



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Bundesministerium für
Wirtschaft und Technologie
Villemombler Str. 76

53123 Bonn

Per Email an: buero-via8@bmwi.bund.de

Eckpunkte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zur TKG-Novelle 2010

Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)

Sehr geehrter Herr Ulmen,
sehr geehrte Damen und Herren,

die IEN hat mit Schreiben des BMWi vom 19.03.2010 die Eckpunkte zur TKG-Novelle 2010 zur Kommentierung bis zum 20.04.2010 übermittelt bekommen. Wir bedanken uns für die Informationen und nehmen die Möglichkeit zur Stellungnahme nachfolgend gerne wahr.

I. Allgemeine Anmerkungen

Die IEN begrüßt, dass das BMWi die Vorgaben der beiden neuen Richtlinien „Better Regulation“ und „Citizens Rights“ schnellstmöglich konsequent umsetzen will und auch den strategischen Ansatz der vorgezogenen allgemeinen Diskussion um die wesentlichen Eckpunkte der TKG-Novelle.

Allerdings erachtet die IEN die konkreten Ansätze des BMWi in einzelnen Eckpunkten als recht weitgehend und somit auch im Rahmen einer konsequenten Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben für nicht geboten. Vor diesem Hintergrund bittet die IEN um eine vertiefte Prüfung hinsichtlich der tatsächlichen Reichweite einiger Eckpunkte in ihrer derzeitigen Ausgestaltung.

Die IEN möchte den bisherigen Fokus des BMWi zudem noch stärker auf die Bedürfnisse der Unternehmenskunden und Behörden, die regelmäßig unter dem Oberbegriff der Geschäftskunden zusammengefasst werden,

Berlin, den

20.04.2010

MITGLIEDER

Airdata
BT
Cable & Wireless
COLT
Orange Business
Verizon Business

SITZ UND BÜRO

Dorotheenstrasse 54
10117 Berlin

GESCHÄFTSFÜHRER

RAin Malini Nanda

VORSTAND

Sabine Hennig
Dr. Jutta Merkt
Dr. Andreas Peya
Andreas Schweizer

KONTAKTE

Telefon +49 30 3253 8066
Telefax +49 30 3253 8067
info@ien-berlin.com
www.ien-berlin.com

richten. So sieht die IEN den Gesetzgeber gefordert, im Rahmen der TKG-Novelle 2010 einerseits die konsequente Umsetzung der Richtlinienvorgaben zu gewährleisten, gleichzeitig jedoch auch die Gelegenheit zu nutzen, der langjährigen Forderung vieler Marktteilnehmer nachzukommen und klarere Regelungen für Anbieter von Lösungen für Unternehmenskunden und Behörden zu treffen.

Bereits seit Jahren wird von diversen Anbietern von TK-Diensten bemängelt, dass sowohl seitens der Politik als auch seitens des Regulierers nach wie vor eine zu starke Fokussierung auf Privatkunden stattfindet. Die IEN hat bereits seit langem gefordert, dass sowohl die gesetzlichen Vorgaben als auch die Marktanalyseverfahren vermehrt dem Bereich der Unternehmenskunden Beachtung schenken müssen, um zu vermeiden, dass das Wettbewerbsniveau in diesem Bereich immer stärker hinter dem Wettbewerbsniveau des Privatkundensektors zurückfällt.

Ziel der Fokussierung auf Privatkunden war es, immer günstigere DSL-Anschlüsse, Internetanschlüsse und Telefonie (z.B. Betreiberauswahl) zur Verfügung zu stellen, um dem Verbraucher die günstige und sichere Nutzung der Telekommunikation zu ermöglichen. In diesem Bereich erkennt die IEN die Erzielung guter Ergebnisse an. Jedoch mangelt es an gleichwertigen Ergebnissen auf den Märkten für Vorleistungsprodukte. Eine wesentliche Verbesserung dieses Missstandes ist nach Auffassung der IEN auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ersichtlich. Nachteile ergeben sich insoweit insbesondere für alternative Anbieter, die Geschäftskunden bedienen, da ihre Kunden besondere und umfangreichere Produkthanforderungen stellen.

Unternehmenskunden und Behörden bedürfen grundsätzlich stabiler, leistungsfähiger Anschlüsse, die die effiziente Nutzung neuartiger Technologien ermöglichen. Dabei steht für diese Kunden im Gegensatz zum Verbraucher weniger der Kostenaspekt im Vordergrund als vielmehr das Bedürfnis nach überregional verfügbaren, hochwertigen Produkten mit stabilen Qualitätsparametern.

Um die Kompatibilität der internen Telekommunikationsanlagen an verschiedenen Standorten zu gewährleisten, kommt es darauf an, dass hochwertige Anschlüsse an verschiedenen Orten zu gleichen Konditionen bereitgestellt werden. Insbesondere für europaweit tätige Unternehmen mit Standorten in Deutschland ist es von großer Bedeutung, an sämtlichen Standorten insoweit über gleiche Bedingungen zu verfügen, um eine reibungslose Kommunikation zu ermöglichen. Darüber hinaus ist es aus wirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll, wenn Unternehmen und Behörden für jeden Standort gesonderte Telekommunikationsanlagen und Kommunikationswege anschaffen müssen. Vielmehr sollte sichergestellt werden, dass zeitgemäße und kosteneffiziente Technologien wie Ethernet, Voice-over-IP oder MPLS eingesetzt werden können.

Zur Klarstellung möchte die IEN anmerken, dass es hierbei nicht zwingend darum geht, zusätzliche Regelungen für Unternehmenskunden und Behörden in das Gesetz einzufügen, sondern vielmehr sicherzustellen,

dass die Verbraucherschützenden Regelungen keine negative Auswirkungen für Unternehmenskunden und Behörden bedeuten. Hier sollte dem Grundsatz gefolgt werden, dass Kundengruppen, die keinen Schutz bedürfen, nicht in ihrer Nachfrage beschränkt werden dürfen und keine Verpflichtungen auferlegt werden, die gerade im Hinblick auf den damit erzeugten bürokratischen Aufwand außer Verhältnis zur Erreichung des intendierten Schutzzwecks stehen.

Die IEN beobachtet vor diesem Hintergrund bereits seit Jahren einen wechselnden Gebrauch der Begrifflichkeiten des „Teilnehmers“, des „Nutzers“ bzw. „Endnutzers“, des „Kunden“ bzw. „Endkunden“ oder des „Verbrauchers“. Obgleich diese Begrifflichkeiten ihre Definition im Gesetz finden, so werden sie doch im konkreten Fall nicht hinreichend genau eingesetzt und voneinander abgegrenzt. Bei der konkreten Anwendung dieser Begrifflichkeiten ist insbesondere im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen Verbrauchern und (sonstigen) Geschäftskunden ein verstärktes Augenmerk auf die Definitionen der Begriffe und deren sinnvoller Anwendung in der jeweiligen Vorschrift zu richten.

Schließlich möchte die IEN anmerken, dass die vom BMWi vorgeschlagenen Eckpunkte teilweise eine bereits sehr detaillierte Ausgestaltung der praktischen Anwendung enthalten. Hier ist nach Auffassung der IEN darauf zu achten, dass das Gesetz nicht bereits in zu engem Rahmen in die tatsächliche Ausgestaltung der Regulierung eingreift. Diese sollte etwa den nunmehr ebenfalls vorgesehenen und zu erlassenden Verwaltungsvorschriften der Regulierungsbehörde vorbehalten bleiben.

II. Im Einzelnen

1. Verbesserung der Rahmenbedingungen für Infrastrukturinvestitionen und Wettbewerb

• Neben den Regulierungszielen werden nun, entsprechend Art. 8 Abs. 5 Rahmenrichtlinie, auch wettbewerbs- und investitionsfreundliche Regulierungsgrundsätze, die bei allen Regulierungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind, vorgegeben; insbesondere:

- **Förderung der Vorhersehbarkeit der Regulierung;**
- **wettbewerbskonforme Förderung effizienter Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen, auch durch Berücksichtigung von Investitionsrisiken sowie durch Zulassung von kartellrechtlich unbedenklichen Vereinbarungen zur Verteilung des Investitionsrisikos zwischen Investoren und Zugangsbewerbern;**
- **Förderung des Wettbewerbs und gegebenenfalls des infrastrukturbasierten Wettbewerbs.**

Die IEN begrüßt den Ansatz des BMWi, vorliegend die bisherigen Regulierungsziele um weitere Regulierungsgrundsätze zu ergänzen. Dabei möchte die IEN jedoch auf die zwingende Notwendigkeit hinweisen, sämtliche Ziele und Grundsätze der Regulierung gleichrangig im Einklang mit den europarechtlichen Vorgaben zu behandeln. Dieses gilt aus Sicht der IEN insbesondere für die derzeit häufig in der Diskussion im Vordergrund stehende Investitionsförderung. Infolge von Erwägungen auf europäischer Ebene und insbesondere auch der Veröffentlichung der Breitbandstrategie der Bundesregierung hat die politische Diskussion um die Anreizschaffung zum Breitbandausbau erheblich an Bedeutung gewonnen. Die IEN befürchtet allerdings, dass im Rahmen der richtigen und wichtigen Debatte um einen effektiven Breitbandausbau und die Schließung der sogenannten weißen Flecken in Deutschland die Gewährleistung des bisherigen und insbesondere auch Förderung des zukünftigen Wettbewerbs in den Hintergrund zu geraten droht. Die IEN möchte in diesem Zusammenhang jedoch darauf hinweisen, dass allein die Schaffung von hinreichendem Wettbewerbsdruck geeignet ist, Investitionen und Innovationen zu schaffen.

Zudem möchte die IEN das BMWi im Rahmen der generellen Erweiterung der regulatorischen Grundsätze auffordern, auch das Ziel der Förderung des Wettbewerbs unter *besonderer Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse von Verbrauchern und Geschäftskunden* mit in den Fokus zu nehmen. In diesem Zusammenhang verweist die IEN auf den im Dezember 2009 veröffentlichten Report der European Regulators Group¹, in welchem die deutlich unterschiedlichen Bedürfnisse der jeweiligen Kundengruppen ebenfalls herausgearbeitet wurden. Gerade die divergierenden Bedürfnisse dieser Kundengruppen machen häufig eine klare Unterscheidung im Rahmen der Ergreifung von Maßnahmen zur Erreichung der Regulierungsziele erforderlich. Insoweit hält die IEN auch eine Aufnahme der künftigen Berücksichtigung dieser Differenzierung im Rahmen der Regulierungsziele für sinnvoll und geboten.

Hinsichtlich des Eckpunktes der Stärkung der Vorhersehbarkeit der Regulierung begrüßt die IEN dessen Aufnahme, soweit er Planungs- und Investitionssicherheit für den gesamten Markt bringt und damit einen erheblichen Nutzen sowohl für die Anbieter von TK-Leistungen als auch deren Kunden gewährleistet.

Insoweit erachtet es die IEN als geboten, dass eine entsprechend vorhersehbare Regulierung auf technologieneutraler Basis erfolgen und die Weiterentwicklung der Märkte ermöglichen sollte. Gleichzeitig muss die jederzeitige Einführung neuer innovativer Dienste gewährleistet sein und eine Erweiterung von Marktanalysen ermöglicht werden.

¹ ERG Report on the regulation of access products necessary to deliver business connectivity services – ERG (09) 51.

Soweit eine kartellrechtliche Unbedenklichkeit besteht, ist aus Sicht der IEN gegen die Zulässigkeit entsprechender Kooperationsvereinbarungen grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings hält es die IEN in diesem Zusammenhang für geboten, die Formulierung aus Art. 8 Abs. 5 d RRL der „Nichtdiskriminierung“ explizit mit aufzunehmen, da diese gerade in politischer Hinsicht von wesentlicher Bedeutung ist. Zudem verweist die IEN darauf, dass ein bloßer Hinweis auf eine kartellrechtliche Unbedenklichkeit keinesfalls dazu führen darf, dass eine spezifische telekommunikationsrechtliche Prüfung durch die BNetzA entbehrlich wird.

Schließlich möchte die IEN noch darauf hinweisen, dass aus den Vorgaben in Art. 8 Abs. 5 d RRL hinsichtlich der Diversifizierung des Investitionsrisikos kein Rückschluss auf die notwendige Einordnung als Regulierungsziel gezogen werden kann. Es handelt sich dabei aus Sicht der IEN vielmehr um ein präferiertes Mittel zur Erreichung des tatsächlichen Ziels der Förderung effizienter Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen.

• Die Befugnis, auch regionale Märkte zu definieren, wird explizit in das TKG aufgenommen, um eine den konkreten Investitionsrisiken sowie der regionalen Wettbewerbssituation entsprechende und angemessene Regulierung vornehmen zu können.

Ogleich die IEN das Vorhaben der Aufnahme einer expliziten Formulierung entsprechend der Umsetzung der Regelung des Art. 15 Abs. 3 RRL im Grundsatz anerkennt, steht sie der konkreten Ausgestaltung der Formulierung des Eckpunktes kritisch gegenüber. Das BMWi sollte vorliegend sorgfältig überprüfen, wie weitreichend eine entsprechende gesetzliche Vorgabe sein sollte.

Dazu sollten folgende grundlegende Erwägungen berücksichtigt werden:

Die Möglichkeit der Nutzung des Instruments der geographisch differenzierten Regulierung besteht bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt nach dem geltenden TKG durch die Möglichkeit der Einzelfallentscheidung der BNetzA im Rahmen des Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahrens.

Insoweit stellt sich bereits die Frage der Erforderlichkeit einer weitergehenden gesetzlichen Festschreibung. Dafür, dass die Regulierungsbehörde auch ohne eine explizite Regelung in der Vergangenheit erwogen hat, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, sprechen aus Sicht der IEN insbesondere die jüngsten Feststellungen der Regulierungsbehörde selbst:

Die BNetzA hat bereits im Jahr 2008 im Rahmen der Vorbereitungen der neuen Marktanalyse zu Markt 5 (ehemals Markt 12) Breitbandzugang für Großkunden eine umfangreiche Untersuchung dahingehend durchgeführt, inwieweit eine solche geographische Differenzierung als sinnvoll zu erachten ist. Sie gelangte zu dem Ergebnis, dass eine regionalisierte Regulierung auf diesem Markt derzeit nicht angezeigt sei.

Zu dem gleichen Ergebnis kommt die BNetzA im Rahmen der Veröffentlichung der „Eckpunkte über die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Telekommunikationsnetze und die Schaffung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur“ im März 2010. Dort wird festgestellt, dass die Entscheidung, ob ein Markt national oder subnational abgegrenzt werden muss, im Rahmen eines speziellen Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahrens geklärt werden könne.²

Schließlich gelangt auch die ERG in ihrer *Common Position* aus September 2008 zu dem gleichen Ergebnis.³

Soweit dennoch auf die explizite Aufnahme einer entsprechenden Regelung nicht verzichtet werden soll, möchte die IEN darauf hinweisen, dass gerade im Hinblick auf die häufig überregionalen Produktbedürfnisse von Unternehmenskunden und Behörden die Einführung einer regionalisierten Regulierung für diese Nachfragergruppe und damit auch für die Anbieter das Risiko birgt, dass insbesondere Differenzierungen in den Regionen zwischen den Quality-of-Service (QoS) Parametern die Folge sind und mithin die Anbieter daran gehindert werden, national einheitliche Produkte für einen bundesweit agierenden Endnutzer anzubieten.

Die IEN befürchtet daher eine zu weit gehende gesetzliche Vorgabe, die zu wenig Raum für eine kritische Prüfung der Nachfragebedürfnisse unterschiedlicher Kundengruppen lässt.

Insoweit schlägt die IEN die folgende Umformulierung des Eckpunktes vor:

„Die Befugnis, auch regionale Märkte zu definieren, wird explizit in das TKG aufgenommen, soweit dies notwendig ist, um eine den konkreten Investitionsrisiken sowie der regionalen Wettbewerbssituation entsprechende und angemessene Regulierung unter Berücksichtigung der betroffenen Nutzerkreise vornehmen zu können.“

• Die Planungssicherheit wird gestärkt:

- Dies geschieht auf Ebene der Marktanalyse durch verlängerte („innerhalb von drei Jahren“) und - in Kooperation mit der Kommission - (maximal um weitere drei Jahre) verlängerbare Regulierungszyklen.

² Eckpunkte über die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Telekommunikationsnetze und die Schaffung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur, Amtsblatt Nr. 5 vom 17.03.2010, S. 63.

³ ERG, Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies), ERG (08)20 http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_08_20_final_cp_geog_aspects_081016.pdf.

- Zudem wird die Bundesnetzagentur (BNetzA) zum Erlass von Verwaltungsvorschriften über von ihr zu verfolgende Regulierungskonzepte ermächtigt.

Die IEN steht einer Stärkung der Planungssicherheit durch eine Verlängerung der Regulierungszyklen auf drei Jahre grundsätzlich offen gegenüber.

Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es auch nach Erlass der Regulierungsverfügung für den jeweiligen Markt zumeist noch einige Zeit dauert, bis die auferlegten Verpflichtungen tatsächlich auf dem Markt ihre Wirkung entfalten. Häufig entstehen im Anschluss weitere Diskussionen über technische Details, wie beispielsweise Schnittstellen. Zudem nehmen auch die Entgeltkontrollverfahren eine erhebliche Zeitdauer in Anspruch. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Marktuntersuchung bereits nach zwei Jahren häufig verfrüht.

Allerdings ist aus Sicht der IEN gleichzeitig zwingend die Dynamik der TK-Märkte zu berücksichtigen. Gerade das Beispiel des Marktes 5 (ehemals Markt 12) zeigt, dass die dort ergangene Marktanalyse und insbesondere die Regulierungsverfügung für den Markt für ATM-Bitstrom infolge der zeitlichen Dauer und dem damit einhergehenden technologischen Wandel eine Umstellung auf ethernetbasierten Qualitäts-Bitstrom/Layer 2-Bitstrom bereits bei Beendigung des Standardangebotsverfahrens veraltet war. Die Ersetzung durch eine neue Marktanalyse und Regulierungsverfügung war dringend und schnellstmöglich geboten.

Vor diesem Hintergrund fordert die IEN die Einbeziehung bzw. Beibehaltung einer Öffnungsklausel, um in Einzelfällen schneller auf kurzfristige Wandlungen im Markt reagieren zu können. Eine entsprechende Regelung findet sich derzeit in § 12 Abs. 4 TKG, welcher es den Regulierungsbehörden erlaubt, in dringenden Fällen vorläufige Maßnahmen zu erlassen. Jedoch muss in diesem Zusammenhang gewährleistet bleiben, dass auch die Marktanalysen entsprechend flexibel angepasst werden können sollten, soweit technische Neuerungen dieses erfordern.

Des Weiteren sollte die Notwendigkeit der öffentlichen Konsultation vor Entscheidung über eine Verlängerung eingefügt werden. Die nationale Konsultation sollte vor Konsultation der EU Kommission stattfinden, verbunden mit der Verpflichtung, dieser das Ergebnis mitzuteilen.

Zudem hält die IEN die Formulierung des bisherigen Eckpunktes für zu weitgehend. Es ist eine Klarstellung erforderlich, dass sich die Verlängerungsoption lediglich auf das Marktanalyse- und Regulierungsverfügungsverfahren bezieht, nicht jedoch auf die Entgeltentscheidungen. Bezüglich der Erteilung von Entgeltgenehmigungen vertritt die IEN die Auffassung, dass eine Verlängerung der Genehmigungszeiträume zu keiner weitergehenden Planungssicherheit führt. Die für die Entgeltentscheidung maßgeblichen Kostenunterlagen sind entsprechend des § 33 Abs. 1 Nr. 3 TKG für zwei der auf das Antragsjahr

folgenden Jahre vorzulegen. Gerade in dem für den Markt so sensiblen Thema der Entgelte ist es jedoch aus Sicht der IEN unerlässlich, dass die jeweiligen Entgeltgenehmigungen stets auf aktuellen Kostenunterlagen beruhen.

Hinsichtlich des Eckpunktes der Ermächtigung der BNetzA zum Erlass von Verwaltungsvorschriften ist die IEN der Ansicht, dass diese generell ein geeignetes Mittel für mehr Planungssicherheit darstellen können. Dies setzt allerdings zwingend voraus, dass sowohl die Entstehung dieser Verwaltungsvorschriften als auch deren Durchführung von größtmöglicher Transparenz geprägt sind und den Marktteilnehmern Mitwirkungsrechte/rechtliches Gehör eingeräumt werden/wird.

Soweit Verwaltungsvorschriften erlassen werden sollen, so müssen diese ebenfalls einem öffentlichen Konsultationsprozess unterliegen um sicherzustellen, dass sie nicht nur im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften, sondern auch mit den Marktgegebenheiten erlassen werden.

• Die Vorschriften zur Regelung des Zugangs der Wettbewerber zu physischen Infrastrukturen der marktbeherrschenden Unternehmen und die entsprechenden Legaldefinitionen werden ausdrücklich auf vorgelagerte Infrastrukturen wie Leerrohre und Verkabelungen in Gebäuden ausgedehnt.

Die IEN stimmt dem Ansatz der generellen Ausdehnung der Zugangsvorschriften auf vorgelagerte Infrastrukturen zu und erachtet diesen als konsequente Fortführung der bisherigen Zugangsregulierung.

Allerdings möchte die IEN in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass auch hier der Grundsatz der Technologieneutralität zwingend fortgeschrieben werden sollte, um nicht kurzfristig im Rahmen technischer Neuerungen erneut in Diskussionen zu geraten, welche vorgelagerten Infrastrukturen umfasst sein sollen.

Die konkrete Nennung einzelner Infrastrukturen wie etwa Leerrohre etc. sollte nicht im Gesetz, sondern – wenn überhaupt – im Rahmen etwaiger Verwaltungsvorschriften erfolgen.

• Im Rahmen der Entgeltregulierung wird der BNetzA vorgegeben, bei der Festlegung einer angemessenen Rendite für das eingesetzte Kapital die spezifischen Risiken im Zusammenhang mit einem neuen Netzprojekt, in das investiert wird, zu berücksichtigen. Dabei ist gleichzeitig zu gewährleisten, dass der Wettbewerb auf dem Markt und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gewahrt werden.

Aus Sicht der IEN bedarf dieser Eckpunkt einer weitergehenden Erörterung. Der gewählte Ansatz erscheint methodisch schwierig und die konkrete Umsetzbarkeit ohne nähere Anhaltspunkte fraglich. Vor diesem

Hintergrund bezweifelt die IEN die Gesetzestauglichkeit dieses Eckpunktes in seiner derzeitigen Ausgestaltung.

Seite 9 | 23
20.04.2010

Es stellt sich das Problem der konkreten Ermittelbarkeit des projektspezifischen Kapitalrisikos. Obgleich der Ansatz der Risikoberücksichtigung nur im Zusammenhang mit neuen Netzprojekten nachvollziehbar erscheint, so kann er nach Auffassung der IEN jedoch nur dann richtig sein, wenn für auch andere Zugangsprodukte wiederum deren spezifische Kosten ermittelt werden. In diesem Zusammenhang stellt sich ebenfalls die Frage nach der konkreten Definition eines „neuen Netzprojekts“.

Bislang erfolgte die Renditeermittlung auf Basis konzernweiter Analysen. Soweit der BNetzA nunmehr eine verbindliche Vorgabe gemacht werden soll, ist zwingend sicherzustellen, dass nicht lediglich aufgrund des Risikofaktors eines einzelnen Projektes das gesamte Konzernrisiko angesetzt wird. Es darf weder der Konzerndurchschnitt herangezogen werden, noch das eine hochriskante Projekt selbst als Konzerndurchschnitt zugrunde gelegt werden. In diesem Zusammenhang kann beispielsweise darauf verwiesen werden, dass etwa die TAL schon lange besteht und deren Kosten in den Büchern längst abgeschrieben sind und eine derartige Sachlage keinen Einfluss auf die spezifische Risikoermittlung haben darf.

Bei einer derartigen Vorgabe ist vielmehr zwingend notwendig, für jedes Projekt die eigenen Kapitalkosten zu ermitteln, wofür nach Auffassung der IEN kein „One Size Fits All“-Ansatz herangezogen werden kann. Es stellt sich bereits die Frage nach der richtigen Datengrundlage, insbesondere soweit die Ansätze nicht kapitalmarktbezogen sind. Starke Variierungen sind zu erwarten, welche die Ermittelbarkeit erheblich erschweren dürften.

Obgleich die IEN den vorgeschlagenen Ansatz als grundsätzlich positiv erachtet, möchte sie darauf hinweisen, dass dieser in der Konsequenz sehr aufwendig erscheint und praktische Umsetzungsprobleme erwarten lässt. Wesentlich ist insbesondere, dass eine entsprechende Vorgabe auch den Eckpunkt der erhöhten Planungssicherheit nicht konterkarieren darf.

Insoweit würde es die IEN begrüßen, dass der BNetzA aufgegeben wird, diesen Ansatz einmal näher zu untersuchen. Grundsätzlich erachtet es die IEN als vorteilhaft, wenn es infolge einer entsprechend praktikablen Vorgehensweise umgekehrt kaum noch möglich sein würde, dass Risikozuschläge „willkürlich“ verlangt werden können.

- **Die BNetzA wird ermächtigt, die gemeinsame Nutzung von Grundstücken und dort installierten Einrichtungen unabhängig vom Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung anzuordnen.**

Die IEN verweist in diesem Zusammenhang auf die Formulierung in der Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie als „Kann“-Vorschrift. Dies sollte in einen entsprechenden Gesetzesvorschlag aufgenommen werden, um zu weitreichende Interpretationsmöglichkeiten von Beginn an auszuschließen.

- **Zusätzlich werden die Vorschriften über die Wegerechte um Informationspflichten bezüglich bestehender und geplanter Infrastruktureinrichtungen ergänzt. Ziel ist es, ein Verzeichnis zu Art, Verfügbarkeit und geografischer Lage der Einrichtungen erstellen zu können, um Kooperationen und Infrastruktursharing zu ermöglichen. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind dabei zu wahren.**

In diesem Zusammenhang erachtet die IEN eine Stellungnahme zum gegenwärtigen Zeitpunkt als verfrüht, da es auf die konkrete Ausgestaltung der Vorschriften ankommt. Wesentlich ist jedoch, dass diese Informationspflichten in verhältnismäßigem Umfang ergehen und nicht zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand führen.

2. Optimierung der sektorspezifischen Regulierungsinstrumente

- **Zur Regulierung marktmächtiger Unternehmen wird der BNetzA entsprechend dem neuen Art. 13a der Zugangsrichtlinie ein neues Instrumentarium (Funktionelle Trennung) an die Hand gegeben: Sie kann unter sehr engen Voraussetzungen (ultima ratio) bei Vorliegen von Marktversagen oder wichtigen, andauernden Wettbewerbsproblemen vertikal integrierte Unternehmen dazu verpflichten, ihre Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Bereitstellung der betreffenden Zugangsprodukte auf Vorleistungsebene in einem unabhängig arbeitenden Geschäftsbereich unterzubringen.**

Die IEN erachtet das Mittel der funktionalen Separierung als ein grundsätzlich sinnvolles Regulierungsinstrument, das im Fall des Vorliegens eines Marktversagens in die Prüfung der BNetzA mit aufgenommen werden kann.

Dabei ist allerdings wesentlich zu berücksichtigen, dass dieses Mittel einen erheblichen Eingriff bedeutet und sich stets die Frage zu stellen ist, inwieweit der erstrebte Zweck nicht auch mit anderen Mitteln erreicht werden kann. Die Regelung sollte daher tatsächlich nur als Ultima Ratio eingesetzt werden.

- **Die zwingende Verpflichtung zur Betreiber Auswahl und -vorauswahl durch die BNetzA wird in ein der BNetzA fakultativ zur Verfügung stehendes Zugangsregulierungsinstrument umgewandelt. Bestehende Geschäftsmodelle sollen dadurch nicht infrage gestellt werden.**

Die IEN bewertet diesen Eckpunkt als kritisch. Die Verpflichtung zur Betreiber Auswahl und -vorauswahl hat sich seit der Einführung des Wettbewerbs als wesentlicher Marktöffner erwiesen. Die Herabsetzung dieses Instruments als fakultative Verpflichtung stellt aus Sicht der IEN das

falsche Signal für den Wettbewerb dar. Gerade in Regionen jenseits der Ballungsräume bergen die entsprechenden Auswahlprodukte nach wie vor die zentrale Möglichkeit der Partizipation am Wettbewerb.

Zudem erachtet die IEN die bisherige Formulierung der Nichtinfragestellung bestehender Geschäftsmodelle als zu ungenau. Gerade im Hinblick auf das IP-Netz sollte sichergestellt sein, dass eine technologie neutrale Weiterentwicklung ermöglicht wird.

• Mit Blick auf die EuGH-Entscheidung vom 03.12.2009 (RS C-424/07) werden die Bestimmungen über die Regulierung „Neuer Märkte (§ 9a TKG) und die entsprechende Legaldefinition (3 Nr. 12b TKG) gestrichen. Zur Beschleunigung des Vorhabens ist die Streichung bereits in dem laufenden Gesetzgebungsvorhaben zu dem „Gesetz zur Neuregelung des Post- und Telekommunikationssicherstellungsrechts und zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften“ enthalten.

Die IEN begrüßt die zügige Umsetzung der EuGH-Entscheidung.

• Im Übrigen soll das bestehende, sehr ausgewogene und abgestufte Konzept der Zugangs- und Entgeltregulierung im Grundsatz bestehen bleiben. Dies gilt sowohl für die Entscheidungskriterien über eine „Ex-ante“- oder eine „Ex-post“-Regulierung als auch für den im Gesetz normierten KEL-Maßstab. Der Regulierungsrahmen ermöglicht der BNetzA, flexibel auf die jeweils konkret gegebene Wettbewerbssituation zu reagieren und dabei auch die gesetzlichen Zielsetzungen, wie z. B. den Aufbau von Infrastrukturen und Innovationen zu fördern, angemessen zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang erachtet die IEN die Formulierung „im Grundsatz“ als fehlgehend und nicht nachvollziehbar.

Insbesondere die Instrumente der ex-ante und der ex-post Entgeltkontrolle sowie der KeL-Maßstab im Rahmen des bestehenden Regulierungsrahmens ermöglichen es der BNetzA, wie das BMWi selbst zutreffend feststellt, flexibel auf die jeweils konkret gegebene Wettbewerbssituation zu reagieren und dabei auch die gesetzlichen Zielsetzungen, wie z. B. den Aufbau von Infrastrukturen und Innovationen zu fördern, angemessen zu berücksichtigen.

Wesentlich ist insbesondere, dass der im Rahmen der ex-ante Entgeltkontrolle anzusetzende KeL-Maßstab hinreichend flexibel ist, um alle relevanten Risiken abzubilden. Bereits heute werden marktbeherrschenden Unternehmen so hohe Kapitalverzinsungsraten gewährt, die nur schwer mit der aktuellen Marktsituation in Einklang zu bringen sind. Die Entscheidung hinsichtlich der Anwendung eines ex-ante oder ex-post Maßstabs muss aus Sicht der IEN immer der sorgfältigen

Prüfung im Einzelfall am Maßstab des § 30 TKG überlassen bleiben und ist nicht verallgemeinerungsfähig.

Die IEN erachtet es als unerlässlich, dass in dem essentiellen Bereich der Entgeltregulierung ein harmonisierter Ansatz zugrunde gelegt wird, der eine gleichberechtigte Abwägung zwischen der Notwendigkeit einer ex-ante und einer ex-post Regulierung zulässt. Soweit die Formulierung „im Grundsatz“ beibehalten wird, steht nach Auffassung der IEN zu befürchten, dass künftig eine verstärkte ex-post Kontrolle eingesetzt wird.

Die Erfahrungen aus den letzten Jahren haben gezeigt, dass eine ex-post Kontrolle derzeit ein eher schwaches Instrument zur Gewährleistung eines funktionierenden Wettbewerbs ist. Als Beispiel kann etwa das Verfahren der BNetzA zum Kommunen-Bündeltarif T-VPN herangezogen werden⁴, da dieses Missbrauchsverfahren deutlich die möglichen Probleme und insbesondere die entstehenden Verzögerungen infolge einer nachträglichen Entgeltkontrolle aufgezeigt hat.

Das allzu frühe Ablassen von einer kostenorientierten Preissetzung führt dazu, dass das verpflichtete Unternehmen seine Preise zumindest an der Grenze des Missbrauchs kalkuliert - in dem Wissen, dass ein Aufdecken des Missbrauchs nur zu einer Abänderung in die Zukunft führen wird, der Markteintritt alternativer Anbieter aber weiter verzögert bzw. erschwert werden kann. Hierdurch wird die effektive Umsetzung zutreffend auferlegter Regulierungsmaßnahmen unmöglich gemacht und das Ergebnis der jeweiligen Marktanalyse unnötig entwertet.

3. Technologieneutrale Ausgestaltung und Flexibilisierung der Frequenznutzung

• Die Frequenzordnung wird um die in Art. 9 Rahmenrichtlinie enthaltenen Vorgaben für eine möglichst technologieneutrale Frequenznutzung ergänzt. Für bestehende Frequenznutzungsrechte wird entsprechend Art. 9a der Rahmenrichtlinie ein Übergangszeitraum von fünf Jahren vorgesehen. Die Nutzungsberechtigten können ihre Nutzungsrechte jedoch schon vor Ablauf der Übergangsfrist im Hinblick auf die Zulässigkeit der Beschränkungen nach neuem Recht überprüfen lassen.

Die IEN unterstützt den Ansatz der möglichst technologieneutralen Frequenznutzung.

Hinsichtlich der bestehenden Frequenznutzungsrechte möchte die IEN noch einmal ausdrücklich auf die aktuelle Situation auf dem deutschen Markt bezüglich der Streitbefangenheit einiger Frequenzen sowie des im vergangenen Jahr eröffneten Vertragsverletzungsverfahrens bezüglich der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung hinweisen.

⁴ Entscheidung BK 2c 07/004.

Um auch für diesen Bereich die größtmögliche Rechts- und Planungssicherheit für die Marktbeteiligten zu erreichen, fordert die IEN nachdrücklich die Schaffung europarechtskonformer Regelungen, die den fairen Wettbewerb aller Marktbeteiligten ermöglichen.

• Zur Gewährleistung einer effizienten, flexiblen Frequenznutzung wird dem Horten von Funkfrequenzen in noch strengere Maß als bislang vorgebeugt. Dies geschieht zum einen durch Sanktionsinstrumente wie Bußgelder und die schnellere Widerrufbarkeit der Frequenzzuteilung aufgrund kürzerer Fristen für den Beginn der Frequenznutzung. Zum anderen wird die Übertragbarkeit von Funkfrequenzen offener gestaltet und als Mittel für eine effizientere Frequenznutzung eingesetzt. Frequenzzuteilungen sollen losgelöst von Standards und im Allgemeinen übertragbar sein. Verbesserte Rahmenbedingungen für Handel, Vermietung und gemeinsame Nutzung sollen zusätzlich Anreize für eine effiziente Frequenznutzung setzen.

Die IEN unterstützt diesen Ansatz des BMWi und begrüßt sowohl die Flexibilisierung der Frequenznutzung. Dies wird als unerlässliche Voraussetzung für eine technisch und wirtschaftlich effiziente Nutzung von Frequenzen angesehen.

Gleichzeitig möchte die IEN jedoch auch darauf hinweisen, dass der Gesetzgeber dringend gefordert ist, dafür zu sorgen, dass auch Neueinsteigerinteressen auf dem Markt nicht von vornherein behindert oder ausgeschlossen werden.

Zudem ist darauf zu achten, dass die Maßnahmen der Flexibilisierung konsequent in allen Frequenzbändern umgesetzt und durchgeführt werden.

Des Weiteren begrüßt die IEN auch die geplanten Maßnahmen zur Vorbeugung der Frequenzhortung. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit sowie die aktuelle Debatte um die digitale Dividende haben hinreichend deutlich gemacht, dass seitens einiger Marktbeteiligter durchaus Bestrebungen vorhanden sein können, Frequenzen „sicherheitshalber“ für mögliche künftig benötigte Übertragungsbandbreiten für sich zu beanspruchen.

5. Sicherheit und Integrität von Netzen und Diensten

Teil 7 des TKG ist gemäß Art. 13a und 13b der Rahmenrichtlinie um ein Informations- und Berichtssystem zu Verletzungen der Sicherheit oder dem Verlust der Integrität von öffentlichen Kommunikationsnetzen und öffentlich zugänglichen Kommunikationsdiensten einschließlich der ergriffenen Gegenmaßnahmen zu ergänzen.

Die IEN erachtet die Fragen der Sicherheit und Integrität von Netzen und Diensten als ein grundsätzlich wichtiges Thema. Gleichzeitig möchte die IEN jedoch darauf hinweisen, dass sich eine Vielzahl der Regelungsgegenstände nach Art. 13 a und 13 b der Richtlinie bereits im geltenden nationalen Rechtsrahmen wiederfinden und die Notwendigkeit eines weitergehenden Umsetzungsbedarfs einer sorgfältigen Prüfung bedarf.

Soweit eine entsprechende Prüfung zu dem Ergebnis kommen sollte, dass die Implementierung eines Informations- und Berichtssystems geboten erscheint, so ist es nach Auffassung der IEN notwendig, den Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten gering zu halten und insbesondere die Betreiber nicht über Gebühr zu belasten. Insoweit wird es auf die konkrete Ausgestaltung eines solchen Systems ankommen.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Umsetzung des geänderten EU Rechtsrahmens nicht zu einem „Mehr“ an Regulierung führen sollte, sondern zu einer Optimierung der Regulierung.

6. Umsetzung der strukturellen und verfahrensrechtlichen EU-Vorgaben

- ***So ist der Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) Rechnung zu tragen, indem dieses Gremium in die Verfahren der Marktregulierung gemäß den Vorgaben der Rahmenrichtlinie einbezogen und an grenzüberschreitenden Streitbeilegungsverfahren beteiligt wird.***

Die IEN begrüßt grundsätzlich jegliche Maßnahmen die dazu beitragen, dass ein pan-europäisches Level Playing Field erreicht wird. Da die IEN-Mitgliedsunternehmen alle international ausgerichtete Geschäftsmodelle verfolgen, erachtet die IEN die Einrichtung von GEREK als ein positives Signal für ein weiterreichendes Harmonisierungsbestreben innerhalb der europäischen TK-Märkte.

Die IEN stimmt daher mit dem Ansatz des BMWi hinsichtlich einer konsequenten Umsetzung der diesbezüglichen Vorgaben überein. Andernfalls steht aus Sicht der IEN zu befürchten, dass GEREK die infolge der Rahmenbedingungen gegebenen Möglichkeiten der Einflussnahme auf eine harmonisierte Regulierung nicht hinreichend effektiv nutzen kann.

- ***Es wird ein System zur Sammlung von Informationen über Rechtsbehelfe, die gegen Maßnahmen der BNetzA eingelegt wurden, aufgesetzt.***

Die IEN begrüßt die Implementierung eines Systems zur Sammlung von Informationen zu den Rechtsbehelfen. Dieses stellt einen weiteren

Baustein zu mehr Transparenz im Gesamtkontext des Umgangs mit der Regulierungsbehörde dar.

Auch hier wird es jedoch auf die konkrete Umsetzung der Vorgabe ankommen um die tatsächliche Praktikabilität bewerten zu können. Wesentlich sind insbesondere die Verwendung moderner Technologien sowie die Gewährleistung der Aktualität des Systems.

• Die Konsultations- und Konsolidierungsverfahren (§ 12 TKG) werden entsprechend Art. 6-7b Rahmenrichtlinie überarbeitet durch

- Einbeziehung des GEREK in das Konsolidierungsverfahren nach § 12 Abs. 1 TKG;**
- Ausweitung der Anhörungspflicht nach § 12 Abs. 1 TKG auf Maßnahmen zur Beschränkung von Frequenznutzungen;**
- Einführung einer Sechsmonatsfrist für die BNetzA zur Zurückziehung oder erneuten Notifizierung der geänderten Maßnahme nach einem Veto der Kommission.**

Auch hinsichtlich dieses Eckpunktes begrüßt die IEN ausdrücklich den Ansatz der Gewährleistung von mehr Harmonisierung.

Dies gilt auch für die Einbeziehung von GEREK. Um Verzögerungen im Rahmen des gesamten Marktanalyseverfahrens und der Regulierungsverfügung zu vermeiden, erachtet es die IEN als notwendig, dass verbindliche Verfahrensfristen auch zukünftig einen straffen Verfahrensablauf sicherstellen.

Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit einer auch künftig zügigen Durchführung der Marktanalyse- und Regulierungsverfügungsverfahren erachtet die IEN auch die Einführung einer Sechsmonatsfrist für die BNetzA nach einem Veto der Kommission als zu lang bemessen. Diese Frist sollte höchstens als Maximalfrist gelten – die Rücknahme oder erneute Notifizierung sollte grundsätzlich innerhalb einer kürzeren, beispielsweise Dreimonatsfrist durchzuführen sein.

Die Stärkung der Harmonisierung der TK-Märkte in Europa muss auch dazu führen, dass Entscheidungen und Hinweise der Kommission stärker und auch zügiger als bislang berücksichtigt werden. Die jüngste Entscheidung der BNetzA zur Regulierungsverfügung auf dem Markt ⁵ im Hinblick auf die Verfügbarkeit von entbündelten Anschluss-Resale zu Großhandelsbedingungen hat gezeigt, dass das bislang bestehende Konzept der fehlenden Veto-Berechtigung der Kommission im Rahmen der Entscheidungen über Regulierungsverfügungen zu für den Wettbewerb schwierigen Entscheidungen führen kann. In diesem Verfahren wurde entgegen der ausdrücklichen Kritik und der ausdrücklichen Hinweise der

⁵ Beschluss BK 2c 09/002R vom 27.01.2010.

Kommission eine anderweitige Entscheidung getroffen, die nach Auffassung der IEN gerade in der Begründung weit hinter der Vorgabe der „weitestgehenden Rechnungstragung“ der Stellungnahme der Kommission zurückgeblieben ist. Insoweit ist auch das künftige Veto-Recht der Kommission unverzüglich zu berücksichtigen und umzusetzen.

• Implementierung des neuen Verfahrens nach Art. 7a der Rahmenrichtlinie, welches der Kommission hinsichtlich bestimmter von der BNetzA notifizierte sektorspezifischer Abhilfemaßnahmen die Möglichkeit zum Aufschub der Maßnahme um drei Monate und zur Abgabe von Empfehlungen gibt.

Die IEN begrüßt die Implementierung des neuen Verfahrens nach Art. 7a RRL. In diesem Zusammenhang möchte die IEN jedoch darauf hinweisen, dass der Erfolg des Verfahrens davon abhängig sein wird, inwieweit die Empfehlungen der Kommission auch durch die Regulierungsbehörden umgesetzt werden.

7. Stärkung der Verbraucherrechte

Die IEN erkennt die Notwendigkeit der Stärkung der Verbraucherrechte nachdrücklich an. Die Möglichkeit der Bewertung der spezifischen Vorgaben wird maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung abhängen.

Ebenso nachdrücklich möchte die IEN das BMWi jedoch darauf hinweisen, dass in diesem Zusammenhang ein sorgfältiger Umgang mit den Begrifflichkeiten sowie der Zielgruppe, zu deren Schutz die Maßnahme eingeführt werden soll, erfolgen muss.

Die IEN hat bereits im Rahmen ihrer allgemeinen Anmerkungen auf die unterschiedlichen Kundengruppen mit ihren unterschiedlichen Produktbedürfnissen hingewiesen. Dieses gewinnt im Rahmen der Frage der Verbraucherschutzrechte erhebliche Bedeutung. Die von den IEN-Mitgliedsunternehmen betreuten Kunden sind fast ausnahmslos Unternehmenskunden und Behörden, deren Bedürfnisse in vielerlei Hinsicht von denen der Verbraucher eben abweichen und diesen in Teilen sogar entgegenstehen. So verfügen viele dieser Kunden über eigene große Beschaffungsabteilungen (IT-Abteilungen) und sind damit mit erheblicher Sachkenntnis ausgestattet, die es ihnen erlaubt, sehr konkrete Produktanforderungen an die TK-Anbieter zu stellen. Sie sind gerade keine Verbraucher im Sinne des angestrebten Schutzzwecks und daher nicht gleichermaßen schutzbedürftig.

Die Auferlegung konkreter Verbraucherschutzrechtlicher Vorschriften auch für diese Kundengruppe erzeugt bei den Betroffenen einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand, der allgemeinen angestrebten Ziels des Bürokratieabbaus zuwider läuft.

Es ist daher dringend erforderlich, die Anwendung der Definitionen im Hinblick auf Verbraucher, Nutzer, Endnutzer kritisch zu prüfen.

Nur eine präzise Definition der Zielgruppe der jeweiligen Verbraucherschützenden Maßnahme ermöglicht gleichzeitig auch eine präzise Verteilung der Lasten und Aufgaben für die jeweiligen TK-Anbieter. Eine pauschale Anwendung von Verbraucherschutzregelungen ist vorliegend nicht nur nicht erforderlich, sondern im Hinblick auf Geschäftskunden vielmehr kontraproduktiv.

Seite 17 | 23
20.04.2010

Zur Verbesserung der Rechte der Verbraucher wird die BNetzA ermächtigt, Unternehmen, die öffentlich zugängliche Telekommunikationsnetze oder -dienste anbieten, detaillierte Verbraucherschutzanforderungen aufzuerlegen. So erhält sie die Befugnis,

- **Telekommunikationsunternehmen eine Reihe von Informationspflichten u. a. über Preise, Zugangsbedingungen und -beschränkungen sowie Verfahren zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Dienste aufzuerlegen;**

Die obigen Ausführungen hinsichtlich der Behandlung verbraucherschutzrechtlicher Vorschriften gelten insbesondere im Bereich der Informationspflichten, Preise etc. Gerade die Frage der Information über Qualitätskennwerte, Funktionsfähigkeit o.ä. geht im Hinblick auf Geschäftskunden fehl, da diese den TK-Anbietern selbst die Qualitäts- und Preisparameter für ihre Produkte auferlegen und diese im Fall der Nichterfüllung mit Vertragsstrafen belegen. Insoweit erzeugen entsprechende Verpflichtungen bei diesen Unternehmen lediglich einen kostentreibenden bürokratischen Aufwand, ohne jedoch den intendierten Nutzen zu erreichen.

Insoweit schlägt die IEN die folgende Umformulierung des Eckpunktes vor:

„• *Telekommunikationsunternehmen eine Reihe von Informationspflichten u. a. über Preise, Zugangsbedingungen und -beschränkungen sowie Verfahren zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Dienste aufzuerlegen – Ausnahmen sind zulässig für gewerbliche Endnutzer, die einen Vertrag über die Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen individuell ausgehandelt haben;*“

- **insbesondere mit Blick auf die Sicherstellung der „Netzneutralität“ und „Netzfreiheit“ Mindestanforderungen bezüglich der Netzübertragungsdienste und der Dienstqualität einschließlich Informationspflichten über die Dienstqualität und Maßnahmen zur Gewährleistung eines gleichwertigen Zugangs behinderter Endnutzer festzulegen;**

Insbesondere im Hinblick auf diesen Eckpunkt möchte die IEN ihre bisherigen Ausführungen zur Notwendigkeit des sorgfältigen Umgangs mit den Begriffsdefinitionen der betreffenden Zielgruppe unterstreichen.

Vorliegend sollen Regelungen zu Gunsten „*behinderter Endnutzer*“ getroffen werden. Die Definition des „Endnutzers“ lautet entsprechend § 3 Nr. 8 TKG: „*eine juristische oder natürliche Person (...)*“. Insoweit geht die Auswahl dieses Begriffs bereits ungeachtet des intendierten Regelungszwecks fehl. Geschützt werden sollen vielmehr betreffende Verbraucher, deren Schutzbedürftigkeit die IEN auch ausdrücklich anerkennt. Allerdings sollte dann vorliegend konsequent der Begriff des Verbrauchers verwendet werden!

Des Weiteren steht die IEN dem Grundprinzip der Netzneutralität und Netzfreiheit grundsätzlich positiv gegenüber. Allerdings weist die IEN daraufhin, dass bislang weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene ein einheitlicher und insbesondere hinreichender Konsens darüber erzielt wurde, was unter diesen Begrifflichkeiten konkret zu verstehen ist.

Gerade der Begriff der Netzneutralität wird in der aktuellen politischen und regulatorischen Diskussion mit oftmals vollkommen unterschiedlichen Interpretationen genutzt. Die IEN kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass vielfach zahlreiche verschiedene Aspekte diskutiert werden, die lediglich wegen der Strahlkraft des Begriffs „Netzneutralität“ unter diesem Oberbegriff zusammengefasst werden. Auf europäischer Ebene ist demgegenüber nunmehr häufig der Begriff des „Open Internet“ aufgetaucht.

Vor dem Hintergrund dieser Begriffsvielfalt erachtet es die IEN als essentiell, zunächst eine klare und generell anwendbare Definition des Begriffs der Netzneutralität zu erarbeiten, bevor konkrete Maßnahmen zu deren Sicherstellung erlassen werden.

Zunächst sollte zwischen dem Verständnis über das technische Prinzip der Netzneutralität etwa dahingehend, dass alle IP-Pakete im Rahmen der technischen Möglichkeiten gleichbehandelt werden sollten, und dem Verständnis über die gesellschaftliche oder soziale Bedeutung der Netzneutralität, bei der es darum geht, das Internet in einem vermeintlichen Stadium größtmöglicher Freiheit und Gleichheit seiner Mitwirkenden bewahren zu wollen, unterschieden werden. Wesentlich ist es nach Auffassung der IEN, einen gesellschaftlichen Konsens für die Aspekte zu finden, die unter dem Oberbegriff der Netzneutralität gegenwärtig diskutiert werden. Dies könnte etwa der Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Nutzern oder Wettbewerbern sein.

Aus Sicht der IEN sollten die nachfolgenden wesentlichen Aspekte für die Grundlagen des Verständnisses der Netzneutralität und ihrer Förderung zur weiteren Diskussion in Deutschland und Europa zugrunde gelegt werden:

Offenheit und Transparenz: Das Internet sollte eine unbegrenzte und offene Plattform bleiben, mit Hilfe derer nach eigener Wahl auf legale Inhalte, Dienste und Applikationen zugegriffen werden kann. Verbraucher sollten transparente Informationen über Zugangs- und Nutzungsmöglichkeiten erhalten um auch weiterhin die Kontrolle über alle Aspekte ihrer Internetnutzung zu haben. Dies beginnt bei den zugrunde liegenden Netzwerken und der verwendeten Software und endet bei der eingesetzten Hardware und den online genutzten Diensten.

Hochentwickelte Breitbandnetze: Offene, stabile und hoch entwickelte Breitbandnetzwerke werden aus Sicht der IEN von elementarer Bedeutung für die künftige Entwicklung des Internet sein. Gerade vor dem Hintergrund, dass der Internetverkehr kontinuierlich zunimmt und nutzergenerierte Inhalte sowie auch neue Angebote und zunehmend Bandbreiten in Anspruch nehmen, sind auch intelligente Datenverkehrsmanagementsysteme unerlässlich. Der bestehende Ansatz der Förderung des Breitbandausbaus in Deutschland – unter Berücksichtigung der Wahrung eines funktionsfähigen Wettbewerbs – sollte somit beibehalten werden.

Maßvolle und effektive Regulierung: Der bestehende Rechtsrahmen in Deutschland sowie auch die vorliegend zur Umsetzung anstehenden neuen Richtlinien ermöglichen die Transparenz und Offenheit der Netze und lassen gleichzeitig Raum für Innovationen in Netzwerken und Geschäftsmodellen. Wie zuvor in den allgemeinen Anmerkungen beschrieben, ist die IEN der Auffassung, dass gerade der Privatkundenbereich bereits umfangreich vom funktionierenden Wettbewerb profitiert. Dies gilt selbstverständlich auch für den Bereich des Internetzugangs und der -nutzung. Die IEN fordert, dass der bestehende Rechtsrahmen unter sorgfältiger Umsetzung der neuen Richtlinienvorgaben konsequent angewendet wird, um gleiche Marktbedingungen auch für Geschäftskunden zu erreichen, den Breitbandausbau zu fördern und harmonisierte, offene und wettbewerbliche Marktbedingungen in Europa zu schaffen.

- ***Telekommunikationsunternehmen besondere Anforderungen zu Gunsten behinderter Endnutzer zur Sicherstellung eines im Vergleich zur Mehrheit der Endnutzer gleichwertigen Zugangs zu Telekommunikationsdiensten und zu vergleichbaren Wahlmöglichkeiten bezüglich Unternehmen und Diensten aufzuerlegen. Es wird geprüft, inwieweit zusätzlich Regelungen zur Sicherstellung eines gleichwertigen Zugangs behinderter Endnutzer zu Universaldienstleistungen angezeigt sind, und wie die Verfügbarkeit von behindertengerechten Endeinrichtungen zu fördern ist.***

Die IEN begrüßt jegliche Maßnahmen, die zugunsten behinderter Verbraucher zu gleichen Wahlmöglichkeiten bezüglich Unternehmen und Diensten führen. Insoweit werden auf die Ausführungen zum vorherigen Eckpunkt verwiesen, da die Wahl des Begriffs des „Endnutzers“ auch in diesem Zusammenhang vollständig fehlt geht.

Um sicherzustellen, den Kreis der Verpflichteten auch auf der Anbieterseite eindeutig zu identifizieren, sollte auch hier der Begriff des Verbrauchers eingefügt werden, da nur dieser von entsprechenden Regelungen profitieren soll.

- ***Die Mindestbestandteile für Verträge zwischen Verbrauchern und Telekommunikationsunternehmen werden detaillierter als bislang vorgeschrieben.***
- ***Die anfängliche Mindestlaufzeit für Verträge wird auf maximal 24 Monate begrenzt. Zudem müssen die Unternehmen den Nutzern die Möglichkeit bieten, einen Vertrag mit einer Höchstlaufzeit von 12 Monaten abzuschließen.***

Die IEN begrüßt hier die im Rahmen des ersten Eckpunktes bereits eindeutig vorgenommene Differenzierung zwischen Verbrauchern und sonstigen Kunden. Unter Verweis auf die bereits wiederholt aufgestellte Forderung nach einer klaren Differenzierung zwischen den jeweiligen Zielgruppen und der eindeutigen Anwendung der Definitionen hier eine konsequente Berücksichtigung der tatsächlichen jeweiligen Kundenbedürfnisse.

Wesentlich ist erneut, dass der Gesetzgeber auch an den anderen Stellen deutlicher als bislang geschehen zwischen allgemeinen Anforderungen für das Angebot von TK-Diensten und konkreten Anforderungen im Hinblick auf die jeweilige (Kunden-)Zielgruppe differenziert – gerade unter Berücksichtigung der den Eckpunkten vorangestellten Aussage, dass „Verpflichtungen zugunsten der Verbraucher optimiert“ werden sollen.

So geht etwa eine generelle Begrenzung der Vertragsmindestlaufzeit für Verträge mit großen Geschäftskunden fehl, da diese grundsätzlich Verträge mit einer Laufzeit von fünf bis zehn Jahren abschließen und eine Begrenzung der Laufzeit die Vertragsschließung in diesem Bereich behindern würde.

Die IEN möchte die nachfolgenden Umformulierungen der Eckpunkte vorschlagen:

„• ***Die anfängliche Mindestlaufzeit für Verträge mit Verbrauchern wird auf maximal 24 Monate begrenzt. Zudem müssen die Unternehmen den Verbrauchern die Möglichkeit bieten, einen Vertrag mit einer Höchstlaufzeit von 12 Monaten abzuschließen.***“

• Die Vorschriften zum Kreis der Unternehmen, die verpflichtet sind, ihren Kunden Notrufmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, werden konkretisiert. Zudem werden die Vorschriften zu Notrufdiensten (§ 108 TKG) ergänzt um Aspekte der Übermittlung von Daten zum Anruferstandort.

Die IEN begrüßt das Vorhaben der Konkretisierung der Vorschriften zum Kreis der verpflichteten Unternehmen. Auch in dieser Hinsicht gilt es, die unterschiedlichen Bedürfnisse unterschiedlicher Kundengruppen und die Praktikabilität der Vorschriften zu berücksichtigen.

Es gibt gerade im Hinblick auf Geschäftskunden eine Vielzahl von größeren Unternehmen, die über firmeninterne Notrufsysteme verfügen – etwa über eine betriebseigene Feuerwehr (Flughäfen, etc.). Diese Unternehmen haben keinen Bedarf an gesonderten Notruf-Leistungen und sind dementsprechend auch nicht bereit, deren Notwendigkeit anzuerkennen. Die Auferlegung entsprechender Verpflichtungen erzeugt in diesen Fällen einen erheblichen bürokratischen Aufwand, welcher nicht im Verhältnis zum intendierten Regelungszweck steht. Die IEN regt daher in diesem Zusammenhang an, entsprechende Ausnahmemöglichkeiten vorzusehen, um der individuellen Kundenachfrage gerecht werden zu können.

Dass ein solcher Ausnahme-Ansatz dem TKG auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht fremd ist, zeigt die ebenfalls Verbraucherschützende Regelung des § 43a Satz 2 TKG, welche Ausnahmen für diejenigen Teilnehmer vorsieht, die keine Verbraucher sind und mit denen der Anbieter von Telekommunikationsdiensten für die Öffentlichkeit eine Individualvereinbarung getroffen hat.

Wesentlich ist zudem die Berücksichtigung des Grundsatzes der Technologieneutralität – ergänzt um die Einschränkungen, die möglicherweise von technischen Neuerungen ausgehen können. In diesem Zusammenhang fordert die IEN, dass Ausnahmeregelungen in Bezug auf die technische Machbarkeit von Maßnahmen nicht von vornherein ausgeschlossen sind.

Insoweit schlägt die IEN die folgende Umformulierung des Eckpunktes vor:

„• Die Vorschriften zum Kreis der Unternehmen, die verpflichtet sind, ihren Kunden Notrufmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, werden konkretisiert. Zudem werden die Vorschriften zu Notrufdiensten (§ 108 TKG) ergänzt um Aspekte der Übermittlung von Daten zum Anruferstandort. Abweichungen sind zulässig für gewerbliche Endkunden, die mit dem Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit eine Individualvereinbarung getroffen haben.“

Schließlich wird geprüft, inwieweit die außergerichtliche Streitschlichtung nach § 47a TKG aufgrund der Erweiterung der entsprechenden Vorgaben in Art. 34 der Universaldienstrichtlinie auf

Streitfälle in Bezug auf die Vertragsbedingungen und die Vertragsdurchführung auszudehnen ist.

Auch in diesem Zusammenhang verweist die IEN darauf, dass es sich für den Fall der Ermittlung des Bedarfs an einer entsprechenden Ausdehnung um eine Regelung zugunsten der Verbraucher handeln soll. Insoweit ist auch hier entsprechend der obigen Ausführungen eine klare Formulierung aufzunehmen.

8. Datenschutz / Datensicherheit

- ***Bei Datenschutzverletzungen wird eine Benachrichtigungspflicht der betroffenen Unternehmen gegenüber den zuständigen Behörden und - soweit anzunehmen ist, dass Teilnehmer in ihrer Privatsphäre beeinträchtigt wurden - der betroffenen Teilnehmer eingeführt.***
- ***Es werden Maßnahmen zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus personenbezogener Daten erarbeitet. Zusätzlich wird der Sanktionskatalog (Bußgelder, behördliche Eingriffsbefugnisse) optimiert, um den Bürger wirksam vor Missbräuchen zu schützen.***

Die IEN erkennt die grundrechtliche Relevanz der Gewährleistung des Datenschutzes ausdrücklich an. Sie ist gleichzeitig der Auffassung, dass in Deutschland bereits sehr effektive Datenschutzregelungen existieren. Insoweit sollte die Notwendigkeit einer weitergehenden Umsetzung sorgfältig geprüft werden.

Soweit ein gesonderter Umsetzungsbedarf gesehen wird, verweist die IEN auf ihre bisherigen Ausführungen bezüglich einer maßvollen Regulierung mit Blick auf die unterschiedlichen Zielgruppen. Auch bezüglich der Gewährleistung der Datensicherheit stellen Geschäftskunden an die TK-Unternehmen als ihre Vertragspartner zumeist erheblich erhöhte Anforderungen, auch hinsichtlich etwaiger Informationspflichten. Bislang wurde es in diesem Zusammenhang in der Praxis dann dem betreffenden Geschäftskunden überlassen, ob er ein entsprechendes Datenleck im Rahmen der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen auch den Behörden melden möchte oder nicht. Insoweit sollte im Hinblick auf die tatsächlichen Anforderungen und Bedürfnisse der jeweiligen Kundengruppen gerade in Bezug auf mögliche Berichtspflichten vor einer pauschalen Auferlegung die tatsächliche Notwendigkeit geprüft werden.

Zudem ist die Belastung für die umsetzende Wirtschaft zu berücksichtigen und in ein angemessenes Verhältnis zum erstrebten Ziel zu setzen.



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

Für Rückfragen stehen die Vertreter der Mitgliedsunternehmen der IEN sowie ich selbst jederzeit gern zur Verfügung. Die Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Seite 23 | 23
20.04.2010

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Nanda', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Malini Nanda, Rechtsanwältin
Geschäftsführerin der IEN