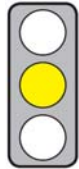


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will den wirtschaftlichen und sozialen Nutzen der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), insbesondere des Internets, maximieren.

Betroffene: Alle Nutzer digitaler Anwendungen, IT- und Telekommunikationsbranche, Zahlungsdienstleister.



Pro: (1) Eine gebietsorientierte Betrachtung von Wettbewerbssituationen führt zu einer angemesseneren Regulierung von Hochgeschwindigkeitsnetzen.

(2) Ein Rechtsrahmen für eine optionale EU-weite Lizenzierung verbessert die Möglichkeit, ein EU-weites Online-Angebot für audiovisuelle IKT-Inhalte zu schaffen.

Contra: (1) Die EU darf keine Maßnahmen zur Festlegung der Roaming-Gebühren oder eines maximalen Minutenpreises für Telefongespräche erlassen.

(2) „Kostenorientierte“ Zugangsentgelte verzögern den Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen.

(3) Kollektive Rechtsbehelfe sind mit den Rechtssystemen vieler Mitgliedstaaten nicht kompatibel.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 245 vom 19. Mai 2010: **Eine Digitale Agenda für Europa**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Der Markt für Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) erwirtschaftet in der EU jährlich 660 Mrd. € (5% des EU-BIP). Sein Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung ist nach Auffassung der Kommission wegen seiner Innovationskraft und Dynamik aber deutlich bedeutsamer.
- Laut der Kommission kann die EU in Zukunft nur über „intelligenteres“ Arbeiten, d.h. über den vermehrten Einsatz von IKT, einen stetig steigenden Lebensstandard sichern.
- Die Kommission beklagt, dass es aus vielerlei Gründen bislang nicht gelungen ist, einen EU-weit offenen Markt für digitale Dienste („Digitaler Binnenmarkt“) zu etablieren.
- Die „Digitale Agenda“ benennt, ausgehend von einer Darstellung gegenwärtiger und künftiger Probleme, „Schlüsselaktionen“, die „intelligenteres“ Arbeiten ermöglichen und den Digitalen Binnenmarkt schaffen sollen (s. [CEP-Übersicht](#)). Ziel ist, einen nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen aus dem Digitalen Binnenmarkt zu ziehen, der auf schnellen Internetverbindungen für EU-weite Dienste beruht.

► Digitaler Binnenmarkt

- Öffnung des Zugangs zu Inhalten

- Die Kommission bemängelt, dass etliche Schranken den Zugang zu EU-weiten IKT-Diensten behindern. Im audiovisuellen Sektor (z. B. im Online-Musikgeschäft) erfolgt die Lizenzvergabe meist nur für ein Land, weshalb für ein EU-weites Angebot mit 27 Verwertungsgesellschaften verhandelt werden muss.
- Laut Kommission muss die EU-weite Lizenzierung erleichtert werden, indem die Verwaltung und die Transparenz der kollektiven Rechtsverwertung durch Verwertungsgesellschaften verbessert wird.
- Die Kommission will die Vertragsfreiheit von Rechteinhabern wahren. Sie sollen Lizenzen nicht EU-weit vergeben müssen, sondern weiterhin auf bestimmte Gebiete beschränken können.
- Die Kommission will 2010 eine Rahmenrichtlinie für die kollektive Rechteverwertung und die EU-weite Lizenzierung sowie ein Grünbuch zu den Chancen des Online-Vertriebs audiovisueller Werke vorlegen.

- Vertrauensbildung zur Förderung des Online-Handels

- Die Kommission nennt als Hauptgründe für den Verzicht von Verbrauchern auf einen Online-Einkauf Bedenken bei der Zahlungssicherheit und dem Datenschutz sowie allgemein mangelndes Vertrauen. Sie bezieht sich dabei auf eine Umfrage ihrer Statistikbehörde (Eurostat 46/2009: Data in Focus, S. 5).
- Die Kommission meint, dass das Vertrauen erhöht und der Online-Handel vereinfacht werden kann, wenn das EU-Vertragsrecht auf Grundlage eines hohen Verbraucherschutzes vereinheitlicht wird.
- Sie glaubt, dass Internetseiten für Vergleiche von Verbraucherpreisen und für Produkttests den Wettbewerb stärken und den Verbraucherschutz erhöhen.
- Die Kommission nennt als „wichtige Leistungsziele“ für 2015, dass
 - 50% der Bevölkerung online einkaufen (2009 lag dieser Anteil bei 39%),
 - 20% der Bevölkerung mindestens einmal pro Jahr grenzüberschreitend online einkaufen (2009: 9%) und
 - 33% der Unternehmen kleinerer und mittlerer Größe (KMU) Ein- oder Verkäufe online tätigen (2008: 24% bei den Einkäufen und 12% bei den Verkäufen).
- Die Kommission will u. a.
 - 2010 den EU-Rechtsrahmen für den Datenschutz überprüfen,
 - bis 2012 ein „EU-Online-Vertrauensiegel“ für Einzelhandelswebsites errichten,

- 2012 zur „Überwindung der Fragmentierung des Vertragsrechts“ die Richtlinie über Verbraucherrechte [KOM(2008) 614; s. [CEP-Analyse](#)] um ein optionales „Vertragsrechtsinstrument“ ergänzen und
- 2012 Vorschläge für kollektive Rechtsbehelfe [KOM(2008) 794; s. [CEP-Analyse](#)] prüfen.
- **EU-weiter elektronischer Zahlungsverkehr**
 - Laut Kommission ist die Nachfrage im Online-Handel deshalb begrenzt, weil der digitale Zahlungsverkehr zu kompliziert ist. Demnächst werden 17 Mitgliedstaaten eine gemeinsame Währung haben, aber der Markt für elektronische Zahlungen und Rechnungsstellungen ist noch immer fragmentiert.
 - Die Kommission will u. a.
 - den einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA) vollenden [KOM(2009) 471; s. [CEP-Analyse](#)] und 2010 einen Endtermin für die vollständige Umstellung auf SEPA-Zahlungsdienste vorschreiben,
 - 2010 eine Mitteilung zur Förderung der elektronischen Rechnungsstellung vorlegen und
 - 2011 die Richtlinie über gesicherte elektronische Authentifizierungssysteme (1999/93/EG) überprüfen.
- **Telekommunikation**

Die Kommission nennt als „wichtige Leistungsziele“ bis 2015 die Beseitigung der Preisdifferenz zwischen Telefongesprächen im Heimatland und im EU-Ausland („Roaming“) und einen durchschnittlichen Minutenpreis aller Gespräche (einschließlich Roaming) von 13 Cent.
- ▶ **Schneller und „ultraschneller“ Internetzugang**
 - Die Kommission will, dass „schrittweise“ eine Breitbandversorgung mit Übertragungsgeschwindigkeiten von bis zu 30 Megabits pro Sekunde (Mbps) sichergestellt wird und „in einem Großteil der EU“ „ultraschnelle“ Netze („Next Generation Access Networks“, NGA) mit Geschwindigkeiten von über 100 Mbps zur Verfügung stehen. Sie rechnet mit positiven Effekten („Spill-Over Effects“) für die Gesamtwirtschaft.
 - Die Kommission befürchtet, dass Breitbandnetze ohne staatliche Interventionen nur in wenigen dicht besiedelten und somit nur in für die Infrastrukturbetreiber rentablen Regionen aufgebaut werden. Dies rechtfertigt ein „entschlossenes öffentliches Eingreifen“, um eine Breitbandversorgung auch in weniger dicht besiedelten und somit in unrentablen Regionen zu garantieren. Hierzu sollen „Finanzierungsinstrumente“ der Mitgliedstaaten, der EU und der Europäischen Investitionsbank (EIB) verwendet werden.
 - Die Kommission betont, dass auch drahtlose Netze – d. h. erdgebundene (terrestrische) Funkverbindungen und Satellitenverbindungen – den Breitbandzugang sicherstellen können. Dies setzt eine vorausschauende Funkfrequenzpolitik voraus. Die aus der Umstellung des terrestrischen auf das digitale Fernsehen frei werdenden Frequenzen („digitale Dividende“) müssen daher „effizient“ vergeben werden.
 - Die Kommission will die Rahmenbedingungen für den Ausbau von NGA-Netzen verbessern. So soll das Investitionsrisiko bei der Festlegung „kostenorientierter“ Zugangsentgelte „angemessen“ berücksichtigt werden sowie Ko-Investitionen und „Mechanismen zur Risikoteilung“ ermöglicht werden. Zudem sollen nationale Regulierungsbehörden die „im Einzelfall“ „am besten geeigneten“ Zugangsentgelte festlegen und dabei die Wettbewerbssituation „im jeweiligen Gebiet“ berücksichtigen können.
 - Die Kommission will 2010 u. a.
 - eine Mitteilung über Strategien zur Verbreitung von Breitbandnetzen vorlegen, um die Kosten der Breitbandeinführung zu senken und geringere Verwaltungskosten zu erreichen (z. B. durch obligatorische Breitbandanschlüsse bei Bauvorhaben und die Erfassung vorhandener Infrastrukturen),
 - die mögliche Rolle des Universaldienstes – d. h. die Bereitstellung eines festgelegten Mindestangebots an Diensten für alle Endnutzer zu einem erschwinglichen Preis – bei der Breitbandversorgung prüfen,
 - ein „ehrgeiziges“ Europäisches Programm für die Frequenzpolitik vorschlagen, mit dem u.a. die technischen und regulatorischen Frequenznutzungsbedingungen koordiniert werden sollen und
 - eine Empfehlung zur Förderung von Investitionen in den Ausbau von NGA-Netzen vorlegen.
- ▶ **Interoperabilität und Normung**

Laut Kommission muss eine „digitale Gesellschaft“ eine effektive „Interoperabilität“ aufweisen, so dass die Nutzer alle IT-Produkte und -Dienste nutzen können. Der Normungsrahmen muss mit der raschen Innovation Schritt halten, weil Normen die Voraussetzung für Interoperabilität sind. Die Kommission will daher u. a.

 - 2010 mit der Überprüfung der EU-Normungspolitik fortfahren und im Anschluss an das Weißbuch „Modernisierung der IKT-Normung in der EU“ [KOM(2009) 324] regulatorische Folgemaßnahmen ergreifen,
 - 2011 zur Senkung der Lizenzgebühren Leitlinien für den Umgang mit Rechten des geistigen Eigentums und mit den Lizenzbedingungen bei der Normung vorlegen und
 - 2011 eine Mitteilung vorlegen, wie Behörden, zur Anregung des Wettbewerbs bei Auftragsvergaben, Normen und Standards wählen können, die von allen interessierten Anbietern erfüllt werden können.
- ▶ **Forschung und Innovation**
 - Nach Ansicht der Kommission wird in der EU zu wenig in die IKT-bezogene Forschung und Entwicklung (FuE) investiert. Der IKT-Anteil an den FuE-Ausgaben beträgt in der EU 17%, in den USA dagegen 29%.
 - Die Kommission will, dass sich die jährlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten für die IKT-FuE bis 2020 auf 11 Mrd. € und die privatwirtschaftlichen Ausgaben auf 70 Mrd. € verdoppeln.
- ▶ **IT-Qualifikationen**

Die Kommission glaubt, dass bis 2015 mehr als 700.000 IT-Arbeitsplätze wegen Fachkräftemangels unbesetzt bleiben. Daher müssen die EU-Bürger in der Nutzung der IKT und der digitalen Medien unterwiesen werden.. Sie will deshalb die „digitale Kompetenz“ als Priorität in die Verordnung über den EU-Sozialfonds [(EG) Nr. 1081/2006] aufnehmen, um damit Aus- und Weiterbildungen im Bereich der IKT zu fördern.

► IKT-gestützte Vorteile für die EU-Gesellschaft

Die Kommission hält eine Zusammenarbeit zwischen der IKT-Branche und den Behörden für notwendig, u.a. bei der Einführung von IKT-Systemen zur „effizienzsteigernden Lenkung“ des Verhaltens von Stromerzeugern und -verbrauchern („intelligente Stromnetze“, s. [CEP-Analyse](#) zur Konsultation der Kommission über eine Energiestrategie 2020) sowie zur Unterstützung des Verkehrs („intelligente Verkehrssysteme“; KOM(2008) 887 s. [CEP-Analyse](#) und [CEP-Monitor](#)].

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Am 26. März 2010 billigte der Europäische Rat in weiten Teilen die Strategie Europa 2020 [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] als Nachfolgerin der gescheiterten Lissabon-Strategie. Dabei forderte der Europäische Rat die Kommission auf, „zügig“ „zielgerichtete integrierte Leitlinien“ zu entwickeln. Die digitale Agenda ist eine von sieben Leitinitiativen. Sie beruht auf mehreren Konsultationen, dem Bericht über die digitale Wettbewerbsfähigkeit Europas [KOM(2009) 390], den Schlussfolgerungen des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) vom Dezember 2009, dem Beitrag der IKT-Industriepartnerschaften zur Strategie des spanischen Ratsvorsitzes für ein digitales Europa, dem Initiativbericht des Europäischen Parlaments über eine neue Digitale Agenda für Europa („2015.eu“) und der Erklärung der informellen Ministertagung vom April 2010 in Granada (alle Dokumente abrufbar unter: http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/index_en.htm).

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Informationsgesellschaft und Medien

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Errichtung eines Digitalen Binnenmarkts ist – unter Wahrung des Grundsatzes der Vertragsfreiheit – grundsätzlich zu begrüßen: Die EU sollte – wie von der Kommission vorgeschlagen – alle bestehenden Hindernisse abbauen, die einer Öffnung der Märkte auch für digitale Dienstleistungen entgegenstehen.

Die Erwartungen an einen Digitalen Binnenmarkt sollten jedoch nicht zu hoch sein. Die Kommission selbst nennt – unter Bezugnahme auf eine Umfrage ihrer Statistikbehörde (s. Eurostat 46/2009: Data in Focus, S. 5) – als Hauptgründe für einen Verzicht auf Online-Einkäufe Bedenken bei der Zahlungssicherheit und beim Datenschutz, die sie etwa über die Entwicklung eines „EU-Vertrauenssiegels“ auszuräumen versucht. Die Kommission übergeht dabei, dass die Statistikbehörde mittels derselben Umfrage als eigentliche Hauptgründe für einen Verzicht auf Online-Einkäufe vielmehr eine fehlende Notwendigkeit und eine bewusste Bevorzugung von Einkäufen in Ladenlokalen ausgemacht hat: **Offenbar wollen viele EU-Bürger nicht online einkaufen.**

Die geforderten „wichtigen Leistungsziele“ für den (grenzüberschreitenden) Online-Handel sind bereits deshalb abzulehnen. Die EU kann lediglich geeignete Rahmenbedingungen für dessen Entwicklung setzen. Eine Vereinheitlichung, d. h. eine Vollharmonisierung, des fragmentierten Vertragsrechts etwa würde in der Tat den grenzüberschreitenden (Online-)Handel vereinfachen. Da eine Vollharmonisierung derzeit jedoch politisch nicht durchsetzbar ist, ist die von der Kommission angekündigte Entwicklung eines optionalen einheitlichen „Vertragsrechtsinstruments“ sachgerecht [KOM(2010) 171; s. [CEP-Analyse](#)].

Entgegen der Meinung der Kommission ist es keinesfalls selbstverständlich, dass die Versorgung mit Breitbandnetzen in dünn besiedelten Gebieten mit öffentlichen Mitteln sichergestellt werden sollte. Denn die Wahl des Wohnorts ist eine individuelle Entscheidung. Außerdem ist die Allgemeinheit auch nicht an den finanziellen Vorteilen entlegener Wohnorte, z.B. durch ein geringeres Mietniveau, beteiligt. Zudem betont die Kommission selbst, dass auch drahtlose und somit deutlich kostengünstigere Netze einen wichtigen Beitrag zur Breitbandversorgung leisten können. Wenn überhaupt, sollte über die Subventionierung jeder Mitgliedstaat, nicht jedoch die EU befinden.

Der Ausbau von NGA-Netzen stellt ein hohes Investitionsrisiko dar, weil die Zahlungsbereitschaft der Endkunden nicht sicher ist. **Es ist daher positiv zu bewerten, dass die Kommission die Rahmenbedingungen für den Ausbau der NGA-Netze verbessern und etwa die Risikoteilung ermöglichen will.**

Die große Herausforderung für die Regulierung von NGA-Netzen besteht darin, ein Trittbrettfahrerproblem zu lösen: Alle potentiellen Investoren verzichten auf den eigenen Ausbau von neuen NGA-Netzen und warten darauf, dass ein Wettbewerber den Ausbau übernimmt und ihnen gegen ein Entgelt Zugang zum Netz gewähren muss. Da alle Investoren so denken, verzögert sich der Ausbau von NGA-Netzen. Das Problem ist umso größer, je niedriger die zulässigen Zugangsentgelte sind.

Die Kommission plädiert hierbei zwar für eine „angemessene“ Berücksichtigung des Investitionsrisikos. **Doch mit den gleichzeitig propagierten „kostenorientierten“ Zugangsentgelten, wie sie die strenge Regulierungspraxis auch für bereits bestehende Netze vorsieht, wird dem Investor a priori einseitig der Großteil des Investitionsrisikos auferlegt.** Dies löst das Trittbrettfahrerproblem nicht. Hier ist eine Klarstellung nötig.

Die geforderte Berücksichtigung der Wettbewerbssituation „im jeweiligen Gebiet“ ermöglicht hingegen eine **angemessenere Regulierung von NGA-Netzen**. Denn die nationalen Regulierungsbehörden orientieren sich derzeit in der Regel an den nationalen Gesamtmärkten und nicht an konkreten Wettbewerbssituationen vor Ort, obwohl diese sich etwa zwischen dicht und dünn besiedelten Regionen stark unterscheiden können [s. [CEP-Analyse](#) zum Kommissionsvorschlag über Leitlinien für die staatliche Förderung des Breitbandausbaus].

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

„**Leistungsziele“ für die Preise für Telefongespräche sind nicht nur ordnungspolitisch verfehlt** [s. [CEP-Analyse](#) zum Kommissionsvorschlag KOM(2008) 580 („Roaming-Verordnung“ (EG) Nr. 544/2009)]. Zwar bleibt unklar, welche Konsequenzen aus einer Nicht-Erfüllung folgen. **Die Kommission hat** aber mit ihrem Vorschlag zur „Roaming-Verordnung“ **in der Vergangenheit bewiesen, dass sie** für diesen Fall auch **vor massiven Eingriffen in die Preisbildung nicht zurückschreckt. Diese schaden überdies der gesamtwirtschaftlichen Effizienz**, da Preise ihre Lenkungsfunction verlieren. Wenn durch den Preiseingriff ein nachhaltiges Wirtschaften nicht (mehr) möglich ist, unterbleiben mittel- bis langfristig sonst mögliche Markteintritte und steigt die Gefahr von Marktaustritten von Unternehmen. Dies schadet dem Wettbewerb und somit dem Verbraucher.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die von der Kommission erwarteten „Spill-Over Effects“ für Wachstum und Beschäftigung sind ungewiss.

Folgen für die Standortqualität Europas

Eine flächendeckende Versorgung mit modernen Kommunikationsnetzen erhöht die Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf keine Maßnahmen zur Festlegung der Roaming-Gebühren oder eines maximalen Minutenpreises erlassen. Art. 114 AEUV ermächtigt nur „zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ und **ist** deshalb **nicht auf das Handeln der privaten Telekommunikationsanbieter anwendbar**. Im Übrigen drohen derzeit keine national unterschiedlichen Preisregulierungen.

Subsidiarität

Derzeit nicht absehbar.

Verhältnismäßigkeit

In vielen Mitgliedstaaten herrscht die Ansicht vor, dass das Zivilprozessrecht der individuellen Durchsetzung subjektiver Rechte dient. **Kollektive Rechtsbehelfe**, die die Kommission einzuführen erwägt, **sind daher mit den Rechtssystemen vieler Mitgliedstaaten nicht kompatibel**. Sie sind deshalb unverhältnismäßig.

Im Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms [KOM(2010) 171; s. [CEP-Analyse](#)] strebt die Kommission ein europäisches Vertragsrecht an, das optional als „28. Recht“ anstelle der 27 nationalen Kodifikationen bei grenzüberschreitenden Geschäften angewendet werden kann. Um Systemwidersprüche zu vermeiden, sollte das hier angedachte „fakultative Vertragsrechtsinstrument“ zur Ergänzung der Verbraucherrechte unbedingt ein Teil dieses „28. Rechts“ sein und nicht gesondert geregelt werden.

Ein Rechtsrahmen für eine optionale EU-weite Lizenzierung verbessert die Möglichkeit, ein EU-weites Online-Angebot für audiovisuelle IKT-Inhalte zu schaffen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Bei der Überprüfung des Rechtsrahmens für den Datenschutz hat die EU die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zu beachten. Die Regelungen zur Datensicherheit müssen danach einen „besonders hohen“ Sicherheitsstandard „normenklar“ und verbindlich vorgeben, der sich an dem Entwicklungsstand orientiert, neue Erkenntnisse und Ansichten „fortlaufend“ aufnimmt und nicht unter dem Vorbehalt einer freien Abwägung mit allgemeinen wirtschaftlichen Gesichtspunkten steht (BVerfG, Urteil vom 2. März 2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08).

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Denkbar ist, dass die Kommission erneut Eingriffe in die Preisgestaltung von Telekommunikationsdiensten vorschlägt, wenn die von ihr gesetzten „wichtigen Leistungsziele“ nicht erreicht werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Erwartungen an einen Digitalen Binnenmarkt sollten nicht zu hoch sein. Offenbar wollen viele EU-Bürger nicht online einkaufen. „Wichtige Leistungsziele“ für den Online-Handel sind deshalb abzulehnen. Zwar will die Kommission die Rahmenbedingungen für den Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen verbessern. Doch mit „kostenorientierten“ Zugangsentgelten wird deren Ausbau verzögert. Die Berücksichtigung der Wettbewerbssituation „im jeweiligen Gebiet“ ermöglicht eine angemessenere Regulierung. „Wichtige Leistungsziele“ für die Preise für Telefongespräche sind ordnungspolitisch verfehlt, schaden der gesamtwirtschaftlichen Effizienz und drohen zu einer – EU-rechtswidrigen – Preisregulierung zu führen. Kollektive Rechtsbehelfe sind mit den Rechtssystemen vieler Mitgliedstaaten nicht kompatibel.