KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.08.1996
KOM(96) 392 endg.

96/0220 (COD)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Die gesetzgeberische Transparenz im Binnenmarkt für die Dienste der Informationsgesellschaft

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur dritten Änderung der Richtlinie 83/189/EWG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften

(von der Kommission vorgelegt)

Inhalt

Zusammenfassung

Einführung

I. **Die Dienste der Informationsgesellschaft innerhalb des Binnenmarkts**

A. Auf dem Weg zu einem europäischen Dienstleistungsmarkt

B. Gegenwärtiger Rechtsrahmen des Binnenmarkts

II. Die Notwendigkeit eines Transparenzmechanismus

A. Die Perspektiven gesetzgeberischer Aktivitäten in den Mitgliedstaaten

B. Risiken für das Funktionieren des Binnenmarkts

III. **Darstellung des Transparenzmechanismus**

A. Ziele

B. Allgemeiner Ansatz

C. Rechtsinstrument

D. Anwendungsbereich

E. Rechtsgrundlage

F. Subsidiarität

IV. **Vorschlag einer Richtlinie**

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung 1

Einführung 1

I. Die Dienste der Informationsgesellschaft innerhalb des Binnenmarkts 4
A. Auf dem Weg zu einem europäischen Dienstleistungsmarkt 4
1. Hohe Vielfalt der Dienstleistungen 4
2. Fortschreitende Marktentwicklung 6
3. Geographisch unterschiedliche Entwicklung 7
4. Erforderlichkeit einer Entwicklung grenzüberschreitende Dienste 9
B. Gegenwärtiger Rechtsrahmen des Binnenmarktes 10

II. Die Notwendigkeit eines Transparenzmechanismus 15
A. Die Perspektive gesetgeberischer Aktivitäten in den Mitgliedstaaten 15
1. Vorbereitende Arbeiten in den Mitgliedstaaten 15
2. Neuer Regelungsbedarf 20
a) Neuer Schutzbedarf 21
b) Lockerungsbedarf bei bestehenden Schutzregelungen 21
3. Umfangreiche und ausgedehnte rechtliche Veränderungen 22
a) Breites Spektrum von Vorschriften 22
b) Wenig konkreter, sehr ausgedehnter Zeitplan 23
B. Risiken für das Funktionieren des Binnenmarkts 24
1. Risiken für eine erneute Zersplitterung des Binnenmarktes 24
2. Gefahr der Überreglementierung 26
3. Gefahr der Inkohärenz 27

III. Darstellung des Transparenzmechanismus 28
A. Ziele 28
B. Allgemeiner Ansatz 30
1. Erfahrungen mit bereits bestehenden Transparenzmechanismen 30
2. Der vorgeschlagene Transparenzmechanismus 33
C. Rechtsinstrument 36
D. Anwendungsbereich 37
1. Notifizierung der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft 37
2. Ausschließungen 40
E. Rechtsgrundlage 40
F. Subsidiarität 41

IV. Vorschlag einer Richtlinie 43

ZUSAMMENFASSUNG

1. Gegenstand dieser Mitteilung sowie des beigefügten Richtlinienvorschlags ist die Festlegung eines Informations- und Konsultationsverfahrens betreffend eventuelle künftige rechtliche Regelungen für Dienste der Informationsgesellschaft auf Gemeinschaftsebene.

2. Die Kommission ist im Rahmen ihrer allgemeinen Politik zur Informationsgesellschaft um die Entwicklung eines rechtlichen Rahmens bemüht, der es unter anderem den sich in der Informationsgesellschaft entwickelnden neuen Diensten ermöglicht, die durch den Raum ohne Grenzen gebotenen Möglichkeiten unter Respektierung der sich ergebenden Ziele des Allgemeininteresses und unter angemessener Berücksichtigung der entsprechenden sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Faktoren zu nutzen. Diese Dienste werden sehr vielfältig und weitgefächert sein (oder sind es bereits). Dabei handelt es sich beispielweise um elektronische Zeitungen, Fernunterricht und Fernkonsultationsdienste, Tourismusdienste, Fernverkauf von Konsultationsgütern und Dienstleistungen, Wettdienste, interaktive Spiele und Unterhaltungsdienste, Freizeitdienste usw. Diese sind generell dadurch gekennzeichnet, daß sie elektronisch und im Fernabsatz erbracht werden und auf Abruf eines oder mehrerer individueller Dienstleistungsempfänger. Aufgrund dieses letzten Merkmals handelt es sich um "interaktive" Dienstleistungen, da der Dienstleister auf die spezielle Nachfrage eines Empfängers reagiert und umgekehrt.

3. Der Raum ohne Binnengrenzen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung dieser Dienste, da er grenzüberschreitende Aktivitäten ermöglicht und so den Bürgern neue Möglichkeiten der Kommunikation und des Erhalts von Informationen, den Verbrauchern neue, zuverlässige Formen des Zugangs zu Waren oder Dienstleistungen und der europäischen Dienstleistungsindustrie neue Chancen zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit bietet.

4. Die gegenwärtige Entwicklung dieser Dienstleistungen erfolgt nicht im rechtsfreien Raum, da das Recht des Binnenmarkts, insbesondere die Vertragsartikel 52 (Niederlassungsfreiheit) und 59 (freier Dienstleistungsverkehr) und das bestehende abgeleitete Recht bereits einen grundlegenden Rechtsrahmen bilden. Die zahlreichen Arbeiten, die dazu bereits einzelstaatlich oder im Rahmen der Gemeinschaft in Angriff genommen wurden (Studien, Berichte und Arbeitsgruppen), kommen jedoch alle zu dem Ergebnis, daß die für die gegenwärtigen Dienste geltenden einzelstaatlichen Vorschriften so angepaßt werden müssen, daß sie den Besonderheiten der neuen Dienste der Informationsgesellschaft entsprechen, und prognostizieren in dieser Hinsicht wesentliche rechtliche Veränderungen. So können durch diese Dienste andere und neue Risiken entstehen, die von den gegenwärtigen Vorschriften für die traditionellen Dienste oder die Fernsehfunk- oder Telekommunikationsdienste nicht erfaßt werden. Damit wird es notwendig, gegenwärtige Vorschriften entweder so zu ändern, daß ein besserer Schutz des öffentlichen Interesses gewährleistet wird, oder aber sie zu lockern, wenn ihre Anwendung ungerechtfertigt ist. Die weite Kreise erfassende Mobilisierung zum Thema Informationsgesellschaft ist eine

weitere Bestätigung dafür, daß wir vor bedeutenden rechtlichen Veränderungen stehen.

5. Alles deutet darauf hin, daß neue rechtliche Regelungen in den Mitgliedstaaten ohne eine Koordinierung auf Gemeinschaftsebene stark voneinander abweichen werden, da jeder Mitgliedstaat seine ihm eigenen Anliegen verfolgt, die sich aus einer unterschiedlichen Sicht der im öffentlichen Interesse begründeten Ziele ergeben. Somit kann durch diese künftige Gesetzgebungswelle die ernste Gefahr einer erneuten Zersplitterung des Binnenmarkts entstehen, d.h. die Gefahr der Einführung neuer, ungerechtfertigter oder unverhältnismäßiger Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten oder die Niederlassungsfreiheit der Anbieter dieser Dienstleistungen, die sich auf Gemeinschaftsebene außerdem in einer Gefahr einer Überreglementierung und einer Widersprüchlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen niederschlagen kann.

   Gleichzeitig könnten sich durch die grenzübergreifende Dimension der neuen Dienste nicht aufeinander abgestimmte nationale Einzelinitiativen als für den Schutz des Allgemeininteresses unwirksam erweisen und zu ernsthaften Umgehungsgefahren insbesondere durch Ortswechsel und "Forum-Shopping" der betreffenden Diensteanbieter führen.

6. Es ist deshalb offensichtlich, daß diese künftigen gesetzgeberischen Initiativen einer Koordinierung auf Gemeinschaftsebene bedürfen, um eine erneute Zersplitterung des Binnenmarktes zu vermeiden und um gleichzeitig schützenswerte Belange von allgemeinem Interesse nachhaltig zu verteidigen. Eine umfassende und erschöpfende Harmonisierung der für die Dienste der Informationsgesellschaft geltenden rechtlichen Bedingungen auf Gemeinschaftsebene wäre zum jetzigen Zeitpunkt jedoch verfrüht, abgesehen selbstverständlich von jenen Bereichen, die bereits Inhalt einer spezifischen Regelung auf Gemeinschaftsebene sind, wie zum Beispiel der Sektor der Telekommunikation. Form, Art und Marktentwicklung dieser neuen Dienste sind im allgemeinen noch nicht hinreichend bekannt, um über Notwendigkeit und eventuellen Inhalt einer derartigen Harmonisierung im Hinblick auf den Binnenmarkt zu entscheiden. Die Kommission sieht daher lediglich vor, künftige gesetzgeberische Maßnahmen durch ein Informations-, Konsultations- und administratives Kooperationsverfahren zu koordinieren.

   Das schließt natürlich nicht aus, daß auf bestimmten spezifischen Gebieten Arbeiten zur Untersuchung des Handlungsbedarfs auf Gemeinschaftsebene zum Schutz bestimmter Ziele von allgemeinem Interesse in Angriff genommen werden.

7. Ein solches Koordinierungsverfahren besteht bereits in Form des Verfahren, das für Entwürfe von Vorschriften für Waren in der Richtlinie 83/189/EWG vom 28. März 1983 vorgesehen ist. Die Erfahrungen aus einer mehr als 10jährigen Anwendung dieser Richtlinie verdeutlichen deren Effizienz, da diese zum gegenwärtigen Zeitpunkt den am weitesten entwickelten gesetzgeberischen Transparenzmechanismus darstellt. Die bisherige administrative Kooperation sowie die vorgesehenen Verfahren entsprechen voll und ganz den gegenwärtigen

Anforderungen im Bereich der Dienste der Informationsgesellschaft. Folglich schlägt die Kommission vor, den Anwendungsbereich dieser Richtlinie zu erweitern und diese auf die Entwürfe von Regelungen für Dienste der Informationsgesellschaft anzuwenden.

8. Mit dem Vorschlag, die Richtlinie zu erweitern, werden mehrere Ziele verfolgt:

- *Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts insbesondere durch Verhinderung neuer Hindernisse* durch Information der Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen Mitgliedstaaten und Kommission. Durch diese Information kann je nach Fall die Schaffung einzelstaatlicher Vorschriften, die mit den Prinzipien des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit unvereinbar sind, vermieden werden oder aber insoweit eine vorgesehene einzelstaatliche Vorschrift zum Schutz berechtigter öffentlicher Interessen rechtmäßigerweise Hindernisse für den Binnenmarkt errichtet, kann der Bedarf an einer Gemeinschaftsinitiative zur Beseitigung dieser Hindernisse festgestellt werden;

- *Gewährleistung eines wirksameren Schutzes der öffentlichen Interessen* durch frühzeitige Ermittlung eines Handlungsbedarfs auf Gemeinschaftsebene zwecks Gewährleistung eines angemessenen und gleichwertigen Schutzniveaus zwischen den Mitgliedstaaten. So werden Anliegen, die einen Mitgliedstaat zum Erlaß neuer Regeln veranlassen häufig von anderen Mitgliedstaaten geteilt, wobei diesen Anliegen durch einen koordinierten Schutz auf Gemeinschaftsebene wirksamer entsprochen werden kann.

- *Eingrenzung und Verringerung des Bedarfs an Gemeinschaftsregelungen* durch eine wirksamere direkte Anwendung des EG-Vertrages, insbesondere seiner Artikel 52 und 59, und des bestehenden Gemeinschaftsrechts sowie durch eine engere Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten. Ein Transparenzmechanismus würde in dieser Hinsicht einen sinnvollen Beitrag leisten und die Möglichkeit schaffen, einer Reglementierung auf Gemeinschaftsebene dadurch zu begegnen, daß solche einzelstaatlichen Vorschriften verhindert würden, die in der Folge eine gemeinschaftsrechtliche Regelung nach sich ziehen könnten, ohne daß deren Notwendigkeit erwiesen wäre.

- *Verbesserung der administrativen Zusammenarbeit* während der Ausarbeitung von Regelungen, indem der nationale Gesetzgeber dazu veranlaßt wird, sich bei den anderen nationalen Verwaltungen über die in den anderen Mitgliedstaaten bestehende Situation zu unterrichten, so daß keine isolierte Gesetzgebung ohne Berücksichtigung der anderwärts gesammelten Erfahrungen und der Auswirkungen auf die Dienstleistungserbringer und -empfänger in den anderen Mitgliedsstaaten erfolgt.

- *Beitrag zur Stabilität des ordnungspolitischen Rahmens*, indem zunächst die Risiken unvorhersehbarer rechtlicher Maßnahmen begrenzt werden, sodann die Rechtsunsicherheit vermieden wird, die sich aus eventuellen Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten ergeben kann und schließlich den Wirtschaftsakteuren, den zuständigen nationalen Behörden und den Verbrauchern die Möglichkeit gegeben

wird, zu den sie betreffenden geplanten Vorschriften mehr Informationen zu erhalten und Beiträge zu leisten.

9. Geplante nationale Vorschriften über Zugang zu Diensten und die Nutzung der Dienste, ausgenommen jene nationalen Vorschriften, die eine bereits existente oder künftige gemeinschaftsrechtliche Richtlinie umsetzen, würden dem Transparenzmechanismus unterliegen, wenn es sich um Dienste handelt, die elektronisch, im Fernabsatz und auf individuelle Anfrage eines Leistungsempfängers ("Interaktivitäts"-Element) erbracht werden. Alle nationalen Regelungen zur Umsetzung bestehender oder künftiger Gemeinschaftsrichtlinien wären von diesem Verfahren ausgeschlossen.

10. Zur Schaffung eines umfassenderen dauerhaften und kohärenten rechtlichen Rahmens ist der Transparenzmechanismus international nach Möglichkeit durch eine ordnungspolitische und administrative Zusammenarbeit zu ergänzen.

11. Der vorgeschlagene Transparenzmechanismus beinhaltet die in der Richtlinie 83/189/EWG vorgesehenen Verfahrensmaßnahmen:

- *Informationsverfahren* über geplante Vorschriften, die sich auf die oben definierten Dienste beziehen: Jeder Dienste der Informationsgesellschaft betreffende Gesetzesentwurf müßte der Kommission von den Mitgliedstaaten zugeleitet werden. Die Kommission würde diese Information allen anderen Mitgliedstaaten übermitteln, so daß diese nationale Initiativen zur Kenntnis nehmen können;

- *Konsultationsverfahren*: An die Übermittlung des Gesetzentwurfs schließt sich eine anfängliche Stillhaltefrist von 3 Monaten an, in der Mitgliedstaaten und Kommission Kommentare oder eine eingehende Stellungnahme abgeben können (in diesem Fall verlängert sich die Stillhaltefrist auf insgesamt 6 Monate) oder in der die Kommission erklären kann, daß ein künftiger Harmonisierungsvorschlag vorgelegt wird oder daß bereits Harmonisierungsmaßnahmen auf dem betreffenden Gebiet vorgeschlagen wurden (in diesem Fall verlängert sich die Stillhaltefrist auf insgesamt 12 Monate und kann bis zu 18 Monaten betragen).

- *Ausschuß*: Der bereits in der Richtlinie 83/189/EWG vorgesehene Ausschuß aus Vertretern der Mitgliedstaaten gibt den nationalen Verwaltungen die Möglichkeit, zwischen den Gesetzgebern der Mitgliedstaaten einen Dialog in Gang zu bringen und die administrative Zusammenarbeit zu fördern. In einer Zeit, in der in vielen Mitgliedstaaten Studien über die rechtlichen Rahmenbedingungen für diese neuen Dienste in Angriff genommen werden, könnte der Ausschuß ein besonders nützliches Forum für die Verwaltungen darstellen.

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Die gesetzgeberische Transparenz im Binnenmarkt für die Dienste der Informationsgesellschaft

---

1 f

EINFÜHRUNG

Die Politik der Kommission im Hinblick auf die Informationsgesellschaft wurde in ihrem Aktionsplan "Europas Weg in die Informationsgesellschaft - ein Aktionsplan"[1] definiert. Im Rahmen dieser allgemeinen Politik über die Informationsgesellschaft hat die Kommission im März 1995[2] ihre Regelungspolitik im Hinblick auf die Dienste der Informationsgesellschaft, d.h. auf die verschiedenen Dienste der Datenautobahnen, definiert. Mit den Diensten der Informationsgesellschaft steht den Verbrauchern eine vollständige Palette interaktiver Dienste, wie elektronische Zeitungen, Fernunterricht, Fernkonsultation von Rechtsanwälten und Ärzten, Tourismusdienste, elektronischer Handel mit Gütern und Dienstleistungen, Wettkanäle, interaktive Spiele, Freizeitdienste usw. zur Verfügung.

Diese Dienste sind ganz allgemein dadurch gekennzeichnet, daß sie elektronisch im Fernabsatz erbracht werden und auf individuellen Abruf durch einen Leistungssempfänger. Aufgrund dieses letzten Merkmals handelt es sich um "interaktive" Dienste, da der Dienstleistungserbringer auf die speziellen Anforderungen eines Empfängers und umgekehrt reagieren kann. Diese Dienste, die wir hier als "Dienste der Informationsgesellschaft" bezeichnen, unterscheiden sich also von den Fernsehdiensten dadurch, daß der Verbraucher interaktiv Zugang zu ihnen hat, sie beeinflussen, auswählen und inhaltlich kontrollieren kann, damit sie seinen eigenen Wünschen entsprechen. Sie unterscheiden sich auch von den herkömmlichen beruflichen Diensten, bei denen der Dienstleister oder der Leistungsempfänger gewöhnlich einen Ortswechsel vornehmen muß (z.B. medizinische Leistungen, Leistungen von Rechtsanwälten oder des Bildungswesens), dadurch, daß sie elektronisch im Fernabsatz erbracht werden. Die sozialen, gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Möglichkeiten dieser vielfältigen Dienste liegen auf der Hand: Sie bieten den Bürgern insbesondere neue Kommunikationsmöglichkeiten und erlauben ihnen ungeachtet bestehender Grenzen oder Entfernungen den Zugang zu Informationen. Sie werden einen dynamischen Wirtschaftssektor bilden und der Hauptgrund (neben der Entwicklung der eigentlichen Telekommunikationsdienste) für die Entwicklung der Informationsnetze und -technologien in der Europäischen Union sein. Ihnen wird auch eine entscheidene Rolle für die europäische Integration zukommen, da diese Dienste ungeachtet bestehender Entfernungen ein Mittel darstellen werden, eine immer engere Verbindung zwischen den Völkern herzustellen und engere Beziehungen zwischen den in der Union

---

1 *Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, an den Wirtschafts- und Sozialrat und an den Ausschuß der Regionen. KOM(94) 347 endg. Brüssel, 19. Juli 1994. Dieser Aktionsplan wurde im Anschluß an den Europäischen Rat von Korfu (24.-25. Juni 1994) angenommen, der die Notwendigkeit der Schaffung eines "klaren stabilen ordnungspolitischen Rahmens" für die Informationsgesellschaft betont und die Kommission aufgefordert hatte, so bald wie möglich einen Plan der Maßnahmen auszuarbeiten, die auf Gemeinschaftsebene zur Ergänzung des ordnungspolitischen Rahmens erforderlich sind. Zuvor war in dem von einer Arbeitsgruppe hochrangiger Persönlichkeiten zur Informationsgesellschaft unter dem Vorsitz von Herrn Bangemann ausgearbeiteten Bericht die Notwendigkeit der Wahl eines einheitlichen gesetzgeberischen Ansatzes betont worden, der sowohl kohärent als auch zweckdienlich und zugleich so flexibel ist, daß er sich zusammen mit den neuen Technologien und den neuen Märkten weiterentwikeln kann.*

2 *"Dienste der Informationsgesellschaft: Schaffung eines rechtlichen Rahmens". Am 22. März 1995 angenommene Mitteilung der Herren Bangemann, Monti und Oreja. Siehe auch Begründung des Vorschlags einer Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG, KOM(95) 86 endg. vom 31.05.1995, S. 27.*

zusammengeschlossenen Staaten zu schaffen.

In diesem Zusammenhang ist der durch den Binnenmarkt entstandene Raum ohne Grenzen ein Schlüsselelement für den Erfolg der Informationsgesellschaft, da die hohen Investitionen, die für die Entwicklung dieser Dienste erforderlich sind, nur geleistet werden, wenn Skalenerträge erzielt werden, Marktnischen erreicht und diese Dienste in ganz Europa angeboten werden können. So können potentielle Märkte, die in einem einzigen Land zu klein sind, als daß sie rentabel sein könnten, dann interessant werden, wenn sie in allen Mitgliedstaaten genutzt werden können.

Ziel des Regelungsansatzes der Kommission für die Dienste der Informationsgesellschaft muß es sein, durch einen klaren, sicheren und kohärenten Rahmen diesen Anforderungen gerecht zu werden. Die Kommission ist in dieser Hinsicht der Ansicht, daß es verfrüht und gefährlich wäre, in diesem Stadium umfassende präzise Gemeinschaftsregelungen für diese neuen Dienste festlegen zu wollen. Da Form, Art und Marktentwicklung dieser Dienste noch unbestimmt sind, sind Bedürfnisse und Probleme, die eine Aktion der Gemeinschaft rechtfertigen könnten, noch nicht hinreichend bekannt. Außerdem besteht kein Rechtsvakuum, da das geltende Gemeinschaftsrecht und insbesondere die Prinzipien des Binnenmarkts bereits einen grundlegenden Rechtsrahmen bilden.

Das bedeutet jedoch keineswegs, daß Passivität angesagt ist. Schon jetzt ist klar, daß die Entwicklung der Informationsgesellschaft in Zukunft von neuen Vorschriften auf nationaler Ebene begleitet sein wird, die zu einer Angleichung des gegenwärtigen Rechtsrahmens führen werden. Wenn diese rechtlichen Veränderungen auf Gemeinschaftsebene nicht koordiniert werden, könnten eine erneute Zersplitterung des Raums ohne Grenzen, eine Überreglementierung und ordnungspolitische Inkohärenzen eintreten, die der Entwicklung dieser Dienste der Informationsgesellschaft und der Verfolgung und dem wirksamen Schutz der betreffenden Ziele des Allgemeininteresses schaden könnten.

Um diesen Risiken entgegenzutreten, hat die Kommission beschlossen, daß eine der Hauptaktionen auf Gemeinschaftebene in diesem Stadium darin bestehen muß, diese künftigen gesetzgeberischen Aktivitäten durch einen Transparenzmechanismus zu koordinieren, durch den die Transparenz der künftigen nationalen Regelungen und deren Vereinbarkeit mit den Prinzipien des Raums ohne Grenzen und den anderen verfolgten Zielen gewährleistet wird.

Das bedeutet nicht, daß die Kommission keine weiteren spezifischen Initiativen vorlegen wird. Die Kommission hat diese Möglichkeit bereits klar in Betracht gezogen, indem sie einerseits beschlossen hat, daß die künftigen rechtlichen Initiativen der Gemeinschaft im Rechtsrahmen des Binnenmarktes verankert sein und die rechtliche Kohärenz wahren müssen, und andererseits vorbereitende Analyse- oder Konsultationsarbeiten über spezifische Fragen, die bereits mit ausreichender Genauigkeit ermittelt werden konnten, in Angriff genommen hat. So hat die Kommission drei Grünbücher angenommen: das Grünbuch über das *"Urheberrecht und verwandte Schutzrechte in der Informationsgesellschaft"*[3], das Grünbuch über den *"rechtlichen Schutz verschlüsselter Dienste"* und schließlich das

3 *KOM(95) 382 endg. vom 19. Juli 1995.*

Grünbuch über *"kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt"*, zu denen eine eingehende Konsultation stattfindet oder stattgefunden hat. Außerdem sind zwei weitere Grünbücher in Vorbereitung: das Grünbuch über die *"sozialen und gesellschaftlichen Herausforderungen der Informationsgesellschaft"* und das Grünbuch über die *"Entwicklung der neuen audiovisuellen Dienste"*, in dem die Frage des Schutzes bestimmter allgemeinrelevanter Ziele, insbesondere der Schutz Minderjähriger und die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt, sowie die Frage der Entwicklung der neuen Dienste angeschnitten wird.

Der nachfolgend vorgeschlagene gesetzgeberische Transparenzmechanismus erweist sich somit als eine wichtige Stufe bei der Schaffung und Ausgestaltung des Rechtsrahmens der Informationsgeselschaft, die dazu beitragen soll, die volle Nutzung des Raums ohne Grenzen durch die neuen Dienste der Informationsgesellschaft zu gewährleisten. Er fügt sich damit in den Rahmen einer kohärenten Politik für eine harmonische Entwicklung der Informationsgesellschaft ein, die der Vielfalt der betreffenden Ziele des Allgemeininteresses, insbesondere den sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Herausforderungen, Rechnung trägt.

Zudem stellt er ein wesentliches Element für eine effizientere und kohärentere Beteiligung der Gemeinschaft an der Erörterung und Behandlung der Fragen über die rechtlichen Aspekte der Informationsgesellschaft im Rahmen der internationalen Kooperation dar.

I. DIE DIENSTE DER INFORMATIONSGESELLSCHAFT INNERHALB DES BINNENMARKTS

Die Entwicklung des rechtlichen Rahmens der Informationsgesellschaft ist eng mit der Entwicklung des Dienstleistungsmarktes verbunden. In dieser Hinsicht wird deutlich, daß wir uns am Vorabend einer wesentlichen Entwicklung dieses europäischen Markts (A) befinden und daß ein grundlegender Rechtsrahmen bereits besteht (B).

A. Auf dem Weg zu einem europäischen Dienstleistungsmarkt

Die neuen nationalen Vorschriften werden in starkem Maße von der Entwicklung des Dienstleistungsmarkts in der Informationsgesellschaft abhängen. Entsprechend dem Erscheinen dieser Dienstleistungen auf dem Markt bzw. der Auswirkungen ihrer bevorstehenden Einführung auf die öffentliche Meinung wird sich ein Bedarf an Rechtsvorschriften entwickeln. In erster Linie kommt es also darauf an, die Hauptmerkmale für die Entwicklung des Markts der neuen Dienstleistungen, die ordnungspolitisch von Bedeutung sein können, festzustellen.

1. Vielfalt der Dienstleistungen

Alle bekannten und gegenwärtig entwickelten Dienstleistungen sowie eine große Anzahl neuer Dienste mit neuen Möglichkeiten werden Teil der Informationsgesellschaft werden. Gemeinsamer Nenner aller Dienste der Informationsgesellschaft sind die Rolle des Endverbrauchers innerhalb der Kette und ganz besonders der Umstand, daß Marketing, Verkauf und/oder Vertrieb dieser Dienste im Fernabsatz, elektronisch und auf individuelle Anforderung des Verbrauchers erfolgen.

In Anbetracht dieser Schlüsselelemente scheint der Fächer der von der Informationsgesellschaft angebotenen Dienstleistungen immens zu sein. Schon jetzt deckt die Palette der auf dem Markt vorhandenen und geplanten On-line-Dienste eine große Zahl von Angeboten ab. Die sowohl auf den innovativsten als auch auf den herkömmlichen Gebieten (Gesundheitswesen, Bildungswesen, Veröffentlichungen, Konsumgüter usw.) tätigen Betreiber haben begonnen, die durch die Integration der direkten elektronischen Interaktivität in ihre Beziehungen zu den Verbrauchern entstandenen neuen Möglichkeiten zu nutzen. Ausgehend von den gegenwärtigen Analysen[4] können als Beispiele für bereits verfügbare oder

---

[4] *Siehe beispielsweise:*
EUROPEAN INFORMATION TECHNOLOGY OBSERVATORY (OETI), "Euopean Information Technology Observatory 95", Germany 1995; ABRIL, LAURENT ET AL.: "Développement d'un environnement multimédia en Europe: Besoins pour le développement d'un Environnement Multimédia fondé sur les Infrastructures de Télécommunications et les Réseaux de Télévision par Câble", Rapport final pour la DGXIII de la Commission européenne, DEVOTECH Conseil et ANALYSIS, Janvier 1995; EUROPEAN IT INDUSTRY ROUND TABLE, "Multimedia in the Fourth Framework Programme", Workshop report, Brussels, June 1, 1994; MINISTRY OF POSTS AND TELECOMMUNICATIONS, "Reforms toward the Intellectually Creative Society of the 21st Century, Program for the Establishment of High-Performance Info-Communications Infrastructure", Japan, May 31, 1993; ZENITH MEDIA, "New Interactive Media: The Practical Guide", Zenith Media, April 1995; AFTEL, "Le télématique française en marche vers les autoroutes de l'information", Les éditions du téléphone, Paris, 1994; BRETON, THIERRY, "Les téléservices en France: Quels marchés pour les autoroutes de l'information?", Rapport officiel au Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de

demnächst vorgesehene Dienstleistungen genannt werden:

- *Elektronischer Handel*: Der häufig auch vage und unkorrekt als "Teleshopping" bezeichnete oder als "elektronisches Einkaufssystem" beschriebene elektronische Handel ermöglicht dem Verbraucher die direkte Bestellung von Produkten über Fernseher/Computer.
- *Fernunterricht*: Fernunterricht wird interaktiv erteilt. Mit audiovisuellen Mitteln durchgeführt gibt er dem Lernenden die Möglichkeit, Fragen zu beantworten, Alternativen zu wählen und eine sofortige Einschätzung seiner Leistung zu erhalten.
- *Elektronische Veröffentlichungen/Informationsdienste*: Darunter fällt eine breite Palette von Dienstleistungen, wie Nachrichten, Wetterberichte, On-line-Datenbanken usw. Für Dienste wie Reiseinformationen oder diverse Veranstaltungspläne können durch eine der vom Tele-Einkauf häufig angebotenen Möglichkeiten direkt Buchungen bzw. Reservierungen vorgenommen werden.
- *Berufliche Teledienste*: Berufliche Dienste, wie Telemedizin und Rechtsberatung, geben dem Spezialisten die Möglichkeit, von seinem Arbeitsort aus seinen Klienten zu Hause vollständig interaktiv zu beraten.
- *Home banking*: Die Kunden können Informationen über ihren Kontenstand erhalten und Geldgeschäfte direkt und entfernt über ein/das Netz ausführen.
- *On-line-Unterhaltung*: Es handelt sich um solche Dienste, wie On-line-Videospiele oder Video auf Abruf, über die der Verbraucher jederzeit ein Programm oder einen Film bestellen und diesen auf seinem Bildschirm ansehen und inhaltlich verändern kann (vom schnellen Vor- und Rücklauf bis hin zu vollständigen Veränderungen).

Das Arsenal der gegenwärtig geplanten Dienste ist jedoch nur der sichtbare Teil des Eisbergs. In der Tat stellen die diesen Diensten gemeinsamen Merkmale universelle Vorteile dar:

1. *Größere Nähe zum Verbraucher*: Dadurch, daß der Verbraucher an jedem Ort erreichbar ist und ihm die Möglichkeit des Zugangs zu Informationen, des sofortigen Kaufs und/oder Erhalts eines Produkts/Dienstes geboten wird, spart dieser Zeit und die mit der traditionellen Dienstleistung verbundene Mühe.
2. *Direkte Reaktion des Verbrauchers*: Da die Verbindung zwischen Dienstleistungsempfänger und Dienstleistungserbringer sowie der Informationsaustausch zwischen denselben viel intensiver sein können, kann sich der Dienstleistungserbringer viel besser mit dem Profil seines Kunden vertraut machen und sein Angebot unmittelbar an diesen anpassen.
3. *Augenblickliche universelle Reichweite und Internationalisierung des geographischen Marktes*: Da die räumliche Entfernung bei einer On-line-Verbindung keine Bedeutung mehr hat, kann der Dienstleister mit der gleichen Leichtigkeit sowohl einen Kunden in einer benachbarten Straße als auch auf einem anderen Kontinent erreichen.

---

l'Aménagement du Territoire et au Ministre des Entreprises et du Développement économique"; JOUVE, Paris, 1994; INSTITUT MULTIMEDIAS, "Multimedias made in USA", Séminaire Multimédias, Paris, Mars-Avril 1995. PROGNOS AG, "Digitales Fernsehen-Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf", Bayrische Landeszentrale für neue Medien, München, Januar 1995.

Jeder Versuch einer genauen Definition oder Kategorisierung dieser Dienste ist per definitionem artifiziell, unvollständig und von außerordentlich geringer zeitlicher Dauer, da dies zwangsläufig auf den heutigen Gegebenheiten des Markts der derzeit vorhandenen Produkten, Diensten und Wirtschaftsrealitäten beruhen würde, die sich morgen schon geändert haben können. Die Prognosen über die verschiedenen in Zukunft angebotenen Arten von Diensten der Informationsgesellschaft werden im übrigen kontinuierlich aktualisiert. Entsprechend ihrer Zweckbestimmtheit werden unterschiedliche Kategorien aufgestellt, die beispielsweise auf den Anwendungsbereichen (Beruf, Konsum, Bildung oder Gesundheit usw.), der Art des Trägers (Computer, Fernseher usw.) oder dem Übertragungsnetz (Satellit, Kabel, Telefon, Funk, terrestrisch, Kupfer-/Glasfaserkabel, CD-ROM, interaktive Kioske[5], Internet[6] usw.) beruhen. Da heute zum Potential der Informationsgesellschaft von morgen keine klare Aussage gemacht werden kann, ist jedoch keine dieser Kategorien wirklich zufriedenstellend oder von Dauer.

Daraus läßt sich die erste Schlußfolgerung ziehen, daß der Bereich der betroffenen Rechtsfragen zwangsläufig ebenso groß ist wie der Bereich der Wirtschaftsgebiete.

2. *Fortschreitende Marktentwicklung*

Die Informationsgesellschaft ist keineswegs das Ergebnis eines Urknalls. Ihre Möglichkeiten scheinen zwar sehr umfangreich zu sein, gleichwohl entstehen die Dienste der Informationsgesellschaft nur schrittweise. Gegenwärtig werden kontinuierlich neue Anwendungen entwickelt und getestet (z.B. On-line-Tele-Einkauf, Home-banking, Fernunterricht, Video auf Abruf usw.) und überall von privaten und öffentlichen Geldgebern finanzierte Pilotprojekte gestartet. Der Grund für diese schrittweise Entwicklung ist die von den Dienstleistern benötigte Zeit, um zahlreiche Probleme zu lösen. Dazu gehören insbesondere:

- *Aktivierung des Verbrauchers*: Überwindung konservativer Verhaltensweisen insbesondere bei Diensten für die mit neuen Technologien weniger vertrauten Verbrauchergruppen (z.B. ältere gegenüber junger Generation, Verbrauchermarkt gegenüber professionellen Märkten).
- *Entwicklung von Zahlungssystemen*: Die Dienste können sich nur entwickeln, wenn Zahlungsmechanismen entwickelt werden, die eine leichte und direkte elektronische Bezahlung ermöglichen. Am schnellsten entwickeln sich deshalb diejenigen Dienste, bei denen die Bezahlung am einfachsten ist (z.B. Dienste mit geschlossenen Netzen).
- *Ermittlung und Entwicklung der Anwendungen kommerziell nutzbarer Technologien*:

---

5 *Öffentlich zugängliche Computer, gewöhnlich einer bestimmten Firma, die Zugang zur Information über eine Menüauswahl unter Kontrolle des Nutzers bieten. Möglichkeit von Live-Videokonferenzen mit einem "Experten" vom Computer aus.*

6 *Offenes System ohne festen Eigentümer auf der Grundlage von ARPANET, das ursprünglich vom amerikanischen Verteidigungsministerium in Auftrag gegeben wurde. Das herz dieses Systems ist das Advanced Network Services (ANS), das heute mehr als 4 Millionen Endbenutzer zählt und nicht weniger als 30-40 Millionen Personen in über 160 Ländern Zugang zu E-mail verschafft. . In einigen Teilen Europas hat sich die Anzahl der Netzanwender in den letzten drei Jahren mehr als verzehnfacht.*

Die auf den fortgeschrittensten Technologien beruhenden Dienste können sich nur entwickeln, wenn die Anwendung dieser Technologien wirtschaftlich rentabel und/-oder so verbreitet ist, daß der Verbraucher bereit ist, den Preis für diesen neuen Dienst zu zahlen.

- *Neugestaltung des Vertriebs*: Wenn das Produkt als solches befördert werden muß oder wenn ein zusätzlicher Dienst von Hand geleistet werden muß, muß ein völlig neues Vertriebskonzept entwickelt werden, das hinsichtlich Schnelligkeit und Verbrauchernähe die Vorteile der Dienste der Informationsgesellschaft bietet.
- *Überwindung rechtlicher Hindernisse*: Durch das Fehlen eines angemessenen nationalen Rechtsrahmens (siehe unten) wird die Entwicklung der Dienste in vielen Fällen aufgrund der Rechtsunsicherheit oder der notwendigen Suche nach günstigen Nischen im Rechtssystem teuer und in einigen Fällen sogar unmöglich.
- *Festlegung der Verantwortung der Wirtschaftsbeteiligten*: Die Abgrenzung zwischen den Pflichten der Anbieter von On-Line-Dienstleistungsnetzen oder von Kabelnetzen und denjenigen der Anbieter und Herausgeber von Informationsinhalten und die Festlegung der von diesen einzuhaltenden ethischen und moralischen Regeln sind von wesentlicher Bedeutung.

Möglichkeiten und Herausforderungen entwickeln sich und werden von den Betreibern in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen unterschiedlich wahrgenommen. In diesem Stadium kann unmöglich exakt bestimmt werden, für welche Anwendungs- und Technologiekombinationen es einen gewinnträchtigen Markt geben wird. Erste Anwendungen sind und werden diejenigen sein, für die die erforderlichen Angleichungen am einfachsten und am kostengünstigsten sind (z.B. elektronische Veröffentlichungen, E-Mail, On-line-Marketing usw.) und bei denen der Nutzen für den Verbraucher am größten ist (z.B. Tele-Einkauf, Home-banking, Fernunterricht, Tele-Gesundheitsdienste, Video auf Abruf usw.). Im Laufe der Zeit wird jedoch eine zunehmende Anzahl "traditioneller" Dienste modernisiert und umgestaltet. Gleichzeitig werden sich vollständig neue Dienste entwickeln.

In rechtlicher Hinsicht wird die progressive Marktentwicklung bewirken, daß die neuen Vorschriften nicht gleichzeitig entstehen, sondern daß auch hier wahrscheinlich eine Staffelung erfolgt.

3. *Geographisch unterschiedliche Entwicklung*

Innerhalb der Europäischen Union kann aus mehreren Gründen ein unterschiedliches Entwicklungsniveau der Dienste der Informationsgesellschaft in den Mitgliedstaaten erwartet werden:

- *Unterschiedlicher Verbreitungsgrad der Informationstechnologien in den Mitgliedstaaten*, der in der nachstehenden Graphik generell mit dem Quotienten TI[7] angege-

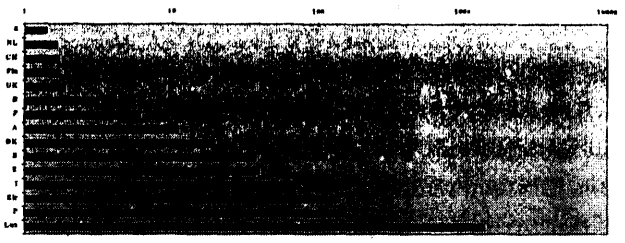
---

[7] *Quotient TI = (OE + PM + CP + PC + TP + FM + PG)/(GDP*Host*NSF). Hierin sind: OE Gesamtausgaben für Büroausrüstungen im Jahr 1990 (in US-$); PM Anzahl der 1990 zugestellten Briefe; CP Anzahl der neuen Kunden für schnurlose Telefone im Jahr 1994; PC Anzahl der 1993 vorhandenen Computer; TP Anzahl der 1990 vorhandenen Telefone; FM Anzahl der 1992 vorhandenen Faxgeräte; PG Anzahl der 1992 vorhandenen Pager; GDP Bruttosozialprodukt pro Kopf im Jahr 1995 (geschätzt in US-$); Host Anzahl der Internet-Anschlüsse im Oktober 1994; NSF*

ben wird (das Land mit dem niedrigsten Quotienten hätte danach den höchsten Verbreitungsgrad bei Computern und Telekommunikationseinrichtungen sowie den höchsten Stand der Wirtschaftstätigkeit).

- *Unterschiedliche Entwicklung der Märkte für Informationstechnologien in den Mitgliedstaaten*. Da sich die nationalen Märkte nicht mit der gleichen Geschwindigkeit entwickeln, nehmen die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in einigen Fällen ab, während sie in anderen Fällen zunehmen[8].
- *Unterschiedliche Entwicklung der Arten der Dienste in den Mitgliedstaaten* aufgrund der unterschiedlichen gegenwärtigen Marktmerkmale, die mit historischen, soziopolitischen, demographischen, geographischen und technologischen Faktoren zusammenhängen. Diese unterschiedlichen Merkmale der Märkte zeigen sich bereits jetzt (z.B. Bedeutung des Minitelmarktes in Frankreich und Satellitenfernsehens im Vereinigten Königreich) wie auch in der verfügbaren Dateninfrastruktur (beispielsweise unterschiedliche Nutzung der Informationsverbreitung über Kabel und des Telekommunikationsnetzes, wie nachstehend durch die Daten zu Internet-Anschlüssen veranschaulicht).

Quotient TI[9]

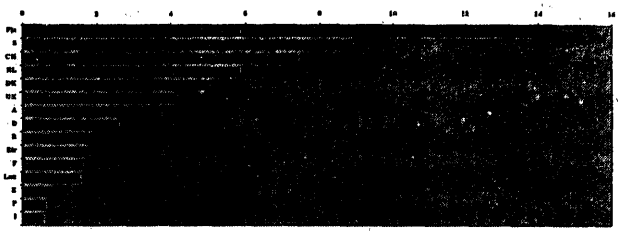


Summe der Nettoeinnahmen und -ausgaben im Jahr 1994 in Millionen.

8 *Siehe Tabelle der regionalen Wachstumsraten der Informationstechnologien für die Jahre 1990-1994 in OETI, a.a.O., S. 357.*

9 *ARNUM, ERIC: "Internet Cross-Subsidisation: Traffic. Spending and Government Spending on the Internet. A close-up study of the commercialisation of the Internet and the growth of the NSF net Backbone Service from January 1993 to January 1995". Report to the Commission of the European Communities, 1995.*

Internetanschlüsse je 1000 Einwohner[10]



Rechtlich wird sich diese geographisch unterschiedliche Entwicklung sehr wahrscheinlich in unterschiedlichen nationalen Regelungsansätzen äußern.

4. Unerläßlichkeit der grenzüberschreitenden Dimension für die neuen Dienste

Die Dienste der Informationsgesellschaft unterscheiden sich von den "traditionellen" Diensten dadurch, daß sie ungeachtet der Entfernung zwischen Verbraucher und Anbieter erbracht werden können. Die Ausnutzung dieses natürlichen grenzüberschreitenden Charakters ist für die Entwicklung der Dienste der Informationsgesellschaft aufgrund der Kombination folgender Faktoren wesentlich:

- *Erreichung der kritischen Masse und Verringerung der Kosten für die Markteinführung*: Während bei den "traditionellen" Diensten die Vorteile von grenzüberschreitenden Dienstleistungen und Handelsgeschäften auf einem geographisch größeren Markt wegen der damit verbundenen hohen Kosten (Zeit, Transport, Vertrieb, Informationserfassung usw.) oft ungenutzt bleiben, werden diese Kosten bei den Diensten der Informationsgesellschaft durch den Wegfall der Entfernungen erheblich reduziert (dabei hängt die Höhe der Kostenreduzierung davon ab, ob Übersetzungs- oder Dolmetschleistungen usw. in Anspruch genommen werden müssen).
- *Deckung ganz spezieller Nachfragen und Erschließung von Marktnischen*: Durch die Wechselwirkung zwischen Dienstanbieter und einzelnem Verbraucher entstehen dem Dienstanbieter Wettbewerbsvorteile, da dieser die Bedürfnisse der einzelnen Verbraucher außerordentlich exakt befriedigen kann. Daraus ergibt sich die zunehmende Erwartung des Verbrauchers, Produkte/Dienstleistungen vorzufinden, die genau seinen Bedürfnissen entsprechen. Für den Dienstanbieter bedeutet dies, daß Spezialisierung und individuelle Bedarfsdeckung immer wichtiger werden. Allgemein gesagt, kleine Dienstanbieter müssen den globalen geographischen Markt nutzen, um für sich wirtschaftlich rentable Marktnischen entdecken zu können. Große Dienstanbieter, die auf Produkt- und Dienstleistungsmärkten mit stärkerer Standardisierung tätig sind, müßten bei flexiblen Diensten (z.B.Informationsdienste oder Bildungsdienste) ein höheres Niveau an individueller Bedarfsdeckung bieten. Bei Diensten mit wenig veränderlichen Merkmalen (z.B. Video auf Abruf, Tele-Einkauf usw.) wird ein breiter gefächertes Angebot erforderlich sein, wenn die

---

10 *Quelle: Société Internet. Observatoire Européen de l'Audiovisuel.*

Dienstleister ein Abonnement rechtfertigen wollen, d.h. sie müssen "Leistungsbündel" anbieten. In allen diesen Fällen wird die Möglichkeit der Versorgung eines größeren geographischen Marktes zur entscheidenden Forderung.

- *Zusammenfassung von Marktsegmenten über die Grenzen hinweg*: Die Entwicklung der Informationsgesellschaft hat in allen Mitgliedstaaten begonnen, jedoch in unterschiedlichem Maße in den einzelnen Bevölkerungssegmenten (z.B. junge gegenüber alten Generationen, professionelle gegenüber privaten Nutzern usw.). Daraus ergibt sich, daß die nationale Merkmale eines Marktes von geringerer Bedeutung als das Marktsegment und daß, wenn ein ausreichend großer Markt erreicht werden soll, der wirtschaftlich rentable Dienstleistungen gewährleistet, Erreichbarkeit und Zusammenschluß dieser Segmente über die Grenzen hinweg möglich sein müssen.

Aufgrund der positiven Auswirkungen wird die Nachfrage nach diesen grenzüberschreitenden Diensten vom Verbraucher ausgehen:

- *Vereinfachter und umfassenderer Zugang zu allen Diensten/Produkten in der Europäischen Union*: Durch eine wesentliche Verringerung der Kosten für Erhalt von Produkten und Diensten innerhalb der Union sind Märkte, die in der Vergangenheit aufgrund der geographischen Entfernung unerreichbar waren, ebenso zugänglich wie nationale Märkte.
- *Verringerung der Kosten für den geleisteten Dienst*: Durch den zunehmenden Wettbewerb unter den Dienstleistern, der einen wesentlich besseren Preisvergleich ermöglicht, wird es zu einem Preisdruck kommen.
- *Neue Dienste mit größerer Spezialisierung/Bedarfsanpassung*: Durch einen geographisch größeren Markt haben die Verbraucher die Möglichkeit, sich an Dienste mit größerer Spezialisierung und Bedarfsanpassung (z.B. Informationsdienste oder Bildungsdienste, die den individuellen Bedürfnissen des Verbrauchers angepaßt sind) anzuschalten und eine größere Anzahl neuer Produkte/Dienste zu nutzen.

In rechtlicher Hinsicht wird durch die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Entwicklung der Dienste verdeutlicht, daß der Raum ohne Grenzen voll und ganz gewährleistet sein muß.

B. Gegenwärtiger Rechtsrahmen des Binnenmarktes

Die gegenwärtige Entwicklung des europäischen Marktes der elektronischen Dienste findet in keinem rechtsfreien Raum statt. Das bestehende Binnenmarktrecht stellt bereits einen grundlegenden Rechtsrahmen dar. Eine wirksame Anwendung der Prinzipien der Niederlassungsfreiheit (Artikel 52 ff. EG-Vertrag), des freien Dienstleistungsverkehrs (Artikel 59 ff. EG-Vertrag) und des bestehenden abgeleiteten Rechts ermöglicht es den Diensten der Informationsgesellschaft schon jetzt, die Gegebenheiten des Raums ohne Grenzen zu nutzen.

Artikel 59 EG-Vertrag, der das Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs[11] beinhaltet, ist für die vereinfachte, schnellere Entstehung einer kritischen Masse der grenzüberschreitenden Dienste der Datenautobahnen wesentlich. Wie in der "Erläuternden Mitteilung der Kommission über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs" [12]dargelegt wird, beinhaltet dieses Prinzip, daß Mitgliedstaaten auf Dienstleistungen aus einem anderen Mitgliedstaat grundsätzlich keine restriktiven Maßnahmen angewenden können. Gemäß Artikel 59 und der Rechtsprechung des EuGH unterliegt eine Dienstleistung grundsätzlich nur den Rechtsvorschriften und der Kontrolle des Herkunfts-Mitgliedstaates, d.h. desjenigen Mitgliedstaates, in dem der Erbringer der Dienstleistung niedergelassen ist. Aufgrund des Prinzips der Kontrolle im Herkunftsland und die damit verbundene gegenseitige Anerkennung von Rechtsvorschriften unterliegen die Dienstanbieter der Informationsgesellschaft im Prinzip grundsätzlich nicht unterschiedlichen Regelungen des Empfangslandes, was in einer Union von fünfzehn Mitgliedstaaten darauf hinauslaufen würde, das Bestehen eines Raums ohne Binnengrenzen zu negieren. Sobald die Anwendung der Rechtsvorschriften des Empfangslandes jedoch aus Gründen des öffentlichen Interesses gerechtfertigt ist, kann eine Harmonisierung der nationalen Vorschriften erforderlich sein.[13] In diesem Fall ist zur Beseitigung rechtlicher Hindernisse ein zwischen allen Mitgliedstaaten äquivalentes Schutzniveau für die betroffenen Allgemeininteressen zu schaffen.

Außerdem zeigt sich, daß durch ein auf der effizienten Anwendung von Artikel 59 und der Herkunftslandkontrolle (gegenseitige Anerkennung) basierendes Konzept das erforderliche sekundäre Gemeinschaftsrecht entsprechend reduziert wird. In zahlreichen Fällen reicht die direkte Anwendung von Artikel 59 aus, um die Mitgliedstaaten daran zu hindern, den freien Dienstleistungsverkehr für die Dienste der Informationsgesellschaft einzuschränken. Sekundäres Gemeinschaftsrecht wird im gegebenen Fall dann erforderlich sein, wenn eine Beschränkung gemäß der Rechtsprechung des EuGH gerechtfertigt ist. Mit anderen Worten, je strenger Artikel 59 angewandt wird, desto weniger Gemeinschaftsregelungen sind erforderlich.

---

11 *Der Begriff Dienstleistung wird in Artikel 60 EG-Vertrag definiert: "Dienstleistungen ... sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen." Außerdem wird in Artikel 59 präzisiert, daß das Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs für grenzüberschreitende Dienste gilt: "Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, werden ... schrittweise aufgehoben."*

12 *ABl. C 334 vom 9. Dezember 1993.*

13 *In der Tat können Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs unter bestimmten Bedingungen gerechtfertigt sein: Diskriminierende Beschränkungen können nur mit Artikel 56 EG-Vertrag, vorbehaltlich der Kontrolle der Verhältnismäßigkeit der Mittel, begründet werden. Nicht diskriminierende Beschränkungen können aus zwingenden Gründen des allgemeinen Interesses gerechtfertigt sein. Jede restriktive Maßnahme muß jedoch zum verfolgten Ziel in einem vernünftigen Verhältnis stehen (die Maßnahme muß angemessen sein und darf über das für die Verwirklichung des Ziels erforderliche Maß nicht hinausgehen).*

Artikel 52 EG-Vertrag ist ebenfalls für die Dienste der Informationsgesellschaft relevant, da er den Erbringern dieser Dienste die Vorteile des Niederlassungsrechts garantiert. Das bedeutet, daß ein in einem Mitgliedstaat niedergelassener Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft, der sich in anderen Mitgliedstaaten niederlassen möchte, diskriminierenden Beschränkungen, verdeckten diskriminierenden Beschränkungen und bestimmten nichtdiskriminierenden Beschränkungen nicht ausgesetzt werden darf.

Das Sekundärrecht des Binnenmarkts umfaßt bereits eine bestimmte Anzahl von Richtlinien, die bei der Entwicklung der Dienste der Informationsgesellschaft eine wichtige Rolle spielen. Diese Richtlinien haben wie alle Binnenmarktrichtlinien das Ziel, durch die Errichtung eines zwischen allen Mitgliedstaaten äquivalenten Schutzniveaus für bestimmte Allgemeininteressen Hindernisse für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts zu beseitigen.

Hier kann insbesondere die jüngste *Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr*[14] genannt werden, die die erhöhte Bedeutung zeigt, die das Recht des Binnenmarkts dem Schutz der Grundrechte in der Informationsgesellschaft, insbesondere dem Schutz der Privatsphäre einräumt. Der Umfang dieser Richtlinie geht weit über die Informationsgesellschaft hinaus, gleichwohl stellt sie einen entscheidenden Schritt bei der Erarbeitung des Rechtsrahmens der Informationsgesellschaft dar, da der Schutz personenbogezoger Daten sich als ein Hauptproblem für die Entwicklung der Dienste der Informationsgesellschaft erwiesen hat. Sie stellt auch einen wesentlichen Fortschritt zur Erhöhung des Vertrauens der Bürger in die neuen Dienste dar. Entsprechend der Entwicklung der Informationstechnologie prüft die Kommission neue erforderliche Maßnahmen und unterbreitet bei Bedarf die jeweiligen Vorschläge. Ebenso ist der *Richtlinienentwurf über den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre in digitalen Telekommunikationsnetzen, inbesondere in diensteintegrierenden digitalen Fernmeldenetzen und in digitalen Mobilfunknetzen*[15], zu nennen, in dem die spezifischen Probleme der digitalen Telekommunikationsnetze geregelt werden.

Im Bereich geistiges Eigentum werden mehrere Richtlinien eine Schlüsselrolle spielen, insbesondere die *Richtlinie 91/250/EWG über den Rechtsschutz von Computerprogrammen*[16], die *Richtlinie 92/100/EWG zum Vermiet- und Verleihrecht sowie zu bestimmten dem Urheberrecht verwandten Schutzrechten im Bereich des geistigen Eigentums*[17], die *Richtlinie 93/83/EWG zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Regelungen betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung*[18] und die *Richtlinie*

---

14 *Angenommen am 24. Juli 1995.*

15 *Geänderter Vorschlag KOM(94) 128 endg. vom 13.6.1994. Siehe auch Artikel 22, Abs. 4 des Vorschlags einer Richtlinie "On the application of open network provision (ONP) to voice telephony", Gemeinsamer Standpunkt vom 12. Juli 1995 (ABl. C 281/19 vom 25.10.95).*

16 *ABl. Nr. L 122/42 vom 17. Mai 1991. Sie ist besonders wichtig, da Computerprogramme ein wichtiger Baustein für die Datenautobahnen sind. Durch diese Richtlinie werden Computerprogramme wie literarische Werke urheberrechtlich geschützt.*

17 *ABl. Nr. L 346/61 vom 27. November 1992. Sie enhält signifikante Verbindungen dazu insofern, daß sie einen gesetzlichen Rahmen anbietet, der dem Vorangegangenen mit einer Anzahl von neuen Diensten auf dem video-on-demand Bereich und seinen verwandten Gebieten dienen könnte.*

18 *ABl. Nr. L 248/15 vom 6. Oktober 1993. Sie legt gemeinsame Regeln im Bereich Urheberrecht, insbesondere zur kollektiven Wahrnehmung der Rechte fest, von denen sich bestimmte Elemente für*

93/98/EWG zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte[19]. Die *Richtlinie 96/6/EWG über den Schutz von Datenbanken*[20] ist ebenfalls von erheblicher Bedeutung und könnte als Grundlage für jede künftige zusätzliche Initiative über die Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in Verbindung mit der Informationsgesellschaft dienen.

Das Grünbuch über das *"Urheberrecht und verwandte Rechte in der Informationsgesellschaft"*[21] ist eine erste Antwort auf die Analysen, in denen der Bereich des geistigen Eigentums als eines der wesentlichen Regelungsgebiete für die Entstehung der Informationsgesellschaft ermittelt wurde. Die digitale Technologie, durch die die Übertragung und das Kopieren großer Datenmengen im Vergleich zur traditionellen analogen Technik immer leichter werden, birgt besondere Gefahren in sich. Ohne einen angemessenen Schutz ist nur schwer zu gewährleisten, daß Werk oder Leistung ohne Wissen und zum Nachteil der Rechtsinhaber kopiert, verändert oder genutzt werden. Ziel des Grünbuches ist es, eine umfangreiche Konsultation durchzuführen, um die künftige Politik auf diesem Gebiet bestimmen zu können.

Das Grünbuch über den *"rechtlichen Schutz verschlüsselter Dienste im Binnenmarkt"*[22] behandelt die sich aus den rechtlichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten beim Schutz dieser Dienste gegen Piraterie ergebenden Probleme und die Gefahren für das Funktionieren des Binnenmarkts, die sich insofern insbesondere im Rahmen der Informationsgesellschaft ergeben können. Das Grünbuch verweist auf die Möglichkeit einer Gemeinschaftsaktion speziell zur Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften dieses Gebiets.

Das Grünbuch zur *"kommerziellen Kommunikation im Binnenmarkt"*[23] berücksichtigt die verschiedenen Formen von Werbung, Direktmarketing, Sponsoring, Verkaufsförderung und Öffentlichkeitsarbeit zur Absatzförderung von Produkten und Dienstleistungen und deren Entwicklungsperspektiven in Verbindung mit dem Entstehen der Informationsgesellschaft. Das Grünbuch untersucht, in welchem Maße nationale, selbst nichtdiskriminierende Regelungen diese länderübergreifenden, vor allem neue interaktive Dienstleistungsaktivitäten behindern können und schlägt eine Methode zur Bewertung der Verhältnismäßigkeit derartiger Maßnahmen und zur besseren Koordinierung eventueller Interventionen auf Gemeinschaftsebene vor.

Der Vorschlag für eine Richtlinie über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im

---

Rechtssetzungsvorschläge über die Informationsgesellschaft als relevant erweisen können.

19 *ABl. Nr. L 290/9 vom 24. November 1993. Sie ist ein Eckpfeiler des Rechtsrahmens, der für den Schutz der über die Datenautobahnen verbreiteten Werke und Leistungen erforderlich ist.*

20 *ABl. Nr. L 77/20 vom 27. März 1996. Die am 11. März 1996 erlassene Richtlinie beinhaltet die Harmonisierung des Urheberrechts, das auf die Struktur von Datenbanken unabhängig von deren Online- oder Off-line-Form anzuwenden ist, sowie die Einführung eines neuen wirtschaftlichen Rechts, durch das die wesentliche Investition des Herstellers einer Datenbank geschützt werden soll.*

21 *KOM(95) 382 endg. vom 19. Juli 1995.*

22 *KOM(96) 76 endg. vom 6. März 1996.*

23 *KOM(96) 192 endg. vom 8. Mai 1996.*

Fernabsatz[24] ist hinsichtlich des Verbraucherschutzes für bestimmte neue Dienste, insbesondere den elektronischen Handel, von außerordentlicher Bedeutung.

Schließlich gewährleistet die *Richtlinie 89/552/EWG "Fernsehen ohne Grenzen"*[25] den freien Austausch von Fernsehsendungen, deren grenzüberschreitende Verbreitung durch die neuen Technologien der Informationsgesellschaft ebenfalls erleichtert wird. Diese Richtlinie betrifft den Bereich der Fernsehdienste sowohl auf dem Gebiet der konventionellen Fernsehdienste als auch im Bereich "pay-per-view" oder das" near-video-on-demand". Mit dieser Initiative soll nicht den Diskussionen über die Revision der Richtlinie und insbesondere über ihren Anwendungsbereich im Europäischen Parlament und im Rat vorgegriffen werden. Wenn einige neue Dienste in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen werden, werden diese Dienste und die entsprechenden Regelungsentwürfe nicht durch den Transparenzmechanismus erfaßt, da das Verfahren zur vorherigen Notifizierung u.a. nicht für nationale Regelungen zur Umsetzung einer Gemeinschaftsrichtlinie gilt.

---

24 *Überarbeiteter Vorschlag, ABl. Nr. C 308/18 vom 15. November 1993 und Abl. Nr. C185 vom 19.July 1995, S. 4;*

25 *ABl. L 298 vom 17. Oktober 1989. Vorschlag zur Revision vom 31.05.1995. KOM(95) 86 endg.; geänderter Vorschlag, KOM(96) 200 vom 7. Mai 1996; Stellungnahme der Gemeinschaft vom 8. Juli 1996 und Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament SEC(96) 1292 über die gemeinschaftliche Position.*

II. DIE NOTWENDIGKEIT EINES TRANSPARENZMECHANISMUS

Die Notwendigkeit eines Transparenzmechanismus ergibt sich aus den rechtlichen Veränderungen, die in den kommenden Jahren auf nationaler Ebene zur Regelung der Dienste der Informationsgesellschaft zu erwarten sind. Wenn diese gesetzgeberischen Aktivitäten nicht koordiniert werden, könnte dies dazu führen, daß der Binnenmarkt insbesondere durch eine neue Zersplitterung in Frage gestellt wird.

Außerdem besteht eine Diskrepanz zwischen dem begrenzten territorialen Anwendungsbereich der nationalen Regelungen und der transnationalen Dimension der neuen interaktiven Dienste, die aufgrund dieser Dimension auf Gemeinschaftsebene eingehende Überlegungen und vor allem Kooperation erforderlich machen.

A. Die Perspektiven gesetzgeberischer Aktivitäten in den Mitgliedstaaten

Die Entwicklungen der Dienste der Informationsgesellschaft wird in rechtlicher Hinsicht zu neuem Regelungsbedarf führen. Arbeitsgruppen und Untersuchungsausschüsse in den Mitgliedstaaten sowie die vielfältigen Berichte und offiziellen Studien, die national oder auf Gemeinschaftsebene in Auftrag gegeben wurden, kommen alle zu dem Ergebnis, daß die Informationsgesellschaft umfassende Anpassungen geltenden Rechts erforderlich machen wird.

1. Vorbereitende Arbeiten in den Mitgliedstaaten

In mehreren Mitgliedstaaten wurden zur Analyse und Bewertung des künftigen Regelungsbedarfs im Rahmen der Informationsgesellschaft Untersuchungen in Angriff genommen[26].

---

26 *Als Beispiele können folgende Studien genannt werden: Thierry Breton: Les télé-services en France. Quels marchés pour les autoroutes de l'information? Rapport officiel au Ministre d'Etat, au Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et au Ministre des Entreprises et du Développement économique (France, décember 1994); Jean-Marc Detailleur: Evolution de la presse écrite dans la perspective des nouvelles technologies multimédias. Rapport au Ministre de la Communication (France, décembre 1994); Gérard Théry: Les autoroutes de l'information. Rapport de la commission présidée par M. Sirinelli, Ministère de la culture et de la francophonie; "Prognos A.G.: Digitales Fernsehen-Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, erstellt im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (München, Januar 1995); Coudert Brothers: An overview and analysis of the legal and regulatory barriers to the take off of multimedia applications in preparation for the infrastructure Green Paper (Bericht an die Europäische Kommission, Dezember 1994); The Danish Government report on the Information Society year 2000; Actieprogramma Electronische Snelwegen "van metafoor naar actie" (Offizielles Dokument der Regierung der Niederlande, Dezember, 1994); "Wings to human ability" (Offizieller Bericht an die schwedische Regierung, August 1994); Titan: Etude du cadre réglementaire de la Communauté française pour le lancement d'expériences multimédia et workshop "Le contrôle des accès et des droits" (Belgique, novembre 1994 et janvier 1995); "Créating the superhighways of the future: Developing Broadband Communications in the UK" (presentend to Parliament by the President of the Board of Trade by command of Her Majesty, November 1994); "The Waterloo Report on "Trans Atlantic Dialogue on Broadcasting and the Information Society", 19 au 21 Mai 1995; Informationsgesellschaft Chancen, Innovationen und Herausforderungen. Feststellungen und Empfehlungen. Der Rat für Forschung, Technologie und Innovation. Dezember 1995. In mehreren kürzlichen Entschließungen des International Communications Round Table (ICRT) wurde ebenfalls ein gewisser Regelungsbedarf betont.*

Diese Vielzahl von Studien und Untersuchungen ist für den Beginn einer bevorstehenden Regelungsaktivität charakteristisch. Auf der Grundlage der Informationen, die der Kommission zur Verfügung stehen, können die laufenden Arbeiten wie folgt zusammengefaßt werden:

- ***Belgien***

Etwa fünfzig Experten aus verschiedenen Bereichen arbeiten am Projekt "*TITAN*" zur Einführung der neuen Technologien in der französischen Sprachgemeinschaft. Eine Untergruppe "Rechtsfragen" untersucht bestimmte Aspekte, wie geistiges Eigentumsrecht, Datensicherung, Beweisrecht sowie Verbraucherschutz und Privatsphäre. Ein erster Bericht für die TITAN-Gruppe über die rechtlichen Rahmenbedingungen von November 1994 schätzt, daß eine vollständige Umgestaltung des bestehenden rechtlichen Systems außerordentlich wünschenswert wäre und drückt die Hoffnung aus, daß durch eine tiefgreifende Überarbeitung die Kohärenz der Bestimmungen für diese neuen Dienste gewährleistet werden könne. Da die Absicht besteht, eine Regelung über interaktive Dienste zu erarbeiten, wurde der Oberste Medienrat beauftragt, die Frage zu analysieren und Vorschläge vorzulegen. In der niederländischen Sprachgemeinschaft erstrecken sich die Diskussionen ebenfalls auf Vorhaben zur Änderung einer Verordnung vom 4. Mai 1994 für Hörfunk/Fernsehen und auf das Projekt "*TELENET VLAANDEREN*". Bei diesem Projekt sollen Regierung, staatliche Einrichtungen und privater Sektor auf dem Gebiet der neuen Kabelübertragungsdienste zusammenarbeiten.

- ***Deutschland***

Es wurden mehrere Studiengruppen sowohl auf Länder- als auch auf Bundesebene[27] gebildet, um insbesondere die spezifische Frage des rechtlichen Rahmens der Dienste der Informationsgesellschaft sowie die Fragen Datenschutz, vorbeugende Verbrechensbekämpfung, Schutz Minderjähriger, geistiges Eigentum, Verbraucherschutz, Verschlüsselung und Medieneigentum zu untersuchen. Die Christlich-Demokratische Union sowie die Sozialdemokratische Partei und Bündnis 90/Die Grünen haben Studiengruppen[28] gebildet, um die gesetzgeberischen Probleme und den Bedarf an Neuregelungen zu untersuchen. Der Bundestag hat beschlossen, eine Enquête-Kommission u.a. zur Untersuchung rechtlicher Fragen[29] einzusetzen. Unbeantwortet ist bis jetzt u.a. die Frage, inwieweit die neuen Dienste zum Zuständigkeitsbereich der Länder oder des Bundes gehören. Erst kürzlich haben sich die Länder über den Entwurf eines Staatsvertrages über Mediendienste, nach dem Vorbild des Rundfunkstaatsvertrags geeinigt. Dieser Vertrag[30] sieht Bestimmungen über den Zugang zu Mediendiensten, die Identifizierung des Diensteanbieters, die herausgeberische Verantwortung, den Schutz Minderjähriger, Werbung, Sponsoring, das Recht auf Gegendarstellung, Datenschutz, usw. vor. Die Bundesregierung hingegen hat

---

27 *Zum Beispiel der "Forschungs- und Technologierat" der Bundesregierung oder der "Petersberger Kreis", dem Wirtschaftsakteure angehören.*

28 *Vgl. z.B. die 12 Medienpolitischen Forderungen von Bündnis 90/Die Grünen vom 9. und 10. September 1995, in denen Regelungen für die neuen Dienste auf den Gebieten Datenschutz, Schutz der Privatsphäre, Minderjähriger, des geistigen Eigentums und Verbraucherschutz gefordert werden.*

29 *In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, daß die bestehenden Regelungen zur Anpassung an die neuen Bedürfnisse gelockert werden müssen.*

30 *Staatsvertrag über Mediendienste*

Leitlinien für ein neues Multimedia-Gesetz[31] zu Fragen hinsichtlich des freien, lizenzlosen Zugangs, zu Verbraucherschutz, Bekanntgabe von Angebotsbedingungen und Preisen, Haftung, Schutz Minderjähriger, Vertragsrecht einschl. der digitalen Unterschrift, Recht am geistigen Eigentum usw. veröffentlicht.

- *Dänemark*

Das für "*Die Informationsgesellschaft 2000*" zuständige Ministerium für Finanzen hat im Oktober 1994 einen Regierungsbericht vorgelegt, der u.a. die Schlußfolgerung enthielt, daß das dänische Gesetz über den Schutz personenbezogener Daten entsprechend den durch die Informationsgesellschaft hervorgerufenen Änderungen erneuert und vereinfacht werden müsse. Im Bericht werden eine Diskussion über die verschiedenen Aspekte der Informationsgesellschaft vorrangig im Parlement und durch die lokalen Behörden sowie die Erstellung eines Aktionsplans mit künftigen Initiativen gefordert.

- *Frankreich*

Durch "Minitel" und "Telematik"-Entwicklung konnten bestimmte Erfahrungen auf dem Gebiet der Teledienste gesammelt werden. Um eine Diskussion über die Bedürfnisse einer neuen Politik auszulösen, hat die französische Regierung 1994 eine Reihe strategischer Berichte über die verschiedenen Problematiken in Auftrag gegeben, die mit der Entstehung der Informationsgesellschaft verbunden sind. Im "*Breton-Bericht*" mit dem Titel "Die Teledienste in Frankreich", der dem Premierminister am 11. Juli 1994 überreicht wurde, wird speziell die Frage der Entwicklung der neuen Dienste der Informationsgesellschaft untersucht und festgestellt, daß eine Rechtsangleichung erforderlich ist, da die gegenwärtigen Rechtstexte den neuen Organisationsformen, die durch die neuen Technologien ermöglicht werden, nicht gerecht werden. Im "*Detailleur-Bericht*", der dem Premierminister am 24. Januar 1995 überreicht wurde, werden die Herausforderungen der neuen Technologien für die Presse untersucht. Es wird betont, daß bestimmte neue Situationen hinsichtlich der neuen Dienste zu rechtsfreien Räumen führen können. Die Anpassungen müßten schrittweise erfolgen und sich ebenso aus der Analyse der Versuchsprojekte wie aus einer kontinuierlichen Ermittlung der rechtlichen Aspekte ergeben. Der "*Sirinelli-Bericht*" mit dem Titel "Kulturelle Industrien und neue Techniken" untersucht die Auswirkung der neuen Technologien auf das geistige Eigentumsrecht. Der dem Premierminister am 31. Juli 1994 überreiche "*Théry-Bericht*" "Die Datenautobahnen" untersucht die strategischen Herausforderungen der Datenautobahnen für Frankreich. In allen diesen Berichten wird betont, daß eine gesetzgeberische Aktivität auf bestimmten Gebieten erforderlich ist, ohne daß dabei jedoch Inhalt oder Zeitpunkte klar definiert werden. Am 26. März 1996 wurde außerdem mit sofortiger Wirkung vom Parlament ein Gesetz über den Probebetrieb neuer Dienste erlassen.

---

31 *Statement von Bundesminister Dr. Jürgen Rüttgers zu den Rechtlichen Rahmenbedingungen für neue Informations- und Kommunikationsdienste - Multimedia-Gesetz 2/5/1996.*

- ***Italien***

Die Ständige Kommission des Senats hat im Februar 1995 ein Dokument *"In materia di multimedialità"* gebilligt, in dem die italienische Situation auf diesem Gebiet exakt beschrieben wird. Der Bericht, der eine Analyse der französischen "Breton"- und "Théry"-Berichte enthält, verdeutlicht einige rechtliche Probleme (beispielsweise Datenschutz, Konzentration der Medien, Werbung) und stellt die Frage nach der Notwendigkeit der Anpassung der bestehenden Gesetze.

- ***Luxemburg***

Am 4. Mai 1995 hat der Premierminister vor der Abgeordnetenkammer die Bildung eines sogenannten "Informationskabinetts" angekündigt, in dem von den zuständigen Ministern Initiativen koordiniert, kanalisiert und zentralisiert werden. Neben diesem Kabinett wird ein "Begleitender Ausschuß" gegründet, an dem Vertreter aus der Wirtschaft sowie aus der Welt der Medien und der Kommunikation beteiligt sein werden, der Vorschläge unterbreiten und Strategien zur Verwirklichung der Informationsgesellschaft diskutieren wird. Der Premierminister hat erklärt, daß noch viele Fragen wie Datenschutz, soziale Auswirkungen, Urheberrecht usw. zu klären sind. Die Abgeordnetenkammer plant die Durchführung einer umfangreichen Debatte. Auf jeden Fall scheint sich abzuzeichnen, daß für die interaktiven Dienste entweder ein neuer Rechtsrahmen erarbeitet oder der geltende Rechtsrahmen an deren Besonderheiten angepaßt wird.

- ***Niederlande***

Die Regierung hat im Dezember 1994 ein Aktionsprogramm (*"Actieprogramma"*) zur schnelleren Einführung der Informationsgesellschaft angenommen. Obwohl sich das Dokument auf die Aspekte der Infrastrukturen konzentriert, wurden bestimmte Probleme des Rechtsrahmens der Dienste angesprochen wie Schutz personenbezogener Daten, verschlüsselte Dienste, geistiges Eigentum und öffentliche Ordnung (Kriminalität und Moral). Gesetzgeberische Überlegungen werden sich außer auf Rechtsvorschriften für Telekommunikation auf sogenannte "beigeordnete" Regelungen für die angesprochenen Gebiete konzentrieren. Besondere Bedeutung erlangt die Möglichkeit der Selbstregulierung im Dienstleistungssektor, da die Regierung die Ansicht vertritt, daß dadurch praktische Anwendungen beschleunigt werden können. Die zuständigen Ministerien haben zur Umsetzung des Aktionsprogramms interministerielle Gruppen gebildet. Die niederländische Medienbehörde ("het Commissariaat voor de Media") hat den Fernsehgesellschaften im übrigen kürzlich das Recht zur Nutzung der von den neuen elektronischen Medien gebotenen Möglichkeiten eingeräumt. Diese Genehmigung bezieht sich u.a. auf die interaktive Nutzung des Fernsehens, die Veröffentlichung elektronischer Programmführer, den Vertrieb der Programme über Internet, den Datenaustausch und die Direktvermarktung. Die Genehmigung könnte sich auch auf Video auf Abruf und auf Pay-per-view-Dienste beziehen. Schließlich wurde ein Leitender Ausschuß aus Vertretern mehrerer Ministerien gebildet, der sich aus der gegenwärtigen Regelung ergebende Probleme beseitigen und die Einführung des neuen Rechtsrahmens für die elektronischen Dienste koordinieren soll.

- ***Schweden***

Die Regierung hat eine Kommission zur Förderung der Informationstechnologien ernannt. Im August 1994 wurde ein erster Bericht "*Wings to Human Ability*" vorgelegt. Die gegenwärtige Rechtssituation wird für unzureichend gehalten. Der Bericht stellt fest, daß für die Entwicklung der Informationstechnologien ein stabiler Rechtsrahmen auf den Gebieten Urheberrecht, Vertragsrecht, Zivilrecht, Werbung sowie Sicherung und Schutz personenbezogener Daten wesentlich ist. Um eine rentable Anzahl neuer Dienste zu gewährleisten, sollte besonderes Augenmerk u.a. der dem Vertragsgrecht und dem Schutz des geistigen Eigentums gewidmet werden. Das Ziel der Angleichung der Vorschriften sollten in den kommenden drei Jahren konkretisiert werden. Um u.a. solche Themen wie die Beziehungen zwischen den Fernsehdiensten, den neuen Diensten und den Rechtsvorschriften über die Pressefreiheit zu prüfen, wurde ein Regierungsausschuß eingesetzt.

- ***Finnland***

Die Regierung hat Anfang 1995 einen Bericht mit dem Tiel "*Developing a Finnish Information Society*" veröffentlicht. Bereits bestehende Gruppen wie die Arbeitsgruppe Audiovisuelle Rechte, Urheberrecht und Multimediarechte könnten Probleme in Zusammenhang mit den neuen Diensten diskutieren. Es ist anzunehmen, daß Finnland, das über eine sehr liberale Regelung für die Medien verfügt, im Bereich der neuen Dienste mit Ausnahme von Straftaten, die durch die Strafgesetzgebung geregelt werden, Selbstregulierung den Vorzug geben wird. Die Vermeidung von Überregulierung scheint das generelle Konzept zu sein.

- ***Vereinigtes Königreich***

Der vom Wirtschaftsministerium vorbereitete Bericht "*Creating the Superhighways of the Future: Developing Broadband Communications in the UK*", der dem Unterhaus im November 1994 vorgelegt wurde, hat festgestellt, daß es zur Stärkung des für Investitionen erforderlichen Vertrauens der Industrie von vorrangiger Bedeutung ist, einen stabilen, effizienten und entwicklungsfähigen Rechtsrahmen zu schaffen. Gleichzeitig wurde im Bericht darauf hingewiesen, daß besondere Aufmerksamkeit dem Schutz der über die Netze übertragenen personenbezogenen und gewerblichen Daten und einem adäquaten Schutz der Rechte des geistigen Eigentums gewidmet werden müsse. Im Dokument wurde die Schaffung einer aus hochrangigen Industriellen bestehenden Beratenden Gruppe für die Multimediaindustrie (MMIAG) angekündigt, die den zuständigen Minister über Möglichkeiten und Hindernisse bei der Multimediaentwicklung beraten soll. Untergruppen werden beauftragt, unter anderem Fragen des rechtlichen Rahmens in den festgestellten Gebieten sowie auch bei medizinischen Anwendungen zu untersuchen. Die Untergruppe Probleme des geistigen Eigentums ist zu der Ansicht gelangt, daß die Verfahren zur Gewährung der Rechte für die neuen Multimediaprodukte vereinfacht werden sollten. Sie empfiehlt, daß die sich auf Verleumdung und Verbreitung obszönen Materials beziehenden Gesetze geändert werden und daß nach dem Beispiel von Vorhaben in den Vereinigten Staaten zum Schutz der Urheberrechte ein Übertragungsrecht eingeführt wird. Innerhalb der Dienststellen des Premierministers wurde eine weitere interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Aufgabe die Diskussion einer notwendigen Anpassung der geltenden Gesetze insbesondere auf den Gebieten Schutz des geistigen Eigentums und Datenschutz

ist. Im Juli 1995 wurde eine Gesetzesvorlage zur Änderung der Rechtsvorschriften und des Verfahrens bei Verleumdung eingebracht (Draft Bile entitled "An act to amend the law of defamation and to amend the law of limitation with respect to actions for defamation and malicious falsehood"). Diese Gesetzesvorlage schließt in ihrem Anwendungsbereich auch elektronische Veröffentlichungen (Artikel 1) ein. Von den politischen Parteien hat die Labour Party im Vereinigten Königreich im Juli 1995 einen Bericht "*Labour's Policy Forum on the Information Superhighway*" vorgelegt, in dem vor allem die Gebiete Verbraucherschutz, Urheberrecht, Schutz Minderjähriger, öffentliche Ordnung, Piraterie, Datenschutz, Marketing, Bestimmungen des Arbeits- und Sozialrechts für Telearbeit usw. genannt und ordnungspolitische Interventionen innerhalb des Vereinigten Königreichs gefordert werden.

2. Neuer Regelungsbedarf

Abgesehen von spezifischen Bereichen, wie dem der Telekommunikation, die bereits Gegenstand spezifischer gemeinschaftsrechtlicher Regelungen sind, zeigt die Analyse dieser zahlreichen Arbeiten häufig die Notwendigkeit von gesetzlichen Anpassungen des geltenden Rechts, da die bestehenden Regelungen für die Dienste der Informationsgesellschaft nicht sachgerecht sind. Bestehende Regelungen wurden geschaffen, um bestimmte spezielle Gefahren abzuwehren, die durch bestehende Dienste in Bezug auf bestimmte Ziele von öffentlichem Interesse (z.B. Schutz der öffentlichen Gesundheit, Verbraucher- oder Pluralismusschutz bei Fernsehdiensten, Wettbewerbs- und Verbraucherschutz bei Telekommunikationsdiensten usw.) entstehen können. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Merkmale wird die Art des durch die gegenwärtigen Regelungen abgedeckten Risikos durch die Dienste der Informationsgesellschaft positiv oder negativ verändert. *Gegenüber den traditionellen beruflichen Diensten*, bei denen ein Ortswechsel des Dienstleistungserbringers oder -empfängers notwendig war, können beispielsweise die elektronischen Teledienste die Art der Risiken, denen Verbraucher ausgesetzt sind, verändern. Ebenso führen Dienste, die auf individuellen Abruf eines Diensteempfängers erbracht werden ("interaktive" Dienste), *verglichen mit dem Rundfunk* im Hinblick auf den Schutz eines öffentlichen Interesses nicht zu den gleichen Problemen. Im Gegensatz zu den interaktiven Diensten besteht die Gefahr bei Fernsehsendungen darin, daß es sich um ein Massenmedium handelt und bei einer Ausstrahlung nicht genau feststellen läßt, wer die Sendung wirklich sieht und ob der Verbraucher von einer Sendung beeinflußt wird oder nicht (der Inhalt kann von ihm nicht beeinflußt werden). Umgekehrt entstehen durch die interaktiven Dienste andere Gefahren in Abhängigkeit vom Grad der Individualisierung der besonderen Beziehungen zwischen Empfänger und Erbringer der Dienstleistungen (Privatsphäre, Verbraucherschutz usw.).

Angesichts dieser unterschiedlichen Risiken können gesetzliche Anpassungen erforderlich sein, um je nach Bedarf einen besseren Schutz zu gewährleisten oder bestehende Beschränkungen lockern zu können. In bestimmten Fällen besteht eine kurzfristige Lösung der nationalen Behörden darin, geltendes Recht den neuen Diensten entsprechend zu interpretieren. Diese Lösungen könnten jedoch anfechtbar sein und dadurch zur Intervention des Gesetzgebers führen. Außerdem lassen die gegenwärtigen Vorschriften in vielen Fällen keinen ausreichenden Handlungsspielraum, so daß gesetzgeberische Maßnahmen unvermeidbar sind.

a) Neuer Schutzbedarf

Da die gegenwärtigen Regelungen an die Aktivitäten bestehender Dienste (z.B. berufliche Dienste, Telekommunikationsdienste, Fernsehfunkdienste), nicht aber unbedingt an diejenigen der neuen Dienste angepaßt sind, könnte eine Verstärkung oder Ergänzung erforderlich werden.

Verbesserung des bestehenden Schutzes. Geltende Vorschriften, die ein öffentliches Interesse zum Gegenstand haben, können zur Gewährleistung eines wirksameren Schutzes dieses öffentlichen Interesses im Hinblick auf die durch die Dienste der Informationsgesellschaft geschaffenen neuen Risiken eine Anpassung erforderlich machen. In diesem Fall geht es nicht darum, einem neuen Ziel von öffentlichem Interesse zu entsprechen, sondern darum, einen besseren Schutz eines bereits anerkannten Ziels zu gewährleisten.

Diese Verbesserung des Schutzes könnte durch eine *Anpassung* der anwendbaren Rechtsvorschriften erfolgen, um die Wirkung des bestehenden Schutzes zu erhöhen. Da die Informationsgesellschaft es ermöglicht, bereits bestehende und bereits reglementierte Dienstleistungen in einer anderen Form zu leisten, sind zahlreiche Anpassungen der betroffenen Regelungen wahrscheinlich. So könnten zum Beispiel für Teledienste die gegenwärtigen Vorschriften für berufliche Dienste (Medizin usw.), hinsichtlich Identifizierung und Qualitäten des Dienstanbieters nicht mehr ausreichend sein (Unterschied zwischen Konsultation im Krankenhaus und Fernkonsultation).

Außerdem könnte eine Verbesserung des Schutzes darin bestehen, *das Spektrum der auf eine spezielle Tätigkeit anwendbaren Rechtsvorschriften zu erweitern*. So können Dienstleistungen, die traditionell einer Gruppe genau abgegrenzter Rechtsvorschriften unterlagen, durch neue Vorschriften weiterer Fachgebiete geregelt werden, um einen vollständigeren Schutz zu gewährleisten. Bei den audiovisuellen Diensten wie Video auf Abruf könnte gegebenenfalls beispielsweise die Einhaltung spezifischer Bestimmungen über den Datenschutz vorgesehen werden (da aufgrund der Interaktivität eine Identifizierung des Anwenders möglich ist und demzufolge Gefahren hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre entstehen), während diese Gefahren in den Vorschriften zum Fernsehfunk traditionell keine Rolle spielen.

Schutz neuer öffentlicher Interessen. Über die für eine wirksamere Verwirklichung der Zielsetzung erforderlichen Anpassungen der Vorschriften hinaus könnten sich neue Ziele von öffentlichem Interesse ergeben. So könnten die gegenwärtigen Diskussionen zur Virtualität in der Informationsgesellschaft gegebenenfalls zu gesetzgeberischen Maßnahmen führen, durch die ein bestimmter Wahrheitsgehalt gewährleistet wird.

b) Lockerungsbedarf bei bestehenden Schutzregelungen

Umgekehrt könnten bestimmte bestehende Regelungen überflüssig werden oder sich als unverhältnismäßig erweisen und auf die neuen Dienste entweder keine Anwendung finden oder zumindestens gelockert werden.

Beseitigung von Vorschriften mit abgeleiteter Anwendung. Da sich im Bereich der Dienste verschiedene Rechtsbereiche überschneiden, könnten einige Dienste Regelungen unterliegen, die nicht ausdrücklich für diese Art von Tätigkeit getroffen wurden. In diesem Fall ist eine gesetzgeberische Intervention erforderlich, um die betreffenden Dienste vom Anwendungsbereich dieser Regelungen auszunehmen. So wäre es zum Beispiel zweckmäßig einzuschätzen, ob und in welchem Maße die Rechtsvorschriften über den Fernsehfunk auf die Dienste der Informationsgesellschaft anwendbar sind.

Anpassung unangemessener Vorschriften. Andere Dienste könnten bestimmten Beschränkungen unterliegen, die im Verhältnis zu den verfolgten Zielen unangemessen sind. Es könnte sich dabei um inhaltliche Verpflichtungen handeln, die für Dienste der Informationsgesellschaft nicht sachgerecht sind, oder um Maßnahmen, die über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist. So könnte es zum Beispiel zum Schutz Minderjähriger, obwohl es sich hierbei um ein herausragend wichtiges Allgemeininteresse handelt, doch unangemessen sein (und gegebenenfalls Artikel 10 EMRK zuwiderlaufen), wie beim Fernsehfunk (bei dem keinerlei Garantie darüber möglich ist, "wer was sieht") ein vollständiges Verbot der nur für Erwachsene bestimmten Dienste vorzusehen[32]. Ein weiteres Beispiel sind die Verpflichtungen zu schriftlichen Kaufverträgen, die bei Tele-Käufen ungeeignet sind. Ebenso können vorherige Genehmigungs- oder Lizenzverfahren, wie sie bei Telekommunikations- oder Rundfunkdiensten gelten, für die Dienste der Informationsgesellschaft ungeeignet sein.

3. *Umfangreiche und ausgedehnte rechtliche Veränderungen*

Die politische Mobilisierung in den Mitgliedstaaten zum Thema Informationsgesellschaft und die Entwicklung des Dienstleistungsmarkts haben zwangsläufig Auswirkungen auf den Umfang der nationalen gesetzgeberischen Tätigkeit.

a) Breites Spektrum von Vorschriften

Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Dienste ist eine Vielzahl von Rechtsgebieten betroffen, beispielsweise *Presserecht* (Anwendung von Grundsätzen wie herausgeberische Verantwortung), *Telekommunikationsrecht*, *Zivilrecht*[33] insbesondere Vertragsrecht[34], *audiovisuelles Recht*[35] (beispielsweise Lizenzerfordernisse oder Regeln zum Schutz des

---

32 *Durch Interaktivität und technische Modalitäten, durch die der Nutzer Zugang zu den neuen Diensten hat, könnten die Möglichkeiten der Eltern, den Zugang Minderjähriger zu Gewalt- oder Pornoprogrammen zu kontrollieren, verbessert werden. Die Rundfunkvorschriften werden hinsichtlich des Schutzes Minderjähriger sind nicht zwangsläufig sachgerecht, da die Gefahr eines unkontrollierten Zugangs Minderjähriger beim Rundfunk wesentlich größer ist.*

33 *Siehe Bericht Schwedens "Wings to Human Ability".*

34 *Die Problematik wird bereits von Notaren in einigen Mitgliedstaaten untersucht. Siehe Revue de l'Assemblée de Liaison des Notaires de France Nr. 6, 1995 und Bundesnotarkammer, Elektronischer Rechtsverkehr, Köln 1995.*

35 *Siehe Prognos-Studie; "Detailleur"-Bericht; "The Waterloo Report"; Coudert-Brothers-Bericht; Studie "Information Society : Access and Pluralism", International Federation of Journalists, März 1995.*

Pluralismus), *Arbeits- und Sozialrecht*[36] (Regelungen für Telearbeit), *Steuerrecht*[37] (steuerliche Anreize für neue Dienste), *Strafrecht*[38] (Vorschriften und Verfahren für Straftaten), *Bank- und Finanzrecht* (Vorschriften für Teledienste von Banken, Versicherungen oder Börsen)[39], Recht der *kommerziellen Kommunikationen*[40] und schließlich *Berufsvorschriften* insbesondere für freie Berufe (beispielsweise Vorschriften für Tele-Dienstleistungen von Rechtsanwälten oder Ärzten).

Diese Vorschriften verfolgen vielfältige Zielsetzungen von öffentlichem Interesse: *Freiheit der Meinungsäußerung*, *Schutz der Privatsphäre* (alle Dienste), *Schutz Minderjähriger*, *Verbraucherschutz* (z.B. Tele-Einkauf), *Schutz des geistigen Eigentums*, *Gesundheitsschutz* (z.B. elektronischer Gesundheitsdienst), *Schutz von Kultur oder Sprachen* (z.B. Fernunterricht) usw.

In zahlreichen Studien und Regierungsberichten wurden bereits einige spezifische Fragen ermittelt, die vorrangig zu behandeln sind, wie *Datenschutz*, *Schutz des geistigen Eigentums*, *Verbraucherschutz* und *Schutz Minderjähriger* sowie Schutz und Vorschriften für die *Verschlüsselung von Diensten*.

b) Wenig konkreter, weit gestreckter Zeitplan

Die Analyse des Marktes für die neuen Dienste zeigt, daß diese nicht schlagartig entstehen, sondern sich schrittweise entwickeln. Demzufolge verlaufen auch die gesetzgeberischen Maßnahmen über einen längeren Zeitraum, sie folgen der Entwicklung des Markts und den sich jeweils stellenden Fragen. Der nationale ordnungspolitische Rahmen der Dienste der Informationsgesellschaft ist also durch dessen entwicklungsfähigen Charakter gekennzeichnet.

Es besteht kein exakter Zeitplan. Im allgemeinen wird in den Studien und Berichten bestätigt, daß die Überlegungen, mit Ausnahme von Deutschland, in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten noch nicht konkret und präzise sind und daß es schwierig ist, für die Angleichung der Rechtsvorschriften einen Zeitplan vorzusehen. Bestimmte Berichte geben lediglich Hinweise für die Durchführung der ersten spezifischen Angleichungen der Vorschriften[41]. So wollen die Niederlande ihre Rechtsvorschriften über Informationsstraftaten bis Ende 1996 überarbeiten und Schweden seine Rechtsvorschriften in den kommenden drei Jahren angleichen. Außerdem verdeutlichen Wirtschaftsanalysen, daß künftig neue

---

36 *Siehe dazu insbesondere die Studie von Thierry Breton "Die Telearbeit in Frankreich: gegenwärtige Situation, Entwicklungsperspektiven und Rechtsaspekte".*

37 *Thierry Breton: "Die Telearbeit in Frankreich: gegenwärtige Situation, Entwicklungsperspektiven und Rechtsaspekte"; Thierry Breton: Teledienste in Frankreich. Märkte der Datenautobahnen; Jean-Marc Detailleur: Entwicklung der Presse unter dem Gesichtspunkt der neuen Multimedia-Technologien.*

38 *Siehe insbesondere den Bericht der niederländischen Regierung: Actieprogramma Electronische Snelwegen "van metafoor naar actie".*

39 *Siehe die Berichte von Thierry Breton "Die Telearbeit in Frankreich" und Gérard Théry "Die Datenautobahnen".*

40 *Siehe Prognos-Studie, Detailleur-Bericht und Coudert-Brothers-Bericht.*

41 *Siehe insbesondere den schwedischen Bericht "Wings to Human Ability" und den niederländischen Bericht "Actieprogramma Electronische Snelwegen" und "The Danish Government Report on the Information Society Year 2000".*

Dienste, die gegenwärtig noch nicht denkbar sind, entsprechend der Entwicklung des technologischen Fortschritts und der Marktentwicklung auf den Markt gelangen könnten. In diesen Fällen ist es noch schwieriger, schon heute eine Vorstellung vom Regelungsbedarf zu geben.

Große Unsicherheit besteht über den Inhalt der Vorschriften, die künftig erforderlich sein könnten. Fachleute auf nationaler bzw. internationaler Ebene haben die Gebiete identifiziert, schweigen sich häufig jedoch darüber aus, welcher Weg eingeschlagen und welche konkreten Bestimmungen vorgesehen werden sollten. In Anbetracht der gesellschaftlichen und politischen Implikationen, die sich an der Intensität der politischen Mobilisierung zeigen, werden mit Ausnahme der dringenden und sofortigen Vorschriften die zu erarbeitenden rechtlichen Lösungen komplex sein und in bestimmten Fällen zu langwierigen Diskussionen führen, die sich bis ins nächste Jahrtausend erstrecken können.

Die Durchführung von Pilotprojekten ist außerdem eine der rechtlichen Interventionsmethoden, die sich insbesondere in Deutschland und Frankreich[42] abzeichnet. Sie besteht darin, daß zunächst lediglich ad interim oder ad hoc eine Ausnahmeregelung erlassen wird, die die Entwicklung von Pilotprojekten für die Dienste der Informationsgesellschaft ermöglicht. Kontrolle und Analyse der Erfahrungen aus diesen Pilotprojekten ermöglichen es dem Gesetzgeber, die Probleme besser kennenzulernen und dann für diese Dienste vollgültige Regelungen zu schaffen. Endgültige Vorschriften entstehen so erst nach einer gewissen Zeit, die für zuverlässige Schlußfolgerungen aus den Erfahrungen der Pilotprojekte erforderlich ist, d.h. im allgemeinen erst nach einem ziemlich langen Zeitraum[43]. Diese durch Pragmatismus geprägte Methode "Ausnahmeregelung/Pilotprojekt/Auswertung/neue Vorschriften" könnte eine der kurzfristigen rechtlichen Lösungen werden, durch die eine verfrühte Regelung vermieden, gleichzeitig jedoch mit besonderer Aufmerksamkeit die Entwicklung verfolgt wird, um gegebenenfalls in voller Kenntnis der Sachlage wirksam werden zu können.

Schließlich wird auch die Möglichkeit einer ständigen oder kontinuierlichen rechtlichen Angleichung entsprechend der technologischen Entwicklung und den in bestimmtem Maße veränderlichen gesellschaftlichen Werten vorgesehen[44].

B. Risiken für das Funktionieren des Binnenmarkts

Die sich in den Mitgliedstaaten herausbildende gesetzgeberischen Aktivität könnte, wenn sie nicht kanalisiert wird, eine Gefahr für die Verwirklichung der Ziele des Binnenmarkts darstellen.

1. Risiken für eine erneute Zersplitterung des Binnenmarktes

Wenn nichts geschieht, um die Entwicklung der neuen nationalen Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft zu koordinieren, ist es sehr wahrscheinlich, daß diese

---

42 *Eine Gesetzesvorlage für eine fünfjährige Ausnahemregelung zur Verwirklichung der 170 Pilotprojekte ist in Vorbereitung.*

43 *In Frankreich ist ein Zeitraum von 5 Jahren vorgesehen.*

44 *Siehe beispielsweise Prognos-Studie, Seite 143 ff.*

sich stark voneinander unterscheiden oder sogar deutlich voneinander abweichen werden. Durch eine derartige Situation würden zwischen den Mitgliedstaaten neue Beschränkungen für den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft entstehen, da ein Mitgliedstaat eine Dienstleistung aus einem anderen Mitgliedstaat dadurch begrenzen oder untersagen könnte, daß er auf diese seine eigenen nationalen Vorschriften anwendet. Im Hinblick auf das Recht des Binnenmarkts und insbesondere auf Artikel 59 EG-Vertrag könnten einige dieser Maßnahmen unbegründet, andere dagegen begründet sein. Im ersten Fall muß sich die Kommission einschalten, um die Beseitigung dieser Hindernisse durch den Mitgliedstaat zu erreichen, im zweiten Fall muß sie bei Bedarf eine Harmonisierung der betreffenden Rechtsvorschriften vorschlagen, um den freien Dienstleistungsverkehr zu gewährleisten. Bis diese Initiativen in beiden Fällen ihre Auswirkungen zeitigen, kann die europäische Dienstleistungsindustrie der Informationsgesellschaft den Raum ohne Grenzen nicht wirklich nutzen, und damit könnte sie davon abgehalten werden, die für ihre Wettbewerbsfähigkeit unerläßlichen Investitionen zu tätigen. Mehrere Gründe sprechen für dieses negative Szenario.

Marktentwicklung. Eine Marktanalyse der neuen Dienste zeigt, daß die Marktentwicklung allmählich und geographisch, d.h. in den Mitgliedstaaten unterschiedlich verläuft. Das bedeutet, daß die Regelungsinitiativen in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten auftreten und unterschiedliche Dienste betreffen. So könnte zum Beispiel ein Mitgliedstaat, in dem sich die elektronischen Gesundheitsdienste rasch entwickeln, zunächst diese gesetzlich regeln, während zum gleichen Zeitpunkt ein anderer Mitgliedstaat aufgrund der besonders stark entwickelten Tätigkeit eines Betreibers auf dem nationalen Markt Vorschriften für den elektronischen Handel und für elektronische Wettdienste erläßt.

Nationale Traditionen und Kulturen. Nationale Rechtsvorschriften sind Träger eines Komplexes wirtschaftlicher, kultureller, sozialer und politischer Werte und Traditionen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sind. Die Erfahrung zeigt, daß der Reglungsansatz unabhängig vom Gegenstand immer von diesen unterschiedlichen Anliegen ausgeht und zu unterschiedlichen rechtlichen Lösungen führt. Das bedeutet einerseits, daß sich die vorrangig geregelten Fragen entsprechend den Mitgliedstaaten unterscheiden (zum Beispiel könnten bestimmte Mitgliedstaaten besonderen Wert auf die Erhaltung der nationalen Kultur legen, während für andere der Verbraucherschutz oder der Schutz Minderjähriger und der Moral wichtig ist) und andererseits, daß auch der Inhalt der Regelungen ein und dieselbe spezielle Frage betreffend unterschiedlich ist (schon jetzt sind zum Beispiel die nationalen Konzepte in den Bereichen Minderjährigigenschutz, Datenschutz, Verbraucherschutz sehr unterschiedlich und spiegeln die Vielfalt der landeseigenen Sensibilitäten, Auffassungen und Zielsetzungen wider).

Ausgangs-Regelungen. Die anzupassenden nationalen Rechtsvorschriften unterscheiden sich bereits jetzt in den Mitgliedstaaten. Folglich wird die Rechtsanpassung einer jeweils unterschiedlichen Logik folgen, wodurch die bestehenden Diskrepanzen verstärkt werden könnten. So verdeutlichen zum Beispiel die Diskussion um den Rundfunkbegriff in Deutschland (der eine Verteilung der Kompetenzen zwischen den Ländern und der Bundesregierung ermöglicht), die für Minitel-Dienste entwickelte französische Regelung oder die englischen Vorschriften, die Unterschiedlichkeit der Ausgangspunkte der Regelungen für die neuen Dienste. Die verschiedenen bestehenden Konzepte im Bereich geistiges

Eigentum oder die für Verschlüsselungssysteme geltenden Vorschriften (einige Mitgliedstaaten sehen eine vorherige Genehmigung vor, andere nicht) stellen weitere Beispiele dar.

Vielgestaltigkeit der Dienste der Informationsgesellschaft. Da sich die Dienste stark voneinander unterscheiden, ist das Spektrum der betroffenen Rechtsgebiete ebenfalls sehr groß. Die Gefahr divergierender Regelungen nimmt folglich um ein Vielfaches zu und wird zu einer Vervielfältigung der potentiellen Hemmnise für den freien Dienstleistungsverkehr führen. Die Situation ist besonders besorgniserregend in Anbetracht der Tatsache, daß die Dienstanbieter im allgemeinen ein Paket oder Bündel aus mehreren Diensten anbieten, wodurch die Gefahr neuer rechtlicher Schranken, denen sich diese gegenüber sehen könnten, ebenfalls vervielfacht wird. So könnte ein Dienstanbieter, der ein aus interaktiven Spielen, Fernunterricht, Video auf Abruf und Tele-Einkauf bestehendes Bündel an Diensten erbringt, feststellen, daß einer seiner Dienste in einem bestimmtem Mitgliedstaat Beschränkungen unterliegt, während dies in einem anderen Mitgliedstaat bei einem anderen Dienst der Fall ist. Die Anzahl der möglichen Kombinationen zwischen Situationen dieser Art spricht Bände hinsichtlich der Vielzahl der möglichen Barrieren.

Erste Anzeichen für divergierende Konzepte bestätigen, wie ernst diese Gefahr ist. Eine Untersuchung der verschiedenen laufenden Arbeiten zeigt zum Beispiel, daß es über die Frage, ob ein vorheriges Genehmigungssystem erforderlich ist oder ob stattdessen ein System ähnlich wie bei der Presse angewandt werden sollte, divergierende Diskussionen und Auffassungen gibt. Ein weiteres Beispiel ist die Frage welche rechtlichen Bereiche als priotär eingestuft werden.(beispielsweise werden Fragen wie Arbeitsrecht, Minderjährigenschutz, Haftungsrecht in Studien und Berichten nicht immer angeführt).

2. *Gefahr der Überreglementierung*

Die politische Mobilisierung und die Forderungen der interessierten Kreise zur Informationsgesellschaft könnte sich national in neuen Regelungen äußern, die ihrerseits auf europäischer Ebene gemeinschaftsrechtlicheRegelungen erzeugen könnten, auch wenn deren Notwendigkeit nicht erwiesen ist.

Initiativen zur Verwirklichung des Binnenmarkts sind nur erforderlich, wenn durch nationale Maßnahmen restriktive Wirkungen auf die im EG-Vertrag verankerten Grundfreiheiten erzeugt werden, die durch die direkte Anwendung des EG-Vertrages oder durch das bestehende abgeleitete Recht nicht beseitigt werden können. Die Bewertung dieser restriktiven Wirkungen ist eine mitunter komplexe Aufgabe, da in vielen Fällen beurteilt werden muß, ob die nationalen restriktiven Maßnahmen, im angemessen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Es ist zu befürchten, daß es bei Problemen dieser Art in bestimmten Fällen vorgezogen wird, eine bestimmte Vorschrift durch Harmonisierung auf die gesamte Gemeinschaft auszudehnen, statt zu prüfen, inwieweit die betreffenden Schranken mittels direkter Anwendung des EG-Vertrages beseitigt werden könnten. Es ist möglich, daß, um Druck in Richtung auf eine Intervention auf Gemeinschaftsebene auszuüben, vollendete Tatsachen geschaffen werden. Diese Gefahre einer Überreglementierung sollte nicht bagatellisiert werden, da es bereits einen deutlichen

Druck von seiten bestimmter interessierter Kreise, von Betreibern, Berufsverbänden, Verbraucherverbänden usw. gibt[45].

Die Kommission ist der Ansicht, daß auf Gemeinschaftsebene nicht überreglementiert werden sollte, nur um mit Nachdruck vorgetragenen diesbezüglichen Forderungen gerecht zu werden, sondern daß sie sich stattdessen auf die bewährten Grundsätze des Binnenmarkts, insbesondere auf die gegenseitige Anerkennung, stützen sollte.

3. *Gefahr der Inkohärenz*

Die gesetzgeberische Aktivität auf nationaler Ebene in den kommenden Jahren könnte sich auf Gemeinschaftsebene nicht nur durch eine Überreglementierung, sondern auch durch inkohärente Maßnahmen äußern. Die Vielfältigkeit der auf nationaler Ebene verfolgten Ziele von öffentlichem Interesse (Verbraucherschutz, Schutz der Kultur, Gesundheitsschutz usw.) könnte auf Gemeinschaftsebene im Rahmen der durch den Vertag über die Europäische Union eingeräumte Kompetenzen durch Maßnahmen fortgesetzt werden, bei denen jedes der betroffenen Ziele getrennt und ohne Gesamtkohärenz verfolgt wird.

Die Kommission ist in dieser Hinsicht der Ansicht, daß bei jeder nationalen Maßnahme die für die künftige Entwicklung der neuen Dienste unerläßliche rechtliche Kohärenz respektiert und alle Ziele von öffentlichem Interesse voll und ganz berücksichtigt werden sollten. Da es Gegenstand des Sekundärrechts des Binnenmarkts ist, zwischen den Mitgliedstaaten ein äquivalentes Schutzniveau für unterschiedliche Ziele von öffentlichem Interesse zu gewährleisten, hat die Kommission entschieden, daß jede gesetzgeberische Maßnahme für die neuen Dienste im erprobten und bewährten Rahmen des Binnenmarkts zu erfolgen hat.

---

45 *Auf dem G-7-Gipfel in Brüssel am 24.-26. Februar 1995 haben mehrere Vertreter von Betreibern ihren Standpunkt dargelegt. Nach dem Runden Tisch der Europäischen Industrie wurde ein Dokument vorbereitet: "Building a global Information Society - A call for Government Action", May 1995, in dem eine Anpassung der nationalen und internationalen Vorschriften auf den Gebieten Datenschutz, Schutz des geistigen Eigentums, Zivilrecht und Strafrecht zur Verbesserung des Schutzes gegen Piraterie (verschlüsselte Dienste), Haftungsrecht usw. gefordert wird. Die gleichen Gebiete wurden von Vertretern der audiovisuellen Industrie, der Kabelnetzbetreiber und der Telekommunikationsgesellschaften auf einem Seminar vom 19. bis 21. Mai 1995 in Belgien (The Waterloo Report on "Trans Atlantic Dialogue on Broadcasting and the Information Society") festgelegt. In drei kürzlich angenommenen Entschließungen des International Communications Round Table (ICRT) wurde ebenfalls ein bestimmter Regelungsbedarf betont.*

III. DARSTELLUNG DES TRANSPARENZMECHANISMUS

Die Kommission schlägt vor, einen gesetzgeberischen Transparenzmechanismus auf der Grundlage der Richtlinie 83/189/EWG zu schaffen, die ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften vorsieht[46]. Dazu legt die Kommission einen Richtlinienvorschlag des Rates zur dritten Änderung der Richtlinie 83/189/EWG vor, um die darin vorgesehenen Verfahren zum Informationsaustausch auf die künftigen Entwürfe von Regelungen der Mitgliedstaaten über die Dienste der Informationsgesellschaft auszudehnen.

A. Ziele

Das allgemeine Ziel des von der Kommission vorgeschlagenen Transparenzmechanismus besteht darin, ein besseres Funktionieren des Binnenmarkts auf dem Gebiet der Dienste der Informationsgesellschaft zu ermöglichen. Der Mechanismus verfolgt im einzelnen folgende Ziele:

1. *Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts insbesondere durch Verhinderung neuer Hindernisse*

   Die Information der Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen Mitgliedstaaten und Kommission soll das rechtzeitige Erkennen eventueller Probleme für das Funktionieren des Binnenmarkts und die Verhinderung nationaler Vorschriften, die mit den Grundsätzen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit unvereinbar sind, ermöglichen (der betreffende Mitgliedstaat würde durch Kontakte mit den anderen Mitgliedstaaten oder mit der Kommission dazu angehalten, den Entwurf nicht in dieser Form anzunehmen, bzw. dazu veranlaßt, diesen zu ändern), oder eine Verhinderung rechtlicher Schranken (wenn diese Vorschriften im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht gerechtfertigt sind) durch eine eventuelle Gemeinschaftsinitiative erlauben. Die Kommission beabsichtigt dabei keineswegs, zum Schutz öffentlicher Interessen die gesetzgeberische Kompentenz auf nationaler Ebene zu beschränken, sondern will lediglich eine erneute Zersplitterung des Binnenmarkts verhindern.

2. *Effizienterer Schutz der öffentlichen Interessen*

   Ein eventueller Handlungsbedarf auf Gemeinschaftsebene zur Gewährleistung eines zwischen den Mitgliedstaaten äquivalenten Schutzes eines öffentlichen Interesses muß rechtzeitig vorhergesehen und bestimmt werden. So können Besorgnisse auf nationaler Ebene, die in einem Mitgliedsstaat zu Regulierungsbestrebungen führen, von den anderen Mitgliedstaaten geteilt und durch einen Schutz auf

---

46 *Richtlinie des Rates vom 28.3.1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. Nr. L 199 vom 26.4.1983, S. 8), geändert durch die Richtlinie des Rates 88/182/EWG vom 22.3.1988 (ABl. Nr. L 81 vom 26.3.1988) und durch die Richtlinie des Rates 94/10/EG vom 23.3.1994 (ABl. Nr. L 100 vom 19.4.1994).*

Gemeinschaftsebene wirksamer befriedigt werden. Dieser letzte Aspekt ist im Rahmen der Informationsgesellschaft von entscheidener Bedeutung, da durch die technologische Entwicklung die Möglichkeiten, rein rationale Schutzregelungen zu umgehen, die ständig zunehmen insbesondere die Probleme bei der Bestimmung des für Dienstanbieter oder Dienste geltenden Rechts zunehmen, die Ermittlung des Verantwortlichen erschwer wird, die Schwierigkeiten bei der tatsächlichen Anwendung der Bestimmungen oder zur Verhinderung von Straftaten wachsen usw.

3. ***Bessere Eingrenzung und Verringerung des Regelungsbedarfs auf Gemeinschaftsebene***

Um den Regelungsbedarf auf Gemeinschaftsebene auf das absolut notwendige Maß zu begrenzen, ist eine effizientere Anwendung des EG-Vertrages, insbesondere seiner Artikel 52 und 59, zu erreichen. In dieser Hinsicht würde ein Transparenzmechanismus einen wirksamen Beitrag leisten, da auf diese Weise bereits *im Vorfeld* die Annahme bestimmter nationaler Rechtsvorschriften begrenzt werden könnte, die zwangsläufig Gemeinschaftsvorschriften nach sich ziehen würden. Der nationale Gesetzgeber sollte vor allem unbedingt die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung prüfen, ehe er Tatsachen schafft, die zu einem Harmonisierungsvorschlag auf Gemeinschaftsebene führen könnten. In jedem Fall wird der Transparenmechanismus angesichts des Umstandes, daß es sich um ein reines Informationsverfahren handelt, das der Bewertung der Notwendigkeit eventueller zukünftiger Harmonisierungsmaßnahmen auf gemeinschatlicher Ebene nicht vorgreift, dazu beitragen, daß, wo immer ein wirksamer Schutz eines Ziels von allgemeinem Interesse durch eine Initiative auf Gemeinschaftsebene geboten ist, ,, schneller und in besserer Kenntnis der Sachlage eine neue entsprechende Initiative in Angriff genommen werden kann.

4. ***Erleichterung der administrativen Zusammenarbeit***

Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten im Vorbereitungsstadium von Regelungen soll den nationalen Gesetzgeber dazu veranlassen, sich bei den anderen nationalen Behörden über die in den anderen Mitgliedstaaten bestehende Situation zu unterrichten. Ziel ist es nicht, die Rechtsetzungsbefugnis der Mitgliedstaaten einzuschränken, sondern die Gefahr bewußt zu machen, die sich bei einer isolierten Gesetzgebung ungeachtet der anderwärts gemachten Erfahrungen sowie der Auswirkungen auf die in den anderen Ländern niedergelassenen Dienstleistungsanbieter sowohl für den Binnenmarkt als auch für die Wirksamkeit des Schutzes bestimmter Allgemeininteressen ergeben kann. Der Transparenzmechanismus erweist sich als ein besonders effizientes Mittel der administrativen Zusammenarbeit, das zu einem wirklichen europäischen Ansatz führen kann.

5. ***Verbesserung der Stabilität des rechtlichen Rahmens***

Das Vorhandensein eines klaren und stabilen Rechtsrahmens hat sich als Vorbedingung für die erfolgreiche Entwicklung der Informationsgesellschaft erwiesen. Ausdrückliches Ziel eines Transparenzmechanismus ist es, zur Stabilität und zur

Verständlichkeit des rechtlichen Rahmens beizutragen, indem er zunächst die Risiken unvorhersehbarer rechtlicher Maßnahmen begrenzt, die sich aus Vertragsverletzungsverfahren ergebenden Zeiten der Rechtsunsicherheit verhindert und schließlich den Betreibern und den Verbrauchern den Erhalt von mehr Informationen über die für sie relevanten Regelungsverfahren ermöglicht.

6. ***Verbesserte Beteiligung der Gemeinschaft an den Diskussionen auf internationaler Ebene***

Die Definition eines stabilen und kohärenten gemeinschaftsrechtlichen Rahmens ist eine Grundvoraussetzung für eine effiziente und kohärente Beteilung der Europäischen Gemeinschaft an der Behandlung der rechtlichen Fragen betreffend die Dienste der Informationsgesellschaft im Rahmen internationaler Kooperation und internationaler Verhandlungen.

B. Allgemeiner Ansatz

1. Erfahrungen mit bereits bestehenden Transparenzmechanismen

Die Idee, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts durch einen gesetzgeberischen Transparenzmechanismus zu gewährleisten, ist nicht neu. Die Richtlinie 83/189/EWG vom 28.3.1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften stellt bis heute das wirksamste Instrument der gesetgeberischer Transparenz dar. Diese Richtlinie, die bereits zwei Mal geändert wurde, um vor allem ihren Anwendungsbereich zu erweitern[47], ist zu einem Schlüsselinstrument der Binnenmarktpolitik geworden. Es ist festzustellen, daß es weitere Transparenzmechanismen gibt, die sich an die Richtlinie 83/189/EWG anlehnen. Diese Mechanismen unterscheiden sich jedoch von dieser entweder dadurch, daß sie sich nicht auf Regelungsentwürfe, sondern auf nationale Maßnahmen beziehen, die trotz der Behinderung des freien Warenverkehrs fortbestehen können (Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Verfahrens zur gegenseitigen Information über nationale Maßnahmen, die vom Grundsatz des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft abweichen)[48], oder dadurch, daß sie verglichen mit den allgemeinen Zielen der betreffenden Instrumente nur einen Nebenaspekt darstellen[49].

---

47 *Richtlinie des Rates 88/182/EWG vom 22.3.1988 (ABl. Nr. L 81 vom 26.3.1988) und Richtlinie des Rates 94/10/EG vom 23.3.1994 (ABl. Nr. L 100 vom 19.4.1994).*

48 *ABl. C 18 vom 21.1.1994, S. 13. Der Rat hat den Gemeinsamen Standpunkt am 29. Juni 1995 angenommen (ABl. Nr. C 216/41 vom 21. August 1995): Die Entscheidung sieht eine Information der Kommission innerhalb von 45 Tage nach Annahme der Maßnahme vor. Die Kommission übermittelt diese Information den anderen Mitgliedstaaten.*

49 *Richtlinie 87/22/EWG vom 22. Dezember 1986 (Artikel 5) zur Angleichung der einzelstaatlichen Maßnahmen betreffend das Inverkehrbringen technologisch hochwertiger Medikamente, insbesondere aus der Biotechnologie (ABl. L 15 vom 22.12.1986, S. 38); Richtlinie 93/98/EWG vom 29. Oktober 1993 (Artikel 12) zur Hamonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte (ABl. L 290 vom 24.11.1993, S. 9); Richtlinie 94/62/EG vom 20. Dezember 1994 (Artikel 16) über Verpackungen und Verpakungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10). Während sich die Richtlinie 87/22/EWG ausdrücklich auf die Artikel der Richtlinie 83/189/EWG bezieht, die eine aufschiebende Wirkung der Notifizierung vorsehen, sehen die beiden anderen eine derartige Wirkung nicht vor und verpflichten lediglich zur einfachen Notifizierung der Entwürfe von Vorschrif-*

a) Funktionsweise der Richtlinie 83/189/EWG

Die Richtlinie gewährleistet den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Normung. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Kommission[50] und die anderen Mitgliedstaaten über Entwürfe nationaler technischer Regelungen[51], die sie verabschieden wollen, zu informieren. Um der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die Prüfung der entsprechenden Vorhaben und eine Stellungnahme zu ermöglichen, ist eine Stillhaltefrist von drei Monaten vorgesehen.

Danach sind vier Szenarios möglich:

1. *Keine Bemerkung* von seiten der Mitgliedstaaten und/oder der Kommission. In diesem Fall kann der Mitgliedstaat den Entwurf der Vorschrift nach Ablauf der Stillhaltefrist von drei Monaten annehmen.

2. *Bemerkungen* durch die Kommission oder einen Mitgliedstaat über die möglichen Folgen der vorgesehenen Maßnahmen für den Binnenmarkt, wenn diese angenommen und auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten angewandt werden, und Änderungsanträge[52]. Der betreffende Mitgliedstaat ist gehalten, diese Bemerkungen so weit wie möglich bei der Ausarbeitung der endgültigen Fassung zu berücksichtigen. Oft führen diese Bemerkungen dazu, daß in den Gesetzentwurf eine Klausel über gegenseite Anerkennung aufgenommen wird.

3. *Ausführliche Stellungnahme* durch die Kommission oder durch einen Mitgliedstaat, wenn diese der Ansicht sind, daß die Maßnahme bei Anwendung auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten dem Gemeinschaftsrecht über den freien Warenverkehr zuwiderläuft[53]. Durch die Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme verlängert sich die Stillhaltefrist auf 6 Monate (oder auf 4 Monate bei freiwilligen Vereinbarungen). Durch diese Frist soll eine erneute Prüfung der Frage ermöglicht und eine

---

ten.

50 *Gemäß Artikel 8, Absatz 1 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle Entwürfe technischer Vorschriften in einem Vorbereitungsstadium, in dem noch wesentliche Änderungen vorgenommen werden können. Die Kommission gibt diese Information an die Mitgliedstaaten weiter, so daß alle die nationalen Initiativen zur Kenntnis nehmen können.*

51 *Technische Vorschriften sind technische Spezifikationen oder sonstige Vorschriften, deren Beachtung de jure oder de facto für das Inverkehrbringen oder die Verwendung eines Erzeugnisses in einem Mitgliedstaat auf dessen Territorium verbindlich ist (Artikel 1). In die Kategorie der de facto verbindlichen technischen Vorschriften gehören auch die freiwilligen Vereinbarungen zwischen Behörden sowie Berufs- oder Verhaltenskodizes, deren Einhaltung eine Konformität mit den in einigen Vorschriften festgelegten Bestimmungen vermuten läßt.*

52 *Die Mitgliedstaaten und/oder die Kommission können gemäß Artikel 8, Absatz 2 der Richtlinie Bemerkungen vorbringen. Auf Wunsch der anderen Mitgliedstaaten oder der Kommission muß ihnen der endgültige Wortlaut der technischen Vorschrift mitgeteilt werden.*

53 *Artikel 9, Absatz 2 der Richtlinie. Die ausführliche Stellungnahme der Kommission ist ein förmlicher Akt, der bei einer Annahme des Entwurfs ohne Vornahme von Änderungen einer Mahnung gleichkommt.*

Verletzung des Gemeinschaftsrechts vermieden werden.

4. *Ankündigung einer Gemeinschaftsinitiative* auf dem betreffenden Gebiet durch die Kommission die sie entweder vorschlagen wird[54] *oder vorgeschlagen hat*[55]. Durch diese Erklärung verlängert sich die Stillhaltefrist auf 12 Monate bzw. auf 18 Monate, wenn der Rat vor Ablauf der Frist eine die vorgeschlagene Initiative betreffenden gemeinsamen Standpunkt annimmt. Durch die Verlängerung der Stillhaltefrist soll erreicht werden, daß die Gemeinschaft die Frage einer Initiative prüfen kann, ohne daß die Erörterung durch vorzeitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten kompliziert wird. Diese Verlängerung ist bei Selbstregulierungscodes jedoch nicht möglich.

Wenn ein Mitgliedstaat eine technische Vorschrift aus dringenden Gründen des allgemeinen Gesundheitsschutzes, der Sicherheit oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Tieren und Pflanzen annehmen will, kann ihm die Genehmigung dafür ohne Einhaltung der Stillhaltefrist erteilt werden[56].

Ein Beratender Ausschuß[57] aus Vertretern der Mitgliedstaaten hält etwa sechsmal im Jahr Sitzungen ab und spielt eine wichtige Rolle bei der Überwachung des Ablaufs des Verfahrens und bei der Prüfung der durch die Notifizierungen entstehenden politischen Fragen.

Ein vom Ausschuß angenommenes Vademekum erläutert die operativen Aspekte und legt detailliert die einzuhaltenden Verfahren (Informationskategorien, Modalitäten und Notifizierungsinhalt usw.) dar[58].

Hinsichtlich der rechtlichen Tragweite des Instruments hat die Kommission außerdem berücksichtigt, daß die Verletzung seiner Verpflichtungen zur Einhaltung des Notifizierungsverfahren von Richtlinie 83/189/EWG durch einen Mitgliedsstaat dann ohne eigentliche Auswirkung bleibt, wenn der nationale Rechtstext weiterhin gültig bleibt. Deshalb begründete sie in einer Mitteilung vom 1. Oktober 1986 die Nichtanwendbarkeit nicht notifizierter technischer Vorschriften gegenüber Dritten[59].

---

54 *Artikel 9, Absatz 3.*

55 *Artikel 9, Absatz 4.*

56 *Artikel 9, Absatz 7.*

57 *Artikel 6.*

58 *Außerdem sieht die Richtlinie (Artikel 2-7) für technische Normen zwischen nationalen und europäischen Normungsorganisationen sowie der Kommission ein Informationsverfahren vor. Die Umsetzung dieses Verfahrens wurde durch Mandat der Kommission den europäischen Normungsorganisationen übertragen.*

59 *Mitteilung der Kommission über die Nichteinhaltung einiger Bestimmungen der Richtlinie des Rates 83/189/EWG vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften. ABl. der EG Nr. C 245 vom 1.10.1986, S. 4. Bis jetzt wurden Mitgliedstaaten wegen Nichtnotifizierung in vier Fällen vom Gerichtshof verurteilt.*

b) Anwendung und Bewertung

Die letzten Statistiken zeigen klar, daß die Richtlinie 83/189/EWG ihren Schlüsselcharakter als entscheidendes und effizientes Verfahrensinstrument aufgrund der erzielten Ergebnisse bestätigt hat. In den Jahren 1992, 1993 und 1994 hat die Kommission 1 136 nationale Entwürfe technischer Regelungen aus den verschiedensten Sektoren bearbeitet. Sie hat 355 ausführliche Stellungnahmen an die Mitgliedstaaten gerichtet und 532 Bemerkungen abgegeben sowie 62 Initiativen im Interesse einer laufenden Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene angeordnet. Die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf notifizierte Entwürfe in Form ausführlicher Stellungnahmen (226) oder Bemerkungen (473) werden immer zahlreicher, so daß sich deren Beteiligung am Notifizierungsverfahren im Geiste der Transparenz verstärkt.

Bei den Mitgliedstaaten hat die Prüfung der Entwürfe durch die Kommission und durch andere Mitgliedstaaten eine größere Zurückhaltung bewirkt und ihr europäisches Verantwortungsbewußtsein geweckt. Die Kommission erkennt die gute Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten an, die sich bereit gezeigt haben, ihre noch im Entwurfsstadium befindlichen Regelungen gegebenenfalls zu ändern, um insbesondere eine Klausel über gegenseitige Anerkennung aufzunehmen.

Auf die Wirtschaftsakteure wirkt sich diese Transparenz insofern günstig aus, als sie indirekt intervenieren können, wenn sie von den Mitgliedstaaten konsultiert werden, um die verschiedenen Entwürfe nationaler Rechtsvorschriften zu beurteilen, mit denen sie dann innerhalb des Binnenmarktes konfrontiert werden. Der Wegfall der Vertraulichkeit, der in Form einer Änderung mit der Richtlinie 94/10/EG eingeführt wurde, ermöglicht es den in erster Linie von technischen Hemmnissen betroffenen Wirtschaftsakteuren, ihre Interessen während des Notifizierungsverfahrens und nicht erst später auf dem Gerichtsweg geltend zu machen. Diese Rolle der Akteure muß betont werden, da der Mechanismus nicht nur ein Instrument der administrativen Zusammenarbeit, sondern auch ein Instrument für die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und interessierten Parteien ist, durch das die Qualität der Vorschriften verbessert werden kann.

2. *Der vorgeschlagene Transparenzmechanismus*

Um den ermittelten Bedürfnissen gerecht zu werden und die festgestellten Ziele zu erreichen, ist die Kommission der Ansicht, daß der für die Vorschriften über die Dienste der Informationsgesellschaft geltende Transparenzmechanismus folgende vier Merkmale haben sollte:

a) Zwingendes Rechtsinstrument

Die Kommission ist überzeugt, daß das Verfahren zur Gewährleistung einer wirksamen gesetzgeberischen Transparenz ein zwingendes Rechtsinstrument sein sollte. Keine andere Initiative kann den Bedürfnissen und angestrebten Zielen gerecht werden. Wenn die Mitteilung der Entwürfe von Regelungen über die Dienste der Informationsgesellschaft dem Belieben der Mitgliedstaaten überlassen bliebe, würden Umfang und Effizienz der Transparenz erheblich eingeschränkt, und dem Geist der administrativen Zusammenarbeit würde

geschadet.

b) Vorheriges Informationsverfahren

Nur durch ein vorheriges Notifizierungssystem kann die Entstehung von Hindernisse für die Freiheiten des Binnenmarkts rechtzeitig verhindert werden. Eine nachträgliche Notifizierung, d.h. eine Notifizierung nach Annahme der nationalen Vorschriften, hätte mehrere Nachteile:

- Sie würde lediglich zu der Feststellung führen, daß zwischen den Mitgliedstaaten neue rechtliche Schranken entstanden sind, die nur durch langwierige Verfahren (Unterlassungsklage gemäß Artikel 169 EG-Vertrag) oder durch die Harmonisierung der betreffenden Vorschriften beseitigt werden können. In beiden Fällen bedeutet dies, daß Unternehmer und Verbraucher während dieser gesamten Zeit die Kosten für das Fehlen eines wirklichen Binnenmarkts zu tragen hätten.

- Sie würde die Schaffung vollendeter Tatsachen, d.h. solcher Fälle begünstigen, in denen durch die Annahme einer nationalen Regelung Druck im Hinblick auf eine Intervention auf Gemeinschaftsebene ausgeübt wird.

- Sie könnte keine Stimulierung der europäischen administrativen Zusammenarbeit bewirken, da sich diese auf ein rein formales Verfahren (Übermittlung von Texten) reduzieren und keine gemeinsame Bewertung der Auswirkungen einer eventuellen Rechtsvorschrift auf Gemeinschaftsebene beinhalten würde. In jedem Fall wäre der Handlungsspielraum der betreffenden Behörden sehr begrenzt, da die Vorschrift bereits angenommen wäre.

Aus diesen Gründen schlägt die Kommission vor, das gleiche Verfahren wie für Richtlinie 83/189/EWG anzunehmen: Danach müßten die Mitgliedstaaten der Kommission jeden Entwurf einer Regelung für die Dienste der Informationsgesellschaft in einem Stadium der Ausarbeitung mitteilen, in dem noch wesentliche Änderungen vorgenommen werden können. Unter diese Notifizierungspflicht würden freiwillige Vereinbarungen, an denen Behörden beteiligt sind, sowie Berufs- oder Verhaltenskodizes fallen, deren Einhaltung eine Konformität mit den rechtlich festgelegten Bestimmungen vermuten läßt[60]*. Die Kommission gibt diese Information an alle anderen Mitgliedstaaten weiter, so daß nationale Initiativen von diesen zur Kenntnis genommen werden können.*

c) Konsultationsverfahren

Eine bloße Verpflichtung zur Übermittlung von Gesetzesvorhaben ohne anschließendes Verfahren wäre unwirksam:

- Sie würde keine Garantie dafür bieten, daß die betreffende nationale Behörde eventuelle Bemerkungen der Kommission oder anderer Mitgliedstaaten berücksichtigt

---

60 *Die Kommission ist der Ansicht, daß Berufskodizes, wenn eine staatliche Beziehung herstellbar ist, mitgeteilt werden müssen. Entwürfe zur Änderung von Berufskodizes sind somit dann zu notifizieren, wenn die Regelungsbefugnis der Berufsorganisation auf einer gesetzlichen Bestimmung beruht.*

und daß sie die Schaffung von Hindernissen für die Freiheiten des EG-Vertrages verhindert. Das einzige Mittel, diese Freiheiten zu garantieren, ist die Festlegung einer Frist, in der der Mitgliedstaat die im Entwurf vorliegende Vorschrift nicht annehmen darf. Während dieser Zeit kann die administrative Zusammenarbeit voll wirksam werden und Mitgliedstaaten und Kommission können den betreffenden Entwurf beurteilen und gegebenenfalls eine Änderung der vorhergesehenen Maßnahme vorschlagen, um Handelshemmnisse zu beseitigen oder zu reduzieren.

- Sie würde die Chancen verringern, rasch zur Annahme eines Harmonisierungsvorschlags zum Schutz eines öffentlichen Interesses auf Gemeinschaftsebene (sofern dieser erforderlich ist) zu gelangen, da es der betreffende Mitgliedstaat vorziehen könnte, seine Rechtsvorschrift anzunehmen, so daß er die Notwendigkeit oder die Richtung der Arbeiten auf Gemeinschaftsebene gegebenenfalls in Frage stellen könnte. Nur durch eine Stillhaltefrist, in der die Annahme des Entwurfs unmöglich ist, könnten eventuelle Gemeinschaftsinitiativen nicht in Frage gestellt werden.

Folglich schlägt die Kommission die Anwendung des Verfahrens der Richtlinie 83/189/EWG vor: Nach der Notifizierung des Entwurfs einer Regelung beginnt eine Stillhaltefrist von 3 Monaten, in der die Mitgliedstaaten und die Kommission Bemerkungen vorbringen oder eine ausführliche Stellungnahme abgeben können (Stillhaltefrist verlängert sich auf insgesamt 6 Monate bzw. 4 Monate bei freiwilligen Vereinbarungen) bzw. die Kommission erklären kann, daß ein Vorschlag für eine Gemeinschaftsinitiative vorgelegt wird oder daß sie bereits eine Gemeinschaftsinitiative vorgeschlagen hat (Stillhaltefrist verlängert sich auf insgesamt 12 Monate oder aber auf 18 Monate, wenn ein gemeinsamer Standpunkt erreicht wurde).

d) Ausschuß

Ein Auschuß soll die effiziente Durchführung des Verfahrens ermöglichen. Wie bereits ausgeführt, besteht eines der Hauptziele des Transparenzmechanismus darin, einen Dialog zwischen den Gesetzgebern der Mitgliedstaaten anzuregen und die administrative Zusammenarbeit zu fördern. Eine administrative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist vor allem wegen der raschen und unvorhersehbaren Entwicklung der Dienste der Informationsgesellschaft erforderlich. Durch die Schaffung eines Forums zum Austausch von Erfahrungen können die vorgesehenen Vorschriften nur bereichert und verbessert werden. Außerdem kann den nationalen Behörden dadurch zu dem Bewußtsein verholfen werden, daß bestimmte Regelungen dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts schaden könnten. Kurzfristig könnte der Ausschuß zum Beispiel bestimmte Interpretationsprobleme der gegenwärtigen Vorschriften vor allem im Hinblick auf den Dialog prüfen, der zwischen den Verwaltungen und den interessierten Parteien geführt werden sollte.

Der in der Richtlinie 83/189/EWG vorgesehene Ausschuß kann diese Rolle spielen und kann damit für den ordnungspolitischen Transparenzmechanismus als Modell dienen.

C. Rechtsinstrument

Die Kommission schlägt vor, den Anwendungsbereich der Richtlinie 83/189/EWG zu erweitern. Diese Methode hat folgende Vorteile:

- Sie entspricht exakt den Bedürfnissen, verfolgt die gleichen Ziele, die im Rahmen der Informationsgesellschaft bedeutsam sind (Vermeidung einer erneuten Zersplitterung des Binnenmarkts, besserer Schutz des öffentlichen Interesses auf Gemeinschaftsebene, Vermeidung einer Überreglementierung sowie von inkohärenten Vorschriften, Sicherung der administrativen Zusammenarbeit), und ist das am weitesten entwickelte Instrument im Bereich der gesetzgeberischen Transparenz. Die anderen Transparenzinstrumente sind autonome Instrumente[61], da sie unterschiedlichen Bedürfnissen entsprechen und Verpflichtungen beinhalten, die sich von denen der Richtlinie 83/189/EWG unterscheiden.

- Sie ermöglicht die Nutzung langjähriger Erfahrungen und Ergebnisse, die bei der Anwendung der Richtlinie 83/189/EWG insbesondere im Hinblick auf die Umsetzungspolitik der Kommission, die Rechtsprechung des EuGH, die seit mehreren Jahren zur Anwendung der Richtlinie auf der Ebene der Mitgliedstaaten getroffenen administrativen Maßnahmen, den bestehenden Ausschuß, die von der Kommission errichtete Struktur zur Überwachung der Einhaltung der Notifizierungspflicht durch die Mitgliedstaaten und das Vademekum für die Dienststellen der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Erläuterung der zu beachtenden praktischen Verfahren gemacht wurden.

- Durch diese Methode wird verhindert, daß zwei unterschiedliche Instrumente, nämlich für Regelungen betreffend "Waren" und für Regelungen betreffend die Dienste erforderlich werden. Zwei unterschiedliche Instrumente würden die Anwendung des Mechanimus durch die nationalen Verwaltungen erschweren und damit der Rechtsklarheit und der Transparenz zuwiderlaufen. Die fehlende Übereinstimmung der in den beiden Instrumenten vorgesehenen Verpflichtungen würde bei Vorschriften, die sich sowohl auf Dienstleistungen als auch auf Produkte beziehen, vor allem zu inkohärenten Rechtssituationen führen. Dieser Fall könnte sehr oft eintreten, da die Aktivitäten der Dienste, wie die Wirtschaftsanalyse gezeigt hat, mit dem Vertrieb von Produkten gekoppelt sind.

- Schließlich wird damit eine Methode fortgesetzt, die bereits zweimal mit Erfolg angewandt wurde. Die erste Änderung der Richtlinie bestand in der Ausdehnung des Begriffs technische Spezifikation auf alle noch nicht in den anfänglichen Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommenen Industrieerzeugnisse, d.h. Medikamente, Kosmetika, und alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse[62]. Durch die zweite Änderung wurden in das Konzept die Methoden und Verfahren zur Produktion von Industrieerzeugnissen sowie der Begriff "sonstige Vorschriften" für ein Erzeugnis

---

61 *die entweder nur einen Teil einer Richtlinie bilden oder selbst ein Instrument darstellen (Vorschlag einer Entscheidung für ein Verfahren der gegenseitigen Information).*

62 *Richtlinie 88/182/EG, ABl. Nr. L 81 vom 16.3.1988, S. 75.*

(Artikel 1 Absatz 2 und 3) aufgenommen[63].

D. Anwendungsbereich

1. Notifizierung der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft

Da es das Ziel des Instruments ist, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, sollten im Prinzip alle Entwürfe von Regelungen, durch die Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten in der Informationsgesellschaft und für die Niederlassungsfreiheit der Erbringer von Dienstleistungen geschaffen werden können, notifiziert werden. Die praktische Anwendung des Instruments macht jedoch eine möglichst klare Bestimmung der zu notifizierenden Vorschriften erforderlich, damit einerseits die mitzuteilenden Entwürfe von den nationalen Behörden leicht bestimmt werden können und andererseits Mitgliedstaaten und Kommission nicht durch überflüssige Notifizierungen überlastet werden. Dazu können mehrere Methoden vorgesehen werden.

- Die Methode der exakten Definition der "Dienste der Informationsgesellschaft" wäre aus folgenden Gründen ungeeignet:

  (i) Einerseits wäre eine detaillierte spezifische Definition aufgrund der Unterschiedlichkeit dieser Dienste, ihres vielgestaltigen Charakters und ihrer komplexen Merkmale, die eine gleichzeitige Zuordnung zu den Telekommunikationsdiensten, den audiovisuellen Diensten, den traditionellen beruflichen und kommerziellen Diensten und zur Presse ermöglichen, besonders schwierig.

  (ii) Andererseits wäre dies eine artifizielle, wenig klare Definition, die unter den gegenwärtigen terminologischen Unklarheiten hinsichtlich der Begriffe Multimediadienste, , On-line-Dienste, Telematikdienste, audiovisuelle Dienste, Rundfunkdienste[64] usw. leiden würde. Je nach Mitgliedstaat kann ein und dieselbe Art von Diensten terminologisch unterschiedlich eingeordnet werden.

- Eine alternative Methode, die darin besteht, ein Verzeichnis der Dienste (elektronischer Handel, Telemedizin, Fernunterricht usw.) aufzustellen und eine Notifizierung der entsprechenden Vorschriftenentwürfe vorzusehen, wäre ebenfalls keine gute Lösung. Die beiden wichtigsten Nachteile einer solchen Aufstellung wären einerseits deren Unvollständigkeit, da die Marktanalyse gezeigt hat, daß viele Dienste, die sich künftig entwickeln werden, heute noch nicht genau vorstellbar sind, und andererseits die Notwendigkeit klarer eindeutiger Definitionen für jede dieser Kategorien, was sich als besonders schwierig erweist.
- Die Kommission ist der Ansicht, daß es in diesem Zusamenhang nicht darauf ankommt, terminologisch zu klären, was unter Diensten der Informationsgesellschaft zu verstehen ist. Es geht vielmehr darum, für den Binnenmarkt und den Transparenzmechanismus Kriterien zu schaffen, die eine Bestimmung der zu notifizierenden Regelungsentwürfe ermöglichen. Dabei kommt es hauptsächlich darauf an, diejenigen Gesetzesvorhaben zu erfassen, die Bestandteil

---

63 *Richtlinie 94/10/EG, ABl. Nr. L 100 vom 19.4.1994.*

64 *Vgl. Richtlinie 89/522/EWG vom 3.10.1989.*

der zu erwartenden Regelungswelle sein werden, durch die die Entwicklung der Informationsgesellschaft künftig gekennzeichnet ist. Das bedeutet, daß bereits stabilisierte rechtliche Vorschriften, d.h. solche, die sich kaum wesentlich verändern werden, nicht erfaßt werden sollten. Die Merkmale, die im Vergleich zu den bestehenden Vorschriften für traditionelle Dienste (Gesundheitswesen, Rechtsvermittlung, Unterricht usw.) neue Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft erforderlich machen, bestehen darin, daß sie im Fernabsatz und elektronisch erbracht werden. Im Vergleich zu den gegenwärtigen Vorschriften auf dem Gebiet des Fernsehfunks besteht das Hauptmerkmal in der Interaktivität, d.h. darin, daß diese Dienste auf Abruf eines individuellen Empfängers erbracht werden. Interaktivität ist die zwischen Dienstleistungsempfänger und Dienstleistungserbringer bestehende besondere Verbindung, durch die jeder von ihnen aktiv werden und den Inhalt des Dienstes beeinflussen kann, vor allem jedoch der Verbraucher, der den Dienst auswählen und dessen Inhalt bestimmen kann.

Angesichts dieser Kriterien schlägt die Kommission vor, daß *Gesetzesvorhaben über den Zugang zu Diensten und über deren Betreibung zu notifizieren, wenn diese Dienste elektronisch, im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Dienstleistungsempfängers erbracht werden.*

Von daher umfaßt die Definition "Dienste" z.B.:

- *professionelle On-line Dienste (von Anwälten, Psychlogen, oder Börsenmaklern, bzw.Telemedizin etc.)*

- *der Unterhaltung dienende interaktive Dienste (Video on demand, Spiele on demand, virtuelle Museumsbesuche etc.)*

- *virtuelle Einkaufszentren,*

- *elektronische Zeitungen on-line*

- *Tourismus-Dienste on-line,*

- *Dienste von Grundstücksmaklern on-line*

- *Versicherungsdienste on-line*

- *Fernunterrricht on-line*

Im Gegensatz werden von dieser Definition nicht erfaßt (entweder weil sie nicht im Fernabsatz oder nicht elektronisch oder nicht on-line erbracht werden):

- *Fernsehdienste (einschließlich Near video on demand)*

- *Radiodienste*

- *Bildschirmtext*

- *Direktmarketingdienste, die nicht in elektronischer Form erbracht werden (Versandhäuser, die auf Katalogbasis arbeiten)*

- *Geldscheinautomaten*

- *elektronische Spiele in Spielhallen*

- *Telefon (einschließ GSM)*

Was die Gesetzesentwürfe anbetrifft, die zu notifizieren wären, kann man zunächst diejenigen Regelungen nennen, die speziell und hauptsächlich auf die neuen Dienste abstellen, wie z.B. Regelungen zur Festlegung der inhaltlichen Bedingungen (Werbung, Schutz Minderjähriger usw.), über den Erbringer der Dienstleistungen (Zahlungsfähigkeit, Ehrbarkeit, Transparenz bei der Identifizierung vonDienstleistungsanbietern, Eigentumserwerb usw.), über das Zulassungsverfahren für neue Dienste oder über die Bedingungen für die Ausübung der Aktivitäten der Dienste (geistiges Eigentum, Verschlüsselung usw.)

Darüberhinaus erfaßt die Notifizierungspflicht alle Regelungen, die die Anpassung der allgemeinen Gesetze an die neuen Dienste zum Ziel haben. Hier mag der kürzlich in Deutschland erarbeitete Vorentwurf eines Gesetzes für Informations- und Kommunikationsdienste als Beispiel dienen: Letzterer sieht eine Ausweitung der bestehenden allgemeinen Gesetze bezüglich des Schutzes von Teilnehmern von Fernunterricht, der Preisangabe, des Schutzes persönlicher Daten, des Minderjährigenschutzes etc.auf den Bereich der neuen Dienste vor.

Ebenso müßten die in einem neuen Gesetz mit einem mehr allgemein gehaltenen Inhalt enthaltenen Vorschriften, die speziell die Dienste der Informationsgesellschaft betreffen, notifiziert werden. (mit den anderen Vorschriften des gleichen Gesetzes, die für die Bewertung der Tragweite erforderlich sind)

. . Bei Entwürfen sektorübergreifender Gesetze, (beispielsweise zum Gesellschaftsrecht), oder eines Gesetzes, das die Berufszulassung allgemein regelt (z;B. Anforderungen an ein Diplom, allgemeine Bedingungen der Ehrbarkeit, Anforderungen an die Kreditfähigkeit) wird dagegen davon ausgegangen, daß sie keine spezifischen Vorschriften über die "neuen" Dienste -auch nicht indirekt- a enthalten, so daß sie nicht notifiziert zu werden brauchen.
Gegenbenenfalls wäre es möglich, daß
Aus dem EuGH-Urteil vom 30. April 1996 (Rechtssache C-194/94) zu Richtlinie 83/189 geht im übrigen hervor, daß eine nationale Bestimmung, die sich darauf beschränkt, eine Ermächtigungsgrundlage für die Annahme nachfolgender Rechtsakte (mit zwingenden Bestimmungen) zu schaffen, der Pflicht zur vorherigen Notifizierung nicht unterliegt.

Zur Abgrenzung des Umfangs der Notifizierungspflicht sind schließlich auch die bereits in der Richtlinie 83/189 enthaltenen verschiedenen Anschlußtatbestände zu berücksichtigen.

2. *Anschlußtatbestände*

Die bereits in der Richtlinie 83/189/EWG vorgesehenen Ausnahmen gelten ebenfalls für die hier betroffenen Vorhaben. Von der Mitteilungspflicht ausgenommen sind somit:

- Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten und freiwillige Vereinbarungen, die der Umsetzung von verbindlichen Rechtsakten der Gemeinschaft dienen, oder die sich aus einem internationalen Abkommen ergebende Verpflichtungen erfüllen. Konkret heißt das vor allem, daß Entwürfe nationaler Regelungen zur Umsetzung einer Gemeinschaftsrichtlinie, die sich inhaltlich auf die Dienste der Informationsgesellschaft beziehen kann (zum Beispiel die Richtlinie über den Schutz personenbezogener Daten, die Richtlinie zum Fernabsatz, die überarbeitete Richtlinie über Fernsehen ohne Grenzen oder die künftige Richtlinie über einen gemeinsamen Rahmen für allgemeine Genehmigungen und Einzellizenzen im Sektor der Telekommunikationsdienste), nicht dem Transparenzmechanismus unterliegen.

- Regelungen der Mitgliedstaaten in Anwendung von in verbindlichen Rechtsakten der Gemeinschaft vorgesehenen Schutzklauseln.

- Regelungen, die EuGH-Urteile ausführen

- Regelungen, deren Mitteilung bereits durch andere Rechtsakte der Gemeinschaft vorgeschrieben ist (zum Beispiel Artikel 12 von Richtlinie 93/98/EG zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte)[65]. Die Mitgliedstaaten haben jedoch darauf hinzuweisen, daß diese Mitteilung gleichzeitig auch für den Transparenzmechanismus gilt.

Bestimmte Ausnahmen sind außerdem bei den Stillhaltefristen vorgesehen: Stillhaltefristen gelten nicht für steuerliche und finanzielle Maßnahmen, und die Stillhaltefrist von 12 Monaten (die bei einem gemeinsamen Standpunkt auf 18 Monate verlängert werden kann) gilt nicht bei freiwilligen Vereinbarungen.

E. Rechtsgrundlage

Als Rechtsgrundlage kommt nur eine der Rechtsgrundlagen des Binnenmarkts in Betracht. Ausdrücklicher Gegenstand des vorgeschlagenen Rechtsinstruments ist hinsichtlich Zielsetzung und Inhalt die Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes, wie sich klar aus den oben genannten *Zielen*[66] ergibt. Der *Inhalt* des Mechanismus, d.h. Notifizierungsverfahren, Organisation der Konsultation der anderen Mitgliedstaaten, Stillhaltefristen und Dringlichkeitsverfahren, sind geeignete Rechtslösungen, mit denen es möglich ist, die obigen Ziele wirksam zu erreichen.

Die Richtlinie 83/189/EWG (mit ihren Änderungen), deren Gegenstand und Ziel durch den vorgeschlagenen Richtlinienvorschlag in keiner Weise verändert werden (da dieser lediglich in einer Erweiterung des Anwendungsbereichs zur Vermeidung neuer Hindernisse für den

---

65 *ABl. Nr. L 290 vom 24.11.1993, S. 9.*

66 *Teil 3, Abschnitt A.*

Binnenmarkt besteht), ist ebenfalls auf die Rechtsgrundlage des Binnenmarkts gestützt.

Unter den Rechtsgrundlagen des Binnenmarktes stellen die Artikel 100a und 213 EG-Vertrag aus folgenden Gründen die für den vorliegenden Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie 83/189/EWG am besten geeignete Grundlage dar:

- Die Richtlinie 83/189 basiert ebenfalls auf den Artikeln 100a und 213 EG-Vertrag (neben Artikel 43). Aus Gründen der Kohärenz erscheint die Anwendung der gleichen Rechtsgrundlage bei der Erweiterung der Richtlinie gerechtfertigt.

- Artikel 100a EG-Vertrag gilt zwar nur subsidiär, d.h. wenn im EG-Vertrag nichts anderes bestimmt wird. Da es sich um ein Instrument handelt, durch das die Einführung neuer Beschränkungen für den freien Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit der Erbringer von Dienstleistungen vermieden werden soll, könnte auch Artikel 57 Absatz 2 EG-Vertrag, auf den in Artikel 66 EG-Vertrag für Dienstleistungen verwiesen wird, als Grundlage in Betracht kommen. Eine auf Artikel 57 Absatz 2 beruhende Richtlinie muß jedoch die *Koordinierung* der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Ziel haben. Ziel der vorgeschlagenen Richtlinie ist dagegen lediglich die Festlegung eines Notifizierungsverfahrens ohne Einführung substantieller Rechtsbestimmungen.

F. Subsidiarität

Dieser Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur dritten Änderung der Richtlinie 83/189/EWG entspricht voll und ganz dem Subsidiaritätsprinzip:

- Der Transparenzmechanismus ermöglicht eine bessere Anwendung von Artikel 59 EG-Vertrag und des sich daraus ergebenden Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, so daß der Bedarf an neuen Vorschriften der Gemeinschaft auf das absolut notwendige Maß beschränkt und damit auch die Gefahren einer Überreglementierung begrenzt werden können. Unter diesem Blickwinkel erweist sich der Transparenzmechanismus als ein besonders geeignetes Instrument zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips.

- Durch eine Aktion auf nationaler Ebene könnten keinesfalls die mit diesem Vorschlag verfolgten Ziele des Binnenmarkts erreicht und noch weniger effizient verwirklicht werden. Eine wirksame Koordinierung der neuen nationalen Vorschriften kann nur auf Gemeinschaftsebene erfolgen.

- Der Mechanismus trägt zu einer besseren Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bei, da dadurch sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission gemeinsam die möglichen Behinderungen des freien Dienstleistungsverkehrs ermitteln und die Notwendigkeit einer eventuellen Gemeinschaftsaktion feststellen können.

Im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 3b Absatz 2 kann der Subsidiaritätstest wie folgt zusammengefaßt werden:

Welche Ziele werden mit der vorgesehenen Aktion in Bezug auf die Verpflichtungen der Gemeinschaft verfolgt?

Das Ziel besteht darin, die Grundfreiheiten des Binnenmarkts, wie sie in Artikel 7a EG-Vertrag definiert sind, zu verwirklichen, d.h. den freien Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit zu gewährleisten und dabei gleichzeitig ihre Beeinträchtigung durch künftige Vorschriften auf nationaler Ebene zur Regelung der Dienste der Informationsgesellschaft zu vermeiden.

Gehört die vorgesehene Aktion zu den ausschließlichen Kompetenzen der Gemeinschaft oder zu Kompetenzen, die mit den Mitgliedstaaten geteilt werden?

Die vorgesehene Aktion gehört zu den ausschließlichen Befugnissen der Gemeinschaft (Artikel 7a).

Welche Wirkungsmöglichkeiten stehen der Gemeinschaft zur Verfügung (Empfehlung, finanzielle Untersützung, Regelung auf Gemeinschaftsebene, gegenseitige Anerkennung usw.)?

Richtlinie zur Koordinierung der Rechtsvorschriften (Artikel 57 Absatz 2) oder Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften (Artikel 100a).

Sind einheitliche Vorschriften erforderlich oder ist eine Richtlinie mit allgemeinen Zielsetzungen bei Übertragung der Ausführung auf die Ebene der Mitgliedstaaten ausreichend?

Gegenstand der vorgeschlagenen Initiative ist es nicht, das materielle Recht der Mitgliedstaaten zu harmonisieren, sondern lediglich ein Informationsverfahren zusammen mit einem Verfahren zur Koordinierung künftiger Vorschriften festzulegen, um eine bessere Anwendung von Artikel 52 und 59 EG-Vertrag und eine bessere Identifizierung des eventuellen Aktionsbedarfs der Gemeinschaft zu gewährleisten.

IV. VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur dritten Änderung der Richtlinie 83/189/EWG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 100a und 213,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

gemäß dem Verfahren des Artikels 189b des Vertrags,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. Im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes ist es erforderlich, durch eine Änderung der Richtlinie 83/189/EWG eine größtmögliche Transparenz der künftigen nationalen Regelungen für die Dienste der Informationsgesellschaft zu gewährleisten.

2. Eine Vielzahl von Diensten im Sinne von Artikel 59 und Artikel 60 des EG-Vertrages wird unter Nutzung der Möglichkeiten der Informationsgesellschaft elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Dienstleistungsempfängers erbracht.

3. Der Binnenmarkt ermöglicht den Erbringern dieser Dienstleistungen die Entwicklung grenzüberschreitender Aktivitäten, wodurch sich ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöht und gibt den Bürgern ungeachtet der nationalen Grenzen den Zugang zu neuen Möglichkeiten der Kommunikation und des Erhalts von Informationen sowie den Verbrauchern neue Formen des Zugangs zu Gütern oder Dienstleistungen.

4. Das Entstehen der Informationsgesellschaft führt zu bestimmten sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Auswirkungen, welche die Erwägung bestimmter Spezifikationen entsprechend dem Inhalt der betreffenden Diense erforderlich machen können

5. Der Europäische Rat hat die Notwendigkeit betont, auf Gemeinschaftsebene einen klaren und stabilen Rechtsrahmen zu schaffen, der die Entwicklung der Informationsgesellschaft ermöglicht. Das Gemeinschaftsrecht und insbesondere das Binnenmarktrecht stellen - sowohl hinsichtlich der Grundsätze des EG-Vertrages als auch

des abgeleiteten Rechts - für die Entwicklung dieser Dienste bereits einen grundlegenden Rechtsrahmen dar.

6. Die bestehenden nationalen Regelungen, die auf die gegenwärtigen Dienste anwendbar sind, müssen an die neuen Dienste der Informationsgesellschaft entweder zur Gewährleistung eines besseren Schutzes der allgemeinen Interessen angepaßt werden oder aber gelockert werden, wenn ihre Anwendung im Vergleich zu den Zielsetzungen unangemessen ist.

7. Ohne Koordinierung auf Gemeinschaftsebene könnten sich aus dieser auf nationaler Ebene vorhersehbaren gesetzgeberischen Aktivität Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit ergeben, die zu einer erneuten Zersplitterung des Binnenmarkts, zu einer Überreglementierung und zu rechtlichen Inkohärenzen führen würden.

8. Um zudem einen wirklichen effizienten Schutz der durch die Entwicklung der Informationsgesellschaft betroffenen Ziele des Allgemeininteresses zu erreichen, ist bei Fragen betreffend Tätigkeiten mit ausgesprochen transnationaler Bedeutung, wie den neuen Diensten, ein koordiniertes Vorgehen auf Gemeinschaftsebene erforderlich.

8bis. Im Hinblick auf Telekommunikationsdienste besteht bereits eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene. Die bestehende Gemeinschaftsgesetzgebung sieht eine Anpassung an die technologische Entwicklung und die neuen angebotenen Dienste vor.

9. Es wäre jedoch verfrüht, im Hinblick auf andere noch wenig bekannte Bereiche der Informationsgesellschaft eine Koordinierung durch eine umfassende oder vollständige Harmonisierung des materiellen Rechts auf Gemeinschaftsebene vornehmen zu wollen, da Formen und Art der neuen Dienste nicht hinlänglich bekannt sind, auf nationaler Ebene noch keine spezifischen rechtlichen Regelungen bestehen und Notwendigkeit sowie Inhalt einer Harmonisierung zwecks Verwirklichung des Binnenmarkts in diesem Stadium nicht definiert werden können.

10. Es ist demzufolge erforderlich, die Gefahren einer erneuten Zersplitterung des Binnenmarktes durch ein Verfahren zur Information, Konsultation und administrativen Zusammenarbeit hinsichtlich neuer Regelungsvorhaben zu verhindern. Ein derartiges Verfahren wird vor allem dazu beitragen, eine effiziente Anwendung des EG-Vertrages, insbesondere seiner Artikel 52 und 59, zu gewährleisten oder gegebenenfalls den Bedarf für den Schutz eines Allgemeininteresses auf Gemeinschaftsebene festzustellen. Außerdem hat eine effizientere Anwendung des EG-Vertrages, die durch ein derartiges Informationsverfahren möglich wird, zur Folge, daß der Regelungsbedarf der Gemeinschaft auf das im Hinblick auf den Binnenmarkt und den Schutz von Zielen des Allgemeininteresses absolut notwendige und angemessene Maß verringert wird. Schließlich ermöglicht dieses Informationsver-

fahren eine bessere Nutzung der Vorteile des Binnenmarkts durch die Unternehmen.

11. Die Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften verfolgt die gleichen Ziele; das vorgesehene Verfahren ist effizient und im Hinblick auf diese Ziele am weitesten entwickelt. Die bei der Anwendung dieser Richtlinie gemachten Erfahrungen und die darin vorgesehenen Verfahren sind für Vorhaben zum Erlaß von Regelungen betreffend die Dienste der Informationsgesellschaft geeignet, und das vorgesehene Verfahren ist bei den nationalen Verwaltungen bereits gut eingeführt.

12. Außerdem umfaßt der Binnenmarkt gemäß Artikel 7a des EG-Vertrages einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, und die Richtlinie 83/189/EWG sieht lediglich eine Vorschrift für ein Verfahren der administrativen Zusammenarbeit ohne Harmonisierung des materiellen Rechts vor.

13. Durch die Änderung der Richtlinie 83/189/EWG zwecks Ausdehnung ihres Anwendungsbereichs auf Vorhaben zum Erlaß von Regelungen für die Dienste der Informationsgesellschaft kann folglich am wirksamsten dem Transparenzbedarf des Binnenmarkts im Hinblick auf den Rechtsrahmen der Dienste der Informationsgesellschaft entsprochen werden.

14. Angesichts der Unterschiedlichkeit der Dienste der Informationsgesellschaft und ihrer künftigen Weiterentwicklung ist es notwendig, eine Notifizierung lediglich derjenigen Regelungen vorzusehen, die einer künftigen Entwicklung unterliegen. Da neue Regelungen insbesondere für elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Dienstleistungsempfängers erbrachte Dienste benötigt und geschaffen werden, ist eine Notifizierung der Entwürfe von Regelungen vorzusehen, die sich auf diese Dienste beziehen.

15. Spezifische Vorschriften für den Zugang zu den Aktivitäten der Dienste im Sinne der obigen Definition und für deren Betreibung sind auch dann zu notifizieren, wenn diese Vorschriften in einem Gesetz mit einem allgemeineren Gegenstand enthalten sind. Vorschriften des allgemeinen Rechts, die keine spezielle Bestimmung über diese Dienste enthalten, müssen nicht notifiziert werden.

16. Unter Regelungen über den Zugang zu den Diensten und über deren Betreibung sind Bedingungen jeglicher Art, wie Vorschriften über Erbringer, Dienste und Empfänger der Dienste, zu verstehen, die sich auf einen elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf des Empfängers erbrachte Leistung wirtschaftlicher Art beziehen. Darunter fallen zum Beispiel die Vorschriften über die Niederlassung der Erbringer dieser Dienste und insbesondere diejenigen über Genehmigungs- oder Lizenzsysteme. Eine Vorschrift, die ausschließlich auf die neuen Dienste Bezug nimmt, wird als als eine Regelung betrachtet, die speziell auf die Dienste der Informationsgeseelschaft abzielt, selbst wenn sie Teil einer allgemeiner gehaltenen Regelung ist.

17 Diese Richtlinie stellt keinen Vorgriff auf die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Richtlinie des Rates 89/552/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit entsprechend ihrer Änderung durch die Richtlinie 96/.../EU des Europäischen Parlaments und des Rates oder eventueller späterer Änderungen dar.

.18 Diese Richtlinie stellt keinen Vorgriff auf Verhandlung und Inhalt des Richtlinienvorschlags des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rahmen für die allgemeinen Genehmigungen und Einzellizenzen im Sektor der Telekommunikationsdienste dar.

.19 In jedem Fall werden Entwürfe nationaler Regelungen zur Umsetzung des Inhalts von geltenden Gemeinschaftsrichtlinien, die Gegenstand einer speziellen Überprüfung der Umsetzung sind, nicht von dieser Richtlinie erfaßt. In den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen folglich weder nationale Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie des Rates 89/552/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehsendetätigkeit, entsprechend der Änderungen der Richtlinie 96/.../EU des Europäischen Parlaments und des Rates oder eventueller zukünftiger Änderungen, noch die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der künftigen Richtlinie über einen gemeinsamen Rahmen für die allgemeinen Genehmigungen und Einzellizenzen im Sektor der Telekommunikationsdienste.

20 Die Festlegung des Informations- und Konsultationsverfahrens auf Gemeinschaftsebene entsprechend dieser Richtlinie ist die Voraussetzung für eine kohärente und wirksamere Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft an der Behandlung der Fragen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Dienste der Informationsgesellschaft auf internationaler Ebene.

.21 Ziel dieser Richtlinie ist die Änderung der auf Artikel 100a und auf Artikel 213 (neben Artikel 43) des Vertrages beruhenden Richtlinie 83/189; bei der Anwendung der Rechtsgrundlagen für ein und dieselbe Richtlinie ist Kohärenz zu wahren.s

HABEN FOLGENDE RICTHLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 83/189/EWG wird wie folgt geändert:

1) Der Titel der Richtlinie wird durch folgenden Titel ersetzt:
Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften zu den Diensten der Informationsgesellschaft.

2) Artikel 1 wird wie folgt geändert:
a) Nach Nummer 1 wird eine neue Nummer eingeführt:

2. *"Dienst": Jeder elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienst.*

b) Die Nummern 2 und 3 werden dann zu den Nummern 3 bzw. 4.

c) Es wird eine neue Nummer 5 eingefügt:

5. *"Vorschrift betreffend Dienste": eine Vorschrift über den Zugang zu den Aktivitäten der unter Nummer 2 dieses Artikels genannten Dienste und über deren Betreibung, insbesondere Bestimmungen über den Erbringer von Diensten, die Dienste und den Empfänger von Diensten, unter Ausschluß von Regelungen die nicht speziell auf die unter der gleichen Nummer definierten Dienste abzielen*

d) Die Nummern 4 bis 10 werden jeweils zu den Nummern 6 bis 12.

e) Nummer 9 (neue Nummer 11) Unterabsatz 1 wird durch folgenden Text ersetzt:

*"**Technische Vorschrift**": Technische Spezifikationen sowie sonstige Vorschriften oder Vorschriften betreffend Dienste, einschließlich der einschlägigen Verwaltungsvorschriften, deren Beachtung de jure oder de facto für das Inverkehrbringen, die Erbringung des Dienstes, die Niederlassung von Diensten oder die Verwendung in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist, sowie - vorbehaltlich der Bestimmungen von Artikel 10 - die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen Herstellung, Einfuhr, Inverkehrbringen oder Verwendung eines Erzeugnisses sowie Erbringung oder Nutzung eines Dienstes oder die Niederlassung als Erbringer von Diensten verboten werden.*

Technische De-facto-Vorschriften sind insbesondere:

- *die Rechts- oder Verwaltungsvorschriften eines Mitgliedstaates, in denen entweder auf technische Spezifikationen bzw. sonstige Vorschriften oder auf Vorschriften betreffend Dienste, oder auf Berufskodizes bzw. Verhaltenskodizes, die ihrerseits einen Verweis auf technische Spezifikationen oder sonstige Vorschriften oder auf Vorschriften betreffend Dienste enthalten, verwiesen wird und deren Einhaltung eine Konformität mit den durch die genannten Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgelegten Bestimmungen vermuten läßt;*

- *die freiwilligen Vereinbarungen, bei denen der Staat Vertragspartei ist und die im öffentlichen Interesse die Einhaltung von technischen Spezifikationen und sonstigen Vorschriften oder von Vorschriften betreffend Dienste mit Ausnahme der Vergabevorschriften im öffentlichen Beschaffungswesen bezwecken;*

- *die technischen Spezifikationen bzw. sonstigen Vorschriften, die mit steuerlichen oder finanziellen Maßnahmen verbunden sind, die auf*

den Verbrauch der Erzeugnisse oder Dienste Einfluß haben, indem sie die Einhaltung dieser technischen Spezifikationen bzw. sonstigen Vorschriften oder Vorschriften betreffend Dienste fördern; dies gilt nicht für technische Spezifikationen bzw. sonstige Vorschriften oder Vorschriften betreffend Dienste, die die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit betreffen.

f) Nummer 10 (neue Nummer 12) wird durch folgenden Text ersetzt:
12) "Entwurf einer technischen Vorschrift": Text einer technischen Vorschrift oder einer sonstigen Vorschrift oder einer Vorschrift betreffend Dienste einschließlich Verwaltungsvorschriften, der ausgearbeitet worden ist, um diese als technische Vorschrift festzuschreiben oder letzlich festschreiben zu lassen, und der sich im Stadium der Ausarbeitung befindet, in dem noch wesentliche Änderungen möglich sind.

3. Artikel 8 Absatz 1 letzter Unterabsatz wird durch folgenden Text ersetzt:
In bezug auf die technischen Spezifikationen bzw. sonstigen Vorschriften oder Vorschriften zu Diensten nach Artikel 1 Nummer 11 dritter Gedankenstrich können sich die Bemerkungen oder ausführlichen Stellungnahmen der Kommission oder der Mitgliedstaaten nur auf die Aspekte der Maßnahme, die möglicherweise ein Handelshemmnis oder ein Hindernis für den freien Dienstleistungsverkehr darstellen, nicht aber auf den steuerlichen oder finanziellen Teil der Maßnahme beziehen.

4. Artikel 9 wird wie folgt geändert:
a) Nummer 2 erster Unterabsatz wird durch folgenden Text ersetzt:
Die Mitgliedstaaten setzen
- *den Entwurf einer technischen Vorschrift in Form einer freiwilligen Vereinbarung im Sinne des Artikels 1 Nummer 11 Unterabsatz 2 zweiter Gedankenstrich nicht vor Ablauf von vier Monaten und*
- *unbeschadet der Absätze 3, 4 und 5 jeden anderen Entwurf einer technischen Vorschrift nicht vor Ablauf von sechs Monaten*

nach Eingang der Mitteilung gemäß Artikel 8 Absatz 1 bei der Kommission in Kraft, wenn die Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat innerhalb von drei Monaten nach der Übermittlung eine ausführliche Stellungnahme abgibt, derzufolge die geplante Maßnahme Elemente enthält, die den freien Verkehr von Waren oder von Dienstleistungen oder die Niederlassungsfreiheit der Betreiber im Rahmen des Binnenmarktes beeinträchtigen könnten.
b) Nummer 7 wird durch folgenden Text ersetzt:
Die Absätze 1 bis 5 gelten nicht, wenn ein Mitgliedsstaat aus dringenden Gründen, die durch eine ernste und unvorhersehbare Situation entstanden sind und sich auf den Gesundheitsschutz von Mensch und Tier, auf den Erhalt von Pflanzen oder auf die Sicherheit -oder bei Diensten auch auf die öffentliche Ordnung- beziehen, gezwungen ist, ohne die Möglichkeit einer vorherigen Konsultation in kürzester Frist technische Vorschriften auszuarbeiten, um sie unverzüglich zu erlassen und in Kraft zu setzen. Der Mitgliedsstaat begründet in der in Artikel 8 genannten Mitteilung die Dringlichkeit der betreffenden Maßnahmen. Die Kommission äußert

sich binnen kürzester Frist zu dieser Mitteilung. Bei mißbräuchlicher Anwendung dieses Verfahren trifft sie die erforderlichen Maßnahmen. Das Europïsche Parlament wird von der Kommission regelmäßig unterrichtet.

5. Artikel 10 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 erster und zweiter Gedankenstrich wird durch folgenden Text ersetzt:

- *den verbindlichen Gemeinschaftsrechtsakten, mit denen technische Spezifikation oder Vorschriften betreffend Dienste in Kraft gesetzt werden, nachkommen;*
- *die Verpflichtungen aus einem internationalen Übereinkommen erfüllen, wodurch gemeinsame technische Spezifikationen oder Vorschriften betreffend Dienste in der Gemeinschaft in Kraft gesetzt werden;*

b) Nummer 1 sechster Gedankenstrich wird durch folgenden Text ersetzt:

- *lediglich eine technische Vorschrift im Sinne des Artikels 2 Nummer 11 dieser Richtlinie zum Zwecke der Beseitigung eines Handelshemmnisses oder eines Hemmnisses für den freien Dienstleistungsverkehr entsprechend einem Antrag der Kommission ändern;*

c) In den Nummern 3 und 4 wird der Hinweis auf Artikel 1 Nummer 9 durch *Artikel 1 Nummer 11* ersetzt.

d) Nummer 4 ändert sich wie folgt:

4. Artikel 9 gilt nicht für technische Spezifikationen bzw. sonstige Vorschriften oder Vorschriften betreffend Dienste im Sinne des Artikels 1 Nummer 11 Absatz 2 dritter Gedankenstrich.

Artikel 2

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie vor dem 31.12.97 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 3

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel, am

Finanzbogen

1. BEZEICHNUNG DER MASSNAHME

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur dritten Änderung der Richtlinie 83/189/EWG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften

2. HAUSHALTSLINIE

A 2510 - Obligatorische Ausschüsse

3. RECHTSGRUNDLAGE

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur dritten Änderung der Richtlinie 83/189/EWG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften

4. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME :

4.1. Allgemeines Ziel der Maßnahme

Durch den Richtlinienvorschlag soll ein Verfahren zum Austausch von Informationen und zur Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft in bezug auf einzelstaatliche Gesetzesvorhaben betreffend die Dienste der Informationsgesellschaft eingeführt werden. Insbesondere soll jeder Mitgliedstaat die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten von einzelstaatlichen Gesetzesentwürfen für diese Dienste unterrichten. Das Inkrafttreten solcher Rechtsvorschriften wird während eines Stillhaltezeitraums von mindestens drei Monaten ausgesetzt, damit die Übereinstimmung und Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht und insbesondere den Binnenmarktvorschriften überprüft werden kann.

4.2. Dauer der Maßnahme und Bestimmungen über eventuelle Verlängerungen

Der in Artikel 5 und 6 der Richtlinie 83/189/EWG vorgesehene Ausschuß könnte die Arbeiten in bezug auf die Dienste der Informationsgesellschaft unmittelbar nach Annahme des obengenannten Richtlinienvorschlags aufnehmen (möglicherweise ab 1997), um die Umsetzung der Richtlinie und ihre anschließende Anwendung zu erleichtern.

5. EINSTUFUNG DER AUSGABEN / EINNAHMEN

5.1. Nichtobligatorische Ausgaben
5.2. Nichtgetrennte Mittel

6. ART DER AUSGABEN

6.1 Art der Ausgaben

Erstattung der Reisekosten der Mitglieder des Ständigen Ausschusses für Normen und technischen Vorschriften (Ausschuß 03C0210) im Zusammenhang mit zusätzlichen Sitzungen, die im Hinblick auf die Annahme der obengenannten Richtlinie erforderlich sind.

7. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN (auf Teil B)

entfällt

8. BETRUGSBEKÄMPFUNGSVORKEHRUNGEN

Die GD XV übernimmt die Sekretariatsgeschäfte des Ausschusses und überprüft in diesem Rahmen die Erstattungsanträge.

9. ANGABEN ZUR KOSTENWIRKSAMKEITSANALYSE

9.1. Quantifizierbare Einzelziele; Zielgruppen

Der Vorschlag zielt darauf ab, das Funktionieren des Binnenmarktes aufrechtzuerhalten und zu erleichtern, indem Unstimmigkeiten zwischen den Vorschriften und Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten des Binnenmarktes vorgebeugt wird. Eine erneute Aufsplitterung des Binnenmarktes könnte das Wachstum des in voller Expansion befindlichen Wirtschaftssektors der "On-line-Dienste" gefährden (die Zahl der weltweiten Internet-Nutzer erhöht sich derzeit um etwa eine Million jährlich).

Investitionen in diese neuen Dienste sind nur zu erwarten, wenn auf Gemeinschaftsebene ausreichende Entwicklungsaussichten garantiert werden. Andernfalls wären die rechtlich fragmentierten nationalen Märkte nicht rentabel genug, um Investitionsprogramme zu tragen.

9.2. Begründung der Maßnahme

Da die Initiative mit dem Funktionieren des Binnenmarkts im Zusammenhang steht, das in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, findet das Subsidiaritätsprinzip hier keine Anwendung.

Der Vorschlag sieht weder eine Harmonisierung noch materiellrechtliche Vorschriften vor.

Er enthält vielmehr einfache Verfahrensregeln, die im übrigen von demselben Ausschuß angewandt werden sollen, der bereits im Rahmen der Richtlinie 83/189 tätig ist, die geändert werden soll und die sich bereits seit mehr als einem Jahrzehnt bewährt hat.

Angesichts der zahlreichen Gesetzesinitiativen, die die Mitgliedstaaten derzeit ausarbeiten, um den mit der Informationsgesellschaft entstehenden Erfordernissen gerecht zu werden, ist auf Gemeinschaftsebene ein koordiniertes Vorgehen im Bereich der neuen, von Natur aus grenzüberschreitenden Dienste nicht nur erforderlich, um die Entwicklung dieses Wirtschaftssektors im Binnenmarkt zu sichern, sondern auch um einen wirksamen Schutz des Gemeinwohls in diesem Bereich (Schutz von Minderjährigen, Verbrauchern, der öffentlichen Moral usw.) zu gewährleisten.

Im übrigen trägt der nicht vertrauliche Charakter der gemäß der Richtlinie vorgenommenen Notifizierungen auch den Interessen der in diesem Sektor tätigen Wirtschaftsakteure Rechnung, denen innerhalb eines ausreichend transparenten, kohärenten und stabilen Rechtsrahmen für die Ausübung und Weiterentwicklung ihrer Aktivitäten die Möglichkeit geboten werden sollte, ihre Meinung zu künftigen Gesetzesinitiativen zu äußern.

Schließlich könnten ohne den geplanten Mechanismus Probleme im Zusammenhang mit den kommissionsinternen Ressourcen für die Abwicklung etwaiger Verstoßverfahren gegenüber künftigen, nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbaren Vorschriften der Mitgliedstaaten auftreten.

9.3. Follow-up und Bewertung der Maßnahme

Artikel 3 der Richtlinie sieht vor, daß die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß alle zwei Jahre über die Ergebnisse der Anwendung der Richtlinie Bericht erstattet. Etwaige Änderungen des Systems könnten bei dieser Gelegenheit vorgeschlagen werden.

10. VERWALTUNGSAUSGABEN (TEIL A DES EINZELPLANS III DES GESAMTHAUSHALTSPLANS)

Die tatsächliche Bereitstellung der erforderlichen Verwaltungsmittel erfolgt nach Maßgabe des jährlichen Beschlusses der Kommission über die Zuteilung der Ressourcen unter Berücksichtigung der von der Haushaltsbehörde bewilligten zusätzlichen Planstellen und Haushaltsmittel.

10.1. Auswirkung auf den Personalbestand

Art der Stellen		Für die Durchführung der Maßnahme erforderliches Personal		davon		Dauer
		Dauer-Plan stellen	Plan stellen auf Zeit	Personal der betr. GD oder Dienst stelle	Heranziehung v. zusätzlichem Personal	
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A	1		1		unbefr.
	B	1		1		unbefr.
	C					
Sonstige Ressourcen						
Insgesamt		2		2		

10.2. Gesamtkosten für zusätzliches Personal

Nicht anwendbar

(in ECU)

	Betrag	Berechnungsweise
Beamte Bedienstete auf Zeit Sonstige Ressourcen		
Insgesamt		

10.3. Durch die Maßnahme bedingte sonstige Mehrausgaben für Verwaltung und Dienstbetrieb

(in ECU)

Haushaltslinie (Nummer und Bezeichnung)	Betrag	Berechnungweise
A 2510 - Obligatorische Ausschüsse	22.000	15 Sachverständige der Mitgliedstaaten, die jährlich zu zwei zusätzlichen Sitzungen des Ständigen Ausschusses für Normen und technische Vorschriften zusammentreten: 2 x 11.000 (Durchschnittskosten) = 22.000 ECU
Insgesamt	22.000	

ISSN 0254-1467

KOM(96) 392 endg.

DOKUMENTE

DE 15 16 10

Katalognummer : CB-CO-96-411-DE-C

ISBN 92-78-07819-0

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg

56