UNIVERSITÄT
BERN

Markus Kern / Annina Wirz

REGULIERUNG DER VERWENDUNG VON UMWELTINFORMATIONEN AUS DEM COPERNICUS-PROGRAMM IN DER SCHWEIZ

Gutachten im Auftrag des BAFU

Bern, 1. September 2024

Institut für öffentliches Recht
Prof. Dr. iur. Markus Kern
Schanzeneckstrasse 1
Postfach 3444
CH-3001 Bern

+41 31 684 83 77
markus.kern@unibe.ch
www.oefre.unibe.ch

Impressum

Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt (BAFU), Abteilung Recht, CH-3003 Bern
Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).
Auftragnehmer: Institut für öffentliches Recht, Universität Bern.
Autor/Autorin: Markus Kern, Annina Wirz
Begleitung BAFU: Jasmin Gerber, Klaus Kammer, Philipp Angehrn
Hinweis: Diese Studie wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Inhalt

Literatur 5
Materialien 8
Abkürzungen 11
I. Ausgangslage 17
II. Fragestellung 18
III. Rechtsgrundlagen in der Europäischen Union und in ausgewählten Mitgliedstaaten 18
1. Ausgangslage 18
2. Entstehung des Copernicus-Programms 19
3. Infrastruktur und Funktionsweise von Copernicus 20
4. Rechtliche Grundlagen im Unionsrecht 22
a. Grundlagen des Copernicus-Programms 22
i. Verordnung 2021/696 22
ii. Delegierte Verordnung 1159/2013 24
b. Weitere Grundlagen des Datenzugangs 26
i. Offene Datenpolitik als Ausgangspunkt 26
ii. Exkurs: Zur Aarhus-Konvention 27
iii. Zur Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4) 28
iv. Zur INSPIRE-Richtlinie (RL 2007/2) 30
v. Zur Open-Data-Richtlinie (RL 2019/1024) 31
vi. Zum Data Governance Act (VO 2022/868) 35
c. Datenschutz 37
i. Zur Datenschutz-Grundverordnung (VO 2016/697) 37
ii. Zur Richtlinie 2016/680 39
iii. Zur Verordnung 2018/1725 39
d. Zwischenfazit Unionsrecht 40
5. Einzelne Regelungen in ausgewählten Mitgliedstaaten 41
a. Deutschland 41
i. Datennutzungsgesetz (DNG) 41
ii. Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) 44
iii. Umweltinformationsgesetz (UIG) 44
iv. Praktische Anwendungsbeispiele in Deutschland 46
b. Österreich 47
i. Geodateninfrastrukturgesetz (GeoDIG) 47
ii. Umweltinformationsgesetz (UIG) 48
iii. Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) 49
c. Niederlande 49
i. Umsetzungsgesetz zur EG-Geoinformationsinfrastrukturrichtlinie (Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie) 49
ii. Umsetzungsgesetz zur Open-Data-Richtlinie (Wet implementatie Open data richtlijn) 50
iii. Umsetzungsgesetz zur Aarhus-Konvention (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus) 51
iv. Umsetzungsgesetz der EG-Richtlinien 1. und 2. Säule Aarhus-Konvention (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus) 51
d. Zwischenfazit Mitgliedstaaten 51
IV. Rechtsrahmen des Informationszugangs in der Schweiz de lege lata 52
1. Ausgangspunkt 52
2. Spektrum der Zugangsregime 53
a. Allgemeines und Anwendbarkeit 53
i. Allgemeine Pflicht zur Behördeninformation 53
ii. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung 53
iii. Zugang zu Umweltinformationen 56
iv. Geoinformationsgesetz 58
a. Allgemeines 58
b. Handhabung von Umweltdaten 58

v. Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) 61
3. Gewährleistung und Einschränkung des Zugangs 63
a. Ausgangspunkt 63
b. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung 63
c. Umweltschutzgesetzgebung 64
d. Geoinformationsrecht 65
e. Open Government Data 68
4. Gebührenerhebung 69
5. Haftung 71
a. Allgemeines 71
b. Haftung nach Gesetz 71
c. Vertrauenshaftung 72
d. Haftung für gestörten Informationszugang insbesondere bei Geodaten 74
e. Haftung für Open Geodata 75
f. Folgerungen de lege ferenda 75

V. Gesetzliche Abstützung in der Schweiz de lege ferenda 76
1. Eine allgemeine und drei spezifische Fragestellungen 76
2. Allgemeines zur gesetzlichen Abstützung 76
3. Nutzung der Daten als Vollzugsmittel des Umweltrechts 78
a. Allgemeines 78
b. Normdichte 79
c. Normstufe 79
4. Datenschutzrechtliche Einbettung 81
a. Anwendbarkeit des Datenschutzgesetzes 81
b. Vorliegen von Personendaten 81
c. Besonders schützenswerte Personendaten 83
d. Bearbeitung von Personendaten 84
e. Datenschutzrechtliche Grundsätze 84
f. Gesetzliche Abstützung 85
i. Allgemeines 85
ii. Normdichte 85
iii. Normstufe 86
5. Einpassung ins Geoinformationsrecht 87
a. Ausgangspunkt 87
b. Künftige Gestaltung der rechtlichen Bezugnahme 88

VI. Use Cases 90
1. Auswertung von Satellitenbildern in Bezug auf die Ausbringung von Hofdünger auf gefrorene Böden 90
2. Auswertung von Satellitenbildern im Hinblick auf Entwaldung und Waldschädigung aufgrund von Konsum und Produktion in der EU bzw. der Schweiz 91

VII. Zusammenfassende Beantwortung der Gutachterfragen 92

Literatur

BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar Bundesverfassung, 2. Auflage, Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, BV Kommentar, Art. Rz.).

BIEBER ROLAND/EPINEY ASTRID/HAAG MARCEL/KOTZUR MARKUS, Die Europäische Union, 15. Auflage, Baden-Baden 2023.

BLECHTA GABOR P./VASELLA DAVID (Hrsg.), Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 4. Auflage, Basel 2024 (zit. BEARBEITER/IN, BSK DSG/BGÖ, Art. Rz.).

BOLLER MARCEL/HUNKEMÖLLER PIA, Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten, AJP 2020, S. 771 ff.

BRUNNER STEPHAN C./MADER LUZIUS, Stämpflis Handkommentar Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008.

CABRERA ALVARADO SANDRA, In Pursuit of Openness, An analysis of the legal framework of the European Union's Copernicus' open data policy, Diss. Luxembourg 2020.

DAMM MATTHIAS, Der Zugang zu staatlichen Geodaten als Element der Daseinsvorsorge, Berlin 2017.

EHRENZELLER BERNHARD ET AL. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Zürich/St. Gallen 2023 (zit. BEARBEITER/IN, SG Kommentar, Art. Rz.).

EPINEY ASTRID/DIEZIG STEFAN /PIRKER BENEDIKT/REITEMEYER STEFAN, Aarhus-Konvention, Nomos Kommentar, Baden-Baden 2018 (zit. EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Kommentar Aarhus-Konvention, Art. Rz.).

EPINEY ASTRID, Informationsrechte in der EU – Zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention und des Unionsrechts im Bereich des Informationsrechts, in: SCHRÖDER MEINHARD (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, Berlin 2011, S. 27 ff. (zit. EPINEY, Informationsrechte in der EU).

DIES., Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Auflage, Baden-Baden 2019 (zit. EPINEY, Umweltrecht).

ERRASS CHRISTOPH, Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht, URP 2004, S. 47 ff.

GÄHWILER FABIAN, Das erstinstanzliche Verfahren im allgemeinen Staatshaftungsrecht, Diss. Luzern, Zürich/Basel/Genf 2021.

GUCKELBERGER ANNETTE, Die Staatshaftung in der Schweiz, recht 2008, S. 175 ff. (zit. GUCKELBERGER).

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020.

HARTL ANDREAS/LUDIN ANNA/WERTHSCHULTE CHRISTINA, DNG Kommentar, Berliner Kommentare, Berlin 2023 (zit. BEARBEITER/IN, Kommentar DNG, § Rz.).

HOFFMANN JÖRN/SCHULTZ-LIECKFELD LENA, Das Europäische Copernicus-Programm, zvf - Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 4/2020, S. 246 ff.

HUBER HELEN, Rechtliche Zulässigkeit der Veröffentlichung von Daten bezüglich Mobilfunkstandorte, URP 2008, 392 ff.

HUSER MEINRAD, Grundzüge des Geoinformationsgesetzes (GeoIG), AJP 2010, S. 143 ff.

JAAG TOBIAS, Staats- und Beamtenhaftung, SBVR I/3, 3. Auflage, Basel 2017.

JANSSEN KATLEEN, The EC Legal Framework for the Availability of Public Sector Spatial Data. An Examination of the Criteria for Applying the Directive on Access to Environmental Information, the PSI Directive and the INSPIRE Directive, Leuven 2009.

JANSSEN KATLEEN/HUGELIER SARA, Open Data as the Standard for Europe? A Critical Analysis of the European Commission's Proposal to Amend the PSI Directive, European Journal of Law and Technology 4, no. 3, 2013.

KETTIGER DANIEL, Das schweizerische Geoinformationsrecht im Lichte der Aarhus-Konvention, URP 2009, S. 789 ff. (zit. KETTIGER, Aarhus-Konvention).

DERS., Die Haftung des Staates für seine Geodaten, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2016/17, Bern 2017, S. 104 ff. (zit. KETTIGER, Haftung).

KINGSTON SUZANNE/HEYVAERT VEERLE/ČAVOŠKI ALEKSANDRA, European Environmental Law, Cambridge 2017.

KLEMPERER JONAS/HAUENSTEIN PASCAL, Vertrauensschutz bei behördlichem Webauftritt, AJP 2023, S. 871 ff.

KNÖFEL PATRICK/HOVENBITZER MICHAEL, Introduction of the German landscape change detection service, 2018 IEEE International Geoscience and Remote Sensing Symposium (IGARSS), Valencia 2018, S. 806 ff.

KNÖFEL PATRICK/SURESH GOPIKA/SCHWEITZER CHRISTIAN/HOVENBITZER MICHAEL, Einsatz von Fernerkundungsdaten zur Ableitung aktueller Land- und Waldflächen zur Unterstützung der Berechnung von SDG-Indikatoren, in: Walter Leal Filho (Hrsg.): Aktuelle Ansätze zur Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele, Springer Spektrum, Berlin/Heidelberg 2019, S. 443 ff.

LANDMANN ROBERT VON/ROHMER GUSTAV (HRSG.), Umweltrecht, München Stand 103. Auflage vom 1. März 2024, (zit. BEARBEITER/IN, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, § Rechtsakt Rz.).

LENK MARTIN, Die Vorbereitung auf INSPIRE in Deutschland, Newsletter e-geo.ch, 17-6/2007, S. 9 f.

LEOBET MARC, The French Experience of Environmental Data Sharing. Why France Supported the INSPIRE European Directive?, Netcom 2013, S. 174 ff.

MARTENET VINCENT/DUBEY JACQUES (Hrsg.), Commentaire romand Constitution fédérale, Basel 2021 (zit. BEARBEITER/IN, Commentaire romand BV, Art. Rz.).

MEIER PHILIPPE/MÉTILLE, SYLVAIN, Commentaire romand Loi fédérale sur la protection des données, Basel 2023 (zit. BEARBEITER/IN, Commentaire LPD, Art. Rz.).

NEUMANN CONRAD, Zugang zu Geodaten – Neue Impulse für das Informationsverwaltungsrecht durch die Inspire-Richtlinie, Berlin 2014.

OHRTMANN JAN-PETER/GOLLAND ALEXANDER, Datenschutz & Datenrecht – ein Ausblick auf 2023: Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene, DSB 2023, S. 43 ff.

POLENZ SVEN, Aufbau einer Geodateninfrastruktur, NVwZ 2010, S. 485 ff.

RHINOW RENÉ/KRÄHENMANN BEAT, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt am Main 1990.

RICHTER HEIKO, Information als Infrastruktur – Zu einem wettbewerbs- und innovationsbezogenen Ordnungsrahmen für Informationen des öffentlichen Sektors, Tübingen 2021.

DERS., Kommentar zum Datennutzungsgesetz (DNG), 2. Auflage, München 2023 (zit. Kommentar DNG, § Rz.).

RYALL ÁINE, Access to Environmental Information in Ireland: Implementation Challenges, Journal of Environmental Law 2011, S. 45 ff.

SÄGESSER THOMAS, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, 2. Auflage, Bern 2022 (zit. SÄGESSER, Kommentar RVOG, Art. Rz.).

SCHLACKE SABINE/SCHRADER CHRISTIAN/BUNGE THOMAS, Aarhus-Handbuch: Informationen, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, 2. Auflage, Berlin 2019.

SCHOCH FRIEDRICH, Kommentar zum Informationsfreiheitsgesetz IFG, 3. Auflage, München 2024.

SCHULTE-HUXEL MATTHIAS, Die EU-Datenschutz-Grundverordnung – ein Gesetz mit Sprengkraft, CB 2018, S. 7 ff.

SIMITIS SPIROS/HORNUNG GERRIT/SPIECKER GENANNT DÖHMANN INDRA (Hrsg.), Kommentar Datenschutzrecht – DSGVO mit BDSG, Baden-Baden 2019 (zit. BEARBEITER/IN, in: Simitis/Hornung/Spiecker (Hrsg.), Kommentar DSGVO, Art. Rz.).

THOUVENIN FLORENT/PICHT PETER GEORG, AI & IP: Empfehlungen für Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Forschung zu den Herausforderungen an den Schnittstellen von Artificial Intelligence (AI) und Intellectual Property (IP), sic! 2023, S. 507 ff.

TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Bern 2022.

UHLMANN FELIX, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Zürich/St. Gallen 2017.

WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BEARBEITER/IN, BSK-BV, Art. Rz.).

WEBER ROLF H./LAUX CHRISTIAN/OERTLY DOMINIC, Datenpolitik als Rechtsthema, Zürich 2016.

WERRO FRANZ: Die öffentlichrechtliche Staatshaftung aus der Sicht eines Privatrechtlers: die Sorgfaltspflichtverletzung des Beamten als einziger Haftungsgrund?, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2006, Bern 2007, S. 125 ff.

WIEDERKEHR RENÉ, Die Haftung für falsche behördliche Auskunft, in: RÜTSCHE BERNHARD/FELLMANN WALTER (Hrsg.), Aktuelle Fragen des Staatshaftungsrechts: Tagung vom 3. Juli 2014 in Luzern, Bern 2014, S. 63 ff.

WINKLER ANDRÉ, Mit Spezialbestimmungen gegen Transparenz: Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips durch spezialgesetzliche Vorbehalte nach Art. 4 BGÖ als Herausforderung, in: Waldmann Bernhard/Bergamin Florian (Hrsg.), 10 Jahre InfoG Freiburg. Die Implementierung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Freiburg – ausgewählte Aspekte, Bern 2021, S. 243 ff.

Materialienverzeichnis

Allgemeines

Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz (aDSG), 23. März 1988, BBl 1988 II 413 ff.

Botschaft zum Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG), 4. März 2022, BBl 2022 804 ff.

Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ), 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 ff.

Botschaft zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz, 15. September 2017, BBl 2017 6941 ff.

Botschaft zum Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeoIG), 6. September 2006, BBl 2006 7817 ff.

Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung, 28. März 2012, BBl 2012 4323 ff.

Bundesamt für Justiz, Totalrevision des Datenschutzgesetzes (DSG), Oktober 2022 (zit. Bundesamt für Justiz, Totalrevision DSG Bundesbehörden).

Bundesamt für Landestopografie, Erläuternder Bericht zu den Änderungen GeoIV und Gebührenverordnung swisstopo (GebV-swisstopo), 30. September 2009 (zit. Bundesamt für Landestopografie, Erläuterungen Revision GeoIV und GebV-swisstopo).

Bundesamt für Umwelt, Düngung und Umwelt, Fachkommentare zum anwendbaren Bundesrecht, Bern 2006 (zit. Bundesamt für Umwelt, Düngung und Umwelt).

Bundesamt für Umwelt/Bundesamt für Landwirtschaft, Nährstoffe und Verwendung von Düngern in der Landwirtschaft, Modul der Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft, Bern 2012 (zit. Bundesamt für Umwelt/Bundesamt für Landwirtschaft, Nährstoffe und Dünger).

Bundesrat, Medienmitteilung «Bundesrat strebt Teilnahme an Copernicus an» vom 16. Februar 2022.

Bundesrat, Medienmitteilung «Erdbeobachtung: Bundesrat verzichtet vorerst auf Teilnahme am Copernicus-Programm» vom 1. Mai 2024.

Erläuternder Bericht zum Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) und zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG), Entwurf vom 13. März 2003 (zit. Erläuternder Bericht).

Motion Romano (18.4131) «Die Schweiz soll am Copernicus-Programm teilnehmen» vom 3. Dezember 2018 (zit. Motion Romano).

Open-Government-Data-Strategie Schweiz 2014–2018, 16. April 2014, BBl 2014 3493 ff. (zit. OGD-Strategie 2014–2018).

Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) / Bundesrat, Strategie Geoinformation Schweiz, 17. September 2020 resp. 11. Dezember 2020 (zit. Umsetzungskonzept Strategie Geoinformation).

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 7. April 1995 über die ausserparlamentarische Gesetzgebung im Rahmen der beruflichen Vorsorge, 2. Oktober 1995, BBl 1995 IV 1288 ff.

Strategie für offene Verwaltungsdaten in der Schweiz 2019–2023 (Open-Government-Data-Strategie, OGD-Strategie), 30. November 2018, BBl 2019 879 ff. (zit. OGD-Strategie 2019–2023).

Gutachten

EPINEY ASTRID/FASNACHT TOBIAS/PIRKER BENEDIKT/REITEMEYER STEFAN, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten: Zu Reichweite und Schranken des Rechts und der Pflicht staatlicher Behörden zur Verbreitung oder Weitergabe von Umweltinformationen unter besonderer Berücksichtigung wissenschaftlicher Untersuchungen, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU), Januar 2014 (zit. EPINEY/FASNACHT/PIRKER/REITEMEYER, Gutachten).

KETTIGER DANIEL, Die rechtlichen Auswirkungen der INSPIRE-Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft auf das Geoinformationsrecht in der Schweiz, Gutachten vom 13. August 2007, VPB 2007, S. 222 ff. (zit. KETTIGER, INSPIRE-Richtlinie).

TSCHANNEN PIERRE/WYSS DANIELA, Verfassungsgrundlagen des Bundes im Bereich der Geoinformationen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Landestopographie (swisstopo) vom 24. September 2004.

Ausländische Quellen

Deloitte, Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, im Auftrag der Europäischen Kommission, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018.

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/27442, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 09.03.2021, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd /19/274/1927442.pdf> (zit. Drucksache 19/27442).

Europäische Kommission, Copernicus, Land Monitoring Service, Europe's eyes on the terrestrial environment, abrufbar unter: <https://copernicus.gov.cz/wp-content/uploads/2020/05/Copernicus-Land-Monitoring-Service-factsheet-status-October-2018.pdf> (zit. Europäische Kommission, Land Monitoring Service).

Interministerieller Ausschuss für Geoinformationswesen (IMAGI), Behördenleitfaden vom 20. Januar 2014 zum Datenschutz bei Geodaten und -diensten, Berlin.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Globale Überwachung von Umwelt und Sicherheit (GMES): Vom Konzept zur Wirklichkeit, SEC(2005)1432.

PwC, Copernicus Market Report, Luxemburg Februar 2019, abrufbar unter <https://www.copernicus.eu/sites/default/files/2019-02/PwC_Copernicus_Market_Report_2019_PDF_version.pdf>.

Rat der Europäischen Union, Entschliessung des Rates vom 13. November 2001 über den Start der Anfangsphase der globalen Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES), 2001/C 350/02.

SpaceTec Partners/Terranea, Digitalisierung und Nachhaltigkeit in der EU: Problemlagen und Nutzungspotenziale europäischer Umweltdaten mit Praxisbeispielen aus dem europäischen Code4Green Hackathon, Schlussbericht, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit (BMUV), 2020.

Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN), Klimawandelfolgen in Thüringen Monitoringbericht 2022, Thüringen Deutschland.

United Nations, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, Genf/New York 2000.

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union (Brüssel)
Abs.	Absatz
aDSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (SR 235.1, Textstand 1992 auffindbar unter www.bj.admin.ch)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 25. März 1957 i.d.F. des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AI	Artificial Intelligence
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AK	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention, SR 0.814.07)
AllgGebV	Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (SR 172.041.1)
API	Anwendungsprogrammierschnittstellen; Association de la presse internationale
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BGF	Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991 (SR 923.0)
BGÖ	Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, SR 152.3)
BJ	Bundesamt für Justiz
BKG	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (Deutschland)
BlgNR	Beilage(-n) zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates (Österreich)
BMUV	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Deutschland)
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
BSK	Basler Kommentar

bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BStatG	Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (SR 431.01)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CB	Compliance Berater
ChemRRV	Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung, SR 814.81)
CODE-DE	Copernicus Data and Exploitation Platform Deutschland
CR	Commentaire romand
DGA	Verordnung (EU) 2022/868 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 über die europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 (Data-Governance-Act)
d.h.	das heisst
ders.	derselbe
DIAS	Copernicus Data and Information Access Systems
dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
DNG	Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (Datennutzungsgesetz, Deutschland)
DSB	Datenschutz-Berater
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz, SR 235.1)
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr
E.	Erwägung
ECE	Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa)
ECLI	European Case Law Identifier (Europäischer Rechtsprechungs-Identifikator)
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EEA	Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)

EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGNOS	European Geostationary Navigation Overlay Service (Europäische Erweiterung des geostationären Navigationssystems)
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz, Deutschland)
EMBAG	Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben vom 17. März 2023 (SR 172.019)
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention)
ESA	European Space Agency (Europäische Weltraumorganisation)
et al.	et alii = und weitere
etc.	et cetera = und so weiter
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUMETSAT	Europäische Agentur für meteorologische Satelliten
EuR	Europa-Recht
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ErlRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage (Österreich)
f./ff.	und folgende (Einzahl/Mehrzahl)
GDI	Geodaten-Infrastruktur
GebV-swisstopo	Verordnung des VBS über die Gebühren des Bundesamtes für Landestopografie vom 3. April 2020 (SR 510.620.2)
GeoDIG	Bundesgesetz über eine umweltrelevante Geodateninfrastruktur des Bundes (Geodateninfrastrukturgesetz, Österreich)
GeoIG	Bundesgesetz über Geoinformation vom 5. Oktober 2007 (Geoinformationsgesetz, SR 510.62)
GeoIV	Verordnung über Geoinformation vom 21. Mai 2008 (Geoinformationsverordnung, SR 510.620)
GeoZG	Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz, Deutschland)
ggf.	gegebenenfalls
GMES	Global Monitoring for Environment and Security
GNSS	Global Navigation Satellite System (globales Satellitennavigationssystem)

GOVSATCOM	European Union Governmental Satellite Communications (Regierungs-Satellitenkommunikation der Europäischen Union)
GP	Gesetzgebungsperiode (Österreich)
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, SR 814.20)
GSchV	Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (SR 814.201)
HK	Handkommentar
Hrsg.	Herausgeberschaft
i.d.F.	in der Fassung
IEEE	Institute of Electrical and Electronics Engineers
i.e.S.	im engeren Sinn
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, Deutschland)
IGARSS	International Geoscience and Remote Sensing Symposium
IMAGI	Interministerieller Ausschuss für Geoinformationswesen (Deutschland)
InfoG	Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten vom 9. September 2009 (Kanton Freiburg, SGF 17.5)
insb.	insbesondere
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in the European Community
IP	Intellectual Property
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IWG	Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz, Deutschland); Bundesgesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, öffentlicher Unternehmen und von Forschungsdaten (Informationsweiterverwendungsgesetz, Österreich)
Kap.	Kapitel
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (SR 814.01) = USG
LPD	Loi fédérale sur la protection des données du 25 septembre 2020 (SR 235.1) = DSG
m	Meter
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

N.	Note
NGO	Non-governmental Organization
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Nummer
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OFK	Orell Füssli Kommentar
OGD	Open-Government-Data
PDF	Portable Document Format
PSI	Re-use of Public Sector Information
PwC	PricewaterhouseCoopers
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
s.	siehe
SAR	Synthetic Aperture Radar
SBVR	Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht
SDG	Sustainable Development Goals
SG	St. Galler/Kanton St. Gallen
SGF	Systematische Gesetzessammlung Kanton Freiburg
sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SVVOR	Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht
TMUEN	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz
u.a.	unter anderem
UIG	Umweltinformationsgesetz (Deutschland; Österreich)
UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)

URP	Umweltrecht in der Praxis
Urt.	Urteil
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, SR 814.01)
v.	vom
VG	Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (Verantwortlichkeitsgesetz, SR 170.32)
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz (Deutschland)
VO	Verordnung
vol.	volume
VPB	Verwaltungspraxis des Bundes
VWS	Verordnung über die Waffen-, Schiess- und Übungsplätze vom 22. November 2017 (Waffen- und Schiessplatzverordnung, SR 510.514)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, SR 172.021)
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
z.T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zvf	Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement

I. Ausgangslage

Im Januar 2022 fasste der Bundesrat den Beschluss, eine Teilnahme der Schweiz an Copernicus, dem **Programm der Europäischen Union zur Erdbeobachtung**, anzustreben.[1] Copernicus stellt Informationsdienste bereit und greift dazu auf Daten aus der satellitengestützten Erdbeobachtung sowie auf sogenannte In-situ-Daten, also luft- oder bodengestützt erhobene Informationen, zurück. Der Zugang zu diesen Daten steht Behörden, internationalen Organisationen, Privatpersonen und Unternehmen offen und ist im Grundsatz kostenlos, unbeschränkt und offen ausgestaltet. Auf der Grundlage dieser Informationen werden die Copernicus-Dienste in den Themenbereichen Landüberwachung, Überwachung der Meeresumwelt, Atmosphärenüberwachung, Überwachung des Klimawandels, Katastrophen- und Krisenmanagement und Sicherheit bereitgestellt. Darüber hinaus ermöglichen die Informationen die Entwicklung von Anwendungen in einem breiten Spektrum von Bereichen, namentlich in der Raum- und Stadtplanung, der Forstwirtschaft oder der Landwirtschaft. Zudem können sie generell zu Zwecken der Umweltbeobachtung herangezogen werden.

Eine **Teilnahme der Schweiz** am Copernicus-Programm würde in erster Linie den Zugang zu Daten und entsprechenden Diensten eröffnen. Sie würde der Schweiz einen (weitergehenden) Zugriff auf die verfügbaren Satellitendaten sowie die im Rahmen des Programms erhobenen In-situ-Daten gewähren. Überdies würde sichergestellt, dass die Datenerfassung für das Territorium der Schweiz vollständig erfolgt und somit längerfristig lückenlose Datenreihen verfügbar sind. Dass hiervon nicht nur die Forschung und die Gesellschaft, sondern insbesondere auch die Wirtschaft profitieren würde, legt eine Studie nahe, die den gesamten ökonomischen Vorteil des Programms für das Gebiet der Europäischen Union zwischen 2008 und 2019 auf rund Euro 16–21 Mrd. veranschlagte.[2] Über die Mitgliedschaft bei der Europäischen Weltraumorganisation ESA, der Europäischen Organisation für die Nutzung meteorologischer Satelliten (EUMETSAT) und der Europäischen Umweltagentur beteiligt sich die Schweiz bereits seit geraumer Zeit sowohl organisatorisch als auch finanziell an den Beiträgen dieser Organisationen zum Copernicus-Programm.[3] In Abwägung zwischen dem zu erwartenden Nutzen einer Assoziierung und den Kosten einer Beteiligung hat der Bundesrat im Mai 2024 entschieden, auf eine Teilnahme am Copernicus-Programm für die Periode bis 2027 zu verzichten.[4] Ein Beitritt mit Blick auf die nächste Programmgeneration ab 2028 wird hingegen geprüft. In diesem Kontext diskutiert das vorliegende Rechtsgutachten einige der mit einem allfälligen Beitritt einhergehenden rechtlichen Fragen.

Dazu wird folgende **Herangehensweise** gewählt: Nach einer Schilderung der untersuchten Fragestellung (II.) wird zunächst der Rechtsrahmen des Erdbeobachtungsprogramms Copernicus in der Europäischen Union sowie in den drei Mitgliedstaaten Deutschland, Österreich und den Niederlanden dargestellt (III.). Dabei ist insbesondere auch auf die Modalitäten des Informationszugangs gemäss den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen einzugehen, hat sich doch über die vergangenen Jahre sowohl auf Ebene der Europäischen Union als auch in den Mitgliedstaaten ein eigentliches Geflecht an Zugangsregimen etabliert. Auf dieser Grundlage werden anschliessend die geltenden Regelungen des Informationszugangs in der Schweiz, einschliesslich der damit verknüpften Modalitäten, erläutert (IV.). In Bezug auf die rechtliche Einrahmung einer Assoziierung der Schweiz ist darauf die Frage zu klären, welche Anpassungen des hiesigen Rechts aufgrund der Erfordernisse namentlich des Legalitätsprinzips und des Datenschutzrechts sowie im Hinblick auf eine Einpassung in den Rahmen des Geoinformationsrechts (V.) vorzunehmen sind. Die erarbeiteten Erkenntnisse zur Rechtslage de lege lata und de lege ferenda in der Schweiz werden nachfolgend herangezogen, um zwei spezifische Anwendungsfälle (*Use Cases*) der Nutzung von Daten

1 Bundesrat, Medienmitteilung vom 16. Mai 2022.
2 PwC, Copernicus Market Report, S. 5.
3 Vgl. dazu Stellungnahme des Bundesrats vom 20. Februar 2019 auf die Motion Romano.
4 Bundesrat, Medienmitteilung vom 1. Mai 2024.

aus dem Copernicus-Programm zu untersuchen (VI.). Eine summarische Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellungen schliesst das Gutachten ab (VII.).

II. Fragestellung

Vor diesem Hintergrund hat das vorzulegende juristische Gutachten folgende **Rechtsfragen** zum Gegenstand:

- Wie *reguliert die EU*, evtl. auch einzelne Mitgliedstaaten, die Nutzung von Umweltdaten und Geoinformationen (z.B. Zugangsrechte, Qualitätssicherung, Kostentragung etc.)?

- Welchen *Regelungen* untersteht die Nutzung von Umweltdaten und Geoinformationen in der *Schweiz* (insb. Datenschutz, Öffentlichkeitsgrundsatz, Umweltrecht)?

- Welche *Unterschiede* bestehen zwischen den europäischen und den schweizerischen Regelungen? Wie sind die unterschiedlichen Regelungsansätze zu *bewerten*?

- In welcher Hinsicht besteht in der Schweiz gegebenenfalls *Handlungsbedarf* in der Rechtsetzung (Gesetzgeber; Verordnungsgeber)?

- Wie stellt sich die rechtliche Einrahmung in Bezug auf zwei spezifische *Use Cases* dar?
  1. Auswertung von Satellitenbildern in Bezug auf Ausbringung von Hofdünger auf gefrorene Böden sowie
  2. Auswertung von Satellitenbildern im Hinblick auf Entwaldung und Waldschädigung aufgrund von Konsum und Produktion in der EU bzw. der Schweiz.

III. Rechtsgrundlagen in der Europäischen Union und in ausgewählten Mitgliedstaaten

1. Ausgangslage

Der europäische Gesetzgeber hat eine Vielzahl von Regelungen erlassen, nach denen Umweltdaten erhoben, verarbeitet, ausgetauscht und veröffentlicht werden sollen. Vorgaben zum Umgang mit Umweltinformationen finden sich unter anderem im europäischen Umweltrecht, in den Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip und zum Datenschutz. Diese europäischen Vorschriften gelten in den Mitgliedsstaaten entweder direkt (Verordnungen) oder müssen in nationales Recht umgesetzt werden (Richtlinien).

Die EU verfolgt mit ihrem **Aquis** die Stärkung des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen mit möglichst wenigen Einschränkungen.[5] Gemäss CABRERA ALVARADO ist das Sekundärrecht der EU als Beschleuniger für den offenen Zugang zu öffentlichen Umweltinformationen, öffentlichen Geodaten und anderen öffentlichen Datensätzen unter dem Dach

[5] CABRERA ALVARADO, S. 82.

des Grundrechts auf Zugang zu Informationen zu betrachten.[6] Aktuell gibt es in der Europäischen Union jedoch keine rechtliche Definition von **«Open Data»** oder der **«Open Data Policy»**. Verschiedene Rechtstexte, wie die INSPIRE-Richtlinie, die Open-Data-Richtlinie oder die Aarhus-Konvention verankern immerhin die Kernelemente des vollständigen, freien und offenen Zugangs zu Informationen. Nachfolgend wird zuerst die Entstehungsgeschichte und anschliessend der rechtliche Rahmen zur Erhebung, Bereitstellung und Verbreitung von Umweltdaten in der EU und ausgewählten Mitgliedsstaaten (Deutschland, Österreich und Niederlande) dargestellt.

2. Entstehung des Copernicus-Programms

1998 startete die Europäische Kommission gemeinsam mit der ESA (Europäischen Weltraumorganisation) das **GMES-Programm (Global Monitoring for Environment and Security)**, welches den unmittelbaren Vorläufer von Copernicus bildete. Das GMES-Programm wurde im Jahr 2001 vom Rat der Europäischen Union und der Europäischen Weltraumagentur genehmigt.[7] Das Programm zielte darauf ab, die bereits in vielen europäischen Ländern bestehenden Datenerfassungssysteme unterschiedlicher Art von Behörden, Institutionen sowie Forschungseinrichtungen miteinander zu verknüpfen und ihre Aktivitäten zu bündeln.[8] Gemäss einer Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2005 habe Europa «die strategische Bedeutung der Erdbeobachtung und des einschlägigen Wachstumspotential[s] erkannt und [werde] seine eigenen operativen Kapazitäten mit Hilfe des GMES-Programms aufstocken».[9] Zentraler Punkt von GMES sei die «Koordinierung der vorhandenen Systeme und die Bereitstellung garantierter Qualitätsdienste» sowie die Gewährleistung ihrer Kontinuität auch in Zukunft.[10] GMES wurde schliesslich im Jahr 2010 mittels der Verordnung 911/2010 eingerichtet und im gleichen Zug wurden die Regeln für seine ersten operativen Tätigkeiten im Zeitraum von 2011 bis 2013 festgelegt.[11] Präzise Daten und Informationen der verschiedenen Informationsdienste aus den Bereichen Umwelt und Sicherheit sollten so zugänglich gemacht und auf den Bedarf der Nutzer und Nutzerinnen zugeschnitten werden.[12]

---

6 CABRERA ALVARADO, S. 82.

7 Entschliessung des Rates 2001/C 350/02 vom 13.11.2001 über den Start der Anfangsphase der globalen Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES).

8 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Globale Überwachung von Umwelt und Sicherheit (GMES): Vom Konzept zur Wirklichkeit, SEC(2005)1432, S. 4.

9 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Globale Überwachung von Umwelt und Sicherheit (GMES): Vom Konzept zur Wirklichkeit SEC(2005)1432, S. 4.

10 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Globale Überwachung von Umwelt und Sicherheit (GMES): Vom Konzept zur Wirklichkeit SEC(2005)1432, S. 4.

11 Art. 1 VO 911/2010 vom 22. September 2010 über das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine ersten operativen Tätigkeiten (2011–2013).

12 Erwägungsgrund 5 VO 911/2010.

GMES wurde im Dezember 2012 in **Copernicus** umbenannt, in Anlehnung an den Astronomen NIKOLAUS KOPERNIKUS.[13] Kurz darauf wurde die delegierte Verordnung 1159/2013[14] verabschiedet, welche unter anderem die Grundprinzipien von Copernicus fixiert, namentlich dass die Daten offen und für jedermann frei zugänglich sein müssen.[15] Einen wesentlichen Entwicklungsschritt nahm das Programm im Jahr 2014 mittels der Verordnung 377/2014[16], welche die langfristige organisatorische und finanzielle Grundlage für das Programm legte. Copernicus sollte demnach «auf bestehenden europäischen und nationalen Kapazitäten aufbauen und diese durch gemeinsam entwickelte neue Ressourcen ergänzen».[17] Die Verordnung fixierte die Rahmenbedingungen für die Durchführung und Finanzierung des Programms und definierte dessen Ziele und Aufgabenbereiche.

3. Infrastruktur und Funktionsweise von Copernicus

Das Copernicus-Programm basiert auf einem Netzwerk von Satelliten und einer Vielzahl boden-, luft- und seegestützter Messsysteme. Die von der ESA speziell für Copernicus entwickelten Weltraummissionen werden als «Sentinels» bezeichnet und umfassen sowohl eigenständige Satelliten (Sentinel-1, -2, -3, -5P und -6) als auch Sensoren auf anderen Satelliten (Sentinel-4 und -5). Die **Copernicus Sentinel-Missionen** stellen die Grundlage der Copernicus-Erdbeobachtung dar. Die Satelliten wurden seit 2014 schrittweise in Betrieb genommen, wobei das Programm in den kommenden Jahren durch zusätzliche Missionen erweitert werden soll. Gemäss aktuellem Stand beinhaltet das Programm die nachfolgenden Satelliten und Instrumente bzw. soll um diese ausgeweitet werden:

- **Sentinel-1**: Umfasst die Satelliten Sentinel-1A und Sentinel-1B, welche jeweils mit einem abbildenden Radar (sogenanntes Synthetic Aperture Radar [SAR]) ausgerüstet sind.[18] Die ausgesandten Radarstrahlen können dabei Veränderungen der Erdoberfläche zentimeter- oder gar millimetergenau erfassen. Damit dient die Datenerhebung zum Beispiel dem Beobachten von vulkanischen Aktivitäten, Erdbeben, Erdrutschen, der Ausdehnung des Meereises und der Entdeckung von Erdsenkungen oder -erhöhungen. Überdies lassen sich gestützt auf diese Instrumente auch Ölverschmutzungen oder anderweitige Umweltverschmutzungen auffinden.
- **Sentinel-2**: Beinhaltet die Satelliten Sentinel-2A und Sentinel-2B, die (mittels einer sogenannten Multispektralkamera) Aufnahmen im optischen Bereich sowie im nahen Infrarotbereich liefern.[19] Damit lassen sich unter anderem die Gewässer, Veränderungen der Landflächen oder die Landnutzung überwachen und eine Klimaüberwachung durchführen. Da die beiden Satelliten die Erde versetzt auf derselben Umlaufbahn

---

13 Vgl. dazu DAMM, S. 94 ff.

14 Delegierte VO 1159/2013 vom 12. Juli 2013 über das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) durch die Festlegung von Registrierungs- und Lizenzierungsbedingungen für GMES-Nutzer und von Kriterien für die Einschränkung des Zugangs zu GMES-spezifischen Daten und Informationen der GMES-Dienste.

15 Vgl. dazu eingehender hinten S. 23.

16 VO 377/2014 zur Einrichtung des Programms Copernicus und zur Aufhebung der VO 911/2010.

17 Erwägungsgrund 4 VO 377/2014.

18 Vgl. zum Ganzen <https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Germany/Sentinel-1_Erste_Mission_fuer_Copernicus> (besucht am 14. August 2024). Gegenwärtig ist Sentinel-1B nicht mehr in Betrieb und soll im Dezember 2024 durch Sentinel-1C ersetzt werden.

19 Vgl. Zum Ganzen mit weiterführenden Informationen, etwa zu den damit beobachtbaren Vegetationsdaten: <https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Germany/Sentinel-2_im_Dienste_der_Ernaehrung> (zuletzt besucht am 14. August 2024).

umrunden und einen vergleichsweise breiten Aufnahmestreifen (sog. Schwadbreite) von 290 km erfassen, lässt sich eine hohe temporale Abdeckung erreichen, wonach die gesamte Landoberfläche der Erde innerhalb von fünf Tagen überflogen wird.[20]

- **Sentinel-3**: Umfasst die Satelliten Sentinel-3A und Sentinel-3B, die hochgenaue Temperaturmessungen (mittels sog. Infrarot-Radiometrie) und Höhenmessungen (mittels Radar-Altimeter) vornehmen sowie Farbinformationen (mittels multispektraler Aufnahmen) erheben können.[21] Gestützt auf diese Daten lassen sich etwa Meeresspiegelhöhe und -topografie bestimmen, durch die Temperaturmessungen zur Klima- und Umweltmodellierung beitragen, die Wasserqualität überwachen und Meeresströmungen berechnen.[22]
- **Sentinel-4**: Die Mission soll inskünftig ein Instrument (sog. Spektrometer) beinhalten, welches den ultravioletten, sichtbaren und nah-infraroten Spektralbereich abdeckt und auf einem geostationären Meteosat-Satelliten mitfliegt.[23] Zudem sollen weitere Daten der EUMETSAT Instrumente herangezogen werden.
- **Sentinel-5**: Umfasst drei Instrumente, die ebenfalls auf einem Wettersatelliten platziert werden sollen.[24] Ziel von Sentinel-4 und -5 ist die Beobachtung der Zusammensetzung der Erdatmosphäre (Luftqualität, Ozon, Sonneneinstrahlung sowie Klimamonitoring). Bis diese Mission gestartet werden kann, überwacht ein der **Sentinel-5P** («Precursor») Mission entstammender Satellit mittels Spektrometer die Luftverschmutzung.[25]
- **Sentinel-6**: Beinhaltet die beiden Satelliten Sentinel-6A und Sentinel-6B, die den Anstieg des Meeresspiegels aufgrund des Klimawandels messen und Daten u.a. zu Windgeschwindigkeiten, Meeresströmungen und Wellen liefern sollen. Dazu sind sie namentlich mit einem Radar-Altimeter und einem Mikrowellen-Radiometer ausgestattet, die eine Bestimmung der Meeresoberflächen im Zentimeterbereich ermöglichen.[26]

Die genannten Satelliten und Instrumente liefern Daten für die Copernicus-Kerndienste sowie für zahlreiche weitere Anwendungen.[27] Neben den Copernicus Sentinels wurden v.a. zu Beginn Beobachtungen einer Reihe weiterer Satellitenmissionen für Copernicus genutzt. Solche «Beitragende Missionen» sind beispielsweise Missionen der ESA, der Mitgliedsstaaten, von EUMETSAT und anderer europäischer und internationaler Institutionen.[28] Zu dieser

---

20 <https://www.d-copernicus.de/daten/satelliten/satelliten-details/news/sentinel-2/> (zuletzt besucht am 14. August 2024).

21 Zum Ganzen <https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Germany/Sentinel-3A_Die_Ozeane_im_Blick> (besucht am 14. August 2024).

22 Vgl. <https://d-copernicus.de/daten/satelliten/satelliten-details/news/sentinel-3/> (zuletzt besucht am 14. August 2024).

23 <https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Copernicus/Sentinel-4_and_-5> (besucht am 14. August 2024).

24 <https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Copernicus/Sentinel-4_and_-5> (besucht am 14. August 2024).

25 <https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Copernicus/Sentinel-5P> (besucht am 14. August 2024).

26 <https://d-copernicus.de/daten/satelliten/satelliten-details/news/sentinel-6/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=515a7a28be7c9ba4e89eeee27a804f9c> (besucht am 14. August 2024).

27 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 247 f.

28 <https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Copernicus/Copernicus_Contributing_Missions> (besucht am 14. August 2024).

Kategorie von Missionen gehören insbesondere Missionen mit deutlich höherer räumlicher Auflösung wie die deutschen Missionen TerraSAR-X und Tandem-X (Radardaten) oder die französischen Pleiades-Satelliten (optische Daten).[29] Diese Daten werden für die Nutzung in Copernicus lizenziert.[30]

Das «konzeptionelle Herz»[31] des Erdbeobachtungsprogramms bilden die **Copernicus-Dienste**. Copernicus umfasst sechs thematische Kerndienste: Landüberwachung, Überwachung der Meeresumwelt, Atmosphärenüberwachung, Überwachung des Klimawandels, Katastrophen- und Krisenmanagement und Sicherheit. Grundlage dieser Informationsdienste sind die satellitengestützten Erdbeobachtungsdaten, In-situ-Daten (ausserhalb des Weltraums generierte Daten, z.B. über Bodenwetterstationen und Netze zur Überwachung der Luftqualität) und Modellierungsdaten. Die gesammelten Daten werden anschliessend verarbeitet und liefern aktuelle Informationen in den jeweiligen Themenbereichen.[32] Der Landüberwachungsdienst umfasst bspw. Informationen zur Bodenfeuchte, Oberflächentemperatur, Wasserqualität der Binnengewässer, Schnee- und Eisbedeckung oder zur Geländehöhe.[33] Diese Informationen ermöglichen die Entwicklung von Anwendungen in einem breiten Spektrum von Bereichen, etwa in der Raum- und Stadtplanung, der Forstwirtschaft oder der Landwirtschaft.[34]

4. Rechtliche Grundlagen im Unionsrecht

a. Grundlagen des Copernicus Programms

i. Verordnung 2021/696

Mit der Verordnung 2021/696[35] wurde das **Weltraumprogramm der Europäischen Union für den Zeitraum von 2021–2027** etabliert. Die Verordnung schuf zugleich die **Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm**, die an die Stelle der durch die Verordnung 912/2010[36] gegründeten Agentur für das Europäische Globale Satellitennavigationssystem (GNSS) trat und deren Nachfolgerin wurde (Art. 1 VO 2021/696).

Ziel der Verordnung ist es, die Fortsetzung der seit Ende der 1990er-Jahre bestehenden Weltrauminitiativen und -programme der Union sicherzustellen.[37] Damit alle Mitgliedstaaten den grösstmöglichen Nutzen aus dem Programm ziehen können, sei es notwendig, die Nutzung und Akzeptanz der bereitgestellten Daten, Informationen und Dienste zu fördern

---

29 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 248.
30 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 248.
31 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 248.
32 Europäische Kommission, Copernicus, Land Monitoring Service, S. 2.
33 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 248; für weiterführende Informationen siehe folgende Website: <http://land.copernicus.eu> (zuletzt besucht am 15. August 2024).
34 Europäische Kommission, Land Monitoring Service, S. 2.
35 Verordnung 2021/696 vom 28. April 2021 zur Einrichtung des Weltraumprogramms der Union und der Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm.
36 Verordnung 912/2010 vom 22. September 2010 über die Errichtung der Agentur für das Europäische GNSS.
37 Siehe Erwägungsgrund 3 VO 2021/696.

und die Entwicklung nachgelagerter Anwendungen auf der Grundlage dieser Daten, Informationen und Dienste zu unterstützen.[38]

In Art. 3 VO 2021/696 werden u.a. die verschiedenen Programmkomponenten Copernicus, Galileo, EGNOS und GOVSATCOM aufgezählt und näher umschrieben. Bei **Copernicus** handelt es sich demzufolge um ein «einsatzfähiges, autonomes, nutzergesteuertes ziviles Erdbeobachtungssystem unter ziviler Kontrolle, das sich auf vorhandene nationale und europäische Kapazitäten stützt, Geoinformationsdaten und -dienste bereitstellt, aus Satelliten, Bodeninfrastruktur, Daten- und Informationsverarbeitungseinrichtungen und einer Verbreitungsinfrastruktur besteht, auf einer Politik des kostenfreien, unbeschränkten und offenen Datenzugangs beruht und – falls angezeigt – dem Sicherheitsbedarf und den Sicherheitsanforderungen Rechnung trägt».

Der **Beitritt zu Copernicus** steht auch Drittstaaten offen. Die Schweiz als Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) ist dazu gemäss Art. 7 Abs. 1 Uabs. 2 VO 2021/696 ermächtigt. Auf Grundlage einer gemäss Art. 218 AEUV zu schliessenden Übereinkunft kann die Eidgenossenschaft an Galileo, EGNOS und GOVSATCOM teilnehmen, was bspw. für Galileo bereits erfolgt ist.[39]

Art. 49 VO 2021/696 beschreibt den **Umfang von Copernicus** im Einzelnen. Demnach unterstützt Copernicus «die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung der Politik der Union und ihrer Mitgliedstaaten, insbesondere in den Bereichen Umwelt, Klimawandel, Meere, maritime Tätigkeiten, Atmosphäre, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Erhaltung des Kulturerbes, Katastrophenschutz, Infrastrukturüberwachung, Sicherheit und Gefahrenabwehr sowie Digitalwirtschaft, mit dem Ziel, den Verwaltungsaufwand weiter abzubauen» (Abs. 3). Das Programm beinhaltet Elemente der Datenerfassung, der Daten- und Informationsverarbeitung, des Datenzugangs, der Datenverbreitung, der Nutzerakzeptanz, der Marktentwicklung und des Kapazitätsaufbaus (Abs. 4). Schliesslich soll das Copernicus-Programm die grenzüberschreitende Koordination von Beobachtungssystemen sowie den internationalen Datenaustausch fördern (Abs. 5).

Gemäss der **Datenpolitik von Copernicus** sind Daten und Informationen aus dem Programm den Nutzerinnen und Nutzern nach dem Grundsatz des kostenfreien, unbeschränkten und offenen Datenzugangs bereitzustellen (Art. 53 Abs. 1 Bst. a VO 2021/696). Demzufolge dürfen sämtliche Personen die Copernicus-Daten und Copernicus-Informationen «kostenfrei und weltweit reproduzieren, verbreiten, der Öffentlichkeit mitteilen, anpassen und verändern sowie sie mit anderen Daten und Informationen kombinieren» (Abs. 1 Bst. a). Der Grundsatz des kostenfreien, unbeschränkten und offenen Datenzugangs unterliegt jedoch einer Reihe von Beschränkungsmöglichkeiten, etwa bezüglich Format, Aktualität, Lizenzbedingungen, Sicherheit, Gefahren für Systemstörungen oder der Gewährleistung des zuverlässigen Zugangs für Nutzerinnen und Nutzer aus Europa (Abs. 1 Bst. b).

---

38 Erwägungsgrund 5 VO 2021/696.

39 Art. 7 Abs. 2 Bst. a und b VO 2021/696; Erwägungsgrund 38 VO 2021/696; Kooperationsabkommen vom 18. Dezember 2013 zwischen der Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die europäischen Satellitennavigationsprogramme (SR 0.741.826.8).

Im Hinblick auf den **Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre** im Rahmen von Copernicus wird in Art. 104 Abs. 1 VO 2021/696 festgelegt, dass jede Verarbeitung personenbezogener Daten im Einklang mit den geltenden Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten, insbesondere den Verordnungen 2016/679 und 2018/1725, erfolgen muss.

Die Union übernimmt, mit Ausnahme der Verpflichtungen, die sich aus rechtlich bindenden Bestimmungen ergeben, **keine Gewährleistung** für die von den Programmkomponenten bereitgestellten Dienste, Daten und Informationen, ob ausdrücklich oder implizit und zwar namentlich im Hinblick auf Qualität, Genauigkeit, Verfügbarkeit, Zuverlässigkeit, Zeitnähe und Eignung für einen bestimmten Zweck (Art. 10 VO 2021/696).

ii. Delegierte Verordnung 1159/2013

Die delegierte Verordnung 1159/2013[40] beinhaltet eine Konkretisierung der Vorgaben zur globalen Erdbeobachtung. Sie erging mit Blick auf das GMES-Programm gemäss der früheren VO 911/2010[41], bleibt aber auch im heutigen Regelungskontext anwendbar. Ziel der Verordnung ist es unter anderem, die Übereinstimmung der GMES-Daten (nun: der Satellitendaten aus dem Weltraumprogramm der Union) mit den räumlichen Referenzdaten der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die Verordnung definiert in einem ersten Schritt die Bedingungen für den unbeschränkten und offenen Zugang zu den mit den GMES-Diensten – den Vorläufern der heutigen Copernicus-Kerndienste – erhobenen und erstellten Informationen.[42] In einem zweiten Schritt werden die Kriterien für die Einschränkung des Zugangs zu diesen Informationen und Daten bestimmt.[43] Unter den in den Artikeln 4–10 VO 1159/2013 festgelegten Bedingungen und vorbehaltlich der in den Artikeln 11–16 VO 1159/2013 vorgesehenen Einschränkungen wird den Nutzerinnen und Nutzern damit ein **kostenfreier, unbeschränkter und offener Zugang zu GMES-spezifischen Daten und Informationen** eingeräumt (Art. 3 VO 1159/2013).[44]

Die **Bedingungen** für die Nutzung beziehen sich z.B. auf Merkmale, Format und Verbreitungsmedien (Art. 5 VO 1159/2013) oder die ausschliessliche Verbreitung von GMES-spezifischen Daten und Informationen der GMES-Dienste über GMES-Verbreitungsplattformen (Art. 6 VO 1159/2013). Die zulässigen Nutzungszwecke der GMES-Daten und Informationen der GMES-Dienste erstrecken sich auf deren Vervielfältigung, Verbreitung, öffentliche Wiedergabe sowie deren Anpassungen, Änderungen und Kombination mit anderen Daten und Informationen (Art. 7 VO 1159/2013). Es besteht jedoch weder eine ausdrückliche noch eine implizite Gewährleistung für die Nutzung von GMES-spezifischen Daten und Informationen der GMES-Dienste, auch nicht im Hinblick auf Qualität oder Eignung für einen bestimmten Zweck (Art. 9 VO 1159/2013).

In Art. 11–16 VO 1159/2013 werden die **Einschränkungen** des kostenfreien, unbeschränkten und offenen Zugangs zu GMES-spezifischen Daten und Informationen der GMES-Dienste

---

40 Delegierte VO 1159/2013 über das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) durch die Festlegung von Registrierungs- und Lizenzierungsbedingungen für GMES-Nutzer und von Kriterien für die Einschränkung des Zugangs zu GMES-spezifischen Daten und Informationen der GMES-Dienste.

41 Die VO 911/2010 wurde aufgehoben durch die VO 377/2014, welche wiederum durch der heute geltende VO 2021/696 ersetzt wurde.

42 Die Verordnung verweist zur Legaldefinition auf Art. 2 Abs. 2 Bst. a VO 911/2010.

43 Siehe Umschreibung des Gegenstands in Art. 1 VO 1159/2013.

44 Vgl. Erwägungsgrund 5 VO 1159/2013.

festgelegt. Wenn die offene Verbreitung bestimmter Informationen mit anderen Rechten kollidiert, z.B. mit dem Recht auf Privatleben gemäss der Charta der Grundrechte der EU oder dem Schutz personenbezogener Daten (Art. 11 VO 1159/2013), oder wenn sie ein unzumutbares Risiko für die Sicherheitsinteressen der Union oder ihrer Mitgliedstaaten darstellt (Art. 12 VO 1159/2013), schränkt die Kommission deren Verbreitung ein.

Um Bedeutung und Tragweite des Rechtsbegriffs **«unbeschränkter Zugang»** besser zu verstehen, lässt sich die Rechtsprechung des EuGH zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der EU-Organe heranziehen. Ausgangspunkt bildet dabei Art. 2 Abs. 1 VO 1049/2001[45], wonach «[j]eder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat (…) vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe» hat. Damit ist gemäss den Zielen des Rechtsaktes «ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten» zu gewährleisten (Art. 1 Bst. a VO 1049/2001).[46] Dieses Zugangsrecht kann aufgrund öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden. Insbesondere sind die Organe zur Verweigerung des Zugangs befugt, falls durch die Verbreitung eines Dokuments eines der in Art. 4 VO 1049/2001 geschützten Interessen beeinträchtigt würde.[47] Da diese Ausnahmen vom Grundsatz des grösstmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, sind sie eng auszulegen und anzuwenden.[48] Wenn es den **Zugang beschränkt oder verweigert**, ist das betreffende Organ gehalten, erstens zu erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine von ihm geltend gemachte Ausnahme nach Art. 4 VO 1049/2001 geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte.[49] Die Gefahr der Beeinträchtigung muss absehbar und darf nicht rein hypothetischer Natur sein.[50] Zweitens muss das Organ das besondere Interesse, das durch die Nichtverbreitung des betreffenden Dokuments geschützt werden soll, u.a. gegen das allgemeine Interesse an der Zugänglichmachung dieses Dokuments abwägen.[51] Vollständiger Zugriff bedeutet also nicht absoluter Zugriff.[52]

Aufschlussreich ist diesbezüglich die Rechtssache C-280/11 Access Info gegen Rat[53]. Die NGO Access Info Europe ersuchte den Rat um Zugang zu einem Dokument, das Verordnungsvorschläge von verschiedenen Mitgliedstaaten enthielt.[54] Der Rat gewährte den Zugang lediglich teilweise, wobei die bereitgestellte Version des Dokuments keine Angaben

---

45 Verordnung 1049/2001 vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission; vgl. zum Recht auf Zugang zu Dokumenten nach der VO 1049/2001 den Überblick bei EPINEY, Informationsrechte in der EU, S. 27 und 37 ff. m.w.N.; siehe auch ausführlicher EPINEY, Umweltrecht, S. 295 ff. m.w.N.

46 Vgl. auch Erwägungsgrund 4 VO 1049/2001 sowie EuGH, Rs. C-39/05 P, Schweden und Turco/Rat, ECLI:EU:C:2008:374, Rz. 33; EuGH, Rs. C-514/07 P, Schweden/API und Kommission, ECLI:EU:C:2010:541, Rz. 68; EuGH, Rs. C-506/08 P, Schweden/MyTravel und Kommission, ECLI:EU:C:2011:496, Rz. 73.

47 Vgl. EuGH, Rs. C-266/05 P, Sison/Rat, ECLI:EU:C:2007:75, Rz. 62; EuGH, Rs. C-514/07 P, Schweden/API und Kommission, Rz. 70 und 71; EuGH, Rs. C-506/08 P, Schweden/MyTravel und Kommission, Rz. 74.

48 EuGH, Rs. C-280/11 P, Council/Access Info Europe, Rz. 30; EuGH, Rs. C-266/05 P, Sison/Rat, Rz. 63, EuGH, Rs. C-39/05 P, Schweden und Turco/Rat, Rz. 36; EuGH, Rs. C-514/07 P, Schweden/API und Kommission, Rz. 73; EuGH, Rs. C-506/08 P, Schweden/MyTravel und Kommission, Rz. 75.

49 EuGH, Rs. C-280/11 P, Rat/Access Info Europe, Rz. 31.

50 EuGH, Rs. C-506/08 P, Schweden/MyTravel und Kommission, Rz. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung.

51 EuGH, Rs. C-280/11 P, Rat/Access Info Europe, Rz. 33; EuGH, Rs. C-39/05 P, Schweden und Turco/Rat, Rz. 45.

52 EuGH, Rs. C-280/11 P, Rat/Access Info Europe, Schlussanträge Generalanwalt Cruz Villalón, ECLI:EU:C:2013:325, Rz. 55.

53 EuGH, Rs. C-280/11 P, Rat/Access Info Europe, ECLI:EU:C:2013:671.

54 EuGH, Rs. C-280/11 P, Rat/Access Info Europe, ECLI:EU:C:2013:671, Rz. 5.

dazu enthielt, welche Mitgliedstaaten welche Vorschläge unterbreitet hatten.[55] Der Gerichtshof verneinte im vorliegenden Fall das Bestehen einer Gefahr im Sinne von Art. 4 VO 1049/2001, so dass die Gewährung eines lediglich teilweisen Zugangs zum angeforderten Dokument nicht als ausreichend angesehen werden könne, um das mit der Verordnung verfolgte Ziel zu erreichen.[56] Dieses weitgefasste Verständnis des EuGH mit Blick auf den Anspruch auf «**vollständigen Zugang**» in Bezug auf das Öffentlichkeitsprinzip der EU-Verwaltung lässt sich nun soweit ersichtlich auch auf den Kontext der Erdbeobachtungsdaten anwenden. Demzufolge meint der Begriff «vollständig» die umfassende Offenlegung von Informationen in ihrer authentischen Form ohne Modifikationen.[57] Angesprochen ist somit der Zugang zu den Daten in ihrer Gesamtheit. Die Bereitstellung von Erdbeobachtungsdaten hat dementsprechend – jedenfalls abgesehen von den Ausnahmetatbeständen – ohne jegliche Einschränkung zu erfolgen.[58]

b. Weitere Grundlagen des Datenzugangs

i. Offene Datenpolitik als Ausgangspunkt

Die offene Datenpolitik von Copernicus, das umfassende generierte Datenvolumen sowie das breite Spektrum potenzieller Einsatzbereiche der Daten resultieren in einer starken Nachfrage nach diesen Informationen. Wichtigster Zugangspunkt zu den Copernicus-Daten ist das **«Copernicus Data Space Ecosystem»**.[59] Darüber hinaus bestehen weitere Zugangspunkte für die Copernicus-Dienste, bspw. über internationale Partner mit konkreten Zugangsabkommen.[60] Einige europäische Staaten haben auch nationale Datenzugänge eingerichtet, darunter die deutsche «Copernicus Data and Exploitation Plattform».[61] Die Europäische Kommission hat die Einrichtung von Cloud-basierten Plattformen finanziert, um den Zugang zu Copernicus-Daten zu erleichtern und zu standardisieren.[62] Die Plattformen werden als **DIAS (Copernicus Data and Information Access Systems)** bezeichnet.[63] Sie bieten einen zentralen Zugang zu Copernicus-Daten und -Informationen sowie zu Verarbeitungswerkzeugen.[64] Datensuche und -download sind in jedem Fall kostenlos; die in Anspruch genommene Rechenleistung wird jedoch in Rechnung gestellt.[65]

Über diese und die konkret in der Verordnung 2021/696 und der delegierten Verordnung 1159/2013 verbrieften **Zugangsansprüche** hinaus enthält das Unionsrecht in verschiedenen Rechtsakten Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten zur Bereitstellung von Informationen bzw. zur Gewährung des Datenzugangs. In Bezug auf Informationen aus dem Copernicus-Programm dürften diese, nachfolgend im Einzelnen zu skizzierenden Anspruchsgrundlagen

---

55 EuGH, Rs. C-280/11 P, Rat/Access Info Europe, ECLI:EU:C:2013:671, Rz. 6.

56 EuGH, Rs. C-280/11 P, Rat/Access Info Europe, Rz. 40.

57 CABRERA ALVARADO, S. 59.

58 CABRERA ALVARADO, S. 60.

59 Abrufbar unter: <https://dataspace.copernicus.eu> (zuletzt besucht am 15. August 2024).

60 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 251.

61 Abrufbar unter: <https://code-de.org> (zuletzt besucht am 15. August 2024).

62 Vertiefte Ausführungen abrufbar unter: <https://www.copernicus.eu/sites/default/files/Copernicus_DIAS_Factsheet_June2018.pdf> (zuletzt besucht am 15. August 2024).

63 Die Cloud-basierten Plattformen sind abrufbar unter: <www.creodias.eu>; <www.onda-dias.eu>; <www.mundi-webservices.com> und <www.wekeo.eu> (alle zuletzt besucht am 15. August 2024).

64 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 251.

65 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 251.

oftmals keine unmittelbare Anwendung finden, da sie durch die sachlich spezifischeren Gewährleistungen der Verordnung 2021/696 und der delegierten Verordnung 1159/2013 verdrängt werden. Dennoch sind sie für das Verständnis dieser Informationsrechte von zentraler Bedeutung, erstens da die Copernicus-spezifischen Ansprüche teilweise auf ihrer Grundlage entwickelt wurden (dies gilt etwa für die Ansprüche aus der Aarhus-Konvention und der Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/04)), zweitens da die entsprechenden parallelen Gewährleistungen im Sinne eines systematischen Verständnisses zur Auslegung heranzuziehen sind und drittens da sie (umfassend oder ergänzend) zum Tragen kommen können, wenn eine bestimmte Sachfrage im Einzelfall nicht nach den genannten Verordnungen zu beurteilen ist. Im Zentrum dieser weiteren Anspruchsgrundlagen stehen die Aarhus-Konvention, die Umweltinformationsrichtlinie, die INSPIRE-Richtlinie, die Open Data-Richtlinie inklusive Durchführungsverordnung sowie der Data Governance Act (DGA).

ii. Exkurs: Zur Aarhus Konvention

Die am 25. Juni 1998 abgeschlossene Aarhus-Konvention[66] fusst auf dem Grundsatz, dass die Kombination von Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten eine tragfähige Grundlage für Einzelpersonen und Kollektive bietet, um die «Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern».[67] Der Konvention sind sämtliche Mitgliedstaaten der Union wie auch die Europäische Union selbst beigetreten.

Der erste Pfeiler der Aarhus-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, jeder natürlichen oder juristischen Person sowie Verbänden oder sonstigen Organisationen ein **Recht auf Zugang zu bei Behörden befindlichen Umweltinformationen**[68] einzuräumen (Art. 4 Abs. 1 AK).[69] Dieses Recht besteht unabhängig vom Nachweis eines besonderen Interesses; Ausnahmen bestehen nur in den abschliessend aufgeführten Fällen (Art. 4 Abs. 4 und 5 AK), wobei der Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu beachten ist. Der offene Zugang zu Umweltinformationen besteht für jedermann, «ohne dabei wegen Staatsangehörigkeit, Volkszugehörigkeit oder Wohnsitz benachteiligt zu werden (…)»[70]. Im Bereich der Umweltinformation fördert und verankert die Aarhus-Konvention also den **offenen Zugang**.[71] Verstärkt wird diese Gewährleistung durch die **aktive Informationspflicht** der Vertragsparteien gemäss Art. 5 Abs. 2 AK. Demzufolge ist die Öffentlichkeit insbesondere über Art und Umfang der vorliegenden Informationen sowie über die Zugangsbedingungen und -verfahren zu unter-

---

66 UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention"), in Kraft getreten am 30. Oktober 2001; United Nations, Treaty Series, vol. 2161, S. 447 ff.; zur Entstehungsgeschichte der Aarhus-Konvention vgl. United Nations, Implementation Guide, S. 1 ff.; EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Kommentar Aarhus-Konvention, S. 65 ff. oder zusammenfassend Botschaft Aarhus-Konvention BBl 2012 4323, 4329.

67 Präambel Absatz 6 und 7 AK und Art. 1 AK; für vertiefte Ausführungen zur Aarhus-Konvention statt vieler: SCHLACKE/SCHRADER/BUNGE, Aarhus-Handbuch, passim; ERRASS, S. 47 ff. m.w.N.; für einen Überblick über die Vorgaben der Aarhus-Konvention s. Erläuternder Bericht, S. 21 ff.

68 Gemäss EPINEY/FASNACHT/PIRKER/REITEMEYER, Gutachten, S. 6, wird dabei der Begriff der Umweltinformation sehr weit definiert, so dass er insgesamt über denjenigen der RL 90/313 hinausgehen dürfte; vgl. auch EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Kommentar Aarhus-Konvention, Art. 2 Rz. 23 ff.

69 Vgl. statt vieler KINGSTON/HEYVAERT/ČAVOŠKI, S. 172 f.; zum Ganzen auch nochmals sogleich S. 28.

70 Art. 3 Abs. 9 AK.

71 Vgl. ALEMANNO/STEFAN, S. 97 ff.

richten. Zudem müssen namentlich öffentlich zugängliche Listen, Register und Datensammlungen geführt und Kontaktstellen für die Bevölkerung benannt werden. Soweit möglich sind die Informationen überdies in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen (Art. 5 Abs. 3 AK).

iii. Zur Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4)

Im Hinblick auf die geplante Ratifikation der Aarhus-Konvention wurde in der Europäischen Union die Richtlinie 2003/4 über den **Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen** auf Ebene der Mitgliedstaaten erlassen.[72] Im Einklang mit der Aarhus-Konvention folgt die Richtlinie einem weiten Verständnis von Umweltinformationen[73] und dem Grundsatz des umfassenden Zugangs zu Umweltinformationen. Um den Anforderungen der Aarhus-Konvention Rechnung zu tragen, erweitert und präzisiert die Richtlinie 2003/4 den Zugang zu Umweltinformationen im Vergleich zur Vorgängerrichtlinie 90/313.[74] Ziel ist es, den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen und deren Verbreitung zu gewährleisten. Umweltinformationen sollen jeder natürlichen oder juristischen Person auf Antrag und ohne Nachweis eines Interesses zugänglich gemacht werden (Art. 3 Abs. 1 RL 2003/4).

Mitgliedstaaten können gemäss Art. 4 RL 2003/4 zwei Kategorien von abschliessend aufgeführten **Ausnahmetatbeständen** festlegen.[75] Zum einen können sie vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen unter bestimmten Umständen, z.B. weil die gewünschte Information nicht bei der Behörde vorhanden ist oder weil das Gesuch offensichtlich missbräuchlich ist, abgelehnt wird (Art. 4 Abs. 1 RL 2003/4). Zum anderen können die Mitgliedstaaten Ausnahmen vom Zugang verankern, wenn die Bekanntgabe der Informationen «negative Auswirkungen» nach sich ziehen würde, beispielsweise aufgrund der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, wegen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen, Datenschutz etc. (Art. 4 Abs. 2 RL 2003/4). Sämtliche Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen ist und gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen werden muss.[76]

Grundsätzlich ist der Zugang zu Umweltinformationen gebührenfrei (Art. 5 Abs. 1 RL 2003/4). Die Behörden können für die Bereitstellung von Umweltinformationen **Gebühren** erheben, die allerdings eine angemessene Höhe nicht überschreiten dürfen (Abs. 2). Die Umweltinformationsrichtlinie wurde wegen des weiten und auslegungsbedürftigen Begriffs der «angemessenen Höhe» in der Lehre teilweise kritisiert.[77]

---

72 Richtlinie 2003/4 vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen als Nachfolgerechtsakt zur – in vielen Belangen enger gefassten – RL 90/313.

73 Vgl. die Begriffsdefinition in Art. 2 Nr. 1 RL 2003/4; hierzu EPINEY, Umweltrecht, S. 317 m.w.N.

74 RL 90/313 vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt; zu den Ausweitungen vgl. die Auflistung der einzelnen Aspekte der Revision bei EPINEY, Umweltrecht, S. 313 f.

75 Einlässlich dazu EPINEY, Umweltrecht, S. 319 ff.

76 Art. 4 Abs. 2 Uabs. 2; Erwägungsgrund 16 RL 2003/4; vgl. dazu EuGH, Rs. C-234/22, Roheline Kogukond, ECLI: EU:C:2024:211, Rz. 34 oder EuGH, Rs. C-619/19, Land Baden-Württemberg, EU:C:2021:35, Rz. 33 oder EuGH, Rs. C-204/09, Flachglas Torgau, ECLI:EU:C:2012:71, Rz. 30, worin der Gerichtshof auf die Aarhus-Konvention verweist, der in dieser Abwägung eine Grundsatzentscheidung für den Zugang zu bei Behörden befindlichen Umweltinformationen zu entnehmen sei.

77 ÁINE RYALL, S. 48; CABRERA ALVARADO, S. 55.

Die EuGH-Rechtsprechung hat im Zusammenhang mit dem Grundsatz des freien Zugangs im Sinne der früheren Richtlinie 90/313 einige Kriterien für die Definition des Begriffs **«angemessene Höhe»** aufgestellt. In der Rs. C-217/97, Europäische Kommission/Deutschland,[78] stellte der EuGH fest, dass jede Auslegung des Begriffs «angemessene Höhe», die dazu führen könnte, dass Personen davon abgehalten werden, sich Informationen zu beschaffen, oder die ihr Recht auf Zugang zu Informationen einschränken könnte, abzulehnen sei.[79] Der Begriff der «angemessenen Kosten» sei derart zu verstehen, dass er die Mitgliedsstaaten nicht ermächtigt, die gesamten «tatsächlich entstandenen, namentlich mittelbaren, Kosten auf einzelne [sic!] abzuwälzen, die einen Antrag auf Information gestellt haben».[80] Es ist den Mitgliedsstaaten lediglich erlaubt, eine Gebühr für die «Übermittlung» einer Information zu erheben, nicht aber für die mit einem Informationsersuchen verbundenen Verwaltungsaufgaben.[81] Für die Bemessung der Gebühr ist einerseits die wirtschaftliche Situation der antragstellenden Person und andererseits auch das mit dem Umweltschutz verbundene Allgemeininteresse zu berücksichtigen.[82] Die Erhebung von Gebühren, welche diese Schwelle überschreiten, wäre als Verstoss gegen die unionsrechtlichen Vorgaben zu taxieren.[83]

Die Richtlinie 2003/4 formuliert überdies verschiedene **aktive Informationspflichten**: Die Mitgliedstaaten haben die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Behörden, die für ihre Aufgaben relevanten und bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen aufbereiten, insbesondere im Hinblick auf eine aktive und systematische Verbreitung in der Öffentlichkeit (Art. 1 RL 2003/4). Dabei ist insbesondere, soweit verfügbar, auf elektronische Technologien zurückzugreifen; Umweltinformationen sollen zunehmend in elektronischen Datenbanken zugänglich gemacht werden (Art. 7 Abs. 1 RL 2003/4).[84] Die Umweltinformationsrichtlinie stärkt dementsprechend das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu spezifischen Umweltinformationen, um die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern an Umweltangelegenheiten zu fördern.[85]

Der **Gegenstand** der Informationspflicht wird – in Anlehnung an die Aarhus-Konvention – weit gefasst. Im Einzelnen handelt es sich um Dokumente im Zusammenhang mit der Rechtsetzungstätigkeit der Behörden und Institutionen der Mitgliedstaaten, Politiken, Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt, Umweltzustandsberichte, Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken, Genehmigungen mit erheblichen Umweltauswirkungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie Risikobewertungen (Art. 7 Abs. 2 RL 2003/4).[86] Hiervon erfasst sind zweifellos auch die Daten und Informationen aus dem Copernicus-Programm.

Abschliessend ist die Frage aufzuwerfen, in welchem **Verhältnis** die Vorgaben der Richtlinie 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen zu den spezifischeren

---

78 EuGH, Rs. C-217/97, Europäische Kommission/Deutschland, ECLI:EU:C:1999:395.

79 EuGH, Rs. C-217/97, Europäische Kommission/Deutschland, Rz. 47; vgl. auch EuGH, Rs. C-71/14, East Sussex County Council, ECLI:EU:C:2015:656, Rz. 42.

80 EuGH, Rs. C-217/97 Europäische Kommission/Deutschland, Rz. 48.

81 EuGH, Rs. C-217/97 Europäische Kommission/Deutschland, Rz. 57.

82 EuGH, Rs. C-71/14, East Sussex County Council, Rz. 44 f, wonach die zu erhebende Gebühr keinen Anteil für die Bereitstellung einer Datenbank beinhalten darf, welche von der Behörde genutzt wird, wohl aber eine Gebühr für die Beantwortung der Anträge, sofern die Limite der angemessenen Höhe nicht überschritten wird.

83 CABRERA ALVARADO, S. 56.

84 Vgl. auch Erwägungsgrund 21 RL 2003/4.

85 CABRERA ALVARADO, S. 67; EPINEY, Umweltrecht, S. 313.

86 Vgl. EPINEY/FASNACHT/PIRKER/REITEMEYER, Kommentar Aarhus-Konvention S. 79.

Vorschriften der Verordnung 2021/696 zur Errichtung des Weltraumprogramms der Union stehen. Generell ist hierzu festzuhalten, dass neben den allgemeinen Umweltinformationsansprüchen gemäss der Richtlinie 2003/4 auch sektorielle Gewährleistungen bestehen können, welche die generellen Vorschriften im Grundsatz als leges speciales verdrängen. In diesem Fall gelangen folglich die spezifischen Zugangsbedingungen zur Anwendung, wobei die Vorschriften der Richtlinie 2003/4 allenfalls für von den Regelungen nicht erfasste Aspekte Geltung entfalten können.[87] Unzulässig wären hingegen spezialgesetzliche Bestimmungen, die hinter dem Standard der Aarhus-Konvention – und damit in der Regel auch der Vorgaben der Richtlinie 2003/4 – zurückbleiben würden.[88] In diesem Sinne statuiert die Richtlinie einen Minimalstandard zur Umsetzung der völkerrechtlichen Erfordernisse.

iv. Zur INSPIRE-Richtlinie (RL 2007/2)

Die Abkürzung INSPIRE steht für **In**frastructure for **Sp**atial **I**nfo**r**mation in the **E**uropean Community. Mit der INSPIRE-Richtlinie[89] wird das Ziel verfolgt, in Europa eine gemeinsame Geodateninfrastruktur mit integrierten raumbezogenen Informationsdiensten zu schaffen (Art. 1 Abs. 1 RL 2007/2).[90] Gemäss INSPIRE haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass alle erhobenen Geobasisdaten und Geofachdaten interoperabel und kostenlos über Netzdienste zur Verfügung stehen.[91] Überdies sind sie verpflichtet, ein Netz zu schaffen, das Zugang zu Such-, Darstellungs-, Download- und Transformations-Diensten bietet (Art. 11 RL 2007/2).

Dies ist relevant, da Mitgliedsstaaten ihre inländischen In-situ-Datensätze vorgängig in den jeweils bevorzugten Formaten verarbeiteten, die nicht zwingend mit denen anderer Mitgliedstaaten kompatibel waren.[92] Die zwischenstaatliche gemeinsame Nutzung und Weiterverwendung dieser Daten war somit oftmals nicht in vollem Umfang möglich.[93] Die Verwendung von nationalen In-situ-Daten ist für Copernicus jedoch von zentraler Bedeutung, um die Kalibrierung und Validierung der Bereitstellung von Copernicus-Diensten durch die Europäische Union zu ermöglichen.[94] Die Zurverfügungstellung von nationalen In-situ-Daten ist freiwillig, da das EU-Recht die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, ihre inländischen Daten weiterzugeben; viele tun dies aber, um eine effizientere Anwendung von Copernicus zu unterstützen.[95] Ziel der Festlegung allgemeiner Bestimmungen zu den Geodaten ist es demzufolge, die **grenzüberschreitende Nutzung von Geodaten in Europa zu erleichtern**, insbesondere zur Unterstützung umweltpolitischer Entscheidungen der Union.[96]

---

87 EPINEY, Umweltrecht, S. 315 mit Hinweis auf Rs. C-552/07 zum Zusammenspiel mit Informationsansprüchen aus dem Gentechnikrecht.

88 In diesem Sinne auch EPINEY, Umweltrecht, S. 315.

89 Richtlinie 2007/2 vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) (zit. INSPIRE-Richtlinie).

90 Für vertiefte Ausführungen vgl. LENK, S. 9 f.; eingehend zum Gesetzgebungsprozess: NEUMANN, S. 152 ff. – zu den Zielen, S. 408 f. sowie KETTIGER, INSPIRE-Richtlinie, passim.

91 Vgl. Art. 14 bzw. 7 ff. RL 2007/2.

92 LEOBET, Rz. 8.

93 CABRERA ALVARADO, S. 77.

94 CABRERA ALVARADO, S. 77.

95 CABRERA ALVARADO, S. 77.

96 Siehe Erwägungsgrund 3 und 4 INSPIRE-Richtlinie.

Hinsichtlich der Auslegung des **Grundsatzes der Kostenlosigkeit** ist festzuhalten, dass Such- und Darstellungsdienste in der Regel kostenlos zur Verfügung zu stellen sind (Art. 14 Abs. 1). Für Darstellungsdienste kann eine Gebühr aber verlangt werden, wenn ihre Erhebung gewährleistet, dass die entsprechenden Geodatensätze gewartet und die entsprechenden Dienste erbracht werden können (Art. 14 Abs. 2). Bei weiteren Diensten ist die Erhebung von Gebühren zulässig. Für den Datenaustausch zwischen Behörden erlaubt die INSPIRE-Richtlinie öffentlichen Einrichtungen die Festlegung von Gebühren in Höhe der **Grenzkosten** für die gemeinsame Nutzung von Geodaten. Gemäss Art. 17 Abs. 3 dürfen Gebühren in dem Umfang erhoben werden, der erforderlich ist, um die notwendige Qualität und die Bereitstellung von Geodatensätzen und -diensten zu gewährleisten, unter Einrechnung einer angemessenen Rendite. Die Gebühren dürfen demzufolge jedenfalls nicht höher ausfallen als die Kosten der Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung der Daten unter Einschluss einer angemessenen Rendite.[97] Dabei ist gegebenenfalls der Eigenfinanzierungsbedarf der Behörden, die Geodatensätze und -dienste bereitstellen, zu berücksichtigen. Bezüglich Daten, die die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer aus dem Umweltrecht der Union erwachsenden Berichtspflichten erheben, macht die Richtlinie jedoch eine Ausnahme; hier sind Gebühren nicht zulässig.[98] Diese Ausnahmeregelung bringt zum Ausdruck, dass bei Daten, die mit einem Umweltauftrag weitergegeben werden, der Grundsatz der gemeinsamen Nutzung und das Umweltinteresse Vorrang vor dem wirtschaftlichen Interesse des Mitgliedstaates geniessen.[99]

v. Zur Open-Data-Richtlinie (RL 2019/1024)

Die Gewährung des **Rechts auf Zugang zu Informationen**, wie es beispielsweise in Art. 3 Abs. 1 der Umweltinformationsrichtlinie verankert ist, sagt nichts aus zum Recht auf Weiterverwendung dieser Informationen.[100] Diesem Regelungsaspekt nimmt sich die Open-Data-Richtlinie[101] an.[102] In den Erwägungen bekräftigt die Open-Data-Richtlinie die Bedeutung eines allgemeinen Rahmens, um eine gerechte, angemessene und nichtdiskriminierende Weiterverwendung von Daten zu gewährleisten.[103] Die Open-Data-Richtlinie ermutig die Mitgliedstaaten zudem, über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinauszugehen und eine umfassendere Weiterverwendung zu gestatten.[104] Dagegen ordnet sie den Informationszugang als solchen in keiner Weise an, sondern setzt ihn vielmehr voraus, um das Recht auf Weiterverwendung hieran anzuknüpfen.[105] Insofern dockt die Open-Data-Richtlinie an anderweitigen rechtlichen Zugangsgewährungen, etwa der Verordnung 2021/696, der Umweltinformationsrichtlinie, der INSPIRE-Richtlinie oder nationaler Vorschriften an und bringt eine Ergänzung von deren Regelungen.

---

97 Erwägungsgrund 23 und Art. 17 Abs. 3 INSPIRE-Richtlinie.

98 Art. 17 Abs. 3 Satz 4 INSPIRE-Richtlinie, vgl. auch Erwägungsgrund 23 INSPIRE-Richtlinie.

99 CABRERA ALVARADO, S. 54 f.

100 DELOITTE, S. 69.

101 Richtlinie 2019/1024 vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.

102 Generell zu den Zielen der Richtlinie RICHTER, Infrastruktur, S. 123 ff.

103 Erwägungsgrund 20 RL 2019/1024.

104 Erwägungsgrund 19 RL 2019/1024.

105 RICHTER, Infrastruktur, S. 140 und S. 173 f.

Die Open-Data-Richtlinie schreibt öffentlichen Einrichtungen vor, nicht-personenbezogene Daten, soweit sie an diesen sämtliche Rechte besitzen, zur Weiterverwendung für kommerzielle und nicht kommerzielle Zwecke zur Verfügung zu stellen (Art. 1 RL 2019/1024).[106] Dabei dürfen grundsätzlich keine Bedingungen für die Weiterverwendung auferlegt werden.[107] Mit dem **Recht auf Weiterverwendung** können Daten für Zwecke, die sich von ihrem ursprünglichen Zweck unterscheiden, nicht nur gelesen, sondern auch bearbeitet, integriert oder verändert werden, um neue Daten zu erzeugen.[108] Voraussetzung für die Weiterverwendung ist, dass Informationen ohne rechtliche (Lizenz), wirtschaftliche (Gebühr oder Abonnement) oder technische (Registrierung oder geschlossenes Format) Hürden zugänglich sind.[109]

Es gibt nur wenige Kategorien von Informationen, für welche dieser Grundsatz **nicht zur Anwendung** kommt und die öffentlichen Stellen folglich nicht verpflichtet sind, die Weiterverwendung zu erlauben. Dies ist etwa der Fall, wenn die Bereitstellung der entsprechenden Informationen nicht unter den öffentlichen Auftrag der zuständigen Stellen fällt, geistiges Eigentum Dritter tangiert ist, sensible Daten in Bezug auf den Schutz der nationalen Sicherheit oder Geschäftsgeheimnisse enthalten sind oder die statistische Geheimhaltung oder der Schutz von Personendaten betroffen ist etc. (Art. 1 Abs. 2 RL 2019/1024). Die Auferlegung zusätzlicher Bedingungen für die Weiterverwendung durch öffentliche Stellen im Einzelfall muss objektiv, verhältnismässig, nichtdiskriminierend und durch Gründe des öffentlichen Interesses hinreichend gerechtfertigt sein (Art. 8 Abs. 1 RL 2019/1024).

Um **rechtliche Hindernisse** für die Weiterverwendung zu beseitigen, wurde mit der Open-Data-Richtlinie eine **offene Lizenz** für Informationen des öffentlichen Sektors eingeführt. Die Mitgliedstaaten sollten die Verwendung offener Lizenzen fördern; angestrebt wird, deren Verwendung letztlich überall in der Union zur gängigen Praxis werden zu lassen.[110] Die Mitgliedstaaten haben praktische Vorkehrungen zu treffen, «die eine Suche nach den zur Weiterverwendung verfügbaren Dokumenten erleichtern, wie z. B. Bestandslisten der wichtigsten Dokumente mit zugehörigen Metadaten».[111] Zusätzlich führt die Richtlinie ein dem EU-Recht bisher unbekanntes Merkmal ein: sie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, diese Informationen online verfügbar zu machen und in einem maschinenlesbaren Format anzubieten (Art. 9 Abs. 1). Den Mitgliedsstaaten steht bei der Ausarbeitung des einschlägigen Rechtsrahmens zur Erreichung dieses Ziels jedoch ein Ermessensspielraum zu. In der Lehre wird diese mangelnde Verpflichtung kritisiert, denn das Fehlen eines standardisierten Mechanismus in Verbindung mit dem Fehlen von Sanktionen schmälere die gesetzgeberische Kraft der Open-Data-Richtlinie.[112]

Die Open-Data-Richtlinie führt das Erfordernis der **Verfügbarkeit der Daten innerhalb einer angemessenen Frist** ein (Art. 4). Öffentliche Stellen haben «die Bearbeitung von Anträgen auf Weiterverwendung und die Bereitstellung der Dokumente zur Weiterverwendung an den Antragsteller oder — falls eine Lizenz erforderlich ist — für die Unterbreitung eines end-

106 Zum Begriff der Weiterverwendung vgl. die Legaldefinition in Art. 2 Nr. 1 RL 2019/1024.
107 Erwägungsgrund 44 und Art. 8 Abs. 1 RL 2019/1024.
108 RICHTER, Infrastruktur, S. 151 ff.; DULONG DE ROSNAY/JANSSEN, S. 2.
109 DULONG DE ROSNAY/JANSSEN, S. 2.
110 Erwägungsgrund 44 sowie Art. 8 RL 2019/1024.
111 Art. 9 Abs. 1 RL 2019/1024.
112 CABRERA ALVARADO, S. 73; vgl. auch JANSSEN/HUGELIER, Ziff. 3.2.7.

gültigen Lizenzangebots an den Antragsteller» innerhalb einer angemessenen Frist anzubieten (Art. 4 Abs. 1). Die Open-Data-Richtlinie betont damit die Bedeutung eines bestimmten Zeitrahmens für die Beantwortung von Nutzeranfragen nach Daten.[113]

Die zeitnahe Verfügbarkeit ist bei **dynamischen Daten**, einschliesslich Satellitendaten, von besonderer Bedeutung. Deren wirtschaftlicher Wert hängt von ihrer sofortigen Verfügbarkeit und von regelmässigen Aktualisierungen ab.[114] Dynamische Satelliten- oder Umweltdaten sollten deswegen «unmittelbar nach der Erhebung oder, im Falle einer manuellen Aktualisierung, unmittelbar nach der Änderung des Datensatzes über eine Anwendungsprogrammierschnittstelle […] zur Verfügung gestellt werden»[115]. Ist die Bereitstellung der Dokumente aufgrund technischer oder finanzieller Beschränkungen nicht möglich, so ist für die Beantwortung von Anfragen ein Zeitrahmen einzuhalten, «der es ermöglicht, ihr volles wirtschaftliches Potenzial zu nutzen».[116] Da sich die INSPIRE-Richtlinie, der einschlägige Rechtsakt der Union bezüglich Geodaten, zur Frage der rechtzeitigen Verfügbarkeit ausschweigt, gelangt in Bezug auf diese Frage im Grundsatz die Open-Data-Richtlinie, die ein solches Merkmal enthält, zur Anwendung.[117] Selbiges gilt im Hinblick auf den Rechtsrahmen der Verordnung 2021/696 und die delegierte Verordnung 1159/2013, die diesbezüglich weniger spezifische Standards bereithalten.[118]

Demzufolge verankert die Open-Data-Richtlinie **vier Kernelemente des offenen Zugangs zu Informationen**: (1) das Recht auf Zugang muss mit dem Recht auf Weiterverwendung einhergehen, (2) das Recht auf Weiterverwendung darf grundsätzlich nicht an Bedingungen geknüpft werden oder muss zumindest durch eine offene Lizenz ausgeübt werden können, (3) die diesbezüglichen Informationen müssen online verfügbar sein und in einem maschinenlesbaren Format vorliegen (4) und die Daten sind zeitnah zur Verfügung zu stellen.

Der Zugang zu Daten, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden, ist für die Antragstellerinnen und -steller grundsätzlich **kostenlos**.[119] Die Erstattung von Grenzkosten, die durch den administrativen Aufwand für die Bereitstellung der Daten entstehen (z.B. zur Anonymisierung personenbezogener Daten oder für Massnahmen zum Schutz vertraulicher Geschäftsinformationen), kann jedoch gestattet werden (Art. 6 Abs. 1 RL 2019/1024). Im Falle der Erhebung entsprechender Gebühren «dürfen die Gesamteinnahmen aus der Bereitstellung von Dokumenten und der Gestattung ihrer Weiterverwendung in dem entsprechenden Abrechnungszeitraum die Kosten ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion, Verbreitung, Datenspeicherung, Bewahrung und der Rechteklärung sowie, gegebenenfalls, der Anonymisierung personenbezogener Daten und Maßnahmen zum Schutz vertraulicher Geschäftsinformationen zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen» (Art. 6 Abs. 5).[120] Als Obergrenze findet also der Kostendeckungsgrundsatz Anwendung. Demnach dürfen die Gebühren nicht mit dem Ziel der Einnahmeerzielung erhoben werden, sondern

113 JANSSEN, S. 124.
114 Erwägungsgrund 31 RL 2019/1024.
115 Erwägungsgrund 31 RL 2019/1024.
116 Erwägungsgrund 31 RL 2019/1024.
117 Vgl. CABRERA ALVARADO, S. 80.
118 Vgl. immerhin das in Erwägungsgrund 87 VO 696/2021 zum Ausdruck kommende Bestreben, «Daten und Informationen mit hoher Kohärenz, Kontinuität, Zuverlässigkeit und Qualität» bereitzustellen. Keiner Verdrängung unterliegt hingegen soweit ersichtlich der in beiden Rechtsakten enthaltene ausdrückliche Ausschluss der Gewährleistung bezüglich Qualität (Art. 10 bzw. Art. 9); vgl. dazu auch Erwägungsgrund 44 RL 2019/1024.
119 Vgl. dazu RICHTER, Infrastruktur, S. 160 ff.
120 Art. 6 Abs. 5 RL 2019/1024.

lediglich dazu dienen, die nationalen Kosten zu decken. Das in der Open-Data-Richtlinie formulierte Prinzip der Kostenlosigkeit stösst aufgrund der möglichen weiten Auslegung der zulässigen Mindestkosten in der Lehre teils auf Kritik.[121]

Eine zusätzliche Konkretisierung erfährt der Rechtsrahmen der Open-Data-Richtlinie durch die **Durchführungsverordnung 2023/138**,[122] welche im Jahr 2022 von der EU-Kommission erlassen wurde und seit dem 9. Juni 2024 Geltung entfaltet. In Ausführung von Art. 14 Open-Data-Richtlinie listet die Verordnung **besonders hochwertige Datensätze** in den Themenfeldern Georaum, Erdbeobachtung, Umwelt, Meteorologie, Statistik, Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen sowie Mobilität auf und legt für diese Kategorien besondere (technische) Anforderungen an die Modalitäten der Veröffentlichung und der Weiterverwendung fest (Art. 1 VO 2023/138). Im Einzelnen ausgeführt werden die erfassten Datensätze im Anhang zur Durchführungsverordnung. Für die Kategorie Erdbeobachtung und Umwelt sind demnach «Erdbeobachtungsdaten, einschließlich Weltraum- und Fernerkundungsdaten, Boden- oder In-situ-Daten, Umwelt- und Klimadatensätze» sowie einzeln aufgezählte bzw. in Bezug auf einzeln aufgezählte Rechtsakte erstellte oder generierte Datensätze (Anhang Punkt 2.1 VO 2023/138) vom Begriff der besonders hochwertigen Datensätze erfasst. Die Regelung der Durchführungsverordnung beschlägt nur Daten, die von öffentlichen Stellen bereits erhoben und (ggf. auf Anfrage) bereitgestellt werden. Eine Verpflichtung zur Erhebung oder Bereitstellung ist mit der Verordnung demzufolge nicht verbunden.[123]

In Bezug auf die **Veröffentlichung** sieht die Verordnung vor, dass öffentliche Stellen die hochwertigen Datensätze entsprechend den Bedürfnissen der Weiterverwender in maschinenlesbaren Formaten über Anwendungsprogrammierschnittstellen (APIs) und ggf. auch als Massen-Download zur Verfügung stellen (Art. 3 Abs. 1 VO 2023/138). Bei der «Anwendungsprogrammierschnittstelle (API)» handelt es sich um einen Bestand an Funktionen, Verfahren, Definitionen und Protokollen, die der Maschine-zu-Maschine-Kommunikation und dem lückenlosen Datenaustausch dienen, während der «Massen-Download» eine Funktion bezeichnet, die das Herunterladen eines vollständigen Datensatzes in einem oder mehreren Paketen ermöglicht (Art. 2 Nr. 6 bzw. Nr. 7 VO 2023/138).

Im Hinblick auf die **Weiterverwendungsmodalitäten** sieht die Verordnung vor, dass die hochwertigen Datensätze unter den Bedingungen der «Creative Commons Public Domain Dedication» (CC-Gemeinfreigabe), unter jenen der Lizenz «Creative Commons BY 4.0» (CC-Namensnennung) oder unter einer gleichwertigeren oder weniger restriktiven offenen Lizenz zur Verfügung zu stellen sind (Art. 4 Abs. 3 VO 2023/138). Überdies enthält die Verordnung weitere Vorgaben zu den Modalitäten der Veröffentlichung und der Weiterverwendung.

Zum Zusammenwirken der Open-Data-Richtlinie mit anderen Bestimmungen des Unionsrechts, welche die Bereitstellung und Nutzung von Daten zum Gegenstand haben, lassen sich der Richtlinie folgende **Kollisionsregelungen** entnehmen:

---

121 JANSSEN/HUGELIER, Ziff. 3.2.5.

122 Verordnung 2023/138 vom 21. Dezember 2022 zur Festlegung bestimmter hochwertiger Datensätze und der Modalitäten ihrer Veröffentlichung und Weiterverwendung; vgl. zum Rechtsakt etwa RICHTER, Kommentar DNG, § 9 Rz. 32 ff.

123 In diesem Sinne bereits die Grundstruktur der Open-Data-Richtlinie: Vgl. vorne S. 31 f.

(1.) Zunächst qualifiziert Art. 1 Abs. 4 RL 2019/1024 die in der Richtlinie enthaltenen Regeln als «Mindestvorschriften». Demzufolge sollen «Bestimmungen des Unionsrechts und des nationalen Rechts, die, insbesondere im sektoralen Recht, über diese Mindestanforderungen hinausgehen, (…) weiterhin gelten».[124] Dies bedeutet, dass die Richtline namentlich die Vorschriften des Umweltrechts der Union, aber auch die Vorgaben des Weltraumrechts in Bezug auf Copernicus nicht verdrängt, soweit bereits diese Sektorbestimmungen einen dem Open-Data-Standard entsprechenden oder über diesen hinausgehenden Anspruch auf Weiterverwendung verankern.

(2.) Im Zusammenspiel mit den Vorschriften des Geodatenrechts hält die Open-Data-Richtlinie fest, dass ihre Vorgaben auch auf die Weiterverwendung vorhandener Dokumente unter der INSPIRE-Richtlinie Anwendung finden (Art. 1 Abs. 7 RL 2019/1024).[125] Umgekehrt äussert sich die INSPIRE-Richtlinie zum Verhältnis dahingehend, dass die Richtline die RL 2003/98, also den Vorgängerrechtsakt der RL 2019/1024, «unberührt» lasse (Art. 2 Abs. 1).[126] Indessen ist es nicht gänzlich ausgeschlossen, dass für Belange mit engem Geodaten-Bezug weiterhin die RL 2007/2 als lex specialis zu betrachten ist und somit Anwendungsvorrang geniesst; für Fragestellungen im Zusammenhang mit der Weiterverwendung hingegen ist der RL 2019/1024 Vorrang einzuräumen.[127]

(3.) Schliesslich statuiert die Open-Data-Richtlinie einen Vorrang der Regelungen des Datenschutzrechts vor jenen des Datennutzungsrechts (Art. 1 Abs. 4 RL 2019/1024). Demzufolge ist namentlich auch der Grundsatz der Zweckbindung gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. b und Art. 6 Datenschutz-Grundverordnung einzuhalten.[128] Keine Rolle spielen die datenschutzrechtlichen Vorgaben hingegen, soweit die einschlägigen Informationen vollständig anonymisiert worden sind.

Für **Daten aus dem Copernicus-Programm** dürften somit die Vorschriften der Open-Data-Richtlinie oftmals nicht bzw. lediglich punktuell Anwendung erfahren, da es sich um Informationen handelt, die ohnehin vom nutzerfreundlichen Regime der Verordnung 2021/696 und der delegierten Verordnung 1159/2013 bzw. der Umweltinformationsrichtlinie profitieren. Für punktuelle Fragestellungen wie namentlich die zeitnahe Verfügbarkeit vermag die Open-Data-Richtlinie dem Regelungsregime jedoch möglicherweise durchaus inhaltliche Akzente hinzuzufügen.

vi. Zum Data Governance Act (VO 2022/868)

Der Data Governance Act (kurz DGA) oder Daten-Governance-Rechtsakt[129] zielt darauf ab, einen Binnenmarkt für Daten zu schaffen, bisherige Hürden der Datennutzung zu überwinden und die Verfügbarkeit von Daten zur Nutzung zu fördern.[130] Erreicht werden soll dies

124 Erwägungsgrund 18 RL 2019/1024.

125 Vgl. auch Erwägungsgrund 34 RL 2019/1024.

126 Etwas missverständlich hingegen Erwägungsgrund 8 RL 2007/2, wonach die «vorliegende Richtlinie (…) unbeschadet der Richtlinie 2003/98/EG» gelten solle.

127 Zum Verhältnis zwischen RL 2007/2 und dem Vorgängerrechtsakt der RL 2019/1024, der ursprünglichen PSI-RL, vgl. NEUMANN, S. 302.

128 Erwägungsgrund 52 RL 2019/1024.

129 Verordnung 2022/868 vom 30. Mai 2022 über europäische Daten-Governance.

130 Siehe auch Erwägungsgrund 2, 4 und 6 VO 2022/868.

unter anderem durch die Weiterverwendung öffentlicher Datensätze, die entgeltliche gemeinsame Nutzung von Daten durch Unternehmen und die Nutzung personenbezogener Daten durch Einzelpersonen mit Hilfe von Datenmittlern.

Der DGA nimmt auch Daten im Besitz öffentlicher Stellen in den Blick, die aufgrund von Schutzgewährungen (geschäftliche Geheimhaltung, statistische Geheimhaltung, Schutz des geistigen Eigentums und Datenschutz) per se nicht weiterverwendbar sind (Art. 3 Abs. 1). Damit situiert sich der **sachliche Anwendungsbereich** der Verordnung in einer Lücke, welche die Open-Data-Richtlinie belassen hat. Ein eigentlicher Zugangsanspruch wird jedoch nicht statuiert, vielmehr bleiben die im Unionsrecht und im mitgliedstaatlichen Recht bestehenden Vorschriften über den Zugang zu bestimmten Daten anwendbar und die Geheimhaltungsvorschriften am Platz (Art. 1 Abs. 5). Zudem wird namentlich der Datenschutz ausdrücklich vorbehalten und für den Konfliktfall vorgesehen, dass die Vorschriften des Datenschutzrechts sowie die Bestimmungen zum Schutz der Privatsphäre den Vorgaben der DGA vorgehen (Art. 1 Abs. 3 Satz 3). Unberührt bleiben auch das Unionsrecht und das nationale Recht über den Zugang zu Dokumenten (Art. 3 Abs. 3 Bst. b).

Für die **Daten aus dem Copernicus-Programm** dürfte dieses durch den DGA aufgespannte «Auffangnetz» in der Regel eher geringe Relevanz aufweisen, da es sich mehrheitlich nicht um geschützte Angaben handelt und somit einerseits die spezialgesetzlichen Vorschriften des Weltraum- bzw. Umweltrechts sowie allenfalls die Querschnittsregeln zum Zugang zu Dokumenten bzw. zu Open Data zur Anwendung kommen. Für eine zusätzliche Heranziehung des DGA besteht in diesem Gefüge höchstens ausnahmsweise Raum. Denkbar sind immerhin Anwendungsfälle im Bereich datenschutzrechtlich relevanter Informationen.

Für die erfassten Kategorien von Daten sind die öffentlichen Stellen verpflichtet, die **Weiterverwendung** durch angemessene (nichtdiskriminierende, transparente, verhältnismässige und objektiv gerechtfertigte) Bedingungen zu fördern (Art. 5 Abs. 1 und 2). Damit soll der Data Governance Act die Weiterverwendung bestimmter Daten des öffentlichen Sektors ermöglichen, die nicht als Open Data zur Verfügung gestellt werden können, wie z.B. Gesundheitsdaten.[131] Gleichzeitig haben die öffentlichen Stellen auch den gebotenen Schutz zu gewährleisten und können dazu bestimmte Anforderungen, wie beispielsweise die Anonymisierung von Personendaten, vorschreiben (Art. 5 Abs. 3).

Die **Gebühren**, die für die Erlaubnis zur Weiterverwendung erhoben werden können, haben sich an den Kosten, die mit der Durchführung des Antragsverfahrens einhergehen, zu orientieren, wobei die Verordnung die Kostenpunkte, welche berücksichtigt werden können, einzeln und abschliessend aufzählt und damit eine Begrenzung ihrer Höhe vornimmt (Art. 6). Für das eigentliche Antragsverfahren wird eine maximale Frist von zwei Monaten vorgesehen, die in komplexen Fällen um einen Monat verlängert werden kann (Art. 9). Auf diese Weise unterwirft die Verordnung das Prozedere für die Beantragung der Weiterverwertung einem unionsrechtlichen Rahmen, damit Entscheide zeitnah erwirkt werden können.

Insgesamt lässt sich der DGA als **Bindeglied zu zwei weiteren Gesetzgebungsinitiativen** betrachten: Zum einen ergänzt er durch die Erfassung eines weiteren Regelungsgegenstandes die **Open-Data-Richtlinie** (RL 2019/1024). Zum anderen schlägt der Rechtsakt eine Brücke

131 THOUVENIN/PICHT, S. 522.

zum Datenaustausch und zur Zusammenarbeit zwischen Privaten, wie sie mit der **Datenverordnung** (Data Act)[132] angestrebt werden.[133]

c. Datenschutz

i. Zur Datenschutz-Grundverordnung (VO 2016/679)

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)[134] regelt den Umgang mit personenbezogenen Daten. Sie enthält Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sowie zum freien Verkehr mit solchen Daten. Der freie Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der Union darf demnach nicht aus Gründen des Schutzes natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten eingeschränkt oder verboten werden (Art. 1 DSGVO). Mit anderen Worten: Datenschutz muss in das Rechtsgefüge des Europäischen Binnenmarktes einbezogen werden.[135]

Ziel der Datenschutz-Grundverordnung ist insbesondere die **Modernisierung des Datenschutzes** im Hinblick auf die Herausforderungen der technologischen Entwicklung und die bessere Gewährleistung des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten:[136] «Natürliche Personen sollten die Kontrolle über ihre eigenen Daten besitzen».[137] Zudem soll die Datenschutz-Grundverordnung Grundlage für eine unionsweite einheitliche Datenschutzpraxis bilden, dadurch den Mitgliedsstaaten gleiche wirtschaftliche Bedingungen bieten und somit den Binnenmarkt stärken.[138]

Der Ausdruck **«personenbezogene Daten»** bezeichnet im Sinne der DSGVO alle Informationen, die sich auf eine identifizierbare natürliche Person beziehen (Art. 4 Nr. 1 DSGVO).[139] Mittels der Copernicus-Daten – jedenfalls soweit sie sich auf Landparzellen im Privateigentum beziehen – kann es möglich sein, eine Person gestützt auf Standortangaben indirekt zu identifizieren. Folglich ist davon auszugehen, dass diesfalls personenbezogene Daten im Sinne von Art. 4 Nr. 1 DSGVO vorliegen und demzufolge der Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung eröffnet ist.

Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten müssen gemäss DSGVO die **Grundsätze des Datenschutzrechts** eingehalten werden (Art. 5 Abs. 1 DSGVO):[140]

- Die Daten sind auf rechtmässige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise zu verarbeiten,

---

132 Verordnung 2023/2854 vom 13. Dezember 2023 über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung.

133 OHRTMANN/GOLLAND, S. 44.

134 Verordnung 2016/679 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr (zit. Datenschutz-Grundverordnung oder DSGVO).

135 Vgl. etwa Erwägungsgrund 2, 5 und 7 VO 2016/679 sowie HORNUNG/SPIECKER GEN. DÖHMANN, in: Simitis/Hornung/Spiecker (Hrsg.), Kommentar DSGVO, Art. 1 Rz. 41 ff.

136 Siehe Erwägungsgrund 1, 2, 4 und 6 DSGVO.

137 Erwägungsgrund 7 DSGVO.

138 Siehe Erwägungsgrund 5, 9 und 13 DSGVO.

139 Einlässlich KARG, in: Simitis/Hornung/Spiecker (Hrsg.), Kommentar DSGVO, Art. 4 Nr. 1 ff.

140 Umfassend hierzu ROßNAGEL, in: Simitis/Hornung/Spiecker (Hrsg.), Kommentar DSGVO, Art. 5 Rz. 1 ff.

- die Daten dürfen nur für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden,
- die Datenverarbeitung ist auf das notwendige Mass zu beschränken,
- die Daten müssen sachlich richtig und auf dem neuesten Stand sein,
- eine Person darf grundsätzlich nur so lange identifiziert werden können, wie es für den deklarierten Zweck erforderlich ist,
- und die angemessene Sicherheit personenbezogener Daten muss jederzeit gewährleistet sein.

Zur Einhaltung der **Rechtmässigkeit** setzt voraus, dass sich jede Verarbeitung personenbezogener Daten auf eine Grundlage abstützt, etwa die Einwilligung der betroffenen Person, den Schutz lebenswichtiger Interessen, überwiegende Interessen des Verantwortlichen oder Dritter, eine rechtliche Verpflichtung oder eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe (Art. 6 Abs. 1 DSGVO).[141] Die beiden letztgenannten Grundlagen setzen Erlaubnistatbestände im Unionsrecht oder im Recht der Mitgliedstaaten voraus (Art. 6 Abs. 3 DSGVO). Dabei handelt es sich um eine Öffnungsklausel, indem die Absteckung des Rahmens der gesetzlich zulässigen Datenverarbeitung den Mitgliedstaaten überantwortet wird.[142] Um mit dem Unionsrecht vereinbar zu sein, müssen diese Vorschriften den Zweck der Datenverarbeitung festlegen, im öffentlichen Interesse liegen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren (Art. 6 Abs. 3 Satz 2 und 4 DSGVO).

Überdies verfolgt die DSGVO den Zweck, die **Rechte betroffener Personen** zu stärken, insbesondere deren Kontrollmöglichkeiten zu erhöhen. Als zentrale Vorschrift verpflichtet Art. 12 DSGVO den Verantwortlichen, geeignete Massnahmen vorzusehen, die es den betroffenen Personen ermöglichen, ihre Rechte auszuüben. Die betroffenen Personen müssen bereits im Zeitpunkt der Erhebung über die Datenverarbeitung personenbezogener Daten informiert werden (Art. 13 DSGVO) und ihnen kommt ein Recht auf Auskunft über die personenbezogenen Daten und weitere Informationen zu (Art. 14 DSGVO). Dazu gehören bspw. die Verarbeitungszwecke, die Empfänger, denen die personenbezogenen Daten offengelegt werden, oder die geplante Speicherdauer. Zudem hat die betroffene Person das Recht, die Berichtigung unrichtiger personenbezogener Daten (Art. 16 DSGVO) oder unter bestimmten Voraussetzungen sogar deren Löschung zu verlangen (Art. 17 DSGVO).

Für die Verarbeitung der **Copernicus-Daten** mit Personenbezug bedeutet dies, dass sie sich im Rahmen der genannten Grundsätze des Datenschutzrechts zu bewegen hat. Namentlich ist die Datenrichtigkeit zu gewährleisten, das Prinzip der Zweckvereinbarkeit einzuhalten und der Grundsatz der Datenminimierung zu respektieren. In Bezug auf die Rechtmässigkeit werden rechtliche Bestimmungen vorausgesetzt, welche entweder Verpflichtungen beinhalten, deren Erfüllung die Datenverarbeitung erfordert, oder die Aufgaben im öffentlichen Interesse umschreiben, deren Wahrnehmung die Datenverarbeitung notwendig macht. Entsprechende Grundlagen lassen sich auf Ebene des Unionsrechts in Art. 49 ff. VO 2021/696, insbesondere in Art. 53 VO 2021/696, lokalisieren, aber – soweit einschlägig – auch in den umweltrechtlichen Vorschriften der RL 2003/4, in den geoinformationsbezogenen Vorschriften der RL 2007/2 sowie nunmehr in den Open-Data-Richtlinie (RL 2019/1024) und dem Data Governance Act (Verordnung 2022/868). Für zahlreiche denkbare Konstellationen

141 Art. 6 DSGVO; SCHANTZ, in: Simitis/Hornung/Spiecker (Hrsg.), Kommentar DSGVO, Art. 6 Rz. 1 ff.

142 SCHANTZ, in: Simitis/Hornung/Spiecker (Hrsg.), Kommentar DSGVO, Art. 6 Rz. 2.

lässt sich demzufolge eine entsprechende Gesetzesgrundlage bereits auf Ebene des Unionsrechts ausmachen.

ii. Zur Richtlinie 2016/680

Neben der Datenschutz-Grundverordnung bildet auch die Richtlinie 2016/680 Teil des europäischen Datenschutzrahmens.[143] Der Rechtsakt bringt die Grundsätze der Datenschutz-Grundverordnung auch in den Bereichen **innere Sicherheit, Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte** zur Anwendung. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist eröffnet, soweit personenbezogene Daten durch Behörden verarbeitet werden, die zuständig sind für die «Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit» (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 RL 2016/680). Diesfalls kommen in analoger Weise die datenschutzrechtlichen Grundsätze zur Anwendung (Art. 4 RL 2016/680). Überdies sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, in ihren Rechtsgrundlagen die Datenverarbeitung auf die obgenannten Zwecke zu beschränken und eine rechtliche Grundlage vorauszusetzen. Diese Grundlage muss mindestens die Ziele angeben, die mit der Datenverarbeitung verfolgt werden, die zu verarbeitenden personenbezogenen Daten nennen und die Verarbeitungszwecke angeben (Art. 8 RL 2016/680).

Im Kontext der **Copernicus-Daten** kommen die Vorgaben der Richtlinie 2016/680 namentlich zur Anwendung, soweit die Daten zur Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Verstössen gegen das Umweltstrafrecht herangezogen werden. Dabei ist indessen im Einzelfall auf die mitgliedstaatlichen Vorschriften abzustellen, welche unter Respektierung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der Richtlinie 2016/680 zu erlassen sind.

iii. Verordnung 2018/1725

Für die Bearbeitung personenbezogener Daten durch die **Organe und Einrichtungen der Europäischen Union** gelangen schliesslich die Vorschriften der Verordnung 2018/1725[144] zur Anwendung. Ziel dieses Rechtsaktes ist es, insgesamt einen soliden und kohärenten Datenschutzrechtsrahmen zu ermöglichen und zu gewährleisten, dass die Vorschriften für die Datenverarbeitung innerhalb der Organe und Einrichtungen der EU parallel zu jenen der DSGVO ausgestaltet sind.[145] Dazu nimmt die Verordnung unter anderem die Begrifflichkeiten (Art. 3 VO 2018/1725), die datenschutzrechtlichen Grundsätze (Art. 4 VO 2018/1725) und die Rechte betroffener Personen (Art. 14 VO 2018/1725) der DSGVO auf. In Bezug auf die Rechtmässigkeit der Verarbeitung wird ebenfalls das Erfordernis einer Grundlage statuiert, die namentlich in einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe, die einem Organ oder einer Einrichtung der Union übertragen wurde, oder einer rechtlichen Verpflichtung,

---

143 RL 2016/680 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr.

144 Verordnung 2018/1725 vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr.

145 Erwägungsgrund 4 VO 2018/1725.

welcher der Verantwortliche unterliegt, bestehen kann (Art. 5). Dabei wird die Rechtsgrundlage für eine entsprechende Verarbeitung personenbezogener Daten im Unionsrecht vorausgesetzt (Art. 5 Abs. 2 VO 2018/1725).

Für die Verarbeitung von **Daten aus dem Copernicus-Programm** durch die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union gelangen demnach analoge Vorschriften zur Anwendung, wie sie sich aus der Datenschutz-Grundverordnung für die Mitgliedstaaten ergeben. Abhängig von der konkreten Konstellation lässt sich die Verarbeitung durch Organe und Einrichtungen folglich auf Vorschriften des Weltraumrechts, des Umweltrechts, des Geoinformationsrechts oder des nun geschaffenen Datenrechts der Europäischen Union abstützen. Dabei gilt es namentlich die datenschutzrechtlichen Grundsätze zu beachten, wie sie auch gegenüber den Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen.

d. Zwischenfazit zum Unionsrecht

Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Union zum Umgang mit den Daten aus dem Copernicus-Programm gestalten sich ausgesprochen **vielschichtig**. Neben dem sachlich spezifischen Regime des Weltraumrechts aus der Verordnung 2021/696 und der delegierten Verordnung 1159/2013 können namentlich auch die Vorschriften der Aarhus-Konvention bzw. der Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/2), die INSPIRE-Richtlinie (RL 2007/2), die Open-Data-Richtlinie (RL 2019/1024) und der Data Governance Act (Verordnung 2022/868) zur Anwendung gelangen. Zudem bilden die Bestimmungen des Datenschutzrechts der Union eine zentrale Rahmenbedingung für die Rechtsanwendung. Insgesamt präsentiert sich das Verhältnis zwischen den einzelnen Rechtsakten trotz punktuellen Kollisionsregeln des Gesetzgebers nicht immer eindeutig. Wie sich dieses vielschichtige und komplexe Regelwerk konkret artikuliert, hat sich deshalb jeweils im Einzelfall zu beurteilen.

Generell lässt sich dennoch festhalten, dass die Vorgaben der Verordnung 2021/696 und der delegierten Verordnung 1159/2013 als leges speciales den **zentralen Bestandteil** des für die Bearbeitung von Copernicus-Daten anwendbaren Normgefüges bilden. Dazu gelangen die weiteren vorgängig dargestellten Rechtsakte des Unionsinformationsrecht zumeist lediglich ergänzend zur Anwendung: Für das generelle Verständnis des Normkontextes, im Zuge der systematischen Auslegung, als Minimalstandard oder in Bezug auf nicht konkret geregelte Einzelaspekte. Aufgrund dieser Bezüge und Interdependenzen ist das Informationsrecht der Union, auch im Hinblick auf die Copernicus-Daten als Ganzes zu betrachten.

Dieses Ensemble an Normen und Rechtsakten zeigt in den vergangenen Jahren eine Entwicklungstendenz, die sich namentlich durch folgende **Charakteristiken** auszeichnet:

- Ausgehend von den Vorgaben der Aarhus-Konvention und der Umweltinformationsrichtlinie zeigt sich eine Tendenz hin zu **breiten und offenen Informationsverpflichtungen**.

- Für den Zugang etabliert sich zunehmend das Prinzip der **Kostenlosigkeit** als Standard, wenn kostenbasierte Gebühren teilweise auch weiterhin zulässig sind.

- Im Hinblick auf die Nutzung der erlangten Daten wird das Spektrum möglicher Verwendungszwecke in der Tendenz schrittweise ausgeweitet, indem nunmehr gemäss der Open-Data-Richtlinie die **Weiterverwendung** unter anderem auch zu kommerziellen Nutzungszwecken zulässig ist.

- Schliesslich strebt das Unionsrecht an verschiedenen Stellen danach, die **Formate** der Zurverfügungstellung der Daten zu regeln, um damit den Zugang und den Austausch der Informationen zusätzlich zu erleichtern.

Demzufolge hält das **Unionsrecht eine umfangreiche und vergleichsweise detaillierte Regelung dieses Sachbereichs** bereit, wobei gerade der Umgang mit Daten aus dem Copernicus-Programm besonders umfassend eingerahmt ist. Für die Mitgliedstaaten ist damit sowohl die Struktur als auch die inhaltliche Gestaltung dieses Rechtsbereichs ziemlich weitgehend unionsrechtlich determiniert, wenn auch in Bezug auf die ergänzenden Rechtsakte durchaus noch Regelungsspielräume verbleiben.

5. Einzelne Regelungen in ausgewählten Mitgliedstaaten

a. Deutschland

Die **Erfassung von Umweltinformationen** erfolgt in Deutschland **in einem eher fragmentierten Rahmen**. Die Berichtspflicht liegt beim Bund, wobei sowohl der Bund als auch die Umweltverwaltungen der Bundesländer mit den zugrundeliegenden Analysen beauftragt sind.[146] Aufgrund **divergierender Zuständigkeiten** erfolgt die Datenerhebung durch verschiedene Fachbehörden, sodass die Informationen bei einer Vielzahl von Stellen und in zahlreichen Datenportalen publiziert werden.[147] Die föderale Struktur Deutschlands trägt zu einer weiteren Fragmentierung bei, was das gezielte Auffinden von Daten zusätzlich erschwert. Im Folgenden wird ein summarischer Blick auf verschiedene einschlägige Gesetze der Bundesrepublik, namentlich auf das Datennutzungsgesetz (DNG), das Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) und das Umweltinformationsgesetz (UIG), geworfen.

i. Datennutzungsgesetz (DNG)

Das Datennutzungsgesetz (DNG) dient der **Umsetzung der EU-Open-Data-Richtlinie (RL 2019/1024)** in nationales Recht und es soll demnach die Politik der offenen Daten weiterentwickeln. Gemäss der Begründung zum DNG fördern offene Daten das Vertrauen in staatliches Handeln, auch da Verwaltungsprozesse effektiver, transparenter und nachvollziehbarer werden.[148] Neuerungen gegenüber dem Vorgängererlass, dem Informationsweiterverwendungsgesetz, betreffen unter anderem die Bereitstellung hochwertiger Datensätze und die Echtzeitbereitstellung dynamischer Daten.[149]

Für die Definition der **hochwertige Datensätze** verweist § 3 Nr. 9 DNG auf die in den europarechtlichen Grundlagen ausgewiesenen Datensätze (Art. 13 und 14 RL 2019/1024 und die

146 SPACETEC PARTNERS/TERRANEA, S. 5.

147 SPACETEC PARTNERS/TERRANEA, S. 5.

148 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/27442, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors, vom 9. März 2021, (zit. BT-Drucks. 19/27442), S. 1.

149 HARTL/LUDIN/WERTHSCHULTE, in: Hartl/Ludin/Werthschulte (Hrsg.), Kommentar DNG, Einleitung Rz. 54; zur Übernahme des Vorgängerrechtsaktes, der Public Sector Information-Richtlinie vgl. SCHOCH, Kommentar IFG, Einl. Rz. 169 ff.

einschlägigen Durchführungsrechtsakte [nun Durchführungsverordnung 2023/138]). Die Open-Data-Richtlinie nennt als Beispiele für thematische Kategorien hochwertiger Datensätze u.a. In-situ-Daten von Messinstrumenten und Wettervorhersagen sowie Satellitendaten.[150] Als Rechtsfolge für die Qualifikation als hochwertiger Datensatz sehen §§ 9 und 10 Abs. 3 DNG im Einklang mit Art. 14 RL 2019/1024 die kostenlose und maschinenlesbare Bereitstellung über geeignete Anwendungsprogrammierschnittstellen sowie allenfalls als Massen-Download vor.[151]

Bei **dynamischen Daten** handelt es sich gemäss § 3 Nr. 8 DNG um Aufzeichnungen in digitaler Form, die häufig oder in Echtzeit aktualisiert werden. Nach § 8 Abs. 1 DNG muss der Datenbereitsteller die Nutzung von dynamischen Daten im Einklang mit Art. 5 Abs. 5 und 6 Open-Data-Richtlinie unmittelbar nach der Erfassung in Echtzeit mithilfe geeigneter Anwendungsprogrammierschnittstellen (API) und, falls technisch erforderlich, als Massen-Download ermöglichen.[152] Satellitendaten sind gemäss der Open-Data-Richtlinie als dynamische Daten einzustufen.[153] Demnach müssen Satellitendaten, unabhängig von ihrer Definition als hochwertige Datensätze, durch ihre Einstufung als dynamische Daten immer über eine Programmierschnittstelle in Echtzeit zur Verfügung gestellt werden.[154]

Ebenso wenig wie die Open-Data-Richtlinie[155] begründet das Datennutzungsgesetz selbst eine Bereitstellungspflicht oder einen Anspruch auf Zugang zu Daten (§ 1 Abs. 2 DNG). Vielmehr kommt das Gesetz für Daten von Datenbereitstellern zur Anwendung, die bereits eine gesetzliche Pflicht zur Bereitstellung trifft, bei denen ein Anspruch auf Zugang zu Daten geltend gemacht werden kann sowie wenn die Daten auf sonstige Weise öffentlich oder zur ausschliesslichen Nutzung bereitgestellt werden (§ 2 Abs. 1 DNG). Ein solcher **gesetzlicher Anspruch auf Zugang** ist insbesondere im Informationsfreiheitsgesetz (IFG), im Umweltinformationsgesetz (UIG) und im Verbraucherinformationsgesetz (VIG) sowie in Gesetzen der einzelnen Bundesländer verankert.[156] Bei gesetzlichen Bereitstellungspflichten handelt es sich oftmals um Open-Data-Regelungen wie beispielsweise in § 12a EGovG.[157] Im Gegensatz zum Zugangsanspruch richten sich solche Bereitstellungspflichten regelmässig lediglich an die Datenbereitsteller selbst, begründen hingegen keinen Anspruch des Einzelnen auf Bereitstellung.[158] Demnach sind Datennutzerinnen und -nutzer normalerweise nicht in der Lage, die Bereitstellung durch Gerichte zu erzwingen.[159]

Die im Gesetz erfassten **Datenbereitsteller** sind namentlich öffentliche Stellen, d.h. Gebietskörperschaften wie Gemeinden, Landkreise, Bundesländer und Bund einschliesslich ihrer Sondervermögen, aber auch juristische Personen des öffentlichen Rechts und des privaten

150 Erwägungsgrund 66 RL 2019/1024 vgl. zur Konkretisierung in der Durchführungsverordnung oben S. 34.

151 Dazu eingehend RICHTER, Kommentar DNG, § 9 passim sowie § 10 Rz. 1 ff.; LUDIN, in: Hartl/Ludin/Werthschulte (Hrsg.), Kommentar DNG, § 9 passim sowie HARTL, in: Hartl/Ludin/Werthschulte (Hrsg.), Kommentar DNG, § 10 Rz. 1 ff.

152 RICHTER, Kommentar DNG, § 8 Rz. 5 ff. sowie LUDIN, in: Hartl/Ludin/Werthschulte (Hrsg.), Kommentar DNG, § 8 Rz. 4 ff.

153 Erwägungsgrund 31 RL 2019/1024; LUDIN, in: Hartl/Ludin/Werthschulte (Hrsg.), Kommentar DNG, § 8 Rz. 4.

154 HARTL/LUDIN/WERTHSCHULTE, § 3 Rn. 46.

155 Art. 1 Abs. 3 sowie Erwägungsgrund 23 RL 2019/1024.

156 HARTL/LUDIN, in: Hartl/Ludin/Werthschulte (Hrsg.), Kommentar DNG, § 2 Rn. 8; eingehend, auch zu Regelungen auf Ebene des Unionsrechts, der Bundesländer und des Kommunalrechts RICHTER, Kommentar DNG, § 2 Rz. 30 ff.

157 BT-Drucks. 19/27442, S. 34 sowie HARTL/LUDIN, in: Hartl/Ludin/Werthschulte (Hrsg.), Kommentar DNG, § 2 Rn. 9 und RICHTER, Kommentar DNG, § 2 Rz. 90 ff.

158 HARTL, in: Hartl/Ludin/Werthschulte (Hrsg.), Kommentar DNG, § 1 Rn. 25.

159 HARTL/LUDIN/WERTHSCHULTE, § 1 Rn. 26.

Rechts, wenn sie im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen und überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 3 Nr. 1 DNG). Erfasst sind aber auch Unternehmen der Daseinsvorsorge, die den Vorschriften über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen unterstehen oder öffentliche Personenverkehrsdienste betreiben (§ 2 Abs. 2 i.V.m. § 3 Nr. 2 DNG)[160] sowie Forschungseinrichtungen und Hochschulen in Bezug auf Forschungsdaten.[161] Wenn es unter anderem der Schutz von personenbezogenen Daten, von Geschäftsgeheimnissen oder von Belangen der nationalen Sicherheit verlangt oder wenn die Daten geistiges Eigentum Dritter betreffen, ist die **Anwendbarkeit des Datennutzungsgesetzes eingeschränkt** (§ 2 Abs. 3 DNG).[162]

Soweit das Datennutzungsgesetz Anwendung findet, kommt in Ausführung von Art. 3 Abs. 1 Open-Data-Richtlinie der Grundsatz der uneingeschränkten Datennutzung zum Tragen, wonach die zur Verfügung gestellten Daten für beliebige kommerzielle und nichtkommerzielle Zwecke verwendet werden dürfen (§ 4 Abs. 1 DNG).[163] Lizenzen sind zulässig, soweit sie objektiv, verhältnismässig, nichtdiskriminierend und durch ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel gerechtfertigt sind. Öffentliche Stellen sollen nach Möglichkeit offene Lizenzen verwenden (§ 4 Abs. 3 DNG). Der Datenbereitsteller muss die Daten soweit möglich in **offenen, maschinenlesbaren, zugänglichen, auffindbaren und interoperablen Formaten** und zusammen mit den zugehörigen Metadaten zur Verfügung stellen (§ 7 Abs. 2 DNG).[164]

Zum Zusammenspiel mit anderen Vorschriften zur Bereitstellung und Nutzung von Daten verbrieft § 2 Abs. 4 DNG wie Art. 1 Abs. 4 Open-Data-Richtlinie den Vorrang der Regelungen des Datenschutzrechts vor jenen des Datennutzungsrechts.[165] Im Sinne einer weiteren **Kollisionsregelung** wird gleichenorts festgehalten, dass «weitergehende Anforderungen an die Bereitstellung und Nutzung der Daten von Datenbereitstellern aus anderen Rechtsvorschriften (…) unberührt» bleiben. Demzufolge beinhaltet das DNG einen Minimalstandard der offenen Datenbereitstellung, über den im Rahmen von spezialgesetzlichen Regelungen hinausgegangen werden kann. Auch dies steht im Einklang mit der Open-Data-Richtlinie, die ihre Regelungen als «Mindestvorschriften für die Weiterverwendung» deklariert.[166] Sind also Spezialregelungen nutzungsfreundlicher ausgestaltet als das DNG, so sollen sie gemäss dem Willen des Gesetzgebers Anwendung finden.[167]

Ein spezifischer – und vorliegend durchaus relevanter – Anwendungsfall in diesem Zusammenhang findet eine ausdrückliche Regelung im DNG: der Umgang mit **Umweltinformationen**. Diesbezüglich wird die Anwendung des DNG ausgeschlossen, soweit es sich um Angaben handelt, die «nach den Vorschriften des Bundes oder der Länder über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen zugänglich sind und uneingeschränkt, kostenlos, maschinenlesbar und über eine Anwendungsprogrammierschnittstelle nutzbar sind» (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 Bst. c DNG). Nicht ausgenommen werden hingegen die Regelungen bezüglich

160 HARTL/LUDIN, in: Hartl/Ludin/Werthschulte (Hrsg.), Kommentar DNG, § 2 Rn. 14 f. und 18 sowie RICHTER, Kommentar DNG, § 2 Rz. 129 ff.

161 RICHTER, Kommentar DNG, § 2 Rz. 150 ff. und HARTL/LUDIN, in: Hartl/Ludin/Werthschulte (Hrsg.), Kommentar DNG, § 2 Rn. 19 ff.

162 BT-Drucks. 19/27442, S. 35 f.

163 RICHTER, Kommentar DNG, § 4 Rz. 10 ff.

164 Vgl. dazu etwa BT-Drucks. 19/27442, S. 41 f.

165 RICHTER, Kommentar DNG, § 2 Rz. 704 ff.

166 Art. 1 Abs. 1 sowie Erwägungsgrund 18 RL 2019/1024.

167 Vgl. BT-Drucks. 19/27442, S. 37.

Geodaten, hier gelangen wie im Unionsrecht[168] die Vorschriften zur (offenen) Datennutzung zur Anwendung.[169]

ii. Geodatenzugangsgesetz (GeoZG)

Die **INSPIRE-Richtlinie (RL 2007/2)** verpflichtet die Mitgliedsstaaten, alle erfassten Geobasisdaten und Geofachdaten interoperabel über Netzdienste kostenfrei bereitzustellen. Die Richtlinie wurde in Deutschland mit dem Geodatenzugangsgesetz (GeoZG)[170] in nationales Recht auf Bundesebene umgesetzt.[171] Für Geodaten im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer und der Kommunen gelten Landesgesetze, die grösstenteils mit dem Geodatenzugangsgesetz des Bundes übereinstimmen und ebenso der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie in nationales Recht dienen.[172] Das Bundesgesetz hat den Aufbau einer nationalen Geodateninfrastruktur zum Ziel und «schafft den rechtlichen Rahmen für (1.) den Zugang zu Geodaten, Geodatendiensten und Metadaten von geodatenhaltenden Stellen sowie (2.) die Nutzung dieser Daten und Dienste, insbesondere für Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können» (§ 1 GeoZG).[173] Gegenstand des Gesetzes sind Geodaten, also «alle Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet», Metadaten, die Geodaten beschreiben, sowie Geodatendienste, die als vernetzbare Anwendungen Geodaten und Metadaten zugänglich machen.[174] Geregelt wird ausschliesslich der Zugang zu Geodaten, die sich auf deutsches Hoheitsgebiet beziehen, in elektronischer Form vorliegen und die im Zuständigkeitsbereich einer geodatenhaltenden Stelle des Bundes oder bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts liegen (§ 4 Abs. 1 GeoZG). Das Gesetz definiert Anforderungen an die Bereitstellung von Geodaten, Geodatendienste und Metadaten (§ 5 und 6 GeoZG). Über ein elektronisches Netzwerk werden Metadaten, Geodaten, Geodatendienste und Netzdienste als Bestandteile der nationalen Geodateninfrastruktur miteinander verknüpft (§ 9 Abs. 1 GeoZG).[175] Der Zugang zum elektronischen Netzwerk hat über ein Geoportal zu erfolgen (§ 9 Abs. 2 GeoZG).[176] Die Daten sind für die kommerzielle und nicht kommerzielle Nutzung grundsätzlich kostenfrei zur Verfügung zu stellen (§ 11 Abs. 2 GeoZG). Zugangsbeschränkungen können sich ergeben, wenn negative Auswirkungen für die internationalen Beziehungen, die öffentliche Sicherheit oder die Verteidigung zu befürchten sind und es gelangen die Einschränkungen des Zugangs nach dem Umweltinformationsgesetz zur Anwendung (§ 12 GeoZG).[177]

iii. Umweltinformationsgesetz (UIG)

Die **Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Union (RL 2003/4)** und damit zugleich auch die **erste und teilweise die dritte Säule der Aarhus-Konvention** wurde im Jahr 2005

168 Art. 1 Abs. 7 RL 2019/1024.
169 Vgl. dazu RICHTER, Kommentar DNG, § 2 Rz. 515 ff.
170 Gesetz vom 10. Februar 2009 über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz – GeoZG).
171 BT-Drucks. 16/10530, S. 1; vgl. dazu NEUMANN, S. 533 ff. und DANN, S. 155 ff.
172 Vgl. dazu die Übersicht bei NEUMANN, S. 613 ff.
173 Vgl. auch BT-Drucks. 16/10530, S. 13.
174 § 3 Abs. 1, 2 bzw. 3 GeoZ; vgl. zum Begriff der Geodaten auch DAMM, S. 161 ff.
175 DAMM, Zugang zu Geodaten, S. 166 ff.
176 BT-Drucks. 16/10530, S. 18.
177 Zum Einschränkungsregime vgl. POLENZ, S. 485 ff. sowie DAMM, Zugang zu Geodaten, S. 316 ff.

mit der Novellierung des Umweltinformationsgesetz (UIG) in nationales Recht der Bundesrepublik überführt.[178] Zweck des Gesetzes ist es, den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen sowie für die Verbreitung dieser Umweltinformationen zu schaffen (§ 1 Abs. 1 UIG).

Als **informationspflichtige Stellen** gelten «die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung» sowie «natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen (...)» (§ 2 Abs. 1 UIG).[179] **Anspruch auf Zugang** zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, hat wiederum jede Person, ohne ein rechtliches, wirtschaftliches, umweltschützerisches oder sonstiges Interesse darlegen zu müssen (vgl. § 3 Abs. 1 UIG).[180] Der Anspruch kann also ohne Angabe von Gründen geltend gemacht werden.[181] Hiermit bricht das UIG mit dem hergebrachten Erfordernis, den Zugang zu behördlichen Informationen von einer Begründung abhängig zu machen.[182] Das UIG erfasst lediglich Umweltinformationen. Dieser Begriff ist wie in der Aarhus-Konvention so weit gefasst, dass er praktisch alle denkbaren umweltbezogenen Informationen mit einschliesst.[183]

Eingeschränkt werden kann der freie Zugang zu Umweltinformationen gemäss §§ 8 und 9 nur unter bestimmten Umständen, namentlich wenn die Bekanntgabe der Umweltdaten den Schutz bestimmter öffentlicher oder sonstiger Belange zu beeinträchtigen droht, z.B. von Betriebs-, Geschäfts- und Steuergeheimnissen, dem Urheberrecht oder geistigem Eigentum, sowie bei Bedenken bezüglich der öffentlichen Sicherheit, der Verteidigung und der internationalen Beziehungen.[184] Entsprechend der Auslegung des EuGH zu Art. 4 Abs. 4 Aarhus-Konvention und Art. 4 Abs. 4 Richtlinie 2003/4 sind die Ausnahmegründe eng auszulegen.[185] Dieses Erfordernis wurde aber nicht explizit in das UIG übernommen.[186]

---

178 BT-Drucks. 15/3406, S. 1; zu den Inhalten der Übernahme vgl. etwa SCHOCH, Kommentar-IFG, Einl., Rz. 162.

179 Eingehend hierzu REIDT/SCHILLER, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, § 2 UIG Rz. 4 ff.

180 REIDT/SCHILLER, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, § 3 UIG Rz. 10 ff.; zur zugrundeliegenden Bestimmung der Aarhus-Konvention: EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Kommentar Aarhus-Konvention, Art. 4 Rz. 5.

181 SCHRADER CHRISTIAN in: SCHLACKE SABINE/SCHRADER CHRISTIAN/BUNGE THOMAS, Aarhus-Handbuch, Informationen, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, 2. Aufl. 2019, § 1 Zugang zu Umweltinformationen, Rn. 84.

182 SCHRADER, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, § 1 Rz. 84; vgl. jedoch auch § 1 Abs. 1 Gesetz vom 5. September 2005 zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG).

183 Vgl. statt vieler BVerwGE 130, 223, 227 f., wobei das Gericht eine Datenbank mit Stellungnahmen interessierter Kreise im Zusammenhang mit dem Ausbau eines Flughafens als Umweltinformation qualifizierte und ein entsprechendes Einsichtsersuchen guthiess; REIDT/SCHILLER, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, § 2 UIG Rz. 31 ff.; zur Aarhus-Konvention: EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Kommentar Aarhus-Konvention, Art. 2 Rn. 23; vgl. auch vorne S. 28.

184 Vgl. REIDT/SCHILLER, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Vorbemerkung zu §§ 8 und 9 UIG Rz. 1 ff., § 8 Rz. 4 ff. sowie § 9 Rz. 3 ff.

185 Vgl. statt vieler EuGH, Rs. C-60/15 P, Saint Gobain, ECLI:EU:C:2017:540, Rn. 63; EuGH, Rs. C-506/08 P, Schweden/MyTravel und Kommission, EU:C:2011:496, Rn. 75 sowie vorne S. 28.

186 SCHRADER, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, § 1 Rn. 117, mit dem Hinweis, dass hierin möglicherweise eine gegen das Unionsrecht verstossende Übernahme der Richtlinie erblickt werden könnte.

iv. Praktische Anwendungsbeispiele Deutschland

Die Bundesregierung hat im Jahr 2017 eine Copernicus Strategie für Deutschland formuliert, um Strategien und Handlungsfelder für eine erfolgreiche Umsetzung des europäischen Erdbeobachtungsprogramms festzulegen.[187] Zur Erfassung nationaler Interessen und als Ansprechpartner für die Nutzerinnen und Nutzer wurde in Deutschland ein Netzwerk nationaler «Copernicus Fachkoordinatoren» eingerichtet.[188] Diese stehen in einem kontinuierlichen Austausch mit (Fach-)Nutzergruppen, bringen deren Bedarfe in europäischen Prozessen ein und beraten die Bundesregierung bei der Positionierung.[189] Einige Bundes- und Landesbehörden entwickeln, testen und implementieren gezielt Copernicus-basierte Anwendungen. Zwei solcher Anwendungen werden nachfolgend kurz skizziert.

Die Copernicus-Dienste decken zwar primär die Nachfrage auf europäischer Ebene. Mittlerweile ist die Nutzung von Copernicus-Daten und -Diensten in Deutschland jedoch auch auf Bundes-, Landes- und in Teilbereichen auf kommunaler Ebene angekommen.[190] Ein Beispiel für die Copernicus-basierte Überwachung ist der **Landschaftsveränderungsdienst – Laverdi**.[191] Laverdi wurde vom Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) entwickelt, um Informationen zu Landbedeckungsänderungen mithilfe von Copernicus-Satellitendaten automatisch abzuleiten.[192] Diese Informationen werden nun regelmässig für einzelne Landschaftselemente (z.B. Waldgebiet oder Landwirtschaftsflächen) über einen Webservice bereitgestellt.[193] Die Copernicus-Daten sind aufgrund der hohen zeitlichen (je nach Sensor ca. 3 bis 5 Tage) und mittleren räumlichen Auflösung (ab 10 m) ideal geeignet für eine regelmässige, bundesweite, flächendeckende Landbedeckungsanalyse.[194] Die Datenverarbeitung und -analyse wird mittels der «Copernicus Data and Exploitation Platform – Deutschland» (CODE-DE) durchgeführt.[195] Ein zusätzliches Ziel von Laverdi ist die regelmässige und standardisierte Extraktion statistisch relevanter Geoinformationen zur quantitativen Beschreibung verschiedener Indikatoren zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (SDGs).[196]

Ein weiteres Anwendungsbeispiel für Copernicus-Daten ist die **Überwachung der Stadtumwelt in Jena und Gera durch das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz**. Im Rahmen des Thüringer Klimafolgenmonitorings werden aus den Copernicus-Da-

---

187 Bundesregierung, Die Copernicus Strategie der Bundesregierung, Berlin 13. September 2017, Dokument abrufbar unter: <https://www.d-copernicus.de/fileadmin/Content/pdf/170913_Copernicus_Strategie_der_Bundesregierung.pdf> (zuletzt besucht am 15. August 2024).

188 <https://www.d-copernicus.de/programm/netzwerk-und-kontakte/ansprechpartnerinnen-copernicus-dienste/> (zuletzt besucht am 15. August 2024).

189 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 253.

190 Vgl. HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 249.

191 Kurzbeschrieb abrufbar unter: <https://www.d-copernicus.de/fileadmin/Content/pdf/Beispiele-aus-Deutschland/landmonitoring/20191017_Laverdi_DE_aktuell.pdf>.

192 KNÖFEL/SURESH/SCHWEITZER/HOVENBITZER, S. 445.

193 KNÖFEL/SURESH/SCHWEITZER/HOVENBITZER, S. 445.

194 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 249.

195 KNÖFEL/SURESH/SCHWEITZER/HOVENBITZER, S. 449.

196 KNÖFEL/HOVENBITZER, S. 806.

ten u.a. die Klimafolgenindikatoren «Hitzebelastung in Städten» und «Sommerlicher Wärmeinseleffekt» für die Städte Jena und Gera abgeleitet.[197] Darauf aufbauend werden klimaökologische Ausgleichsmassnahmen in die Regional- und Stadtplanung integriert.[198] In diesem Fall ist die Durchführung des Projekts zwar auf der Ebene des Bundeslandes angesiedelt, die eigentlichen Nutzer sind jedoch die Städte, also die kommunale Ebene.[199]

b. Österreich

i. Geodateninfrastrukturgesetz (GeoDIG)

In Österreich wird mit dem Geodateninfrastrukturgesetz (GeoDIG)[200] die **INSPIRE-Richtlinie** in innerstaatliches Recht umgesetzt.[201] Das GeoDIG führt eine INSPIRE konforme Geodaten-Infrastruktur (GDI) ein. Es handelt sich dabei um ein allgemein zugängliches System, dass unter anderem Geodatensätze und -dienste, Netzdienste und -technologien, Metadaten, technische Verfahren und organisatorische Einrichtungen sowie Datennutzungsverträge zur Verfügung stellt.[202] Ziel dieser Einrichtung ist es, die effiziente Nutzung von Geodaten in Europa und Österreich für alle professionellen Nutzerinnen und Nutzer sowie für die Öffentlichkeit zu ermöglichen und zu fördern.[203]

Das GeoDIG findet Anwendung auf **Geodaten**, die in elektronischer Form vorliegen und bei öffentlichen Geodatenstellen in Form von Geodatensätzen vorhanden sind sowie auf die sich darauf beziehenden Geodatendienste (Computeranwendungen), wobei jeweils ein Bezug zum österreichischen Staatsgebiet vorausgesetzt wird (§ 2 GeoDIG).[204] Nicht verlangt wird hingegen die Erstellung neuer Geodaten (§ 2 Abs. 6 GeoDIG). Im Einzelnen regelt das Gesetz unter anderem die Erstellung von Metadaten (§ 4), die interoperable Aufbereitung der Geodaten für deren Kompatibilität (§ 5) und die Schaffung und den Betrieb von auf dem Internet basierenden Netzdiensten für die öffentliche Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Geodaten unter bestimmten Bedingungen (§ 6).[205] Beschränkungen des Zugangs sind möglich zum Schutz kollektiver Interessen (öffentliche Sicherheit, Landesverteidigung, internationale Beziehungen) sowie teilweise aufgrund entgegenstehender privater Interessen (Vertraulichkeit, laufende Verfahren, Schutz des geistigen Eigentums, Schutz personenbezogener Daten etc.).[206]

---

197 Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN), Klimawandelfolgen in Thüringen Monitoringbericht 2022, Thüringen, Deutschland, S. 156 f.

198 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 251.

199 HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 251.

200 Bundesgesetz über ein umweltrelevantes Geodateninfrastrukturgesetz des Bundes (Geodateninfrastrukturgesetz - GeoDIG).

201 ErlRV 400 BlgNR XXIV. GP, S. 3.

202 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 GeoDIG; ErlRV 400 BlgNR XXIV. GP, S. 9.

203 Weitergehende Informationen finden sich unter: <https://www.inspire.gv.at/INSPIRE-Oesterreich/Ueber-INSPIRE-Oesterreich.html> (zuletzt besucht am 15. August 2024).

204 § 2 GeoDIG.

205 Vgl. dazu ErlRV 400 BlgNR XXIV. GP, S. 12 ff.

206 § 8 Abs. 1 bzw. 2 GeoDIG.

Gemäss § 12 GeoDIG hat die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus eine **Koordinierungsstelle des Bundes** einzurichten. Diese nationale Koordinierungsstelle hat in Bezug auf die Geodateninfrastruktur Österreich folgende Aufgaben wahrzunehmen:

1. Beiträge von öffentlichen Geodatenstellen oder Dritten, Nutzern der Geodateninfrastruktur sowie sonstigen an dieser interessierten Stellen oder Personen zu koordinieren,
2. Unterstützung des zuständigen Regierungsmitglieds bei der Wahrnehmung der Aufgaben in der Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Europäischen Union und
3. Erteilung von Empfehlungen über die Einrichtung der Geodateninfrastruktur gegenüber öffentlichen Geodatenstellen oder Dritten, Nutzern der Geodateninfrastruktur sowie sonstigen interessierten Stellen oder Personen.

Zusätzlich besteht in den österreichischen Bundesländern jeweils eine Koordinierungsstelle zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie.[207]

In der Arbeitsgruppe «Netzdienste» wurde ein Gesamtkonzept für die **technische Umsetzung** der INSPIRE Netzdienste in Österreich erarbeitet. Demnach implementieren grosse Geodatenstellen die INSPIRE Netzdienste für ihre eigenen Daten und stellen die Infrastruktur anderen Organisationen zur Verfügung. Kleine Geodatenstellen können die Dienste der grossen Geodatenstellen nutzen und sich an das INSPIRE-Netz anschliessen.[208] Ziel ist es, sämtliche Kategorien von Netzdiensten (Suchdienst, Darstellungsdienst, Transformationsdienst, Downloaddienst, Aufrufdienst) gemäss der EU-Richtlinie INSPIRE in Österreich mindestens einmal zu implementieren.[209]

ii. Umweltinformationsgesetz (UIG)

Ein weiteres wichtiges nationales gesetzliches Regelwerk zum Thema Umweltinformationen ist das Österreichische Umweltinformationsgesetz (UIG).[210] Mit diesem Gesetz wurde 2005 die **Umweltinformationsrichtlinie** der Union und damit auch **ein Teil der Aarhus-Konvention** in nationales Recht umgesetzt und der Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen erweitert.[211]

Das Ziel des Gesetzes ist es, den rechtlichen Rahmen für den **freien Zugang zu Umweltinformationen** bei informationspflichtigen Stellen sowie für die Verbreitung dieser Umweltinformationen zu schaffen (§ 1 UIG).[212] Dazu räumt das Gesetz ein Recht auf Zugang zu den bei den umweltinformationspflichtigen Stellen vorhandenen oder für diese bereitgehaltenen Umweltinformationen ein, ohne dass hierfür der Nachweis eines Rechtsanspruchs oder

---

207 <https://www.inspire.gv.at/INSPIRE-Oesterreich/Organisation-INSPIRE-in-Oesterreich.html>, mit einer Auflistung der Koordinierungsstellen in den jeweiligen Bundesländern (zuletzt besucht am 15. August 2024).

208 <https://www.inspire.gv.at/INSPIRE-Oesterreich/Umsetzung-INSPIRE-in-Oesterreich.html> (zuletzt besucht am 15. August 2024).

209 <https://www.inspire.gv.at/INSPIRE-Oesterreich/Umsetzung-INSPIRE-in-Oesterreich.html> (zuletzt besucht am 15. August 2024).

210 Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt (Umweltinformationsgesetz – UIG).

211 ErlRV 641 BlgNR XXII. GP, S. 1.

212 Vgl. auch ErlRV 641 BlgNR XXII. GP, S. 3.

eines rechtlichen Interesses erforderlich wäre (§ 4 UIG). Die Einschränkungsgründe des Zugangsanspruchs sind weitgehend analog zu jenen im Unionsrecht gehalten und beziehen sich etwa auf interne Mitteilungen, missbräuchlich gestellte Begehren, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und der Landesverteidigung, die Vertraulichkeit personenbezogener Daten, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse oder den Schutz des geistigen Eigentums (§ 6 UIG).[213]

iii. Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)

Ziel des Informationsweiterverwendungsgesetzes[214] ist es, die **Verwendung offener Daten** zu fördern und die Weiterverwendung von Dokumenten zu erleichtern (Art. 1 IWG). Das Gesetz setzt die RL 2019/1024 in nationales Recht um, sieht Anforderungen an die Bereitstellung dynamischer Daten vor und beinhaltet eine strengere Regelung bezüglich der Zulässigkeit von Entgelten.[215] Nach den Vorgaben des IWG haben öffentliche Stellen die Weiterverwendung von Dokumenten in ihrem Besitz, die dem Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes unterliegen, gemäss den §§ 7–13 für kommerzielle und nicht kommerzielle Zwecke zu ermöglichen (§ 5 IWG). Demzufolge sind öffentliche Stellen verpflichtet, Dokumente in ihrem Besitz in allen vorhandenen Formaten oder Sprachen und auf elektronischem Wege in offenen, maschinenlesbaren, zugänglichen, auffindbaren und weiterverwendbaren Formaten zusammen mit den zugehörigen Metadaten bereitzustellen (§ 7 IWG). Dafür dürfen im Grundsatz keine Entgelte erhoben werden, abgesehen von den verursachten Grenzkosten für die Reproduktion, die Bereitstellung oder die Weiterverbreitung sowie für die Anonymisierung personenbezogener Daten oder Massnahmen zum Schutz vertraulicher Geschäftsinformationen (§ 8 Abs. 1–3). Im Einklang mit den Vorschriften der Open-Data-Richtlinie darf von diesem Rahmen abgewichen werden im Falle von öffentlichen Stellen, deren Auftrag das Erzielen von Einnahmen erfordert, um einen wesentlichen Teil der Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufträge zu decken (§ 8 Abs. 4–7).

c. Niederlande

i. Umsetzungsgesetz zur EG-Geoinformationsinfrastrukturrichtlinie (Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie)

Das Umsetzungsgesetz zur EG-Geoinformationsinfrastrukturrichtlinie[216] transferiert die **INSPIRE-Richtlinie** in nationales Recht und verfolgt demzufolge das Ziel, Geodaten von Regierungsorganisationen für die Umweltpolitik zu harmonisieren und öffentlich zugänglich zu machen sowie eine Infrastruktur für den Datenzugang zu schaffen.[217]

---

213 ErlRV 641 BlgNR XXII. GP, S. 8 ff.

214 Bundesgesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, öffentlicher Unternehmen und von Forschungsdaten (Informationsweiterverwendungsgesetz 2022 – IWG 2022).

215 ErlRV 1571 BlgNR XXVII. GP, S. 1.

216 Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie.

217 Vgl. Memorie van toelchting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 31 771, nr. 3, S. 5 f. sowie memorie van toelchting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 745, nr. 3. S. 10.

Regelungsgegenstand bilden **Geodatensätze**, die bei einer Verwaltungsbehörde oder bei Dritten, die am Daten-Netzwerk partizipieren, vorliegen und sich auf das Hoheitsgebiet der Niederlande beziehen (Art. 2). Sodann sind dem Gesetz Vorschriften zur Erstellung von Metadaten (Art. 5), Einbindung ins Netzwerk und interoperable Aufbereitung und Harmonisierung der Geodaten (Art. 6) sowie Erfassung von Daten Dritter im Netzwerk (Art. 7) zu entnehmen. Das Gesetz räumt sämtlichen Personen einen Anspruch auf Nutzung der mit dem Netzwerk verknüpften Geodatensammlungen und -dienste (Suchdienste, Darstellungsdienste, Download-Dienste, Transformationsdienste und Abrufdienste) ein (Art. 9). Dieser öffentliche Zugang kann eingeschränkt werden, wobei das Gesetz auf die Bestimmungen des Gesetzes über die offene Verwaltung (Wet open overheid) verweist (Art. 11). Auch in den Niederlanden bildet die Entgeltlichkeit des Zugangs – im Einklang mit dem Unionsrecht – die Ausnahme und die Unentgeltlichkeit die Regel (Art. 12 und 13).

ii. Umsetzungsgesetz zur Open-Data-Richtlinie (Wet implementatie Open data richtlijn)

Das unlängst – und verzögert – ergangene Umsetzungsgesetz zur **Open-Data-Richtlinie**[218] vollzieht die Implementierung der RL 2019/1024 ins niederländische Recht durch Anpassungen des Gesetzes über die Weiterverwendung von Regierungsinformationen und einiger weiterer Gesetze.[219] Das Gesetz verfolgt das Ziel, möglichst viele Daten unter Wahrung der durch andere Ansprüche bestehenden Grenzen zur Weiterverwendung bereitzustellen. Leitmotiv ist dabei der Grundsatz «So offen wie möglich, so geschlossen wie nötig».[220] Der Erlass knüpft an die bereits bestehende Dateninfrastruktur an, verfügen doch in den Niederlanden bereits zahlreiche Organisationen über Open-Data-Portale, welche wiederum über das Open-Data-Portal der niederländischen Regierung auffindbar sind.[221]

Inhaltlich verpflichtet das Gesetz Institutionen und öffentliche Unternehmen, die mit einer öffentlichen Aufgabe betraut sind, ihre Dokumente in einer Art und Weise zu gestalten, dass ihre **offene Verfügbarkeit und Weiterverwendung erleichtert** wird. Diesen Grundsätzen ist auch durch Vorgabe geeigneter Bedingungen Rechnung zu tragen, wenn staatliche Stellen Tätigkeiten von Dritten finanzieren, die etwa Computerprogramme, dynamische Daten oder Forschungsdaten zum Gegenstand haben (Art. 2a). Sodann definiert das Gesetz die Anforderungen an die Bereitstellung von Daten, insbesondere auch bezüglich spezifischer Datensätze von hoher Qualität, Forschungsdaten sowie dynamischer Daten (Art. 5 ff.) und hält allgemein einschränkende Vorgaben zur Fixierung von Bedingungen an die Weiterverwendung bereit (Art. 6).[222] Im Hinblick auf die Erhebung von Entgelten fordert das Gesetz eine möglichst unentgeltliche Zurverfügungstellung und begrenzt die zulässigen Vergütungen im Grundsatz auf die Grenzkosten (Art. 9 ff.).

---

218 Wet van 5 juni 2024 tot wijziging van de Wet hergebruik van overheidsinformatie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie Open data richtlijn).

219 Vgl. Memorie van toelchting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 382, nr. 3, S. 1 f.

220 Memorie van toelchting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 382, nr. 3, S. 35.

221 <data.overheid.nl> (zuletzt besucht am 15. August 2024); vgl. Memorie van toelchting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 382, nr. 3, S. 7.

222 Vgl. zum Ganzen Memorie van toelchting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 382, nr. 3, S. 70 ff.

iii. Umsetzungsgesetz zur Aarhus-Konvention (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus)

Mit dem Umsetzungsgesetz zur Aarhus-Konvention[223] nahm die Niederlande die notwendigen Rechtsanpassungen im Gesetz über öffentliche Information (Wet openbaarheid van bestuur) sowie im Umweltmanagementgesetz (Wet milieubeheer) vor, um das Abkommen ratifizieren zu können.[224] Vorgesehen wurde namentlich der passive Zugang zu Umweltinformationen, die aktive Bereitstellung von Umweltinformationen in Umsetzung der ersten Säule der Aarhus-Konvention sowie der öffentliche Zugang zu Umweltinformationen im Rahmen der Beteiligung an Umweltentscheidungen in Transposition der zweiten Säule.[225] Mit diesen Rechtsanpassungen sollte gemäss dem Bestreben der Regierung auch bereits ein angemessener Rahmen für die Umsetzung der sich damals in Erarbeitung befindenden Umweltinformationsrichtlinie ins nationale Recht geschaffen werden.[226] Inhaltlich konkret vorgesehen wurde eine neue Definition der Umweltinformationen, der Regelungen für den Zugang zu Umweltinformationen und dessen Einschränkung sowie Verpflichtungen zur aktiven Information (Art. 19 ff. Umweltmanagementgesetz). Weiter wurden die Modalitäten und Fristen für den Zugang zu öffentlichen Dokumenten neu geregelt (Art. 3, Art. 6, Art. 7 und Art. 11 Gesetz über öffentliche Information).

iv. Umsetzungsgesetz der EG-Richtlinien 1. und 2 Säule Aarhus-Konvention (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus)

Die Transposition der Umweltinformationsrichtlinie der Union (RL 2003/4) erfolgte mit dem **Umsetzungsgesetz der EG-Richtlinien 1. und 2 Säule Aarhus-Konvention**,[227] wobei Änderungen des Umweltmanagementgesetzes, des Gesetzes über öffentliche Informationen und des Archivgesetzes vorgenommen wurden, welche das vorgenannte Umsetzungsgesetz zum Aarhus-Übereinkommen ergänzten.[228] Inhaltlich wurden namentlich eine Ausweitung des Umweltinformationsbegriffs vollzogen, zusätzliche Anforderungen an die Qualität der Umweltinformationen definiert und das Erfordernis der leichten Zugänglichkeit bezüglich der Form der Informationen aufgenommen.[229]

d. Zwischenfazit Mitgliedstaaten

Der Überblick der Regelungen im hier interessierenden Sachbereich in Deutschland, Österreich und den Niederladen zeigt zunächst ein weitgehend übereinstimmendes **Zusammenspiel mit dem Unionsrecht**. Generell hält das Unionsrecht für Richtlinien die Verbindlichkeit

---

223 Wet van 30 september 2004 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus).

224 Memorie van toelchting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 835, nr. 3, S. 1 und 9.

225 Memorie van toelchting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 835, nr. 3, S. 9.

226 Memorie van toelchting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 835, nr. 3, S. 9.

227 Wet van 23 juni 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2003/4/EG en van richtlijn nr. 2003/35/EG.

228 Memorie van toelchting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 877, nr. 3, S. 1 f.

229 Memorie van toelchting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 877, nr. 3, S. 4 f.; Anpassung von Art. 19a Abs. 1 Umweltmanagementgesetz, Art. 2 Abs. 2 sowie Art. 7 Abs. 2 Gesetz über die öffentliche Information.

der darin definierten Ziele fest, während Form und Mittel zu deren Umsetzung innerhalb der vorgesehenen Frist den Mitgliedstaaten überlassen bleiben (Art. 288 Abs. 3 AEUV). Entsprechend wurden die vorliegend thematisierten Richtlinien (RL 2003/4, RL 2007/02 RL 2019/1024) jeweils ins nationale Recht übernommen. Dabei zeigt sich allerorts – und auch in textlicher Hinsicht – eine vergleichsweise enge Anlehnung an die unionsrechtlichen Vorgaben, was mitunter eine Konsequenz der relativ präzisen Formulierung der Vorschriften des Unionsrechts darstellt. Überdies dürften, gerade im Hinblick auf die Umweltinformationen, auch die gemeinsamen völkerrechtlichen Grundlagen der Aarhus-Konvention eine zusätzliche vereinheitlichende Prägungswirkung entfalten. Da Verordnungen ihre Rechtswirkungen unmittelbar entfalten, sind nationalstaatliche Umsetzungsakte hier nicht erforderlich, sie können unter Umständen sogar unzulässig sein, falls sie die Tragweite von Verordnungsvorschriften ändern, praktisch ergänzen oder leerlaufen lassen.[230] Somit hinterlassen die unionsrechtlichen Vorgaben hier typischerweise keine Spuren im nationalen Recht. So ist dies auch vorliegend in Bezug auf die Verordnung 2021/696 zu konstatieren. Entsprechend war der eigentliche Sachkreis der Copernicus-Vorschriften kaum Gegenstand gesetzgeberischer Debatten in den Mitgliedstaaten.

Inhaltlich zeigt sich demzufolge eine ziemlich **weitreichende Übereinstimmung** der Regelungen zwischen den betrachteten Mitgliedstaaten, sowohl in Bezug auf die gesetzgeberische Herangehensweise an den hier interessierenden Regelungsgegenstand als auch bei der eigentlichen Ausgestaltung des Rechtsrahmens in Bezug auf die Bereitstellung und den Zugang zu Informationen aus dem Copernicus-Programm. Nicht gesagt ist damit, ob auch die praktische Handhabung übereinstimmend ausfällt. Hier dürfte viel von der jeweiligen nationalen Praxis abhängen sowie möglicherweise auch von den Ansätzen der einzelnen Gebietskörperschaften und Behörden. Gleichzeitig ist jedoch auf einen zusätzlichen faktischen Vereinheitlichungsmechanismus hinzuweisen: Die zentrale Verfügbarkeit der Informationen bzw. ihre Bereitstellung über das Internet wird letztlich dazu führen, dass die entsprechenden Daten an den nutzerfreundlichsten Quellen bezogen werden. Dies wiederum könnte eine weitergehende Annäherung der Zugangsbedingungen und -modalitäten nach sich ziehen bzw. Hürden auf dem Weg zu einer Vereinheitlichung reduzieren.

IV. Rechtsrahmen des Informationszugangs in der Schweiz de lege lata

1. Ausgangspunkt

In Bezug auf die Rechtslage in der Schweiz ist in einem ersten Schritt der Frage nachzugehen, ob und inwieweit dem geltenden Recht Vorgaben zur Gewährung des Zugangs zu den Daten aus dem Copernicus-Programm zu entnehmen sind. Dazu ist zunächst zu eruieren, ob und inwieweit die verschiedenen Zugangsregime des Bundesrechts vorliegend Anwendung finden (2.). Anschliessend sollen die konkreten Zugangsvoraussetzungen gemäss den unter-

---

230 EuGH, Rs. C-94/77, Zerbone, ECLI:EU:C:1978:17; immerhin sind Durchführungsmassnahmen auch dann zulässig, wenn der Verordnung keine ausdrückliche Ermächtigung zu entnehmen ist, unter der Voraussetzung, dass hiermit die unmittelbare Anwendbarkeit nicht vereitelt wird, die unionsrechtliche Natur der Vorschrift nicht verborgen wird und die Wertungsspielräume des Rechtaktes eingehalten werden: EuGH, Rs. C-541/16, Kommission/Dänemark, ECLI:EU:C:2018:251; vgl. zum Ganzen auch BIEBER/EPINEY/HAAG/KOTZUR, S. 217 f.

schiedlichen Anspruchsgrundlagen in den Blick genommen werden (3.), bevor mit der Gebührenerhebung (4.) und der Haftung (5.) zwei Facetten des Zugangsanspruches gemäss diesen unterschiedlichen Regelungsrahmen zu beleuchten sind.

2. Spektrum der Zugangsregime

a. Allgemeines und Anwendbarkeit

Die Entwicklung der bundesrechtlichen Vorgaben zum Datenzugang und dessen Modalitäten war in den letzten Jahren durch eine bemerkenswerte gesetzgeberische Dynamik geprägt, so dass sich das einschlägige Regelungsgefüge heute **weitverzweigt und vielschichtig** präsentiert. Von Bedeutung sind dabei neben den Vorschriften des Umwelt- und des Geoinformationsrechts namentlich auch die Regelungen des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) sowie das Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG). Als Ausgangspunkt ist jedoch zunächst die generelle behördliche Informationspflicht zu umreissen.

i. Allgemeine Pflicht zur Behördeninformation

Art. 180 Abs. 2 BV verpflichtet den Bundesrat, die Bevölkerung «rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren». Eine Konkretisierung erfährt diese Verfassungspflicht durch die gesetzliche **Informationsvorschrift** von Art. 10 RVOG: «Der Bundesrat gewährleistet die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit». Damit wird eine Pflicht zum Tätigwerden der Regierung verbrieft, die nach dem «Bring-Prinzip» auch ohne Zutun der Adressatinnen und Adressaten zu erfüllen ist (aktive Information).[231] Wenn sich hieraus auch kein eigentlicher subjektiver Anspruch auf Behördeninformation ergibt, sind die Vorschriften doch auch im Lichte der **grundrechtlichen Informationsfreiheit** (Art. 16 Abs. 1 und 3 BV) zu lesen, die unter anderem den ungehinderten Empfang von Informationen sowie die Freiheit der Informationsbeschaffung beinhaltet.[232] Dieser Anspruch wird jedoch auf allgemein zugängliche Quellen beschränkt, so dass gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein selbstständiger Informationsanspruch begründet wird.[233]

Gegenstand dieser allgemein gefassten Informationspflicht ist die behördliche Tätigkeit – allenfalls auch ein entsprechendes Unterlassen[234] – des Bundesrats sowie der jedenfalls im Gesetz mitgemeinten Bundesverwaltung.[235] Angesprochen sind damit in erster Linie Informationen über wichtige Vorkommnisse und Tätigkeiten von Regierung und Verwaltung.[236] Die gesetzliche Vorschrift dient aber auch als allgemeiner Informationsauftrag und kann somit gemeinsam mit der entsprechenden Sachzuständigkeit als Rechtsgrundlage für die allgemeine aktive Behördeninformation im weiteren Sinne herangezogen werden, beispielsweise auch für die Veröffentlichung von statistischen Erhebungen, technischen Dokumenten, Berichten oder Untersuchungen.[237] Eine Grenze findet die Informationspflicht,

231 Vgl. dazu MÜLLER, BSK-BV, Art. 180 Rz. 8 sowie SÄGESSER, Kommentar RVOG, Art. 10 Rz. 5.
232 Vgl. zur Informationsfreiheit statt vieler COTTIER, Commentaire romand BV, Art. 16 Rz. 35 ff.
233 BGer, Urteil 1C_462/2018, E. 4.
234 MÜLLER, BSK-BV, Art. 180 Rz. 8.
235 SÄGESSER, Kommentar RVOG, Art. 10 Rz. 24.
236 SAXER/BRUNNER, SG Kommentar BV, Art. 180 Rz. 45 und SÄGESSER, Kommentar RVOG, Art. 10 Rz. 24.
237 SÄGESSER, Kommentar RVOG, Art. 10 Rz. 11 mit Verweis auf BBl 1995 IV 1299.

wenn «überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen» (Art. 180 Abs. 2 BV) bzw. wenn solche in «besonderen Bestimmungen» verankert werden (Art. 10 Abs. 3 RVOG).

Verpflichtet wird der **Bundesrat**, der diese Zuständigkeit auch delegieren kann, wie der Wortlaut von Art. 10 Abs. 1 RVOG («Der Bundesrat gewährleistet») deutlich macht.[238] Art. 40 RVOG nimmt überdies auch die departementale Informationstätigkeit in den Blick, die sich aber in Bezug auf die inhaltlichen Anforderungen im Rahmen von Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 RVOG zu bewegen hat.

Diese althergebrachten und ausgesprochen weit gefassten Vorschriften zur behördlichen Informationstätigkeit gelangen auch auf **Umweltinformationen** wie die vorliegend interessierenden Daten aus dem Copernicus-Programm zur Anwendung. Sie werden aber ergänzt und teilweise überlagert durch Vorgaben, die in Bezug auf die Gewährung des Informationszugangs oder die sachliche Ausrichtung spezifischer gefasst sind. Hierauf ist nachfolgend einzugehen.

ii. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ), das am 1. Juli 2006 in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber auf Bundesebene einen Paradigmenwechsel vollzogen: Die Bundesverwaltung hat ihre Aufgaben nicht mehr nach dem Grundsatz der Geheimhaltung, sondern nach dem **Öffentlichkeitsprinzip** wahrzunehmen.[239] Auf Bundesebene hat seither jede Person gestützt auf Art. 6 BGÖ ohne Nachweis eines schutzwürdigen Interesses einen justiziablen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.[240] Damit wurde der bereits bestehende allgemeine Informationsauftrag (aktive Information) ergänzt durch einen subjektiven Anspruch auf Gewährung von Information nach dem «Hol-Prinzip» (passive Information). Demnach errichtet das Öffentlichkeitsgesetz eine (widerlegbare) Vermutung für den freien Zugang zu amtlichen Dokumenten.[241] Diese Zugangsvermutung gilt unter dem Vorbehalt spezialgesetzlicher Regelungen des Bundes. Einschränkungen können sich gemäss Art. 4 BGÖ aus speziellen Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder vom BGÖ abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Bst. b), ergeben.[242] Überdies kennt das BGÖ eine Reihe von Ausnahmetatbeständen und Sonderregelungen (Art. 7 und 8 BGÖ).

Im Hinblick auf die vorliegend interessierenden Informationen aus dem Copernicus-Programm zeigt sich, dass die **Abgrenzung zwischen aktiver und passiver Informationstätigkeit** an Trennschärfe einbüsst, wenn Daten zur Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Dieser

238 BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 180 Rz. 10; SÄGESSER, Kommentar RVOG, Art. 10 Rz. 17 f.

239 BLECHTA, BSK DSG/BGÖ, Entstehung und Systematik BGÖ, Rz. 1 ff.; BRUNNER/MADER, HK BGÖ, Einleitung Rz. 37.

240 BRUNNER/MADER, HK BGÖ, Einleitung Rz. 39; zur Justiziabilität vgl. etwa BGE 133 II 209, E. 2.1; BGE 142 II 324, E. 3.4 m.w.H.

241 BGE 142 II 340, E. 2.2; BGE 142 II 324, E. 3.4; vgl. WINKLER, S. 246.

242 Vertieft dazu Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 1989 f. Ob eine solche Spezialbestimmung vorliegt, ist oftmals umstritten. Für Gesetze, die nach Erlass des BGÖ ergangen sind, erblickt das Bundesgericht in einer ausbleibenden Auseinandersetzung mit dem Verhältnis zum BGÖ einen Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber keine Abweichung vom Öffentlichkeitsgrundsatz intendierte. Vgl. etwa BGE 146 II 265, E. 5.2.1 oder jüngst (allerdings mit dem gegenteiligen Resultat) BGE 150 II 191, E. 3.4.

Vorgang lässt sich als aktive Information verstehen, da die Behörden die Daten anbieten, ohne dass seitens der Adressatinnen und Adressaten spezifische Vorkehrungen getroffen werden müssten. Umgekehrt lässt sich die Konstellation jedoch auch als passive Information verstehen, da lediglich ein Datenangebot geschaffen wird, das Interessierte beispielsweise gestützt auf bestimmte Parameter oder Filter abrufen und damit anfordern müssen. Demzufolge können die Vorschriften zum Öffentlichkeitsprinzip und damit zur passiven Informationspflicht durchaus auch für die hier thematisierten Umweltdaten Anwendung finden.

Der **persönliche Geltungsbereich** ist in Art. 2 BGÖ geregelt. Soweit die zentrale oder dezentrale Bundesverwaltung betroffen ist, ist der Geltungsbereich grundsätzlich eröffnet. In Bezug auf Dokumente von verwaltungsexternen Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, stellt das Öffentlichkeitsgesetz darauf ab, ob sich das Zugangsgesuch auf amtliche Dokumente bezieht, welche unmittelbar das Verfahren auf Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG[243] betreffen.[244] Da es sich vorliegend um die Bundesverwaltung handelt, welche die betroffenen Daten zwar nicht unbedingt selber hält und bewirtschaftet, aber jedenfalls dahingehend Datenherrschaft inne hat, als sie den Datenzugang ermöglicht, wäre der persönliche Anwendungsbereich des BGÖ für Copernicus-Daten damit grundsätzlich gegeben.

Der **sachliche Anwendungsbereich** des BGÖ umfasst amtliche Dokumente. Art. 5 BGÖ bezeichnet als amtliche Dokumente Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befinden, von der sie stammen oder der sie mitgeteilt worden sind (Bst. b), und welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (Bst. c). Die drei kumulativen Voraussetzung für die **Qualifizierung als amtliches Dokument** sind weit auszulegen.[245] Auch virtuelle Dokumente, also elektronisch existierende, aber noch nicht auf einem Informationsträger aufgezeichnete Informationen, fallen unter den Begriff des amtlichen Dokuments (Art. 5 Abs. 2 BGÖ).[246] Ein Beispiel für virtuelle Dokumente sind etwa Auszüge aus Datenbanken, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden können.[247] Zudem unterliegen dem Öffentlichkeitsprinzip nicht nur Dokumente, die von der Verwaltung erstellt wurden, sondern auch Dokumente, die diese von Dritten erhalten hat.[248] Nicht als amtliche Dokumente gelten hingegen Dokumente, die eine Behörde kommerziell nutzt, die nicht fertiggestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Art. 5 Abs. 3 BGÖ).[249]

In casu sind die interessierenden Daten aller Voraussicht nach auf einem zentralen Server gespeichert, womit das Generieren eines Auszuges dieser Datensammlung als **virtuelles Dokument** im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ verstanden werden kann und die erste Voraussetzung für das Vorliegen eines amtlichen Dokuments (Art. 5 Bst. a BGÖ) zu bejahen ist. Indessen ist wohl regelmässig nicht davon auszugehen, dass sich die Informationen «im Besitz einer Behörde» befinden, jedenfalls nicht einer nationalen Behörde. Eine wortlautgetreue Auslegung von Art. 5 Bst. b BGÖ würde demnach bedeuten, dass nicht von eigentlichen amtlichen Dokumenten gesprochen werden kann. Diese Lesart ist jedoch insofern in Frage zu

243 Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021).

244 Mit zahlreichen weiteren Hinweisen hierzu STAMM-PFISTER, BSK DSG/BGÖ, Art. 2 Rz. 15 ff. sowie SÄGESSER, HK BGÖ, Art. 2 Rz. 29 ff. sowie BOLLER/HUNKEMÖLLER, S. 773.

245 BOLLER/HUNKEMÖLLER, S. 773.

246 BÜHLER, BSK DSG/BGÖ-BÜHLER, Art. 5 Rz. 17 f.

247 Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 1996.

248 Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 1993.

249 Vertieft dazu Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 1990 ff.

stellen, als es die Bundesverwaltung bzw. die Eidgenossenschaft ist, welche den Zugriff auf die Daten ermöglicht und einräumt. Dahingehend kommt den nationalen Behörden durchaus eine gewisse – rechtliche und initiale – Herrschaft in Bezug auf die interessierenden Daten zu, weshalb im Sinne eines weiten Verständnisses der Vorschrift auch diese Voraussetzung zu bejahen ist. Da zudem auch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben betroffen ist (Art. 5 Bst. c BGÖ) und die Gegenausnahmen nicht als einschlägig zu betrachten sind, lassen sich die Zugriffsmöglichkeiten auf die Umweltinformationen des Copernicus-Programms durchaus als amtliche Dokumente im Sinne einer Vielzahl an auf Knopfdruck generierbaren **virtuellen Dokumenten** gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ verstehen. Somit ist der Anwendungsbereich des Gesetzes auch in sachlicher Hinsicht gegeben, wenn auch einzugestehen ist, dass der Wortlaut der einschlägigen Vorschrift für die hier interessierende Konstellation – wie wohl auch auf zahlreiche andere Situationen in einem zunehmen digitalisierten und dezentralen Informationskontext – nicht passgenau gestaltet ist.

iii. Zugang zu Umweltinformationen

Das Umweltrecht kannte bereits vorgängig einerseits generelle im Umweltschutzgesetz angesiedelte Vorschriften zu Umweltinformationen und andererseits eine Vielzahl von spezifischen Bestimmungen in einzelnen Sachgesetzen. Seine **gegenwärtige Ausgestaltung** fand dieser Rechtsrahmen im Zuge des Beitritts der Schweiz zur Aarhus-Konvention (AK). Zentrales Element bildet dabei das mit «Umweltinformationen» überschriebene 4. Kapitel des 1. Teils des Umweltschutzgesetzes.

Bevor nachfolgend das Normengeflecht in diesem Zusammenhang aufzuzeigen ist, soll vorgängig auf den **Begriff der Umweltinformationen** eingegangen werden. Gemäss der Legaldefinition des Umweltschutzgesetzes handelt es sich dabei um «Informationen im Bereich dieses Gesetzes und im Bereich der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, den Schutz vor Naturgefahren, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei, die Gentechnik sowie den Klimaschutz» (Art. 7 Abs. 8 USG).[250] Dieser Terminus ist im Lichte der Aarhus-Konvention und damit weit auszulegen. Gemäss der Legaldefinition von Art. 2 Ziff. 3 AK gelten als «Informationen über die Umwelt», sämtliche Informationen über den Zustand von Umweltbestandteilen (Bst. a), Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung sowie Tätigkeiten, die sich auf Umweltbestandteile auswirken, (Bst. b) und schliesslich teilweise auch solche über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, Bedingungen für menschliches Leben sowie Kulturstätten und Bauwerke (Bst. c.). Zusammenfassend lässt sich demnach sagen, dass der völkerrechtliche Begriff «praktisch jede erdenkliche Information mit Umweltbezug» beinhaltet.[251] In Umsetzung dieses breiten Verständnisses verankert auch das USG einen ausgesprochen weit gefassten Begriff der Umweltinformation, der im Grundsatz auch auf die umweltrechtlichen Spezialgesetze ausstrahlt.[252]

---

250 Das USG hat diesbezüglich mit Blick auf die Übernahme der Aarhus-Konvention gegenüber der vorgängigen Praxis eine sachliche Ausweitung des Begriffsverständnisses vollzogen, um auch Daten zu Naturgefahren zu erfassen und sich damit an die Begrifflichkeiten der Konvention anzunähern; Informationen zur Energie mit Umweltbezug werden jedenfalls in Bezug auf die passive Informationsgewährung erfasst (Art. 10*g* Abs. 1 USG): Botschaft Aarhus-Konvention, BBl 2012 4323, 4340.

251 EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Kommentar Aarhus-Konvention, Art. 2 Rz. 23.

252 Etwas enger gefasst als sein völkerrechtliches Vorbild ist der schweizerische Terminus, soweit ionisierende Strahlung und radioaktive Stoffe betroffen sind: Die entsprechenden Belange werden im Strahlenschutzgesetz

In ähnlicher Weise kommt auch den materiellen Regelungen der Umweltinformationen eine **überdachende Funktion** zu, dahingehend als ihre Vorgaben auch für die umweltrechtlichen Spezialgebiete Geltung erlangen. Die völkerrechtliche Prägung hat folglich innerhalb des schweizerischen Umweltrechts eine gewisse Vereinheitlichung gebracht – sowohl in begrifflicher wie auch in materieller Hinsicht.

Im Hinblick auf die **aktive Information** statuiert Art. 10*e* Abs. 1 USG einen allgemeinen Informationsauftrag, wonach die «Öffentlichkeit sachgerecht über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung» zu informieren ist. Dabei sind insbesondere Erhebungen über die Umweltbelastung und über den Erfolg der Massnahmen zu publizieren (Bst. a). Schranke bilden überwiegende private und öffentliche Geheimhaltungsinteressen sowie das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis (Abs. 2). Zur Publikationsform schreibt das Gesetz vor, die entsprechenden Daten seien «wenn möglich als digitale Datensätze zur Verfügung zu stellen» (Abs. 4). Diese letztgenannte Vorschrift geht zurück auf die Umsetzung der Aarhus-Konvention und wird in der Behördenpraxis offenbar als gesetzliche Grundlage für die Open-Government-Data-Strategie gelesen.

Daneben finden sich in einer Vielzahl von **spezifischen Sacherlassen** Vorschriften zur aktiven Information. Zu erwähnen ist beispielsweise Art. 41 Abs. 2 CO_2-Gesetz zu Vorsorgemassnahmen im Klimaschutz und Massnahmen zur Verminderung der CO_2-Emissionen, Art. 25*a* Abs. 1 NHG bezüglich der Bedeutung und des Zustandes von Natur und Landschaft, Art. 22*a* Abs. 1 BGF zu Bedeutung und Zustand der Fischgewässer, Art. 34 Waldgesetz zu Bedeutung und Zustand des Waldes, Art. 50 GSchG zum Zustand der Gewässer sowie Art. 3 BStatG unter anderem im Hinblick auf Ergebnisse über den Zustand von Raum und Umwelt in der Schweiz. Im Hinblick auf Gefahren gebietet Art. 13 Störfallverordnung, dass die Kantone um eine rechtzeitige Information der Bevölkerung besorgt sein müssen. Im Zusammenhang mit der Sicherstellung von Markttransparenz finden sich Vorschriften namentlich im USG (Art. 27 Abs. 1 [bezüglich umweltbezogener Eigenschaften von Stoffen], Art. 29*d* Abs. 4 und Art. 29*e* Abs. 1 [zum Inverkehrbringen von Organismen], Art. 40 [zur Kennzeichnung serienmässig hergestellter Anlagen im Hinblick auf die verursachte Umweltbelastung] und Art. 43*a* [zu Umweltzeichen]) sowie im Konsumenteninformationsgesetz (Art. 2 Abs. 1 zu wesentlichen Eigenschaften von Waren und zum wesentlichen Inhalt von Dienstleistungen).[253]

Sodann enthält das USG in Art. 10*f* ein Regime für die Gewährung **passiver Information**, welches die im BGÖ eingeräumten Zugangsansprüche einerseits konkretisiert und andererseits in mehrfacher Hinsicht erweitert. Demzufolge werden die gemäss BGÖ gewährten Einsichtsrechte durch die generelle Zugangsordnung für Umweltinformationen gemäss Art. 10*f* USG im Lichte von Art. 4 AK überlagert und ausgeweitet.

(SR 814.50) sowie im Kernenergiegesetz (SR 732.1) geregelt. Vgl. zum Ganzen: Botschaft Aarhus-Konvention, BBl 2012 4323, 4340 f.

253 Vgl. zum Ganzen die Übersicht in Botschaft Aarhus-Konvention, BBl 2012 4323, 4342 f.

iv. Geoinformationsgesetz

a. Allgemeines

Für die Geobasisdaten des Bundesrechts hat der Gesetzgeber mit dem am 1. Juli 2008 in Kraft getretenen **Geoinformationsgesetz** (GeoIG) und dem zugehörigen Verordnungsrecht eine einheitliche Zugangs- und Publikationsordnung geschaffen. Dieses Regime gelangt unabhängig davon zur Anwendung, ob die für das Erheben, Nachführen und Verwalten bestimmter Geobasisdaten zuständige Stelle auf kommunaler, kantonaler oder Bundesebene angesiedelt ist oder ob es sich dabei um einen mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrauten Privaten handelt (Art. 8 Abs. 1 GeoIG).

Dem Geoinformationsrecht des Bundes sind einerseits die **Geobasisdaten des Bundesrechts** (Art. 2 Abs. 1 GeoIG) und andererseits – soweit das übrige Bundesrecht nichts anderes vorsieht – die anderen **Geodaten des Bundes** (Art. 2 Abs. 2 GeoIG) unterstellt.[254] Als *Geodaten* werden gemäss der Legaldefinition «raumbezogene Daten [verstanden], die mit einem bestimmten Zeitbezug die Ausdehnung und Eigenschaften bestimmter Räume und Objekte beschreiben, insbesondere deren Lage, Beschaffenheit, Nutzung und Rechtsverhältnisse» (Art. 3 Bst. a GeoIG). *Geobasisdaten* beruhen, in Abgrenzung zu den übrigen Geodaten, «auf einem rechtsetzenden Erlass des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde» (Art. 3 Abs. 1 Bst. c GeoIG); es muss also ein sachlich plausibler Bezug zwischen einem bestimmten Datensatz und einem Rechtserlass hergestellt werden können.[255] Häufig ist dieser Bezug zu den geltenden Erlassen lediglich implizit vorhanden, da sich diesen nur der generelle Aufgabenbereich entnehmen lässt, dem einzelne Geobasisdatensätze zugeordnet werden können. Vorausgesetzt wird in diesen Fällen, dass das Erfassen, Nachführen und Verwalten der entsprechenden Daten für die Erfüllung der im Erlass beschriebenen Aufgabe zwingend erforderlich ist.[256] Der Bundesrat führt die Geobasisdaten des Bundesrechts in einem Katalog auf (Art. 5 Abs. 1 GeoIG). Dieser sogenannte Geobasisdatenkatalog ist im Anhang 1 zur Geoinformationsverordnung (GeoIV) zu finden. In diesem Rahmen werden Zuständigkeiten, Zugangsberechtigungen und weitere für das Geoinformationsrecht relevante Attribute abgebildet.

b. Handhabung von Umweltdaten

Bei **Umweltdaten** wie Radaraufnahmen, multispektralen Aufnahmen im optischen Bereich, Daten aus der Infrarot-Radiometrie oder der Altimetrie, wie sie im Rahmen des Copernicus-Programms zur Verfügung gestellt werden, aber auch bei den meisten In-situ-Daten, handelt es sich folglich in aller Regel um digitale Daten mit Raumbezug, das heisst um Geodaten.[257] Flächendeckende Bilddaten, wie Satellitenbilder, können überdies zu den **Georeferenzdaten** gehören – einer Unterkategorie der Geobasisdaten.[258] Sie beschreiben «die Landschaft

---

254 Die Bestimmungen über Geodaten gelten sinngemäss auch für geologische Daten des Bundes, selbst wenn diese keinen Raumbezug aufweisen (Art. 2 Abs. 3 GeoIG).

255 KETTIGER, Aarhus-Konvention, S. 793; zum Rechtsbezug vgl. auch Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, S. 7843 f.; zur Terminologie gemäss Entwurf zum GeoIG vgl. TSCHANNEN/WYSS, S. 8.

256 Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7843 f.; KETTIGER, Aarhus-Konvention, S. 793.

257 Vgl. zur Definition Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7843.

258 Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7845.

(Topografie) und die Liegenschaften interessenneutral».[259] Da solche Referenzdaten für weitere Geodaten und Anwendungen als geometrische Grundlage dienen, kommen für sie erhöhte Anforderungen bezüglich Nachführung, Kompatibilität und langfristige Verfügbarkeit zu Anwendung.[260]

Fraglich ist jedoch, ob für Copernicus-Daten de lege lata der gemäss Art. 2 Abs. 1 GeoIG und Art. 1 Abs. 1 GeoIV erforderliche **Bezug zum Bundesrecht** für die Qualifikation als Geobasisdaten des Bundesrechts gegeben ist. Grundsätzlich liesse sich die Ansicht vertreten, dass sich dem geltenden Recht keine ausdrückliche Bezugnahme auf diese Daten entnehmen lässt. Zudem ist die Bearbeitung dieser Daten für die Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Aufgaben auch nicht zwingend erforderlich, werden sie doch heute auch ohne den Zugriff auf Copernicus-Daten erfüllt.

Dennoch ist von einem Bezug zum Bundesrecht auszugehen. Zunächst sind die entsprechenden Daten zweifelsfrei als Umweltinformationen im umfassenden Sinn von Art. 7 Abs. 8 USG zu qualifizieren. Sobald diese Qualifikationen zu bejahen ist, sind die Daten zum einen Gegenstand der aktiven *Informationspflicht des Bundes* gemäss Art. 10*e* USG und unterstehen zum anderen der passiven Informationspflicht des Bundes nach Art. 10*g* USG. Hierin besteht ein erster Bezugspunkt. Sodann erscheint es grundsätzlich zweitens auch vertretbar, die diesen Vorschriften zugrundeliegenden – parallelen – Verpflichtungen von Art. 4 und 5 Aarhus-Konvention in Verbindung mit dem ausgesprochen breit gefassten Begriff der «Informationen über die Umwelt» gemäss der Legaldefinition von Art. 2 Ziff. 3[261] Aarhus-Konvention als **rechtliche Anknüpfungspunkte** zu betrachten. Diesbezüglich ist davon auszugehen, dass der in Art. 2 Abs. 1 GeoIG verwendete Begriff «Bundesrecht» jedenfalls im Grundsatz auch das Völkerrecht mit einschliesst. Dafür spricht bereits der Umstand, dass die Sachherrschaft des Bundes über die entsprechenden Daten ein entscheidendes Kriterium für den Bezug darstellt. Diese Sachherrschaft ist vorliegend jedenfalls im Grundsatz gegeben. Zudem hätte eine engere Auslegung des Begriffs «Bundesrecht» die (unerwünschte) Konsequenz, dass sich ansonsten aus völkerrechtlichen Pflichten überhaupt nie ein Rechtsbezug herstellen liesse. Entsprechend greift auch die bisherige Praxis verschiedentlich auf völkerrechtliche Rechtsgrundlagen zurück.[262] Überdies kämen drittens auch eine Vielzahl an *Spezialbestimmungen des besonderen Umweltrechts* als mögliche Bezugspunkte in Frage. Begründen liesse sich diese Abstützung mit dem Argument, dass die Daten aus dem Copernicus-Programm dazu dienen, die entsprechenden Aufgaben im generellen oder besonderen Umweltschutz (z.B. Luftreinhaltung, Bodenschutz, Katastrophenschutz und Störfallvorsorge oder Klimaschutz) zu verwirklichen. Dabei bleibt aber fraglich, ob und inwieweit – vor dem Hintergrund der aktuell fehlenden Zugangsmöglichkeit – die Heranziehung dieser Informationen für die jeweilige Aufgabenerfüllung tatsächlich als zwingend oder jedenfalls dringend erforderlich zu betrachten ist. Folglich wäre viertens einer weiteren, ebenfalls völkerrechtlichen Anbindung der Vorzug einzuräumen: dem künftigen *Abkommen zwischen der Eidgenossenschaft und der Europäischen Union* im Hinblick auf die Einbindung in das Copernicus-Programm. Hierbei handelt es sich um eine spezifische rechtliche Einrahmung der konkret angesprochenen Vorschriften und damit um eine geeignete Bezugnahme des Bundesrechts.

259 Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7845.
260 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. f GeoIG; Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7846.
261 Vgl. dazu bereits vorne S. 28.
262 Vgl. Anhang 1 GeoIV.

Insgesamt erscheinen diese Bezugsansätze jedoch **unbefriedigend**, da sie der hergebrachten Architektur des Geoinformationsrechts mit seiner feingliedrigen Zuordnung der unterschiedlichen Datenkategorien nur unzureichend Rechnung tragen. Mit dem skizzierten Ansatz würden ein ausgesprochen breites Spektrum und ein grosser Umfang von Daten in einer einzigen Kategorie basierend auf einer voraussichtlich eher offenen und undifferenzierten Rechtsgrundlage ins geltende Rechtsgefüge eingegliedert. Überdies birgt die Heranziehung allgemeiner Grundlagen des Umweltrechts und des Völkerrechts den offenkundigen Nachteil und die potentielle Konsequenz, dass kantons- und gemeinderechtliche Rechtsbezüge überformt werden und damit letztlich überhaupt kein Raum mehr besteht für Geobasisdaten des kantonalen und des kommunalen Rechts.[263] De lege ferenda wünschenswert wäre deshalb eine weitergehende und differenzierte Erfassung der unterschiedlichen Kategorien von Informationen aus dem Copernicus-Programm im schweizerischen Recht.[264]

Mit Blick auf die Rechtsrahmen des Umweltinformationsrechts und des Geoinformationsrechts insgesamt zeigt sich, dass zwischen den Geodaten des Bundes bzw. den Geobasisdaten des Bundesrechts und den als Umweltinformation gemäss Art. 7 Abs. 8 USG bzw. gemäss Art. 2 Ziff. 3 AK zu qualifizierenden Daten **beträchtliche Überschneidungen** bestehen.[265] Damit überlappen sich auch die beiden rechtlichen Regime, wobei die Frage aufgeworfen werden kann, welche Vorgaben im Konfliktfall vorgehen. Denkbar sind dabei unterschiedliche Herangehensweisen: Am naheliegendsten wäre ein Abstellen auf den lex specialis-Grundsatz. Stehen umweltrechtliche Aspekte im Vordergrund, gelangt dessen Regime zur Anwendung, andernfalls jenes des Geoinformationsrechts. Die Schwierigkeit hierbei liegt darin, dass die Zuordnung oftmals nicht eindeutig sein dürfte bzw. für dieselben Informationen unter Umständen unterschiedliche sachliche Gesichtspunkte im Vordergrund stehen können und die lex specialis-Zuordnung folglich ins Leere läuft. Alternativ könnte auf die Art und Weise des Zugangs abgestellt werden. Erfolgt dieser etwa über Art. 10*e* oder 10*g* USG, so gelangen die Vorschriften des Umweltrechts, bei einem Zugang bzw. bei entsprechenden Veröffentlichungen über das Geoinformationsrecht hingegen dessen Bestimmungen zur Anwendung. Faktisch dürfte sich das Nebeneinander der beiden rechtlichen Systeme letztlich in dieser Weise auswirken, dass die Nutzerinnen und Nutzer jeweils jenen Weg beschreiten, der ihnen die nutzerfreundlichsten Bedingungen bietet.

Perspektivisch könnte ins Auge gefasst werden, ein entsprechendes **Günstigkeitsprinzip** auch gesetzlich zu verankern. Damit würde geklärt, dass Sinn und Zweck der Gewährung des Datenzugangs, nämlich Transparenz und die Offenheit der Verwaltung, letztlich gegenüber anderweitigen Kollisionsmechanismen wie dem lex posterior- und dem lex specialis-Grundsatz überwiegt. Eine entsprechende Abstützung würde zudem das Bestreben des Gesetzgebers, in Richtung zusätzlicher Transparenzgewährung zu wirken, zusätzlich unterstreichen.

---

263 Vgl. zu den Begrifflichkeiten Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7844.

264 Siehe dazu die Überlegungen de lege ferenda hinten S. 88 f.

265 KETTIGER, Aarhus-Konvention, S. 794. KETTIGER hat eine Liste mit Datensätzen des Anhang 1 GeoIV erstellt, die sich unter den Begriff der Umweltinformation der Aarhus-Konvention subsumieren lassen. Die Datenauswertung ergab, dass insgesamt 93 von 175 Geobasisdatensätzen des Bundesrechts im Geltungsbereich der Konvention zu liegen kommen: KETTIGER, Aarhus-Konvention, Anhang bzw. S. 794.

v. Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG)

Bereits in seiner ersten **Open-Government-Data-Strategie** vom 16. April 2014 statuierte der Bundesrat den Grundsatz, geeignete Daten der Öffentlichkeit in maschinenlesbaren und offenen Formen zur freien Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen.[266] Dieses Ziel des «open data by default» erhob der Bundesrat in der nachfolgenden Open-Government-Data-Strategie vom 30. November 2018 zur strategischen Leitlinie.[267] Demnach sollen Daten, die von der öffentlichen Hand produziert oder in Auftrag gegeben werden, unter Vorbehalt entgegenstehender rechtlicher Vorschriften grundsätzlich als Open Government Data (OGD) betrachtet und soweit technisch und rechtlich möglich von den Dateneignern in maschinenlesbarer Form publiziert werden.[268]

Der **Begriff «Daten»** ist hierbei in einem weiten Sinne zu verstehen. Gemeint sind «alle isolierten oder isolierbaren Einheiten, die maschinell bearbeitet und analysiert werden können».[269] Erfasst sind beispielsweise Statistiken, Finanzdaten, Listen, Texte, Multimediaproduktionen in Bild oder/und Ton sowie auch Messdaten wie Wetterdaten, gewisse Geodaten oder Verkehrsmessungen.[270] Der Begriff der **«offenen» Daten** bezeichnet Informationen, die «frei, ohne wesentliche rechtliche, finanzielle oder technische Einschränkungen, genutzt, verarbeitet, ausgewertet und weitergegeben werden dürfen».[271] Die Offenheit bezieht sich demnach sowohl auf die primäre als auch auf die sekundäre Nutzung der Daten.[272] Sie bedingt, dass in rechtlicher Hinsicht die kostenfreie Nutzung zu gewährleisten und technisch gesehen eine maschinelle Bearbeitung zu ermöglichen ist. **«Government Data»**, also Verwaltungsdaten, sind sämtliche Daten, die zur Erfüllung von staatlichen Aufgaben herangezogen werden. Bei ihren Produzenten und Eignern kann es sich demzufolge um Behörden aller Gewalten und Staatsebenen, aber auch um staatsnahe Betriebe oder Private handeln.[273]

Am 1. Januar 2024 ist das Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (**EMBAG**) in Kraft getreten.[274] Mit dem Erlass sollen die Rechtsgrundlagen für eine wirkungsvolle digitale Transformation in der Bundesverwaltung sowie für die Zusammenarbeit zwischen Behörden verschiedener Gemeinwesen und Dritten auf dem Gebiet des E-Government geschaffen werden (Art. 1 EMBAG).[275] Regelungsschwerpunkte des EMBAG sind die Pflicht zur Offenlegung von selbst entwickelter Software (Open Source Software) sowie der Grundsatz, dass Daten der Verwaltung offen zugänglich zu machen sind (Open Government Data). Damit findet der Grundsatz des «open data by default» nunmehr eine ausdrückliche gesetzliche Verankerung.

---

266 OGD-Strategie 2014–2018, BBl 2014 3493, 3499.
267 OGD-Strategie 2019–2023, BBl 2019 879, 883.
268 OGD-Strategie 2019–2023, BBl 2019 879, 883.
269 Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 41.
270 Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 41 und 67 f.
271 OGD-Strategie 2019–2023, BBl 2019 879, 882 und Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 41 und 68.
272 WEBER/LAUX/OERTLY, S. 48.
273 OGD-Strategie 2019–2023, BBl 2019 879, 881 f. und Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 41 und 68.
274 SR 172.019.
275 Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 3.

Der **persönliche Anwendungsbereich** des Gesetzes erstreckt sich auf die zentrale Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 EMBAG). Der Bundesrat kann den Geltungsbereich auf dem Verordnungsweg auf Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung ausdehnen (Art. 2 Abs. 2 EMBAG).[276] Dahingegen gilt das Gesetz nicht für die externen Verwaltungsträger sowie für die Kantone, denen es jedoch selbstredend freisteht, eigene Normen zu erlassen.[277] Der **sachliche Anwendungsbereich** von Open Government Data erstreckt sich im Grundsatz auf Verwaltungsdaten im oben genannten Sinne, namentlich «Daten, die [die dem Gesetz unterstellten Verwaltungseinheiten] zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben beschaffen oder generieren und die elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen» (Art. 10 Abs. 1 EMBAG). Gemeint sind Daten, die zur Aufgabenerfüllung ohnehin anfallen, unter Ausnahme von spezifisch aufbereiteten Daten für bestimmte Bedürfnisse von Empfängerinnen und Empfängern.[278] Gemäss der Botschaft zum EMBAG sind Daten ausgenommen, «die Verwaltungseinheiten gestützt auf internationale Vereinbarungen von ausländischen Behörden oder Institutionen erhalten».[279] Begründet wird diese Einschränkung mit dem Umstand, dass es hierbei am «Beschaffen oder Generieren» sowie am Dateneigentum mangle, da die Daten lediglich ausgetauscht würden. Als Beispiel für diese Datenkategorie nennt der Bundesrat Wetterdaten aus dem Ausland, welche MeteoSchweiz gestützt auf ein Abkommen mit ausländischen Behörden austauscht.[280]

Für **Daten aus dem Copernicus-Programm** ist hieraus zu folgern, dass der persönliche Geltungsbereich der Vorschriften gegeben ist, da es Einheiten der zentralen Bundesverwaltung sind, welche den Zugang zu den Daten eröffnen. In sachlicher Hinsicht präsentieren sich die Dinge nach dem Gesagten etwas vielschichtiger. Insbesondere liesse sich auch vorliegend argumentieren, die Daten würden lediglich ausgetauscht und sie stünden nicht im Eigentum der angesprochenen Personen. Dieser Sichtweise kann indessen nicht gefolgt werden, da es durchaus die Eidgenossenschaft bzw. die Bundesbehörden sind, welche gestützt auf ein entsprechendes Assoziierungsabkommen einen Anspruch auf die entsprechenden Informationen erlangen und damit freien Zugang zu den Daten erhalten. Der Umstand, dass sich diese Daten nicht im «Eigentum» der Bundesbehörden befinden mögen, vermag hieran nichts zu ändern, zumal sich diese Frage bei der Gewährung eines umfassenden Zugangs sowie des Anspruchs zur freien Weiterverwendung ohnehin massgeblich relativiert. Insbesondere aber spricht der Umstand, dass die hier angesprochenen Daten ja bereits gemäss den unionsrechtlichen Vorschriften zur freien Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden, dafür, dass sich hieran auch im hiesigen Rechtsrahmen nichts ändern soll. Andernfalls würde sich – vorbehältlich einer anderslautenden spezialgesetzlichen Regelung – der Status der Daten mit dem Eintritt in die schweizerische Rechtssphäre verändern bzw. sie würden je nach Bezugsquelle unter Umständen einer unterschiedlichen Ordnung unterstehen. Beides ist zu vermeiden und demnach sollten die Grundsätze von «Open Government Data» vorliegend zur Anwendung gebracht werden.

---

276 Die Bestimmung ist indessen noch nicht in Kraft (Art. 20 EMBAG in fine); vgl. dazu auch Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 52 f.

277 Der Vorentwurf hatte hingegen noch die Möglichkeit vorgesehen, dass der Bundesrat mittels Verbindlicherklärungen von elektronischen Behördendiensten und Standards auch gegenüber Kantonen und externen Verwaltungsträgern zum Erlass von Vorgaben befugt ist: Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 52 f.

278 Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 69.

279 Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 69.

280 Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 69.

Zum **Zusammenspiel** mit den anderen erwähnten Erlassen ist zunächst festzuhalten, dass sich die Vorgaben des EMBAG auf den Bereich der aktiven Information beziehen. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber auch auf eine Verankerung der Open-Government-Data-Grundsätze im **BGÖ**, das den Grundsatz der passiven Information beschlägt, verzichtet.[281] Dies obgleich der Grundsatz von Open Government Data eine analoge Stossrichtung verfolgt wie das BGÖ und übereinstimmend die Transparenz der Verwaltung gefördert werden soll. In sachlicher Hinsicht ist der Anwendungsbereich des BGÖ aber weiter gesteckt, erfasst das Gesetz doch sämtliche Informationen, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen und die sich im Besitz einer Behörde befinden, von der sie stammen oder der sie übermittelt worden sind (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Dagegen erstreckt sich das Open-Government-Data-Prinzip nur auf Daten, welche Verwaltungseinheiten im Rahmen ihrer Aufgaben erhoben oder erstellt haben und die elektronisch gespeichert oder in Sammlungen strukturiert vorliegen. Da dies für die vorliegend interessierenden Daten jedoch wie dargelegt in der Regel der Fall sein dürfte, sind potentiell beide Regime anwendbar. Wird der Zugang gemäss EMBAG eingeräumt, so wird damit auch dem Anspruch nach BGÖ Genüge getan.[282] Im Verhältnis zum **GeoIG**, zu den spezialgesetzlichen Vorschriften des **Umweltrechts** sowie zum **DSG** gelangt das EMBAG hingegen lediglich subsidiär zur Anwendung, womit inhaltlich entgegenstehende Spezialbestimmungen Vorrang geniessen (Art. 2 Abs. 4 EMBAG).[283]

3. Gewährleistung und Einschränkung des Zugangs

a. Ausgangspunkt

Nachdem die unterschiedlichen Zugangsregime dargestellt und deren Anwendbarkeit beschrieben worden ist, soll das Augenmerk nachfolgend auf die konkreten Zugangsvoraussetzungen in den unterschiedlichen Erlassen gerichtet werden. Ausgangspunkt bildet selbstredend auch hier die allgemeine Informationspflicht des Bundesrats gemäss Art. 180 Abs. 2 BV, wobei diese generelle Verpflichtung jedoch in den Hintergrund tritt, soweit die nachfolgend genauer zu erörternden Regime des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (2.), der Umweltschutzgesetzgebung (3.), des Geoinformationsrechts (4.) sowie des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (5.) Anwendung finden.

b. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

Gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ kommt jeder Person ein **Anspruch auf Einsicht** in amtliche Dokumente bzw. Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu. Enthalten amtliche Dokumente Personendaten, so sind die Vorgaben des Datenschutzgesetzes zu beachten (Art. 2 Abs. 2 BGÖ).

281 Vgl. dazu Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 9.
282 Vgl. dazu Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 9.
283 Siehe auch hierzu Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 117.

Einschränkungen kann das Recht auf Einsichtnahme in drei Konstellationen erfahren:

1. Durch Vorschriften in **Spezialgesetzen**, die entweder Informationen als geheim bezeichnen oder abweichende Vorschriften für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Art. 4 BGÖ).
2. Aufgrund einer Reihe von im Gesetz abschliessend aufgezählten **Ausnahmetatbeständen** (Art. 7 BGÖ).[284] Diese haben einerseits den Schutz öffentlicher Interessen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a-f BGÖ; freie Meinungs- und Willensbildung der Behörden, Durchführung behördlicher Massnahmen, innere und äussere Sicherheit des Landes, aussenpolitische Interessen, Föderalismus, wirtschafts- und währungspolitische Interessen) und andererseits den Schutz privater Interessen (Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h sowie Abs. 2 BGÖ; Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse, freiwillig von Dritten mitgeteilte Informationen, Schutz der Privatsphäre Dritter) zum Gegenstand.
3. Schliesslich nennt Art. 8 BGÖ **besondere Fälle**, in welchen kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten besteht (Mitberichtsverfahren, ausstehender politischer oder administrativer Entscheid, laufende oder künftige Verhandlungen etc.).[285]

Diese Zugangsordnung könnte aufgrund des Gesagten durchaus auch auf Daten aus dem Copernicus-Programm zur Anwendung gebracht werden. Unter Umständen könnten sich dabei Fragen zur Zulässigkeit der Einsichtsgewährung aufgrund des Vorliegens von Personendaten sowie aufgrund von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen ergeben. Die entsprechenden Abwägungen über die Einräumung des Zugangs wären dabei im Einzelfall zu treffen. In Tat und Wahrheit dürfte das Zugangsregime des BGÖ aber **kaum eine Rolle spielen**, einerseits da die Informationen ohnehin aktiv zur Verfügung gestellt werden und andererseits, da der Informationszugang von den nachfolgend zu beschreibenden Zugangsordnungen überlagert bzw. konsumiert wird.

c. Umweltschutzgesetzgebung

Der Anspruch auf **passive Information** gemäss BGÖ erfährt durch Art. 10*g* USG eine Konkretisierung und eine dreifache Erweiterung. Dieses spezialgesetzliche Zugangsrecht bezieht sich auf sämtliche Umweltinformationen, die in amtlichen Dokumenten enthalten sind, sowie überdies auf Informationen im Bereich von Energievorschriften mit Bezug zur Umwelt (Art. 10*g* Abs. 1 USG). Im Unterschied zum Regime des BGÖ erstreckt sich der Einsichtsanspruch erstens auch auf Dokumente aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des BGÖ, womit einer Vorgabe der Aarhus-Konvention Rechnung getragen wird (Abs. 2).[286] Zweitens gelangt das Einsichtsrecht im Unterschied zu den Regelungen im BGÖ für sämtliche öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Private, die mit öffentlichen Vollzugsaufgaben betraut wurden, zur Anwendung, unabhängig davon, ob ihnen Verfügungskompetenz zukommt oder nicht (Abs. 3).[287] Schliesslich statuiert das Gesetz im Einklang mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention den Grundsatz, dass auch die Kantone und Gemeinden den Zugang zu Umweltinformationen gewährleisten müssen (Abs. 4), ohne jedoch die diesbezüglichen Verfahren und

---

284 Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 2006.

285 Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 2013 f.

286 Botschaft Aarhus-Konvention, BBl 2012 4323, 4342 und 4351 f.; vom Zugangsrecht auf ältere Dokumente ausgenommen werden Informationen zu Kernanlagen.

287 In Abweichung vom persönlichen Geltungsbereich des BGÖ gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b; vgl. Botschaft Aarhus-Konvention, BBl 2012 4323, 4342 und 4352.

Modalitäten im Einzelnen bundesrechtlich zu regeln.[288] Insgesamt bedeuten die Vorschriften des Umweltschutzgesetzes demzufolge eine Ergänzung und Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten gemäss BGÖ und dürften dessen generelle Vorschriften in den hier interessierenden Fällen regelmässig verdrängen.

Überdies und insbesondere ergibt sich aus Art. 10*e* Abs. 1 USG gemeinsam mit den Vorgaben von Art. 5 Aarhus-Konvention eine **umfassende Pflicht zur aktiven Information über Umweltdaten**. In Bezug auf die Form der Informationsgewährung ist dabei Art. 10*e* Abs. 4 USG zu beachten, wonach entsprechende Daten «wenn möglich als digitale Datensätze zur Verfügung zu stellen sind», womit das nationale Recht die Zielvorschrift von Art. 5 Abs. 3 AK umsetzt. Ausserdem ergeben sich sektorielle Informationspflichten aus den einschlägigen Sachgesetzen des besonderen Umweltrechts.[289] Diesen kommt vorliegend jedoch nur mehr teilweise selbstständige Bedeutung zu, da die interessierenden Daten ohnehin bereits von der generellen Vorschrift von Art. 10*e* Abs. 1 USG erfasst sind.

Eine **Einschränkung** kann diese weitreichende überdachende Informationspflicht durch private oder öffentliche Geheimhaltungsinteressen erfahren (Art. 10*e* Abs. 2 erster Teilsatz). Zudem ist das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis zu wahren (Art. 10*e* Abs. 2 zweiter Teilsatz). Dabei orientiert sich das USG an der Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ.[290] Die Anwendbarkeit dieser Ausnahme wäre für die vorliegende Konstellation wiederum im Einzelfall zu prüfen.

Abgesehen von den genannten möglichen Beschränkungen des Zugangs ist davon auszugehen, dass die generelle Pflicht zur aktiven Information gemäss Art. 10*e* Abs. 1 USG – sowie allenfalls die genannten sektoriellen Vorgaben – die hier interessierenden Daten aus dem Copernicus-Programm vollständig erfasst und sich demzufolge bereits aus dem geltenden Recht eine **umfängliche Pflicht zur Publikation der entsprechenden Angaben** ergibt.

d. Geoinformationsrecht

Soweit Daten in Frage stehen, die als Geoinformationen zu qualifizieren sind, kann unter Umständen auch die Zugangsregelung des Geoinformationsrechts zur Anwendung kommen. Zudem können sich Anforderungen in Bezug auf das Format der bekanntzugebenden bzw. zu publizierenden Daten aus dem Geoinformationsrecht ergeben. Gemäss Art. 10 GeoIG sind **Geobasisdaten des Bundesrechts öffentlich zugänglich zu machen und können von jeder Person genutzt** werden. Vorbehalten sind entgegenstehende überwiegende öffentliche oder private Interessen. Die zuständige Stelle kann den Zugang sowie die Nutzung und Weitergabe der Geobasisdaten des Bundes jedoch von einer Einwilligung abhängig machen (Art. 12 GeoIG).

In der Geoinformationsverordnung (GeoIV) wird der **Zugang zu den Geobasisdaten des Bundesrechts in generell-konkreter Weise** umrissen. Allen der über 200 aufgeführten Geobasisdatensätze ordnet Anhang 1 der GeoIV eine von drei Zugangsberechtigungsstufen (Art. 21–24 GeoIV) zu, wobei zwischen öffentlich zugänglichen (A), beschränkt öffentlich zugänglichen (B) und nicht öffentlich zugänglichen Geobasisdaten (C) unterschieden wird.

---

288 Vgl. Botschaft Aarhus-Konvention, BBl 2012 4323, 4341 und 4352.

289 Vgl. dazu oben S. 57.

290 Botschaft Änderung USG Aarhus Konvention, BBl 2012 4323, 4350.

- Der Zugang zu Geobasisdaten der **Zugangsberechtigungsstufe A** kann im Einzelfall oder generell für Teile des Datensatzes eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden (Art. 22 Abs. 2 GeoIV). Aufgeführte zulässige Gründe für eine Zugangsverweigerung sind beispielweise die mögliche Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz, aussenpolitische Interessen oder entgegenstehende spezialgesetzliche Geheimhaltungspflichten.[291]
- Zu Geobasisdaten der **Zugangsberechtigungsstufe B** wird der Zugang ausnahmsweise im Einzelfall oder generell ganz oder für Teile des Datensatzes gewährt, wenn er den Geheimhaltungsinteressen nicht widerspricht (Art. 23 Abs. 2 Bst. a GeoIV), oder die Geheimhaltungsinteressen durch rechtliche, organisatorische oder technische Massnahmen gewahrt werden können (Art. 23 Abs. 2 Bst. b GeoIV).
- Zu Geobasisdaten der **Zugangsberechtigungsstufe C** wird unter keinen Umständen Zugang gewährt (Art. 24 GeoIV).

Wie die Zuordnung zu den verschiedenen Zugangsstufen erfolgte bzw. nach welcher Interessenabwägung sie zu Stande kam, ist nicht dokumentiert und damit wenig transparent.[292] Gemäss KETTIGER erfolgten die Zuweisungen des Bundesrats wohl unter Berücksichtigung des Öffentlichkeitsprinzips auf der einen Seite und der überwiegenden privaten Interessen (Datenschutz)[293] sowie öffentlichen Interessen (innere Sicherheit) auf der anderen Seite.[294] Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die vorliegende Zuordnung lediglich **deklaratorischen Charakter** aufweist und die entsprechende Interessenabwägung demnach andernorts und spezialgesetzlich abgestützt vorgenommen wurde. Die Daten aus dem Copernicus-Programm würden soweit ersichtlich grossmehrheitlich der Zugangsberechtigungsstufe A zugeordnet, da sich aus der Aarhus-Konvention und Art. 10*e* USG eine weitgefasste Veröffentlichungspflicht ergibt und Geheimhaltungsinteressen eine weniger prominente Rolle spielen.

Die Zugangsvorschriften gelten nur für Personen ausserhalb der öffentlichen Verwaltungen.[295] Für den **Datenaustausch zwischen den zuständigen Behörden** bestehen besondere Vorschriften (Art. 14 GeoIG, Art. 37 ff. GeoIV). Die Behörden des Bundes und der Kantone gewähren sich gegenseitig einen einfachen und direkten Zugang zu den Geobasisdaten (Art. 14 Abs. 1 GeoIG). Ausnahmsweise können die Behörden gemäss Art. 38 GeoIV den Zugang verweigern, wenn bei Zugangsanfragen zu Geobasisdaten der Zugangsberechtigungsstufe B oder C die anfragende Stelle kein öffentliches Interesse am Zugang geltend machen kann (Bst. a) oder die Zugangsgewährung die innere oder äussere Sicherheit gefährden könnte (Bst. b).

---

291 Der Katalog der Zugangsverweigerungsgründe orientiert sich eng an Art. 7 Abs. 1 BGÖ; gemäss KETTIGER, Aarhus-Konvention, S. 806, entsprechen die Gründe für eine Zugangsverweigerung mit Ausnahme des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses (Art. 22 Abs. 2 Bst. f GeoIV) den Vorgaben der Aarhus-Konvention. Das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis darf der Veröffentlichung von raumbezogenen Daten über Emissionen gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. d AK nicht entgegengehalten werden.

292 HUSER, S. 153.

293 Seit Inkrafttreten des totalrevidierten Datenschutzgesetzes (DSG) am 1. September 2023 findet das DSG im Grundsatz auf sämtliche Geobasisdaten des Bundesrechts Anwendung; siehe dazu vertieft hinten S. 81.

294 KETTIGER, Aarhus-Konvention, S. 801.

295 Vgl. KETTIGER, Zugangsberechtigung, S. 55.

Mit dem Ziel, schweizweit einen einfachen Austausch und eine breite Nutzung der Geodaten, Geometadaten und Geodienste zu ermöglichen, werden im GeoIG zahlreiche qualitative und technische Anforderungen verbrieft (vgl. Art. 4 Abs. 1 GeoIG).[296] Die Harmonisierung der **Daten- und Darstellungsmodelle** ist mit Blick auf einen effizienten Datenaustausch Pflicht.[297] Das GeoIG enthält dazu einerseits materielle und andererseits organisatorische Bestimmungen:[298] Materiell verweist das GeoIG auf international oder national anerkannte Normenwerke, die soweit möglich und fachlich sinnvoll in den Ausführungsvorschriften des Geoinformationsrechts zu berücksichtigen sind (Art. 4 Abs. 2 GeoIG). Die organisatorischen Bestimmungen übertragen die Modellierungsaufgaben für Geobasisdaten des Bundesrechts den zuständigen Fachstellen des Bundes (Art. 9 GeoIV). Diese Fachstellen geben ein minimales Geodatenmodell vor und legen darin die Struktur und den Detaillierungsgrad des Inhalts fest (Art. 9 Abs. 1 GeoIV).

Die GeoIV beinhaltet zudem Bestimmungen hinsichtlich der **Veröffentlichung von Geobasisdaten in Geodiensten**. Alle Geobasisdaten der Zugangsstufe A müssen demnach durch Darstellungsdienste[299] zugänglich gemacht werden (Art. 34 Abs. 1 Bst. a GeoIV). Die im Anhang 1 der GeoIV entsprechend bezeichneten Geobasisdaten müssen zudem auch als Download-Dienste[300] zugänglich gemacht werden (Art. 34 Abs. 1 Bst. b GeoIV). Zugleich dient Art. 34 GeoIV als hinreichende Rechtsgrundlage für die Publikation von Personendaten im Internet im Sinne von Art. 36 Abs. 5 DSG.[301] Eine explizite Verpflichtung, ein **Inventar** über die verfügbaren Geobasisdaten zur Verfügung stellen, sieht das GeoIG nicht vor.[302] Jedoch stellt swisstopo, das zentrale Bundesamt für den Vollzug des GeoIG, auf seiner Website einen Katalog der öffentlich über das Amt abrufbaren Geoinformationen bereit.[303]

Verwaltungsstellen sind gemäss Art. 10 Abs. 1 EMBAG verpflichtet, ihre Daten als **offene Verwaltungsdaten** zur Verfügung zu stellen.[304] Die Auffindbarkeit von offenen Verwaltungsdaten gewährleistet unter anderem das Portal opendata.swiss. Momentan ermöglicht das Portal den Zugang zu 11’828 Datensätzen von 139 Datenlieferanten auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sowie von staatsnahen Betrieben oder von Dritten.[305] Unter den Datensätzen befinden sich auch zahlreiche Geodatensätze bzw. Geobasisdatensätze, die von Amtsstellen des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde zur Verfügung gestellt werden. Das Portal opendata.swiss stellt jedoch keinen offiziellen amtlichen Geodienst im Sinne von Art. 34–36 GeoIV dar; vielmehr handelt es sich um eine freiwillige Dienstleistung der Bundesverwaltung, die auf ungeklärten rechtlichen Grundlagen basiert.[306]

---

296 Vgl. Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7847.

297 Vgl. HUSER, S. 152.

298 GERBER, S. 7 ff.; HUSER, S. 152.

299 Definition des Darstellungsdiensts: «Internetdienst, mit dem darstellbare Geodatensätze angezeigt, vergrössert, verkleinert und verschoben, Daten überlagert und die für die Daten relevanten Inhalte von Geometadaten angezeigt werden können und der ein Navigieren in den Geodaten ermöglicht» (Art. 2 Bst. i GeoIV).

300 Definition des Download-Diensts: «Internetdienst, der das Herunterladen von Kopien vollständiger Geodatensätze oder von Teilen davon und, wenn durchführbar, den direkten Zugriff darauf ermöglicht» (Art. 2 Bst. j GeoIV).

301 Art. 13 GeoIG ermächtigt den Bundesrat, verbindlich vorzuschreiben, dass bestimmte Geobasisdaten im Internet veröffentlicht werden müssen; vertieft dazu Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7854; KETTIGER, Aarhus-Konvention, S. 801.

302 WEBER/LAUX/OERTLY, S. 122.

303 WEBER/LAUX/OERTLY, S. 122.

304 Siehe dazu S. 61 f.

305 Aktuelle Zahlen auffindbar unter: <https://opendata.swiss/de> (zuletzt besucht am 15. August 2024).

306 KETTIGER, Haftung, S. 132.

e. Open Government Data

Die dem EMBAG unterstehenden Behörden sind nunmehr verpflichtet, ihre Daten, «die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben beschaffen oder generieren und die elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen», **öffentlich zugänglich** zu machen (Art. 10 Abs. 1 EMBAG). Von dieser Publikationspflicht ausgenommen sind:

- **Personendaten und Daten juristischer Personen** (Art. 10 Abs. 2 Bst. a EMBAG). Hierbei unterliegt eine allfällige Veröffentlichung den spezialgesetzlichen Restriktionen, die dem jeweiligen Schutzbedarf im Einzelnen Rechnung tragen. Demnach ist für die Veröffentlichung jeweils eine gesetzliche Grundlage erforderlich (Art. 34 und 36 DSG bezüglich Personendaten bzw. Art. 57*s* Abs. 1 und 2 RVOG bezüglich Daten juristischer Personen). Diese vergleichsweise umfassende und pauschale Ausnahmebestimmung ist etwas unglücklich ausgefallen. Da aufgrund der technischen Möglichkeiten nunmehr sehr viele Daten einen Personenbezug aufweisen können, erfährt der Grundsatz «open data by default» damit eine beträchtliche Beschränkung.[307]
- Daten, die gestützt auf **kantonale Erlasse oder andere Bundeserlasse** nur unter restriktiven Bedingungen veröffentlicht werden (Bst. b). Zu denken ist etwa an den spezialgesetzlich geregelten Zugang zu amtlichen Registern wie beispielsweise nach der Grundbuchverordnung,[308] der Verordnung über das Gebäude- und Wohnungsregister[309] oder der Handelsregisterverordnung[310]. Erfasst sind auch kantonale Erlasse, die einer Publikation entgegenstehen können. Die Liste der entsprechenden Rechtsgrundlagen ist offen angelegt.[311] Der Gesetzgeber ist jedoch gehalten, sich an dem in Abs. 1 statuierten Grundsatz «open data by default» zu orientieren und weitere Ausnahmen nur restriktiv zuzulassen.[312]
- Daten, deren Aufbereitung oder Zurverfügungstellung **bedeutende zusätzliche sachliche oder persönliche Mittel** in Anspruch nehmen würde (Bst. c).[313]

Damit etabliert das EMBAG eine **Querschnittsvorschrift** des offenen Datenzugangs im schweizerischen Recht, wobei dieser in unterschiedlicher Hinsicht eingeschränkt ist. Dennoch hat die gesetzliche Verankerung des Grundsatzes «open data by default» eine vereinheitlichende Wirkung, die sich nicht nur in der Informationspraxis und der Rechtsanwendung niederschlägt, sondern voraussichtlich auch Auswirkungen auf die weitere Rechtsentwicklung haben dürfte, wonach der Reflex zur Veröffentlichung der ohnehin zunehmend elektronisch gespeicherten und in Sammlungen strukturierten Daten zusätzlich gestärkt werden dürfte.

Für den hier interessierenden Themenkreis ist die **Tragweite** dieses neuen Querschnittsregimes jedoch eher begrenzt: Im Bereich der Umweltinformationen besteht mit Art. 10*e* Abs. 1 USG eine spezialgesetzliche Regel zur Bereitstellung von Daten, die dem Rahmen des EMBAG – auch gemäss der Kollisionsregel von Art. 2 Abs. 4 – vorgeht. Indessen sind dabei

307 Alternativ hätte die Ausnahme der Zugänglichmachung auf jene Daten beschränkt werden können, für die sich aus der Datenschutzgesetzgebung auch tatsächlich entsprechende Einschränkungen ergeben. Damit hätte dem Grundsatz der Zugänglichmachung in grosszügigerem Masse Rechnung getragen werden können.

308 SR 211.432.1.

309 SR 431.841

310 SR 221.411.

311 Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 71.

312 Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 71.

313 Vertieft dazu Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 70 f.

kaum Divergenzen erkennbar, haben die Regelungen im Umweltbereich, namentlich auch unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, die Vorschriften zu «Open Government Data» doch ein stückweit vorweggenommen. Selbiges gilt bezüglich Geoinformationen, für die das OGD-Prinzip ebenfalls bereits spezialgesetzlich verankert ist.[314] Soweit sich aber aus dem Copernicus-Programm weitere Kategorien von Daten ergeben, welche weder als Umwelt- noch als Geoinformationsdaten zu qualifizieren sind (beispielsweise gewisse Informationen zur öffentlichen Sicherheit), könnte das Zugangsregime des EMBAG unter Umständen auch in diesem Kontext zur Anwendung gelangen. Jedenfalls aber dürfte die unter dem EMBAG entstehende Behördenpraxis nicht ohne Einfluss auf die Handhabung der Umwelt- und Geoinformationen bleiben und damit eine zusätzliche Prägungswirkung auch auf den hier interessierenden Bereich entfalten.

4. Gebührenerhebung

Für das **allgemeine Organisationsrecht** geht Art. 46*a* RVOG davon aus, dass für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung Gebühren erhoben werden. Hierzu delegiert der Gesetzgeber dem Bundesrat die Kompetenz, Bestimmungen über die Gebührenerhebung zu erlassen. Von dieser Ermächtigung hat der Bundesrat namentlich mit der Allgemeinen Gebührenverordnung[315] und zahlreichen bereichsspezifischen Gebührenregelungen Gebrauch gemacht.[316]

Als *lex specialis* zur allgemeinen Gebührenregelung etabliert das **Geoinformationsrecht** des Bundes einen rechtlichen Rahmen für die Erhebung von Gebühren für den Zugang zu Geobasisdaten und deren Nutzung. Gemäss Wortlaut handelt es sich hierbei um eine an Bund und Kantone gerichtete «Kann-Bestimmung» (Art. 15 Abs. 1 GeoIG).[317] Für die Bundesebene wird die Regelung der Gebühren an den Bundesrat delegiert (Art. 15 Abs. 3 GeoIG),[318] wobei das Gesetz bereits einige materielle Vorgaben bereithält. Diesbezüglich hatte das Umsetzungskonzept zur Strategie Geoinformation beim Bund vorgesehen, den Bezug von Geobasisdaten entweder zu Grenzkosten oder aber kostenlos zu ermöglichen.[319] Auf dieser Grundlage traf der Gesetzgeber eine generelle Unterscheidung nach Nutzungszweck: Erfolgt die Nutzung zum Eigengebrauch, so bilden die Grenzkosten zuzüglich eines angemessenen Beitrags an die Infrastruktur die Obergrenze der zulässigen Gebühr. Erfolgt die Nutzung hingegen zu gewerblichen Zwecken, so sind Gebühren in der Höhe der Grenzkosten sowie eines angemessenen Beitrags an die Infrastruktur sowie an die Investitions- und Nachführungskosten zu erheben (Art. 15 Abs. 3 Bst. a und b GeoIG). Diese Systematik war an die Praxis der amtlichen Geodatenproduzenten in Europa angelehnt worden.[320] Angestrebt wurde damit das doppelte Ziel, den Zugang zu den Geobasisdaten kostengünstig

---

314 In Anwendung dieses Grundsatzes plant beispielsweise MeteoSchweiz, ihre Daten im Bereich der Geoinformation öffentlich zur freien Weiterverwendung als Open Government Data verfügbar zu machen: Botschaft EMBAG, BBl 2022 804, 71 und 92 ff.

315 Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV; SR 172.041.1).

316 Für einen Überblick vgl. SÄGESSER, Kommentar RVOG, Art. 46a Rz. 25 ff.

317 Bundesamt für Landestopografie, Erläuterungen Revision GeoIV und GebV-swisstopo, S. 4 spricht von einer «echten» Kann-Vorschrift, übersieht dabei indessen, dass Art. 15 Abs. 3 Bst. b GeoIG eine Gebührenerhebung für gewerbliche Nutzung regelhaft vorsieht; dazu sogleich.

318 Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7855.

319 Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7855.

320 Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7856.

auszugestalten und gleichzeitig die Nutzerinnen und Nutzer an den Kosten für die Datenverwaltung und -pflege sowie für die notwendigen Investitionen zu beteiligen. Der Bundesrat hat hierzu eine Regelung der Gebühren auf Verordnungsebene vorgenommen (Art. 43–46*a* GeoIV).

Dieser gebührenrechtliche Rahmen wird nun überlagert durch die **Regelung zu den offenen Verwaltungsdaten** (Art. 28*a* GeoIV), die in Umsetzung der zweiten Open-Government-Data-Strategie ergangen war.[321] Werden demnach Geobasisdaten der Zugangsberechtigungsstufe A als offene Verwaltungsdaten zugänglich gemacht, so sind hierfür keine Gebühren zu erheben (Art. 44 Abs. 1 Bst. a GeoIV). Selbiges gilt für den Zugang zu bestimmten Geodiensten (Dienste über Geometadaten sowie sachbereichsübergreifende Geodienste) und für die Nutzung von Geobasisdaten sowie von digitalen amtlichen Produkten, zu denen als offene Verwaltungsdaten freier Zugang gewährt wird (Art. 44 Abs. 1 Bst. b, c und d GeoIV).[322] Eine Ausnahme vom Grundsatz der Kostenlosigkeit besteht lediglich für die übermässige Nutzung von Daten, Diensten und Produkten (Art. 44 Abs. 2 GeoIV). Die Verwirklichung dieser Grundsätze auf Verordnungsebene erstaunt etwas, steht sie doch inhaltlich in einem Spannungsverhältnis zur materiellen Regelung der Gebührenerhebung auf Gesetzesebene. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Kompetenz zur Erhebung von Gebühren generell als Kann-Vorschrift ausgestaltet wurde, ist der Gesetzgeber doch offenkundig davon ausgegangen, dass jedenfalls für die gewerbliche Nutzung Gebühren fällig werden.

Im Bereich des **Öffentlichkeitsprinzips** hatte aArt. 17 BGÖ eine Gebührenpflicht bei Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten statuiert. Diese Regelung war von Beginn weg umstritten.[323] Auf eine parlamentarische Initiative hin einigte sich die Bundesversammlung nach jahrelangen Beratungen auf einen Paradigmenwechsel: Im Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten werden zukünftig **keine Gebühren** mehr erhoben (Art. 17 Abs. 1 BGÖ). Ein Entgelt darf nur noch ausnahmsweise verlangt werden, wenn ein Gesuch eine besonders aufwendige behördliche Bearbeitung erfordert (Art. 17 Abs. 2 BGÖ).[324]

Soweit **Umweltinformationen** in Frage stehen, ist überdies die Vorgabe von Art. 10*e* Abs. 4 USG zu beachten, wonach entsprechende Daten «wenn möglich als digitale Datensätze zur Verfügung zu stellen sind». Diese Vorschrift geht zurück auf die Umsetzung der Aarhus-Konvention und wird in der Behördenpraxis offenbar als gesetzliche Grundlage für die Open-Government-Data-Strategie gelesen.[325] Demnach sollen Umweltdaten auf dieser Basis im Grundsatz kostenlos angeboten werden.

Soll für die vorliegend interessierenden **Daten aus dem Copernicus-Programm** entsprechend der Regelung im Unionsrecht der Grundsatz der kostenlosen Bereitstellung Anwendung finden, so wären die entsprechenden Angaben erstens als offene Verwaltungsdaten im Sinne von Art. 28*a* GeoIV zu bezeichnen. Zweitens wären sie der offenbar unter Art. 10*e*

---

321 Zu Regelungskontext und -motiven vgl. Bundesamt für Landestopografie, Erläuterungen Revision GeoIV und GebV-swisstopo, S. 3 f.

322 Entsprechend werden gemäss Art. 44 Abs. 3 GeoIV Gebühren erhoben für Geobasisdaten, die nicht als offene Verwaltungsdaten zu qualifizieren sind, für den Zugang zu Geobasisdaten, der nicht über Geodienste möglich ist, für sogenannte besondere Dienstleistungen sowie für Produkte, Dienste und Leistungen, für welche Pauschalgebühren erhoben werden (insb. analoge Karten, Software, Berichte und Studien etc.).

323 BSK DSG/BGÖ-DEDEYAN/GOTSCHEV, Art. 17 BGÖ N 2 f., m.w.H.

324 Vertieft dazu Botschaft BGÖ, S. 2026 ff.

325 Bundesamt für Landestopografie, Erläuterungen Revision GeoIV und GebV-swisstopo, S. 5.

Abs. 4 USG etablierten Praxis der kostenlosen Zurverfügungstellung von Umweltdaten zu unterstellen. Eine weitere – aufwendigere, aber sachgerechtere – Lösung würde darin bestehen, im Zuge der erforderlichen Rechtsanpassungen eine Anpassung des Geoinformationsrechts vorzunehmen, um das inhaltliche Spannungsverhältnis zwischen Gesetzes- und Verordnungsebene zu entschärfen, und im gleichen Zug eine ausdrückliche Regelung zur kostenlosen Bereitstellung von Umweltinformationen zu verankern.

5. Haftung

a. Allgemeines

Das Staatshaftungsrecht regelt, **ob und wie der Staat im Falle von Schädigungen Dritter durch staatliches Handeln haftet**.[326] Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind unter Staatshaftung «die Haftungstatbestände zu verstehen, bei denen der Staat, eine Gemeinde oder eine andere öffentlich-rechtliche Körperschaft eine Entschädigung nach den Grundsätzen des dem zivilen Haftpflichtrecht nachgebildeten öffentlich-rechtlichen Haftungsrechts schuldet; eine Staatshaftung kann auch vorliegen, wenn Private, die mit staatlichen Aufgaben betraut sind, bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben Dritten Schaden verursachen und dafür haften».[327]

Die Bundeskompetenz zur Regelung der Staatshaftung (Art. 146 BV) beschränkt sich auf die Ebene des Bundes.[328] Neben dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes hat jeder Kanton dementsprechend sein eigenes Staatshaftungsrecht.[329] Die Abgrenzung zwischen dem Staatshaftungsrecht des Bundes und den einschlägigen kantonalen Erlassen gestaltet sich im Einzelfall oft schwierig.[330] Wenn im Bereich der Umwelt- oder Geoinformationen den Kantonen der ordentliche Vollzug des Bundesrechts obliegt, kommt kantonales Staatshaftungsrecht zur Anwendung.[331] Spezialgesetzliche Haftungsbestimmungen des Bundes haben grundsätzlich Vorrang vor dem Verantwortlichkeitsgesetz.[332]

b. Haftung nach Gesetz

Der Bund haftet gemäss **Art. 3 Abs. 1 VG**[333] «für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, […] ohne Rücksicht auf das Ver-

326 TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1688; GUCKELBERGER, S. 175; UHLMANN, S. 1.

327 BGer, Urteil 2C_975/2015 vom 31. März 2016, E. 1.1 m.w.N.; GÄHWILER, N 7.

328 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2086; JAAG, Rz. 38; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1704.

329 UHLMANN, S. 10 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2086; JAAG, Rz. 38; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1705.

330 Vgl. KETTIGER, Haftung, S. 108.

331 Vgl. JAAG, Rz. 41; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1705, unter Hinweis auf BGE 106 Ib 273, E. 2a; die Konstellationen, in denen die Zuständigkeit i.S.v. Art. 8 Abs. 1 GeoIG zum Erheben, Nachführen und Verwalten von Geobasisdaten des Bundesrechts bei den Kantonen liegt, sind in der Spalte «Zuständige Stelle» des Anhangs 1 zur GeoIV abgebildet.

332 Vgl. JAAG, Rz. 22 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1720.

333 Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32).

schulden des Beamten». Die Staatshaftung des Bundes ist demnach als Kausalhaftung ausgestaltet, d.h. die Schadenersatzpflicht setzt kein Verschulden der Funktionärin bzw. des Funktionärs (jedoch Widerrechtlichkeit) voraus.[334] Für die Staatshaftung des Bundes sind somit folgende Voraussetzungen kumulativ zu erfüllen:

- ein *Schaden*,
- der von einer Behörde oder einer *Funktionärin* bzw. einem *Funktionär* des Bundes
- in Ausübung einer *amtlichen Tätigkeit*
- *widerrechtlich* (d. h. in Verletzung von rechtlichen Vorschriften oder durch rechtspflichtwidrige Unterlassung)
- und mit *adäquater Kausalität* zugefügt wird.[335]

Es ist nun zu prüfen, ob ein staatliches Fehlverhalten im Bereich der Geobasis- oder Umweltdaten die Voraussetzungen der Staatshaftung erfüllen kann. Die allgemeinen Vorschriften des Umweltrechts (Art. 10*e* und 10*g* USG) ebenso wie spezialgesetzliche umweltrechtliche Bestimmungen verpflichten die Behörden zur aktiven und/oder passiven Informationstätigkeit. Ebenso enthält Art. 9 Abs. 1 GeoIG eine Verpflichtung der zuständigen Stelle, für den betreffenden Geobasisdatensatz die nachhaltige Verfügbarkeit zu gewährleisten. Damit stellt das Anbieten oder Zurverfügungstellen von Umweltinformationen oder Geobasisdaten des Bundesrechts in einem Geodienst eine **amtliche Tätigkeit** im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VG dar.[336] Da sowohl die Umweltinformationen als auch die Geobasisdaten des Bundesrechts gewissen inhaltlichen und qualitätsmässigen Standards unterstehen, die sich aus den einschlägigen Rechtsgrundlagen ergeben, kann das Zurverfügungstellen fehlerhafter Daten im Rahmen des amtlichen Auftrags eine Rechtsverletzung und somit eine **Widerrechtlichkeit** darstellen.[337] Wenn die Datennutzerin oder der Datennutzer überdies im Einzelfall nachweisen kann, dass zwischen der Fehlerhaftigkeit der Umwelt- oder Geodaten und einem behaupteten Schaden eine **adäquate Kausalität** besteht, kann sich demzufolge ein Haftungsanspruch gegenüber dem Staat ergeben.[338]

c. Vertrauenshaftung

Der **Verfassungsgrundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV)** verleiht Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in Erwartungen, die auf bestimmtem Verhalten von Behörden gründen.[339] Eine Auskunft, welche eine Behörde einer Bürgerin bzw. einem Bürger erteilt, kann unter gewissen Umständen Rechtswirkungen entfalten.[340] Voraussetzung dafür ist, dass:

- «es sich um eine *vorbehaltlose* Auskunft der Behörden handelt;
- die Auskunft sich auf eine *konkrete*, den Bürger berührende Angelegenheit bezieht;

---

334 Vgl. JAAG, Rz. 157; kritisch dazu WERRO, S. 130 f., mit dem Hinweis, dass auch bei der Staatshaftung immer ein unsorgfältiges Handeln vorausgesetzt wird.

335 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1717.

336 Zur Geoinformation: KETTIGER, Haftung, S. 113.

337 KETTIGER, Haftung, S. 113.

338 KETTIGER, Haftung, S. 113.

339 Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 624; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 478; BGE 143 V 341.

340 Vgl. BGE 137 II 182, E. 3.6.2.

- die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, hierfür *zuständig* war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte;
- der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft *nicht ohne weiteres hat erkennen* können;
- der Bürger im Vertrauen hierauf nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende *Dispositionen* getroffen hat;
- die *Rechtslage* zur Zeit der Verwirklichung noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung und
- das *Interesse an der richtigen Durchsetzung* des objektiven Rechts dasjenige des Vertrauensschutzes nicht überwiegt»[341].

Eine Vertrauensgrundlage kann wohl **auch aus Internetauftritten von Bund, Kantonen und Gemeinden** entstehen.[342] Soweit die staatliche Online-Information eine gezielte Information der betroffenen Person darstellt, kann die Eignung zur Begründung von Vertrauen jedenfalls nicht von vornherein verneint werden.[343] Wenn die Online-Informationstätigkeit der Behörde in Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht des Staates zur Information der Bevölkerung oder zur Bereitstellung von Daten für die Öffentlichkeit erfolgt, liegt das Bestehen einer Vertrauensgrundlage nahe.[344] Dies dürfte in bestimmten Fällen insbesondere auch für staatliche Geoportale gelten, welche die Behörden zur Umsetzung der bundesrechtlichen Pflicht zur Bereitstellung von Geoinformationen führen.[345] Zudem enthält das Geoinformationsrecht grundsätzlich keine Vorbehalte in Bezug auf die inhaltliche Qualität sowie die Richtigkeit der in Geodiensten bereitgestellten Geobasisdaten.[346] Betrifft der Vertrauensschutz einen Bereich, in dem der Staat von Gesetzes wegen zur Information verpflichtet ist, stellen sich Fragen der Abgrenzung zu spezialgesetzlichen Haftungsregelungen.[347]

Im Hinblick auf eine Heranziehung des Vertrauensschutzes für Online-Informationen stellt sich jedoch die Frage, ob eine ausreichend **individualisierte und konkrete Ausgestaltung der Vertrauensgrundlage** vorliegt.[348] Die herrschende Lehre und die Rechtsprechung gehen davon aus, dass der Vertrauensschutz nur besteht, wenn sich die behördliche Information auf einen konkreten Sachverhalt und einen bestimmten Personenkreis bezieht; eine allgemeine Auskunft wird hingegen nicht als ausreichend erachtet.[349] In Bundesgerichtsentscheiden wird das Vorliegen einer Vertrauensgrundlage häufig mit der Begründung verneint, die

---

341 BGE 137 II 182, E. 3.6.2 (Hervorhebungen hinzugefügt); vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 667 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 489 ff.

342 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 670.

343 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 670; KETTIGER, Haftung, S. 115.

344 KLEMPERER/HAUENSTEIN, S. 876.

345 KETTIGER, Haftung, S. 115; KLEMPERER/HAUENSTEIN, S. 876.

346 KETTIGER, Haftung, S. 115 f. mit vertieften Ausführungen zur vorbehaltslosen Auskunft bei Geobasisdaten.

347 KLEMPERER/HAUENSTEIN, S. 876 sowie KETTIGER, Haftung, S. 117.

348 KLEMPERER/HAUENSTEIN, S. 872.

349 BGE 143 V 341, E. 5.2.1; BGE 143 V 95, E. 3.6.2; BGE 131 II 627, E. 6.1; RHINOW/KRÄHENMANN, S. 231, 241, 244 m.w.H.; z.T. kritisch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 669; WIEDERKEHR, S. 77; KLEMPERER/HAUENSTEIN, S. 873 ff. ziehen bei behördlichen Online-Informationen den Vergleich zu den bezüglich behördlichen Merkblättern und Formularen weiterentwickelten Grundsätzen zum Bestimmtheitserfordernis. Gemäss einigen Stimmen aus Lehre und Rechtsprechung können vorgefertigte behördliche Merkblätter und Formulare, auch wenn sie sich nicht auf die konkrete Situation einer bestimmten Person beziehen, dennoch ein schutzwürdiges Vertrauen begründen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 669; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 489; BGE 129 II 125, E. 5.6.). KLEMPERER/HAUENSTEIN verweisen insbesondere auf drei Tatbestände, bei denen eine vertrauensbegründende Wirkung anzunehmen ist: (1.) wenn

im Internet publizierten Inhalte seien zu allgemein und nicht individuell genug.[350] Die Informationen aus Geodiensten oder allgemeine Umweltinformationen können sehr unspezifisch sein und müssen sich nicht zwingend auf eine konkrete, die Bürgerin oder den Bürger berührende Angelegenheit beziehen.[351] Dies spricht gegen eine Anwendung der Vertrauenshaftung auf Umweltinformationen oder Informationen aus Geodiensten. Heutzutage lassen namentlich Geodienste – so auch die Copernicus-Dienste (mit einer räumlichen Auflösung von bis zu 10 m) – jedoch oftmals grundstückspezifische Abfragen zu bestimmten inhaltlichen Themen zu.[352] Wenn also Informationen zu einem bestimmten Grundstück abgefragt werden können, handelt es sich gemäss KETTIGER um eine Anfrage mit einem Konkretisierungsgrad, der ein berechtigtes Vertrauen in die Auskunft entstehen lassen könnte.[353] Ob eine solche Online-Information den erforderlichen Bestimmtheitsgrad tatsächlich aufweist und ausreichend individualisiert ist, kann dabei nicht abstrakt, sondern nur anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls beantwortet werden.[354]

d. Haftung für gestörten Informationszugang insbesondere bei Geodaten

Unter einem gestörten Informationszugang sind zeitlich auf Minuten bis höchstens Tage begrenzte Störungen zu verstehen, die dazu führen, dass der Zugang zum rechtlich vorgegebenen Informationsdienst nicht möglich ist.[355] Die Nichtverfügbarkeit von Daten seitens einer Datennutzerin bzw. eines Datennutzers kann zu einem Schaden führen.[356] Für Geodienste des Bundesrechts richten sich entsprechende Haftungsansprüche basierend auf einem solchen gestörten Informationszugang, unabhängig davon, wer der eigentlich Betreiber des Geodienstes ist, stets gegen die zuständige Stelle (Art. 8 Abs. 1 GeoIG), denn diese trägt gemäss Art. 9 Abs. 1 GeoIG die Gewährleistungsverantwortung.[357] Die zuständige Stelle ist weder gemäss Bundesrecht noch gemäss kantonalem Vollzugsrecht dazu verpflichtet, einen unterbruchfreien Betrieb des Geodienstes zu gewährleisten: Die Geodienste müssen zwar mindestens dem Standard eCH-0056 Anwendungsprofil Geodienste (Stand 7. September 2016) entsprechen (Art. 7 GeoIV-swisstopo[358]), aber dieser Standard schreibt keine zeitliche Verfügbarkeit vor.[359] Gemäss KETTIGER ist deshalb eine Staatshaftung für gestörten Informationszugang faktisch ausgeschlossen, dies umso mehr, wenn die Zugangsstörung

---

die in dem Merkblatt oder Formular enthaltenen Informationen so genau auf die Situation des oder der Betroffenen zugeschnitten sind, dass sie einer konkreten Auskunft gleichkommen, (2.) wenn die Behörde ein Merkblatt oder Formular auf eine konkrete Anfrage hin aushändigt oder (3.) wenn die Information nach ihrer Zweckbestimmung dazu dient, in uneindeutigen Fällen Rechtsklarheit herzustellen. Diese entwickelten Grundsätze übertragen KLEMPERER/HAUENSTEIN anschliessend auf die Frage der Rechtswirkungen des Online-Auftritts von Behörden.

350 BGer, Urteil 1C_703/2020 vom 13. Oktober 2022, E. 6.3; BGer, Urteil 2C_407/2012 vom 23. November 2012, E. 3.3.

351 Bezüglich Geoinformationen: KETTIGER, Haftung, S. 116.

352 KETTIGER, Haftung, S. 116.

353 KETTIGER, Haftung, S. 116; KLEMPERER/HAUENSTEIN, S. 876, kritisieren die für die Annahme einer Vertrauensgrundlage gezogene Abgrenzung zwischen dem Abruf von grundstücksspezifischen Informationen von der zufälligen, unspezifischen Abfrage von Geodaten. Sie sind der Meinung, diese Abgrenzung sei einerseits künstlich und andererseits ungeeignet, denn es komme für den Bestimmtheitsgrad der Geoinformationen nicht zwingend darauf an, ob sie grundstücksspezifisch abgerufen werden können.

354 KLEMPERER/HAUENSTEIN, S. 875.

355 Zu Geodiensten: KETTIGER, Haftung, S. 122.

356 KETTIGER, Haftung, S. 122.

357 KETTIGER, Haftung, S. 122.

358 Verordnung des Bundesamtes für Landestopografie über Geoinformation vom 26. Mai 2008 [GeoIV-swisstopo; 510.620.1].

359 KETTIGER, Haftung, S. 123.

nicht im Verantwortlichkeitsbereich des Betreibers liegt und kein widerrechtliches Handeln vorliegt.[360]

e. Haftung für Open Geodata

Verwaltungsstellen haben ihre Daten gemäss Art. 10 Abs. 1 EMBAG als offene Verwaltungsdaten zur Verfügung zu stellen.[361] Die Auffindbarkeit von offenen Verwaltungsdaten gewährleistet unter anderem das **Portal opendata.swiss**. Auch hier stellt sich die Frage nach einer allfälligen Staatshaftung für fehlerhafte Daten. Wie bereits erwähnt, handelt es sich beim Portal um eine freiwillige Dienstleistung der Bundesverwaltung, die auf einer nicht klar definierten rechtlichen Grundlage fusst.[362] Die Nutzungsbedingungen des Portals opendata.swiss enthalten soweit ersichtlich keinen Haftungsausschluss,[363] aber ein solcher findet sich im Kapitel «Rechtliche Hinweise» des sog. Handbuchs, das als Wegleitung zur Nutzung des Portals dient.[364] Indessen stellt sich die Frage, ob dieser Haftungsausschluss als tragfähig zu beurteilen ist.[365] In Bezug auf die fehlerhafte Verbreitung von Geobasisdaten des Bundesrechts über die Plattform «opendata.swiss» kann folglich eine Haftung des Bundes nicht gänzlich ausgeschlossen werden.[366]

f. Folgerungen de lege ferenda

Hieraus ist zusammenfassend zu folgern, dass eine Haftung des Staates für Daten aus dem Copernicus-Programm unter Umständen gestützt auf die Staatshaftung i.e.S. oder allenfalls aufgrund des Vertrauenshaftungstatbestandes resultieren könnte, ähnlich wie dies schon bislang für Umweltdaten, Geoinformationen oder das Portal opendata.swiss nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann. Vor diesem Hintergrund dürfte es sich anbieten, im Falle einer ausdrücklichen gesetzlichen Erfassung der Umweltinformationen aus dem Copernicus-Programm auch einen **grundsätzlichen Haftungsausschluss** für die bereitgestellten Daten in Erwägung zu ziehen. Dies ist umso mehr angezeigt, als die Eidgenossenschaft weder für die Inhalte noch für die Verfügbarkeit der meisten in diesem Rahmen zur Verfügung gestellten Daten verantwortlich ist und folglich nur sehr begrenzt auf Qualität und Zuverlässigkeit der Bereitstellung Einfluss nehmen kann. Als mögliches Vorbild für eine entsprechende Regelung bieten sich die unionsrechtlichen Vorschriften von Art. 10 VO 2021/696 bzw. Art. 9 VO 1159/2013 an.

---

360 KETTIGER, Haftung, S. 123.

361 Siehe vertieft dazu vorne, S. 61 f.

362 KETTIGER, Haftung, S. 132.

363 Vgl. <https://opendata.swiss/de/legal-framework/> (zuletzt besucht am 15. August 2024).

364 Vgl. <https://handbook.opendata.swiss/de/content/ueberdashandbuch/rechtliche-hinweise.html> (zuletzt besucht am 15. August 2024).

365 Mit einer skeptischen Haltung KETTIGER, Haftung, S. 132.

366 KETTIGER, Haftung, S. 132.

V. Gesetzliche Abstützung in der Schweiz de lege ferenda

1. Eine allgemeine und drei spezifische Fragestellungen

Die Einbindung der Eidgenossenschaft in das Copernicus-Programm der Europäischen Union wirft eine allgemeine und drei spezifische Fragestellungen zur Einrahmung im hiesigen Rechtsgefüge auf: Zunächst ist – kurz – zu klären, welche Rechtsgrundlage für die Teilnahme am Programm erforderlich ist (2.). Sodann ist sukzessive zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen die damit erhältlichen Daten zur Durchsetzung des Umweltrechts Verwendung finden können (3.), welche rechtlichen Vorkehrungen aus datenschutzrechtlicher Perspektive zu treffen sind (4.) und schliesslich, wie die Einpassung ins schweizerische Geoinformationsrecht erfolgen sollte (5.).

2. Allgemeines zur gesetzlichen Abstützung

Die allgemeine gesetzliche Abstützung weist zwei massgebliche Dimensionen auf: Eine völkerrechtliche und eine verfassungsrechtliche.

Aus der Perspektive des **Völkerrechts** (und des Unionsrechts) setzt die Anbindung der Schweiz an das Copernicus-Programm ein Abkommen voraus. Vorbild hierfür bildet namentlich die Assoziierung zwischen der Europäischen Union und Norwegen bzw. Island, die im Rahmen des EWR-Abkommens erfolgt ist. Dazu wurde die Verordnung 2021/696 mittels eines Beschlusses des gemeinsamen EWR-Ausschusses auf den 1. Januar 2021 in das Protokoll 31 zum EWR-Abkommen über die Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen ausserhalb der vier Freiheiten aufgenommen.[367] In Bezug auf das Vereinigte Königreich Grossbritannien und Nordirland sehen die Protokolle I und II zum Abkommen über Handel und Zusammenarbeit mit der Europäischen Union gestützt auf den als Spezialabkommen fungierenden fünften Teil des Abkommens (Art. 708–734) eine Weiterführung der Beteiligung an Copernicus für die Dauer von 2021–2027 vor.[368] Die Schweiz als einfaches EFTA-Mitglied hätte voraussichtlich ein separates Abkommen zu schliessen, welches aus der Perspektive des Unionsrechts gemäss Art. 7 VO 2021/696 als Übereinkommen im Sinne von Art. 218 AEUV zu qualifizieren wäre.[369] Aus der Warte des Schweizer Staatsrechts würde es sich dabei um einen völkerrechtlichen Vertrag im Sinne von Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV handeln, da es – jedenfalls gemäss der vorliegenden Einschätzung – zur Umsetzung des Erlasses bundesgesetzlicher Vorschriften bedarf.[370] Überdies ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass der Vertrag wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten wird. Folglich wäre der Genehmigungsbeschluss für das Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Ab-

---

367 Art. 1 Beschluss des gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 319/2021 vom 29. Oktober 2021 zur Änderung von Protokoll 31 über die Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen außerhalb der vier Freiheiten und Protokoll 37 mit der Liste gemäß Artikel 101 zum EWR-Abkommen [2024/526], ABl. L, 2024/526 sowie EEA Supplement No. 19 vom 29. Februar 2024, S. 61.

368 Vgl. dazu den Vorschlag für einen Beschluss des Rates vom 7. September 2023 über den im Namen der Europäischen Union im Sonderausschuss für die Teilnahme an Programmen der Union zu vertretenden Standpunkt, COM(2023) 527 final.

369 Vgl. dazu vorne S. 23.

370 BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 140 Rz. 14 ff., EPINEY/DIEZIG, BSK-BV, Art. 141 Rz. 32 ff.; der Bundesrat war jedenfalls davon ausgegangen, dass ein allfälliges Assoziierungsabkommen mit der EU in dieser Sache den eidgenössischen Räten zur Genehmigung zu unterbreiten wäre: Bundesrat, Medienmitteilung vom 16. Mai 2022.

schliessend lassen sich diese Frage jedoch erst bei Vorliegen des Vertrags beantworten. Sofern die Unterstellung unter das fakultative Referendum bejaht wird, liessen sich in den erforderlichen Genehmigungsbeschluss gemäss Art. 141*a* Abs. 2 BV auch gerade die notwendigen Gesetzesanpassungen einbeziehen.[371]

Aus **innerstaatlich-verfassungsrechtlicher Warte** ist für die rechtliche Abstützung namentlich den Vorgaben von Art. 5 BV sowie insbesondere jenen von Art. 164 Abs. 1 BV Rechnung zu tragen.[372] Zentrales Kriterium für das Erfordernis eines formellen Gesetzes ist nach der letztgenannten Vorschrift die Wichtigkeit des Regelungsgegenstands.[373] Da sich die Verfassung zu den exakten Konturen des Wichtigkeitsbegriffs ausschweigt, ist dieser Standard auf dem Weg der Auslegung zu bestimmen. Dazu wird gemeinhin ein Katalog an Hilfskriterien herangezogen, wie namentlich die Breite der Regelung (Adressaten und Sachverhalte), ihre Einwirkungsintensität, Grundrechtsrelevanz, Tragweite für die politischen Rechte, Sanktionsbewehrung oder die Implikationen für die Gewaltenteilung und den Föderalismus.[374] Sind grundrechtliche Positionen betroffen, ergibt sich aus Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV überdies, dass für schwerwiegende Eingriffe eine formellgesetzliche Grundlage erforderlich ist.

Für die vorliegende Konstellation ist die **Wichtigkeitsschwelle** erreicht: Das Copernicus-Programm beinhaltet die flächendeckende und systematische Erhebung von Daten in beträchtlichem Umfang, bindet bedeutende finanzielle Mittel und verschafft Behörden und Privaten neue Instrumente und Möglichkeiten, die sich wiederum auf die Situation einer Vielzahl von Personen auswirken können. Zudem weist das Programm aufgrund seiner datenschutzrechtlichen Implikationen auch eine deutliche Grundrechtsrelevanz auf.

Hieran schliesst sich die Frage an, ob den Anforderungen des Legalitätsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 BV sowie – soweit überhaupt anwendbar –[375] jenen von Art. 164 Abs. 1 BV, nicht bereits durch die Abstützung der Assoziierung der Schweiz am Copernicus-Programm auf ein völkerrechtliches Abkommen ausreichend Rechnung getragen wird. Dazu ist zunächst zu bemerken, dass die Unterstellung der Genehmigung «gesetzesrelevanter» Abkommen unter das fakultative Referendum gemäss Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV einen **Parallelismus** zwischen Völkerrecht und Landesrecht verwirklichen soll. Dieser äussert sich dahingehend, dass die Volksrechte im Staatsvertragsbereich möglichst in gleicher Weise zur Anwendung kommen sollen wie im innerstaatlichen Bereich.[376] Ein entsprechendes Assoziierungsabkommen verfügt demnach über eine demokratische Legitimation, die jener des formellen Gesetzes entspricht. Folglich lässt sich mit Fug der Standpunkt vertreten, dass dem Standard des Legalitätsprinzips auf diese Weise bereits Genüge getan wird.

---

371 Siehe dazu EPINEY/DIEZIG, BSK-BV, Art. 141a Rz. 5 f.; TORNAY SCHALLER, Commentaire romand BV, Art. 141a Rz. 8 ff.

372 Im Anwendungsbereich der Grundrechte kommt überdies auch Art. 36 BV zum Tragen. Die Heranziehung von Art. 5 Abs. 1 BV als Grundlage für das Erfordernis einer genügenden Normstufe ist in der Lehre umstritten: Vgl. SCHINDLER, SG Komm. BV, Art. 5 Rz. 42 und BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 5 Rz. 9.

373 Einlässlich zum Wichtigkeitskriterium TSCHANNEN, SG Komm. BV, Art. 164 Rz. 6 ff.

374 Vgl. dazu etwa DUBEY, Commentaire romand BV, Art. 164 Rz. 22; TSCHANNEN, SG Komm. BV, Art. 164 Rz. 7; WYTTENBACH/WYSS, BSK-BV, Art. 164 Rz. 9.

375 Im Schrifttum wird teilweise davon ausgegangen, dass Art. 164 Abs. 1 BV von vornherein nur zur Anwendung kommen kann, soweit eine bestimmte Materie dem nationalen Gesetzgeber zur Regelung überlassen wurde: vgl. TSCHANNEN, SG Kommentar, Art. 164 Rz. 5. Auch wenn man dieser Ansicht folgt, ist davon auszugehen, dass äquivalente Anforderungen aufgrund des Legalitätsprinzips auch im völkerrechtlichen Bereich zum Tragen kommen.

376 BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 140 Rz. 18.

Da die Erhebung und der Austausch von Daten im Rahmen des Copernicus-Programms jedoch potentiell konkrete Implikationen für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger zeitigen kann, weist die Teilnahme am Programm mögliche Folgen auf, wie sie völkerrechtlichen Abkommen sonst eher selten eigen sind. Um ein hohes Mass an Transparenz und Sichtbarkeit zu gewährleisten und damit auch die vorgängige Information über Datenerhebung und -austausch gegenüber der Bevölkerung sicherzustellen, erscheint eine **formellgesetzliche Abstützung im Landesrecht jedenfalls wünschenswert** – wenn wohl auch nicht verfassungsrechtlich zwingend. Dieser Schluss drängt sich umso mehr auf, als das Programm im Grundsatz entwicklungsoffen ausgestaltet ist, in der Zukunft also noch zusätzliche Instrumente zur Datenerhebung implementiert werden könnten und die Verarbeitungsmöglichkeiten der generierten Daten verbessert und ausgeweitet werden dürften. Diese innerstaatliche Abstützung kann aber auch im Zuge einer datenschutzrechtlichen Verankerung des Programms erfolgen, bedarf also nicht zwingend einer separaten Grundlage.

3. Nutzung der Daten als Vollzugsmittel des Umweltrechts

a. Allgemeines

Die aus dem Copernicus-Programm entstammenden Daten lassen sich nicht nur für Zwecke der Umweltbeobachtung, der Infrastrukturplanung, der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, der Gewährleistung der menschlichen Sicherheit, des Tourismus, der Schifffahrt etc. heranziehen, sondern sie können auch für den **Vollzug des Umweltrechts** Verwendung finden.

Aus der Perspektive des **Legalitätsprinzips** stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob dieser Rückgriff erstens einer Grundlage im formellen oder bloss im materiellen Gesetz bedarf und zweitens in welcher Normdichte dieser auszugestalten ist. Diese Punkte sollen nachfolgend diskutiert werden.

Diesen Erwägungen ist vorauszuschicken, dass vorliegend weder die rechtliche Abstützung der generellen sachlichen Zuständigkeit in umweltrechtlichen Belangen, die dem Rückgriff zugrunde liegt, noch die Regelung der Vollzugsaufgabe als solche in Frage steht. Zur Beurteilung der einschlägigen umweltrechtlichen Kompetenz ist neben der verfassungsrechtlichen Grundlage insbesondere auf die jeweilige spezialgesetzliche Regelung abzustellen. So ergeben sich beispielsweise die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich des Gewässerschutzes aus dem Zusammenspiel zwischen der Verfassungsgrundlage gemäss Art. 76 Abs. 2 und 3 BV und den spezialgesetzlichen Regelungen im Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG)[377] und der zugehörigen Verordnung[378]. Die Vollzugsaufgabe als solche, namentlich die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Kantonen und Bund beim Vollzug, erfährt in Gesetz (Art. 45 ff. GSchG) und Verordnung (Art. 45 ff. GSchV) eine vergleichsweise detaillierte Regelung. Das Augenmerk der nachfolgenden Betrachtungen liegt aber lediglich auf der **Nutzung der Daten aus dem Copernicus-Programm** für den Vollzug von

377 Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20).

378 Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201).

Vorschriften mit umweltrechtlichem Bezug. Zu untersuchen ist demzufolge, ob und inwieweit die Verwendung der entsprechenden Umweltdaten durch die Verwaltung zwecks der Erfüllung ihrer umweltrechtlichen (Vollzugs-)Aufgaben einer rechtlichen Abstützung bedarf.

Zum Vollzug des Umweltrechts **Verwendung finden** können die hier in Frage stehenden Umweltdaten auf verschiedene Weise. Zunächst müssen sie entgegengenommen oder abgerufen und allenfalls gespeichert, klassifiziert und geordnet sowie gespeichert werden. Sodann sind die Daten für das eigentliche Monitoring, die Kontrolle und insgesamt den Vollzug der Vorschriften zu bearbeiten, wobei auch eine automatisierte Bearbeitung in Frage kommt. Schliesslich sind die Daten gegebenenfalls zu archivieren oder zu löschen und sie können an andere mit dem Vollzug des Umweltrechts betraute Behörden weitergegeben werden. Dabei wird es sich typischerweise um Verwaltungseinheiten der Kantone und gegebenenfalls der Gemeinden handeln, denkbar ist indessen auch die Bekanntgabe von Angaben – namentlich In-situ-Daten – an ausländische, am Copernicus-Programm beteiligte Behörden.

b. Normdichte

Eine Differenzierung entlang der hier prominent involvierten datenschutzrechtlichen Interessen ist zunächst im Hinblick auf die **Normdichte** angezeigt. Soweit Belange des Datenschutzes betroffen sind, gebieten das Legalitätsprinzip und das Ziel des Persönlichkeitsschutzes eine höhere Bestimmtheit der einschlägigen Vorschriften in Abhängigkeit namentlich von der Sensibilität der einschlägigen Daten und der Breite des Datenzugriffs.[379] Ausserhalb der datenschutzrechtlichen Erwägungen präsentiert sich das Dichteerfordernis in einem etwas anderen Licht. Dennoch muss auch in diesem Kontext sichergestellt werden, dass die Bürgerinnen und Bürger das Handeln der Verwaltung antizipieren und die Implikationen für ihr eigenes Verhalten vorhersehen und dieses danach ausrichten können. Folglich sind auch in diesem Kontext Rechtssätze von ausreichender Bestimmtheit erforderlich, um die geforderte **Transparenz und Vorhersehbarkeit des Verwaltungshandelns** sicherzustellen.

c. Normstufe

Im Hinblick auf das Erfordernis einer ausreichenden **Normstufe** sind auf Bundesebene die Vorgaben von Art. 5 sowie insbesondere jene von Art. 164 Abs. 1 BV von Bedeutung. Entscheidend ist, ob der Regelungsgegenstand als wichtig im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV zu qualifizieren ist. Dies ist für den Einbezug der Schweiz in das Copernicus-Programm insgesamt, wie oben ausgeführt, zu bejahen.

Überdies springt die Grundrechtsrelevanz in der Form der **Anliegen des Datenschutzes** ins Auge. Die Bearbeitung der hier implizierten Daten kann unter Umständen einen Eingriff in die Schutzgewährleistung gemäss Art. 13 Abs. 2 BV darstellen. Zudem besteht – soweit überhaupt Personendaten vorliegen – eine vergleichsweise breite Betroffenheit. Diese

379 Botschaft aDSG, BBl 1988 II 413, 467; vgl. dazu eingehend EPINEY/POSSE, Commentaire LPD, Art. 34 Rz. 35 ff. sowie MUND, Handkommentar DSG, Art. 34 Rz. 7.

ergibt sich erstens daraus, dass die Datenerhebung flächendeckend erfolgt und ein weitgespanntes Spektrum an Parametern umfasst. Abdeckung und Volumen der generierten und potentiell zum Vollzug herangezogenen Daten sind somit ausgesprochen umfangreich. Zweitens ist die Betroffenheit auch deshalb als hoch zu veranschlagen, weil die Bilddaten in vergleichsweise kurzen zeitlichen Abständen erhoben werden und somit eine dynamische Natur aufweisen, die es erlaubt, Veränderungen und Prozesse zu beobachten und zu kontrollieren. Diese Eigenschaften der verwendeten Daten rufen sowohl aus demokratischer wie auch aus rechtsstaatlicher Perspektive nach einer soliden rechtlichen Abstützung. Die diesbezüglichen Vorgaben sind aufgrund der detaillierten Umrahmung durch das Datenschutzgesetz bzw. – für die Daten juristischer Personen – das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Art. 34 ff. DSG; Art. 57*r* ff. RVOG), welche diesbezüglich eine Konkretisierung des Standards von Art. 5 Abs. 1, Art. 36 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 BV darstellen, vergleichsweise klar umrissen und greifbar. Erfüllt die Abstützung diesen spezialgesetzlich spezifizierten Standard,[380] so wird damit im Hinblick auf die datenschutzrechtlichen Interessen auch den Anforderungen des Verfassungsrechts **ausreichend Rechnung getragen**.

Sodann stellt sich die Frage, ob der Rückgriff auf die Daten aus dem Copernicus-Programm als solcher für den Vollzug des Umweltrechts auch abgesehen von den relevanten datenschutzrechtlichen Erwägungen und der Abstützung des Projektes insgesamt die Wichtigkeitsschwelle erreichen und demnach einer formellgesetzlichen Abstützung bedürfen könnte. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu bemerken, dass damit keinerlei neue Rechte und Pflichten begründet werden. Vielmehr dient die Datennutzung einzig und alleine dazu, die Einhaltung von vorbestehenden – und im Idealfall ausreichend rechtlich abgestützten – Vorgaben einfacher zu überprüfen und durchzusetzen. Hierzu aber reichen die für den Vollzug des Umweltrechts bereits bestehenden allgemeinen Vorschriften, namentlich Art. 36 ff. USG sowie die Ermächtigung zur Durchführung von Erhebungen über die Umweltbelastung gemäss Art. 44 USG[381] aus. Sodann bewirkt die Verwendung der Daten weder im Verhältnis zwischen den Bundesorganen noch im föderalen Gefüge eine eigentliche Kompetenzverschiebung – sie erfolgt im Rahmen der hergebrachten Aufgabenteilung. In diesem Sinne lässt sich die Verwendung der Umweltdaten als **Vorgang des schlichten Verwaltungshandelns** bzw. als blosse Modalität der Rechtsdurchsetzung ohne direkten Einfluss auf bestehende Rechtsverhältnisse qualifizieren.

Soweit die datenschutzrechtlichen Vorgaben nicht zur Anwendung gelangen bzw. keine weitergehende Abstützung verlangen, tut den Anforderungen des Legalitätsprinzips demzufolge auch eine rechtliche Verankerung auf **Verordnungsstufe** Genüge. Erstreckt sich die Regelung inhaltlich lediglich auf die eigentlichen Modalitäten der Nutzung oder auf die einschlägigen Datenformate etc., ist sogar eine blosse Grundlage in einer **Verwaltungsverordnung** als ausreichend zu betrachten.

---

380 Vgl. dazu im Einzelnen hinten S. 85 ff.

381 Siehe für die diesbezügliche völkerrechtliche Vorgabe auch Art. 5 Abs. 1 Aarhus-Konvention.

4. Datenschutzrechtliche Einbettung

a. Anwendbarkeit des Datenschutzgesetzes

Um den Schweizer Datenschutz an die europäische Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) anzupassen, wurde das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)[382] im Jahr 2023 einer Totalrevision unterzogen. Das DSG bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von natürlichen Personen, über die Personendaten bearbeitet werden (Art. 1 DSG). Die Vorschriften des DSG gelangen zur **Anwendung**, soweit die Bearbeitung von Personendaten natürlicher Personen entweder durch Privatpersonen oder durch Bundesorgane vorliegt (Art. 2 Abs. 1 DSG).

Das **Geodateninformationsgesetz** sieht die Anwendbarkeit des Datenschutzgesetzes auf sämtliche Geobasisdaten des Bundesrechts ausdrücklich vor (Art. 11 Abs. 1 GeoIG). Vorausgesetzt wird auch hier ihre Eigenschaft als Personendaten.[383] Diese Regelung soll bewirken, dass für sämtliche Geobasisdaten des Bundesrechts ein einheitlicher datenschutzrechtlicher Rahmen zur Anwendung kommt, unabhängig davon, ob sie von einer Behörde des Bundes, eines Kantons, einer Gemeinde oder einer im öffentlichen Auftrag handelnden Privatperson bearbeitet werden.[384] Während die ursprüngliche Vorschrift noch ausdrücklich auf die Anwendbarkeit der Regeln des DSG zur Datenbearbeitung durch die Bundesbehörden verwies,[385] enthält die geltende Fassung einen pauschalen Verweis auf das DSG. Es ist jedoch auch weiterhin davon auszugehen, dass es die Vorschriften zur behördlichen Datenbearbeitung sind, die auch auf die Datenbearbeitung durch Behörden der Kantone und der Gemeinden Anwendung finden. Ausgenommen werden spezifische Regeln des Bundesrats zum Datenschutz bei der Nutzung und Weitergabe der Daten durch Nutzerinnen und Nutzer (Art. 12 Abs. 2 Bst. c GeoIG), zur Gewährung des Zugangs und zum Austausch von Geobasisdaten des Bundesrechts zwischen Behörden (Art. 14 Abs. 1 und 2 GeoIG) sowie zur öffentlichen Auflage im Zuge der kantonalen Genehmigung von amtlichen Vermessungen (Art. 32 Abs. 2 Bst. d GeoIG).

b. Vorliegen von Personendaten

Die Anwendbarkeit der Vorschriften des DSG setzt demnach – auch im Bereich des Geoinformationsrechts – das Vorliegen von Personendaten voraus. Als Personendaten gelten alle Angaben, die sich **auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen** (Art. 5 Bst. a DSG), wobei der Bezug folglich entweder direkt oder indirekt ausfallen kann. Ein direkter Bezug liegt vor, wenn der Inhalt der Information sich unmittelbar auf eine Person bezieht, wie etwa im Fall von Angaben zu einem Bankkonto, den Resultaten einer medizinischen Untersuchung oder bei einem Personaldossier.[386] Von einer indirekten Bezug-

382 SR 235.1.
383 Botschaft DSG, BBl 2017 6941, 7135.
384 Botschaft DSG, BBl 2017, 7135 unter Verweis auf Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7852.
385 aArt. 11 GeoIG in der Fassung vom 5. Oktober 2007.
386 MEIER/TSCHUMY, Commentaire LPD, Art. 5 Rz. 22; Botschaft DSG, BBl 2017 6941, 7019.

nahme ist auszugehen, wenn die betroffene Person beispielsweise durch zusätzliche Informationen, aufgrund der Umstände oder des Kontexts identifiziert werden kann.[387] Ein entsprechender indirekter Bezug kann sich beispielsweise aufgrund einer Identifikationsnummer, gestützt auf Standortdaten oder durch spezifische Angaben zu bestimmten Eigenschaften der betroffenen Person ergeben.[388] Dabei kann ein einzelnes Element die Bestimmbarkeit zur Folge haben (AHV-Nummer, Telefonnummer, amtliche Funktion etc.) oder aber sie ergibt sich aus einer Kombination unterschiedlicher Angaben.[389] Dagegen reicht es für die Bestimmbarkeit nicht aus, dass eine rein theoretische Möglichkeit zur Identifizierung besteht.[390] Von Personendaten abzugrenzen sind sogenannte Sachdaten, die weder direkt noch indirekt einen Personenbezug aufweisen. Unter diese – von den Vorgaben des DSG grundsätzlich nicht erfasste – Kategorie von Daten fallen etwa Informationen über die Masse oder die Beschaffenheit von Gegenständen, meteorologische Messwerte oder Kurse an den Finanzmärkten.[391] Dass auch Sachdaten von einer Person erhoben und bearbeitet wurden, vermag hieran nichts zu ändern.[392]

Als Unterkategorie von Personendaten bestimmt der Gesetzgeber die sogenannten **besonders schützenswerten Personendaten** (Art. 5 Bst. c DSG). Deren Varianten werden im Gesetz ausdrücklich und abschliessend aufgezählt; unter anderen handelt es sich um Daten zu religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten, um Daten über Gesundheit, die Intimsphäre oder die Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie oder um Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen. Für besonders schützenswerte Personendaten statuiert der Gesetzgeber teilweise erhöhte Anforderungen an die Datenbearbeitung und errichtet damit ein gesteigertes Schutzniveau, mit dem Zweck, dem engen Bezug dieser Angaben zur Persönlichkeit der betroffenen Person Rechnung zu tragen.

Bei **Umweltdaten**, einschliesslich Umweltbilddaten, handelt es sich teilweise um blosse Sachdaten, nicht um Personendaten. So sind zum Beispiel Angaben zur Landbedeckung, zur Oberflächentemperatur oder zur Schnee- und Eisbedeckung (Landüberwachung), zum Salzgehalt oder zur Wellenhöhe (Meeresumwelt), aber auch zur Luftqualität (Atmosphäre) oder zu Klimaindikatoren (Klimawandel)[393] jedenfalls im Grundsatz als Sachdaten zu qualifizieren. Beziehen sich die Angaben jedoch auf eine bestimmte oder bestimmbare Person, so handelt es sich um personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzrechts.[394] Eindeutig ist etwa das Beispiel der Grundbuchdaten, welche den Geobasisdaten zuzuordnen sind und gleichzeitig konkrete Personen identifizieren.[395] Des Weiteren kann sich ein solcher Bezug auch

---

387 Botschaft DSG, BBl 2017 6941, 7019 sowie bereits Botschaft aDSG, BBl 1988 II 413, 444.

388 Botschaft DSG, BBl 2017 6941, 7019; vgl. auch MEIER/TSCHUMY, Commentaire LPD, Art. 5 Rz. 22; BLECHTA/DAL MOLIN/WESIAK-SCHMIDT, BSK DSG/BGÖ, Art. 5 Rz. 22.

389 MEIER/TSCHUMY, Commentaire LPD, Art. 5 Rz. 23.

390 Botschaft DSG, BBl 2017 6941, 7019 mit ausdrücklichem Verweis auf Botschaft aDSG, BBl 1988 II 413, 444. Vgl. auch MEIER/TSCHUMY, Commentaire LPD, Art. 5 Rz. 23 oder BLECHTA/DAL MOLIN/WESIAK-SCHMIDT, BSK DSG/BGÖ, Art. 5 Rz. 28.

391 BLECHTA/DAL MOLIN/WESIAK-SCHMIDT, BSK DSG/BGÖ, Art. 5 Rz. 23.

392 Möglich ist aber eine «Verschachtelung», indem etwa die Information über die Erarbeitung von Sachdaten durch eine bestimmte oder bestimmbare Person wiederum ein Personendatum darstellt: BLECHTA/DAL MOLIN/WESIAK-SCHMIDT, BSK DSG/BGÖ, Art. 5 Rz. 23.

393 Zu den unterschiedlichen Produktportfolios der Copernicus-Kerndienste siehe vorne, S. 22 sowie HOFFMANN/SCHULTZ-LIECKFELD, S. 248.

394 HUBER, S. 7851 f.

395 HUSER, S. 155; vgl. dazu auch Botschaft DSG, BBl 2017 6941, 7135.

bei Umweltbild-, Umweltmessdaten oder anderen Geoinformationen ergeben. Diesbezüglich wird viel von der Auflösung der Informationen bzw. Bilder abhängen, da diese entscheidend ist für die Zuordenbarkeit der Angaben zu einzelnen Personen.[396] Der eigentliche Personenbezug ergibt sich sodann namentlich aufgrund des Eigentums an abgebildeten Grundstücken.[397] Denkbar ist ein Bezug überdies auch aufgrund eines anderweitigen Nexus einer Person zu einem Grundstück, beispielweise aufgrund eines Miet- oder Pachtverhältnisses oder anderer vertraglicher Bindungen.[398] In solchen Fällen lässt sich die betroffene Person etwa anhand des einschlägigen Grundbucheintrags oder der vertraglichen Vereinbarung bestimmen und ein entsprechender Personenbezug herstellen. Auch in diesem Kontext gilt, dass die Bestimmbarkeit relativer Natur ist.[399] Sie hängt namentlich vom Inhaber der Information, dessen subjektivem Interesse und den verfügbaren Mitteln und Zusatzinformationen ab. Dabei führt die fortschreitende technische Entwicklung dazu, dass die Kombinationen von Daten und somit die Identifizierung von betroffenen Personen stets einfacher werden und folglich vormalige Sachdaten sukzessive den Personendaten zuzuordnen sind.[400]

c. Besonders schützenswerte Personendaten

Wenn Umweltdaten aus dem Copernicus-Programm demzufolge unter bestimmten Umständen und für bestimmte Dateninhaber durchaus als Personendaten gemäss DSG zu qualifizieren sind, so ist eine Einordnung als besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Art. 5 Bst. c DSG weniger naheliegend. Abgesehen von der grundsätzlichen Frage, ob und inwieweit Bilder von Personen überhaupt als besonders sensible Personendaten zu betrachten sind,[401] gilt dies insbesondere aufgrund der weiterhin kaum bestehenden **Erkennbarkeit von Einzelpersonen** auf den Umweltbilddaten. Folglich lässt sich gestützt auf diese Daten eine Verknüpfung beispielsweise zur Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse oder Ethnie, zum Gesundheitszustand oder zu politischen Ansichten kaum herstellen. Soweit eine solche Bezugnahme etwa unter der Heranziehung von Grundbucheinträgen oder anderweitigen zusätzlichen Informationen dennoch möglich ist – vorstellbar ist zum Beispiel die Bestimmung der Eigentümerin oder der Eigentümers einer Liegenschaft, die aufgrund einer Satellitenaufnahme als Moschee zu erkennen ist –, so wäre die Erlangung dieser Informationen oftmals auch unabhängig von den einschlägigen Umweltdaten durch Rückgriff auf bestehende – und in ihrer Qualität wohl oftmals geeignetere – Satelliten- oder Luftbildaufnahmen möglich. Die Zugänglichmachung eines weiteren Fundus an Umweltbilddaten vermag hier nur begrenzt zusätzliche Informationen beizutragen. Soweit die Daten jedoch für die Durchsetzung des Umweltrechts bzw. des Umweltstrafrechts herangezogen werden, ist

396 Für Geoinformationen wird gemäss einer Weisung der bundesdeutschen Behörden davon ausgegangen, dass im Grundsatz keine Personendaten vorliegen, wenn Karten einen Massstab von grösser als 1:5'000 aufweisen, Satelliten- oder Luftbildinformationen eine Bodenauflösung von 20 cm oder grösser pro Bildpunkt beinhalten, Rasterkarten Gitterzellen von über einem Hektar zeigen oder Daten auf vier Haushalte aggregiert werden: Interministerieller Ausschuss für Geoinformationswesen (IMAGI), Datenschutz bei Geodaten und -diensten, S. 11 ff. Vgl. dazu auch DAMM, S. 353 f. Solche starren Schwellen sind jedoch für die Eruierung eines Personenbezugs kaum zweckmässig, da vieles von den Gegebenheiten des Einzelfalles abhängt und überdies die technischen Möglichkeiten insgesamt im Auge zu behalten sind.

397 BLECHTA/DAL MOLIN/WESIAK-SCHMIDT, BSK DSG/BGÖ, Art. 5 Rz. 22.

398 Etwa einer Bewirtschaftungspflicht eines landwirtschaftlichen Grundstücks im Eigentum eines Dritten.

399 Dazu statt vieler MEIER/TSCHUMY, Commentaire LPD, Art. 5 Rz. 25; RUDIN, Handkommentar DSG, Art. 5 Rz. 12 oder MEIER/TSCHUMY, Commentaire LPD, Art. 5 Rz. 28 ff.

400 HUSER, S. 155.

401 Im Sinne einer nuancierenden, auf den Kontext von Bildaufnahmen abstellenden Betrachtung etwa MEIER/TSCHUMY, Commentaire LPD, Art. 5 Rz. 52 oder BLECHTA/DAL MOLIN/WESIAK-SCHMIDT, BSK DSG/BGÖ, Art. 5 Rz. 58.

nicht auszuschliessen, dass in diesem Rahmen z.B. auch Personendaten über administrative und strafrechtliche Sanktionen und somit besonders schützenswerte Personendaten vorliegen. Für den Moment dürften sich die Copernicus-Daten selbst aber höchstens in **Ausnahmefällen** der Kategorie besonders schützenswerter Daten zuordnen lassen.

Auch in diesem Zusammenhang erscheint es indessen in keiner Weise ausgeschlossen, dass die **Weiterentwicklung** des Copernicus-Programmes und der damit einhergehende Ausbau des verfügbaren Spektrums an Umweltdaten sowie generell die im Zuge des technologischen Fortschritts zunehmenden Möglichkeiten der Datenbearbeitung mittelfristig zur Folge haben, dass einem grösseren Anteil der Copernicus-Daten die Qualität als besonders schützenswerte Personendaten zugestanden werden muss. Soweit dies inskünftig – oder bereits heute – der Fall sein sollte, gelangen die qualifizierten gesetzlichen Anforderungen zur Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten zur Anwendung, die das DSG vorsieht.[402]

d. Bearbeitung von Personendaten

Das DSG regelt die Bearbeitung von Personendaten durch Private sowie durch Bundesorgane (Art. 2 Abs. 1 DSG). Als Bearbeiten qualifiziert das Gesetz «jede[n] Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Speichern, Aufbewahren, Verwenden, Verändern, Bekanntgeben, Archivieren, Löschen oder Vernichten von Daten» (Art. 5 Bst. d DSG). Unter diesen ausgesprochen **weitgefassten Bearbeitungsbegriff**[403] fällt demnach auch die vorliegend interessierende Verwendung von Umweltbeobachtungsdaten durch die Behörden sowie deren Bekanntgabe an Privatpersonen, ebenso wie die nachfolgende Datennutzung durch die Empfänger. Folglich ist auch diese Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Datenschutzgesetzes erfüllt.

e. Datenschutzrechtliche Grundsätze

Da somit die Voraussetzungen für die Anwendung des Datenschutzgesetzes für den Umgang mit Personendaten aus dem Copernicus-Programm im Grundsatz vorliegen, sind auch die **datenschutzrechtlichen Grundsätze** zu beachten. Demzufolge hat die Bearbeitung von Personendaten rechtmässig zu erfolgen (Art. 6 Abs. 1 DSG), die Grundsätze von Treu und Glauben sowie der Verhältnismässigkeit sind einzuhalten (Art. 6 Abs. 2 DSG), es gilt das Zweckbindungsprinzip umzusetzen (Art. 6 Abs. 3 DSG) und es ist dem Grundsatz der Datenrichtigkeit Nachachtung zu verschaffen (Art. 6 Abs. 5 DSG). Überdies findet das Prinzip der Transparenz und jenes der Datensicherheit Ausdruck im Datenschutzgesetz (Art. 6 Abs. 3 bzw. Art. 8 DSG). Gemeinsam bilden diese Grundsätze «das ethische und rechtspolitische Fundament des Datenschutzes».[404] Während im Falle der Datenbearbeitung durch private Personen die Nichteinhaltung der Grundsätze eine Persönlichkeitsverletzung darstellt, die jedoch einer Rechtfertigung zugänglich ist, sind im Rahmen der behördlichen Datenbearbeitung Abweichungen von diesen Grundprinzipien generell unzulässig. Sie sind demzufolge auch im Hinblick auf den Umgang mit den Daten aus dem Copernicus-Programm einzuhalten.

---

402 Mit einem Überblick RUDIN, Handkommentar DSG, Art. 5 Rz. 24 oder MEIER/TSCHUMY, Commentaire LPD, Art. 5 Rz. 53.

403 Dazu mit weiteren Hinweisen etwa MEIER/TSCHUMY, Commentaire LPD, Art. 5 Rz. 74.

404 Botschaft aDSG, BBl 1988 II 413, 459.

f. Gesetzliche Abstützung

i. Allgemeines

Wie sein Vorgängererlass setzt auch das geltende Datenschutzgesetz für die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesorgane eine **gesetzliche Grundlage** voraus (Art. 34 Abs. 1 DSG). Gemeint ist eine Abstützung der Tätigkeit auf einen Rechtssatz. Für bestimmte Bearbeitungen fordert das Gesetz eine Grundlage im formellen Gesetz (Abs. 2), sieht aber im nächsten Atemzug Ausnahmenkonstellationen vor, in denen ein Gesetz im materiellen Sinne genügt (Abs. 3) und statuiert überdies Ausnahmen vom Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Abs. 4). Hiermit wiederholt und konkretisiert das Datenschutzgesetz die Vorgaben des Legalitätsprinzips gemäss Art. 5 und Art. 36 BV sowie Art. 8 EMRK.[405] Gemäss dem Prinzip der Spezialermächtigung ist die erforderliche gesetzliche Grundlage in den entsprechenden Sacherlassen vorzusehen. Sie ergibt sich demnach in aller Regel nicht aus dem Datenschutzgesetz selbst.[406] Für den Umgang mit Daten juristischer Personen sieht Art. 57*r* Abs. 1 RVOG jedoch in genereller Art und Weise vor, dass Daten juristischer Personen, einschliesslich besonders schützenswerter Daten, durch Bundesorgane bearbeitet werden dürfen, sofern dies zur Erfüllung einer formellgesetzlich festgeschriebenen Aufgabe ausdrücklich erforderlich ist.

Vorliegend bedeuten diese Vorgaben in Bezug auf Daten von natürlichen Personen, dass die im Rahmen des Umgangs mit den Umweltdaten aus dem Copernicus-Programm zum Teil gegebene Bearbeitung von Personendaten auf eine gesetzliche Grundlage abzustützen ist. Erforderlich ist demzufolge jedenfalls eine generell-abstrakte Regelung – ein **Rechtssatz**.

ii. Normdichte

Im Hinblick auf die **Normdichte** sind die konkreten Anforderungen letztlich für den Einzelfall zu formulieren. Dabei gilt es namentlich, dem Risikopotential der Datenverarbeitung, der Grösse des Kreises der zugriffsberechtigten Personen, der Sensibilität der betroffenen Angaben und der Schwere des drohenden Grundrechtseingriffs Rechnung zu tragen.[407] Generell wird im Sinne einer Mindestanforderung verlangt, dass jedenfalls der Bearbeitungszweck, die beteiligten Behörden, die Aufbewahrung und die Löschung der Daten sowie der Umfang und die Arten der Bearbeitung in den Grundzügen einer Regelung zuzuführen sind.[408] Gemäss dem heutigen Verständnis der datenschutzrechtlichen Anforderungen reicht dabei eine bloss mittelbare gesetzliche Grundlage, die darin besteht, dass die Daten-

---

405 Vgl. dazu statt vieler EPINEY/POSSE, Commentaire LPD, Art. 34 Rz. 3, 5 und 27 ff. sowie auch Botschaft DSG, BBl 2017 6941, 7079 ff. und Bundesamt für Justiz, Totalrevision DSG Bundesbehörden, S. 5 ff.

406 Bundesamt für Justiz, Totalrevision DSG Bundesbehörden, S. 5; EPINEY/POSSE, Commentaire LPD, Art. 34 Rz. 32; BGE 142 II 268, E. 6.4.1 (noch zu Art. 17 ff. aDSG).

407 Botschaft aDSG, BBl 1988 II 413, 467; für weitere Hinweisen vgl. MUND, Handkommentar DSG, Art. 34 Rz. 7 und EPINEY/POSSE, Commentaire LPD, Art. 34 Rz. 37.

408 Vgl. dazu unter anderem MUND, Handkommentar DSG, Art. 34 Rz. 9 und EPINEY/POSSE, Commentaire LPD, Art. 34 Rz. 41.

bearbeitung einen sachlichen Zusammenhang zu einer bundesgesetzlich fixierten Aufgabennorm aufweist, im Grundsatz nicht aus.[409] Erforderlich ist vielmehr eine unmittelbare gesetzliche Grundlage, das heisst eine spezifische und ausdrückliche Basis für die Datenbearbeitung im materiellen oder formellen Gesetz.

Zusätzliche und spezifische Anforderungen an die Normdichte sieht das Datenschutzgesetz im Hinblick auf die **Bekanntgabe von Personendaten** vor (Art. 36 DSG). Eine analoge Vorgabe in Bezug auf Daten juristischer Personen ist Art. 57*s* RVOG zu entnehmen. Im vorliegenden Kontext beschlägt die Bekanntgabe einerseits die Weitergabe bzw. Veröffentlichung von europäischen und schweizerischen Umweltdaten aus dem Copernicus-Programm an Privatpersonen oder Behörden, andererseits aber auch die Weitergabe etwa von In-situ-Daten aus der Schweiz an das Copernicus-Programm. Zur Abstützung der Bekanntgabe fordert das Gesetz zunächst eine eigenständige Grundlage im formellen oder materiellen Gesetz. Die Vorschrift muss die Kompetenz zur Datenbekanntgabe ausdrücklich beinhalten.[410] Für die Bekanntgabe von Personendaten über Internet ist die Veröffentlichung in den Rechtsgrundlagen vorzusehen (Art. 36 Abs. 5 DSG bzw. Art. 57*s* Abs. 5 RVOG).[411] Aufgrund des Umfangs der zur Verfügung gestellten Daten und der unbestimmten Dauer der Veröffentlichung sollte diese Grundlage die Befugnis einer Internetpublikation explizit vorsehen.[412] Dabei sind die Behörden an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden. Überdies muss ein öffentliches Interesse vorliegen; ist dies nicht (mehr) der Fall, sind die Daten zu löschen.

Für den Regelungskontext der **Copernicus-Daten** ergibt sich aus diesen bundesgesetzlichen Vorgaben, dass trotz des offenen Kreises der Informationsempfänger aufgrund der in der Regel wohl eher wenig sensiblen Daten, des gegenwärtig eher geringen Risikopotentials der Informationen und der als vergleichsweise überschaubar zu taxierenden Gefahr für die Grundrechte im Grundsatz auch eine eher knapp gefasste gesetzliche Grundlage ausreicht. Jedenfalls erforderlich ist eine normative Einrahmung von Bearbeitungszweck, involvierten Behörden, zeitlich offener Aufbewahrung der Daten sowie der geplanten Bearbeitungstätigkeiten. Dabei ist insbesondere ausdrücklich auf die öffentliche Bekanntgabe der Daten im Internet hinzuweisen.

iii. Normstufe

Bezüglich der erforderlichen **Normstufe** fordert das Gesetz eine formellgesetzliche Grundlage bei Profiling, schweren Grundrechtseingriffen und der Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten (Art. 34 Abs. 2 DSG). Hierzu lassen sich folgende Erwägungen anstellen und Schlüsse ziehen: Betreffend Profiling[413] (Art. 34 Abs. 2 Bst. b DSG) dürfte es oftmals an der Bewertung persönlicher Aspekte der betroffenen Person oder an der automati-

409 In diesem Sinne wohl noch BBl 1988 II 413, 467; vgl. auch MUND, Handkommentar DSG, Art. 34 Rz. 10.

410 MUND, Handkommentar DSG, Art. 36 Rz. 9.

411 Dazu einlässlich EPINEY, Commentaire LPD, Art. 36 Rz. 38 ff. und EHRENSPERGER, BSK DSG/BGÖ, Art. 36 Rz. 52 ff.

412 EPINEY, Commentaire LPD, Art. 36 Rz. 47.

413 Hierbei handelt es sich gemäss der Legaldefinition von Art. 5 Bst. f DSG um «jede Art der automatisierten Bearbeitung von Personendaten, die darin besteht, dass diese Daten verwendet werden, um bestimmte persönliche Aspekte, die sich auf eine natürliche Person beziehen, zu bewerten, insbesondere um Aspekte bezüglich Arbeitsleistung, wirtschaftlicher Lage, Gesundheit, persönlicher Vorlieben, Interessen, Zuverlässigkeit, Verhalten, Aufenthaltsort oder Ortswechsel dieser natürlichen Person zu analysieren oder vorherzusagen».

sierten Bearbeitung mangeln. Ebenso wenig führt die hier in Frage stehende Datenbearbeitung in den gegenwärtig ersichtlichen Konstellationen zu einem schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person (Art. 34 Abs. 2 Bst. c DSG), zu diffus sind die zur Verfügung stehenden Daten und zu weit entfernt sind sie von persönlichkeitsnahen Aspekten. Schliesslicht steht regelmässig auch keine Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten in Frage (Art. 34 Abs. 2 Bst. a DSG).[414] Prima facie erscheint namentlich für die Erhebung, Speicherung, Anpassung und spätere Löschung der vorliegend interessierenden Daten eine Grundlage im formellen Gesetz demnach nicht zwingend erforderlich.

Diese eng textbezogene und in ihrer Herleitung etwas fragmentierte Argumentation und Analyse vermag jedoch nicht gänzlich zu überzeugen. Vielmehr sind auf der einen Seite die gesamten Dimensionen des Copernicus-Programms einschliesslich ihrer aktuellen und möglichen künftigen Implikationen und auf der anderen die grundlegenden Werte und Ziele des Datenschutzgesetzes sowie die Anforderungen des Legalitätsprinzips in den Blick zu nehmen. Hierbei zeigt sich eine **umfassende, systematische und flächendeckende Datenerhebung** durch das Copernicus-Programm, die weltraum-, luft- und bodengestützt erfolgt, eine Vielzahl von Parametern erfasst und in relativ kurzen Zeitintervallen grosse Mengen an dynamischen Daten generiert. In der Summe zeigt sich damit die beträchtliche Tragweite der mit dem Programm verbundenen Erhebung und Bearbeitung von Daten. Die freie Zurverfügungstellung im Internet ermöglicht den einfachen Zugang, die Maschinenlesbarkeit die effiziente und schnelle elektronische Weiterverarbeitung der generierten Daten und die grundsätzlich unbefristete Aufbewahrung impliziert die Langfristigkeit des Projekts. Die freie Weiterverwendung der Daten beinhaltet überdies das Risiko, dass es in einzelnen Fällen oder Konstellationen durchaus zu Profiling, schwerwiegenden Grundrechtseingriffen oder der Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten kommen könnte. Aufgrund der schieren Dimensionen des Programms, der offenen Weiterentwicklung sowie dem möglichen Vorliegen von Situationen, die besonderen Schutz erfordern, ist demzufolge aus datenschutzrechtlicher Perspektive eine **formellgesetzliche Abstützung angezeigt**. Diese Wertung entspricht jener des Legalitätsprinzips, welches für die generelle Einbindung der Eidgenossenschaft in das Copernicus-Programm aufgrund der damit einhergehenden Implikationen bereits eine Grundlage im formellen Gesetz erfordert.[415]

5. Einpassung ins Geoinformationsrecht

a. Ausgangspunkt

Wie vorgängig dargelegt, finden sich mit den Informationspflichten des Umweltrechts, insbesondere aber dem zur Anbindung der Schweiz an das Copernicus-Programm erforderlichen Abkommen zwischen der Eidgenossenschaft und der Europäischen Union Bezugspunkte der Copernicus-Daten zum Bundesrecht. Folglich können die Daten, jedenfalls soweit sie sich auf die Schweiz beziehen und einen Raumbezug aufweisen, als Geobasisdaten des Bundesrechts im Sinne von Art. 2 Abs. 1 GeoIG qualifiziert werden. Wie bereits ausge-

414 Vgl. dazu gerade vorne S. 83 f.
415 Siehe vorne S. 77 f.

führt, erscheint diese Einbindung jedoch **nicht befriedigend**, unter anderem, da sie im nationalen Umweltrecht nicht sichtbar wird und die pauschale Zuordnung der feingliedrigen Struktur des schweizerischen Geoinformationsrechts nicht ausreichend Rechnung trägt.

b. Künftige Gestaltung der rechtlichen Bezugnahme

Vor diesem Hintergrund erscheint es wünschenswert, im Hinblick auf eine mögliche Teilnahme der Schweiz am Copernicus-Programm eine ausdrückliche bundesrechtliche Erfassung vorzusehen, um damit eine solide **rechtliche Bezugnahme** zu schaffen. Dieser Schritt empfiehlt sich auch aufgrund der sachlichen und thematischen Breite sowie des Umfangs der in diesem Rahmen verfügbaren Daten. Im Hinblick auf die Konsolidierung des bundesrechtlichen Bezugs sind unterschiedliche Regelungskonzepte denkbar, die in der Folge kurz dargestellt und gewürdigt werden sollen.

1. Denkbar ist zunächst die Verankerung einer umfassenden Regelung der Copernicus-Daten im **Geoinformationsgesetz oder/und der Geoinformationsverordnung**. Diese Herangehensweise scheint auf den ersten Blick selbstreferentiell, da das Geoinformationsrecht die von ihm selbst geforderte rechtliche Abstützung bieten würde. Dies stellt bei genauerer Betrachtung allerdings keinen Hinderungsgrund dar, wie insbesondere die Regelungen zur Landesvermessung[416] oder auch zum amtlichen Ortschaftenverzeichnis[417] oder dem amtlichen Verzeichnis der Strassen und Gebäudeadressen[418] nahelegen, die sich ebenfalls im Geoinformationsrecht befinden. Inhaltlich würde die Ansiedlung in diesem Bereich jedoch eine signifikante sachliche Ausweitung des Geoinformationsgesetzes und der Geoinformationsverordnung bedeuten, da die drei bestehenden thematischen Pfeiler des Gesetzes, die Landesvermessung, die amtliche Vermessung und die Harmonisierung und Koordination raumbezogener Informationen[419] durch einen weiteren Pfeiler ergänzt werden müssten. Diese sachliche Zuordnung scheint zwar insofern durchaus vertretbar, als Satellitenbilder als Grundlagen für Orthofotos den topografischen Informationen der Landesvermessung zugeordnet werden, welche im Geoinformationsgesetz (Art. 22 Abs. 2 Bst. c) sowie in der Verordnung über die Landesvermessung (Art. 7) geregelt sind.[420] Allerdings gehen die unter dem Copernicus-Programm verfügbaren Daten in Umfang und sachlicher Breite weit über topographische Informationen hinaus. Überdies erstrecken sich die Umweltinformationen aus dem Copernicus-Programm im Gegensatz zu den angesprochenen topographischen Informationen nicht nur auf die Schweiz, sondern umfassen weltweite Daten. Schliesslich und insbesondere weisen sie in der Summe mit der inhaltlichen Ausrichtung auf Umweltparameter einen anderen Schwerpunkt auf als die Landesvermessung oder die amtliche Vermessung.

2. Der sachlichen Zugehörigkeit folgend, bietet sich demzufolge eine Verankerung im Umweltrecht an. Diese Einrahmung lässt sich zunächst mittels einer generellen und umfassenden Vorschrift vornehmen. Aufgrund der Vielfältigkeit der Bezüge der Daten aus dem Copernicus-Programm zu unterschiedlichen Bereichen des Umweltrechts liegt dabei eine An-

416 Identifikatoren 33-53 Anhang 1 GeoIV, unter Bezugnahme auf die rechtliche Grundlage in Art. 22 ff. GeoIG.

417 Identifikator 181 Anhang 1 GeoIV, unter Bezugnahme auf die rechtliche Grundlage in Art. 24 Verordnung über die geografischen Namen.

418 Identifikatoren 196 und 197 Anhang 1 GeoIV, unter Bezugnahme auf die rechtliche Grundlage in Art. 26*a* und 26*c* Verordnung über die geografischen Namen.

419 Vgl. dazu Botschaft GeoIG, BBl 2006 7817, 7827 f.

420 Vgl. auch Identifikator 37 Anhang 1 GeoIV.

siedlung der Vorschrift im **Umweltschutzgesetz** nahe – idealerweise wohl im 1. Titel, 4. Kapitel zu Umweltinformationen oder/und im 3. Titel, 3. Abschnitt zu Besonderen Bestimmungen über den Vollzug. Dieses Vorgehen hätte den Vorteil, dass die Vorschrift die systematische Einordnung der Daten ins Umweltrecht unterstreicht und durch eine offene Gestaltung gewährleistet würde, dass auch künftige Ausweitungen des Datenspektrums erfasst werden. Zugleich liesse sich die Regelung mit einer datenschutzrechtlichen Grundlage sowie allenfalls einer Vorschrift zur Heranziehung der Daten zu Zwecken des Vollzugs des Umweltrechts verbinden. Die Situierung der Bestimmung im Umweltrecht hätte zur Folge, dass sich diese auf sämtliche Daten aus dem Copernicus-Programm beziehen würde, wogegen die geoinformationsrechtlich relevante Bezugnahme – entsprechend dem Geltungsbereich des Geoinformationsgesetzes –[421] lediglich jene Daten beschlagen würde, die einen räumlichen Bezug zur Schweiz aufweisen.

3. Um der feingliedrigen Erfassung der Datenquellen und ihrer rechtlichen Abstützung im geltenden Geoinformationsrecht vollständig Rechnung zu tragen, könnte schliesslich auch eine themenbezogene Zuordnung der unterschiedlichen Datenkategorien in den jeweils betroffenen Bereichen des **besonderen Umweltrechts** (Luftreinhaltung, Bodenschutz, Katastrophenschutz und Störfallvorsorge oder Klimaschutz etc.) sowie allenfalls des Geoinformationsrechts ins Auge gefasst werden. Der Bundesrechtsbezug würde sich demzufolge – explizit oder implizit – aus den jeweiligen Aufgaben ergeben, für welche die Copernicus-Daten herangezogen werden. Die rechtliche Abstützung würde je nach Aufgabe und eher auf Verordnungsebene erfolgen, wobei die darauf verweisenden Angaben in Anhang 1 GeoIV durch einen Hinweis auf das zu schliessende völkerrechtliche Abkommen zur Teilnahme am Copernicus-Programm ergänzt würden. Nachteil dieser Vorgehensweise ist ihre mangelnde Entwicklungsoffenheit dahingehend, dass bei Ausweitungen des Copernicus-Programmes und der Erschliessung zusätzlicher Datenkategorien jeweils Anpassungen vorgenommen werden müssen. Auch dieser künftige – und absehbare – Aktualisierungsbedarf entspricht jedoch dem System des gegenwärtigen Regelungsansatzes und stellt den Preis dar für den damit einhergehenden Mehrwert bezüglich Transparenz und Sichtbarkeit. Aus diesen Gründen ist es de lege ferenda durchaus naheliegend, der Systematik von Art. 2 Abs. 1 GeoIG i.V.m. Art. 1 Abs. 2 und Anhang 1 GeoIV zu folgen und eine bereichs- und aufgabenspezifische Zuordnung vorzunehmen.

Um dem Nachteil der mangelnden Entwicklungsoffenheit zu begegnen, wäre eine **Kombination** der oben in 2. und 3. skizzierten Ansätze ins Auge zu fassen. Damit würde ein tragfähiger genereller umweltrechtlicher Bezugspunkt für die Daten geschaffen, der auch als Auffangvorschrift dienen könnte für Daten, die nicht oder noch nicht spezialgesetzlich eingerahmt wurden. Gleichzeitig würde die punktuelle Schaffung von Bezugspunkten im besonderen Umweltrecht dem bisherigen Ansatz einer transparenten und aufgabenorientierten Zuordnung Nachachtung verschaffen.

[421] Art. 1 GeoIG; bei genauer Betrachtung dürften auch bestimmte Daten mit Bezug zum grenznahen Ausland Teil der erfassten Geodaten bilden, sind sie doch vom geltenden Recht teilweise ebenfalls erfasst: Art. 23 Abs. 2 GeoIG bezüglich Georeferenzdaten und Art. 28 Abs. 2 GeoIG bezüglich geologischer Daten.

VI. Use Cases

1. Auswertung von Satellitenbildern in Bezug auf die Ausbringung von Hofdünger auf gefrorene Böden

Ausgangslage: Anhang 2.6 Ziff. 3.2.1 Abs. 2 ChemRRV untersagt das Ausbringen flüssiger Dünger, «wenn der Boden wassergesättigt, gefroren, schneebedeckt oder ausgetrocknet ist».[422] Dieses Verbot soll verhindern, dass Gewässer durch Abschwemmung oder Auswaschung von Düngern beeinträchtigt werden (Art. 27 Abs. 1 GSchG). Nun liesse sich in Erwägung ziehen, die Einhaltung dieses Verbotes in der Landwirtschaft inskünftig durch Rückgriff auf das Bild- und Datenmaterial aus dem Copernicus-Programm zu kontrollieren. Diese Herangehensweise würde wohl eine stringentere und effizientere Kontrolle des Gesetzesvollzugs ermöglichen und damit zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften beitragen.

Summarische rechtliche Einschätzung:

Für den Vollzug der ChemRRV sind gemäss Art. 13 die Kantone zuständig, soweit nicht die punktuellen Bundeskompetenzen zum Tragen kommen oder anderweitige Zuständigkeitsregelungen bestehen. Greifen die kantonalen Vollzugsbehörden nun auf Daten aus dem Copernicus-Programm zurück, stellt sich die Frage, ob dies rechtlich – und insbesondere **datenschutzrechtlich** – zulässig ist.

Grundsätzlich gilt in diesem Zusammenhang, dass die Kantone aufgrund der ihnen zustehenden organisatorischen Autonomie sich selbst dann auf kantonales Datenschutzrecht abstützten, wenn sie Bundesrecht vollziehen.[423] Indessen gesteht der verfassungsrechtliche Rahmen dem Bund die Kompetenz zu, in den Bereichen, in denen die Kantone Bundesrecht vollziehen, spezialgesetzliche Datenschutzvorschriften zu erlassen.[424] Dabei ist die organisatorische Autonomie der Kantone zu beachten. Demzufolge können die einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts durchaus **als gesetzliche Grundlage für die Vollzugstätigkeiten der Kantone** herhalten, auch wenn diese insgesamt dem kantonalen Recht unterstehen. Im Weitern soll die vorliegende Prüfung jedoch dem Datenschutzrecht des Bundes folgen, in der Annahme, dass die kantonalen Vorschriften in diesem Bereich weitestgehend parallel angelegt sind.

Die Qualifikation der zu verwendenden Daten aus dem Copernicus-Programm als Personendaten ist aufgrund ihres personenbezogenen Zwecks offenkundig, jedenfalls soweit es sich um natürliche Personen handelt (andernfalls sind die Regeln von Art. 57*r* ff. RVOG zu berücksichtigen). Problemlos ist auch die Einordnung der Datenhandhabung als Bearbeitung im Sinne des Datenschutzrechts. Demnach finden die Vorschriften der kantonalen Datenschutzgesetze bzw. des DSG vorliegend regelmässig Anwendung. In diesen Konstellationen ist für die behördliche Bearbeitung gemäss Art. 34 Abs. 1 DSG eine gesetzliche Grundlage, d.h. ein Rechtssatz, erforderlich. Soweit weder besonders schützenswerte Personendaten noch eine Form des Profilings vorliegt und auch nicht von einem schwerwiegenden Grundrechtseingriff auszugehen ist, lässt sich die Bearbeitung auch auf ein **Gesetz im materiellen**

---

422 Praktisch eruieren lässt sich dies, wenn sich an mehreren Stellen ein spitzer Gegenstand wie ein Schraubenzieher nicht mehr in den Boden stossen lässt: Bundesamt für Umwelt, Düngung und Umwelt, S. 28; vgl. auch Bundesamt für Umwelt/Bundesamt für Landwirtschaft, Nährstoffe und Dünger, S. 19 f. und S. 42.

423 MÉTILLE/DI TRIA, Commentaire LPD, Art. 2 Rz. 40; RUDIN, Handkommentar DSG, Art. 2 Rz. 18 und Art. 5 Rz. 60.

424 Botschaft DSG, BBl 2017 6941, 7185; vgl. etwa DECHSLER, BSK DSG/BGÖ, Art. 2 Rz. 14.

Sinn, also eine Verordnung, abstützen (Art. 34 Abs. 2 DSG e contrario). Würde die Rechtsdurchsetzung aber auch die Bearbeitung von Personendaten über administrative und strafrechtliche Sanktionen in einem Masse voraussetzen, die über den geltenden Rechtsrahmen hinausgeht, so würden besonders schützenswerte Daten vorliegen. Folglich wäre eine formellgesetzliche Grundlage erforderlich.

Da sich die Tätigkeit der Behörden im Grundsatz darauf beschränkt, vorbestehende umweltrechtliche Pflichten durchzusetzen, erscheint eine über das Datenschutzrecht hinausgehende, generelle gesetzliche Grundlage für die Verwendung der Copernicus-Daten zum Gesetzesvollzug nicht erforderlich. Es dürfte sich jedoch anbieten, die Verwendung dieser Datengrundlage jedenfalls verwaltungsintern, etwa im Rahmen einer **Verwaltungsverordnung**, einzurahmen und zu regeln.

Allgemein vorausgesetzt wird zusätzlich natürlich einerseits eine völkerrechtliche Abstützung der Teilnahme am Copernicus-Programm sowie eine den Anforderungen des Legalitätsprinzips entsprechende (formell-)gesetzliche Basis als Grundlage für das gesamte Programm.

2. Auswertung von Satellitenbildern im Hinblick auf Entwaldung und Waldschädigung aufgrund von Konsum und Produktion in der EU bzw. der Schweiz

Ausgangslage: Gemäss der am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Anpassung des USG ist «[d]as erstmalige Inverkehrbringen von Holz und Holzerzeugnissen, die nicht in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Ursprungslandes über den Holzeinschlag und -handel gewonnen oder gehandelt worden sind», verboten (Art. 35*g* Abs. 1 USG). Überdies ist der Bundesrat befugt, «Anforderungen an das Inverkehrbringen von weiteren Rohstoffen und Produkten [zu] stellen oder deren Inverkehrbringen [zu] verbieten, wenn der Anbau, der Abbau oder die Herstellung die Umwelt erheblich belastet oder die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen erheblich gefährdet» (Art. 35*g* Abs. 3 USG), wobei diesbezüglich die einschlägigen internationalen Standards zu beachten sind. Nun stellt sich die Frage, ob zur Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften oder mit Blick auf allfällige künftige bundesrechtliche Vorgaben, analog zu jenen, welche die Europäische Union mit der Verordnung 2023/1115 (EU-Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten [EUDR]) kennt, inskünftig auf extraterritoriale Umweltinformationen aus dem Copernicus-Programm zurückgegriffen werden dürfte.

Summarische rechtliche Einschätzung:

Für den Vollzug von Art. 35*e*–35*h* USG ist gemäss Art. 41 Abs. 1 USG der **Bund** zuständig.

Wie bereits in Bezug auf die Durchsetzung der Vorschriften der ChemRRV stellt sich auch im Kontext der Durchsetzung von Art. 35*e* ff. USG die Frage, ob und inwieweit der Rückgriff auf die Daten aus dem Copernicus-Programm rechtlich und namentlich datenschutzrechtlich zulässig ist. Auch diesfalls dürfte die Qualifikation der heranzuziehenden Informationen aus dem Copernicus Programm als Personendaten oftmals zu bejahen sein, auch wenn in bestimmten Konstellationen lediglich Daten von juristischen Personen in Frage stehen und somit das in seinen Anforderungen reduzierte Regime von Art. 57*r* ff. RVOG zur Anwendung gelangt. Ein Bearbeitungsvorgang im Sinne des DSG jedenfalls ist offenkundig gegeben und

bei Vorliegen von Personendaten ist folglich der sachliche Geltungsbereich des DSG eröffnet. Da zudem Bundesbehörden tätig sind, ist auch der persönliche Geltungsbereich des Gesetzes betroffen.

Der springende Punkt ist auch in dieser Konstellation das Vorliegen einer **ausreichenden gesetzlichen Grundlage** für die behördliche Datenbearbeitung gemäss Art. 34 Abs. 1 DSG (bzw. Art. 57*r* RVOG in Bezug auf Daten juristischer Personen). Dabei präsentiert sich die Sachlage jedoch in einem etwas anderen Licht, da Art. 35*h* USG auf formellgesetzlicher Ebene bereits eine rechtliche Grundlage für die Datenbearbeitung bereithält. Gemäss dieser Vorschrift sind die zuständigen Behörden oder Dritte zur Bearbeitung von Personendaten einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten über administrative und strafrechtliche Sanktionen befugt (Abs. 1) und können entsprechende Daten auch ausländischen Behörden weitergeben (Abs. 2). Soweit demnach lediglich der Vollzug der Vorgaben von Art. 35*e* USG in Frage steht, ist die datenschutzrechtliche Grundlage des geltenden Rechts als ausreichend zu erachten. Dies gilt umso mehr, soweit lediglich Daten von juristischen Personen in Frage stehen. Diesfalls kommt die generelle Ermächtigung von Art. 57*r* Abs. 1 RVOG zum Tragen, wonach die entsprechenden Daten bearbeitet werden dürfen, soweit sie für die Erfüllung einer im formellen Gesetz umschriebenen Aufgabe erforderlich sind.

Würden die hier diskutierten materiellen Pflichten im Zuge der Übernahme unionsrechtlicher Vorschriften zusätzlich **ausgeweitet**, so könnte unter Umständen auf dieselbe gesetzliche Grundlage zurückgegriffen werden, sofern diese Vorgaben ebenfalls im 2. Abschnitt des 7. Kapitels des USG oder dem zugehörigen Verordnungsrecht situiert würden, bezieht sich doch Art. 35*h* USG ausdrücklich auf Kontroll- und Beaufsichtigungstätigkeiten «für den Vollzug dieses Abschnitts» des Gesetzes.

Demzufolge wäre die Heranziehung der Daten aus dem Copernicus-Programm zur Durchsetzung der Vorschriften von Art. 35*e* USG im Grundsatz als **datenschutzrechtlich zulässig** zu erachten. Vorausgesetzt würde jedoch auch in diesem Fall zusätzlich einerseits eine völkerrechtliche Abstützung der Assoziierung der Eidgenossenschaft am Copernicus-Programm sowie ein den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 BV genügendes gesetzliches Fundament für das Programm insgesamt.

VII. Zusammenfassende Beantwortung der Gutachterfragen

Wie reguliert die EU, evtl. auch einzelne Mitgliedstaaten, die Nutzung von Umweltdaten und Geoinformationen (z.B. Zugangsrechte, Qualitätssicherung, Kostentragung etc.)?

In der **Europäischen Union** fussen die Regelungen zum Copernicus Programm zunächst auf dem einschlägigen Weltraumrecht, namentlich der Verordnung 2021/696 und der delegierten Verordnung 1159/2013, welche die Grundzüge und die Finanzierung des Programms, dessen Umfang, die damit zusammenhängende Datenpolitik sowie die Zugangs- und Nutzungsmodalitäten regeln. Daneben und darüber hinaus finden sich im Unionsrecht eine Reihe weiter Rechtsregime, die den Informationszugang zum Gegenstand haben, angefangen bei der Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4) und der damit in engem Zusammenhang stehenden Aarhus-Konvention, der INSPIRE-Richtlinie (RL 2007/2) in Bezug auf Geoinformationen, der Open-Data-Richtlinie (RL 2019/1024) bis hin zum Data Governance Act (VO 2022/868), welche jeweils spezifische Zugangsvoraussetzungen, Einschränkungsmöglichkeiten, Gebührenregelungen und Nutzungsvorschriften kennen. Das Verhältnis zwischen

diesen unterschiedlichen Vorschriften wird dabei teilweise ausdrücklich geregelt, ist indessen im Resultat stets in Bezug auf die sich konkret stellende Frage im Einzelfall zu beantworten. Eine gewichtige Rahmenbedingung für den Informationszugang bildet die Einhaltung des Datenschutzrechts und dabei namentlich der Datenschutzgrundverordnung (VO 2016/697), die in den genannten Zugangsrechtsakten regelmässig vorbehalten wird. Der Informationszugang steht demzufolge stets unter der Voraussetzung der Einhaltung des datenschutzrechtlichen Rahmens.

In den untersuchten **Mitgliedstaaten** Deutschland, Österreich und den Niederlanden zeigt sich eine in ihren grossen Zügen parallel gestaltete Regelungslandschaft in Bezug auf Daten aus dem Copernicus-Programm. Diese Gleichläufigkeit ergibt sich aus der völkerrechtlichen (Aarhus-Konvention), insbesondere aber auch aus der unionsrechtlichen Prägung dieses Sachbereichs, die auch dazu führt, dass die Mitgliedstaaten eine ähnliche Schichtung der unterschiedlichen Zugangsregime kennen, wie sie auch in der Europäischen Union zu erkennen ist. Wie in der Europäischen Union – und massgeblich beeinflusst von der dortigen Rechtsentwicklung – ist auch in den untersuchten Mitgliedstaaten eine augenfällige Entwicklung in Richtung eines offeneren Datenzugangs, einer Verbesserung der Interoperabilität bzw. Maschinenlesbarkeit der Daten, eines kostenlosen Zugangs sowie der freien Weiterverwendung der Daten zu erkennen.

> *Welchen Regelungen untersteht die Nutzung von Umweltdaten und Geoinformationen in der Schweiz (insb. Datenschutz, Öffentlichkeitsgrundsatz, Umweltrecht)?*

Wie die Europäische Union und die untersuchten Mitgliedstaaten kennt auch die Schweiz ein umfassendes und **weitverzweigtes Informationszugangsrecht**, das sich über die vergangenen Jahre massgeblich entwickelt hat. Ausgangspunkt bildet die Informationspflicht des Bundesrats gemäss Art. 180 Abs. 2 BV und die gesetzliche Konkretisierung dieser Vorschrift in Art. 10 RVOG. Überlagert werden diese generellen Regeln von den Zugangsgewährungen nach dem BGÖ, den Vorschriften der Aarhus-Konvention und des allgemeinen (Art. 10*e* und 10*f* USG) sowie des besonderen Umweltrechts, den Vorschriften des Geoinformationsrechts (insb. Art. 10 ff. GeoIG) sowie nunmehr der Vorgaben des EMBAG. Diese Regime enthalten jeweils eigene, in der Tendenz jedoch inhaltlich zunehmend konvergierende, Regeln zu Zugangsvoraussetzungen, möglichen Einschränkungen oder zur Gebührenerhebung. Das Zusammenspiel zwischen diesen unterschiedlichen Regelwerken ist dabei im Einzelfall zu bestimmen.

> *Welche Unterschiede bestehen zwischen den europäischen und den schweizerischen Regelungen? Wie sind die unterschiedlichen Regelungsansätze zu bewerten?*

Insgesamt zeigen sich in der Europäischen Union und der Schweiz ähnliche Regelungsstrukturen im Hinblick auf das Informationszugangsrecht, was im Bereich des Umweltschutzrechts insbesondere auf die beidseits bestehende Bindung an die Aarhus-Konvention zurückzuführen ist. Aber auch mit Blick auf das Öffentlichkeitsprinzip, das Geoinformationsrecht oder nunmehr die Open Government Data Bestrebungen zeigt sich eine **weitgehende Parallelität**.

Der bedeutendste, offenkundige Unterschied besteht im Umstand, dass die Europäische Union über einen **eigenständigen und inhaltlich einigermassen detaillierten Regelungsrahmen des Weltraumrechts** verfügt. Dies führt dazu, dass der Zugang und die Handhabung von Daten aus dem Copernicus-Programm in vielen Konstellationen nicht über die allgemeinen Regeln des Umweltrechts, des Geoinformationsrechts, der Open-Data-Richtlinie oder des Data Governance Acts abgewickelt werden muss, sondern einem spezifischen Regime

untersteht. Mit Blick auf eine mögliche Assoziierung der Schweiz an das Copernicus-Programm ist für das hiesige Recht ein analoges Vorgehen zu empfehlen, womit ein spezifischer Rechtsrahmen geschaffen werden könnte.

In welcher Hinsicht besteht in der Schweiz gegebenenfalls Handlungsbedarf in der Rechtsetzung (Gesetzgeber; Verordnungsgeber)?

In Bezug auf einen Beitritt der Schweiz zum Copernicus-Programm ist zunächst der Abschluss eines bilateralen Abkommens mit der Europäischen Union erforderlich. Im nationalen Recht sollten folgende Aspekte auf Ebene des formellen Gesetzes geregelt werden:

- Die Anforderungen des Legalitätsprinzips sowie von Art. 164 Abs. 1 BV verlangen nach einer **generellen gesetzlichen Abstützung** der Einbindung der Schweiz in das Copernicus-Programm, auch um Existenz und Umfang des damit einhergehenden Datenaustausches transparent zu machen.
- Die **Zugangsregelung** zu den Daten lässt sich auch im bestehenden Gesetzesrahmen – namentlich über das Umwelt- und das Geoinformationsrecht – bewerkstelligen, weshalb eine spezifische Regelung nicht zwingend notwendig erscheint. Wünschenswert dürfte sie dennoch sein, nicht zuletzt, um Klarheit zu schaffen zum Zusammenspiel zwischen den unterschiedlichen potentiell anwendbaren Vorschriften.
- Aufgrund des Umfangs und der Tragweite der Datenerhebung und der potentiellen Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten sind **datenschutzrechtliche Vorschriften** vorzusehen.
- In Bezug auf die **Gebührenerhebung** liesse sich im Geoinformationsgesetz der Grundsatz der Kostenlosigkeit ausdrücklich verankern und das diesbezüglich bestehende Spannungsverhältnis zur Geoinformationsverordnung bereinigen.
- Sodann empfehlt es sich, auch die **Haftungsfrage** bzw. einen Haftungsausschluss auf Gesetzesebene ausdrücklich vorzusehen, nicht zuletzt aufgrund des Umstandes, dass die Schweiz nur begrenzt auf die Verfügbarkeit und die Qualität der im Copernicus-Programm angebotenen Daten einzuwirken vermag.
- Schliesslich verlangt die **Einbettung ins Geoinformationsrecht**, namentlich die Herstellung eines Bundesrechtsbezugs nach entsprechenden Vorschriften, die auch auf Verordnungsebene angesiedelt werden können, wünschenswerterweise aber durch eine generelle Vorschrift auf Gesetzesebene ergänzt werden.

Keine zusätzliche Regelung ist hingegen erforderlich im Hinblick auf die Verwendung der erhobenen Daten für die Durchsetzung des Umweltrechts, soweit den generellen Erfordernissen des Legalitätsprinzips sowie des Datenschutzes ausreichend Rechnung getragen wird.

Wie stellt sich die rechtliche Einrahmung in Bezug auf zwei spezifische Use Cases dar?
1. Auswertung von Satellitenbildern in Bezug auf Ausbringung von Hofdünger auf gefrorene Böden sowie

2. Auswertung von Satellitenbildern im Hinblick auf Entwaldung und Waldschädigung aufgrund von Konsum und Produktion in der EU bzw. der Schweiz

Die beiden Use Cases setzen zunächst allgemein eine völkerrechtliche Abstützung der Teilnahme der Eidgenossenschaft am Copernicus-Programm sowie eine den Anforderungen des Legalitätsprinzips entsprechende (formell-)gesetzliche Basis als Grundlage für das gesamte Programm voraus.

Da in den genannten Konstellationen aufgrund des personenbezogenen Zwecks der Verwendung der Daten überdies regelmässig die Bearbeitung von Personendaten in Frage steht, sind die entsprechenden Bestimmungen zu beachten, wobei im ersten Fall die kantonalen Datenschutzvorschriften und im zweiten jene des Bundesrechts einzuhalten sind. Überdies findet sich in der zweiten Konstellation mit Art. 35*h* USG bereits eine umfassende und tragfähige gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten unter Einschluss von besonders schützenswerten Personendaten, weshalb zusätzliche gesetzgeberische Vorkehrungen nicht erforderlich sein dürften. In der ersten Konstellation ist eine entsprechende Regelung hingegen auf materiellgesetzlicher oder formellgesetzlicher Ebene vorzusehen.