

Positionspapier

Februar 2004

Maßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen der Mobilkommunikation der dritten Generation und der Breitbandentwicklung

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung am 12. Dezember 2003 die EU-Kommission ersucht, für seine Frühjahrstagung 2004 konkrete Maßnahmen vorzuschlagen, um die Bedingungen für die Mobilkommunikation der dritten Generation und die Breitbandentwicklung in Europa zu verbessern. Die deutsche Industrie begrüßt die Behandlung des Themas auf europäischer Ebene, denn Breitband - sowohl mobil als auch drahtgebunden - ist unerlässliche Voraussetzung für Innovation, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Europa und damit die wesentliche Voraussetzung für die Realisierung der Ziele der Lissabon-Strategie der EU-Kommission. Schätzungen der OECD zufolge werden in diesem Jahrzehnt erhebliche Produktivitätssteigerungen (rund ein Drittel des Gesamtwachses in Mitteleuropa) auf die Einführung von Breitbandtechnologien und verwandter Dienste zurückzuführen sein, die bis zu einem halben Prozent BIP-Wachstum pro Jahr ermöglichen können.

- Für die Schaffung eines drahtgebundenen Breitbandmarktes ist eine deutliche Erhöhung der Penetration bis 2010 notwendig, auf deren Basis eine neue europäische Multimediaindustrie entstehen kann. Hierzu erforderlich ist ein Ordnungsrahmen, der Investitionen in Netze und in die Entwicklung neuer Anwendungen und Inhalte sowie deren Nachfrage fördert.

- Der Mobilfunkmarkt in Deutschland ist von Wettbewerb um neue Kunden, Produktvielfalt und sinkenden Preisen geprägt. Dies ist nicht zuletzt einem regulierungspolitischen Ansatz zu verdanken, der stärker auf die Marktkräfte, die Einbeziehung von Diensteanbietern ohne Netzinfrastruktur als zusätzliches Wettbewerbselement auf der Diensteebene und weniger auf staatliche Eingriffe setzte und setzt.

Im Einzelnen sind bei der Entwicklung einer Strategie zur Förderung des Mobilfunks der dritten Generation und der Breitband-Entwicklung folgende Punkte zu berücksichtigen:

Ansprechpartner:

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Breite Straße 29, 10178 Berlin
Christiane Schleithoff
C.Schleithoff@bdi-online.de

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.
Albrechtstr. 10 a, 10117 Berlin
Wolf Osthaus
W.Osthaus@bitkom.org

Auf den Kunden fokussieren, nicht auf die Technik

Die Herausforderungen für die Industrie liegen in den nächsten Jahren nicht nur im technischen oder finanziellen Bereich, sondern vor allem auch auf dem Gebiet der Produktvermarktung. Werden die Kunden die neuen Produkte annehmen, die die Anbieter entwickeln? Und sind sie bereit, angemessene Preise hierfür zu zahlen?

- Auf diese Fragen wird nur der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern und Geschäftsmodellen die Antwort geben können. Die Politik und die Regulierungsbehörden sind aber aufgefordert, den Märkten die hierfür notwendigen Freiräume zu schaffen und durch sinnvolle Leitlinien und Impulse neue innovative Produkte und Angebote zu fördern.

Wettbewerb als Motor und Garant für Marktpenetration

Wettbewerb im Bereich der Zugangsnetze sowie –technologien und die daraus resultierenden, marktgeleiteten Preise haben sich als bedeutender Treiber für eine höhere Verbreitung breitbandiger Zugänge erwiesen.

- Ziel muss es daher sein, dauerhaft tragfähigen Wettbewerb zu sichern. Dies ist die Grundlage dafür, dass den Verbrauchern ein vielfältiges und qualitativ hochwertiges Angebot bereitgestellt werden kann. Für ehemals monopolistisch strukturierte Märkte bedeutet dies, dass die Rahmenbedingungen durch Regulierung noch so lange zu gestalten sind, bis ein wirksamer und chancengleicher Wettbewerb sichergestellt ist. Dabei ist darauf zu achten, dass die Chancen und Risiken gleichermaßen auf alle Marktteilnehmer verteilt werden und effiziente Anreize zu Infrastrukturinvestitionen als Garant für eine nachhaltige Wettbewerbsentwicklung gewahrt bleiben.
- Auf Märkten, die im Wettbewerb entstanden sind, besteht demgegenüber die Gefahr, dass harte regulatorische Maßnahmen die bisher positiven marktwirtschaftlichen Ergebnisse verzerren, Ineffizienzen induzieren und Innovations- und Investitionsanreize behindern. Dies gilt insbesondere im Mobilfunkbereich, sofern dort – über die bestehenden Verpflichtungen zur Etablierung von Diensteanbietern ohne eigene Netzinfrastruktur und die damit verbundene Wettbewerbsstärkung hinaus – zusätzliche Regulierungsmaßnahmen ergriffen werden sollten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Regulierung des Mobilfunks der zweiten Generation automatisch auch zu einer Regulierung des neuen Marktes für Mobilfunk der dritten Generation (3G) führen würde. Denn auf absehbare Zeit werden Netz- und Vermittlungstechnik ebenso wie die Endgeräte sowohl auf 2G- als auch auf 3G-Technologie basieren und je nach Netzabdeckung, Signalstärke und Anwendung zwischen den

Technologien wechseln. In dieser kritischen Übergangsphase zwischen Technologien, die umfangreiche Investitionen mit hohem unternehmerischen Risiko erfordern, ist zu befürchten, dass zusätzliche Regulierungsmaßnahmen zu unabsehbaren negativen Folgen für Innovation, Investitionen und Marktstruktur führen - einschließlich der Gefahr des Ausscheidens weiterer Marktteilnehmer und damit einer Wettbewerbsschwächung anstatt einer Wettbewerbsstärkung.

Wettbewerb der Zugangstechnologien entwickeln

In Deutschland ist zurzeit DSL die vorherrschende breitbandige Zugangstechnologie im Festnetz. Demgegenüber wurden die Kabelnetze nur regional sehr begrenzt rückkanalfähig ausgestattet, um interaktive, breitbandige Dienste zu ermöglichen. Staaten mit einer hohen Breitbandpenetration weisen jedoch im Allgemeinen auch einen starken Wettbewerb zwischen Anbietern technisch gleicher, vor allem aber auch unterschiedlicher Infrastrukturen wie z. B. Kabel vs. DSL auf. Wo drahtgebundene Alternativen zu DSL fehlen, können drahtlose breitbandige Zugangsformen für mehr Wettbewerb sorgen.

- Zur Realisierung eines ganzheitlichen Ansatzes, der stabile Technologien garantiert, bedarf es einer synchronisierten Aktion von Politik und Wirtschaft. Existierende Infrastrukturen müssen modernisiert, mit neuen Technologien zunächst ergänzt und später durch solche abgelöst werden.

Unterstützung der öffentlichen Hand

Um die flächendeckende Versorgung mit Breitbandinfrastruktur in den Mitgliedstaaten, vor allen Dingen in strukturschwachen und ländlichen Gebieten, sicherzustellen und der zunehmenden digitalen Kluft zwischen den europäischen Regionen entgegenzutreten, hat die Europäische Kommission im Rahmen der Überarbeitung ihrer Leitlinien für den Einsatz von Strukturfonds im Juli 2003 die Mitgliedstaaten zu einem Einsatz von staatlichen Mitteln zur Förderung der Breitbandinfrastruktur ermutigt.

- Die staatliche Förderung von Breitbandinfrastruktur in strukturschwachen Gegenden ist nur eine Möglichkeit, um eine flächendeckende Versorgung zu gewährleisten. Die Errichtung von Breitbandnetzen sollte jedoch nur in solchen Gebieten gefördert werden, in denen die wirtschaftlichen Gegebenheiten auf absehbare Zeit keine rentable Versorgung mit Breitbandtechnologie zulassen, da andernfalls Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft nicht ausgeschlossen werden können und Anreize für rein private Investitionen in Infrastruktur reduziert werden.

- Forderungen nach regionaler Förderung bedürfen einer eingehenden Prüfung, denn ein Ausbau der Infrastruktur allein wäre nutzlos, gerade wenn sie nicht auf konkrete, genau definierte lokale Bedürfnisse abzielt.
- Mit Förderungen aus Strukturfonds werden wachstums- und infrastrukturpolitische Ziele verfolgt (v. a. Kohäsion und Überwindung der „digital divide“). Davon strikt zu trennen ist die Verfolgung wettbewerbspolitischer Ziele, die mit den Mitteln der Wettbewerbsaufsicht und nicht mit den für ganz spezielle Zwecke vorgesehenen Mitteln der Strukturförderung zu verfolgen sind. Die Verwendung von Strukturfondsmitteln darf daher nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen und muss wettbewerbsneutral erfolgen, d. h. kein Anbieter sollte aufgrund seiner Marktstellung gegenüber seinen Wettbewerbern bevorzugt oder benachteiligt werden.

Die öffentliche Hand sollte sich statt auf die direkte finanzielle Förderung des Netzaufbaus stärker auf die Belebung der Nachfrage nach Breitbanddiensten konzentrieren. Breitbandiger Zugang wird erst durch attraktive Inhalte sinnvoll. Daher ist die Verfügbarkeit attraktiver und nützlicher Inhalte und Dienste einer der wichtigsten Treiber für die Verbreitung breitbandiger Zugänge, sei es ortsgebunden oder mobil. Ziel muss es sein, breitbandige, interaktive Dienste für jedermann (private wie gewerbliche Nutzer) verfügbar zu machen.

- Auch Anwendungen im Umfeld der öffentlichen Verwaltung, im Gesundheitswesen und im Bildungsbereich (E-Government, E-Health und E-Learning) können einen entscheidenden Beitrag leisten, die Attraktivität und Nachfrage nach Breitbanddiensten zu erhöhen. Die Regierungen sollten aufgefordert werden, der Wirtschaft durch geeignete Rahmenbedingungen und praktische Projekte Innovationsoptionen zu schaffen und Investitionsbereitschaft zu fördern. Gerade innerhalb der öffentlichen Verwaltung gibt es dabei noch viel Potenzial für Qualitäts- und Produktivitätssteigerungen durch eine stärkere Einbeziehung privatwirtschaftlicher Kompetenz, sei es durch vollständiges Outsourcen bestimmter Verwaltungsleistungen oder durch unterschiedliche Formen von Private Public Partnerships (PPP) wie z. B. privater Konzessions- und Betreibermodelle. Ankündigungen müssen in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden, um die Nutzung der Inhalte durch die Bevölkerung zu ermöglichen und anzukurbeln.

Ordnungsrahmen für eine konvergierende Kommunikations- und Medienwelt

Die fortschreitende Digitalisierung führt zu einer zunehmenden Vernetzung bisher unverbundener Techniken, Wertschöpfungsketten und damit Märkte. Dieser Prozess reicht über

die viel diskutierte Verschmelzung von Telekommunikation und Inhalten ("Konvergenz") weit hinaus. Mobilfunkkunden werden z. B. in der Lage sein, Musikstücke auf ihre Endgeräte zu laden und den Download elektronisch zu bezahlen. Es geht somit nicht mehr um Konvergenz der Übertragungswege innerhalb der Kommunikationsindustrie, wie sie derzeit von den neuen EU-Direktiven richtigerweise adressiert wird, sondern um die Konvergenz von sehr unterschiedlichen Industrien mit noch jeweils eigenem Rechts- und Ordnungsrahmen.

- Für die Politik erwächst hieraus die Aufgabe, die unterschiedlichen Regelungs- und Aufsichtsregimes so aufeinander abzustimmen, dass einfache und übersichtliche Regelungsstrukturen zugunsten eines diskriminierungsfreien und dynamischen Wettbewerbs entstehen. Eindeutige Zuständigkeiten und die Vermeidung von Doppelregelungen und Doppelzuständigkeiten erleichtern Innovation und Wachstum in diesem Marktsegmenten.

Allerdings bedeutet die zunehmende Austauschbarkeit von Übertragungswegen und Endgeräten nicht, dass auch alle Angebotsformen eins werden und deshalb gleichen Regelungsbedürfnissen unterliegen. Unterschiedliche Inhaltsgestaltungen (Broadcasting / „Narrowcasting“, Massen- / Individualkommunikation; Push- / Pulldienste etc.) sowie Nutzungssituationen (passive Rezeption / (inter-)aktive Kommunikation) erfordern angebotsgerechte Regelungsformen. Vermieden werden muss insbesondere, dass das Verschwimmen von Grenzen zu einer Ausdehnung der sehr intensiven Regulierung des von vielen Besonderheiten geprägten Fernsehbereichs auf andere Medienbereiche, namentlich Internetangebote, führt.

- Eine Verstärkung der Regulierung für konvergente Anbieter würde unternehmerische Initiativen im Mobilfunk- und Breitbandsektor massiv belasten und damit das erhebliche wirtschaftliche Potenzial im Keim zu ersticken drohen.
- Vor diesen Hintergrund sollte insbesondere die angestrebte Revision der EG-Fernsehrichtlinie nicht zum Ziel haben, den sachlichen Anwendungsbereich auszuweiten und die bisherige Fernsehrichtlinie in eine allgemeine Contentrichtlinie für alle elektronischen Medienangebote zu überführen. Vielmehr sollten die Regelungsbereiche der Fernsehrichtlinie und der E-Commerce-Richtlinie klar voneinander getrennt bleiben. Einer Ausweitung des Anwendungsbereiches auf online-Dienste ist vor dem Hintergrund, dass sich die heutigen Angebote im Internet- und Mobilfunksektor (Individualkommunikation) vom traditionellen Fernsehen (Massenkommunikation, sog. push-Angebote) unterscheiden, nicht gerechtfertigt. Zudem würden Werbebeschränkungen oder Quotenregelungen zugunsten europäischer Medieninhalte,

wie sie derzeit das klassische Fernsehen kennt, die Vielfalt des Inhalteangebots unnötig einschränken und damit verbunden Wachstums- und Beschäftigungschancen in Europa gefährden.

- Entscheidend für den Medienstandort Europa sind flexible und zurückhaltende Regelungen im Online-Bereich, die Raum für Innovation und an geeigneter Stelle auch für selbstregulatorische Maßnahmen lassen.

Überregulierungen abbauen: Beispiel Telearbeit und Telekooperation

Im gesamten Bereich der Breitbandkommunikation besteht allgemein die Gefahr der Überregulierung bzw. der Behinderung durch restriktive Regelungen, die aus anderen Lebenskontexten auf neue durch Breitband mögliche Lebensformen, übertragen werden. Ein Beispiel hierfür bietet der wichtige und aussichtsreiche Bereich der Telekooperation und innovativer eWork-Konzepte wie z. B. Telearbeit. Während die Technologie vorhanden ist, um innovative Modelle der Arbeitsgestaltung mit nachgewiesenem Nutzen für die Volkswirtschaft zu realisieren, behindern verschiedene rechtliche Regelungen die weitere Verbreitung dieser modernen Arbeitsformen.

- Um im Bereich der Telekooperation und Telearbeit einen Durchbruch zu schaffen, müssen insbesondere Datenschutz- und Sicherheitsrichtlinien modernisiert und im vertretbaren Umfang auch reduziert werden. Gleiches gilt in diesem Zusammenhang für einengende Regeln im Arbeitsrecht oder in nationalen Steuerrechten, die grenzüberschreitende Telearbeitsmodelle erschweren.

Schutz geistigen Eigentums sicherstellen

Die erfolgreiche Etablierung des Breitbandmarktes erfordert einerseits den effektiven Schutz geistiger Eigentumsrechte auch auf digitalen Verbreitungswegen. Dabei muss andererseits aber auch sichergestellt sein, dass die Rahmenbedingungen für die Netzbetreiber und Internet Service Provider (ISPs) weiterhin zumutbar und attraktiv bleiben und die Attraktivität der Dienstleitungen für die Kunden erhalten wird. Neue und geplante Geschäftsmodelle wie "MusicDownload", ein Angebot für Endkunden, oder "phonoline", eine Business-Plattform über die Unternehmen der Content-Industrie ihre Angebote über das Internet vermarkten können, sind bereits heute Beispiele für erfolgreiche Kooperationen zwischen Inhaltenanbietern und Service-Providern im Bereich des legalen digitalen Vertriebs von Musik über das Internet und befinden sich derzeit in der Phase der Markteinführung. Die sichere und kundenfreundliche Übertragung von digitalen Inhalten wird dort zunehmend durch die Verwen-

derung von technischen Schutzmaßnahmen (Digital-Rights-Managementsysteme) gewährleistet.

- Damit Anreize zu Investitionen in neue, den Breitbandausbau fördernde Geschäftsmodelle erhalten bleiben, ist es erforderlich, im Bereich des Schutzes von geistigem Eigentum das Gleichgewicht von Rechten und Pflichten zwischen Content- und Netzbetreibern bzw. ISPs aufrechtzuerhalten. Dieses Gleichgewicht darf in der Diskussion um den Richtlinienentwurf der Kommission über Mittel und Verfahren zur Sicherung der Durchsetzung der Rechte am geistigen Eigentum (KOM 2003/46), der ein wichtiges Vorhaben für den Schutz von Rechteinhabern ist, nicht einseitig zu Lasten einer Partei aufgehoben werden.
- Es sollte darauf geachtet werden, dass der von der Richtlinie 2001/29/EG (Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft) aufgestellte rechtliche Schutz von technischen Schutzmaßnahmen nicht bei der Umsetzung der Richtlinie in den Nationalstaaten aufgeweicht wird.
- Als Anreiz für die Weiterentwicklung der modernen Telekommunikationstechnik ist außerdem der Erhalt des Patentschutzes für computerimplementierte Erfindungen wichtig. Erfindungen der Telekommunikationstechnik dürfen nicht vom Patentschutz nach dem Richtlinienentwurf zur Patentierbarkeit computerimplementierter Erfindungen (KOM 2002/92) ausgeschlossen werden.

Bedingungen für ein flexibles Frequenzmanagement

Frequenzen sind die maßgebliche Infrastruktur für mobile Datenübertragung. Die nachfragegerechte Verfügbarkeit geeigneten Spektrums ist daher für die Mobilfunkindustrie von überragender Bedeutung.

- Vor diesem Hintergrund ist eine Flexibilisierung des Frequenzmanagements anzustreben. Sie macht allerdings nur Sinn, wenn sie europaweit in harmonisierter Form erfolgt.

Der neue EU-Rechtsrahmen gestattet den Mitgliedstaaten unter engen Voraussetzungen, den Transfer von Frequenznutzungsrechten (u. a. in Form des Frequenzhandels) einzuführen.

- Im Sinne einer europäischen Harmonisierung und der Schaffung europaweit einheitlicher Wettbewerbsbedingungen sollten Grundprinzipien (z. B. Transparenz, Fairness) und Rahmenbedingungen für den Handel und andere Übertragungsformen von Frequenznutzungsrechten durch die EU-Kommission vorgegeben werden. Für möglichst harmonisierte Bedingungen sollten die Mitgliedstaaten hinsichtlich der nationalen Umsetzung der Vorgaben in einen engen Austausch treten.
- Eine rückwirkende Einführung der Übertragbarkeit bei bereits vergebenen Frequenznutzungsrechten sollte vermieden werden, da dies unzulässigerweise die Entscheidungsgrundlagen bei der ursprünglichen Vergabe verändern würde. Dies gilt insbesondere bei wettbewerblich – etwa im Auktionsverfahren – vergebenen Frequenzen (z. B. UMTS –Frequenzen in Deutschland).
- Bei der künftigen Vergabe von Frequenzen sollte geprüft werden, ob und in welcher Form die Zuteilung der Frequenznutzungsrechte an die Nutzung offener Standards geknüpft werden kann.

Wissenschaftlich fundierte Diskussion und Information in Bezug auf elektromagnetische Felder

Die Entwicklung des Mobilfunks der dritten Generation benötigt einen objektiven und wissenschaftsbasierten Umgang mit dem Thema elektromagnetischer Felder. Die Hersteller und Betreiber von Mobilfunkinfrastruktur sowie entsprechender Endgeräte haben großes Interesse an einem verantwortungsbewussten Umgang mit neuen Technologien, der mögliche Unsicherheiten und Sorgen in einzelnen Bevölkerungsteilen ernst nimmt. Gerade deshalb ist zum einen eine klare Orientierung politischer Entscheidungen an wissenschaftlich gesicherten Erkenntnissen sehr wichtig.

- Dazu zählt zum einen, dass alle politisch Verantwortlichen in ihrem Bereich Planungssicherheit für den – auch politisch geforderten – weiteren Netzausbau sowie die Herstellung entsprechender Endgeräte unter Einhaltung der bestehenden Grenzwerte gewährleisten.
- Zum anderen muss es gemeinsames Anliegen von Politik und Wirtschaft sein, diese wissenschaftlich gesicherten Erkenntnisse zu den Wirkungen der Technologie auf den Menschen durch sachgerechte Aufklärung zu fördern, um mögliche Verunsicherungen der Bevölkerung durch emotional motivierte Diskussionen zu vermeiden.

Ziel des politischen Handelns muss es daher sein, verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen und Planungssicherheit für Investitionen beim Aufbau der Mobilfunknetze der neuen Generation zu schaffen. Eine kundengerechte Mobilfunkinfrastruktur muss dort errichtet werden können, wo die Nachfrage nach ihr besteht.

- Die baurechtlichen Rahmenbedingungen sind von der Politik so zu gestalten, dass ein reibungsloser und effizienter Aufbau der Mobilfunkinfrastruktur, der auch bestimmten lizenzrechtlichen Vorgaben unterliegt, gewährleistet ist.

Prozesse der Standardisierung dynamisieren

Ein Erfolg europäischer Systemtechnik ist nur dann zu erwarten, wenn Skaleneffekte in der Produktion konsequent genutzt werden. Das Beispiel GSM zeigt die Bedeutung harmonisierter Standards für den Markterfolg. Doch im Hinblick auf 3G sind Standardisierungen der technischen Basis für die neuen datenbasierten Dienste zu spät und nicht ausreichend vorangetrieben worden. Das Fehlen offener Schnittstellen für Multimedia-Dienstangebote behindert den Markterfolg bei der Umsetzung neuer Geschäftsmodelle. Der Markterfolg kann daher nur durch Dynamisierungen im Standardisierungsprozess erreicht werden. Aus diesem Grund ist eine umfassende Überprüfung der bestehenden Standardisierungsprozesse geboten, um erneut die Voraussetzungen für eine weltweit führende Position der europäischen Industrie bei Innovation und Technikentwicklung zu schaffen. Dabei sind auch die regulatorischen Aspekte von Standardisierungsprozessen zu beachten.

- Nur ein kontinuierlicher und transparenter Austausch zwischen staatlichen Stellen, Standardisierungsgremien und den Marktteilnehmern gewährleistet ein gegenseitiges Verständnis für die speziellen Bedürfnisse des Mobilfunksektors.

Voraussetzung für die effektive Nutzung von Kommunikationssystemen durch Unternehmen ist deren Interoperabilität. Die Möglichkeit, Dienste und Anwendungen über verschiedene Endgeräte, vielfältige Netzplattformen und unterschiedliche Software zu nutzen, macht den Einsatz von Informationstechnologien auch für den Mittelstand erst attraktiv.

- Die EU und die Mitgliedstaaten können durch das öffentliche Auftragswesen und die Entwicklung von E-Government-Applikationen Interoperabilität unterstützen.