

Stellungnahme

Anhörung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zum Entwurf einer Verordnung zur Vollendung des Digitalen Binnenmarktes

28.11.2013

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 2.000 Unternehmen, davon über 1.200 Direktmitglieder mit etwa 140 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software & IT-Services, Telekommunikations- und Internetdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für eine Modernisierung des Bildungssystems, eine innovative Wirtschaftspolitik und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Die EU-Kommission hat am 11. September 2013 ein Paket aus drei Maßnahmen verabschiedet. Neben dem Vorschlag für eine Verordnung zum Binnenmarkt für Telekommunikation, welche die Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rats erfordert, beinhaltet es eine Mitteilung der Kommission zum Binnenmarkt für Telekommunikation sowie eine Empfehlung zur Harmonisierung von Kostenrechnungsmethoden und Nichtdiskriminierungsauflagen für Vorleistungsprodukte.

Die nachfolgenden Ausführungen stellen eine erste Einschätzung der vorgeschlagenen Regelungen dar und beschränken sich auf solche Aspekte des Entwurfs, die als besonders relevant angesehen werden.

1. Vorbemerkung

BITKOM teilt die dem Maßnahmenpaket zugrunde liegende Einschätzung der Kommission, dass die EU die Rahmenbedingungen für Investitionen in moderne Breitbandnetze verbessern und günstigere Rahmenbedingungen für einen starken europäischen TK-Sektor schaffen muss, der eine Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung in allen Wirtschaftszweigen moderner Volkswirtschaften ist. Die Verordnung zum TK-Binnenmarkt sollte aus Sicht des BITKOM daher deutliche Schritte hin zu einem Regulierungsrahmen gehen, der ausgezogener, einfacher, verständlicher und vorhersehbarer ist und den Unternehmen die Flexibilität und Sicherheit einräumt, die für große Investitionen in neue und verbesserte Infrastrukturen erforderlich ist. Entsprechende Vorschläge hatte BITKOM als Teil des Verordnungsentwurfs erwartet. Diese wurden schließlich jedoch nicht vorgebracht.

Der Verordnungsentwurf enthält zwar einerseits positive Elemente, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors langfristig verbessern könnten, wie insb. die Vorschläge für eine stärkere Koordinierung der Frequenzvergabe und die Regeln für Frequenzauktionen. Andererseits ist schwer zu erkennen, wie die Investitionskraft der TK-Industrie durch Maßnahmen verbessert werden soll, die eine unmittelbare negative Wirkung auf die Umsätze von Netzbetreibern haben. Dies betrifft z.B. die geplanten Regelungen zu Roaming und International Calls. Gleiches gilt für solche Vorschriften, die zusätzliche Kosten und eine weitere Regulierung und Begrenzung der Vertragsfreiheit bedeuten, wie strengere

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Marc Konarski
Bereichsleiter
Telekommunikationspolitik
Tel. +49. 30. 27576-224
Fax +49. 30. 27576-51-224
m.konarski@bitkom.org

Ansprechpartnerin

Sarah Thomé, LL.M.
Referentin
Telekommunikationspolitik
Tel. +49. 30. 27576-255
Fax +49. 30. 27576-51-255
s.thome@bitkom.org

Präsident

Prof. Dieter Kempf

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

Vorschriften zum Kundenschutz. Solche Maßnahmen würden zusätzliche regulatorische Unsicherheit für Investitionen bewirken, die in diesem Sektor so dringend erforderlich sind.

Zudem wird durch den Umstand und die Art der Eingriffe ein bedenkliches ordnungspolitisches Signal gesetzt. Die EU will Preise vorgeben, die weitgehend losgelöst von realen Kostenstrukturen sind. Ferner würde der Vorschlag eine Preisregulierung ohne die vorgesehenen Marktanalyseverfahren durch die nationalen Regulierungsbehörden manifestieren. Diese Fehlsteuerung der Märkte kann Wohlstand und Wachstum gefährden. Insbesondere kann auch eine Quersubvention durch Verbraucher die Folge sein, wenn diese Kosten für Leistungen mittragen müssen, die sie gar nicht nachfragen.

Bei anderen Themen wie z.B. der Deregulierung oder der EU-weiten Genehmigung (Single Authorisation), unterstützt BITKOM die grundsätzliche Zielsetzung der Vorschläge. Diese sind jedoch häufig nicht geeignet, um die gesetzten Ziele zu erreichen, bzw. nicht ambitioniert genug, um einen signifikanten Effekt zu haben. Insgesamt machen die Vorschläge einen unausgereiften Eindruck und sollten im Rahmen des anstehenden Gesetzgebungsverfahrens grundlegend überarbeitet werden. Die notwendige umfassende Neugestaltung des Europäischen Rechtsrahmens muss mit einem Maß an Gründlichkeit angegangen werden, das der Komplexität der Thematik entspricht.

2. International Roaming

Die erst kürzlich verabschiedete Roaming III-Verordnung verfolgt ähnliche Zielsetzungen wie der vorliegende Verordnungsvorschlag und ist noch nicht vollständig umgesetzt. Mitten in einer Phase, in der die Mobilfunkindustrie die Vorgaben dieser Verordnung umsetzt und dafür geschätzt EU-weit etwa 500 Millionen Euro investieren muss, schlägt die Kommission in der Regulierung von Roaming-Dienstleistungen eine Kehrtwende vor.

Der 2012 vor allem von der Kommission vorangetriebene Regulierungsansatz, durch das sog. Decoupling (Wahl des Roaming-Anbieters unabhängig vom Heimatanbieter) für mehr Wettbewerb zu sorgen, wird mit den nun vorliegenden Vorschlägen ad absurdum geführt. Die Mobilfunkanbieter sollen durch die Bildung von Roaming-Allianzen für sog. „Roam-Like-At-Home“-Tarife von der Pflicht zum Decoupling entbunden werden.

Zum einen wird die Mobilfunkindustrie die für das Decoupling notwendigen Investitionen aber bereits getätigt haben, wenn die neuen Vorschläge in Kraft treten. Zum anderen schreckt die Kommission mit ihrem Vorgehen neue Anbieter von einem Marktzutritt ab, da kein Unternehmen in einen Markt investieren wird, den es möglicherweise in zwei Jahren nicht mehr geben wird.

Die Vorschläge zur Bildung von Roaming-Allianzen hält BITKOM für nur schwer umsetzbar. Selbst für bereits in vielen EU-Staaten operierenden Anbieter wird es schwierig sein, die von der Kommission vorgeschlagenen Quoren (Roaming-Allianz muss in 17 Mitgliedstaaten existieren und gleichzeitig 70% der Bevölkerung der EU abdecken) zu erreichen.

Der erzwungene Verzicht auf die Bepreisung eingehender Anrufe beim Roaming und eine sekundengenaue Abrechnung aller Gespräche (derzeit ist eine Tak-

tung von 30/1 vorgegeben) führen zudem zu weiteren erheblichen Umsatzverlusten der Mobilfunkindustrie.

3. International Calls

Die Vorschläge für eine Preisregulierung von grenzüberschreitenden Gesprächen im Fest- und Mobilfunknetz innerhalb der EU würden einen Eingriff in einen wettbewerblichen Markt darstellen, der von der EU-Kommission bei der Überarbeitung der Märkteempfehlung bereits im Jahr 2007 als wettbewerblich eingestuft und von den nationalen Regulierungsbehörden daran anschließend dereguliert wurde.

Es gibt eine Vielzahl von konkurrierenden Angeboten auf diesem Markt, von Paketangeboten, die kostenlose Gespräche zu einigen oder allen EU-Ländern ermöglichen, Prepaid Calling-Karten und Call-by-Call-Angeboten bis hin zu Sprach- und Video-Anwendungen über das Internet (z.B. Skype). Diese Angebote sind weit verbreitet und zunehmend unabhängig vom Netzbetreiber, ein Blockieren dieser Dienste wird von den vorgeschlagenen Regeln zur Wahrung der Netzneutralität verhindert.

Unter Abweichung von den grundlegenden Prinzipien des europäischen TK-Rechtsrahmens (z. B. Regulierung nur von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, Vorrang der Wholesale-Regulierung vor der Retail-Regulierung) will die Kommission hier nun eine Regulierung von Endkundenpreisen ohne genaue Analyse der Marktgegebenheiten verfügen. Außerdem würde eine fehlende Kostendeckung bei International Calls zur Folge haben, dass andere Produkte stark über den tatsächlichen Kosten bepreist werden müssten. Diese Quersubventionierung kann zu Lasten bestimmter Verbrauchergruppen gehen, etwa dann, wenn Privatkunden mit wenigen EU-Auslandsgesprächen solche Geschäftskunden mitfinanzieren müssen, die viel ins EU-Ausland telefonieren.

Die im Entwurf vorgeschlagenen Preisobergrenzen für Festnetzgespräche in das europäische Ausland sind deshalb in dieser Form abzulehnen. Verbindungspreise müssen auch den Mehraufwand und die Kosten der Nutzung von verschiedenen Netzen widerspiegeln. In jedem Fall muss jedoch sichergestellt sein, dass festgelegte Preise mindestens die (regulierten) Vorleistungs- bzw. Zusammenschaltungsentgelte decken. Bei der Festlegung von regulierten Terminierungsentgelten ist zu bedenken, dass der Ansatz lediglich reiner Zusatzkosten (PureLRIC) nicht überzeugend und auch in Europa von den zuständigen Regulierungsbehörden mit guten Gründen nicht einheitlich angewandt wird. Dies bestätigen nicht zuletzt die jüngsten Entscheidungen der Bundesnetzagentur in den Bereichen der Mobilfunk- und Festnetz-Terminierungsentgelte.

Der vorgeschlagene Eingriff wäre im Ergebnis nicht nur unnötig und würde eine Preisregulierung primär auf Basis politischer Intention implizieren, sondern gäbe erneut ein sehr negatives Zeichen an Investoren und Finanzmärkte hinsichtlich der Vorhersehbarkeit des europäischen Regulierungsrahmens und würde die Konsumentensouveränität einschränken.

4. Netzneutralität

Die Vorschläge zur Netzneutralität sind aus Sicht des BITKOM sehr restriktiv geraten, da sie neue Geschäftsmodelle zu Lasten zukünftiger Innovationen und Produktvielfalt erschweren könnten. Der frühere Entwurf der Kommission war liberaler und offener und bot Internet-Nutzern dennoch hinreichenden Schutz vor Sperrung oder Drosselung von bestimmten Inhalten.

BITKOM unterstützt die Zielsetzung der Kommission, den Zugang von Internet-Nutzern zu allen legalen Inhalten, Diensten und Anwendungen zu gewährleisten, d.h. eine Sperrung legaler Dienste zu verhindern. Die im BITKOM organisierten Unternehmen bekennen sich auch ausdrücklich zum Best-Effort Internet, das auch künftig nicht infrage gestellt, sondern weiter ermöglicht und fortentwickelt wird. Das bisherige Leistungsniveau wird damit nicht unterschritten, sondern soll neben qualitätsgesicherten Diensten einen festen Platz einnehmen. Innovative neue Dienste können sich damit sowohl unter Best-Effort als auch in einem qualitätsgesicherten Umfeld entwickeln.

Gleichzeitig entstehen neue Geschäftsmodelle und Dienstleistungen auf der Grundlage von Traffic Management und Qualitätssicherung (Quality of Service) in den Netzen. Wie von der Kommission betont, können solche Dienste Innovation und Wachstum sowohl im TK-Sektor als auch darüber hinaus unterstützen. Es ist daher wichtig, dass die EU-Gesetzgebung hinsichtlich Traffic Management und Netzneutralität die kommerzielle Freiheit der Betreiber bewahrt, damit innovative Geschäftsmodelle zum Nutzen von Endkunden und Inhalte- bzw. Dienste-Anbietern im Internet realisiert werden können, ohne die Wettbewerbsstruktur des Sektor negativ zu beeinflussen.

Laut Entwurf der Kommission sollen Netzbetreiber Spezialdienste („specialised services“) mit zugesicherter Dienstqualität (etwa IPTV, Video-on-Demand, hochauflösende Bildgebung in der Medizin) anbieten können. Dazu können die Betreiber untereinander und auch mit Dienste- und Inhalteanbietern Vereinbarungen abschließen. Allerdings bleibt unklar, ob die vorgesehene Möglichkeit, Vereinbarungen mit Diensteanbietern zu treffen, lediglich auf Bereiche neben dem eigentlichen Internetzugang beschränkt sein soll, oder qualitätsgesicherte Dienste auch im offenen Internet angeboten werden können. Sowohl die Ausgestaltung der Spezialdienste als auch deren Verhältnis zu Nutzungen im Rahmen von Best-Effort bedarf einer genaueren Klärung.

Grundsätzlich müssen insbesondere mögliche Vorgaben zu Traffic Management und Volumengrenzen für Daten flexibel genug bleiben, um differenzierte Angebote im Einklang mit den Anforderungen der Kunden zu ermöglichen. Ebenso müssen die Regeln gewährleisten, dass Spezialdienste für legale Inhalte angeboten werden können, unabhängig von der verwendeten Technologie (Festnetz oder Mobilfunk) und ohne technische Erfordernisse, welche den Nutzen dieser Dienste signifikant beeinträchtigen würden.

5. Harmonisierung der Frequenzvergabe

BITKOM begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen zur EU-weiten Harmonisierung im Bereich der Frequenzpolitik. Sie würden konsistentere und vorhersehbarere Rahmenbedingungen für die Frequenzvergabe und -nutzung schaffen, die Bedingungen für Investitionen in mobile Breitbandnetze langfristig verbessern

und dazu beitragen, die Breitbandziele der Digitalen Agenda schneller zu erreichen. Gleichzeitig bietet eine kohärente und koordinierte Frequenzzuteilung auch die Chance, die Akzeptanz von neuen mobilen Breitbandnutzungen zu fördern, sofern frühzeitig ein gemeinsames Verständnis entwickelt wird, wie eine möglichst störungsfreie Koexistenz drahtloser und kabelgebundener Dienste in diesen Frequenzbereichen gewährleistet werden kann.

Obwohl die Marktteilnehmer in einigen wenigen Ländern (vor allem Deutschland) in der Vergangenheit von einer vorausschauenden und investitionsfördernden Frequenzpolitik profitiert haben, überwiegen die Nachteile, die der europäischen Mobilfunkindustrie aus der mangelnden Harmonisierung der Frequenzregulierung gegenüber anderen Regionen in der Welt erwachsen sind.

Gerade die fehlende Koordinierung der Vergabe von bestimmten Frequenzbereichen (insbesondere 800 MHz – sog. „Digitale Dividende“), falsche Zielsetzungen bei der Durchführungen von Versteigerungen (Niederlande, Tschechien) und zu einem Teil auch unterschiedliche Bedingungen für die Vergabe von Frequenzen, müssen in Zukunft vermieden werden. Mit Blick auf die Mitte des Jahrzehnts anstehenden frequenzregulatorischen Herausforderungen ist eine stärkere Europäisierung der Frequenzpolitik daher zu begrüßen. Allerdings sollte sichergestellt werden, dass die „schnelleren“ Regulierer nicht von den „langsameren“ ausgebremst werden.

Auch ist sicherzustellen, dass europaweit nicht über national gewachsene Strukturen basierend auf historischen Frequenzvergaben (z.B. GSM/UMTS) reguliert wird, ohne es den nationalen Regulierungsbehörden zu ermöglichen, die jeweiligen nationalen Gegebenheiten zu berücksichtigen bzw. anzupassen.

BITKOM unterstützt auch die Vorschläge der Kommission, die eine gemeinsame Nutzung von Netzen erleichtern, die Nutzung von WLAN-Netzen zur Entlastung der Mobilfunknetze unterstützen und die Genehmigungserfordernisse für die Inbetriebnahme von Femto-, Pico- und Metrozellen verringern.

6. Kundenschutz

Es ist im eigenen Interesse der Telekommunikations-Unternehmen, ein angemessenes Niveau beim Verbraucherschutz zu gewährleisten. Dies ist eine Voraussetzung für nachhaltige Kundenbeziehungen. Darüber hinaus teilt BITKOM das übergeordnete Ziel des Verordnungsentwurfs einer stärkeren europäischen Harmonisierung, die eine Voraussetzung für das grenzüberschreitende Angebot von Diensten unter gleichen Konditionen ist. Im kommenden Gesetzgebungsverfahren ist es daher wichtig, ein besseres Verhältnis zwischen den zusätzlichen Vorteilen für die Kunden und den zusätzlichen Kosten für die TK-Unternehmen zu finden. Dort, wo, wie in Deutschland, bereits auf nationaler Ebene ein hohes Kundenschutz-Niveau gesetzlich verankert ist, sind aus Sicht von BITKOM über reine Empfehlungen hinausgehende europäische Verordnungsregelungen, die unmittelbare Geltung in Deutschland hätten, unverhältnismäßig.

Zudem wird aus Sicht des BITKOM die den Vorschlägen zugrundeliegende Idee der Einrichtung eines One-Stop-Shops durch die geplanten Regelungen nicht erreicht, da nur ein Teil der für grenzüberschreitende Angebote relevanten Vorschriften von dem Kommissionsentwurf erfasst und einer Harmonisierung

unterworfen wird. Auch bleiben die nationalen Regulierungsbehörden für die Umsetzung und Auslegung verantwortlich. Es ist daher fraglich, inwieweit die Vorschläge in dem Entwurf einen Mehrwert für Verbraucher bedeuten und die zusätzlichen Belastungen bzw. Kosten für den TK-Sektor tatsächlich überwiegen.

Es gibt bereits in bestehenden Richtlinien ein Regelwerk, das EU-weite Standards zum Verbraucherschutz vorgibt, wie z.B. die Universaldienst-Richtlinie, die erst im Jahr 2009 überarbeitet wurde. Darüber hinaus treten die Vorschriften der sektorübergreifenden Richtlinie über Verbraucherrechte erst im Juni 2014 in Kraft. In Anbetracht dessen gibt es kaum eine Rechtfertigung für die Auferlegung zusätzlicher Beschränkungen der Vertragsfreiheit von TK-Unternehmen und für Anforderungen, die die kostenintensive Etablierung neuer Abrechnungssysteme und kundenbetreuungsintensive Prozesse, etwa zur Rückabwicklung frühzeitig gekündigter Verträge, erforderlich machen, wie sie der aktuelle Verordnungsentwurf vorsieht.

Der aktuelle Verordnungsentwurf beinhaltet einige Regelungen, die in der Praxis nicht umsetzbar sind. So ist es etwa technisch nicht möglich, Telefonnummern im Fest- oder Mobilfunknetz innerhalb eines Werktages nach Auftragserteilung durch den Kunden zu portieren. BITKOM teilt die Absicht der Kommission dafür zu sorgen, dass ein Kunde, der seinen TK-Anbieter wechselt, wegen der Rufnummer-Portierung nicht länger als einen Tag ohne Anschluss ist. Der gesamte Prozess benötigt in der Praxis jedoch mehr Zeit. Vorgaben zur Sicherstellung eines unterbrechungsfreien Anbieterwechsels wurden in Deutschland zudem bereits mit der letzten TKG-Novelle implementiert.

Nach den Kommissionsvorschlägen sollen Verbraucher die Möglichkeit erhalten, den Vertrag mit ihrem Anbieter sechs Monate nach Vertragsschluss mit einer Frist von einem Monat zu kündigen. Eine Vertragsverlängerung nach Ablauf der maximalen Erstlaufzeit des Vertrages von 24 Monaten wird somit praktisch ausgeschlossen, da sich der Vertrag mit dem Verbraucher nach Ablauf der Frist in ein jederzeit kündbares Vertragsverhältnis umwandelt.

Der Vorschlag schafft damit ohne nähere Begründung ein Sonderrecht für den Telekommunikationssektor. Es ist nicht einzusehen, warum Telekommunikationsverträge anders als alle anderen Verbraucherverträge nach sechs Monaten jederzeit kündbar sein sollen, obwohl sich im Mobilfunkbereich seit langem Prepaid-Angebote etabliert haben und auch im Bereich von Festnetztelefon- und Festnetzinternetanschlüssen kurzfristig kündbare Angebote ohne Mindestvertragslaufzeit verfügbar sind, die dem Bedürfnis der Kunden nach einer kurzen Vertragsbindung Rechnung tragen.

Ferner sollen die Regelungen zur Netzneutralität nach dem Entwurf der Kommission von Transparenzanforderungen zugunsten von Verbrauchern und Unternehmenskunden flankiert werden. In Deutschland sind derartige Regelungen jedoch bereits im TKG verankert und damit umgesetzt.

Der Entwurf verpflichtet den Anbieter schließlich auch zur Angabe einer Fülle von Informationen über Datengeschwindigkeiten. Diese Informationen sind teils nur mit sehr hohem Aufwand für den Netzbetreiber ermittelbar, wobei der Mehrwert für den Kunden gering erscheint. Besonders problematisch sind obligatorische Vertragsangaben, die nicht sinnvoll zugesichert werden können. In Folge würden diese Vertragsangaben erheblich und dauerhaft von einer tatsächlichen

Leistung abweichen, wodurch der Kunde nach Art. 28 Abs. 5 immer ein Sonderkündigungsrecht hätte. Zum Beispiel hängt im Mobilfunk der tatsächlich verfügbare Wert vom aktuellen Standort des Kunden ab sowie von der vorliegenden Funkzellen-Auslastung in einem spezifischen Moment. Im Festnetz ist eine genaue Angabe tatsächlicher verfügbarer Geschwindigkeiten im Vertrag, d.h. zu einem Zeitpunkt vor Leitungsschaltung, nicht möglich.

7. Single Authorisation

Die ursprüngliche Absicht, mit einer EU-weiten Genehmigung den bürokratischen Aufwand zu reduzieren und konsistente Geschäftsbedingungen in ganz Europa zu schaffen, ist zweifellos zu begrüßen. Allerdings sind die nun vorgesehen Regeln komplex, schwer verständlich und der mögliche Nutzen des vorgeschlagenen Verfahrens erscheint sehr begrenzt. Die Vorgaben zur Single Authorisation sollten grundsätzlich keine Anforderungen schaffen, die über die bestehenden Regelungen nach dem TKG (Anzeigepflicht von TK-Diensten, wegerrechtliche Lizenzen) hinausgehen oder die ein im Vergleich dazu bürokratisches Verfahren etablieren. Daher ist derzeit schwierig einzuschätzen, welche Auswirkungen sie in der Praxis haben würden. Zudem müsste sichergestellt werden, dass es nicht zu einem „Negativ-Wettlauf“ um die geringsten Anforderungen kommt. Das wäre nicht gut für den Wirtschafts- und ITK-Standort Deutschland.

Zur Genehmigung an sich ist anzumerken, dass diese für europäische TK-Unternehmen nicht als Barriere für den Markteintritt in EU-Ländern gesehen wird. Mit der vorhandenen Genehmigungsrichtlinie („Authorisation Directive“) ist bereits ein vereinfachtes Verfahren in EU-Ländern implementiert.

Außerdem ist zu bedenken, dass mit dieser Regelung eine Diskriminierung zugunsten neu hinzutretender Unternehmen gegenüber bestehenden Unternehmen entstehen kann, die bereits den hohen Aufwand für die Autorisierung in einzelnen EU-Ländern tragen mussten. Zudem profitieren möglicherweise überwiegend außer-europäische Unternehmen von der Erleichterung, womit das Ziel verfehlt würde, europäische Unternehmen zu stärken.