

Ein Blick ins Ausland: Volkswirtschaftliche Studie zu den Leistungen des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen Österreichs



Prof. Dr. André Frank,
Institut für Geoinformation
und Landesvermessung,
Technische Universität Wien

Das Institut für Geoinformation und Landesvermessung der TU Wien hat eine durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit finanzierte Studie über die volkswirtschaftliche Bedeutung der Leistungen des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen Österreichs (nev) durchgeführt und Empfehlungen für das Vorgehen im Hinblick auf eine mögliche Selbstständigkeit und Ausgliederung des nev gemacht.

Eine Überprüfung staatlicher Funktionen in einem volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Rahmen ist in einer Zeit wendiger technologischer Veränderungen wichtig. Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Anstalten und mit Privatfirmen sind heute dank elektronischer Datenverarbeitung und -kommunikation möglich und müssen genutzt werden. Die angemessenen Organisationsformen sind auf ökonomisch sinnvollen Grundlagen aufzusetzen und dürfen nicht von technischen Lösungen diktiert werden. Auch Länder, die bis vor kurzem auf durchgehendes «cost recovery» in der Verwaltung gesetzt haben (z.B. USA), suchen vermehrt Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatfirmen, weil man gelernt hat, dass öffentliche Dienststellen bei weitem die wichtigsten Nutzer von Daten der nationalen Vermessungsverwaltungen sind und das heute praktizierte «cost recovery» nur zu einer sehr aufwendigen Umverteilung von Kosten in der Verwaltung führt.

Die Organisation von Kataster und topographischer Kartierung unterliegt unterschiedlichen Gesetzen und muss getrennt untersucht werden. Das heisst aber nicht, dass eine organisatorische Trennung nötig wäre. Die Katastervermessung macht ungefähr 55% der topographischen Kartierung ungefähr 35% des Aufwandes des nev aus.

Kataster
Der Nutzen des Katasters besteht im Schutz des Eigentums an Grundstücken (speziell deren Grenzen), dies ist eine wichtige Funktion des Rechtsstaates und ist ausreichender Grund für ein gesetzliches Monopol. Die Nutzniesser des Katasters sind bekannt und der Nutzen ist wirtschaftlich bestimmbar; die Kosten können demnach den Nutzniessern im Verhältnis des Nutzens überbunden werden.

Die Kosten des Katasters und des Grundbuches von ungefähr 35 Mio. Euro pro Jahr werden durch verschiedene Steuern und Abgaben auf Grundbesitz und im Zusammenhang mit Transaktionen bei weitem gedeckt (mehr als 1000 Mio. Euro pro Jahr). Die Abgaben fallen beim Grundbuch an, wobei die Kosten in höherer Masse beim Kataster entstehen. Im Zuge einer Änderung der Organisation müßten die Einnahmen den Kostenstellen zugeordnet werden.

Im Gegensatz zur gegenwärtigen Lösung kommt wir zum Schluss, dass eine unentgeltliche Abgabe der topographischen Daten (1300 000 und kleinere Massstäbe) erfolgen soll. Die Daten sind in einem Standardformat und zu standardisierten Bedingungen ohne Gewähr auf einem Server zum freien Kopieren bereitstellen. Das führt zu minimalen Kosten beim Bundesamt – im Vergleich zu den heute doch aufwändigen und komplizierten Vertragsverhandlungen – und maximalen Nutzen.

Unsere Modellrechnungen zeigen, dass die zu erwartenden Mehrwert-Steuererinnahmen aus dem Wachstum des Geoinformationsgeschäfts die Kosten der Bereitstellung der Daten bei weitem decken.

Die Gebühren für die Abgabe von Daten des Katasters sind in Einzelfällen zu hoch und verhindern eine Nutzung. Im Normalfall werden die Gebühren auf den Endnutzer überwälzt und erhöhen die Kosten einer Transaktion unannehmlich. Es wäre einfacher, nur eine Eintragsgebühr zu erheben und den Zugang zu den Daten frei zu gewähren, wenn eine nicht-elektronische Einnahmefreiheit. Freier, nicht-elektronischer Zugang, der hohe Kosten verursacht, und gebührenpflichtiger elektronischer Zugang mit geringen Kosten ist ein Anachronismus und betriebswirtschaftlich falsch, da die falschen Anreize gegeben werden; er ist auch nicht mit dem politischen Ziel des eGovernment vereinbar.

Topographische Daten
Topographische Daten sind einer der wenigen Datensätze, die wirklich vielfältig nutzbar sind und von verschiedenen Wirtschaftszweigen zu finden, heute noch nicht im Detail bekannten Anwendungen, herangezogen werden können. Besonders nützlich sind topographische Daten in Verbindung mit Postadressen, um Kundenlisten zu sortieren und räumlich zu analysieren.

Die Sammlung der Daten und deren Unterhalt soll einer zentralen Stelle übertragen bleiben (natürliches Monopol), wenn längerfristig auch Postadressen und sozio-ökonomische Daten an der gleichen Stelle erhältlich sein könnten, würden alle diese bereits vorliegenden Daten ohne grosse Kosten wesentlich aufgewertet.

Im Gegensatz zur gegenwärtigen Lösung kommt wir zum Schluss, dass eine unentgeltliche Abgabe der topographischen Daten (1300 000 und kleinere Massstäbe) erfolgen soll. Die Daten sind in einem Standardformat und zu standardisierten Bedingungen ohne Gewähr auf einem Server zum freien Kopieren bereitstellen. Das führt zu minimalen Kosten beim Bundesamt – im Vergleich zu den heute doch aufwändigen und komplizierten Vertragsverhandlungen – und maximalen Nutzen.

Gestalteten Form der Erdoberfläche, beständig sichtbare Erdoberfläche und Orthofotos.



Die geringen Einnahmen aus dem Verkauf der topographischen Daten stehen in keinem Verhältnis zu den betriebswirtschaftlichen Kosten für Bereitsteller und Nutzer und zum volkswirtschaftlichen Verlust, weil die Daten nicht genutzt werden können.

Die Geoinformationsindustrie in den USA ist etwa zehnmal grösser als diejenige in Europa; der wichtigste Unterschied ist sicher, dass topographische Daten und Postadressen in den USA von Bundesleistungsstellen frei erhältlich und in Europa komplizierte Nutzungsverträge abgeschlossen und Eingeleitet werden müssen. Unsere Modellrechnungen zeigen, dass die zu erwartenden Mehrwert-Steuererinnahmen aus dem Wachstum des Geoinformationsgeschäfts die Kosten der Bereitstellung der Daten bei weitem decken.

Private Geodatenveredlung
Soweit als möglich soll aber das Geoinformationsgeschäft privat organisiert werden. Also sind Nutzer mit erhöhten Anforderungen auf die privatwirtschaftliche Geodatenveredlungsindustrie zu verweisen. Da die zentrale Sammlung von topographischen Daten zu einem natürlichen Monopol führt, ist die Bundes-Stelle auf die Sammlung und unentgeltliche Abgabe der topographischen Daten an alle zu beschränken. Weitere Aufbereitungs- und Veredlungsschritte, aber auch die Bereitstellung von Daten für höhere Anforderungen erfüllen, sollen dem privaten Gewerbe überlassen bleiben. Das vermeidet die unlösbaren Diskussionen über Quersubventionen innerhalb einer Dienststelle.

Eine unentgeltliche Abgabe erleichtert auch die Zusammenarbeit mit den grössten Nutzern, die mit Veränderungen feststellen und die Daten nachführen; Gebühren behindern das Zurückführen von Nachführungen nachgewiesenenmassen.

Mögliche Empfehlungen

1. Das nev bleibt zuständig für Kataster (gesetzliches Monopol) und Topographie (Danubien-Monopol). Aus volkswirtschaftlicher Sicht ergibt sich keine Begründung für eine Ausgliederung oder Aufhebung des nev.
2. Daten – sowohl für Kataster als auch Topographie – sind freizugänglich auf einer Basis ohne Gewährleistung.
3. Die Kosten des Katasters werden durch Gebühren im Zusammenhang mit Handelsrechten bei weitem gedeckt.
4. Die Kosten für die Laufhaltung der topographischen Daten wird vom Bund getragen. Begründung: Einnahmen des Bundes aus Mehrwertsteuer aus dem entstehenden zusätzlichen Geschäft mit Geoinformation deckt die Kosten bei weitem.
5. Das nev beschneidet sich, wegen dem natürlichen Monopol auf die Landeshaltung der topographischen Daten und überlässt die Produktion von veredelter Geoinformation der Privatwirtschaft.