

Kommentierung

Teil 1. Allgemeine Vorschriften

§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, durch technologie neutrale Regulierung den Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation und leistungsfähige Telekommunikationsinfrastrukturen zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten.

Literatur: *Abel*, Praxiskommentare Telemediengesetz, Telekommunikationsgesetz und TKÜV, 2011; *Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich* (Hrsg.), *TKG, Berlin 2015*; *Attendorf*, Der Wettbewerb um den Endkunden, MMR 2003, 574; *Bartosch*, Europäisches Telekommunikationsrecht in den Jahren 2000 und 2001, EuZW 2002, 389; *Beese/Merkel*, Europäische Union zwischen Konvergenz und Re-Regulierung, MMR 2000, 532; *Berlinger*, Resale im Mobilfunk, K&R 2003, 16; *Börsen/Coppik*, Investitionsanreize für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen durch gesetzliche Regulierungsvorgaben, TKMR 2003, 317; *Börsen/Coppik*, Resale als Instrument für eine ausbalancierte Förderung sowohl von Dienst- als auch von Infrastrukturwettbewerb, MMR 2004, 143; *von Bonin*, Kabelnetze und Europäische Regulierung, K&R 2002, 565; *Capito/Elspaß*, Die Auswahl des Betreibers und der neue Rechtsrahmen der Europäischen Gemeinschaft für die Märkte der elektronischen Kommunikation, K&R 2003, 110; *von Danwitz*, Was ist eigentlich Regulierung, DÖV 2004, 978; *Di Fabio*, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung in: Schmidt-Preuß/Di Fabio, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56 (1997), S. 235 ff.; *Dietscheid/Ufer*, Die Novellierung des TKG 2009 – ein erster Überblick, MMR 2009, 367; *Dietscheid/Ufer*, TKG-Novelle 2011 in der Warteschleife, Auswirkungen des TK-Kundenschutzes auf Verbraucher und Unternehmen, MMR 2011, 509; *Doll/Rommel/Wehlmeier*, Der Referentenentwurf für ein neues TKG – Einstieg in den Ausstieg aus der Regulierung?, MMR 2003, 522; *Durie/Romer*, The Impact of Regulation on the Mobile Marketplace – Past, Present and Future, C. T. L. R. 2002, 91; *Eckhardt*, Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, MMR 2003, 557; *Eckhardt/Schmitz*, Datenschutz in der TKG-Novelle, CR 2011, 436; *Eijfert*, Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen im Gewährleistungsstaat, 1998; *Eisenblätter*, Regulierung in der Telekommunikation, 2000, *Electronic Communications: The EU Framework*, Westlaw 2012; *Elkettani*, Marktabgrenzungs- und Marktanalyseverfahren nach Art. 15, 16 RRL, K&R-Beilage 1/2004, 11; *Ellinghaus*, Erste Stufe der TKG-Novelle: Umsetzung des TK-Richtlinienpakets durch Zeitablauf, CR 2003, 657; *Ellinghaus*, TKG-Novelle und Europarecht: Probleme mit der Flexibilisierung, CR 2004, 23; *Ellinghaus*, Das Telekom-Reformpaket der EU, CR 2010, 20; *Engelhardt*, Regulierung des Telekommunikationssektors, 2013; *Fangmann*, Das neue Telekommunikationsgesetz, 1997; *Fehling/Ruffert*, Regulierungsrecht, 2010; *Franzius*, Strukturmodelle des europäischen Telekommunikationsrechts, EuR 2002, 660; *Freund*, Infrastrukturgewährleistung in der Telekommunikation, 2002; *Geppert/Ruhle/Schuster*, Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation, 2002; *Geppert/Schütz* (Hrsg.), Beck'scher TKG-Kommentar, 2013; *Gersdorf*, Editorial, in: TKMR 2004, 131; *Haus*, Kommunikationskartellrecht – Ein Rahmen für den Wettbewerb in Kommunikationsmärkten, WuW 2004, 171; *Heun*, Der Referentenentwurf zur TKG-Novelle, CR 2003, 485; *Holznapel/Homberg*, Bitstromzugang im Lichte des Referentenentwurfs des TKG, MMR-Beilage 10/2003, 9; *Holznapel/Homberg*, Das Prinzip nachrangiger Regulierung auf den Endnutzermärkten, K&R 2003, 322; *Holznapel*, Die TKG-Novelle 2010, Überblick über die zentralen Regelungen des Referentenentwurfs, K&R 2010, 761; *Holznapel*, Das neue TKG: Im Mittelpunkt steht der Verbraucher, NJW 2012, 1622; *Huber/von Mayerhofen*, Review 1999 der EU-Kommission, MMR 1999, 59; *Huppertz*, Die SMP-Konzeption, 2003; *Husch/Kemmler/Ohlenburg*, Die Umsetzung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation: Ein erster Überblick, MMR 2003, 139; *Immenga*, Europäisierung des Telekommunikationsrechts: Eine neue Dimension, EuZW 2002, 673; *Immenga/Kirchner*, Zur Neugestaltung des deutschen Telekommunikationsrechts, TKMR 2002, 340; *Immenga/Mestäcker*, Wettbewerbsrecht, EU, Teil 1, 2012; *Kardasiadou*, Mitteilung der EU-Kommission: Die Reform des Rechtsrahmens für den TK-Sektor, RTKom 1999, 168; *Katzschmann*, Die Änderungen am neuen TKG durch den Vermittlungsausschuss, IR 2004, 176; *Kay*, Regulierung als Erscheinungsform der Gewährleistungsverwaltung, 2013; *Klotz*, Der Referentenentwurf zum TKG im Licht der europarechtlichen Vorgaben, MMR 2003, 495; *Klotz*, Die neuen EU-Richtlinien über elektronische Kommunikation: Annäherung der sektorspezifischen Regulierung an das allgemeine Kartellrecht, K&R-Beilage 1/2003, 3; *Klotz*, Die TKG-Novelle aus Brüsseler Sicht, K&R 3/2003, S. 1; *Klotz*, Wettbewerb in der Telekommunikation: Brauchen wir die ex-ante-Regulierung noch?, ZWeR 2003, 283; *Klotz*, Die Beurteilung des Regierungsentwurfs zum TKG aus Brüsseler Sicht, TKMR-Tagungsband 2004, 5; *Klotz/Brandenburg*, Der novellierte EG-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation – Anpassungsbedarf im TKG, MMR 2010, 147; *Knauth*, Regulierungsschwerpunkte und offene Fragen bei der Umsetzung der Telekommunikationsrichtlinien, K&R-Beilage 1/2003, 24; *Knauth/Krüger*, Grundlegende Neuerungen des TKG-Regierungsentwurfs, K&R-Beilage 1/2004, 3; *Koenig*, Ausgestaltung von Resale im neuen TKG – ohne Staatshaftungsrisiko!, MMR 2004, 139; *Koenig/Bartosch/Braun*, EC Competition and Telecommunications Law, 2002; *Koenig/Braun*, Defizite des deutschen Telekommunikationsrechts mit Blick auf die Internet-Märkte und Abhilfemöglichkeiten, K&R-Beilage 2/2002, 1; *Koenig/Koch*, Die Resale-Verpflichtung von Mobilfunknetzbetreibern nach dem neuen gemeinschaftlichen Rechtsrahmen, MMR 2002, 439; *Koenig/Kühling*, Reformansätze des deutschen Telekommunikationsrechts in rechtsvergleichender Perspektive, MMR 2001, 80; *Koenig/Loetz/Neumann*, Die Novellierung des Telekommunikationsgesetzes, 2003; *Koenig/Loetz/Neumann*, Sektorspezifische Regulierung im neuen Telekommunikationsrecht – Umsetzungsspielräume, verfassungsrechtliche Vorgaben und Verfahrensgestaltung, K&R-

Beilage 2/2003, 1; *Koenig/Loetz*, Infrastruktur- und Dienstewettbewerb im EG-Telekommunikationsrecht, TKMR 2004, 132; *Koenig/Vogelsang/Kühling/Loetz/Neumann*, Der Begriff des funktionsfähigen Wettbewerbs im deutschen Telekommunikationsrecht, K&R 2003, 8; *Koenig/Vogelsang/Kühling/Loetz/Neumann*, Funktionsfähiger Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten, 2002; *Koenig/Winkle*, Die (Ultima)- Ratio der Regulierung des Endnutzermarktes, TKMR 2003, 171; *Koenig/Busch*, Zur Umsetzung der unionsrechtlich kodifizierten Investitionsanreize nach dem TK-Review im deutschen Telekommunikationsrecht, CR 2010, 357; *Körber*, TKG-Novelle 2011, Breitbandausbau im Spannungsfeld von Europäisierung, Regionalisierung und Netzneutralität, MMR 2011, 215; *Korehnke*, Beurteilung des Regierungsentwurfs eines Telekommunikationsgesetzes aus Sicht der Vodafone D2 GmbH, TKMR-Tagungsband 2004, 17; *Krader*, Neuer europäischer Datenschutz im Internet? – Der Entwurf der Europäischen Richtlinie über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation – eine kritische Analyse, RDV 2000, 251; *Krautscheid*, Rechtspolitische Vorschläge zur Novellierung der TKG-Verfahrensfragen, MMR-Beilage 12/2002, 30; *Krings*, Für mehr Wettbewerb in der Telekommunikation, K&R-Beilage 1/2004, 6; *Krüger*, Marktabgrenzung im Telekommunikationssektor und die Definition von beträchtlicher Marktmacht (SMP), K&R-Beilage 1/2003, 9; *Kühling*, Sektorspezifische Regulierung in den Netzwirtschaften, 2004; *Kühling/Schall/Biendl*, Telekommunikationsrecht, 2014; *Kugelmann*, Zugang zu Netzen und Dienstleistungen der (Tele-) Kommunikation, VerwArch 95 (2004), 515; *Kurth*, Bitstromzugang in Deutschland, MMR-Beilage 10/2003, 3; *Ladeur*, Das Europäische Telekommunikationsrecht im Jahre 2003, K&R 2004, 153; *Ladeur*, Europäisches Telekommunikationsrecht im Jahre 2001, K&R 2002, 110; *Ladeur*, Europäisches Telekommunikationsrecht im Jahre 2002, K&R 2003, 153; *Larouche*, A Closer Look at Some Assumptions Underlying EC Regulation of Electronic Communications, Journal of Network Industries 3 (2002), 129; *Leupold/Glossner* (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, 2011; *Libertus*, Der neue EU-Regulierungsrahmen für elektronische Kommunikation – Notwendiger Paradigmenwechsel der Regulierung unter Konvergenzbedingungen?, RTKom 2000, 264; *Loetz/Neumann*, The Scope of Sector-specific Regulation in the European Regulatory Framework for Electronic Communications, German Law Journal 4 (12) (2003), 1307; *Lust*, Mobile Interconnection, International IJCLP 7/2003, Web-Doc. 7; *Lust*, Netzzugang im neuen EU-Telekomrecht, ÖZW 2002, 33; *Manssen* (Hrsg.), Telekommunikations- und Multimediarecht, 2003; *Mensching*, Internetzugang im Lichte des neuen Regulierungsrahmens, MMR-Beilage 3/2003, 17; *Möschel/Haug*, Der Referentenentwurf zur Novellierung des TKG aus wettbewerbsrechtlicher Sicht, MMR 2003, 505; *Möschel*, Der zukünftige Ordnungsrahmen für die Telekommunikation: Allgemeines Wettbewerbsgesetz statt sektorspezifischer Regulierung!, MMR 2008, 503; *Neumann*, Standortinformationen für Rettungsdienste, MedR 2004, 256; *Neumann/Stamm*, Wettbewerb in der Telekommunikation – Wie geht es weiter?, 2002; *Oberndörfer*, Die Zugangsverpflichtungen von nicht marktbeherrschenden Mobilfunknetzbetreibern nach dem Referentenentwurf zur Novelle des TKG, ZUM, 654; *Reinke*, Der Zweck des Telekommunikationsgesetzes, 2001; *Rickert*, Resale im Anschlussbereich im Lichte der aktuellen Beschlüsse der RegTP und vor dem Hintergrund der anstehenden TKG-Novelle, K&R 2003, 453; *Röhl*, Soll das Recht der Regulierungsverwaltung übergreifend geregelt werden?, JZ 2006, 831; *Rosenthal*, Neue Antworten auf Fragen der Konvergenz, TMR 2002, 181; *Roßnagel/Johannes/Kartal*, Die TKG-Novelle 2012, K&R 2012, 244; *Ruhle*, Marktabgrenzung und -analyse nach dem neuen EU-Regulierungsrahmen, mr 2003, 55; *Ruffert*, Regulierung im System des Verwaltungsrechts, AöR 1999, 237; *Säcker*, Vom Referentenentwurf zum Regierungsentwurf eines TKG, K&R-Beilage 1/2004, 2; *Säcker* (Hrsg.), TKG Kommentar, 2013; *Säcker/Schmidt-Preuß* (Hrsg.), Grundsatzfragen des Regulierungsrechts, 2015; *Scherer*, Die Überprüfung des europäischen Telekommunikationsrechts – Regulierungsbedarf und Optionen für das künftige Recht der elektronischen Kommunikationsinfrastrukturen, 2000; *Scherer*, Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket – Teil I, K&R 2002, 273; *Scherer*, Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket – Teil II, K&R 2002, 329; *Scherer*, Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket – Teil III, K&R 2002, 385; *Scherer*, Streitbeilegung und Rechtsschutz im künftigen TK-Recht, MMR-Beilage 12/2002, 23; *Scherer*, *Vernetzter Kontinent oder Kontinent der Netze?*, MMR 2013, 685; *Scherer/Heinickel*, Die Entwicklung des Telekommunikationsrechts in den Jahren 2011–2015, NVwZ 2016, 965; *Schmidt/Fink*, Bitstromzugang in Deutschland aus der Sicht der Deutschen Telekom AG, MMR-Beilage 10/2003, 20; *Schmitz*, Die Kundenschutzvorschriften nach der TKG Novelle 2011, Ein Überblick und eine Bewertung ausgewählter Neuregelungen, CR 2011, 291; *Schuster*, TKG-Novelle: Chance für den Wettbewerb oder Vogel-Strauß-Politik?, TKMR 2003, 243; *Schütz*, Gesetzesentwurf für TKG-Novelle, MMR 11/2003, S. V; *Schütz*, Referentenentwurf zum TKG: Weniger Wettbewerb, mehr Bürokratie?, MMR 2003, 518; *Schütz*, EU: Art. 7 – Aufsicht der Kommission greift, MMR 3/2004, S. XX; *Schütz/Attendorp*, Das neue Kommunikationsrecht der Europäischen Union – Was muss Deutschland ändern?, MMR-Beilage 4/2002, 1; *Schwartzmann*, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 2014; *Scott*, Bitstream Access in the New EU Regulatory Framework, MMR-Beilage 10/2003, 8; *Sindair/Hughes*, The European Communications Services Regulatory Package: an Update, C. T. L. R. 2002, 97; *Spindler/Schuster*, Recht der elektronischen Medien, Kommentar, 2008, 2011 und 2015; *Spoerr/Deutsch*, Das Wirtschaftsverwaltungsrecht der Telekommunikation, DVBl 1997, 300; *Spoerr/Sellmann*, Zugangsregulierung, Entgeltregulierung und Missbrauchsaufsicht vom TKG 1996 bis zum TKG 2004: Rückblick und Ausblick, N&R 2004, 98; *Stefan*, Novellierung des deutschen Telekommunikationsgesetzes (TKG), JurPC Web-Dok. 182/2003; *Stober/Eisenmenger*, BesWiVerwR, 2011; *Tacke*, Die TKG-Novelle – eine genutzte Chance, N&R 2004, 89; *Thomaschki*, Referentenentwurf zum TKG – Auswirkungen auf die Praxis der Marktregulierung, MMR 2003, 500; *Ufer*, Aktuelle Gesetzgebungsverfahren gegen unerwünschte Telefonwerbung, K&R 2008, 493; *Ufer*, Der Entwurf des DiginetzG – Bewertung und Perspektive der geplanten Umsetzung der EU-Kostensenkungsrichtlinie, MMR 2016, 12; *Verra*, The Question of the National Regulatory Authorities (NRA's) Independence in the Telecommunications Sector, EBLR 2001, 175; *Vogelsang*, Ökonomische Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG, MMR 2003, 509; *Wagner*, Das neue TKG – Einstieg in den Ausstieg der Regulierung?, MMR 2003, 493; *Wegmann*, Europa- und verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Regierungs- und Referentenentwurf für ein neues TKG, K&R-Beilage 1/2004, 25; *Wegmann*, Die neuen Telekommunikations-Richtlinien aus Unternehmenssicht, K&R-Beilage 1/2003, 21; *Windthorst*, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, 2000; *Wissmann/Klümper*, Effizienter Rechtsschutz und Rechtsweg im künftigen Kommunikationsrecht, K&R 2003, 52; *Zwach*, Zum Regierungsentwurf eines neuen Telekommunikationsgesetzes, TKMR-Tagungsband, 9; Zugangs- und Zusammenschaltungsregulierung.

Übersicht

	Rn.
A. Europarechtlicher Hintergrund	1
I. Rechtsrahmen für Telekommunikation	3
1. Rahmenrichtlinie (RRL) 2002/21/EG	5
2. Zugangsrichtlinie (ZRL) 2002/19/EG	7
3. Genehmigungsrichtlinie (GRL) 2002/20/EG	9
4. Universaldienstrichtlinie (URL) 2002/22/EG	10
5. Datenschutzrichtlinie (DRL) 2002/2/EG	12
II. Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für Telekommunikation: TK-Review 2009	14
1. Beweggrund und Inhalte des Review	15
2. Die Review-Richtlinien	16
a) RL 2009/136/EG („Rechte der Bürger“)	17
b) RL 2009/140/EG („Bessere Rechtsetzung“)	20
c) GEREK-Verordnung 1211/2009	27
3. Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens	29
III. Reformpaket: Vernetzter Kontinent	30
IV. Richtlinie für einen europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation	32
B. Historischer Hintergrund und nationaler Kontext	35
I. TKG 1996	36
II. TKG-Novelle 2004	37
III. TKG-Änderungen 2007	38
IV. TKG-Änderungen 2009	39
V. TKG-Novelle 2011/2012	40
1. Beweggrund der Novellierung	41
2. Wichtigste Neuerungen	42
a) Überführung in das allgemeine Wirtschaftsrecht	43
b) Zielkatalog und Regulierungsgrundsätze: § 2 TKG	44
c) Breitbandausbau	46
d) Funktionelle Trennung: § 40 TKG	47
Netzneutralität: § 41a TKG	48
Regelungen zum Kunden-, Verbraucher, und Datenschutz	49
Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens	51
VI. DigiNetzG	53
C. Verfassungsrechtlicher Kontext	57
I. Die Gewährleistungsverantwortung in Art. 87f Abs. 1 GG	58
Rechtsnatur	59
Anwendungsbereich	60
Umfang	61
Inhalt	66
Privatwirtschaftlichkeits- und Wettbewerbsprinzip des Art. 87f Abs. 2 GG	69
D. Praktische Bedeutung des § 1 TKG	71
I. Zwecke und Ziele	72
II. Gesetzssystematische Einordnung	73
E. Tatbestandsmerkmale	77
I. Anwendungsbereich: Telekommunikation	77
II. Der Begriff der Regulierung	78
1. Hintergrund und Entstehung	79
2. Wortbedeutung	80
3. Definitionsansätze und -konzepte	81
4. Regulierungsbegriff des TKG 1996	84
5. Regulierungsbegriff nach geltender Rechtslage	85
III. Technologieneutral	88
IV. Gesetzeszwecktrias	90
1. Wettbewerb fördern	91
Der Wettbewerbsbegriff	92
Wettbewerbsförderung	93
2. Leistungsfähige Telekommunikationsinfrastruktur fördern	94
3. Flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen gewährleisten	98

A. Europarechtlicher Hintergrund

Das deutsche Telekommunikationsrecht beruht in wesentlichen Teilen auf europarechtlichen 1 Grundlagen und Regelungsansätzen (dazu auch ausführlich → Einf II Rn. 1 ff.). Ursprünge der verschiedenen Liberalisierungsschritte in Deutschland lagen daher auch in erster Linie in unionsrechtlichen Bestimmungen. Hierbei handelt es sich größtenteils um umgesetztes sekundäres Unionsrecht (Fangmann Das neue Telekommunikationsgesetz 16; Kühling/Elbracht in Leupold/Glossner Teil 7 Rn. 16). Die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte erfolgte vor allem durch Richtlinien

gestützt auf Art. 86 Abs. 3 EG (jetzt Art. 106 Abs. 3 AEUV). Da Art. 106 Abs. 3 AEUV die Kommission mit Sonderbefugnissen ausstattet, um die Sicherung der in den Abs. 1 und 2 genannten Maßnahmen zu gewährleisten, kommt der Kommission in diesem Bereich nicht nur eine Überwachungsfunktion, sondern auch eine Gestaltungsaufgabe zu. Die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte beruht daher in erster Linie auf der Gestaltung und der Entschlossenheit der Kommission (Geppert/Ruhle/Schuster Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation 1998 Rn. 5). Die Harmonisierungskompetenz hingegen folgt aus Art. 95 EG (jetzt Art. 114 AEUV). Sie diene vor allem der funktionalen Rechtsangleichung, mit der die Verwirklichung des Binnenmarktes vorangetrieben werden sollte (KSB Rn. 2 f.).

- 2 Während die erste Phase (1986 bis 1996) die Liberalisierung und erste Schritte bezüglich einer Harmonisierung beinhaltete, folgte in der zweiten Phase (1997–1999) vor allem eine vertiefte Harmonisierung. Von 2000 bis 2007 erfolgte dann eine Konsolidierung des EU-Telekommunikationsrechts. Die vierte Phase von 2007 an wurde mit der Roaming-Verordnung eingeleitet (Verordnung (EG) Nr. 717/2007), mit der Preisobergrenzen für Roaminganrufe festgelegt wurden. Zudem beinhaltet diese Phase weitere Schritte, die auf eine noch stärkere Harmonisierung in den einzelnen Mitgliedstaaten abzielt (siehe zu den einzelnen Phasen Grussmann/Honekamp in BeckTKG B. I. Rn. 1 ff.)

I. Rechtsrahmen für Telekommunikation

- 3 Im Rahmen des 1999 eingeleiteten Überprüfungsprozesses des Telekommunikationsrechts, der neben der Vereinfachung vor allem den Abbau der Regulierung zum Ziel hatte, wurde am Ende dieses Prozesses 2002 ein Richtlinienpaket erlassen. Es beinhaltet im Kern eine Rahmenrichtlinie (RRL) und vier weitere sog. „Einzelrichtlinien“ (so Erwägungsgrund 5 der RRL sowie § 3 Nr. 7a, der unter dem Begriff Einzelrichtlinien die vier RL aufführt). Die RRL ist dabei von herausgehobener Bedeutung, denn sie enthält die übergreifenden Grundbestimmungen für die anderen Richtlinien des Reformpakets (Ufer in Schwartmann 19. Kapitel Rn. 19). Innerhalb dieses Richtlinienpaketes nimmt die RRL die Funktion eines „Allgemeinen Teils“ ein, der durch die weiteren Einzelrichtlinien durch spezielle Vorgaben ausgefüllt und ergänzt wird (Electronic Communications: The EU Framework, 2012, S. 30; Klotz in Säcker TKG Einl. II Rn. 55). Das Vorliegen eines Richtlinienrahmens bzw. eines Richtlinienpaketes wird durch den Befund unterstützt, dass die jeweiligen Richtlinien an vielen Stellen auf die jeweils anderen Richtlinien Bezug nehmen und auf sie verweisen. Zudem folgen sie alle dem gleichen Aufbau und Muster, indem sie in Art. 1 jeweils den Anwendungsbereich und die Ziele definieren, in Art. 2 folgen die Begriffsbestimmungen und im weiteren Verlauf dann die jeweiligen Kapitel mit den richtlinienspezifischen Regelungen.
- 4 Die Vorgaben dieses Richtlinienpaketes, bereits seit 1995 wurde eine Reihe von Kommissionsrichtlinien verabschiedet, bilden weiterhin die Grundlage für das derzeit geltende unionsrechtliche Telekommunikationsrecht (KSB Rn. 7). Sie bedürfen daher einer genaueren Vorstellung und sollten bei der Betrachtung des Sinns und Zwecks des TKG grundsätzlich mit herangezogen werden. Daher liegt der Fokus der Darstellung auch auf dem Sinn und Zweck der jeweiligen Richtlinie und ihren Zielen unter besonderer Berücksichtigung der Erwägungsgründe.
- 5 **1. Rahmenrichtlinie (RRL) 2002/21/EG.** Zu den allgemeinen Zielsetzungen der Rahmenrichtlinie (ABl. EG Nr. L 108, 24.4.2002, 33) und damit auch des gesamten übrigen Richtlinienpaketes gehört insbesondere die Schaffung eines harmonisierten Regulierungsrahmens für die elektronische Kommunikation innerhalb der EU (Klotz in Säcker TKG Einl. II Rn. 56). Dieses Ziel wurde vom Europäischen Parlament im Gesetzgebungsverfahren mit besonderem Nachdruck verfolgt. Es wird in der RRL deutlich hervorgehoben, insbesondere durch die Vorgabe für die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) und die Kommission, in transparenter Weise zusammenzuarbeiten, um zu einer einheitlichen Regulierungspraxis zu gelangen (Art. 1 Abs. 1 und Art 8 Abs. 3 lit d) RRL). Grund für die Notwendigkeit eines einheitlichen Rechtsrahmens für alle Übertragungsnetze und -dienste war vor allem die weiter fortschreitende Verschmelzung von Telekommunikation, Medien und Informationstechnologien (vgl. Erwägungsgrund 5 der RRL). Der Verwirklichung des Harmonisierungszieles dienen in materieller Hinsicht vor allem die unionsweit einheitlichen Begriffsbestimmungen und Regulierungskonzepte, sowie in prozeduraler Hinsicht das Verfahren der Konsolidierung des Binnenmarktes für elektronische Kommunikation unter kontinuierlich überwachender Beteiligung der Kommission (Klotz in Säcker TKG Einl. II Rn. 57). Im Erwägungsgrund Nr. 5 RRL wird zudem klargestellt, dass sich der aus diesen Richtlinien ergebende Rechtsrahmen ausschließlich mit der Regulierung der Übertragung von Inhalten, nicht aber mit der Regulierung von Inhalten selbst (Rundfunkinhalte oder Finanzdienste und bestimmte Dienste der Informationsgesellschaft) befasst.
- 6 Weitere Ziele der RRL beinhalten u. a. den Wettbewerb im Bereich der elektronischen Kommunikation weiter zu fördern, Investitionen anzuregen und die Wahlfreiheit der Verbraucher zu fördern (vgl. Erwägungsgründe 1, 31, Art. 8 Abs. 2 lit c) RRL). Darüber hinaus legt die RRL die Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden, sowie eine Reihe von Verfahren fest, die die gemeinschaftsweite harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens gewährleisten (vgl. Art. 1 Abs. 1 S. 2 und Art. 8

RRL). Art. 8 Abs. 2 bis 4 RRL enthält die Zielsetzungen, die den nationalen Regulierungsbehörden bei der Regulierung als Orientierung dienen sollen. Sie können somit als Kernbestimmung des Rechtsrahmens angesehen werden (Grussmann/Honekamp in BeckTKG B. II. Rn. 112). So sollen die nationalen Regulierungsbehörden insbesondere den Wettbewerb bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste fördern, zur Entwicklung des Binnenmarktes beitragen, sowie die Interessen der EU-Bürger beim Universaldienst, Verbraucher- und Datenschutz fördern. Hervorzuheben ist zudem, dass in der RRL der Grundsatz der Technologieneutralität betont wird, d. h. dass weder eine bestimmte Technologie vorgeschrieben noch deren Einsatz begünstigt wird (vgl. Erwägungsgrund 18 sowie Art. 8 Abs. 1 Uabs. 2 RRL).

2. Zugangsrichtlinie (ZRL) 2002/19/EG. Als Herzstück des Richtlinienpakets behandelt die ZRL (ABl. EG L 108, 24.4.2002, 7) Fragen des Zugangs der Wettbewerber zu Einrichtungen der marktmächtigen Unternehmen (KSB Rn. 16). Mit der Zugangsrichtlinie soll gemäß Art. 1 Abs. 1 die Regulierung des Zugangs zu Kommunikationsnetzen, zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung harmonisiert werden. Der Begriff des Zugangs wird in Art. 2 lit a) definiert als „die ausschließliche oder nicht ausschließliche Bereitstellung von Einrichtungen und/oder Diensten für ein anderes Unternehmen unter bestimmten Bedingungen, zur Erbringung elektronischer Kommunikationsdienste“. Ziel der ZRL ist es, in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Binnenmarktes einen Rechtsrahmen für die Beziehung zwischen Netzbetreibern und Diensteanbietern zu schaffen, der einen nachhaltigen Wettbewerb und die Interoperabilität der elektronischen Kommunikationsdienste gewährleistet, und die Interessen der Verbraucher fördert (Art. 1 Abs. 1 S. 2, Erwägungsgrund 9). Die ZRL reguliert somit die Vorleistungsmärkte, also diejenigen Märkte, die nicht durch eine Endkundenbeziehung gekennzeichnet sind, sondern auf denen sich die Netzbetreiber und Diensteanbieter gegenüberstehen (Engelhardt Regulierung des Telekommunikationssektors 15).

Als Kernvorschrift verweist Art. 8 Abs. 2 ZRL auf die nach Art. 16 der RRL vorzunehmende Marktanalyse und legt fest, dass wenn ein Betreiber aufgrund der Marktanalyse als ein Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf einem bestimmten Markt eingestuft wird, die NRB diesem im erforderlichen Umfang eine der Vorabverpflichtungen (Art. 9–13 ZRL) auferlegt. Die von der ZRL vorgesehenen möglichen Verpflichtungen für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht stellen demnach die Rechtsfolgen der nach den Vorgaben der RRL durchgeführten Marktanalyse dar. Hieran lässt sich die Funktion der RRL als „Allgemeiner Teil“ im System des geltenden Rechtsrahmens ablesen. Aufgrund der Marktanalyse steht das „Ob“ der Ex-ante-Regulierung fest, während das „Wie“, jedenfalls für die Vorleistungsmärkte, anhand der ZRL zu ermitteln ist (Klotz in Säcker TKG Einl. II Rn. 147).

3. Genehmigungsrichtlinie (GRL) 2002/20/EG. Ziel der GRL (ABl. EG L 108, 24.4.2002, 21) ist es, durch die Harmonisierung und Vereinfachung der Genehmigungsvorschriften und -bedingungen einen Binnenmarkt für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste zu errichten, damit deren Bereitstellung in der ganzen Gemeinschaft erleichtert wird (Art. 1 Abs. 1 GRL). Die GRL soll insbesondere einen rechtlichen Rahmen für die freie Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste schaffen (Erwägungsgrund 3). Im Ergebnis zielt sie auf die Deregulierung im Bereich der Genehmigungsvorschriften und -bedingungen. Dies wird dadurch erreicht, dass ein Genehmigungserfordernis, das den Marktzutritt von Wettbewerbern einschränkt, nur noch in Ausnahmefällen greift (KSB Rn. 15). Dementsprechend darf gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 1 GRL die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste grundsätzlich nur von einer Allgemeingenehmigung (Art. 2 Abs. 2a) GRL) abhängig gemacht werden. Eine Genehmigung kann ausdrücklich nicht verlangt werden (Art. 3 Abs. 2 GRL). Unter einer Allgemeingenehmigung wird eine Genehmigung verstanden, bei der keine ausdrückliche Entscheidung und kein Verwaltungsakt seitens der NRB notwendig sind, und sich die verfahrensrechtlichen Erfordernisse auf die Notifizierung beschränken (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GRL sowie Erwägungsgrund 8). Ein Anmeldeverfahren ist weiterhin zulässig (vgl. Art. 3 Abs. 3 GRL). Der Wegfall des „Erlaubnisvorbehalts“ und die Einführung einer Allgemeingenehmigung für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste hat dazu geführt, dass nunmehr nachträgliche Kontrollbefugnisse und Überprüfungen (Art. 9–11 und 14–16 GRL) im Vordergrund stehen (KSB Rn. 15). Zudem betont die GRL ebenfalls das Erfordernis der Technologieneutralität, d. h., dass die Allgemeingenehmigungsregelung für alle vergleichbaren Dienste in gleicher Weise und unabhängig von der eingesetzten Technologie gilt (siehe Erwägungsgrund 2 GRL).

4. Universaldienstrichtlinie (URL) 2002/22/EG. Die Universaldienstrichtlinie (ABl. EG L 108, 24.4.2002, 51) regelt, unter welchen Bedingungen Unternehmen Universaldienstverpflichtungen auferlegt werden können (Ufer in Schwartmann 19. Kapitel Rn. 37 ff.). Unter einem Universaldienst versteht die Richtlinie die Bereitstellung eines festgelegten Mindestangebots an Diensten für den Endnutzer zu einem erschwinglichen Preis (Erwägungsgrund 4). In Gegensatz zur ZRL bezieht sich die URL damit auf die Endkundenmärkte. Zentrales Anliegen der URL ist es, den Nutzern auf Antrag einen Anschluss an das öffentliche Telefonnetz (Art. 4) an einem festen Standort zu einem erschwing-

lichen Preis (Art. 9) bereitzustellen (siehe Erwägungsgrund 8). In Bezug auf die Erschwinglichkeit sind landesspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen (Erwägungsgrund 10, 1). Die URL definiert daher auch nicht, was unter „Erschwinglichkeit“ zu verstehen ist, sondern gibt Orientierungshilfen bzw. Möglichkeiten (vgl. Art. 9 Abs. 2–4 URL), wie die Mitgliedstaaten die Dienste erschwinglich gestalten können (Electronic Communications: The EU Framework, 2012, 261). Die NRB überwacht die Erschwinglichkeit des Universaldienstes (Art. 9 Abs. 1 URL). Die Universaldienstverpflichtungen selbst sind in den Art. 3 bis 15 URL niedergelegt. Es bleibt grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten, den effizientesten und am besten geeigneten Ansatz zur Sicherstellung des Universaldienstes festzulegen. Hierbei sind die Grundsätze der Objektivität, Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit einzuhalten (vgl. Art. 3 Abs. 2 URL).

- 11 Darüber hinaus enthält die URL weitere Regelungen, wie z. B. zur Rufnummernübertragbarkeit (Art. 30) oder zur europäischen Notrufnummer (Art. 26). Die URL hat insoweit eine gewisse Aufnahmefunktion für sonstige Regelungsgegenstände, da die Kommission die Anzahl der Richtlinien aus „optisch-politischen“ Gründen reduzieren wollte (KSB Rn. 17).
- 12 **5. Datenschutzrichtlinie (DRL) 2002/2/EG.** Die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (ABl. EG L 201, 31.7.2002, 37) löste die Telekommunikationsdatenschutzrichtlinie (97/66/EG, ABl. EG 1998/L 24, 1) ab (siehe Erwägungsgrund 4, 3). Grund für die notwendigen Änderungen war erneut die fortschreitende technische Entwicklung und die Erforderlichkeit einer technologieneutralen Ausgestaltung, um den gleichen Grad des Schutzes personenbezogener Daten und der Privatsphäre zu gewährleisten (siehe S. 2 des Erwägungsgrundes 4 sowie Erwägungsgrund 6). Ziel der Datenschutzrichtlinie ist gemäß Art. 1 Abs. 1 der Schutz der Grundrechte. Insbesondere sollte mit der Richtlinie gewährleistet werden, dass die in den Artikeln 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens) und Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten) der Charta der Grundrechte der EU niedergelegten Rechte uneingeschränkt geachtet werden (Erwägungsgrund 2). Darüber hinaus wird die Vertraulichkeit der Kommunikation betont, die nach verschiedenen Regelwerken garantiert wird (Erwägungsgrund 3 sowie Art. 5 der DRL).
- 13 Im Wesentlichen entsprechen die einzelnen Artikel der Regelungen der vorherigen Telekommunikationsdatenrichtlinie (Husch/Kemmler/Ohlenburg MMR 2003, 139 (147)). Insgesamt soll die DRL einen Beitrag zum Ausgleich der gegenläufigen Interessen der Beteiligten leisten. Während die Unternehmen ein Interesse an der wirtschaftlichen Verwertung der Daten haben, die im Zusammenhang mit der Dienstleistung anfallen, bestehen andererseits Ansprüche der Betroffenen, über diese Daten frei verfügen zu können (siehe hierzu Engelhardt Regulierung des Telekommunikationssektors 18).

II. Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für Telekommunikation: TK-Review 2009

- 14 Fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste im Jahr 2002 wurde von der Kommission eine Überarbeitung des Richtlinienpakets initiiert (siehe zu den einzelnen Phasen der Reviews die Übersicht bei Electronic Communications: The EU Framework, 2012, 423 f.). Die Funktionsweise der fünf Richtlinien wird regelmäßig von der Kommission überprüft, um insbesondere festzustellen, ob die Richtlinien angesichts der Technologie- und Marktentwicklungen geändert werden müssen (siehe z. B. Erwägungsgrund 1 der RL 2009/140 vom 25. November 2009). Bereits die Rahmenrichtlinie (Art. 25 RRL) und auch die Einzelrichtlinien (siehe z. B. Art. 36 Abs. 3 der URL) sehen eine Überprüfung der Durchführungen der Richtlinien vor.
- 15 **1. Beweggrund und Inhalte des Review.** Die Grundlage bzw. der Maßstab für die weitere Beurteilung des Rechtsrahmens waren für die Kommission die folgenden Ziele: Förderung des Wettbewerbs, die Konsolidierung des Binnenmarktes für die elektronische Kommunikation sowie die Wahrung der Verbraucherinteressen und Nutzerrechte (siehe KOM (2006), 334 endg., S. 3). Hauptaspekte der beiden Änderungsrichtlinien waren den Angaben der Kommission zufolge die folgenden Bereiche: Neue Verbraucherrechte, größere Angebotsvielfalt für Verbraucher durch mehr Wettbewerb, mehr Sicherheit, Neuordnung der Funkfrequenzen, bessere Rechtsetzung sowie eine unabhängigere Marktaufsicht (siehe EU Kommission, IP/07/1677 vom 13.11.2007 sowie KOM (2006), 334 endg., S. 13).
- 16 **2. Die Review-Richtlinien.** Während die Richtlinie 2009/136/EG (ABl. L 337, 18.12.2009, S. 11), auch als Änderungsrichtlinie „Rechte der Bürger“ bezeichnet, vor allem datenschutzrelevante Änderungen beinhaltet, zielt die Richtlinie 2009/140/EG (ABl. L 337 vom 18.12.2009, S. 37), auch als Änderungsrichtlinie „Bessere Regulierung“ bezeichnet, in erster Linie auf Änderungen im Regulierungsrecht ab. Auch wenn den von der Kommission zu Beginn des Überarbeitungsprozesses verwendeten informellen Bezeichnungen der beiden Änderungsrichtlinien keine rechtliche Bedeutung zukommt (Electronic Communications: The EU Framework, 2012, 425), wurden die Bezeichnungen

im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprozesses vielerorts übernommen und verwendet (siehe z. B. BT-Drs. 17/5707, 1; Plenarprotokoll 17/108 vom 12.5.2011, 12332 sowie BMWi, Eckpunkte zur TKG Novelle 2010, S. 3). Aufgrund verschiedener Streitthemen und Konflikte konnte der 2007 begonnene Review-Prozess erst am 25.11.2009 mit dem Erlass der beiden Richtlinien 2009/136/EG und 2009/140/EG abgeschlossen werden (siehe hierzu Grussmann/Honekamp in BeckTKG B. I. Rn. 42 ff.). Die Trennung des zu ändernden Rechtsrahmens in zwei Richtlinien erfolgte nach Angabe der Kommission nicht aufgrund von inhaltlichen Gründen, sondern die Aufspaltung in zwei Änderungsrichtlinien wurde aus Gründen der Klarheit und Einfachheit vorgenommen (Erwägungsgrund 7 der RL 2009/136).

a) RL 2009/136/EG („Rechte der Bürger“). Die Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz nimmt, wie der Titel bereits ausdrückt, Änderungen an der Universaldienstrichtlinie, der Datenschutzrichtlinie und im Bereich des Verbraucherschutzes vor.

Um dem Grundsatz der Technologieneutralität Rechnung zu tragen und um mit der technologischen Entwicklung Schritt zu halten, wurden zunächst die Begriffsbestimmungen angepasst (siehe Erwägungsgrund 13 der RL 2009/136). Zu den am meistbeachteten Neuregelungen zählt die Vorschrift zur Erleichterung des Anbieterwechsels. Ziel der mit Art. 30 URL eingefügten Vorschrift ist es, dass Kunden nicht durch hohe Kosten und langwierige Rufnummernübertragung von einem Anbieterwechsel abgehalten werden (siehe hierzu Ellinghaus CR 2010, 20 (23)). Sonstige Regelungen zum Verbraucherschutz finden sich in den Art. 20 URL zum Vertragsinhalt, in Art. 21 URL zur Transparenz und Veröffentlichung von Informationen sowie zur Dienstqualität in Art. 22 URL. So ermöglicht es insbesondere Art. 22 Abs. 3 URL, den NRB Mindestanforderungen an die Dienstqualität festzulegen, um eine Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs zu verhindern. Dies gilt jedoch nur unter Berücksichtigung der in Art. 1 Abs. 4 geänderten Regelung der URL, wonach die Endnutzerrechte unbeschadet der Verbraucherschutzvorschriften – insbesondere die RL 93/13/EWG und 97/7/EG – sowie der nationalen Vorschriften gelten. Hervorzuheben ist zudem, dass die für einen funktionalen Internetzugang ausreichende Übertragungsraten nicht harmonisiert ist und vom jeweiligen Mitgliedstaat flexibel festgelegt werden kann (Erwägungsgrund 5 der RL 2009/136; siehe hierzu Grussmann/Honekamp in BeckTKG B. II. Rn. 136).

Darüber hinaus wurden im Bereich des Datenschutzes verschiedene Anforderungen konkretisiert. So wurde insbesondere in Art. 1 der DRL die Harmonisierung der Vorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehen, die erforderlich sind, um einen gleichwertigen Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten. Hierzu gehört insbesondere das Recht auf Privatsphäre und die Vertraulichkeit in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation. Des Weiteren wurden die Pflichten der Telekommunikationsbetreiber und Internet-Diensteanbieter zum Schutz bezogener Daten ihrer Kunden präzisiert und ausgeweitet. Hierzu gehört u. a. die Pflicht, ein Sicherheitskonzept für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu erstellen und umzusetzen (siehe Art. 4 Abs. 1 DRL). Außerdem wurde ein obligatorisches System der Benachrichtigung bei Sicherheitsverletzungen aufgenommen, d. h. die Kommunikationsunternehmen werden verpflichtet, ihre Kunden sowie die nationalen Behörden über Datenschutzverletzungen zu unterrichten (vgl. Art. 4 Abs. 3 DRL). Schließlich wurden die Untersuchungsbefugnisse der nationalen Regulierungsbehörden gestärkt (Art. 15a DRL).

b) RL 2009/140/EG („Bessere Rechtsetzung“). Die Richtlinie 2009/140/EG beinhaltet die Anpassung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation, die Änderungen an der Rahmen-, Genehmigungs- und Zugangsrichtlinie umfasst. Zentrale Ziele der Änderungsrichtlinie sind eine effizientere Frequenzverwaltung, eine einfachere und effizientere Regulierung in den Bereichen, in welchen eine Regulierung weiterhin erforderlich bleibt sowie eine einheitlichere Anwendung der EU-Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten (KOM (2007) 679 endg., S. 2 f.). Mit den sogenannten „Better Regulation Guidelines“ verfolgt die Kommission das Ziel, die Qualität der geltenden Rechtsvorschriften im Allgemeinen zu verbessern, u. a. durch die Vereinfachung bestehender Regelungen (siehe hierzu http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_de.htm).

Die umfangreichsten Änderungen wurden an der RRL vorgenommen. In seiner Grundstruktur bleibt das bestehende Regulierungsmodell vom Reformpaket unangetastet (Ellinghaus CR 2010, 20 (20)). Die Kernaufgabe der Regulierungsbehörden liegt weiterhin in der Marktregulierung als wesentlichem Instrument zur Förderung des Wettbewerbs durch effektive Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen. Zugleich dient diese Aufgabe aber auch einem weiteren wichtigen Ziel der neuen Richtlinien, nämlich der graduellen Deregulierung (Klotz in Säcker TKG Einl. II Rn. 70). Das Ziel der Deregulierung wird in der geänderten RRL erstmals ausdrücklich genannt. Demnach soll die sektorspezifische Vorabregulierung je nach Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten schrittweise abgebaut und letztendlich die elektronische Kommunikation ausschließlich dem Wettbewerbsrecht

unterworfen werden (Erwägungsgrund 5 RL 2009/140/EG sowie Art. 8 Abs. 5 lit f) der geänderten RRL).

- 22 Zudem wird der Artikel 1 dahingehend geändert, dass mit der RRL ein harmonisierter Rahmen für die Regulierung elektronischer Kommunikationsdienste und -netze errichtet wird. Grund hierfür ist, dass die Kommission im Rahmen der öffentlichen Konsultation festgestellt hatte, dass das Fehlen eines Binnenmarktes der am dringlichsten zu behebende Mangel sei (vgl. Erwägungsgrund 2 RL 2009/140). Während die in den 1980er Jahren begonnene Liberalisierung und Harmonisierung sich in erster Linie auf die Transformation von staatlichen Monopolen in Wettbewerbsmärkte fokussierte, ist der überarbeitete Rechtsrahmen damit eher auf die Anpassung an ein stärker durch Wettbewerb geprägtes Umfeld ausgerichtet (Kühling/Elbracht in Leupold/Glossner Teil 7 Rn. 16).
- 23 Darüber hinaus beinhaltet die Änderungsrichtlinie maßgebliche Impulse zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen und zum Aufbau von Netzen der nächsten Generation (siehe hierzu Koenig/Busch CR 2010, 357). Während der Rechtsrahmen von 2002 nur an wenigen Stellen auf diese Förderung einging (vgl. z. B. Art. 8 Abs. 2 lit c) RRL), spielt der Aufbau neuer Hochgeschwindigkeitsnetze nun eine wesentliche Rolle und kommt auch in der Zielsetzung der Erwägungsgründe deutlich zum Ausdruck. So wird z. B. in Erwägungsgrund 8 der RL 2009/140/EG die Zielsetzung vorgegeben, „geeignete Anreize für Investitionen in neue Hochgeschwindigkeitsnetze zu schaffen“ (siehe ebenfalls den neu gefassten Art. 5 Abs. 1 ZRL sowie Art. 8 Abs. 5 lit d) RL 2009/140). Während grundsätzlich der Markt den Bedarf bedient, rückt im Bereich des Breitbandausbaus der Staat wieder stärker den Vordergrund. Dies stellt die ursprüngliche Idee, das Marktumfeld stärker an ein durch Wettbewerb gerichtetes Umfeld auszurichten, bis zu einem gewissen Grad in Frage. Des Weiteren wurde die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden gestärkt und festgelegt, dass sie ihre Befugnisse unparteiisch, transparent und innerhalb eines angemessenen Zeitraums ausüben, wobei auch die Einräumung von Weisungsrechten untersagt ist (siehe Art. 3 Abs. 3 und Abs. 3a sowie Erwägungsgrund 13 der RL 2009/140).
- 24 Nach der Novellierung ist zwischen Regulierungszielen und Regulierungsgrundsätzen zu unterscheiden (vgl. Art. 8 Abs. 2–4 RRL und Art. 8 Abs. 5 RRL). Die nationalen Regulierungsbehörden sollen bei der Verfolgung der Regulierungsziele objektive, transparente, nicht diskriminierende und verhältnismäßige Regulierungsgrundsätze anwenden (siehe hierzu Koenig/Busch CR 2010, 357 (358)). Ihnen fällt nach der geänderten RRL nun die zentrale Kompetenz zur Verwirklichung der allgemeinen politischen Regulierungsziele zu (Art. 8 Abs. 1 RRL, siehe hierzu Klotz in Säcker TKG Einl. II Rn. 67). Regulierungsziele und Regulierungsgrundsätze sind – vergleichbar den Staatszielen – bei der Umsetzung des TKG in die Praxis als die Umsetzung leitende Prinzipien zu erfüllen. Während die Regulierungsziele das Ziel des Verfahrens bezeichnen, legen die Regulierungsgrundsätze fest, wie diese Ziele erreicht werden sollen (Säcker in Säcker TKG Einl. I Rn. 5). In der Praxis dürften beide allerdings nicht immer trennscharf von einander abzugrenzen sein (Holznagel K&R 2010, 761 (761)).
- 25 Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten aufgrund des neu eingefügten Art. 8a RRL in einem stärkeren Maße als bisher auf eine gemeinsame Planung und Koordinierung der Funkfrequenzpolitik verpflichtet. Hierdurch sollen die Frequenznutzung optimiert und funktechnische Störungen möglichst vermieden werden (vgl. Art. 8a RRL). Das Reformpaket erleichtert es den nationalen Regulierungsbehörden zudem, die gemeinsame Nutzung von Netzinfrastruktur anzuordnen. Während dies gemäß Art. 12 der RRL nur unter besonderen Umständen möglich war, enthält Art. 12 Abs. 1 RRL in der neuen Fassung nunmehr eine generelle Ermächtigung für die nationale Regulierungsbehörde, einem Netzbetreiber die Ermöglichung der gemeinsamen Nutzung von Einrichtungen oder Grundstücken vorzuschreiben. Des Weiteren wurde im Rahmen der Überarbeitung der Zugangsrichtlinie Art. 13a ZRL neu eingefügt, der quasi als letztes Mittel, wenn die nach den Art. 9 bis 13 ZRL auferlegten angemessenen Verpflichtungen nicht zu einem wirksamen Wettbewerb geführt haben, die nationale Regulierungsbehörde ermächtigt, eine funktionelle Trennung anzuordnen. Diese ermöglicht es, regulierte Unternehmen zu verpflichten, die Bereitstellung von Zugangsprodukten auf Vorleistungsebene in einem unabhängig arbeitenden Geschäftsbereich unterzubringen (siehe hierzu Ellinghaus CR 2010, 20 (20)).
- 26 Im Zusammenhang mit der GRL ist zu erwähnen, dass der überarbeitete Anhang zur GRL nun eine Maximalliste der Bedingungen enthält, die an Allgemeingenehmigungen (Teil A) oder Nutzungsrechte für Funkfrequenzen (Teil B) und Nummern (Teil C) geknüpft werden können. Insgesamt erscheint das 2009 verabschiedete Richtlinienrecht im Gegensatz zum bisherigen Rechtsrahmen stärker systematisiert und formell konsistenter ausgestaltet zu sein (Kühling/Elbracht in Leupold/Glossner Teil 7 Rn. 17).
- 27 **c) GEREK-Verordnung 1211/2009.** Der bisherige Rechtsrahmen sah in Art. 7 RRL ein internationales Konsultations- und Koordinierungsverfahren vor, durch das die Kommission und die nationalen Regulierungsbehörden zusammenarbeiten sollten, insbesondere über die im Jahr 2002 erfolgte Einsetzung einer Gruppe Europäischer Regulierungsstellen (ERG) (ABl. EG L 200, 30.7.2002, 38). Jedoch konnte das ohne verfahrensrechtliche Kompetenzen ausgestattete Gremium keinen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung einer europäischen Regulierungspraxis leisten (Ellinghaus CR 2010,