

## Stellungnahme

### zum Entwurf der Europäischen Kommission für eine Reform des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (TK-Review)

25. März 2008

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.100 Unternehmen, davon 850 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungspolitische Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik ein.

Die EU-Kommission hat am 13. November 2007 ihre Vorschläge für eine Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste vorgelegt. Dieser sog. „TK-Review“ besteht aus einem Richtlinienvorschlag zur Überarbeitung der Zugangsrichtlinie (2002/19/EG), der Genehmigungsrichtlinie (2002/20/EG) und der Rahmenrichtlinie (2002/21/EG) [KOM(2007)697], aus einem Richtlinienvorschlag zur Überarbeitung der Universaldienstrichtlinie (2002/22/EG) und der Datenschutzrichtlinie (2002/58/EG) [KOM (2007)698] sowie aus einem Verordnungsvorschlag zur Errichtung einer sog. Europäischen Regulierungsbehörde [KOM(2007)699 rev 2]. Hinzu kommen eine novellierte Märkteempfehlung sowie weitere Dokumente mit erläuterndem bzw. empfehlendem Charakter.

Die folgende Stellungnahme wurde im BITKOM-Arbeitskreis Telekommunikationspolitik erarbeitet und stellt – mit zwei Ausnahmen – den Konsens aller am Abstimmungsprozess beteiligten BITKOM-Mitglieder dar. Unsere Mitgliedsunternehmen Bertelsmann AG und BT Germany GmbH vertreten zu einzelnen Punkten eine abweichende Meinung. Wir verweisen bzgl. der entsprechenden Positionen zu diesen Themen auf die eigenen Ausführungen der Unternehmen in den Anlagen 1 und 2.

### Zusammenfassung

Die Überarbeitung des EU-Telekommunikations-Rechtsrahmens bietet die einmalige Gelegenheit, die sektorspezifische Preis- und Zugangsregulierung der herrschenden Wettbewerbsdynamik anzupassen. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der großen Herausforderungen, denen sich die europäischen TK-Netz-Betreiber stellen müssen, wenn sie den Ausbau der Hochgeschwindigkeits-Netze der nächsten Generation (NGN) sowie in einem schwierigen Marktumfelds und bei sinkenden bzw. stagnierenden Umsätzen innovative Geschäftsmodelle vorantreiben wollen. Für dieses Vorhaben, das die Wettbewerbsfähigkeit Europas in der globalen Wissensgesellschaft entscheidend prägen wird, werden in den kommenden Jahren Investitionen im Umfang von mehreren Milliarden Euro erforderlich sein.

Allerdings gerät Europa beim Ausbau der superschnellen Breitband-TK-Infrastruktur gegenüber anderen Wirtschaftsregionen der Welt in Rückstand. Der TK-Review muss Antworten darauf geben, wie Investitionen und Innovationen gefördert werden kön-

Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation und  
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A  
10117 Berlin-Mitte  
Tel. +49. 30. 27576-0  
Fax +49. 30. 27576-400  
bitkom@bitkom.org  
www.bitkom.org

### Ansprechpartner

Dr. Guido Brinkel  
Bereichsleiter  
Telekommunikations- und  
Medienpolitik  
Tel. +49. 30. 27576-221  
Fax +49. 30. 27576-51221  
g.brinkel@bitkom.org

### Präsident

Prof. Dr. Dr. h. c. mult.  
August-Wilhelm Scheer

### Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 2

nen. Deshalb müssen im zukünftigen Rechtsrahmen insbesondere die Grundlagen für noch stärkeren und vertieften Infrastrukturwettbewerb, vor allem im Bereich des Auf- und Ausbaus alternativer breitbandiger Zugangsnetze, gestärkt werden.

In der Frequenzpolitik begrüßt BITKOM die wesentlichen Leitlinien des Kommissionsvorschlags. Mit der Einführung des Prinzips der Technologie- und Diensteneutralität, der Ausgestaltung der Allgemeingenehmigung als Regelfall und schließlich der schrittweisen Einführung eines freien Frequenzhandels zur Harmonisierung der Spektrumspolitik wendet sich die Europäische Union einem klassischen Liberalisierungsthema zu, um eine effiziente und marktorientierte Vergabe von Frequenzen zu gewährleisten. Wir regen allerdings an, sowohl hinsichtlich des Prinzips der Technologie- und Diensteneutralität als auch hinsichtlich der Genehmigungsverfahren die vorgesehenen Ausnahmetatbestände noch präziser zu fassen. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Frequenzhandels auf Basis der jetzt vorgelegten Leitlinien bitten wir um Beteiligung der Industrie, was etwa über eine eigenständige Konsultation erfolgen kann.

Wir bedauern außerdem, dass die bedeutsame Diskussion um die Digitale Dividende zwar parallel zur Überarbeitung des Telekommunikationsrechtsrahmens geführt wird, nicht aber in einem direkten Zusammenhang mit dem Richtlinienpaket. Die sogenannte „digitale Dividende“, d.h. die Frequenzen, die aufgrund des digitalen Übergangs von der analogen auf die digitale terrestrische Rundfunkübertragung frei werden, bietet eine hervorragende Gelegenheit zu einer effizienteren Nutzung des Spektrums. BITKOM setzt sich für einen vernünftigen Ausgleich zwischen den Interessen aller Beteiligten ein und begrüßt den im Mitteilungsentwurf (Mitteilung der Kommission v. 13.11.2007, Ausschöpfung der digitalen Dividende in Europa, KOM(2007) 700 endg.) gemachten Vorschlag der Kommission, Teile der verfügbaren Frequenzen für mobile Breitbandlösungen vorzusehen. Dadurch werden neue Dienste gefördert, die auch in weniger dicht besiedelten Gebieten verfügbar sein werden. Die flexible Nutzung der digitalen Dividende ist aus Sicht des BITKOM ein maßgebliches Element einer Strategie zur Überwindung der digitalen Kluft und zur Ermöglichung einer freien Wahl des Bürgers zwischen den relevanten Informationsquellen.

Die vorgesehene Aufnahme des Instruments einer Trennung von Funktionsbereichen in den Katalog der Abhilfemaßnahmen der nationalen Regulierungsbehörden lehnt BITKOM ab. Wir sehen die Gefahr, dass durch die Auslagerung des Netzbetriebs in eine organisatorisch selbständige Einheit für Wettbewerber der ehemaligen Monopolisten der Anreiz verringert wird, Investitionen in eigene Infrastrukturen, insbesondere die Schaffung der Netze nächster Generation vorzunehmen. Die Kommission hätte zunächst darlegen müssen, inwiefern die Trennung der Funktionsbereiche für die Schaffung von mehr Wettbewerb tatsächlich geeignet ist und wie insbesondere deren langfristige Auswirkungen sind.

Der BITKOM begrüßt dagegen, dass die Zurverfügungstellung von Breitbandanschluss- sowie Mobilfunkdiensten nicht zum Gegenstand der Universaldienstrichtlinie im Rahmen des TK-Review gemacht wurden. Gleichzeitig betonen wir, dass die Einbeziehung dieser Dienste in den Universaldienst auch nicht Gegenstand der im Zu-

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 3

sammenhang mit den Vorschlägen angekündigten Mitteilung der Kommission zum Konzept und Umfang des Universaldienstes sein sollte. Hinsichtlich der Einzelregelungen in der Universaldienstrichtlinie sehen wir noch an mehreren Stellen Überarbeitungs- und Präzisierungsbedarf, so insbesondere hinsichtlich der Vorschläge zur Rufnummernportierung, die in der Praxis nicht realisierbar sind.

Hinsichtlich der in der Rahmenrichtlinie vorgesehenen Sicherheitspflichten mahnen wir an, stärker zu betonen, dass das Bewusstsein der Nutzer für Sicherheitsrisiken geschärft werden muss und Nutzer noch besser im Umgang mit solchen Risiken auszubilden sind. Die gesetzgeberischen Aktivitäten sollten daher weniger bei den Anbietern elektronischer Kommunikationsdienste ansetzen, die schon jetzt enorme Anstrengungen zur Gewährleistung der Sicherheit auf sich nehmen. Außerdem bedarf es dringend einer Präzisierung der Vorschriften und insbesondere des zentralen Begriffs der Sicherheitsverletzung. Eine Benachrichtigungspflicht darf schließlich nur im Falle einer schwerwiegenden Gefahr für personenbezogene Daten bestehen. Nur dann ist die mit einer Benachrichtigung auch verbundene Verunsicherung der Kunden gerechtfertigt.

Schließlich lehnt der BITKOM die geplante Errichtung einer europäischen Telekommunikations-Regulierungsbehörde ab. Das Erfordernis einer solchen Behörde ist von der EU-Kommission bislang nicht dargelegt worden. Die Europäische Regulierungsbehörde soll fast ausschließlich Beratungsfunktionen für die Kommission wahrnehmen, aber kaum eigene Kompetenzen haben. Wenn die Kommission lediglich erhöhten Beratungsbedarf sieht, kann dies auch innerhalb der bisherigen Struktur, ggf. in einer effizienteren Ausgestaltung, abgebildet werden.

### Anlagen:

- 1 Abweichende Meinung der Bertelsmann AG zu den Punkten 1.3, 2.3.1 und 3.7
- 2 Abweichende Meinung der BT Germany GmbH & Co. oHG zu Punkt 2.7 (Trennung der Funktionsbereiche)

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 4

Inhalt	Seite
<b>1 Ausgangslage und grundsätzliche Bewertung .....</b>	<b>5</b>
1.1 Europa fällt zurück.....	5
1.2 Förderung moderner Zugangsnetze.....	6
1.3 Nutzung der Digitalen Dividende.....	6
<b>2 Anmerkungen zu den Vorschlägen zur Reform der Rahmen- (2002/21/EG), Zugangs- (2002/19/EG) &amp; GenehmigungsRL (2002/20/EG); 2007/0248 (COD) .....</b>	<b>7</b>
2.1 Anwendungsbereich der RahmenRL, Art. 2 RahmenRL .....	7
2.2 Einschränkungen beim einstweiligen Rechtschutz, Art. 4 Abs. 1 RahmenRL ....	8
2.3 Spektrumsnutzung und -vergabe .....	8
2.3.1 Prinzip der Technologie- und Serviceneutralität, Art. 9 RahmenRL .....	8
2.3.2 Allgemeingenehmigung als Regelfall, Art. 5 GenehmigungsRL .....	9
2.3.3 Übergangszeitraum; Art. 9a RahmenRL .....	10
2.3.4 Schrittweise Ermöglichung des Frequenzhandels, Art. 9b, 9c RahmenRL .....	10
2.4 Vergabe von Nummern etc., Art. 10 Abs. 4 RahmenRL.....	11
2.5 Marktanalyse und Marktdefinition, Art.15 f. RahmenRL.....	11
2.6 Ausnahmeregelung Art. 8 Abs. 3, 2. Spiegelstrich ZugangsRL.....	12
2.7 Trennung der Funktionsbereiche (functional separation), Art. 13a ZugangsRL	12
<b>3 Anmerkungen zu den Vorschlägen zur Reform der Universaldienstrichtlinie (2002/22 EG), der Richtlinie zum Datenschutz in der elektronischen Kommunikation (2002/58 EG) und der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (Nr. 2006/2004); 2007/2048 (COD) .....</b>	<b>13</b>
3.1 Umfang des Universaldienstes.....	13
3.2 Maßnahmen für behinderte Nutzer, Art. 7, 33 Abs. 3,4 UniversaldienstRL ....	14
3.3 Art. 20 Abs. 2 UniversaldienstRL.....	14
3.4 Art. 20 Abs. 7 UniversaldienstRL.....	15
3.5 Europäische Vorwahlen, Art. 27 UniversaldienstRL.....	15
3.6 Rufnummernportierung, Art. 30 Abs. 4 und Abs. 5 UniversaldienstRL.....	15
3.7 Must Carry, Art. 31 UniversaldienstRL .....	16
3.8 Sicherheitspflichten; Art. 13a Abs. 3 RahmenRL, Art. 4 Abs. 3 DatenschutzRL ..	16
3.8.1 allgemeine Anmerkungen.....	16
3.8.2 Unklarheiten der Formulierungen.....	16
3.8.3 Voraussetzungen der Benachrichtigung .....	17
3.8.4 Wahlmöglichkeit der nationalen Behörden, Art. 13a Abs. 3 RahmenRL .....	17
3.8.5 Technische Durchführungsmaßnahmen; Art. 13a Abs. 4 RahmenRL, 4 Abs. 4 DatenschutzRL .....	17
3.9 Aktivlegitimation bei SPAM; Art. 13 Abs. 6 DatenschutzRL.....	17
<b>4 Zur geplanten Errichtung einer europäischen Regulierungsbehörde für Telekommunikation; Verordnungsentwurf COM(2007)699 .....</b>	<b>18</b>
<b>5 Klarstellung des beabsichtigten Kompetenzgefüges.....</b>	<b>18</b>

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 5

### 1 Ausgangslage und grundsätzliche Bewertung

Der bisherige von der EU angestoßene Privatisierungs- und Liberalisierungsprozess in der Telekommunikationsbranche hat über eine Marktöffnung und eine wettbewerbsfördernde Regulierung zur Stärkung des europäischen Standorts beigetragen und Verbraucher wie Unternehmen bei der Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste finanziell erheblich entlastet. Dies war ein Erfolgsmodell, da es hauptsächlich um die Überführung ehemaliger Staatsmonopole in wettbewerbliche Märkte ging – und zwar auf Basis etablierter landesweiter Festnetze. Die derzeitige Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens muss sich nun neuen Herausforderungen stellen und sich an den Zielen der Lissabon Agenda und der Initiative „i2010“ ausrichten, wonach die europäische IKT Industrie im internationalen Wettbewerb zu stärken und Europa zu einem dynamischen, wissensbasierten Wirtschaftsraum weiter zu entwickeln ist.

#### 1.1 Europa fällt zurück

Gegenüber den Wirtschaftsregionen Asien und den USA fällt das Wachstum der europäischen Telekommunikationsbranche immer deutlicher zurück. Das Umsatzwachstum des europäischen TK-Marktes ist in den vergangenen Jahren rapide gesunken. Während im Jahr 2004 noch ein Umsatzplus von mehr als 7% gegenüber dem Vorjahr verzeichnet werden konnte, liegt das Umsatzwachstum in 2007 bei lediglich 2%. In den nordamerikanischen und asiatisch-pazifischen Märkten konnte der Abwärtstrend dagegen erfolgreich gestoppt und wieder steigendes Wachstum herbeigeführt werden. Auch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt blieb der IKT-Branchenumsatz in Europa in den letzten Jahren hinter den beiden anderen Wirtschaftsregionen zurück.

Ein ähnliches Bild gibt auch der Beitrag der Telekommunikationsindustrie zum durchschnittlichen Produktivitätswachstum wider, der in den vergangenen Jahren in Europa mit etwa 0,4%-Punkten etwa halb so groß ausgefallen ist, wie in den USA mit 0,7%-Punkten. Im Vergleich zu Japan und Korea zeigt sich ein noch stärkerer Unterschied: hier ist der Beitrag des IKT-Sektors zum Produktivitätswachstum mit 1,1 bzw. 2%-Punkten um den Faktor 3 bzw. 5 höher als der Durchschnitt der EU15. Diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen beeinflussen die Anreize für Innovation und Investition: Die Infrastrukturinvestitionen pro Einwohner fielen 2005 in den USA mit etwa \$ 190 pro Kopf und im asiatischen Raum (Japan und Korea) mit etwa \$ 150 weit höher aus als im Durchschnitt der EU15 mit etwa \$ 125.

Insbesondere hat Europa bei Breitbanddiensten die einst führende Rolle abgegeben und lag 2006 beim Ausbau von Glasfaserleitungen im Anschlussnetz (FTTX) mit knapp 1 Mio. weit hinter Japan und Korea mit 8 bzw. 2 Mio. zurück und war auch von den USA mit 1,8 Mio. überholt worden. Die europäischen TK-Netz-Betreiber sehen sich daher mit großen Herausforderungen konfrontiert, wenn sie den Ausbau der Hochgeschwindigkeits-Netze der nächsten Generation und darauf aufbauender innovativer Geschäftsmodelle vor dem Hintergrund eines schwierigen Marktumfelds und sinkender bzw. stagnierender Umsätze vorantreiben wollen. Insoweit ist zwischen den Anschlussnetzen (Next Generation Access) und den Kernnetzen der nächsten Generation (Next Generation Networks) zu differenzieren. Bei ersteren kommt es darauf

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 6

an, den Endnutzern ausreichend Bandbreite für jede von diesem gewünschten Anwendungsfall zur Verfügung zu stellen; bei letzteren liegt der Fokus auf der Schaffung eines alle Dienste integrierenden Kernnetzes, das die Auslieferung neuer Dienste, Funktionalitäten und Anwendungen ohne Modifikation der technischen Plattform ermöglicht. Für dieses Vorhaben, die die Wettbewerbsfähigkeit Europas in der globalen Wissensgesellschaft entscheidend prägen wird, werden in den kommenden Jahren Investitionen im Umfang von mehreren Milliarden Euro erforderlich sein. Der TK-Review muss daher Antworten darauf geben, wie Investitionen und Innovationen gefördert werden können.

### 1.2 Förderung moderner Zugangsnetze

Insbesondere sollte der Review aus Sicht des BITKOM geeignete Rahmenbedingungen für Investitionen in neue Zugangsnetze schaffen. Moderne Hochgeschwindigkeitsnetze bilden das infrastrukturelle Rückgrat der Informationsgesellschaft, und sind zusammen mit den über sie transportierten Inhalten ein entscheidender Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit Europas in der Wissensgesellschaft des 21. Jahrhunderts. Der Review sollte sich im Hinblick auf die Förderung von Investitionen und Innovationen für neue Hochgeschwindigkeits-Zugangsnetze eindeutig positionieren und darlegen, wie der Ausbau dieser Netzinfrastruktur gefördert wird.

Hierbei ist darauf zu achten, dass der Ausbau alternativer Zugangsnetze nicht durch Resale-Wettbewerb und ähnliche Geschäftsmodelle auf Basis bestehender Infrastrukturen verhindert wird. Konsistente Entgelte im Telekommunikations-Vorleistungsbereich, die Investitionsanreize in Netzinfrastruktur setzen, sind daher notwendig. Entgelt-Strukturen, die Geschäftsmodelle auf Resale-Basis stützen, führen nur kurzfristig zu Wettbewerb auf der Endkunden-Ebene. Tragfähige wettbewerbliche Strukturen lassen sich jedoch ausschließlich mit Investitionen in alternative Infrastrukturen erreichen.

### 1.3 Nutzung der Digitalen Dividende

Die so genannte „digitale Dividende“, d. h. die Frequenzen, die aufgrund des digitalen Übergangs von der analogen auf die digitale terrestrische Rundfunkübertragung frei werden, bietet eine hervorragende Gelegenheit zu einer effizienteren Nutzung des Spektrums.

BITKOM setzt sich für einen vernünftigen Ausgleich zwischen den Interessen aller Beteiligten ein. Das Funkfrequenzspektrum unter 1 GHz ist für eine Vielzahl innovativer Dienste geeignet – es ist aus diesem Grunde entsprechend begehrt. BITKOM begrüßt den in der Mitteilung zur Digitalen Dividende gemachten Vorschlag der Kommission, Teile der verfügbaren Frequenzen für mobile Breitbandlösungen vorzusehen. Dadurch werden neue Dienste gefördert, die auch in weniger dicht besiedelten Gebieten verfügbar sein werden. Dies wird sich in erheblichem Maße positiv auf das Bruttoinlandsprodukt auswirken und zur Erfüllung der Ziele von Lissabon sowie der Initiative i2010 beitragen. Eine jüngst veröffentlichte Studie schätzt, dass eine primäre Verwendung der digitalen Dividende durch den Mobilfunk das Bruttosozialprodukt in Europa bis 2020 um jährlich 0,6% erhöhen würde ([www.digitaldividend.eu](http://www.digitaldividend.eu)). Auf internationaler Ebene wurde dieses Potenzial bereits erkannt und erst kürzlich durch erste

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 7

Beschlüsse der World Radio Conference (WRC 07) der ITU der Weg für eine Nutzung der digitalen Dividende durch mobile Dienste freigemacht. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Im Hinblick auf das politische Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit Breitbandinternetdiensten kann der Beitrag eines effizienten drahtlosen Zuganges infolge der Zuteilung geeigneter Frequenzen für die Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung mit Breitbandinternetdiensten hierbei nicht genügend betont werden.

Die flexible Nutzung der digitalen Dividende ist aus Sicht des BITKOM ein maßgebliches Element einer Strategie zur Überwindung der digitalen Kluft und zur Ermöglichung einer freien Wahl des Bürgers zwischen den relevanten Informationsquellen. Die auch durch Artikel 5 des deutschen Grundgesetzes gewährleistete Informationsfreiheit muss sich auch auf die Informationsvielfalt des Internets beziehen. Hierzu kann eine Flexibilisierung der Spektrumsnutzung aus unserer Sicht einen maßgeblichen Beitrag leisten.

BITKOM bedauert schließlich, dass die Diskussion um die Digitale Dividende – nicht zuletzt aufgrund der entsprechenden Mitteilung der Kommission – zwar parallel zur Überarbeitung des Telekommunikationsrechtsrahmens geführt wird, nicht aber in einem direkten Zusammenhang mit dem Richtlinienpaket. Das Richtlinienpaket beinhaltet durchaus Vorschläge, die hierzu Anlass bieten. Die entsprechende Mitteilung der Kommission wird zwar diskutiert, kann aber naturgemäß nur als politische Leitlinie dienen und trägt damit nicht hinreichend zur Rechtssicherheit bei, die für Investitionen dringend notwendig ist. Die Ausweisung von Spektrum aus dem Bereich der Digitalen Dividende für IMT-Technologien auf der letzten WRC ist ein klares Signal für den Bedarf und die Anerkennung dessen. Auch, wenn aufgrund des spätestens 2012 erfolgenden „Switch-Overs“ Maßnahmen zur Nutzung der Digitalen Dividende noch vor Umsetzung des überarbeiteten Rechtsrahmens ergriffen werden müssen, sollte der Review auch zur Diskussion dieses Themas genutzt werden. So könnten aufgrund ihrer hohen politischen Bedeutung entsprechende Vorgaben für die künftige Nutzung der Digitalen Dividende im Rahmen des Art. 9 RahmenRL vorgesehen werden. Zudem könnten bezüglich der Überprüfung der Fortschritte beim Umstieg der Frequenznutzung in diesem Bereich auch adäquate zeitliche Vorgaben eingefügt werden.

## **2 Anmerkungen zu den Vorschlägen zur Reform der Rahmen- (2002/21/EG), Zugangs- (2002/19/EG) & GenehmigungsRL (2002/20/EG); 2007/0248 (COD)**

### **2.1 Anwendungsbereich der RahmenRL, Art. 2 RahmenRL**

Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Rahmenrichtlinie auf bestimmte Aspekte der Endeinrichtungen nach Art.1 RahmenRL wird vom BITKOM abgelehnt. Sie führt zu einer erheblichen Ausweitung der Regulierung auf Endgeräte, die bislang nicht der ex-ante Regulierung unterworfen waren. Der Markt der Endgeräte war und ist durch starken Wettbewerb gekennzeichnet. Ein Marktversagen liegt nicht vor. Insofern ist eine Ausweitung der Regulierung auf diesen Bereich nicht gerechtfertigt.

Im Hinblick auf die Öffnung von Leitungsrohren nach Art. 2 e) RahmenRL spricht sich der BITKOM für eine symmetrische Öffnungsverpflichtung für alle geeigneten Rohre aus. Dies sollte nicht nur TK-Anbieter umfassen, sondern alle Betreiber, die über ent-

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 8

sprechende Leitungsrohre verfügen. Dabei ist auch auf eine Öffnung von Rohren öffentlicher und kommunaler Betreiber zu drängen, da auf diese Weise verzerrende Eingriffe in die Wettbewerbswirtschaft minimiert werden.

### 2.2 Einschränkungen beim einstweiligen Rechtsschutz, Art. 4 Abs. 1 RahmenRL

Der Vorschlag der Kommission zu einer Änderung von Art. 4 Rahmenrichtlinie dahingehend, dass einstweiliger Rechtsschutz gegen Verfügungen der Regulierungsbehörden nur noch gewährt werden soll, um einen schweren und nicht wieder gutzumachenden Schaden abzuwenden, ist abzulehnen. Nach Auffassung des BITKOM stellt der Vorschlag einen unzulässigen Eingriff in das Rechtsschutzsystem der Mitgliedstaaten und ein weitere Beschneidung der Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Marktteilnehmer dar. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten auch dort eingeschränkt werden, wo die Kommission vermehrt auf sog. soft law (Empfehlungen, Mitteilungen etc.) zurückgreift. Dieser Trend setzt sich in den neuen Vorschlägen der Kommission (z.B. bei der Ausgestaltung des Art. 7-Verfahrens) fort.

### 2.3 Spektrumsnutzung und -vergabe

#### 2.3.1 Prinzip der Technologie- und Serviceneutralität, Art. 9 RahmenRL

Einen wesentlichen Grundsatz in den Vorschlägen der Kommission für eine Überarbeitung der Rahmenrichtlinie bildet das Prinzip der Technologie- (Art. 9 Abs. 3 RahmenRL) und Serviceneutralität (Art. 9 Abs. 4 RahmenRL). Die von BITKOM vertretenen Unternehmen gehören betreffend Wirtschaftlichkeit und Wertschöpfung pro zuge teiltem Kanal zu den effizientesten Spektrumsnutzern. In diesem Sinne ist es wichtig, die spezifischen Bedürfnisse der Branche nicht aus den Augen zu verlieren. Diese Bedürfnisse beziehen sich vor allem auf die effiziente Nutzung bestehender Ressourcen, v.a. durch den Schutz vor Interferenzen und Kapazitätseinschränkungen durch neue Nutzungen. Zudem ist es von höchster Bedeutung die Planbarkeit des Zugangs zu ausreichendem Erweiterungsspektrum für den Ausbau existierender Netze und Dienste zu sichern. Gleichzeitig sollte eine verlässliche Aussicht über den Zugang zu geeigneten neuen Ressourcen für den Ausbau neuer Infrastrukturen und das Angebot innovativer Dienste gewährleistet werden.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Rahmenrichtlinie, nach denen in Zukunft sämtliche Frequenzen technologie- und diensteneutral zu vergeben sind, werden vor diesem Hintergrund vom BITKOM begrüßt. Mit dieser Harmonisierung der Spektrumspolitik wendet sich die Europäische Union einem klassischen Liberalisierungsthema zu, um eine effiziente und marktorientierte Vergabe von Frequenzen zu gewährleisten. Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, dass eine flexible und effiziente Spektrumsnutzung in den Mitgliedsstaaten auch gewisse Ausnahmetatbestände von diesem Grundprinzip erfordert. Es versteht sich von selbst, dass etwa Ausnahmen vom Grundsatz der Technologieneutralität erforderlich sein können, um zum Beispiel Interferenzen zu vermeiden (Art. 9 Abs. 3 lit. a RahmenRL). Problematisch erscheint allerdings, dass es grundsätzlich die Mitgliedstaaten sein sollen, die diese Ausnahmen definieren können.

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 9

Nicht nur deshalb laufen die vorgestellten Ansätze Gefahr, durch teilweise zu unpräzise ausgestaltete Ausnahmetatbestände insgesamt verwässert zu werden, was der Rechts- und Planungssicherheit der betroffenen Wirtschaftszweige abträglich ist. Unter anderem lassen die Vorschläge Beschränkungen der Diensteneutralität zu, sofern sie einem im allgemeinen Interesse liegenden Ziel dienen. Dazu zählt der Entwurf nach Art. 9 Abs. 4 S. 3 RahmenRL etwa auch die Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts, die Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt sowie den Pluralismus der Medien im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften – es ist allerdings nicht ersichtlich, welche Konstellationen hiermit im Einzelnen gemeint sind. Dieses Problem verschärft sich noch dadurch, dass diese allgemein formulierten Ausnahmetatbestände als einzige ausdrücklich nicht Gegenstand der Harmonisierungsbefugnis der Kommission nach Art. 9c Abs. 1 d) RahmenRL sein sollen. Eine Gesamtschau der Vorschläge zur Frequenzpolitik lässt zwar gewisse Schlüsse zu, wie zum Beispiel die Kommission den Begriff der Dienste, die dem Medienpluralismus dienen, versteht. Dieser ist jedenfalls nicht deckungsgleich mit zum Beispiel Rundfunk- und Fernsehinhaltsdiensten, was an Art. 9a RahmenRL (Verfahren zur „Überprüfung der Beschränkungen bestehender Rechte“) deutlich wird. Das Prinzip der Diensteneutralität sollte aus Sicht des BITKOM aber ohne Ausnahme auf alle Frequenzbereiche angewandt werden, um eine gleiche Ausgangssituation für alle Marktbeteiligten zu schaffen.

Der BITKOM plädiert hinsichtlich sämtlicher Ausnahmetatbestände für eine präzisere Formulierung, ggf. ergänzt durch konkrete Erläuterungen in den Erwägungsgründen. Es sollte im Übrigen festgehalten werden, dass die jeweilige Beschränkung zur Erreichung des im allgemeinen Interesse liegenden Zieles erforderlich sein muss – eine Einschränkung die schon in Art. 9a RahmenRL angelegt ist. Schließlich sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, etwaige Ausnahmen von der Technologie- oder Diensteneutralität der Kommission zu notifizieren. Die Prüfung von Ausnahmen vom Prinzip der Technologie- und Diensteneutralität durch die Mitgliedstaaten sollte nicht „regelmäßig“, sondern innerhalb eines eindeutig festgelegten Zeitraums, von z.B. zwei Jahren erfolgen.

### 2.3.2 Allgemeingenehmigung als Regelfall, Art. 5 GenehmigungsRL

Mit dem vorgesehenen Artikel 5 der Genehmigungsrichtlinie plant die Kommission, die Nutzung von Funkfrequenzen grundsätzlich nicht mehr von der Erteilung einer Individuallizenz abhängig zu machen, sondern stattdessen Allgemeingenehmigungen mit entsprechenden Nutzungsbedingungen als Regelfall einzuführen. Individuallizenzen sollen lediglich in den in Art. 5 Abs. 1 a) und b) GenehmigungsRL vorgesehenen Fällen möglich sein. Individuelle Nutzungsrechte können demnach

- zur Vermeidung einer ernsten Gefahr funktechnischer Störungen oder
- zur Erreichung anderer Ziele von allgemeinem Interesse

gewährt werden.

Der BITKOM begrüßt grundsätzlich den gewählten Ansatz einer vertieften Verankerung von Allgemeinzuteilungen im System der Frequenznutzung. Mit der Festschreibung der Allgemeinzuteilung als Regelfall geht allerdings – wie auch hinsichtlich des

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 10

Grundprinzips der Technologie- und Serviceneutralität – die Frage nach einer adäquaten Formulierung der korrelierenden Ausnahmetatbestände Hand in Hand.

Dabei sollte nicht vergessen werden, dass der ganz überwiegende Teil des Frequenzspektrums heute aufgrund von Individuallizenzen genutzt wird. Auch in Zukunft werden individuelle Frequenznutzungsrechte weiterhin erforderlich sein, um bestimmte Dienste im allgemeinen Interesse adäquat erbringen bzw. etablierte Dienste weiterhin anbieten zu können. Die in Art. 5 Absatz 1 Genehmigungsrichtlinie erwähnten Kriterien, die als Ausnahme von der Allgemeinzulassung und zur Gewährung individueller Nutzungsrechte herangezogen werden können, sind aus unserer Sicht einerseits teilweise zu unpräzise formuliert und lassen andererseits bedeutsame Konstellationen außen vor. Wir plädieren daher, wie auch bezüglich des Grundsatzes der Technologie- und Serviceneutralität, für eine präzisere Festlegung der Ausnahmetatbestände:

BITKOM ist der Überzeugung, dass hier auch Gründe wie Effektivität und Effizienz der Frequenznutzung und Interoperabilität unter dem Gesichtspunkt der Beibehaltung und Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens erwähnt werden müssen. Daher ist für uns nicht nachvollziehbar, weshalb im Vorschlag zur Überarbeitung des Annex I B Genehmigungsrichtlinie die Ziffer 2 betreffend die effektive und effiziente Frequenznutzung gestrichen worden ist.

### 2.3.3 Übergangszeitraum; Art. 9a RahmenRL

Sehr zu begrüßen ist die Einführung eines Verfahrens zur „Überprüfung der Beschränkungen bestehender Rechte“ nach Art. 9a RahmenRL. Dieses ermöglicht es den Inhabern von Frequenznutzungsrechten, eine Überprüfung der Beschränkungen nach den Maßstäben der Dienste- und Technologieneutralität durch die NRB zu erwirken. Sofern ein Erbringer von Rundfunk- oder Fernsehinhaltsdiensten einen solchen Antrag stellt, kann der Antrag auf Überprüfung nur für den Teil der Funkfrequenzen gestellt werden, der für das Erreichen des Ziels von allgemeinem Interesse erforderlich ist. Die Überprüfung kann nach den Vorschlägen innerhalb eines Zeitraums von 5 Jahren ab dem 1. Januar 2010 von Inhaber der Nutzungsrechte selbst angesprochen werden. Erst nach diesem Zeitraum sind die NRB gehalten, eine Überprüfung von Amts wegen durchzuführen.

Einen Übergangszeitraum muss es in diesen Zusammenhang geben. Allerdings sind fünf Jahre aus Sicht des BITKOM dafür zu lang; sinnvoll erscheint ein Zeitraum von ca. zwei Jahren. Jedenfalls aber regen wir an, die Regeln so zu setzen, dass sie eine frühzeitige Umsetzung der Ergebnisse der WRC 2007 unterstützen, die auf eine Öffnung eines Teils der Frequenzbänder im UHF-Band spätestens im Jahre 2015 zielen.

### 2.3.4 Schrittweise Ermöglichung des Frequenzhandels, Art. 9b, 9c RahmenRL

BITKOM begrüßt die in den Vorschlägen angelegte (schrittweise) Ermöglichung des Frequenzhandels als Element einer marktorientierten Frequenzpolitik. Die Einführung eines solchen Frequenzhandelsregimes muss sich jedoch gerade im europäischen Maßstab an den Prämissen der Transparenz, Offenheit und Planbarkeit orientieren. Die in den Vorschlägen vorgesehenen Vorschriften scheinen uns vor diesem Hintergrund noch zu unpräzise, da sie noch zu viele Fragen offenlassen, so insbesondere,

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 11

welche Frequenzbänder für die Einführung des Frequenzhandelsregimes in Betracht kommen und in welchem Zeitraum die schrittweise Ausweitung auf weitere Bänder avisiert ist. Die nach Art. 9c RahmenRL vorgesehene Ermächtigung der Kommission zur Bestimmung dieser Rahmenbedingung ist aus Gründen der Rechtssicherheit nicht ausreichend, da Unternehmen schon jetzt einen klaren Zeithorizont für die Einführung des Frequenzhandels und dessen Umfang benötigen.

Die konkrete Ausgestaltung des Frequenzhandels sollte daher unter Beteiligung der Industrie erfolgen. Dies sollte nach Ansicht des BITKOM durch eine gesonderte Konsultation geschehen. Da es sich hierbei um eine sehr spezifische Thematik handelt und nicht um das grundsätzliche „ob“ des Frequenzhandels, sollte diese Diskussion nicht bereits jetzt im Rahmen der allgemeinen Reformvorschläge erfolgen, sondern gesondert in einem zweiten Schritt.

Schließlich sollte die Verpflichtung zur öffentlichen Bekanntmachung eines avisierten Verkaufs oder der Vermietung von Frequenzen gestrichen werden, da es geeignet ist, den Handel mit Frequenzen erheblich zu erschweren. Den Unternehmen sollte es stattdessen selbst überlassen bleiben, ob sie den Verkauf oder die Vermietung öffentlich bekannt machen.

### 2.4 Vergabe von Nummern etc., Art. 10 Abs. 4 RahmenRL

Art. 10 Abs. 4 RahmenRL gibt der Kommission im Bereich der Nummerierung Kompetenzen bei der Vergabe geeigneter technischer Umsetzungsmaßnahmen, was auch die Festlegung von Tarifierungsprinzipien für spezifische Nummern oder Nummernbereiche umfassen kann. BITKOM spricht sich nachdrücklich gegen die Festlegung von Tarifen, Tarifbestandteilen oder Tarifierungsprinzipien im Rahmen der Nummernverwaltung aus. Die Preisgestaltung ist einer der wesentlichen Parameter im Wettbewerb der Anbieter. Eine Regulierung von Preisen darf daher nur im Rahmen der Marktmachtkontrolle erfolgen. Hierbei sind die in der Rahmenrichtlinie festgelegten Prozesse (Marktanalyse, Feststellung von Marktmacht, Festlegung von Abhilfemaßnahmen) einzuhalten. Im Übrigen gilt der Grundsatz, dass der Teilnehmernetzbetreiber entscheiden kann, bei wem die Tarifhoheit liegt. Aus Harmonisierungsgesichtspunkten sollte dieser Grundsatz im Gemeinschaftsrecht verankert werden.

### 2.5 Marktanalyse und Marktdefinition, Art.15 f. RahmenRL

Nach Art 16 Abs. 7 hat die Kommission im Falle des Untätigbleibens der nationalen Regulierungsbehörde in der nach Art. 16 Abs. 6 RahmenRL festgelegten Zwei-Jahres-Frist das Recht, eine Marktanalyse der Europäischen Behörde anzufordern. Im Anschluss soll die Kommission nach den Vorschlägen direkt das Recht haben, selbst eine Entscheidung zu verabschieden, die Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht benennt und Abhilfemaßnahmen nach Art. 8 – 13 ZugangsRL bzw. Art. 17 UniversaldienstRL auferlegt.

BITKOM begrüßt grundsätzlich das Bestreben, durch Mechanismen zur Einhaltung der Verpflichtung der Marktanalyse und Marktdefinition effiziente Verfahren der nationalen Regulierungsbehörden sicherzustellen.

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 12

Die in Art. 16 Abs. 7 RahmenRL vorgesehene Ausweitung der Befugnisse der Kommission werden vom BITKOM jedoch als unverhältnismäßig abgelehnt. Dabei ist aus unserer Sicht insbesondere problematisch, dass die Kompetenz der Kommission unmittelbar aus dem Fristablauf folgen soll.

Eine solche Kompetenzerweiterung würde es einer europäischen Behörde erlauben, direkt Entscheidungen einer nationalen Behörde zu ersetzen. Dies stößt auf erhebliche rechtssystematische Bedenken. Hierdurch würde das bisherige System von checks and balances, wonach Europarecht im Wesentlichen durch nationale Instanzen umgesetzt wird, unterlaufen.

### **2.6 Ausnahmeregelung Art. 8 Abs. 3, 2. Spiegelstrich ZugangsRL**

Die marktmachtunabhängige Auferlegung einer Resale-Verpflichtung, wie sie einige der Lizenzen der deutschen Mobilfunknetzbetreiber vorsehen, widerspricht prinzipiell schon dem bisherigen Rechtsrahmen, da Resale-Verpflichtungen nur Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auferlegt werden dürfen. Die Verpflichtungen in den angesprochenen Lizenzen konnten nur durch eine entsprechende Ausnahmeregelung in der Zugangsrichtlinie „gerettet“ werden (Art. 8 Abs. 3 Spiegelstrich 2 Zugangsrichtlinie). Da die neue Märkteempfehlung der Kommission den Zugangsmarkt im Mobilfunk (ehemals Markt Nr. 15) nicht einmal mehr als regulierungsbedürftig ansieht und auch die BNetzA überdies erst kürzlich für den deutschen Markt eine Marktbeherrschung verneint hat, sollten den auf diesem Markt tätigen Unternehmen keine Resale-Verpflichtungen mehr auferlegt werden. Im Zuge des Review muss die Ausnahmeregelung des Art. 8 Abs. 3 Spiegelstrich 2 Zugangsrichtlinie demnach gestrichen werden. Die der schnelleren Erschließung des damals noch jungen Mobilfunkmarktes dienende Resale-Verpflichtung hat ihre Berechtigung in Zeiten der Sättigung der Mobilfunkmärkte verloren und behindert innovative Geschäftsmodelle.

### **2.7 Trennung der Funktionsbereiche (functional separation), Art. 13a ZugangsRL**

Der BITKOM steht dem Vorschlag, den nationalen Regulierungsbehörden die Kompetenz zu geben, gegenüber Unternehmen eine Trennung von Funktionsbereichen anzuordnen, ablehnend gegenüber. Funktionelle Separierung zwingt die betroffenen Unternehmen zur Auslagerung von Netzinfrastruktur in eigenständige Geschäftsbereiche, nicht aber zur Veräußerung der entsprechenden Sparte. Die Kommission legt in den Richtlinien-Vorschlägen funktionelle Separierung als ultima ratio-Instrument der nationalen Regulierer an, das erst im Anschluss an andere Maßnahmen und nach dem Nachweis von deren Unwirksamkeit gegenüber der Kommission zur Anwendung gebracht werden darf.

Der BITKOM steht, insbesondere vor dem Hintergrund der Situation auf dem deutschen Markt, auf dem Standpunkt, dass die Strukturierung von Unternehmen grundsätzlich diesen selbst überlassen werden sollte. Dies schließt die Möglichkeit einer freiwilligen Separierung, wie sie auch in Art. 13b ZugangsRL aufgegriffen wird, ein.

BITKOM sieht die Gefahr, dass durch die Auslagerung des Netzbetriebs in eine organisatorisch selbständige Einheit für Wettbewerber der ehemaligen Monopolisten der Anreiz verringert wird, Investitionen in eigene Infrastrukturen vorzunehmen. Aus Sicht

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 13

des BITKOM reichen die Erfahrungen in einem einzelnen Mitgliedsstaat nicht aus, um die europaweite Aufnahme von funktioneller Separierung als Instrument der sektorspezifischen ex-Ante Regulierung zu rechtfertigen. Der BITKOM erkennt zwar an, dass die Anwendung des Instruments auch nach den Vorschlägen der Kommission ausschließlich der nationalen Regulierungsbehörde obliegt, befürchtet aber, dass das Instrument – sofern es in den Werkzeugkasten der nationalen Regulierungsbehörden aufgenommen wird – auch in Deutschland angewandt wird.

Die Kommission hätte zunächst darlegen müssen, inwiefern die Trennung der Funktionsbereiche für die Schaffung von mehr Wettbewerb tatsächlich geeignet ist und wie insbesondere deren langfristige Auswirkungen sind. Dies muss auch einen Vergleich mit der Möglichkeit einer ex-post-Betrachtung nach allgemeinem Kartellrecht sowie anderen bereits jetzt implementierten Instrumenten der Nichtdiskriminierung einbeziehen. Schließlich hätte es auch einer länderspezifischen Analyse bedurft, da sich Märkte in den europäischen Mitgliedsstaaten durch stark differierende Rahmenbedingungen auszeichnen. Aufgrund dieser sehr unterschiedlichen Ausgangslagen beurteilen wir das Instrument der funktionellen Separierung insbesondere vor dem Hintergrund des zugleich geplanten Veto-Rechts der Kommission kritisch.

Das Impact Assessment vom Juni 2006 hat den Punkt der Trennung der Funktionsbereiche indes nicht thematisiert. Auch ein Austausch mit den Unternehmen über mögliche Auswirkungen hat im Vorfeld der Vorschläge nicht stattgefunden. Eine solch einschneidende Maßnahme darf aber – wenn überhaupt – nur auf der Basis vollständigen Tatsachenwissens eingeführt werden. Diese Voraussetzung ist aus Sicht des BITKOM derzeit nicht gegeben: Insbesondere hat keine Analyse im Hinblick darauf stattgefunden, welchen Einfluss funktionelle Separierung auf den Wettbewerb der Infrastrukturen hat. Der BITKOM steht auf dem Standpunkt, dass Innovation und Investition am ehesten durch einen intensiven Wettbewerb der Infrastrukturen, auch auf Basis von verschiedenen Technologien, gewährleistet wird. Aus Sicht des BITKOM besteht die große Gefahr, dass es durch eine Trennung der Funktionsbereiche letztendlich zu einer Reduzierung der verschiedenen konkurrierenden Infrastrukturen kommt und damit die Entstehung nachhaltigen, infrastrukturbasierten Wettbewerbs gefährdet ist. Nicht zu unterschätzen ist darüber hinaus die Gefahr, die ein solches Regulierungsinstrument für die Schaffung der Netze nächster Generation bedeutet. Die Bereitschaft der Unternehmen, in erheblichem Umfang Investitionen in den Aufbau neuer Infrastrukturen zu tätigen, die die klassischen Telekommunikationsnetze verdrängen und innovative Anwendungen und Dienste ermöglichen werden, darf nicht durch unbedachte regulatorische Maßnahmen behindert werden.

### **3 Anmerkungen zu den Vorschlägen zur Reform der Universaldienstrichtlinie (2002/22 EG), der Richtlinie zum Datenschutz in der elektronischen Kommunikation (2002/58 EG) und der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (Nr. 2006/2004); 2007/2048 (COD)**

#### **3.1 Umfang des Universaldienstes**

Der BITKOM begrüßt, dass die Zurverfügungstellung von Breitbandanschluss- sowie Mobilfunkdiensten nicht zum Gegenstand der Universaldienstrichtlinie im Rahmen des TK-Review gemacht wurden. Gleichzeitig betonen wir, dass die Einbeziehung

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 14

dieser Dienste in den Universaldienst auch nicht Gegenstand des im Zusammenhang mit den Vorschlägen angekündigten Grünbuchs der Kommission zum Konzept und Umfang des Universaldienstes sein sollte.

Universaldienstverpflichtungen gewährleisten einen Basiszugang. Sie dienen damit in erster Linie einer Telekommunikations-Basisversorgung. Universaldienstverpflichtungen beschränken auf diese Weise die Handlungsfreiheit der Marktteilnehmer und behindern somit einen sich frei entwickelnden Wettbewerb. Der Universaldienst als Regulierungsinstrument ist daher mit Zurückhaltung anzuwenden – insbesondere bei neuen Märkten.

Für den Mobilfunksektor wie auch die Breitbandversorgung hat die Kommission in den Jahren 2005 bis 2006 bereits eine umfassende Konsultation durchgeführt, die keine Gründe für eine Einbeziehung beider Sektoren in den Universaldienst festmachen konnte. Die Feststellung der Kommission hat weiterhin Bestand. Beide Sektoren sind geprägt durch einen überaus intensiven auch die Preisebene erfassenden Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt. Dieser hat in Deutschland für ein ausreichendes, für den Verbraucher auch erschwingliches Angebot sowohl auf Infrastruktur als auch auf Dienstebene geführt.

### **3.2 Maßnahmen für behinderte Nutzer, Art. 7, 33 Abs. 3,4 UniversaldienstRL**

BITKOM begrüßt die aus Art. 7 Universaldienstrichtlinie folgende Berücksichtigung der Interessen behinderter Nutzer durch die Mitgliedstaaten. Offen bleibt sowohl in den Richtlinienvorschlägen als auch weithin im nationalen deutschen Recht jedoch die Frage der Finanzierung solcher Maßnahmen. Aus deutscher Perspektive lässt sich die erhebliche Bedeutung dieses Aspekts etwa am Beispiel des nach nationalem Telekommunikationsrecht (§ 45 TKG) zu etablierenden Vermittlungsdienstes für hörgeschädigte und gehörlose Menschen festmachen.

Dieses Beispiel zeigt, dass die Kosten für solche Maßnahmen in Millionenhöhe gehen können. BITKOM erkennt insoweit grundsätzlich eine Mitverantwortung der Wirtschaft beim Aufbau entsprechender Dienste an, sieht jedoch bezogen auf die Finanzierung in erster Linie die Mitgliedsstaaten selbst in der Pflicht. Außerdem sollten, in zumutbarem Umfang, die Nutznießer dieser Maßnahmen ebenfalls an der Finanzierung beteiligt werden können.

### **3.3 Art. 20 Abs. 2 UniversaldienstRL**

Nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 URL sollen Verbraucher bei der Anmeldung zu Diensten, die den Anschluss an ein öffentliches Kommunikationsnetz oder öffentlich zugängliche Telefondienste bereitstellen, Anspruch auf einen Vertrag mit dem oder den Unternehmen haben, die derartige Dienste oder Anschlüsse bereitstellen. Art. 20 Abs. 2 UniversaldienstRL legt für diese Verträge umfangreiche Mindestanforderungen fest.

Die Informationspflichten nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 h) URL sehen wir als in dieser Weise für die Praxis nicht durchführbar an. Jede Sicherheitsverletzung bedingt eine individuelle Prüfung in den einzelnen komplexen Netzen und IT-Strukturen der Netzbetreiber oder Diensteanbieter. Eine Nennung von Maßnahmen im Vorfeld kann auf-

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 15

grund der individuellen Ausgestaltung eines einzelnen Sicherheitsproblems nicht sicher durchgeführt werden.

### 3.4 Art. 20 Abs. 7 UniversaldienstRL

Ein Recht des Kunden, sich aufgrund von Änderungen der Vertragsbedingungen vom Vertrag zu lösen, sollte auf solche Änderungen beschränkt werden, die für den Kunden nachteilig sind, d.h. für ihn eine Verschlechterung gegenüber den bisherigen Vertragskonditionen darstellen. Zumindest aber sollten Vertragsänderungen, die aufgrund technischer (Neu-/Weiter-) Entwicklungen oder aufgrund der Änderungen gesetzlicher Vorschriften notwendig sind sowie Änderungen, die sich für den Kunden ausschließlich vorteilhaft auswirken, ausdrücklich von der Regelung ausgenommen werden.

### 3.5 Europäische Vorwahlen, Art. 27 UniversaldienstRL

In Art. 27 Abs. 2 und 3 UniversaldienstRL trifft die EU-Kommission Festlegungen zum „European Telephony Numbering Space (+3883)“. Aus Sicht des BITKOM ist das von der EU-Kommission mit dem ETNS verfolgte Konzept mangels konkreter Marktnachfrage fehlgeschlagen. Angesichts dieser Erfahrungen sollte die EU-Kommission die entsprechenden Konsequenzen ziehen und das Konzept nicht mehr weiter verfolgen. Die entsprechenden Passagen des Entwurfs der UniversaldienstRL sind dementsprechend zu streichen.

### 3.6 Rufnummernportierung, Art. 30 Abs. 4 und Abs. 5 UniversaldienstRL

Die Vorgabe einer Rufnummernportierung innerhalb eines Arbeitstages lehnen wir ab. Dies stellt einen deutlich zu kurzen Zeitraum dar. Bei einer Frist von nur einem Arbeitstag ist mit erhöhten Fehlerquoten bei der Umstellung des Anschlusses auf einen anderen Anbieter zu rechnen. Wenn die Rufnummernportierung mit dem Mieten einer Teilnehmeranschlussleitung verbunden ist, stellt etwa diese den limitierenden Faktor dar. Die Portierung kann solange nicht sinnvoll durchgeführt werden, bis die Teilnehmeranschlussleitung auf den neuen Anbieter umgeschaltet ist.

Für den Telefonkunden, der den Anbieter wechseln möchte, ist aber vor allem von Bedeutung, dass die Portierung erfolgreich und problemlos funktioniert, und weniger dass sie innerhalb einer bestimmten Zeitspanne durchgeführt wird. Der BITKOM plädiert daher dafür, dass keine Vorgaben für den Zeitraum einer Rufnummernportierung gemacht werden. Insoweit sollte die bestehende Regelung zur Portierung in Art. 30 beibehalten werden. Sie gewährt genügend Flexibilität dafür, dass auch die Besonderheiten der nationalen Prozesse zur Umsetzung der bisherigen Portierungsverpflichtung berücksichtigt werden. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Regelung für verschiedenste Arten von Rufnummern und unabhängig vom jeweiligen Anbieter (Netzbetreiber oder Diensteanbieter) Geltung hat. Die genaue Prozessgestaltung muss daher wie bisher weitgehend den Marktbeteiligten überlassen bleiben.

Art. 30 Abs. 5 UniversaldienstRL zielt auf die Einführung der Portierung von Rufnummern zwischen festen und mobilen Teilnehmeranschlüssen. Wir halten diese Erweiterung angesichts der gravierenden Auswirkungen auf die Transparenz für die Kunden nicht für sinnvoll und schlagen eine Streichung des Paragraphen vor. Änderungen mit

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 16

solch weitreichenden Implikationen sollten ausschließlich nach entsprechenden umfassenden Analysen und Marktkonsultationen entschieden werden.

### 3.7 Must Carry, Art. 31 UniversaldienstRL

Trotz leicht geänderten Wortlauts lässt Art. 31 Abs. 1 UniversaldienstRL zu viel Raum für Interpretationen und führt zu sehr unterschiedlichen Must-Carry-Regelungen in den Mitgliedstaaten (und speziell in Deutschland in den einzelnen Bundesländern). Wegen der Verwendung relativ unbestimmter Rechtsbegriffe sind die Must-Carry-Regelungen in den Bundesländern nur schwer justizierbar, gerade im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit Europarecht.

Die Vorgabe, dass Must-Carry-Verpflichtungen nur auferlegt werden dürfen, soweit sie zur "Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse" erforderlich sind, ist allein viel zu unspezifisch und lässt den nationalen Behörden einen zu großen Beurteilungs- und Ermessensspielraum. Dringend notwendig ist daher mindestens eine erläuternde Mitteilung zur korrekten Implementierung in nationales Recht. Erste Klarstellungen – etwa eine Aussage zur Vereinbarkeit vollhoheitlicher Belegungsregime oder der Vereinbarkeit einer Zwangseinspeisung per DVB-T verbreiteter Programme ins analoge Kabel – sind vom EuGH zu erwarten, bei dem entsprechende Verfahren anhängig sind.

### 3.8 Sicherheitspflichten; Art. 13a Abs. 3 RahmenRL, Art. 4 Abs. 3 DatenschutzRL

#### 3.8.1 allgemeine Anmerkungen

Die geplanten Regelungen zu Fragen der Sicherheit elektronischer Kommunikationsdienste fokussieren stark auf die ITK-Wirtschaft und vernachlässigen dabei die Rolle der Nutzer. Es wird übersehen, dass es vor allem die Nutzer sind, die sich gegen Bedrohungen der von ihnen genutzten Dienste schützen können. Die gesetzgeberischen Aktivitäten sollten daher weniger bei den Anbietern elektronischer Kommunikationsdienste ansetzen, die schon jetzt enorme Anstrengungen zur Gewährleistung der Sicherheit auf sich nehmen. Erforderlich ist vielmehr, das Bewusstsein der Nutzer für Sicherheitsrisiken zu schärfen und sie noch besser im Umgang mit diesen auszubilden.

Wir regen außerdem an, die in Art. 4 Abs. 3 DatenschutzRL und Art. 13a Abs. 3 RahmenRL vorgesehenen Regelungen zusammenzufassen, da beide Normen Benachrichtigungspflichten im Falle einer Sicherheitsverletzung zum Gegenstand haben. Hierdurch würde einer formalen Zersplitterung des Pflichtenprogramms in Bezug auf Sicherheitsverletzungen vorgebeugt.

#### 3.8.2 Unklarheiten der Formulierungen

Die Benachrichtigungspflichten können auch inhaltlich nicht unsere Zustimmung finden. Die geplanten Regelungen leiden an zahlreichen Unklarheiten, die für die betroffene Wirtschaft mit starken Rechtsunsicherheiten verbunden sind. Zum einen bestehen in mehrfacher Hinsicht begriffliche Schwierigkeiten. So stellt sich die Frage, was

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 17

unter „Sicherheitsverletzung“ bzw. „öffentlich zugänglichen Kommunikationsdiensten“ zu verstehen ist. Es bedarf einer exakten Definition dieser Begriffe.

### 3.8.3 Voraussetzungen der Benachrichtigung

Benachrichtigungspflichten im Falle einer Sicherheitsverletzung müssen außerdem an strengere Voraussetzungen geknüpft sein als sie in den bislang vorliegenden Regelungen vorgesehen sind. Eine Benachrichtigungspflicht darf nur im Falle einer schwerwiegenden Gefahr für personenbezogene Daten bestehen. Nur dann ist die mit einer Benachrichtigung auch verbundene Verunsicherung der Kunden gerechtfertigt.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass insbesondere die öffentliche Benachrichtigung über Sicherheitsverletzungen kontraproduktiv für die Sicherheitslage insgesamt sein kann, da durch die Bekanntgabe gerade das Ausnutzen von Sicherheitslücken gefördert werden kann. Es muss daher zumindest klargestellt werden, dass eine öffentliche Bekanntgabe erst dann erfolgen darf, wenn eine Ausnutzung der Sicherheitsverletzung ausgeschlossen ist.

### 3.8.4 Wahlmöglichkeit der nationalen Behörden, Art. 13a Abs. 3 RahmenRL

Die in Art. 13a Abs. 3 RahmenRL vorgesehene Wahlmöglichkeit der nationalen Regulierungsbehörden, ob sie neben den nationalen Regulierungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten auch die Öffentlichkeit informiert, lehnt der BITKOM ab, da zu befürchten ist, dass es zu unterschiedlichen Praktiken der einzelnen nationalen Regulierungsbehörden kommt. Ein konsistentes Benachrichtigungsverhalten der einzelnen nationalen Regulierungsbehörden bedarf präziser rechtlicher Vorgaben.

### 3.8.5 Technische Durchführungsmaßnahmen; Art. 13a Abs. 4 RahmenRL, 4 Abs. 4 DatenschutzRL

Wie unter Punkt 3.8.4 dargelegt, bedarf es präziser Vorgaben, um ein konsistentes Benachrichtigungsverhalten der nationalen Regulierungsbehörden sicherzustellen. Die insbesondere in Art. 13a Abs. 4 RahmenRL vorgesehene Kompetenz der Kommission, technische Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen, sofern inkonsistente Praktiken bei den Regulierungsbehörden festgestellt werden, ist nicht angemessen. Es kann nicht zunächst abgewartet werden, dass eine uneinheitliche Anwendung der Benachrichtigungspflichten festgestellt wird. Vielmehr ist es erforderlich, dass die Leitlinien für das Benachrichtigungsverhalten der nationalen Regulierungsbehörden in der Richtlinie selbst festgelegt werden. Nur auf diese Weise ist die für die Wirtschaft notwendige Rechtssicherheit zu erzielen.

### 3.9 Aktivlegitimation bei SPAM; Art. 13 Abs. 6 DatenschutzRL

Die Kommission schlägt vor, dass natürlichen und juristischen Personen die Möglichkeit eingeräumt werden soll, gerichtlich gegen Urheber unerbetener Nachrichten (Spam) vorzugehen. Insbesondere die Verfolgungsmöglichkeit juristischer Personen ist hier von Bedeutung. Die erweiterte Aktivlegitimation sollte jedoch nicht zu zusätzlichen Kontroll- oder sonstigen Verpflichtungen für Provider führen.

Punkt 35 der Präambel des Richtlinienvorschlags stellt richtig fest, dass die Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste erhebliche Anstrengungen im Kampf gegen

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 18

Spam unternehmen. Die gewählte Formulierung könnte allerdings Anlass zu Missverständnissen geben. Es sollte eine Klarstellung erfolgen, dass eine Haftung der Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste ausgeschlossen ist für den Fall, dass diese nicht in ausreichender Weise Maßnahmen gegen Spam ergreifen.

#### **4 Zur geplanten Errichtung einer europäischen Regulierungsbehörde für Telekommunikation; Verordnungsentwurf COM(2007)699**

Die Errichtung einer sog. Europäischen Regulierungsbehörde (European Electronic Communications Market Authority) lehnen wir ab. Das Erfordernis einer solchen Behörde ist von der EU-Kommission bislang nicht dargelegt worden. Für die Errichtung einer neuen Behörde gilt in besonderem Maße, was für jede Form staatlichen Handelns gilt: Nur wenn damit Gemeinwohlgewinne im Sinne einer Effektivierung staatlicher Steuerung verbunden sind, ist ein solches Vorgehen zu rechtfertigen. Erforderliche Markteingriffe lassen sich auch auf andere Weise, nämlich über die nationalen Regulierungsbehörden sowie die Kommission vornehmen. Darüber hinaus ist an eine Stärkung der Gruppe europäischer Regulierer zu denken, wenn es darum geht, auf eine Harmonisierung der Regulierungspraxis in den einzelnen Mitgliedstaaten hinzuwirken.

Die Kommission hat nicht überzeugend dargelegt, weshalb es für die von ihr identifizierten neuen Herausforderungen einer neuen bürokratischen Institution bedarf. Die Europäische Regulierungsbehörde soll fast ausschließlich Beratungsfunktionen für die Kommission wahrnehmen, aber kaum eigene Kompetenzen haben. Wenn die Kommission lediglich erhöhten Beratungsbedarf sieht, kann dies auch innerhalb der bisherigen Struktur abgebildet werden – einer neuen Behörde bedarf es dazu nicht. Vor einigen Jahren mag noch eine andere Situation bestanden haben, jetzt kommen solche Pläne zu spät.

Die Einführung einer Europäischen Regulierungsbehörde ist auch nicht unter dem Gesichtspunkt gerechtfertigt, damit ein eventuelles Effizienzproblem bei ENISA zu lösen. Dabei handelt es sich um eine fragwürdige Koppelung von Sachthemen mit institutionellen Themen.

#### **5 Klarstellung des beabsichtigten Kompetenzgefüges**

Die vorgelegten Vorschläge hinterlassen in einer Gesamtbetrachtung den Eindruck eines inkonsistenten Kompetenzgefüges. Es lässt sich nicht erkennen, welche grundsätzliche Rolle die Kommission den beteiligten Regulierungsinstitutionen Behörde, Kommission und nationale Regulierer jeweils beimisst.

Unabhängig von unserer generellen Ablehnung der Errichtung einer europäischen Regulierungsbehörde bedarf es daher dringend der Darlegung eines allgemeinen Konzepts zum künftigen Kompetenzgefüge zwischen Kommission und nationalen Behörden. Eigene Kommissionskompetenzen sollten hierbei grundsätzlich nur dort zur Anwendung kommen, wo ein notwendiges Harmonisierungsziel nicht auf anderem Wege erreicht werden kann.

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 19

### Anlage 1: Abweichende Meinung der Bertelsmann AG zu den Punkten 1.3, 2.3.1 und 3.7

**Zu 1.3.** Die „Digitale Dividende“ laut Definition der Kommission fällt in den Mitgliedstaaten völlig unterschiedlich aus, zum einen je nach Topographie und mit Blick auf die spezifischen Frequenzabstimmungserfordernisse mit ihren Nachbarstaaten (EU-Ostgrenze, etc.), zum anderem wegen der jeweils gewachsenen Relevanz der (Digital-)Terrestrik im Spannungsfeld der konkurrierenden Verbreitungswege. Die Ausstattung der Mitgliedstaaten mit Frequenzen auf Basis des Prinzip des „equitable access to spectrum“ nach der RRC 06 war verbindlicher Ausgangspunkt, um der Bestands- und Entwicklungsgarantie des Rundfunks auch in der Terrestrik nachzukommen. Es muss in der Hoheit der Mitgliedstaaten liegen, die Aufteilung einer möglichen Digitalen Dividende selbst zu verwalten. Private und öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter erfüllen gemeinsam eine verfassungsrechtlich geschützte und durch die Mediengesetze konkretisierte öffentliche gesellschaftspolitische Funktion im Hinblick auf die individuelle und öffentliche Meinungsbildung sowie der Wahrung der kulturellen und der Meinungsvielfalt. Mit diesem Status geht neben einer Vielzahl regulatorischer Auflagen der bevorrechtigte Zugang zu Übertragungskapazitäten einher. Da es sich, wie bei Versorgungslücken mit breitbandigen Diensten um regional abgrenzbare, lokale Phänomene in einem abgegrenzten Sprachraum handelt, sind die nationalen Regulierungsbehörden mit der ihnen zur Verfügung stehenden Frequenzausstattung am besten in der Lage, dieses gemeinsame Ziel der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Stärkung der Informationsgesellschaft umzusetzen. Wir unterstützen dies ausdrücklich. Das UHF-Band stellt jedoch nicht die geeignete Lösung des Problems dar, denn es kann nicht das gewohnte Breitband im Sinne einer angemessenen Datenrate und Bandbreite liefern. Mit Internet via Satellit, und auch mit anderen drahtlosen Funktechnologien wie BWA oder WiMAX können zukünftig die Versorgungslücken geschlossen werden. Umgekehrt ist ein Umzug des Rundfunks in andere Frequenzbereiche kein gangbarer Weg.

**Zu 2.1.3.** Sofern im UHF-Band Frequenzen für andere Dienste als für Rundfunk zur Verfügung gestellt werden sollen, müssten zur Vermeidung von schwerwiegenden Interferenzen so genannte „Guard Bands“ eingeführt werden. Aktuell in Betrieb befindliche Rundfunkübertragungstechnologien sind nicht für eine direkte Nachbarschaft mit mobilen Diensten konzipiert. Die Einführung oben genannter „Guard Bands“ aus Motiven der Vermeidung von Interferenzen ist nicht effizient. Mitgliedstaaten sollten unter Ausschöpfung des ihnen zugeordneten Spektrums Bedarfe auf Basis klar formulierter Versorgungsziele nach detaillierter Prüfung der Interferenzsituation dienstesadäquat – und nicht per se diensteneutral – befriedigen können.

**Zu 3.7.** Must-Carry-Vorgaben unterstützen den pluralistischen Charakter von Rundfunkangeboten und die mit ihnen verbundenen Zusatzdienste wie etwa Videotext in einem Umfeld von vertikal operierenden Netzbetreibern mit eigenen Geschäftsmodellen (Triple Play). Es gilt, diese Vielfalt und insbesondere die diskriminierungsfreien Konditionen zur Einspeisung und Weiterverbreitung und die Auffindbarkeit von Rundfunkangeboten zu sichern. Vielfaltsichernde Must Carry Vorgaben müssen daher nicht nur für alle elektronischen und drahtlosen Netze, sondern auch für den Betrieb aller Plattformen gelten.

## Stellungnahme

TK-Review

Seite 20

### **Anlage 2: Abweichende Meinung der BT Germany GmbH & Co. oHG zu Punkt 2.7 (functional separation)**

Das Mitgliedsunternehmen BT Germany GmbH weist darauf hin, dass eine in Absprache zwischen Regulierer und reguliertem Unternehmen vorgenommene funktionale Separierung außerordentlich positive Auswirkungen für den Infrastrukturwettbewerb und die Investitionsquote im Anschlussnetz haben könne. So habe in Großbritannien die funktional separierte Konzernsparte BT Openreach ausweislich des Jahresabschlusses 2007 aus dem Jahresüberschuss von 1,177 Milliarden Pfund einen Betrag von 1,108 Milliarden Pfund (94,1%) reinvestiert. Auch in anderen Ländern werde die funktionale Separierung positiv gesehen, so etwa in Schweden, Irland und Italien.