

# **Stellungnahme der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland zur Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die**

## **Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste**

Die Bundesregierung nimmt zu der am 29.06.2006 vorgelegten Mitteilung der Europäischen Kommission wie folgt Stellung:

### **1. Methodische Anmerkungen**

Die in der Mitteilung und in dem zugehörigen Staff Working Document niedergelegten Vorschläge beziehen sich auf die Überarbeitung des geltenden Telekommunikationsrechtsrahmens. Sie konzentrieren sich auf die Flexibilisierung der Frequenzverwaltung, auf die Vereinfachung des Art.7-Verfahrens der Rahmenrichtlinie, die Einführung von Veto-Kompetenzen für die EU-Kommission bei der Auferlegung von Regulierungsmaßnahmen sowie auf Sicherheits-, Verbraucher- und Nutzervorschriften. Dagegen werden die an anderer Stelle von der Kommission geäußerten Vorstellungen zur Errichtung einer Europäischen Frequenzagentur und zur Frage der strukturellen Separierung von incumbents nicht zum Gegenstand der Mitteilung gemacht. Die Bundesregierung wird in dieser Stellungnahme gleichwohl auch auf diese – formal nicht eingeführten Themen – eingehen.

### **2. Marktregulierung und Rechtsrahmen**

#### **2.1. Notwendigkeit einer Fortführung der wettbewerbsorientierten Regulierungspolitik**

Der bisherige Privatisierungs- und Liberalisierungsprozess in der Telekommunikationsbranche ist ein Erfolgsmodell. Marktöffnung und wettbewerbsfördernde Regulierung haben zur Stärkung des deutschen wie europäischen Standorts beigetragen und

Verbraucher wie Unternehmen bei der Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste finanziell erheblich entlastet.

Das verfügbare Angebot an Kommunikationsdiensten hat sich quantitativ und qualitativ erweitert. Dafür ist nicht zuletzt ein durch den Wettbewerb induziertes erhöhtes Innovationstempo verantwortlich.

Diese für Wirtschaft und Verbraucher positiven Entwicklungen lassen sich in Deutschland deutlich an der konkreten Marktentwicklung ablesen. Die Telefoniepreise liegen teilweise noch etwa bei einem Zehntel dessen, was vor der Marktöffnung 1998 zu zahlen war. Der Mobilfunkmarkt hat in den letzten Jahren einen Boom erlebt, der eine Penetrationsrate hervorgebracht hat, die heute bei über 100% liegt. Eine ähnlich dynamische Entwicklung hat der Internetbereich aufzuweisen. In einer aktuellen für den größten Wettbewerbersverband vorgelegten Untersuchung wird prognostiziert, dass die Zahl der Breitbandanschlüsse allein im letzten Jahr um rund 50 % auf rund 15 Mio. angestiegen ist. Die Anzahl der von Wettbewerbsunternehmen vermarkteten Breitbandanschlüsse (einschl. Resale) hat sich im gleichen Zeitraum verdoppelt. Dies sind Belege für die Richtigkeit des eingeschlagenen Weges und für die Effizienz des europäischen wie des nationalen Rechtsrahmens.

Vorrangiges wirtschaftspolitisches Ziel aus Sicht der Bundesregierung bleibt die Aufrechterhaltung eines leistungsfähigen Telekommunikationsmarktes, der ein optimales Angebot von Telekommunikationsdiensten seitens der Unternehmen und eine optimale Versorgung von Verbrauchern mit diesen Diensten gewährleistet und damit einen bestmöglichen Beitrag zu Wachstum, Innovation und Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft leistet.

Dieses Ziel lässt sich nur durch Wettbewerb erreichen, der gleichermaßen statischen und dynamischen Wettbewerbsaspekten Rechnung trägt, d. h. einerseits Preis- und Kosteneffizienz sichert und andererseits genügend Anreize für Innovationen und Investitionen bietet.

Um die Wettbewerbsfähigkeit auch künftig zu stärken, ist es unabdingbar, die bisherige Regulierung weiterzuentwickeln. Hierzu sind einige Modifikationen am Rechtsrahmen erforderlich, damit die positiven Effekte der Regulierung nicht durch bürokratische, langwierige und intransparente Prozesse konterkariert werden und dies zu Unsicherheiten im Markt führt.

Weiterhin muss sichergestellt werden, dass Regulierung nicht Selbstzweck wird, da sie im Vergleich zu selbsttragenden Wettbewerbsprozessen immer nur eine Second-best-option darstellt. Regulierung muss – trotz ihrer unbestreitbar positiven Wirkungen - immer auf das notwendige Maß, d. h. auf die Bereiche beschränkt werden, für die sie sich ökonomisch begründen lässt, z.B. natürliche Monopole im Sinne sog. Bottlenecks.

Die Bundesregierung sieht eine gesteigerte Verantwortung bei der Europäischen Kommission für eine kritische Auseinandersetzung mit Inhalt und Umfang der Regulierung. Die Kommission ist als Motor des Binnenmarktes nicht nur maßgeblich am europäischen Gesetzgebungsprozess und damit an der Rahmensetzung beteiligt, sondern ist zugleich Player im Regulierungsprozess. Insbesondere wenn es um die Frage geht, ob die Kommission selbst zukünftig weitergehende Regulierungsaufgaben übernehmen sollte, bringt die beschriebene Doppelrolle eine besondere Verpflichtung zur Objektivität mit sich.

## **2.2. Regulierung, Wettbewerb und Investitionen**

Obwohl die Kommission die Auffassung vertritt, die Entwicklung der europäischen Kommunikationsmärkte verlief auch im weltweiten Vergleich überaus erfolgreich, sieht sie doch Defizite darin, dass der europäische Rechtsrahmen nicht von allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise angewandt wird.

Unbestreitbar ist aus Sicht der Bundesregierung, dass die sektorspezifische Regulierung - neben der Liberalisierung und Privatisierung früherer Staatsunternehmen - eine wesentliche Grundvoraussetzung für die bisher sehr erfreuliche Wettbewerbsentwicklung in den europäischen Telekommunikationsmärkten darstellt. Die Investitionsbereitschaft der Wettbewerbsunternehmen, die oftmals im Ausland tätige Tochterunternehmen ehemaliger Monopolunternehmen sind, wurde durch die Regulierung deutlich beflügelt.

Allerdings tendiert die Kommission zu der Auffassung, dass im Zweifel ein Mehr an Regulierung auch zu einem Mehr an Wettbewerb führt und dies wiederum zu höheren Investitionen. „Die Länder, die den EU-Rechtsrahmen effektiv und wettbewerbsorientiert umgesetzt haben, konnten auch die meisten Investitionen anziehen.“<sup>1</sup> Die Bundesregie-

---

1 Mitteilung der Kommission (SEC 2006)816, S. 5

nung hält diesen Ansatz, der in der Anfangszeit der Marktöffnung tragfähig war, nunmehr für die Bundesrepublik und andere Mitgliedstaaten aufgrund der Wettbewerbsentwicklung für überholt. Dies vor allem aus der Erkenntnis heraus, dass sich zusätzliche Regulierungseingriffe mit Blick auf die unterschiedlichen Wettbewerbersegmente häufig sehr unterschiedlich auswirken.

So stoßen etwa Forderungen nach einer Resale-Regulierung nicht nur bei Incumbents, sondern auch bei stärker infrastrukturbasierten Wettbewerbern regelmäßig mit dem Argument auf Ablehnung, Investitionen in Infrastruktur würden entwertet oder lohnten sich nicht mehr.

Auch die von der Kommission als Beleg für die Notwendigkeit einer weitgehend einheitlichen europäischen Telekommunikationspolitik angeführten Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Regulierung und Investition sind aus Sicht der Bundesregierung nicht überzeugend. Eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie von London Economics/Price Waterhouse Coopers konstatiert nur einen vergleichsweise schwachen Einfluss von Regulierung auf das Investitionsverhalten. ("Results of a regression model show that better-performing regulatory regimes (as measured by the OECD regulatory index) contribute to higher investment levels. Use of an alternative regulatory index (the ECTA index) suggests a similar contribution to investment levels. However, the magnitude of this effect may be low compared to some other factors").<sup>2</sup> Ebenso wenig überzeugend sind nach Meinung der Bundesregierung allerdings auch Untersuchungen, die aus einer bloßen Rückführung von Regulierung einen deutlichen Anstieg der Investitionen ableiten wollen.<sup>3</sup>

Die Bundesregierung ist deshalb der Auffassung, dass es letzten Endes nicht um viel oder wenig Regulierung und auch nicht um europaweit mehr oder weniger einheitliche Eingriffe geht. Vielmehr steht die Frage nach der **richtigen und angemessenen Form und dem Maß von Regulierung im Vordergrund**. Diese muss die Gegebenheiten konkreter Märkte berücksichtigen und die jeweils gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte im Blick haben.

---

<sup>2</sup> London Economics/Price Waterhouse Coopers: An Assessment of the Regulatory Framework for Electronic Communications – Growth and Investment in the EU e-Communications Sector, Final Report, July 2006, S. 119

<sup>3</sup> Vgl. hierzu die für den schwedischen Regulierer erarbeitete Studie von Bohlin u.a.(2004): Investment, Innovation and Telecommunications Regulation: What is the Role of the NRA, die zu dem Ergebnis kommt, dass bisher kein klarer Zusammenhang zwischen Regulierung und Investition – weder in der einen noch in der anderen Richtung – nachgewiesen werden konnte.

Die Bundesregierung bezweifelt im übrigen, dass aus einfachen Statistiken bzw. Datenmaterialien, die von interessierter Seite häufig sehr selektiv verwendet werden, fundierte regulierungs- oder deregulierungspolitische Schlussfolgerungen gezogen werden können. Dies gilt auch für den derzeit intensiv diskutierten Zusammenhang zwischen Regulierung, Investition und Innovation (dazu unten Ziff. 2.7).

### **2.3. Keine übermäßige Zentralisierung, keine neuen Bürokratien**

Wie die Regulierung selbst ist auch jede Form weiterer Zentralisierung der Telekommunikationspolitik unter den Anforderungen des Subsidiaritäts- und das Erforderlichkeitsprinzips auf europäischer Ebene begründungsbedürftig. Das Fehlen einer zentral definierten und durchgesetzten Lösung und die **Existenz von nationalen Unterschieden kann nicht per se als Problem angesehen werden**. Anders als die Europäische Kommission sieht die Bundesregierung in einer vielfältigen europäischen Telekommunikationslandschaft und Unterschieden in den Regulierungspolitiken der Mitgliedstaaten, die mit der angestrebten Rückführung in das allgemeine Wettbewerbsrecht kompatibel bleiben, weniger ein Problem als vielmehr ein großes Potential. Dies schließt allerdings gemeinschaftsrechtlich zulässige und ökonomisch zielführende Vereinheitlichungen der Regulierungsprozeduren insbesondere bei der Entstehung paneuropäischer Märkte nicht aus.

Die von der Kommission verschiedentlich geäußerten Vorstellungen zum Aufbau neuer Bürokratien wie z. B. einer zentralen europäischen Regulierungsinstanz oder einer neuen Europäischen Frequenzagentur lehnt die Bundesregierung ab.

Es reicht aus Sicht der Bundesregierung nicht aus, mit der bloßen Pauschalbehauptung angeblicher materieller Defizite des jetzigen Systems institutionelle Konsequenzen zugunsten der Gemeinschaftsebene zu begründen. Stattdessen wäre systematisch zunächst eine **klare Trennung materieller und institutioneller Fragestellungen** notwendig.

Die materiellen Fragen sind auf Basis fundierter Studien und Untersuchungen vorab zu klären. Institutionelle Lösungen der auf diese Weise gefundenen materiellen Probleme können nur in einem separaten Schritt durch umfassende Vergleiche der Vor- und Nachteile verschiedener Arrangements erarbeitet werden.

#### 2.4. Erforderlichkeit eines klaren Wettbewerbs- bzw. Regulierungskonzeptes

Für eine konsistente Regulierungspolitik ist es nach Auffassung der Bundesregierung unabdingbar, auf Grundlage einer in sich schlüssigen Wettbewerbskonzeption zu entscheiden. Allerdings ist dem jetzigen Richtlinienrecht kein geschlossenes wettbewerbspolitisches Konzept zu entnehmen – weder explizit noch als klar erkennbare Intention. Noch problematischer ist jedoch der Umstand, dass auch in begrifflicher Hinsicht eine große Uneinheitlichkeit besteht. Regelmäßig rekurriert der geltende Rechtsrahmen auf den Begriff des „wirksamen Wettbewerbs“. An einigen Stellen finden sich jedoch auch andere Wettbewerbsbegriffe wie der des „fairen Wettbewerbs“,<sup>4</sup> des „nachhaltigen Wettbewerbs“,<sup>5</sup> des „effektiven Wettbewerbs“<sup>6</sup> oder des „langfristig gesicherten Wettbewerbs“.<sup>7</sup> Die Mitteilung geht offensichtlich wie Erwägungsgrund 1 der Rahmenrichtlinie von der Zielvorstellung eines „vollständigen Wettbewerbs“ aus.<sup>8</sup> Selbst wenn der Rückgriff auf unterschiedliche Begriffe so verstanden werden kann, dass die jeweiligen Aspekte, die mit den abweichenden Wettbewerbsbegriffen aufgegriffen werden, für die Bestimmung des Begriffs „wirksamer Wettbewerb“ nur von untergeordneter Bedeutung sind, bleibt das Verhältnis der Wettbewerbsbegriffe untereinander erklärungsbedürftig.

Gleichwohl kann als Kernbegriff des Richtlinienrechts derjenige des „wirksamen Wettbewerbs“ identifiziert werden. Dieser wird allerdings ganz offensichtlich in zwei unterschiedlichen Ausprägungen verwendet. Zum einen wird der Begriff in einem spezifischen, in Erwägungsgrund 27 S. 1 der Rahmenrichtlinie näher definierten Sinne als Abwesenheit einer beträchtlichen Marktmacht bzw. einer marktbeherrschenden Stellung verstanden (wirksamer Wettbewerb im Sinne der „Gleichsetzungsthese“). Zum anderen ist eine weit gefasste Auslegung des Begriffs als Ziel des Richtlinienrechts anzutreffen, d. h. weit im Sinne der Schaffung von Wettbewerb und der Verbesserung der Wettbewerbssituation. Dies ist etwa in Erwägungsgrund 1 der Rahmenrichtlinie der Fall, in der angeführt wird, dass der frühere Rechtsrahmen für die Telekommunikation die Bedingungen für einen wirksamen Wettbewerb im Telekommunikationsrecht geschaffen habe. Damit kann nicht gemeint sein, dass der bisherige Rechtsrahmen die Bedingungen für die Abwesenheit marktbeherrschender Stellungen geschaffen habe. Aus der unkl-

<sup>4</sup> Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 lit. h Zugangsrichtlinie.

<sup>5</sup> Erwägungsgrund 20 S. 3, Art. 1 Abs. 1 S. 2 und Art. 13 Abs. 2 S. 1 Zugangsrichtlinie.

<sup>6</sup> Erwägungsgrund 26 S. 1 Universaldienstrichtlinie .

<sup>7</sup> Art. 12 Abs. 2 lit. d Zugangsrichtlinie.

<sup>8</sup> Erwägungsgrund 1 der Rahmenrichtlinie

ren Wettbewerbskonzeption resultiert logischerweise auch eine unklare Regulierungszielsetzung.

Als Wettbewerbskonzeption kann aus Sicht der Bundesregierung der von der Kommission entwickelte 3-Kriterien-Test herangezogen werden. Allerdings muss bei dessen Anwendung klargestellt werden, dass das Ziel der Regulierung nicht in der Beseitigung marktmächtiger Stellungen zu sehen ist, sondern letztlich in der Herstellung eines Zustandes, der zur Nichterfüllung des 3-Kriterien-Tests führt. Letzteres bedeutet, dass Regulierung dann endet, wenn entweder ein Abbau struktureller Marktzutrittsbarrieren oder eine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb hergestellt ist oder das allgemeine Wettbewerbsrecht zur Lösung möglicher Probleme ausreicht.

## **2.5. Ersetzung des SMP-Begriffs durch den Terminus Marktbeherrschung**

Angesichts des Ziels eines zunehmenden Übergangs des Regimes der sektorspezifischen Regulierung in das allgemeine Wettbewerbsrecht schlägt die Bundesregierung vor, auf den Terminus der beträchtlichen Marktmacht zu verzichten und statt dessen den auch im europäischen Wettbewerbsrecht üblichen Begriff der **Marktbeherrschung** zu übernehmen.

Denn schon nach dem geltenden Konzept und auch nach dem Wortlaut des Richtlinienrechts – siehe insbesondere Art. 14 Abs. 2 Rahmenrichtlinie – ist der SMP-Begriff dem der Marktbeherrschung weitgehend angenähert. Die Ermittlung der Marktbeherrschung erfolgt nach denselben Grundsätzen wie im allgemeinen Kartellrecht<sup>9</sup>. Gerade mit Blick auf die Überführung einzelner Märkte in das allgemeine Kartellrecht, die durch die Herausnahme der meisten Endkundenmärkte im Rahmen der Überarbeitung der Märkteempfehlung bereits vorbereitet ist, schlägt die Bundesregierung vor, von einem sektorspezifischen Marktbeherrschungsbegriff nicht nur konzeptionell, sondern auch sprachlich Abstand zu nehmen.

---

<sup>9</sup> Leitlinien der Kommission, Ziff. 24 ff.

## 2.6. Aufnahme des 3-Kriterien-Testes in die Rahmenrichtlinie und Durchführung des Testes auf nationaler Ebene

Mit dem 3-Kriterien-Test ist die Frage zu beantworten, ob auf konkreten Märkten Regulierungsbedarf besteht oder nicht. Nur wenn die drei Kriterien kumulativ erfüllt sind, sind sektorspezifische Eingriffe zulässig. Mit dem 3-Kriterien-Test wird demzufolge der Geltungsbereich der sektorspezifischen Regulierung beschrieben.

Dieser Bedeutung des Testverfahrens sollte nach Auffassung der Bundesregierung dadurch Rechnung getragen werden, dass es im Rechtsrahmen **angemessen verankert** wird. Die bisherige Verortung in der Märkteempfehlung ist nicht adäquat. Die Bundesregierung plädiert deshalb dafür, den 3-Kriterien-Test in die Rahmenrichtlinie aufzunehmen.

Da die Prüfkriterien des Testverfahrens an **konkreten** Marktgegebenheiten ansetzen, sollte der Test zwingend von den nationalen Regulierungsbehörden auf der Grundlage **konkreter Marktanalysen** durchgeführt werden. Wird der Test alleine mittels Durchschnittsbetrachtungen unter Zugrundelegung eines "repräsentativen Mitgliedsstaates" auf Kommissionsebene durchgeführt, wie dies für die Überarbeitung der Märkteempfehlung anscheinend erfolgt ist<sup>10</sup>, ist die erforderliche Berücksichtigung konkreter Marktgegebenheiten gerade nicht realisierbar.

Es ist vor diesem Hintergrund aus Sicht der Bundesregierung nicht nachvollziehbar, dass die Europäische Kommission die Auffassung vertritt, die Durchführung eines nationalen Prüfverfahrens sei zwar zulässig, mit Blick auf die bereits auf Kommissionsebene durchgeführte „Prüfung“ aber nicht zwingend notwendig. Die Bundesregierung schlägt deshalb vor, in der Rahmenrichtlinie die Verpflichtung für die Regulierungsbehörden aufzunehmen, den 3-Kriterien-Test auf nationaler Ebene durchzuführen.

Auf den ersten Blick könnte dies als ein Mehr an Bürokratie und als zusätzlicher Aufwand für die nationalen Regulierungsbehörden gesehen werden. Bei näherem Hinse-

---

10 Vgl. Cave et al (2006): A Review of certain Markets included in the commissions Recommendation on Relevant Markets subject to ex ante Regulation

hen ist dies allerdings unzutreffend. Zum einen wird durch einen nationalen 3-Kriterientest, der in Abweichung zur Empfehlung der Kommission zu dem Schluss kommt, dass keine Regulierung notwendig ist, der bürokratische Aufwand letztlich verringert. Darüber hinaus ergeben sich aus der Durchführung des 3-Kriterientests auf nationaler Ebene Synergieeffekte zu der ohnehin national durchzuführenden Marktanalyse (d.h. der Frage, welches Unternehmen konkret eine marktbeherrschende Stellung innehat).

Die Prüfkriterien des Testverfahrens sind aus Sicht der Bundesregierung im wesentlichen nachvollziehbar. Konkretisierungsbedarf besteht allerdings beim dritten Kriterium, das die Frage der Unzulänglichkeit des kartellrechtlichen Instrumentariums betrifft. Hier wird angeregt, weitere Untersuchungen anzustellen, um zu klaren Abgrenzungen zu gelangen.

## **2.7. Erarbeitung eines Konzepts zur regulatorischen Behandlung neuer bzw. neu entstehender Märkte**

Derzeit wird das Thema Regulierung und Innovation/ Neue Märkte in der Gemeinschaft intensiv diskutiert. Die Bundesregierung begrüßt diese Diskussion, da die Problematik bislang weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene hinreichend ausgearbeitet ist.

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass gerade mit Blick auf beobachtbare technologische Entwicklungen und umfassende Änderungen bestehender Netzstrukturen sowohl im Interesse der (potentiell) regulierten Unternehmen wie auch im Interesse von Wettbewerbern zügig Klarheit über das Verhältnis von Regulierung und Innovation geschaffen werden muss. Mögliche Regelungen müssen sich dabei an den Grundprinzipien des bisherigen Rechtsrahmens (Technologieneutralität, Abgrenzung von Märkten anhand wettbewerbsrechtlicher Kriterien etc.) orientieren.

Die Bundesregierung stimmt mit der Kommission darin überein, dass sich abzeichnende Märkte, also solche Märkte, bei denen angesichts ihrer Neuheit und Volatilität die

---

drei Kriterien nicht geprüft werden können, grundsätzlich nicht für eine Vorabregulierung in Betracht kommen. Ob der Drei-Kriterien-Test durchführbar ist, sollte wiederum in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

Mit Blick auf die regulatorische Behandlung neuer Märkte hat die Bundesregierung kürzlich einen Gesetzgebungsvorschlag auf den Weg gebracht, der eine Grundlage für die weitere Diskussion auch auf europäischer Ebene bilden könnte. Der Entwurf sieht dabei ausdrücklich **keine** spezielle Behandlung bestimmter Märkte vor, sondern behandelt abstrakt die Frage der Regulierung bzw. Nicht-Regulierung neuer Märkte.

Mit der Vorschrift wird versucht, innerhalb des Regulierungsrahmens Anreize für Innovationen zu schaffen bzw. zu erhalten, **ohne** dabei wettbewerbliche Verwerfungen in Kauf zu nehmen. Dabei sind Forderungen, neue Märkte zunächst nicht bzw. nur schwach zu regulieren, aus Sicht der Bundesregierung ökonomisch sinnvoll und auch mit dem europäischen Rechtsrahmen vereinbar.

Diese Auffassung wurde zuletzt auch von der deutschen Monopolkommission in vollem Umfang geteilt:

*„Vergleichsweise wenig streitig ist, dass neue Märkte zunächst von der Regulierung befreit sein sollten, damit die Anreize für die Entwicklung neuer Produkte und Dienste erhalten bleiben. Dies lässt sich bereits aus dem europäischen Telekommunikationsrecht herleiten. Die Monopolkommission unterstützt diese Position.“*

Und weiter stellt die Monopolkommission fest:

*„Da die technologische und ökonomische Entwicklung neuer Märkte sehr unterschiedlich verlaufen kann, muss die Regulierungsbehörde die Möglichkeit haben, auch vorzeitig in einen Markt einzugreifen, wenn sich abzeichnet, dass zukünftiger Wettbewerb auf einem neuen Markt ausgeschlossen ist, etwa weil notwendige Vorleistungen weder repliziert noch substituiert werden können.“* (Monopolkommission: Sondergutachten „Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2005: Dynamik unter neuen Rahmenbedingungen, S. 139).

Die Bundesregierung fordert die EU-Kommission deshalb nachdrücklich auf, ein schlüssiges und praktikables Konzept für die Frage der Regulierung neuer Märkte einzubringen.

## 2.8. Märkteempfehlung

Die Bundesregierung begrüßt es, dass die Kommission durch die Kürzung der Empfehlungsliste ihrem Ziel Nachdruck verleiht, den Übergang ins allgemeine Wettbewerbsrecht voranzubringen.

Wie bereits ausgeführt (s.o. Punkt 2.5), sollte angesichts des angestrebten weiteren Überganges ins Wettbewerbsrecht auch eine **Vereinheitlichung wichtiger Begrifflichkeiten** vorgenommen werden. Konkret sollte die Begrifflichkeit „beträchtliche Marktmacht“ durch den im Wettbewerbsrecht bereits erfolgreich angewendeten Fachterminus „marktbeherrschende Stellung“ ersetzt werden.

Die Bundesregierung unterstützt die Kommission weiterhin in ihrer Auffassung, dass **Ex-ante Maßnahmen innerhalb der** – meist nationalen - **Marktabgrenzung variieren können**, falls die Schwere des Marktversagens innerhalb der geographischen Abgrenzung sehr unterschiedlich ausfällt (z.B. Stadt/Land).

Die Bundesregierung begrüßt es, dass die Kommission **nationale Unterschiede anerkennt**. Sie stimmt mit der Kommission auch darin überein, dass sich diese Unterschiede durch die EU-Erweiterung vertieft haben; sie sieht es deshalb wie die Kommission als notwendig an, auf nationaler Ebene unterschiedliche Marktabgrenzungen und Marktdefinitionen zuzulassen.

Gerade aufgrund der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten und der Disparitäten sollten die NRAs dazu verpflichtet werden, den 3-Kriterientest durchzuführen. Die Märkteempfehlung selbst fiele dann **stärker indikativ aus**.

In der aktualisierten Fassung der Märkteempfehlung sollte darauf eingegangen werden, welche Konsequenzen sich für das Analyseverfahren von Markt Nr. 17 ergeben, wenn die Regelung der International-Roaming-Problematik durch eine Verordnung gelöst wird.

Insgesamt stellt die Bundesregierung fest, dass sich die Neuerungen in der Märkteempfehlung im Wesentlichen auf die Reduzierung von Endkundenmärkten beziehen. Dagegen werden die sich für die Zukunft abzeichnenden Entwicklungen wie z. B. die zunehmende **Konvergenz** von Festnetz und Mobilfunk oder die Weiterentwicklung der Anschlussnetze nicht thematisiert. So ist auch eine wirkliche Auseinandersetzung mit dem Thema ‚Next Generation Network‘ (NGN) nicht erkennbar. Da **NGN** für den Zeitraum der nächsten Marktanalysen relevant sein werden, sollte die Kommission dieses Thema nach Dafürhalten der Bundesregierung angemessen aufnehmen, um neue Entwicklungen berücksichtigen zu können.

## **2.9. Strukturelle Separierung**

Vor dem Hintergrund der insgesamt sehr erfolgreichen Marktöffnung und Wettbewerbsentwicklung in der Telekommunikation lehnt die Bundesregierung, abgesehen davon, dass das erforderliche rechtliche Instrumentarium zur Entflechtung nicht vorhanden ist, eine Zerschlagung ehemaliger Monopolunternehmen ebenso ab wie eine zwangsweise strukturelle Separierung oder eine Verpflichtung zur organisatorischen Trennung bestimmter Bereiche. Der existierende Rechtsrahmen beinhaltet genügend Instrumente, um Wettbewerbsprobleme beseitigen zu können (Zugangspflichten, Entgeltregulierung, Diskriminierungsverbot, Missbrauchsaufsicht).

Der Wettbewerb hat sich zunächst auf die regulierungsbedingt leicht zugänglichen Segmente wie Telefonminuten, Internetzugänge etc. konzentriert. In Zukunft wird er - ohne staatliche Trennungsvorgaben - stärker in die Vermarktung von Komplettangeboten migrieren.

Staatliche Zwangsmaßnahmen ließen sich vor diesem Hintergrund kaum begründen und widersprächen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie stießen zudem auf hohe verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Hürden. Ökonomisch betrachtet gehen organisatorische Trennungen zudem mit Transaktions- und Koordinationskosten einher, die mögliche Wettbewerbsvorteile kompensieren können.

### 3. Frequenzpolitik

#### 3.1. Gesteigerte Bedeutung einer flexibleren Frequenzverwaltung

Die Bundesregierung stimmt mit der Europäischen Kommission darin überein, dass die Bedeutung der Frequenzpolitik weiter zunimmt und damit der Frage einer effizienten und effektiven Frequenzordnung eine zunehmend größer werdende Bedeutung zukommt.

In den letzten Jahren hat sich der Bedarf an terrestrischen Übertragungskapazitäten drastisch erhöht. Zahlreiche neue multimediale Dienste können nur dann auf den Markt gebracht werden, wenn hierfür ausreichend Frequenzen zur Verfügung stehen. Zu denken ist an das Mobile TV im DMB- und im DVB-H-Standard oder an die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten der RFID-Technik. Diese Anwendungen weisen ein erhebliches ökonomisches Potential auf, so dass es angezeigt ist, angemessene Rahmenbedingungen sicherzustellen.

Spielräume für eine Optimierung des bestehenden Frequenzspektrums entstehen insbesondere durch die Digitalisierung des Rundfunks. Es ist heute eine zentrale Herausforderung für Politik und Regulierung, die so entstehende sog. **Digitale Dividende** für die Ziele des Allgemeinwohls auszuschöpfen. Eine wesentliche Aufgabe wird in Zukunft darin liegen, die Frequenznutzungsinteressen des Rundfunks mit den Belangen anderer Interessenten so in Einklang zu bringen, dass in moderne Übertragungsnetze investiert wird. Nach der Liberalisierung der TK-Märkte ist der hoheitliche Gewährleistungsauftrag des Bundes vor allem durch das Setzen von Investitionsanreizen, damit Private den Netzaufbau übernehmen, sicherzustellen. Die Kommission hat sich zu diesen Fragen in ihrer Mitteilung nur am Rande geäußert. Die erforderliche Optimierung kann nach Ansicht der Bundesregierung nur auf der dezentralen Ebene mit Erfolg durchgeführt werden.

Die Kommission hat diesen Themen prominenten Raum verschafft. Dies begrüßt die Bundesregierung ausdrücklich.

### 3.2. Vorrang für Allgemeingenehmigungen

Die Kommission schlägt vor, auf der Grundlage gemeinsamer EU-Vorschriften eine Erteilung von Allgemeingenehmigungen vorzuschreiben.<sup>11</sup> Solche Genehmigungen weisen den Vorteil auf, dass hiermit innovative Technologien getestet und marktfähig entwickelt werden können. Jedoch ist zu beachten, dass Allgemeingenehmigungen immer nur dort sinnvoll sind, wo eine gemeinsame Nutzung nicht zu inakzeptablen wechselseitigen Beeinträchtigungen führt.<sup>12</sup> Aus Sicht der Kommission ist heutzutage ihr Gebrauch mehr denn je angezeigt, weil immer mehr allein durch technische Maßnahmen dem Risiko von störenden Interferenzen entgegengewirkt werden könne. Für gewisse Frequenzbereiche sei es daher heute nicht mehr angezeigt, eine Einzelzuteilung zu treffen.

Dieser Einschätzung ist im Grundsatz zuzustimmen. **Nicht deutlich wird aber, inwiefern die Kommission mit diesem Vorschlag über die Anforderungen von Art. 3 der Genehmigungsrichtlinie hinausgehen will.** In dieser Vorschrift ist bereits niedergelegt, dass die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste nur von einer Allgemeingenehmigung abhängig gemacht werden darf. Dieser Grundsatz findet auch auf die Nutzung von Funkfrequenzen Anwendung (Art. 4). Schon durch diese Vorschrift werden Einzelzuteilungen rechtfertigungsbedürftig. Auch im deutschen Telekommunikationsgesetz ist dem Ansinnen der Kommission bereits Rechnung getragen. Nach § 55 Abs. 2 TKG werden Frequenzen in der Regel von Amts wegen als Allgemeinzuteilung und zwar für die Nutzung von bestimmten Frequenzen durch die Allgemeinheit oder einem nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis zugeteilt. Eine Einzelzuteilung einer Frequenz ist nur dann vorgesehen, wenn eine Allgemeinzuteilung „nicht möglich“ ist (§ 55 Abs. 3 Satz 1 TKG).

Muss eine Einzelzuteilung dennoch vorgenommen werden, erscheint es sachgerecht, den Inhaber der Frequenznutzungsrechte nicht unnötig einzuschränken. Im Einzelnen wäre dann aber zu erörtern, welchen Sicherheitsvorkehrungen er unterworfen werden muss. Ihre Festlegung kann sich in der Praxis als äußerst schwierig erweisen. Derzeit hat sich zu diesen Fragen noch kein Konsens herausgebildet. Die Kommission müsste

---

<sup>11</sup> KOM(2006) 334, 8.

hier darlegen, dass Festlegungen auf der europäischen Ebene sinnvoll vorgenommen werden können. Insofern nationale Besonderheiten und Unterschiede in den Entwicklungen wichtig sind, erscheint es durchaus angebracht, hier eine gewisse Flexibilität und Kompetenz bei den Mitgliedsstaaten zu belassen. Die Vor- und Nachteile einer europaweiten Regelung sollten anhand der o. g. oder ähnlicher Kriterien von der Kommission herausgearbeitet werden. Momentan ist die Vorteilhaftigkeit einer europaweiten Regelung unter Berücksichtigung aller Faktoren noch nicht klar.

### 3.3. Dienste- und technologieneutrale Frequenzvergabe

Ein weiteres Kernelement der Flexibilisierung der Frequenzverwaltung ist eine dienste- und technologieneutrale Frequenzvergabe.<sup>13</sup> Bisher werden Frequenzen zumeist für bestimmte Dienste zugeteilt. Zudem werden technische Beschränkungen auferlegt, um z. B. eine gute Empfangbarkeit sicherzustellen. Zukünftig soll der Inhaber eines Frequenznutzungsrechts in der Lage sein, beliebige Dienste mit Hilfe beliebiger Technologien anzubieten, während von seiten des Regulierers nur die unbedingt notwendigen Nutzungsbedingungen festgelegt werden, um eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung sicherzustellen. Eine Umstellung kann sicherlich nur schrittweise erfolgen, da viele Realisierungsbedingungen einer dienste- und technologieneutralen Vergabe noch ungeklärt sind. Zum Teil müssen zunächst die internationalen Vorgaben nach und nach flexibler gestaltet werden.

Vorgaben, welche die Dienste- und Technologieneutralität beschränken, sollen am Prinzip der Verhältnismäßigkeit gemessen werden. Sie müssen legitimen Allgemeinwohlbelangen dienen. Dazu zählt auch die Gewährleistung einer **vielfältigen Rundfunkordnung**. In diesem Bereich bestehen Präferenzunterschiede bei den Bürgern und historisch bedingte nationale Besonderheiten. Dies spricht für eine Ansiedlung von Entscheidungsbefugnissen auf dezentraler Ebene.

Ausnahmebereiche und ihre Anwendung auf bestimmte Frequenzbereiche bereits im jetzigen Zeitpunkt europaweit zu definieren, wäre aus Sicht der Bundesregierung des-

---

<sup>12</sup> Die Frequenzbereiche, die für eine solche Genehmigungsart in Betracht kommen, werden daher von Ofcom mit ca. 10 Prozent angegeben.

halb verfrüht. Zuerst müssten die Vor- und Nachteile sorgfältig abgewogen werden. Um adäquate Interferenzbestimmungen und Nutzungsbedingungen auszuarbeiten, bedarf es in jedem Fall intensiver Konsultationsverfahren. Diese lassen sich im bestehenden Ordnungsrahmen durchführen.

### **3.4. Frequenzhandel**

Große Hoffnungen setzt die Kommission in den Frequenzhandel.<sup>14</sup> Auch nach Ansicht der Bundesregierung liegen die ökonomischen Vorteile eines solchen Verfahrens auf der Hand. Schwierig ist indes seine konkrete Ausgestaltung und praktische Umsetzung.

In Deutschland kann nach § 62 TKG die Bundesnetzagentur bestimmte Frequenzbereiche für den Handel freigeben und Rahmenbedingungen hierfür festlegen. Das Procedure wird eingeleitet, wenn Interesse an einem Frequenzhandel für das entsprechende Frequenzspektrum besteht. Bislang hat es jedoch seitens der Wirtschaft noch keine Anträge auf die Durchführung eines Handels mit Frequenzen gegeben. Ähnlich ist die Lage in vielen anderen Mitgliedstaaten.

Vor diesem Hintergrund erscheint es ebenfalls verfrüht, wenn die Kommission eine europaweite Harmonisierung der Voraussetzungen für den Frequenzhandel anstrebt und hierzu die Errichtung eines EU-Ausschussverfahrens vorschlägt. Den Mitgliedstaaten sollte hier zunächst ermöglicht werden, mit unterschiedlichen Ansätzen zu experimentieren. Der Regulierungswettbewerb kann dann das beste Modell hervorbringen.

Praktische Erfahrungen auf der mitgliedstaatlichen Ebene sind notwendig, um abzuschätzen, welche Frequenzbereiche und welche Verfahren sich am besten für den Handel eignen. Grundsätzlich erscheinen alle Frequenzen übertragbar. Die Bundesregierung sieht hierbei einen klaren Vorteil dezentraler Lösungen.

### **3.5. Transparente und offene Beteiligungsverfahren**

Soweit die Zuteilung von Frequenzen in einem Vergabeverfahren durchzuführen ist, sollen diese transparent und beteiligungsoffen sein.<sup>15</sup> Diesem Grundsatz stimmt die Bundesregierung zu.

---

13 KOM(2006)334, 8. S. auch Commission Staff Working Document, Communication from the Commission on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communication networks and services, SEC(2006) 816, 13.

<sup>14</sup> SEC(2006), 14.

In Deutschland schreibt § 61 Abs. 1 TKG die Anhörung der betroffenen Kreise vor, bevor die Entscheidung über die Wahl des Verfahrens getroffen wird und die Regeln für die Durchführung des Verfahrens aufgestellt werden. Die Regulierungsentscheidung ist sodann zu veröffentlichen. Auch in diesem Bereich bedarf es keiner detaillierten europäischen Festlegungen. Andernfalls müsste die Kommission darlegen, dass es in einigen Mitgliedstaaten, in denen es an Transparenz und Beteiligungsoffenheit noch fehlt, zu Diskriminierungen ausländischer Anbieter gekommen ist bzw. zumindest relevante Potenziale bestanden und daher ein Bedürfnis nach zentraler Regulierung besteht.

Nach Einschätzung der Bundesregierung sind zentrale administrative Verfahren in der Regel langwierig und wenig flexibel. Ausreichende Gestaltungsspielräume erscheinen zur Förderung von Innovationen erforderlich.

### **3.6. Europäische Frequenzagentur**

Ein wichtiges Anliegen der Kommission ist eine stärkere Koordinierung der Entscheidungsprozesse auf der europäischen Ebene. Es geht ihr darum, in zentralen Feldern der Frequenzvergabe und des Spektrummanagements zu für die Mitgliedstaaten bindenden Vorgaben zu kommen.

In ihrem Staff Working Document<sup>16</sup> schlägt die Kommission die Einführung eines EU-Ausschussverfahrens vor, in das das Radio Spectrum Committee oder auch das Communications Committee einbezogen werden könnten. Kommissarin Reding plädierte in ihrer Rede vom 27. Juni 2006 für die Errichtung einer „European Spectrum Agency“.<sup>17</sup> In ihrem Impact Assessment hat die Kommission jedoch diese Idee explizit zurückgewiesen.<sup>18</sup>

Die Errichtung einer „European Spectrum Agency“ lehnt die Bundesregierung ab. Die für eine solche Zentralisierung auf der europäischen Ebene angeführten Gründe können nicht überzeugen.

---

15 SEC(2006) 816, Proposed Changes, S. 15.

16 SEC(2006) 816, Proposed Changes, S. 15.

17 Viviane Reding, The Review 2006 of EU Telecom rules: Strengthening Competition and Completing the Internal Market; Annual Meeting of BITKOM, Brussels, Bibliothèque Solvay, 27 June 2006, 5.

18 SEC(2006) 817, Impact Assessment, S. 19.

Unbestritten bedarf es für eine effiziente Nutzung der Frequenznutzung eine die Mitgliedstaaten übergreifende Koordinierung. **Eine solche gibt es aber bereits.** So werden wichtige Vereinheitlichungsprozesse im Rahmen des CEPT/ECC und der bereits angeführten Ausschüsse durchgeführt. Die dort erarbeiteten Vorschläge werden auch von den (Mitglied-)Staaten befolgt, so dass nicht ersichtlich ist, warum es bindender Entscheidungen seitens einer Stelle der EU bedarf.

Um eine notwendige Flexibilisierung der Frequenzverwaltung zu erreichen, ist der Aufbau einer europäischen Agency ebenfalls nicht angezeigt. Die Entwicklung ist hier erst in einem frühen Stadium. Notwendig sind mitgliedstaatenübergreifende Konsultationsprozesse, die aber in den herkömmlichen (Ausschuss)Strukturen optimal vorgenommen werden können.

Auch der pauschale Verweis auf die Lage in den Vereinigten Staaten kann die Errichtung einer „European Frequency Agency“ nach Ansicht der Bundesregierung nicht rechtfertigen. Die Zuständigkeitsverteilung in den USA und Europa weist erhebliche Unterschiede auf. Eine stärkere Zentralisierung könnte allenfalls für Dienste erwogen werden, die per se eine **pan-europäische** Dimension aufweisen. Diese müssten aber von der Kommission **spezifiziert** werden. Erst danach wäre es Aufgabe der Kommission, in einem zweiten Schritt **zwingende institutionelle Gründe** anzuführen, warum eine Bündelung der Entscheidungsbefugnisse auf der europäischen Ebene notwendig ist. Beide Schritte sind bislang ausgeblieben.

Zusammenfassend bleibt zu den frequenzpolitischen Aussagen der Mitteilung festzuhalten :

Die materiellen Forderungen der Kommission nach einem stärker marktwirtschaftlichen Ansatz in der Frequenzpolitik werden grundsätzlich unterstützt. Teilweise sind die Vorschläge in Deutschland bereits Realität.

Die von der Kommission gesehenen Koordinierungs- und Zersplitterungsprobleme bestehen aus Sicht der Bundesregierung heute nicht. Statt über Kompetenzverlagerungen auf die Gemeinschaftsebene nachzudenken, sollten existierende Instrumente und Abstimmungsmechanismen optimiert werden. Hierfür bedarf es nach Überzeugung der Bundesregierung noch wichtiger Vorarbeiten seitens der Kommission.

## 4. Überarbeitung des Art.-7-Verfahrens

### 4.1. Allgemeines

Aus Sicht der Bundesregierung sollte das Art.-7-Verfahren einer **vollumfänglichen Überprüfung** unterzogen werden, die nicht nur Verfahrenserleichterungen, sondern das **gesamte** in der Vorschrift niedergelegte **Paradigma** betrifft. Der review 2006 sollte als Chance genutzt werden, die grundsätzliche Notwendigkeit der bestehenden Veto-rechte kritisch zu hinterfragen und nicht – da bereits existent- das Verfahren als solches als selbstverständlich zu unterstellen.

Nach Einschätzung der Bundesregierung sind die bestehenden Vetorechte der Kommission dann **nicht** zu rechtfertigen, wenn sie **rein nationale Märkte** betreffen.

Anders verhält es sich nach Auffassung der Bundesregierung im Bereich paneuropäischer Märkte bzw. solcher Märkte, die tatsächliche erhebliche **grenzüberschreitende Externalitäten** aufweisen. Für diesen Bereich leuchtet die Notwendigkeit eines Konsultations- und Transparenzverfahrens mit Vetomöglichkeiten ein.

Unabhängig von diesem Petitum begrüßt die Bundesregierung die Vorschläge der Kommission zur Entschlackung der Verfahren zur Festlegung der zu regulierenden Märkte. Diese stellen zwar nicht das Verfahren als solches in Frage, gehen aber zumindest in eine richtige Richtung. Sie müssen weiterentwickelt werden, damit es zu einer **echten Entlastung** der nationalen Regulierungsbehörden kommt.

Auf der Grundlage dieser generellen Einschätzung nimmt die Bundesregierung zu den Verfahrensvorschlägen der Kommission nachfolgend Stellung.

### 4.2. Verringerung der Mitteilungsanforderungen

Das Marktanalyse- und Marktdefinitionsverfahren wird allseits als sehr arbeitsaufwändig und zeitintensiv<sup>19</sup> kritisiert. Daher liegt es nahe, Verfahrenserleichterungen vorzuschlagen.<sup>20</sup> Die Kommission votiert dafür, den Level an Sachaufklärung für bestimmte Konstellationen abzusenken. Eine einfache Notifizierung durch eine so genannte „standard

<sup>19</sup> Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Verzögerungen auf nationaler Ebene durch die aufwendigen Konsultationsverfahren noch wesentlich erheblicher sind.

<sup>20</sup> Hierzu SEC(2006) 816, Proposed Changes, S. 16.

notification form“ soll ausreichen, wenn auf dem zu untersuchenden Markt bereits nach den Ergebnissen der letzten Untersuchung wirksamer Wettbewerb bestanden hat. Das gleiche soll gelten, wenn nur geringe Abweichungen bei den Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen werden. Das reguläre Procedere soll in den Fällen erforderlich sein, wenn besondere Umstände dies nahe legen oder wenn ein Staat erst kürzlich der EU beigetreten ist.<sup>21</sup> Einzelheiten über die konkrete Ausgestaltung dieses Vorschlages hat die Kommission noch nicht bekannt gegeben.

Grundsätzlich begrüßt die Bundesregierung jede Verfahrenserleichterung. Aus rechtlicher Sicht hängt die endgültige Beurteilung aber von den Details ab. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass Verfahrenserleichterungen, die an Grad und Maß der **Sachaufklärung** geknüpft werden, mit dem in vielen Mitgliedstaaten vorhandenen verwaltungsrechtlichen **Amtsermittlungsgrundsatz** in Einklang gebracht werden müssen.

Darüber hinaus ist das Reservoir an Vereinfachungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft. So ließe sich daran denken, dass für eindeutige Fälle von Marktbeherrschung ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen wird. Ob in diesen Fällen Märkte abzugrenzen sind und ob es (ein) marktbeherrschende(s) Unternehmen gibt, sollte dann der Beurteilung der nationalen Regulierungsbehörden überlassen werden. Um das Verfahren zu beschleunigen, könnte hier auf das Notifizierungsverfahren nach Art. 7 Rahmenrichtlinie gänzlich verzichtet werden.

#### **4.3. Regelung aller Verfahrensfragen in einer Verordnung**

Der Vorschlag<sup>22</sup> der Kommission, alle Elemente des Art. 7-Verfahrens in einem bindenden Dokument niederzulegen, weist aus Sicht der Bundesregierung Vorteile auf. Die jetzigen Vorschriften sind verstreut in der Rahmenrichtlinie oder in förmlich nicht bindenden Leitlinien und Empfehlungen zu finden. Ob das Ziel der Bündelung in Gestalt einer Verordnung optimal realisierbar ist, bedarf allerdings noch einer gesonderten Prüfung.

---

21 Hierzu SEC(2006) 816, Proposed Changes, S. 16; SEC(2006) 817, Impact Assessment, S. 23.

22 SEC(2006) 816, Proposed Changes, S. 16 f.

#### 4.4 Ausdehnung des Vetorechts auf remedies

Wie bereits ausgeführt hält die Bundesregierung die bestehenden Vetorechte der Kommission im Bereich rein nationaler Märkte für nicht gerechtfertigt. Eine Ausdehnung des Vetorechts der Kommission lehnt die Bundesregierung demzufolge **erst recht ab**. Faktisch käme die Erstreckung des Vetorechtes auf beabsichtigte remedies der Einrichtung einer europäischen Regulierungsbehörde gleich und wäre **weder mit dem Subsidiaritäts- noch dem Erforderlichkeitsprinzip vereinbar**.

Gleiches gilt für eine von der Kommission präferierte **zwingende** gleichzeitige Notifizierung der Ergebnisse des Marktdefinitions-/Marktanalyseverfahrens und der sog. remedies.

#### 4.5. Regelung von Befristungen

Die Einführung von Befristungen ist nach Ansicht der Bundesregierung im Grundsatz zu befürworten. Sie dienen dazu, die auf der mitgliedstaatlichen Ebene ablaufenden Prozesse sinnvoll zu koordinieren. Es ist jedoch zu beachten, dass die Erfahrungen mit solchen Fristenregelungen nicht immer positiv sind. Werden sie nicht befolgt, lässt sich ein Verstoß zumeist nur schwer sanktionieren. Die Arbeit kann zudem regelmäßig nicht von anderen übernommen werden, so dass die Position des Säumigen relativ stark ist. Die Bundesregierung sieht deshalb bei jedem Vorschlag für eine Fristregelung die Notwendigkeit, genau zu überlegen, ob es sich hierbei um realisierbare Vorgaben handelt.

#### 4.6. Re-Evaluierung von Märkten

Bisher sieht die Rahmenrichtlinie keinen Zeitraum vor, innerhalb dessen der nationale Regulierer eine Marktanalyse wiederholen muss. Die Kommission schlägt vor, eine erneute Analyse einzufordern, wenn es auf den betreffenden Märkten zu wesentlichen Veränderungen gekommen ist.<sup>23</sup> Es wäre dabei die Aufgabe der betroffenen Unternehmen, den Regulierern eine solche Lage anzuzeigen und sie mit entsprechenden Informationen zu versorgen. Die Entscheidung über die Durchführung einer Analyse würde aber beim nationalen Regulierer verbleiben.

Diesem Vorschlag ist nach Ansicht der Bundesregierung zuzustimmen.

---

<sup>23</sup> SEC(2006) 816, Proposed Changes, S. 17.

## 5. Beschleunigung von Rechtsmitteln

Den Vorschlag der Kommission, inhaltliche Vorgaben für den (einstweiligen) Rechtsschutz aufzustellen, lehnt die Bundesregierung ab.

Die Bundesregierung fordert die Kommission auf, **diesen Vorschlag vor Niederlegung der konkreten Legislativvorschläge einer vertieften kompetenzrechtlichen Prüfung** zu unterziehen. Mangels Gemeinschaftszuständigkeit im Bereich des Prozessrechtes und des Verwaltungsverfahrenrechts kann der Vorschlag nach Beurteilung der Bundesregierung **nicht** durch eine lediglich allgemeine Kompetenznorm zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt gerechtfertigt werden.

Neben diesen schwerwiegenden kompetenzrechtlichen Bedenken weist die Bundesregierung auch darauf hin, dass die Differenzierung der nationalen Verfahren unterschiedlichen nationalen Kulturen (oder auch Präferenzen) entspricht. Selbst wenn der Gemeinschaft entgegen der Auffassung der Bundesregierung eine Kompetenz zukäme, wären die Vorteile einer Harmonisierung in diesem Bereich nicht ersichtlich.

Schließlich ist nach Ansicht der Bundesregierung auch folgendes zu beachten :

International tätige Firmen haben sich mit viel größeren Unterschieden in Steuer-, Arbeits- und Gesellschaftsrecht sowie mit den dazugehörigen Gerichtsbarkeiten und Verfahren zu befassen. Diese Unterschiede sind für Investitionsentscheidungen mindestens ebenso wichtig, ohne dass hier eine Harmonisierung stattgefunden hätte. **Es ist also grundsätzlich zu fragen, was eine (Total-)Harmonisierung der Regulierungsverfahren tatsächlich bewirkte, wenn Arbeits- und Steuerrecht und andere Rechtsgebiete weitaus differenzierter sind als die Unterschiede in der Telekommunikationsregulierung.**

## 6. Behandlung pan-europäischer Märkte

### 6.1. Notwendigkeit einer präzisen Definition

Für Dienste mit gesamteuropäischer oder Binnenmarktbedeutung schlägt die Kommission ein Gemeinschaftsverfahren vor, um auf der europäischen Ebene gemeinsame Nutzungsbedingungen und Genehmigungsregelungen zu vereinbaren.<sup>24</sup> Dieser neue Ansatz soll die derzeitige mitgliedstaatliche Praxis ergänzen und nur für ausgesuchte Fälle gelten. Als Beispiel gibt die Kommission die Satellitenkommunikationsdienste an. Zudem werden die Nummern- und Frequenzverwaltung als Anwendungsbereiche angesprochen. Vorgesehen ist, dass die zukünftigen Entscheidungen von der Kommission mit Hilfe eines Ausschusses getroffen werden sollen. Die Überwachung und Durchsetzung der Genehmigungsinhalte würde von den Mitgliedstaaten übernommen. Eine solche pan-europäische Genehmigung reichte für die europaweite Einführung eines Dienstes aus. Es wäre dann nicht mehr notwendig, in allen betroffenen Mitgliedstaaten eine solche Entscheidung herbeizuführen. Um diesen Ansatz umzusetzen, bedürfte es einer Änderung der Genehmigungsrichtlinie in dreierlei Hinsicht:

- a) Umschreibung und Festlegung pan-europäischer Dienste,
- b) Fixierung der Genehmigungsbedingungen und der Auswahlverfahren sowie
- c) Auswahl möglicher Auflagen und sonstiger Nebenbestimmungen.

Die Idee, für rein pan-europäische Dienste eine Genehmigung auf der europäischen Ebene zu erteilen, ist nicht neu. Schon bisher gibt es z.B. pan-europäische Nummern, wie das Beispiel der 00800-Nummern zeigt, und in Art. 10 Abs. 4 Rahmenrichtlinie eine hierfür taugliche Ermächtigungsgrundlage. Weitere Initiativen sind bereits im Zusammenhang mit der Einführung des Next Generation Networks geplant.

Nach Ansicht der Bundesregierung spricht für den Vorschlag, dass er die Einführung europaweiter Dienste erleichtert, was den Binnenmarkt stärken kann. Zudem ist es plausibel, dass über **rein** pan-europäische Dienste auch eine auf der europäischen Ebene operierende Instanz entscheidet. **Um so dringlicher sieht die Bundesregierung eine möglichst fundierte konkrete Abgrenzung tatsächlich pan-europäischer von nationalen Märkten als erforderlich an.**

<sup>24</sup> KOM(2006) 334, 10; SEC(2006) 816, Proposed Changes, S. 19 f.

## **6.2. COCOM als geeigneter Ausschuss**

Die Aufgaben des von der Kommission vorgeschlagenen Ausschusses könnte das Communications Committee (COCOM) wahrnehmen. Das Gremium hätte die Funktion, das Bindeglied zu den Mitgliedstaaten zu bilden, die für die Kontrolltätigkeiten zuständig sein sollen. Das COCOM verfügt über etablierte Arbeitsbeziehungen, so dass keine weitere Institution errichtet werden muss. Sollte sich das COCOM als ein zu großes Gremium erweisen, könnte mit den anfallenden Aufgaben auch eine Untergruppe des Komitees betraut werden. Das COCOM sollte nach Auffassung der Bundesregierung für die Definition und Abgrenzung pan-europäischer Märkte über echte Entscheidungsbefugnisse verfügen.

## **7. Vorschläge zur Sicherheit**

### **7.1. Spam, Malware und Spyware**

Die Feststellung, dass die Zunahme von unerwünschter Werbung (Spam), Computerviren, Spyware und anderer Schadprogramme zum Teil auf mangelnde Sicherheitsvorkehrungen zurückzuführen sei, teilt die Bundesregierung in dieser Form nicht. Erfahrungen mit unterschiedlichen Zielgruppen zeigen, dass Sicherheitsmaßnahmen in ausreichendem Umfang verfügbar sind, oftmals jedoch deren Einsatz bzw. Umsetzung zu wünschen übrig lässt.

### **7.2. Ausgangsannahmen der Kommission**

Der von der Kommission bemängelte geringe Umfang von realisierten Sicherheitsmaßnahmen kann nach Auffassung der Bundesregierung durch eine stärkere Sensibilisierung und Aufklärung der Nutzer im Zusammenhang mit Sicherheitsrisiken zu einer gesteigerten Nachfrage nach Sicherheitsprodukten und –dienstleistungen führen. In diesem Zusammenhang sind auch die Anbieter aufgerufen, in stärkerem Maße Sicherheitsleistungen und –maßnahmen zu implementieren. In der Folge könnte insgesamt das subjektive Vertrauen und die objektive Sicherheit in die elektronische Kommunikation erhöht werden.

Den Vorschlägen einer Erhöhung der Verfügbarkeit, der Vertraulichkeit sowie der Integrität zur Stärkung des Vertrauens der Nutzer elektronischer Kommunikation stimmt die Bundesregierung zu. Dabei sind die Gesichtspunkte von Sicherheit und Wirtschaftlichkeit angemessen zu berücksichtigen.

### **7.3. Einführung eines neuen Kapitels über Sicherheit in der Rahmenrichtlinie**

Es bestehen keine Einwände gegen die Zusammenführung von sicherheitsrelevanten Vorschriften in der Rahmenrichtlinie. Die damit verbundene größere Übersichtlichkeit begrüßt die Bundesregierung ausdrücklich.

Einer kompletten Überführung der Datenschutzrichtlinie in die Rahmenrichtlinie steht die Bundesregierung allerdings skeptisch gegenüber. Die Datenschutzrichtlinie sollte als eigenständige Regelung erhalten bleiben, um der Thematik weiterhin eine angemessene Bedeutung zukommen zu lassen. Zudem besteht die Gefahr, dass die Rahmenrichtlinie wegen Überfrachtung an Übersichtlichkeit verliert.

### **7.4. Verpflichtungen zum Ergreifen von Sicherheitsmaßnahmen und Ermächtigung der nationalen Regulierungsbehörden, die technische Umsetzung zu bestimmen und zu überwachen**

Eine Konkretisierung des Begriffs „angemessene technische und organisatorische Maßnahmen“ auf europäischer Ebene lehnt die Bundesregierung ab. Es muss dem nationalen Gesetzgeber und den nationalen Behörden vorbehalten bleiben, die Angemessenheit einer Maßnahme unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten zu bestimmen. Ermessensleitende Vorgaben der Kommission sind nicht erforderlich und würden zu einer unangemessenen Beschränkung der Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten führen.

Gegen die Umsetzung und Beibehaltung von Sicherheitsmaßnahmen hat die Bundesregierung grundsätzlich keine Einwände. Bei einer geplanten **Ausweitung** der bestehenden Regelungen wären die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiari-

tät zu beachten. Da konkrete Angaben, welche Verpflichtungen erweitert werden sollen, noch fehlen, ist eine abschließende Bewertung durch die Bundesregierung noch nicht möglich.

Die Einführung einer **Schadensersatzvorschrift** ist mit Blick auf bestehende Bußgeldbewehrungen nicht unbedingt erforderlich. Die bestehenden Sanktionen und die Verhängung von Bußgeldern gewährleisten nach Auffassung der Bundesregierung einen ausreichenden Anreiz, Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen.

Der Vorschlag zur Beachtung der **Leitlinien** der zuständigen nationalen Behörden<sup>25</sup> wird begrüßt, da er die Effektivität der ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen sicherstellt.

Die Einführung einer eigenen **Klausel** in Verträgen mit Teilnehmern, die über mögliche Reaktionen auf Sicherheitszwischenfälle und die Vorsorge über bekannte Sicherheitsbedrohungen informiert, lehnt die Bundesregierung ab. Die bereits bestehenden Informationsmaßnahmen sind ausreichend, und der Vertrag sollte nicht überfrachtet werden.

Der Vorschlag einer **Ermächtigung** der zuständigen nationalen Behörden<sup>25</sup> zur Einholung von Informationen über Sicherheitspläne (inklusive Notfallpläne) und die Möglichkeit der Verhängung von Sanktionen können erst nach Konkretisierung seitens der Kommission bewertet werden. Es ist zu überlegen, ob mit einem **partnerschaftlichen Ansatz** des Dialogs zwischen staatlichen Stellen und Unternehmen die Zielsetzung nicht ebenso erreichbar ist. Das Eigeninteresse der Unternehmen an der Aufrechterhaltung ihres ungestörten Geschäftsbetriebes kann grundsätzlich als Motiv zur Implementierung angemessener Maßnahmen auf dem Gebiet der Sicherheit eine wichtige Rolle spielen.

Eine Ermächtigung der zuständigen nationalen Behörden, **bindende Leitlinien** herauszugeben, um für die Umsetzung relevanter Kommissionsempfehlungen zu sorgen, hält die Bundesregierung angesichts der Rechtsformwahl einer nicht bindenden Empfehlung für bedenklich. Den nationalen Regulierungsbehörden stehen ausreichende Möglichkeiten zu, Sicherheitsvorkehrungen zu verlangen und auch deren Einhaltung zu überwa-

---

<sup>25</sup> Die "zuständige nationale Behörde" im Sinne von Kapitel 7 ist in Deutschland die Bundesnetzagentur.

chen. Der nicht zwingende Charakter einer Empfehlung darf nicht durch Statuierung einer indirekten Bindungswirkung ausgehebelt werden.

Eine Ermächtigung der Kommission im Bereich der vorgeschlagenen neuen Vorschriften, technische Umsetzungsmaßnahmen im Komitologieverfahren in Form von **Entscheidungen** zu verabschieden, lehnt die Bundesregierung ab. Dem Argument, dass es anderenfalls zu unterschiedlichen Sicherheitsanforderungen durch die verschiedenen zuständigen nationalen Behörden und damit zu Behinderungen im Binnenmarkt kommen könnte, kann nach Auffassung der Bundesregierung nicht gefolgt werden. Bereits aufgrund der Vorgaben in den Richtlinien, die ja für alle Mitgliedstaaten gelten, geht dieses Argument der Kommission ins Leere.

Der vorgeschlagene Entscheidungsmechanismus ließe im Zusammenspiel mit den übrigen von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen im Sicherheitsbereich keine Zuständigkeit mehr bei den nationalen Gesetzgebern und den nationalen Regierungsbehörden. Ein derartig umfassender Eingriff in mitgliedstaatliche Kompetenzen entspricht nicht den Anforderungen des Erforderlichkeitsgebotes und wird deshalb von der Bundesregierung abgelehnt.

Die Kompetenzen von **ENISA** sind bereits in ihrer Gründungsverordnung niedergelegt. Sie bedürfen keiner Wiederholung im Rechtsrahmen. In Anbetracht der noch ausstehenden **ergebnisoffen konzipierten Evaluierung** lehnt die Bundesregierung die Aufnahme einer Anerkennung der beratenden Rolle von ENISA im Rechtsrahmen ab. Eine etwaige Kompetenzerweiterung – so denn überhaupt mit den Ergebnissen des mid-term-reviews zu ENISA vereinbar – wäre dann im Rahmen der Gründungsverordnung zu verhandeln.

## **7.5. Notifizierung von Sicherheitsverletzungen**

Eine Verpflichtung der Anbieter, die zuständige nationale Behörde über **Sicherheitsverletzungen**, die zum Verlust von persönlichen Daten und/oder zur Versorgungsunterbrechung geführt haben, **zu informieren** sowie eine Ermächtigung der zuständigen

nationalen Behörde, gegebenenfalls die Öffentlichkeit zu informieren, wird durch die Bundesregierung grundsätzlich begrüßt.

Allerdings muss nach Einschätzung der Bundesregierung eine enge Begrenzung der zu veröffentlichenden Sicherheitsverletzungen erfolgen, da anderenfalls der wirtschaftliche Aufwand zu hoch wäre. Bei Bagatellvorfällen, die keinen Einfluß auf die Versorgungssicherheit der Allgemeinheit haben, muss eine Notifizierung ausgeschlossen werden.

Einer **Verpflichtung** der Anbieter, ihre Kunden über Sicherheitsverletzungen, die zum Verlust, der Veränderung oder Zerstörung sowie zu einem unautorisierten Zugriff auf persönliche Kundendaten geführt haben, zu **informieren**, stimmt die Bundesregierung grundsätzlich zu.

Vorzugswürdig ist jedoch eine Lösung, die es der zuständigen nationalen Behörde gestattet, in geeigneten Fällen die Kunden adäquat zu unterrichten. Damit könnte das Ziel zudem in das richtige Verhältnis zum Aufwand gesetzt werden.

## **7.6. Zukunftssichere Anforderungen an die Integrität von Netzwerken**

Eine Ausdehnung der Anforderungen an die Netzintegrität auf Mobilfunk und IP-Netzwerke sowie eine getrennte Behandlung des Zugangs zu Notdiensten und der Netzintegrität wird von der Bundesregierung grundsätzlich positiv beurteilt.

Vor dem Hintergrund der immer weiter voranschreitenden Konvergenz bei den Übertragungswegen ist die Ausdehnung der Netzintegritätsanforderungen auf andere Netze als PSTN folgerichtig. Die allgemein gehaltene Forderung nach einer Ausdehnung der Vorgaben zur Netzintegrität von Telefonnetzen und -diensten (Art. 23 Universaldienstrichtlinie) auf Mobilfunk und IP-Netzwerke sowie die getrennte Behandlung der Verpflichtungen zum Zugang zu Notdiensten und der Netzintegrität ist deshalb zu begrüßen.

## 8. Vorschläge zur Nummerierung

Die Vorschläge der Kommission, auf EU-Ebene mit Hilfe eines Ausschusses **gemeinsame Nutzungsbedingungen** u.a. für die Nutzungsrechte von Rufnummern zu vereinbaren, um auf diese Weise eine koordinierte Einführung von Diensten zu ermöglichen, sowie die geplante **Erweiterung der technischen Umsetzungsmaßnahmen** im Sinne der Artt. 10 Abs. 4, 22 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie bedürfen aus Sicht der Bundesregierung noch eingehender Analyse und Prüfung.

Das Ziel einheitlicher Nutzungsbedingungen erscheint für den Bereich der Nummerierung allenfalls dort überlegenswert, wo die Regelungssituation in den Mitgliedstaaten im Detail tatsächlich die gleiche ist, etwa bei der europaweiten Einführung *neuer* Dienste. Allerdings ist die Kommission nach dem Eindruck der Bundesregierung bislang den Beleg dafür schuldig geblieben, dass es überhaupt einen nennenswerten konkreten Bedarf für neue „paneuropäische Dienste“ gibt. Auch die Aufgabe des ETNS-Projekts spricht eher gegen einen derartigen Bedarf.

Klärungs- und Erörterungsbedarf sieht die Bundesregierung auch hinsichtlich des Vorschlags, den Zugang der Nutzer zu den **geographisch nicht gebundenen Nummern** umfassender als bisher in Art. 28 der Universaldienstrichtlinie zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist neben der Bestimmung des Art. 28 der Universaldienstrichtlinie die Vorgabe in Artikel 5 der Zugangsrichtlinie mit einzubeziehen, die eine hinreichende Problembewältigung ermöglicht.

Nach Art. 5 der Zugangsrichtlinie können auch nicht marktbeherrschende Netzbetreiber verpflichtet werden, sicherzustellen, dass bestimmte Dienste in allen Netzen für alle Verbraucher erreichbar sind. Aus deutscher Sicht ist ein solch flexibler Ansatz gegenüber einer generellen verpflichtenden Vorgabe in Art. 28 Universaldienstrichtlinie grundsätzlich vorzugswürdig. Eine derartige pauschale Verpflichtung, nicht geographische Rufnummern in allen Telekommunikationsnetzen zu schalten, käme allenfalls in Form einer Beschränkung auf solche Rufnummern in Betracht, mittels derer Dienstleistungen im öffentlichen Interesse (z.B. Notruf) erbracht werden.

## 9. Überprüfung und Rechtfertigung der Must-Carry-Verpflichtungen

Ansichts der tatsächlich sehr unterschiedlichen Regelungen zu must-carry-Verpflichtungen in der Gemeinschaft und der nicht immer sehr klaren Definition der verfolgten Ziele wird der Vorschlag der Kommission, die Must-Carry-Rules einer **regelmäßigen Überprüfung** zu unterziehen, von der Bundesregierung grundsätzlich positiv bewertet.

Mitgliedstaatliche Regelungen und Maßnahmen zur Sicherung der Pluralität bleiben jedoch nach wie vor notwendig. Dies schließt Regelungen zur Belegung von Netzen und Plattformen (Must-Carry) ebenso ein wie Regelungen zur Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs. Nachdem die EU-Fernsehrichtlinie diese Fragestellung nicht aufgreift, sind in dem neugefassten Regelungswerk der TK-Richtlinien dem nationalen Gesetzgeber die Spielräume für eigene Regelungen zu erhalten. Dies hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Revision der EU-Fernsehrichtlinie betont.

## 10. Veränderung der Vorgaben für Endgeräte/Interoperabilität

Die Kommission verweist darauf, dass aufgrund der historischen Entwicklung der Marktöffnung im Telekommunikationsbereich der Rechtsrahmen die grundlegenden Anforderungen an Endgeräte der Endgeräte Richtlinie 1999/5/EG (R&TTE-RL) überlasse; dagegen erfasse er sehr wohl Rundfunkempfangsgeräte, für die zum Zeitpunkt der beginnenden Marktöffnung kein Anbietermonopol bestanden habe. Zur Beseitigung dieser „Anomalie“ schlägt die Kommission als ersten Schritt vor, die Definition des Netzabschlusspunktes in der Universaldienstrichtlinie zu überarbeiten und die Verpflichtung aus der R&TTE-RL für Netzbetreiber zur Veröffentlichung der Spezifikationen ihrer Schnittstellen zu lockern.

Die Bundesregierung unterstützt nachdrücklich das Anliegen der Kommission, die Verzahnung zwischen Rechtsrahmen und R&TTE-RL durch Einbindung auch der Rundfunkempfangsgeräte in die R&TTE-RL – das bedeutet die Streichung von Nr. 4 im Anhang I dieser Richtlinie – zu verbessern. Diese sollte die zu beobachtende Marktentwicklung reflektieren, wobei einerseits die Grenzen zwischen Telekommunikations- und Rundfunkendgeräten zunehmend fließend werden, andererseits auch der Rundfunk-

endgerätebereich vor Entwicklungsstörungen auf dem Markt trotz der bestehenden Interoperabilitätsverpflichtungen des Rechtsrahmens nicht hinreichend geschützt scheint. Teilweise können Innovationen hier nur zögerlich den Markt erreichen. Deshalb bedürfen beide Rechtsrahmen einer ausgewogenen Anpassung.

Nicht überzeugend ist dagegen nach Dafürhalten der Bundesregierung, dass dieses Ziel der Verzahnung durch eine Änderung der Definition des Netzabschlusspunktes in der Universaldienstrichtlinie bzw. eine „relaxation“ der Verpflichtungen zur Veröffentlichung von Schnittstellen in der Endgeräte Richtlinie erreicht werden soll. Ein solcher Eingriff würde die Abgrenzung zwischen Netz und Endeinrichtung so verschieben, dass bestimmte Endgeräte nicht mehr unter die Endgeräte Richtlinie fallen bzw. dem Wettbewerb durch ein Vorenthalten der Schnittstellenbeschreibung entzogen werden könnten. Auch wenn diese Änderungen nur zeitlich begrenzt erfolgen sollten, so belegen alle bisherigen Erfahrungen, dass solche „Schutzzäune“ eher proprietäre Lösungen einzelner, insbesondere marktbeherrschender Unternehmen fördern statt Wettbewerb und Innovationen.

Für die gegenteilige Auffassung der Kommission wären nach Ansicht der Bundesregierung zumindest zweifelsfreie Nachweise z. B. anhand entsprechender Studien notwendig, dass die bisherigen Verpflichtungen tatsächlich innovationshemmend wirken und eine Ausnahme davon das Innovationsklima im Dienste- und Endgerätebereich verbessern würde.

Zur angemessenen und ausgewogenen Behandlung der Probleme ist nach Meinung der Bundesregierung folgende Vorgehensweise hilfreich :

Die Definition des Netzabschlusspunktes gemäß der Universaldienstrichtlinie und die Verpflichtung zur Offenlegung von Schnittstellen nach der Endgeräte Richtlinie sollten unverändert bleiben. Rundfunkempfangsgeräte sollten in die R&TTE-RL **integriert** werden (Streichung der Ausnahme nach Anhang I Nr. 4).

Die **Interoperabilitätsverpflichtungen** nach Universaldienstrichtlinie (insbesondere Artikel 24 i.V. mit Anhang VI) sollten mit Blick auf größere Chancengleichheit und Transparenz für die Marktbeteiligten sowie die veränderten Marktentwicklungen optimiert werden. Dabei sollten die bisher auf dem aktuellen Stand der Technik basierenden und damit dem raschen Wandel unterworfenen Verpflichtungen zugunsten einer an die Bedürfnisse der Endnutzer besser angepassten anwendungsbezogenen und konkret beschriebenen Verpflichtung zur Interoperabilität weiterentwickelt und deren technische Realisierung dann ausschließlich den europäischen Standardisierungsorganisationen überlassen werden. In diesem Zusammenhang könnte auch der von der Kommission vorgeschlagene Mechanismus zur Einigung über gemeinsame Interoperabilitätsvorgaben in Netzwerken und Diensten bzw. ein damit verbundenes Initiativrecht der Mitgliedstaaten eine gute Basis bilden. Auch hier ist nach Überzeugung der Bundesregierung zielführend, soweit wie möglich auf bestehende bewährte Strukturen (COCOM, ETSI etc.) zurückzugreifen.

## **11. Sonstige verbraucherschutzrechtliche Vorschläge/Vorschläge zur Änderung der Universaldienstrichtlinie**

### **11.1. Allgemeine Bemerkungen**

Die Bundesregierung betont, dass die Vorschläge der Kommission zum Verbraucherschutz noch zu allgemein gehalten sind und einen zu großen Auslegungsspielraum bieten, um abschließend beurteilt werden zu können.

Die Bundesregierung stellt auch fest, dass eine Analyse der bestehenden Rahmenbedingungen zum Verbraucherschutz und Datenschutz nicht vorgenommen wurde. Nach Ansicht der Bundesregierung wäre beim Verbraucher- und Datenschutz mittelfristig eine **Harmonisierung der bestehenden zivilrechtlichen und datenschutzrechtlichen Regelungen wünschenswert**. Das Niveau der Verbraucher schützenden Regelungen auf Gemeinschaftsebene kann als hoch angesehen werden. Aber auch zur Vermeidung von Doppelregulierung wäre es sinnvoll, bei jeder Änderung zunächst eine Bewertung vorzunehmen, inwieweit die bestehenden allgemeinen zivil-, daten- bzw. verbraucherschutzrechtlichen Regelungen für eine Problembewältigung ausreichen und inwieweit Ergänzungen erforderlich sind.

## 11.2. Verbesserung der Transparenz und Veröffentlichung von Informationen für Endnutzer

Bisher bestehende Mängel in der Tariftransparenz bei der Nutzung des Mobiltelefons auf Auslandsreisen sollen mit der geplanten Verordnung zum Roaming behoben werden. Ob darüber hinaus eine weitere Verbesserung der Transparenz und Publizierung von Informationen für **Endnutzer** erforderlich ist, bedarf der genaueren Prüfung.

Hierbei sind insbesondere die bereits bestehenden Regelungen der Artikel 20 bis 22 der Universaldienstrichtlinie und Art. 9 der Zugangsrichtlinie und das damit verbundene Niveau der Preis- und Leistungstransparenz zu berücksichtigen. Angesichts der rasanten technischen Fortentwicklung und der damit einhergehenden unterschiedlichen Geschäftsmodelle bedürfen detailliertere gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben einer eingehenden Prüfung und Erörterung.

## 11.3. Technische Aktualisierung der Universaldienstrichtlinie

Das von der Kommission angekündigte Grünbuch zur Universaldienstrichtlinie, mit dem eine gemeinschaftsweite umfassende Diskussion zum Universaldienstgedanken sowie zu Themen wie „sektorspezifischer versus horizontaler Verbraucherschutz“, „Finanzierung“, „Notwendigkeit eines europaeinheitlichen Universaldienstes“ etc.) geführt werden soll, wird von der Bundesregierung begrüßt. Mit Blick auf den Universaldienst sollte der Ansatz beibehalten werden, dass es sich um **staatlich gewährleistete Grunddienstleistungen** handelt, die im Wettbewerb erbracht werden. In Übereinstimmung mit dem überwiegenden Meinungsbild zur Mitteilung der Kommission zur Überprüfung des Anwendungsbereichs der Universaldienstrichtlinie vom vergangenen Jahr hält die Bundesregierung eine Ausweitung der Universaldienstleistungen nicht für angezeigt.

Eine **rein technische** Anpassung – ohne inhaltliche Ausweitung – erscheint unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich eingetretenen Marktentwicklungen für angezeigt und erörterungswürdig. Zielrichtung sollte nach Ansicht der Bundesregierung insbesondere die entwicklungs-offene Gestaltung der technischen Anforderungen sein.

Eine Anpassungsnotwendigkeit ergibt sich primär aus der zunehmenden Konvergenz von Netzen. Insoweit erscheint es sinnvoll, tendenziell mehr auf den Zugang zur Kommunikationsinfrastruktur als auf die einzelnen Dienste abzustellen. Dies betrifft z.B. die Unterscheidung zwischen Mobil- und Festnetz.

Die Bundesregierung bevorzugt einen flexiblen Ansatz, der es den Mitgliedstaaten zumindest ermöglicht, den Umfang von Universaldienstleistungen (z.B. geografischer Versorgungsgrad) in dem jeweiligen Mitgliedstaat vorzugeben.

#### **11.4. Vorschläge zur Netzneutralität**

Zu den von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen zur Verhinderung von Qualitätsdiskriminierung hält die Bundesregierung eine weitergehende Problemdarstellung für erforderlich. Hierbei ist insbesondere miteinzubeziehen, ob die Befürchtungen der Kommission nicht schon durch die **bestehenden Regelungen** (z.B. Art. 5 der Zugangsrichtlinie) bzw. vom Markt allein gelöst werden könnten.

Nach Einschätzung der Bundesregierung sollte es bei den Vorgaben zum Verbraucherschutz vornehmlich um die Sicherstellung von Transparenz gehen. Dies bedeutet, dass die Verbraucher im wettbewerblichen Umfeld über Preise und Qualität ausreichend informiert ist.

Im Gegensatz zu den Vorschriften des Universaldienstes erscheinen Mindestqualitätsstandards als verbindliche Vorgabe problematisch. Kundengerechte Qualität ergibt sich im Wettbewerbsprozeß. Die Abkehr von diesem Grundsatz, dass die Verhinderung diskriminierender Verhaltensweisen nicht marktbeherrschender Unternehmen grundsätzlich dem Markt überlassen bleiben kann, bedarf eingehender Prüfung und Erörterung.

#### **11.5. Verbesserung der Nutzung bzw. des Zugangs für Behinderte**

Die Bundesregierung bekräftigt ihre bisherige Position, dass den berechtigten Anliegen behinderter Nutzer durch **allgemeine gesetzliche Vorschriften** und **nicht** durch sektorspezifische Regelungen Rechnung getragen werden sollte. Hierbei sind nicht nur die

unterschiedlichen konzeptionellen Ansätze in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, sondern auch zu gewährleisten, dass dem Mitgliedstaat ausreichender Gestaltungsspielraum (z.B. für das konkrete Mittel des verbesserten Zugangs oder die Finanzierung von spezifischen Endgeräten) belassen bleibt.

Vorbehaltlich der zutreffenden systematischen Regelungsstelle sowie der konkreten Ausgestaltung des Vorschlags begegnet die von der Kommission intendierte Ergänzung in Art. 7 der Universaldienstrichtlinie zur Verbesserung der Möglichkeiten behinderter Nutzer (insbesondere Gehörloser), die Notrufnummer 112 zu nutzen, keinen fachlichen Bedenken.

Die Bundesregierung erachtet es als wichtig, bei den Zugangsmöglichkeiten für Behinderte zum Notruf (oder auch bei Ideen zu neuartigen Notrufmöglichkeiten) nur solche Dienste oder Übermittlungsmethoden in Betracht zu ziehen, die zwei Anforderungen erfüllen :

Erstens sollte eine Übermittlung des Notrufs in **Echtzeit** oder zumindest sehr nahe Echtzeit sichergestellt sein. Damit wäre klar, ob und wann der Notruf die Notrufabfragestelle erreicht (z.B. VoIP, nicht jedoch SMS- oder e-mail-Dienste).

Zweitens sollten die Betreiber/Diensteanbieter den Notruf auch in Notfallsituationen (Katastrophen u.ä.) als **Mindestversorgung** sicherzustellen haben.

Die von der Kommission vorgeschlagene Einrichtung eines besonderen **Komitees** zur vertieften Erörterung von **eAccessibility-Fragen** hinsichtlich behinderter Personen bewertet die Bundesregierung grundsätzlich positiv. Allerdings erscheint der Vorschlag vor dem Hintergrund des Grünbuchs zur Universaldienstrichtlinie **verfrüht**. Zunächst sollte deshalb die im Frühjahr 2007 stattfindende Diskussion auf Gemeinschaftsebene, bei der auch **horizontale Aspekte** zur besseren Berücksichtigung der Belange Behindertener eine wesentliche Rolle spielen sollen, abgewartet werden. Zudem ist es ein besonderes Anliegen der Bundesregierung, bei einer Gesamtbewertung auch die **bereits bestehenden Gruppen** (subgroup eInclusion; ad-hoc-Gruppe zu eAccessibility etc.) einzubeziehen, um einer **Proliferation entgegenzuwirken**.