

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Müller (Düsseldorf), Wolfgang Behrendt, Ingrid Becker-Inglau, Hans-Werner Bertl, Friedhelm Julius Beucher, Dr. Michael Bürsch, Marion Caspers-Merk, Dr. Marliese Dobberthien, Dagmar Freitag, Monika Ganseforth, Dr. Liesel Hartenstein, Dr. Ingomar Hauchler, Dieter Heistermann, Dr. Barbara Hendricks, Walter Kolbow, Klaus Lennartz, Christa Lörcher, Christoph Matschie, Ulrike Mehl, Jutta Müller (Völklingen), Günter Oesinghaus, Adolf Ostertag, Dr. Willfried Penner, Georg Pfannenstein, Dieter Schanz, Bernd Scheelen, Dieter Schloten, Walter Schöler, Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Regina Schmidt-Zadel, Dietmar Schütz (Oldenburg), Dr. Angelica Schwall-Düren, Jörg-Otto Spiller, Dr. Bodo Teichmann, Hildegard Wester
— Drucksache 13/9112 —

Gesetz über den Deutschen Wetterdienst: Wettbewerbssituation auf dem Markt für meteorologische Dienstleistungen

Bis zum Ende der achtziger Jahre waren in Mitteleuropa ausschließlich die staatlichen Wetterdienste für die Wetterinformation tätig. Seitdem wurden zuerst die Zeitungen und dann auch Hörfunk und Fernsehen mit individuell aufbereiteten Wetterinformationen beliefert. Die Rohdaten, die bei den nationalen Wetterdiensten eingekauft werden, werden entsprechend dem Verwendungszweck analysiert und aufbereitet. Meteomedia und Meteofax beschäftigen derzeit rund 40 Mitarbeiter, davon 24 bei Meteofax in Berlin.

Nach wie vor bestehen allerdings Konflikte im Verhältnis zwischen Wetterdienst und privaten Anbietern. Das ergibt sich insbesondere aus der Doppelrolle des Deutschen Wetterdienstes: Zum einen hat er das Monopol für die meteorologischen Rohdaten, zum anderen ist er privater Anbieter von Wetterinformationen.

Im Gegensatz zu den staatlichen Wetterdiensten in Frankreich, den USA oder Großbritannien hat sich der Deutsche Wetterdienst (DWD) Anfang der neunziger Jahre zunächst geweigert, Daten zur Verfügung zu stellen. Bei den Verhandlungen verlangte der Deutsche Wetterdienst anfangs sehr hohe Preise für die Weitergabe der Daten. Schließlich hat man sich auf Verträge geeinigt, die neben einem Festbetrag auch einen umsatzabhängigen Gebührenanteil umfassen. Dagegen zahlen die kommerziell tätigen Dienste des DWD keine Entgelte für die Benutzung der Daten.

Beim DWD gibt es keine Trennung in der Wahrnehmung von hoheitlichen und marktwirtschaftlichen Tätigkeiten. Das bedeutet durch die

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr vom 11. Dezember 1997 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Quersubventionierung eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung, denn der DWD kann dadurch seine Leistungen zu Preisen anbieten, zu denen Mitbewerber aufgrund der ungleichen Ausgangsbedingungen nicht in der Lage sind.

Dennoch: Trotz der verstärkten kommerziellen Tätigkeiten des DWD und auch erheblicher Stelleneinsparungen steigt der Zuschußbedarf des DWD durch den Bundeshaushalt weiter stark an. Dies vergrößert den Wettbewerbsvorteil des DWD gegenüber privaten Anbietern.

Am 16. Juli 1997 hat das Bundeskabinett eine Novelle zum Gesetz über den Deutschen Wetterdienst verabschiedet, die die Schieflage noch vergrößert und für die unabhängigen privaten Wetterdienste zur Existenzgefährdung werden kann.

1. Welche hoheitlichen Aufgaben und welche sonstigen Leistungen hält die Bundesregierung beim Deutschen Wetterdienst, dem Anbieter von Rohdaten und sonstigen Grundleistungen, für unverzichtbar?
2. Wie sehen die Tätigkeiten aus, die der DWD zugunsten der Allgemeinheit ausführt?
Sollte der DWD sich auf diese hoheitlichen Aufgaben beschränken, oder unter welchen Rahmenbedingungen sollte die kommerzielle Tätigkeit des DWD ausgeübt oder ausgeweitet werden?

Der Gesetzentwurf über den Deutschen Wetterdienst (BR-Drucksache 613/97) beruht auf einem Abstimmungsprozeß zwischen Ressorts, Ländern und Verbänden. Daher sind alle gesetzlich formulierten Aufgaben des DWD von den am Verfahren Beteiligten als unverzichtbar angesehen worden. Im Unterschied zum gültigen Gesetz sind die Aufgaben im vorliegenden Gesetzentwurf präzisiert worden, um eine deutlichere Abgrenzung gegenüber anderen Ressortzuständigkeiten herbeizuführen. Explizit neu erwähnt wird die Aufgabe: „meteorologische Dienstleistungen für Wasserwirtschaft, Umwelt- und Naturschutz“ neben den bisher benannten Bereichen, die stark vom Wetter abhängen. Damit wurden Anliegen vor allem der Länder aufgegriffen.

Insbesondere besteht ein öffentliches Interesse an der Wahrnehmung der sicherheitsrelevanten Bereiche und Warndienste durch eine öffentlich-rechtlich autorisierte Stelle, z. B. die Erstellung von Wetterwarnungen, die meteorologische Sicherung von Luft- und Seeschifffahrt und anderer Verkehrsbereiche.

Hierfür unterhält der DWD eine Infrastruktur aus Meß- und Beobachtungsstationen¹⁾, Kommunikationsnetzen und Großrechneranlagen für die Entwicklung und den Betrieb meteorologischer Vorhersagemodelle. Darüber hinaus werden im notwendigen Umfang Vorhersagezentralen vorgehalten, die im Schichtdienst rund um die Uhr besetzt sind und damit eine ununterbrochene Überwachung des Wetters und seiner weiteren Entwicklung gewährleisten. Daher führt die Aufgabe z. B. der Wetterwarnung oder Vorhersage für spezielle Bereiche (z. B. Verkehr) gleichzeitig zur permanenten Erarbeitung von Wettervorhersagen. Auch für Auskünfte, Gutachten und Berichte z. B. bei Unwettern, Überschwemmungen, umwelt- oder sicherheitsrelevanten Ereignissen müssen entsprechende Einrichtungen des DWD vorgehalten wer-

1) Entsprechend den Vorgaben der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) und der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO); DWD ist autorisierter Wetterdienst für beide Organisationen).

den. Diese gesetzlich festgelegten Aufgaben sind in jedem Falle zu erfüllen und genießen absolute Priorität.

In den letzten Jahren haben diese wetterdienstlichen Leistungen eine immer größer werdende Bedeutung für private Anbieter gewonnen, die diese als Vorleistungen für die Vermarktung ihrer eigenen Leistungen, z. B. Wettervorhersagen in den Medien, benötigen.

Kommerzielle Tätigkeiten des DWD entstehen dann, wenn diese – in hoher Qualität zu erstellenden Leistungen – an zahlende Kunden abgegeben werden.

Als Rahmenbedingung gilt dabei, daß

- private Anbieter jederzeit alle gewünschten Vorleistungen (Daten und Produkte) beim DWD gegen Entgelt erwerben und damit selbst entsprechende Leistungen anbieten können;
- die im DWD eingerichteten Bereiche zur Aufbereitung der Produkte für Medien oder private Kunden für die gewünschten Vorleistungen ebenso zahlen müssen wie private Anbieter (dies entspricht Vereinbarungen der europäischen Wetterdienste mit der Kommission der EU)
- und zusätzlich die dabei erzielten Erlöse die dafür entstehenden Kosten einschließlich entsprechender Gemeinkostenanteile für Verwaltungsaufwand übersteigen müssen und somit der Infrastruktur wieder zufließen.

Auch die privaten Anbieter profitieren von der Refinanzierung der Infrastruktur des DWD:

Bei der Preisbildung ist zu berücksichtigen, daß wegen der hohen Infrastrukturkosten keine vollkostendeckenden Preise zu erzielen sind. Solche Preise wären nicht marktfähig. Entsprechend einer Vereinbarung der europäischen Wetterdienste mit der Kommission der EU können lediglich 3 % der Kosten der Infrastruktur in die Preisbildung einbezogen werden. Dieser Anteil wurde von der Wettbewerbskommission der EU gemeinsam mit den Wetterdiensten und den privaten Anbietern wetterdienstlicher Leistungen in Europa als tragbar ermittelt. Insoweit findet eine gleichmäßige Begünstigung privater Anbieter durch den Staat statt, die sich in anderen Bereichen mit hohen Infrastrukturkosten so nicht feststellen läßt.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Monopolstruktur des Deutschen Wetterdienstes als Anbieter von Rohdaten?

Ein staatliches Monopol des DWD hat nie bestanden und wird auch mit dem neuen Gesetz nicht konstituiert. Lediglich im Bereich der Datengewinnung hat der DWD eine beherrschende Position. Diese beruht darauf, daß die Kosten der für sicherheitsrelevante Aufgaben notwendigen Systeme aufgrund der Anforderungen u. a. der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) und der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) so hoch sind, daß sie in allen Staaten hauptsächlich staatlich finanziert werden

und Private sich diese normalerweise nicht leisten können. Jeder private Anbieter darf jedoch meteorologische Daten erheben und verbreiten, viele tun dies auch, da für nicht sicherheitsrelevante Zwecke oft einfachere Systeme auch ausreichen.

4. Wie ist diese Stellung als Anbieter der Rohdaten vereinbar mit der kommerziellen Tätigkeit des DWD, die durch die Doppelfunktion erhebliche Kosten- und damit Wettbewerbsvorteile hat?
Wie werden die kommerziellen Dienste kalkuliert?
6. In welchem Umfang ergeben sich aus der Doppelfunktion des DWD ungerechtfertigte Quersubventionen und mögliche Dumpingpreise?
10. Wie bewertet die Bundesregierung die Klage, daß zwischen DWD und unabhängigen Anbietern von Wetterinformationen zunehmend ein verzerrter Wettbewerb herrscht?
12. Teilt sie die Auffassung, daß die unabhängigen Anbieter durch den Bundeszuschuß an den DWD und dessen Quersubventionen in ihrer Existenz gefährdet sind?
17. Wie soll die Wettbewerbsgleichheit hergestellt werden, wenn der DWD einerseits die Vorteile einer Anstalt des öffentlichen Rechts behält, aber andererseits erweiterte privatwirtschaftliche Tätigkeiten (zugunsten einzelner Kunden und Nutzer) erbringt?

Das neue Gesetz enthält die oben unter 1. und 2. beschriebenen Rahmenbedingungen als gesetzliche Vorgaben. Diese Bestimmungen verhindern, daß für den DWD überhaupt die Möglichkeit besteht, z. B. wettbewerbsverzerrende Preise anzusetzen oder im Wettbewerb mit Privaten staatlich subventionierte Leistungen zu erstellen. So müssen die Preise für Daten und Produkte, die in eine darauf aufbauende Leistung fließen, vollständig Bestandteil der Preiskalkulation für diese Leistungen sein. Die notwendige Transparenz der Preisbildung wird mit Hilfe einer Kosten-Leistungsrechnung (KLR) erzielt. Unter anderem im Hinblick auf die Anforderungen der KLR wurde der DWD neu strukturiert. Die KLR ermöglicht die detaillierte Aufspaltung der Kostenzuordnung zu den einzelnen Leistungen. Die Verteilung der Verwaltungskosten erfolgt künftig – wie in der Privatwirtschaft – über entsprechende Gemeinkostenzuschläge.

Die nach den vorstehenden Grundsätzen ermittelten Preise werden zukünftig in einer Preisliste festgelegt werden. Sie gelten sowohl intern, als auch extern. Eine Entgeltermäßigung ist ausschließlich dann möglich, wenn diese Ermäßigung im besonderen öffentlichen Interesse ist. Dies umfaßt z. B. Leistungen des DWD im Rahmen des Katastrophenschutzes und Ähnliches, oder im Einzelfall mit Ressorts und Ländern abzustimmende Anforderungen. Ein besonderes öffentliches Interesse zur Preisermäßigung kann bei Zusatzleistungen keinesfalls vorliegen.

Die Einhaltung der vorstehenden Grundsätze wird von einem externen Wirtschaftsprüfer überprüft werden. Da alle diese Mechanismen im Gesetzentwurf festgeschrieben sind, hat dieser auch den Zweck, gleiche Bedingungen für alle Anbieter wetterdienstlicher Leistungen herzustellen.

Aufgrund dieser starken Reglementierung des kommerziellen Handelns des DWD durch das neue Gesetz kann von einer Wett-

bewerbsverzerrung und von einer undurchsichtigen Preisgestaltung des DWD nicht die Rede sein. Vielmehr legt der Gesetzentwurf dem DWD gegenüber dem derzeit gültigen Gesetz viel weitergehende gesetzliche Bindungen auf und bietet den Anbietern privater Dienstleistungen dadurch Rechtssicherheit und Einblick in die Preisgestaltung des DWD, so daß deren Stellung im Wettbewerb im Verhältnis zum DWD eher gestärkt als geschwächt wird.

Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang noch anzumerken, daß der Wettbewerb zu einem Preisdruck geführt hat. Preisreduktionen wurden durch den Einsatz preiswerter Hard- und Software möglich sowie durch Automation und Optimierung von Arbeitsabläufen. Beides hat auch der DWD genutzt. Aufgrund der hohen Infrastrukturkosten sowie Randbedingungen durch Tarif-, Haushalts- und Dienstrecht liegen Angebote des DWD dennoch in der Regel über denen der privaten Mitanbieter. Diesen Wettbewerbsnachteil kann der DWD nur durch überzeugendere Qualität ausgleichen.

5. Wie sollen langfristig die hoheitlichen Aufgaben des DWD gesichert werden?

Mit der Neufassung des Gesetzes und den entsprechend dem Abstimmungsergebnis mit Bund, Ländern und Verbänden festgelegten Aufgaben wird weiterhin die im öffentlichen Interesse notwendige hohe Qualität der Leistungen durch den DWD garantiert werden – insbesondere in sicherheitsrelevanten Bereichen, wie bei der Versorgung von Luftfahrt, Seeschiffahrt sowie der Wetterwarnungen.

Der konkrete Umfang der vom DWD verlangten Grundleistungen wird im Bund-Länder-Beirat abgestimmt.

Diese Lösung wurde gewählt, um sich der Entwicklung sowohl auf dem Markt als auch im europäischen Umfeld flexibel anpassen zu können, ohne das Gesetz ändern zu müssen.

7. Mit welchen unabhängigen Wetterdiensten hat der DWD Verträge?

Der DWD hat z. Z. mit folgenden privaten Anbietern meteorologischer Dienstleistungen Verträge über die Lieferung von Daten:

- Meteomedia AG (Gais, CH)
- Meteofax GmbH (Berlin)
- Meteo Data (Seewalchen, A)
- Meteo Services (Heverlee, B)
- Meteo Consult (Ingelheim)
- Meteoservice (Cottbus)
- MMC (More & More Communication, München)
- Bernhard Gorgulla (Innsbruck, A)
- Centro Servizi Agrometeorologici (Cervignano del Friuli, I)

8. Wie hoch belief sich der Bundeszuschuß an den DWD in den Jahren 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997?
Wie hoch sind die Mittel für 1998 angesetzt?
9. Worauf sind die steigenden Zuschüsse trotz eines erheblichen Personalabbaus beim DWD und der verstärkten kommerziellen Tätigkeit zurückzuführen?

Die Höhe der Bundeszuschüsse ist anliegender Aufstellung zu entnehmen. Es ist anzumerken, daß der Bundeszuschuß ohne internationale Beiträge und Satellitenprogramme rückläufig ist. Die IST-Ausgaben weichen seit 1993 erheblich von den SOLL-Ausgaben ab. Dies beruht darauf, daß die Zuweisungen für internationale Satellitenprogramme nicht in voller Höhe in Anspruch genommen wurden.

Die Erhöhung des Finanzbedarfes des DWD wird dadurch hervorgerufen, daß über den DWD-Haushalt die Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland an verschiedene internationale Organisationen (z. B. EUMETSAT, ESA etc.) abgewickelt werden. Obgleich neben dem BMV viele andere Bereiche von den Arbeitsergebnissen dieser Organisationen profitieren (Militär, Umwelt, Forschung sowie die Wirtschaft durch Industrierückflüsse) und z. T. auch über die entsprechenden Ressorts an diesen mitwirken, geschieht dies aus Gründen der Ressortzuständigkeit über den DWD-Haushalt.

Weitere Ausgabensteigerungen in den vergangenen Jahren wurden durch umfangreiche Ersatzbeschaffungen und Modernisierungen der Infrastruktur bewirkt. Die damit korrespondierenden Einsparungen machen sich jeweils erst einige Jahre später bemerkbar.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Leistungen der unabhängigen Anbieter?

Die Leistungen der unabhängigen Anbieter auf dem Gebiet der allgemeinen Wettervorhersage werden vom DWD als insgesamt zufriedenstellend bewertet. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, daß der DWD im Rahmen von Public Private Partnerships in diesem Bereich Kooperationen mit Privaten anstrebt.

Eine umfassende Beurteilung über das Leistungsvermögen der Privaten kann jedoch nicht getroffen werden, da der DWD nur Überprüfungen seiner eigenen Leistungsqualität vornimmt und auch international bisher keine entsprechenden Verifikationen vorliegen, die Aussagen über die Zuverlässigkeit der Leistungen der Privaten ermöglichen.

13. Was will die Bundesregierung tun, um mehr Chancengleichheit bei den meteorologischen Diensten zu gewährleisten?

Die Bundesregierung beabsichtigt eine zügige Verabschiedung des neuen Gesetzes, da in diesem die in der Antwort zu den Fra-

gen 1 und 2 dargelegten Rahmenbedingungen für die Teilnahme des DWD am Wettbewerb um wetterdienstliche Leistungen festgeschrieben werden. Damit wird ein fairer Wettbewerb bewirkt.

14. Wie sind die Erfahrungen in anderen EU-Staaten über das Verhältnis bzw. die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Wetterdiensten und privaten Anbietern?
Wie sind die Wettbewerbsbedingungen geregelt?

Die Erfahrungen der staatlichen Wetterdienste der übrigen EU-Staaten sind denen des DWD ähnlich und reichen über eine fruchtbare Zusammenarbeit mit Privaten bis hin zu Gerichtsverfahren über die Nutzung von Daten.

Um den Zugang zu den Daten der EWR-Wetterdienste für Abnehmer wetterdienstlicher Leistungen europaweit zu harmonisieren, wurde 1995 von den nationalen Wetterdiensten die „Europäische Wirtschaftliche Interessengemeinschaft ECOMET“ gegründet. Die Bundesrepublik Deutschland ist seit Juli 1997 Mitglied. Die Kommission der EU hat die Freistellung ECOMETs von Artikel 86 c der Römischen Verträge angekündigt und damit zu erkennen gegeben, daß keine Bedenken gegen die Teilnahme der staatlichen Wetterdienste am Markt um wetterdienstliche Leistungen bestehen.

Zur Gewährleistung der Wettbewerbsgleichheit aller Anbieter haben sich die Wetterdienste gegenüber der Kommission der EU zur Gewährleistung von Kostentransparenz verpflichtet, um Vorwürfen von Quersubventionierungen begegnen zu können, wenn hoheitliche und kommerzielle Leistungen „unter einem Dach“ erbracht werden. Dies ist bei den Wetterdiensten die Regel; eine organisatorische Trennung existiert derzeit in keinem EWR-Wetterdienst.

15. Was sind die wichtigsten Ziele und Veränderungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Deutschen Wetterdienst?

Die Reform des DWD entspricht dem Ziel der Bundesregierung, die Verwaltung insgesamt effizienter, schlanker und kundenorientierter zu gestalten. Auch wurden die Aufgaben des DWD dem veränderten Bedarf angepaßt, insbesondere durch Aufnahme der meteorologischen Leistungen für Wasserwirtschaft, Umwelt und Naturschutz. Im übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

Ziel des Gesetzgebungsvorhabens ist die Schaffung des rechtlichen Rahmens für die Reform des Deutschen Wetterdienstes und seiner Aufgaben zur Anpassung an die gesamteuropäische Entwicklung des Marktes für wetterdienstliche Leistungen und zur Reduzierung der Belastung des Bundeshaushaltes.

Der Gesetzentwurf dient der Förderung eines Marktes für meteorologische Dienstleistungen, weil er dem DWD wettbewerbswirksame Auflagen auferlegt, die eine Chancengleichheit aller An-

bieter meteorologischer Dienstleistungen bewirken. Gleichwohl soll dem DWD bewußt die Möglichkeit erhalten bleiben, den ohnehin zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben im öffentlichen Interesse erforderlichen Aufwand für sich bietende Marktoptionen zu nutzen. Die Teilnahme am Wettbewerb um meteorologische Dienstleistungen soll dabei bewußt als Mittel eingesetzt werden, um

- die Leistungsfähigkeit des Dienstes zu fördern,
- das Kostenbewußtsein im DWD zu stärken,
- die Entwicklung eines optimalen Angebotes zu fördern,
- die Kundenorientierung des DWD zu erhöhen.

Konsequenterweise soll an die Stelle der bisherigen generellen Gebührenbefreiung für die Länder die Entgeltbefreiung nur noch im besonderen Interesse treten.

Das nun verfolgte Wetterdienstkonzept, bei dem die kommerziellen Dienstleistungen zunächst mit den im Gesetz genannten Auflagen bei den Geschäftsfeldern verbleiben sollen, ist nicht statisch. Die Möglichkeit für Ausgliederungen von solchen Bereichen ist in § 5 des Gesetzentwurfes angelegt; dies bedarf jeweils der Prüfung und weiteren Abstimmung.

16. Wie ist der konkrete Zeitplan für die Novellierung des Gesetzes?

Der Bundesrat hat am 26. September 1997 eine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf abgegeben; die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird voraussichtlich am 17. Dezember 1997 vom Kabinett behandelt werden. Danach erfolgt die Weiterleitung des Gesetzentwurfes in den Bundestag zur Vorbereitung der ersten Lesung.

18. Welchen Einfluß hat die Bundesregierung auf den DWD, vor allem auf die Steuerung und Erfolgskontrollen?

Der DWD ist staatsrechtlich Teil der Bundesverkehrsverwaltung. Als Träger öffentlicher Verwaltung unterliegt er der Bindung an Recht und Gesetz (Artikel 20 Abs. 3 GG) und der Kontrolle des Bundes als Anstaltsträger.

Die im Gesetzentwurf über den Deutschen Wetterdienst vorgesehene Steuerung des Dienstes durch Zielvorgaben des BMV (ggf. im Zusammenwirken mit anderen Ressorts, insbes. mit BMF) mit entsprechenden Erfolgskontrollen ist eine besondere Form der staatsrechtlichen Fachaufsicht und steht im Einklang mit der Verwaltungsreform in Bund und Ländern. Der Einfluß der Bundesregierung auf das Handeln des DWD ist hierdurch gewährleistet.