

1

2

3

4

5

6

7

8

# **FDP-Bundestagsfraktion**

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

## **Positionspapier**

19

20

21

### **Telekommunikationsdienste** **vor europäischer Überregulierung schützen**

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion vom 6. Mai 2008

1 **I. Einleitung**  
2

3 Der deutsche Gesamtmarkt für Telekommunikationsdienste hat sich seit der vollständigen  
4 Liberalisierung im Jahr 1998 dynamisch entwickelt. Zehn Jahre nach der Marktöffnung  
5 profitieren Verbraucher und Unternehmen von weiterhin sinkenden Verbindungspreisen bei  
6 gleichzeitiger Steigerung der Versorgungssicherheit und -qualität. Innovationszyklen werden  
7 zunehmend kürzer und ermöglichen so eine schnelle und nahezu flächendeckende  
8 Bereitstellung breitbandiger stationärer und mobiler Kommunikationstechnologien. Aus Sicht  
9 der Monopolkommission ist deshalb „der Wettbewerb im Bereich der Endkundenmärkte so  
10 weit fortgeschritten, dass die Option einer weitgehenden Deregulierung auf der  
11 Tagesordnung steht“. Mit ihrem ‚Telekom-Reformpaket‘ unterstützt die Europäische  
12 Kommission diesen Deregulierungsansatz (IP/07/1678), indem sie die Märkte, die einer  
13 sektorspezifischen Regulierung unterworfen sind, von 18 auf sieben zurückführt.  
14

15 Stetig hohe Infrastrukturinvestitionen von zuletzt rund sieben Milliarden Euro im Jahr, davon  
16 etwa 60 Prozent von alternativen Anbietern, haben die Produktivität und Angebotsvielfalt in  
17 der deutschen Telekommunikationsbranche kontinuierlich verbessert. Der Wettbewerb  
18 insbesondere im Festnetz nimmt nachhaltig zu und verfestigt sich. Die Marktanteile der  
19 Wettbewerber steigen auf hohem Niveau weiterhin an und betragen bei  
20 Auslandsverbindungen bereits rund 75 Prozent. Hierzu trägt auch der sich intensivierende  
21 Substitutionswettbewerb zwischen DSL- und Fernsehkabel sowie Mobilfunk bei. Auch der  
22 Markt für leistungsfähige Breitbandtechnologien erfährt gegenwärtig eine hohe  
23 Differenzierung durch Kabelmodem, Funk, Powerline (Internet über Stromkabel), Satellit und  
24 die klassische kabelgebundene DSL-Technik. Im Vergleich zu anderen europäischen  
25 Ländern verfügt die Bundesrepublik mit gegenwärtig rund 18 Millionen Breitbandanschlüssen  
26 bereits über einen deutlich überdurchschnittlichen Nutzungsgrad (ca. 22 Anschlüsse pro 100  
27 Einwohner vs. ca. 18 Anschlüsse im EU-Durchschnitt). Gleichwohl sind weitere  
28 Anstrengungen für einen besseren Ausbau nach marktwirtschaftlichen Prinzipien notwendig.  
29

30 Nach Angaben der Bundesnetzagentur sind die Nutzungsentgelte für Sprachtelefonie durch  
31 die Liberalisierung um bis zu 97 Prozent gesunken. Die Bundesrepublik Deutschland nimmt  
32 daher einen Spitzenplatz bei der kostengünstigen Bereitstellung einer hochwertigen  
33 Kommunikationsinfrastruktur ein. Dies belegen auch Studienergebnisse des Instituts der  
34 deutschen Wirtschaft, wonach Unternehmen nur in fünf Industrieländern weniger für  
35 Telefonate im Festnetz aufwenden als hierzulande. Die Liberalisierung des Marktes für  
36 Telekommunikationsdienste ist daher in der Bundesrepublik Deutschland ein Erfolgsmodell.  
37

38 Der deutsche Gesamtmarkt für Telekommunikationsdienste ist binnenmarktkonform. Durch  
39 eine effektive Regulierung werden ausländische Anbieter ihrer inländischen Konkurrenz seit  
40 Jahren gleichgestellt. Insbesondere der deutsche Mobilfunkmarkt wird mehrheitlich von  
41 Anbietern anderer EU-Mitgliedsstaaten mit eigener Netzinfrastruktur dominiert.  
42  
43

44 **II. Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des europäischen Rechtsrahmens**  
45  
46

47 *Stärkung der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden*  
48

49 Die FDP begrüßt die im Rahmen der Änderung der *Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie)*  
50 vorgesehene Stärkung der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden.  
51 Unabhängige, unparteiische und transparente Entscheidungen sind ein Gebot des  
52 Rechtsstaats. Bestehende Defizite können durch die ausgewogene Klarstellung der Pflichten  
53 zur Haushaltsaufstellung, zur Beschwerdeführung und zur Bestellung beziehungsweise  
54 Abberufung des Leiters der jeweiligen nationalen Regulierungsbehörde prinzipiell korrigiert  
55 werden. Die Europäische Kommission ist dabei aufgefordert, die Einhaltung dieser Vorgaben  
56 zu beobachten.

1 *Zentralisierung der Regulierung*

2

3 Die FDP lehnt die Einrichtung einer neuen Europäischen Behörde für die Märkte der  
4 elektronischen Kommunikation (ECCMA) - wie in der *Verordnung des Europäischen*  
5 *Parlamentes und des Rates zur Einrichtung der Europäischen Behörde für die Märkte der*  
6 *elektronischen Kommunikation* dargestellt - ab.

7

8 Die Mitgliedstaaten haben eine effektive und unabhängige Medien- und (Tele-)  
9 Kommunikationsaufsicht und -regulierung sicherzustellen. Nationale Gesetze gewährleisten  
10 die Unabhängigkeit nationaler Aufsichts- und Regulierungsinstanzen, die wiederum auch  
11 europäische Vorgaben umsetzen. Die Legitimationskette – beginnend mit den  
12 entsprechenden Richtlinien der Europäischen Union über das deutsche  
13 Telekommunikationsgesetz (TKG) zu den Aufgaben und Befugnissen der  
14 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
15 (BNetzA) – ist auch in Zukunft zu gewährleisten. Eine Europäische Behörde mit eigenen  
16 Befugnissen im Bereich der Telekommunikationsregulierung wäre ein Fremdkörper in dieser  
17 Systematik und somit auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Subsidiarität.

18

19 Der gegenwärtig sehr unterschiedliche Entwicklungsstand des Wettbewerbs in den  
20 Mitgliedsstaaten spricht für eine differenzierte Regulierung. Hierdurch können die  
21 Besonderheiten der nationalen Märkte am wirkungsvollsten berücksichtigt werden. Gegen  
22 eine Zentralisierung der Regulierung sprechen auch die Effizienzgewinne aus einem  
23 Wettbewerb der Regulierungssysteme. Erfahrungen und Ideen der unterschiedlichen  
24 nationalen Regulierer tragen zu einer insgesamt besseren Entwicklung des Binnenmarkts  
25 bei. Letztlich ist der mit der Europäischen Behörde verbundene Aufbau neuer Bürokratie  
26 abzulehnen.

27

28 Die Europäische Kommission wird aufgefordert, eine effiziente grenzüberschreitende  
29 Regulierung durch Weiterentwicklung der European Regulators Group (ERG), die aus den  
30 nationalen Regulierungsbehörden besteht, anzustreben.

31

32

33 *Ausweitung der Vetobefugnisse der Europäischen Kommission*

34

35 Aus Sicht der FDP ist eine Kontrollmöglichkeit der Europäischen Kommission in den für die  
36 Wettbewerbsentwicklung in Europa zentralen Fragen nach wie vor erforderlich. Eine  
37 erweiterte Vetobefugnis muss jedoch mit dem Ziel der Flexibilisierung der Regulierung und  
38 dem Wettbewerb der Regulierungssysteme vereinbar sein. Auch in Zukunft darf die  
39 Vereinheitlichung bei der Anwendung von Abhilfemaßnahmen nationale Besonderheiten  
40 nicht außer Acht lassen.

41

42 Die FDP lehnt daher die vorgeschlagene Ausgestaltung der erweiterten Vetobefugnisse im  
43 Rahmen der Änderung der *Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie)* ab. Die Europäische  
44 Kommission wird aufgefordert, diese auf Märkte mit erheblichen zwischenstaatlichen  
45 externen Effekten, wie dem Markt für International Roaming, zu beschränken. Geprüft  
46 werden sollten zudem erweiterte Vetobefugnisse in den Fällen, in denen nationale  
47 Regulierungsbehörden die Eingriffsintensität in einem Markt erhöhen oder gleich belassen.  
48 Dafür entfallen sämtliche Vetorechte der Kommission, wenn die Eingriffsintensität in einem  
49 Markt verringert wird.

50

51 Ein solches erweitertes Vetorecht ergänzt bestehende Entscheidungsmöglichkeiten der  
52 nationalen Regulierungsbehörden. Es stellt eine objektive Kontrollfunktion dar und sichert so  
53 eine möglichst weitgehende Unabhängigkeit des nationalen Regulierers vor nationaler  
54 politischer Einflussnahme. Gleichzeitig wird eine unverhältnismäßige Kompetenzverlagerung  
55 auf europäische Institutionen vermieden.

56

1 *Rationalisierung des Beteiligungsverfahrens*

2  
3 Die FDP begrüßt die im Rahmen der Änderung der *Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie)*  
4 vorgesehene Rationalisierung und Vereinfachung des Artikel-7-Verfahrens. Dieses sieht vor,  
5 dass die nationalen Regulierungsbehörden alle drei Schritte – Marktabgrenzung,  
6 Marktanalyse und Abhilfemaßnahmen – bei sämtlichen für die Regulierung in Betracht  
7 kommenden Märkte bei der Europäischen Kommission notifizieren müssen. Das  
8 zeitaufwändige und bürokratische Verfahren soll zukünftig rechtsklarer und effizienter  
9 geregelt werden. Die sachdienliche Verringerung der Mitteilungsanforderungen und die  
10 zukünftig einheitliche Notifizierung werden dazu beitragen, die Verfahren zu beschleunigen.  
11 Dasselbe gilt für die Einführung zeitlicher Vorgaben für die einzelnen Verfahrensschritte.  
12

13  
14 *Funktionale Separierung*

15  
16 Die FDP lehnt die Einführung einer funktionalen Separierung als neues, restriktives  
17 Instrument der Regulierung im Rahmen der Änderung der *Richtlinie 2002/19/EG*  
18 (*Zugangsrichtlinie*) ab. Insbesondere vor dem Hintergrund des bereits bestehenden,  
19 intensiven und infrastrukturasierten Wettbewerbs besteht hierfür keine Notwendigkeit. Der  
20 Gesamtmarkt für Telekommunikationsdienste weist gegenwärtig keine ausgeprägte  
21 Monopolresistenz der Infrastruktur auf. Grundsätzlich sollte jedoch im Rahmen der  
22 nationalen Gesetzgebung den jeweiligen Kartellämtern branchenneutral die Möglichkeit  
23 eingeräumt werden, als ultima ratio eine eigentumsrechtliche Entflechtung  
24 marktmissbräuchlicher Strukturen zu erwirken.  
25

26  
27 *Neuregelung der Funkfrequenzverwaltung*

28  
29 Die Europäische Kommission befasst sich in ihrer Mitteilung KOM (2007) 700 sowie im  
30 Rahmen der Änderung der *Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie)* mit allgemeinen  
31 Vorgaben zur Vergabe von Frequenznutzungsrechten sowie der Nutzung freiwerdender  
32 Übertragungskapazitäten (sogenannte "Digitale Dividende"). Diese werden sich aller  
33 Voraussicht nach, durch die graduelle Abschaltung analoger Übertragungssignale über  
34 elektromagnetische Wellen (Frequenzen) und dem zunehmenden Einsatz digitaler Technik  
35 insbesondere im Rundfunkbereich ergeben.  
36

37 Die FDP spricht sich grundsätzlich für eine flexible Nutzung und Vergabe von Frequenzen  
38 aus. Im Zeitalter konvergenter Übertragungswege, Dienste und Endgeräte erscheint eine  
39 gesetzliche Zuweisung von Frequenzbereichen nicht effektiv. Der Bedarf an Frequenzen  
40 als knappe Ressource hat sich in den letzten Jahren europaweit drastisch erhöht.  
41

42 Die FDP lehnt die vorgeschlagene Ausgestaltung jedoch ab. Frequenznutzung kommt auch  
43 – aber nicht nur – wirtschaftspolitische Bedeutung zu. Im Zusammenhang zum Beispiel mit  
44 öffentlicher Massenkommunikation offenbaren sich daneben kultur-, sozial-, sicherheits- und  
45 staatspolitische Faktoren, die grundsätzlich nationalstaatlicher Kompetenz unterfallen.  
46

47 Auf Grund nationaler Besonderheiten sind pauschale Vorgaben auf europäischer Ebene  
48 abzulehnen. Die in der Tat notwendige internationale Koordinierung bei der Verwendung von  
49 Frequenzen ist darüber hinaus bereits durch die International Telecommunication Union  
50 (ITU) sowie die entsprechenden Konferenzen (World Radiocommunication Conference  
51 (WRC) beziehungsweise Regional Radiocommunication Conferences RRC) sichergestellt.  
52 EU-spezifische Fragen zur Frequenznutzung werden auf europäischer Ebene schon heute  
53 vor allem durch die Radio Spectrum Policy Group (RSPG) erörtert. Ein pauschales  
54 Nutzungskonzept der "Digitalen Dividende" bei der Europäischen Union wäre deshalb aus  
55 jetziger Sicht ineffektiv und würde einen Ausbau von Bürokratie bedeuten. Es ist – nicht  
56 zuletzt auch auf Grund fehlender Kompetenzen bei der Europäischen Union – abzulehnen.

1 *Erweiterung des Datenschutzes*

2

3 Aus Sicht der FDP sind die im Rahmen der Änderung der Richtlinie 2002/58/EG  
4 (*Datenschutzrichtlinie für die elektronische Kommunikation*) vorgeschlagenen Ansätze zur  
5 Verbesserung des Datenschutzes im Prinzip zu begrüßen. Hierbei gilt jedoch, dass eine  
6 Weiterentwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts rechtstaatlich notwendig,  
7 technologisch machbar und wirtschaftlich vertretbar sein muss.

8

9 Sicherheitsverletzungen können für Nutzer von elektronischen Kommunikationsdiensten zum  
10 Missbrauch personenbezogener Daten und für die betroffenen Teilnehmer zu großen  
11 Schäden führen. Eine öffentliche Benachrichtigungspflicht seitens der Unternehmen ist  
12 jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn der verwendete Begriff der „Sicherheitsverletzung“ in  
13 der geplanten Richtlinie genau definiert ist und bei Nichtbenachrichtigung eine erhebliche  
14 Gefahr für die personenbezogenen Daten besteht, da andernfalls eine öffentliche  
15 Benachrichtigung genau das Gegenteil bewirken könnte. Eine dementsprechende  
16 Präzisierung steht zudem im Einklang mit einer wirtschaftlich vertretbaren Belastung der  
17 Marktakteure.

18

19 Die FDP begrüßt die vorgeschlagene Erweiterung der Aktivlegitimation für Provider. Bisher  
20 haben Provider, die lediglich unerbetene Nachrichten (Spam) weiterleiten, keine Möglichkeit,  
21 sich wirksam gegen Spam zu wehren, obwohl der Schaden erheblich ist, weil zum Beispiel  
22 größere Speicherkapazitäten zur Verfügung gestellt werden müssen. Es muss allerdings  
23 klargestellt werden, dass dies lediglich eine zusätzliche Möglichkeit der Provider ist, sich  
24 diesem Problem zu stellen. Keinesfalls darf die vorgeschlagene Erweiterung der  
25 Aktivlegitimation für die Provider zur Pflicht im Sinne einer Schadensminderungspflicht  
26 werden. Eine Klarstellung in diesem Sinne ist daher unbedingt geboten.

27

28 Ebenfalls sollte der Begriff der öffentlichen Kommunikationsnetze definiert werden. In diesem  
29 Zusammenhang ist die Einbeziehung von RFID Geräten eine Klarstellung.

30

31

32 *Verankerung des Verbraucherschutzes*

33

34 Die geplante Änderung der *Richtlinie 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie)* zielt auf eine  
35 stärkere europarechtliche Verankerung telekommunikationsspezifischer Verbraucherrechte  
36 ab. Aus Sicht der FDP müssen Universaldienstvorschriften einer strengen Berücksichtigung  
37 nationaler Besonderheiten unterliegen und deshalb vornehmlich einzelstaatlich geregelt  
38 werden. Nur in Fällen einer hohen Binnenmarktrelevanz bieten sich europarechtliche  
39 Vorschriften an.

40

41 Vor diesem Hintergrund begrüßt die FDP daher die gemeinschaftsrechtliche Verankerung  
42 der Notdienste und des einheitlichen europäischen Notrufs. Gleichzeitig lehnt die FDP  
43 jedoch Vorschriften ab, die entweder nur einen nationalen Bezug aufweisen, oder zu einer  
44 Reduktion des Wettbewerbs führen wie beispielsweise der Aufhebung der Vorschriften im  
45 Bereich Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl.

46

47 Die Europäische Kommission ist deshalb aufgefordert, sich bei der Neuregelung der  
48 entsprechenden Universaldienstrichtlinie auf die Notfalldienste sowie den Zugang und die  
49 Übertragung von Rufnummern zu beschränken.

50