



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Referatsbüro VI A 8
Telekommunikations- und Postrecht
Villemombler Str. 76

53123 Bonn

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

Berlin, 25.10.2013

Verordnung über Maßnahmen zum Europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012

hier: Stellungnahme der IEN Initiative Europäischer Netzbetreiber

Sehr geehrter Herr Schnorr,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 11.09.2013 wurde der IEN der Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zum Europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012 übermittelt. Zudem hat das BMWi zu einer Anhörung am 02.10.2013 zum Verordnungsentwurf eingeladen, an der die IEN teilgenommen hat. Bei der Anhörung wurde ausdrücklich auch noch einmal die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme eingeräumt.

Die IEN bedankt sich noch einmal für die eingeräumten Möglichkeiten zur Kommentierung und nimmt die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme im Nachgang an die Anhörung vom 02.10.2013 und weitergehender verbandsinterner Abstimmung nachfolgend gerne wahr.

MITGLIEDER

Airdata
BT
Cable & Wireless
Colt
Orange Business
Verizon

SITZ UND BÜRO

Dorotheenstrasse 54
10117 Berlin

GESCHÄFTSFÜHRUNG

RAin Malini Nanda

VORSTAND

Sabine Hennig
Dr. Jutta Merkt
Dr. Andreas Peya

KONTAKTE

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

I. Allgemeine Anmerkungen

Die IEN möchte zunächst ausdrücklich betonen, dass sie den Grundgedanken der Harmonisierung des Binnenmarktes für elektronische Kommunikation begrüßt. Die in der IEN zusammengeschlossenen Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen sind allesamt pan-europäisch tätig und setzen sich bereits seit langem für harmonisierte Wettbewerbsbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten ein.

Vor diesem Hintergrund hat die IEN bereits seit vielen Jahren eine Vereinfachung der Anmeldeverfahren sowie harmonisierte Marktbedingungen gefordert und erachtet den Entwurf der Verordnung daher als wichtigen Schritt zur Erreichung dieser Ziele. Gerade die in den Mitgliedstaaten häufig vollständig unterschiedlichen Anmeldebedingungen und Kategorisierungen der Dienste haben bis heute bei pan-europäisch tätigen Unternehmen für erheblichen Aufwand und Verteuerung der Produkte gesorgt. Diese erheblichen Hürden bereits bei Markteintritt in dem jeweiligen Mitgliedstaat ist insbesondere auch im Vergleich zu den Zulassungsbedingungen anderer Branchen, wie etwa Banken und Luftfahrt innerhalb der Europäischen Union nicht zu rechtfertigen.

Auch die erheblichen Unterschiede bei den Marktbedingungen bei Vorleistungsprodukten erschweren und verteuern die Erbringung pan-europäischer Telekommunikationsdienste erheblich. Obgleich die IEN selbstverständlich die Unterschiede in der Infrastrukturentwicklung und dem Infrastrukturausbau anerkennt, so werden diese Unterschiede gleichwohl häufig auch auf Bereiche oder Mitgliedstaaten ausgedehnt, in welchen diese Unterschiede nicht, oder nicht in einer zwischen Mitgliedstaaten differenzierende Regulierungsverfügungen rechtfertigenden Weise, existieren.

Gleichwohl erachtet die IEN die im Rahmen des Verordnungsentwurfs geplanten Maßnahmen insgesamt als häufig noch zu ungenau, um tatsächlich für mehr Harmonisierung und damit einhergehend, Planungs- und Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen zu gewährleisten. Auch stimmt der tatsächlich betroffene Adressatenkreis häufig nicht mit dem tatsächlich vom Schutzzweck der Norm umfassten Kreis einer Vorschrift zusammen.

So sind viele Vorgaben noch viel zu vage formuliert, um die daraus resultierenden Konsequenzen für die betreffenden Adressaten oder Märkte schon vollständig absehen zu können. Auch fehlt es an vielen Stellen, etwa im Bereich der Regelungen, die die Netzneutralität betreffen, noch an Definitionen der Begrifflichkeiten. An vielen Stellen verwischen die Vorgaben die tatsächlichen jeweiligen Schutz- oder Regelungszwecke und sind zudem häufig inkonsistent formuliert.

II. Im Einzelnen

1. Zum Erwägungsgrund 42 der Verordnung

Die IEN begrüßt zunächst ausdrücklich, dass die Kommission vorliegend mit den Ausführungen im Erwägungsgrund 42 den Ansatz macht, die betroffenen Adressaten der Schutzwirkung der Regelungen bezogen auf Endkunden zu konkretisieren.

So stellt die Kommission klar, dass neben den Verbrauchern mit dem weiten Begriff des „Endkunden“ auch andere Kategorien, insbesondere Kleinstunternehmen umfasst sein sollen. Auf individuelle Anfrage sollten andere Endnutzer als Verbraucher die Möglichkeit haben, durch individuelle Verträge von einzelnen Bestimmungen abzuweichen.

Obgleich die Kommission somit vorliegend einen wesentlichen Schritt in die Anerkennung der tatsächlichen Marktgegebenheiten macht, nämlich der eklatanten Unterschiede zwischen Angeboten für den Massenmarkt, der durchaus auch kleine und mittelständische Geschäftskunden bedienen kann, und den maßgeschneiderten Angeboten für große Unternehmenskunden und Behörden. Allerdings sind die Formulierungen der Kommission nach wie vor nicht hinreichend konkret, um für tatsächliche Rechtssicherheit zu sorgen.

Die IEN geht zunächst in Übereinstimmung mit dem verbreiteten sprachlichen Verständnis und ungeachtet der tatsächlichen Definition davon aus, dass von der Erwägung sowohl kleine aber gegebenenfalls auch mittlere Unternehmen (KMUs) sowie freie Berufe erfasst werden sollen, insgesamt also eine Kundengruppe, die mit den Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen AGB-Verträge abschließt und mithin Angebote für den Massenmarkt erhalten.

Dies bedeutet aber im Umkehrschluss, dass große Unternehmens- und Behördenkunden nicht von diesen Vorgaben umfasst sein sollen, da diese bereits nicht schutzbedürftig sind.

Die Einräumung der Möglichkeit, mittels individuell verhandelter Verträge von den getroffenen Bestimmungen abweichen zu können, spiegelt die Erkenntnis der Kommission wider, dass große Unternehmenskunden und Behörden besondere und umfangreiche Produkthanforderungen an TK-Dienstleistungen stellen, die stets das Angebot maßgeschneiderter TK-Produkte erfordern. Diese schließlich vertraglich vereinbarten Produkte legen eigene, sich in die Funktionsweise des Unternehmens eingliedernde Parameter zu Leistungen, Transparenz, Vertragsbeendigung, etc. fest, die sich selten in ein starres Regelungskonzept einbetten lassen.

Diese Unternehmen oder auch Behörden agieren häufig überregional, national oder auch international und erheben Ansprüche an Leistungen aus einer Hand, die stabile Qualitäten und Sicherheit erfordern. Um die jeweili-

gen kundenspezifischen Anforderungen an Gesamtlösungen aus (abgesicherter) Datenübertragung, Logistikprozessen, Videokonferenzlösungen, Heimarbeitsplätzen etc. zu erfüllen, handeln die Anbieter solcher Geschäftskundenprodukte die Verträge zu den maßgeschneiderten Angeboten mit ihren Kunden regelmäßig individuell aus. So verfügen viele dieser Kunden über eigene große Beschaffungsabteilungen (IT-Abteilungen) sowie Rechtsabteilungen und sind damit mit erheblicher Sachkenntnis und einer starken Verhandlungsposition ausgestattet, die es ihnen erlaubt, sehr konkrete Produkthanforderungen an die TK-Anbieter zu stellen und sich entsprechende Überwachungsmechanismen/Protokolle auf die Art und Weise zuzusichern, wie sie den jeweiligen Unternehmensprozessen am ehesten dienlich sind. Zudem werden viele Leistungen von den Geschäftskunden (teilweise europaweit oder sogar weltweit) oder den Nachfragern der öffentlichen Hand ausgeschrieben, so dass die betreffenden Anbieter von Telekommunikationsleistungen für diese Kundengruppe kaum eigenen Gestaltungsspielraum für ihre Angebote haben. Dies unterscheidet die großen Geschäftskunden auch von anderen gewerblich tätigen Kunden, wie kleinen und mittelständischen Unternehmen (sog. KMU) oder Berufsträgern der freien Berufe, welche zumeist ebenfalls reine AGB-Produkte beziehen.

Daraus ergibt sich, dass die Kommission mit der vorliegend in Erwägungsgrund 42 gewählten Formulierung einen Schritt in die richtige, den tatsächlichen Gegebenheiten auf der Kundenseite entsprechenden, Richtung geht.

Allerdings erachtet die IEN die gewählte Formulierung hier, sowie im Folgenden dann auch im Rahmen der einzelnen Artikel verwendeten Formulierungen (dazu unter II. 2), als noch nicht weitgehend genug, da sie immer noch geeignet sind, für Rechtsunsicherheiten zu sorgen.

Dass diese Unsicherheiten in der Praxis auftreten, haben bereits die Diskussionen in den vergangenen Jahren im Rahmen der Umsetzung der geänderten Universaldiensterichtlinie im Zuge der TKG-Novelle 2012 gezeigt.

Die Universaldiensterichtlinie diene und dient primär auch in ihrer geänderten Fassung dem Schutz des Verbrauchers. Allerdings stellt die Richtlinie ebenfalls in einigen Erwägungen klar, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen auch den Schutz von KMU zum Ziel hat. Damit wird allerdings im Umkehrschluss ebenfalls deutlich, dass der Schutz von großen Unternehmenskunden, die gerade nicht in diese Kategorie fallen, auch nicht bezweckt wird.

Obleich eine explizite Differenzierung zwischen Verbrauchern und KMU sowie großen Unternehmenskunden und Behörden in den Definitionen der Universaldiensterichtlinie (sowie auch in der Rahmenrichtlinie) nicht vorgenommen wurde, wurde dennoch bei näherer Betrachtung doch die vom europäischen Gesetzgeber klar intendierte Unterscheidung unmittelbar deutlich.

Klar umschrieben wird dies etwa in der Erwägung in Ziff. 30 URL:

„Insbesondere sollten die Verbraucher bei ihren Vertragsbeziehungen mit ihrem unmittelbaren Telefondienstanbieter ein Mindestmaß an Rechtssicherheit in der Weise haben, dass die Vertragsbedingungen, die Dienstqualität, die Kündigungsbedingungen und die Bedingungen für die Einstellung des Dienstes, Entschädigungsregelungen und die Streitbeilegung vertraglich festgelegt sind (...). Maßnahmen zur Gewährleistung der Transparenz bei Preisen, Tarifen und Bedingungen werden es den Verbrauchern erleichtern, eine optimale Wahl zu treffen und auf diese Weise umfassend vom Wettbewerb zu profitieren.“

Diese Ausführungen sind klar und ausschließlich auf den Verbraucherschutz bezogen. Es finden sich demgegenüber an keiner Stelle in der Universaldiensterichtlinie Ausführungen zu der Kundengruppe der von den IEN Mitgliedsunternehmen adressierten großen Unternehmenskunden und Behörden. Hingegen sind jedoch auch KMU klar als eine Nutzergruppe identifiziert worden, die möglicherweise ebenfalls gleichwertig schutzbedürftig sein kann wie Verbraucher.

Nähere Ausführungen dazu enthält die Erwägung in Ziff. 49 URL:

„Diese Richtlinie sollte Elemente des Verbraucherschutzes, wie eindeutige Vertragsbedingungen, Streitbeilegung und Tariftransparenz, für die Verbraucher vorsehen. Sie sollte ferner die Ausweitung derartiger Vorteile auf andere Kategorien von Endnutzern, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, fördern.“

Zudem wird in der Erwägung nach Ziffer 21 der neuen Richtlinie zur Änderung der Universaldiensterichtlinie explizit auf den bloßen intendierten Schutz für KMU hingewiesen:

„Bestimmungen über die Verträge sollten nicht nur für Verbraucher, sondern auch für andere Endnutzer, insbesondere Kleinstunternehmen und kleine und mittlere Unternehmen (KMU), gelten, die möglicherweise einen auf die Bedürfnisse von Verbrauchern zugeschnittenen Vertrag bevorzugen. Um unnötigen Verwaltungsaufwand für die Anbieter und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Definition von KMU zu vermeiden, sollten die Bestimmungen über die Verträge für diese Endnutzer nicht automatisch, sondern nur auf deren Antrag gelten. Die Mitgliedstaaten sollten geeignete Maßnahmen treffen, um die KMU verstärkt über diese Möglichkeit zu informieren.“

Dennoch hat die Kommission es vermieden, durch klare Formulierungen dafür Sorge zu tragen, dass tatsächlich Produktangebote des Massenmarktes von dem Schutzzweck der jeweiligen Norm umfasst sind und Individualvereinbarungen zwischen den Anbietern von TK-Dienstleistern und großen Unternehmens- und Behördenkunden jedoch gerade nicht.

Im Zuge der Umsetzung wurden dann in zahlreichen Vorgaben keine klaren Differenzierungen getroffen, weil dies der Text der Richtlinien nicht zuließ.

Dieser Fehler sollte nunmehr gerade im Rahmen des gegenständlichen Verordnungsentwurfs, welcher nach Erlass gerade unmittelbare Wirkung entfaltet und somit keiner weitergehenden Auslegung im Rahmen der Umsetzung unterliegt, vermieden werden. Die IEN bittet das BMWi daher eindringlich, sich hier für eine weitere Klarstellung einzusetzen.

2. Kapitel 2 – EU-weite Genehmigung (Art. 3, 4, 5, 6, 7)

Die in den entsprechenden Kapiteln vorgesehene EU-weite Genehmigung, die von demjenigen Mitgliedstaat ausgestellt wird, in dem der europäische Anbieter elektronischer Kommunikation seinen Hauptsitz hat (Sitzmitgliedstaat), wird von der IEN überwiegend positiv bewertet.

Insbesondere eine daraus resultierende Verringerung des derzeit noch bestehenden Verwaltungsaufwandes für inländische Bescheide, eine flexiblere Gestaltung des Handelsvertrags-Systems sowie die Möglichkeit der Einsparung von Verwaltungs- und Universaldienstgebühren, tragen zu einer Vereinheitlichung und Harmonisierung des europäischen Binnenmarkts für den Telekommunikationssektor und, damit einhergehend, anderen Wirtschaftssektoren bei.

Wie bereits in den allgemeinen Anmerkungen ausgeführt, führen die derzeitigen, erheblichen Unterschiede im Rahmen der Anmelde- und Genehmigungsverfahren zu einem erheblichen Mehraufwand der Unternehmen. Insbesondere die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten derzeit kein einheitliches System der Dienstekategorisierung haben, bedeutet für die jeweiligen Anbieter, die ihre Dienste im jeweiligen Mitgliedstaat aufnehmen möchten, zunächst immer den Prüfaufwand, ob die jeweiligen Dienste, die angeboten werden sollen, im jeweiligen Land meldepflichtig sind, oder nicht. Es gibt derzeit keinerlei Vereinheitlichungen, etwa hinsichtlich einheitlicher Formblätter der Meldung oder der Kategorisierung von meldepflichtigen Telekommunikationsdienstleistungen.

Darüber hinaus gibt die derzeitige Meldepflicht für Telekommunikationsdienstleistungen auch im Grundsatz Anlass zur Kritik. Die umfassenden Meldeverpflichtungen werden in kaum einer anderen Branche so gehandhabt, wie im Bereich der Telekommunikation. So kann etwa eine Bank, die ihre Lizenz in einem EU-Mitgliedstaat hat, ohne weitere Zulassung auch in anderen EU-Mitgliedstaaten aktiv sein. Gleiches gilt etwa auch für Fluggesellschaften.

Vor diesem Hintergrund ist es umso mehr erforderlich, auch für mitgliedstaatsübergreifende Angebote von Telekommunikationsdienstleistungen einen vereinheitlichten Meldeprozess mit einheitlicher Kategorisierung von Diensten einzurichten, welcher geeignet ist, den Aufwand für die Unternehmen zu verringern und somit auch das Angebot von grenzüberschreitenden Telekommunikationsdienstleistungen insgesamt günstiger zu machen.

Die gegenständlichen Regelungen sind allerdings noch nicht hinreichend konkret, um tatsächlich erkennen zu lassen, ob infolge der etwaigen Koexistenzen von nationalem Recht und EU-weiter Genehmigung kein noch größerer Verwaltungsaufwand entsteht.

Gerade im Hinblick auf die oben genannten Problemfelder lässt der Verordnungsentwurf noch keine hinreichenden Ansätze erkennen. Es fehlt an der klaren Verpflichtung, einheitliche Regelungen zur Dienstekategorisierung und Formalisierung des Anmeldeverfahrens insgesamt zu schaffen.

Damit einhergehend ist aus Sicht der IEN auch eine einheitliche und gegenseitige Sprachregelung dahingehend zu fordern, dass nicht nur die Anträge in den entsprechenden Sprachen derjenigen Mitgliedstaaten abzufassen sind, die von den Länderaktivitäten des Antragstellers umfasst sind, sondern auch die jeweiligen Bescheide in den Sprachen dieser Mitgliedstaaten ergehen.

Die IEN bittet das BMWi daher, sich an dieser Stelle für eine konsequentere Ausgestaltung des Melde- und Genehmigungsverfahrens einzusetzen.

3. Kapitel 3 – Europäische Beiträge (europäische virtuelle Breitbandzugangszugangsprodukte, ASQ: Konnektivitätsprodukte mit zugesicherter Dienstqualität)

a. Europäische virtuelle Breitbandzugangszugangsprodukte (Art. 17, 18)

Die IEN schätzt die Regelungen des Abschnitts 2 zu Europäischen virtuellen Zugangsprodukten positiv ein.

Sie begrüßt die Verfügbarkeit sowie die Harmonisierung von europäischen Letzte-Meile-Zugangsprodukten, wie etwa der virtuellen Entbündelung, dem IP-Bitstromzugang und den Abschluss-Segmenten für Mietleitungen. Auf diese Art und Weise werden bereits existierende Großhandelsprodukte europaweit angeglichen. Eine derartige Angleichung ist gerade für pan-europäisch tätige Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen geeignet, durch einheitlichere Rahmenbedingungen ihren multinationalen Kun-

den entsprechend kostengünstige, flexible und maßgeschneiderte Produkte anbieten zu können.

Die IEN teilt insoweit auch nicht die im Rahmen der Anhörung geäußerten Bedenken, die Regelungen dienen lediglich dazu, marktbeherrschende Unternehmen vor stärkerem Wettbewerb zu schützen. Gerade die IEN-Mitgliedsunternehmen sind auf dem deutschen Markt allesamt Wettbewerber der Telekom Deutschland GmbH und setzen sich bereits seit vielen Jahren für faire Wettbewerbsbedingungen ein.

Die erheblichen Unterschiede in der Verfügbarkeit und den Preisen für ein und dieselbe Leistung in verschiedenen Mitgliedstaaten stellt jedoch eine erhebliche Erschwerung des Angebots pan-europäischer oder globaler Angebote für große Unternehmenskunden und Behörden dar, die sich von rein nationalen Angeboten deutlich unterscheiden.

Wie von der IEN auch im Rahmen der Anhörung vom 02.10.2013 ausgeführt, stellen die Unterschiede in der Verfügbarkeit, etwa beim Angebot reiner Ethernet-Mietleitungen, deren Erhältlichkeit für die IEN-Mitgliedsunternehmen essentiell sind, eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung dar. Dabei stellt die IEN klar, dass es sich bei den Unterschieden der Verfügbarkeit nicht um ein möglicherweise durch einen späteren EU-Beitritt noch in einem anderen Stadium des Infrastrukturausbaus befindlichen Mitgliedstaates handelt. Gerade dieses Beispiel dreht sich etwa um angebliche Unterschiede allein in Österreich und Deutschland.

Soweit die Anbieter grenzüberschreitender Telekommunikationsdienstleistungen auch in Mitgliedstaaten, deren Entwicklung hinsichtlich der Infrastrukturbedingungen weit fortgeschritten ist, ständig für ein, gegenüber dem multinationalen Kunden einheitlichen Produkt, auf unterschiedliche Vorleistungsprodukte zurückgreifen müssen, führt dies zu einer erheblichen Verteuerung der Produkte und bedeutet damit auch eine Verteuerung gegenüber den Endkunden. Gleichzeitig kann dieser technische Wechsel auch stets zu potentiellen Unzuverlässigkeiten des Produkts selbst führen und somit die jeweiligen Incumbents bevorteilen, die lediglich auf eigene Infrastrukturen angewiesen sind. Soweit Anbieter von grenzüberschreitenden Telekommunikationsdienstleistungen, gerade für große, internationale Unternehmenskunden, auf einheitliche Vorleistungsprodukte zurückgreifen könnten, würde dies ihre eigene Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und damit den pan-europäischen Wettbewerb insgesamt befördern.

Auch vor diesem Hintergrund erachtet die IEN den im Verordnungsentwurf eingeschlagenen Weg als einen Schritt in die richtige Richtung, da er geeignet ist, die zuverlässige Erbringung von pan-europäischen Telekommunikationsdienstleistungen zu vereinfachen und kostengünstigere Produkte zu ermöglichen. Der Fokus auf rein nationale Bedingungen der Vorleistungsprodukte hemmt den grenzüberschreitenden europäischen Wettbe-

werb und damit sowohl die Entwicklung flexibler und zuverlässiger Angebote für multinational tätige Endkunden zu marktgerechten Preisen.

b. ASQ – Konnektivitätsprodukte mit zugesicherter Dienstqualität (Art. 19)

Die IEN erachtet die Regelungen in Art. 19 als überaus problematisch. Sie steht den Ausweitungen der Regelungen von Anbietern, die nicht marktbeherrschend sind, insoweit entgegen, als dass aus dem gegenständlichen Verordnungsentwurf nicht eindeutig hervorgeht, worauf sie konkret abzielt und welchen Zweck die Kommission damit verfolgen möchte.

Nach Auslegung der IEN scheint es so, als solle die Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Produkten mittels Breitband gefördert werden, indem Breitbanddienst-Anbieter verpflichtet werden, eine zugesicherte Dienstqualität bereitzustellen/zu garantieren. An dieser Stelle sollte jedoch zunächst eine Klarstellung der Regelung erfolgen, bevor diese im Detail kommentiert werden kann.

Die IEN warnt ausdrücklich davor, die Regelungen zu IP-Verbindungen noch mehr auszuweiten. Außerdem sollten die freiwilligen Handelsabkommen beibehalten werden, was jedoch mit der Aufrechterhaltung der derzeitigen Version des Art. 19 nicht mehr zu gewährleisten wäre.

c. Maßnahmen zu europäischen Zugangsprodukten (Art. 20)

Die IEN schlägt dringend vor, den in Art. 20 derzeit festgelegten Stichtag (01. Januar 2016), der für die Durchführungsrechtsakte zur EU-weiten Vereinheitlichung technischer und methodischer Vorschriften vorgesehen ist, zu verkürzen.

Außerdem sollten in dieser Regelung nicht nur physisch entbündelte Zugangsprodukte Berücksichtigung finden. Vielmehr sollte sie ausdrücklich auf alle Zugangsprodukte angewandt werden.

4. Kapitel 4 – Harmonisierte Rechte der Endnutzer

a. Netzneutralität (Art. 23, 24)

Hinsichtlich der Vorgaben zur Netzneutralität verweist die IEN zunächst ausdrücklich auf ihre Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation zum nationalen Verordnungsentwurf vom 17.07.2013 und 23.08.2013. Viele der dort geäußerten Bedenken und Anregungen lassen sich auch auf die Vorschläge der Kommission im Rahmen des gegenständlichen Verordnungsentwurfs übertragen.

Die IEN hat stets betont, dass auch sie sich seit Beginn der Diskussion um Netzneutralität stets dafür ausgesprochen hat, dass das Angebot des offenen Internet erhalten bleiben soll und qualitativ hochwertige, diskriminierungsfreie und transparente Internetzugänge sichergestellt werden müssen. Dabei begrüßt die IEN insbesondere auch ein harmonisiertes regulatives Vorgehen gegenüber nationalen Alleingängen.

Gleichzeitig hat die IEN jedoch auch immer betont, dass jeglicher regulatorischer Ansatz zur Wahrung der Netzneutralität sämtliche Nutzer von Telekommunikationsdienstleitungen berücksichtigen muss. Dazu gehören neben Verbrauchern und KMU sowie freien Berufsträgern insbesondere auch große Unternehmenskunden und Behörden, die gänzlich andere Anforderungen an die Erbringung der von ihnen benötigten Services stellen und damit auch zwingende Vorgaben zum Netzmanagement benötigen.

Die bestehenden Unterschiede hat die IEN bereits in ihren Ausführungen unter Ziffer II.1 ausführlich dargelegt. Die Unternehmen sind darauf angewiesen, ihre Standorte kostengünstig mittels neuester Technologie miteinander zu vernetzen und so die Steuerung zeitkritischer und sicherheitsrelevanter Anwendungen zu gewährleisten. Eine entsprechende Nachfrage ist etwa auch bei Bundes- und Landesbehörden (insbesondere Polizei- und Sicherheitsbehörden) zu verzeichnen. Üblicherweise werden diese Unternehmensnetzwerke auf der Grundlage von MPLS-Technologien als Virtuelle Private Netze (VPN) produziert und in detaillierten Leistungsbeschreibungen und SLAs definiert. Hierbei werden entsprechend dem Kundenwunsch virtuelle Netze auf der Infrastruktur der Netzbetreiber abgebildet.

Große global vernetzte Unternehmen, Banken und Börsen benötigen flexible und sichere Netzdienstleistungen, die stets maßgeschneidert auf die – von diesen Unternehmen selbst vorgegebenen – Anforderungen erbracht werden. Vor diesem Hintergrund müssen Differenzierungen und Netzmanagement dort, wo sie sich bereits aus der Natur der angebotenen Leistung selbst ergeben, dem Kundenwunsch entsprechen und diskriminierungsfrei sind, weiterhin möglich bleiben.

Als problematisch erachtet die IEN, dass auch die Kommission bislang keine klare Definition erkennen lässt, was sie etwa genau unter Spezialdiensten verstehen will. Die IEN regt dringend an, „Geschäftsdienste“ (Business Services) vollständig in die Definition von „Spezialdiensten“ einfließen zu lassen. Außerdem sollte eindeutig festgeschrieben werden, dass eine Beschränkung des Internetzugangs lediglich erfolgen kann, soweit öffentliche Interessen berührt sind.

Wenn derart zentrale Begrifflichkeiten im Verordnungsentwurf unklar geregelt sind, führt die Verordnung zu Auslegungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten. Soweit der Begriff der Spezialdienste dem im zuletzt diskutierten Entwurf einer deutschen Verordnung zur Gewährleistung der Netz-

neutralität gleichbedeutend mit den Managed Services verstanden werden soll, so gilt es insbesondere zu berücksichtigen, dass es dabei nicht nur um die Bevorzugung eigener Inhalte, wie IP-TV-Angebote geht, sondern dass dieser Begriff auch über Jahre seitens der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für Unternehmenskunden und Behörden verwendet und geprägt wurde. Ausweislich der Nachfrage auf den korrespondierenden Märkten verlangen diese Kunden Leistungen wie VPNs und MPLS-Netze, welche eine Qualitätsdifferenzierung voraussetzen.

Dementsprechend sind die Anbieter dieser Leistungen gezwungen, auf ihren Netzen Einstellungen vorzunehmen, um Angebote in verschiedenen Qualitätsabstufungen anbieten zu können. Insbesondere im Bereich der Unternehmensvernetzung mittels MPLS/IP-Netzen wird von den Kunden die Vereinbarung eines aktiven Qualitäts- und Sicherheitsmanagements verlangt, um kosteneffiziente unternehmensinterne Kommunikation nutzen zu können.

Derartige Angebote sind im Rahmen der funktionsfähigen IT-Leistungen der Wirtschaft unabdingbar (z.B. Anlagensteuerung in der Automobil- oder Chemieindustrie, Video-Konferenzen in Dienstleistungsunternehmen, Unternehmenssteuerung mittels SAP-Software, Warenwirtschaft und Logistik etc.) und finden sich in allen aktuellen Ausschreibungen von Unternehmen und Behörden wieder. Es ist daher unerlässlich, die Verordnung und die dort verwendeten Begrifflichkeiten dahingehend zu präzisieren, dass vom Kunden beauftragte Dienstleistungen, die für die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unabdingbar sind, in der entsprechenden Qualität bereit gestellt werden können.

An dieser Stelle möchte die IEN daher erneut auch auf die Entscheidung und die Vorgaben der FCC vom 23.09.2011 verweisen, welche sich in der gleichen Angelegenheit schon vor einigen Jahren ebenfalls mit den Begrifflichkeiten auseinandergesetzt hat (FCC 47 CFR Parts 0 and 8 [GN Docket No. 09–191; WC Docket No. 07–52; FCC 10–201] Preserving the Open Internet – Final Rule). So stellt die FCC zunächst klar, dass es sich bei dem für die Regelungen gegenständlichen Markt um den Massenmarkt handelt, welcher dann auch entsprechend definiert wird vgl. S. 10 und § 8.11 a (S. 41). Ausdrücklich ausgenommen sind Angebote für große Unternehmenskunden (vgl. S. 10 des Dokuments):

The term does not include enterprise service offerings, which are typically offered to larger organizations through customized or individually negotiated arrangements.

Zudem findet sich dort in § 8.11.d auch eine Definition des zulässigen Netzwerkmanagements, welches an dieser Stelle auch im deutschen Sprachgebrauch immer wieder mit dem Begriff der Managed Services verengt wird.

(d) Reasonable network management.

A network management practice is reasonable if it is appropriate and tailored to achieving a legitimate network management purpose, taking into account the particular network architecture and technology of the broadband Internet access service.

Da diese Definition im Zusammenhang mit der beschriebenen ausdrücklichen Ausnahme von Diensten für Unternehmenskunden und Behörden auf dem Markt für Internetzugänge zu lesen ist, wird deutlich, dass der gegenständliche Verordnungsentwurf diese notwendige Differenzierung noch nicht hinreichend berücksichtigt hat.

Dies wird insbesondere auch im Folgenden deutlich, wenn im gegenständlichen Verordnungsentwurf unter Art. 22 Abs. 2 festgelegt wird, dass die Bereitstellung von Spezialdiensten die allgemeine Qualität von Internetzugangsdiensten (Best Effort-Internet) nicht beeinträchtigen dürfe. So lange nicht hinreichend klargestellt ist, welche Services genau unter die Begrifflichkeiten fallen sollen, kann auch keine detaillierte Stellungnahme dazu erfolgen.

Dessen ungeachtet möchte die IEN grundsätzlich klarstellen, dass die von der Kommission eingefügte strikte Trennung zwischen „Internetzugangsdiensten“ und „Spezialdiensten“ als grundlegendes Verständnis der Notwendigkeit der Differenzierung begrüßt wird, da keine Datenverkehrsbeschränkungen für Spezialdienste bestehen, sofern diese die allgemeine Qualität des Internetzugangs nicht beeinträchtigen.

b. Transparenz und Veröffentlichung von Informationen (Art. 25)

Die IEN begrüßt die Regelung des Art. 25, da diese vollständig im Einklang mit notwendigen Marktgegebenheiten und Anforderungen der Kunden von TK-Dienstleistungen steht. Unter Berücksichtigung des gesetzlich intendierten vollumfänglichen Verbraucherschutzes, welcher entsprechend des Auslegungsverständnisses der IEN auch KMUs umfasst, welche AGB-Produkte beziehen, werden individuell ausgehandelte Angebote ausdrücklich ausgeschlossen.

An dieser Stelle regt die IEN daher ergänzend an, das Gesamtkonzept des Art. 25 hinsichtlich dessen Bestimmtheit noch einmal zu präzisieren. Dies könnte durch eine konkrete Benennung, um welche Art von Endnutzern es sich üblicherweise bei individuell ausgehandelten Angeboten handelt (nämlich große Unternehmenskunden und Behörden) anhand eines Beispielkatalog erfolgen.

c. Vertragliche Vorschriften (Art. 26, 27, 28)

Die hinter den benannten Artikeln stehende Intention der Europäischen Kommission zur Angleichung und Verbesserung des Verbraucherschutzes

(sowie Schutz von Endnutzern), erkennt die IEN im Hinblick auf die Informationspflichten in Verträgen, der Kontrolle des Nutzungsumfangs und der Vertragsbeendigung vollumfänglich an.

Nichtsdestotrotz ist die Formulierung des Art. 26 Nr. 1 „sofern mit diesen nicht ausdrücklich etwas anderes vereinbart wurde“ im Vergleich zur vorhergehenden Regelung in Art 25 inkonsequent und kann daher zu Rechtsunsicherheiten führen. Aus ihr geht im Gegensatz zur Formulierung des Art. 25 „...außer bei individuell ausgehandelten Angeboten ...“ nicht eindeutig hervor, dass gewerbliche Anbieter ausdrücklich von den sehr weitreichenden Vertragserfordernissen ausgenommen sind.

Um Auslegungs- und Rechtsfindungsschwierigkeiten hinsichtlich einer Ausnahme der Verbraucherschutzbezogenen Verpflichtungen auszuräumen, vertritt die IEN die Auffassung, dass eine konsequent anzuwendende klare Begrifflichkeit unabdingbar ist. Die derzeitige „Sprunghaftigkeit“, die sich in der Formulierung der einschlägigen Artikel zeigt (von „ausgenommen individuell ausgehandelte Verträge“, Art. 25, über „sofern mit diesen nicht ausdrücklich etwas anderes vereinbart wurde“, Art. 26.1, zu „nichts anderes vereinbart wurde“, Art. 26.2), ist derzeit noch unpraktikabel und führt zu Unsicherheiten im Rechtsverkehr.

d. Angebotspakete, Art. 29

Die IEN begrüßt, dass die in Art. 29 normierten Regelungen zu Vertragsbeendigung und Vertragswechsel, nunmehr nur noch für diejenigen Angebotspakete gelten, die Verbrauchern angeboten werden und mindestens einen Zugang zu einem elektronischen Kommunikationsnetz oder einem elektronischen Kommunikationsdienst umfassen.

5. Kapitel 5 Anbieterwechsel (Art 30)

Hinsichtlich der Regelungen in Art 30 zum Anbieterwechsel verweist die IEN auf das in Deutschland geltende Umsetzungskonzept der BNetzA zu § 46 TKG. Die Bundesnetzagentur hat richtigerweise von der Möglichkeit der Ausnahme von individuell ausgehandelten Verträgen Gebrauch gemacht, da die umfangreichen maßgeschneiderten Produkte für Unternehmens- und Behördenkunden stets im Rahmen eines Großprojekts neu aufgelegt werden und somit je nach Service individuelle Übergabefristen ausgehandelt werden, um den reibungslosen Geschäftsbetrieb zu keinem Zeitpunkt zu gefährden.

Aus diesen Gründen ist die Einfügung dieser Produkte in starre Regelungen zu Übergabe und Fristen nicht zielführend, sondern vielmehr geeignet,



den erstrebten—ebenfalls individuell vereinbarten - Prozess der Übergabe zu behindern.

Die IEN bittet daher ausdrücklich darum, sich im Rahmen dieser Regelung erneut dafür einzusetzen, dass sowohl bereits im Einklang mit einer deutlicheren Klarstellung des Erwägungsgrundes 42 als auch hier deutlich gemacht wird, dass die Regelung lediglich auf Produkte des Massenmarkts, nicht aber auf maßgeschneiderter Angebotslösungen für große Unternehmenskunden und Behörden anzuwenden ist.

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

Mit freundlichen Grüßen

Malini Nanda, Rechtsanwältin
Geschäftsführerin der IEN