



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Bundesnetzagentur
Referat 416
Canisiusstr. 21

55122 Mainz

Per Email an: 416-postfach@bnetza.de

Berlin, 06.11.2013

Schnittstellen an Netzabschlusspunkten im Sinne der R&TTE-Richtlinie und des FTEG

Stellungnahme der IEN Initiative Europäischer Netzbetreiber auf Grundlage des Fragenkatalogs (insbesondere hinsichtlich der Punkte „Zur Endnutzerfreundlichkeit und Akzeptanz der entwickelten Modelle“ sowie „Zur Netzneutralität“) der Bundesnetzagentur aus der Mitteilung 398/2013

Sehr geehrte Damen und Herren,

die BNetzA hat mit der o.g. Mitteilung 398/2013 interessierten Parteien die Möglichkeit zur Stellungnahme zu ihrer Untersuchung der Marktsituation bei Schnittstellen an Netzabschlusspunkten eingeräumt. Die IEN bedankt sich für diese Möglichkeit und nimmt die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme nachfolgend gerne wahr.

I. Allgemeine Anmerkungen

Die BNetzA hat bereits einen Workshop zu diesem Thema durchgeführt und nunmehr im Zuge ihrer bisherigen Untersuchung aufgezeigt, dass es derzeit unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Wahlfreiheit von Endgeräten gäbe. So würden Netzbetreiber darauf hinweisen, dass der

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

Teilnehmer nach wie vor frei in der Wahl seines Endgerätes sei, denn er könne an den teilnehmerseitigen Schnittstellen hinter der dem Netzabschluss beliebige eigene Endgeräte (wie z.B. Router) betreiben. Es könne zudem vorkommen, dass durch unterschiedliche Konfigurationen und Ausstattungen des Routers eine optimale Anpassung an die Übertragungstechnologie nicht gewährleistet werden könne (z.B. durch Interoperabilitätsprobleme, Qualitätsunterschiede bei der Signalbearbeitung usw.). Darüber hinaus biete es Vorteile bei der Störungsbearbeitung, Logistik und Administration von Endkundendiensten, wenn Boxen integraler Bestandteil der Netzinfrastruktur sind. In diesem Falle müsse sich der Betreiber nur eine eingeschränkte Anzahl von Gerätetypen und Herstellern betreiben.

Demgegenüber würden Routerhersteller kritisieren, dass durch die Definition der Netzzugangsschnittstelle und der teilweisen Kopplung eines Dienstzugangs, an die teilnehmerseitigen Schnittstellen der multifunktionalen Boxen eine klare Trennung zwischen Teilnehmerinfrastruktur und der Infrastruktur des Netzbetreibers verloren gehe. Auch sei der Wettbewerb zwischen den Boxenherstellern gefährdet, wenn Betreiber bestimmte Boxen vorschreiben dürften. Boxen seien in jeder Konstellation als Endgeräte im Sinne von § 11 Absatz 3 FTEG zu betrachten.

Verbraucherbeschwerden legten nahe, dass manche Verbraucher (Endnutzer) befürchten, Anbieter könnten Zugriff auf private Daten nehmen, durch Endnutzer erfolgte Einstellungen verändern und insgesamt Veränderungen (z.B. an der Firmware der Boxen) vornehmen. Damit könne der Endnutzer die Funktionsherrschaft über seine Infrastruktur verlieren. Es sei zudem nicht in jedem Fall möglich, beliebige Endgeräte hinter einer Box anzuschließen und die Funktionen im vollen Umfang zu nutzen. Weiterhin könnten durch bestimmte Einstellungen der Box endnutzerseitige Funktionen oder die Nutzung von Diensten und Anwendung be- oder verhindert werden.

Obgleich die IEN mit der BNetzA insoweit überein stimmt, dass die Thematik insbesondere im Spannungsfeld zur aktuellen Debatte um Netzneutralität und darüber hinaus den Vorgaben des Entwurfs der Verordnung der EU Kommission zur Gewährung des Digital Single Market steht, so erachtet sie die bisherigen Ausführungen der BNetzA, insbesondere zur Sichtweise der Endkunden als noch nicht differenziert genug.

Die IEN möchte zunächst ausdrücklich betonen, dass auch sie sich bereits seit vielen Jahren und zuletzt im Rahmen der Diskussion um Netzneutralität und deren Reichweite (freie Verfügung über die Endgeräte) stets dafür ausgesprochen hat, dass das Angebot von „Best-Effort Internet“ erhalten bleiben soll und qualitativ hochwertige, diskriminierungsfreie und transparente Internetzugänge ohne technische Beschränkungen sichergestellt werden müssen.

Gleichzeitig hat die IEN jedoch auch stets betont, dass jeglicher regulatorischer Ansatz zur Wahrung der Netzneutralität und Gewährleistung des funktionierenden Wettbewerbs sämtliche Nutzer von Telekommunikationsdienstleitungen berücksichtigen muss. Dazu gehören neben Verbrauchern und KMU (Kleine und mittlere Unternehmen) sowie freien Berufsträgern insbesondere auch große Unternehmenskunden und Behörden, die gänzlich andere Anforderungen an die Erbringung der von ihnen benötigten Services stellen als der durchschnittliche Kleinunternehmer oder der mittelständische Handwerksbetrieb. Diese Unternehmen werden bei der Diskussion der vorliegenden Frage nicht berücksichtigt und deren Bedarf und Anforderungsprofil hiermit negiert.

Gerade vor diesem Hintergrund sieht die IEN die bisherigen Feststellungen als noch differenziert genug, um im Rahmen dieser Anhörung ein vollumfängliches Bild über die Nutzung der Endgeräte zu erhalten. Die bisherigen Ausführungen der BNetzA und insbesondere auch die Formulierungen in den Fragen lassen keine unterschiedliche Betrachtung von Endkundengruppen/Teilnehmern zu, sondern scheinen deren Bedürfnisse pauschal und einheitlich zu betrachten. Nachfrager von Miet- und Standleistungsprodukten, von MPLS- oder VPN-Netzen auf Ethernet bzw. IP-Basis werden im Rahmen der Feststellungen der BNetzA nicht erwähnt und nicht berücksichtigt.

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 sowie eben auch das Endgerätemanagement dort, wo sie sich bereits aus der Natur der angebotenen Leistung selbst ergeben, dem Kundenwunsch entsprechen und diskriminierungsfrei sind, weiterhin möglich bleiben, um den Wirtschaftsstandort Deutschland zu erhalten und zu stärken.

Dies bedeutet jedoch auch, dass die Anbieter entsprechender Telekommunikationsdienstleistungen für diese Kundengruppe vollumfänglich für die Zuverlässigkeit der Erbringung verantwortlich sind und bei Ausfällen mit empfindlichen Vertragsstrafen zu rechnen haben. Insbesondere aus diesem Grund ist es erforderlich aktive Netzabschlüsse einzusetzen, die geeignet sind, die Anforderungen der Kunden zu erfüllen und diesen dauerhaft gerecht zu werden. Hierbei ist es üblich, dass das Anbieternetz mit einem NID (Network Interface Device) terminiert wird und dem Kunden am jeweiligen Standort hiermit die gewünschten Netzabschlüsse zur Verfügung gestellt werden können. Dass der Kunde an diese Geräte dann zusätzliche, in seiner eigenen Hoheit stehende CPE (Customer Premises Equipment) anschließt bzw. anschließen kann ist kein Problem, sondern vielmehr Teil einer kundenorientierten Lösung. Auf diese Weise realisieren Kunden eige-

ne Applikationen (z.B. Sprachdienste, Videokonferenz oder Verschlüsselung) oder Redundanzen.

Vor diesem Hintergrund und zur Vermeidung wettbewerblicher und wirtschaftlicher Nachteile ist es zum einen absolut unabdingbar, bestimmte Begrifflichkeiten (Endnutzer) gesetzlich/verordnungsrechtlich klar und eindeutig zu definieren und bestimmte Gruppen von Endnutzern (insbesondere Unternehmens- und Behördenkunden) von einzelnen Regularien explizit auszuschließen.

Die IEN betont noch einmal, dass es sich bei den Telekommunikationsdienstleistungen gegenüber dieser Kundengruppe um Angebote handelt, die von den Unternehmen selbst ausgeschrieben und vorgegeben werden. Im Gegensatz zu den angebotsorientierten Endkundenmärkten für Breitbandanschlüsse für Verbraucher sind die Endkundenmärkte für Miet- und Standleistungsprodukte, von MPLS- oder VPN-Netzen auf Ethernet bzw. IP-Basis für Unternehmens- und Behördenkunden fast vollständig angebotsorientiert ausgerichtet. Eine wettbewerbswidrige Benachteiligung der Kunden ist mithin nicht denkbar.

Aus diesen Gründen regt die IEN bereits zu diesem Zeitpunkt an, eine entsprechenden Ausnahmeregelung für

Telekommunikationsdienste für Endnutzer, die keine Verbraucher sind und mit denen der Anbieter eine Individualvereinbarung getroffen hat,

in die Erwägungen zu der Wettbewerbstauglichkeit der Modelle und Endkundendefinition aufzunehmen und bei der Auswertung der Anhörung zu berücksichtigen.

II. Die relevanten Fragen im Einzelnen

1. Fragen 6 - 9: Zur Endnutzerfreundlichkeit und Akzeptanz der entwickelten Modelle

An dieser Stelle findet sich die in den allgemeinen Anmerkungen thematisierte Notwendigkeit der Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Endkundengruppen deutlich wieder.

Die jeweiligen Anschluss- Nutzungsmöglichkeiten hängen bei großen Unternehmens- und Behördenkunden von den geforderten Leistungen ab. Es geht bei diesen Kunden im Schwerpunkt um die Sicherstellung der zuver-

lässigen Erbringung eines flexiblen und jeweils maßgeschneiderten Produktes, welches stets die vom Kunden gewünschten Anschluss- und Nutzungsmöglichkeiten zu erfüllen hat. Dabei legen die Kunden jedoch erheblichen Wert auf die Sicherheit und nicht die eigene spätere größtmögliche Erweiterung/Änderung. Dies stellt den wesentlichen Unterschied zu denjenigen Kunden dar, die ein fertiges Massenprodukt zu AGB-Konditionen erwerben und dieses dann gegebenenfalls individuell einsetzen möchten. Aus diesem Grund sollten sich die verschiedenen Zielvorgaben der Kunden bereits in der Definition des Endkundenbegriffs/Teilnehmerbegriffs wieder finden, um die klare Beantwortung der Fragen zu fördern und gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen einsetzen zu können.

Soweit in diesem Bereich Sinn und Zweck von Informationspflichten thematisiert werden, verdeutlicht dies ebenfalls erneut die Forderung der IEN, zwischen den Endkunden klar zu differenzieren. Die von den IEN-Mitgliedsunternehmen versorgte Kundengruppe stellt selbst die Anforderungen an das maßgeschneiderte Produkt zusammen und definiert auch die Fragen der Kontrolle und Information. Jedwede Verpflichtung zur Information dient demgegenüber lediglich dem Verbraucherschutz. Soweit „Endkunden“ nicht klar definiert werden als Verbraucher und KMU, wäre eine solche Informationspflicht viel zu weitreichend und gegenüber großen Behörden und Unternehmen nicht zielführend.

Entsprechendes gilt hinsichtlich der Fragestellung zu den Modellen B1-B3. Die Frage der Implementierung und der Akzeptanz ist im Bereich der großen Unternehmens- und Behördenkunden jeweils von der Art der geforderten Leistung abhängig. Die Kontrolle über den Netzabschlusspunkt ist Voraussetzung für die Erbringung der nachfragegerechten Leistung. Dies gilt insbesondere für Miet- und Standleistungsprodukten, für MPLS- oder VPN-Netzen auf Ethernet bzw. IP-Basis für Unternehmens- und Behördenkunden. Bei dem Angebot solcher Telekommunikationsdienste ist es erforderlich, dass der Netzabschluss vom Anbieter des Telekommunikationsdienstes konfiguriert und überwacht werden kann. Nur so können vereinbarte Entstörmaßnahmen seitens des Anbieters von Telekommunikationsdiensten überhaupt zeitnah und Kunden- und Branchengerecht erbracht werden. Zudem ist erforderlich, dass die Endgeräte (Hardware und Software des Endgerätes) zuvor für den jeweiligen Dienst zertifiziert wurden und ihre Interoperabilität mit den Komponenten des Diensteanbieters sichergestellt ist.

Es wäre sicherlich für die Produktions- und Leistungsfähigkeit der Endkunden katastrophal, wenn es durch eine verbraucherorientierte Regelung den Anbietern von Miet- und Standleistungsprodukten, für MPLS- oder VPN-Netzen auf Ethernet bzw. IP-Basis für Unternehmens- und Behördenkunden verboten würde von Kunden ausdrücklich verlangte Leistungsparameter anzubieten. Es muss auch zukünftig möglich sein, dass Anbieter die Funktionsfähigkeit und Leistungsfähigkeit eines Anschlusses eines Che-

miewerks oder mehrerer Standorte eines Automobilproduzenten „monitoren“ um im Falle einer Störung eigenständig Reparaturmaßnahmen einleiten zu können. Es muss vermieden werden, dass den Anbietern wie auch den Kunden unnötige Bürokratie auferlegt wird, oder solche Maßnahmen sogar in die Illegalität abgedrängt werden.

2. Fragen 10 - 14: Zur Netzneutralität

Eine Sicherstellung dahingehend, dass keine Beeinflussung auf den Internetzugangsdienst vorkommt, stünde im klaren Widerspruch zum legitimen Einsatz von Netzmanagement auf Wunsch des Kunden, wie es stets bei maßgeschneiderten Angeboten für große Unternehmenskunden und Behörden der Fall ist.

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Begriff der Managed Services oder Specialized Services i.S. des Verordnungsentwurfs etwa für die Bevorzugung eigener Inhalte, wie IP-TV-Angebote verwendet. Dies ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der über Jahre geprägten Verwendung des Begriffs seitens der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für Unternehmenskunden und Behörden. 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, im Rahmen einer gesetzlichen Regelung/Verordnung klarzustellen, dass vom Kunden beauftragte Dienstleistungen, die für die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unabdingbar sind, in der entsprechenden Qualität bereit gestellt werden können.

Die IEN erkennt hier den Grundgedanken der BNetzA an, dass an dieser Stelle mögliche Wettbewerbsverzerrungen im Bereich der Angebote für

Verbraucher verhindert werden sollen, jedoch dürfen dabei nicht die Spezifika der Angebote für Unternehmenskunden und Behörden außer Acht gelassen werden. Solche Nachfrager von Telekommunikationsdiensten (Unternehmenskunden und Behörden) verlangen üblicherweise eine (internationale) Ende-zu-Ende-Dienstleistung aus einer Hand.

Eine Regelung, die Unternehmenskunden und Behörden nicht berücksichtigt, würde auch das Angebot von allen Diensten unmöglich machen, die die Kontrolle über den Netzabschlusspunkt voraussetzen. Dies gilt insbesondere für Mietleitungen und verschlüsselte Netze. Bei dem Angebot solcher Dienste ist es erforderlich, dass die Endgeräte vom Anbieter des Telekommunikationsdienstes konfiguriert und überwacht werden können. Das ist wiederum nur möglich, wenn die Endgeräte (Hardware und Software des Endgerätes) zuvor für den jeweiligen Dienst zertifiziert wurden und ihre Interoperabilität mit den Komponenten des Diensteanbieters sichergestellt ist.

Darüber hinaus würden die Möglichkeiten für Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen, ihren Endkunden, insbesondere großen Unternehmenskunden und Behörden, qualitativ hochwertige Services anbieten zu können, durch eine solche Regelung deutlich eingeschränkt. Soweit willkürlich „fremde“ Endgeräte zur Anwendung kommen, ist es den Anbietern nicht mehr möglich, Störungen zu kontrollieren und zu beheben und Messungen zuverlässig durchzuführen – mitunter ihren Dienst vereinbarungsgemäß zu erbringen. Daher können Fehlerquellen nur erschwert oder überhaupt nicht gefunden und Probleme beseitigt werden.

Schließlich sind die Endgeräte mit Kennungen versehen, die die Kundenzuordnung ermöglichen und eine vertrauliche Kommunikation sicherstellen. Es dürfte mehr als unverhältnismäßig sein, die Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen zu verpflichten, die von ihnen benötigte Software nach Vertragsabschluss beim Kunden auf das jeweilig vorhandene Endgerät anpassen zu lassen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Kompatibilität der Dienste mit sämtlichen, auf einem globalen Markt erhältlichen Routern nicht gewährleistet werden kann und die hier gegenständliche Vorgabe damit schließlich zu einer Beschränkung der Verfügbarkeit von Angeboten führen könnte, anstatt das Gegenteil zu bewirken.

Abschließend möchte die IEN in diesem Zusammenhang auch noch einmal darauf hinweisen, dass die im Rahmen der Debatte um Netzneutralität intendierte Erreichung der Diskriminierungsfreiheit nicht mit einer generellen Verpflichtung zur Gleichbehandlung gleichgesetzt werden sollte. Die IEN erkennt den Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit ausdrücklich an, fordert jedoch dabei auch die Anerkennung unterschiedlicher Geschäftsmodelle und Kundenbedürfnisse.



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.

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

Seite 8 | 8
06.11.2013