Geodateninfrastruktur-Südhessen – vom Projekt zur Institution

R. Seuß, Th. Roßmanith

Der Beitrag beschreibt die organisatorischen Rahmenbedingungen, die zum Aufbau einer Geodateninfrastruktur im kommunalen Umfeld notwendig sind. Es werden besonders die Organisationsform und deren Organe, die Inhalte einer Kooperationsvereinbarung und die Regelungen der Geschäftsordnung am Beispiel der Geodateninfrastruktur Südhessen vorgestellt.

1 Einführung

Der Aufbau von Geodateninfrastrukturen beeinflusst derzeit die Nutzung und Verfügbarkeit von Geodaten und wird diese grundlegend revolutionieren. Standen bisher abgeschottete GI-Systeme nebeneinander, so öffnen sie sich zunehmend zu einer vernetzten Welt. Diese Veränderungen stehen noch am Anfang und sind vielfach nur in Form von Pilotprojekten, Leuchtturmprojekten oder ersten Implementierungen erkennbar. Diskutiert werden Geodateninfrastrukturen aber bereits seit Mitte der 90er Jahre. Mit der Clinton Order 12906 „Coordinating geographic data acquisition and access: the national spatial data infrastructure“ aus dem Jahr 1994 wurde bereits die Vision der ungehinderten und frei kombinierbaren Nutzung der Geoinformation formuliert. Aber erst mit der Schaffung von technischen Rahmenbedingungen, vor allem getrieben durch das Open Geospatial Consortium (OGC), wurde der Weg für eine Realisierung bereitet. Hier spielt vor allem die Standardisierung der Daten und des Datenzugriffs die entscheidende Rolle. Durch die Spezifizierung von Diensten wie WMS (Web Map Service), WFS (Web Feature Service) u.v.a. werden die Voraussetzungen für den ungehinderten und kontrollierten Datenaustausch geschaffen.

Eine Geodateninfrastruktur (GDI) lässt sich von jedem aufbauen und betreiben, der Geodaten produziert oder vertreibt. Dies können sowohl die öffentliche Verwaltung, private Dienstleister, die Industrie oder auch der Bürger sein. Besonders der Bürger wird hierbei zukünftig einen erheblichen Beitrag leisten, indem er nicht nur als Konsument (Empfänger), sondern auch als Datenproduzent und Datenveredler (Sender) auftreten wird. Dies belegen Projekte wie Openstreetmap (http://www.openstreetmap.de/) oder der nutzergenerierte Inhalt in Google Earth in Form von Placemarks oder Bildern.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung unterscheidet man je nach Verwaltungsebene unterschiedliche Initiativen zum Aufbau einer GDI. Auf der europäischen Ebene harmonisiert und organisiert INSPIRE (Infrastructure for SPatial InfoRmation in Europe) das supranationale Geodatenmanagement. Auf der Ebene des Nationalstaates übernimmt diese Rolle die GDI-DE. In der nächsten Verwaltungsebene konzipieren und organisieren die einzelnen Bundesländer den Zugang und den Zugriff auf die Geodaten. Für Hessen übernimmt diese Rolle die GDI-Hessen. Unterhalb dieser Länderebene beginnt die Kleinteiligkeit der kommunalen Selbstverwaltung. Hier gibt es noch keine festgefügten Strukturen. Denkbar wären z.B. 301 GDI’s auf Landkreisebene oder ca. 12 300 kommunale GDI’s. Allerdings sind auch Zusammenschlüsse möglich, die die umfangreichen Aufgaben der Konzeption, des Aufbaus und des Betriebs einer GDI als eine Gemeinschaftsaufgabe begreifen und umsetzen. Im Folgenden soll solch eine Kooperation am Beispiel der GDI-Südhessen näher beschrieben werden. Der vorliegende Beitrag schließt sich an die Ausführungen von Roßmanith (2008) in der AVN 3/2008 an, der den Aufbau und die ersten Erfahrungen des Pilotprojektes beschrieben hat. Die Ausführungen widmen sich der Einbindung der politischen Entscheidungsträger, insbesondere dem organisatorischen Rahmen. Dabei werden die Organe der GDI-Südhessen beschrieben, die Kooperationsvereinbarung vorgestellt und die Geschäftsordnung näher erläutert.

2 Einbindung politischer Entscheidungsträger

Eine entscheidende Aufgabe zum Aufbau einer GDI, neben der fachlichen und technischen Umsetzung, ist die Einbindung und die Überzeugung der politischen Führungsspitze. Im Rahmen der GDI-Südhessen entschied man sich zur Durchführung einer eigenen Veranstaltung für die politischen Entscheidungsträger. Wesentliches Ziel dieser Veranstaltung war es, über die bisherige Projektarbeit zu informieren und einen Vorschlag vorzustellen, wie die GDI-Südhessen effektiv betrieben werden kann. In der zweistündigen Veranstaltung wurde vor der Führungsspitze der Projektpartner und vor Pressevertretern über den Nutzen von Geodateninfrastrukturen, die Konzeption der GDI-Südhessen und über die GDI-Südhessen aus Sicht der kommunalen Partner berichtet. Der Vortragsteil mündete in eine Empfehlung, wie das Projekt nach Ablauf der Projektphase in eine nachhaltige

Organisationsform überführt werden kann. In einer anschließenden moderierten Diskussion wurde das Thema ausführlich diskutiert. Mit zusätzlichem Informationsmaterial ausgestattet konnten die Projektteilnehmer die Entscheidung über eine weitere Beteiligung in ihren Institutionen weiter vorantreiben.

3 Organisationsform und Organe

An der Gründung der GDI-Südhessen beteiligen sich die Landkreise Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, der Odenwaldkreis, die Wissenschaftsstadt Darmstadt und die kreisfreie Stadt Offenbach, der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main und das Land Hessen. Die geografische Ausdehnung wird in Abbildung 1 dargestellt.

Der erste Schritt, um sich zu einer gemeinsamen Organisation zusammen schließen zu können, besteht für die Partner in der Wahl der richtigen Organisationsform. Hierzu bietet das Vertragsrecht unterschiedliche Varianten. In der Arbeitsgruppe *Organisations- und Rollenmodell* des Projektes GDI-Südhessen wurden als alternative Rechtsformen der Verein, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), der Zweckverband und der öffentlich-rechtliche Vertrag diskutiert. Jede dieser Rechtsformen bedingt gewisse Freiheiten aber auch Einschränkungen, die es gegeneinander abzuwägen galt.

Einig waren sich die Vertragspartner darüber, eine Rechtsform zu finden, die eine schnelle Gründung ermöglicht, viel Flexibilität enthält und alle wesentlichen Inhalte regelt. Die Wahl fiel schließlich auf einen *öffentlich-rechtlichen Vertrag* zur Gründung der „Arbeitsgemeinschaft Geodateninfrastruktur Südhessen“. Dies war möglich, da sich ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts an der Arbeitsgemeinschaft beteiligen.

Die Arbeitsgemeinschaft wird mit der Wirkung vom 1.1.2009 gegründet und besteht aus einem **Plenum** und einem **Lenkungsausschuss**. Der Lenkungsausschuss bedient sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer **Geschäftsstelle**.

4 Kooperationsvertrag

Nachdem die Festlegung der Rechtsform getroffen ist, ist der Vertragstext zu formulieren. Der Kooperationsvertrag zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft Geodateninfrastruktur Südhessen besteht aus einer Präambel, sechs Paragrafen und einer Beteiligungserklärung jedes Partners als Unterschriftenblatt.

Die Präambel beschreibt den Geist und die Zielsetzung des Vertrages und lautet:

Ziel einer Geodateninfrastruktur (GDI) ist es, den Austausch und die gemeinsame Nutzung von Geoinformationen zu optimieren. Durch die mittlerweile bestehenden Möglichkeiten des

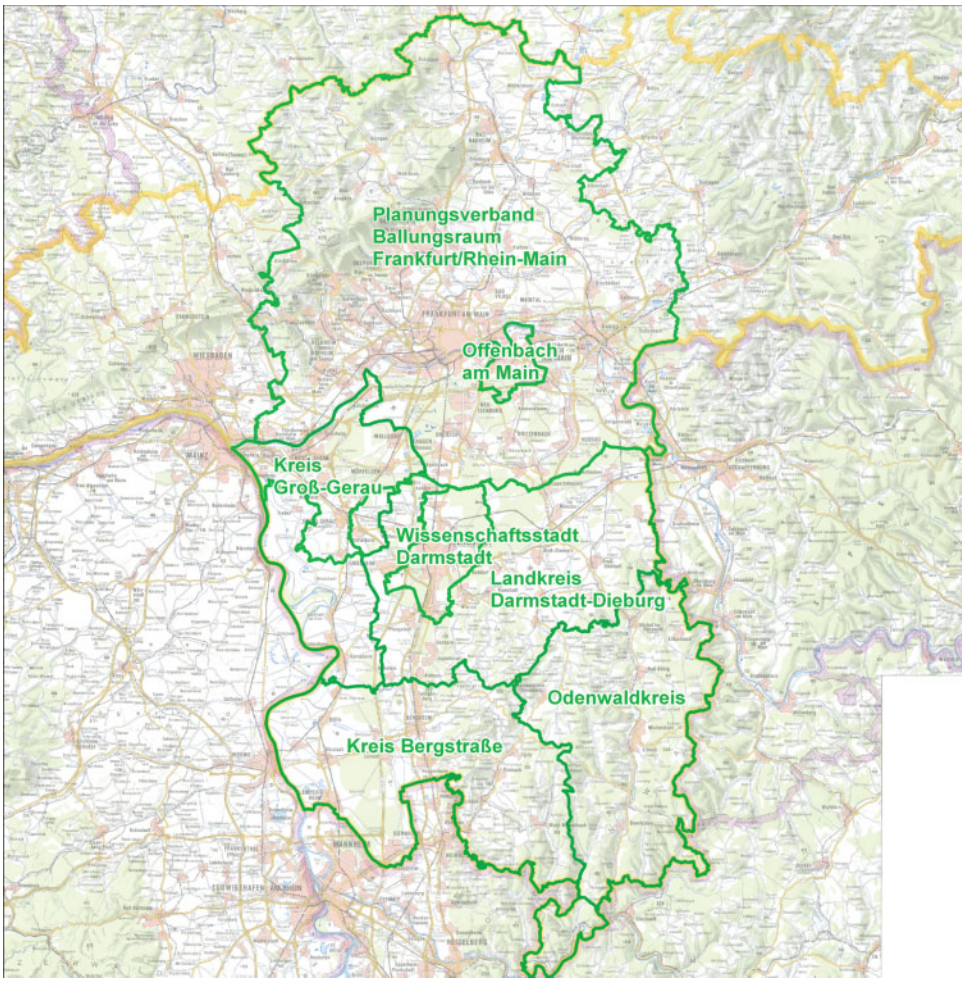

Abb. 1: Geographischer Bereich der GDI-Südhessen

internetbasierten Einsatzes von Daten, Diensten und Anwendungen ergeben sich vielfältige Chancen, das Wertschöpfungspotenzial der vorhandenen Daten sowohl innerhalb der eigenen Verwaltung aber auch über Verwaltungsgrenzen hinweg unter Verwendung von standardisierten Technologien einer GDI zu erhöhen.
Im Weiteren werden sich neue Anforderungen aus der Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) in Landesrecht ergeben. Hierdurch werden alle öffentlichen Stellen verpflichtet, die digital vorliegenden relevanten Daten „INSPIRE-konform" bereitzustellen.
Die Landkreise, (kreisfreie) Städte und Gemeinden sowie die Planungsverbände erheben, nutzen und pflegen eine Vielzahl an Geofachdaten im Rahmen der Erfüllung ihrer jeweiligen Fachaufgaben. Dabei verwenden sie als amtliche und gemeinsame Grundlage die Geobasisdaten der Hessischen Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation (HVBG).
Die HVBG ist neben der Bereitstellung der Geobasisdaten auch für den Aufbau, den Betrieb und die Weiterentwicklung von zentralen Komponenten der GDI-Hessen sowie der damit verbundene Beratung und Unterstützung innerhalb der hessischen Landesverwaltung zuständig.
Durch eine intensive Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene wird die Möglichkeit gesehen, die verteilt vorhandenen Kompetenzen zu bündeln und Synergieeffekte beim Aufbau einer regionalen GDI zu erreichen. Die Beteiligung der HVBG konzentriert sich unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung auf eine beratende und unterstützende Rolle.
Die Arbeitsgemeinschaft ist das Ergebnis eines seit 2005 laufenden Projektes, welches dazu diente, im kommunalen Bereich Kompetenzen aufzubauen, Erfahrungen in der Zusammenarbeit zu gewinnen und erste beispielhafte Realisierungen umzusetzen.
Die Kooperationspartner überführen jetzt die erfolgreiche Projektarbeit in dauerhafte Strukturen. Aus diesem Grund vereinbaren die Partner die gemeinsame Gründung der „Arbeitsgemeinschaft Geodateninfrastruktur Südhessen" nach Maßgabe der folgenden Abschnitte.

In Paragraf eins des Kooperationsvertrages wird die Arbeitsgemeinschaft eingesetzt und der Beitritt von weiteren Körperschaften des öffentlichen Rechts geregelt.
Paragraf zwei beschreibt die Aufgaben und Ziele der GDI-Südhessen. Hierbei wird das Ziel des Aufbaues einer regionalen GDI formuliert, die sich an den übergeordneten GDI-Initiativen – insbesondere an den Zielen der GDI-Hessen – orientiert. Um dies zu erreichen, sollen die Geodaten der Vertragsbeteiligten, unter Einhaltung der geltenden Normen und Standards, vernetzt und verfügbar gemacht werden. Als weitere wesentlichen Aufgaben werden durch die Arbeitsgemeinschaft die Vertragsbeteiligten auf die verpflichtende Bereitstellung einer „Nationalen Geodatenbasis", die sich auf die INSPIRE-Richtlinie und den daraus abgeleiteten gesetzlichen Verpflichtungen auf Bundes- und Landesebene gründet, vorbereitet. Der dritte Paragraf setzt die Gremien ein und regelt deren Aufgaben sowie deren Zusammenspiel. Oberstes Gremium der GDI-Südhessen ist das Plenum, in dem jedes Mitglied eine Stimme hat. Die Mitglieder des Plenums sind die jeweiligen Verwaltungsspitzen der Beteiligten (Landräte, Oberbürgermeister, Verbandsdirektoren) oder deren gesetzliche Vertreter. Einzige Ausnahme bilden die Mitglieder des Landes Hessen, die zwei Stimmen, mit dem Leiter des Amtes für Bodenmanagement Heppenheim und einem weiteren Vertreter der Hessischen Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation oder deren gesetzlichen Vertretern, besitzen. Das Plenum hat die gemeinsam berührenden Angelegenheiten des Vertrages zu beraten und hierüber empfehlend für die Teilnehmer zu beschließen. Das Plenum tagt mindestens einmal jährlich und fasst seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit.
Aus dem Plenum heraus wird der Lenkungsausschuss gewählt. Er setzt sich zusammen aus einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern, wobei der Vertreter des Amtes für Bodenmanagement Heppenheim (als Vertreter des Landes Hessen) und mindestens ein Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften dem Lenkungsausschuss angehören. Der Lenkungsausschuss führt im Auftrag des Plenums die Geschäfte der Arbeitsgemeinschaft. Hierzu notwendige Beschlüsse fasst er einstimmig, kann keine Einstimmigkeit erreicht werden, so entscheidet das Plenum. Weiterhin kann das Plenum zur Unterstützung des Lenkungsausschusses Arbeitsgruppen bilden. Der Lenkungsausschuss bedient sich zur Aufgabenerledigung einer Geschäftsstelle. Diese wird vom Land Hessen getragen (Träger der Geschäftsstelle) und ist beim Amt für Bodenmanagement Heppenheim angesiedelt.
Weiterhin werden noch einige formale Festlegungen in diesem Paragrafen getroffen. Alle weiteren notwendigen Regelungen bezüglich der Gremien werden durch eine Geschäftsordnung festgelegt, die durch das Plenum zu beschließen ist. Diese Geschäftsordnung ist leichter änderbar und kann bei Bedarf den organisatorischen, rechtlichen und technischen Gegebenheiten angepasst werden.
In Paragraf vier wird die Finanzierung festgelegt. Hierzu gehören die Höhe einer Umlage, die Zahlungsmodalitäten und die Regularien für einen Beitritt weiterer Institutionen. Die Kündigung eines Vertragsbeteiligten bzw. die Auflösung der Arbeitsgemeinschaft wird in Paragraf fünf behandelt. Der Vertrag schließt mit Paragraf sechs, der das Inkrafttreten regelt.

5 Geschäftsordnung

Eine weitere Konkretisierung der Aufgaben und des Zusammenwirkens der Gremien findet in der Geschäftsordnung statt. Diese wird durch den § 3 des Kooperationsvertrages zur Gründung der „Arbeitsgemeinschaft Geodateninfrastruktur Südhessen" legitimiert und enthält nur Regelungen, die nicht bereits im Kooperationsvertrag festgelegt sind.
Die Geschäftsordnung konkretisiert die Bereiche Plenum, Lenkungsausschuss, Geschäftsstelle, Arbeitsgruppen und Öffentlichkeit. Im Folgenden werden einige wesentliche Regelungen näher ausgeführt.

5.1 Plenum

Das Plenum tritt mindestens einmal jährlich zusammen. Es ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Vertragsbeteiligten anwesend ist. Bei Abstimmungen gilt bei Stimmengleichheit ein Antrag als abgelehnt. Die Mit-

gliedschaft im Plenum wird nicht vergütet und Aufwände werden nicht erstattet.

5.2 Lenkungsausschuss

Die zentrale Aufgabe des Lenkungsausschusses ist die Koordinierung und Steuerung der GDI-Südhessen. Hierzu führt er die Aufsicht über die Geschäftsstelle, konkretisiert die Arbeitsplanungen und berichtet jährlich dem Plenum. Weiterhin übernimmt er die fachpolitische Koordinierung und Abstimmung mit anderen Initiativen zum Aufbau von Geodateninfrastrukturen, wodurch die Erfahrungen und Arbeitsergebnisse der GDI-Südhessen mit anderen GDI-Initiativen diskutiert und abgestimmt werden. Um seiner Steuerungsfunktion gerecht zu werden, finden mindestens vier Lenkungsausschusssitzungen jährlich statt, wobei der Vorsitzende die Sitzungen vorbereitet und leitet.

5.3 Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle bildet den zentralen Anlaufpunkt der GDI-Südhessen. Sie sorgt für den Informationsfluss zwischen den Gremien und ist für die Organisation der Sitzungen und Veranstaltungen der GDI-Südhessen zuständig. Weiterhin arbeitet die Geschäftsstelle aktiv in den Arbeitsgruppen mit und führt das Protokoll bei allen Sitzungen der Gremien. Eine zentrale Aufgabe ist die technische und organisatorische Beratung der Vertragsbeteiligten sowie die Unterstützung bei der Einrichtung von GDI-Komponenten. Weiterhin koordiniert die Geschäftsstelle die Öffentlichkeitsarbeit der GDI-Südhessen und betreibt das Internetportal www.gdi-suedhessen.de.

5.4 Arbeitsgruppen

Die Arbeitsgruppen dienen der Entwicklung von Spezifikationen, Geschäftsprozessen, thematischer Studien und Umsetzungsvorschlägen. Dazu stehen diese allen Vertragsbeteiligten offen. Jeder Vertragsbeteiligte kann zu einzelnen Tagesordnungspunkten sachkundige Personen hinzuziehen. Hierzu ist aber mit dem Leiter der jeweiligen Arbeitsgruppe im Vorfeld Einvernehmen herzustellen. Der Leiter der jeweiligen Arbeitsgruppe wird dem Plenum vom Lenkungsausschuss vorgeschlagen und durch dieses bestätigt. Über die Aktivitäten der Arbeitsgruppe berichtet der Leiter dem Lenkungsausschuss regelmäßig. Die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen wird nicht honoriert.

5.5 Öffentlichkeit

Die GDI-Südhessen präsentiert sich und ihre Ergebnisse über das Portal www.gdi-suedhessen.de. Dieses Portal wird zukünftig von einem reinen Informationsportal hin zu einem Geoportal für die Region ausgebaut. Dabei wird es über Verlinkungen in die anderen GDI-Initiativen eingebettet.

6 Fazit und Ausblick

Der vorliegende Beitrag zeigt, dass zum Aufbau einer kommunalen Geodateninfrastruktur zwischen mehreren Beteiligten neben den technischen Komponenten, auch umfangreiche organisatorische Regelungen getroffen werden müssen. Wichtig bei deren Entwicklung ist es, dass diese Vereinbarungen im Vorfeld möglichst offen diskutiert und dann von allen Kooperationspartnern mitgetragen werden. Hierzu ist die Moderation der Arbeitssitzungen durch einen Externen (Nicht-Beteiligten) sehr hilfreich.
Mit dem Start der GDI-Südhessen zum 1.1.2009 gehen drei Jahre Vorbereitung in eine institutionalisierte Form über. In dieser Zeit wurden viele GDI-Grundlagen gelegt, erste praktische Erfahrungen gesammelt und vor allem ein gemeinsames Verständnis eines lokalen Geodatenverbundes zwischen der kommunalen Ebene und der Landesebene entwickelt. Die Begeisterung (INSPIRE) hat angesteckt!

Quellenverzeichnis

[1] Rossmanith, T.: Aufbau einer kommunalen Geodateninfrastruktur auf Landkreisebene, AVN Heft 3-2008, Wichmann Verlag, Heidelberg

Anschrift der Verfasser:
Prof. Dr.-Ing. Robert Seuss, FH Frankfurt am Main,
Labor für Geoinformation, Nibelungenplatz 1,
60318 Frankfurt am Main,
E-Mail: seuss@fb1.fh-frankfurt.de

Dr.-Ing. Thomas Rossmanith, Amt für Bodenmanagement Heppenheim, Europaplatz 5, 64293 Darmstadt,
E-Mail: thomas.rossmanith@hvbg.hessen.de