbH

Alles aus einer Hand

Die komplette Software vom Erfassungssystem bis zum Mobilien GIS und Erfassung aller Daten

- Flurstücksverwaltung
- Topo Karten
- Bebauungspläne
- Stromversorgung
- Gasversorgung
- Fernwärmeversorgung
- Wasserversorgung
- Abwassersysteme

GeBIS: Das GIS Erfassungssystem für alle GIS Anwendungen

WebGeBIS: Intranet und Internet GIS

GeBIS Mobile: Das mobile GIS für PDA's

BavariaGIS GmbH

Am Graben 7

83128 Halling

Tel.: 08055 90500, Fax: 08055 905018

Mail: info@bavariagis.de, Web: www.bavariagis.de