

**Professor Klaus Greve spricht in Verbindung mit der Geoinformationswirtschaft von Marktversagen. Er fordert eine umfassende Regulationspolitik und macht sich für Public-Private-Partnerships stark.**



# „Gefragt ist eine Regula

**GIS-BUSINESS:** Die Preise für amtliche Geodaten gelten als wesentliches Hindernis für die Entwicklung der Geoinformationswirtschaft in Deutschland, manche sagen sogar in ganz Europa.

**Klaus Greve:** Günstige Preise für amtliche Geodaten sind sicherlich von Vorteil für die Marktentwicklung. Doch ich behaupte: Sie sind nicht das alleinige Entwicklungshindernis und auch nicht das Haupthindernis.

**In den USA wird durch die kostenfreie Abgabe von Geodaten die Geoinformationswirtschaft immens stimuliert. Kann man diese Entwicklung auch auf Deutschland übertragen?**

Grundsätzlich ja, im Detail jedoch nicht. Amtliche Geodaten in Deutschland sind deutlich komplexer als amerikanische. Ihre Produktion ist sehr viel kostenintensiver. Die von staatlichen Geodatenproduzenten betriebene Wertschöpfungskette ist daher deutlich länger, als in den USA. Für einige Geodatennutzer ist das von Vorteil, für andere von Nachteil. Insbesondere traditio-

nelle Großabnehmer von Geodaten wie Energieversorger, Bau- und Umweltverwaltungen erhalten sehr wertvolle Geodaten, in die sie nur noch wenig Aufwand stecken müssen, um sie Gewinn bringend zu nutzen. Andere Nutzer aber benötigen gar nicht die volle Komplexität amtlicher Geodaten. Dafür müssen sie erheblichen Aufwand betreiben, um die Daten für ihre Zwecke aufzubereiten und mit spezifischen Informationen zu ergänzen. Das heißt, sie nutzen die lange Wertschöpfungskette nicht, die den deutschen amtlichen Geodaten zugrunde liegt. Dafür müssen sie eigene lange Wertschöpfungsketten aufbauen. Wenn ein Teil der Wertschöpfungsketten gar nicht benötigt wird, dann ist das wirtschaftlich ineffizient. Wir müssen die Organisation von Wertschöpfungsketten optimieren.

**Aber das regelt doch eigentlich immer der Markt?**

In unserem Fall offensichtlich nicht. Obwohl wir in den letzten Jahren eine beträchtliche Ausweitung der Geodatennutzung fest-

stellen konnten und immer mehr Akteure auf dem Markt erscheinen, haben wir es weiterhin mit einem angebotsgesteuerten Markt zu tun. Das gilt übrigens für den kommerziellen wie den öffentlichen Sektor. Volkswirte sprechen in einer solchen Situation von einem allokativen Marktversagen. Der Markt ist so strukturiert, dass die Nachfrage ihre steuernde Wirkung nicht entfalten kann.

#### Das müssen Sie genauer erklären.

Die Ökonomen sprechen von allokativem Marktversagen, wenn ein einzelner Anbieter den Markt kostengünstiger versorgen kann, als mehrere. Das ist aufgrund der Konkurrenz der Anbieter in der Regel nicht möglich. Der Fachbegriff lautet: Entwicklung eines natürlichen Monopols. In diesen Fällen ist es aber so, dass die Schaffung der Voraussetzungen zur Produktion eines Gutes einen sehr hohen Aufwand erfordert, die eigentliche Produktion einzelner Einheiten dann mit wenig Aufwand möglich ist – also hohe Fixkosten und niedrige variable Kosten vorherrschen. Dann beherrscht derjenige Anbieter den Markt, der zuerst oder am erfolgreichsten die Voraussetzungen für die Produktion geschaffen hat. Klassische Beispiele für Branchen in denen sich natürliche Monopole ausgeprägt haben sind: Energie- und Wasserversorgung, Post- und Telekommunikation, Eisenbahn.

#### Uns was raten die Ökonomen in diesen Fällen?

Natürliche Monopole oder allokatives Marktversagen begründen klassischerweise ein Eingreifen des Staates, eine sektorale Wirtschaftspolitik, ähnlich wie bei konjunkturellem Marktversagen. Allerdings nehmen uns die Lehrbücher die politischen Entschei-

### Prof. Dr. Klaus Greve

ist Professor für Geographische Informationssysteme und Fernerkundung an der Universität Bonn. Einen seiner Arbeitsschwerpunkte setzt er im Bereich Wertschöpfung durch Geoinformation. Nicht zuletzt durch vielfältige Berater- und Gutachtertätigkeiten ist er ein Insider und Kenner der Geoinformationsbranche. Klaus Greve gehört dem Editorial Board der GIS an.

#### Sie fordern also eine wettbewerbsfördernde sektorale Wirtschaftspolitik für die Geoinformationswirtschaft?

Ja – der Staat ist in dieser Situation in der politischen Verantwortung etwas zu unternehmen. Denn die Marktkräfte allein werden die Markthindernisse nicht beseitigen. Ich gehe sogar noch einen Schritt weiter. Ich fordere eine umfassende Regulationspolitik für die Geoinformationswirtschaft. Die Situation unterscheidet sich von den klassischen Branchen, die gerade liberalisiert werden. Denn bei den Geodaten sind staatliche Stellen nicht nur die größten Anbieter, sondern zugleich auch die Hauptnachfrager nach Geoinformationsprodukten. Würde man sich bei wettbewerbsfördernden Maßnahmen auf den kommerziellen Sektor beschränken, dann könnte man das tatsächliche Potenzial nicht ausschöpfen. Der Hauptmarkt und damit die wesentlichen Impulse zur Organisation von Wertschöpfungsketten würden im öffentlichen Sektor verbleiben. Der deutlich kleinere kommerzielle Markt könnte sich nicht

unabhängig davon entwickeln. Außerdem müssen wir davon ausgehen, dass auch öffentliche Stellen eine Nachfrage nach Geoinformationsprodukten ausüben, die in nicht wettbewerblichen Strukturen nur unvollständig befriedigt wird. Und ein drittes Argument: Auch die Geoinformationswirtschaft bildet zunehmend europäische und globale Strukturen aus. Deutsche Unternehmen hätten ungünstige Startbedingungen, wenn nicht die gesamte Nachfrage in Deutschland in den Wettbewerb einbezogen wird. Das lernen wir aus den kürzlich liberalisierten Sektoren.

#### Fordern Sie einen völligen Rückzug des Staates aus der Geoinformationswirtschaft?

Nein, das wäre realitätsfremd. Staatliche Stellen werden weiterhin Geodaten produzieren. Wie diese dann weiterverarbeitet und distribuiert werden, ist zu diskutieren. Ich kann mir vorstellen, dass Public-Private-Partnerships entstehen, die sowohl amtliche wie private Geodaten in den Markt bringen und sowohl private wie öffentliche Nachfrage nach Geoinformationsprodukten befriedigen. Das Sollkonzept zur GDI-Berlin enthält erste Ansätze zu einem solchen Konzept, aber es ist deutlich mehr zu tun.

Der Markt funktioniert nicht so, wie es optimal wäre. Die Wertschöpfungsketten im öffentlichen Bereich sind sehr lang, möglicherweise für viele Zwecke zu lang. Die Wertschöpfungsketten schließen nicht nahtlos an entsprechende Strukturen im kommerziellen Sektor an. Wir brauchen hier mehr und besser spezifizierte Schnittstellen. Das Lehrbuch kann uns sagen, dass wir handeln müssen. Es ersetzt aber keine genauen Analysen und keine wirtschaftspolitische Debatte. Wichtig ist: Es genügt nicht, über Einzelelemente einer neuen Struktur wie PPP-Content-Provider der Gebührenordnungen nachzudenken. Wir müssen anfangen, die neue, wettbewerbsorientierte und globalisierungstaugliche Struktur zu entwerfen.

#### Herr Prof. Greve, wir bedanken uns für das Gespräch.

Das Interview führte Monika Rech.

# tionspolitik“

dungen nicht ab. Eine sektorale Wirtschaftspolitik kann aus Maßnahmen zur Wettbewerbsförderung bestehen. Der Staat kann aber auch, wenn es ökonomisch oder ordnungspolitisch effektiver ist, die Produktion des Gutes vollständig organisieren.

#### Das war in der Vergangenheit auch bei der Produktion von Geodaten der Fall.

Ja, ist es zu guten Teilen auch heute noch. Wenn ich mir die klassischen Beispielbranchen anschau: Eisenbahn, Post, Telekommunikation, Wasser- und Energieversorgung, dann stellt die staatliche Organisation der Produktion ein nicht mehr zeitgemäßes Konzept dar.

Heute sind diese Branchen liberalisiert, die Anbieter agieren meist erfolgreich im Wettbewerb, können sich auch auf ausländischen Märkten engagieren und stehen auch auf dem nationalen Markt in Konkurrenz zu internationalen Anbietern. Von solchen Strukturen könnte auch die Geoinformationsbranche profitieren.