EU-MEDIENPOLITIK

DER EUROPÄISCHE RECHTSRAHMEN FÜR DIE ELEKTRONISCHE KOMMUNIKATION

Reformpläne und neue Regulierungsansätze

Thomas Kleist
Nicola Lamprecht-Weißenborn

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Der europäische Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation

Reformpläne und neue Regulierungsansätze

Thomas Kleist
Nicola Lamprecht-Weißenborn

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken /Brüssel

EU-MEDIENPOLITIK

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Inhalt

Thesen . . . 3

I. EINLEITUNG . . . 3

II. GEGENSTAND DER DISKUSSION UND REFORMPLÄNE . . . 5

III. GEGENWÄRTIGE RECHTSLAGE . . . 8

IV. PLÄNE, ZIELE UND STAND DER REFORM . . . 14

1. Frequenzverwaltung . . . 16
2. Vereinfachung von Verfahren . . . 19
3. Regulierung im Binnenmarkt . . . 22
4. Universaldienste . . . 24
5. Sicherheit . . . 25
6. Aufhebung bestehender Vorschriften . . . 26

V. KRITIK UND PERSPEKTIVE . . . 26

Literatur . . . 32
Die Autoren . . . 34
Vorstellung des EMR . . . 36

ISBN: 978-3-89892-797-0

Herausgeber: Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung
Redaktion: Beate Martin, Thomas Dreher
© 2007 Friedrich-Ebert-Stiftung, Hiroshimastr. 17, D-10785 Berlin
Stabsabteilung, www.fes.de/stabsabteilung

Umschlag: Lutz Jahrmarkt, Fahrenholz unter Verwendung des Photos: Earth at Night 2001. NASA/Goddard Space Flight Center Scientific Visualization Studio
Gestaltung: Doreen Engel, Berlin
Druck: farbo print+media GmbH

Printed in Germany November 2007

Thesen

➛ Der europäische Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation sieht Instrumente zur sektorspezifischen Marktregulierung vor. Angesichts des bereits erzielten Wettbewerbs auf einzelnen Kommunikationsmärkten wird die bisherige Vorabregulierung dieser Märkte im Rahmen der anstehenden Reform jedoch weiter zurückgefahren und der Wettbewerb verstärkt einer nachträglichen Kontrolle, gegebenenfalls nach allgemeinem Wettbewerbsrecht, unterworfen.

➛ Die Vorschläge zur Reform des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation sehen eine deutliche Erweiterung der Kompetenzen der Kommission mit Blick auf die Harmonisierung im Binnenmarkt vor. Vertreter der nationalen Regulierungsbehörden sollen in einer neu zu errichtenden »Europäischen Behörde für den elektronischen Kommunikationsmarkt« organisiert werden, die allerdings weitgehend beratende Funktion hat.

➛ Die faktische Einführung des Frequenzhandels kann sich positiv auf die Entwicklung moderner Medienformen wie mobiles Fernsehen auswirken. Soweit der Frequenzhandel aber auf den dem Rundfunk zugewiesenen Frequenzbereich ausgeweitet werden soll, sind die von der nationalen Rechtsordnung gesetzten Grenzen zu berücksichtigen.

I. EINLEITUNG

Elektronische Kommunikationsdienste stellen in der EU mit 44,5 % das größte Segment des IKT- (Informations- und Kommunikationstechnologie-) Sektors dar, dessen Gesamtumsatz sich auf 649 Mrd. € beläuft.[1] Damit stehen die ökonomische Bedeutung und das Potenzial dieses Sektors außer Frage. Die Entwicklung

1 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Aus-

von Märkten hängt entscheidend von den Rahmenbedingen ab, innerhalb derer sie sich vollzieht. Dies gilt insbesondere für neuere Märkte im Hinblick auf den Rechtsrahmen, den die Politik als Gestaltungsfaktor einsetzt.

Am 29. Juni 2006 hat die Europäische Kommission eine *Mitteilung über die Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste*[2] vorgelegt. In dieser erstattete sie Bericht über das Funktionieren des bestehenden Rechtsrahmens und leitete damit eine öffentliche Konsultation über dessen zukünftige Gestaltung ein. Unter Berücksichtigung der eingegangen Stellungnahmen arbeitet die Kommission derzeit an konkreten Legislativvorschlägen. Vorentwürfe hierzu liegen bereits vor.

Worum geht es bei der von der Europäischen Kommission angestrebten Überarbeitung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation, dem sog. »TK-Review«, wer sind die Akteure, was sind die Ziele, welche Auswirkungen verbinden sich damit für die Betroffenen?

Die vorliegende Kurzstudie soll einen Überblick über den gegenwärtigen Stand der Entwicklung, die wichtigsten Reformansätze und bekannt gewordene Kritikpunkte geben.

II. GEGENSTAND DER DISKUSSION UND REFORMPLÄNE

Der zur Zeit gültige Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste geht im Wesentlichen zurück auf eine im Jahr 2002 erfolgte Überarbeitung der damals geltenden

schuss der Regionen über die Elektronische Kommunikation in Europa – Regulierung und Märkte 2006 (12. Bericht), KOM(2007) 155 endg.

2 KOM(2006) 334 endg.

EG-Telekommunikationsrichtlinien. Diese zwischen 1990 und 1999 erlassenen Richtlinien hatten zum Ziel, den Telekommunikationsmarkt zu öffnen und zu liberalisieren. Mit ihrem Hauptinstrument, dem sog. ONP- (Open Network Provision-) Regime, sollte ein offener Netzzugang, mit Wettbewerb zu den bis dahin bestehenden, meist staatlichen (Post- und) Telekommunikations-Monopolen ermöglicht werden. Im Jahr 2002 wurde dann, unter anderem mit dem Ziel einer weitergehenden Liberalisierung des Marktes, aber auch um den Entwicklungen im Bereich des Internets und der Mobiltelefondienste sowie der Konvergenz der Medien gerecht zu werden, das sog. »Telekom-Reformpaket« verabschiedet.[3] Die Mitgliedstaaten hatten dies bis zum 24. Juli 2003[4] in nationales Recht umzusetzen.[5] Das Reformpaket, dessen Inhalt im Folgenden dargestellt wird (siehe unten III.), umfasste fünf Richtlinien[6]:

»Elektronische Kommunikationsnetze« sind alle Übertragungssysteme, Vermittlungseinrichtungen oder sonstigen Ressourcen zur Übertragung von Signalen über Kabel, Funk, optische oder andere elektromagnetische Einrichtungen. Dies sind etwa Kabel- und Satellitennetze, feste und mobile terrestrische Netze, Netze für Hör- und Fernsehfunk sowie Kabelfernsehnetze oder u.U. auch Stromleitungssysteme.

3 Vgl. auch die Darstellung bei Alexander Scheuer, Traditional paradigms for new services? The Commission Proposal for a »Audiovisual Media Services Directive«, in: Communications & Strategies Nr. 62 (Heft 2/2006), S. 71 ff.

4 Ausnahme war die Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, welche bis zum 31. Oktober 2003 umzusetzen war.

5 In Deutschland war es zu Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren gekommen, weshalb die Umsetzung des Richtlinienpaketes durch ein neues Telekommunikationsgesetz erst ein Jahr später, im Juni 2004, erfolgte.

6 Ergänzt wird der Rechtsrahmen außerdem durch die Kommissionsrichtlinie 2002/77/EG vom 16. September 2002 über den Wettbewerb

(1.) die *Rahmenrichtlinie*[7], (2.) *die Genehmigungsrichtlinie*[8], (3.) *die Zugangsrichtlinie*[9], (4.) *die Universaldienstrichtlinie*[10] und (5.) *die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation*[11].

Gemäß der in diesen Richtlinien vorgesehenen Überprüfungspflicht untersuchte die Kommission die Funktionsweise des Richtlinienpakets in der praktischen Anwendung. Sie erstattete im Jahr 2006, also drei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist, in ihrer bereits erwähnten Mitteilung vom Juni des gleichen Jahres dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die gewonnenen Erkenntnisse. Grundsätzlich zeigte sie sich dabei mit der Marktentwicklung im Bereich der elektronischen Kommunikation zufrieden. Sie betonte, dass die Prinzipien und Instrumente des Rechtsrahmens geeignet seien, günstige Bedingungen zur Förderung von Investitionen, Innovation und Marktentwicklung zu schaffen. Gleichzeitig bemängelte sie aber eine langsame Umsetzung und eine mangelhafte Anwendung

auf den Märkten für Kommunikationsnetze und -dienste, die Entscheidung Nr. 676/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen Rechtsrahmen für die Funkfrequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft sowie verschiedene Empfehlungen und Leitlinien der Kommission (vgl. Fn. 22 und 35).

7 Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste.

8 Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste.

9 Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung.

10 Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten.

11 Siehe Fn. 4.

des Rechtsrahmens durch die Mitgliedstaaten. Zusätzlich zu ihren Untersuchungsergebnissen unterbreitete sie eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen, mit denen die Ziele des Regelungsrahmens besser erfüllt werden könnten. Zudem sei es dadurch möglich, den voraussichtlichen technischen Entwicklungen[12] in den nächsten zehn Jahren rechtlich standzuhalten.

Bis zum 27. Oktober 2006 konnten sich die Betroffenen im Rahmen eines Konsultationsverfahrens zu den Vorschlägen der Kommission äußern. Die von ihr daraufhin entwickelten Vorschläge zur Änderung des Rechtsrahmens sollen noch in der zweiten Jahreshälfte 2007 öffentlich vorgestellt werden; eine Umsetzung auf nationaler Ebene wird bereits für Anfang 2010 angestrebt.

»**Elektronische Kommunikationsdienste**« sind gewöhnlicher Weise gegen Entgelt erbrachte Dienste, die im Wesentlichen in der Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze bestehen. Nicht erfasst sind Dienstleistungen inhaltlicher Art (wie Abrufdienste oder Rundfunkprogramme).

Im Gesamtkonzept ist die derzeitige Reform des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation als ein Teil der im Juni 2005 von der Kommission verabschiedeten i2010-Strategie[13] zu sehen, die wiederum das erste Kommissionsvorhaben im Rahmen der erneuerten Lissabon-Strategie ist[14]. Kern der i2010-Initiative ist der Ausbau der

12 Dies sind im Wesentlichen: Umstellung auf IP-gestützte Systeme, zunehmende Nutzung drahtloser Kommunikationsnetze und drahtloser Zugangsplattformen, Glasfaserausbau in den Ortsnetzen, Übergang zum Digitalfernsehen.

13 Mitteilung der Kommission vom 1. Juni 2005 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, »i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung«, KOM(2005) 229 endg.

14 Mitteilung von Präsident Barroso im Einvernehmen mit Vizepräsident Verheugen vom 2. Februar 2005 für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates – Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze, ein

digitalen Wirtschaft in der Europäischen Union. Neben einem offenen und wettbewerbsfähigen Binnenmarkt für die Dienste der Informationsgesellschaft und der Medien, hat die Kommission die Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Informationsgesellschaft zu Schwerpunkten ihrer Arbeit bestimmt. Über den TK-Review hinaus gehören dazu die Entwicklung von Strategien für eine effiziente Frequenzverwaltung in Europa[15] und für eine sichere Informationsgesellschaft[16], die Erarbeitung eines Konzepts für die effektive und interoperable Verwaltung digitaler Rechte[17] wie auch die Modernisierung der Vorschriften für audiovisuelle Mediendienste[18].

III. GEGENWÄRTIGE RECHTSLAGE

Bevor die neuen Ansätze der Kommission dargelegt werden sollen, ist ein Blick auf die grundlegenden Regelungen des derzeitigen Rechtsrahmens[19] angebracht.

Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM(2005) 24 endg.; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 20. Juli 2005 – Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: das Lissabon-Programm der Gemeinschaft, KOM(2005) 330 endg.

15 Informationen dazu auf der Webseite der Kommission: http://ec.europa.eu/information_society/policy/radio_spectrum/index_en.htm

16 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 31.5.2006, Eine Strategie für eine sichere Informationsgesellschaft – »Dialog, Partnerschaft und Delegation der Verantwortung«, KOM(2006) 251 endg.

17 Informationen dazu auf der Webseite der Kommission: http://ec.europa.eu/information_society/industry/content/index_en.htm

18 Informationen dazu auf der Webseite der Kommission: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/modernisation/proposal_2005/index_en.htm

19 Ausführlich dazu: Nico van Eijk, Neue europäische Regeln für den Kommunikationsbereich, in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Eingeführt durch die Reform im Jahr 2002, gilt der Rechtsrahmen – anders als der vorangegangene, der auf Telekommunikationsnetze und -dienste beschränkt war – für die Gesamtheit aller Netze und Dienste im Bereich der elektronischen Kommunikation. Dies beinhaltet Festnetztelefonie, Mobilfunk und Breitbandkommunikation wie auch etwa Kabel- und Satellitenfernsehen. Ziel und Zweck des Richtlinienpakets ist eine harmonisierte Regulierung der Übertragungswege und der Dienste der elektronischen Kommunikation auf EU-Ebene. Nicht eingeschlossen sind hierbei die Inhalte der in den Netzen übertragenen Dienste wie Hörfunk- und Fernsehprogramme. Diese unterliegen grundsätzlich[20] allein einer Regulierung durch die Mitgliedstaaten.[21]

Bei der »**ex-ante-**« (d. h. »**Vorab-**«) »**Regulierung**« wird den Marktteilnehmern vom Gesetzgeber ein sektorspezifischer rechtlicher Handlungsrahmen vorgegeben, der i.d.R. durch eine Regulierungsbehörde umgesetzt und konkretisiert wird. Typische Regulierungsinstrumente sind etwa Entgeltgenehmigungs- oder Frequenzzuteilungsverfahren. Der Begriff »**Ex-post-Regulierung**« beschreibt, dass Unternehmen grundsätzlich selbstständig Entscheidungen treffen können; Behörden greifen ggf. im Nachhinein, häufig auf der Basis des allgemeinen Wettbewerbsrechts, kontrollierend ein.

(Hrsg.), IRIS plus 2003-2, und Joachim Scherer, Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket, in: K&R 2002, S. 273 ff., S. 329 ff., und S. 385 ff.

20 Ausnahme hiervon ist etwa die Fernsehrichtlinie (Richtlinie 89/552/EWG i.d.F. der Richtlinie 97/36/EG), die teilweise auch inhaltliche Regelungen zur Ausübung der Fernsehtätigkeit – z. B. Quoten für europäische Werke oder Jugendschutzregelungen und das Recht auf Gegendarstellung – vorsieht. Auch diese unterliegt derzeit einem Revisionsprozess; noch Ende des Jahres 2007 soll die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste endgültig verabschiedet werden. Vgl. dazu ausführlich: Thomas Kleist/Nicola Lamprecht-Weißenborn/Alexander Scheuer, Audiovisuelle Mediendienste heute und morgen: Die Revision der EG-Fernsehrichtlinie, Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Berlin), 2007.

21 Etwa mit Blick auf die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und zur Wahrung des Pluralismus der Medien.

Während sich der vorhergehende Rechtsrahmen noch dadurch auszeichnete, Wettbewerb durch Öffnung der Märkte erst zu ermöglichen, lag dem neuen die Zielsetzung zugrunde, die sektorspezifische Vorab-Regulierung mittelfristig zurückzufahren und den bereits erreichten Wettbewerb lediglich noch durch ex-post-Kontrolle nach allgemeinem Wettbewerbsrecht zu sichern. Dieser Ansatz bestimmt auch – wie sich zeigen wird – die derzeitige Überarbeitung.

1. Der Kern des gegenwärtigen Rechtsrahmens besteht aus einer Reihe zum Teil aufeinander aufbauender Richtlinien. Die allgemeine Basis bildet danach die ***Rahmenrichtlinie***. Sie legt die Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden (NRB) sowie eine Reihe von Verfahren fest, die die gemeinschaftsweit harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens gewährleisten sollen. Von besonderer Bedeutung für die Praxis sind hierbei insbesondere die vorgesehenen Konsultations- und Mitteilungsmechanismen. Diese sind etwa dann einzusetzen, wenn Regulierungsmaßnahmen in bestimmten Bereichen ergriffen werden sollen. Die NRB hat danach die Regulierungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten sowie die Kommission im Vorfeld über geplante Maßnahmen zu unterrichten und deren möglichen Stellungnahmen anschließend »weitgehend Rechnung« zu tragen. Die Mitteilungspflicht betrifft auch die Definition von Märkten und die Feststellung von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht (Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren[22]). Hierbei hat die Kommission ein

22 Von Bedeutung ist bei diesem Verfahren die aufgrund Artikel 15 Absatz 1 der Rahmenrichtlinie erlassene Empfehlung der Kommission über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors vom 11. Februar 2003 (C(2003) 497), die in Zusammenhang mit den aufgrund Artikel 15 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie veröffentlichten Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (2002/C 165/03) zu sehen ist.

Veto-Recht, mit dem sie die mitgliedstaatliche NRB verpflichten kann, ihren Entwurf zurückzuziehen.

Da mit der Rahmenrichtlinie alle Übertragungsnetze und -dienste unter ein einheitliches Regelwerk gestellt wurden, finden sich in ihr auch Grundsätze für die Verwaltung der Funkfrequenzen für elektronische Kommunikationsdienste.

»Beträchtliche Marktmacht« eines Unternehmens wird dann angenommen, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine wirtschaftlich derart starke Stellung im Markt einnimmt, dass es sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und letztlich Verbrauchern verhalten – etwa Preise oder Lieferbedingungen auf Grund seiner Marktstellung weitgehend eigenmächtig bestimmen – kann.

2. Die ***Genehmigungsrichtlinie*** regelt, darauf aufbauend, den Marktzugang für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste. Sie enthält Genehmigungsregelungen, die technologie- und diensteneutral anwendbar sind, d. h. für alle Arten vergleichbarer Dienste in gleicher Weise und unabhängig von der eingesetzten Technologie gelten. Dabei ist es vor allem Ziel der Richtlinie, möglichst umfassend sowohl einfache als auch transparente und diskriminierungsfreie Genehmigungssysteme zum Einsatz zu bringen. Allgemeingenehmigungen werden daher als Standard festgelegt. Der Rückgriff auf das Instrument der Einzelgenehmigung ist aber für die Nutzung von Funkfrequenzen und Nummern zugelassen. Dies gilt insbesondere für Nutzungsrechte an Funkfrequenzen, die an die Anbieter von Rundfunk- oder Fernsehinhaltsdiensten vergeben werden. In der Richtlinie werden außerdem wettbewerbsorientierte oder vergleichende Auswahlverfahren, d. h. auch Versteigerungen, für die Vergabe von Funkfrequenzen zugelassen.

3. Die *Zugangsrichtlinie* regelt den Zugang zu den Netzen und zugehörigen Einrichtungen. Ziel ist die Sicherstellung eines nachhaltigen Wettbewerbs. Die Bestimmungen der Zugangsrichtlinie gelten dabei für Netze, die zur Bereitstellung öffentlich zugänglicher Kommunikationsdienste genutzt werden, wie etwa Fest- oder Mobilfunknetze zur Sprachtelefonie, und betreffen Zugangs- und Zusammenschaltungsvereinbarungen zwischen Diensteanbietern. Dazu gehört es, die Interoperabilität zwischen verschiedenen Netzen sicherzustellen. Die Richtlinie sieht keine Pflicht der Netzbetreiber zum Zusammenschluss vor, sondern regelt die Rechte und Pflichten der Betreiber und Unternehmen, die eine Zusammenschaltung ihrer Netze und/oder den Zugang hierzu wünschen. Gleichzeitig werden den NRBs bestimmte Regulierungsfunktionen auferlegt. In Ergänzung zur Zugangsrichtlinie ist mit der bereits zwei Jahre zuvor erlassenen *Verordnung über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss*[23] sichergestellt, dass Drittanbieter im Bereich der »klassischen« Kupferleitungen des Telefonfestnetzes von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht direkten Zugang zu Endverbrauchern erhalten.

4. Weiterer Bestandteil des Richtlinienpakets ist die *Universaldienstrichtlinie*. Sie bestimmt, dass den Verbrauchern aller Mitgliedstaaten ein bestimmtes Mindestangebot an Diensten von gewisser Qualität zu erschwinglichen Preisen zugänglich zu machen ist. Erklärtes Ziel ist es, die Verfügbarkeit gemeinschaftsweiter hochwertiger, öffentlich zugänglicher Dienste durch wirksamen Wettbewerb und Angebotsvielfalt zu gewährleisten. Die meisten Bestimmungen richten sich dabei an Telefondienste; die Richtlinie macht etwa Vorgaben

23 Verordnung (EG) Nr. 2887/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss.

zum Anschluss von Endnutzern an das öffentliche Telefonnetz, zur Bereitstellung von Telefonauskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen sowie öffentlicher Münz- und Kartentelefone. Den Mitgliedstaaten obliegt die Regulierung der Endnutzertarife der genannten Telefondienste sowie die Überwachung von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht. Des Weiteren enthält die Richtlinie auch Vorschriften über Verbraucherinformationen, die Übertragbarkeit von Rufnummern, zu europäischen Telefonvorwahlen oder etwa zur einheitlichen europäischen Notrufnummer. Neben den Anforderungen an Telefondienste enthält die Richtlinie aber auch speziell für den Rundfunk bedeutende Regelungen. Gemäß Art. 31 können die Mitgliedstaaten Netzbetreibern unter bestimmten Umständen und Voraussetzungen Pflichten auferlegen, die die Übertragung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen betreffen, sog. »Must-Carry«-Regeln. Derartige Verpflichtungen müssen durch im allgemeinen Interesse liegende Gründe gerechtfertigt sein.

»**Must carry**« bezeichnet die Verpflichtung eines Betreibers eines elektronischen Kommunikationsnetzes (meist Kabelfernsehnetze), bestimmte Inhalte in seinen Netzen weiterzuleiten.

5. Die *Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation* ist die letzte des Richtlinienpakets von 2002. Mit ihr sollen einerseits Datenschutzrechte im Bereich der elektronischen Kommunikation, andererseits auch der freie Verkehr dieser Daten und von elektronischen Kommunikationsgeräten und -diensten in der Gemeinschaft gewährleistet werden. So enthält sie u. a. Bestimmungen zum Erfordernis der Betriebssicherheit von Kommunikationsdiensten, zur Vertraulichkeit der Kommunikation, zur Einschränkung von Einzelverbindungsnachweisen, zur Erstellung von Teilnehmerverzeichnissen, zur Speicherung und Verarbeitung von Standort- und Verkehrsdaten der Telekommunikationsteilnehmer, zur Rufnummernanzeige oder etwa zur Zulässigkeit unerbeten (per Fax oder Email) übersandter Nachrichten.

6. Neben den genannten Richtlinien wird der Rechtsrahmen u. a. vervollständigt durch zwei weitere Rechtsinstrumente: die ***Frequenzentscheidung*** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 und die ***Kommissionsrichtlinie über den Wettbewerb auf den Märkten für Kommunikationsnetze und -dienste***[24]. Letztere zielt auf die Durchsetzung der im Gemeinschaftsvertrag verankerten Grundsätze des Wettbewerbsrechts ab. Nach dieser Richtlinie dürfen keine ausschließlichen oder besonderen Rechte im Zusammenhang mit der Errichtung oder Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze sowie bei der Erbringung bestimmter elektronischer Kommunikationsdienste gewährt werden. Ziel der zeitgleich mit dem Richtlinienpaket erlassenen Frequenzentscheidung war es, einen politischen und rechtlichen Rahmen zur Koordinierung der politischen Ansätze und gegebenenfalls zur Herstellung harmonisierter Bedingungen hinsichtlich Verfügbarkeit und effizienter Nutzung des Funkfrequenzspektrums zu schaffen[25].

IV. PLÄNE, ZIELE UND STAND DER REFORM

Die im Juni 2006 von der Kommission veröffentlichten ersten Diskussionsvorschläge zur Verbesserung des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste wurden in wesentlichen Grundzügen in der genannten Mitteilung vorgestellt.[26] Konkrete Gestalt haben sie nun in drei Vorschlägen für vom Europäischen Parlament und dem Rat zu beschließende Rechtsakte der EG angenommen, die derzeit noch als Vorentwürfe vorliegen: ein *Richtlinienvorschlag zur Änderung der Rahmen-, der Zugangs- und der Genehmigungsrichtlinie*, ein *Richtlinienvorschlag zur Änderung der Universaldienst- und der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation* sowie ein *Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Behörde für den elektronischen Kommunikationsmarkt*. Vorangestellt wird den Gesetzesvorhaben eine *Mitteilung der Kommission*, in der sie die Ergebnisse der Überprüfung des EU-Rechtsrahmens darstellt und die Reformvorschläge zusammenfasst.

Die Änderungsvorschläge ranken sich um drei Säulen: die Verbesserung der Regulierung, die Vervollständigung des Binnenmarktes und die Verbindung mit den Bürgern (»connecting with citizens«). Die erste Säule umfasst zwei Hauptansätze des Review: Zum einen ist dies die Verbesserung der Frequenzverwaltung (siehe unten I.), zum anderen die Reduzierung der Vorabregulierung und die Vereinfachung der Verfahren im Zusammenhang mit der Überprüfung der Märkte, die für eine Vorabregulierung in Frage kommen (2.). Mit dem Ziel, einer Zergliederung des Marktes entgegenzuwirken, ist im Rahmen der zweiten Säule vorgesehen, die Regulierung des Sektors verstärkt auf europäischer Ebene zusammenzuführen und die Kontrollkompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden zu stärken (3.). Die letzte Säule umfasst Verbesserungen zur Wahrung der Verbraucher- und Nutzerinteressen (4.) sowie zur Erhöhung der Sicherheit im Bereich der elektronischen Kommunikation (5.).

24 Vgl. zu beiden Fn. 6.

25 Vgl. die ausführliche Darstellung der Frequenzverwaltung in Europa, insbesondere mit Blick auf den Rundfunk: Nicola Weißenborn, Der Zugang des Rundfunks zu seinen Frequenzen, in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), IRIS plus 2007-2.

26 Weiterführende Informationen sind in einem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, SEC(2006) 816, sowie in einer von diesen verfassten Folgeabschätzung, SEC(2006) 817, enthalten.

1. Frequenzverwaltung

In ihrer Mitteilung zum Telekommunikations-Review hatte sich die Kommission grundsätzlich für eine Liberalisierung der Frequenzverwaltung ausgesprochen. Nur so könne die effiziente Nutzung der Ressource »Frequenz« ermöglicht werden.[27] Hintergrund hierfür ist die Erkenntnis, dass inzwischen eine Vielzahl von Kommunikationsdiensten auf der Nutzung von Funkfrequenzen basiert, das Frequenzspektrum jedoch nach wie vor – ungeachtet der Vorteile, die die Digitalisierungstechnik mit sich bringt (z. B. Datenkompression) – »eine knappe und wertvolle Naturressource mit bedeutenden gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen«[28] darstellt.

Durch die Einführung verschiedener Lizenzierungsmodelle zur Nutzung von Funkfrequenzen will die Kommission die »bestmögliche Ausnutzung des sozialen und wirtschaftlichen Potenzials, das sich aus der Nutzung der Funkfrequenzen ergibt«[29], erreichen. So sollen nach den zur Zeit bekannten Vorschlägen neben der traditionellen Verwaltung neue marktbasierte Ansätze, etwa die europaweite Freigabe ausgewählter Frequenzbänder für den Frequenzhandel (sog. secondary trading), eingeführt werden. Von Lizenzierungen auf der Basis von Allgemeingenehmigungen soll verstärkt Gebrauch gemacht und so für eine größere Flexibilität bei der Frequenzverwaltung

27 Damit folgt sie den bereits in den Mitteilungen »Zweiter Jahresbericht über eine zukunftsgerichtete Frequenzpolitik in der Europäischen Union«, KOM(2005) 411 endg., und »über einen marktorientierten Ansatz für die Frequenzverwaltung in der Europäischen Union«, KOM(2005) 400 endg., dargelegten Politikansätzen.

28 So in der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die ITU-Weltfunkkonferenz 2007 (WRC-07), vom 2. Juli 2007, KOM(2007) 371 endg., S. 2.

29 Mitteilung KOM(2006) 334 endg., Pkt. 5.1.

gesorgt werden. Die Erteilung von Einzelgenehmigungen wird daneben ausdrücklich nur noch in Fällen zulässig sein, in denen sie zur Verhinderung von Interferenzen oder zur Erfüllung von im allgemeinen Interesse liegenden Zielen gerechtfertigt sind.[30] Nach dem Vorschlag der Kommission wäre das Vorliegen dieser Voraussetzung in regelmäßigen 5-Jahres-Abständen durch die Mitgliedstaaten zu überprüfen. Auch sollen die Verfahren zur Vergabe von Einzelgenehmigungen grundsätzlich für alle Bewerber offen stehen. Eine Ausnahme ist hier nur für die Rechtevergabe an den Rundfunk vorgesehen, soweit dies für die Erfüllung seiner gesetzlich festgelegten Verpflichtungen erforderlich ist.

Der »**Frequenzhandel**« ermöglicht es Unternehmen, ihnen zugeteilte Frequenznutzungsrechte an andere zu übertragen. Auf der Basis von Artikel 9 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie können die Mitgliedstaaten ihren Unternehmen diese Option bereits jetzt einräumen. Im Rahmen der Reform des Rechtsrahmens ist jedoch geplant, konkrete Frequenzbänder zu bestimmen, in denen die Möglichkeit des freien Frequenzhandels zu gewährleisten ist.

Darüber hinaus würde festgelegt, dass Nutzungsrechte generell dienste- und technologieneutral auszugestalten sind. Letzteres bedeutet, dass die Anbieter von Kommunikationsdiensten frei wählen können, welche Dienste sie auf der Basis welcher Technologie in dem ihnen zustehenden Frequenzband anbieten. Ausnahmen vom Grundsatz der Technologieneutralität sollen lediglich für eine begrenzte Auswahl im Allgemeininteresse liegender Ziele möglich sein: Verhinderung von Interferenzen, Gesundheitsschutz gegen elektromagnetische Felder, Verbesserung der Nutzungsbeteiligung am Spektrum oder zur Erfüllung von erforderlichen Einschränkungen der Diensteneutralität.

30 Nach der bisherigen Regelung soll »soweit möglich« von Allgemeingenehmigungen Gebrauch gemacht werden. Die Zuteilung von Frequenzen für den Rundfunk etwa erfolgt in Deutschland durch Einzelgenehmigung.

Die letztgenannten Einschränkungen sollen unter der Bedingung möglich sein, dass eine Zuweisung zu einem bestimmten Frequenzband zur Erreichung eines im Interesse der Allgemeinheit liegenden Ziels, darunter u. a. auch die auf nationaler Ebene gesetzlich bestimmte Pflicht zur Förderung des Medienpluralismus, oder der Ausschluss anderer Dienste in einem Frequenzband zum Schutz von Rettungsdiensten erforderlich ist. Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, von den Grundsätzen der Dienste- und Technikneutralität abzuweichen, hat er zuvor den Betroffenen die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und die Ergebnisse aus den Konsultationen zu veröffentlichen.

Schließlich soll die Kommission eine Reihe von Kompetenzen erhalten, um für eine Vereinheitlichung der Frequenzvergabe auf EU-Ebene zu sorgen. Dies betrifft etwa die Festlegung von Frequenzbändern, die für den Handel EU-weit freizugeben sind, und die Bestimmung von Ausnahmen zu den Grundsätzen der Dienste- und Technikneutralität. Diese Maßnahmen sollen im Rahmen von Ausschussverfahren (Komitologieverfahren) verabschiedet werden. Weitere Bereiche, in denen die Kommission, unterstützt durch den Kommunikationsausschuss[31], Kompetenzen erhalten soll, sind u. a. die Festlegung von Frequenzbändern, in denen Lizenzen im Wege der Allgemeingenehmigung bzw. Einzellizenz zu vergeben sind, und die Festlegung bestimmter Konditionen der Lizenznutzung.

Außerdem geht es um den Einfluss der Kommission auf die Verfahren zur Auswahl von Unternehmen, an die (insbesondere EU-weite) Nutzungsrechte vergeben werden. Hierbei würde den Mitgliedstaaten ein Mitspracherecht im Rahmen einer neuen Einrichtung, der Europäischen Behörde für den elektronischen Kommunikationsmarkt (»European Electronic Communications Market Authority«), welche die bisherige durch Kommissionsbeschluss[32] 2002 ins Leben gerufene Gruppe Europäischer Regulierungsstellen (European Regulator's Group – ERG) ersetzen soll, gewährt. Die neue Institution stünde der Kommission unterstützend zur Seite. Neben dem Exekutivausschuss, der sich aus den Leitern der NRBs zusammensetzt, soll die Behörde auch mit einer Beschwerdekammer als Rechtsmittelinstanz gegen ihre Entscheidungen – dies betrifft die Bereiche der Nummernverwaltung, der gemeinsamen Vergabeverfahren, der Erhebung von Verwaltungsgebühren oder der Verhängung von Sanktionen – ausgestattet sein.

Mit der Reform des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation soll eine »**Europäische Behörde für den elektronischen Kommunikationsmarkt**« geschaffen werden, die u. a. auch die Vertreter der nationalen Regulierungsbehörden in einem Gremium vereinigt. Ausgestattet mit eigener Rechtspersönlichkeit soll sie die bisherige Gruppe Europäischer Regulierungsstellen (European Regulator's Group – ERG) ersetzen und die Kommission bei Regulierungsmaßnahmen insbesondere durch ihre Expertise unterstützen.

2. Vereinfachung von Verfahren

Ein weiterer Reformansatz der Kommission ist die Vereinfachung des in der Rahmenrichtlinie vorgesehenen Marktüberprüfungsverfahrens. Wie bereits dargelegt, enthält die Richtlinie in diesem Zusammenhang eine Reihe von Mitteilungspflichten gegenüber anderen Mitgliedstaaten und der Kommission. Basierend auf den Ergebnissen der *Kommissionsmitteilung zur Überprüfung der Märkte entsprechend dem Rechtsrahmen der*

31 Eingesetzt gemäß Artikel 22 Rahmenrichtlinie.

32 Beschluss 2002/627/EG der Kommission zur Einrichtung der Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste vom 29. Juli 2002, geändert durch Beschluss 2004/641/EG der Kommission vom 14. September 2004.

EU[33] schlägt die Kommission vor, diese Marktuntersuchungs- und Mitteilungspflichten zwar nicht abzuschaffen, aber von ihrem Umfang her zu verringern.[34] So sollen für bestimmte, für unproblematisch befundene Konstellationen – d. h. die Anmeldung von Märkten, auf denen ausreichend Wettbewerb besteht, sowie von geringfügigen Änderungen zu bereits notifizierten Maßnahmen – vereinfachte Verfahren eingeführt werden. In den Vorentwürfen zu den Änderungsrichtlinien ist etwa vorgesehen, den Mitgliedstaaten eine Notifizierung der Marktanalyse nur noch auf Anforderung abzuverlangen.

Die für das Mitteilungsverfahren erforderlichen Bestimmungen sind nur zum Teil in der Richtlinie, im Übrigen in einer *Empfehlung der Kommission zu den Notifizierungen, Fristen und Anhörungen*[35] enthalten. Während die Kommission die Überarbeitung der Empfehlung als kurzfristiges Ziel anvisiert, will sie auf lange Sicht alle Verfahrensregelungen – ergänzt um konkrete Zeitpläne, Mindeststandards für Notifizierungen sowie Re-Notifizierungen nach einem Veto der Kommission – in einer Verordnung rechtlich verbindlich festschreiben.

33 Mitteilung der Kommission vom 6. Februar 2006 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Überprüfung der Märkte entsprechend dem Rechtsrahmen der EU: Zur Konsolidierung des Binnenmarktes für elektronische Kommunikation, KOM(2006) 28 endg.

34 Die Absicht, Verfahren weiter zu straffen und den Verwaltungsaufwand zu mindern, hatte die Kommission auch in ihrem 2. Bericht zur Überprüfung der Märkte vom 11. Juni 2007 (Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung der Märkte entsprechend dem Rechtsrahmen der EU (2. Bericht): Konsolidierung des Binnenmarktes für elektronische Kommunikation, KOM(2007) 401 endg., nochmals bekräftigt.

35 Empfehlung der Kommission vom 23. Juli 2003 zu den Notifizierungen, Fristen und Anhörungen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, K(2003) 2647 endg.

Neben der Rahmenrichtlinie selbst unterliegt auch die *Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors vom 11. Februar 2003*[36] der Revision, mit der die für eine Vorabregulierung regelmäßig in Betracht kommenden relevanten Märkte definiert werden. Bereits zeitgleich zur Mitteilung der Kommission vom Juni 2006 war ein neuer Empfehlungsentwurf veröffentlicht und zur Diskussion gestellt worden[37]; nunmehr liegt auch hierfür ein aktualisierter Vorentwurf vor. Danach ist beabsichtigt, die Zahl der Märkte, die grundsätzlich einer ex-ante-Regulierung zugänglich sind, von bisher 18 auf 8 zu reduzieren.[38] Das Erfordernis dieser Form der Regulierung von Märkten soll anhand der auch bislang herangezogenen drei Kriterien geprüft werden.[39] Neu entstehende Märkte, d. h. solche, auf die diese Kriterien noch nicht angewandt werden können, sollen ausdrücklich nicht einer ex-ante-Regulierung zugeführt werden.[40] Deutlich wird an

36 Siehe Fn. 22.

37 Konsultationsdokument zur Neufassung der Märkteempfehlung, SEC(2006) 837.

38 Die Reduzierung betrifft im Wesentlichen die bisherigen Endkundenmärkte, aber auch die Streichung der Märkte Nr. 10 (Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz), Nr. 14 (Fernübertragungs-Segmente von Mietleitungen für Großkunden), Nr. 17 (nationaler Großkundenmarkt für Auslandsroaming in öffentlichen Mobiltelefonnetzen) sowie Nr. 18 (Rundfunk-Übertragungsdienste zur Bereitstellung von Sendeinhalten für Endnutzer).

39 Beträchtliche, anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Zugangshindernisse; keine Tendenz innerhalb des betreffenden Zeitraums zu wirksamem Wettbewerb; Wettbewerbsrecht genügt nicht, dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken; vgl. Erwägungsgrund 4 des 1. bzw. Erwägungsgrund 5 des 2. Empfehlungsentwurfs.

40 Erwägungsgrund 5 des Empfehlungsentwurfs.

den Vorschlägen der Kommission das Ziel, die sektorspezifische Vorab-Regulierung weitmöglichst zu reduzieren und die weitere Entwicklung der Märkte verstärkt dem Wettbewerb und damit lediglich einer wettbewerbsrechtlichen ex-post-Kontrolle zu überlassen.

3. Regulierung im Binnenmarkt

Zusätzliche Änderungsvorschläge zielen auf die Weiterführung der Harmonisierung und Konsolidierung im Binnenmarkt ab. Damit einher ginge die Ausweitung der Kommissions-Kompetenzen für transnationale Märkte; hier soll die Regulierung von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht verstärkt der Kommission, unter Mitwirkung der Europäischen Regulierungsbehörde, obliegen. Zusätzlich soll das Vetorecht der Kommission, das bisher lediglich Maßnahmen im Bereich der Marktdefinition und -analyse umfasst, auf den Bereich der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen erweitert werden. In bestimmten Fällen könnte sie hier sogar konkrete Regulierungsmaßnahmen vorgeben. Ähnliches würde für Verpflichtungen gelten, die ein Mitgliedstaat gemäß der Zugangsrichtlinie einem Unternehmen *ohne* beträchtliche Marktmacht auferlegen kann. Derartige Maßnahmen können insbesondere zur Gewährleistung eines effektiven Wettbewerbs ergriffen werden. Sie stellen dabei die Ausnahme zu der Regel dar, dass grundsätzlich nur diejenigen Dienste der ex-ante-Regulierung unterliegen, die aufgrund ihrer wirtschaftlich starken Stellung auf dem Markt in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern und Kunden agieren können.[41] Um den Zugang von Endnutzern zu digitalen Rundfunkdiensten zu gewährleisten, können Mitgliedstaaten Unternehmen etwa verpflichten, zu fairen, ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen Zugang zu Anwendungsprogrammier-Schnittstellen (Application Program Interface, API) oder zu elektronischen Programmführern (Electronic Program Guide, EPG) zu gewähren. Die Kommission will auch hier ein Genehmigungs- bzw. Vetorecht erhalten.

Eine neue, in der Zugangsrichtlinie zu verankernde Regulierungsmaßnahme ist die sog. funktionale Trennung (»functional separation«). Danach können nationale Regulierungsbehörden vertikal integrierten Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht als *ultima ratio* auferlegen, die Bereitstellung von Zugangsprodukten im Großkundenmarkt in unabhängige Unternehmensteile auszulagern. Damit soll abgesichert werden, dass ein Unternehmen, das sowohl Netzzugangs- als auch Inhaltedienste anbietet, seine Zugangsdienste allen Inhalteanbietern zu gleichen Konditionen zur Verfügung stellt.

Speziell den Rundfunk betrifft die Intention der Kommission, die sog. »Must-Carry«-Regeln (Übertragungspflichten) auf ein Mindestmaß zurückzuführen. Übertragungspflichten sollen danach nur mehr anhand von in den entsprechenden nationalen Gesetzen verankerten und klar definierten Allgemeininteressen gerechtfertigt werden können; auch sollen die Mitgliedstaaten zur regelmäßigen Überprüfung im 3-Jahres-Rhythmus verpflichtet sein.

Allgemein beabsichtigt die Kommission, Regulierungsentscheidungen zu stärken. In Fällen, in denen diese angefochten werden, soll deren Aussetzung [42] nur mehr möglich sein, wenn dies zur Verhinderung ernsthafter und irreparabler Schäden und

41 Zum Begriff der beträchtlichen Marktmacht vgl. Artikel 14 Absatz 2 Rahmenrichtlinie.

42 Artikel 4 der Rahmenrichtlinie schreibt vor, dass Rechtsbehelfe gegen Regulierungsentscheidungen möglich sein müssen.

zum Ausgleich der widerstreitenden Interessen dringend erforderlich ist. Dieser Vorschlag ist Konsequenz der Feststellung, dass einstweilige Anordnungen bisher in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt und die Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes zuweilen als Verzögerungstaktik genutzt werde. Den Mitgliedstaaten soll hierzu eine jährliche Berichtspflicht auferlegt werden.

Als Maßnahme zur Erleichterung der Einführung gemeinschaftsweiter Dienste sind auch die – bereits unter 1.) erwähnten – gemeinsam mit der neuen Europäischen Regulierungsbehörde auszuübenden Kompetenzen der Kommission zu nennen, die im Zusammenhang mit der Auswahl von Unternehmen, an die Nutzungsrechte vergeben werden sollen, stehen.

Zusätzliche Vorschläge beziehen sich u. a. auf die Gewährleistung des Zugangs der Nutzer zu den in einem anderen Mitgliedstaat bereitgestellten Diensten (z. B. gebührenfreie Nummern) sowie die Einführung von Sanktionsmöglichkeiten durch die NRB bei Verstößen gegen Regulierungsauflagen oder gegen Bestimmungen der eDatenschutzrichtlinie.

4. Universaldienste

Die Kommission zielt außerdem auf einen verbesserten Verbraucherschutz, der im Rahmen der Universaldienstrichtlinie verankert werden soll. So setzt sie sich für Maßnahmen ein, die mehr Transparenz bei Tarifinformationen schaffen sollen. Auch seien etwa die Möglichkeiten des Zugangs zu Kommunikationsnetzen für behinderte Menschen zu stärken und die Handhabung der Europäischen Notrufnummer 112 zu verbessern. Zu letztem Aspekt zählt auch die gebührenfreie Weitergabe von Standortdaten der Anrufer an die zuständigen Notdienste.

Ein »**Universaldienst**« ist ein Mindestangebot an Diensten von bestimmter Qualität, das allen Nutzern unabhängig von ihrem Standort und zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung steht. Ein Beispiel ist der Festnetzanschluss, der herkömmlich für Sprachtelefonie verwendet wird.

Betreffend die sog. Netzneutralität (»net neutrality«), d. h. die Gewährleistung gleichen Zugangs zu gleichen Inhalten im Internet, befürwortet die Kommission grundsätzlich eine Selbstregulierung des Marktes durch Wettbewerb. Im Zweifel sollen aber die nationalen Regulierungsbehörden die Möglichkeit haben, auf europäischer Ebene festzusetzende Mindestanforderungen an die Qualität des Dienstes zu stellen.

Weitere Reformvorschläge beziehen sich etwa auf die Übertragbarkeit von Nummern, die Unterstützung des Europäischen Telefonnummerierungsraumes (»European Telephony Numbering Space«, ETNS) sowie die Förderung des grenzüberschreitenden Zugangs zu Diensten und Nummern.

Noch 2007 beabsichtigt die Kommission, ein *Grünbuch über Universaldienste* zu veröffentlichen. Damit will sie eine Diskussion über Rolle und zukünftige Regulierung der Universaldienste in der EU einleiten. Insbesondere soll die Frage behandelt werden, ob – wie dies von einigen Interessenvertretern vorgetragen wird – eine Regulierung von Universaldiensten angesichts des bestehenden Wettbewerbs überhaupt noch notwendig ist oder ob sie sogar auf Mobilfunk- und/oder Internet-Breitbanddienste erweitert werden sollte.

5. Sicherheit

Bereits in ihrer *Mitteilung über eine Strategie für eine sichere Informationsgesellschaft*[43] schlug die Kommission Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens der Nutzer in elektronische

43 Siehe Fn. 16.

Kommunikation vor – ein Ansatz, den die Kommission beim TK-Review weiterverfolgt. So soll den Netzbetreibern die Pflicht auferlegt werden, ihre Nutzer über bestimmte Fälle von Verletzungen der Sicherheit, zusammen mit einem Hinweis auf mögliche Konsequenzen und Gegenmaßnahmen, zu informieren. Nationale Regulierungsbehörden sollen Zugang zu Informationen sowie die Möglichkeit erhalten, von Netzbetreibern Abhilfe zu verlangen oder Sanktionen aufgrund von Verstößen aufzuerlegen. Auch hier will die Kommission technische Umsetzungsmaßnahmen vorgeben. Ein neu eingefügtes Kapitel in der Rahmenrichtlinie enthält Bestimmungen zur Netzintegrität. Danach haben Betreiber von Universaldiensten, dies betrifft bislang das Festnetz wie auch mobile und IP-Netzwerke, die Verpflichtung, größtmögliche Integrität der Netze im Katastrophenfall sicherzustellen.

6. Aufhebung bestehender Vorschriften

Schließlich schlägt die Kommission zur Verschlankung des Regulierungsrahmens vor, verschiedene Bestimmungen aufzuheben. Dies betrifft zum einen die Vorschriften der Universaldienstrichtlinie über das Mindestangebot von Mietleitungen. Auch sollen etwa die Verordnung über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss sowie verschiedene andere Vorschriften, die als veraltet betrachtet werden, aufgehoben werden.

V. KRITIK UND PERSPEKTIVE

Es zeigt sich, dass die Kommission eine ganze Fülle von Reformansätzen zur Diskussion stellt, bei denen einige von großer Bedeutung auch für die zukünftige Entwicklung der Märkte für elektronische Medien sein werden. Mitte November 2007 bereits will die Kommission ihre Vorstellungen zur Regulierung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste öffentlich präsentieren. Doch sowohl die Mitteilung der Kommission von 2006 als auch die inzwischen bekannt gewordenen Vorentwürfe für die kommende EU-Gesetzgebung werden von den durch die geplanten Änderungen betroffenen Unternehmen und Interessengruppen sowie Mitgliedstaaten bereits heftig diskutiert.

So sind von Seiten des Rundfunks etwa Bedenken dagegen geltend gemacht worden, den Markt für Rundfunkübertragungsdienste aus der ex-ante-Regulierung – insbesondere den Netzzugang und die Entgeltregulierung im Kabel betreffend – herauszunehmen, da hier noch kein ausreichender Wettbewerb bestehe.

Gegen eine zu starke Regulierung, insbesondere im Hinblick auf die vorgeschlagene Auflage der »funktionalen Trennung«, hat sich hingegen der Verband der europäischen Telekom-Anbieter (European Telecommunications Network Operators' Association, ETNO) ausgesprochen und dies auf die Ergebnisse einer von ihm in Auftrag gegebenen unabhängigen Studie[44] gestützt. Dieser zu Folge bremse eine zu starke Regulierung die Entwicklung neuer alternativer Infrastrukturen und führe damit langfristig zu einer Reduzierung von Wettbewerb.

Ähnlich äußerte sich auch der Verband der europäischen Kabeldienstleister (European Cable Communications Association, Cable Europe), nachdem sich Vertreter der Unternehmen im September 2007 mit der EU-Kommissarin für Informationsgesellschaft und Medien getroffen hatten, um mit ihr die beabsichtigten Reformvorhaben zu diskutieren.[45] Der Verband trat

44 Durchgeführt durch LECG Ltd., abrufbar unter: http://www.etno.be/Portals/34/ETNO%20Documents/LECG_Final%20Report.pdf

45 Pressemitteilung von Cable Europe vom 12. September 2007, abrufbar unter: http://www.cableeurope.eu/uploads/documents/pub-54_en-

außerdem einer fortgesetzten Rundfunkregulierung und Förderung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) entgegen.

Ein weiterer, insbesondere von Vertretern des Rundfunks kritisch beäugter Reformpunkt ist die geplante Einschränkung der Möglichkeit nationaler »Must-Carry«-Regeln. Der konträre Standpunkt der Kommission hierzu wird auch deutlich mit Blick auf ein derzeit gegen Deutschland anhängiges Vertragsverletzungsverfahren. In diesem macht die Kommission geltend, dass die »Must-Carry«-Regulierung in verschiedenen Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Hamburg und Niedersachsen) nicht mit den entsprechenden EU-Vorgaben vereinbar sei[46]: Hier werde aus der in der Universaldienstrichtlinie vorgesehenen Ausnahmeregelung auf nationaler Ebene bisweilen eine vollständig hoheitliche Festlegung analoger Kabelkapazitäten. Mit den niedersächsischen »Must-Carry«-Regelungen befasst sich derzeit auch der EuGH aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des VG Hannover.[47]

Grundsätzlich ebenso skeptisch betrachtet wird eine Verlagerung von Kompetenzen auf EU-Ebene, sowohl im Bereich der Marktüberprüfung als auch bei der Frequenzverwaltung. Im Bereich der Marktüberprüfung hat sich hierzu auch schon die ERG[48] geäußert. In einem Schreiben vom 27. Februar 2007 hatte sie Stellung bezogen zu einer Anfrage der Kommission. Diese betraf die Revision des Verfahrens zur Marktregulierung nach der Rahmenrichtlinie und die von der Kommission in diesem

070912_prelease_cableeurope_reding_(final).pdf

46 Mitteilung der Kommission IP/06/1358 vom 12. Oktober 2006.

47 Vorlagebeschluss (Az. 7 A 5462/06) vom 14. Juni 2007 in der Sache Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH&Co. KG gegen die Niedersächsische Landesmedienanstalt (Az. des EuGH: Rechtssache C-336/07).

48 Diese berät und unterstützt die Kommission bisher in allen Fragen zu elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten. Sie setzt sich aus den Leitern der nationalen Regulierungsbehörden bzw. deren Stellvertretern zusammen; Artikel 3 und 4 des Beschlusses (vgl. auch Fn. 32).

Zusammenhang vorgeschlagene Erweiterung der Kommissionskompetenzen, welche die ERG weitgehend ablehnte.

Als besonders umstrittenes Feld zeichnet sich die Frequenzregulierung ab. Bei dieser ist die Tendenz einer immer größer werdenden Einflussnahme durch die Kommission erkennbar. Zuletzt mit *Mitteilung vom 2. Juli 2007*[49] hat die Kommission ihre Position verdeutlicht, die sie mit dem Status eines nicht stimmberechtigten ITU-Sektorenmitglieds bei der nächsten Weltfunkkonferenz, die vom 22. Oktober bis 17. November 2007 in Genf stattfindet, vertreten wird.[50] Ein Vorpreschen der Kommission auf diesem Gebiet stößt hingegen gerade in den Augen des Rundfunks nicht auf Gegenliebe. Er wendet sich in erster Linie gegen einen wirtschaftlichen Ansatz bei der Vergabe von Frequenzressourcen. Bereits im März 2007 hatten sich ebenso die Regierungschefs der Länder gegenüber der für Informationsgesellschaft und Medien zuständigen EU-Kommissarin gegen einen reinen Marktansatz bei der Frequenzvergabe für den Rundfunk ausgesprochen. Bedenken bestehen damit ebenso gegenüber den Ansätzen der Kommission zur Technologie- und Diensteneutralität, zur Einschränkung der Erteilung von Einzelgenehmigungen sowie zur Zentralisierung von Vergabeverfahren auf europäischer Ebene.[51]

49 KOM(2007) 371 endg. vom 2. Juli 2007, siehe Fn. 28.

50 U. a. spricht sich die Kommission darin hinsichtlich des sog. UHF-Bandes, welches fast ausschließlich für analoges und digitales Fernsehen genutzt wird, für eine größtmögliche Ausnutzung der durch die Digitalisierung der Rundfunkübertragung frei werdenden sog. »digitalen Dividende« aus und befürwortet eine Gleichstellung von Mobilfunk- und Rundfunkdiensten. Letztere genießen bisher das Vorrecht von Primärzuweisungen, bei welchen Dienste mit Sekundärzuweisung keine Störungen verursachen dürfen. In einer Mitteilung, die für Ende 2007 geplant ist, will die Kommission ihre Strategie für die Nutzung der durch die Analogabschaltung frei werdenden Frequenzen, insbesondere im UHF-Band, vorstellen.

51 Vgl. die Darstellungen bei Karola Wille, Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Rechtsrahmens für die elektronische

Rein faktisch geht es dem Rundfunk bei seiner Kritik ohne Frage um den Erhalt seiner (Verbreitungs-)Grundlage, nämlich den gegenüber anderen Kommunikationsdiensten privilegierten Zugang zu terrestrischen Frequenzen und zum Kabelnetz. Darüber hinaus ist aber der Schutz bzw. Erhalt der Medien- und Meinungsvielfalt von Bedeutung, der eben gerade diese Privilegierung rechtfertigen soll. Zwar könnte die faktische Einführung des Frequenzhandels, für die die rechtliche Möglichkeit bereits heute besteht[52], weitere Entwicklungsmöglichkeiten gerade für moderne Medienformen wie mobiles Fernsehen bieten. Es zeigt sich zugleich aber, dass – soweit der Frequenzhandel auch für den Frequenzbereich des Rundfunks angedacht ist – derartige Überlegungen durchaus an Grenzen nationaler Rechtsordnungen stoßen können. Insbesondere für Deutschland bestünde daher die Frage, wie das Spannungsverhältnis zwischen dem dem Telekommunikationsrecht zugrunde liegenden Prinzip des freien Wettbewerbs und der durch das BVerfG[53] im Lichte des Versorgungsauftrages des Rundfunks geforderten positiven Rundfunkordnung zukunftsgerichtet aufzulösen

Kommunikation (TK-Review) durch die Europäische Kommission – aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ZUM 2007, S. 89 ff., und Claus Grewenig, Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation (TK-Review) durch die Europäische Kommission – aus Sicht des privaten Rundfunks, in: ZUM 2007, S. 96 ff.

52 Artikel 9 Abs. 3 Rahmenrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Unternehmen die Übertragung von Frequenznutzungsrechten gestatten können; eine entsprechende nationale Regelung enthält Artikel 62 bzw. Artikel 55 Absatz 7 Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Februar 2007 (BGBl. I S. 106); vgl. zur Übertragung von Frequenznutzungsrechten: Thomas Helbing, Übertragung und Überlassung von Frequenznutzungsrechten am Beispiel der Frequenzen für den breitbandigen drahtlosen Netzzugang, in: K&R 2006, S. 505 ff.

53 Vgl. etwa BVerfGE 75, 295 ff.

ist.[54] Bisher sind Rundfunkfrequenzen in Deutschland etwa auch von Versteigerungsverfahren ausgenommen.[55]

Damit bleibt abzuwarten, wie sich die Diskussionen um den TK-Review entwickeln und welche Form dieser am Ende tatsächlich annehmen wird. Presseberichten[56] zufolge bestehen derzeit selbst bei der kommissionsinternen Abstimmung über die Vorschläge der Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien noch Meinungsverschiedenheiten. So sind offenbar aus den Generaldirektionen Industriepolitik und Wettbewerbspolitik Bedenken geäußert worden, die Vorschläge könnten in eine andere Richtung als die erwünschte ausschlagen, und zwar zu mehr Bürokratismus und Investitionshemmnissen führen.

54 Grundsätzliche Überlegungen hierzu in: Hubertus Gersdorf, Rundfunkfrequenzpolitik zwischen Ökonomisierung und Vielfaltsicherung: Zur Reichweite des Rundfunkprivilegs, in: ZUM 2007, S. 104 ff.

55 Artikel 61 Absatz 2 Satz 3 Telekommunikationsgesetz.

56 Financial Times vom 24. Juli 2007, abrufbar unter: http://www.ft.com/cms/s/0/1c0f70a8-6ae1-11dc-9410-0000779fd2ac.html

Literatur

van Eijk, Nico, Neue europäische Regeln für den Kommunikationsbereich, in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), IRIS *plus*, Ausgabe 2003-2

Gersdorf, Hubertus, Rundfunkfrequenzpolitik zwischen Ökonomisierung und Vielfaltsicherung: Zur Reichweite des Rundfunkprivilegs, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 2007, S. 104 ff.

Grewenig, Claus, Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation (TK-Review) durch die Europäische Kommission – aus Sicht des privaten Rundfunks, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 2007, S. 96 ff.

Helbing, Thomas, Übertragung und Überlassung von Frequenznutzungsrechten am Beispiel der Frequenzen für den breitbandigen drahtlosen Netzzugang, Zeitschrift für Kommunikation & Recht (K&R) 2006, S. 505 ff.

Kleist, Thomas/Lamprecht-Weißenborn, Nicola/Scheuer, Alexander, Audiovisuelle Mediendienste heute und morgen: Die Revision der EG-Fernsehrichtlinie, Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Berlin), 2007

Scherer, Joachim, Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket, Zeitschrift für Kommunikation & Recht (K&R) 2002, S. 273 ff., S. 329 ff. und S. 385 ff.

Scheuer, Alexander, Traditional paradigms for new services? The Commission Proposal for a »Audiovisual Media Services Directive«, Communications & Strategies, Nr. 62/2. Halbjahr 2006, S. 71 ff.

Weißenborn, Nicola, Der Zugang des Rundfunks zu seinen Frequenzen, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), IRIS *plus*, Ausgabe 2007-2

Wille, Karola, Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation (TK-Review) durch die Europäische Kommission – aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 2007, S. 89 ff.

Serie EU-MEDIENPOLITIK

bisher erschienen:

Kleist, Thomas/Lamprecht-Weißenborn, Nicola/Scheuer, Alexander, Audiovisuelle Mediendienste heute und morgen: Die Revision der EG-Fernsehrichtlinie, Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Berlin), April 2007

Börnsen, Arne, Möglichkeiten zur flexibleren Nutzung der Rundfunkfrequenzen: Ist die Trennung der Telekommunikations- und Rundfunkfrequenzen nocht gerechtfertigt?, Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Berlin), November 2007

Die Autoren

Thomas Kleist

Staatssekretär a. D., Rechtsanwalt, ist Vorsitzender des Vorstands und Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel. Vor seinem Eintritt in die saarländische Landesregierung im Jahre 1996 war er Direktor der Landesanstalt für das Rundfunkwesen Saarland (LAR), in dieser Funktion sowohl Europabeauftragter als auch Vorsitzender der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten in Deutschland. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Saarbrücken absolvierte er dort das Referendariat und war wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität des Saarlandes (1980–1983). In der Folge war er, bis zum Eintritt in die LAR, Regierungsrat im Ministerium für Kultur und Wissenschaft in Saarbrücken. Von 1996 bis 1999 war er Staatssekretär in der Landesregierung des Saarlandes, Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales; seit 2000 ist Kleist als Rechtsanwalt und selbständiger Unternehmensberater mit Schwerpunkt Medien und Health Care tätig. Er ist Vorsitzender des Verwaltungsrats des Saarländischen Rundfunks, stellvertretender Aufsichtsratsvorsitzender der Werbefunk Saar GmbH und Mitglied im Aufsichtsrat der Radio Salü Euro-Radio Saar GmbH. Zudem gehört er dem Landesvorstand der SPD-Saar an und ist Vorsitzender der SPD-Medienkommission im Saarland.

Nicola Lamprecht-Weißenborn

LL.M.Eur., ist Rechtsassessorin und seit 2006 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) tätig. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften an der Universität des Saarlandes und dem Abschluss des Postgra-

duierten-Studiengangs «Europäische Integration« am dortigen Europa-Institut verbrachte sie ein Auslandsjahr in Japan, u. a. mit Studien am Center for Japanese Studies der Nanzan-Universität in Nagoya. Das Rechtsreferendariat absolvierte sie in Saarbrücken, mit Stationen u. a. bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU in Brüssel. Im EMR betreut sie u. a. die regelmäßigen aktuellen Publikationen des Instituts im IRIS-Newsletter und der Rubrik des EMR »Die medienrechtliche Monatsschau« in der »Multimedia und Recht«, arbeitet an aktuellen Studien und veröffentlicht zu Fragen des europäischen Medien- und Telekommunikationsrechts.

Vorstellung des EMR

Das Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) wurde im Jahre 1990 in Saarbrücken gegründet, es ist ein eingetragener Verein mit anerkannter Gemeinnützigkeit. Zu seinen Mitgliedern zählen neben Experten, die sich beruflich mit medienrechtlichen Fragen befassen, auch institutionelle Förderer, vor allem öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter aus dem In- und Ausland und die deutschen Landesmedienanstalten. Das EMR ist ein neutrales, unabhängiges, in der Struktur der Organe (Mitgliederversammlung und Vorstand) plural besetztes Institut. Es befasst sich mit der Untersuchung und Veröffentlichung medienrechtlicher Informationen, der Verfassung von Rechtsgutachten und der Erteilung von Rechtsauskünften an Fachleute im Medien- und Kommunikationssektor. Studien wurden u. a. im Auftrag der Europäischen Kommission, des Parlaments und des Ausschusses der Regionen, und für Regierungsstellen in Deutschland, Medienaufsichtsbehörden in Deutschland, Österreich und der Schweiz sowie Rundfunkveranstalter erarbeitet. Darüber hinaus ist Aufgabe des EMR die Erfassung und rechtsvergleichende Analyse der Mediengesetze der europäischen Staaten, die Dokumentation von Entscheidungen deutscher und europäischer Gerichte und anderer Instanzen im Medienbereich und die Organisation medienrechtlicher Veranstaltungen.

ISBN 978-3-89892-797-0
www.fes.de/medienpolitik