

# Geodatenpolitik in Österreich: Herausforderung für Politik und öffentliche Verwaltung

*Dipl.-Ing. Reinhard GISSING, MAS*

(Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV), Strategische Planung, Schiffamtsgasse 1-3, 1025 Wien, reinhard.gissing@bev.gv.at)

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Verfügbarkeit von öffentlichen Geodaten und Geoinformationen als unabdingbare Infrastruktur für politische Entscheidungen, effektives Verwaltungshandeln, erfolgreiche Unternehmensführung und Mehrwertschöpfung sowie für den persönlichen Nutzen des Bürgers ist durch nationale Vorsorge sicherzustellen. Die effiziente Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe ist durch koordiniertes Vorgehen der beteiligten Dienststellen aller Gebietskörperschaften zu gewährleisten. Größter volkswirtschaftlicher Nutzen entsteht, wenn diese Geodaten und Geoinformationen allen öffentlichen und kommerziellen Anwendern zu günstigsten Konditionen frei zugänglich gemacht werden und der sich rasch entwickelnde Geodatenmarkt dadurch stimuliert wird.

Die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur Bereitstellung einer derartigen Geodateninfrastruktur liegt in der Verantwortung der politisch Verantwortlichen. Seitens der öffentlichen Verwaltung sind die strukturellen und technischen Voraussetzungen herzustellen, aber vor allem das Bewusstsein zu entwickeln, dass die kommerzielle Verwertung von öffentlichen Informationen im allgemeinen Interesse gefördert werden muss.

## 1 EINLEITUNG

Geodatenpolitik als Überbegriff für alle entsprechenden gesetzlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eines Landes hat das Ziel zu verfolgen, die Bereitstellung der im öffentlichen Interesse liegenden Geodaten sowie deren Nutzungsmöglichkeiten sicherzustellen. Geodateninfrastruktur oder National Spatial Data Infrastructure sind die international gebräuchlichen Begriffe, die auch die technische Ausprägung umfassen.

Geodaten werden in den meisten Fällen von den öffentlichen Verwaltungen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erstellt oder beauftragt und jeweils flächendeckend geführt, unabhängig von lokalen oder temporären wirtschaftlichen Interessen. Deshalb ist die Forderung, mit diesem wertvollen Datenschatz volkswirtschaftlich sinnvoll umzugehen, vorrangig an die verantwortlichen Politiker und die Vertreter der öffentlichen Dienststellen zu richten.

## 2 AUSGANGSLAGE

### 2.1 Steigender Bedarf an Geodaten

Generell ein rasant wachsender Bedarf an Geodaten und Geoinformation aller Art festzustellen. Politische Entscheidungsträger und Dienststellen der öffentlichen Verwaltung benötigen sie ebenso wie Unternehmen für interne Zwecke wie auch für die kommerzielle Verwertung in Form von Serviceleistungen und added value – Produkten. Privatkunden nützen für persönliche Zwecke raumbezogene Information ebenso in verstärktem Ausmaß wie Bürger in Behördenverfahren. Die technologischen Entwicklungen fördern diesen Trend in allen Bereichen.

### 2.2 Wirtschaftliche Bedeutung der Geodaten

Die wirtschaftliche Bedeutung der Geodaten – und dies gilt für Geobasisdaten und Geofachdaten gleichermaßen – ist heute in Fachkreisen unbestritten. Vor allem Geobasisdaten stellen als Grundlage für reibungsloses Funktionieren des öffentlichen und privaten Lebens eine infrastrukturelle Grundleistung des Staates dar und sind somit unverzichtbar. Nicht klar ist offensichtlich, obwohl dies zahlreiche Studien und Expertenmeinungen beweisen, dass diese Art von öffentlicher Dienstleistung im Allgemeinen nicht unmittelbar refinanzierbar ist. Kostendeckende oder gar gewinnorientierte Preisbildung dieser Daten verursacht zu hohe Preise für die Daten und Nutzungslizenzen, sodass eine kommerzielle Verwertung der öffentlichen Geodaten in vielen Fällen verhindert oder zumindest erschwert wird.

Der volkswirtschaftliche Nutzen dieser wertvollen Datenbestände liegt vielmehr in der Maximierung der Anwendungen im öffentlichen, unternehmerischen und privaten Bereich. Verbesserung von Bürgerservice und Behördenverfahren, erhöhte Innovationsleistungen und vor allem verstärkte Wirtschaftsleistungen sind durch leichten Zugang und adäquate Nutzungskonditionen zu erzielen. Neben der indirekten Refinanzierung der Aufwendungen für öffentliche Geodaten in Form von erhöhtem Steueraufkommen ist damit die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der einschlägigen Unternehmen möglich. Weiters spielt im internationalen Vergleich die jeweilige nationale Geodateninfrastruktur eine wichtige Rolle bei der Auswahl von Wirtschaftsstandorten.

### 2.3 Verfügbarkeit / Preise / Nutzungsbedingungen in Österreich

Geobasisdaten werden in erster Linie vom Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) bereitgestellt, weitere Basis- und Fachdaten führen die Bundesländer in eigenen Geoinformationssystemen sowie zahlreiche Bundes-, Landes- und Gemeindedienststellen. Diese orientieren sich dabei vorrangig an den unmittelbaren eigenen Aufgaben, was neben weit reichenden Inhomogenitäten und Inkompatibilitäten grundsätzlich vermeidbare Mehrkosten zur Folge hat.

Die Verfügbarkeit der Geodaten in Österreich ist allein schon durch die unzureichende Kenntnis über deren Existenz und Ausprägungen beschränkt.

Preisbildung und Definition von Abgabe- und Nutzungsbedingungen basieren je nach Gebietskörperschaft auf unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen. Die politischen Vorgaben dabei bewegen sich beispielsweise zwischen „Kostendeckender Kalkulation“, „Verrechnung von zusätzlichen Aufwendungen“, „Verwertungsgebühren“ und „Amtshilfe“. Dementsprechend existieren ebenso unterschiedliche Preis- und Nutzungsmodelle. Generell kann gesagt werden, dass das Preisniveau zu hoch ist und die anzustrebende Nutzenmaximierung sowohl im kommerziellen wie auch im öffentlichen Sektor verhindert. Die Nutzungsbedingungen sind in vielen Fällen kompliziert, erfordern immensen administrativen Aufwand und sind für einen florierenden Geodatenmarkt ungeeignet.

Die Folgen sind unter anderen Nichtnutzung vorhandener Daten, Mehrfacherstellung, Verwendung veralteter oder ungenauerer Daten, billigere Ersatzlösungen, Desinformation durch nicht authentische Daten, widerrechtliche Datennutzung. Kurz gesagt: es entsteht volkswirtschaftlicher Schaden !

### 3 NOTWENDIGE HANDLUNGSFELDER IM SINNE EINER ZUKUNFTSORIENTIERTEN GEODATENPOLITIK

Die im Folgenden angeführten Maßnahmenswerpunkte sind nicht als Handlungsoptionen zu verstehen, sondern sie sollten – in geeigneter Reihenfolge – in ihrer Gesamtheit in Angriff genommen werden. Die Realisierung nur einzelner Punkte würde zu kurz greifen, auch wenn kurzfristig unmittelbar einige Vorteile erzielbar wären.

- **Beseitigung von Redundanzen und Mehrgleisigkeiten in der öffentlichen Verwaltung**  
Dies bedeutet die eindeutige Festlegung, welche öffentliche Stelle jeweils für die Führung und Bereitstellung von bestimmten Geodaten verantwortlich ist, sowie gegebenenfalls auch regionale Abgrenzung von Zuständigkeiten. Mit dieser Maßnahme, welche die betreffende Dienststelle verpflichtet „ihre“ Geodaten nach dem Prinzip der verteilten Datenhaltung zu führen, soll erreicht werden, dass dies keine andere Stelle parallel dazu macht. Damit werden bei Verwendung der Daten (im Idealfall durch direkten, interaktiven Zugriff) die Authentizität und Aktualität gewährleistet.
- **Optimierte Beschaffung von öffentlichen Geodaten**  
Durch koordinierte Vorgangsweise beim Zukauf von Geodaten sind einerseits günstigere Konditionen bei den Anbietern zu erzielen und andererseits durch Abstimmung von Projekten Mehrfachnutzung zu ermöglichen. Im Falle der Eigenleistung durch öffentliche Stellen ist damit die optimale Nutzung vorhandener Kapazitäten gegeben. Im Sinne eines optimalen Ressourceneinsatzes sind daher entsprechende Beschaffungsmodelle und -verfahren zu entwickeln.
- **e-Government auch bei Geodaten**  
Dies umfasst die Nutzbarmachung von öffentlichen Geodaten für die allgemeine Öffentlichkeit und den einzelnen Bürger in Behördenverfahren. Die Einrichtung öffentlicher Geo-Informationsdienste soll einerseits zur verstärkten Beteiligung der Menschen an politischen und gesellschaftlichen (Entscheidungs-)Prozessen führen (Stichwort: Bürgerbeteiligungsverfahren) sowie andererseits innerhalb der öffentlichen Verwaltung bei gleichzeitiger Verbesserung der Bürgerservices zur Reduktion der Aufwendungen in der Informationsbereitstellung beitragen.
- **Beteiligung der Wirtschaft**  
Zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sollten entsprechend dem Prinzip der Gewährleistungsverantwortung operative Tätigkeiten – sofern wirtschaftlich und technisch sinnvoll – von privaten Unternehmen und freiberuflich Tätigen zugekauft werden. Dies wären etwa die Erhebung und Erstellung von Geodaten, die Entwicklung von Applikationen, das Providing von Informationsdiensten, IT-Dienstleistungen usw.
- **Meta-Informationssysteme, ASP – Lösungen, Portale**  
Der Aufbau von benutzerfreundlichen vernetzten Recherche- und Auskunftssystemen wird die schnelle Auswahl, Bestellung bzw. den Direktzugriff zu Geodaten und Geoinformationen ermöglichen. ASP (Application Service Providing) – Lösungen unterschiedlicher Ausprägungen werden sowohl innerhalb der öffentlichen Verwaltung als auch für Bürger und Wirtschaft die Möglichkeit eröffnen, Geodaten unmittelbar ohne teure eigene IT-Einrichtungen zu nutzen. Damit werden duplizierte, parallel gehaltene Geodatenbestände samt ihren periodischen Updates unnötig, wodurch einerseits hohe Kosten einzusparen sind und andererseits potenzielle Fehlerquellen ausgeschlossen werden.  
Der Aufbau eines Geoinformation – Portals in Kombination mit einer Clearingstelle wäre in diesem Zusammenhang zielführend. An diesem Marktplatz sollten alle öffentlichen und privaten Anbieter von Geodaten und Geoinformationen teilnehmen können.
- **Normierung und Standardisierung**  
Unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts und der Entwicklung von Standards durch die Hersteller von Geographischen Informationssystemen sowie der internationalen Normensetzung ist inhaltliche und strukturelle Kompatibilität innerhalb der öffentlichen Geodatenlandschaft anzustreben. Dazu gehören u.a. eindeutige Schnittstellen, verbindliche Datenführungsmodelle und die Migration von Speziallösungen.
- **Geeignete Preise und Nutzungsbedingungen**  
Zur Stimulierung des Geodatenmarktes und damit der einschlägigen Wirtschaftsunternehmen ist ein möglichst niedriges Preisniveau anzusetzen, standardisierte Geodaten wären zu Distributionskosten abzugeben. Ob generell der amerikanische Weg des „Open Access“ auch in Österreich bzw. Europa eingeschlagen wird, ist in erster Linie eine politische Entscheidung. Die Nutzungsbedingungen müssen dem Markt entsprechend einfach und liberal formuliert sein. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung sind Transfer und Nutzung von Geodaten bzw. Geoinformationen grundsätzlich kostenlos vorzusehen.
- **Forschung und Entwicklung, Ausbildungsoffensive**  
Die Ausbildung von Nachwuchskräften auf dem Sektor Geodatenverarbeitung und Applikationsentwicklung an den Hochschulen ist zu fördern. Praxisnahe Forschungs- und Entwicklungsarbeiten an Universitäten und Forschungszentren wird durch enge Kooperation mit Wirtschaft und den einschlägigen öffentlichen Stellen erreicht. Weiters ist die Aus- und Weiterbildung des bereits derzeit eingesetzten Personals gezielt zu intensivieren.

- **Koordinierung internationaler Geodaten – Interessen**  
Eine zukünftige europäische Geodatenpolitik wird u.a. ein effizientes Zusammenführen der nationalen Geodateninfrastrukturen zum Ziel haben. Beim Entstehen dieser Vorstellungen wird die einheitliche Vertretung eines eindeutigen österreichischen Standpunktes sicherlich von Vorteil sein.

## 4 MÖGLICHE ANSATZPUNKTE ZUR UMSETZUNG

### 4.1 Politisches Commitment

Die oben beschriebenen Handlungsfelder machen jedem Kenner der öffentlichen Verwaltung deutlich, dass deren erfolgreiche Realisierung nur auf Grundlage eines breit angelegten Commitments der verantwortlichen Politiker aller Ebenen gelingen kann.

Es bedarf des unmissverständlich geäußerten politischen Willens, dass die Bereithaltung öffentlicher Geodaten im allgemeinen und staatlichen Interesse erfolgt und dass die dafür notwendigen gesetzlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen seitens der öffentlichen Hand zu erbringen sind. Weiters muss akzeptiert werden, dass die Aufwendungen für die Bereitstellung öffentlicher Geodaten nicht aus Datenverkäufen und Nutzungslizenzen refinanzierbar sind, sondern mittelbar über höheres Steueraufkommen.

Damit wäre den öffentlichen Stellen der Druck genommen, ihre Existenzberechtigung durch möglichst hohe Einnahmen und Verkaufszahlen von Geodaten nachweisen zu müssen. Ein wesentlich leichter Zugang zu Geodaten zu erheblich günstigeren Konditionen wird damit möglich.

Eine weitere Voraussetzung ist die konzertierte Vorgangsweise in allen Gebietskörperschaften. Maßnahmen im Zusammenhang mit der Realisierung der Geodatenpolitik sind gegebenenfalls auch gegen den Widerstand einzelner Betreiber von Insellösungen zu setzen. Für den Aufbau der erforderlichen technischen Infrastruktureinrichtungen werden Investitionen benötigt werden, die bei konsequenter Verfolgung der genannten Ziele rasch durch Rationalisierungen und den damit verbundenen Kosteneinsparungen im öffentlichen Dienst rückfließen werden.

Wesentlich für die Nachhaltigkeit der Bemühungen ist die Frage, ob der politische Wille auch gesetzlich derart verankert wird, dass die Realisierung der Geodateninfrastruktur über Legislaturperioden hinaus möglich ist.

#### Bewusstseinsbildung in der öffentlichen Verwaltung

Die vorherrschende öffentliche Meinung über die öffentliche Verwaltung ist allgemein eine eher kritische. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Dienststellen, die aus der Abgabe von Geodaten Einnahmen erzielen, dies mit dem Gefühl „ihrer hohen Wirtschaftlichkeit“ verbinden. Es liegt also im Bestreben dieser Stellen, ihr Image durch Erhöhung der Einnahmen und durch Weiterentwicklung von Geodaten-Produkten weiter zu verbessern, meist unabhängig davon, ob dies volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Diese Einstellung wurde und wird auch von diversen politischen Vorgesetzten gefördert.

Diese Situation fördert die Schaffung und den Ausbau von „Geodaten – Revieren“, die als Existenzsicherung und Machtfaktoren betrachtet werden. Dazu kommt noch, dass auf Grund unzureichender Infrastruktur in der Vergangenheit auch aus praktischen Gründen die Haltung von Paralleldatenbeständen notwendig und sinnvoll war.

Die Bewusstseinsbildung in Hinblick auf das Prinzip der verteilten Datenführung und des möglichst freien Zugangs zu Geodaten für alle ist demnach ein etwas schwieriger Prozess.

Das im vorigen Abschnitt angesprochene politische Signal, dass der erwirtschaftete Kostendeckungsbeitrag kein Kriterium für die Beurteilung von Effektivität und Effizienz einer Dienststelle ist, würde diesen Wandel erheblich erleichtern. Damit würde auch der verwaltungsinterne Verkaufswettbewerb zu einem solchen des Best Practise-Modells verändert, wo optimierte technische und organisatorische Abläufe sowie Problemlösungen im Vordergrund stehen.

Letztlich sollte es damit auch gelingen, private Unternehmen und die freien Berufe als wertschöpfende Partner auf dem Geodatenmarkt zu verstehen und die vorhandenen Konkurrenzängste abzubauen.

### 4.2 Einbeziehung der Wirtschaft

Als Kunden sollte den Unternehmen der Zugriff auf öffentliche Geodaten und Geoinformationen einfach, rasch und kostengünstig ermöglicht werden, was wiederum für eine Fokussierung auf Standardprodukte und –lösungen spricht.

Als Lieferanten werden privatwirtschaftliche Unternehmen und die freien Berufe in verstärktem Umfang mit der Erstellung von Geodaten und der Erbringung von spezifischen Dienstleistungen beauftragt werden. Diese Vorgangsweise kann sowohl zur Erweiterung der Kapazitäten innerhalb der öffentlichen Verwaltung dienen, als auch den grundsätzlichen Zukauf von bestimmten Geodaten und Leistungen bedeuten. Jedenfalls aber ist dies im Rahmen der Leistungs- bzw. Gewährleistungsverpflichtung der jeweilig zuständigen öffentlichen Dienststelle zu sehen.

Eine weitere Ausprägung wären Kooperationen nach dem PPP (Public Private Partnership) Modell, vor allem für die Gestaltung und den Vertrieb von Geodaten-Produkten.

## 5 AUSBLICK

Auch wenn eine derartige Entwicklung nicht abrupt erfolgen kann, so zeigen sowohl die aktuellen Probleme im Umgang mit Geodaten als auch die ähnlich verlaufenden Prozesse in den anderen EU-Staaten, dass es an der Zeit ist, die ersten konkreten Schritte zu setzen. Um den notwendigen breiten Konsens in Politik und Verwaltung herbeiführen zu können, ist zuvor eine grundsätzliche Einigung der beteiligten Gebietskörperschaften auf technisch-administrativer Ebene notwendig.

Aus diesem Grund entwickelte das BEV ein Grundsatzpapier zum Thema „Geodatenpolitik in Österreich“, das im Juli 2001 Bundesminister Bartenstein, übergeben wurde. Darin wird die Geodaten-situation in Österreich beschrieben und einer kritischen Betrachtung unterzogen sowie die bestehenden Defizite deutlich gemacht. Die oben genannten Handlungsfelder wurden in ihrer Gesamtheit vorgestellt. Dabei wurde betont, dass einzelne Teile daraus isoliert in Angriff zu nehmen, ohne eine Gesamtstrategie zu verfolgen, der Komplexität der gegenständlichen Problematik nicht Rechnung tragen und daher keine nachhaltige Verbesserung erbringen würde. Das BEV wurde beauftragt, in Verfolgung der genannten Ziele mit den betroffenen Dienststellen des Bundes, der Länder und Gemeinden Gespräche aufzunehmen.

Von Oktober 2001 bis September 2002 erarbeitete dazu auf Auftrag der Landesamtsdirektoren eine Expertengruppe die Grundsätze, Strategien und Maßnahmen einer neuen österreichischen Geodatenpolitik. Dieses Konzept, das unter Beteiligung des BEV erstellt wurde, wurde im Herbst 2002 von der Landeshauptleutekonferenz der Länder angenommen. Ein entsprechender Beschluss der Bundesregierung steht derzeit noch aus. In weiterer Folge finden Gespräche sowohl auf Bundes-, wie auch auf Landes- und Gemeindeebene sowie im Rahmen einer gemeinsamen Plattform statt. Ziel ist es, das Konzept zu konkretisieren und erste Umsetzungsmaßnahmen zu planen.

## 6 LITERATUR

- [1] Asendorpf, D. (2002): *Die vermessene Welt*. Aus DIE ZEIT, Wissen 14/2002.
- [2] Europäische Kommission (2001): *Schaffung europäischer Rahmenbedingungen für die Nutzung der Informationen des öffentlichen Sektors*. EC-Mitteilung.
- [3] Fornefeld, M., Oefinger, P. (2001): *Aktivierung des Geodatenmarktes in Nordrhein-Westfalen*. Marktstudie.
- [4] IMAGI (2000): *Konzeption eines effizienten Geodatenmanagements des Bundes*. Interministerieller Ausschuss für Geoinformationswesen (IMAGI) der Bundesrepublik Deutschland.
- [5] IMAGI (2002): *Geoinformation und moderner Staat*. Informationsschrift, herausgegeben vom Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.
- [6] KOGIS (2001): *Verschiedene Rollen der Geoinformation in der Informationsgesellschaft*. Publikation von KOGIS, der Koordination der Geoinformation und geographischen Informationssysteme, Schweizer Bundesamt für Landestopographie.
- [7] Pira International Ltd. (2000): *Commercial exploitation of Europe`s public sector information*. EC-Paper.
- [8] Roper, Ch. (2002): *Public sector information: resource or commodity ?*.
- [9] USGS (2001): *The National Map*. Draft of the U.S.Geological Survey.
- [10] Vogel, F.M. (2002): *Geodateninfrastruktur in Deutschland – Positionspapier der AdV*. Zeitschrift für Vermessungswesen, Heft 2/2002, S.90-96.