



**Auswirkungen der Abgabe von
Daten gegen Geldleistungen in der
Verwaltung unter besonderer
Berücksichtigung der Bundesverwaltung**

Potsdam, Oktober 2015

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	0
1 Einleitung	1
1.1 Hintergrund und Problemstellung	1
1.2 Gang der Untersuchung.....	3
2 Methodische Herangehensweise: Action-Design-Research (ADR)-Ansatz	4
3 Ableitung des Untersuchungsrahmens	6
3.1 Begrifflich-konzeptionelle Klärung.....	7
3.1.1 Datenarten und Datenbereiche.....	7
3.1.2 Geldleistungen.....	7
3.1.3 Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung	8
3.2 Ausgewählte Studien zur Wirtschaftlichkeit der Datenabgabe	9
3.3 Ausgewählte Ansätze zur Effizienzbetrachtung.....	12
3.4 Ableitung eines ersten Untersuchungsrahmens	16
4 Anwendung des Untersuchungsrahmens im Pre-Test.....	18
4.1 Beschreibung der Anwendung.....	18
4.1.1 Ergebnisse der Interviews und Pre-Test-Anwendung	20
4.1.2 Ergebnisse des Fokusgruppenworkshops.....	21
4.2 Anpassung und Ableitung des endgültigen Untersuchungsrahmens.....	23
5 Ergebnisse der weiteren Anwendung	29
5.1 Vorbemerkung zur Fallauswahl	30
5.2 Kraftfahrbundesamt (KBA).....	32
5.3 Deutscher Wetterdienst (DWD)	37
5.4 Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)	41
5.5 Statistisches Bundesamt (StBA)	44
5.6 Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen (Geo SN).....	47
6 Fallübergreifende Analyse	50
7 Handlungsempfehlungen und Ausblick.....	55
Quellennachweise	59

Management Summary

Öffentliche Institutionen verfügen über umfangreiche Bestände an Daten und Informationen. Zu diesen Beständen werden neben demografischen, ökonomischen, geografischen und meteorologischen Daten u.a. auch Kunstwerke, historische Dokumente und Bücher gezählt. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Nutzung von Daten in Wirtschaft und Gesellschaft mithilfe immer leistungsfähigerer Informationstechnologien (IT) gelten Daten des öffentlichen Sektors als eine wertvolle Ressource, insbesondere für innovative Produkte und Leistungen (Vickery, 2011). Bezogen auf den europäischen Wirtschaftsraum bestanden jedoch gerade für Unternehmen Hürden, die in Behörden verfügbaren Daten zu erhalten und nutzen. Hier gab es große Unterschiede zwischen den Behörden in den Mitgliedstaaten und eine hohe Intransparenz, insbesondere mit Blick auf die Bedingungen für die Nutzung und Weiterverwendung sowie die Gebühren. Mit der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI -Richtlinie) aus dem Jahr 2003 wurde versucht, einen „Mindestbestand an Regeln für die Weiterverwendung und die praktischen Mittel zur Erleichterung der Weiterverwendung vorhandener Dokumente, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten sind“, aufzustellen.

Im Jahr 2013 (vgl. auch im Folgenden: RICHTLINIE 2013/37/EU¹) wurde die Richtlinie geändert, da die zehn Jahre zuvor etablierten Regeln vor dem Hintergrund der weitergehenden technischen Möglichkeiten Daten zu nutzen als nicht mehr zeitgemäß angesehen wurden. Zudem hatte das Thema Open Data zwischenzeitlich hohe Aufmerksamkeit erlangt.

Auch in Deutschland werden zunehmend behördliche Daten als Open Data angeboten. Um diesen Trend zu fördern, hat die Bundesregierung im Rahmen des Verwaltungsmodernisierungsprogramms „Digitale Verwaltung 2020“ einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 verabschiedet. Danach werden unter „Open Data bestehende Datenbestände verstanden, die in der Regel in Form von Rohdaten zur Nutzung, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung, öffentlich bereitgestellt“ (Bundesministerium des Innern, 2014) werden.

Jedoch folgen nicht alle Behörden der Entwicklung, Datenbestände offen und maschinenlesbar zur Verfügung zu stellen. Ein wichtiges Argument für Verwaltungen, Daten nicht geldleistungsfrei anzubieten, sind die durch den Verkauf von Daten erzielten Einnahmen (Hunnius, Krieger, & Schuppan, 2014). Dabei ist weitestgehend unklar, in welcher Höhe aktuell durch den Verkauf von Daten Erlöse erzielt werden, welche Kosten dem gegenüberstehen und inwieweit durch die kostenfreie Abgabe als Open Data ein höherer gesamtwirtschaftlicher Nutzen entstehen könnte. Vielfach besteht bei den Behörden die Vermutung, dass es auch

¹ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.175.01.0001.01.DEU.

aus einzelbehördlicher Sicht effizient ist, die Daten gegen Entgelt abzugeben und sie nicht entgeltfrei zur Verfügung zu stellen.

Der Möglichkeit, mit der Abgabe von Daten Einnahmen zu erzielen, setzt das novellierte IWG jedoch enge Grenzen. So dürfen Entgelte nur noch maximal kostendeckend sein. Zudem dürfen nur bestimmte Kosten im Rahmen der Entgeltberechnung berücksichtigt werden. Demzufolge ist zu vermuten, dass Daten im Anwendungsbereich des IWG künftig kaum noch kostendeckend abgegeben werden können.

Vor diesem Hintergrund wird mit der vorliegenden Studie untersucht, ob sich die Abgabe von Daten gegen Geldleistungen aus einzelbehördlicher Sicht lohnt. Zur Beantwortung werden folgende Zwischenfragen geklärt:

1. Welche Kosten verursacht die Abgabe von Daten gegen Geldleistungen und welche dieser Kosten entstehen auch im Rahmen von Open Data?
2. Wie unterschiedlich bzw. einheitlich sind die Verwaltungsprozesse im Rahmen des Datenverkaufs?
3. Welche Faktoren beeinflussen, ob sich die Abgabe von Daten gegen Geldleistungen aus einzelwirtschaftlicher Perspektive lohnt?
4. Welche Einnahmen sind nach der neuen Rechtslage (IWG-Novelle) künftig noch zulässig und zu erwarten?

Nicht untersucht wird in der Studie, inwieweit der Verkauf von behördlichen Daten wirtschaftlicher ist als Open Data.

In der Studie wird wie folgt vorgegangen: In *Kapitel 2* wird das grundlegende methodische Vorgehen erläutert. Dabei werden das Vorgehen in der Gesamtuntersuchung sowie methodische Anforderungen an das Ergebnis dargestellt. In *Kapitel 3* werden eingangs zentrale Begriffe, wie Daten, Geldleistungen und Effizienz, eingeführt und erläutert. Anschließend werden ausgewählte Studien zur Wirtschaftlichkeit der Datenabgabe sowie drei Ansätze zur Effizienzbetrachtung von Verwaltungshandeln ausgewertet, um daraus einen ersten Untersuchungsrahmen abzuleiten. In *Kapitel 4* wird beschrieben, wie der vorläufige Untersuchungsrahmen in einem Pre-Test mit ausgewählten Behörden angewendet wurde. Nach der Darstellung des Vorgehens beim Pre-Test werden hierzu die praktischen Anwendungserfahrungen dokumentiert und analysiert. Am Ende des Kapitels ist der auf dieser Basis angepasste Untersuchungsrahmen dargestellt. In *Kapitel 5* sind die Ergebnisse der exemplarischen Anwendung des Berechnungsmodells in fünf Behörden dargestellt. Dazu wird für jede Behörde aufgezeigt, welche Daten an welche Kunden geldleistungspflichtig abgegeben wer-

den, wie diese Abgabe organisiert und wie effizient die Abgabe von Daten gegen Geldleistungen in der jeweiligen Organisation ist. Anschließend werden die Fälle übergreifend analysiert. In *Kapitel 6* werden auf Basis des Fallvergleichs Handlungsempfehlungen und Hinweise für die weitere Entwicklung der Abgabe von Daten gegen Geldleistungen abgeleitet.

Grundlegende Begriffe und Konzepte, die für die Fragestellung der Studie von zentraler Bedeutung sind, sind Daten und Geldleistungen sowie der Effizienzbegriff. Daten werden in Abgrenzung zu Informationen als reine Fakten – unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext – verstanden (vgl. Z.B. Wolf & Krcmar, 2005, p. 15). Diese Unterscheidung aus der Wirtschaftsinformatik wird auch in der Open Data-Diskussion verwendet. Viele Behörden, die Daten gegen Geldleistungen abgeben, unterscheiden zwischen Daten, Produkten und Dienstleistungen oder verwenden nur den Begriff „Produkte“. Eine weitverbreitete Abgrenzung zwischen Daten und Produkten ist, dass Produkte verarbeitete Daten sind. Im Verständnis der Studie werden als Produkt alle (Roh-)Daten und Datenprodukte (auch Mehrwertdaten) bezeichnet, die gegen Geldleistungen abgegeben werden. Verwaltungen geben Daten auf unterschiedlicher rechtlicher Grundlage ab. Abhängig davon, auf welcher rechtlichen Grundlage Daten abgegeben werden, gelten Vorgaben für die Art und Höhe der Einnahmen, die erzielt werden dürfen (oder müssen). Geldleistungen sind der Überbegriff für privatrechtliche Entgelte und öffentlich-rechtliche Gebühren (Klessmann, Denker, Schieferdecker, & Schulz, 2012). Die Unterscheidung der Art der Einnahmen ist für die zentrale Untersuchungsfrage nach der Effizienz der Datenabgabe gegen Geldleistungen nicht bedeutsam. Hierbei werden lediglich die aktuell erzielten Erlöse den zurechenbaren Kosten gegenüber gestellt. Die öffentlichen Verwaltungen sind durch Gesetze und Verordnungen, wie das Grundgesetz und die Haushaltsordnung, aufgefordert, wirtschaftlich und sparsam zu handeln (vgl. z.B. § 7 Abs. 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung [BHO]) (Engels, 2015, p. 116ff.). Im Einzelnen bedeutet dies nach der BHO u.a., dass Ausgaben nur geleistet werden dürfen, soweit sie für die wirtschaftliche und sparsame Verwaltung erforderlich sind (§ 34 Abs. 2 BHO). Weiterhin dürfen Vermögensgegenstände nur erworben werden, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind, und nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden (§ 63 Abs. 1 und 3 BHO). Damit geht es bei der Wirtschaftlichkeit um eine Beziehung zwischen der Erfüllung von Aufgaben und um den Einsatz von Geldmitteln, soweit er notwendig ist, um die betreffende Aufgabe zu erfüllen. Die inhaltliche Konkretisierung, welche Größen bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugrunde gelegt werden müssen, ergibt sich aus der Zielsetzung bzw. dem Zweck der zu beurteilenden Maßnahme. Im Rahmen der Studie eignen sich hierfür die betriebswirtschaftlichen Kategorien Kosten und Erlöse. Bezogen auf die Fragestellung der Studie, stellt sich damit die Frage, ob es Aufgabe oder Ziel einer Behörde ist, Daten gegen Entgelt abzugeben. Es erscheint zweifelhaft, ob den Bestimmungen der BHO genügt wird, wenn beispielsweise Daten zusätzlich erworben werden, um Erlöse zu erzielen.

Zumal häufig nur vermutet wird, dass dadurch ein Überschuss erreicht werden kann. Weiterhin ist es auch bei einer einzelwirtschaftliche Betrachtung nach (Budäus, 1998) erforderlich, eine übergeordnete Zielanalyse durchzuführen.

Ausgewertet wurden ausgewählte Studien zur Wirtschaftlichkeit der Datenabgabe sowie drei Ansätze zur Effizienzbetrachtung von Verwaltungshandeln ausgewertet, um daraus einen ersten Untersuchungsrahmen abzuleiten.

In den letzten Jahren wurden einige Studien veröffentlicht, in denen die Wirtschaftlichkeit der Datenabgabe untersucht wurde. Während sich die Untersuchungen in den frühen 2000er Jahren generell auf Public Sector Information und die Auswirkungen unterschiedlicher Preisregime (u.a Pira, 2000; POPSIS, 2011) bezogen, verschob sich in den Folgejahren der Fokus zunehmend zu Open Data und den Konsequenzen einer kostenfreien Datenabgabe. Der Bezugsrahmen waren ganz überwiegend die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen auf nationale Ökonomien (z.B. Houghton, 2011) oder transnationale Wirtschaftsräume wie die EU (z.B. Dekkers, Polman, te Velde, & de Vries, 2006). Einzelwirtschaftliche Konsequenzen für datenabgebende Behörden wurden – wenn überhaupt – untersucht, um die Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor insgesamt hochzurechnen. In einigen Studien werden explizit verkaufsbezogene Tätigkeiten benannt und z.T. die Kosten und Erlöse auf Basis von Prozesskosten berechnet. Diese Phasen wurden ausgewertet und für den ersten Untersuchungsrahmen nutzbar gemacht. Für die Berücksichtigung der Effizienz wurden drei Ansätze untersucht:

Mit der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe) wurde ein betriebswirtschaftlich angelegter Ansatz hinzugezogen, der damit als Neues-Steuerungsmodell-bezogen (NSM) bezeichnet werden kann. Weitere Hinweise für das Berechnungsmodell werden aus der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für E-Government erwartet. Die E-Government-bezogenen Ansätze werden herangezogen, da die Datenabgabe in der Regel über eine IT-Infrastruktur abgewickelt wird und die Ansätze eine prozessorientierte Herangehensweise aufweisen. Damit wird eine Übertragbarkeit auf das zu entwickelnde Modell angenommen. Als dritter Ansatz wird die ex-ante-Schätzung des Vollzugsaufwands herangezogen, die im Rahmen der Gesetzeserstellung durchzuführen ist. Dieser Ansatz scheint geeignet, weil er eine umfassend angelegte und pragmatische Aufwandsschätzung zulässt, wie sie auch mit dieser Studie erreicht werden soll.

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Problemstellung

Öffentliche Institutionen verfügen über umfangreiche Bestände an Daten und Informationen. Zu diesen Beständen werden neben demografischen, ökonomischen, geografischen und meteorologischen Daten u.a. auch Kunstwerke, historische Dokumente und Bücher gezählt. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Nutzung von Daten in Wirtschaft und Gesellschaft mithilfe immer leistungsfähigerer Informationstechnologien (IT) gelten Daten des öffentlichen Sektors als eine wertvolle Ressource, insbesondere für innovative Produkte und Leistungen (Vickery, 2011). Bezogen auf den europäischen Wirtschaftsraum bestanden jedoch gerade für Unternehmen Hürden, die in Behörden verfügbaren Daten zu erhalten und nutzen. Hier gab es große Unterschiede zwischen den Behörden in den Mitgliedstaaten und eine hohe Intransparenz, insbesondere mit Blick auf die Bedingungen für die Nutzung und Weiterverwendung sowie die Gebühren. Mit der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI²-Richtlinie) aus dem Jahr 2003 wurde versucht, einen „Mindestbestand an Regeln für die Weiterverwendung und die praktischen Mittel zur Erleichterung der Weiterverwendung vorhandener Dokumente, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten sind“, aufzustellen. Dadurch sollte v.a. die Nutzung durch Unternehmen erleichtert werden. Die Richtlinie war bis 2008 in den Mitgliedstaaten umzusetzen. In Deutschland wurde die Richtlinie mit dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) umgesetzt. Im Jahr 2013 (vgl. auch im Folgenden: RICHTLINIE 2013/37/EU³) wurde die Richtlinie geändert, da die zehn Jahre zuvor etablierten Regeln vor dem Hintergrund der weitergehenden technischen Möglichkeiten Daten zu nutzen als nicht mehr zeitgemäß angesehen wurden. Zudem hatte das Thema Open Data zwischenzeitlich hohe Aufmerksamkeit erlangt. Open Data geht über das in der PSI-Richtlinie 2003 festgelegte Mindestmaß an Regeln hinaus, so dass aus Sicht der EU erneut Unterschiede bei der Nutzung von Daten zwischen den Mitgliedstaaten entstanden, die sich hemmend auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkten. Deshalb setzt die überarbeitete PSI-Richtlinie insbesondere dem Verkauf von Daten engere Grenzen, um die Bereitstellung offener Daten in den Mitgliedstaaten zu fördern. Die Änderung der Richtlinie wurde mit der Novelle des IWG 2015 umgesetzt.

Parallel wurde Open Data mit der so genannten Open-Data-Charta im Juli 2013 von den G8-Staaten weiter vorangetrieben.⁴ Auch in Deutschland werden zunehmend behördliche Daten

² Public Sector Information.

³ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.175.01.0001.01.DEU.

⁴ In der Charta sind folgende Prinzipien festgelegt: Offene Daten sind der Standard für die öffentliche Verwaltung, freigegeben werden qualitativ hochwertige, aktuelle und gut beschriebene offene Daten;

als Open Data angeboten. Um diesen Trend zu fördern, hat die Bundesregierung im Rahmen des Verwaltungsmodernisierungsprogramms „Digitale Verwaltung 2020“ einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 verabschiedet. Danach werden unter „Open Data bestehende Datenbestände verstanden, die in der Regel in Form von Rohdaten zur Nutzung, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung, öffentlich bereitgestellt“ (Bundesministerium des Innern, 2014) werden. Daten werden in Abgrenzung zu Informationen als reine Fakten – unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext – angesehen. Um den generellen Standards zu genügen, müssen die offenen Daten maschinenlesbar, d.h. durch eine Software automatisiert auszulesen sein, eindeutig beschrieben („Metadaten“) sowie über eine entsprechende Lizenz für die Weiterverwendung verfügen. Das Datenportal „GovData“ führt mittlerweile über 15.000 Datensätze. Hinzu kommen zahlreiche lokale, regionale und themenspezifische Datenportale.

Jedoch folgen nicht alle Behörden der Entwicklung, Datenbestände offen und maschinenlesbar zur Verfügung zu stellen. Ein wichtiges Argument für Verwaltungen, Daten nicht geldleistungsfrei anzubieten, sind die durch den Verkauf von Daten erzielten Einnahmen (Hunnius et al., 2014). Dabei ist weitestgehend unklar, in welcher Höhe aktuell durch den Verkauf von Daten Erlöse erzielt werden, welche Kosten dem gegenüberstehen und inwieweit durch die kostenfreie Abgabe als Open Data ein höherer gesamtwirtschaftlicher Nutzen entstehen könnte. Vielfach besteht bei den Behörden die Vermutung, dass es auch aus einzelbehördlicher Sicht effizient ist, die Daten gegen Entgelt abzugeben und sie nicht entgeltfrei zur Verfügung zu stellen. Hierbei spielt eine Rolle, dass die Einnahmen durch Open Data nicht in die Haushalte der einzelnen Behörden fließen, somit für das einzelwirtschaftliche Kalkül der Behörden unbedeutend sind. Einnahmen durch Open Data entstehen vielmehr durch höheres Wirtschaftswachstum in Form von steigenden Steuereinnahmen, sinkenden Sozialausgaben und steigenden Sozialabgaben an unterschiedlichen Stellen im öffentlichen Sektor. Vor diesem Hintergrund werden Daten vielfach weiterhin gegen Entgelte abgeben.

Der Möglichkeit, mit der Abgabe von Daten Einnahmen zu erzielen, setzt das novellierte IWG jedoch enge Grenzen. So dürfen Entgelte nur noch maximal kostendeckend sein. Zudem dürfen nur bestimmte Kosten im Rahmen der Entgeltberechnung berücksichtigt werden. Demzufolge ist zu vermuten, dass Daten im Anwendungsbereich des IWG künftig kaum noch kostendeckend abgegeben werden können.

freigegeben werden so viele Daten wie möglich in so vielen offenen Formaten wie möglich; Weitergabe von Expertise und Herstellung von Transparenz betreffend Datensammlung, Standards und Veröffentlichungsverfahren; Freigabe von Daten für Innovationen (Bundesministerium des Innern, 2014).

In den letzten Jahren sind mehrere Studien zum gesamtwirtschaftlichen Potenzial von Open Data veröffentlicht worden (z.B. (Dekkers et al., 2006; MICUS, 2009)). Darin wird vorrangig der volkswirtschaftliche Nutzen abgeschätzt. In Ausnahmefällen werden dem volkswirtschaftlichen Nutzen die Kosten der Datenerhebung und -bereitstellung gegenüber gestellt (Houghton, 2011). Auf die einzelwirtschaftliche Effizienz gehen diese Studien entweder nicht ein oder die darin enthaltenen Angaben zur einzelwirtschaftlichen Effizienz werden nicht erläutert. Damit können die methodischen Berechnungen nicht nachvollzogen werden und sind als Grundlage für die Berechnung einer einzelnen Behörde nicht geeignet.

Vor diesem Hintergrund wird mit der vorliegenden Studie untersucht, ob sich die Abgabe von Daten gegen Geldleistungen aus einzelbehördlicher Sicht lohnt. Zur Beantwortung werden folgende Zwischenfragen geklärt:

1. Welche Kosten verursacht die Abgabe von Daten gegen Geldleistungen und welche dieser Kosten entstehen auch im Rahmen von Open Data?
2. Wie unterschiedlich bzw. einheitlich sind die Verwaltungsprozesse im Rahmen des Datenverkaufs?
3. Welche Faktoren beeinflussen, ob sich die Abgabe von Daten gegen Geldleistungen aus einzelwirtschaftlicher Perspektive lohnt?
4. Welche Einnahmen sind nach der neuen Rechtslage (IWG-Novelle) künftig noch zulässig und zu erwarten?

Nicht untersucht wird in der Studie, inwieweit der Verkauf von behördlichen Daten wirtschaftlicher ist als Open Data. Zwar werden insbesondere Kosten betrachtet, die durch den Verkauf von Daten verursacht sind und die vermutlich im Rahmen von Open Data gar nicht entstehen. Allerdings wird nicht untersucht, ob und inwieweit zusätzliche Kosten durch Open Data entstehen, weil beispielsweise öfter auf Datenbestände zugegriffen wird, wofür eine leistungsfähigere IT-Infrastruktur erforderlich wird, oder eine Open-Data-Community gefördert wird, was zusätzliche Ressourcen bindet. Ebenso wird nicht prognostiziert, welche Einnahmen für öffentliche Haushalte im Rahmen von Open Data erwartet werden könnten. Hierfür müsste eine Vergleichsrechnung von Open Data einerseits und der Abgabe von Daten gegen Entgelt andererseits erfolgen, was nicht im Fokus der Untersuchung liegt.

1.2 Gang der Untersuchung

- In *Kapitel 2* wird das grundlegende methodische Vorgehen erläutert. Dabei werden das Vorgehen in der Gesamtuntersuchung sowie methodische Anforderungen an das Ergebnis dargestellt.

- In *Kapitel 3* werden eingangs zentrale Begriffe, wie Daten, Geldleistungen und Effizienz, eingeführt und erläutert. Anschließend werden ausgewählte Studien zur Wirtschaftlichkeit der Datenabgabe sowie drei Ansätze zur Effizienzbetrachtung von Verwaltungshandeln ausgewertet, um daraus einen ersten Untersuchungsrahmen abzuleiten.
- In *Kapitel 4* wird beschrieben, wie der vorläufige Untersuchungsrahmen in einem Pre-Test mit ausgewählten Behörden angewendet wurde. Nach der Darstellung des Vorgehens beim Pre-Test werden hierzu die praktischen Anwendungserfahrungen dokumentiert und analysiert. Am Ende des Kapitels ist der auf dieser Basis angepasste Untersuchungsrahmen dargestellt.
- In *Kapitel 5* sind die Ergebnisse der exemplarischen Anwendung des Berechnungsmodells in fünf Behörden dargestellt. Dazu wird für jede Behörde aufgezeigt, welche Daten an welche Kunden geldleistungspflichtig abgegeben werden, wie diese Abgabe organisiert und wie effizient die Abgabe von Daten gegen Geldleistungen in der jeweiligen Organisation ist. Anschließend werden die Fälle übergreifend analysiert.
- In *Kapitel 6* werden auf Basis des Fallvergleichs Handlungsempfehlungen und Hinweise für die weitere Entwicklung der Abgabe von Daten gegen Geldleistungen abgeleitet.

2 Methodische Herangehensweise: Action-Design-Research (ADR)-Ansatz

Die Frage nach der einzelwirtschaftlichen Effizienz der Datenabgabe gegen Geldleistungen lässt sich mithilfe eines geeigneten Berechnungsmodells beantworten. Ein solches Berechnungsmodell ist im Rahmen der Untersuchung zu entwickeln und anzuwenden. Darüber hinaus soll das Modell nachnutzbar sein. Es soll Behörden in die Lage versetzen, selbst bestimmen zu können, ob sich die Abgabe von Daten gegen Geldleistungen lohnt. Die besondere Herausforderung liegt demnach darin, ein Modell zu entwickeln, das hinreichend konkret ist, um die Untersuchungsfrage valide zu beantworten und gleichzeitig abstrakt genug ist, um von unterschiedlichsten Behörden angewendet werden zu können.

Als methodischer Rahmen eignet sich der so genannte Action-Design-Research (ADR)-Ansatz (Sein, Henfridsson, Purao, Rossi, & Lindgren, 2011), der vielfach für die Organisations-, Modell- oder Softwareentwicklung in der Forschung eingesetzt wird. Dieser Ansatz wird nachfolgend kurz dargestellt.

ADR ist so konzipiert, dass die „Stimmen der Praxis“ gezielt einbezogen werden, so dass pointiert formuliert „Forschung und Entwicklung im Elfenbeinturm“ vermieden wird. Konkret

werden die Anforderungen der Praxis bereits in der Gestaltungsphase einbezogen. Daraus ergeben sich für das methodische Vorgehen vier Stufen: (1) Problemanalyse, (2) Entwicklung von Gestaltungsansätzen, (3) Evaluation, (4) Weiterentwicklung der Gestaltungsansätze.

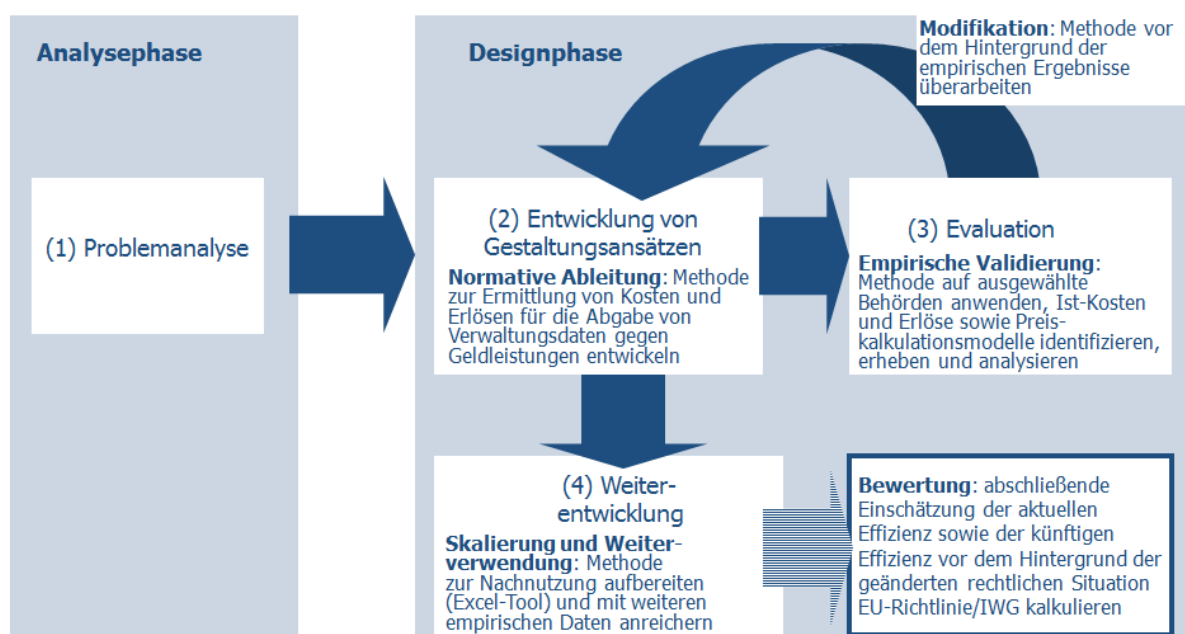


Abbildung 1: Action-Design-Research-Ansatz

(1) Problemanalyse

Zunächst besteht ein exploratives Erkenntnisinteresse, weil es darum geht zu verstehen, wie die Abgabe von Daten gegen Geldleistungen in den Behörden abläuft und welche Anforderungen an das Modell zur Kostenermittlung im Rahmen der Datenabgabe bestehen. Hierzu wurde eine Literaturanalyse durchgeführt. Ausgewertet wurden insbesondere vorliegende EU-Studien zum Thema sowie Ansätze aus der Vollzugskostenermittlung der Bundesregierung und der Prozesskostenrechnung. Auf dieser Basis wurde ein erstes Modell abgeleitet.

(2) Entwicklung von Gestaltungsansätzen

In dieser Phase wurde basierend auf den Ergebnissen der Problemanalyse ein erstes generisches Modell zur Kostenermittlung entwickelt und mit Behörden getestet. In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden als Testbehörden der Deutsche Wetterdienst (DWD), das Deutsche Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) sowie für den Bereich Geodaten das Bundesamt für Kartografie und Geodäsie, der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung der Freien und Hansestadt Hamburg und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin gewählt. Die Auswahl der Behörden erfolgte unter zwei Gesichtspunkten: Ausgewählt wurden Behörden mit möglichst unterschiedlichen Daten, um die Funk-

tionsweise der entwickelten Methode nachzuweisen. Voraussetzung war hierbei lediglich, dass überhaupt Daten gegen Geldleistungen abgegeben werden. Zudem wurden Behörden ausgewählt, die in der jüngeren Vergangenheit begonnen haben, Daten geldleistungsfrei als Open Data anzubieten. Anhand dieser Fälle ließ sich identifizieren, welche Kosten durch die Abgabe gegen Geldleistungen verursacht waren.

(3) Evaluation und (4) Weiterentwicklung des Berechnungsmodells

Um das Entwicklungsergebnis weitergehend zu evaluieren, wurde es in fünf Behörden angewendet. Die Auswahl der Behörden erfolgte vorrangig nach dem ökonomischen Verwertungspotenzial der Daten. Voraussetzung war, dass überhaupt Daten gegen Geldleistungen abgegeben werden. Jedoch wurden nicht nur Behörden gewählt, die Daten mit vermeintlich hohem Verwertungspotenzial aufweisen. Einbezogen wurden auch Behörden mit Daten, die ein geringeres Verwertungspotenzial aufweisen. So wurde möglichen Verzerrungen bei der Analyse entgegengewirkt. Konkret wurde die Methode beim Deutschen Wetterdienst (DWD), dem Kraftfahrtbundesamt (KBA), dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), dem Statistischen Bundesamt (StBA) sowie dem Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen (GeoSN) angewendet. Die Behörden erhielten hierbei die Gelegenheit, den Gesamtansatz für die Kostenberechnung und die Plausibilität des Modells zu testen. Im Vordergrund dieses Schritts stand es, die Anwendbarkeit der Methode und eines entwickelten Erfassungstools auf Excel-Basis zu testen sowie die Aussagefähigkeit und Validität nachzuweisen. Am Ende steht ein konsolidiertes Excel-Modell, das zur Nutzung in anderen Behörden freigegeben ist.

3 Ableitung des Untersuchungsrahmens

In diesem Abschnitt werden zunächst grundlegende Begriffe und Konzepte geklärt, die für die Fragestellung der Studie von zentraler Bedeutung sind. Ziel ist es, diese Begriffe im Hinblick auf die weitere Untersuchung einheitlich zu definieren. Hierzu zählen insbesondere, was unter Daten verstanden wird, was der Begriff Geldleistungen umfasst und wie der Effizienzbegriff verwendet wird. Anschließend werden ausgewählte Studien zur Wirtschaftlichkeit der Datenabgabe sowie drei Ansätze zur Effizienzbetrachtung von Verwaltungshandeln ausgewertet, um daraus einen ersten Untersuchungsrahmen abzuleiten. Ziel ist es, unterschiedliche Ansätze zur Effizienzbetrachtung im Kontext von Verwaltungsmodernisierung mit IT für den vorläufigen Untersuchungsrahmen nutzbar zu machen. Hintergrund ist die besondere Bedeutung von IT bei der Abgabe von (digitalen) Daten.

3.1 Begrifflich-konzeptionelle Klärung

3.1.1 Datenarten und Datenbereiche

Daten werden in Abgrenzung zu Informationen als reine Fakten – unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext – verstanden (vgl. z.B. Krcmar, 2010). Diese Unterscheidung aus der Wirtschaftsinformatik wird auch in der Open-Data-Diskussion verwendet. Um den generellen Open-Data-Standards zu genügen, müssen diese Daten maschinenlesbar, d.h. durch eine Software automatisiert auszulesen sein, eindeutig beschrieben („Metadaten“) sowie über eine entsprechende Lizenz⁵ für die Weiterverwendung verfügen. Dieses Verständnis von Daten ist für den Bereich der geldleistungspflichtigen Datenabgabe nur begrenzt verwendbar. Viele Behörden, die Daten gegen Geldleistungen abgeben, unterscheiden zwischen Daten, Produkten und Dienstleistungen oder verwenden nur den Begriff „Produkte“. Eine weitverbreitete Abgrenzung zwischen Daten und Produkten ist, dass Produkte verarbeitete Daten sind. Um ein möglichst breit und valide anwendbares Berechnungsmodell zu entwickeln, ist es daher notwendig, die Begriffe „Daten“, „Produkte“ und „Dienstleistungen“ eindeutig und verständlich zu definieren.

Im Verständnis der Studie werden als Produkt alle (Roh-)Daten und Datenprodukte (auch Mehrwertdaten) bezeichnet, die gegen Geldleistungen abgegeben werden. Dies beinhaltet sowohl Rohdaten (z.B. Messwerte) als auch veredelte und aufbereitete Daten (sog. Mashups, Ausschnitte und Auswertungen von Datenbeständen, Analysen und Prognosen), allerdings keine Gutachten oder Studien, in allen Formaten und Formen (als Download, Webservice, API). Einbezogen werden ausschließlich solche Produkte, die nicht aus Datenschutz-, Sicherheits- oder sonstigen Gründen nur an einen beschränkten Nutzerkreis abgegeben werden dürfen.

3.1.2 Geldleistungen

Verwaltungen geben Daten auf unterschiedlicher rechtlicher Grundlage ab. Abhängig davon, auf welcher rechtlichen Grundlage Daten abgegeben werden, gelten Vorgaben für die Art und Höhe der Einnahmen, die erzielt werden dürfen (oder müssen). Geldleistungen sind der Überbegriff für privatrechtliche Entgelte und öffentlich-rechtliche Gebühren (Klessmann et al., 2012). Die Unterscheidung der Art der Einnahmen ist für die zentrale Untersuchungsfrage nach der Effizienz der Datenabgabe gegen Geldleistungen nicht bedeutsam. Hierbei werden lediglich die aktuell erzielten Erlöse den zurechenbaren Kosten gegenüber gestellt. Die rechtliche Grundlage der Datenabgabe und Art der Erlöse sind allerdings für die Frage relevant, wie sich die IWG-Novelle auf die künftig zu erwartende Höhe der Einnahmen auswirkt.

⁵ Auf den deutschen und europäischen Open-Data-Portalen werden die Daten derzeit mit einer Vielzahl von verschiedenen Lizenzen bereitgestellt, was eine „neue“ Unübersichtlichkeit zur Folge hat. Genutzt werden verschiedene nationale Lizenzen sowie Creative-Commons-Lizenzen.

Hierbei gilt, dass die Abgabe von Daten gegen Gebühren nicht in den Anwendungsbereich des IWG fällt. Zudem können Fachgesetze einen Ausnahmetatbestand begründen, wie beispielsweise das DWD-Gesetz. Im Rahmen der weiteren Untersuchung wird deshalb der Begriff der Geldleistung verwendet. Lediglich wenn die Praxis in spezifischen Behörden betrachtet wird, wird hiervon abgewichen und die jeweils einschlägige Terminologie verwendet.

3.1.3 Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung

Die öffentlichen Verwaltungen sind durch Gesetze und Verordnungen, wie das Grundgesetz und die Haushaltsordnung, aufgefordert, wirtschaftlich und sparsam zu handeln (vgl. z.B. § 7 Abs. 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung [BHO]) (Engels, 2015, p. 116ff.). Im Einzelnen bedeutet dies nach der BHO u.a., dass Ausgaben [...] nur soweit [...] geleistet werden [dürfen], als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 Abs. 2 BHO). Weiterhin dürfen Vermögensgegenstände nur erworben werden, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind, und nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden (§ 63 Abs. 1 und 3 BHO). Damit geht es bei der Wirtschaftlichkeit um eine Beziehung zwischen der Erfüllung von Aufgaben und um den Einsatz von Geldmitteln, soweit er notwendig ist, um die betreffende Aufgabe zu erfüllen.

Diese formal-juristischen Bestimmungen liefern jedoch für die praktische Anwendung keine Anhaltspunkte, so dass ein praktikabler Wertmaßstab fehlt, was wirtschaftliches Handeln ausmacht. Reduziert auf den Begriff bedeutet Wirtschaftlichkeit lediglich die formale Relation von Output- und Inputgrößen (Budäus, 1998, p. 41 f.). In der öffentlichen „Haushaltspraxis“ wird darunter das günstigste Verhältnis zwischen einem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den eingesetzten Mitteln verstanden (vgl. Engels, 2015, p. 116). Mit diesem Verständnis kann Wirtschaftlichkeit mit Effizienz gleich gesetzt werden.

Die inhaltliche Konkretisierung, welche Größen bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugrunde gelegt werden müssen, ergibt sich aus der Zielsetzung bzw. dem Zweck der zu beurteilenden Maßnahme. Im Rahmen der Studie eignen sich hierfür die betriebswirtschaftlichen Kategorien Kosten und Erlöse. Unter Erlösen wird dabei der Gegenwert aus dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen gefasst, während Kosten der bewertete Verzehr von wirtschaftlichen Gütern materieller und immaterieller Art zur Erstellung und zum Absatz von Sach- und/oder Dienstleistungen sind. Damit liegt der Fokus auf dem betriebsnotwendigen (d.h. für die Abgabe gegen Geldleistungen) Ressourcenverzehr bzw. dem Gegenwert. Diese Perspektive ist besser geeignet als die kamerale Sichtweise auf Geldflüsse, wenn die Effizienz beurteilt werden soll (vgl. Budäus & Hilgers, 2009). Da in der vorliegenden Studie jedoch Erlöse und Einnahmen, d.h. der Zufluss von Geldmitteln, weitgehend deckungsgleich sind, werden die beiden Begriffe synonym verwendet, um die Lesbarkeit zu erhöhen.

Zudem zählt das Gebot der Zweckmäßigkeit von Verfahren und Entscheidungen gemäß §§ 10 und 14 Verwaltungsverfahrensgesetz zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen für das Verwaltungshandeln. Die Zielsetzung bzw. der Zweck ergibt sich allgemein aus z.T. verschiedenen rechtlichen Grundlagen (Engels, 2015, p. 117), was die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dann ggf. erschwert, wenn die Ziele nicht konkret formuliert sind oder sich widersprechen.

Bezogen auf die Fragestellung der Studie, stellt sich damit die Frage, ob es Aufgabe oder Ziel einer Behörde ist, Daten gegen Entgelt abzugeben. Es erscheint zweifelhaft, ob den Bestimmungen der BHO genügt wird, wenn beispielsweise Daten zusätzlich erworben werden, um Erlöse zu erzielen. Zumal häufig nur vermutet wird, dass dadurch ein Überschuss erreicht werden kann. Weiterhin ist es auch bei einer einzelwirtschaftliche Betrachtung nach erforderlich, eine übergeordnete Zielanalyse durchzuführen (siehe z.B. Budäus, 1998, p. 42). So kann es sein, dass die Datenabgabe einer Behörde zwar wirtschaftlich ist, jedoch aus der Gesamtperspektive – z.B. im Hinblick auf ein übergeordnetes Ziel, wie die Bereitstellung offener Daten für die Förderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – die Wirtschaftlichkeit anders zu bewerten ist.

3.2 Ausgewählte Studien zur Wirtschaftlichkeit der Datenabgabe

In den letzten Jahren wurden einige Studien veröffentlicht, in denen die Wirtschaftlichkeit der Datenabgabe untersucht wurde. Hierbei war der Untersuchungsfokus z.T. sehr unterschiedlich bzw. verschob er sich mit der Zeit. Während sich die Untersuchungen in den frühen 2000er Jahren generell auf Public Sector Information und die Auswirkungen unterschiedlicher Preisregime (u.a Pira, 2000; POPSIS, 2011) bezogen, verschob sich in den Folgejahren der Fokus zunehmend zu Open Data und den Konsequenzen einer kostenfreien Datenabgabe. Der Bezugsrahmen waren ganz überwiegend die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen auf nationale Ökonomien (z.B. Houghton, 2011) oder transnationale Wirtschaftsräume wie die EU (z.B. Dekkers et al., 2006). Einzelwirtschaftliche Konsequenzen für datenabgebende Behörden wurden – wenn überhaupt – untersucht, um die Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor insgesamt hochzurechnen.

Die Analyse der identifizierten Studien erfolgte nach einem einheitlichen Raster. Als erstes wurden die Zielsetzung und der Hintergrund der Untersuchung identifiziert. Daraufhin wurde analysiert, wie jeweils methodisch vorgegangen wurde, welche Aspekte im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit untersucht und ob die Wirtschaftlichkeit der Datenabgabe eher für den öffentlichen und/oder privaten Sektor betrachtet wurde. Ebenfalls ausgewertet wurden die Ergebnisse im Hinblick auf die Fragestellung und welche Datenbereiche im Fokus der Untersu-

chung standen. Abschließend wurden die Untersuchungen typisiert und aus den einzelnen Konsequenzen für das weitere Vorgehen abgeleitet.

Im Ergebnis unterscheiden sich die Untersuchungen zum einen methodisch in den berücksichtigten Indikatoren, die zur Messung/Berechnung der Wertschöpfung genutzt werden, wie z.B. Kosten des Staates beim Datenverkauf oder Erlöse der Nutzer aufgrund der Datennutzung. Zum anderen bestehen Unterschiede hinsichtlich der Arten von Behördendaten, die untersucht werden. Ausgehend von Indikatoren, die bei der Schätzung des wirtschaftlichen Nutzens einbezogen werden, war es möglich, die Studien nach Kosten und Erlösen zu typisieren und drei Untersuchungstypen abzuleiten. In Abbildung 2 ist die Zuordnung der einzelnen Untersuchungstypen auf die Kosten und Erlöse der Behörden und öffentlichen Institution und der Wirtschaft zu finden. Nachfolgend sind für jeden Typ eine kurze Beschreibung zu finden sowie die Zusammenfassung der Ziele, die die dem Typen zugeordneten Studien verfolgt haben.

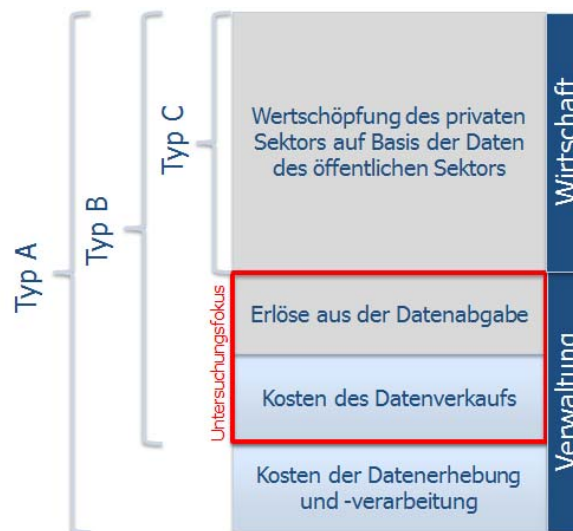


Abbildung 2: Typisierung der Untersuchungen

Untersuchungstyp A betrachtet das volkswirtschaftliche Potenzial von öffentlichen Daten und berücksichtigt dabei sowohl die Kosten und Erlöse, die dem Staat bei der Erstellung, Verarbeitung und Abgabe entstehen, als auch die, die dem Nutzer entstehen (z.B. Pira, 2000; POPSIS, 2011). Demnach wird insbesondere das Verhältnis zwischen Nutzen und Gesamtkosten sowohl für Datenanbieter (Verwaltung) und Daten(weiter)verwender (Wirtschaft) untersucht. Zusammengefasst soll das gesamtwirtschaftliche Potenzial von Public Sector Information anhand unterschiedlicher Preisregime abgeschätzt werden. Die Untersuchungen des Typs B lassen die Kosten der Datenerhebung und -verarbeitung unberücksichtigt und beschäftigten sich mit Kosten und Erlösen beim Datenverkauf durch die öffentliche Verwaltung und beim Datenkauf durch die Wirtschaft (z.B. DotEcon Ltd, 2006; Houghton, 2011).

Insbesondere werden hier Einnahmeausfälle und Kostenveränderungen von datenabgebenden Behörden durch Open Data mit gemessen. Ziel dieser Studien ist es, das gesamtwirtschaftliche Potenzial von Open Data abzuschätzen. Studien des Typs C haben eher das Marktpotenzial bestimmter öffentlicher Daten im Fokus (z.B. Dekkers et al., 2006; MICUS, 2009). Damit wird der wirtschaftliche Wert der Daten unabhängig von den Kosten, die für deren Erhebung, Verarbeitung oder Verkauf in der Verwaltung entstehen, geschätzt.

Die Zusammenfassung für die drei Typen ist in folgender Übersicht dargestellt:

Merkmale	Untersuchungstyp A	Untersuchungstyp B	Untersuchungstyp C
Kurzprofil	volkswirtschaftliches Potenzial von Daten des öffentlichen Sektors im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Datenerhebung und -bereitstellung	volkswirtschaftliches Potenzial von Daten des öffentlichen Sektors im Verhältnis zu den Einnahmeausfällen sowie Kostenveränderungen von datenabgebenden Behörden	volkswirtschaftliches Potenzial von Daten des öffentlichen Sektors ohne Berücksichtigung von Kosten
Ziel	gesamtwirtschaftliches Potenzial von PSI anhand unterschiedlicher Preismechanismen abschätzen	gesamtwirtschaftliches Potenzial von Open Data abschätzen	Marktpotenzial bestimmter Datenarten abschätzen
Zugeordnete Studien	(Pira, 2000; POP SIS, 2011; Vickery, 2011)	(DotEcon Ltd, 2006; Houghton, 2011; Technologiestiftung Berlin, 2014)	(Dekkers et al., 2006; MICUS, 2009)

Tabelle 1: Übersicht über die drei Untersuchungstypen

Von den drei Typen sind für die Fragestellung, ob sich der Verkauf von Daten für die Verwaltung lohnt, insbesondere die Studien des Typs B relevant. Hier werden explizit verkaufsbezogene Tätigkeiten benannt. Zudem werden hier die Kosten und Erlöse z.T. auf Basis von Prozesskosten berechnet. So unterscheidet Houghton 2011 zwischen den Kosten für die Phasen Datenerhebung, Datenkontrolle, Datenkuratierung und Datendistribution. Für diese Phasen untersucht er jeweils, wie sich die geldleistungsfreie Abgabe auf die Kosten der Behörden auswirkt. Im Ergebnis kommt er zum Schluss, dass die Datendistribution, der er Tätigkeiten, wie Zahlungsmanagement, Zugangsmanagement, und Kosten z.B. für Bankgebühren zuordnet, die höchsten Kosten verursacht. Vickery 2011 schätzte in seiner Studie auf Basis älterer Studien für die damals 27 EU-Mitgliedstaaten den direkten und indirekten Nutzen von PSI. Berücksichtigt wurden bei der Untersuchung eine bessere Zugänglichkeit zu den Daten sowie die Datenabgabe maximal zu Grenzkosten, was zu einer Steigerung des Nutzens führen kann. Im Rahmen der Untersuchung wurde eine Wertschöpfungskette für die kommerzielle Nutzung von PSI entwickelt, die sich aus folgenden vier Phasen zusammensetzt: Datenerstellung, Datenaggregation und -organisation, Datenverarbeitung und Marketing (vgl. Abbildung 3).

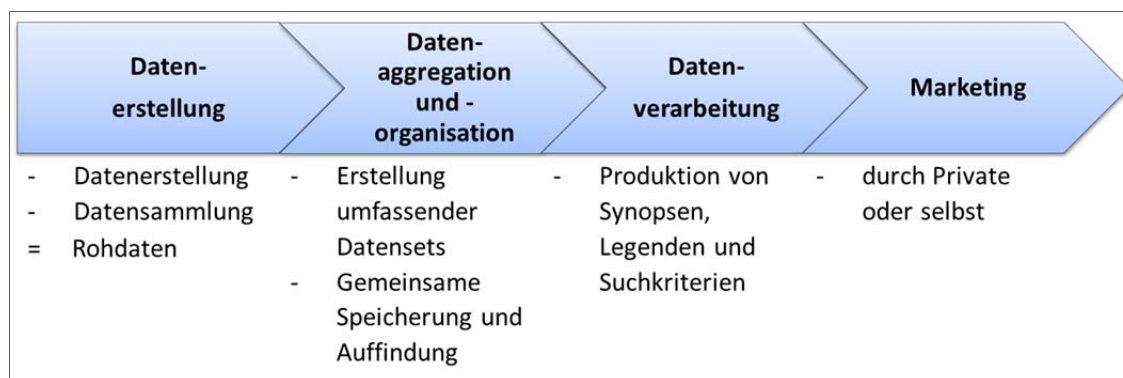


Abbildung 3: Wertschöpfungskette nach Vickery 2011

Zur ersten Phase gehört neben der Datenerstellung danach auch die Sammlung von Rohdaten, unter Datenaggregation und -organisation wird die Erstellung umfassender Datensets und die gemeinsame Speicherung von Daten. Zur Datenverarbeitung wird die Produktion von Legenden, Synopsen und Suchkriterien gezählt. Das Marketing erfolgt entweder durch die Behörde selbst durch Private.

Die Studien der Typen A und C liefern darüber hinaus Hinweise auf das wirtschaftliche Potenzial von bestimmten Datenarten. Diese Analyseergebnisse werden in Kapitel 5 aufgegriffen und dargestellt. Sie dienen als Grundlage für die Fallauswahl.

3.3 Ausgewählte Ansätze zur Effizienzbetrachtung

Wie oben dargestellt schreibt die Bundeshaushaltsordnung explizit die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln vor. Hierfür wurde für die Bundesbehörden bereits in den 1990er Jahren mit der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe) ein Ansatz für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit einer geplanten Maßnahme entwickelt, wobei hier unter Wirtschaftlichkeit Kosten und Nutzen verstanden wird und nicht nur die Effizienz. Die Wirtschaftlichkeit von IT-Investitionen in Bundesbehörden war ab 1992 zwingend nach diesem Ansatz durchzuführen. Dieser Ansatz ist betriebswirtschaftlich angelegt und wird daher hier als Neues-Steuerungsmodell-bezogen (NSM) bezeichnet. Weitere Hinweise für das Berechnungsmodell werden aus der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für E-Government erwartet. Die E-Government-bezogenen Ansätze werden herangezogen, da die Datenabgabe in der Regel über eine IT-Infrastruktur abgewickelt wird und die Ansätze eine prozessorientierte Herangehensweise aufweisen. Damit wird eine Übertragbarkeit auf das zu entwickelnde Modell angenommen. Als dritter Ansatz wird die ex-ante-Schätzung des Vollzugsaufwands herangezogen, die im Rahmen der Gesetzeserstellung durchzuführen ist. Dieser Ansatz scheint geeignet, weil er eine umfassend angelegte und pragmatische Aufwandsschätzung zulässt, wie sie auch mit dieser Studie erreicht werden soll. Alle Ansätze werden im Folgenden über-

blicksartig dargestellt. Daraufhin wird abgeleitet, was auf die vorliegende Untersuchung übertragen werden kann.

Seit ihrer Einführung wurde die WiBe kontinuierlich weiterentwickelt und ist für alle geplanten Investitionsmaßnahmen anzuwenden. Sie unterscheidet für die Berechnung der Gesamtkosten einer geplanten Maßnahme zwischen zwei so genannten Hauptgruppen, den Entwicklungskosten und den Betriebskosten. Diese sind jeweils mit Personal-, Sach- und externen Kosten etc. für die geplante Maßnahme und die bisherige Abwicklung zu untersetzen.⁶ Zudem wird zwischen einmaligen und laufenden Kosten unterschieden. Für die Berechnung der Personal- und Sachkosten sind als Grundlage die Werte des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) zu verwenden⁷, die jährlich angepasst werden. Damit gibt es einheitliche Berechnung der Personalkosten für alle Bundesbehörden. Ergibt die Berechnung der laufenden und einmaligen Kosten für eine geplante Maßnahme ein positives Ergebnis, kann die Maßnahme durchgeführt werden. Andernfalls ist die Bewertung des Nutzens im Vergleich zur bisherigen Leistungserstellung durchzuführen.

Mit der WiBe werden Kosten und Nutzen für eine (IT-)Maßnahme innerhalb einer Behörde betrachtet, wozu auch externe Effekte, wie der Nutzen für Kunden der Leistungserstellung oder die Steigerung der Qualität, einbezogen werden. Für Bewertung der Wirtschaftlichkeit von E-Government-Projekten wird jedoch der WiBe-Ansatz trotzdem nicht als ausreichend eingeschätzt. Mit E-Government erfolgt die Leistungserstellung organisationsübergreifend bzw. im Netzwerk auf Basis von gemeinsamen und mehrfach verwendbaren Infrastrukturen. Daraus entstehen so genannte Verbundeffekte, die in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen sind, jedoch mit dem bisherigen Ansatz nicht bewertet werden konnten. Vorgeschlagen wurde daher, die WiBe entsprechend zu erweitern, wobei es nicht nur um zusätzliche Nutzenaspekte gehen sollte, sondern auch weitere Kostenarten, z.B. externe Entwicklungskosten (Engel, 2004, p. 112). Andere Ansätze (z.B. Wolf & Krcmar, 2005) hielten diese Erweiterung des WiBe-Ansatzes für nicht ausreichend, um die Wirtschaftlichkeit eines E-Government-Projektes angemessen beurteilen zu können. Vielmehr wurde vorgeschlagen, die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung prozessbasiert, entlang der Leistungserstellung vorzunehmen. Dabei werden für jeden Prozessdurchlauf pro Schritt die laufenden bisherigen und die zu erwartenden Personal- und Sachkosten bestimmt und die Einsparungen errechnet. Die Gesamtkosten werden mit den jährlichen Fallzahlen hochgerechnet und den einmaligen Einführungskosten der geplanten Lösung hinzu gerechnet. Weitere E-Government-bezogene Ansätze befassen sich eher mit der Frage, wie der Nutzen von Online-Services und integrier-

⁶ <http://wibe.de/wibe-4-1-standardkriterienkatalog/>.

⁷ Vgl. Personalkosten, Sachkosten und Kalkulationszinssätze in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 2014, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze.html.

ten Infrastrukturen so operationalisiert werden kann, dass das häufig bestehende Missverhältnis zwischen hohen Kosten und einem geringen Nutzen reduziert werden kann. Hintergrund ist, dass der Nutzen von E-Government vielfach kaum einer bestimmten Zielgruppe zuzuschreiben und zu bewerten ist.

Beiden Ansätzen, der „klassischen“ WiBe und der prozessorientierten, E-Government-bezogenen Betrachtung der Wirtschaftlichkeit, ist gemeinsam, dass sie sehr detailliert Personal- und Sachkosten sowie sonstige Kosten berücksichtigen. Der umfassende Kriterienkatalog, die kleinteiligen Vorgaben des BMF zu Personalkosten sowie die ggf. fehlende Detaillierung der Daten in einer behördlichen Kosten- und Leistungsrechnung erschweren die Berechnung. Daher verursachen beide Ansätze insgesamt einen hohen Aufwand bei der Erhebung und Berechnung von Kosten. Hierfür bietet das Vorgehen bei der ex-ante-Abschätzung des Vollzugsaufwands eine pragmatische Lösung: Zwar wird bei diesem Ansatz ebenfalls prozessbasiert vorgegangen, um den Vollzugsaufwand abzuschätzen. Im Unterschied zur prozessorientierten E-Government-bezogenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wird dabei jedoch von Standardaktivitäten ausgegangen. Diese bilden die modularen Bausteine von Prozessen, mit denen die Vorgaben eines Gesetzes vollzogen werden können. Zu diesen Standardaktivitäten gehören z.B. Daten und Informationen sichten/zusammenstellen oder Zahlungen anweisen. Diesen Standardaktivitäten werden jeweils Zeitangaben, wie lange beispielsweise die Bearbeitung dauert, und Zahlen, wie oft die Vorgabe jährlich zu erfüllen ist, zugeordnet. Die Personalkosten für die Durchführung der Standardaktivität werden mit Standardkostensätzen berechnet. Diese Standardkostensätze wurden vom Statistischen Bundesamt auf Grundlage von Lohnkostenstatistiken in der öffentlichen Verwaltung für verschiedene Laufbahngruppen ermittelt. Hinzugerechnet werden noch die jährlichen Kosten für einen Standardarbeitsplatz in der Verwaltung, der dem jährlichen BMF-Schreiben entnommen wird. Dieses Vorgehen ermöglicht es, dass Personal- und Sachkosten relativ einfach bestimmt werden können.

In der folgenden Tabelle sind die Grundlagen der drei Ansätze vergleichend dargestellt.

	NSM*-bezogene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	eGov-bezogene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	Vollzugsbezogen: Erfüllungsaufwand
Konzeption	Kombination von quantitativen und qualitativen Aspekten zur Kosten-Nutzen-Betrachtung; für die öffentliche Verwaltung anzuwenden; auf Bundesebene zunächst nur für IT-Vorhaben anzuwenden; Periodizität	Entwickelt, da ursprüngliche WiBe nur auf eine Organisation bezogen war und keine Prozessorientierung aufwies; Periodizität	Für ex-ante Abschätzung des Vollzugaufwands von geplanten Gesetzesvorhaben entwickelt, vereinfachtes Modell mit Standardkostensätzen
Ziel	Berechnung der Wirtschaftlichkeit von geplanten und umgesetzten Maßnahmen und Investitionen; Vergleich von bisherigen und geplanten Maßnahmen	Berechnung der Wirtschaftlichkeit von organisationsübergreifenden Maßnahmen; prozessbezogene Betrachtung; inkl. Adressatenperspektive bei der Nutzenbetrachtung	Ermittlung des Vollzugaufwands für Verwaltung (sowie des Erfüllungsaufwands für Bürger, Unternehmen und Verwaltung, was nicht relevant ist für die Fragestellung)
Übertragbarkeit	Kostenarten: Berücksichtigung von Infrastruktur und Personalkosten sowie externen Kosten; allgemeingültige Kostensätze	Kostenarten: Berücksichtigung von Infrastruktur und Personalkosten	Systematik Standardaktivitäten mit Standardkostensätzen für "Laufbahnen" zu unterlegen

Tabelle 2: Darstellung ausgewählter Ansätze zur Effizienzbetrachtung

Für das zu entwickelnde Berechnungsmodell können die in den ersten beiden Ansätzen unterschiedenen Kostenarten verwendet werden. Zudem liefert die toolartige Unterstützung, mit der die WiBe durchgeführt werden kann, Hinweise darauf, welche Form und Art der Erfassung in der Verwaltung bereits etabliert ist. Von der E-Government-bezogenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wird zudem die prozessbasierte Betrachtung mit der Zuschreibung der Kosten zu den einzelnen Prozessschritten übertragen. So soll im Rahmen der Untersuchung ein generisches Prozessmodell entwickelt und iterativ verfeinert werden. Ein solches Modell erfüllt zwei wichtige Zwecke: Erstens unterstützt es Behörden, welche die Effizienz der Datenabgabe gegen Geldleistungen untersuchen dabei, anhand konkreter Tätigkeiten ihre Kosten zu erfassen. So muss sich nicht jede Behörde die Frage stellen, welche Tätigkeiten durch die Abgabe gegen Geldleistungen verursacht sind. Zweitens wird damit die Validität und Vergleichbarkeit der Ergebnisse erhöht, weil alle Behörden ein einheitliches Schema verwenden. Ein solches Vorgehen erleichtert den Behörden zudem, die erforderlichen Daten zu erfassen. Dies wird zusätzlich unterstützt, indem konsequent auf Standardkosten zurückgegriffen wird. So werden als Basis für die Berechnung der Personalkosten die Standardkostensätze und die Sachkostenpauschale von der Schätzung des Vollzugaufwand übernommen. Dadurch ist die Methode anschlussfähig an Untersuchungen des Normenkontrollrates,

der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und des Statistischen Bundesamtes (vgl. u.a. die „Einfacher-zu-Untersuchungen“⁸).

3.4 Ableitung eines ersten Untersuchungsrahmens

Auf Basis der Literaturlauswertung wurde ein erster vorläufiger Untersuchungsrahmen abgeleitet, in dem die Kosten- mit der (Standard-)Prozesssicht verbunden werden. Der Prozess der Datenabgabe gegen Geldleistungen lässt sich in die drei groben Phasen Datenerhebung, Datenaufbereitung und Datendistribution untergliedern. Innerhalb der einzelnen Phasen werden jeweils Tätigkeitsmodule unterschieden. Für die Berechnung der Kosten wurde ein vereinfachtes Modell entwickelt, das auf der Schätzung des Vollzugsaufwands basiert.

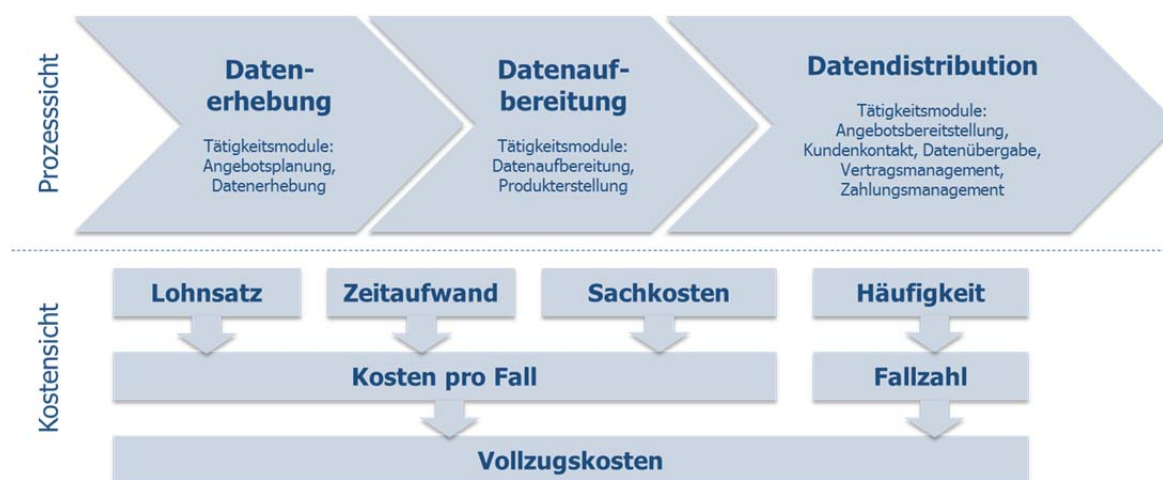


Abbildung 4: Erster Untersuchungsrahmen

Im nächsten Schritt wurden die Tätigkeitsmodule konkretisiert. Hierfür wurden produktionsbezogene und vertriebsbezogene Tätigkeitsmodule unterschieden. Produktionsbezogene Tätigkeiten richten sich unmittelbar auf die Daten, während vertriebsbezogene Tätigkeiten lediglich die Distribution der Daten organisieren. Entsprechend der Fragestellung der Studie liegt der Fokus auf den vertriebsbezogenen Tätigkeiten (vgl. insgesamt Tabelle 3). Produktionsbezogene Tätigkeiten sind für die Untersuchung nur insofern relevant, als sie für die geldleistungspflichtige Datenabgabe an externe Dritte notwendig sind. Hierzu zählen die Module Datenerhebung, Datenaufbereitung und Produkterstellung. Sofern hierbei zusätzliche Kosten entstehen, um Daten an externe Dritte zu verkaufen, werden diese mit erfasst. So wird im Rahmen der Datenerhebung berücksichtigt, dass eventuell zusätzliche Daten erhoben bzw. Rechte an Daten erworben werden. Zusätzliche Verwertungsrechte an Daten werden möglicherweise erworben, um die Daten weiterverkaufen zu dürfen oder zusätzliche Daten erhoben, um vorhandene Daten zu veredeln. Bei der Datenaufbereitung wird der Aufwand be-

⁸

http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Service/Publikationen/Projektberichte/_node.html;jsessionid=C4E7D379377D56BF7CBF1B4074DBFC5C.s1t2.

trachtet, der entsteht, wenn beispielsweise Daten anhand individueller Kriterien aus einem Register ausgewertet werden oder Geodaten in einem spezifischen Format aufbereitet werden. Für die Produkterstellung ist zu berücksichtigen, ob über Standardprodukte hinaus, individuelle Produkte angeboten und erstellt werden. Die hierbei entstehenden Kosten wären im Rahmen der Betrachtung einzubeziehen.

Zu den vertriebsbezogenen Tätigkeiten werden die Angebotsplanung, Angebotsbereitstellung und Datenübergabe, der Kundenkontakt und das Zahlungsmanagement gezählt. Im Modul Angebotsplanung wird der Aufwand für die Produktplanung, Preis- und Vertragsgestaltung abgebildet. Hierbei geht es um die Gestaltung des Angebotsportfolios, die Entwicklung eines Geldleistungsmodells sowie die Erstellung von Standardverträgen, allgemeinen Geschäftsbedingungen oder standardisierten Passagen für individuelle Verträge. Unter Angebotsbereitstellung fallen Aufwände für Tätigkeiten, wie die Betreuung eines Webshops oder die Erstellung von Werbematerialien für das Angebot. Im Rahmen der Datenübergabe werden Aktivitäten, wie Nutzer- und Zugangsverwaltung, betrachtet. Dies umfasst z.B. den Aufwand für die Bereitstellung eines Zugangs über einen ftp-Server zum Datenabruf oder für die Aufnahme und Änderung von Kundendaten. Beim Kundenkontakt geht es um die Beantwortung von Anfragen zu Produkten und die Bestellannahme über verschiedene Kanäle, z.B. per Telefon oder E-Mail. Unter Zahlungsmanagement werden alle Aufwände subsumiert, die für Rechnungsstellung, Zahlungseingangskontrolle und das Mahnwesen entstehen.

	Modul	Tätigkeiten	Infrastruktur
Produktionsbezogene Tätigkeiten	Datenerhebung	zusätzliche Datenerhebung, zusätzlicher Rechteerwerb, Anpassung der Fachverfahren	Fachverfahren
	Datenaufbereitung	Datenextraktion, -prüfung und -integration/-harmonisierung	Data Warehouse
	Produkterstellung	Standardprodukte, individualisierte Produkte	Produktspeicher
Vertriebsbezogene Tätigkeiten	Datenübergabe	Nutzer-, Abonnement- und Zugangsverwaltung	Nutzerverwaltungssystem
	Angebotsplanung	Produktplanung und Datenanforderungen, Preis- und Vertragsgestaltung	
	Angebotsbereitstellung	Werbung und Öffentlichkeitsarbeit, Webshopbetreuung und anderer Medien	Angebotsplattform, Webshop
	Kundenkontakt	Anfragen, individuelle Angebotserstellung, Vertragsvereinbarung	
	Vertragsmanagement	Individuelle Verträge gestalten, interne rechtliche Überprüfung	
	Zahlungsmanagement	Rechnungsstellung, Zahlungskontrolle und Mahnwesen, Zahlungsverbuchung, interne Leistungsverrechnung	ePayment

Tabelle 3: Übersicht über produktions- und vertriebsbezogene Tätigkeiten bei der geldleistungspflichtigen Datenabgabe

Auf dieser Grundlage wurde ein Berechnungstool auf Excel-Basis entwickelt. Darin sind die Tätigkeitsmodule hinterlegt und erläutert, was die Erfassung strukturiert und vereinfacht. Die Personalkosten können analog zum Vollzugsaufwand erfasst werden, indem die Fallzahl, der Zeitaufwand je Fall und die Vergütungsgruppe des eingesetzten Personals angegeben werden. Daneben besteht die Möglichkeit, die Vergütungsgruppe und Stellenanteile (Vollzeit-äquivalente = VZÄ) anzugeben, was dem Anwender die Erfassung erleichtern soll. Sonstige Sach- und Infrastrukturkosten werden aus der WiBe-Berechnung oder einer Kosten- und Leistungsrechnung herangezogen. Die Erlöse werden als Gesamtsumme angegeben. Darüber hinaus wird differenziert, in welcher Höhe jeweils privatrechtliche Entgelte und öffentlich-rechtliche Gebühren vereinnahmt wurden und wie sich die Erlöse auf öffentliche und private Kunden verteilen. Das entwickelte Berechnungstool auf Excel-Basis wurde anschließend im Rahmen eines Pre-Tests angewendet.

4 Anwendung des Untersuchungsrahmens im Pre-Test

Im folgenden Kapitel ist dargestellt, wie der vorläufige Untersuchungsrahmen in einem Pre-Test angewendet wurde. Hierfür wurden gezielt einzelne Behörden ausgewählt. Eingangs ist beschrieben, wie dabei vorgegangen wurde. Anschließend sind deren praktische Anwendungserfahrungen dokumentiert, die in Interviews und einem Fokusgruppenworkshop erhoben wurden. Abschließend werden die Ergebnisse des Pre-Tests übergreifend analysiert und dargestellt, wie daraufhin der Untersuchungsrahmen und das Berechnungstool verfeinert und erweitert wurden.

Zudem wurden zwei methodenbezogene Experteninterviews geführt. Ausgewählt wurden hierfür das Statistische Bundesamt aufgrund seiner einschlägigen Erfahrungen mit der Methode zur Berechnung des Erfüllungsaufwands sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, welches die Federführung bei der IWG-Novelle hatte. Die Ergebnisse dieser Interviews sind in der abschließenden Darstellung des Untersuchungsrahmens in Kapitel 4.2 dargestellt.

4.1 Beschreibung der Anwendung

Ziel des Pre-Tests war es, den vorläufigen Untersuchungsrahmen empirisch zu validieren. Hierbei wurde in möglichst unterschiedlichen Verwaltungsbereichen überprüft, ob und inwieweit das zugrunde liegende Prozessmodell mit seinen Tätigkeitsmodulen geeignet ist. Zugleich wurde hinterfragt, inwieweit die identifizierten Tätigkeiten tatsächlich durch die Abgabe gegen Geldleistungen verursacht sind bzw. ob weitere Tätigkeiten einbezogen werden müssten. Darüber hinaus sollte die praktische Anwendbarkeit getestet werden. Hierzu zählt, inwieweit die erforderlichen Informationen in den Behörden verfügbar sind, ob das Formular

und die verwendeten Bezeichnungen universell verständlich sind und wie nutzerfreundlich das Formular ist.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Zielsetzungen wurden die Fälle nach zwei getrennten Gesichtspunkten ausgewählt. Um die universelle Anwendbarkeit, die Vielfalt der abgegebenen Datenprodukte und die Passfähigkeit des Prozessmodells in verschiedenen Kontexten zu überprüfen, wurden möglichst unterschiedliche Fälle ausgewählt. Hierbei wurde insbesondere in Bezug auf die Unterschiedlichkeit der Daten abgestellt. Anhand dieses Kriteriums wurden der Deutsche Wetterdienst (DWD), das Deutsche Institut für medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) und der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung der Freien und Hansestadt Hamburg ausgewählt. Eine zweite Fallgruppe wurde unter dem Gesichtspunkt ausgewählt, dass sie in jüngerer Vergangenheit Schritte in Richtung Open Data gegangen sind und Daten nicht länger gegen Geldleistungen abgeben. Anhand solcher Fälle lässt sich empirisch beobachten, welche Tätigkeiten tatsächlich wegfallen, wenn nicht länger Geldleistungen für die Datenabgabe verlangt werden. Unter diesem Gesichtspunkt wurden das Bundesamt für Kartografie und Geodäsie (BKG) und der Geodatenbereich der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin ausgewählt. Der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung der Freien und Hansestadt Hamburg eignete sich in zweierlei Hinsicht für den Pre-Test. Zwar werden die Geobasisdaten seit einigen Jahren geldleistungsfrei abgegeben, aber eine Vielzahl von Daten und Datenprodukten wird weiterhin gegen Geldleistungen abgegeben.

Im Rahmen des Pre-Tests wurden in einem ersten Schritt Interviews mit den jeweiligen Leitern der verantwortlichen Bereiche geführt. Hierbei stand im Vordergrund, die abgegebenen Produkte, die Kunden und die Prozesse im Rahmen der Datenabgabe genauer zu erfassen und zu verstehen. Anschließend wurde das Excel-basierte Erfassungstool den Pre-Test-Behörden zur Verfügung gestellt. Diese sollten in einem Zeitraum von zwei Wochen ihre Angaben in dem Formular erfassen. Während dieser Zeit stand ein telefonischer Support für eventuelle Rückfragen zur Verfügung. Dadurch konnten bereits erste Unklarheiten und Schwächen des Untersuchungsrahmens sowie des Erfassungstools identifiziert werden. Abschließend wurden die Erfahrungen in einem gemeinsamen Fokusgruppenworkshop mit den Pre-Test-Behörden sowie dem Auftraggeber diskutiert. In dem folgenden Unterkapitel sind die Pre-Test-Behörden jeweils kurz in Bezug auf einige Behördenmerkmale charakterisiert. Hierbei sind auch die Ergebnisse der Interviews sowie der praktischen Anwendung beschrieben. Im anschließenden Unterkapitel sind die Ergebnisse des Fokusgruppenworkshops dokumentiert.

4.1.1 Ergebnisse der Interviews und Pre-Test-Anwendung

Das DIMDI, als nachgeordnete Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit, gibt die amtlichen Klassifikationen für die Verschlüsselung von Diagnosen und für Operationen bzw. Prozeduren, die Pflege von medizinischen Terminologien für die medizinische Dokumentation und den elektronischen Datenaustausch sowie verschiedene Informationssysteme heraus. Weiterhin verwaltet es Patientendaten, die pseudonymisiert an Berechtigte, z.B. Forschungsinstitutionen, Krankenversicherungen, gegen Geldleistung abgegeben werden. Weitere kostenpflichtige Dienstleistungen sind bibliographische Informationen für medizinische Fachliteratur. Der DWD, eine Anstalt öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und Infrastruktur stellt im weitesten Sinne meteorologische und Klimadaten für die Grundversorgung und Bundesbehörden geldleistungsfrei bereit. Vertiefte Auswertungen, wie Regionalwetter oder spezielle Klimamodelle, werden gegen Entgelt abgegeben. Insgesamt bietet der DWD über 200 Produkte und Dienstleistungen an. Das Dienstleistungszentrum des BKG, der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung Hamburg sowie der Geodatenbereich der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin wurden als Beispiele gewählt, die bereits viele bzw. alle Daten offen bereitstellen und geldleistungsfrei abgeben. Bei der Hamburger Behörde muss nur für Leistungen bezahlt werden, die über die reine Bereitstellung von Daten hinausgeht. Die Berliner Senatsverwaltung bietet gar keine Daten und Datenprodukte mehr gegen Geldleistung an.

Die ausgewählten Pre-Test-Behörden unterscheiden sich sowohl in Bezug auf die Daten, die sie abgeben, als auch die Bedingungen, unter denen sie diese Daten abgeben. Nichtsdestotrotz fanden sich die vorab identifizierten Tätigkeitsmodule in den untersuchten Behörden wieder. Zwar unterscheiden sich die Prozesse zwischen den einzelnen Behörden; indem jedoch auf Tätigkeitsmodule abgestellt wird, kann von dem einzelnen Prozess abstrahiert werden.

Schwierigkeiten bereitete hingegen, dass die erforderlichen Angaben, die im Erfassungsformular eingetragen werden müssen, nicht immer in der Form vorlagen. Dies lag insbesondere daran, dass die Kosten nicht in der Zuordnung zu den Tätigkeitsmodulen abgegrenzt sind bzw. abgrenzbar waren. Dies ist angesichts unterschiedlicher Kosten- und Leistungsrechnungs(KLR)-Systeme nicht überraschend. Ziel der Methode ist es auch nicht, eine vollwertige KLR zu ersetzen oder zu imitieren. Vielmehr geht es um eine pragmatische Effizienzabschätzung. Allerdings zeigt sich, dass es der Anspruch von Behörden ist, exakte mit eigenen KLR-Daten kompatible Angaben zu machen. Eine ähnliche Schwierigkeit bestand in der verursachungsgerechten Zuordnung von Kosten. So wird beispielsweise ein Web-Shop in manchen Behörden auch zur geldleistungsfreien Abgabe von Daten genutzt, so dass die Kosten

für diese IT-Infrastruktur nicht ohne Weiteres der Abgabe gegen Geldleistungen zugerechnet werden können.

Eine besondere Herausforderung bestand zudem darin, den Untersuchungsbereich der relevanten Daten und Datenprodukte klar abzugrenzen. Dies liegt teilweise an der Unterschiedlichkeit der Datenarten - bibliographische Daten, Messdaten der Umweltbeobachtung, Klassifikationssysteme und Patientendaten. Insbesondere ist die Schwierigkeit darauf zurückzuführen, dass in den einzelnen Behörden ein jeweils eigenes Verständnis davon etabliert ist, was (Roh)Daten sind, was Produkte und was Dienstleistungen sind. Deshalb bedarf es einer eingängigen Terminologie, wie Daten im Sinne der Untersuchung abgegrenzt sind bzw. was außerhalb des Untersuchungsbereiches liegt. Generell nicht betrachtet werden physische datenbasierte Produkte, wie beispielsweise die sogenannte Geburtstagswetterkarte im Angebotsportfolio des DWD. Zwar handelt es sich hierbei um ein Angebot, das auch private Dienstleister bei entsprechender Nachfrage auf Basis öffentlicher Daten vorhalten würden; allerdings richtet sich die Untersuchung auf die Abgabe digitaler Daten und Datenprodukte. Selbst die Datengrundlage für dieses Angebot ist nicht digitalisiert, da es sich um weit zurückliegende Daten handelt. Diese liegen nur papierbasiert vor. Ebenfalls nicht betrachtet werden zugangsbeschränkte Daten. Hierzu zählen beispielsweise die Patientendaten des DIMDI. Diese Daten haben ein hohes Schutzbedürfnis und sind nicht Open-Data-fähig. Damit stellt sich auch nicht die Frage, ob die Abgabe gegen Geldleistungen effizient ist oder diese Daten geldleistungsfrei abgegeben werden sollten.

4.1.2 Ergebnisse des Fokusgruppenworkshops

Im Rahmen eines Fokusgruppenworkshops wurde der zwischenzeitlich bereits überarbeitete Untersuchungsrahmen vorgestellt und diskutiert. Darüber hinaus stellten die Teilnehmer ihre Anwendungserfahrungen mit dem Erfassungstool vor. An dem Workshop nahm neben Vertretern des Auftraggebers, des Auftragnehmers und der Pre-Test-Behörden ein Vertreter der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt (GBü) teil. Hintergrund ist, dass sich die GBü intensiv mit der Methode zur Berechnung des Erfüllungsaufwands befasst. Die im Rahmen dieser Untersuchung entwickelte Methode ist an die Methode des Erfüllungs- bzw. Vollzugaufwands angelehnt und soll daran anschlussfähig sein.

Im Rahmen der Diskussion des Untersuchungsrahmens zeigte sich, dass die grundlegende Herangehensweise, ein generisches Prozessmodell der Abgabe von Daten gegen Geldleistungen mit Standardkostensätzen zu unterlegen, breite Zustimmung und weitreichende Akzeptanz fand. Personalkosten auf Basis von Standardsätzen zu berechnen sei aus Gründen der Vergleichbarkeit, Einfachheit und Fairness sinnvoll. Zudem seien die Tätigkeitsmodule in dem Prozessmodell eingängig und hilfreich, um sich der verursachten Kosten in der eigenen Organisation bewusst zu werden. Diskutiert wurden vorrangig einzelne Tätigkeiten und Be-

grifflichkeiten. So wurde beispielsweise hinterfragt, ob überhaupt irgendwo Daten beworben werden, die gegen Geldleistungen abgegeben werden. Kosten für diese Tätigkeiten zu erfassen sei vermutlich obsolet, da eher allgemein durch die Teilnahme an Messen oder durch Flyer für die Institution geworben wird und nicht direkt für den Datenverkauf. Darüber hinaus spielen im Rahmen der Produktbereitstellung und -übergabe sonstige Medien wie physische Datenträger kaum noch eine Rolle. Die Daten werden in der Regel über das Internet übertragen. Allerdings muss mit Blick auf die weitergehende Anwendung der Methode berücksichtigt werden, dass in einzelnen Behörden möglicherweise noch Datenträger versandt werden. Im Tätigkeitsmodul „Angebotsplanung“ wurden Tätigkeiten zusammengefasst und damit deren Anzahl reduziert. Im Tätigkeitsmodul „Kundenkontakt“ wurde die Annahme von Bestellungen präzisiert und erweitert. Hier ist nun zusätzlich der Aufwand für die Angebotserstellung und die Preiskalkulation anzugeben. Ein weiteres Ergebnis aus dem Pre-Test war, dass der Aufwand im Rahmen der internen Leistungsverrechnung mit der möglichen Weiterleitung von Erträgen an andere Behörden zusammengefasst werden kann. Insgesamt konnte die Zahl der Tätigkeiten im Modul „Zahlungsmanagement“ von sieben auf vier reduziert werden.

Neben dem Untersuchungsrahmen wurde das Erfassungsformular vertieft diskutiert. Besonderes Augenmerk lag hierbei auf den Anwendungserfahrungen. Insgesamt zeigte sich, dass die Eingabe der Daten wenig aufwändig war. Allerdings mussten die Daten zuvor zeitaufwändig erhoben werden (s.o.). Vor diesem Hintergrund wurde entschieden, zusätzlich zu der bestehenden Form der Datenerfassung, eine „grobe“ Erfassung zuzulassen. Während bei der detaillierten Erfassung Kosten für einzelne Tätigkeiten (je Tätigkeitsmodul etwa drei bis vier Tätigkeiten) angegeben werden, sollen die Kosten bei der groben Erfassung auf Ebene der sechs Tätigkeitsmodule anzugeben sein. Damit soll die Eingabe stark vereinfacht werden. Allerdings können die Ergebnisse dadurch weniger tiefgehend analysiert werden.

Darüber hinaus wurden einzelne im Erfassungsformular verwendete Begrifflichkeiten und Formulierungen diskutiert. Dabei ging es insbesondere um die Frage, welcher Aufwand im Rahmen der Produkterstellung konkret als zusätzlich gelten soll. Hintergrund ist, dass manche Datenprodukte, die gegen Geldleistungen abgegeben werden, in identischer Form für andere Behörden oder interne Stellen erzeugt werden. Dadurch entsteht kein Mehraufwand bei der Abgabe an Dritte. Andere Produkte werden hingegen an die spezifischen Bedürfnisse von Kunden angepasst oder komplett neu erstellt. Hierfür bedarf es einer abstrakt-generellen Abgrenzung, die auf alle denkbaren Konstellationen anwendbar ist. Die im ersten Entwurf entwickelte Formulierung „NICHT fachlich erforderlich oder gesetzlich vorgeschrieben“ erwies sich als nicht tauglich. Sie führe dazu, dass hier keine Kosten angegeben würden, da Behörden keine Aktivitäten offenlegen werden, die sie aus bestimmten Gründen ausführen,

aber eigentlich über ihren gesetzlichen Auftrag hinausgehen. Hierfür wurden gemeinsam Formulierungen entwickelt, die dem Anspruch eher gerecht werden. Abgefragt wird nunmehr der Erstellungsaufwand für Datenprodukte, die weder im Rahmen des öffentlichen Auftrags erforderlich sind noch für verwaltungsinterne Abnehmer bestimmt sind. Als relevante Produkte im Rahmen der Untersuchung gelten Rohdaten, Standarddaten, die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit erzeugt und aufbereitet werden, sowie darüber hinaus bearbeitete Daten. Berichte, Gutachten und Studien, die auf Basis von Daten erarbeitet werden, sind nicht im Untersuchungsbereich. Damit soll auch den unterschiedlichen Auffassungen Rechnung getragen werden, was Standardprodukte sind, was an individuelle Kundenwünsche angepasste Standardprodukte und was Einzelprodukte sind.

Der vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Pre-Test verfeinerte und erweiterte Untersuchungsrahmen wird im folgenden Unterkapitel kurz beschrieben.

4.2 Anpassung und Ableitung des endgültigen Untersuchungsrahmens

Der grundlegende Untersuchungsansatz hat sich im Rahmen des Pre-Tests als tauglich erwiesen und wurde von den beteiligten Behörden bestätigt. So werden die Tätigkeiten anhand eines generischen Prozessmodells für die Abgabe von Daten gegen Geldleistungen erfasst. Dieses wird anschließend mit Standardkostensätzen unterlegt. Der Untersuchungsansatz ist in Abbildung 5 dargestellt.

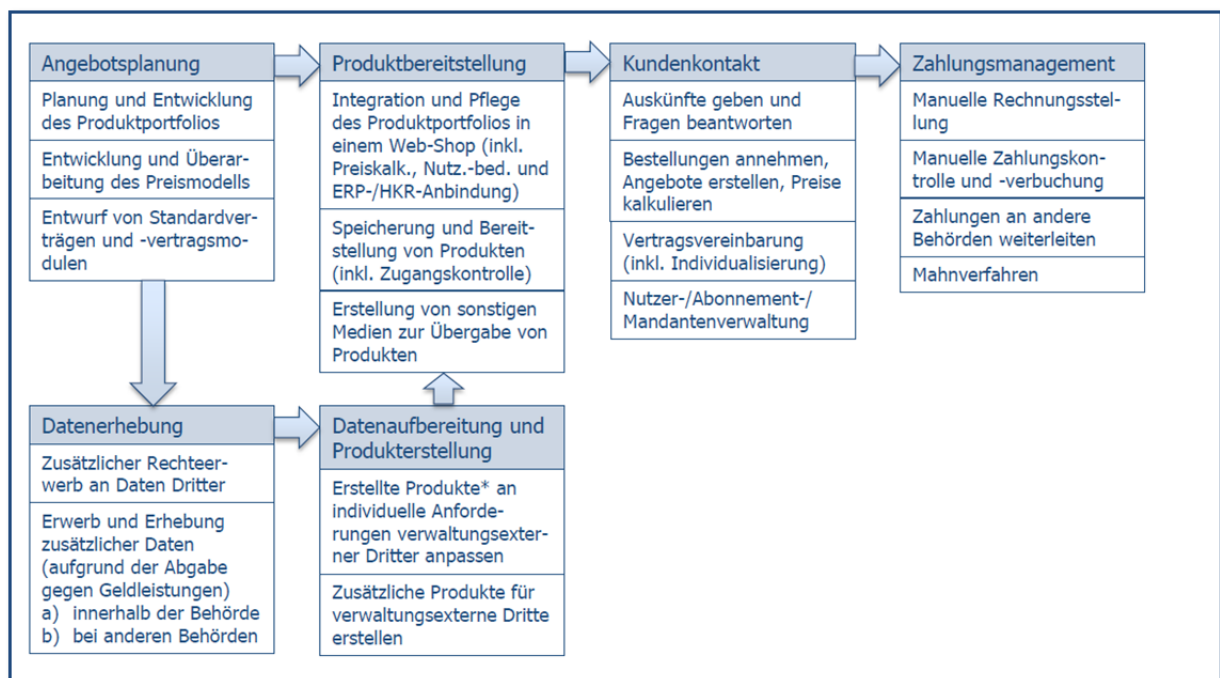


Abbildung 5: Präzisiertes Prozess(Kosten-)Modell

Überarbeitet wurde vor dem Hintergrund der Pre-Test-Ergebnisse das Prozessmodell. Zwar wurde auch das Prozessmodell im Rahmen des Pre-Tests weitestgehend bestätigt. Aller-

dings wurde es auf Basis der Anwendungserfahrungen geringfügig verfeinert (Details siehe Kap. 4.1.2). Das endgültige Prozessmodell wird anschließend kurz erläutert. Um Redundanzen zu vermeiden, werden dabei solche Aspekte nicht weiter ausgeführt, die bereits in der ersten Ableitung des Untersuchungsrahmens in Kapitel 3.4 beschrieben und unverändert geblieben sind.

Im endgültigen Prozessmodell sind sechs Tätigkeitsmodule unterschieden:

1. Angebotsplanung

Im Rahmen der Angebotsplanung wird erfasst, dass ein Produktportfolio entwickelt und geplant (für geldleistungsfreie wie -pflichtige Datenprodukte) und ein Geldleistungsmodell erarbeitet wird sowie möglicherweise standardisierte Vertragsbestandteile, allgemeine Geschäftsbedingungen usw. erstellt werden.

2. Datenerhebung

In diesem Tätigkeitsmodul wird erhoben, dass möglicherweise Daten erhoben oder erworben werden, die nicht notwendig sind, um den öffentlichen Auftrag zu erfüllen. Gleiches gilt für den Erwerb zusätzlicher Rechte an Daten, falls diese beispielsweise exklusiv verwertet werden sollen.

3. Datenaufbereitung und Produkterstellung

Im Rahmen der Datenaufbereitung und Produkterstellung wird der zusätzliche Aufwand erfasst, welcher betrieben wird, um Datenprodukte an verwaltungsexterne Dritte abzugeben. Diesen Aufwand abzugrenzen, ist nicht immer ohne Weiteres möglich. Zudem ist fraglich, ob der Aufwand ausnahmslos wegfällt, wenn Daten nicht länger gegen Geldleistungen, sondern geldleistungsfrei angeboten werden. Soll in einer Behörde die Effizienz der Datenabgabe berechnet werden, ist eine Prämisse, dass das bestehende Angebot an Datenprodukten weitestgehend in der aktuellen Form erhalten bleiben soll. Konkret sollen Produkte, die für verwaltungsinterne Abnehmer erstellt werden oder im Rahmen des öffentlichen Auftrags erforderlich sind, wie bisher auch Dritten angeboten werden. Die darüber hinaus gehende Individualisierung solcher Produkte (z.B. Ausschnitte aus Datensätzen; Umwandlung in andere Formate) sowie die Erstellung zusätzlicher Produkte, haben eher den Charakter eines „Zusatzgeschäftes“. Die hierbei entstehenden Kosten werden deshalb in die Betrachtung einbezogen und den Erlösen gegenüber gestellt. Ebenso sollen ausschließlich nicht-zugangsbeschränkte Produkte betrachtet werden.

4. Produktbereitstellung

Im Tätigkeitsmodul Produktbereitstellung wird erfasst, dass das Produktportfolio sowie das Preismodell in einen Web-Shop integriert werden, welcher möglicherweise an ein Ressourcenverwaltungsprogramm (ERP) oder „Kassensystem“ (HKR), angebunden ist. Erfasst wer-

den neben dem personellen Aufwand auch die sonstigen und IT-Infrastrukturkosten. Zudem wird hier dokumentiert, welcher Aufwand entsteht, um Datenprodukte an Kunden zu übergeben. Dies kann neben dem Web-Shop beispielweise über ftp-Server oder auch physische Datenträger erfolgen.

5. Kundenkontakt

Im Rahmen des Kundenkontaktes werden Auskünfte gegeben und Fragen beantwortet, Preise kalkuliert, Angebote erstellt und Bestellungen angenommen, Verträge geschlossen und Kundendaten verwaltet. Der hierbei entstehende Aufwand wird in diesem Tätigkeitsmodul erfasst.

6. Zahlungsmanagement

Im Tätigkeitsmodul Zahlungsmanagement wird jener Aufwand dokumentiert, der entsteht, wenn Rechnungen gestellt, Zahlungseingänge kontrolliert und verbucht oder Mahnverfahren geführt werden. Darüber hinaus wird hier auch erfasst, falls Zahlungen anteilig oder komplett an andere Behörden weitergeleitet werden.

Während Sach- und IT-Infrastrukturkosten direkt erfasst werden, wird der personelle Aufwand in Zeit bzw. Stellenanteilen dokumentiert. Dieser wird später auf Basis von Standardkostensätzen monetarisiert. Bei der weiteren Berechnung ist zu beachten, dass die Kosten der im Prozessmodell erfassten Tätigkeiten nicht vollständig und ausschließlich durch die Abgabe gegen Geldleistungen verursacht sind. Folglich können sie auch nicht ohne Weiteres komplett in die Berechnung einfließen. Deshalb wird unterschieden zwischen einerseits solchen Kosten, die vollständig der Abgabe gegen Geldleistungen zuzurechnen sind (siehe Tabelle 4) und andererseits Kosten, die nur anteilig in die Berechnung einfließen (siehe Tabelle 5).

Tätigkeitsmodul	Kosten	Begründung
Angebotsplanung	Entwicklung und Überarbeitung des Preismodells	Preismodell wäre nicht länger erforderlich, wenn Produkte geldleistungsfrei abgegeben würden
	Entwurf von Standardverträgen und -vertragsmodulen	Wenn Produkte geldleistungsfrei abgegeben würden, könnte auf generalisierte Nutzungsbedingungen zurückgegriffen werden (GeonutzV, DL DE)
Datenerhebung	Zusätzlicher Rechteerwerb an Daten Dritter	Bei Wegfall einer Gewinnerzielungsabsicht, müssten keine Exklusivverwertungsrechte erworben werden
	Erwerb und Erhebung zusätzlicher Daten	Müssten nicht länger erhoben/erworben werden
Datenaufbereitung und Produkterstellung	Erstellte Produkte* an individuelle Anforderungen verwaltungsexterner Dritter anpassen	Hat den Charakter eines Zusatzgeschäfts mit Gewinnerzielungsabsicht
	Zusätzliche Produkte für ver-	Hat den Charakter eines Zusatzgeschäfts

	waltungsexterne Dritte erstellen	mit Gewinnerzielungsabsicht
Produktbereitstellung	Zugangskontrollierte Speicherung und Bereitstellung von Produkten	Zugangskontrolle wäre nicht länger erforderlich, wenn Produkte geldleistungsfrei abgegeben würden
Kundenkontakt	Bestellungen annehmen, Angebote erstellen, Preise kalkulieren	Tätigkeiten könnten entfallen, wenn Produkte geldleistungsfrei abgegeben werden
	Vertragsvereinbarung (inkl. Individualisierung)	Tätigkeit könnte entfallen, wenn Produkte geldleistungsfrei abgegeben werden, da auf generalisierte Nutzungsbedingungen zurückgegriffen werden könnte (GeonutzV, DL DE)
	Nutzer-/Abonnement-/ Mandantenverwaltung	Tätigkeit könnte bei geldleistungsfreier Produktabgabe entfallen
Zahlungsmanagement	Manuelle Rechnungsstellung	Tätigkeit könnte bei geldleistungsfreier Produktabgabe entfallen
	Manuelle Zahlungskontrolle und -verbuchung	Tätigkeit könnte bei geldleistungsfreier Produktabgabe entfallen
	Mahnverfahren	Tätigkeit könnte bei geldleistungsfreier Produktabgabe entfallen
	Zahlungen an andere Behörden weiterleiten	Tätigkeit könnte bei geldleistungsfreier Produktabgabe entfallen

Tabelle 4: Kosten, die vollständig der Abgabe gegen Geldleistungen zuzurechnen sind

Die nur anteilig berücksichtigten Kosten werden pragmatisch mithilfe von Zuschlagsätzen in die Berechnung einbezogen. Die Bezugsgrößen werden daraus abgeleitet, wie groß der Anteil der gegen Geldleistungen abgegebenen Daten am Gesamtportfolio ist bzw. wie hoch der Anteil der Anfragen zu Preisen und Nutzungsbedingungen an allen Auskünften ist. Diese Zuschlagssätze werden anhand von vereinfachten Stufensätzen (0, 25, 50, 75 oder 100 Prozent) geschätzt.

Tätigkeit	Berücksichtigter Kostenanteil	Begründung
Planung und Entwicklung des Produktportfolios	Entsprechend des Anteils der zusätzlichen Produkte* am Gesamtportfolio	Zusatzaufwand entsteht, um z.B. Kundenbedürfnisse zu erheben, Marktsituation zu analysieren usw.
Integration und Pflege des Produktportfolios in einem Web-Shop (inkl. Preiskalkulation, Nutzungsbedingungen und ERP-/HKR-Anbindung)	Komplett, falls zusätzlich zu einer Plattform für geldleistungsfreie Produkte; andernfalls Anteil für Preiskalkulation, Nutzungsbedingungen und ERP-/HKR-Anbindung komplett, übrige Kosten entsprechend des Anteils der zusätzlichen Produkte* am Gesamtportfolio	Aufwandsanteile für Preiskalkulation, Nutzungsbedingungen und ERP-/HKR-Anbindung entfallen bei geldleistungsfreier Produktabgabe; Web-Shop wäre bei geldleistungsfreier Produktabgabe insgesamt überflüssig, wenn für geldleistungsfreie Produkte bereits eine Parallelstruktur existiert; werden alle (auch geldleistungsfreie) Produkte über den Web-Shop vertrieben, dann anteilig
Erstellung von sonstigen Medien zur Übergabe von Produkten	Entsprechend des Anteils der zusätzlichen Produkte* am Gesamtportfolio	Kosten für sonstige Medien werden pauschal entsprechend des Anteils zusätzlicher Produkte berücksichtigt, um eine Erfassung des tatsächlichen Verhältnisses zu vermeiden
Auskünfte geben und Fragen beantworten	Anteil der Auskünfte zu Preisen und Nutzungsbedingungen	Diese Art der Auskünfte würden bei geldleistungsfreier Produktabgabe entfallen

Tabelle 5: Kosten, die anteilig der Abgabe gegen Geldleistungen zuzurechnen

Die in dem Prozessmodell abgebildeten Tätigkeiten werden anschließend mit Kosten unterlegt. Dabei wird, wie bereits beschrieben, zwischen Personal-, sonstigen und IT-Infrastrukturkosten unterschieden. Die Personalkosten werden anhand der Standardkostensätze berechnet, die im Rahmen der Berechnung des Erfüllungsaufwands verwendet werden. Diese werden mit den jeweils angegebenen Stellenanteilen multipliziert. Die aktuelle Höhe der Standardsätze ist in Tabelle 6 dargestellt.

	Standardlohnkostensätze/h (Leitfaden EFA)	Jährliche Personalkosten + Gemeinkosten von 30 Prozent*	Jährliche Sacheinzelkosten*	Jährliche Sacheinzelkosten + Gemeinkosten von 30 Prozent*	Personalkosten + Sacheinzelkosten
Mittlerer Dienst	27,40 Euro	56.992,00 Euro	18.150,00 Euro	23.595,00 Euro	80.587,00
Gehobener Dienst	35,70 Euro	74.256,00 Euro			97.851,00
Höherer Dienst	57,80 Euro	120.224,00 Euro			143.819,00

Tabelle 6: Derzeitige Höhe der Standardsätze (Legende: * derzeit geltendes BMF-Rundschreiben von 2014)

Die berechneten Gesamtkosten werden abschließend den Erlösen gegenübergestellt. Hierbei ist einerseits zu unterscheiden zwischen öffentlich-rechtlichen Gebühren und privatrechtlichen Entgelten und andererseits nach Erlösen zu differenzieren, die mit öffentlichen Auftraggebern erzielt werden und solchen, die mit privaten Dritten erzielt werden. Die Unterscheidung zwischen Gebühren und Entgelten spielt aus betriebswirtschaftlicher Sicht keine größere Rolle. Die Unterscheidung nach Erlösen mit öffentlichen oder privaten Kunden jedoch schon. Hintergrund ist, dass einige Behörden Daten an ausgewählte oder alle öffentlichen Organisationen geldleistungsfrei abgeben, während andere hiermit Erlöse erzielen. Dies verzerrt die Effizienzbewertung, wenn diese Erlöse im ersten Fall einbezogen werden, während sie im zweiten Fall nicht berücksichtigt sind. Auch entstehen hiermit aus Gesamtsicht auf den öffentlichen Sektor keine „echten“ Erlöse. Im Sinne des New Public Management sind die Ziele solcher innersektoralen Geschäfte vielmehr, den Ressourceneinsatz durch interne Verrechnung („pretiale Lenkung“) und Nachfrageeinschränkung effizient zu steuern. Vor diesem Hintergrund fließen nur die Erlöse in die weitere Berechnung ein, die mit verwaltungsexternen Dritten erzielt werden.

Die Erlöse werden zudem auf Basis von Nettobeträgen berücksichtigt, da die eventuell fällige Umsatzsteuer an die Finanzämter abgeführt werden muss. Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht entstehen hierdurch keine dauerhaften Erlöse für die öffentliche Hand. Wie sich zeigte, sind die Abnehmer von geldleistungspflichtigen Daten ganz überwiegend Unternehmen, die regelmäßig vorsteuerabzugsberechtigt sind. Diese erhalten demnach die Umsatzsteuer im Wege des Vorsteuerabzugs wieder zurück.

Indem die zurechenbaren Kosten mit den Erlösen aus Geschäften mit verwaltungsexternen Dritten saldiert werden, wird die aktuelle Effizienz der Datenabgabe gegen Geldleistungen berechnet. Darüber hinaus soll im Rahmen dieser Untersuchung abgeschätzt werden, welche Erlöse vor dem Hintergrund des novellierten IWG, das seit Juli 2015 in Kraft ist, noch zu erzielen sind. Welche Auswirkungen das novellierte IWG möglicherweise hat, wird im folgenden Exkurs dargestellt.

Novelle des IWG

Die Novelle des IWG verändert u.a. die Vorgaben, nach denen Entgelte für bereitgestellte Daten und Informationen berechnet werden. Solche Entgelte dürfen demnach künftig höchstens kostendeckend sein. Dabei dürfen auch nicht beliebige Kosten einkalkuliert werden. Bei der Entgeltberechnung können grundsätzlich nur solche Kosten einkalkuliert werden, die durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung verursacht werden (§ 5 Abs. 1 IWG). Ausnahmen bestehen, wenn (1) eine öffentliche Stelle ausreichende Einnahmen erzielen muss, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge decken oder (2) eine öffentliche Stelle aufgrund von Rechtsvorschriften für die betreffende Information ausreichende Einnahmen erzielen muss, um einen wesentlichen Teil der Kosten im Zusammenhang mit ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zu decken. Eine solche Ausnahme begründet beispielsweise das DWD-Gesetz. Zudem werden im IWG weitere Ausnahmen genannt, wie beispielsweise Bibliotheken. Nach Rechtsauffassung des federführenden Ministeriums setzt auch § 5 (2) Nr. 1 eine rechtliche Regelung voraus.⁹ Hierfür reicht beispielsweise schon eine Gebührenverordnung. Wenn die Aufzählung in § 5 (1) abschließend ist, können in der Konsequenz Kosten, die allein aufgrund der erhobenen Geldleistungen entstehen, nicht bei der Gebührenberechnung berücksichtigt werden. Dies legen auch die „Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten“ der EU nahe.¹⁰ Dies hat potenziell weitreichende Auswirkungen. Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung zum neuen IWG, es sei nach „einer kursorischen Einschätzung nicht davon auszugehen, dass in Fällen, in denen öffentliche Stellen heute Entgelte für die Weiterverwendung verlangen, diese korrigiert werden müssen.“ Hierbei wurden allerdings keine Geldleistungsmodelle vertieft untersucht.¹¹ Auch heißt es in der Gesetzesbegründung weiter, dass Erfüllungsaufwand für diejenigen öffentlichen Stellen entstehe, die Informationen im Anwendungsbereich des Gesetzes zugänglich machen und deren Weiterverwendung von Entgeltleistungen abhängig machen.“ Nach der hier vertrete-

⁹ Vgl. Telefoninterview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

¹⁰ Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten; Amtsblatt der Europäischen Union 2014/C 240/01 vom 24. Juli 2014; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52014XC0724%2801%29>.

¹¹ Vgl. Telefoninterview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

nen Rechtsauffassung können demnach u.a. Kosten für das Zahlungsmanagement nicht mehr bei der Entgeltberechnung berücksichtigt werden. Auch ist im Anwendungsbereich des IWG künftig keine angemessene Gewinnspanne mehr zulässig.

Neben den einzukalkulierenden Kosten ist auch der Anwendungsbereich des IWG beschränkt. Die Vorgaben gelten für alle bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen, außer (1) es besteht kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht zu den Daten und Informationen, (2) die Daten und Informationen sind nur bei Nachweis eines rechtlichen oder berechtigten Interesses zugänglich oder (3) die Erstellung der Daten und Informationen fällt nicht unter die öffentlichen Aufgaben der betreffenden öffentlichen Stelle. Daneben sind im Gesetz weitere Ausnahmen genannt, die jedoch für die vorliegende Untersuchung nicht relevant sind. Die Ausnahmen (1) und (2) betreffen Daten und Informationen, die in dieser Untersuchung nicht betrachtet werden.

Für die weitere Untersuchung folgt daraus, dass im Rahmen der Berechnung der IWG-fähigen Kosten nicht alle dem Datenverkauf zuordenbaren Kosten einbezogen werden. Darüber hinaus geht es in der Studie nicht darum, ob Behörden in den Anwendungsbereich des IWG fallen. Die Behörden ordnen sich hier selbst ein. Dies gilt auch für die spätere Nachnutzung der Methode. Bereits vorab lässt sich abschätzen, dass wenn (1) unterstellt wird, dass Behörden aktuell nur im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabe tätig sind, (2) die Ausnahmen in § 5 (2) eine Rechtsvorschrift voraussetzen und (3) die Aufzählung in § 5 (1) abschließend ist, die Datenabgabe gegen Geldleistungen im Anwendungsbereich des IWG künftig nicht mehr wirtschaftlich sein kann. Ein Überschuss kann nicht mehr erzielt werden, was auch im Sinne der zugrundeliegenden Europäischen Richtlinie ist.

Der erweiterte und verfeinerte Untersuchungsrahmen und das Berechnungstool wurden anschließend in weiteren Behörden angewendet.

5 Ergebnisse der weiteren Anwendung

Die auf Basis der Literaturanalyse entwickelte und im Rahmen des Pre-Tests verfeinerte und erweiterte Methode wurde anschließend exemplarisch angewendet. Mit dieser Anwendung wurden zwei Zwecke verfolgt: Zum einen sollten abschließend die Aussagefähigkeit und Anwendbarkeit der Methode nachgewiesen werden. Zum anderen wird anhand der empirischen Ergebnisse die Untersuchungsfrage nach der Effizienz der Datenabgabe gegen Geldleistungen beantwortet. Hierfür wurden fünf Behörden tiefergehend untersucht. Nachfolgend wird zunächst erläutert, unter welchen Gesichtspunkten diese Fälle ausgewählt wurden. Daraufhin werden die Ergebnisse der fünf untersuchten Behörden jeweils einzeln nach einem einheitlichen Schema beschrieben. Abschließend werden die Fälle miteinander verglichen und

fallübergreifend analysiert. Auf dieser Basis werden im darauffolgenden Kapitel 6 Handlungsempfehlungen und Hinweise für die weitere Entwicklung der Abgabe von Daten gegen Geldleistungen abgeleitet.

5.1 Vorbemerkung zur Fallauswahl

Zur weiteren Anwendung der Methode wurden Behörden unter zwei Gesichtspunkten ausgewählt. Prämisse bei der Auswahl war, dass überhaupt Daten gegen Geldleistungen abgegeben werden. Zentrales Auswahlkriterium war die ökonomische Verwertbarkeit der angebotenen Daten. Dabei wurden nicht nur Behörden ausgewählt, die besonders lukrative Daten mit hohem wirtschaftlichem Verwertungspotenzial abgeben. Obwohl diese Untersuchung keine Repräsentativität anstrebt, könnte sonst ein verzerrter Eindruck von hohen Erlösen und möglicherweise hoher Effizienz der Datenbereitstellung insgesamt entstehen. Stattdessen wurden sowohl Behörden mit Daten ausgewählt, die ein hohes Verwertungspotenzial aufweisen als auch solche mit einem niedrigen Verwertungspotenzial, um möglichen Verzerrungen bei der Analyse entgegenzuwirken.

Dieser datenorientierte Ansatz knüpft an unterschiedlichen inhaltlichen Daten an, da erhebliche Unterschiede im wirtschaftlichen Verwertungspotenzial bestehen. So zeigte sich im Rahmen der Literaturanalyse von Studien zur Wirtschaftlichkeit der Datenabgabe (Kap. 3.3), dass beispielsweise Geodaten, meteorologische Daten und Unternehmensregisterdaten die größte ökonomische Bedeutung haben (HELM & Zenc, 2006; MICUS, 2009). Hier ist am ehesten zu vermuten, dass die mit der Datenabgabe erzielten Erlöse die zurechenbaren Kosten übersteigen. Einfluss auf die Nachfrage hat auch, wie vielseitig die Daten verwendet werden können. Deshalb werden neben Daten mit Basischarakter (Geodaten) auch Spezialdaten (ernährungsphysiologische Forschungsdaten) näher betrachtet. Darüber hinaus unterscheiden sich die Märkte, auf denen verschiedene Datenprodukte gehandelt werden, u.a. in Bezug auf veredelte Datenprodukte, Datenanbieterstruktur, was sich auf die Erlöse von Verwaltungen als einer dieser Marktakteure auswirkt (POPSIS, 2011). Daneben sind Unterschiede bei den Kosten bei verschiedenen Datensätzen zu erwarten (z.B. Geodaten sind anders als Wetterdaten oder Sozialstatistiken), weil Daten als „Nebenprodukt“ von Verwaltungstätigkeit entstehen, eigens erhoben oder fremdbeschafft werden. Somit wirkt sich die Art von Daten, die Verwaltungen anbieten, sowohl auf die Kostensituation als auch auf die aus dem Verkauf zu erzielenden Erlöse aus.

Neben diesem datenorientierten Ansatz wurden behördenorientierte Nebenkriterien berücksichtigt. Hintergrund ist, dass rechtliche, technische und organisatorische Merkmale die Kosten- und Erlösstruktur beeinflussen. Der zweite Ansatz ist ein behördenzentrierter Zugang bei der Fallauswahl, um die administrative Vielfalt zu berücksichtigen. Wichtig sind beispielsweise Unterschiede zwischen Geschäftsbereichen sowie zwischen Bundes- und Lan-

desbehörden. Hintergrund ist, dass die Art des organisatorischen Arrangements sich insbesondere auf die Kosten für die Datenbereitstellung auswirkt, wenn beispielsweise Shared-Service-Konstruktionen gebildet werden. Ebenfalls auf die Höhe der Kosten wirken sich Geldleistungsmodelle aus, weil diese eine mehr oder weniger aufwändige Kalkulation nach sich ziehen. Deshalb empfiehlt es sich, einerseits Behörden mit sehr einfachen Geldleistungsmodellen und andererseits Behörden mit komplexen Geldleistungsmodellen auszuwählen. Auch wird die Größe der Organisation herangezogen. Hintergrund ist, dass sich anhand der Größe und des Umfangs der Datenabgabe Professionalisierungstendenzen erwarten lassen. Allerdings sind diese Kriterien potenziell vom wirtschaftlichen Verwertungspotenzial und der Nachfrage nach den Daten beeinflusst. Vor diesem Hintergrund wurde das wirtschaftliche Potenzial der Daten als oberstes Auswahlkriterium herangezogen. Auf dieser Basis wurden Gruppen gebildet. In einem zweiten Schritt wurden behördenorientierte Kriterien für die letztliche Auswahl innerhalb jeder Gruppe herangezogen.

Neben methodisch hergeleiteten Kriterien für die Fallauswahl wurden auch pragmatische Gesichtspunkte bei der Festlegung der Untersuchungsbereiche berücksichtigt. Hierzu zählten auch Vorstellungen des Auftraggebers. Gleichfalls war es für die Datenerhebung erforderlich, dass der Feldzugang auch von den zu untersuchenden Behörden zugesichert wurde, da ein Mindestmaß an Offenheit vorausgesetzt war.

Anhand der analysierten Studien zur Wirtschaftlichkeit der Datenabgabe wurden in einem ersten Schritt Datenarten nach ihrem wirtschaftlichen Potenzial strukturiert (vgl. Abbildung 6).

	Datenarten	Beispiele	Studien	Bundesoberbehörden (Auswahl)
	Hohes wirtschaftliches Potenzial	Geografische Daten	- Kartografische Daten, - Flächennutzungsdaten, - Geobasisdaten, - Grenzdaten (Landes- und Verwaltungsgrenzen) - Topografische Daten und Höhendaten	DotEcon 2006; MICUS 2009 Houghton 2011 Bundesamt für Kartografie und Geodäsie
	Meteorologische und Umweltdaten	- Meeresdaten und hydrografische Daten - Umwelt-(Qualitäts-)Daten - Atmosphärische Daten - Meteorologische (Wetter-) Daten	MEPSIR 2006; MICUS 2009	Umweltbundesamt; Bundesamt für Naturschutz; Bundesanstalt für Wasserbau; Deutscher Wetterdienst
	Wirtschafts- und Unternehmensdaten	- Finanzdaten - Unternehmensdaten - Daten zur Wirtschaftsentwicklung - Industrie- und Handelsdaten	POPSIS 2011	Bundeskartellamt; Statistisches Bundesamt
	Wissenschafts- und Forschungsdaten	- Universitäre Forschung und öffentlich geförderte Forschungseinrichtungen - Staatliche Forschung	DotEcon 2006	Robert-Koch-Institut
	Verkehrs- und Transportdaten	- Transportnetz- und Verkehrsdaten - Transportstatistiken - Kfz-Registerdaten	MEPSIR 2006	Kraftfahrtbundesamt; Luftfahrtbundesamt; Bundesamt für Güterverkehr
	Landwirtschaftliche Daten	- Forstwirtschaftliche Daten - Fischereidaten - Umweltdaten	OECD 2006	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
	Rechtsdaten	- Kriminalitätsdaten - Daten zur Gesetzgebung und Gesetze - Rechtsprechung - Patent und markenrechtliche Daten - Politikdaten	DotEcon 2006; MICUS 2009; POPSIS 2011	Deutsches Patent- und Markenamt; Bundesamt für Justiz, Bundeskriminalamt
	Soziodemografische Daten	- Demografische Daten - Meinungsforschung - Daten über Gesundheit und Krankheiten - Bildungs- und Arbeitsstatistiken	POPSIS 2011; Houghton 2011	Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information, Statistisches Bundesamt
	Geringes wirtschaftliches Potenzial	Sonstige Daten	- Tourismus- und Freizeitinformationen - Kulturelle Informationen - Archäologische Informationen	Dot Econ 2006

Abbildung 6: Datenarten nach ihrem wirtschaftlichen Potenzial strukturiert

Anschließend wurden anhand des wirtschaftlichen Potenzials Gruppen gebildet. Geografische, meteorologische und Umweltdaten bilden demnach die Gruppe mit dem höchsten wirtschaftlichen Potenzial. In Folge des Bundesgeodatenzugangsgesetzes gibt das BKG jedoch nicht länger Daten geldleistungspflichtig ab, so dass es für die Untersuchung nicht geeignet ist. Vor dem Hintergrund, dass in der Studie auch eine Landesbehörde mitbetrachten sollte, wurde deshalb der Geodatenbereich eines Bundeslandes ausgewählt. So kann die Methode exemplarisch in einem Land angewendet werden. Zudem wird die Effizienz im Geodatenbereich untersucht, was wichtig für die Aussagefähigkeit und Legitimation der Studie ist. Unter den Geodatenbereichen der Länder wurde Sachsen ausgewählt. Sachsen ist ein durchschnittlich großes Bundesland. Dies ist für die Auswahl relevant, da sich im Rahmen des Pre-Tests zeigte, dass bei Geodaten die Flächengröße Einfluss auf die Erlöse hat. Da auch Umweltinformationen auf Bundesebene weitreichend geldleistungsfrei abgegeben werden, wurde der DWD für die weitere Anwendung ausgewählt.

Eine zweite Gruppe bilden Daten mit höherem wirtschaftlichem Potenzial, wie Wirtschafts- und Unternehmensdaten sowie Verkehrs- und Transportdaten. Aus dieser Gruppe wurden das Kraftfahrtbundesamt und das Statistische Bundesamt ausgewählt. Das Statistische Bundesamt eignet sich für die Untersuchung besonders, da es sich zum einen um eine „datenaffine“ Behörde handelt, deren Zweck es u.a. ist, Daten zu erheben, auszuwerten und weiterzuverbreiten. Zum anderen weist das Statistische Bundesamt ein sehr einfaches Geldleistungsmodell auf.

Eine dritte Gruppe umfasst Behörden mit mittlerem wirtschaftlichem Potenzial. Aus dieser Gruppe wurde das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ausgewählt. Behörden, die über Daten mit niedrigem wirtschaftlichem Potenzial verfügen, wurden nicht ausgewählt. Es konnte keine Bundesbehörde identifiziert und für die Untersuchung gewonnen werden, die solche Daten geldleistungspflichtig abgibt.

Die untersuchten Behörden werden in den anschließenden Unterkapiteln jeweils einzeln kurz charakterisiert. Besonders eingegangen wird dabei auf die Daten, die geldleistungspflichtig abgegeben werden, sowie die hierfür erforderlichen Tätigkeiten und Prozesse und das Ergebnis der Effizienzberechnung. Abschließend werden die Fälle übergreifend verglichen.

5.2 Kraftfahrtbundesamt (KBA)

Ausgangslage

Das KBA ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und Infrastruktur (BMVI). Nach dem Gesetz über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamts (KBAG) ist das KBA zuständig für Typpgenehmigungen und -prüfungen von Fahrzeugen und -teilen, führt Register von Fahrzeugen, Zulassungsprozessen und Fahrer-

laubnissen und erhebt Daten und stellt Statistiken bereit zu Fahrzeugen und Verkehrsaufkommen. Für diesen Zweck betreibt das KBA eine umfangreiche IT-Infrastruktur, die auch über die Zulassungsgebühren finanziert wird. Bundesministerien und andere Behörden erhalten unentgeltlich Zugriff auf die Register, z.B. die JobCenter auf Grundlage des SGB IV, um zu überprüfen, ob ein Leistungsbezieher ein Fahrzeug besitzt. Dieser Abgleich erfolgt in der Regel automatisiert. Darüber hinaus stellt das KBA auf seiner Website beispielsweise aggregierte monatliche Statistiken zu Zulassungszahlen und Verkehrsaufkommen geldleistungsfrei – meist im PDF-Format – bereit.

Darüber hinaus unterstützt das KBA Automobilhersteller im Rahmen von Rückrufen von Fahrzeugen bei technischen Mängeln. Konkret sendet das KBA hierfür den Haltern betroffener Fahrzeuge Briefe, die auf Mängel hinweisen. Diese Art der Dienstleistung liegt außerhalb des Untersuchungsbereiches, da es sich hierbei nicht um die Abgabe von Daten im hier verstandenen Sinn handelt. Folglich wurden weder die Kosten betrachtet, die hierdurch entstehen, noch die damit erzielten Erlöse.

Kunden und abgegebene Daten

Entgeltpflichtig gibt das KBA individuelle Auswertungen insbesondere aus dem Zentralen Fahrzeugregister (ZFZR) ab, in dem alle Fahrzeug- und Halterdaten gespeichert sind und welches regelmäßig aktualisiert wird. Ausgewertet wird beispielsweise, wie viele Autos eines Typs oder einer Marke in einem bestimmten Postleitzahlenbereich oder einer Region zugelassen sind. Für die Erstellung solcher Auswertungen liefern die Kunden z.T. selbst entsprechende Georeferenzdaten (z.B. Vertriebsgebiete), über die dann die Fahrzeug- und Halterdaten gelegt werden. Aus Datenschutzgründen beträgt die kleinste Einheit für solche Auswertungen 150 Haushalte. Neben diesen individuellen und sehr spezifischen Auswertungen stellt das KBA den Kunden täglich Zahlen über die Zulassung von Fahrzeugen bereit.

Das KBA hat über 1.000 Kunden, vorrangig aus der Automobilbranche. Dabei handelt es sich um Automobilhersteller, Zulieferunternehmen, Fahrzeugflottenbetreiber und beispielsweise Unternehmen, die im Auftrag der Automobilbranche die Daten des KBA zusätzlich aufbereiten und dann weiterverkaufen. Die Zahl der Kunden ist seit Jahren stabil. Die Dienstleistungen des KBA sind auf Nachfrage der Automobilbranche entstanden, da die entgeltfreien hoch aggregierten Daten für deren Zwecke nicht ausreichend waren. So führen die Unternehmen der Automobilbranche auf der Grundlage dieser spezifischen Auswertungen gezielte Marketingaktivitäten durch oder versuchen, den Fahrzeugverkauf der nächsten Jahre in einer Region zu prognostizieren. Aufgrund der großen Nachfrage gibt es keine spezielle Öffentlichkeitsarbeit für das Angebot. Vertreter des KBA werden regelmäßig zu Veranstal-

tungen eingeladen, um z.B. Ergebnisse von Auswertungen vorzustellen. Auf diese Weise kommen weitere Kunden hinzu.

Die Aufträge von Kunden bearbeitet ein speziell dafür aufgebauter Arbeitsbereich innerhalb des KBA. Ein zwischenzeitlich aufgebauter Webshop wurde wieder abgeschaltet, da außer wenigen Standardprodukten, wie die Bereitstellung der täglichen Zulassungszahlen, überwiegend individuelle und spezifische Auswertungen nachgefragt werden. Die Aufträge werden deshalb persönlich, per E-Mail oder telefonisch von den derzeit zwölf so genannten Key Account-Managern angenommen. Diese kalkulieren den Aufwand für eine individuelle Auswertung auf Basis einer selbst entwickelten Excel-Tabelle. Dabei werden nicht nur die Personalaufwände berechnet, sondern auch die dafür erforderlichen IT-Ressourcen, z.B. Datenbank-Abfragen oder die Nutzung eines SPSS-Servers für statistische Auswertungen. Zu diesen Aufwänden werden dann ein Gemeinkostenzuschlag von über 50 Prozent sowie ein 20prozentiger Risikoaufschlag hinzugerechnet. Für den Fall, dass der Aufwand nicht akkurat abgeschätzt wurde, bleibt ein 15prozentiger Spielraum beim tatsächlichen Endpreis. Dieser wird entsprechend angepasst, wenn der Aufwand im Nachhinein von der Kalkulation abweicht. Möchte ein Kunde die Daten weiterverkaufen, kommt noch ein 200prozentiger Aufschlag für die Weiterverwendung der Daten hinzu. Nach Auftragserteilung bezahlt der Kunde 80 Prozent des kalkulierten Preises. Dann beginnt die teilweise mehrere Wochen dauernde Bearbeitung. Die Kunden müssen für die Auswertungen teilweise höhere sechsstellige Beträge bezahlen. Studierende und Forschungseinrichtungen erhalten einen 25prozentigen Ausbildungs- bzw. 50prozentigen Forschungsrabatt.¹² Aufträge werden in der Regel als Abonnement-Modell mit mindestens zwölfmonatiger Laufzeit abgewickelt. Für jeden Auftrag wird ein individueller Vertrag erstellt, dessen Standards von einem Juristen im KBA geprüft sind. Für die Auswertungen werden keine Exklusivrechte vergeben, so dass diese auch von anderen Kunden genutzt werden könnten. Jedoch kommt es äußerst selten vor, dass mehrere Kunden die gleiche Auswertung nachfragen. Wenn die Vorleistung vom Kunden bezahlt wurde, wird für die beauftragte Auswertung durch den Fachbereich jeweils eine eigene Abfrage programmiert. Die Ergebnisse werden dann, wie mit dem Kunden vereinbart, aufbereitet. In 90 Prozent der Fälle werden die Leistungen dem Kunden über einen FTP-Server zum Abruf bereitgestellt. Die Rechnungen werden auf Grundlage der Verträge manuell erstellt. Ein ERP-System wird beispielsweise für die Kontrolle des Zahlungseingangs nicht verwendet. Aus Sicht des KBA ist das für die Bundesebene als Basiskomponente bereitgestellte System für die Abwicklung seiner Prozesse wenig geeignet. Auch die bisherigen Anpassungen (z.B. manuelle Schnittstelle zwischen dem Kassen- und Rechnungswesen/der Kunden-

¹² Die Zuschlags- und Rabattregelungen entsprechen noch den bundeseinheitlichen Regelungen der Entgeltordnung des Interministeriellen Ausschusses für das Geo-Informationswesens IMAGI (mit BMVI-Erlass im Jahr 2006 eingeführt und sind gemäß dem KBA bis heute gültig).

verwaltung) entsprechen nach Einschätzung des KBA nicht dessen Erfordernissen. Die im Rahmen der Datenabgabe entstehenden Kosten sind in Tabelle 7 zusammengefasst.

Tätigkeitsmodul	Kosten und Erlöse in Euro
Datenerhebung	-
Datenaufbereitung und Produkterstellung	2.150.000
Angebotsplanung	170.000
Produktbereitstellung und -übergabe	510.000
Kundenkontakt	720.000
Zahlungsmanagement	310.000
Gesamtkosten	3.860.000
Erlöse von Dritten 2014	5.150.000
IWG-fähige Kosten	2.800.000
Jahresergebnis	1.290.000

Tabelle 7: Ergebnisse für das KBA

Ergebnis

Im Ergebnis zeigt sich, dass das KBA im Jahr 2014 mit der Datenabgabe gegen Entgelt Erlöse in Höhe von 5,15 Mio. Euro erzielt hat. Jedoch sind seit 2010 Rückgänge bei den Erlösen von rund 1 Mio. Euro zu verzeichnen (vgl. Tabelle 8), die durch Verlagerung von Aufgaben und damit auch von Einnahmen in den allgemeinen Gebührenhaushalt entstanden sind. Die Kosten für die Datenabgabe betragen über 3,4 Mio. Euro, so dass ein Überschuss von ca. 1,3 Mio. Euro erzielt wird.

Jahr	Gesamterlöse	davon Herkunft		davon rechtlicher Charakter der Geldleistungspflicht	
		öffentlicher Sektor	Dritte (außerhalb öffentlicher Sektor)	private Entgelte	öffentlich-rechtliche Gebühren
2014	5.700.000	550.000	5.150.000	5.700.000	-
2013	5.400.000	150.000	5.250.000	5.400.000	-
2012	5.900.000	150.000	5.750.000	5.900.000	-
2011	6.100.000	150.000	5.950.000	6.100.000	-
2010	6.500.000	350.000	6.150.000	6.500.000	-

Tabelle 8: Entwicklung der Erlöse des KBA

Der hohe Überschuss ist einerseits überraschend, da das KBA über spezialisierte Daten verfügt, die nach Aussage von EU-Studien eher mittleres wirtschaftliches Potenzial aufweisen (siehe oben). Andererseits erklärt sich dieses Ergebnis teilweise damit, dass von den Kunden für die Datenauswertungen vergleichsweise hohe Preise – weil aus Sicht des KBA kostendeckend kalkuliert – verlangt werden, die aus verschiedenen Aufschlägen resultieren. Damit kann der hohe Aufwand für die Produkterstellung und -abgabe sowie die nur wenig IT-unterstützten und kaum automatisierten Prozesse kompensiert werden. Die individuellen Produkte des KBA werden von einer vergleichsweise hohen Anzahl von VZÄ (mittlere Dienst: 10 VZÄ, gehobener Dienst: 11 VZÄ) erstellt. Die Preiskalkulation verursacht ebenso einen hohen Aufwand. Zahlungsmanagement und Kundenkontakt erscheinen wenig standardisiert. Allerdings wird der Aufwand in diesem Bereich dadurch minimiert, dass es sich

um langjährige eingespielte Kundenbeziehungen handelt und beispielsweise für das Mahnwesen vergleichsweise wenig VZÄ aufgewendet werden müssen.

Offen ist, inwieweit eine Schnittstelle zu den Registern einen vereinfachten, datenschutzgerechten Abruf durch die Kunden selbst gewährleisten könnte. Damit ließe sich eventuell der hohe Aufwand im Rahmen der Produkterstellung minimieren. So wäre es in einigen Fällen denkbar, die Daten des KBA von Kunden und weiteren Nutzern selbst auswerten zu lassen. Ob ein solcher Service geldleistungsfrei über das GovData-Portal bereitgestellt oder geldleistungspflichtig bleiben sollte, ist eine davon separat zu beantwortende Frage.

Auffällig ist das besondere wettbewerbliche Umfeld, in dem sich das KBA mit seinen Daten bewegt. So ist die hauptsächliche Kundengruppe, die Automobilbranche, eine der wirtschaftsstärksten Branchen Deutschlands. Die Daten bilden für diese Kunden eine wichtige Grundlage für deren Geschäftsentscheidungen. Zudem hat sich das KBA mit den Jahren sehr auf die Bedürfnisse dieser Kunden eingestellt. Beispielsweise werden Zulassungszahlen nach „Marktbeobachtungsgebieten“/Vertriebsgebieten verfügbar gemacht. Die Kosten der hierfür notwendigen Auswertungen wurden von den Kunden gedeckt. Vor diesem Hintergrund kann von einer zahlungskräftigen und -bereiten Kundengruppe ausgegangen werden.

Nach Einschätzung des KBA haben die Kunden insgesamt kein Interesse daran, etwas an der Art der aktuellen Datenabgabe zu ändern. Dies zeige auch die steigende Anzahl der Anfragen. Ein Grund für das große Interesse der Kunden sei, dass es diese Daten in der Aktualität und Qualität nur beim KBA gebe. Tatsächlich können die Daten des KBA momentan kaum reproduziert werden. Fraglich ist allerdings, ob sich das mit der weiteren Vernetzung von Fahrzeugen nicht künftig ändert. So könnte der wirtschaftliche Wert der Daten des KBA künftig zurückgehen, wenn Fahrzeuge nicht nur Halterdaten registrieren und senden, sondern sogar Fahrerdaten.¹³

Es stellt sich die Frage, ob die Abrechnungen des KBA mit den diversen Preisaufschlägen im Einklang mit dem novellierten IWG stehen; ähnliches gilt für die ca. 1 Mio. Euro der Kosten, die im Rahmen der Datenabgabe gegen Geldleistungen entstehen. Zwar sind die hohen Kosten der Datenaufbereitung und Produkterstellung IWG-fähig. Angesichts der teilweise aufwändigen vertriebsbezogenen Tätigkeiten erscheint es jedoch fraglich, wie Daten künftig kostendeckend gegen Geldleistungen abgegeben werden können. Aus Sicht des KBA besteht ein Spannungsfeld zwischen der Kostenkalkulation des KBA, die auch Gemeinkosten

¹³ Hintergrund ist, dass im ZFZR nur die Halterdaten erfasst sind, aus denen bspw. kein Rückschluss auf die tatsächlichen Fahrtwege und Fahrzeugnutzung gezogen werden, wenn es sich um Geschäfts-/Dienstwagen oder Leasingfahrzeuge handelt. Daten, die in Echtzeit aus dem Bewegungsmuster des Fahrzeugs erhoben werden können, ermöglichen z.B. ein gezielteres Marketing als bisher.

einschließt, und der Zielsetzung, möglichst viele Daten kostenfrei anzubieten. In diesem Fall müssten die Gemeinkosten über den allgemeinen Haushalt abgedeckt werden.

5.3 Deutscher Wetterdienst (DWD)

Ausgangslage

Der DWD ist eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und arbeitet auf Grundlage des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst (DWD-Gesetz). Seine Aufgabe ist es u.a. meteorologische Dienstleistungen für die Allgemeinheit sowie einzelne Kunden und Nutzer zu erbringen (§ 4, 1 DWDG), die meteorologische Sicherung der Luft- und Seefahrt, amtliche Wetterwarnungen herauszugeben sowie meteorologische Daten und Produkte bereitzuhalten, zu archivieren und zu dokumentieren. Um seine Aufgaben zu erfüllen, betreibt der DWD ein flächendeckendes Netz von Messstationen.

Gemäß dem DWD-Gesetz muss der DWD seine Leistungen¹⁴ gegen Vergütung abgeben, deren Höhe vom Vorstand auf der Basis betriebswirtschaftlicher Kalkulation festgelegt wird. Zu diesem Zweck wird eine Preisliste für Daten, Produkte und Spezialdienstleistungen erstellt (§ 6 DWDG). Die Preisliste umfasst ca. 50 Seiten. Die Preisbildung orientiert sich an der jeweiligen Nutzung durch die Kunden und ausgewählten Sondertarifen für bestimmte Kundengruppen. So zahlen viele öffentliche Nutzer lediglich ein aufwandsabhängiges Bereitstellungsentgelt. Daten im Rahmen des Katastrophenschutzes an die Länder werden geldleistungsfrei abgegeben.

Geldleistungen für den Nationalen Flugwetterdienst fallen nicht unter die Preisliste, sie werden auf Basis einer Vollkostenrechnung kalkuliert und sind durch die Luftfahrt auf Basis von EU-Verordnungen und dem Luftverkehrsgesetz (§27e) zu erstatten.

Abgegebene Daten und Kunden

Über seine Website stellt der DWD Daten und Produkte im Sinne der Grundversorgung und Daseinsvorsorge entgeltfrei bereit. Hierzu gehören allgemeine Wetter- und Klimameldungen, Klimadaten und -produkte, meteorologische Vorhersagen und Analysen, Radarprodukte sowie klimatologische Rasterprodukte. Zu den Klimadaten zählen u.a. Klimameldungen, Zeitreihendaten und phänologische Daten. Ebenso zählen zu diesen Leistungen Datensätze mit pauschaler Nutzungsberechtigung für Datenbestände in Datenbanken. Zu den entgeltpflichtigen Produkten zählt der DWD numerische Wettervorhersagen und orts- oder vorhersagebezogene Wetterkarten sowie weitere spezielle Analysen und Vorhersagen. Im Bereich der Radar- und Klimaprojekte werden entgeltpflichtig vertiefte bzw. spezifische Auswertungen

¹⁴ Der DWD unterscheidet zwischen Daten, Produkten und Spezialdienstleistungen. Um die Lesbarkeit zu erhöhen, wird jedoch im Folgenden von Leistungen bzw. Daten und Produkten gesprochen.

angeboten. Spezialdienstleistungen umfassen Wetterzustandsinformationen, Warnungen, Satellitenbilder, Spezialvorhersagen, Messaufträge sowie Gutachten und spezielle Auswertungen. Neben diesen Leistungen für im weitesten Sinne fachliche Kunden werden auch entgeltpflichtige Produkte für die breite Öffentlichkeit angeboten, z.B. spezielle Vorhersagen. Insgesamt bietet der DWD derzeit über 230 Daten, Produkte und Spezialdienstleistungen entgeltpflichtig an. Diese können über die Website oder den WetterShop durch gezielte Auswahl (Datenart, Bereitstellungsform, Nutzungsform etc.) eingegrenzt und bestellt werden.

Bis vor wenigen Jahren hat der DWD zudem Wettervorhersagen und -berichte für private und öffentliche Medien angeboten, womit ein Umsatz von etwa fünf Millionen Euro erzielt wurde. Aufgrund der politischen Vorgaben im Rahmen des „aktivierenden Staates“ und auf Betreiben privater meteorologischer Dienstleister zog sich der DWD aus diesem Markt zurück, um sich auf seine Kernaufgaben zu konzentrieren.

Seine Kunden teilt der DWD in drei Gruppen ein: So genannte A-Kunden sind die Bundesbehörden, z.T. die Landes- und Kommunalbehörden, die Bundeswehr, andere nationale Wetterdienste, die Luft- und Seeschifffahrt, die Wasser- und Energiewirtschaft sowie andere Akteure, die meteorologische Daten im Rahmen der Daseinsvorsorge benötigen. Diese Gruppe bestimmt im Wesentlichen das Leistungsangebot, also welche Daten erhoben und bereitgestellt werden. Diese Kundengruppe erhält hauptsächlich Daten und Produkte – vielfach entgeltfrei – , und Spezialdienstleistungen. Die Datenabgabe an diese Gruppe ist u.U. nicht kostendeckend. Als B-Kunden werden beim DWD Forschungseinrichtungen und Universitäten sowie private meteorologische Dienstleister bezeichnet. Die Forschungseinrichtungen und Universitäten erhalten Rabatte, während auch die privaten Dienstleister im Rahmen der Grundversorgung teilweise die Daten und Produkte entgeltfrei erhalten. Bei C-Kunden handelt es sich um Versicherungen, Rechtsanwälte und sonstige Interessierte, z.B. Privatpersonen. Diese Kunden nehmen in der Regel Spezialdienstleistungen in Anspruch, z.B. Gutachten über das Wetter in einer bestimmten Region zu einem bestimmten Zeitpunkt, die immer entgeltpflichtig sind.

Benötigen Kunden Daten des DWD, rufen sie in der Regel beim DWD an oder suchen eine der „Vertriebsstellen“ auf. Für standardisierte Leistungen wird auch der WetterShop genutzt. In vielen Fällen besteht jedoch Unsicherheit beim Kunden, welche Leistungen für seinen Zweck am besten geeignet ist, so dass des Öfteren eine ausführlichere Beratung (persönlich oder telefonisch) erforderlich ist. Auf dieser Basis kalkuliert der Mitarbeiter der DWD-Vertriebsstelle anhand der Preisliste den Preis für die gewünschten Daten und Produkte, was aufgrund des Umfangs und der Komplexität des Portfolios ggf. einige Zeit in Anspruch nehmen kann. Der Kunde erhält einen Standardvertrag mit den derzeit gültigen Bereitstellungs- und Nutzungsbedingungen für seine bestellte Leistung. Die Mitarbeiter des DWD er-

stellen dann die Leistung, wozu sie vielfach Daten, Informationen und so genannte Wetter- und Klimamodelle nutzen, die sie auch für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Die fertig gestellten Daten und Produkte werden den Kunden über einen Server-Zugang, per E-Mail, postalisch oder per Fax bereitgestellt. Wurde ein Produkt über den Webshop bestellt, erfolgt die Zahlung automatisch über die integrierte Bezahlkomponente. In den anderen Fällen werden manuell Rechnungen gestellt.

An der Datenabgabe gegen Entgelt sind beim DWD insgesamt etwa elf VZÄ des mittleren Dienstes, vier VZÄ des gehobenen Dienstes beteiligt und ca. drei VZÄ aus dem höheren Dienst. Mit fast sieben VZÄ im mittleren Dienst erzeugt der Kundenkontakt den höchsten Aufwand. Die über Deutschland verteilten Vertriebsstellen führen zu dieser Anzahl an VZÄ. Auch im Bereich Zahlungsmanagement erscheint die Zahl der VZÄ im mittleren Dienst, die in die Datenabgabe involviert sind, verhältnismäßig hoch. Die Mitarbeiter des höheren Dienstes übernehmen hauptsächlich die Qualitätssicherung für die bereitgestellten Daten und Produkte, selbst wenn es sich um standardisierte Produkte handelt. Als weitere Kosten entstehen für die Produktbereitstellung und -übergabe 8.000 Euro, im Bereich Kundenkontakt etwa 119.000 Euro und im Zahlungsmanagement über 59.000 Euro. Diese Kosten entstehen für den Betrieb des Webshops mit Zahlungskomponente und das Einrichten von Server-Zugängen, über die Produkte an die Kunden abgegeben werden. Die im Rahmen der Datenabgabe entstehenden Kosten sind in Tabelle 9 zusammengefasst.

Tätigkeitsmodul	Kosten und Erlöse in Euro
Datenerhebung	-
Datenaufbereitung und Produkterstellung	40.000
Angebotsplanung	140.000
Produktbereitstellung und -übergabe	210.000
Kundenkontakt	975.000
Zahlungsmanagement	497.000
Gesamtkosten	1.862.000
Erlöse von Dritten 2014	2.180.000
Jahresergebnis	318.000

Tabelle 9: Ergebnisse für den DWD

Ergebnis

Dem DWD entstanden 2014 für die entgeltpflichtige Datenabgabe Kosten in Höhe von fast zwei Millionen Euro. Demgegenüber stehen Gesamteinnahmen von 2,1 Millionen Euro, die seit 2010 von unter zwei Millionen Euro kontinuierlich gestiegen sind (vgl. Tabelle 10). Damit wurde im Jahr 2014 ein Überschuss von über 318.000 Euro erzielt.

Jahr	Gesamt- erlöse	davon Herkunft		davon rechtlicher Charakter der Geldleistungspflicht	
		öffentlicher Sektor	Dritte (außerhalb öffentlicher Sektor)	private Entgelte	öffentlich-recht- liche Gebühren
2014	2.180.000	-	2.180.000	-	-
2013	1.890.000	-	1.890.000	-	-
2012	1.790.000	-	1.790.000	-	-
2011	1.790.000	-	1.790.000	-	-
2010	1.730.000	-	1.730.000	-	-

Tabelle 10: Entwicklung der Erlöse des DWD

Bei dem Überschuss handelt es sich um einen verhältnismäßig kleinen Betrag (siehe Tabelle 9). Ein Grund hierfür ist, dass aufgrund der hohen Komplexität des DWD-Portfolios u.a. der Aufwand für die Kundenberatung, Preiskalkulation und z.T. auch für die Produkterstellung hoch ist. Inwieweit mit der neuen Website, mit der Leistungen gezielt gesucht werden können und mit dem weiteren Ausbau des WetterShops dieser Aufwand reduziert werden kann, bleibt abzuwarten.¹⁵ Beim DWD wirkt auch die insgesamt hohe IT-Durchdringung der Arbeit nicht aufwandsmindernd. Zwar sind die Kosten für die Produkterstellung verhältnismäßig gering, da es sich vielfach um Produkte handelt, die im Rahmen des gesetzlichen Auftrags erstellt werden. Dies kann allerdings nicht die hohen vertriebsbezogenen Kosten insbesondere im Kundenkontakt und Zahlungsmanagement ausgleichen. Zudem steht der DWD in Konkurrenz zu privaten Dienstleistern, die zu einem großen Teil Grundlagenmaterial vom DWD beziehen, z.T. über ein eigenes Netz von Messstationen verfügen und ähnliche Produkte wie der DWD anbieten.

Hier scheint sich auszuwirken, dass die Daten des DWD bereits heute in Teilen reproduzierbar sind. Dies ist möglich, da es sich um Daten aus der Beobachtung des öffentlichen Raums handelt, die angesichts sinkender Preise für Sensortechnologien und z.T. finanziert durch Werbung und Kooperationen wirtschaftlich erzeugt werden können. Dadurch entsteht eine parallele private Infrastruktur, die zwar nicht in jeder Hinsicht in der Lage ist, die Daten zu erzeugen, die den hohen qualitativen Anforderungen der Weltorganisation für Meteorologie entsprechen und die der DWD erfüllen muss. Stellenweise sind die Privaten jedoch günstiger oder werden nur in ausgewählten lukrativen Marktsegmenten tätig. Es ist zu vermuten, dass diese Parallelität aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht effizient ist. Da der DWD weiterhin über die umfassendsten Daten auf diesem Gebiet erheben und archivieren muss, diese geldleistungspflichtig abgegeben werden, wird die Nutzung künstlich verknappt. Vor dem Hintergrund der vielseitigen Anwendbarkeit der DWD-Daten ist dies bedauerlich. Während die Potenziale der Nutzung offener Verwaltungsdaten nicht in allen Themenfeldern augenscheinlich sind, könnten die Daten des DWD deutlich umfassender genutzt werden, als dies aktuell geschieht. Es sind vielfältige gesellschaftlich sinnvolle Anwendungen insbesondere in

¹⁵ http://beta.dwd.de/DE/leistungen/_functions/Suche/Suche_Formular.html.

den in den Themenfeldern Katastrophenschutz, Klimawandel und Daseinsvorsorge denkbar, von intelligenten Bewässerungsanlagen in privaten Gärten bis hin zum Einsatz in der Landwirtschaft sind vielfältige gesellschaftlich sinnvolle Anwendungen denkbar.

Die IWG-Novelle und auch die GeoZG wirken sich auf den DWD nicht aus. Da das DWD-Gesetz als besondere Rechtsnorm vorschreibt, „die nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben so gering wie möglich zu halten“ (DWD Gesetz § 6 Abs. 1), agiert der DWD nur teilweise im Anwendungsbereich des IWG bzw. GeoZG. Entsprechend darf der DWD nach aktueller Rechtslage Datenprodukte auch nicht ohne weiteres geldleistungsfrei abgeben. Hierfür müsste das DWD-Gesetz geändert werden.

5.4 Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) Ausgangslage

Das BVL ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Es wurde auf der Grundlage des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL-Gesetz – BVLG) 2002 gegründet. Das BVL ist für die Vorsorge und den Schutz im Bereich Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz zuständig. Dazu gehört u.a. die Aufgabe, Zulassungen für Lebens- und für Pflanzenschutzmittel zu erteilen. Weiterhin ist das BVL beispielsweise für die Datensammlung und Berichterstattung über Antibiotikaresistenz und über Dioxine in Lebensmitteln und Futtermitteln zuständig. Gemäß BVLG besteht zudem die Pflicht, die Öffentlichkeit über Erkenntnisse und Arbeitsergebnisse zu unterrichten. Aus diesem Grund stellt das BVL viele Daten und Informationen frei verfügbar – in der Regel im PDF-Format und als Online-Datenbank – über eine Website bereit.

Kunden und abgegebene Daten

Das BVL gibt gemäß seinem gesetzlichen Auftrag zahlreiche Informationen und Daten entgeltfrei über die Website ab. Derzeit wird mit der Liste der zugelassenen Pflanzenschutzmittel im Datenbank-Format (MS Access 2000) nur ein Produkt gegen Entgelt abgegeben. Das Entgelt für ein einjähriges Abonnement mit monatlicher Aktualisierung beträgt seit 2014 etwa 500 Euro, für eine einmalige Bestellung etwa 80 Euro. Die Liste der zugelassenen Pflanzenschutzmittel wird im Rahmen des gesetzlichen Auftrags des BVL erstellt und regelmäßig aktualisiert. So müssen Hersteller Pflanzenschutzmittel beim BVL gebührenpflichtig zulassen, bevor die Produkte vertrieben werden dürfen. Zugelassene Pflanzenschutzmittel werden in der Datenbank registriert. Sie wird nicht für den Zweck der geldleistungspflichtigen Datenabgabe erstellt. Die Datenbank umfasst fast 1.500 zugelassene Pflanzenschutzmittel, deren Handelsbezeichnung, Wirkstoff, Wirkungsbereich sowie Zulassungsnummer und -ende. Zu-

dem sind darin Informationen zu finden, ob das Mittel in Haus und Garten eingesetzt werden darf. Da die Mittel nur für einen begrenzten Zeitraum zugelassen sind, gibt es ständige Änderungen in der Liste, die vom BVL monatlich eingepflegt werden. Die Liste ist über die Website des BVL im PDF-Format und als Online-Datenbank entgeltfrei erhältlich. Geldleistungspflichtig ist die Datenbank nur im MS Access 2000-Format.

Den Service bietet das BVL erst seit 2012 an. Zuvor wurde die Liste von einem Verlag im Auftrag des BVL vertrieben. Der Verlag hatte jedoch aufgrund der geringen Nachfrage für dieses Produkt kein Interesse mehr, so dass das BVL den Vertrieb selbst übernommen hat. Ursprünglich war es nicht vorgesehen, diese Liste als Produkt zu vertreiben. Ähnlich wie beim KBA ist auch dieser Service erst aufgrund der Nachfrage von Unternehmen und Verbänden entstanden. Außer auf der Website des BVL gibt es keine Werbung für die Liste im Datenbank-Format.

Für die Bestellung ist auf der Webseite ein persönlicher Kontakt angegeben. Einen Webshop für den Vertrieb gibt es nicht. In der Regel findet noch eine kurze Beratung des Interessenten durch einen Beschäftigten (höherer Dienst) in der Fachabteilung statt. Dann erteilt der Interessent den Auftrag und die Rechnungsstelle im BVL übernimmt die weitere Abwicklung. Der Kunde unterschreibt die standardisierten Nutzungsbedingungen und bezahlt im Voraus. Wenn die Zahlung eingegangen ist, erstellt die Fachabteilung eine CD mit den Daten und versendet diese an den Kunden.

2012 und 2013 gab es jährlich weniger als 30 Bestellungen. Aufgrund der geringen Anzahl wurden diese von der Fachabteilung und der Rechnungsstelle „nebenbei“ erledigt. Selbst der fast 50prozentige Anstieg der Nachfrage im Jahr 2014 führte nicht zu einem nennenswerten Anstieg des Aufwands, um die Bestellungen zu bearbeiten. Was zum Anstieg der Kundenzahl geführt hat, kann das BVL nicht erklären. Vermutet wird, dass neue Nutzungsmöglichkeiten – wahrscheinlich in Verbindung mit anderen Daten – gefunden wurden. Die im Rahmen der Datenabgabe entstehenden Kosten sind in Tabelle 11 zusammengefasst.

Tätigkeitsmodul	Kosten und Erlöse in Euro
Datenerhebung	-
Datenaufbereitung und Produkterstellung	400
Angebotsplanung	1.000
Produktbereitstellung und -übergabe	860
Kundenkontakt	1.300
Zahlungsmanagement	340
Gesamtkosten	3.900
Erlöse von Dritten 2014	8.500
Jahresergebnis	4.600

Tabelle 11: Ergebnisse für das BVL

Ergebnis

Im Ergebnis zeigen sich bei den Erlösen 2012 und 2013 kaum Veränderungen, während 2014 die Einnahmen stiegen. Dies ist teilweise auf die höhere Anzahl an Bestellungen zurückzuführen. Jedoch wurden die höheren Einnahmen auch aufgrund der Preiserhöhung erzielt. Insgesamt sind die Erlöse nichtsdestotrotz äußerst gering. Die Erstellung des Produkts ist hochgradig standardisiert und wenig aufwändig. Selbst die höhere Zahl an Datenträgern, die im Jahr 2014 aufgrund der höheren Nachfrage zu erstellen waren, hat daher die Kosten nicht merklich erhöht. Damit ist der Überschuss aus dem Verkauf der Daten weiter gestiegen, so dass im BVL derzeit überlegt wird, die Entgelte für das Produkt zu senken, um keinen Überschuss zu erzielen.

Jahr	Gesamterlöse	davon Herkunft		davon rechtlicher Charakter der Geldleistungspflicht	
		öffentlicher Sektor	Dritte (außerhalb öffentlicher Sektor)	private Entgelte	öffentlich-rechtliche Gebühren
2014	9.000	500	8.500	9.000	-
2013	6.000	-	6.000	6.000	-
2012	6.000	-	6.000	6.000	-
2011	-	-	-	-	-
2010	-	-	-	-	-

Tabelle 12: Entwicklung der Erlöse des BVL

Angesichts der geringen Anzahl an Kunden und Bestellungen sind auch die entstehenden Kosten niedrig. Nichtsdestotrotz sind nicht alle dieser Kosten IWG-fähig und können bei der Preiskalkulation einberechnet werden. Die IWG-fähigen Kosten beschränken sich auf die Erstellung und den Versand des Datenträgers sowie den Kundenkontakt. Damit dürfte der Überschuss künftig zurückgehen. Den Überschuss zurückzuführen, ist ohnehin beabsichtigt vom BVL.

Insgesamt stellt sich die Frage, warum die Datenbank überhaupt entgeltspflichtig abgegeben wird. Vielmehr könnte sie in der bestehenden Form oder in einem maschinenlesbaren Format auch über das GovData-Portal bereitgestellt werden, zumal sie als Online-Datenbank über die Website des BVL bereits verfügbar ist. Da das BVL bereits drei Datensätze¹⁶ über das Portal in maschinenlesbaren Formaten bereitstellt, bestehen auch schon Erfahrungen mit der Aufbereitung und Aktualisierung. Der Aufwand für das BVL erscheint daher gering.

¹⁶ Dabei handelt es sich um die „Liste der an die EU-Kommission gemeldeten Messergebnisse zur Strahlenbelastung japanischer Lebensmittel“ (erstellt im Zusammenhang mit dem Reaktorunfall in Fukushima), einen „Kodierkatalog für die Übermittlung von Daten aus der amtlichen Lebensmittel- und Veterinärüberwachung sowie dem Monitoring“ sowie um die Statistik der fachlichen Stellungnahmen des Bundesamts für Risikobewertung von 2009-2014. Die ersten beiden Datensätze wurden aufgrund von EU-Regelungen im Rahmen des gesetzlichen Auftrags erstellt.

5.5 Statistisches Bundesamt (StBA)

Ausgangslage

Das StBA ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Sein Auftrag ist es, statistische Informationen aufzubereiten, bereitzustellen und zu verbreiten (u.a. § 2 und § 8 BStatG¹⁷). International und auf europäischer Ebene beteiligt sich das StBA an der Weiterentwicklung von Statistiken und Auswertungen. Im Bereich Bürokratieabbau für Bürger, Unternehmen und Verwaltung unterstützt das StBA gemäß dem Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR-Gesetz) als Dienstleister die Bundesministerien bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands. Weiterhin führt es die Datenbank mit den Informationspflichten und Vorgaben und dazugehörigen Aufwänden, die sich aus den Gesetzen und Verordnungen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung ergeben.

Kunden und abgegebene Daten

Das StBA stellt hochaggregierte Statistiken frei über seine Website zu Verfügung. Ebenso sind Publikationen, in denen Statistiken und Auswertungen interpretiert werden, abrufbar. Werden individuelle Statistiken und Auswertungen benötigt, werden auch diese in der Regel kostenfrei bereitgestellt. Hierbei wird dann je nach Aufwand entschieden, ob für die Dienstleistungen doch ein Entgelt erhoben wird.

Die GENESIS¹⁸-Online-Datenbank wurde im Rahmen der E-Government-Initiative BundOnline 2005 im Juli 2002 freigeschaltet. Daten der GENESIS-Online-Datenbank werden grundsätzlich kostenfrei abgegeben. Alle Daten und Auswertungen, die über die Datenbank abgerufen werden können, werden vom StBA im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags erhoben und aufbereitet. Bundesministerien und andere Behörden können alle Daten mit den erweiterten Funktionalitäten und Auswertungen kostenfrei nutzen. Die Daten werden in der Datenbank als Quadermodelle angelegt. Das Quadermodell ermöglicht es, sowohl sachlich tief gegliederte Strukturdaten als auch Regionaldaten, Verflechtungen sachlicher Art und auch Zeitreihen vorzuhalten und für den Direktzugriff anzubieten.

Eine Registrierung ist nur für Privatpersonen und Privatunternehmen erforderlich, wenn personalisierte Services genutzt werden sollen. Die Nutzer können zwischen zwei Nutzungsmodellen wählen. Für 50 Euro pro Jahr können die Datenquader zeitreihenorientiert tabellarisch dargestellt werden, häufig genutzte Tabellenabrufe gespeichert und große Tabellen im so genannten Batchbetrieb abgerufen werden. Premiumkunden erhalten für 500 Euro im Jahr

¹⁷ Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BstatG)

¹⁸ GENESIS = GEmeinsames NEues Statistisches InformationsSystem – entwickelt von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, um ein gemeinsames Data-Warehouse für statistische Informationen aufzubauen.

zusätzlich die Möglichkeit, die Datenquader in einem linearisierten Format zu exportieren, sowie pro Registrierung zehn Zugangskennungen. Bei den Premiumkunden handelt es sich in der Regel um Banken, Verbände und Versicherungen, die die Daten für volkswirtschaftliche Berechnungen benötigen. Für Nutzer von Hochschulen, Schulen und der Medien gibt es bis zu 50 Prozent Rabatt, der gegen den entsprechenden schriftlichen Nachweis gewährt wird. Insgesamt hat das StBA ca. 2.500 Kunden, von denen etwa 100 einen Premiumzugang haben. Die Zahl der Kunden hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert.

Möchte ein Nutzer einen kostenpflichtigen Zugang haben, registriert er sich über die Website des StBA und erklärt sich mit dem Setzen eines Hakens mit den standardisierten Nutzungsbedingungen einverstanden. Dann erhält er per E-Mail automatisch den Nutzernamen und das Passwort. Die Rechnungsstellung erfolgt automatisiert aus dem System heraus. Das Mahnwesen übernimmt die Bundeskasse. Damit sind insgesamt nur 0,1 VZÄ im StBA für das Zahlungsmanagement erforderlich. Weiterer Aufwand entsteht nicht, um die Daten an Dritte abzugeben. Das Modul für den Zugang zur Datenbank wurde vom StBA selbst entwickelt. Da die Entwicklung dieses Moduls länger als zehn Jahre zurückliegt, können die Entwicklungskosten nicht mehr beziffert werden. Die im Rahmen der Datenabgabe entstehenden Kosten sind in Tabelle 13 zusammengefasst.

Tätigkeitsmodul	Kosten und Erlöse in Euro
Datenerhebung	-
Datenaufbereitung und Produkterstellung	-
Angebotsplanung	-
Produktbereitstellung und -übergabe	-
Kundenkontakt	-
Zahlungsmanagement	10.000
Gesamtkosten	10.000
Erlöse von Dritten 2014	130.000
Jahresergebnis	120.000

Tabelle 13: Ergebnisse für das StBA

Ergebnis

Es zeigt sich, dass das StBA mit Kosten von weniger als 10.000 Euro 2014 Erlöse in Höhe von 130.000 Euro erzielt hat. Damit ist ein Überschuss von über 120.000 Euro erreicht worden.

Jahr	Gesamterlöse	davon Herkunft		davon rechtlicher Charakter der Geldleistungspflicht	
		öffentlicher Sektor	Dritte (außerhalb öffentlicher Sektor)	private Entgelte	öffentlich-rechtliche Gebühren
2014	130.000	-	130.000	130.000	-
2013	131.000	-	131.000	131.000	-
2012	141.000	-	141.000	141.000	-
2011	146.000	-	146.000	146.000	-
2010	152.000	-	152.000	152.000	-

Tabelle 14: Entwicklung der Erlöse des StBA

Zwar sinken die Erlöse des StBA seit 2010 kontinuierlich (vgl. Tabelle 14), jedoch wird 2014 noch immer ein positives Jahresergebnis erzielt. Dies ist möglich, weil es sich bei dem entgeltpflichtigen Zugang zur GENESIS-Datenbank um ein hochstandardisiertes Produkt mit einem einfachen Preismodell, standardisierten Nutzungsbedingungen und Verträgen und einem hohen Automatisierungsgrad handelt. Eine zusätzliche Aufbereitung des Produkts für die häufig institutionellen Premiumkunden ist ebenfalls nicht erforderlich, da gerade diese in der Regel Rohdaten und Datenquader in Standardformaten beziehen wollen, um sie in ihren Systemen weiterzuverwenden. Dies ermöglicht auch eine fast vollständige elektronische Abwicklung der Bestellung, der Datenabgabe und der Zahlungsvorgänge. Die Einbindung der Bundeskasse für das Zahlungsmanagement verringert den Aufwand im StBA zudem zusätzlich. Der Überschuss entsteht auch, da die Inhalte der GENESIS-Datenbank aufgrund des gesetzlichen Auftrags für Bundesbehörden erstellt werden und auch bestimmte Funktionalitäten für die Datenabgabe, wie die personalisierten Services, nicht extra für die entgeltpflichtige Datenabgabe entwickelt wurden. Vor diesem Hintergrund ist allerdings auch zu beachten, dass dem StBA keine IWG-fähigen Kosten im Rahmen der Abgabe von Daten gegen Geldleistungen entstehen. Alle zurechenbaren Kosten fallen für das Zahlungsmanagement an. Demzufolge ist fraglich, wie selbst die geringen Entgelte zu begründen sind.

Insgesamt erscheint es dennoch überraschend, wie gering das Interesse an den entgeltpflichtigen Daten des StBA ist, gerade im Vergleich zum KBA.¹⁹ Zu vermuten ist, dass für viele Nutzer die frei verfügbaren Daten und Auswertungsmöglichkeiten ausreichend sind, d.h. keinen regelmäßigen, personalisierten Abruf benötigen. Die Möglichkeit, Daten im maschinenlesbaren Quaderformat zu erhalten, ist nur für den professionellen Gebrauch von Interesse. Zudem sind auch die in der entgeltpflichtigen Datenbank angebotenen Daten aggregiert, um Datenschutzerfordernungen zu entsprechen. Hierdurch ist zu vermuten, dass die Daten für einige Kunden weniger attraktiv sind. Denn vielfach sind Unternehmen beispiels-

¹⁹ Zum Vergleich: Insgesamt erfolgen pro Quartal 700-800.000 entgeltfreie Tabellenabrufe.

weise durch die Dokumentation von Käuferverhalten bereits heute in der Lage, detailliertere und personenbezogene Daten zu sammeln.

5.6 Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen (Geo SN)

Ausgangslage

GeoSN ist ein Staatsbetrieb des Freistaates Sachsen im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Er nimmt die Funktion einer oberen Landesbehörde in der sächsischen Vermessungsverwaltung wahr. Der Staatsbetrieb wurde im Rahmen einer Verwaltungsreform 2008 gebildet, bei der die Aufgaben der staatlichen unteren Vermessungsbehörden auf die kommunale Ebene übergegangen sind. Diese ist zuständig für die Bereitstellung und Aktualisierung der Daten des Liegenschaftskatasters, während GeoSN hierfür die Datenhaltung übernimmt und die Geodaten-Infrastruktur für den Freistaat bereitstellt.

Die rechtliche Grundlage für die Arbeit des GeoSN bildet das Gesetz über das Geoinformationswesen im Freistaat Sachsen, was das Sächsische Vermessungs- und Katastergesetz (SächsVermKatG) und das Sächsische Geodateninfrastrukturgesetz (SächsGDIG) umfasst. Im Einzelnen ist GeoSN u.a. für die Grundlagenvermessung (Herstellung des geodätischen Raumbezuges und Betreiben des Satellitenpositionierungsdienstes [SAPOS]), für die Bereitstellung des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems (Digitales Landschaftsmodell, Digitales Geländemodell, Digitale Orthophotos), für die topographische Landesaufnahme, die Führung der Luftbilddokumentation und die Entwicklung von Verfahren zur Führung eines modernen Liegenschaftskatasters zuständig. Weiterhin ist GeoSN für die Bereitstellung, Pflege und Weiterentwicklung der E-Government-Basiskomponente Geodaten (GeoBAK), einschließlich des Geoportals Sachsenatlas (www.geoportal.sachsen.de), als zentralem E-Government-Angebot des Freistaates Sachsen zur Publikation und Nutzung von sächsischen Geoinformationen zuständig und unterstützt die sächsischen Verwaltungen und Kommunen bei der technischen Bereitstellung von Geoinformationen auf der Grundlage der GeoBAK.

Abgegebene Daten und Kunden

Neben dem öffentlichen Verwaltungen des Freistaates Sachsen zählen auch privaten Unternehmen, Hochschulen und Privatpersonen zu den Kunden des GeoSN. An diese werden die Daten geldleistungspflichtig abgegeben.

GeoSN gibt Produkte aus den Bereichen Topographische Karten, Luftbilder, Auszüge aus dem Liegenschaftskataster (im PDF-Format oder als digitale Daten), Digitale Höhenmodel-

le²⁰ sowie Festpunkte der Grundlagenvermessung²¹ geldleistungspflichtig ab. Die Geldleistungen für die Abgabe werden auf Basis der 2. SächsVermKoVO²² berechnet. Nach dieser Verordnung erhalten Behörden des Freistaates, Landkreise und Kommunen digitale Geobasisdaten zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben geldleistungsfrei. Die Höhe der zu entrichtenden Geldleistungen sowie die Nutzungsbedingungen für diese Daten können auf der Internetseite des GeoSN eingesehen werden. Die Bestellung der Daten erfolgt üblicherweise über die bereitgestellten Webformulare. Eine Bestellung per E-Mail, Fax oder Telefon ist jedoch auch möglich.

Die bestellten Ausschnitte und Daten werden in der Regel auf einem Datenträger (CD/DVD/Blue-ray) gespeichert und an den Kunden per Post versendet. Zu den Gebühren für die Bereitstellung der Daten kommen noch Pauschalen für die Verpackung sowie Porto hinzu. Kleinere Dateien werden auch per E-Mail verschickt.

Neben den genannten Produkten stellt der GeoSN auch geldleistungsfreie so genannte Darstellungsdienste bereit, die von den Nutzern in eigene IT-Systeme eingebunden und genutzt werden können. Die interne Nutzung dieser Dienste ist erlaubnisfrei. Eine Veröffentlichung oder Weitergabe an Dritte ist in der Regel erlaubnis- und kostenpflichtig.

Für die Verwaltung der Kundendaten und für die Rechnungsstellung wird ein ERP-System verwendet. Die Zahlungsabwicklung erfolgt über die Hauptkasse des Freistaates Sachsen. Die Kunden erhalten zusammen mit den Daten einen Kostenbescheid und bezahlen nach Erhalt der bestellten Daten.

Die im Rahmen der Datenabgabe entstehenden Kosten sind in Tabelle 15 zusammengefasst.

²⁰ Digitale Höhenmodelle (DHM) beschreiben die Oberfläche des Geländes durch dreidimensionale Koordinaten einer repräsentativen Menge an Bodenpunkten (nur die Erdoberfläche) oder Nichtbodenpunkten (u.a. Vegetation, Gebäude).

²¹ Festpunkte der Grundlagenvermessung sind vermarkte, gesicherte und örtlich eingemessene Vermessungspunkte mit präzise bestimmten und im amtlichen Nachweis geführten Koordinaten, Höhen und Schwerewerten.

²² Zweite Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Gebühren und Auslagen der Vermessungsbehörden und der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (Zweite Sächsische Vermessungskostenverordnung vom 24. Juli 2012; <http://www.revosax.sachsen.de/Text.link?rid=30423>).

Tätigkeitsmodul	Kosten und Erlöse in Euro
Datenerhebung	-
Datenaufbereitung und Produkterstellung	80.000
Angebotsplanung	120.000
Produktbereitstellung und -übergabe	100.000
Kundenkontakt	190.000
Zahlungsmanagement	160.000
Gesamtkosten	650.000
Erlöse von Dritten 2014	430.000
Jahresergebnis	- 220.000

Tabelle 15: Ergebnisse für GeoSN

Ergebnis

Es zeigt sich, dass GeoSN jährliche Gesamtkosten von etwa 650.000 Euro hat, denen 2014 Erlöse in Höhe von rund 430.000 Euro gegenüberstanden. Damit ist ein Fehlbetrag von 220.000 Euro entstanden.

Jahr	Gesamterlöse	davon Herkunft		davon rechtlicher Charakter der Geldleistungspflicht	
		öffentlicher Sektor	Dritte (außerhalb öffentlicher Sektor)	private Entgelte	öffentlich-rechtliche Gebühren
2014	559.000	130.000	429.000	161.000	398.000
2013	582.000	133.000	449.000	173.000	409.000
2012	664.000	133.000	531.000	165.000	499.000
2011	619.000	122.000	497.000	132.000	487.000
2010	-	-	-	-	-

Tabelle 16: Entwicklung der Erlöse des GeoSN

Nach einem Anstieg im Jahr 2012 sind die Erlöse in den zwei Folgejahren um insgesamt etwa 20 Prozent gesunken (vgl. Tabelle 16). Dies hängt u.a. damit zusammen, dass vielen Interessenten die in den letzten Jahren geldleistungsfrei gestellten Angebote ausreichen. Das betrifft insbesondere Personen, die sich lediglich einen Ausschnitt der Daten anzeigen lassen möchten und keine Daten für die Weiterverwendung benötigen.

In Bezug auf die Kostenstruktur ist auffällig, dass die Kosten über alle Tätigkeitsmodule hinweg relativ gleich verteilt und niedrig sind. Die durch den Verkauf gegen Gebührenerhebung verursachte Datenaufbereitung und Produkterstellung führt zu wenig Aufwand, da lediglich Standardprodukte bereitgestellt und abgegeben werden. Nur im Kundenkontakt und Zahlungsmanagement liegen die Kosten etwas höher. Dies ist insofern bemerkenswert, als GeoSN mit dem Webformular und dem ERP-System hier bereits einen gewissen Digitalisierungsgrad erreicht hat und Kunden ihre Daten selbst erfassen. Überraschend sind eher die niedrigen Erlöse, die GeoSN erzielt. Hier wirken sich die umfangreichen kostenfreien Daten-

abgaben an Landesbehörden u.ä. sowie die Bereitstellung der kostenfreien Darstellungsdienste aus. Da jedoch weiterhin einige Datenprodukte (z.B. Daten des Liegenschaftskatasters) geldleistungspflichtig abgegeben werden, müssen die Vertriebsstrukturen im gewissen Umfang weiterhin aufrechterhalten werden. Es ist anzunehmen, dass die Kosten deshalb nicht im gleichen Maße zurückgegangen sind wie die Erlöse.

Vor diesem Hintergrund wird bei GeoSN erwogen, Geobasisdaten zukünftig als Open Data bereitzustellen. Dies ist derzeit nicht umsetzbar, da die Gebührenverordnung die geldleistungspflichtige Abgabe vorschreibt. Der Aufbau eines Webshops, um den Bestell- und Bezahlprozess einfacher abwickeln zu können, würde einen höheren sechsstelligen Betrag kosten. Dies scheint auch vor dem Hintergrund sinkender Erlöse in den letzten Jahren nicht angemessen. Deshalb bedürfte es einer politischen Entscheidung, um GeoSN den Ausstieg aus der defizitären Abgabe von Daten gegen Geldleistungen zu ermöglichen.

Die IWG-Novelle wirkt sich auf GeoSN nicht aus, da es Erlöse auf Basis einer Gebührenverordnung erzielt. Damit liegt es außerhalb des Anwendungsbereiches des IWG.

GeoSN ist die einzige Landesbehörde, die auf Basis des endgültigen Untersuchungsrahmens betrachtet wurde. Hierbei zeigte sich, dass das Modell auf der Landesebene genauso anwendbar war, wie auf der Bundesebene.

6 Fallübergreifende Analyse

Im Rahmen der fallübergreifenden Analyse werden die Ergebnisse der untersuchten Behörden einander gegenübergestellt und verglichen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Kostenstrukturen in den einzelnen Tätigkeitsmodulen und der Gesamteffizienz. Dabei wird von der konkreten Behörde abstrahiert und auf eher generelle Merkmale Bezug genommen, wie die Komplexität von Produktportfolio sowie Geldleistungsmodell und Vertragsgestaltung und die Art von Daten und Datenprodukten, die die Behörden abgeben.

Es zeigt sich, dass die Kostenstruktur über alle Behörden und Tätigkeitsmodule hinweg sehr unterschiedlich ist. So schwankt der Anteil der Kosten für die Datenaufbereitung zwischen 55 Prozent (KBA) und null Prozent (StBA). Insbesondere datenaffine Behörden, deren Aufgabe es seit jeher ist, Daten zu erheben, zu bearbeiten und weiterzuerweitern, wie der DWD, das StBA und GeoSN weisen hier sehr niedrige Anteile auf. Bei der Angebotsplanung ist erkennbar, dass sich der Umfang der Datenabgabe kaum auf die Kosten auswirkt. Diese haben eher fixen Charakter und scheinen sogar unabhängig von der Komplexität des Geldleistungsmodells. Unterschiedlich hingegen ist der Anteil von Kundenkontakt und Zahlungsmanagement an den Gesamtkosten. Dieser schwankt zwischen 53 Prozent (DWD) und null Prozent (StBA) beim Kundenkontakt bzw. 100 Prozent (StBA) und acht Prozent (KBA) beim

Zahlungsmanagement. In Bezug auf die Produktbereitstellung und -übergabe zeigt sich, dass die Höhe der Kosten durch den Digitalisierungsgrad beeinflusst ist. Werden Produkte weitgehend automatisiert über einen Web-Shop angeboten, sind die Kosten eher niedriger.

Tätigkeitsmodul	KBA		DWD		BVL		StBA		GeoSN	
	Betrag in Tsd. Euro	Anteil in %	Betrag in Tsd. Euro	Anteil in %	Betrag in Tsd. Euro	Anteil in %	Betrag in Tsd. Euro	Anteil in %	Betrag in Tsd. Euro	Anteil in %
Datenerhebung	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Datenaufbereitung und Produkterstellung	2.150	55,7	40	2,1	0,4	10,3	-	-	80	12,3
Angebotsplanung	170	4,4	140	7,3	1,0	25,6	-	-	120	18,5
Produktbereitstellung und -übergabe	510	13,2	210	10,9	0,9	22,1	-	-	100	15,4
Kundenkontakt	720	18,7	1.020	52,8	1,3	33,3	-	-	190	29,2
Zahlungsmanagement	310	8,0	520	26,9	0,3	8,7	10	100	160	24,6
Gesamtkosten	3.860		1.930		3,9		10		650	
Erlöse von Dritten 2014	5.150		2.180		8,5		130		430	
Jahresergebnis	1.290		250		4,6		120		-220	

Tabelle 17: Übersicht über die Kosten pro Tätigkeitsmodul und Anteil an den Gesamtkosten bei den Anwendungsbehörden

In Bezug auf das Jahresergebnis im Verhältnis zu den Erlösen zeigt sich, dass die Umsatzrentabilität bei der Abgabe von Daten gegen Geldleistungen zwischen den Behörden stark schwankt. Angesichts sehr niedriger zurechenbarer Kosten erreicht das StBA einen Höchstwert von 92 Prozent, während GeoSN mit minus 51 Prozent den niedrigsten Wert aufweist. Vor dem Hintergrund der insgesamt niedrigen Werte beim BVL ist diese Kennzahl wenig aussagekräftig. Allerdings verdeutlicht sie bezogen auf alle Behörden, dass die Datenabgabe gegen Geldleistungen mit Ausnahme von GeoSN in hohem Maße effizient ist. Allerdings fällt das Jahresergebnis aufgrund niedriger Umsätze gering aus. Lediglich das KBA erzielt hier einen Überschuss von mehr als 1 Mio. Euro. Hierbei ist auch zu beachten, dass die hier berechnete Umsatzrentabilität keine Aussage in Bezug auf die Effizienz der Behörde insgesamt zulässt. Betrachtet wird lediglich das „Zusatzgeschäft“ der Datenabgabe gegen Geldleistungen.

	KBA	DWD	BVL	StBA	GeoSN
Erlöse	5.150.000	2.180.000	8.500	130.000	430.000
Jahresergebnis	1.290.000	250.000	4.600	120.000	-220.000
Umsatzrentabilität	25 %	11,5 %	54 %	92 %	-51 %

Tabelle 18: Umsatzrentabilität bei der Datenabgabe in den Anwendungsbehörden

In Bezug auf das Jahresergebnis und die Erlöse im Verhältnis zum wirtschaftlichen Potenzial der Daten zeigt sich, dass kein erkennbarer Zusammenhang besteht (vgl. Abbildung 7). So erzielt das KBA den höchsten Überschuss mit Daten, die ein vermeintlich geringeres wirtschaftliches Potenzial haben als Geodaten. GeoSN erzielt mit diesen Daten ein negatives Jahresergebnis. Ebenso erzielt das StBA eine enorme Umsatzrentabilität mit Daten, die ein

vermeintlich geringeres wirtschaftliches Potenzial haben als die meteorologischen Daten des DWD. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass die ausgewerteten Studien das wirtschaftliche Potenzial der Daten falsch eingeschätzt haben. Vielmehr wirken offenkundig andere daten- und organisationsbezogene Faktoren, die im Folgenden hypothesenartig skizziert sind.

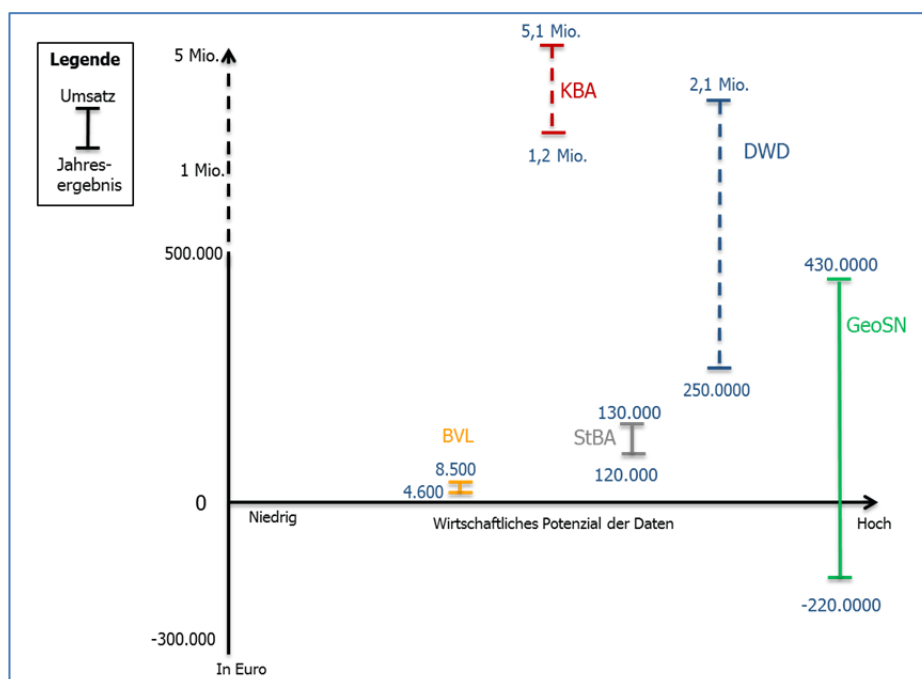


Abbildung 7: Verhältnis zwischen wirtschaftlichem Potenzial der Daten sowie Umsatz und Jahresergebnis

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse lassen sich folgende aufeinander aufbauende Hypothesen ableiten:

Aufwand durch Komplexität

Wenn das Produktportfolio differenziert, die Preiskalkulation aufwändig und der Automatisierungsgrad gering sind, bestehen geringe Chancen auf eine kostengünstige Bereitstellung von Produkten, weil die Vertriebseinzelkosten hoch sind. Folglich erzielen das BVL und das StBA mit weitestgehend standardisierten Produkten eine hohe Umsatzrentabilität. Diese fällt bei den stärker individualisierten und aufwändig kalkulierten Produkten von KBA und DWD niedriger aus.

Prozessmanagement und Digitalisierung

Wenn der Automatisierungsgrad hoch ist, weil mithilfe eines Web-Shops mit ERP-/HKR-Anbindung, Preiskalkulation, standardisierten Nutzungsbedingungen, automatischer Rechnungsstellung und Zahlungsverbuchung weitgehende „Selbstbedienung“ der Kunden möglich ist, dann bestehen hohe Chancen auf kostengünstige Bereitstellung von Standardprodukten. Augenscheinliches Beispiel hierfür ist wiederum das StBA.

Umfang des Zusatzgeschäfts

Wenn darüber hinaus an verwaltungsexterne Dritte weitestgehend Produkte abgegeben werden, die im Rahmen des öffentlichen Auftrags erforderlich sind und/oder für verwaltungsinterne Abnehmer ohnehin erstellt werden, steigt die Wahrscheinlichkeit auf eine effiziente Abgabe. Dies liegt daran, dass kaum zusätzliche Kosten im Rahmen der Produkterstellung entstehen.

Geldleistungspflicht anderer Behörden

Wenn Produkte darüber hinaus an verwaltungsinterne Abnehmer geldleistungspflichtig abgegeben werden müssen, entsteht durch die Abgabe gegen Geldleistungen an verwaltungsexterne Dritte ein äußerst geringer Zusatzaufwand. Dies ist darauf zurückzuführen, dass vertriebsbezogene Tätigkeiten und Infrastrukturen ohnehin erforderlich sind und die Grenzkosten niedrig sind. Dadurch entstehen so genannte Skaleneffekte²³ u.a. bei Zahlungsmanagementprozessen. Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit weiter, dass die Datenabgabe effizient ist.

Auswirkung des IWG-Änderungsgesetzes

Wenn die Produkte der Behörde (oder große Anteile des Produktportfolios) im Anwendungsbereich des IWG liegen, können diese nicht mehr gesamtkostendeckend entgeltspflichtig abgegeben werden, weil nur ein Teil der vertriebsbezogenen Kosten IWG-fähig ist. Dies liegt daran, dass nur IWG-fähige Kosten (für Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung) bei der Entgeltkalkulation einbezogen werden dürfen. Dazu zählen u.a. nicht jene Kosten, die im Zusammenhang mit dem Zahlungsmanagement entstehen (vgl. Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten, 2014/C 240/01).

²³ Unter Skaleneffekten werden Kostenersparnisse verstanden, die aufgrund konstanter Fixkosten entstehen, wenn die Abgabemenge steigt.

	1. Aufwand durch Komplexität	2. Prozessmanagement und Digitalisierung	3. Umfang des Zusatzgeschäfts	4. Geldleistungspflicht anderer Behörden	5. IWG-konform
KBA	Sehr ausdifferenziertes Produktportfolio mit aufwändiger Preiskalkulation, geringer Automatisierungsgrad für die Kalkulation	Sehr geringe Automatisierung bei der Preiskalkulation und dem Vertragsmanagement (regelmäßige Überprüfung durch Hausjuristen)	Mehrheit der Produkte werden extra für externe hergestellt, einige auf Anfrage von Bundesministerien → Hauptgeschäft mit externen Kunden	Andere Behörden können die Leistungen nutzen, werden ggf. auf den sehr hohen Aufwand für die gewünschte Auswertung hingewiesen.	Zu klären, ob Aufschläge IWG-konform sind
DWD	Sehr ausdifferenziertes Produktportfolio mit aufwändiger Preiskalkulation, geringer Automatisierungsgrad für die Kalkulation	Gut aufgestellt durch Standardverträge (selten überarbeitet), standardisierte Nutzungsbedingungen und Bereitstellungsbedingungen, jedoch aufwändige Preiskalkulation	Viele Produkte werden auch für verwaltungsinterne Kunden erstellt und dann gegen Entgelt abgegeben, jedoch auch viele spezifische Auswertungen extra für externe Kunden	Bundesbehörden nicht geldleistungspflichtig, Landesbehörden z.T. (Grundlage DWD-Gesetz)	Nicht einschlägig
BVL	Einfaches Produktportfolio bzw. Standardprodukt, keine aufwändige Preiskalkulation, hoher Automatisierungsgrad	Mittlere Standardisierung: Bestellung über persönlichen Kontakt, einfache Nutzungsbedingungen, Rechnungsstellung als „Nebenprodukt“, da für andere Bereiche automatisiert	Weitergabe eines Produkts, das aufgrund des öffentlichen Auftrags bereitgestellt wird	Behörden nicht geldleistungspflichtig	Kaum IWG-fähige Kosten
StBA	Einfaches Produktportfolio bzw. Standardprodukt, keine aufwändige Preiskalkulation, hoher Automatisierungsgrad	Hohe Standardisierung (Registrierung, Nutzungsbedingungen, Rechnungsstellung etc.)	Weitergabe von Produkten, die aufgrund des öffentlichen Auftrags für andere Behörden erstellt werden	Behörden nicht geldleistungspflichtig	Keine IWG-fähigen Kosten
Geo SN	Ausdifferenziertes Produktportfolio, umfangreiche Gebührenliste, Gebührenberechnung jedoch vereinfacht („Spektrum“)	Mittlere Automatisierung bei der Kalkulation durch Gebührenspektrum, Online-Formular für die Bestellung erleichtert Abwicklung, jedoch kein Web-Shop	Weitergabe von Produkten, die aufgrund des öffentlichen Auftrags für andere Behörden erstellt werden	Behörden z.T. nicht geldleistungspflichtig	Weitgehend nicht einschlägig

Tabelle 19: Zusammenfassung der Fälle im Hinblick auf die Hypothesen

Neben diesen eher behördenbezogenen Merkmalen wirken auch externe Faktoren. Hierauf bezogen lassen sich folgende aufeinander aufbauende Hypothesen ableiten:

Datenschutz

Wenn die Daten auch dann noch facettenreich sind, nachdem sie datenschutzgerecht aggregiert wurden, sind sie für wirtschaftliche Nutzer potenziell relevant. Dies könnte erklären, warum mit den umfassenden, aber hoch aggregierten Daten des StBA relativ niedrigere Erlöse erzielt werden, während den mit spezialisierten des KBA hohe Erlöse möglich sind.

Datenmonopol

Sind die Daten für verwaltungsexterne Dritte nicht selbst zu erzeugen, können auch mit beschränkten Datenbeständen hohe Erlöse erzielt werden. Sind die Daten dagegen auf anderem Wege reproduzierbar, können selbst umfassende Datenbestände wirtschaftlich unattraktiv werden, so dass damit nur geringe Erlöse erzielt werden. Reproduzierbarkeit hängt unter anderem von technischen Möglichkeiten, dem zu messenden Phänomen sowie dem Zugang zum Messobjekt ab.

Kundensegment

Sind die Daten für finanzstarke Kundensegmente von großer Bedeutung, können damit hohe Erlöse erzielt werden. Werden hier Geldleistungen auf Basis von Vollkosten großzügig kalkuliert, kann auch die Ineffizienz interner Faktoren kompensiert und ein Überschuss erzielt werden.

Vor dem Hintergrund der fallübergreifenden Analyseergebnisse werden in Kapitel 7 Handlungsempfehlungen abgeleitet.

7 Handlungsempfehlungen und Ausblick

Aus den empirischen Ergebnissen und deren Analyse lassen sich unterschiedliche Handlungsempfehlungen ableiten. Die im Folgenden formulierten Handlungsempfehlungen sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass eine Öffnung von Datenbeständen des öffentlichen Sektors politisch gewollt ist (u.a. Bundesministerium des Innern, 2014). Dieses politische Ziel gilt demnach als gesetzt. Auf Basis der Untersuchungsergebnisse kann konkret empfohlen werden, welche Maßnahmen dabei helfen, dieses Ziel besser zu erreichen:

Strategische Schwerpunktsetzung bei Open Data

Wie sich anhand der stark unterschiedlichen Nachfrage nach den untersuchten Daten zeigt, weisen Daten ein verschieden hohes Nutzungspotenzial auf. Dieses unterschiedliche Potenzial von Daten sollte bei der Auswahl von Datensätzen, die als Open Data bereitgestellt werden, berücksichtigt werden. Die Vorgabe, dass Behörden eine bestimmte Anzahl von Datensätzen verfügbar machen sollen (u.a. Bundesministerium des Innern, 2014), war in der Anfangsphase von Open Data hilfreich, um möglichst viele Akteure damit vertraut zu machen, wie offene Daten bereitgestellt werden. Auf dem nun erreichten Stand der Entwicklung scheint es jedoch notwendig, strategische Kriterien bei der Auswahl von Datensätzen anzulegen. Insbesondere sollten gezielt Daten ausgewählt werden, die wirtschaftlich relevant sind. So kann es gelingen, einen „Show Case“ für Open Data zu schaffen, der aufzeigt, dass die hoch gesteckten Erwartungen (z.B. bei McKinsey Global Institute, 2013) tatsächlich erreicht werden können. Dies scheint auch vor dem Hintergrund wichtig, dass die Bereitstel-

lung von Open Data für die Beschäftigten der jeweiligen Behörden aufwändig ist und Kosten verursacht. Deshalb ist eine Fokussierung auf wirtschaftlich und/oder gesellschaftlich relevante Datensätze nötig. Gelingt es nicht nachzuweisen, dass die mit Open Data verknüpften Wachstumserwartungen wirklich eingelöst werden können, dürfte die politische Unterstützung für das Thema langsam schwinden.

Verfahren, mit denen solch wirtschaftlich und/oder gesellschaftlich relevanten Datensätze identifiziert werden sollen, sind im Zusammenspiel mit der Open-Data-Community bereits etabliert (Veranstaltungsreihe im Rahmen des Nationalen Aktionsplans). Zusätzlich ist es wichtig, gezielt auch Vertreter der Wirtschaft einzubinden und deren Interessen an der Nutzung von offenen Daten zu berücksichtigen. Andere Studien zeigen, dass sich die Interessen von zivilgesellschaftlichen Nutzern, wirtschaftlichen Nutzern sowie der Verwaltung vorrangig in Bezug auf die inhaltliche Dimension offener Daten unterscheiden (OpenDataMonitor Project, 2015). Um diese Akteure gezielt einzubinden und bereits bestehende Daten-Angebote bekannt zu machen, ist es auch notwendig, Marketing-Maßnahmen durchzuführen. Dabei handelt es sich nicht um politische Werbung oder Image-Pflege. Vielmehr geht es darum, dass eine öffentlich finanzierte (Daten-)Infrastruktur der Verwaltung genutzt und ausgelastet wird. Insofern können solche Maßnahmen einen Beitrag zu mehr Effizienz leisten.

Schritte hin zu Open Data konsequent gehen

In einigen der untersuchten Fälle wurden die Datenbestände der Behörde nur teilweise geldleistungsfrei bzw. als Open Data veröffentlicht, während andere Daten weiterhin geldleistungspflichtig abgegeben werden. Wie diese Fälle zeigen, sinken dadurch die Kosten der geldleistungspflichtigen Datenabgabe kaum. Auf der anderen Seite sinken jedoch die Einnahmen überproportional. Mit solchen Teilschritten hin zu Open Data wird nicht nur die Nachfrage nach Daten weiterhin beschränkt, die geldleistungspflichtige Datenabgabe wird auch noch für die Verwaltung defizitär. Für eine solche Praxis lassen sich keine wirtschaftlichen oder haushaltspolitischen Argumente finden.

Auch ist es kaum nachvollziehbar, warum Daten, die bereits geldleistungsfrei angeboten werden, in anderen (offenen) Formaten geldleistungspflichtig angeboten werden, obwohl bei der Umwandlung ein zu vernachlässigender Aufwand entsteht. Stattdessen sollten die Daten in diesen Fällen unmittelbar Open-Data-konform veröffentlicht werden.

Aufwand der Datenabgabe reduzieren

Unabhängig von der Geldleistungspflicht zeigt sich, dass die Datenaufbereitung und Produkterstellung in einigen Behörden hohe Kosten verursacht. Dies liegt insbesondere daran, dass die Daten teilweise mit großem manuellen Aufwand extrahiert und aufbereitet werden. Neben den entstehenden Kosten sorgt dieser Aufwand auch für Widerstände bei den zuständigen Beschäftigten, die den Wert offener Daten vielfach nicht unmittelbar sehen (Hunnius et al., 2014; Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012). Dagegen könnte eine Automatisierung helfen, durch die IT-Systeme eigenständig in der Lage sind, Daten nach vorgegebenen Regeln und Schemata zu veröffentlichen („open by design“). Dadurch entstehen zwar Kosten, wenn bestehende IT-Systeme erweitert und neue um eine solche Funktionalität ergänzt werden sollen. Zu prüfen wäre allerdings, ob die Kosten der Datenabgabe nicht im Gegenzug durch eine „Open by Design-Klausel“ bei IT-Vergaben stärker sinken. Besonderes Augenmerk bei der Einrichtung solcher Schnittstellen zum datenschutzgerechten Datenabruf sollte wiederum auf wirtschaftlich relevanten Datenarten liegen.

Darüber hinaus lassen sich mittelbar weiterführende Empfehlungen ableiten, die nicht eng auf die Fragestellung der Studie beschränkt sind:

Rechtliche Vorgaben zur Geldleistungspflicht überprüfen

Im Rahmen dieser Untersuchung war die rechtliche Grundlage für die geldleistungspflichtige Datenabgabe nur bei der Frage relevant, wie sich die Novelle des IWG auswirkt. Allerdings zeigte sich bei der Untersuchung, dass einige wirtschaftlich relevante Daten aktuell nur geldleistungspflichtig abgegeben werden dürfen. Die Entscheidung, die Daten künftig als Open Data anzubieten, liegt nicht bei der Behörde selbst. Sie wird aufgrund rechtlicher Vorgaben davon abgehalten, obwohl der wirtschaftliche und gesellschaftliche Wert bekannt ist und im Rahmen der Untersuchung nachgewiesen wurde. In solchen Fällen sollte überprüft werden, ob die rechtliche Vorgabe zur Geldleistungspflicht noch zeitgemäß ist. Angesichts der größtenteils eher niedrigen Gewinne, die mit der geldleistungspflichtigen Abgabe erzielt werden, dürften selbst konservative Schätzungen des wirtschaftlichen Potenzials die aktuellen Gewinne übersteigen.

Einhaltung des Rechtsrahmens und datenbezogene Aufgabenkritik

Nicht in allen untersuchten Fällen schien die Praxis der geldleistungspflichtigen Datenabgabe mit dem während der Studie in Kraft getretenen Informationsweiterverwendungsgesetz im Einklang. Der geltende Rechtsrahmen lässt nur noch in wenigen Ausnahmefällen zu, beispielsweise standardisierte Datenprodukte geldleistungspflichtig und zugangsbeschränkt

anzubieten, die identisch Behörden zugänglich gemacht werden. In solchen Fällen entstehen keine zusätzlichen Kosten für die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung, was die geldleistungspflichtige Abgabe ausschließt. Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich nicht um ein juristisches Gutachten. Sollte die hier vertretene Rechtsauffassung, die auf den Leitlinien der Europäischen Kommission²⁴ und dem Austausch mit dem in Deutschland federführenden Ministerium basiert, strittig sein, sollte ein solches Rechtsgutachten in Auftrag gegeben werden.

Unabhängig davon stellt sich die ordnungspolitische Frage, inwieweit die geldleistungspflichtige Datenabgabe zum Kernbestand öffentlicher Aufgaben gehört. So übt die Verwaltung in einigen der untersuchten Fälle Tätigkeiten aus, die im Sinne von Open Data und der Weiterverwendung von Daten des öffentlichen Sektors von privatwirtschaftlichen Akteuren wahrgenommen werden sollen.

²⁴ Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten; Amtsblatt der Europäischen Union 2014/C 240/01 vom 24. Juli 2014; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52014XC0724%2801%29>.

Quellennachweise

- Budäus, D. (1998). *Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*. Berlin: edition Sigma.
- Budäus, D., & Hilgers, D. (2009). Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. *Zeitschrift Für Planung & Unternehmenssteuerung*, 19(4), 377–396. <http://doi.org/10.1007/s00187-008-0064-1>
- Bundesministerium des Innern. (2014). *Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8*.
- Dekkers, M., Polman, F., te Velde, R., & de Vries, M. (2006). *MEPSIR. Measuring European Public Sector Information Resources*. Retrieved from <http://epractice.eu/files/media/media2575.pdf>
- DotEcon Ltd. (2006). *The commercial use of public information - Annex G*.
- Engel, A. (2004). Die wirtschaftliche Bewertung von E-Government: Eine richtige Weichenstellung? *Deutsche Zeitschrift Für Kommunalwissenschaften*, 43(2), 93–113.
- Engels, D. (2015). Der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. *Verwaltung & Management*, 21(3), 115–124.
- HELM, & Zenc. (2006). *Measuring European Public Sector Information Resources*.
- Houghton, J. (2011). *Costs and Benefits of Data Provision*.
- Hunnius, S., Krieger, B., & Schuppan, T. (2014). Providing, Guarding, Shielding: Open Government Data in Spain and Germany. In *2014 EGPA Annual Conference, 10-12 September 2014 in Speyer, Germany*.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268. <http://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>
- Klessmann, J., Denker, P., Schieferdecker, I., & Schulz, S. E. (2012). *Open Government Data Deutschland*.
- Krcmar, H. (2010). *Informationsmanagement* (5th ed.). Berlin, Heidelberg: Springer.
- McKinsey Global Institute. (2013). *Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information*.
- MICUS. (2009). *Assessment of the Re-use of Public Sector Information (PSI) in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information Sectors*. Düsseldorf.
- OpenDataMonitor Project. (2015). *Deliverable 2.6: Open Data Stakeholder Requirement Report 2*.
- Pira. (2000). *Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information*. October. Retrieved from http://www.epsiplus.net/content/download/23804/314839/version/1/file/media_672+full+report.pdf
- POPSIS. (2011). *Pricing Of Public Sector Information Study. Models of Supply and Charging for Public Sector Information (ABC)*.
- Sein, M. K., Henfridsson, O., Purao, S., Rossi, M., & Lindgren, R. (2011). Action Design Research. *MIS Quarterly*, 35(1), 37–56. Retrieved from <http://bada.hb.se/handle/2320/9888>
- Technologiestiftung Berlin. (2014). *Digitales Gold. Nutzen und Wertschöpfung durch Open Data für Berlin*.

Vickery, G. (2011). *Review of Recent Studies on PSI-Re-use and Related Market Developments*. Retrieved from http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/psi_final_version_for_matted.docx

Wolf, P., & Krcmar, H. (2005). Prozessorientierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für E-Government. *Wirtschaftsinformatik*, 47(5), 337–346.