

Stellungnahme der Bundesregierung zur Evaluierung und Überarbeitung des Rechtsrahmens der EU für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste

I. Vorbemerkung

Digitalisierung ist eine der Hauptherausforderungen der Zukunft. Die Entwicklung Europas hin zu einer Gigabitgesellschaft muss zügig und erfolgreich vollzogen werden. Eine flächendeckend dynamische Entwicklung leistungsfähiger Telekommunikationsmärkte und -infrastrukturen ist daher entscheidend für die weitere Digitalisierung und die Leistungs- und internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen und europäischen Wirtschaft.

Ein zentrales Ziel und Schlüsselement der Digitalpolitik sind hoch leistungsfähige Telekommunikationsmärkte, die einen bestmöglichen Beitrag zu Wachstum, Innovation, Beschäftigung sowie Meinungs- und Medienvielfalt liefern und den Digitalisierungsprozess vorantreiben. Ein rascher Ausbau leistungsfähiger Infrastrukturen bedarf wettbewerblicher und technologischer Vielfalt; lokalen und regionalen Netzbetreibern kommt auch in Zukunft eine wichtige Rolle zu. Synergien und Marktpotenziale sind optimal zu nutzen und dort, wo sie nicht greifen, zu flankieren und zu ergänzen.

Die Digitalisierung vollzieht sich in hohem Tempo. Schrittmacher sind hier insbesondere Entwicklungen wie das automatisierte und vernetzte Fahren, Industrie 4.0, das Internet der Dinge sowie die Vernetzung der Basissektoren Energie, Verkehr, Gesundheit, Bildung und öffentliche Verwaltung (Stichwort: „Intelligente Vernetzung“); diese Entwicklungen erfordern leistungsstarke leitungsgebundene und mobile Netze. Ein zeitliches Auseinanderfallen technologischer und wirtschaftlicher Veränderungen einerseits und der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen andererseits ist weitestgehend zu vermeiden. Es bedarf daher schlanker und kurzer Entscheidungswege.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der EU-Kommission, nach der die sukzessiven Anpassungen der EU-Telekommunikationsvorschriften in Verbindung mit den EU-Wettbewerbsregeln entscheidend für konkurrenzfähigere Märkte waren und die Kosten- und Preiseffizienz des europäischen TK-Sektors nachhaltig gesteigert haben. Ebenso stimmt sie mit der EU-Kommission überein, dass wirksamer Wettbewerb ein wesentlicher Faktor für Investitionen in Telekommunikationsnetze ist und bleibt. Allerdings ist die Bundesregierung auch der Auffassung, dass Wachstums- und Investitions- sowie Innovationsaspekten im Hinblick auf dynamische Effizienz zukünftig ein noch größeres Augenmerk geschenkt werden muss.

Ein wettbewerbsfreundlicher Rahmen für die digitale Wirtschaft muss auf offene und funktionsfähige Märkte entlang der gesamten Wertschöpfungskette hinwirken. Dafür müssen die Rahmenbedingungen zukünftig noch stärker als bisher auf Wachstum und Investitionen ausgerichtet werden. Als wesentliche Punkte für die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens sieht die Bundesregierung die rechtliche und regulatorische Einordnung sog. Over-the-top-

Player (dies betrifft Wettbewerbsentwicklungen ebenso wie relevante Verbraucheraspekte), die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für den mittel- bis langfristig zu vollziehenden Übergang von der Kupfer- auf die Glasfasertechnologie sowie den Einsatz für eine Vorreiterstellung Europas bei der Entwicklung und Ausbreitung der 5G-Technologie. Relevant ist auch eine Nachfragebelegung durch Reduzierung von Transaktionskosten, die oftmals die rasche Durchdringung mit höherwertigen Netzen und Diensten hemmen.

All dies muss auch bei der Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation in den Blick genommen werden.

II. Zusammenfassung

Folgende Kernpunkte sind aus Sicht der Bundesregierung maßgeblich für den zukünftigen Regelungsrahmen:

- Beibehaltung des Drei-Kriterien-Tests zur Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit von Märkten – hingegen keine Notwendigkeit einer Markteempfehlung der EU-Kommission.
- Eingehende Überprüfung der Wirkungsweise und Wirksamkeit von Regulierungsmaßnahmen sowohl im Wege einer Ex-ante-Bewertung als auch einer Ex-post-Analyse. Die Erkenntnisse dieser Analyse sollten in die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens einfließen.
- Grundsätzliche Beibehaltung der SMP-Regulierung, aber – sofern dies erforderlich ist und die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht nicht ausreicht – auch Ausweitung der Möglichkeit symmetrischer Regulierung (unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Richtlinie über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation, 2014/61/EU).
- Insgesamt muss Regulierung auf ein erforderliches Maß begrenzt werden und sich an den Bedingungen auf den regionalen und nationalen Telekommunikationsmärkten orientieren. Für marktübergreifend tätige Unternehmen sollen jedoch bei vergleichbaren Marktbedingungen gleiche Regulierungsinstrumente greifen.
- Formulierung klarer Anforderungen und Rahmenbedingungen für die IKT-Normung, statt durch spezielle direkte inhaltliche Forderungen in die „Normungsfreiheit“ der Wirtschaft einzugreifen.
- Setzen von Investitionsanreizen für den Breitbandausbau:
 - Ergänzung der drei grundlegenden Regulierungsziele (1.) „Wettbewerbsförderung“, (2.) „Entwicklung des Binnenmarkts“ und

(3.) „Förderung der Verbraucherrechte“ um das Regulierungsziel „Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen“.

- o Flächendeckender Ausbau mit Hochleistungsnetzen bleibt primär Aufgabe der Wirtschaft. Öffentliche Förderung und sonstiges staatliches Engagement (z.B. Breitbandausbau durch Kommunen) sollte nur erfolgen, wenn Ausbau nicht in absehbarer Zeit durch den Markt erfolgt.
- o Prüfung der Möglichkeit, wenn flächendeckender Ausbau mit Hochleistungsnetzen in schwer versorgbaren Gebieten nicht durch den Markt erfolgt, einen Investitionsanreiz durch Verzicht auf die Ex-ante-Regulierung zu setzen und stattdessen das Instrument der sektorspezifischen Ex-post-Regulierung durch NRB zu nutzen. Voraussetzung ist ein diskriminierungsfreier Netzzugang für Dritte.
- o Nachfragebelebung durch Reduzierung von Informations- und Koordinationskosten.
- o Verstärkte und flexiblere Nutzung des Instrumentes der Beihilfen.
- o Grundsätzlich Beibehaltung des Prinzips der Technologieneutralität.
- Angemessene Einbeziehung von OTT-Diensten, die Substitute zu traditionellen TK-Diensten darstellen bzw. mit diesen in unmittelbarem Wettbewerb stehen; sowohl im Rahmen der Dienstdefinition als auch im Hinblick auf die Regulierungsbedürftigkeit. Dabei Einzelfallbetrachtung erforderlich.
- Mindestharmonisierung bei den Verbraucherrechten; Abbau bürokratischer Belastungen durch Abgleich mit den allgemeinen zivilrechtlichen Regelungen.
- Nummernverwaltung weiterhin auf nationaler und internationaler Ebene; explizite Zulassung extraterritorialer Nutzung nationaler IMSI-Nummern bei M2M.
- Beibehaltung des geltenden Universaldienstkonzeptes, eine Grundversorgung zur Verhinderung sozialer Ausgrenzung zu gewährleisten; keine Erweiterung des Universaldienstes um Breitbandversorgung, jedoch Beibehaltung der diesbezüglichen Wahlmöglichkeit für Mitgliedstaaten; Vereinfachung bzw. Abschaffung nicht mehr zeitgemäßer Universaldienste (z.B. öffentliche Münz- und Kartentelefone oder Erstellung eines gedruckten Teilnehmerverzeichnisses).
- Beibehaltung der Möglichkeit mitgliedstaatlicher Maßnahmen zur Förderung der Meinungsvielfalt (z.B. Must-carry).
- Ermöglichung einer vorausschauenden und innovationsfreundlichen Frequenzverwaltung mit Blick auf zukünftige technische Entwicklungen. Sicherstellung der effizienten Frequenznutzung, die hinreichend nationale Spielräume für flexible Lösungen belässt und europäische und internationale Koordinierung auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips sowie innerhalb bestehender

Institutionen wie RSC, RSPG, CEPT, ITU unterstützt.

- Im Bereich der Frequenzverwaltung muss das Zusammenspiel nationaler und EU-weiter Kompetenzen geeignet sein, kurzfristig Rahmenbedingungen an aktuelle Entwicklungen anzupassen. In diesem sich dynamisch entwickelnden Bereich sollten daher strategische Entscheidungen vermehrt durch hochrangig (d.h. auf Generaldirektorenebene) besetzte Gruppen gefällt werden.
- Optimierung des institutionellen Rahmens durch klare Verteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen europäischer und nationaler Ebene; hierzu Aufstellung von Kriterien für Maßnahmen, die tatsächlich und klar grenzüberschreitend sind bzw. „Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten“ haben.

III. Ausführliche Stellungnahme

Aus Sicht der Bundesregierung sind die Ziele der europäischen und auch der (deutschen) nationalen digitalen Agenda nur durch einen Maßnahmenmix zu erreichen, der weit über den Regulierungsrahmen im traditionellen Sinne hinaus reicht. Dies gilt für den Breitbandausbau ebenso wie für die Frage einer bestmöglichen Nutzung der Digitalisierungspotenziale auf Anwender- bzw. Nutzungsseite. Regulierung im engeren Sinne ist im Wesentlichen sektorspezifische Wettbewerbspolitik und sollte in ihrem Anwendungsbereich nicht überdehnt werden.

Der Regulierungsrahmen bleibt auch weiterhin eine wesentliche Grundlage einer dynamischen Marktentwicklung. Im Hinblick auf die Allokation knapper Ressourcen und im Zugangsbereich bedarf es auch weiterhin entsprechender Eingriffe. Der sog. Drei-Kriterien-Test liefert hier die grundlegende Entscheidungshilfe, sofern jeweils die tatsächlichen Marktgegebenheiten Berücksichtigung finden. Allerdings sollte die Wirkungsweise von Regulierungsmaßnahmen auch eingehend überprüft werden. Hier bestehen aus Sicht der Bundesregierung Defizite, da dies bislang nicht oder nur in unzureichender Weise erfolgt ist. Einerseits sollte mit Hilfe einer fundierten Ex-post-Analyse überprüft werden, ob die angestrebten Ziele durch den konkreten Mitteleinsatz tatsächlich erreicht wurden. Andererseits sollte bei Anpassungen des Regulierungsrahmens bereits im Vorfeld geprüft werden, ob diese Anpassungen bezogen auf die konkreten Märkte die erhofften Effekte tatsächlich zu erzielen vermögen. Die Erkenntnisse dieser Analysen sollten in die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens einfließen.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die aktuellen drei grundlegenden Regulierungsziele „Wettbewerbsförderung“, „Entwicklung des Binnenmarkts“ und „Förderung der Verbraucherrechte“ nach wie vor relevant sind und beibehalten werden sollten. Als weiteres Ziel sollte die „Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen

Telekommunikationsnetzen" in den Katalog aufgenommen werden, um damit eine zielgerichtete und passgenaue Regulierung auch im Hinblick auf Anreize für Investitionen in den Breitbandausbau erreichen bzw. verbessern zu können. Diese Zielsetzung kann und sollte auch im Rahmen der Überprüfung der Regulierungsinstrumente und -mechanismen berücksichtigt werden, bei denen die Investitionsförderung und das Setzen weiterer Anreize für den Ausbau leistungsfähiger Telekommunikationsinfrastrukturen stärker in den Vordergrund gestellt werden muss. Dabei ist sicherzustellen, dass potenzielle Zielkonflikte aufgelöst werden und die wettbewerbsorientierte Regulierung nicht ausgehöhlt wird.

Die Digitalisierungspolitik und der diesbezügliche Rechtsrahmen sollte des Weiteren stärker darauf ausgerichtet werden, die Nutzungsseite zu adressieren. Auch wenn sich die Digitalisierung in vielen Bereichen dynamisch entwickelt, ist doch festzuhalten, dass Themen wie Industrie 4.0 oder die Vernetzung zentraler Basissektoren der Volkswirtschaften staatlicherseits mit flankiert werden sollten. Häufig hemmen nicht nur Wettbewerbsprobleme oder Infrastrukturlücken, sondern insbesondere auch Informations- und Koordinationskosten die rasche Durchdringung mit digitalen Diensten. Eine bessere Nutzung der Digitalisierungspotenziale führt zu Innovation und Marktwachstum und letztlich auch zu einer leichteren Refinanzierung des kostenintensiven Infrastrukturausbaus.

1. Netzzugangsregulierung

Die Zugangsregulierung hat in der Vergangenheit einen entscheidenden Beitrag bei der Entwicklung des Wettbewerbs auf Netz- und Dienstebene geleistet. Dieser Prozess ist noch nicht in allen Bereichen und Regionen der EU vollständig abgeschlossen. Allerdings ist es in diesem Zusammenhang auch notwendig, mittelfristig abzugleichen, ob der Regulierungsrahmen für die stetig voranschreitende Digitalisierung der gesamten Wirtschaft angepasst werden muss.

Auch mit Blick auf den weiteren Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze und die Erschließung des ländlichen Raums wird es entscheidend darauf ankommen, die Stärken des Wettbewerbs weiter zu nutzen und chancengleiche Bedingungen für die verschiedenen Marktakteure zu gewährleisten. Dies stellt die Regulierung in Anbetracht der Vielzahl unterschiedlicher Geschäftsmodelle vor Herausforderungen von wachsender Komplexität, bringt aber gleichzeitig die Chance mit sich, alle Potenziale für den Ausbau von hochleistungsfähigen Netzen auszuschöpfen.

Die Bundesregierung sieht daher die Notwendigkeit einer investitionsfreundlicheren Ausgestaltung der Regulierung. Sie erwartet ambitionierte Vorschläge, die die Regulierung auf das notwendige Maß beschränken und dabei insbesondere unnötige bürokratische Ausgestaltungen von Verfahren abbauen.

Marktregulierung

Klar ist, dass in Anbetracht der sehr differenziert zu betrachtenden technologischen und strukturellen Randbedingungen detaillierte Marktkenntnisse für sachgerechte Lösungen

ausschlaggebend sind. Insofern erscheint eine Verlagerung von Einzelentscheidungen auf die europäische Ebene jenseits von den Erfordernissen, die unmittelbar aus einem einheitlichen Europäischen Binnenmarkt folgen, nicht geeignet, um den nationalen Marktgegebenheiten angemessen Rechnung zu tragen. Auf nationaler Ebene wird zunehmend die Frage diskutiert, wie einer wachsenden (regionalen) Heterogenität des Netzausbaus und der daraus resultierenden Wettbewerbssituation angemessen Rechnung getragen werden kann.

Aus Sicht der Bundesregierung ist der Drei-Kriterien-Test nach wie vor ein geeignetes Instrument zur Feststellung einer Regulierungsbedürftigkeit. Danach kommen solche Märkte für eine sektorspezifische Regulierung in Betracht, die durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittschranken gekennzeichnet sind, längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken. Die Bundesregierung hält eine differenzierte und auf den konkreten Markt bezogene Regulierung für am besten geeignet, chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen und effiziente Investitionen zu unterstützen. Dies gilt sowohl für die sachliche als auch die räumliche Abgrenzung von regulierungsbedürftigen Märkten. Abgesehen von erforderlichen Regeln zur Förderung und Sicherung der Meinungsvielfalt soll Regulierung nur so lange betrieben werden, wie keine wettbewerblichen Märkte bestehen. Zunächst ist deshalb die Frage zu beantworten, ob auf dem betreffenden Markt strukturelle Wettbewerbsprobleme vorhanden sind, die sich mittels des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht lösen lassen. Nur wenn Letzteres vorliegt, sollte eine sektorspezifische Regulierung vorgenommen werden. Der Drei-Kriterien-Test liefert dafür weiterhin eine gute Ausgangsbasis. Gerade durch seine Flexibilität und seine universelle Einsetzbarkeit kann mit dem Drei-Kriterien-Test bei richtiger Anwendung auch bei dynamischen Marktentwicklungen die Regulierungsbedürftigkeit von Märkten zeitnah festgestellt werden, ohne dass etwa eigens eine Empfehlung geändert werden muss. Eine Beibehaltung der Märkteempfehlung mit ihrem wiederkehrenden Überarbeitungsbedarf durch die EU-Kommission ist daher nicht notwendig und auch nicht zielführend. Dabei ist sich die Bundesregierung einer ungleichen Anwendung des Drei-Kriterien-Tests durchaus bewusst. Maßgebliche Aufgabe der EU-Kommission sollte daher die Überprüfung der korrekten Anwendung des Drei-Kriterien-Tests seitens der NRB sein.

In diesem Sinne gilt es, die Regulierung auf das jeweils unbedingt erforderliche Maß zu begrenzen. Deshalb ist in Deutschland nicht bloß die Anzahl der regulierten Märkte in den vergangenen Jahren kontinuierlich verringert worden, sondern auch die jeweilige Eingriffstiefe. Regulierung darf kein starres Konzept sein, sondern muss auf Marktveränderungen reagieren. Jedoch bedarf es einer vertieften Diskussion auf Basis einer sorgfältigen Analyse, um Chancen und Risiken möglicher Kurskorrekturen in der Regulierungspolitik abzuwägen.

Die Bundesregierung unterstützt Harmonisierungsbestrebungen, wo solche hilfreich sind und den europäischen Binnenmarkt voranbringen. Besonderheiten der Mitgliedstaaten und Regionen müssen dabei angemessen berücksichtigt werden, zumal sich Lohnkosten und Infrastrukturausstattung – und damit auch die Marktsituation – in den Mitgliedstaaten teils deutlich unterscheiden. Die effiziente Nutzung des Subsidiaritätsprinzips kann bei

dynamischen und diversifizierten Märkten dabei helfen, maßgeschneiderte Maßnahmen und Entscheidungen in überschaubaren Zeiträumen zu treffen.

Dazu gehört auch weiterhin, den NRB auf nationaler Ebene die Möglichkeit zur Entscheidung zu geben, in bestimmten Märkten auf Ex-ante-Regulierungsmaßnahmen zugunsten von sektorspezifischen Ex-post-Regulierungsmaßnahmen verzichten zu können. Diese Flexibilität erscheint notwendig, zumal die Entwicklungen in den verschiedenen Märkten und in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt sind. Zu bedenken ist, dass die Telekommunikationsmärkte sich seit dem Erlass des geltenden EU-Rechtsrahmens teils grundlegend geändert haben. Sie sind gekennzeichnet durch eine deutlich höhere Wettbewerbsintensität in Folge bisheriger Regulierung, technologischer Entwicklungen und Innovationen. Insgesamt bestehen daher Spielräume für die Möglichkeit einer Reduzierung von Umfang und Komplexität der TK-Regulierung bei gleichzeitiger Erhöhung der Flexibilität für nationale Regulierungsbehörden in einem immer dynamischeren Umfeld gerade auch auf der Diensteebene. Dies beinhaltet die regelmäßige Prüfung, ob und in welchem Umfang jeweils von der Ex-ante-Regulierung auf eine sektorspezifische Ex-post-Regulierung gewechselt werden kann. Eine durch die NRB zu leistende sektorspezifische Ex-post Aufsicht gewährleistet – aufgrund von Anzeigepflichten gegenüber der NRB (z.B. bei Entgelten) und der telekommunikationsrechtlich festgelegten kurzen Fristen – in der Regel ein schnelleres Eingreifen im Falle einer missbräuchlichen Ausnutzung einer marktmächtigen Stellung, als dies im Rahmen der allgemeinen Wettbewerbsaufsicht derzeit möglich ist. Die von der EU-Kommission aufgeworfene Frage, ob die Anzahl der Vorleistungsprodukte reduziert werden sollte, stellt sich aus Sicht der Bundesregierung so nicht, wenn Notwendigkeit und Intensität der Regulierung von den NRBs jeweils auf Grundlage einer konkreten Marktbetrachtung und des Drei-Kriterien-Tests vorgenommen werden. Abzuwägen ist immer auch, ob Umfang und Ausgestaltung der Zugangsregulierung Eigenanstrengungen von Wettbewerbern, in eigene Infrastrukturen zu investieren, langfristig zu konterkarieren drohen. Eine Beurteilung dieser Frage ist nur vor dem Hintergrund der konkreten Marktverhältnisse in den Mitgliedstaaten möglich.

Hauptziel der Zugangsregulierung ist es, Wettbewerb auf den Endkundenmärkten zu ermöglichen und zu sichern. Daher sollte klargestellt werden, dass in der Marktanalyse bei der Frage der Regulierungsbedürftigkeit und -Intensität der Vorleistungsmärkte verstärkt auch die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf Endkundenmärkten in die Prüfung einzubeziehen ist.

Sofern sichergestellt ist, dass verschiedene Investoren in gleicher Weise die Möglichkeit haben, Investitionen in neue Netze zu tätigen, stellt sich aus Sicht der Bundesregierung die Frage nach der tatsächlichen Notwendigkeit von (unverzüglichen) Regulierungsmaßnahmen. Falls in nicht ausreichend mit Hochleistungsnetzen versorgten Gebieten auf Basis des Drei-Kriterien-Tests Regulierungsbedürftigkeit festgestellt wird, sollte geprüft werden, ob das Instrument der sektorspezifischen Ex-post-Regulierung an Stelle einer Ex-ante-Regulierung positive Investitionsanreize bietet. In der Folge muss allerdings innerhalb bestimmter Fristen auf Basis des Drei-Kriterien-Tests erneut geprüft werden, ob eine Verschärfung der Zugangsregulierung erforderlich ist.

Eine symmetrische Regulierung kann in bestimmten Fällen sinnvoll sein, insbesondere für Betreiber öffentlicher TK-Netze, die den Zugang zu Endnutzern kontrollieren. Die Bundesregierung steht einer Ausweitung des Anwendungsbereichs einer symmetrischen Regulierung insofern grundsätzlich offen gegenüber. Jedoch sollten auch die ersten Erfahrungen mit den Auswirkungen der symmetrischen Regulierung des Zugangs zu passiven Infrastrukturen im Rahmen der Richtlinie über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation (2014/61/EU) berücksichtigt werden.

Der aktuell für die Marktanalyse vorgeschriebene Überarbeitungszeitraum erscheint insgesamt sehr eng und sollte flexibel erweiterbar ausgestaltet werden. Die aktuell vorgesehenen Zeiträume und Überprüfungen können die Vorhersehbarkeit regulatorischer Entscheidungen und damit auch die gebotene Rechts- und Investitionssicherheit für langfristige Investitionen schwächen. Daher sollte den nationalen Regulierungsbehörden die Möglichkeit gegeben werden, jedenfalls im Falle nachgewiesener Marktstabilität längere Untersuchungszyklen innerhalb festgelegter zeitlicher Obergrenzen vorzusehen. Damit könnten zugleich auch die bürokratischen und personellen Belastungen sowohl für die nationalen Regulierungsbehörden als auch für die Betroffenen im Markt signifikant reduziert werden.

Überlegungen, die Regulierung auf Oligopole auszuweiten, in denen keine beträchtliche Marktmacht feststellbar ist, sind aus grundsätzlichen Erwägungen kritisch zu sehen. Zunächst würde eine derartige Ausweitung der Regulierung einen Systembruch darstellen. Eine Regulierung von Märkten ist nur unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt. Eine Marktregulierung in Form einer Zugangs- und Entgeltregulierung, wie sie auf bestimmten TK-Märkten durchgeführt wird, ist vor allem bei natürlichen Monopolen oder in der Übergangsphase von einem rechtlichen Monopol zur Schaffung wirksamen Wettbewerbs sinnvoll. Jenseits dessen müssten für die Regulierungsbedürftigkeit eines Marktes besondere dauerhafte Umstände eines Marktversagens nachgewiesen werden. Entsprechend sind die Schwellen für die Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit eines Marktes hoch.

Normung

Auch neue Technologien müssen von der Regulierung berücksichtigt werden. Hierbei ist zwar zu begrüßen, dass die EU-Kommission Normung als einen wesentlichen Baustein für ein Gelingen des digitalen Binnenmarktes ansieht und hier Impulse geben möchte, damit Technologienentwicklung und Normung Schritt halten sowie die Interoperabilität durchgesetzt wird. Skepsis ist allerdings angebracht, ob dies mittels eines integrierten Normungsplans mit Prioritäten für die IKT-Normung erreicht werden kann. Dies gelingt eher, indem klar und prägnant die wesentlichen (rechtlichen und technischen) Anforderungen und Rahmen(-bedingungen) formuliert werden, als spezielle direkte inhaltliche Forderungen an Normen zu stellen und damit in die „Normungsfreiheit“ der Wirtschaft einzugreifen.

Weitere Investitionsanreize für den flächendeckenden Breitbandausbau

Die Bundesregierung sieht es als primäre Aufgabe der Wirtschaft, eine flächendeckende Versorgung mit Hochleistungsnetzen zu erreichen. Sie teilt nicht die Einschätzung der EU-Kommission, dass unzureichende Investitionen der Telekommunikationsunternehmen in ländlichen Gebieten vor allem auf eine mangelnde Einheitlichkeit und Berechenbarkeit der Regulierung innerhalb der EU zurückzuführen sind. Vielmehr sind unzureichende Investitionen in ländlichen Gebieten nach Überzeugung der Bundesregierung auf eine zu geringe kumulierte Nachfrage aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte in diesen Regionen zurückzuführen. Diese führt zu Investitionsentscheidungen zu Gunsten von Regionen mit niedrigeren Opportunitätskosten und höheren Gewinnaussichten.

Gleichwohl bleiben privatwirtschaftliche Investitionen das Mittel der Wahl. Eine öffentliche Förderung soll Marktinvestitionen nicht ersetzen, sondern ergänzen, wenn ein Ausbau nicht in absehbarer Zeit durch den Markt erfolgt.

Eine flexible, diskriminierungsfreie Förderpolitik zusammen mit einem funktionierenden Wettbewerb sorgt für einen flächendeckenden Netzausbau auf hohem Niveau, der auch die Versorgung von ländlichen Gebieten und Zielen von öffentlichem Interesse einschließt. Die Bundesregierung hat sich in der Digitalen Agenda für Deutschland das Ziel gesetzt, dass in Deutschland bis zum Jahr 2018 mittels eines effizienten Technologiemix eine flächendeckende Breitbandinfrastruktur mit einer Downloadgeschwindigkeit von mindestens 50 Mbit/s entsteht.

Damit das Instrument der Förderung wirkungsvoller zur Abdeckung ländlicher Gebiete eingesetzt werden kann, sollte eine Flexibilisierung des beihilfenrechtlichen Rahmens geprüft werden. Insbesondere sollte kritisch gewürdigt werden, wenn durch beihilferechtliche Vorgaben die Anforderungen an Vorleistungen über denen im regulierten Bereich liegen.

Neben finanzieller Förderung ist es aus Sicht der Bundesregierung notwendig, zusätzlich geeignete Rahmenbedingungen für Unternehmen zu schaffen. Europäische Initiativen sollten dabei nationale Maßnahmen sinnvoll ergänzen. Insbesondere sollten mehr Investitionsanreize auf EU-Ebene für private und öffentliche kleinere und mittlere Projekte geschaffen werden, z.B. durch gemeinsame Qualitätsstandards zur Bewertung von Investitionen in Breitbandprojekte oder Weiterbildungsmaßnahmen zur Stärkung der breitbandspezifischen Investitionsexpertise von Banken oder Maßnahmen zur Förderung der Nachfrage nach Hochgeschwindigkeitsnetzen (z.B. durch Demonstrationsprojekte in Anwendungsbereichen). Die Entgeltregulierung von Vorleistungsprodukten bei öffentlich geförderten Breitbandausbau sollte auch das Ziel der „Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen“ berücksichtigen und entsprechend ausgestaltet werden. Hier müssen weiterhin nationale und regionale Besonderheiten (z.B. Kostenstrukturen) sowie die Konsistenz zur Marktregulierung berücksichtigt werden (z.B. angemessene Berücksichtigung von Investitionsrisiken, keine Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL)-Ansatz bei Entgelten).

Durch eine systematische und umfassende Nutzung der Potenziale der Digitalisierung in zentralen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft lassen sich erhebliche Wachstums- und Innovationspotenziale nutzen. Hierdurch wird indirekt auch die Zahlungsbereitschaft für

breitbandige Internetzugangsdienste ansteigen, wodurch sich Investitionen auch in weniger dicht besiedelten Regionen mehr lohnen. Investitionsanreize können außerdem durch den oben angeführten Verzicht auf Ex-Ante-Regulierung zugunsten einer sektorspezifischen Ex-post-Regulierung gesetzt werden. Letztlich sind alle Maßnahmen zu prüfen, die zu einer Reduzierung von Transaktionskosten beitragen und so die Attraktivität der Erschließung ländlicher Räume verbessern.

Bei all diesen Maßnahmen sollte die Technologieneutralität beibehalten werden, damit der Rechtsrahmen im Hinblick auf den technischen Fortschritt entwicklungs offen formuliert bleibt.

2. Spektrumsmanagement

Ziel jeglicher Regulierung sollte unabhängig von der Gesetzestchnik eine effiziente und nachhaltige Frequenzplanung sein, die die bestmögliche Nutzung des vorhandenen Spektrums sicherstellt.

Spektrumsmanagement erfordert vorausschauende Planung mit Blick auf zukünftige Entwicklungen. Dabei muss dem wachsenden Bedarf der Kommunikationsdienste (z.B. durch 5G, Industrie 4.0. sowie vernetztes und automatisiertes Fahren) aber auch den Interessen anderer Frequenznutzer (Satellitendienste, Navigation, militärische Nutzung etc.) Rechnung getragen werden. Die Knappheit der Ressource Funkfrequenz führt dazu, dass hier zunehmend politische und nicht lediglich technische Entscheidungen getroffen werden müssen. Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es einer kontinuierlichen politischen Steuerung der europäischen Frequenzpolitik durch die Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, dass die hochrangig und entsprechend der Ressortzuständigkeit besetzte „High-Level-Group Digitale Agenda“ in speziell auf Frequenzpolitik bezogenen Treffen Jahresprogramme mit politischen Zielen und Vorhaben aufstellt, die Mehrjahresprogramme ersetzen und die Erfüllung dieser Programme überwachen.

Die Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass die Belange der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben sowie militärische Interessen weiterhin berücksichtigt und nationale Kompetenzen unberührt bleiben sollten. Ebenso sind die Spielräume der Mitgliedstaaten zur Sicherung der Meinungsvielfalt zu erhalten.

Verfahren und Kriterien der Frequenzvergabe

Aufgrund von unterschiedlicher Bevölkerungsdichte, topographischer Beschaffenheit und Marktstruktur variieren die Handlungsspielräume und die Bedarfe der Nutzer in den Mitgliedstaaten erheblich. Innovationen und technische Entwicklungen und ein sich schnell wandelnder Kommunikationsmarkt werden zukünftig die Anforderungen an die Frequenzverwaltung weiter erhöhen. Es muss daher ein Rahmen geschaffen werden, der es den nationalen Behörden ermöglicht, unter diesen Bedingungen schnell und flexibel auf den spezifischen Bedarf der Nutzer im jeweiligen Mitgliedstaat reagieren und entsprechende maßgeschneiderte Frequenzvergaben durchführen zu können. Gleichzeitig werden die

Entwicklungen z.B. im Bereich des vernetzten und automatisierten Fahrens oder bei 5G eine grenzüberschreitende Koordination und Zusammenarbeit erfordern.

Lizenzfreies Spektrum/Allgemeinzuteilungen sind wichtige Instrumente, die Forschung und Innovation unterstützen. Sie ermöglichen einen einfachen und schnellen Zugang zu meist europaweit harmonisiertem Spektrum und erleichtern damit vor allem kleinen und mittleren Unternehmen den Marktzutritt. Individuelle Zuteilungen sind vor allem dann erforderlich, wenn spezielle Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen an den Funkdienst gestellt werden. Sie bedürfen auch heute bereits nach Artikel 5 Genehmigungs-RL einer speziellen Rechtfertigung, während im Grundsatz Frequenzen zur Nutzung durch die Allgemeinheit zuzulassen sind. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis sollte beibehalten werden. Die Entscheidung darüber, wann Allgemeinzuteilungen oder individuelle Zuteilungen Anwendung finden, sollte weiterhin einzelfallbasiert und auf Grundlage technischer Erfordernisse oder der Erreichung von Zielen von allgemeinem Interesse erfolgen.

Für eine erfolgreiche, innovationsfreundliche und anpassungsfähige Frequenzverwaltung ist es zudem erforderlich, ein Gleichgewicht zwischen zunehmender europäischer Harmonisierung und Flexibilität der Mitgliedstaaten zu erreichen. Harmonisierung sollte nur dort erfolgen, wo sie zu einem echten europäischen Mehrwert führt.

Aus Sicht der Bundesregierung hat sich der bestehende Rechtsrahmen hinsichtlich Vergabeverfahren und -kriterien grundsätzlich bewährt. Für eine einheitlichere und effizientere Umsetzung könnten jedoch einige Prinzipien klarer formuliert und besser durchgesetzt werden. So könnten Regulierungsgrundsätze i.S. einer allgemeinen Annäherung für die Vergabe von Frequenznutzungsrechten für Kommunikationsdienste zu den folgenden Aspekten formuliert werden:

- Festschreibung des Regulierungsgrundsatzes der effizienten Nutzung des Funkspektrums.
- Sicherstellung, dass die Verfahren angemessen und verhältnismäßig sind (z.B. bzgl. Zugangskriterien, Sicherheitsleistungen, Ablauf der Verfahren, Anhörungsrechte etc.).
- Kriterien für eine angemessene Entschädigungszahlung an bestehende Nutzer im Falle des Widerrufs oder der Entziehung von Rechten oder für Anreizzahlungen zur freiwilligen Räumung eines Frequenzbereichs.

Die Bundesregierung würde eine weitere zeitliche Straffung der Bereitstellung von harmonisierten Frequenzen für die elektronische Kommunikation begrüßen. Vorstellbar wäre z.B. ein gemeinsames verbindliches Enddatum mit eng begrenzten Ausnahmeregelungen, bis wann ein harmonisierter Frequenzbereich für grenzüberschreitende Dienste tatsächlich zur Verfügung gestellt werden muss. Eine umfassende Harmonisierung von Zeitplänen einschließlich eines gemeinsamen Starttermins würde jedoch „first mover“ wie Deutschland beim 700 MHz-Frequenzband aufhalten und wird daher kritisch gesehen. Die Bundesregierung befürwortet in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Festlegung der Kriterien für eine abgestimmte Freigabe des 700-MHz-Frequenzbands, da dadurch der Ausbau noch leistungsfähigerer Netze als unabdingbare Voraussetzung für die Industrie 4.0 und vernetzte Mobilität erleichtert wird.

Den Mitgliedstaaten soll damit ein einheitlicher Rahmen vorgegeben werden, der hinreichend Planungssicherheit für Unternehmen schafft und gleichzeitig flexible Lösungen passgenau für die jeweilige nationale Situation ermöglicht. Eine weitergehende Harmonisierung der Genehmigungsverfahren und anderen Bedingungen und Auflagen (z.B. zu Lizenzdauer oder Abdeckung) oder sogar eine ex-ante Notifizierungspflicht wären aus Sicht der Bundesregierung jedoch nicht geeignet, die EU-weite Vergabe von Funkfrequenz effizienter zu gestalten, und werden daher sehr kritisch gesehen. Die Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzrechten sollen weiterhin ausschließlich den Mitgliedstaaten zufließen.

Grenzüberschreitende Kooperation

Grenzüberschreitende Vergabeverfahren auf freiwilliger Basis durch Kooperation nationaler Regulierungsbehörden sind bereits im bestehenden Rechtsrahmen möglich und werden auch genutzt (z.B. Zusammenarbeit Großbritannien – Irland). Solche Kooperationen – auch multi-national – sollten weiterhin gefördert werden. Ausgangspunkt von regional oder pan-europäisch konzentrierten Vergaben sollte jedoch der klar formulierte Bedarf durch Nachweis von konkreten Vorhaben der Industrie sein. Ansonsten besteht die Gefahr, dass das zugewiesene Spektrum nicht optimal genutzt wird und im schlimmsten Falle (wie z.B. die MSS 2 GHz-Frequenzen) brach liegt.

Instrumente zur effizienten und flexiblen Frequenznutzung

Flexible Frequenznutzung wird vor allem durch die Einführung der 5G-Technologie und die Nutzung höherer Frequenzbereiche an Bedeutung gewinnen. Neue Sharing-Methoden werden hier voraussichtlich die gemeinsame Nutzung verschiedener Funkdienste erleichtern.

Die hierfür erforderliche flexible Zuteilung von Frequenznutzungsrechten ist bereits im aktuellen Rechtsrahmen verankert (Artikel 9b Rahmen-RL). In Deutschland sieht § 62 TKG vor, dass Frequenzbereiche zum Handel, zur Vermietung oder zur kooperativen, gemeinschaftlichen Nutzung (Frequenzpooling) freigegeben werden können. Mögliche Defizite können durch eine effizientere Umsetzung dieser Vorgaben gelöst werden.

Es muss jedoch hinreichend berücksichtigt werden, dass Frequenzhandel auch zu einer ineffizienten Nutzung der Frequenzen führen kann.

Die Bundesregierung stimmt mit der Kommission überein, dass für eine effiziente Nutzung des Funkspektrums, unter Beachtung des Grundsatzes der Diskriminierungsfreiheit die Möglichkeit bestehen muss, Frequenzen einer anderen Nutzung zuzuführen, falls diese für den ursprünglichen Zweck nicht eingesetzt werden. Auch hier sollte ein möglichst flexibler Rahmen vorgegeben werden, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, auf die spezifische Situation im Land zu reagieren. Einheitliche Kriterien für Entzugsverfahren bzw. Entschädigungsleistungen könnten für mehr Rechtssicherheit sorgen. Außerdem könnte eine „Toolbox“ an Instrumenten bereitgestellt werden (z.B. „use-or-lose-it“-Klauseln, Anreizmodelle, Verbot des Hortens von Frequenzen), die den Mitgliedstaaten verschiedene Möglichkeiten für den „Reforming-Prozess“ aufzeigen. Diese Instrumente sollte den allgemeinen Grundsätzen eines objektiven, transparenten, nicht-diskriminierenden und verhältnismäßigen Verfahrens genügen und den Wettbewerb stärken.

Unterstützung neuer Technologien

Die Versorgung mit hinreichend harmonisiertem Spektrum ist neben der Standardisierung ein essentieller Baustein der Entwicklung der 5G-Technologie. Hierfür bedarf es jedoch nicht nur einer europäischen, sondern wenn möglich einer weltweiten Harmonisierung. Diese sollte weiterhin in den etablierten Strukturen der ITU sichergestellt werden.

3. Sektorspezifische Regulierung von Kommunikationsdiensten

Vorgaben der Universaldienstrichtlinie betreffen unter anderem die Gewährleistung der Gleichwertigkeit des Zugangs für behinderte Endnutzer, Notrufdienste, die Erleichterung des Anbieterwechsels sowie die Befugnis der nationalen Regulierungsbehörden, die Betreiber von Telekommunikationsnetzen unter bestimmten Voraussetzungen zu verpflichten, bestimmte Radio- und Fernseh Rundfunkkanäle zu übertragen und hierfür gegebenenfalls ein angemessenes Entgelt festzusetzen (sog. „must carry“-Verpflichtung).

In diesem Zusammenhang können die Ziele der Überarbeitung des TK-Rechtsrahmens von 2009 als erfolgreich angesehen werden.

Ob und in welchem Umfang zukünftig Bedarf für eine Regulierung von Kommunikationsdiensten besteht, ist vor dem Hintergrund der hohen Marktdynamik derzeit nicht absehbar. Die Frage muss von den NRB im konkreten Einzelfall geprüft werden.

Die Regulierung des Netzzugangs hat nach Auffassung der Bundesregierung auch weiterhin Vorrang vor der Regulierung von Endkundenmärkten. Mit Blick auf die dynamische Marktentwicklung und potenzielle Vermachtungsentwicklungen können Wettbewerbsprobleme auf Endkundenmärkten perspektivisch allerdings nicht ausgeschlossen werden. Deshalb sollte auch weiterhin die Möglichkeit von Ex-ante-Eingriffen auf Endkundenebene fortbestehen; reguliert werden sollte wiederum nur dann, wenn der Drei-Kriterien-Test eine spezifische Regulierungsnotwendigkeit auf den konkreten Märkten aufzeigt.

Umgang mit Over-The-Top-Playern (OTTs)

Das Auftreten von Over-The-Top-Playern (OTT), die Substitute zu klassischen Telekommunikationsdiensten anbieten bzw. in unmittelbarem Wettbewerb zu diesen stehen, aber nicht oder nicht eindeutig der sektorspezifischen Regulierung unterliegen, wirft regulierungsrelevante Fragen auf. Diese sind bei der Fortentwicklung des Rechtsrahmens im Sinne einheitlicher, konvergenter und kohärenter Regeln angemessen zu berücksichtigen. Hierfür müssen die entsprechenden Markt- und Konvergenzprozesse intensiv und kontinuierlich beobachtet werden und angemessene Regulierungsinstrumente in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene vorhanden sein, um ggf. gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.

Die Schaffung eines „level-playing-fields“ von vergleichbaren Playern in denselben Märkten ist bei dieser Analyse ebenso zu berücksichtigen wie die Förderung von Innovationen, Ausbau der Infrastruktur, IT-Sicherheit und der Verbraucher- und Datenschutz.

Die Frage, welche elektronischen Kommunikationsdienste durch OTTs substituierbar sind, muss im Einzelfall auf Grundlage konkreter Marktentwicklungen beantwortet werden. Sicher gibt es eine Reihe von OTT-Diensten, die die Nachfrage nach traditionellen TK-Diensten beeinflussen.

Ob alle Kommunikationsdienste (inkl. Substituten) unter eine neue gemeinsame Definition gefasst werden sollten, ist aus Sicht der Bundesregierung eine wichtige Frage, die auf europäischer Ebene eingehend zu erörtern ist. Abschließende Antworten hierzu liegen noch nicht vor.

Mit Blick auf die Dynamik der Märkte und Dienste sollte eine zu enge Definition vermieden werden. Die Definition der Telecom-Single-Market-Verordnung [(EU) 2015/2120]¹ für Internetzugangsdienste erscheint grundsätzlich geeignet, zunächst den Bereich der „Internetdienste“ zu beschreiben und einzugrenzen. Weitere gesetzliche Festlegungen hinsichtlich einer potenziellen Regulierung von OTT-Diensten und deren Abgrenzung untereinander sollten so offen sein, dass den Regulierungsbehörden im Rahmen der Marktdefinition ausreichend Spielräume bleiben, die Dienste entsprechend dem „Bedarfsmarktkonzept“ zu zuordnen. Damit könnte eine flexible Anpassung an die Marktentwicklung sichergestellt werden.

Welche Regelungen des Rechtsrahmens für welche Dienste gelten sollen und ob bestehende sektor- bzw. dienstspezifische Regelungen noch geboten sind oder allgemeine Regelungen ausreichend sein könnten, muss für jede einzelne Regelung konkret und kritisch geprüft werden, um ein konsistentes Ergebnis erreichen zu können.

Das schließt sowohl Wettbewerbsentwicklungen als auch Verbraucher- und Datenschutzaspekte ein. Dabei ist – mit Blick auf verbraucher- und datenschutzrechtliche Vorgaben – auch die Frage der Durchsetzbarkeit von besonderer Relevanz. Dies muss auch bei der Überprüfung der e-Datenschutzrichtlinie berücksichtigt werden.

Die von der EU-Kommission aufgeworfene Frage, ob die Märkte für Anrufterminierung Charakteristika aufweisen, die eine weitere Ex-ante-Regulierung bis 2020 und darüber hinaus rechtfertigen dürften, kann nicht vorab und generell beantwortet werden. Ob und in welchem Umfang Regulierung erforderlich ist, hängt von den konkreten Marktbedingungen ab, u.a. der Existenz von Substitutionsdiensten (Messengerdienste).

¹ Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 25.11.2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union.

Verbraucherrechte

Während eine einheitliche Anwendung von Verbraucherrechten und Unternehmenspflichten positive Impulse setzen kann, lehnt die Bundesregierung eine Vollharmonisierung der Verbraucherrechte im Bereich des Telekommunikationsrechts ab. Den Mitgliedstaaten muss ein gewisses Maß an Flexibilität für zusätzliche Verbraucherschutzmaßnahmen zugestanden bleiben. Das gilt insbesondere für existierende nationale Regelungen. Außerdem sollte sichergestellt werden, dass sich die Regelungen über Verbraucherrechte angemessen in das Vertragsrecht der Mitgliedstaaten einfügen und mit dem auf EU Ebene bereits bestehenden Rechtsrahmen für Verbraucherrechte abgestimmt werden.

Tendenziell sollte mit Blick auf den Abbau administrativer Belastungen eine Harmonisierung und Konsolidierung der sektorspezifischen verbraucherrechtlichen Bestimmungen mit den allgemeinen zivilrechtlichen Regelungen über elektronische Rechtsgeschäfte angestrebt werden. Ein einheitlicher Rechtsrahmen führt zu mehr Transparenz für Verbraucher, Unternehmen, Behörden und Gerichte und fördert damit die Einhaltung und Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben.

Nummerierung

Die Verwaltung und Vergabe von Nummernressourcen sollte weiterhin auf nationaler und auf ITU-Ebene erfolgen. Die Bundesregierung sieht keinen zusätzlichen Nutzen in einem europäischen Nummernraum, zumal die M2M-Industrie primär global agiert. Die Herausforderungen, die sich durch M2M stellen, werden im Rahmen internationaler Organisationen wie der ITU diskutiert und auf europäischer Ebene im Rahmen des CEPT ECC. Sollte eine Harmonisierung in Zukunft notwendig werden, so kann diese im Rahmen der etablierten Strukturen der ITU und des CEPT ECC erreicht werden. Die Bundesregierung befürwortet zudem die explizite Zulassung der extraterritorialen Nutzung nationaler IMSI-Nummern im M2M-Kontext.

„Must-carry“-Regelungen und elektronische Programmverzeichnisse

In Anbetracht zahlreicher unterschiedlicher Übertragungsmedien (Breitbandkabel, IP-TV, Satelliten, Frequenzen, Apps) ist die Verbreitung und der Zugang zu digitalen Inhalten von öffentlichem Interesse eher nicht gefährdet. Mit Blick auf Bestrebungen bestimmter Mitgliedsstaaten vom analogen zum digitalen Hörrundfunk zu migrieren, plädiert die Bundesregierung allerdings für eine Interoperabilitätsverpflichtung für Empfangsgeräte im Sinne der „Smart-Radio“-Initiative der Europäischen Rundfunkunion (ERU). Ob und inwieweit Vorgaben zu Auffindbarkeit bzw. der Transparenz erforderlich sind, bedarf noch der Analyse und Prüfung. In jedem Fall sind hierbei die Grundsätze der Technologieneutralität und der Verbrauchersouveränität zu berücksichtigen.

Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene zum Schutz und zur Förderung der Meinungsvielfalt (z.B. Must carry) müssen auch weiterhin möglich bleiben. Auch die Möglichkeit, ein angemessenes Entgelt für Übertragungspflichten festzusetzen, sollte

erhalten bleiben. Nur bei einer ausgewogenen Betrachtung lassen sich Skaleneffekte bei Netzbetreibern und Diensteanbietern gesamtwirtschaftlich gewinnbringend erreichen.

4. Universaldienst

Zweck des Universaldienstes ist es, die soziale und wirtschaftliche Teilhabe von Bürgern z.B. in abgelegenen Regionen oder von Menschen mit Behinderungen durch angemessenen Zugang zu Telekommunikationsdiensten zu erschwinglichen Preisen sicherzustellen. In Deutschland erbringt bislang der Markt auf freiwilliger Basis diese Grundversorgungsleistungen. Eine angemessene Preisentwicklung wurde vor allem durch Marktliberalisierung und Stärkung des Wettbewerbs erreicht.

Die Bundesregierung sieht auf Grundlage dieser Erfahrung sowie dem stark veränderten Nutzerverhalten die Möglichkeit für eine Anpassung der Universaldienst-RL. Den Mitgliedstaaten sollte weitgehende Flexibilität hinsichtlich der Definition von Universaldienstleistungen und deren Finanzierung erhalten bleiben, wobei eine Marktverzerrung zwischen den Mitgliedstaaten möglichst zu vermeiden ist. Von einer Ausweitung des Universaldienstregimes sollte in jedem Fall abgesehen werden. Gerade beim Breitbandausbau könnte bereits die Diskussion über die Ausweitung der Universaldienstverpflichtungen zu einer Marktverunsicherung und zu Investitionshemmnissen führen. Die Bundesregierung erachtet eine flexible Förderpolitik zusammen mit einem funktionierenden Wettbewerb als das geeignete Mittel, um eine flächendeckende Versorgung mit hochleistungsfähigem Internet zu gewährleisten. Dies gilt auch für den Anschluss von Stellen, die öffentliche Interessen verfolgen (z.B. Schulen, Universitäten). In einem Umfeld mit offenen und wettbewerbsbestimmten Märkten muss daher jedes Universaldienstkonzept unter der Prämisse der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen stehen und auf das zwingend notwendige Maß beschränkt sein. Allerdings muss sichergestellt werden, dass möglichst rasch flächendeckender Zugang zu hochleistungsfähigen Bandbreiten gewährleistet wird.

Technologieneutrale Vorschriften für eine Basisversorgung sowie die Absicherung von Menschen mit Behinderungen werden auch in Zukunft notwendig sein und müssen stetig neuen technischen Entwicklungen angepasst werden. Die Bundesregierung hält jedoch den Umfang an Universaldiensten in Anbetracht der Entwicklungen grundsätzlich nicht mehr für zeitgemäß und angemessen. Die Notwendigkeit der Versorgung mit öffentlichen Münz- und Kartentelefonen und der Erstellung eines gedruckten Teilnehmerverzeichnisses sollte gründlich überprüft werden. Aus Sicht der Bundesregierung ist hier eine Vereinfachung bzw. Abschaffung der Verpflichtungen denkbar. Generell sollte die in Artikel 13 Universaldienst-RL vorgesehene Wahlmöglichkeit der Mitgliedstaaten zur Finanzierung von Universaldiensten beibehalten werden.

5. Institutionelles Design und Regulierung

Für eine effiziente Regulierung muss der gegenwärtige institutionelle Rechtsrahmen auf die Möglichkeit einer Optimierung überprüft werden. Dabei dürfen nicht nur einseitig weitere Zentralisierungsmaßnahmen oder deren Zurücknahme geprüft werden. Vielmehr sollten die ökonomische Logik und die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung durch die bestehenden Ansätze überprüft werden und im Mittelpunkt stehen. Ziel sollte es sein, die derzeitigen, sehr komplexen und zeitaufwendigen Verfahren zu überarbeiten und effizienter zu gestalten. Insgesamt erscheint es nicht bzw. nicht mehr notwendig, dass die EU-Kommission jede einzelne Maßnahme von jeder der 28 nationalen Regulierungsbehörden für alle Märkte überprüft.

Gegenwärtig bedeuten z.B. die „Artikel 7/ 7a- Verfahren“ einen erheblichen Aufwand für alle Beteiligten. Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es einer Entflechtung der bisherigen langwierigen und unübersichtlichen Verbundentscheidungsprozesse, an deren Stelle ein System mit klar verteilten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten treten sollte. Konkret geht es dabei um die Beantwortung der Frage, welche Regulierungsaufgabe besser zentral auf EU-Ebene gelöst werden kann und sollte und welche Aufgabe besser dezentral auf nationalstaatlicher Ebene zu lösen ist. Zur Beantwortung dieser Frage sollten klare Kriterien und auch Schwellenwerte bestimmt werden, z.B. indem man näher spezifiziert, wann es sich um eine Maßnahme handelt, die tatsächlich und klar grenzüberschreitend ist bzw. „Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten“ hat. Das Subsidiaritätsprinzip sollte vollständig ausgeschöpft werden.

Für den Bereich der Frequenzverwaltung hat sich der gegenwärtige institutionelle Rechtsrahmen bewährt. Er fördert die Einbindung der Industrie in die Koordinierungsprozesse („bottom-up-Prozess“). Dadurch wird sichergestellt, dass der nachgewiesene Frequenzbedarf möglichst europaweit einheitlich und effizient zur Verfügung gestellt wird und den Marktinteressen entspricht. Die Kommission sichert schließlich eine einheitliche technische Umsetzung innerhalb der EU in Zusammenarbeit mit RSC und RSPG. Die RSPG hat dabei eine wichtige Beratungsfunktion und sichert die Anbindung an Expertise und Erfahrung der Frequenzverwaltungen, die erhalten und gestärkt werden sollte.

Das geltende System schafft den für Innovation und Markterfolg notwendigen Skaleneffekt und ermöglicht grenzüberschreitende Dienste. Für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind die Koordinierungsprozesse innerhalb der CEPT allerdings kapazitiv eine Herausforderung. Einzelne Mitgliedstaaten haben deswegen Initiativen zur besseren Unterstützung und Deckung des Spektrumbedarfs von KMU gestartet. Auch auf Kommissionsebene könnten zusätzlich Beratungs- und Förderungsangebote für KMU geschaffen werden, die Unternehmen z.B. bei den aufwendigen Verträglichkeitsstudien oder Testläufen, die im Rahmen der CEPT, ETSI oder ITU benötigt werden, unterstützen, ohne dass hierdurch Prozesse dupliziert werden.

Allerdings sollten im Bereich der Frequenzpolitik aufgrund der besonderen Dynamik der Entwicklungen generelle strategische Entscheidungen kurzfristig durch hochrangige (d.h. auf Generaldirektorebene) besetzte Gruppen getroffen werden, um eine kurzfristige Anpassung an aktuelle Entwicklungen zu ermöglichen.

7. Sicherheitsaspekte

Darüber hinaus bittet die Bundesregierung die EU-Kommission generell, bei anstehenden Reformen der geltenden Vorschriften für Telekommunikations- und Internetdienste IT-Sicherheitsaspekte im Interesse von Bürgern, Wirtschaft und Staat angemessen zu berücksichtigen und dabei auch zu prüfen, inwieweit Maßnahmen zur Eindämmung von Schadprogrammen und kriminellen Infrastrukturen und zur Unterstützung der Nutzer beim Schutz der eigenen Systeme erforderlich sind.