

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ✉ 40204 Düsseldorf

An den Vorsitzenden des Ausschusses
Digitale Agenda des Deutschen Bundestags
Jens Koeppen, MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 4.11.2014

Stellungnahme zum Fragenkatalog für das öffentliche Fachgespräch „Open Data“ des Ausschusses „Digitale Agenda“ am 5.11.2014

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr über die Einladung zum Fachgespräch „Open Data“. Anbei finden Sie schriftliche Ausführungen zu den in der letzten Woche übermittelten Fragen sowie darüber hinaus einige Anmerkungen zum Thema „Open Access“ in der Wissenschaft.

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

Vorbemerkungen

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Die acht vom Ausschuss übermittelten Fragen beziehen sich auf ganz unterschiedliche Themenbereiche. Teils zielen die Fragen auf rechtswissenschaftliche Einschätzungen ab, teils auf ökonomische Themen und teils auf andere gesellschaftlich relevante Dinge. Als Ökonom möchte ich mich bei der Stellungnahme zu den Fragen vor allem auf die ökonomischen Dinge konzentrieren und überlasse den anderen Sachverständigen andere Themengebiete, insbesondere juristische Erörterungen und Abwägungen.

Vorangestellt sei noch, dass Daten bzw. Informationen aus ökonomisch-theoretischer Sicht Eigenschaften von öffentlichen Gütern haben. Als öffentliches Gut bezeichnen Ökonomen (in etwas anderer Abgrenzung als etwa Politikwissenschaftler) solche Güter, die grenzkostenlos mehrnutzbar bzw. nicht-rivalisierend in der Nutzung sind. Auf Deutsch übersetzt heißt das: Die Möglichkeit, Daten (oder allgemein Informationen) zu nutzen, werden für einen Nutzer A nicht etwa dadurch reduziert, dass ein Nutzer B diese Daten auch nutzt. Einen Datensatz können – im Gegensatz zu nahezu allen anderen Rohstoffen, Produkten oder Dienstleistungen – im Grunde beliebig viele Nutzer verwenden, ohne dass sich der Datensatz irgendwie abnutzt. Während andere Rohstoffe (wie etwa ein Barrel Öl) nicht von mehreren gleichzeitig genutzt werden kann (der Konsum ist rivalisierend), ist dies bei Daten anders. In Kombination mit der Beobachtung, dass Rohdaten wie ein Rohstoff als Input zur Produktion anderer Dienstleistungen (etwa Apps) genutzt werden, spricht einiges dafür, diesen Rohstoff möglichst preisgünstig zur Verfügung zu stellen (dazu unten mehr).

Nun zu den Fragen im Einzelnen:

1. Welche gesellschaftlichen und ökonomischen Potenziale bietet Open Data aus Ihrer Sicht? In welchen Bereichen sehen Sie Chancen für Innovationen und wirtschaftliches Wachstum? Die EU-Kommission hat das EU-weite wirtschaftliche Potenzial von Open Data mit 140 Mrd. Euro beziffert – wo sehen Sie besondere Potenziale für die deutsche Wirtschaft? Was muss von deutscher Seite getan werden, um den Prozess der Nutzung von Open Data weiter voranzubringen?

Durch die Digitalisierung verändern sich aktuell viele Wertschöpfungsketten und Intermediationsprozesse (Handel, Vermittlung) in erheblicher Weise. Ein Großteil dieser Veränderung ist datengetrieben. Open Data dürfte – neben gesellschaftlichen Vorteilen von Transparenz etc. – ökonomisch folgende Wirkungen entfalten bzw. hätte das Potenzial, diese zu entfalten:

- Senkung von Markteintrittsbarrieren durch kostengünstige Informationsmöglichkeiten (z.B. bei Geodaten),
- Inkubationswirkung für Innovationen für neue Dienste (z.B. im Verkehrs- und Logistikbereich),
- Verbesserung schon bestehender Dienste.

Sofern mit Open Data für die Nutzer eine Kostensenkung für die Datennutzung und/oder eine Verbesserung von Datenqualitäten und -zugriffsmöglichkeiten verbunden ist, sollte Open Data die Markteintrittsbarriere gerade für kleine und neue Anbieter senken. Während z.B. Google oder andere große Unternehmen ggf. selbst Daten erheben können (Google Street View, Google Books etc.) ist dies für kleine Anbieter oft mit prohibitiv hohen Kosten verbunden, sodass sich womöglich innovative Geschäftsideen nicht realisieren lassen. Dies ist gerade in Deutschland mit seiner noch wenig stark ausgeprägten Gründerkultur im Internetbereich bedauerlich. Open Data kann helfen, Markteintrittsbarrieren einzureißen und so den Wettbewerb auf Märkten – zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher – intensivieren. Dies kann durch Konkurrenz zu bestehenden Geschäftsmodellen geschehen oder durch Innovationen.

Die Erfahrung aus der Wissenschaft zeigt, dass Daten (in hoher Qualität und Verfügbarkeit) in gewisser Weise „ein Schatz“ sein können. So hat etwa die Erstellung des sozioökonomischen Panels (SOEP)¹ und seine einfache und sehr preisgünstige Verfügbarkeit am DIW Berlin einen (internationalen!) Boom in der Forschung mit diesen Daten ausgelöst. Ähnliches gilt etwa für die Daten des IAB Betriebspanels² oder des Mannheimer Innovationspanels³. Diese Daten haben nicht nur deutsche Forscherinnen und Forscher angelockt, sondern auch ausländische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die mit diesen Daten forschen. Im Grunde bekommen die deutschen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler so kostenlos Erkenntnisse über Deutschland von ausländischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern geliefert.

¹ <http://www.diw.de/de/soep>

² <http://www.iab.de/de/erhebungen/iab-betriebspanel.aspx/>

³ <http://www.zew.de/de/publikationen/innovationserhebungen/innovationserhebungen.php3>

Die Daten wirken hier als Inkubator. Ähnliches ist absolut vorstellbar, wenn andere Daten in Deutschland verfügbar sind, die nicht nur wissenschaftlich, sondern gerade auch zum Entwickeln von Geschäftsmodellen möglich sind.

Über die Sektoren zu spekulieren, ist hier nicht ohne Risiko, da Innovationen nur von Hellseherinnen und Hellsehern verlässlich prognostiziert werden können. Nahe liegen jedoch – auch aufgrund der deutschen Wirtschaftsstruktur – die Bereiche Verkehr und Logistik. Auch im Bereich der Immobilienwirtschaft liegen Beispiele nicht fern, oder auch im Bereich Bildung, wobei im Bildungswesen aufgrund der staatlichen Dominanz und Durchregulierung die Anreize zu Innovationen extrem schwach ausgeprägt sind.

Von diesen wirtschaftlichen Potenzialen abgesehen sind auch andere positive Wirkungen zu erwarten. So belegt etwa eine Studie von Gerrits (2014),⁴ dass durch die mit der Verbreitung des Internets verbesserten Informationsmöglichkeiten und die erhöhte Transparenz die Korruptionsneigung im internationalen Querschnittsvergleich abzunehmen scheint.

2. Bestehen Schwierigkeiten oder Widerstände, wenn es um die Öffnung von Datenbeständen der Verwaltung geht? Sehen Sie Handlungsbedarf bei der Formulierung und Auslegung des § 5 UrhG? Wie bewerten Sie die bestehenden Lizenzen, welche die Nachnutzung durch Dritte erlauben? Welche konkreten Maßnahmen sind insgesamt zur Verbesserung der Situation nötig?

Meine praktischen Erfahrungen als Hochschullehrer und auch als Mitglied der Monopolkommission ist die, dass viele öffentliche Verwaltungen sich durch Datenanfragen eher belästigt fühlen als dass sie über das Interesse erfreut wären. In den meisten Verwaltungen regiert ein Vorsichtsprinzip nach dem Motto: „Wenn ich nichts mache, mache ich auch keinen Fehler!“ (Und kann früher nach Hause gehen, mag man womöglich hinzufügen). So gestaltet sich z.B. das Zusammentragen von Informationen über kommunale Beteiligungen an Unternehmen sehr mühselig. Meine Erfahrung aus acht Jahren Monopolkommission hat mich gelehrt, dass Behörden „ihre“ Daten nur sehr, sehr ungern preisgeben. Zum einen macht dies Arbeit, zum anderen könnten ggf. Fehler in den Daten entdeckt werden oder andere Interpretationen als die eigene vorgenommen werden. Das Interesse an einer Öffnung der Daten für dritte ist daher auf behördlicher Seite sehr, sehr gering. So können etwa aktuell Wissenschaftler nicht die Daten der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe des Bundeskartellamtes erhalten, weil das Kartellamt sie allein Verbraucher-Informationsdiensten zu Verfügung stellt, sodass eine fundierte wissenschaftliche Analyse des Wettbewerbs zwischen Tankstellen erschwert wird. Die Monopolkommission selbst hat jahrelang einen Dauerzwist mit dem Statistischen Bundesamt über Datenlieferungen geführt, obwohl der Datenzugang nach §47 GWB sogar geregelt ist.⁵

⁴ Gerrits, Carsten (2014), Internetnutzer und Korruptionswahrnehmung: Eine ökonomische Untersuchung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 40 (2), S. 97-131.

⁵ Vgl. etwa Monopolkommission (2006), 16. Hauptgutachten, Tz. 164 ff, oder Monopolkommission (2010), 18. Hauptgutachten, Tz. 74 ff.

Noch weniger Transparenz herrscht bei öffentlichen Unternehmen, deren Transparenz deutlich hinter die Anforderungen an börsennotierte Unternehmen zurückfällt.⁶ Insbesondere im kommunalen Bereich herrscht bei vielen Eigenbetrieben – ganz bewusst – eine sehr hohe Intransparenz. Die intransparenten Kalkulation von (monopolistischen) Trinkwassergebühren ist hier ein gutes Beispiel.

Hilfreich dürfte hier eine Kombination von Verpflichtungen und Anreizmechanismen sein (dazu auch Frage 4).

3. Wie kann eine größtmögliche Öffnung und der gleichzeitige, beste Schutz der berechtigten Rechte von Dritten (z. B. Persönlichkeitsrechte, Datenschutz, Betriebsgeheimnisse, Geheimschutz, Urheberrecht etc.) sichergestellt werden? Was ist geboten, um die Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit der Daten zu gewährleisten, um etwa Manipulationsmöglichkeiten der offenen Datensätze zu verhindern?

Eine öffentliche Bereitstellung von Daten dürfte oftmals selbst die Qualität der Daten erhöhen, da die Verantwortlichen die Qualität der Daten genauer kontrollieren werden, wenn diese veröffentlicht werden und so Fehler entdeckt werden können, als wenn dies nicht der Fall ist. Zudem dürfte Feedback von Datennutzern die Qualität der Daten auch für die Verwaltung selbst erhöhen, da so auch die Nutzer etwaige Fehler zurückmelden können.

Betriebsgeheimnisse sollten bei öffentlichen Unternehmen und Eigenbetrieben – eigentlich – eine wesentlich geringere Rolle spielen als bei privaten Unternehmen. Öffentliche Unternehmen machen vor allem dort Sinn, wo es Formen von Marktversagen gibt und der Wettbewerb nicht die erwünschten Resultate liefert. Von daher sollten öffentliche Unternehmen eigentlich nicht versuchen, privaten Unternehmen Konkurrenz zu machen, sondern dort agieren, wo private Unternehmen gerade nicht anbieten. Das schon genannte Beispiel der Trinkwasserversorgung macht dies deutlich: Aufgrund des natürlichen Monopols stehen Trinkwasserversorger – zumindest auf der Absatzseite – nicht im Wettbewerb zueinander.⁷ Die Möglichkeiten, Betriebsgeheimnisse eines Unternehmens zum Schaden eines anderen zu nutzen, sind daher extrem eingeschränkt und sehr viel kleiner als auf Märkten, auf denen Unternehmen im Wettbewerb stehen. Um eine effektive Kontrolle zu gewährleisten, wäre daher Transparenz umso wichtiger. Der Einbezug der Eigenbetriebe in das Transparenzgesetz in Hamburg ist daher prinzipiell richtig (eine Ausnahme mögen Beschaffungskonditionen sein).

4. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD wurde vereinbart, dass die Bundesverwaltung eine Vorreiterrolle für die Bereitstellung offener Daten in einheitlichen maschinenlesbaren Formaten und unter freien Lizenzbedingungen einnehmen und dass seitens des Bundes ein Open-Data-Portal für Bund, Länder und Kommunen bereitgestellt werden soll. Welche rechtlichen (z. B. Rechtsanspruch), technischen (z. B. Standardisierung) und organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden, um Open Data erfolgreich etablieren zu können? Inwieweit können Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen rechtlich verpflichtet werden, bestimmte Daten für ein gemeinsames

⁶ Vgl. etwa Papenfuß, Ulf & Sandig, Tom (2012), Dürftige Transparenz bei der Managervergütung von öffentlichen Unternehmen der Bundesländer, in: Verwaltung & Management: Zeitschrift für moderne Verwaltung, Vol. 18 (4), S. 193-198.

⁷ Dies gilt jedoch nicht gleichermaßen für die Beschaffungsseite, z.B. für Anlagen und Geräte.

Open-Data-Portal bereitzustellen? Ist eine verbesserte Koordinierung zwischen den einzelnen Akteuren nötig?

Als Ökonom bin ich nicht in der Lage zu beantworten, ob Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen rechtlich verpflichtet werden können, bestimmte Daten für ein gemeinsames Open-Data-Portal bereitzustellen. Gleichwohl hat meine Erfahrung gezeigt, dass eine rechtliche Verpflichtung oftmals wenig wirksam ist, wenn nicht zugleich entsprechende Anreize gesetzt werden. Diese wären im Idealfall finanzieller Natur, wenigstens aber in Form von nicht-finanziellen Vorteilen (wie etwa Wettbewerbspreisen).

Eine Koordination z.B. zur Vereinheitlichung von Datenformaten erscheint durchaus sinnvoll.

5. Wie sieht es mit den Kostenregelungen aus? Unter welchen Umständen sind entsprechende Kostenregelungen für die Bereitstellung von offenen Daten vertretbar oder geboten? Wie ist die möglicherweise entstehende Konkurrenz zwischen offenen Angeboten der Verwaltung und von kommerziellen Anbietern einzuschätzen? Sind aus Ihrer Sicht Rahmenbedingungen erforderlich, um die der öffentlichen Hand entstandenen Kosten für die Nutzung durch Private – insbesondere die wirtschaftliche Nutzung – auszugleichen?

Aus ökonomischer Sicht entsprechen effiziente Preisen den sogenannten Grenzkosten, d.h. Nutzer sollten nicht mehr zahlen als sie an *zusätzlichen* Kosten verursachen. Die in Behörden nicht selten vorzufindende Vollkostenrechnung führt hingegen zu einer ineffizient geringen Nutzung der Datenbestände. Da aber die Grenzkosten für einen zusätzlichen Nutzer oft nahe bei null liegen dürften (wenn es nicht gerade einer aufwendigen Geheimhaltungsprüfung o.ä. bedarf) und zudem eine Inrechnungstellung selbst Transaktionskosten verursacht (Rechnung erstellen, ggf. Mahnverfahren etc.) erscheint es sinnvoll, auf eine Kostenerhebung zu verzichten, gerade auch unter Berücksichtigung der potenziellen Inkubator-Wirkung von Open Data.

Gleichwohl zeigt sich, dass die Bereitstellung von Daten von Behörden oftmals als lästige Pflicht empfunden wird. Die Anreize zu einem „kundenfreundlichen“ Verhalten sind oft sehr, sehr gering (um es freundlich auszudrücken). Viele Wissenschaftler, die etwa mit Daten des Statistischen Bundesamtes arbeiten, können hier viele Anekdoten berichten. Aus dieser Perspektive bestünde zumindest bei einigen Nutzern durchaus eine höhere Zahlungsbereitschaft, wenn man dafür auch einen besseren Service bekäme. Eine gewisse Gebühr mag in der Verwaltungen ggf. den Anreiz zu nutzerfreundlichem Verhalten erhöhen und wäre daher aus einer Anreizperspektive durchaus nicht abzulehnen.

6. Der vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation vorgelegte Evaluierungsbericht stellt fest, dass das Informationsfreiheitsgesetz (§ 11 IFG) im Hinblick auf die proaktive Informationspflicht der Behörden hinter Regelungen anderen Ländern zurückbleibt. Dadurch würden die Möglichkeiten einer proaktiven Informationsstätigkeit als Präventionsmechanismus für Konflikte im Einzelfall nicht hinreichend genutzt (s. S. 450 des Berichts). Welche Entwicklungsmöglichkeiten sehen Sie im Hinblick auf Open Data durch eine Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechtes des Bundes, wie sie auf Landesebene beispielsweise durch das Hamburgische Transparenzgesetz erfolgt ist? Was spricht für oder gegen die Vorlage eines eigenen Open Data Gesetzes?

Auch auf Bundesebene wäre es wünschenswert, wenn bundeseigene Betriebe zumindest dieselben Publikationspflichten zu erfüllen hätten wie börsennotierte Unternehmen.

7. Welche Möglichkeiten der Partizipation und Weiterentwicklung hinsichtlich Open Data- und Open Government-Konzepten gibt es im Rahmen der Open Government Partnership? Wäre ein Beitritt Deutschlands aus Ihrer Sicht sinnvoll?

Eine internationale Koordination erscheint sicher sinnvoll. Gleichwohl sollte sichergestellt werden, dass nationale Maßnahmen nicht mit Verweis auf internationalen Abstimmungsbedarf auf die lange Bank geschoben werden und so die Potenziale von Open Data zu lange brach liegen bleiben.

8. Sind, und wenn ja welche, Maßnahmen nötig, um die Offenheit von innerhalb des Bundestages anfallenden Daten voranzutreiben?

Damit habe ich mich bisher zu wenig befasst.

Open Access in der Wissenschaft

Für die Karriere von Wissenschaftlern als auch die Verbreitung eigener Forschungsergebnisse ist es von zentraler Bedeutung, in möglichst renommierten Fachzeitschriften zu publizieren. Die renommiertesten Fachzeitschriften ziehen somit auch die besten Autoren oder interessantesten Forschungsergebnisse an. Nicht selten sind diese Zeitschriften im Besitz kommerzieller Verlage, die sehr hohe Renditen mit diesen Zeitschriften erwirtschaften, weil die Spitzenzeitschriften für kaum eine Universität oder Forschungsinstitution verzichtbar ist. Die Autoren bekommen in aller Regel kein Honorar für die Publikation, während die Bibliotheken sehr hohe Preise zahlen – der Gewinn verbleibt bei den hoch profitablen Verlagen.

Open Access-Zeitschriften setzen sich hingegen bisher kaum durch. Hier gibt es ein typisches Henne-und-Ei-Problem: Eine neue Zeitschrift hat keine Reputation, daher zieht sie keine guten Autoren/Beiträge an, und so erwirbt sie sich auch keine Reputation für die Zukunft. Die US-amerikanischen National Institutes of Health (NIH) verlangen daher bei NIH-geförderter Forschung, dass die Ergebnisse als Open Access zur Verfügung gestellt werden, damit sie nicht steuerfinanzierte Forschung bei kommerziellen Verlagen hinter „verschlossenen Türen“ publiziert wird. Andere amerikanische, kanadische, australische und britische Institutionen haben ähnliche Vorschriften. Da die Verlage nicht auf diese oft sehr wichtigen Forschungsergebnisse verzichten wollen, verzichten sie stattdessen auf den Transfer des Copyrights und gestatten somit die Open Access-Publikation.

Die großen deutschen Institutionen, die Forschung fördern, wie DFG und BMBF und europäische Forschungsförderinstitutionen sollten ähnliche Vorgaben für die Vorhaben machen, die mit „ihrem“ Geld gefördert werden, um so Open Access zu befördern.⁸

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Haucap', written in a cursive style.

Professor Dr. Justus Haucap

⁸ Haucap, J., T. Hartwich & A. Uhde (2005), Besonderheiten und Wettbewerbsprobleme des Marktes für wissenschaftliche Fachzeitschriften, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 74 (3), S. 84-107.