



30. November 2016

**Stellungnahme:**

**Novellierung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst (DWDG)**

**Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 17. November 2016**

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat am 17. November 2016 einen Referentenentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst (DWDG) vorgelegt und diversen Interessenverbänden zur Stellungnahme binnen gerade einmal acht Tagen übersandt. Auch wir wurden um Stellungnahme gebeten. Der Verband Deutscher Wetterdienstleister e. V. (VDW) verfolgt seit seiner Gründung im Jahr 2002 für seine Mitglieder das Ziel, faire Wettbewerbsbedingungen zur Entwicklung eines leistungsfähigen Marktes für meteorologische Dienstleistungen zu schaffen. Von daher ist es unsere satzungsgemäße Aufgabe, für dieses Ziel im Interesse unserer Mitglieder wo immer notwendig einzutreten. Da unsere Mitglieder Unternehmen der digitalen Wirtschaft im Sinne der Digitalen Agenda sind, berührt das vorliegende Thema aber auch viel größere Kreise und betrifft nicht nur den Markt für Wetterdienstleistungen.

Die geplante Novellierung des DWDG verzerrt indes den Wettbewerb und zerstört den bestehenden funktionierenden Markt für meteorologische Dienstleistungen, indem der Deutsche Wetterdienst (DWD) als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVI faktisch einen Freibrief erhalten soll, meteorologische Leistungen für die Allgemeinheit, den Bund, die Länder und Gemeinden sowie die Gemeindeverbände vollkommen entgeltfrei zu erbringen. Mit dieser steuerfinanzierten staatlichen Konkurrenz wird der Fortbestand der privaten Wetterdienstleister in Deutschland aufs Spiel gesetzt.

Schon seit Juni 2015 bietet der DWD eine kosten- und werbefreie Full-Service-Wetter-App für die Allgemeinheit an und weitet auch im Übrigen seine entgeltfreien Leistungen für die Allgemeinheit sowie für Bund, Länder und Gemeinden immer weiter aus. Dies geschieht ausnahmslos steuerfinanziert, wobei schon im Haushalt des DWD für 2015 Ausgaben in Höhe von EUR 310 Mio. Einnahmen von gerade einmal EUR 50 Mio. gegenüberstanden. Hiergegen wenden sich Mitglieder des VDW vor Gericht. Sie bieten nämlich entsprechende Wettbewerbsprodukte schon viel länger als der DWD für die Allgemeinheit an, können dies allerdings nur werbefinanziert oder gegen Entgelt tun. Zudem müssen sie für eigene Leistungen viele Wetter-Rohdaten kostenpflichtig vom DWD beziehen. Die derzeitige Rechtslage gemäß aktuellem DWDG verbietet (selbst nach Ansicht des BMVI!) aus gutem Grund dem DWD eine entgeltfreie Abgabe von Leistungen an die Allgemeinheit. Um das zu ändern und in den laufenden Rechtsstreitigkeiten mit Mitgliedern des VDW zu obsiegen, soll nun kurzfristig das DWDG geändert werden. Das bislang wettbewerbswidrige Tun des DWD soll nachträglich legalisiert werden. Das BMVI möchte sich im Ergebnis ein wettbewerbsrechtlich nur mehr schwer angreifbares Handeln des DWD mit einer verfassungsrechtlich höchst fragwürdigen Gesetzesnovelle erkaufen.



Wir haben deshalb am 25. November 2016 – soweit uns das binnen der extrem kurzen Frist, die auf unsere Bitte hin auch nicht verlängert worden ist, möglich war – eine entsprechend kritische und die Novellierung insoweit klar ablehnende Stellungnahme an das BMVI (Referat DG 22) sowie Herrn Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt gesandt. Wir werden uns im weiteren Gesetzgebungsverfahren unvermindert kritisch einbringen und setzen dabei auf die Unterstützung und das ordnungspolitische Verständnis der maßgeblichen Entscheidungsträger dafür, dass es nicht Aufgabe des DWD sein darf, die allgemeine Bevölkerung und spezielle Nutzergruppen auf Kosten der Steuerzahler und unter Inkaufnahme des Fortbestehens des funktionierenden privaten Wetterdienstleistungsmarktes kostenfrei mit allgemeinen Wetterinformationen zu versorgen, bei denen es sich nicht um Unwetterwarnungen als Leistung der dem DWD überantworteten Datensvorsorge handelt.

Im Folgenden sind die nach aktuellem Stand vorzubringenden Kritikpunkte an dem Referentenentwurf, wie wir sie der Sache nach auch bereits an das BMVI und den Bundesminister adressiert haben, zusammengefasst:

## I. Open Data ja, unfaire Wettbewerb nein

Von Seiten des VDW bestehen keinerlei Einwände gegen die Open-Data-Politik des Ministeriums und der Regierung, die Gegenstand der Regelung in § 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E zur Bereitstellung von **Geodaten** sein soll.

Zugleich legen wir aber auch größten Wert darauf, dass diese Thematik streng von der Frage zu trennen ist, ob dem DWD aufgrund der geplanten Gesetzesänderung nunmehr gemäß § 6 Abs. 2a Nr. 1 und 2 DWDG-E ausdrücklich auch gestattet sein soll, entgeltfrei meteorologische **Leistungen** an die Allgemeinheit nach § 4 Abs. 1 DWDG zur öffentlichen Verbreitung bzw. an Bund, Länder und Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 4 Abs. 4 DWDG zu erbringen und selbst abzugeben im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 9 DWDG-E. Eine solch weit über die derzeitige Regelung hinausgehende Entgeltfreiheit der Leistungen des DWD stellt eine Wettbewerbsverzerrung und erhebliche Gefahr für private Anbieter gleicher und ähnlicher Leistungen dar, die einer ordnungspolitisch sinnvollen Aufgabenteilung zwischen staatlichem Wetterdienst und privaten Wetterdienstleistern widerspricht.

Wir wenden uns im Namen unserer Mitglieder entschieden gegen eine Ausweitung der gesetzlichen Möglichkeiten des DWD, meteorologische Endprodukte Abnehmern entgeltfrei zur Verfügung zu stellen, die über das derzeit zulässige Maß hinausgehen. Wenn sich eine staatliche datenhaltende Stelle wie der DWD unter Nutzung dieser Daten zugleich am Markt als entgeltfreier Anbieter der Daten in aufbereiteter Form (Endprodukt) geriert, führt dieser steuerfinanzierte staatliche Wettbewerb zu einer Verzerrung des Marktes.

Der VDW hält deshalb folgende zentrale Punkte für unbedingt weiter erörterungs- und änderungsbedürftig im weiteren Gesetzgebungsverfahren:

### 1. Klare Definition von „Leistungen“ erforderlich

§ 6 Abs. 2a DWDG-E nimmt in Nr. 1 und 2 auf den Begriff „Leistungen“ Bezug, während Nr. 3 jener Vorschrift auf die Bereitstellung von „Geodaten“ Bezug nimmt. Gesetzestechnisch sind mit den beiden Begriffen unterschiedliche Inhalte gemeint. Während Nr. 3 auf die meteorologischen Rohdaten Bezug nimmt, erfassen die Nr. 1 und 2 insbesondere auch Endprodukte für die Allgemeinheit, Bund, Länder und Gemeinden sowie Gemeindeverbände. Nach uns gegenüber im



Rahmen eines Treffens im BMVI geäußelter Auffassung des DWD sollen derlei Endprodukte allerdings bereits Bestandteil der Daten sein. Es fragt sich daher und bedarf näherer Erläuterung, was dann unter „Leistungen“ zu verstehen sein soll. Hierüber konnten wir vom zuständigen Referenten bislang keine Auskunft erlangen.

Dass es sich um verschiedene Inhalte handeln muss, zeigt indes schon die Entwurfsbegründung im Besonderen Teil zu Nummer 3. Dort heißt es im ersten Satz, dass mit dem neu gefassten Absatz 2a des § 6 DWDG-E festgelegt werde,

*„dass Leistungen des DWD zur Unterstützung von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 4 Absatz 4 und an die Allgemeinheit nach § 4 Absatz 1 zur öffentlichen Verbreitung über moderne Kommunikationsmittel, wie zum Beispiel mobile Endgeräte über eine App, sowie die Bereitstellung von Geodaten über Geodatendienste im Sinne des § 3 Absatz 1 und Absatz 3 Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) im Geoportale der nationalen Geodateninfrastruktur“*

entgeltfrei sein sollen (Hervorhebungen nur hier). Die Verknüpfung der beiden Halbsätze mit dem Wort „sowie“ stellt klar, dass „Leistungen“ und „Geodaten“ etwas anderes sind, und – wichtiger noch – dass die Urheber des Entwurfs davon ausgehen, dass „moderne Kommunikationsmittel“ wie etwa eine App oder andere Endprodukte nicht etwa „Geodaten“, sondern „Leistungen“ im Sinne des DWDG-E sind.

Da es bislang an einer Definition von „Leistungen“ fehlt, muss eine solche im DWDG ergänzt werden. Das gilt erst recht mit Blick auf die im DWDG wie auch im DWDG-E an anderen Stellen verschiedentlich verwendeten Begriffe „Dienstleistungen“ und „Spezialdienstleistungen“ – soll das etwas anderes als „Leistungen“ im Sinne des § 6 Abs. 2a Nr. 1 und 2 DWDG-E bezeichnen oder werden hier ähnliche Begriffe schlicht unsauber für das Gleiche verwendet?

Wir befürchten, dass „Leistungen“ gerade solche Endprodukte meinen soll, wie sie von privaten meteorologischen Dienstleistern für die Allgemeinheit, die Privatwirtschaft und Länder und Gemeinden sowie andere Nutzergruppen seit Langem angeboten werden. Gerade die kostenfreie Abgabe von solchen meteorologischen Leistungen an die Allgemeinheit oder einzelne Kunden und Nutzer durch den DWD stellt allerdings eine erhebliche Gefährdung des wirtschaftlichen Erfolgs der am Markt bereits tätigen privaten Wetterdienstleister dar. Allein bei den Leistungen für die Gemeinden schätzt der VDW den drohenden Umsatzverlust auf rund 10 Mio. Euro pro Jahr. Aus betriebswirtschaftlichen Erfahrungen heraus stehen bei einem Umsatzrückgang dieser Größenordnung gut 100 Arbeitsplätze bei privaten Wetterdienstleistern in Deutschland auf dem Spiel. Die drohenden Umsatzrückgänge und damit in Verbindung stehenden Arbeitsplatzverluste durch entgeltfreie Leistungen des DWD an die Allgemeinheit sind hierbei noch nicht einmal berücksichtigt.

## **2. Richtige Einordnung der geplanten Änderungen in die Open-Data-Thematik**

Der VDW befürwortet Open Data. Zugleich ist der VDW aber auch für einen fairen Wettbewerb. Im Rahmen eines Treffens im BMVI hat der Leiter des dortigen Referats DG 22 unablässig wiederholt, dass Hintergrund und Zielsetzung des Referentenentwurfs einzig und allein die Digitale Agenda gemäß dem aktuellen Koalitionsvertrag sowie die damit im Zusammenhang stehende Open-Data-Politik der Regierung seien.



Wenn dies so sein soll, legt der VDW allerdings größten Wert darauf, den Koalitionsvertrag sowie die Digitale Agenda 2014 – 2017 beim Wort zu nehmen. Mit der angeblichen Zielsetzung des BMVI bei der geplanten Änderung des DWDG ist sie tatsächlich nicht vereinbar. Schon aus gesetzessystematischen Gründen besteht ein Unterschied zwischen „Leistungen“ und „Geodaten“ und letztere umfassen insbesondere keine aufbereiteten Endprodukte. Der DWD scheint dazu eine ganz andere Auffassung zu vertreten, wenn er wie geschehen zwar einerseits die Schaffung eines volkswirtschaftlichen Mehrwerts als ein Hauptziel der Open-Data-Politik betont, andererseits aber meint, Produkte wie die WarnWetter-App des DWD dienen gerade nicht diesem Ziel, weil sie keinen Mehrwert schaffen, sondern nur zeigen, was der DWD ohnehin an Daten nutze.

Diese Auffassung aber, die sich insbesondere im Wortlaut des § 6 Abs. 2a DWDG-E widerspiegelt, steht im diametralen Widerspruch dazu, was der Koalitionsvertrag und die Digitale Agenda wirklich bezwecken. So ist es das erklärte Ziel der Koalition,

*„für das Handeln aller Ressorts eine digitale Agenda 2014 - 2017 (zu) beschließen und ihre Umsetzung gemeinsam mit Wirtschaft, Tarifpartnern, Zivilgesellschaft und Wissenschaft (zu) begleiten.“*

Es wird betont, dass es wichtig sei, **„die Innovationskräfte der digitalen Wirtschaft zu stärken“** und hervorgehoben:

*„Wir wollen das große Potenzial für wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen, ob in Form neuer Geschäftsmodelle, Dienstleistungen oder Kooperationen, durch den Auf- und Ausbau geeigneter Open-Innovation-Plattformen für neue kreative Lösungsansätze erschließen. Wir richten uns dabei insbesondere an kleine und mittlere Unternehmen, damit sie gemeinsam mit Anwendern, internationalen Partnern, großen Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen neue Entwicklungen vorantreiben können.“*

Noch interessanter ist aber, was die Digitale Agenda 2014 – 2017 überhaupt unter Open Data versteht, nämlich die *„maschinenlesbare Öffnung von Daten“*, mithin gerade nicht fertige Leistungen oder Produkte:

*„Durch Open Data, d.h. die maschinenlesbare Öffnung staatlicher Daten im Netz, werden wir für mehr Transparenz sorgen und neue digitale Dienste befördern. Gemeinsam mit Wirtschaft und Wissenschaft gilt es, wichtige wachstumsbegründende technologische Entwicklungen frühzeitig zu identifizieren und - unter Wahrung der haushaltspolitischen Ziele des Koalitionsvertrages - gezielt zu fördern.“*

Schon aus diesen einzelnen Passagen folgt, dass es bei der Open-Data-Politik – entgegen der offenbaren Auffassung des BMVI und des DWD – nicht um die entgeltfreie Bereitstellung von durch Menschen nutzbaren fertigen Produkten oder Leistungen geht, sondern um die entgeltfreie Bereitstellung von Rohdaten, die von Wirtschaft, Tarifpartnern, Zivilgesellschaft und Wissenschaft zur Generierung eines volks- und betriebswirtschaftlichen Mehrwertes genutzt werden sollen. Abgesehen davon, dass mit der Open-Data-Politik im Übrigen nur eine politische Absichtserklärung, nicht aber eine rechtliche Legitimation für staatliches Handeln einhergeht, folgt aus dieser Erkenntnis, dass die durch den Referentenentwurf geplante umfassende Legitimierung der entgeltfreien Leistungserbringung durch den DWD den wahren Zielen der Open-Data-Politik zuwiderläuft. Denn wenn der Staat selbst die von ihm gehaltenen maschinenlesbaren Daten in aufbereitete Endprodukte für Abnehmer und Nutzergruppen einbringt und die damit geschaffenen Mehr-



werte entgeltfrei (und werbefrei) am Markt anbietet, wird der der Open-Data-Idee zugrunde liegende Innovationsgedanke ad absurdum geführt.

Diesen Erkenntnissen wird der Referentenentwurf nicht gerecht.

### 3. Tatsächliche Realisierung der gesetzgeberischen Absicht erforderlich

Anders als § 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E vermuten lässt, stellt der DWD derzeit – obwohl nach § 11 Abs. 2 GeoZG schon seit Jahren umfassend dazu verpflichtet – nur einen Bruchteil der von ihm gehaltenen Geodaten tatsächlich im Geoportal des Bundes bereit. Die DWDG-Novelle wiederholt daher insoweit nur, was gesetzlich längst geregelt ist.

Wichtiger als eine deklaratorische Regelung im DWDG ist aber die tatsächliche Umsetzung bestehender gesetzlicher Verpflichtungen durch den DWD. Der VDW legt daher zum einen größten Wert darauf, dass eine solche Regelung im DWDG mit einer konkreten Umsetzungsfrist für den DWD verbunden wird und dass die Fachaufsicht – das BMVI – darüber wacht, dass der DWD bestehende gesetzliche Verpflichtungen auch erfüllt.

Zum anderen kommt hinzu, dass das GeoZG nur bestimmte meteorologische Messdaten zu den Geodaten zählt und derzeit anhand des DWDG-E nicht geklärt werden kann, ob sich aus § 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E nun eine umfassendere Bereitstellungspflicht des DWD auch für andere meteorologische Daten ergibt. Hierzu muss eine klarstellende Regelung getroffen werden, die auch berücksichtigt, dass auch die entgeltfreie Bereitstellung fachlich „veredelter“ Rohdaten wie etwa Prognosedaten einen Eingriff in die an sich durch den Open-Data-Gedanken bezweckte volks- und betriebswirtschaftliche Wertschöpfung Privater darstellt. Denn die fachliche „Veredelung“ von Rohdaten gehört für etliche private Wetterdienstleister zum angestammten Geschäftsmodell.

## II. Missachtung des Vorrangs der Privatheit

Es widerspricht dem verfassungsimmanenten Prinzip des Vorrangs der Privatheit, Leistungen durch den Staat anzubieten, wo es einen funktionierenden privaten Markt gibt. Deshalb kritisiert der VDW nachdrücklich, dass in der Begründung des Referentenentwurfs bislang jede Auseinandersetzung mit der von § 43 Abs. 1 Nr. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorgegebenen Prüfung fehlt, ob insbesondere eine Erledigung der Aufgaben des DWD durch Private möglich ist. Die Frage nach den vermeintlichen Defiziten des privaten Sektors ist im bisherigen Entwurf überhaupt nicht thematisiert. Der Frage, ob die Aufgabe durch Private erledigt werden kann, ist anhand des Fragenkatalogs gemäß Anlage 5 zur GGO im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch nachzugehen.

Der VDW legt zudem größten Wert darauf, dass sich das BMVI an die vom ihm selbst formulierte Leitlinie für die Eigenentwicklung von praktischen Lösungen für die Bürger hält. Auf seinem Internetauftritt heißt es zu den digitalen Inhalten des BMVI:

*„Als modernes Ministerium möchte das BMVI für die eigenen zuständigen Bereiche praktische Lösungen für alle Bürger anbieten, die in dieser Form noch nicht von privaten Anbietern geleistet werden.“*





Die Ausweitung bzw. Intensivierung der entgeltfreien Leistungen des DWD in Bereiche, die von unseren Mitgliedern bereits seit Jahren erfolgreich besetzt werden, widerspricht diesem eigenen Leitgedanken eklatant.

Der DWD ist mit seiner kosten- und werbefreie Full-Service-Wetter-App für die Allgemeinheit zu dem die einzige dem BMVI nachgeordnete Behörde, die eine App anbietet. Die anderen Behörden des BMVI halten sich an die Leitlinie, fungieren selbst nicht als Akteur in der digitalen Wirtschaft und bieten folglich keine „*praktischen Lösungen für alle Bürger*“ im Sinne eines Endproduktes an. Die Bundesanstalt für Straßenwesen macht keine Navigations-App und das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie macht keine Gezeiten-App, das wird aus gutem Grund den Privaten überlassen.

### III. Fehlende Übergangsfristen und verfassungsrechtliche Bedenken

Weiter muss noch geprüft und im Entwurf erörtert werden, ob die geplanten Änderungen nicht die Berücksichtigung einer Übergangsfrist für deren Inkrafttreten erfordern. Aufgrund der massiven Auswirkungen der geplanten Änderungen auf das Geschäftsmodell der privaten Wetterdienstleister erscheint es ungeachtet der ohnehin bestehenden grundrechtlichen Bedenken höchst zweifelhaft, dass eine solche Änderung der Rechtslage ohne Berücksichtigung einer Übergangsfrist in Kraft gesetzt werden könnte.

Herr Professor Dr. Christian von Coelln, Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Wissenschaftsrecht und Medienrecht an der Universität zu Köln, hat die geplante DWDG-Novellierung einer ersten Prüfung unterzogen und Thesen zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der geplanten Reform verfasst. Er kommt zu dem Schluss:

*„Alles in allem verstößt die Neuregelung gegen das Grundgesetz.“*

### IV. Auffälligkeiten des Referentenentwurfs

Zwei weitere Aspekte des Referentenentwurfs bedürfen der Erwähnung.

Zum einen erscheint es zumindest erklärungsbedürftig, warum die uns vom BMVI übersandten Word-Dokumente mit dem Gesetzentwurf und seiner Begründung ausweislich der aufrufbaren Dateieigenschaften die Justiziarin des DWD, Frau Gabriele Geisler, als Autorin und den DWD als erstellende Gesellschaft unter dem Erstellungsdatum 11. November 2016 nennen. Es dürfte schwer vermittelbar sein, dass die Fachaufsicht es zu dulden scheint, dass eine Bundesoberbehörde sich die sie selbst betreffenden Gesetze offenbar selbst schreibt.

Schließlich müssen die in der Entwurfsbegründung bislang zu wenig beachteten finanziellen Auswirkungen des Referentenentwurfs auf die öffentlichen Haushalte zur Sprache kommen. Denn zum einen sind die dort genannten Einnahmeverluste von voraussichtlich 3,5 Mio. Euro pro Jahr viel zu niedrig angesetzt. Zum anderen wurde bislang vollkommen außer Betracht gelassen, dass dem Bundeshaushalt und den kommunalen Haushalten im Falle der Umsetzung des Entwurfs jährlich weitere Einnahmeverluste in Millionenhöhe durch den Wegfall des Steueraufkom-



mens der privaten Anbieter drohen, wenn diese ihre Leistungen wegen der staatlichen kostenfreien Konkurrenz nicht mehr erfolgreich am Markt absetzen können. Hinzu kommt der volkswirtschaftliche Schaden durch die drohende und unvermeidliche Verlagerung von Arbeitsplätzen in das Ausland.

## V. Fazit

Im Ergebnis führt die geplante Gesetzesnovelle, konkret die Erweiterung des Auftrags des DWD um die umfassende kostenfreie Erbringung von meteorologischen Leistungen an die Allgemeinheit, Bund, Länder, Gemeinden und die Gemeindeverbände, unmittelbar zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten kommerzieller Anbieter am Markt. Anders als die privaten Wettbewerber muss sich der DWD nicht am Markt refinanzieren, sondern wird zum weit überwiegenden Teil allein steuerfinanziert.

Der Referentenentwurf nimmt damit nicht weniger als die Gefährdung eines stabilen privatwirtschaftlichen Marktes in Kauf und schadet damit einem – auch gesellschaftspolitisch – etablierten Zweig der Digitalwirtschaft. Gerade angesichts des bestehenden und funktionierenden Marktes für meteorologische Leistungen wird mit dem vorgelegten Referentenentwurf eine Novellierung des bestehenden Rechtsrahmens ohne Not forciert.

Sollte der Entwurf Gesetz werden, werden die privaten Wetterdienstleister zum Kollateralschaden der Digitalen Agenda. Der VDW spricht sich daher nachdrücklich dafür aus, von einer Novellierung des bestehenden DWDG jedenfalls hinsichtlich der vorliegend angesprochenen Aspekte abzusehen.

Dennis Schulze  
Sprecher des Vorstands

Dr. Joachim Kläßen  
Vorstandsmitglied