

DIGITALE BINNENMARKTSTRATEGIE

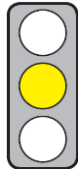
SÄULE 2: DIGITALE NETZE UND DIENSTE

cepAnalyse Nr. 12/2015

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will ein „günstiges Investitionsklima“ für digitale Netze, Forschung und innovative Unternehmen schaffen.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere: TK-Netzbetreiber, Anbieter von Telekommunikationsdiensten und Internetdiensten, nationale TK-Regulierungsbehörden.



Pro: (1) Eine stärkere europäische Koordinierung in der Funkfrequenzpolitik und -verwaltung kann Größenvorteile bei grenzüberschreitend tätigen Betreibern heben.

(2) Dienste von OTT-Playern und Dienste von Telekommunikationsunternehmen sollten, soweit sie demselben Markt zugeordnet werden können, regulatorisch gleich behandelt werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen.

(3) Auf dem Markt für audiovisuelle Mediendienste ist ein Abbau der restriktiven Vorschriften für Fernsehprogramme statt eine Ausweitung der Vorgaben für Mediendienste auf Abruf angezeigt.

Contra: (1) Unterschiedliche nationale Regulierungsmaßnahmen sind das Ergebnis unterschiedlichster technischer und wirtschaftlicher Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten. Die Schaffung einer europäischen Regulierungsbehörde ändert daran nichts.

(2) Die von der Kommission propagierte Preispolitik zur Steigerung des Glasfaserausbaus kann zu ineffizienten Investitionen führen.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2015) 192 vom 6. Mai 2015: **Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission will die EU mit der „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt“ zum „Vorreiter der Digitalwirtschaft“ machen, die „Fragmentierung“ der digitalen Märkte bekämpfen und Barrieren abbauen.
- Die Strategie besteht aus drei Säulen:
 - Säule 1: Verbesserung des grenzüberschreitenden Online-Zugangs zu Gütern (cepAnalyse folgt),
 - Säule 2: Schaffung von Rahmenbedingungen für digitale Netze und Dienste (diese cepAnalyse) sowie
 - Säule 3: Ausschöpfung des Wachstumspotentials der digitalen Wirtschaft (cepAnalyse folgt).
- Säule 2 behandelt insbesondere folgende Themen:
 - Reform der Telekommunikationsvorschriften,
 - Überprüfung der Vorschriften für audiovisuelle Mediendienste,
 - Überprüfung der Rolle von Online-Plattformen,
 - Überprüfung der Vorschriften für illegale Inhalte im Internet sowie
 - Überprüfung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation.

► Reform der Telekommunikationsvorschriften

- Der Telekommunikationssektor in der EU leidet nach Ansicht der Kommission unter (S. 10)
 - „abgeschotteten“ nationalen Märkten,
 - „mangelnder Einheitlichkeit und Berechenbarkeit“ der Regulierung, insbesondere für Funkfrequenzen,
 - unzureichenden Investitionen, vor allem im ländlichen Raum.
- Die Kommission will daher 2016 eine „ambitionierte Reform“ der Telekommunikationsvorschriften vorschlagen und dabei im Schwerpunkt die folgenden Themen behandeln (S. 12).

Schaffung eines Binnenmarkts für die Funkfrequenzen

- Bei der Verwaltung von Funkfrequenzen bestimmen bisher die Mitgliedstaaten z.B. über die Lizenzlaufzeiten und die Abdeckungsanforderungen. Dies erschwert laut Kommission den Marktzutritt, behindert den Wettbewerb und beeinträchtigt die Planbarkeit für Investoren. (S. 11)
- Die Kommission will ein „Binnenmarktkonzept für die Frequenzpolitik und -verwaltung“ vorlegen (S. 12).
- Sie will zudem eine „abgestimmte Freigabe des 700-MHz-Frequenzbandes“ vorschlagen (S. 11).
- Die Verkaufserlöse der Frequenzrechte sollen weiterhin den Mitgliedstaaten zustehen (S. 11).

Angleichung der Regulierung

- Die „erheblichen“ Unterschiede zwischen den nationalen Regulierungsmaßnahmen – etwa bei den Preisen für den entbündelten Netzzugang (TAL) – sieht die Kommission sehr kritisch (S. 35, SWD(2015) 100).

- Die Kommission will diese Unterschiede beseitigen, um „leistungsfähigen Netzbetreibern und Diensteanbietern“ die Nutzung von Skaleneffekten zu ermöglichen und so einen „echten Binnenmarkt“ zu schaffen (S. 12).

Ausbau schnellerer Netze

- Laut Kommission verläuft der Übergang von kupferbasierten Telekommunikationsnetzen zu leistungsfähigen Glasfasernetzen schleppend. Ehemalige Monopolisten würden nur ihre Kupfernetze modernisieren. Den Wettbewerbern würden das Geld sowie die Anreize zu Investitionen fehlen, wenn die regulierten Preise für den Zugang zu bestehenden Netzen „unverhältnismäßig attraktiv“ sind [S. 36 f. des Dokuments SWD(2015) 100].
- Wo sich „regional oder landesweit“ ein ausreichender Wettbewerb zwischen Netzbetreibern entwickelt hat, soll es laut Kommission eine „einfachere und angemessenere“ Regulierung geben (S. 11).
- Von der Sicherung einer dem Investitionsrisiko angemessenen Rendite sollen Anreize für Investitionen in „noch leistungsfähigere Netze mit hoher Kapazität“ ausgehen (S. 11 und 12). Zudem will die Kommission im Rahmen der Überprüfung der Universaldienstrichtlinie (2002/22/EG) klären, wie der Netzausbau auch in schwer zugänglichen Gebieten vorangetrieben werden kann (S. 11).

Stärkung des „institutionellen Rahmens“ und der EU-Gremien

- Die Kommission will den „institutionellen Rahmen“ und Gremien wie das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) oder die Gruppe für Frequenzpolitik (Radio Spectrum Policy Group, RSPG), in denen die Behörden der Mitgliedstaaten vertreten sind, stärken (S. 11 f.).

Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für OTT-Player

- Anbieter herkömmlicher Telekommunikationsdienste wie Sprachtelefonie stehen laut Kommission im Wettbewerb mit Anbietern von Internetdiensten, die zunehmend als Substitut genutzt werden („Over The Top player“, „OTT-Player“). Diese unterliegen nicht denselben Regeln wie die traditionellen Anbieter. Daher strebt die Kommission „gleiche Ausgangsbedingungen“ für alle Marktteilnehmer an. (S. 11 f.)

► Überprüfung der Vorschriften für audiovisuelle Mediendienste

- Für audiovisuelle Mediendienste – in erster Linie Fernsehprogramme und Mediendienste auf Abruf („Video-on-Demand“) – gelten nach der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2010/13/EU) gemeinsame Mindestvorschriften. Insgesamt sind bei Mediendiensten auf Abruf die Anforderungen – etwa zur Förderung europäischer Werke und zu den Werbevorschriften – jedoch weniger streng. (S. 12)
- Die Kommission will die Richtlinie 2016 überprüfen (S. 12 und 23). Dabei will sie klären, (S. 12)
 - ob ihr sachlicher und räumlicher Geltungsbereich erweitert werden soll,
 - wie europäische Werke auf Video-on-Demand-Plattformen gefördert werden können und
 - ob die Werbevorschriften und die Vorgaben über den Minderjährigenschutz einer Änderung bedürfen.

► Überprüfung der Rolle von Online-Plattformen

- Online-Plattformen bringen über das Internet Anbieter und Nachfrager von Inhalten, Gütern und Dienstleistungen zusammen [S. 52 des Dokuments SWD(2015) 100]. Dazu zählen etwa Suchmaschinen, soziale Medien, E-Commerce-Plattformen, App-Stores und Preisvergleichs-Websites (S. 12).
- Laut Kommission haben sich Online-Plattformen als „Innovatoren in der digitalen Wirtschaft“ erwiesen. Über sie können kleinere Unternehmen neue Märkte erschließen. Außerdem ermöglichen sie eine „Ökonomie des Teilens“ (Sharing Economy), welche Chancen für Effizienzsteigerungen, Wachstum und Beschäftigung bietet. (S. 12)
- Die Kommission will die „zunehmende Marktmacht“ einiger Online-Plattformen noch 2015 umfassend untersuchen.
- Sie will sich dabei insbesondere befassen mit [S. 12 und 14 sowie S. 54 f., SWD(2015) 100]
 - der fehlenden Möglichkeit der Plattform-Nutzer zu einer anderen Online-Plattform zu wechseln,
 - der Bevorzugung durch Online-Plattformen von eigenen Dienstleistungen gegenüber Angeboten anderer Anbieter, etwa wenn die Plattform gleichzeitig als Online-Händler agiert (vertikale Integration),
 - intransparenten Preisgestaltungen und Beschränkungen bei Verkaufsbedingungen,
 - der starken Verhandlungsmacht der Online-Plattformen gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen bei der Festlegung der Geschäftsbedingungen.
- Bei der Untersuchung will sich die Kommission nicht auf die bestehenden Regelungen im Wettbewerbsrecht beschränken (S. 13).

► Überprüfung der Vorschriften für illegale Inhalte im Internet

- Internet-Diensteanbieter haften nach der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (E-Commerce-Richtlinie, 2000/31/EG) nicht für von ihnen „übermittelte, gespeicherte oder bereitgehaltene Inhalte“, solange sie dabei nur eine passive Rolle spielen.
- Werden ihnen jedoch illegale Inhalte bekannt, müssen sie Maßnahmen zu deren Entfernung treffen. Dies kann laut Kommission allerdings lange dauern, und es kann dabei auch zur Löschung rechtmäßiger Inhalte kommen. (S. 13)

- Die Kommission will unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit analysieren, ob es erforderlich ist, durch eine Änderung der E-Commerce-Richtlinie (S. 14)
 - Diensteanbietern mehr Verantwortung und höhere Sorgfaltspflichten aufzuerlegen und
 - „strikte Verfahren“ einzuführen, wann illegale Inhalte zu entfernen sind, ohne dass rechtmäßige Inhalte aus dem Netz genommen werden.

► Überprüfung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation

- Nach – noch nicht erfolgter – Verabschiedung der Datenschutz-Grundverordnung (COM (2012) 11 s. [cepAnalyse](#)) will die Kommission, voraussichtlich 2016, die speziellere Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (E-Datenschutz-Richtlinie, 2002/58/EG) überprüfen (S. 15, 23).
- Die Kommission will die E-Datenschutz-Richtlinie überprüfen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen herbeizuführen für Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste und „Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft“, die Kommunikationsdienste über das Internet anbieten. Auch will sie ein hohes Schutzniveau für Nutzer sicherstellen (S. 15).

Politischer Kontext

Im Juli 2014 hat Kommissionspräsident Juncker die Verwirklichung eines digitalen Binnenmarkts zu einer Priorität seiner Amtszeit erklärt. In der vergangenen Legislaturperiode des Europäischen Parlaments (EP) legte die Kommission einen Vorschlag zur Schaffung eines EU-Telekommunikationsbinnenmarkts vor. Dieser enthielt bereits eine Harmonisierung der Frequenzverwaltung und bestimmte Vetorechte für die Kommission (s. [cepAnalyse](#)). EP und Rat strichen diese Elemente aber. Übrig blieben die Netzneutralität (s. [cepAnalyse](#)) und Roaming (s. [cepAnalyse](#)), zu denen EP und Rat im Juni 2015 eine Einigung erzielten. Die Kommission hat am 6. Juli eine [Konsultation](#) zur anstehenden Revision der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste gestartet.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien
Federführende Ausschüsse des EP:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Berichterstatter: N.N.
Federführendes Bundesministerium:	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Federführender Ausschuss des BT:	Ausschuss für Wirtschaft und Energie

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Eine stärkere europäische Koordinierung in der Funkfrequenzpolitik und -verwaltung ist dringend notwendig. Eine Harmonisierung der Zeitpunkte für nationale Auktionen und der Dauer der auktionierten Nutzungsrechte **kann Größenvorteile bei grenzüberschreitend tätigen Betreibern heben** und die Störanfälligkeiten in Grenzgebieten senken. Außerdem sollten die Nutzungsrechte nach der Auktion handelbar sein.

Unterschiedliche nationale Regulierungsmaßnahmen können, wie die Kommission richtig feststellt, zu Ineffizienzen führen, da sie die Ausnutzung von Größenvorteilen beim grenzüberschreitenden Angebot von Telekommunikationsdiensten erschweren. Diese Regulierungsmaßnahmen werden jedoch von unabhängigen nationalen Behörden erlassen. Sie **sind** von einem großen Ermessensspielraum geprägt und letztlich **das Ergebnis sehr unterschiedlicher technischer und wirtschaftlicher Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten**. Auch wenn die Kommission nicht weiter ausführt, mit welchen Änderungen am „institutionellen Rahmen“ sie die Unterschiede bei der Regulierung beseitigen will, ist Folgendes festzuhalten: **Die** angedeutete **Schaffung einer unabhängigen europäischen Regulierungsbehörde** – anstelle der nationalen Regulierungsbehörden – **würde** an diesen Unterschieden zunächst einmal **nichts ändern**. Damit schwindet jedoch auch ihr Mehrwert. Auch die Kommission selbst eignet sich für die Rolle des EU-Regulierers nicht: Sie kann nicht unabhängig sein, da sie eine quasi-legislative Rolle spielt und eigenständig politische Ziele wie etwa den flächendeckenden Breitbandausbau verfolgt.

Die Kommission führt die ihres Erachtens zu geringen Investitionen in Glasfasernetze augenscheinlich darauf zurück, dass die Regulierungsbehörden zu niedrige Preise für den Zugang zu bestehenden Kupfernetzen festsetzen. Höhere Netzzugangpreise für Kupfernetze und damit auch höhere Endkundenpreise würden den Preisunterschied zwischen Kupfer- und Glasfasernetzzugängen für Endkunden verringern und könnten so Glasfaserinvestitionen auslösen. **Die von der Kommission propagierte Preispolitik zur Steigerung des Glasfaserausbaus kann aber zu ineffizienten Investitionen führen.**

Dienste von OTT-Playern und Dienste von Telekommunikationsunternehmen können wegen des technologischen Fortschritts zu Substituten für einander werden. Sie **sollten** daher, **soweit sie demselben Markt zugeordnet werden können** und wie die Kommission es plant, **regulatorisch gleich behandelt werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen**. Je nach konkretem Regulierungszweck kann die Ausgestaltung dieser Maßnahmen allerdings sehr unterschiedlich sein.

Der Markt für audiovisuelle Mediendienste ist von einem zunehmenden Wettbewerb geprägt, der insbesondere von einem erhöhten Angebot an Mediendiensten auf Abruf getrieben ist. Auf elektronischen Geräten können vermehrt sowohl Fernsehprogramme als auch Mediendienste auf Abruf empfangen werden. In diesem Markt führt die unterschiedliche Regulierung für die beiden Mediendienstformen zu Wettbewerbsverzerrungen. Diese sollten durch eine weitgehende Vereinheitlichung der Regulierung beseitigt werden. **Angezeigt ist**

ein Abbau der restriktiven Vorschriften für Fernsehprogramme statt eine Ausweitung der Vorgaben für Mediendienste auf Abruf. Insbesondere bei den starren Werbezeitvorgaben und bei den Vorschriften zur Förderung europäischer Filme bietet sich ein Abbau der Regulierung an. Um einheitliche Wettbewerbsbedingungen herzustellen, ist zudem insbesondere eine glaubhafte Einbeziehung außereuropäischer Mediendienstanbieter in den Anwendungsbereich der Richtlinie erforderlich.

Die Analyse marktmächtiger Internetplattformen ist hochkomplex. So sind Internetplattformen häufig auf mehreren Marktebenen („mehreseitige Märkte“) aktiv und stellen einer Marktseite, insbesondere den Endkunden, ihre Dienstleistungen häufig kostenfrei zur Verfügung. Dies stellt die traditionellen Verfahren zur Abgrenzung von Märkten und zur Ermittlung von Marktmacht vor Herausforderungen: Erstens ist die Betrachtung nur einer Marktseite unzureichend. Zweitens fehlen, wenn Dienste auf einem Markt kostenlos zur Verfügung gestellt werden, die erforderlichen Preise, die bisher für die Ermittlung von Marktmacht herangezogen werden. Drittens ist die Digitalwirtschaft einer Vielzahl von Innovationen ausgesetzt, und potentiell problematische Monopolstellungen sind häufig nur temporärer Natur. Folglich kann es keine allgemeingültigen Antworten darauf geben, ob Internetplattformen reguliert werden müssen. Dass die Kommission dem wachsenden Druck nach raschen Regulierungsschritten widersteht und erst einmal eine umfassende Untersuchung durchführt, ist daher sachgerecht.

Die heutige Haftungsfreistellung für Internet-Diensteanbieter in der E-Commerce-Richtlinie senkt die Hürden für die Bereitstellung von Online-Inhalten. Die Aufhebung dieser Freistellung würde zu einem kaum vertretbaren Aufwand für die Kontrolle der von Dritten bereitgestellten Inhalte führen. Sie sollte daher beibehalten werden. Die unterschiedliche Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten sowie die divergierende nationale Rechtsprechung haben aber eine Reihe von Rechtsunsicherheiten für die Diensteanbieter und die Produzenten der digitalen Inhalte („Rechteinhaber“) geschaffen. Dies betrifft etwa die Frage, wer überhaupt von der Haftungsfreistellung profitiert und wann illegaler Inhalt zu entfernen ist. Die Haftungsvorschriften der E-Commerce-Richtlinie sollten daher vollharmonisiert werden, um Rechtssicherheit zu schaffen.

Die E-Datenschutz-Richtlinie gilt weitgehend nur für die Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste. Dies schafft Wettbewerbsverzerrungen, etwa wenn Vorgaben zur Verwaltung und Speicherung von Verkehrsdaten oder zu unerwünschten Nachrichten (Spam) nicht für Anbieter von Kommunikationsdiensten gelten, die ihre Dienste über das Internet anbieten. Eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie ist demnach geboten. Zudem sollte nach der vorgesehenen Vollharmonisierung im Bereich der Datenschutz-Grundverordnung auch über eine stärkere Vereinheitlichung in der E-Datenschutz-Richtlinie nachgedacht werden. Dies senkt die Kosten für die betroffenen Parteien und sorgt in der Tendenz für gleiche Wettbewerbsbedingungen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Als Rechtsgrundlage für legislative Folgemaßnahmen der EU kommen die Binnenmarktcompetenz (Art. 114 AEUV) und die Kompetenz für die Koordinierung der nationalen Vorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten (Art. 53 Abs. 1 AEUV) in Betracht.

Subsidiarität

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen. Wegen des grenzüberschreitenden Charakters des Internets aber voraussichtlich unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen. Im Zusammenhang mit der Entfernung illegaler Inhalte aus dem Internet sind die betroffenen Grundrechte abzuwägen: die unternehmerische Freiheit [Art. 16 der Charta der Grundrechte der EU (GRCh)] von z.B. Internet Providern, die Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 11 GRCh) der Nutzer und der Schutz ihrer personenbezogenen Daten (Art. 8 GRCh) sowie, z.B. in Urheberrechtsfällen, das geistige Eigentum (Art. 17 GRCh) der Rechteinhaber.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen. Voraussichtlich sind insbesondere Änderungen des Telekommunikationsgesetzes, des Telemediengesetzes und des Rundfunkstaatsvertrags notwendig.

Zusammenfassung der Bewertung

Eine stärkere europäische Koordinierung in der Funkfrequenzpolitik und -verwaltung kann Größenvorteile bei grenzüberschreitend tätigen Betreibern heben. Unterschiedliche nationale Regulierungsmaßnahmen sind das Ergebnis sehr unterschiedlicher technischer und wirtschaftlicher Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten; die Schaffung einer europäischen Regulierungsbehörde ändert daran nichts. Die von der Kommission propagierte Preispolitik zur Steigerung des Glasfaserausbaus kann zu ineffizienten Investitionen führen. Dienste von OTT-Playern und Dienste von Telekommunikationsunternehmen sollten, soweit sie demselben Markt zugeordnet werden können, regulatorisch gleich behandelt werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Der Markt für audiovisuelle Mediendienste ist von einem zunehmenden Wettbewerb geprägt, angezeigt ist hier ein Abbau der restriktiven Vorschriften für Fernsehprogramme statt eine Ausweitung der Vorgaben für Mediendienste auf Abruf.