

August 2016

Reform des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste

Hauptinstrument: Richtlinie 2002/21 (Rahmenrichtlinie)

Dieses Briefing gehört zu einer Reihe von „Bewertungen der Umsetzung“, die vom Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS) durchgeführt werden und die praktische Umsetzung bestehender EU-Rechtsvorschriften zum Gegenstand haben. In jedem dieser Briefings steht eine spezifische EU-Rechtsvorschrift im Mittelpunkt, die Gegenstand eines Änderungsvorschlags der Kommission zur Aktualisierung des derzeitigen Textes ist oder in Kürze sein wird. Mit diesen „Bewertungen der Umsetzung“ sollen die öffentlich zugänglichen Dokumente zur bisherigen Umsetzung, Anwendung und Wirksamkeit einer EU-Rechtsvorschrift kurz zusammengefasst werden; dabei wird unter anderem auf verfügbare Informationen der Organe und beratenden Ausschüsse der EU und der nationalen Parlamente sowie auf einschlägige externe Konsultationen und die Öffentlichkeitsarbeit zurückgegriffen. Die Bewertungen sollen den parlamentarischen Ausschüssen dabei helfen, den neuen Vorschlag der Kommission nach seiner Einreichung zu prüfen.

Federführender Ausschuss des EP zum Zeitpunkt der Verabschiedung des EU-Rechtsakts: Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie (ITRE).¹

Zeitpunkt der Verabschiedung des ursprünglichen Rechtsakts im Plenum: 12. Dezember 2001.

Tag des Inkrafttretens: 24. April 2002 (Artikel 29).

Vorgesehenes Datum für die Überprüfung des Rechtsakts und **sonstiger Verfahrensmerkmale:** Nach Artikel 25 der [Richtlinie 2002/21](#) ist spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten eine regelmäßige Überprüfung des Rechtsakts vorgesehen (gemäß Artikel 28 Absatz 1 also zum 25. Juli 2003).² In Artikel 28 heißt es ferner, dass die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten im Rahmen dieses Überprüfungsprozesses auffordern kann, Informationen zur Verfügung zu stellen.³ Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Briefings war die REFIT-Bewertung des Rechtsrahmens noch nicht abgeschlossen. Eine [öffentliche Konsultation](#), die in dem Zeitraum zwischen dem 11. September und dem 7. Dezember 2015 stattfand, diente der Unterstützung der REFIT-Bewertung.

Zeitplan für neue Änderungsrechtsvorschriften: Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2015 wird die REFIT-Bewertung des derzeitigen Rechtsrahmens angekündigt; vorgesehen ist 2016 die Weiterverfolgung der Ergebnisse in Form von etwaigen legislativen und nicht-legislativen Initiativen. In [Anhang I](#) zum Arbeitsprogramm der Kommission für 2016 wird dieser Zeitrahmen bestätigt. Die Liste [möglicher Tagesordnungspunkte](#) für die Sitzung am 6. Juni 2016 enthält den 21. September 2016 als geplantes Ende der Frist für die Annahme der Reformvorschläge durch das Kollegium der Kommissionsmitglieder.

¹ Nunmehr Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie.

² Bitte beachten Sie, dass die ursprünglichen Überprüfungsklauseln bei der letzten Überarbeitung der Richtlinie (d. h. [Richtlinie 2009/140](#) zur besseren Rechtssetzung) nicht geändert wurden.

³ Die [digitalen Scoreboards](#) über den Stand der Umsetzung des digitalen Binnenmarktes (DSM) zählen zu den Ergebnissen dieser regelmäßigen Überwachung. Weitere Einzelheiten zu den Fortschritten in den jeweiligen Mitgliedstaaten sind [hier](#) erhältlich. Hinsichtlich des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation sei auf den [Überblick über die eröffneten Verfahren wegen Verletzung der Mitteilungspflichten gemäß den 2009 überarbeiteten Telekommunikationsregeln](#); den [Überblick über eröffnete Verfahren wegen inkorrektener Umsetzung des Rechtsrahmens](#) und den [Leitfaden zu einschlägigen Entscheidungen](#) des Europäischen Gerichtshofs verwiesen.

1. Hintergrund

Digitale Netze und Dienste bilden neben dem europaweiten Zugang zu digitalen Waren und Dienstleistungen und der Maximierung des Wachstumspotenzials der digitalen Wirtschaft einen der drei Pfeiler des digitalen Binnenmarktes der EU. An anderer Stelle⁴ wurde bereits darauf hingewiesen, dass der DSM längst nicht verwirklicht ist: Es besteht weiterhin ungenutztes Potenzial in den Bereichen Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Wohlstand für die europäischen Bürger und Unternehmen.

In ihrer Mitteilung vom 6. Mai 2015 legte die Kommission ihre Strategie zur Vollendung des DSM dar und kündigte für den Zeitraum zwischen 2015 und 2016 die Umsetzung von 16 Initiativen an⁵ – einschließlich einer Reform des bestehenden [Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste](#) (nachfolgend „Rechtsrahmen für e-Kommunikation“). Insgesamt sind diese Initiativen darauf ausgerichtet, zur Umsetzung der Digitalen Agenda für Europa beizutragen.⁶

Wie aus dem Arbeitsprogramm der Kommission für 2015 hervorgeht, umfasst die anstehende Überarbeitung der Regelungen für die e-Kommunikation möglicherweise legislative und nicht-legislative Initiativen, allerdings lagen zu diesem Aspekt zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Briefings noch keine Einzelheiten vor.

In Artikel 2 der Richtlinie 2002/21 wird der **Unterschied** zwischen elektronischen Kommunikationsnetzen und elektronischen Kommunikationsdiensten verdeutlicht. Diese Definitionen haben **unmittelbare Auswirkungen auf den Anwendungsbereich** des Rechtsrahmens und zählen somit zu den im Rahmen der Überprüfung bestehender Vorschriften erörterten Themen. **Netze** sind definiert als „Übertragungssysteme und ... Vermittlungs- und Leitweeinrichtungen sowie anderweitige Ressourcen, die die Übertragung von Signalen über Kabel, Funk, optische oder andere elektromagnetische Einrichtungen ermöglichen, einschließlich Satellitennetze, feste (leitungs- und paketvermittelte, einschließlich Internet) und mobile terrestrische Netze, Stromleitungssysteme, soweit sie zur Signalübertragung genutzt werden, Netze für Hör- und Fernsehfunk sowie Kabelfernsehnetze, unabhängig von der Art der übertragenen Informationen“. **Elektronische Kommunikationsdienste** sind „gewöhnlich gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze bestehen, einschließlich Telekommunikations- und Übertragungsdienste in Rundfunknetzen, jedoch ausgenommen Dienste, die Inhalte über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste anbieten oder eine redaktionelle Kontrolle über sie ausüben“. Ausgenommen sind Dienste der Informationsgesellschaft „im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie 98/34/EG, die nicht ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze bestehen“. Es sei darauf hingewiesen, dass über e-Kommunikationsnetze übertragene **Inhalte** der Richtlinie nicht unterliegen.

Aufbau des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste

[Richtlinie 2002/21/EG](#), auch als Rahmenrichtlinie bekannt, bildet das Hauptinstrument des Rechtsrahmens für die e-Kommunikation. Dieser Richtlinie wurden vier weitere Rechtsakte über die Regulierung spezifischer Aspekte der e-Kommunikation an die Seite gestellt:

- [Richtlinie 2002/20/EG](#) (Genehmigungsrichtlinie),
- [Richtlinie 2002/19/EG](#) (Zugangsrichtlinie),
- [Richtlinie 2002/22/EG](#) (Universaldienstrichtlinie), und
- [Richtlinie 2002/58/EG](#) (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation).

Um der Geschwindigkeit der technologischen Veränderungen Rechnung zu tragen, wurde der ursprüngliche Rechtsrahmen von 2002 im Jahr 2009 grundlegend überarbeitet⁷ und zudem durch die [Verordnung 1211/2009](#) zur

⁴ Siehe beispielsweise EPRS, [Die Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln im Binnenmarkt, Teil III – Digitaler Binnenmarkt](#); 2014.

⁵ Der Wortlaut der Mitteilung, die Arbeitsunterlage als Begleitdokument und ein Fahrplan, der die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Vollendung des DSM beschreibt, sind [hier](#) verfügbar. Siehe auch die Präsentation der [DSM Priorität](#) der Kommission.

⁶ Die Digitale Agenda für Europa bildet eine der sieben Leitinitiativen der Strategie Europa 2020, die die mittel- bis langfristigen Ziele Europas für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum skizziert.

⁷ Konkret wurden mit der Richtlinie 2009/140 (zur besseren Rechtssetzung) die Rahmenrichtlinie, die Zugangsrichtlinie und die Genehmigungsrichtlinie geändert, während die [Richtlinie 2009/136](#) (Richtlinie zu den Rechten der Bürger) der Änderung der Universaldienstrichtlinie und der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation diente. Eine nichtamtliche, konsolidierte Fassung der Rahmenrichtlinie, die die Änderungen aus dem Jahr 2009 enthält, einschließlich der Roaming-Vorschriften ([Verordnung Nr. 544/2009](#)), ist [hier](#) erhältlich. Die Roaming-Regelungen wurden anschließend durch [Verordnung Nr. 531/2012](#) geändert und

Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) ergänzt. Die Verabschiedung des Rechtsrahmens diene der Erreichung dreier gleichermaßen bedeutsamer Ziele (Artikel 8): der Förderung des Wettbewerbs in der Branche, der Entwicklung des Binnenmarktes für e-Kommunikation und dem Schutz der Interessen der europäischen Bürger, z. B. mittels besonderer **Nutzerrechte** wie Datenschutz und diskriminierungsfreiem Zugang zu wesentlichen Diensten. Im Verlauf der Überarbeitung des Rechtsrahmens im Jahr 2009 wurde außerdem das Ziel der Innovations- und Investitionsförderung mit aufgenommen.

Im Oktober 2013 legte die Europäische Kommission das Gesetzgebungspaket **Vernetzter Kontinent** vor, das die Vollendung des Binnenmarktes für Telekommunikation zum Ziel hat. Nach langwierigen Verhandlungen erzielten die Mitgesetzgeber im Juni 2015 zu zwei entscheidenden Bestandteilen des Vorschlags eine Einigung: Roaming und Netzneutralität. Die Reform weiterer Aspekte wurde auf die Überprüfung des Rechtsrahmens vertagt, die für 2016 vorgesehen ist.⁸

Wie im **Fahrplan der Kommission** für die anstehende Überprüfung des Rechtsrahmens für e-Kommunikation angekündigt, wird sich die Reform auf das Ergebnis des Gesetzgebungsvorschlags der Kommission für einen vernetzten Kontinent stützen. Die damit zusammenhängende REFIT-Bewertung wird sich lediglich auf die ursprünglichen Instrumente des Rechtsrahmens und auf die GEREK-Verordnung beziehen. Weitere Bereiche des Rechtsrahmens (z. B. Roaming) werden Gegenstand separater Initiativen sein.

Regulatorische Grundsätze des Rahmens für elektronische Kommunikation

Seit seiner Verabschiedung enthält der Rechtsrahmen eine Reihe regulatorischer Grundsätze, die den Regulierungsbehörden für die Verfolgung der darin enthaltenen Ziele eine Richtschnur bieten sollen. Zu diesen Grundsätzen (z. B. Artikel 8 der Richtlinie 2002/21) zählt die Forderung, Vorschriften auf Grundlage klar formulierter politischer Ziele zu erlassen, den Grundsatz der Proportionalität und Subsidiarität zu wahren sowie die Berechenbarkeit der Vorschriften, die technologische Neutralität und die Diskriminierungsfreiheit sicherzustellen.⁹ Der wohl charakteristischste Grundsatz im Zusammenhang mit elektronischer Kommunikation ist die **technologische Neutralität**. Dieser Grundsatz wurde bereits Ende der 1990er formuliert, als die Telekommunikationsmärkte liberalisiert wurden, und erwies sich vor dem Hintergrund technologischer Konvergenz und eines (aus Sicht der Endverbraucher) erleichterten Wechsels zwischen den Diensten als besonders relevant.¹⁰ Dieser Grundsatz besagt, dass eine Rechtsvorschrift die zu erreichenden Ziele festlegen sollte und den Einsatz einer bestimmten Form der Technologie zur Erreichung dieser Ziele weder vorschreiben noch begünstigen sollte.¹¹ Anders ausgedrückt sollten die nationalen Regulierungsbehörden bei der Anwendung des Rahmens auf die Wahl zwischen alternativen Regelungen von solchen absehen, die den Markt in eine bestimmte Richtung lenken. Die technologische Neutralität wurde 2009 bei der Überprüfung des Rahmens auf die Frequenzlizenzen ausgeweitet.

2. Berichte, Evaluierungen und Studien auf EU-Ebene

Umsetzung des europäischen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation – Jahresbericht 2015¹²

Die Europäische Kommission gibt jährlich einen Bericht heraus, in dem der Sachstand der Märkte für elektronische Kommunikation innerhalb der EU, die Umsetzung der geltenden Rechtsvorschriften und die Fortschritte bei der Umsetzung der Digitalen Agenda für Europa (DAE) detailliert beschrieben werden. Jeder dieser Jahresberichte nutzt und ergänzt die jährlich für die Kennzahlen des Anzeigers zur Digitalen Agenda erhobenen Daten und liefert nicht nur einen Überblick über die allgemeine Lage der digitalen Wirtschaft in Europa, sondern befasst sich auch eingehend mit der nationalen Entwicklung der Gesetzgebung und der Märkte, laufenden Verfahren (z. B. Artikel 7) und der einschlägigen Rechtsprechung, die die Auslegung bestehender Rechtsvorschriften im Einzelfall präzisieren könnte. Die für den letzten Bericht zurate gezogenen Daten beziehen sich auf das Jahr 2014, dennoch gibt es für einige Indikatoren neuere Zahlen. Der Bericht enthält außerdem Länderdossiers für jedes Mitgliedsland.

werden derzeit überarbeitet. Weitere Einzelheiten über die aktuellen Entwicklungen im Bereich Roaming sind im gesonderten **EPRS Briefing** zu diesem Thema enthalten.

⁸ Das EPRS-Briefing [Towards a European single market for telecoms](#) enthält einen Überblick über den Vorschlag „Vernetzter Kontinent“. Die EPRS-Veröffentlichung [Europäischer Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation](#) enthält Informationen über die endgültige Einigung zu den Bereichen Roaming und Netzneutralität, zu der die Mitgesetzgeber im Juni 2015 gelangten.

⁹ Mit der Überprüfung des Rahmens im Jahr 2009 (Artikel 8 Absatz 5) wurde außerdem klargestellt, dass die nationalen Regulierungsbehörden die Objektivität wahren sowie die unterschiedlichen Wettbewerbsgrade und die Ausgangslagen der Verbraucher in den verschiedenen geografischen Regionen der Mitgliedstaaten berücksichtigen sollten.

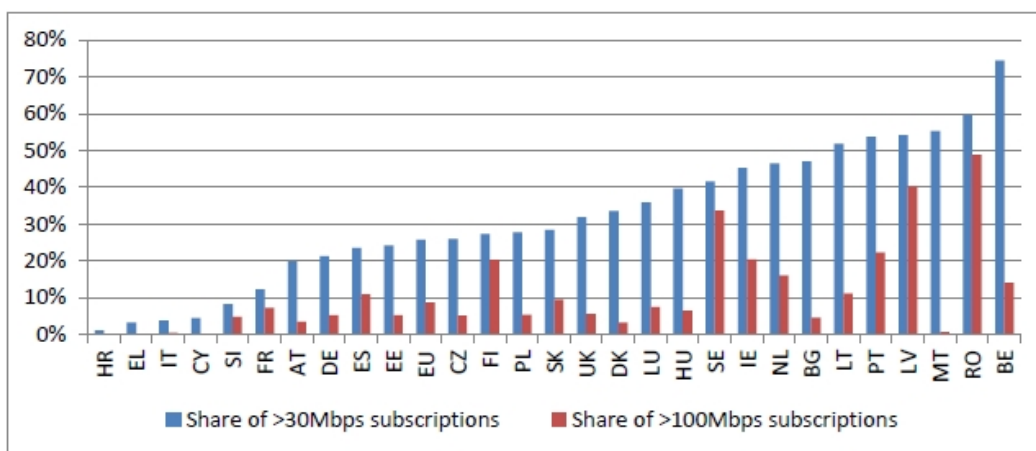
¹⁰ Vgl. Kamecke und Körber, ['Technological Neutrality in the EC Regulatory Framework for Electronic Communications: A Good Principle Widely Misunderstood'](#), *European Competition Law Review*, Ausgabe 5, 2008, S. 330-337.

¹¹ Europäische Kommission, *Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für Elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste. Kommunikationsbericht 1999*, [COM \(1999\) 539](#). Vgl. auch Erwägungsgrund 18 der Richtlinie 2002/21.

¹² [SWD \(2015\)126](#).

Die im Bericht von 2015 aufgeführten **Breitband-Indikatoren**¹³ belegen, dass das Ziel einer EU-weiten Versorgung mit einem Basisbreitbandnetz bis 2013 mithilfe unterschiedlicher Technologien erreicht wurde (feste Breitbandanschlüsse; mobiles Breitband und Satellit). Im Bericht wurde erneut auf die Notwendigkeit hingewiesen, zwischen dem Angebot von und der Nachfrage nach superschnellen Breitbanddiensten zu unterscheiden. Die Ausbreitung des Breitband-Festnetzes schien sich zu verlangsamen. Gleichzeitig nahm die Versorgung mit mobilem Breitband zu, wobei in einigen Ländern (insbesondere jenen mit einer schwächeren Festnetzinfrastruktur) besonders hohe Zuwächse im Bereich des mobilen Breitbands verzeichneten. Der Abdeckungsgrad mit Hochgeschwindigkeitsnetzen (z. B. Zugangsnetze der nächsten Generation (NGA)), die unmittelbar zur Erreichung der Zielsetzungen für das Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetz der DAE beitragen, nahm 2014 weiter zu, wenn auch langsamer als in früheren Jahren. Die Bürger in der EU machten jedoch nicht unbedingt Gebrauch vom Ausbau des Hochgeschwindigkeitsnetzes, was sich in verlangsamtem Wachstum bei den **Vertragsabschlüssen** über Internet-Geschwindigkeiten von mehr als 30 Mbps zeigte.¹⁴ Die Anzahl der Vertragsabschlüsse über mehr als 100 Mbps ist zwar stabil, blieb aber niedrig und variierte, wie in Abbildung 1 dargestellt, zwischen den Mitgliedstaaten.¹⁵

Abbildung 1: Anteil der Hochgeschwindigkeits-Internetverträge (mehr als 30 Mbps und mehr als 100 Mbps), Januar 2015



Quelle: [Kommunikationsausschuss](#) und Europäische Kommission (2015), S. 6

Hinsichtlich der Marktstruktur zeigte sich, dass sich die Einbußen der Marktanteile der führenden Anbieter an Breitband-Festnetzanschlüssen verlangsamen und sich seit 2013 bei 41 % stabilisierten. Die Daten bestätigen den anhaltenden Rückgang im Markt für Festnetztelefonie unter anderem aufgrund einer Substitution der Festnetztelefonie durch Mobiltelefonie und des Gebrauchs von Voice-over-IP (z. B. Skype, Viber). Eine weitere sichtbare Entwicklung an den Mobilfunkmärkten betrifft die Zunahme von Vereinbarungen über die gemeinsame Nutzung von Netzen zwischen Anbietern, um z. B. in neue Infrastrukturstandards wie Long-Term-Evolution (LTE) zu investieren. Diese Vereinbarungen bedurften einer höheren Aufmerksamkeit seitens der nationalen Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden, um mögliche Marktverzerrungen zu vermeiden. Die zuständigen Behörden beobachten

¹³ Die Breitband-Indikatoren bilden sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite des Marktes ab. Die Angabe in Klammern hinter jedem Indikator zeigt das Durchschnittsergebnis in der EU für 2014 an. Abdeckung mit Breitband-Festnetz (97 %); Abdeckung mit Zugangsnetzen der nächsten Generation (NGA) (68 %); Verbreitung von Breitband-Festnetz (70 % der Haushalte); Anteil der Vertragsabschlüsse über > 30 Mbps (26 % für Breitband-Festnetzverträge); Marktanteil des führenden Anbieters von Breitband-Festnetz (41 %); Abdeckung mit mobilem High Speed Packet Access (HSPA)-Breitband (97 % der Haushalte); Abdeckung mit mobilem Long-Term Evolution (LTE)-Breitband (79 % der Haushalte); Versorgungsgrad mit mobilem Breitband (72 % – berechnet als Anzahl der Verträge je 100 Einwohner); und Marktanteil des führenden Mobilfunkanbieters (35 % der Verträge).

¹⁴ Eine Analyse der Diskrepanz zwischen der Angebots- und Nachfrageseite beim Aufbau der Breitbandinfrastruktur sowie zu möglichen Abhilfen auf politischer Ebene liefern Briglauer, W., Cambini, C. und Grajek, M., [Why is Europe lagging on next generation access networks?](#), *Bruegel Policy Contribution*, 2015/14, September 2015, S. 7-8; und Centre for Regulation in Europe (CERRE), [An Integrated Regulatory Framework for Digital Networks and Services](#), CERRE Policy Report, 27. Januar 2016, Kapitel 3. Zusätzliche Hintergrundinformationen finden sich auch in EPRS: [Deploying ultrafast broadband](#).

¹⁵ Abschnitt 1.2 des Jahresberichts der Kommission enthält einen Vergleich der Breitband-Indikatoren für die EU mit anderen Regionen der Welt. Vgl. auch EPRS: [EU lagging behind in fast broadband](#).

zudem die Konsolidierung¹⁶ der Anbieter in Europa genau. Der Bericht liefert zudem Belege für die wachsende Beliebtheit von **Paketangeboten** (z. B. Mobilfunk und IP-TV vom selben Anbieter): Die Verbreitungsquote für Paketangebote stieg gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum um 5 %.

Im Bericht wird außerdem Bilanz über die Auswirkungen der letzten Überarbeitung der [Empfehlungen der Kommission über relevante Märkte](#)¹⁷ gezogen, die nun auf vier beschränkt wurden, nämlich die mobile und festnetzbasierte Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene¹⁸ und Breitbandzugang auf der Vorleistungsebene. Im Bericht werden Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen hinsichtlich Kostenermittlungsverfahren für Zustellungsentgelte durch die nationalen Regulierungsbehörden aufgezeigt. Die Ergebnisse zur Regulierung der Breitbandmärkte waren durchwachsener, und so zeigte sich im Bericht ein gewisses Maß an Heterogenität bei den von den nationalen Regulierungsbehörden verfolgten Gesetzgebungsansätzen.¹⁹

Im Bericht wurden auch institutionelle Aspekte aufgegriffen. Fortschritte bei dem Maß an Unabhängigkeit einiger nationaler Regulierungsbehörden, die der Kontrolle durch die Kommission unterlegen hatten, wurden verzeichnet. Außerdem wurden zwei allgemeine Entwicklungen innerhalb der EU herausgestellt: ein allgemeiner Rückgang der den nationalen Regulierungsbehörden zur Verfügung gestellten Mittel bei einer gleichzeitigen Ausweitung ihres Aufgabengebiets (z. B. die Aufnahme von Postdiensten in den Zuständigkeitsbereich einer Regulierungsbehörde) sowie ein Trend in einigen Ländern, die Hoheit über regulatorische Fragen zu behalten oder wiederzuerlangen, indem die Zuständigkeit an die Ministerien zurückverwiesen wird.

Hinsichtlich der Frequenzverwaltung wird im Bericht darauf hingewiesen, dass die „Digitale Dividende“ der 800 MHz-Frequenz von den meisten Mitgliedstaaten zugeteilt wurde, obwohl sich zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts noch erhebliche Verzögerungen in Polen bemerkbar machten. Zwar wurde anerkannt, dass für andere Frequenzbereiche weitere positive Entwicklungen zu beobachten waren, es wurde allerdings darauf hingewiesen, dass die von den Mitgliedstaaten zugeteilten Frequenzen noch weit von den im [Programm für die Funkfrequenzpolitik](#) (RSPP) skizzierten Zielen entfernt liegen.

Der Bericht enthält einen gesonderten Abschnitt zu verbraucherbezogenen Fragen. Hier zeigte sich ein gemischtes Bild. Beispielhaft wird berichtet, dass im betrachteten Zeitraum für die Rufnummernmitnahme (d. h. die Möglichkeit für den Verbraucher, den Anbieter zu wechseln und dieselbe Telefonnummer innerhalb einer angemessenen Zeit zu behalten) die benötigte Zeit für Festnetznummern nach wie vor höher ist als für Mobilfunknummern. Auch die Notwendigkeit der Entwicklung von Regeln zur Übertragbarkeit von Paketangeboten wurde als Thema von zunehmender Bedeutung genannt.

In Bezug auf Universaldienste schließlich hieß es im Bericht, dass die Unterschiede bei der Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften innerhalb Europas tendenziell Spiegelbild der Marktbedingungen und Entwicklungen im jeweiligen Land seien, wobei einige Mitgliedstaaten die Verpflichtung zum universalen Dienst für Münzfernsprecher abgeschafft haben, während andere verschiedene Ansätze zum Breitbandzugang gewählt haben.

How to build a ubiquitous EU digital society (Wege zur Schaffung einer allgegenwärtigen digitalen Gesellschaft in der EU), Studie für das Europäische Parlament, November 2013

Diese umfassende [Studie](#)²⁰, die für den Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie des Parlaments durchgeführt wurde, widmete sich dem Rechtsrahmen 10 Jahre nach seiner Inkraftsetzung in der Rückschau. In der Studie, die kurz nach der Veröffentlichung des Gesetzgebungsvorschlags für einen vernetzten Kontinent abgeschlossen wurde,

¹⁶ SWD (2015)126, S. 10 enthält eine nicht abschließende Liste der Zusammenschlüsse im Jahr 2014, die unter anderem die von Numericable & SFR in Frankreich, Telefonica Deutschland & E-Plus in Deutschland sowie von T-Mobile Polska & GTS Poland in Polen umfasst.

¹⁷ Laut Rechtsrahmen sollte eine Vorabregulierung so gestaltet sein, dass durch sie die Entwicklung des notwendigen Wettbewerbs in den relevanten Märkten sichergestellt wird (z. B. Markt für Festnetztelefonie; Markt für Zustellungsentgelte usw.). Sobald ein bestimmter Markt als Wettbewerbsmarkt gilt, wird die Vorabregulierung aufgehoben und es greifen die üblichen Ex-post-Regeln zur Wettbewerbskontrolle. Die [Liste relevanter Märkte](#) gibt die Gesamtsituation des Wettbewerbs in der e-Kommunikationsbranche wieder. Sie wird regelmäßig von der Europäischen Kommission überarbeitet. Ursprünglich (2003) umfasste die Liste 18 Märkte. Diese Anzahl wurde später reduziert, um der Entwicklung innerhalb der Branche Rechnung zu tragen; die aktuell gültige Fassung der Liste (2014) umfasst nun vier Märkte.

¹⁸ Vgl. auch die [Empfehlung der Kommission über Zustellungsentgelte](#) aus dem Jahr 2009 sowie die einschlägigen GEREK-Leitlinien.

¹⁹ Zusätzliche Einzelheiten und Angaben zu maßgeblichen Gerichtsverfahren enthält SWD (2015)126, S. 10-12.

²⁰ PE 518.736.

wurden auch einige Empfehlungen für die Zukunft ausgesprochen. Im Bericht wurden die Vorteile des Rechtsrahmens hinsichtlich der Wettbewerbsförderung im Markt für elektronische Kommunikation bestätigt. Es wurde aber auch die anhaltende Fragmentierung innerhalb der EU herausgestellt,²¹ wobei darauf hingewiesen wurde, dass eine solche Fragmentierung insbesondere für Dienstleistungen mit stärkerer grenzüberschreitender Komponente problematisch sei. Den Verfassern der Studie zufolge haben das bestehende Regelwerk und die häufig unterschiedlichen Regulierungsansätze der nationalen Regulierungsbehörden in gewissem Maße zu diesem Ergebnis beigetragen.

Die anschließende Ergänzung des ursprünglichen Regelwerks um punktuelle Maßnahmen ohne eine systematische Sicherstellung einer Abstimmung zwischen den Bestimmungen erwies sich seit Inkrafttreten des Rechtsrahmens zudem als besonders problematisch. Im Laufe der Zeit führte dies zu einer Verminderung der Eindeutigkeit und Rechtssicherheit, die mit dem Rahmen verfolgt wurden. Eines der Kernelemente, die in dem Bericht herausgestellt wurden, bestand in einer weiteren Reduktion der Anzahl „relevanter Märkte“, die Vorabregelungen unterliegen. Die Berater äußerten Zweifel an der tatsächlichen Umsetzbarkeit einer weiteren Verkürzung der aktuellen Liste und bezeichneten eine Neuorientierung hin zu einer Begrenzung der Vorabregulierung auf fortbestehende Bereiche, die durch Marktversagen gekennzeichnet sind,²² als bevorzugten Ansatz. In der Studie wurden auch die Spannungen zwischen einigen der Ziele des Rechtsrahmens aufgezeigt (z. B. der Zielkonflikt zwischen statischer und dynamischer Effizienz). Schließlich richtete sich die Analyse auf institutionelle Fragen, Möglichkeiten, die Eingaben des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) zu optimieren, und die Konsistenz der institutionellen Architektur des Rechtsrahmens. Die wesentlichen Empfehlungen der Studie werden nachfolgend zusammengefasst.

1. Der Rechtsrahmen sollte dahingehend geändert werden, dass in der Gesetzgebung Regulierungsmaßnahmen für Bereich festgelegt werden, in denen eine Harmonisierung wichtig ist.
2. Die Rolle von Kommission und GEREK sollte dahingehend angepasst werden, dass Ausnahmen bewertet werden, statt allgemeiner Regeln durchzusetzen.
3. Die Amtszeit für den Vorsitz des GEREK sollte auf ein Jahr verlängert werden. Das GEREK sollte in Brüssel deutlicher präsent sein.
4. Die Richtlinien sollten so überarbeitet werden, dass Genehmigungsverfahren für grenzüberschreitende Anbieter in Europa erleichtert werden.
5. Ein vollständiger Ausstieg aus Universaltdiensten sollte in Betracht gezogen werden, um sich auf staatliche Hilfen und Maßnahmen zur Unterstützung der Endverbraucher zu konzentrieren.²³
6. Ein integrierter Ansatz zur Deckelung (1) der Roaminggebühren für Endverbraucher, (2) der innereuropäischen Anrufentgelte und (3) Zustellungsentgelte sollte bewertet werden.
7. Es sollte erwogen werden, ob für die Regulierung bestimmter Dienste eine symmetrische Regulierung oder eine Beurteilung beträchtlicher Marktmacht besser geeignet ist.
8. Die Konsequenzen einer gemeinsamen Marktbeherrschung für die Regulierung der „beträchtlichen Marktmacht“²⁴ sollten bewertet werden.
9. Für wesentliche Vorleistungsprodukte bei paneuropäischen Dienstleistungen im Geschäftskundenbereich sollten Voraussetzungen vorgegeben und Ansätze für die Marktbeurteilung harmonisiert werden.
10. Für wesentliche Vorleistungsprodukte für private Breitbandanschlüsse (z. B. virtueller entbundelter lokaler Zugang) sollten standardisierte Voraussetzungen vorgeschlagen werden.
11. Ziel sollte eine begrenzte, branchenspezifische Regulierung in Fällen von Marktversagen anstelle eines Ausstiegs sein.
12. Es sollte gewährleistet werden, dass politische Entscheidungsträger Bestimmungen für die vorgesehene Netzneutralität unterstützen und diese auch umsetzen, damit Verbraucher wohlinformierte Entscheidungen über den Anbieterwechsel treffen können.
13. Die Universaltdienstrichtlinie und die Verbraucherrechtlinie sollten ergänzt werden, um Standards für die Dienstleistungsqualität vertraglich festzulegen und den Anbieterwechsel zu erleichtern.
14. Zur Erreichung der Kernziele der Kommissionsvorschläge für die Frequenzverwaltung sollte eine geeignete Gesetzgebung erlassen werden.
15. Prioritäre Maßnahmen sollten mit geeigneten Einzelschriften beschleunigt; Roaming-/Anrufmaßnahmen überprüft und offene Fragen geklärt werden, indem der Rechtsrahmen auf Herz und Nieren geprüft wird.

²¹ Zur Frage der Marktfragmentierung siehe Pelkmans, J. und Renda, A., [Single eComms market? No such thing...](#) CEPS Policy Brief 231, 2011.

²² PE 518.736, S. 31.

²³ Weiteres zu diesem Aspekt enthält die vergleichende Studie [„Entertainment x.0 to boost broadband deployment“](#) die ebenfalls im Auftrag des Europäischen Parlaments durchgeführt wurde, Oktober 2013.

²⁴ Das Konzept der „beträchtlichen Marktmacht“ entspricht dem der „Marktbeherrschung“ im Wettbewerbsrecht. Gemäß dem Rechtsrahmen stützen sich nationale Regulierungsbehörden neben weiteren Kriterien auf die beträchtliche Marktmacht, um festzustellen, ob eine Vorabregulierung in einem bestimmten Markt erforderlich ist.

16. Es sollte sichergestellt werden, dass laut europäischem Wettbewerbsrecht grenzüberschreitende Unternehmenszusammenschlüsse weiter möglich bleiben.
17. Es sollte sichergestellt werden, dass politische Entscheidungsträger die angestrebte Rentabilität und die Auswirkungen auf Entscheidungen über Unternehmenszusammenschlüsse in einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigen.

Quelle: Ausführungen des Verfassers zur Studie, S. 188-195

Study on the Evaluation of BEREC and the BEREC Office – 2012 (Studie zur Bewertung von GEREK und dem GEREK-Büro)²⁵

[GEREK](#) wurde offiziell im Jahr 2010 gegründet²⁶ und sein Verwaltungssitz (das [GEREK-Büro](#) in Riga, Lettland) nahm seine vollständig unabhängige Arbeit im Oktober 2011 auf.²⁷ Durch die von der Europäischen Kommission finanzierte **externe Bewertung** des GEREK und des GEREK-Büros sollte festgestellt werden, ob das Gremium die angestrebten Ziele erreicht hat.²⁸ Im Rahmen der Studie wurden außerdem die Errungenschaften und der Mehrwert des GEREK bewertet sowie die Arbeitspraxis der Agentur und die Leitung ihres Arbeitsprogramms eingehend betrachtet. Diese Studie wurde aufgrund eines rechtlichen Erfordernisses der GEREK-Verordnung (Artikel 25) erstellt, laut dem die Kommission innerhalb von drei Jahren nach der tatsächlichen Aufnahme der Tätigkeit einen Bericht über die Funktionsweise des Gremiums erstellen muss.

Methodisch stützte sich die Studie auf eine Auswertung der Literatur, Interviews, eine Datenerhebung mittels Online-Umfrage sowie zwei Fallstudien zu den Verfahren der Artikel 7/7a und den Zugangsnetzen der nächsten Generation. Hinsichtlich der unten dargestellten Ergebnisse ist zu beachten, dass das GEREK und das GEREK-Büro zum Zeitpunkt der externen Bewertung erst seit begrenzter Zeit tätig waren. Da ferner keine langfristigen Daten vorlagen, musste ein Großteil der Daten von verschiedenen Interessengruppen erhoben werden, die häufig unterschiedlicher Auffassung über die Rolle und die Leistung des GEREK waren. Die Bewertung erstreckte sich über die folgenden Kriterien: Effizienz, Wirksamkeit, Kohärenz, Einfluss, Bedeutung und Zusatznutzen.²⁹ Die Abbildung 2 unten liefert eine Darstellung der Organisationsstruktur des GEREK sowie seiner Beziehungen zum GEREK-Büro und wurde in dieses Briefing aufgenommen, um den Kontext der Ergebnisse der Bewertung zu verdeutlichen.

²⁵ PWC (2012), „[Study on the evaluation of BEREC and the BEREC Office](#)“.

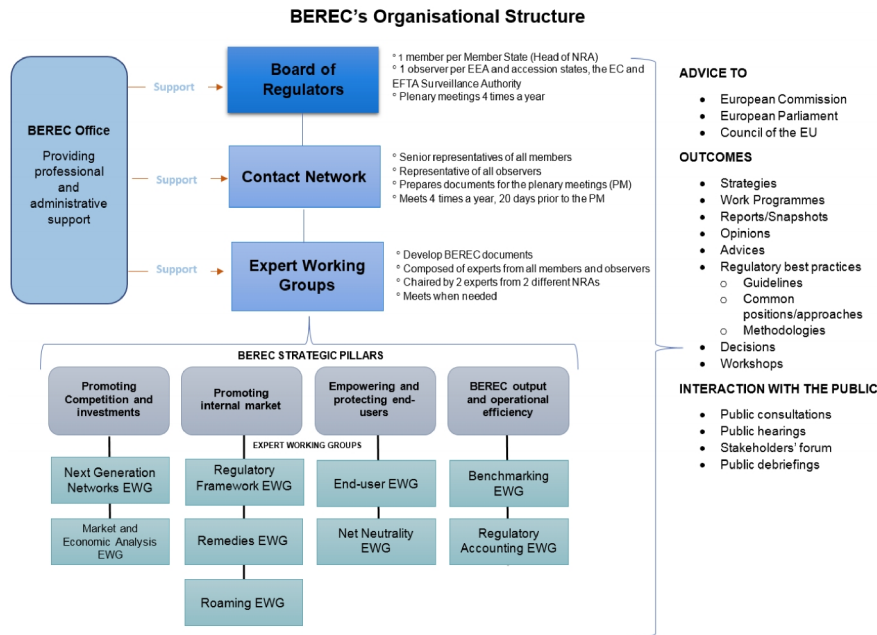
²⁶ Vor der Errichtung des GEREK hatte seit 2002 bereits die Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ERG) bestanden, die die Leiter der nationalen Regulierungsbehörden vereinte. Als beratendes Gremium für die Kommission bestand die Aufgabe der ERG im Wesentlichen darin, Konsultationen, Kooperation und Koordinierung zwischen den nationalen Regulierungsbehörden zu fördern. Entscheidungen wurden üblicherweise im Konsens getroffen und basierten somit häufig auf Kompromissen. Die institutionelle Entwicklung von der ERG über die [Europäische Behörde für die Märkte der Elektronischen Kommunikation](#) (EECMA), wie zunächst von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, zum GEREK enthält PWC (2012) S. 18-19; auf den Seiten 20 und 51 findet sich eine Gegenüberstellung der ERG und des GEREK.

²⁷ Wie in der externen Bewertung erläutert, sind das GEREK und das GEREK-Büro zwei unterschiedliche Organisationen. Beim GEREK handelt es sich um eine Plattform für nationale Regulierungsbehörden, es ist nicht mit einer Rechtspersönlichkeit ausgestattet, verfügt aber über Entscheidungskompetenz. Das GEREK-Büro dagegen ist ein Gemeinschaftsgremium mit eigener Rechtspersönlichkeit, das mit unterstützenden Aufgaben betraut ist.

²⁸ In der GEREK-Verordnung (Artikel 2 und 3) werden die allgemeinen Aufgaben und Ziele genannt: 1) Leistung eines Beitrags zur Entwicklung eines Binnenmarktes für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste; 2) Unterstützung der Arbeit der nationalen Regulierungsbehörden; und 3) Leistung eines Beitrags zu Verbraucherschutz und -ermächtigung der EU-Bürger.

²⁹ Eine detaillierte Darstellung aller Kriterien findet sich in PWC (2012), S. 28-29. Die Bewertung umfasst auch eine interne Bewertung des GEREK-Büros, die sich auf Daten seiner Angestellten stützt; dies ermöglichte einen interessanten Vergleich zwischen den internen und externen Auffassungen der Funktionsweise der Organisation.

Abbildung 2: Organisationsstruktur des GEREK



Quelle: Website des GEREK³⁰

Im Bericht bestätigten sich die wahrgenommene **Bedeutung** und der **Zusatznutzen** der Organisation. Dabei bilden der Beitrag und die wertvolle Unterstützung, die das GEREK für Verfahren nach Artikel 7/7a leistet, einen der eindeutigen Vorteile, die sich in der Bewertung herauskristallisierte und zudem weithin von den Interessengruppen anerkannt wird.³¹

Auch die **Wirksamkeit** des GEREK wird als Erfolg herausgestellt. **Effizienz** dagegen scheint eine der Schwächen darzustellen (man bedenke, dass das GEREK keine eigenen Mittel hat, während das GEREK-Büro finanziell autonom agiert): Gemessen an der Arbeitsbelastung der Organisation sind die zur Verfügung stehenden Mittel knapp. Vor diesem Hintergrund wurde ein verbesserter Einsatz des GEREK-Büros als mögliche Lösung für dieses Problem unterstrichen. Gemäß dieser Bewertung stellen die Europäische Kommission und die nationalen Regulierungsbehörden seit Gründung des GEREK dessen Hauptprofiteure dar. Was allerdings den **Einfluss** auf die übrigen Interessengruppen angeht, sieht es, wie unten dargelegt, durchwachsen aus. Die Bewertung zeigte jedoch, dass diese Diskrepanz bereits erkannt worden war und erste Anzeichen dafür erkennbar wurden, dass dieses Problem in Angriff genommen wurde.

Die Bewertung enthielt eine Reihe detaillierter Empfehlungen für die Funktionsweise der beiden Organisationen insgesamt und für die institutionellen Vorkehrungen zwischen dem GEREK, dem GEREK-Büro und den entsprechenden Interessengruppen. Die wichtigsten im Rahmen der Bewertung herausgearbeiteten **Verbesserungspotenziale** betreffen:

- Die **Unabhängigkeit** des GEREK von den nationalen Regulierungsbehörden. Zwar ist durch die Satzung der Organisation deren Unabhängigkeit von den EU-Organen und den Interessengruppen aus der Wirtschaft garantiert, die Beziehung zu den nationalen Regulierungsbehörden gestaltet sich jedoch komplizierter. Dieser Aspekt ist wichtig: Man bedenke doch, dass einer der Hauptbeweggründe für die Errichtung des GEREK darin bestand, eine Binnenmarktperspektive für die e-Kommunikationsbranche zu eröffnen.
- Die Bewertung enthält auch eine Empfehlung, ein **Gleichgewicht** zwischen der **beratenden und der unterstützenden Aufgabe** des GEREK herzustellen, wodurch dessen Zusatznutzen und Einfluss gestärkt würden. Hierzu ging aus der Bewertung hervor, dass sich nicht alle nationalen Regulierungsbehörden über den Umfang der beratenden Aufgaben des GEREK einig waren: Einige nationale Regulierungsbehörden und, wichtiger noch, EU-Organe sahen in Anregungen des GEREK zu Politikfragen einen potenziell nützlichen Beitrag, während andere nationale Regulierungsbehörden der Auffassung waren, dass politische Empfehlungen den Handlungsauftrag des Gremiums überschreiten.

³⁰ Berec.europa.eu, letzter Zugriff am 24. Juni 2016.

³¹ Eine vollständige Beschreibung der Verfahren ist in PWC (2012), S. 49-50, sowie in der Fallstudie in Abschnitt 4 enthalten.

- Im Rahmen der Bewertung wurde die Notwendigkeit betont, die **nach außen gerichtete Kommunikation** (z. B. was Rückmeldungen an Interessenträger aus der Wirtschaft bezüglich der Berücksichtigung ihrer Eingaben angeht) und die **Qualität** einiger Ergebnisse (z. B. Konsistenz, Sprache) zu **verbessern**.
- Zudem wurde empfohlen, die Verwaltung des jährlichen Arbeitsprogramms sowie die **allgemeine Fähigkeit** des GEREK zur **Priorisierung** seiner Aufgaben zu verbessern. Aus der Bewertung ergab sich, dass die Anzahl punktueller Aufforderungen der Kommission, die ursprünglich nicht Teil des Arbeitsprogramms waren, die Mittel des GEREK sowie dessen Fähigkeit, Aufforderungen nachzukommen, zu belasten drohte. Ein geeigneter Umgang mit diesem Problem würde die Effizienz, Kohärenz und Wirksamkeit sowohl des GEREK als auch des GEREK-Büros erhöhen.³²
- In der Bewertung werden auch eine Klarstellung und eine **verbesserte Nutzung der unterstützenden Aufgabe des GEREK-Büros** gefordert, die sich nicht nur auf verwaltungstechnische, sondern auch auf professionelle Aspekte erstreckt. Zwar erwies sich eine Bewertung der professionellen Unterstützung durch das GEREK-Büro als schwierig, doch scheint sich aus dem Bericht zu ergeben, dass diese spezielle Aufgabe angesichts unklarer Erwartungen für die Zukunft an den Rand gedrängt zu werden droht.
- Schließlich wird in der Bewertung nahegelegt, die Anzahl von Expertengruppen (siehe Abbildung 2) zu reduzieren, um ihrer Relevanz zu verbessern.

Laut Artikel 25 der GEREK-Verordnung ist das Europäische Parlament gefordert, auf die Bewertung zu reagieren. In seiner [Stellungnahme 2013/2053](#) befand das Europäische Parlament die Ergebnisse der Bewertung allgemein für sachdienlich und ausgewogen und forderte Verbesserungen und Optimierungen bei der Verwendung der Mittel des GEREK und seines Büros, indem Aufgaben priorisiert und die externe Kommunikation, vor allem mit Interessenträgern, verbessert wird. Unter Hinweis darauf, dass das GEREK die kleinste EU-Agentur bildet, forderte es eine für die Erfüllung ihrer Aufgaben ausreichende Mittelausstattung des GEREK und der nationalen Regulierungsbehörden. Das Parlament erinnerte an die Bedeutung der Unabhängigkeit des GEREK – für zukünftige Vorschläge über den Geltungs- und Aufgabenbereich der Agentur auch von EU-Organen. Die Bedeutung unabhängiger nationaler Regulierungsbehörden auch auf nationaler Ebene wurde betont. Das Parlament empfahl eine klarere Festlegung der Rolle der Agentur, insbesondere gegenüber den nationalen Regulierungsbehörden. Es forderte angesichts der Schlüsselrolle des GEREK bei der Förderung einer Binnenmarktperspektive ferner eine Ausweitung seines Verantwortungsbereichs. Das Parlament legte Vorschläge für die Verbesserung der Funktionsweise des GEREK vor, zu denen auch die Forderung nach einer klareren und überprüfbareren Festlegung der Ziele im jährlichen Arbeitsprogramm sowie die regelmäßige Berichterstattung über die bei deren Erreichung erzielten Fortschritte zählen. Schließlich empfahl es eine Formalisierung der Rolle der Unabhängigen Gruppe von Regulierungsinstitutionen und warf die Frage nach dem Sitz der Agentur auf.

3. Aktivitäten des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat die Bedeutung der Vollendung ³³des digitalen Binnenmarkts in der EU vielfach bekräftigt und legte zur Erreichung dieses Ziels einige Vorschläge für die Reform der bestehenden Regeln vor. Seine Reaktion auf den Gesetzgebungsvorschlag für einen vernetzten Kontinent berührte das laufende Verfahren der Bewertung und Überprüfung des Rechtsrahmens unmittelbar.

[Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. April 2014 zu dem Gesetzgebungsvorschlag für einen vernetzten Kontinent](#)

Als Reaktion auf das von der Kommission vorgeschlagene Gesetzgebungspaket für einen vernetzten Kontinent forderte das Europäische Parlament nicht zuletzt eine eingehende Überprüfung des bestehenden Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation. Diese Überprüfung sollte auf der Grundlage einer Ex-post-Bewertung der Wirkung des Rahmens seit 2009, einer umfassenden Konsultation aller Interessenträger und einer sorgfältigen Ex-ante-Folgenabschätzung der erwarteten Auswirkungen der sich aus der Überarbeitung ergebenden Vorschläge erfolgen. Es wurde außerdem gefordert, dem Gesetzgeber ausreichend Zeit für die Analyse und Erörterung der Ergebnisse dieser Bewertungen zu gewähren. Die Forderung nach einer Bewertung des Rechtsrahmens war bereits in einer vorhergehenden [Entschließung des Parlaments zu dem Umsetzungsbericht über den Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsmittel](#) geäußert worden.

³² Weitere Einzelheiten zur aktuellen Entwicklung bei der Behebung von Defiziten, die in der Bewertung aufgegriffen wurden, enthält die [Präsentation](#) von Wilhelm Eschweiler, Vorsitzender des GEREK, vor der Arbeitsgruppe für die Digitale Union des ITRE-Ausschusses. Siehe auch [GEREK-Strategie 2015-2017](#).

³³ Siehe beispielsweise die [Entschließung zur Digitalen Agenda für Wachstum, Mobilität und Beschäftigung: Zeit zu handeln](#) und die [Entschließung zur Vollendung des Digitalen Binnenmarktes](#).

Anfragen der Mitglieder

[Schriftliche Anfrage von Francisco Sosa Wagner \(ALDE, Spanien\)](#), 4. September 2014

Unter Bezugnahme auf die von der deutschen Bundesregierung in ihrer „Digitalen Agenda“ 2014-2020 formulierten Ziele für den nationalen Breitbandausbau (d. h. eine Breitbandversorgung aller Haushalte mit Download-Geschwindigkeiten von mindestens 50 Mbps) merkte das MdEP an, dass diese ehrgeiziger als die europäischen Ziele für 2020 seien. Er betonte, dass eine zunehmende digitale Diskrepanz zwischen den Mitgliedstaaten verhindert werden müsse, und wollte erfahren, ob die Kommission Maßnahmen zur Erhöhung bestehender EU-Zielgrößen plane, um die aktuelle digitale Diskrepanz zu verringern.

[Antwort der Kommissarin für die Digitale Agenda, Neelie Kroes, im Namen der Kommission](#), 10. Oktober 2014

Die Kommissarin erinnerte daran, dass die Mitgliedstaaten aufgerufen waren, eigene nationale Pläne für den Breitbandausbau zu entwickeln und umzusetzen, um die Zielsetzungen der Digitalen Agenda für Europa zu erreichen. So entschieden einige Länder, noch über die Ziele auf EU-Ebene hinaus zu gehen. Sie fügte hinzu, die Europäische Kommission beobachtete die Situation genau, um digitale Diskrepanzen in Europa zu vermeiden. Ferner verwies sie auf die entsprechenden Anzeiger zur Digitalen Agenda, die die Überwachung des Ausbaus von schnellem und ultraschnellem Breitband in den Mitgliedstaaten ermöglichen, und stellte fest, dass die Erreichung des 50%-Ziels für den Zuwachs beim ultraschnellen Breitband bis 2020 eine Herausforderung sein werde. In diesem Zusammenhang erinnerte sie an die für die Förderung von Investitionen in den Ausbau der Breitbandinfrastruktur zur Verfügung stehenden Instrumente wie die Initiative „Vernetzte Gemeinschaften“, die Fazilität „Connecting Europe“, die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und die Richtlinie zur Senkung der Breitbandkosten.³⁴

[Schriftliche Anfrage von Dan Nica \(S&D, Rumänien\)](#), 31. März 2016

Das MdEP wollte erfahren, ob sich die geplante Überprüfung des Rechtsrahmens auch auf die Vorschriften zu den sogenannten Over-the-Top-(OTT)-Akteuren erstreckte und, wenn ja, welche Vorschriften für diese „nicht konventionellen und innovativen“ Marktteilnehmer vorgesehen seien.³⁵

[Antwort des für die Informationsgesellschaft und Medien zuständigen Kommissars Günther Oettinger im Namen der Kommission](#), 10. Juni 2016

In seiner Antwort erläuterte der Kommissar, dass OTT-Onlinekommunikationsdienste zunehmen im Wettbewerb mit konventionellen Telekommunikationsdiensten stünden und von Verbrauchern als Alternative zur Befriedigung ihrer Kommunikationsbedürfnisse eingesetzt würden. Diese Entwicklung spiegele sich in den Reaktionen auf die öffentlichen Konsultationen der Interessenträger wider, die anlässlich der anstehenden Überprüfung des Rechtsrahmens stattgefunden haben. Die Kommission sei noch dabei, zu bewerten, in welchem Maße branchenspezifische Regelungen angesichts jüngster Entwicklungen im Markt und der Gesetzgebung, auch bei horizontalen Rechtsvorschriften, angemessen seien. Diese Überlegungen müssten auch gegen die Interessen der Endverbraucher und der öffentlichen Ordnung abgewogen werden, was unabhängig von der jeweiligen Bereitstellungsform eine Ausweitung bestimmter kommunikationsspezifischer Regelungen auf alle relevanten und vergleichbaren Dienste erfordern könnte. Ähnliche Überlegungen zu OTTs wurden auch hinsichtlich einer Überprüfung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation angestellt.

[Schriftliche Anfrage von Sabine Verheyen \(EVP, Deutschland\)](#) 18. April 2016

Unter Bezugnahme auf einen Fall, in dem SMS aus Deutschland nach Belgien aufgrund „verschiedener Zustellverfahren“ nicht übermittelt, dem Versender aber trotzdem in Rechnung gestellt wurden,³⁶ betonte das Mitglied, dass die grenzüberschreitende Kommunikation, eine Grundlage des Binnenmarktes, hier nicht zu funktionieren schien. Sie fragte die Kommission daher, ob das beschriebene Beispiel als vereinbar mit bestehenden Telekommunikationsvorschriften erachtet werden solle und wie die Kommission vorzugehen gedenke, sollte ein solcher Fall einen Verstoß darstellen. Schließlich wollte die Abgeordnete wissen, warum nicht kompatible Zustellungsverfahren in der EU weiterhin zulässig seien.

³⁴ Hierzu siehe auch die neuere Antwort (Juni 2016) von Kommissar Oettinger auf die [schriftliche Anfrage](#) des MdEP Dan Nica (S&D, Rumänien) dazu, wie die Überprüfung des Rechtsrahmens der EU dabei helfen könne, die gesteckten Ziele für die Anbindung bis 2020 zu erreichen.

³⁵ Weitere Informationen zu OTTs enthält der [GEREKT-Bericht über OTT-Dienste](#), 2016; EPRS, „Regulating Electronic Communications - A level Playing field for telecoms and OTTs“, 2016; sowie Arnold, R. und Schneider, A., [OTT Services and Consumers' Communication Behaviour in Germany](#), WIK Kurzstudie, 2016.

³⁶ Im Referat Bürgeranfragen des Europäischen Parlaments ([Ask EP](#)) sind zahlreiche Beschwerden über Verstöße gegen Vertragsbedingungen oder Verbraucherschutzvorschriften des Rechtsrahmens eingegangen. Dies war auch Thema einzelner Petitionen an das Europäische Parlament, z. B. Petition Nr. 0547/2015 zum Schutz von Verbraucherrechten auf dem Gebiet der Telekommunikation.

[Antwort von Günther Oettinger im Namen der Kommission](#), 17. Juni 2016

Der Kommissar betonte, dass der Schutz der Verbraucher ein zentraler Bestandteil des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation sei. Die Universaldienstrichtlinie enthalte geeignete Bestimmungen, durch die gewährleistet werde, dass Verbraucher die vertraglich vereinbarten Leistungen bzw. eine Entschädigung „im Fall einer Nichteinhaltung der vertraglich vereinbarten Dienstqualität“ erhalten. In Bezug auf das von der Abgeordneten vorgebrachte Beispiel stimmt der Kommissar zu, dass die nicht erbrachten Dienste auch nicht zu zahlen seien, erinnerte aber daran, dass die Kommission laut Rechtsrahmen nicht befugt sei, in Einzelfällen zu tätig zu werden. Laut Universaldienstrichtlinie sei es Aufgabe der Mitgliedstaaten „sicherzustellen, dass transparente, nichtdiskriminierende, einfache und kostengünstige außergerichtliche Verfahren zur Beilegung von Streitfällen zwischen Verbrauchern und Unternehmen zur Verfügung stehen“. Er schlug daher vor, dass sich der in dieser Angelegenheit betroffenen Verbraucher direkt an die zuständige nationale Regulierungsbehörde wenden solle, falls mit dem Anbieter keine zufriedenstellende Lösung gefunden werden könne. Schließlich erinnerte daran, dass die Wahl der verwendeten Technologie als Teil der „unternehmerischen Freiheit“ bei den Unternehmen liege.

4. Von der Kommission durchgeführte Konsultationen der Interessenträger

Die [öffentliche Konsultation](#), die die Kommission vom 11. September bis zum 7. Dezember 2015 durchführte, diente der Unterstützung der REFIT-Bewertung des Rechtsrahmens. Der neue Rechtsrahmen soll erwartungsgemäß gemeinsam mit einem Vorschlag zur Überprüfung der bestehenden Vorschriften in der zweiten Jahreshälfte 2016 vorgelegt werden. Die 218 Fragen der Konsultation richteten sich auf die Bewertung der Wirksamkeit des bestehenden Rechtsrahmens insgesamt³⁷ und auf die Gewinnung von Informationen zu spezifischen Themen wie dem Netzzugang, der Regulierung, Frequenzverwaltung, drahtlosen Konnektivität, branchenspezifische Vorschriften, Universaldiensten und institutionellen Aspekten. Die Europäische Kommission erhielt 244 Antworten von unterschiedlichen Gruppen von Interessenträgern, darunter unterschiedliche Arten von Netz- und Diensteanbietern sowie Verbraucherverbänden. Der [Beitrag des GEREK](#) und die [Stellungnahme der Gruppe für Funkfrequenzpolitik](#) (RSPG) gingen neben den Rückmeldungen, die die Kommission während einer öffentlichen Anhörung über die Überprüfung erhielt, ebenfalls in die Debatte ein.³⁸ Die Kommission befand die erhaltenen Antworten insgesamt als ausgewogen, da sie die Ansichten unterschiedlicher Interessenträger widerspiegelten, nämlich derer, die von der Politik betroffen sind, jener, die sie umsetzen müssen, und jener, die ein berechtigtes Interesse an der Politik haben.

Im Rahmen der Konsultation bestätigte sich die Bedeutung einer guten **Konnektivität** als Triebfeder für die Realisierung einer digitalen Wirtschaft und Gesellschaft. In dieser Hinsicht legen die Antworten nahe, dass **Anpassungen der Vorschriften** des bestehenden Rechtsrahmens erforderlich sind, um den Ausbau der Infrastruktur entsprechend dem zukünftigen Bedarf zu fördern.³⁹ In den Antworten spiegelt sich zudem die **Wirksamkeit** des Rechtsrahmens hinsichtlich der Förderung des Wettbewerbs am Markt und der Förderung der Interessen der EU-Bürger (auch wenn die Meinungen zu diesem Punkt heterogener ausfielen). Die Auffassungen über den Beitrag, den der Rechtsrahmen zur Schaffung eines Binnenmarktes für die elektronische Kommunikation leistet, gingen dagegen auseinander. Aus den Antworten im Rahmen der Konsultation kristallisierte sich die **Effizienz** als Schwäche des Rechtsrahmens heraus, wobei die etablierten Betreiber die durch die bestehenden Regelungen auferlegten Gesamtkosten gemessen am erzielten Nutzen für zu hoch halten. Alternative Betreiber vertreten die entgegengesetzte Auffassung, wenngleich einige unter ihnen eine Reihe unnötiger Hürden wahrnehmen, darunter redundante Kosten für öffentliche Stellen. Während der Konsultation wurde die **Relevanz** des Rechtsrahmens bestätigt. Einigkeit bestand darüber, dass Vorabregulierung für die Wahrung des Wettbewerbs weiterhin benötigt werde und eine vollständige Doppelung der Netzwerkinfrastruktur unrealistisch sei.⁴⁰ Unterstützung für die Weiterführung des Rechtsrahmens ergab sich auch aus den Antworten, die sich auf dessen **Zusatznutzen für die EU** bezogen. Sämtliche Teilnehmergruppen befürworteten in unterschiedlichem Maße eine gewisse Deregulierung

³⁷ Siehe beispielsweise die Fragen 4 bis 19 der Konsultation dazu, inwieweit der Rechtsrahmen zur Erreichung unterschiedlicher Politikziele wie Wettbewerb, Binnenmarkt, Bürgerinteressen usw. beigetragen hat.

³⁸ Weitere Einzelheiten zu den Teilnehmern und Ergebnissen der Konsultation sind dem im April 2016 von der Europäischen Kommission veröffentlichten [zusammenfassenden Bericht](#) zu entnehmen. Die Gruppe der Teilnehmer setzt sich wie folgt zusammen: Elektronische Kommunikationsnetz- oder Diensteanbieter (28 %), Unternehmen (22 %), sonstige öffentliche Behörden oder Gremien (7 %), Regierungsbehörden (6 %), nationale Regulierungsbehörden (5 %), Verbraucher- oder Nutzerverbände (5 %), Privatpersonen (6 %). 24 % der Teilnehmer sahen sich selbst in der Gruppe der „Sonstigen“; einige nationale Regulierungsbehörden und Internetanbieter brachten sich ebenfalls in die Konsultation ein, verglichen mit anderen Kategorien von Teilnehmern war diese Gruppe jedoch relativ klein. Einzelne Antworten der Konsultation sind [hier](#) erhältlich.

³⁹ [Zusammenfassender Bericht](#), S. 4.

⁴⁰ [Zusammenfassender Bericht](#), S. 3.

gegenüber der aktuellen Lage, niemand jedoch befürwortete eine vollständige Abschaffung der Vorabregulierung in dem Sektor.

Die Meinungen zu **Netzzugang und Verbund** gingen zwischen etablierten Betreibern einerseits und Anbietern, deren Geschäftsmodell vornehmlich auf Zugang basiert, und Sendeunternehmen andererseits erwartungsgemäß auseinander. Erstere (sowie mehrere Mobilfunkanbieter) forderten eine Überarbeitung der bestehenden Regeln, um eine größere Berechenbarkeit zu schaffen und die rechtlichen Rahmenbedingungen zugunsten von Investitionen in **Netzzugänge der nächsten Generation** gegenüber einem Ansatz der Wettbewerbsförderungen weiter unten entlang der Wertschöpfungskette (auch als Ansatz der „Investitionsleiter“ bekannt) zu stärken.⁴¹ Alternative Anbieter dagegen verwiesen auf die Vorteile, die sich aus dem Rahmen für Wettbewerb, Innovation und Investitionen ergaben, und betonten, dass der Bedarf an an der Marktmacht ausgerichtetem reguliertem Zugang zu Breitbandnetzen angesichts des stattfindenden Übergangs zu Zugangsnetzen der nächsten Generation erheblich bleiben werde, und befürchteten im Falle eines milden Ansatzes bei der Regulierung zur Förderung von Investitionen eine Konzentration und Remonopolisierung der Breitbandmärkte. Die Regulierungsbehörden, die sich im Rahmen der Konsultation äußerten, stimmten zu, was den positiven Einfluss des Rechtsrahmens auf die Investitionsförderung und den Wettbewerb anbelangt. Sie befürworteten jedoch eine stärkere Flexibilisierung, um bestehende Regelungen insbesondere in Bezug auf die Verpflichtung zum Zugang zu leistungsstarken Übertragungsnetzen investitionsfreundlicher⁴² zu gestalten. Bei den Zugangsprodukten, dem Verbund und dem Umgang mit herkömmlichen Kupfernetzen gingen die Meinungen der Teilnehmer vergleichsweise stark auseinander.

Hinsichtlich der Auffassung der Teilnehmer zur **Frequenzpolitik** zeichnete sich Einigkeit über die Bedeutung einer größeren Flexibilität beim Zugang zu und Gebrauch der Frequenzen ab. Teilnehmer aus der Wirtschaft befürworteten tendenziell einen stärker koordinierten Ansatz bei der Verwaltung von Frequenzen, nicht zuletzt wegen der positiven Auswirkungen auf Sicherheit und Anreize bei Investitionen in neue drahtlose und mobile Kommunikation einschließlich 5G.⁴³ Die nationalen Behörden verwiesen auf die bei der technologischen Vereinheitlichung bislang erzielten Fortschritte und regten an, dass eine stärkere Koordinierung von unten und auf freiwilliger Basis erfolgen sollten. Die Ansichten zu den Verfahren und Voraussetzungen für die **Zuteilung von Frequenzen** waren ebenfalls geteilt. Verschiedene Anbieter betonten die unmittelbaren Auswirkungen der Zuteilungsvoraussetzungen auf Investitionen und unternehmerische Entscheidungen und forderten ein höheres Maß an Harmonisierung. Die Mitgliedstaaten, Sendeunternehmen und Verbände alternativer Betreiber dagegen erinnerten an die Bedeutung einzelstaatlicher Besonderheiten. Ferner wiesen die Mitgliedstaaten eine vollständige Harmonisierung bei der Frequenzverwaltung zurück, zeigten sich aber offen für eine gewisse gegenseitige Begutachtung der nationalen Zuteilungspläne und ein gewisses Maß an Harmonisierung oder Annäherung bei den Voraussetzungen und Auswahlverfahren.⁴⁴

Ein erheblicher Anteil der Teilnehmer brachte insbesondere angesichts der drastisch veränderten Marktbedingungen seit Einführung der Universaldienstbestimmungen die Notwendigkeit der Überarbeitung der **Universaldienstregelungen** zum Ausdruck. Was die wahrgenommene Effizienz und Wirksamkeit der Universaldienste angeht, gingen die Meinungen dagegen deutlich auseinander: Während die Mitgliedstaaten und Regulierungsbehörden den aktuellen Ansatz als positiv und kohärent betrachten, beklagen die Betreiber einen Mangel an Kohärenz und eine geringe bzw. fehlende Wirkung. Auch beim **Geltungsbereich der Universaldienste**, insbesondere bei der Frage, ob Breitband unter die Verpflichtung zum universalen Dienst fallen solle, herrschte Uneinigkeit. Verschiedene Teilnehmer zeigten sich skeptisch über die Eignung des Universaldienstes als Instrument für diesen Zweck; auch die Befürworter der Einbeziehung stellten fest, dass die Entscheidung hierüber aufgrund der

⁴¹ Hierzu sowie zur Notwendigkeit, einen Rahmen, der ursprünglich für Kupfernetze gedacht war, an die Wirklichkeit einer Glasfasernetzinfrastruktur und den Ausbau von Netzzugängen der nächsten Generation anzupassen siehe Briglauer, W., Cambini, C. und Grajek, M., [Why is Europe lagging on next generation access networks?](#), *Bruegel Policy Contribution* 2015/14, September 2015. Weitere Informationen zum Ansatz der „Investitionsleiter“ enthält Cave, M., [Encouraging infrastructure investment via the ladder of investment](#), *Telecommunications Policy* (30)3, 2006, S. 223-237.

⁴² Ähnliche Ansichten wurden auch von den Mitgliedstaaten und öffentlichen Stellen, die sich in die Konsultation einbrachten, geäußert.

⁴³ Zusammenfassender Bericht, S. 7.

⁴⁴ Zusammenfassender Bericht, S. 9. Es sei angemerkt, dass während der Konsultation viele weitere Aspekte aufgegriffen wurden, darunter die Neuaufteilung (d. h. die Neuzuteilung von Frequenzbändern/Frequenzbereichen von einer Anwendung/einem lizenzierten Dienst zu einer/einem anderen zwecks Effizienzsteigerung), die Möglichkeit für Endverbraucher, ihre WLAN-Verbindung für andere zu öffnen, sowie der Schutz der Öffentlichkeit und der Katastrophenschutz.

unterschiedlichen Voraussetzungen innerhalb der EU auf einzelstaatlicher Ebene verbleiben sollte. Auch die Frage nach der Finanzierung von Universaldiensten brachte zahlreiche Ansichten hervor: Betreiber und Verbände befürworteten den Einsatz öffentlicher Mittel, andere wiederum betrachteten eine Kombination aus öffentlicher und privater Finanzierung als akzeptabel, vorausgesetzt, alle Akteure leisteten einen Beitrag.

Mit Blick auf **institutionelle Fragen** waren die Teilnehmer gefordert, Rückmeldungen zu nationalen Regulierungsbehörden und deren Unabhängigkeit, zum GEREK, der Europäischen Kommission sowie der RSPG zu geben. Die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden wurde allgemein als positiv wahrgenommen. Jedoch war nur etwas mehr als die Hälfte derjenigen, die sich äußerten, der Auffassung, dass bei der Umsetzung des Rechtsrahmens ein ausreichendes Maß an Kohärenz innerhalb der EU erreicht worden sei. Die Rolle des GEREK, vor allem seine Mitwirkung bei bestimmten Vorgängen wie dem Verfahren nach Artikel 7 und der Roaming-Regulierung, wird positiv wahrgenommen. Lediglich einige etablierte Betreiber bemängelten, dass das GEREK die selbstgesteckten Ziele einer stärkeren Harmonisierung innerhalb der EU nicht erreichen habe und tendenziell eine Überregulierung befürworte. Einigkeit herrschte darüber, dass die institutionellen Vorkehrungen und die mit Artikel 7 verbundenen Verfahren besser abgestimmt werden könnten. Die RSPG erhielt breite Zustimmung und es wurden zum Teil Forderungen laut, ihr einen ähnlichen Status wie dem GEREK einzuräumen. In Bezug auf eine etwaige Überarbeitung des bestehenden institutionellen Rahmens gingen die Meinungen, insbesondere mit Blick auf die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen dem GEREK, der Kommission und den nationalen Regulierungsbehörden, auseinander. Die Schaffung einer EU-Agentur mit regulatorischer Entscheidungsbefugnis schien in der Branche allerdings keine Zustimmung zu finden. Es wurden weitere Vorschläge zur organisatorischen Verbesserung vorgelegt, darunter die Möglichkeit, die Amtszeit des GEREK-Vorsitzenden zu erneuern. Die Teilnehmer erinnerten an die Bedeutung der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden sowie die Notwendigkeit, Letztere mit den erforderlichen Mitteln auszustatten, damit sie ihre Aufgaben unabhängig von politischen Eingriffen erfüllen können.

Im Rahmen der Konsultation wurde eine Reihe weiterer Themen erörtert. Bemerkenswert war die Diskussion darüber, wie mithilfe der laufenden Überprüfung des Rechtsrahmens branchenspezifische Vorschriften mit einer Hinwendung zu mehr horizontalen Rechtsvorschriften im Bereich des Verbraucherschutzes ins Gleichgewicht gebracht werden sollte. Auch kam die Frage auf, ob die Definition der „elektronischen Kommunikationsdienste“ geändert werden sollte. Eine solche Änderung hätte unmittelbare Auswirkungen auf die Anwendbarkeit von Regelungen auf Marktteilnehmer, die derzeit nicht vom Rechtsrahmen betroffen sind. Vor dem Hintergrund rapider technologischer Veränderungen waren einige der Auffassung, dass der Umfang der Regelungen der Marktwirklichkeit nicht gerecht werde und die Regelungen auch für OTT-Akteure und Kabelanbieter gelten sollten. Verschiedene einzelstaatliche Verwaltungen sowie die Telekommunikationsbranche insgesamt befürworteten diesen Ansatz, während einige nationale Regierungen, Sendeunternehmen und Kabelanbieter entgegengesetzter Meinung waren.

5. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen

In der [Stellungnahme zur Strategie für einen digitalen Binnenmarkt](#) des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) von Dezember 2015 kommentierte dieser die Reformbemühungen der Kommission in Bezug auf die bestehenden Telekommunikationsregelungen.⁴⁵ In Anbetracht des exponentiellen Wachstums des digitalen Datenverkehrs forderte er, die Frage nach den „Kapazitäten der Tier-1- und Tier-2-Internetdiensteanbieter“ zu beantworten. Der EWSA wies außerdem darauf hin, dass bei der Überprüfung eine ausgewogene Lösung hinsichtlich der Frage der Netzneutralität angestrebt werden sollte, und machte darauf aufmerksam, dass Telekommunikationsbetreiber bei der Übertragung von audio-visuellen Mediendiensten über das Internet über die Flexibilität verfügen sollten, die Erwartungen der Verbraucher an Qualität und Geschwindigkeit zu erfüllen. Der EWSA würdigte die Aufmerksamkeit, die die Kommission dem Verbraucherschutz widmete. Diese Auffassung wurde im Mai 2016 in einem neueren [Positionspapier](#) bekräftigt.

In einer [Stellungnahme von Januar 2014](#) als Reaktion auf den Gesetzgebungsvorschlag für einen vernetzten Kontinent begrüßte der Ausschuss der Regionen (AdR) die Absicht der Kommission, einen Binnenmarkt für elektronische Kommunikation zu schaffen, erinnerte aber an die fortbestehende digitale Diskrepanz zwischen den Mitgliedstaaten und die Notwendigkeit, zu Lösungen zu gelangen, die der Heterogenität der Ausgangslagen in Europa gerecht werden. Der Ausschuss bedauerte, dass es während der Vorbereitung des Gesetzgebungsvorschlages keine öffentliche

⁴⁵ Siehe auch die vorbereitende Konferenz [Digital Single Market Strategy: A new start](#), die der EWSA im Juni 2015 veranstaltete, und den entsprechenden [Abschlussbericht](#).

Konsultation mit allen Interessierten gegeben habe. Er brachte Besorgnis zu verschiedenen Aspekten der vorgeschlagenen Änderungen an der Richtlinie 2002/21 zum Ausdruck, da diese zu einer bedeutenden Übertragung von Zuständigkeiten, beispielsweise bei Artikel-7-Verfahren, von den nationalen Regulierungsbehörden auf die EU-Ebene führen würde. Ähnliche Vorbehalte ergaben sich auch mit Blick auf Vorschläge zur Frequenzverwaltung, die der Ausschuss mit der Begründung ablehnte,⁴⁶ dass er ähnliche Bedenken bereits geäußert hatte, ohne darauf eine Antwort zu erhalten. Ferner wurden Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit des Vorschlags mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Proportionalität sowie der Wahl des Rechtsinstruments geäußert. Andererseits befürwortete der Ausschuss den Ansatz der Kommission hinsichtlich Roaming, Netzneutralität und der Rechte der Endverbraucher ausdrücklich. Er teilte die Bedenken des Parlaments⁴⁷ über die Gefahr einer Abkehr vom Grundsatz der Netzneutralität und legte einige spezifische Vorschläge zur Neuformulierung des Gesetzgebungsvorschlags vor.

6. Schlussfolgerungen

Für September 2016 wird eine Reihe legislativer und nicht-legislativer Vorschläge zur Reform des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation erwartet. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Briefings war die REFIT-Bewertung des bestehenden Rahmens noch nicht abgeschlossen; sie dürfte erst mit den Vorschlägen veröffentlicht werden. In der Zwischenzeit wurde die Wirksamkeit des Rahmens insgesamt für die Förderung des Wettbewerbs und, bis zu einem gewissen Grad, der Interessen der Bürger durch die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation, die 2015 von der Europäischen Kommission veranlasst worden war, bestätigt.

Auch die Relevanz und der Zusatznutzen des Rahmens für die EU bestätigten sich; die Interessenträger stimmten zu, dass eine gewisse Vorabregulierung der Branche für die Wahrung des Wettbewerbs in Zukunft weiterhin erforderlich sei. Neben weiteren Studien und Veröffentlichungen, die sich der Analyse der Umsetzung des Rahmens widmen, lieferte die Konsultation dagegen auch Anhaltspunkte dafür, dass das Ergebnis der Schaffung eines echten Binnenmarktes für elektronische Kommunikation weiterhin durchwachsen bleibt. Insbesondere lassen sich weiterhin eine Fragmentierung des Marktes und ein gewisses Maß an Uneinheitlichkeit bei den von den nationalen Regulierungsbehörden verfolgten Regulierungsansätzen feststellen. Auch in Bezug auf die Effizienz wurde Verbesserungspotenzial festgestellt.

Die Struktur des Rahmens ist nach wie vor recht komplex und die Überprüfung wird insbesondere durch die Veränderungen in Bezug auf die Technologie, Geschäftsmodelle, Infrastrukturbedarfe und Marktstrukturen, die im letzten Jahrzehnt in der Branche stattgefunden haben, erschwert. Im Zuge der technologischen Konvergenz sind beispielsweise die Trennlinien zwischen vormals separaten Branchen, die dementsprechend auch durch unterschiedliche Instrumente reguliert werden, verwischt. Hierdurch steigt die Möglichkeit von Überlappungen und Unstimmigkeiten bei Rechtsvorschriften. Im Zuge der Reform des Rahmens muss folglich auch eine stärkere Kohärenz mit parallel ablaufenden Überprüfungen der Rechtsvorschriften im Rahmen der beiden anderen Säulen des digitalen Binnenmarktes, wie beispielsweise den laufenden Reformen des EU-Urheberrechts sowie der audio-visuellen Mediendienst- und e-Commerce-Vorschriften, angestrebt werden.

Im Rahmen der anstehenden Überprüfung müssen auch die schwierigen Fragen geklärt werden, um sicherzustellen, dass die zukünftigen Regelungen die Vollendung des digitalen Binnenmarkts sowie die Erreichung der Ziele der digitalen Agenda für Europa vorantreiben. Eine der zu beantwortenden Fragen wird sein, wie branchenspezifische Vorschriften mit einer zunehmenden Zahl an horizontalen Rechtsvorschriften im Bereich des Verbraucherschutzes ins Gleichgewicht gebracht werden können. Weiterhin stellt sich die Frage, ob die Definition der „elektronischen Kommunikationsdienste“ angepasst werden sollte oder eine gewisse Anleitung zu deren Auslegung erforderlich ist, um der Marktentwicklung und der zunehmenden Bedeutung von OTT-Akteuren Rechnung zu tragen. Mit der Umsetzung des Grundsatzes der technologischen Neutralität in der aktuellen und sich schnell entwickelnden Landschaft der elektronischen Kommunikation gehen spezifische Herausforderungen für die Regulierungsbehörden einher, speziell wenn es um gesetzgeberische und ordnungspolitische Optionen geht, die zukünftige Investitionsentscheidungen beeinflussen könnten, oder aufkommende Dienste und Technologien auf dem Spiel stehen. Schließlich wird es auch um die institutionelle Architektur, die dem Rahmen zugrunde liegt, und die Sicherstellung des optimalen Einsatzes des GEREK und seines Büros gehen müssen.

⁴⁶ Punkt 22 der Stellungnahme des AdR.

⁴⁷ Punkt 42 der Stellungnahme des AdR.

7. Sonstige Informationsquellen

EPRS (2014) [Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-2019](#).

Europäischer Rechnungshof, [Bericht über den Jahresabschluss 2014 des Büros des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation](#), 8. September 2015.

Europäisches Parlament, [Vorschlag der Europäischen Kommission zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents – Erste Bewertung einer Folgenabschätzung](#), Oktober 2013.

Zur Kontaktaufnahme mit dem Referat Politikzyklus wenden Sie sich bitte per E-Mail an: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: August 2016. Brüssel, © Europäische Union, 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)