

Mit bestem Gruß
von Christian Koenig

Aufsätze und Berichte

EG-Telekommunikationsrecht und Lizenzierung von satellitengestützten persönlichen Kommunikationssystemen

Von Professor Dr. Christian Koenig LL.M. und Wiss. Mitarbeiter Christopher Zeiss, Marburg/Bonn*

Satellitengestützte persönliche Kommunikationssysteme (S-PCS) ermöglichen die weltweite Erreichbarkeit eines Teilnehmers unter einer einzigen Rufnummer. Es handelt sich notwendig um internationale Systeme, welche den Bedarf an Telekommunikationsleistungen an jedem Ort der Welt zu decken vermögen. Das EG-Telekommunikationsrecht, insbesondere die Richtlinie 97/13/EG vom 10. 4. 1997 über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste, verweist hinsichtlich der Lizenzierung einerseits auf das nationale Telekommunikationsrecht der einzelnen Mitgliedstaaten. Andererseits hat die EG-Kommission Regulierungsmandate für die satellitengestützten persönlichen Kommunikationssysteme an die Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post- und Fernmeldewesen (CEPT) erteilt (Entscheidung 710/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. 3. 1997).

I. Einführung in das internationale Regulierungsumfeld

S-PCS-Netze berühren das souveräne Recht eines jeden Staates, die Verbindung von seinem Staatsgebiet zu den Satelliten („uplink“) sowie die Verbindung von den Satelliten auf das Staatsgebiet („downlink“) zu regulieren. Durch die Lizenzierungspraxis der amerikanischen Federal Communications Commission (FCC) wird das technische Managementproblem bei der Regulierung der Satellitenkommunikation offensichtlich. Die weltweiten Satellitenkommunikationssysteme funktionieren nur, wenn die gleiche Frequenz in allen Staaten der Erde genutzt werden kann. Die USA haben jedoch bereits einen großen Teil der Frequenzen einseitig an den Frequenzbändern, welche auf den weltweiten Funkverwaltungs-Konferenzen 1992 und 1995 (WRC-92 und 95) durch die Internationale Fernmeldeunion (ITU) formuliert wurden, an amerikanisch dominierte Veranstalter vergeben. Sollen nicht die Investitionen für die lizenzierten S-PC-Systeme sinnlos werden, müssen die anderen Staaten zwar nicht rechtlich, aber faktisch der amerikanischen Lizenzierung und Frequenzzuteilung folgen. Der EG bleibt nur die Reaktion auf die Vorgaben aus den Vereinigten Staaten. Dabei wird die satellitengestützte Kommunikation teilweise noch durch quasi-exklusive Rechte aus intergouvernementalen Vertragswerken wie INTELSAT (International Telecommunications Satellite Organization) oder INMARSAT (International Maritime Satellite Organization) beherrscht.

II. Tatsächliche Grundlagen – Funktion des S-PCS

Ein satellitengestütztes persönliches Kommunikationssystem (Personal Communications Services – S-PCS) ist ein

Netz, „mit dem satellitengestützte persönliche Kommunikationsdienste in der Regel weltweit angeboten werden“¹. S-PCS-Netze erbringen unter Zuhilfenahme von Satellitenfunkanlagen Telekommunikationsdienstleistungen².

Nach einer Definition der Kommission in der Entscheidung IV/35.518 – Iridium – „umfaßt [ein S-PCS-System] eine Konstellation von Satelliten in erdnahe, mittlerer oder geostationärer Umlaufbahn, deren Bodenkontrollzentren und eine Reihe von Netzübergangsbodenstationen, über die der Zugang von [und zu] terrestrischen Festnetzen oder Mobilfunknetzen [...] ermöglicht wird. Mit einer solchen Konfiguration werden die völlige Mobilität und die weltweite Erreichbarkeit des Teilnehmers unter einer einzigen Rufnummer [Beispiel Iridium: 008816 . . .] durch den Einsatz ‚intelligenter‘ Funktionen ermöglicht, die denen von terrestrischen zellularen Digital-Mobilfunknetzen (wie GSM) ähnlich und entweder in Bodenstationen oder [...] in den Satelliten selbst verwirklicht sind“³.

Das S-PCS-System basiert in der Regel auf einem System erdnahe Satelliten (low-Earth-orbit-satellite-systems – LEOs): „Big-LEOs“ dienen der Kommunikation mit Sprach- und Nichtsprachdiensten. Sie arbeiten in den Frequenzbereichen zwischen 1600 und 2200 MHz. „Giga-LEOs“ operieren im Giga-Hertz-Bereich zwischen 20 000 und 30 000 MHz und bieten selbst komplexen Audio- und Videoübertragungen mit Datenübertragungsraten bis zu 2 Mbyte/s⁴ ausreichend Kapazität⁵. „Small-LEOs“ dienen z. B. Nichtsprachdiensten mit geringem Datendurchsatz und räumlich beschränkten Dienstangeboten. Die Frequenzen für Small-LEOs sind schon seit einigen Jahren vollständig vergeben.

Bei allen LEO-Systemen befindet sich zumindest eine Systemsteuerstelle auf dem Boden. Diese koordiniert u. a. die Flugbahnen der Satelliten. Auf der Erdoberfläche befinden sich weiterhin verschiedene Netzübergangspunkte zu terrestrischen Festnetzen, zellularen Mobilfunknetzen oder anderen satellitengestützten Kommunikationsnetzen (Gateways). Die Verbindung kann direkt vom Endgerät (z. B. Sa-

* Chr. Koenig ist gegenwärtig Professor an der Universität Marburg; er wird in Kürze Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) an der Universität Bonn. Chr. Zeiss ist wiss. Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht der Universität Marburg. Beide Autoren danken für wertvolle Vorarbeiten Frau Assessorin Erika Widl und für Korrekturarbeiten Frau stud. phil. Frauke Stöhr.

1) Entscheidung der Kommission v. 18. 12. 1996 – IV/35.518 – Iridium, ABIEG Nr. L 16 v. 18. 1. 1997, S. 91 Tz. 25; vgl. auch Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT), Eckpunkte zur Regulierung von Übertragungswegen für satellitengestützte persönliche Kommunikationsdienste (S-PCS), 1997, S. 30.

2) BMPT, Vfg. 300/1997 Regulierung S-PCS: Lizenzurkunde Lizenz zum Betreiben von Übertragungswegen für satellitengestützte Persönliche Kommunikationsdienste für die Öffentlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland (S-PCS-Lizenz) Iridium Communications Germany GmbH, Teil A Nr. 1, ABl. BMPT 1997, S. 1848.

3) Kommission, Iridium-Entscheidung (o. Fußn. 1), Tz. 25; vgl. auch BMPT, Eckpunkte (o. Fußn. 1), S. 30 Eckpunkt 3.

4) <http://www.itu.int/newsroom/press/releases/1998/98-20.html> (Stand: 29. 12. 1998).

5) <http://www.Teledesic.com> (Stand: 25. 11. 1998).

tellitenhandy) zum Satelliten (uplink) und umgekehrt vom Satelliten aufs Handy (downlink) erfolgen⁶.

III. Technische und internationale Rahmenbedingungen der Europäischen Regulierung von S-PCS-Netzen

Technisch-physikalische Grenzen sowie internationale Vorgaben setzen einer eigenständigen europäischen Regulierung der Satellitenkommunikation enge Grenzen. Wellenlänge, Sendestärkenverluste, drohende Interferenzen und Störanfälligkeit beschränken die Anzahl der für eine Kommunikation mit hohem Datendurchsatz geeigneten Frequenzen. Sendefrequenzen gehören zu den knappen öffentlichen Gütern und bedürfen daher in besonderem Maße einer gezielten Allokation. Für knappe Güter werden Maßnahmen der öffentlichrechtlichen Verteilungslenkung, etwa Lizenzierungsverfahren erforderlich⁷. So sind nach Art. 2 I lit. d Richtlinie 97/13/EG vom 10. 4. 1997⁸ Auflagen zu S-PCS-Netzen etwa aus Gründen „einer effizienten Nutzung des Frequenzspektrums und der Verhinderung von Störungen zwischen funkgestützten Telekommunikationssystemen und anderen raumgestützten oder terrestrischen technischen Systemen“ zulässig⁹.

Das Problem knapper Ressourcen stellt sich in besonders drastischer Weise bei der Verteilung der Sendefrequenzen für die Satellitenkommunikation. Während der weltweiten Funkverwaltungs-konferenzen in den Jahren 1992 und 1995 (WRC-92 und 95) wurden nur die Frequenzbänder 1610 – 1626,5 MHz, 1980 – 2010 MHz, 2170 – 2200 MHz und 2483,5 – 2500 MHz dem beweglichen Funkdienst über Satellit zugewiesen. Weitere Frequenzen sind bereits für anderweitige Nutzungen vergeben, der militärischen Nutzung vorbehalten oder technisch nicht für den Verwendungszweck geeignet. Beispielsweise wird ein Teil der Frequenzen durch INTELSAT (Internationale Telecommunications Satellite Organization), INMARSAT (International Maritime Satellite Organization) oder EUTELSAT (European Telecommunications Satellite Organization) beherrscht.

Als Hauptkommunikationsstrang (Backbone) der S-PCS-Netze müssen die Satelliten, um den Leistungsbedarf der Endgeräte gering zu halten, näher an der Erdoberfläche kreisen, als dies bei den bisher für die Telekommunikation verwendeten geostationären Satellitensystemen der Fall ist. Damit die Satelliten nicht sogleich durch die erhöhte Erdanziehungskraft ihre Umlaufbahn verlassen und zur Erde stürzen, müssen sie schneller um die Erde kreisen. Bei den LEOs des Iridium-Netzes beträgt die Umlaufzeit eines Satelliten um die Erde etwa 100 Minuten¹⁰. Um die störungsfreie Funktion des Netzes zu garantieren, müssen innerhalb einer Überflugzeit zahlreiche Satelliten in die Reichweite jedes Endgeräts kommen. Zudem ist weltweit ständig eine Vielzahl von up- und downlinks zu verschiedenen Endgeräten zu bewältigen. Interferenzen im übrigen Telekommunikationsverkehr lassen sich unter diesen Voraussetzungen nur vermeiden, wenn alle Satelliten und Endgeräte die gleichen Frequenzbereiche nutzen. Jedes S-PCS-Netz auf der Basis der LEO-Technik bedarf daher einer festen Frequenz¹¹. Mit fortschreitender Digitalisierung ist allerdings auch eine Mehrfachvergabe derselben Frequenzen an verschiedene S-PCS-Netzbetreiber möglich. Diese müssen lediglich die Datenpakete unterschiedlich codieren. Die vorhandenen Frequenzen bieten jedenfalls einstweilen keine ausreichende Kapazität für die Vielzahl der Anbieter¹². So geht die amerikanische FCC (Federal Communications Commission) davon aus, daß das vorhandene Frequenzspektrum noch nicht einmal für alle amerikanischen Interessenten ausreicht¹³.

Zudem sind die ersten Frequenzen bereits vergeben¹⁴. Iridium, Globalstar und Odyssey belegen, lizenziert durch die amerikanische Regulierungsbehörde, die Frequenzbänder

1610 – 1626,5 und 2483,5 – 2500 MHz. Auch Teledesic hat im Giga-Hertz-Band bereits das Lizenzierungsverfahren der FCC durchlaufen. Durch diese Lizenzierungspraxis ist das technische Managementproblem bei der Regulierung der Satellitenkommunikation offensichtlich geworden. Die USA haben bereits einseitig einen großen Teil der Frequenzen, die auf den WRC-92 und 95 durch die ITU festgesetzt wurden, an amerikanisch dominierte Veranstalter vergeben.

Zwar ist die Lizenzerteilung für die USA vordergründig von der nationalen Souveränität gedeckt. Die weltweiten Satellitenkommunikationssysteme können aber nur funktionieren, wenn die gleiche Frequenz in allen Staaten der Erde benutzt werden kann¹⁵. Selbst amerikanische Autoren kritisieren die völkerrechtlich angreifbare Lizenzierungspraxis der FCC u. a. als möglichen Verstoß gegen Art. 2 des Vertrags über die Weltraumnutzung vom 27. 1. 1967 (Weltraumvertrag)¹⁶ sowie Art. 33 der Internationalen Telekommunikationskonvention vom 25. 10. 1973 (Telekommunikationskonvention). Die Kritiker sprechen von einer „lex americana“ der internationalen Satellitenkommunikation¹⁷. Sollen die Investitionen für die lizenzierten LEOs nicht sinnlos werden, müssen die anderen Staaten zwar nicht rechtlich, aber faktisch der amerikanischen Lizenzierung und Frequenzuteilung folgen. So hat auch die EG-Kommission die einseitige amerikanische Vorgehensweise für unvereinbar mit dem sich aus dem Völkerrecht ergebenden Erfordernis internationaler Abstimmung oder Vereinbarung über eine neue Form der Nutzung des Weltraums erklärt¹⁸. Zwar habe die FCC nur eine Lizenz für die Nutzung von LEOs für das amerikanische Territorium erteilt. Dies komme jedoch einer transnationalen Entscheidung gleich, die andere Länder unter Anschlußzwang setze.

Praktisch muß die europäische Regulierung der S-PCS-Netze die Lizenzierungsinitiativen der FCC regelmäßig nachvollziehen. Die Möglichkeiten eigenständiger Regulierungsansätze sind hingegen sehr beschränkt. Dies ist ein Grund für die Vorschläge der Kommission zu einem UMTS (Universal Mobile Telecommunications System). Das UMTS soll nicht nur einen einheitlichen Übertragungsstandard für alle Multimediaanwendungen, unabhängig von der Übertragungstechnik, schaffen. Vor allem soll die technische und rechtliche Innovationsfähigkeit innerhalb der EG und ihrer Mitgliedstaaten gefördert werden. Die Gemeinschaft soll aus der Defensivrolle des Reagierenden in die Rolle eines Akteurs bei der Regulierung der internationalen Satellitenkommunikation versetzt werden (vgl. Erwägungsgrund Nr. 23 der Entscheidung 710/97/EG)¹⁹.

6) Beschreibungen der Systeme bei Dodel, CR 1997, 567; Jamailpour, Low Earth Orbit Satellites for Personal Communications Networks, 1998; Pelton, Scientific American 1998/No. 4, 68.

7) Vgl. Koenig, Die öffentlich-rechtliche Verteilungslenkung, 1994, S. 116 ff.; Koenig/Schafer, KuR 1998, 243 (246).

8) Richtlinie 97/13/EG v. 10. 4. 1997 über einen geeigneten Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste, ABIEG Nr. L 117 v. 7. 5. 1997, S. 15.

9) Vgl. auch Scherer (Hrsg.): Telecommunication Laws in Europe, 4. Aufl. (1998), Rdnr. 1.23.

10) Kommission, Iridium-Entscheidung (o. Fußn. 1), Tz. 10.

11) Ladeur, Archiv für Post und Telekommunikation (Archiv PT) 1998, 243 (246).

12) Ladeur, Archiv PT 1998, 243 (246).

13) Vgl. Rothblatt, Journal of Space Law 1995, S. 123 (128).

14) Ladeur, Archiv PT 1998, 243 (246).

15) Ladeur, Archiv PT 1998, 243 (246).

16) Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper, BGBl II 1971, 166.

17) Rothblatt, Journal of Space Law 1995, 123.

18) Vgl. Harwood II/Lake/Sohn, Columbia Law Review 1997, 874 (895, Fußn. 106).

19) Vgl. auch Mitteilung der Kommission v. 10. 10. 1997 (Komm [97] 515); Statusreport on European Telecommunications Policy v. 26. 1. 1998 (DG XIII/A/1, S. 10 f., 18).

IV. Vorgaben des Gemeinschaftsrechts für europaweit einheitliche Lizenzierungs- und Aufsichtsverfahren hinsichtlich der S-PCS-Netze

1. Sekundäres Telekommunikationsrecht und primärrechtliche Kompetenznormen

Das sekundäre EG-Telekommunikationsrecht ist durch zeitlich gestufte Liberalisierungsstrategien, überholende Technik- und Marktentwicklung aufgrund zahlreicher Änderungsrichtlinien, Kommissionsmitteilungen, zeitlich befristete Ausnahmeregelungen sowie Überschneidungen von Richtlinien, die auf unterschiedlichen Kompetenzgrundlagen beruhen, geprägt²⁰. Die wichtigste gemeinschaftsrechtliche Kompetenznorm hinsichtlich der Satellitenkommunikation ist Art. 100 a EGV (Art. 95 EGV i. d. F. v. Amsterdam). Insbesondere Maßnahmen der Harmonisierung und Koordinierung der mitgliedstaatlichen Lizenzierungsverfahren werden auf Grundlage dieser Norm angestrebt²¹. Auch Vorgaben für die verschiedenen Netzzusammenschaltungen und den offenen Netzzugang (ONP) sind auf Art. 100 a EGV (Art. 95 i. d. F. v. Amsterdam) zu stützen²². Die neuen S-PCS-Infrastrukturen bedürfen der Zusammenschaltung mit den existierenden erdgebundenen Festnetzen und den terrestrischen Mobilfunknetzen. Zudem können Frequenzknappheit und ein Mangel an geeigneten Umlaufbahnen in Zukunft die Problematik des offenen Netzzugangs verstärken. Eine Versendung verschiedener, unterschiedlich codierter Datenpakete mehrerer Betreiber kann über eine Frequenz ermöglicht werden. Fortschritte bei der Digitalisierung auch der Sprachtelefonie nach dem Beispiel des Internet-Protokolls (IP) sind hier wegweisend. Betreiber, die bei der Vergabe von Sendefrequenzen und Umlaufbahnen leer ausgehen, können satellitengestützte Kommunikationsleistungen ohne eigenes Satellitennetz auf der Basis eines offenen Netzzugangs anbieten.

Neben Art. 100 a EGV (Art. 95 EGV i. d. F. v. Amsterdam) spielen allerdings als gemeinschaftsrechtliche Kompetenznormen hinsichtlich der S-PCS-Netze auch Art. 90 III EGV (Art. 86 III EGV i. d. F. v. Amsterdam) und Art. 113 EGV (Art. 133 EGV i. d. F. v. Amsterdam) eine Rolle. Auf Art. 90 III EGV (Art. 86 III EGV i. d. F. v. Amsterdam) ist die Aufhebung besonderer und ausschließlicher Rechte gestützt (z. B. die Ablösung nationaler Fernmeldemonopole). So gebietet Art. 3 c Richtlinie 90/388/EWG der Kommission über den Wettbewerb auf dem Gebiet der Telekommunikationsdienste (Dienste-Richtlinie) vom 28. 6. 1990²³ den Abbau aller Beschränkungen für den Aufbau von Infrastruktur sowie deren Nutzung durch Betreiber von „Personal-Communications“-Systemen.

Wirtschaftsvölkerrechtliche Koordinierungsmaßnahmen der Gemeinschaft mit Drittstaaten und internationalen Organisationen haben ihre Rechtsgrundlage in Art. 113 EGV (Art. 133 EGV i. d. F. v. Amsterdam). Schließlich kann die weltweite Nutzbarkeit der S-PCS-Netze Vereinbarungen mit Drittstaaten erfordern, welche den Marktzugang, die Netzzusammenschaltung, den freien Verkehr mit Endgeräten und den Einsatz von Endgeräten, den Betrieb von Satellitensystemen und die Satellitenkontrolle sowie den Zugang zu Gateway-Stationen betreffen²⁴.

2. Koordinierung und Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Lizenzierungs- und Aufsichtsverfahren nach EG-Telekommunikationsrecht

Vorgaben hinsichtlich des mitgliedstaatlichen Genehmigungs- und Aufsichtsverfahrens ergeben sich insbesondere aus der Richtlinie 97/13/EG vom 10. 4. 1997 „über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste“²⁵. Diese Richtli-

nie formuliert zwei harmonisierte Genehmigungsverfahren in den Mitgliedstaaten (Allgemein- und Einzelgenehmigung) sowie ein Koordinierungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (Globalverfahren):

Der gemeinschaftsweiten Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten dienen *Allgemeingenehmigungen*. Sie berechtigen dazu, einen Dienst zu erbringen oder ein Netz zu betreiben, ohne daß ausdrückliche Einzelentscheidungen jeder nationalen Regulierungsbehörde erforderlich wären. Ein vollständiges Genehmigungsverfahren für jeden einzelnen Mitgliedstaat würde überflüssige Verfahrenshürden und damit Marktzugangsbeschränkungen begründen. Nach Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 97/13/EG sollte, „um die gemeinschaftsweite Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten zu erleichtern, [...] auf Marktzugangsregelungen ganz verzichtet werden oder solchen der Vorzug gegeben werden, die sich auf Allgemeingenehmigungen beschränken.“ Bei der Allgemeingenehmigung handelt es sich in der Regel um eine Zusammenstellung der im voraus festgelegten, spezifischen Auflagen oder um Rechtsvorschriften, welche die Erbringung des Dienstes und die Errichtung oder den Betrieb des Telekommunikationsnetzes gestatten (Erwägungsgründe 7 f., Art. 2 I lit. a Spiegelstrich 1, Art. 4 ff. Richtlinie 97/13/EG). Die zulässigen Auflagen ergeben sich dabei aus dem Anhang zur Richtlinie 97/13/EG (wortgleich der Anhang I zur Entscheidung 710/97/EG).

Nach Nr. 2.3 des Anhangs sind Auflagen „zur Verhinderung wettbewerbswidriger Praktiken auf dem Telekommunikationsmarkt, einschließlich Maßnahmen zulässig, mit denen dafür gesorgt werden soll, daß die Gebühren nicht diskriminierend sind und den Wettbewerb nicht verzerren“. Nach Nr. 3.1 Spiegelstrich 1 sind etwa Auflagen mit dem Ziel der vorherigen Genehmigung typisierter Teilnehmerverträge durch die nationalen Regulierungsbehörden zulässig. Nr. 3.2 gestattet die Auferlegung finanzieller Beiträge mit dem Ziel der Bereitstellung von Universaldiensten. Die „Weitergabe von Kundendaten an Herausgeber von Verzeichnissen“ wird durch Nr. 3.3 gestattet. „Auflagen in bezug auf die Zusammenschaltung von Netzen und die Interoperabilität von Diensten“ werden durch Nr. 3.6 ermöglicht.

Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 97/13/EG fordert, „um die gemeinschaftsweite Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten zu erleichtern“, möglichst den Verzicht auf Marktzugangsregelungen und die Bevorzugung von Allgemeingenehmigungen. Diese können erforderlichenfalls durch zusätzliche Auflagen ergänzt werden. Zur Zusammenfassung und Erteilung der mitgliedstaatlichen spezifischen Auflagen dient das Verfahren der *Einzelgenehmigung*. Sie wird durch die nationale Regulierungsbehörde erteilt. Einzelgenehmigungen verleihen einem Diensteanbieter oder Netzbetreiber bestimmte Rechte bzw. unterwerfen ihn bestimmten Verpflichtungen, soweit Allgemeingenehmigungen nicht für diesen Zweck geeignet sind (Erwägungsgrund 13, Art. 2 I lit. a Spiegelstrich 2, Art. 7 ff.

20) Scherer (o. Fußn. 9); Koenig, EuZW 1998, 655 (656).

21) Entscheidung 710/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. 3. 1997 über ein koordiniertes Genehmigungsverfahren für satellitengestützte persönliche Kommunikationssysteme in der Gemeinschaft, ABIEG Nr. L 105, S. 4, Erwägungsgründe 9, 15 u. 21, Art. 1, 2 u. 3.

22) Vgl. Richtlinie 97/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. 6. 1997 über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang (ONP), ABIEG Nr. L 199, S. 32.

23) ABIEG Nr. L 192 v. 24. 6. 1990, S. 10, zuletzt geändert durch Richtlinie 96/19/EG der Kommission zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten v. 13. 3. 1996 (ABIEG Nr. 74 v. 22. 3. 1996, S. 13).

24) Entscheidung 710/97/EG (o. Fußn. 21), Erwägungsgründe 23 f.

25) Richtlinie 97/13/EG (o. Fußn. 8).

Richtlinie 97/13/EG). Die wichtigste Verwendungsförm der Einzelgenehmigung sollte die ergänzende Formulierung spezifischer Auflagen bleiben, welche auf einzelne Mitgliedstaaten zugeschnitten sind (Art. 8 I Richtlinie 97/13/EG). Die zulässigen Auflagen sind abschließend im Anhang zu der Richtlinie 97/13/EG (wortgleich der Anhang I zur Entscheidung 710/97/EG) aufgeführt. So dürfen gem. Anhang Nr. 4.1 etwa „besondere Auflagen in Verbindung mit der Zuteilung von Nummern (Übereinstimmung mit nationalen Numerierungsplänen usw.)“ und nach Anhang Nr. 4.3 „besondere Umweltschutz- und Raumplanungsauflagen“ erlassen werden.

Das *Globalverfahren* ist ein Vorschalt- und Koordinierungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten. Es steht unter Aufsicht der Kommission. Diese wird dabei von einem Genehmigungsausschuß unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt (Art. 14 Richtlinie 97/13/EG). Die in den Mitgliedstaaten harmonisierten Verfahren der Allgemein- und der Einzelgenehmigungen werden durch das Globalverfahren koordiniert. Die Allgemeingenehmigung soll der gemeinschaftsweiten Zulassung des Telekommunikationsnetzes dienen (Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 97/13/EG; Art. 2 II Entscheidung 710/97/EG). Um die gemeinschaftsweite Zulassung zu erreichen, sollte die einmal erteilte Allgemeingenehmigung durch die anderen Mitgliedstaaten bestätigt („notifiziert“) werden. Der Koordinierung dieses Vorganges dient das Globalverfahren (Erwägungsgründe 16 f., Art. 2 I lit. c, 13 I Richtlinie 97/13/EG; Art. 4 I Entscheidung 710/97/EG). Dieses Verfahren dient weiterhin der Erteilung von Einzelgenehmigungen an solche Netzbetreiber oder Diensteanbieter, die in mehreren Mitgliedstaaten Genehmigungsanträge gestellt haben. Das Globalverfahren kann ebenso Verwendung finden, soweit mehrere Mitgliedstaaten ähnliche Auflagen in Form der Einzelgenehmigung für ein S-PCS-Netz erlassen. Hier dient es zur Koordinierung mitgliedstaatlicher spezifischer Auflagen (Art. 13 I Richtlinie 97/13/EG; vgl. auch Art. 4 I Entscheidung 710/97/EG).

Allerdings haben die Mitgliedstaaten bei den bisher erteilten Lizenzen für S-PCS-Netze das Verfahren der Allgemeingenehmigung sowie das koordinierende Globalverfahren nicht angewandt. Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, daß die ersten Lizenzanträge einzeln bei jedem Mitgliedstaat vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 97/13/EG (Art. 22 I: 1. 1. 1999) gestellt wurden. So wurde der Lizenzantrag für das Gebiet der Bundesrepublik durch Iridium Germany am 12. 11. 1997 gestellt²⁶.

3. Spezifische Koordinierungen und Harmonisierungen für S-PCS-Netze

Die Entscheidung 710/97/EG²⁷ enthält Einzelregelungen für die Satellitenkommunikation. Mit dem durch die zwei Wochen jüngere Richtlinie 97/13/EG vom 10. 4. 1997 gesetzten Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen besteht ein hoher Grad inhaltlicher Deckung. Dieser schlägt sich auch in zahlreichen wortgleichen Passagen, insbesondere betreffend die Genehmigungsverfahren, nieder. Von eigenständiger Bedeutung ist aber die Erteilung von Regulierungsmandaten an die CEPT (Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications), die in Art. 12 II Richtlinie 97/13/EG vorgesehen ist. Gem. Art. 3 Entscheidung 710/97/EG erteilt die Kommission nach dem in Art. 7 dieser Entscheidung festgelegten Verfahren der CEPT/ERC und der CEPT/ECTRA Mandate im Hinblick auf die Harmonisierung der Frequenznutzung für S-PCS-Netze (an die ERC) und des Allgemeingenehmigungsverfahrens (an die ECTRA)²⁸.

Mitglieder der CEPT und ihrer Schwesterorganisationen sind 43 europäische, aber auch außereuropäische Staaten (z. B. Kanada) vertreten durch ihre jeweiligen nationalen Post- und Telekommunikationsverwaltungen²⁹. Die Mitgliedstaaten der EG sind in diesem Gremium in der Minderzahl. Es handelt sich um eine intergouvernementale Organisation. ERC (European Radiocommunications Committee) und ECTRA (European Committee for Telecommunications Regulatory Affairs) sind Schwesterorganisationen der CEPT. Das ERC beschäftigt sich vorrangig mit der Harmonisierung und Koordinierung der Frequenzzuteilungen. Tätigkeitsgegenstand des ECTRA sind harmonisierte Genehmigungskonzepte.

Anfang Juli 1997 haben CEPT/ECTRA und CEPT/ERC Entscheidungen zur Harmonisierung der Genehmigungsbedingungen, zur Koordinierung der Genehmigungsverfahren und zur Harmonisierung der Nutzung von Frequenzspektren für S-PCS getroffen (CEPT/ECTRA/DEC[97]02; CEPT/ERC/DEC[97]03)³⁰. Als Akte intergouvernementaler Gremien sind die Empfehlungen gemeinschaftsrechtlich nicht unmittelbar anwendbar. Die gemeinschaftsrechtliche Verbindlichkeit wird jedoch über den aus Art. 2 Entscheidung 710/97/EG sowie Art. 12 II Richtlinie 97/13/EG folgenden Rechtsanwendungsbefehl herbeigeführt. Empfehlungen und „Meilensteine“ von ERC und ECTRA sind bei der Erteilung von S-PCS-Lizenzen in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen³¹. In diesem Zusammenhang stellt sich die hier allerdings nicht weiter zu vertiefende Frage, in welchem Umfang die Kommission dazu befugt ist, Regulierungsmandate an intergouvernementale Organisationen zu übertragen. Präzedenzfälle existieren insoweit nur im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO). Dort beruhen die Regulierungsmandate auf sogenannten gemischten Abkommen der Mitgliedstaaten und der EG mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen³².

CEPT/ERC und CEPT/ECTRA haben jedoch lediglich ein gebundenes Regulierungsmandat erhalten. Diese Organisationen sind nicht frei in der Setzung eines koordinierten und harmonisierten Rechtsrahmens. Vielmehr müssen sich die durch CEPT/ERC und CEPT/ECTRA entwickelten Vorgaben in dem durch Art. 4 Entscheidung 710/97/EG sowie durch den (fast) wortgleichen Art. 13 Richtlinie 97/13/EG gesetzten Rahmen halten.

Beispielsweise müssen die mitgliedstaatlichen Lizenzierungs- und Aufsichtsverfahren allen Unternehmen offenstehen, die in der Gemeinschaft Telekommunikationsdienste anbieten (Art. 4 II lit. a Entscheidung 710/97/EG; Art. 13 II lit. a Richtlinie 97/13/EG). Bei Einzelgenehmigungen sollen die Anträge innerhalb von sieben Arbeitstagen nach Eingang von den Stellen, bei denen sie eingereicht wurden, den nationalen Regulierungsbehörden vorgelegt werden (Art. 4 II lit. c Entscheidung 710/97/EG; Art. 13 II lit. c Richtlinie 97/13/EG). Im Fall von Einzelgenehmigungen sollen die betreffenden nationalen Regulierungsbehörden dem Antragsteller spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrags die Entscheidung über den Antrag mitteilen. Bei Allgemeingenehmigungen können die nationalen Regulierungsbehörden dem Antragsteller die Auflage machen, eine mit dem förmlichen Eingang aller erforderlichen Angaben beginnende Wartefrist einzuhalten. Diese darf jedoch höchstens vier Wochen betragen, bevor der Antragsteller mit der Erbringung der genehmigten Dienste beginnt (Art. 4 II lit. d Entscheidung 710/97/EG; Art. 13 II lit. d Richtlinie 97/13/EG).

26) BMPT, Vfg. 300/1997 Regulierung S-PCS (o. Fußn. 2).

27) Entscheidung 710/97/EG (o. Fußn. 21), Erwägungsgründe 13 f., Art. 2.

28) Vgl. Entscheidung 710/97/EG (o. Fußn. 21), Erwägungsgründe 19, 21.

29) <http://www.thk.fi/suomi/cept/n2448.htm> (Stand: 8. 12. 1998).

30) BMPT, Eckpunkte (o. Fußn. 1) Eckpunkt 13.

31) BMPT, Eckpunkte (o. Fußn. 1) Eckpunkt 14; BMPT, Vfg. 300/1997: Regulierung S-PCS (o. Fußn. 2) Teil A Nr. 3.

32) *EurGH*, Slg. 1994, I-5267 = *EuZW* 1995, 210 – Gutachten 1/94 (sog. TRIPS-Gutachten).

EG). Die mitgliedstaatlichen Stellen, bei denen die Anträge und Mitteilungen eingereicht werden können, berichten der Kommission jährlich über die Durchführung des Globalverfahrens und machen insbesondere Angaben über die Ablehnung von Anträgen auf Einzelgenehmigungen und Einwände gegenüber Allgemeingenehmigungen (Art. 4 II Entscheidung 710/97/EG; Art. 13 II lit. f Richtlinie 97/13/EG).

V. Das deutsche Lizenzierungs- und Aufsichtsverfahren für S-PCS-Netze im Lichte des Gemeinschaftsrechts

1. Vorgaben des EG-Telekommunikationsrechts

Das EG-Telekommunikationsrecht überträgt die Lizenzierung von S-PCS-Netzen auf die nationalen Regulierungsbehörden (Erwägungsgründe 4 u. 6 Richtlinie 97/13/EG; Erwägungsgrund 18 der Entscheidung 710/97/EG). Insbesondere die lizenzpflichtigen Personenkreise sowie die lizenzpflichtigen Tätigkeiten obliegen der nationalen Ausgestaltung. Von der Lizenzerteilung ist die Frequenzzuteilung zu trennen. Bei der Lizenzvergabe handelt es sich um eine herkömmliche wirtschaftsverwaltungsrechtliche Genehmigungserteilung auf der Grundlage eines präventiven Verbotes mit Erlaubnisvorbehalt³³. Die Erteilung einer Satellitenfunklizenz bestätigt lediglich das Erlaubtsein der wirtschaftlichen Tätigkeit (vgl. Erwägungsgrund 6, Art. 5 I Richtlinie 97/13/EG; § 8 I TKG). Demgegenüber nimmt die Vergabe von Frequenzen Zugriff auf eine knappe Ressource: Das physikalisch-technisch nutzbare Frequenzspektrum ist objektiv beschränkt. Mit jeder Satellitenfunk-Frequenzvergabe wird der Allgemeinheit eine bestimmte Nutzungskapazität entzogen (Erwägungsgrund 16 Entscheidung 710/97/EG). Die Frequenzvergabe stellt also im Gegensatz zur Lizenzvergabe keine Erlaubnisbestätigung dar. Vielmehr wird dem Antragsteller bei der S-PCS-Frequenzvergabe eine ihm zuvor rechtlich nicht zugeordnete Nutzungskapazität erst konstitutiv verliehen (vgl. Art. 7 I Richtlinie 97/13/EG; §§ 8 III Nr. 1, 10, 47 I TKG). Jedoch ist der Lizenzantrag einerseits immer Voraussetzung für eine Frequenzzuteilung. Eine Frequenzzuteilung macht andererseits ohne Lizenzierung des Angebots von Übertragungswegen für die Öffentlichkeit keinen Sinn. Gleichwohl können bei der Mehrfachnutzung einer Frequenz – etwa unter Verwendung der Digitaltechnik – Lizenzerteilungen ohne exklusive Frequenzzuteilungen sinnvoll sein. Durch die Mitgliedstaaten erteilte Lizenzen sollen daher einen entsprechenden gemeinschaftsrechtskonformen Vorbehalt hinsichtlich der Frequenznutzung enthalten (vgl. Art. 7 I lit. a Richtlinie 97/13/EG, Anhang Nr. 4.2 der Entscheidung 710/97/EG; §§ 8 III Nr. 1, 10 TKG). Dabei ist der zum Zeitpunkt der Lizenzerteilung erreichte Stand der internationalen Frequenzharmonisierung zu berücksichtigen (Erwägungsgrund 9 der Entscheidung 710/97/EG). Es entsteht ein zweistufiges, entkoppeltes Verfahren aus Lizenzerteilung einerseits und Frequenzzuteilung andererseits (vgl. § 8 V i. V. mit §§ 47 I, 10 TKG)³⁴. So formuliert die S-PCS-Lizenz an die Iridium Communications Germany GmbH vom 9. 12. 1997³⁵: „Die Frequenzzuteilung kann nach Durchführung der europäischen Frequenzharmonisierung in Übereinkunft mit dem Gemeinschaftsrecht durch gesonderten Verwaltungsakt erfolgen, der Bestandteil der Lizenz wird.“

Nach den Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes bedarf das Betreiben von Übertragungswegen einer Lizenz, soweit diese die Grenze eines Grundstücks überschreiten und für Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit genutzt werden (§ 6 I Nr. 1 TKG). Das Telekommunikationsgesetz regelt das Betreiben von Übertragungswegen (§ 3 Nr. 1 TKG) sowie das Erbringen von Telekommunikations-

dienstleistungen (§ 4 TKG) unter „fernmeldetechnischen Aspekten“³⁶. Lizenzpflichtig ist also nicht das Angebot von satellitengestützten persönlichen Kommunikationsdienstleistungen selbst, sondern der Betrieb von Übertragungswegen zum Angebot dieser Dienstleistungen.

2. Lizenzierungspflichtiger Personenkreis

Im Bereich der S-PCS-Netze ist im Regelfall zwischen dem Betreiber des Bodensegments mit der zugehörigen Infrastruktur (z. B. Gateway, Systemsteuerstelle), dem Betreiber des Raumsegments mit der zugehörigen Infrastruktur (Satelliten) und dem reinen Diensteanbieter zu unterscheiden³⁷. Einer Lizenz nach dem Telekommunikationsgesetz bedürfen die Betreiber von Übertragungswegen. „Betreiben von Übertragungswegen“ ist das „Ausüben der rechtlichen und tatsächlichen Kontrolle (Funktionsherrschaft) über die Gesamtheit der Funktionen, die zur Realisierung der Informationsübertragung (. . .) unabdingbar erbracht werden müssen“ (§ 3 Nr. 1 TKG). Nur der Inhaber der Funktionsherrschaft – einem durch das Gemeinschaftsrecht geprägten Begriff – bedarf einer Lizenz. Inhaber der Funktionsherrschaft über das Angebot von S-PCS Netzen ist, wer die rechtliche und tatsächliche Kontrolle über die Gesamtheit der Funktionen ausübt, die zur Erbringung der satellitengestützten persönlichen Kommunikationsdienste erforderlich sind. Dies kann der Betreiber des Raumsegments, der Betreiber des Bodensegments oder ein Dritter sein. Die Funktionsherrschaft ist im Einzelfall insbesondere aufgrund der einschlägigen vertraglichen Beziehungen zu bestimmen³⁸. Allerdings ist etwa nach dem Konsortialvertrag von Iridium³⁹ eine klare Aufgabentrennung zwischen Systemsteuerung, dem Betrieb von Gateways und dem Inhaltsangebot nicht möglich. Dies wird ähnlich auch für die weiteren ihren Betrieb beantragenden „Big-LEOs“ der Fall sein. Jedenfalls in der Aufbauphase der S-PCS-Netze werden der Betrieb von Übertragungswegen sowie das Angebot von Inhalten in der Regel zusammenfallen. Allen Partnern des betreffenden Konsortiums wird die Funktionsherrschaft über das S-PCS-System zuzubilligen sein. Dies deckt sich mit strategischen Zielsetzungen der Kommunikationskonzerne. So wird z. B. aus Kreisen des Vorstands von Bertelsmann verlautbart, solche Unternehmen hätten die größten Erfolgsaussichten auf dem dynamischen Markt der Neuen Medien, die alle Bereiche der Wertschöpfungskette von Multimedia abdecken⁴⁰.

3. Lizenzierungspflichtige Tätigkeit

Das EG-Telekommunikationsrecht überläßt die Genehmigung von Telekommunikationsdiensten den nationalen Regulierungsbehörden (Erwägungsgründe 4 u. 6 der Richtlinie 97/13/EG, Erwägungsgrund 18 der Entscheidung 710/97/EG). Außer den gemeinschaftsrechtlich vorausgesetzten Formen „Einzelgenehmigung“ und „Allgemeingenehmigung“ fehlen Vorgaben etwa hinsichtlich differenzierter Lizenzklassen nach dem Muster des § 6 TKG (Art. 2 I lit. a Richtlinie 97/13/EG). So formuliert Erwägungsgrund 6 der Richtlinie 97/13/EG: „. . . die Mitgliedstaaten können unterschiedliche Arten von Genehmigungen festlegen und erteilen. Dies darf Unternehmen nicht daran hindern, über ihr Angebot an Telekommunikations-

33) Schutz, in: Beck'scher TKG-Komm., 1997, § 6 Rdnr. 3.

34) Vgl. BMPT, Eckpunkte (o. Fußn. 1), Eckpunkt 15.

35) BMPT, Vfg. 300/1997 Regulierung S-PCS (o. Fußn. 2) Teil A Nr. 3.

36) Scherer, NJW 1998, 1607 (1608).

37) BMPT, Eckpunkte (o. Fußn. 1), Eckpunkt 11.

38) BMPT, Eckpunkte (o. Fußn. 1), Eckpunkt 11.

39) Kommission, Entscheidung (o. Fußn. 1), Erwägungsgrund 3.

40) Middelhoff, MMR 1998, 57 (<http://www.beck.de/mmr/Archiv/mmr/298.htm#editorial>).

diensten oder -netzen selbständig zu entscheiden, solange sie die rechtlichen Verpflichtungen erfüllen.“

In seinen „Eckpunkten zur Regulierung von Übertragungswegen von satellitengestützten Kommunikationsdiensten“ vertrat das BMPT die Auffassung, S-PCS-Netze bedürften einer kombinierten Lizenz der Klassen 2 und 1 gem. § 6 II Nr. 1 a und b TKG. Diese Einordnung als eine „Kombination von Satellitenfunk- und Mobilfunklizenz“ wird auch von der Regulierungsbehörde geteilt⁴¹. Damit werde „sowohl den technologiegestützten satellitenspezifischen Regulierungserfordernissen als auch der aus wettbewerbsrechtlichen Gründen notwendigen Einordnung in den Mobilfunk“ Rechnung getragen⁴².

Eine Satellitenfunklizenz (Lizenzklasse 2) ist gem. § 6 II Nr. 1 b TKG eine Lizenz zum Betreiben von Übertragungswegen für Satellitenfunkdienstleistungen für die Öffentlichkeit durch den Lizenznehmer oder Dritte. Satellitenfunkdienstleistungen sind Telekommunikationsdienstleistungen, die unter Zuhilfenahme von Satellitenfunkanlagen erbracht werden (§ 3 Nr. 14 TKG). Als satellitengestütztes Kommunikationssystem erfüllen S-PCS-Netze den Tatbestand des § 6 II Nr. 1 b TKG. Die Einordnung in die Lizenzklasse 2 ist eindeutig. Bedenken unterliegt hingegen die Zuordnung der S-PCS-Netze in die Lizenzklasse 1 (Mobilfunk). Eine Mobilfunklizenz ist gem. § 6 II Nr. 1 b TKG eine Lizenz zum Betreiben von Übertragungswegen für Mobilfunkdienstleistungen für die Öffentlichkeit durch den Lizenznehmer oder Dritte. Gem. § 3 Nr. 8 TKG sind Mobilfunkdienstleistungen Telekommunikationsdienstleistungen, die für eine mobile Nutzung bestimmt sind.

Die Regulierungsbehörde rechtfertigt die „Kombinationslizenz“ mit „wettbewerblichen Gründen“. Ein Rückgriff auf wettbewerbspolitische Erwägungen im Bereich der Lizenzierung von Telekommunikationsdienstleistungen dürfte jedoch unzulässig sein⁴³. Das Telekommunikationsgesetz geht – ebenso wie die zugrundeliegenden Vorgaben des EG-Telekommunikationsrechts – für die Lizenzierungspflicht jeweils von der Bereitstellung von Übertragungswegen für die Öffentlichkeit und damit von technischen Fragestellungen aus⁴⁴. Die erforderliche Lizenzklasse sollte entsprechend dem verwendeten Übertragungsweg bestimmt werden.

Zwar können Satellitenfunkdienstleistungen auch als Mobilfunkdienstleistung angeboten werden. Satellitenfunkdienstleistungen sind jedoch nicht notwendig Mobilfunkdienste. Beim Mobilfunk sind die Endgeräte für die mobile Nutzung ausgelegt. Die Endgeräte beim Satellitenfunk können auch stationär geplant sein, z. B. in Regionen, welche durch Festnetzinfrastruktur nicht hinreichend erschlossen sind. So werden in einzelnen Konzepten der „Big-LEO“-Konsortien auch ortsfeste Telefonzellen und stationäre Endgeräte vorgesehen. Die geplante Leistungsfähigkeit des Teledesic-Systems und anderer „Giga-LEOs“ macht nur mit entsprechend leistungsfähigen Endgeräten einen Sinn. Eine Vielzahl der Anwendungen, die durch ein „zweites Internet“ möglich sind, bedingen eine volle Konzentration des Nutzers auf die Inhaltsangebote. Dies ist jedoch regelmäßig nur bei stationärer Nutzung möglich. Video-on-Demand oder Videokonferenzen und das „Surfen“ im Internet sind bei mobiler Nutzung zur Zeit ein unbedeutender Markt. Ein Satellitennetz aus 288 erdnahen Trabanten kann jedoch erst rentabel betrieben werden, wenn auch die ortsfesten Nutzer mit den heimischen Endgeräten die Übertragungskapazitäten des Satellitennetzes ausnutzen. Satellitenfunkdienstleistungen sind somit nicht notwendig für eine mobile Nutzung bestimmt. Dies spricht dafür, nur eine Satellitenfunklizenz (Lizenzklasse 2) zu fordern⁴⁵.

Zudem verstößt das Erfordernis einer „Kombilizenz“ gegen den Grundsatz des möglichst freien und ungehinderten Marktzugangs, den der Erwägungsgrund 4 der Richtlinie 97/13/EG zusammenfaßt: „Allgemein- und Einzelgenehmigungsverfahren sollten [...] so einfach geregelt sein, wie dies mit den zu erfüllenden Anforderungen noch vereinbar ist.“ Erwägungsgrund 7 der Richtlinie ergänzt: „Um die gemeinschaftsweite Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten zu erleichtern, sollte Marktzugangsregelungen, die von Genehmigungen absehen oder sich auf Allgemeingenehmigungen beschränken, der Vorzug gegeben werden.“ So dürften Auflagen bei mitgliedstaatlicher Lizenzierung nur zur Sicherstellung „grundlegender Anforderungen“ erteilt werden (vgl. Art. 4 I Richtlinie 97/13/EG). Nach Art. 2 I lit. d Richtlinie 97/13/EG ergeben sich „grundlegende Anforderungen“ aus der „Sicherheit des Netzbetriebs, der Aufrechterhaltung der Netzintegrität sowie der Interoperabilität der Dienste, dem Datenschutz, dem Umweltschutz und den Raumordnungszielen sowie einer effizienten Nutzung des Frequenzspektrums und der Verhinderung von Störungen zwischen funkgestützten Telekommunikationssystemen und anderen raumgestützten oder terrestrischen technischen Systemen.“ „Wettbewerbliche Gründe“ sind hingegen in der Genehmigungsrichtlinie (Richtlinie 97/13/EG) nicht als zulässige Auflagenbegründung vorgesehen. Sie vermögen daher auch nicht das Erfordernis einer „Kombinationslizenz“ zu rechtfertigen.

Außer der Lizenzierung nach Lizenzklasse 2 bedürfen die S-PCS-Netze der „Big-LEO“-Klasse – wegen ihrer Ausrichtung auf die Sprachtelefonie – auch einer Lizenzierung nach Lizenzklasse 4 (§ 6 II Nr. 2 TKG)⁴⁶. Soweit Übertragungswege für andere Netzbetreiber bereitgestellt werden (Vermietung, Interconnection) ist zugleich eine Lizenz nach Klasse 3 erforderlich. Die Lizenzen der Klassen 2, 3 und 4, folgt man der Ansicht der Regulierungsbehörde auch der Klasse 1, können verbunden werden (§ 6 IV TKG).

VI. Ausblick

Mitte September 1998 traf sich erstmals eine Gruppe von Vertretern des ERC (European Radiocommunications Committee) und des ECTRA (European Committee for Telecommunications Regulatory Affairs) sowie der EG-Kommission und der Satellitenindustrie. Ziel der Gruppe ist die Entwicklung eines Konzepts zur Reduktion der Verfahrenshürden bei Beantragung von Satellitenfunkfrequenzen. Es soll ein „One-Stop-Shopping“-Verfahren entwickelt werden, das es den Betreibern von S-PCS-Netzen erlaubt, in einem Verfahrensgang sogleich alle benötigten Lizenzen für den Start und den Betrieb von Satellitenkommunikationsnetzen in allen 43 Mitgliedstaaten der CEPT zu erlangen. Die Arbeit der Gruppe soll im Frühjahr 1999 abgeschlossen werden⁴⁷. Zukünftig will sich auch die ITU (Internationale Fernmeldeunion) stärker für eine Harmonisierung und Koordinierung von Frequenzvergaben und technischen Standards engagieren. Sie verfolgt dabei die „Vision eines globalen drahtlosen Telekommunikationsnetzzugangs für das 21. Jahrhundert“. Die Initiative „International Mobile Telecommunications 2000 (IMT-2000)“ will einen offenen drahtlosen Netzzugang zu der weltweiten Telekom-

41) <http://www.regtp.de/Fachinfo/Lizenzen/satfunk.htm#spcs> (Stand: 25. 9. 1998).

42) BMPT, Eckpunkte (o. Fußn. 1), Eckpunkt 9.

43) Scherer, NJW 1998, 1607 (1609).

44) Scherer, NJW 1998, 1607 (1609).

45) So eine externe Stellungnahme zu Eckpunkt 9 aus BMPT, Eckpunkte (o. Fußn. 1), S. 13.

46) <http://www.regtp.de/Fachinfo/Lizenzen/satfunk.htm#spcs> (Stand: 25. 9. 1998).

47) <http://www.eto.dk/press02.htm#launch>; <http://www.ero.dk/EROWEB/OSST.HTML> (beide Stand: 11. 12. 1998).

munikationsinfrastruktur bieten, und zwar unabhängig davon, ob hierzu Satelliten, terrestrische Mobilfunknetze oder Festnetze verwendet werden⁴⁸. In diesem Rahmen finden Koordinierungsbemühungen zwischen der Europäischen Initiative des Universal Mobile Telecommunications System (UMTS) und der ITU-Initiative ITM-2000 statt⁴⁹.

48) <http://www.itu.int/imt/> (Stand: 29. 12. 1998); <http://www.itu.int/Stand: 29. 12. 1998>; <http://www.itu.int/newsroom/press/releases/1998/98-20.html> (Stand: 29. 12. 1998).

49) <http://www.itu.int/newsroom/press/releases/1998/98-31.html> (Stand: 29. 12. 1998).

Beteiligung von Verbänden und Unternehmen in WTO-Streitbeilegungsverfahren

Das Shrimps-Turtle-Verfahren als Wendepunkt?

Von Stefan Ohlhoff LL.M., Berlin*

Eine unmittelbare Beteiligung von privaten Verbänden und Unternehmen an Streitbeilegungsverfahren der WTO durch eigene Stellungnahmen galt bislang als ausgeschlossen. Nun hat der Appellate Body in seiner jüngst ergangenen Revisionsentscheidung in dem „Shrimps-Turtle-Verfahren“ überraschend entschieden, daß das Streitbeilegungsübereinkommen der WTO dem bereits in seiner derzeitigen Fassung nicht zwingend entgegensteht. Diese Entscheidung ergänzt die schon bislang mögliche mittelbare Beteiligung von Verbänden und Unternehmen durch Unterstützung der verfahrensbeteiligten Staaten bei der Durchführung von Streitbeilegungsverfahren. Die hierdurch geschaffenen Möglichkeiten können insbesondere zusammen mit den Instrumenten der EG-Verordnung über Handelsbeschränkungen zu einer weiteren Einbindung privater europäischer Verbände und Unternehmen in die Durchsetzung des Welthandelsrechts beitragen.

I. Einführung

Die Revisionsinstanz des Streitbeilegungsmechanismus der Welthandelsorganisation (WTO), der Standing Appellate Body, hat am 12. 10. 1998 seine Entscheidung in dem Streit zwischen den Vereinigten Staaten und vier asiatischen Ländern über Einfuhrverbote für bestimmte Shrimps und Shrimpsprodukte verkündet¹. Sie wurde vom Dispute Settlement Body (Streitbeilegungsgremium) der WTO am 6. 11. 1998 angenommen und ist damit nunmehr rechtskräftig². In dieser Entscheidung entwickelt der Appellate Body seine Rechtsprechung zur Rechtfertigung von handelsbeschränkenden Maßnahmen zu Zwecken des Umweltschutzes unter Art. XX lit. g GATT 1994 fort, indem er seinen bereits in der Entscheidung „US – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline“³ im Anschluß an frühere GATT-Rechtsprechung herausgebildeten sorgfältigen und systematischen Ansatz in bezug auf die Analyse von Umweltschutzmaßnahmen nach dem GATT 1994 bestätigt und präzisiert. Die Entscheidung ist über ihre materiellrechtlichen Aspekte hinaus aber vor allem von großer verfahrensrechtlicher Bedeutung für private Interessenverbände und Unternehmen. Erstmals seit Einrichtung des neuen

Streitbeilegungsverfahrens mit der Gründung der WTO stellte der Appellate Body verfahrensrechtliche Leitlinien für die Zulassung von Stellungnahmen nichtstaatlicher Organisationen in diesem Verfahren auf, die wegweisende Elemente für eine Öffnung des Verfahrens für Betroffene aus dem privaten Sektor enthalten. Der Appellate Body sieht es für zulässig an, daß die Streitbeilegungsorgane der WTO den Schriftsätzen der Parteien und der Streitgenossen beigefügte Stellungnahmen ebenso wie unaufgeforderte Stellungnahmen nichtstaatlicher Organisationen bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen. Die Ausübung dieser Kompetenz steht allerdings im Ermessen des zuständigen Panels oder des Appellate Body.

II. Hintergrund der Entscheidung

Der Entscheidung liegt eine Beschwerde der vier asiatischen Staaten Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand vom 8. 10. 1996 zugrunde, die sich gegen ein Importverbot wenden, das die USA für bestimmte Shrimps und Shrimpsprodukte erlassen hatten. Nachdem Konsultationen ohne Erfolg blieben, wurde auf Verlangen der beschwerdeführenden Parteien ein Panel mit der Untersuchung der Beschwerden durch den Streitbeilegungsausschuß mit Beschlüssen vom 25. 2. 1997 und vom 10. 4. 1997 beauftragt⁴. Dieser verkündete am 15. 5. 1998 seinen Bericht, in dem er feststellte, daß die Maßnahmen der USA gegen Art. XI Abs. 1 GATT 1994 verstießen und nicht durch Art. XX GATT 1994 gerechtfertigt werden könnten⁵. Die Revision der USA vom 13. 7. 1998⁶ führte zur Aufhebung wesentlicher Teile der Begründung des Berichts durch den Appellate Body in seiner Entscheidung vom 12. 10. 1998; sie blieb aber im Ergebnis erfolglos⁷.

1. Sachverhalt

Der Entscheidung liegen gesetzliche Maßnahmen der USA zur Durchsetzung höherer Standards für den Schutz von Meeresschildkröten beim Fang von Shrimps zugrunde. Meeresschildkröten sind vom Aussterben bedroht und werden aus diesem Grund in Anhang I des Washingtoner Artenschutzabkommens von 1973 (CITES)⁸ geführt⁹. Die USA haben daher zum einen aufgrund des Endangered Species Act of 1973 im Jahre 1987 eine 1990 in Kraft getretene und

* Der Autor ist Mitarbeiter der internationalen Anwaltssozietät Wilmer, Cutler and Pickering.

1) Der WTO Appellate Body-Report mit dem Titel „United States – Import Prohibitions of Certain Shrimp and Shrimp Products“ ist unter dem Az. WT/DS58/AB/R bei der WTO erhältlich und kann auf dem Internet unter der Adresse „<http://www.wto.org/wto/dispute/dispute/htm>“ ebenso wie der erstinstanzliche Panel Report v. 15. 5. 1998 mit dem gleichen Titel und dem Az. WT/DS58/R abgerufen werden. Auszüge aus der Entscheidung des Appellate Body finden sich in EuZW 1999, 150 (in diesem Heft).

2) Über den aktuellen Stand dieses und aller anderen Streitbeilegungsverfahren informiert der regelmäßig überarbeitete „Overview of the State-of-play of WTO Disputes“ der WTO, der ebenfalls im Internet unter der Adresse „<http://www.wto.org/dispute/bulletin/htm>“ erhältlich ist.

3) Angenommen am 20. 5. 1996, WT/DS2/AB/R, S. 22.

4) Zum Gang des Verfahrens vgl. Appellate Body-Report (o. Fußn. 1), Tz. 1.

5) Vgl. o. Fußn. 1.

6) Appellate Body-Report (o. Fußn. 1), Tz. 8.

7) Der Inhalt der Sachentscheidung des Appellate Body wird im folgenden zusammengefaßt wiedergegeben. Weil sich dieser Aufsatz aber auf die verfahrensrechtlichen Elemente der Entscheidung konzentriert, erfolgt eine kritische Auseinandersetzung mit der Sachentscheidung und die Einordnung in die bisherige Entscheidungspraxis nicht. In diesem Zusammenhang sei auf die von dem Sekretariat des Committee on Trade and Environment der WTO erarbeitete Studie „GATT/WTO Dispute Settlement Practice Relating to Article XX, Paragraphs (b), (d) and (g) of GATT“ v. 26. 10. 1998 hingewiesen, die den Stand der Rspr. der Streitbeilegungsorgane der WTO zu Fragen der Vereinbarkeit von Umweltschutzmaßnahmen mit dem WTO-Recht zusammenfaßt (Az.: WT/CTE/W/53/Rev. 1).

8) BGBl II 1975, 773.

9) Panel-Report (o. Fußn. 1), Tz. 7.1.