

## **Stellungnahme der ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber zu dem Entwurf der EU-Kommission für eine Richtlinie über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EECC-E) – TK-Review**

### **I. Einleitung und Zusammenfassung**

#### **1. Einleitung**

Wie kann ein europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation (EECC) aussehen? Über einen Richtlinienentwurf der EU-Kommission diskutieren Branchenvertreter, Interessenverbände und Politik seit September dieses Jahres. Die Kommission will den Ausbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität vorantreiben, um künftig den Bedürfnissen der Gigabit-Gesellschaft entsprechen zu können. Daran muss sich die Marktregulierung orientieren. Außerdem möchte die Kommission das Verbraucherschutzrecht harmonisieren und OTT-Anbieter in die sektorspezifische Regulierung einbeziehen, wo das erforderlich ist. So sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet werden.

Erklärtes Ziel der ANGA-Netzbetreiber ist es, Bürgern, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen eine bessere Konnektivität zur Verfügung zu stellen. Um dieses Ziel zu erreichen, arbeiten wir Hand in Hand mit der Politik. Die ANGA-Mitglieder tragen erheblich dazu bei, Hochgeschwindigkeitsnetze möglichst weitgehend auszubauen: In Deutschland werden sie in den nächsten Jahren rund 30 Millionen Haushalten – also ca. drei Vierteln aller deutschen Haushalte – Gigabit-Anschlüsse anbieten können. Voraussetzung dafür ist eine europäische Regulierung mit Augenmaß, die den Infrastrukturwettbewerb in den Mittelpunkt stellt.

#### **Ohne Wettbewerb kein erfolgreicher Netzausbau**

Die EU-Kommission hat mit ihrer Breitbandstrategie ein klares Konnektivitätsziel ins Auge gefasst: die Errichtung von Gigabit-Netzen bis 2025. Gleichzeitig muss jedoch im Rahmen der Marktregulierung sichergestellt sein, dass die Förderung der Konnektivität nicht zu Lasten des Wettbewerbs geht. Wettbewerb – insbesondere im Bereich der Infrastruktur – bleibt das beste Mittel, um den Netzausbau weiter voranzutreiben. Das hat die Entwicklung seit der Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte in vielen Ländern der EU gezeigt. Im Entwurf des EECC finden sich allerdings Vorschläge, die so ausgelegt werden könnten, als seien eine Befreiung von Regulierung oder eine (Re-)Monopolisierung von Netzen sinnvolle Anreize, um den Netzausbau zu stimulieren. Das ist ordnungspolitisch bedenklich. Aus Sicht der Netzbetreiber der ANGA wäre es daher wünschenswert, dass das Konnektivitätsziel gleichwertig neben den drei bisherigen Regulierungszielen – Förderung des Wettbewerbs, Stärkung des Binnenmarkts und Berücksichtigung der Interessen von Endnutzern – steht und diesen nicht übergeordnet ist.

Sehr positiv ist aus Sicht der ANGA, dass die Kommission bei der Marktregulierung im Grundsatz auf eine Fortführung der bestehenden Regulierungsprinzipien setzt. So lange, bis ein nachhaltiger Wettbewerb – insbesondere durch ausreichenden Infrastrukturwettbewerb – gesichert ist, sollte die Regulierung von Unternehmen mit erheblicher Marktmacht beibehalten werden. Die Einführung eines Zugangsanspruchs zu passiven Infrastrukturen marktmächtiger Unternehmen als Abhilfemaßnahme ist dabei der richtige Ansatz: Er fördert den Infrastrukturwettbewerb und erleichtert den Ausbau eigener, unabhängiger Netzinfrastrukturen. Co-Investment-Modelle können den Wett-

bewerb befördern und ein geeignetes Mittel zur wirtschaftlichen Erschließung weiterer Gebiete, insbesondere im ländlichen Raum, darstellen, wenn die richtigen Rahmenbedingungen vorliegen. Sie dürfen aber nicht zu weitgehenden „Regulierungsferien“ für marktmächtige Unternehmen führen.

Abzulehnen ist darüber hinaus auch eine Ausweitung von Zugangspflichten auf alle Netzbetreiber, unabhängig von der Marktmacht. Eine solche symmetrische Regulierung würde für alle bisher nicht betroffenen Unternehmen mehr Fremdbestimmung bedeuten und damit die Investitionsbereitschaft beeinträchtigen.

### **Verbraucherschutz harmonisieren – mit Augenmaß**

Zu begrüßen sind sowohl die geplante Harmonisierung des Verbraucherschutzes als auch die angestrebte Gleichbehandlung von netz- und onlinebasierten Anbietern elektronischer Kommunikationsdienstleistungen. Eine stärkere europäische Harmonisierung sollte allerdings nicht durch eine Verschärfung der Regeln erkauft werden. Sowohl das sektorspezifische als auch das allgemeine Verbraucherschutzniveau in Europa sind bereits sehr hoch. Zusätzliche Vorgaben zum Beispiel bei Kündigungsvorschriften sind nicht erforderlich – sie würden die Unternehmen letztendlich zu stark belasten.

An einigen Stellen des Kommissionsentwurfs sehen die Netzbetreiber der ANGA daher schon in diesem frühen Diskussionsstadium Änderungsbedarf, den die vorliegende Stellungnahme zusammenfasst.

## **2. Zusammenfassung der Bewertung des Kommissionsvorschlags**



Das Ziel, VHC-Netze auszubauen, ist politisch sinnvoll...

SMP-Regulierung schafft Raum für Infrastrukturwettbewerb und damit Investitionen in neue VHC-Netze. Insbesondere regulierter Zugang zu passiven Infrastrukturen des marktbeherrschenden Unternehmens verspricht den Ausbau neuer Netze zu befördern...

Die Berücksichtigung von OTT-Anbietern bei der Regulierung ist Voraussetzung für



...es darf aber nicht dazu herangezogen werden, die anderen Regulierungsziele zulasten von Wettbewerb und Verbraucherinteressen auszustechen.

...durch Regulierungsferien und eine Ausweitung symmetrischer Zugangspflichten wird dieser Ansatz allerdings ausgehöhlt. Eine regionalisierte Marktbeachtung sollte nur zur Reduzierung und nicht zur Ausweitung der Regulierung herangezogen werden.

gleiche Wettbewerbsbedingungen vergleichbarer Dienste...

... die im EECC-E gewählte Abgrenzung zwischen nummerngebundenen und nummernunabhängigen Diensten ist formalistisch und rückwärtsgerichtet und daher nicht geeignet, eine passgenaue Regulierung und das erwünschte „level playing field“ zu ermöglichen.

Die Beschränkung der Universaldienstverpflichtung auf funktionalen Internetzugang und Sprachkommunikationsdienste ist zeitgemäß...

...die Festlegung der Anforderungen durch die Mitgliedstaaten, was ein funktionaler Internetzugang erfüllen muss, droht indes zum politischen Spielball zu werden. Finanzielle Belastungen der Unternehmen durch einen gesetzlichen Kontrahierungszwang müssen entschädigt werden.

Europäisches Verbraucherschutzrecht sollte umfassend harmonisiert und vereinfacht werden...

...neue umfangreiche Restriktionen bei der Vertragsgestaltung schränken ohne Not die Kalkulationsfähigkeit der Unternehmen ein.

## II. Stellungnahme im Einzelnen – Entwurf des EECC

### 1. Regulierungsziele

#### a) Infrastrukturwettbewerb ist Voraussetzung für Investitionen

**Die ANGA begrüßt, dass die Kommission am Prinzip des Infrastrukturwettbewerbs festhalten will.** Der Wettbewerb zwischen verschiedenen TK-Infrastrukturen hat den Breitbandausbau EU-weit und insbesondere in Deutschland stark vorangebracht und nachhaltiger werden lassen. Eine zentrale Rolle spielen hierbei die ANGA-Netzbetreiber, die seit der Privatisierung des TK-Marktes massiv in die Aufrüstung und den Ausbau ihrer Netze investiert haben. Die Anstrengungen der ANGA-Netzbetreiber haben wiederum andere Netzbetreiber motiviert, selbst in den Ausbau ihrer Netze zu investieren. Das sieht man zum einen in der Entwicklung von Technologien wie Vectoring, zum anderen aber auch im fortschreitenden Ausbau von FTTB/H-Netzen nicht nur durch City-Carrier.

Dieses Erfolgsmodell gilt es aus Sicht der ANGA beizubehalten und zu stärken. Sinnvoll wäre es sogar, die **Förderung eines nachhaltigen Infrastrukturwettbewerbs als Regulierungsziel** festzuschreiben und Regulierungsmodelle diesem Ziel unterzu-

**ANGA-  
Netzbetreiber treiben  
Infrastrukturwettbewerb**

ordnen. Die Erfahrungen zum Breitbandausbau haben nach Einschätzung der ANGA nachdrücklich bewiesen, dass Infrastrukturwettbewerb zu Investitionen führt.

Die Breitbandversorgung in Deutschland und ganz Europa fußt auf einem **Mix unterschiedlicher Festnetz- und Mobilfunktechnologien**. Die wachsenden Bandbreitenbedarfe werden nicht mit einer einzigen Technologie zu bedienen sein – ein flächendeckendes Glasfasernetz bis zu allen Gebäuden oder sogar Wohnungen (FTTB/-H) ist auf absehbare Zeit nicht wirtschaftlich zu errichten. Es ist aber auch nicht notwendig, um die angestrebte Gigabit-Versorgung zu erreichen. Mit den Hybriden Glasfaser-Koax-Netzen (HFC) ist eine Technologie verfügbar, die mit sehr viel geringeren Investitionen in der Lage ist, hohe Gigabitbandbreiten zu realisieren. Deshalb sollte aus Sicht der ANGA der Fokus auf der Nutzung unterschiedlicher NGA-Technologien liegen. HFC-Netze leisten heute den größten Beitrag zu hochleistungsfähigem Internet in Deutschland. 5G-Netze werden die mobile Datennutzung revolutionieren.

Es ist daher wichtig, alle Technologien im Blick zu behalten, die den Anforderungen der Gigabitgesellschaft genügen, und nicht eine Technologie regulatorisch zu bevorzugen. **Die ANGA begrüßt deshalb, dass die Kommission im Regulierungskontext am Prinzip der Technologieneutralität festhält.**

#### **b) Konnektivitätsziel angemessen gewichten**

**Zu begrüßen ist auch das politische Bekenntnis der Kommission zum Ausbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität (VHC-Netze). Als neues Regulierungsziel (Art. 3 Abs. 2 a) EECC-E) darf es jedoch nicht dazu herangezogen werden, wettbewerbsverzerrende Regulierungsansätze unter Aushebelung der anderen Regulierungsziele zu rechtfertigen.**

Die zur Errichtung von VHC-Netzen erforderlichen umfangreichen Investitionen können nicht verordnet werden, sondern sind automatische Folge eines stimmigen und auf Wettbewerbsförderung ausgerichteten Regulierungsansatzes. Das zeigen die Erfolge der Netzbetreiber der ANGA. Sie investierten in den vergangenen Jahren je rund 20 Prozent ihrer Umsätze in die Fortentwicklung ihrer Netze und haben so die leistungsstärksten TK-Infrastrukturen in Deutschland geschaffen. Heute können die ANGA-Netzbetreiber 72 Prozent der deutschen Haushalte mit schnellem Internet versorgen. Die Netzbetreiber der ANGA bieten schon jetzt Bandbreiten von bis zu 400 Mbit/s im Download an; auch höhere Geschwindigkeiten sind in den heutigen Netzen machbar. Sowohl mit der Einführung des neuen Übertragungsstandards im Kabelnetz DOCSIS 3.1 als auch über Glasfaser werden im Lauf der kommenden Jahre Gigabitgeschwindigkeiten möglich – und das sowohl im Up- als auch im Download. Über die aktuell in der Standardisierung befindliche Full-Duplex-Technologie werden sich langfristig auch in den Kabelnetzen zweistellige symmetrische Gigabit-Bandbreiten anbieten lassen. Die in weiten Teilen zum Einsatz kommenden hybriden Glasfaser-Koax-Netze (HFC) sind dabei nicht nur im Hinblick auf mögliche Bandbreiten Spitzenklasse. Auch sonstige Leistungsparameter wie Latenz, Jitter und Packet-Loss bilden die HFC-Netze in vergleichbar hervorragender Weise ab wie bis zum Endkunden reichende Glasfaser-Netze. Damit zahlen die Netzbetreiber der ANGA bereits heute einen erheblichen Beitrag auf die Erreichung des Ziels ein, Netze mit sehr hoher Kapazität allen Bürgern, Unternehmen und Institutionen zur Verfügung zu stellen.

Die Erhebung des Ausbaus von VHC-Netzen zu einem gesetzlichen Regulierungsziel birgt indes die Gefahr, dass es zur Rechtfertigung wettbewerbsverzerrender Regulierungsansätze (wie z.B. zur Ausweitung symmetrischer Zugangspflichten oder sog. Regulierungsferien für den Ausbau in ländlichen Gebieten) herangezogen wird. Mit

**Technologiemix  
und Technologieneutralität wichtige Bausteine**

einer zeitweisen Ausschaltung von Wettbewerb wäre jedoch im Ergebnis weder Verbrauchern noch dem Markt insgesamt gedient (s. im Weiteren unten). **Es ist deshalb wichtig, dass klargestellt wird, dass das neue Konnektivitätsziel den übrigen Regulierungszielen nicht übergeordnet ist.**

**Kritisch sieht die ANGA die von der Kommission vorgeschlagene Aufgabe der Regulierungsbehörden, die Verfügbarkeit sowie den Ausbau von Breitbandnetzen bei Unternehmen abzufragen (Art. 22 EECC-E). Es ist ausgesprochen zweifelhaft, dass durch eine derart aufwändige Datensammlung der privatwirtschaftliche Ausbau von VHC-Netzen befördert würde.** So ist bereits nicht ersichtlich, welchen Mehrwert eine solche im 3-Jahres-Turnus vorgesehene Abfrage bringen soll. Ob Unternehmen in den nächsten drei Jahren den Ausbau von Breitbandnetzen in einem bestimmten Gebiet planen, wird heute bereits beim Zuschnitt von Fördergebieten im Rahmen der verpflichtenden Markterkundung abgefragt. Diesen Prozess auf nationaler Ebene zu verorten und in einen zeitlich festen Rahmen zu pressen, verhindert gerade, dass aktuelle Daten punkt- und zeitgenau in Erfahrung gebracht werden. **Besonders kritisch ist in diesem Zusammenhang die Androhung von Sanktionen für den Fall, dass ein Unternehmen falsche Angaben im Rahmen der nationalen Abfrage tätigt (Art. 22 Abs. 4 i.V.m. Art. 29 EECC-E).** Belangt werden sollen die Unternehmen einerseits, wenn sie nicht ausbauen, obwohl sie es angekündigt haben. **Andererseits drohen auch Sanktionen, wenn sie ausbauen, obwohl sie dies nicht angekündigt haben. Hierdurch wird ein erhebliches Investitionshindernis geschaffen.** Änderungen in der Ausbauplanung, die wegen der Schnellebigkeit der Branche eher den Normalfall darstellen, würden fortan rechtfertigungsbedürftig. Ein solches Vorgehen widerspricht jeglicher autonomer, marktwirtschaftlicher Regel, zwingt Unternehmen dazu, ihre Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse öffentlich zu machen und benachteiligt vor allem die kleinen und mittelständischen Unternehmen wie City-Carrier, die in aller Regel ihre Investitionsplanungen jeweils für das folgende Geschäftsjahr vornehmen und keine Planungshorizonte von drei Jahren vorsehen.

**Sanktionen i.R.v. nationalem Mapping zerstören Investitionsanreize**

Es besteht so ein erhebliches Risiko, dass Ausbaupotenziale aus Angst vor regulatorischen Konsequenzen nicht realisiert werden. Dies ist nicht im Sinne eines möglichst maximalen Ausbaus von Breitband-Infrastrukturen – und dabei, wo immer möglich, auch von miteinander im Wettbewerb stehenden Infrastrukturen für die Entwicklung eines nachhaltigen Wettbewerbs, der eine bestmögliche Weiterentwicklung der Infrastruktur in der Zukunft gewährleistet.

## **2. Regulierungsmodell**

### **a) SMP-Ansatz beibehalten und stärken**

**Die ANGA begrüßt, dass die Kommission vorschlägt, grundsätzlich am bestehenden SMP-Regulierungsmodell festzuhalten.** Die heutige **Marktregulierung im TK-Sektor** basiert auf der Annahme, dass übergroße Marktmacht einzelner Unternehmen zusammen mit den strukturellen Besonderheiten von TK-Märkten schädlich für den Wettbewerb und für die Endkunden ist. Demzufolge orientiert sich die Regulierung an der Frage, ob in einem sachlich und räumlich abgegrenzten Markt ein oder mehrere Unternehmen gemeinsam erhebliche Marktmacht aufweisen und unterwirft diese der Verpflichtung, Wettbewerbern Zugang zu ihren Netzen zu teils regulierten Preisen zu gewähren. Dieses „Significant Market Power“-Modell (SMP) erlaubt es Wettbewerbern, auch ohne eigene Zugangsnetze in Wettbewerb mit dem, in aller Regel marktmächtigen, ehemaligen Monopolisten zu treten. Hierdurch entwickelten sich in der Vergangenheit neue Dienste zu niedrigen Preisen für die Endkunden. Das

SMP-Modell schaffte außerdem den Raum für Investitionen alternativer Netzbetreiber in ihre Netze.

Ein nachhaltiger Wettbewerb, der auf Regulierung gänzlich verzichten kann, ist auf lange Sicht aber nur bei ausreichendem Infrastrukturwettbewerb möglich. Die Wettbewerbsverhältnisse in den Mitgliedstaaten lassen derzeit und auch perspektivisch nur in seltenen Fällen Raum, Regulierung grundsätzlich und wesentlich zurückzufahren. Im Gegenteil sind in verschiedenen Mitgliedstaaten Re-Monopolisierungstendenzen (neben Deutschland etwa Österreich) und steigende Marktanteile der marktmächtigen Unternehmen zu erkennen, die den notwendigen Ausbau von Gigabit-Infrastrukturen behindern und verlangsamen. Der daher dringend benötigte nachhaltige Infrastrukturwettbewerb lässt sich anregen, indem Wettbewerber einen **Zugangsanspruch zu vorhandenen passiven TK-Infrastrukturen marktmächtiger Unternehmen** erhalten (Leerrohre, Schächte etc.), so wie die Kommission es in ihrem Entwurf vorschlägt (Art. 70 EECC-E). Die Mitnutzung dieser größtenteils noch aus Monopolzeiten stammenden Infrastrukturen kann Tiefbaukosten in erheblichem Umfang einsparen und damit den Ausbau neuer Netze vereinfachen. Dies ist ein deutlicher Anreiz für Wettbewerber, eigene Investitionen zu tätigen, anstatt auf das Netz des Ex-Monopolisten zu setzen. Hierdurch wird der Infrastrukturwettbewerb gestärkt und es werden im Ergebnis bessere Dienste zu günstigeren Preisen für Endkunden geschaffen. Weitere Ausbaupotentiale könnten geschaffen werden, wenn der Zugangsanspruch nicht auf Leerrohre beschränkt, sondern auf unbeschaltete Glasfaser erweitert würde. In beiden Fällen sollte sichergestellt werden, dass

- einem nationalen Transparenzregister Informationen über die Verfügbarkeit der entsprechenden Infrastrukturen flächendeckend entnommen werden können und
- die Festlegung der Nutzungsbedingungen und -entgelte auf standardisierter Basis sowie auf Grundlage der tatsächlichen Kosten erfolgt.

Die von der Kostensenkungsrichtlinie vorgesehenen Pflichten, Zugang zu passiven Infrastrukturen zu gewähren, werden allein nicht den gleichen Erfolg haben wie eine SMP-Regulierung des Zugangs zu passiven Infrastrukturen. Das in der Kostensenkungsrichtlinie vorgesehene Verfahren ist langwierig und aufwändig und wird allein deshalb viele Wettbewerber abschrecken, einen Mitnutzungsanspruch in jedem Einzelfall geltend zu machen. **Die ANGA begrüßt deshalb nachdrücklich, dass die Kommission vorschlägt, den Zugang zu passiven Infrastrukturen zur vorrangigen Abhilfemaßnahme im Rahmen der SMP-Regulierung aufzuwerten, regt aber an, diesen auf unbeschaltete Glasfaser auszuweiten.**

#### **b) SMP-Ansatz nicht aufweichen**

Der auf die Schaffung von Wettbewerb ausgelegte **SMP-Ansatz sollte** allerdings auch **konsequent durchgehalten und nicht durch entgegenstehende Regulierungsansätze wieder aufgeweicht werden**. Das bedeutet, dass die Vorab-Regulierung nur dort gelockert werden sollte, wo nachhaltiger Wettbewerb herrscht. Wo das hingegen nicht der Fall ist, bedarf es nach wie vor einer Regulierung, ansonsten wird die erhebliche Marktmacht des Anbieters dauerhaft zum Nachteil des Wettbewerbs und damit der Kunden zementiert.

**Den von der Kommission vorgeschlagenen Ansatz, Unternehmen im Falle von Co-Investment-Modellen automatisch aus der Regulierung für neue Netzbestandteile zu entlassen (Art. 74 EECC-E), hinterfragt die ANGA deshalb.** Co-Investment-Modelle können den Wettbewerb zwar befördern und ein geeignetes Mittel zur wirtschaftlichen Erschließung weiterer Gebiete, insbesondere im ländlichen Raum, darstellen, wenn die richtigen Rahmenbedingungen vorliegen. Sie dürfen aber nicht zu

**Zugang zu passiven Infrastrukturen schafft Ausbaureize**

**Regulierungsferien fördern Re-Monopolisierung**

weitgehenden „Regulierungsferien“ für marktmächtige Unternehmen führen. Auch sind Kontingentmodelle, also kommerzielle Modelle, die eine Preisreduktion an die Abnahme eines Mindestkontingents knüpfen, nicht als Co-Invest-Modell zu qualifizieren. Mindestvoraussetzung muss vielmehr sein, dass ein Co-Invest-Partner substantiell (Mit-)Eigentum an den Infrastrukturen im Rahmen eines Co-Invest-Ausbaus erlangt. Da solche Kooperationen ohnehin dem Ziel eines Ausbaus von VHC-Netzen dienen sollten, sind die von der Kommission zusätzlich vorgesehenen Regulierungserleichterungen für einen VHC-Ausbau durch marktmächtige Unternehmen allein (ohne Kooperationen) überflüssig und deutlich zu weitgehend. Sie sollten ersatzlos gestrichen werden. Die ohnehin aufgestellten Voraussetzungen dürften in aller Regel – soweit tatsächlich durch die Co-Investment-Möglichkeiten der Wettbewerb nachhaltig befördert wird – genügen, um eine partielle Deregulierung zu rechtfertigen. Die Entscheidung hierüber sollte aber im Einzelfall und damit vom nationalen Regulierer getroffen werden. Eine schon auf Richtlinienebene getroffene abschließende Vorgabe wird der Komplexität der Märkte nicht gerecht. Insofern sollten die Regulierungsbehörden bei – bereits heute möglichen – Co-Investment-Modellen stärker die Möglichkeit einer Deregulierung nach geltenden Regulierungsprinzipien prüfen.

**Eine regionalisierte Betrachtung der regulierungsbedürftigen Märkte kann ein valides Mittel zur Deregulierung etwa bei den genannten Co-Investment-Modellen sein.** Sofern es geografisch abgrenzbare Bereiche gibt, in denen ein ansonsten marktmächtiges Unternehmen im Wettbewerb zu einem oder mehreren anderen TK-Anbietern steht, besteht das Potenzial für Deregulierung bereits nach geltenden Regulierungsgrundsätzen. Eine regionale Marktbetrachtung sollte hingegen nicht dazu führen, weitere Unternehmen in die Regulierung einzubeziehen.

**Regionalisierung kann Deregulierung begründen**

**Höchst kritisch sieht die ANGA die Vorschläge der Kommission zu einer Ausweitung symmetrischer Zugangspflichten im TK-Sektor (Art. 59 Abs. 2 EECC-E).** Zum einen würden dadurch Netzbetreiber ohne Marktmacht in gleicher Weise belastet wie die marktmächtigen Unternehmen, was dem Grundansatz jeder wettbewerbsrechtlichen Regulierung und insbesondere dem der TK-Regulierung widerspricht. Zum anderen würde eine solche Maßnahme nicht den gewünschten Erfolg herbeiführen, sondern ihn im Gegenteil konterkarieren. Eine pauschale Verpflichtung zur Öffnung neu gebauter Netze würde potenzielle Investoren abschrecken und **damit Investitionsanreize zerstören**, statt den Ausbau schneller Netze in der Fläche voranzutreiben. Die SMP-Regulierung durch mehr symmetrische Regulierung abzulösen, ist damit nicht zielführend.

**Keine Ausweitung symmetrischer Zugangspflichten**

### **3. Level-Playing-Field zwischen TK- und OTT-Anbietern**

Traditionelle TK-Anbieter stehen zunehmend im **Wettbewerb mit Anbietern vergleichbarer Dienste**, die über das offene Internet agieren (Over-the-Top, OTT). Das gilt sowohl im Hinblick auf TK-Anwendungen als auch im Bereich audiovisueller Dienste.

**Gleiche Regulierung für vergleichbare Dienste**

In beiden Fällen gilt jedoch für traditionelle Anbieter ein deutlich strengerer Rechtsrahmen als für OTTs. Die Folge sind **ungleiche Wettbewerbsbedingungen**, die Innovationen bei traditionellen TK-Anbietern ausbremsen. **Die ANGA begrüßt deshalb die Bestrebungen der Kommission, gleiche Wettbewerbsbedingungen für Netzbetreiber und Anbieter, die ihre Dienste über das Internet erbringen (OTT), schaffen zu wollen.**

#### **a) TK-Dienste**

Der von der Kommission vorgeschlagene Ansatz im **Bereich der TK-Regulierung** erscheint hierbei allerdings nicht weitgehend genug. Die Kommission schlägt vor, den

Begriff der regulierungsbedürftigen elektronischen Kommunikationsdienste auszuweiten. Umfasst werden sollen neben dem bereits regulierten Internetzugangsdienst künftig auch sog. interpersonelle Kommunikationsdienste (Art. 2 Ziff. 4 EECC-E). Die interpersonellen Kommunikationsdienste sollen wiederum in nummerngebundene und nummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste (Art. 2 Ziff. 6 und 7 EECC-E) unterschieden werden. An beide Kategorien knüpft der Kodex im Weiteren unterschiedliche Auflagen insbesondere im Bereich der Verbraucherschutzvorgaben. Nummerngebundene Dienste werden in weiten Teilen den gleichen Vorgaben unterworfen wie Internetzugangsdienste; Nummernunabhängige Dienste hingegen sollen nach dem Vorschlag der Kommission nur ein Mindestmaß an Vorgaben – insbesondere im Hinblick auf Sicherheit – erfüllen müssen. Das erscheint der ANGA ungeeignet, um ein Level-Playing-Field für vergleichbare Dienste zu schaffen. Aus Nutzersicht als Substitut wahrgenommene Anwendungen wie Webtelefonie oder Messenger-Dienste, die regelmäßig nummernunabhängig funktionieren, ohne hierdurch ihre Substitutqualitäten zu verlieren, wären nach wie vor nicht wie klassische TK-Netzbetreiber reguliert. Das Kriterium der Nummernabhängigkeit ist deshalb zur Ermittlung der Regulierungsbedürftigkeit neuer Dienste ungeeignet. Mit Blick auf die im Übrigen geplanten Verschärfungen im Bereich des sektorspezifischen Verbraucherschutzes (siehe nachstehend) ist daher eher eine Zunahme als eine Abnahme des Ungleichgewichts in der Regulierung zu befürchten. Es sollte ein horizontaler Ansatz gewählt werden, nach dem **alle Anbieter vergleichbarer Dienste den gleichen Regelungen unterworfen** sind, unabhängig davon, ob sie sich bei der Dienstleistung eigener oder der Netze Dritter bedienen oder ob sie auf Nummern zurückgreifen oder davon unabhängig agieren. Eine entsprechende Ausfüllung dieser allgemeinen Definition könnte im Rahmen der Registrierungspflicht nach Art. 12 EECC-E erfolgen.

Anders sieht es im Bereich der Zugangsregulierung aus. Hier scheidet eine Anpassung der Regulierung aus, weil OTT-Dienste in Ermangelung eigener Netze kein tauglicher Regulierungsadressat wären und auch keine Substitute bilden. Daher ist es zur Erreichung gleicher Wettbewerbsbedingungen auch weder nötig noch angebracht, marktmächtige Unternehmen aus der Regulierung zu entlassen. Die Netzebene sollte hier klar von der Diensteebene getrennt und für sich bewertet werden.

## **b) Mediendienste**

Auch im **Bereich audiovisueller Dienste** herrscht mittlerweile infolge der Konvergenz der Medien ein großes sich immer weiter entwickelndes Angebot. Endnutzer können für den Konsum audiovisueller Inhalte heute aus einer Vielzahl von Übertragungswegen und Plattformen wählen. Klassische TV-Anbieter wie Kabelnetzbetreiber stehen im direkten Wettbewerb mit OTT-Anbietern, die Video-Abrufdienste und lineare Fernseh-Streaming-Angebote über das offene Internet unterbreiten. Um in diesem Wettbewerbsumfeld bestehen zu können, muss Regulierung von Netzbetreibern wo möglich zurückgeführt werden.

Infolge der Digitalisierung und der wachsenden Angebotsformen bestehen heute keine Engpässe mehr bei der Übertragung von Inhalten. **Damit entfällt zunehmend die Rechtfertigung für Belegungspflichten (Must-Carry)**, wie sie die Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 31 der Universaldienstrichtlinie (künftig Art. 106 EECC-E) vorsehen können.

Eine weitere Folge der Digitalisierung sind **veränderte Marktmachtverhältnisse im Mediensektor**. Während Sendeunternehmen im analogen Zeitalter auf die Zuweisung von Übertragungskapazitäten auf Plattformen angewiesen waren um ihre Inhalte zum Zuschauer zu transportieren, können sie heute aus einer Vielzahl von Übertragungswegen wählen. Umgekehrt sind es heute die Plattformen, die auf die Abbildung mög-

**Veränderten  
Marktmachtver-  
hältnissen im Me-  
diensektor Rech-  
nung tragen**



lichst aller legal verfügbaren Inhalteangebote angewiesen sind, um im Wettbewerb der Plattformen bestehen zu können. Das verschafft Sendeunternehmen eine vorher nicht dagewesene Verhandlungsmacht. Diese nutzen die Sender, um teils nicht-wirtschaftliche Konditionen für die Verbreitung ihrer Inhalte zu bestimmen.

Dieses Machtgefälle zulasten der Infrastrukturbetreiber wird noch verschärft, wenn einzelnen Sendern ein Must-Carry Status verliehen wird, der den Sendeunternehmen nicht nur eine dominante Marktposition vermittelt, sondern es den Infrastrukturbetreibern zudem unmöglich macht, dieser Marktstellung auszuweichen, weil sie regulatorisch gezwungen werden, Übertragungskapazitäten bereitzustellen. Dieses Machtgefälle führt zu vielfältigen Missbrauchsfällen und muss ausgeglichen werden. Sofern der europäische Gesetzgeber an der Möglichkeit für **Must-Carry Vorgaben** weiterhin festhält, sollten diese um eine **konkrete Kompensationspflicht** ergänzt werden. Sendeunternehmen, die Privilegien bei der Plattformbelegung zugesprochen bekommen, sollten zwingend für den Transport ihrer Inhalte zahlen müssen. Hier greift der Kommissionsvorschlag zu kurz und sollte im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens angepasst werden.

**Kompensationspflicht für Must-Carry**

**Stattdessen sieht die Kommission sogar eine Ausweitung der Must-Carry-Pflichten auf „Daten für Dienste des vernetzten Fernsehens und elektronische Programmführer“ – also etwa HbbTV – vor** (Art. 106 Abs. 1 EECC-E). Dabei handelt es sich um den Versuch, den Must-Carry Sendern einen Wettbewerbsvorteil für ihre nicht mit dem Rundfunksignal verknüpften Zusatzdienste zu verschaffen, indem ihnen indirekt mehr Kontrolle über die Kapazität einer fremden Infrastruktur gewährt wird. **Das lehnt die ANGA aus den folgenden Gründen nachdrücklich ab:**

**Keine Ausweitung der Must-Carry-Vorgaben auf HbbTV**

Im Gegensatz zu Bild, Ton, Untertitel und programmbezogenem Videotext ist das HbbTV-Signal kein integraler Bestandteil des Rundfunksignals, sondern ein mit dem Rundfunksignal verknüpfter Datenstrom mit eigenen Diensten (z.B. Textangeboten und Mediatheken). Die Datenströme erlauben dem Zuschauer weitgehende Daten aus dem Internet zusätzlich und ohne direkten Bezug zum linearen Programmsignal abzurufen. Daher gehört das HbbTV-Signal weder technisch noch inhaltlich zum Transportstrom des Rundfunksignals<sup>1</sup> und leistet als solche keinen besonderen Beitrag zur Meinungsvielfalt, der eine mit dem Rundfunksignal verknüpfte Privilegierung rechtfertigen würde.

HbbTV-Dienste sind keine reinen Links zu einer Internetadresse (URL) sondern kapazitätsintensiv aufgrund ihrer – im Vergleich zum Teletextsignal – deutlich höheren Bitraten. Damit kann der „Platz“ im Netz, den ein solcher Dienst beanspruchen könnte, mit dem Kapazitätsbedarf eines SD-Programms verglichen werden, Gäbe es einen Anspruch auf Must-Carry für HbbTV-Dienste könnte dies zu einer Überlastung des Netzes führen, da die Sender unkontrolliert und unbegrenzt kapazitätsintensive Dienste über die Datenautobahnen der Netzbetreiber schicken könnten. Der Netzbetreiber selbst hätte keine Möglichkeit einem Datenstau durch Überlastung der Netzinfrastruktur entgegenzuwirken, was sich zwangsläufig auf die technische Gesamtqualität des TV-Signals auswirken würde.

Es ist daher sicherzustellen, dass die Privilegierung des Rundfunksignals nicht unbegrenzt auf jedweden Dienst und dessen Kapazität erstreckt wird. In jedem Fall bedarf es aus Gründen des effizienten Netzmanagements und zur Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen TV-Signals einer vertraglichen Einigung zwischen Programmveran-

---

<sup>1</sup> Vgl. Beschluss der Kommission für Zulassung und Aufsicht der Medienanstalten (ZAK), 69. Sitzung, Saarbrücken, 23. Juni 2015.

stalter und Netzbetreiber. Grundsätzlich haben die Netzbetreiber ein Interesse die HbbTV-Signale einzubinden, nicht zuletzt angesichts der Erweiterung des Angebots. In Verträgen lassen sich die Bedingungen zwischen Programmanbieter und Netzbetreiber klären, insbesondere hinsichtlich des kapazitären Höchstumfangs der HbbTV-Signale zwecks planvoller Belegung der Multiplexe.

Daneben erfordern auch – öffentlich bekannte – Sicherheitsrisiken bei HbbTV zwingend vertragliche Regeln als Grundlage einer Einspeisung, um die Endkunden der Netzbetreiber vor Gefahren für die Integrität ihrer Daten und technischen Systeme schützen zu können.

#### 4. Universaldienst

Beim Universaldienst sieht die Kommission weitreichende Anpassungen vor. Zum einen soll der **Umfang der Universaldienstverpflichtung** auf einen funktionalen Internetzugang sowie Sprachkommunikationsdienste **reduziert** werden. **Das begrüßt die ANGA als zeitgemäß.** Heute noch bestehende Universaldienstpflichten, insbesondere die Verfügbarkeit von Telefonzellen oder gedruckten Teilnehmerverzeichnissen, sind teilweise überholt.

Kritisch zu werten allerdings ist die **grundlegende Ausrichtung der Universaldienstverpflichtung**: Künftig soll nicht mehr die flächendeckende Verfügbarkeit eines über seine Bandbreite definierten Internetzugangs im Fokus stehen sondern die Pflicht zum Angebot eines erschwinglichen Breitbandanschlusses mit einem von den einzelnen Mitgliedsstaaten festzulegenden Portfolio an nutzbaren Internetdiensten an jeden nachfragenden Kunden, der einkommensschwach oder sonst sozial bedürftig ist (Art. 79 Abs. 1, Art. 80 EECC-E). Die Pflicht zur flächendeckenden Verfügbarkeit eines funktionalen Internetzugangs tritt so hinter einen gesetzlichen Kontrahierungszwang für TK-Anbieter gegenüber bedürftigen Kunden zurück.

Problematisch ist diese Neuausrichtung, weil die **Finanzierung solcher Angebote ungeklärt** ist. Zwar sieht die Kommission vor, dass Unternehmen für Belastungen aus einer Universaldienstverpflichtung künftig aus öffentlichen Mitteln entschädigt werden sollen (Art. 85 EECC-E). Dies gilt aber nur, sofern die Belastung unzumutbar ist (Artt. 84 und 85 EECC-E). Beim Bau eines gesamten Netzes war diese Schwelle in der Vergangenheit schnell überschritten. Bei der Pflicht zum Vertragsschluss mit einzelnen Kunden dürfte die Unzumutbarkeit indes nur bei einer Gesamtbetrachtung über verschiedene Kontrahierungspflichten hinweg darzulegen sein, wobei unklar bleibt, ob eine solche Gesamtbetrachtung überhaupt zu erfolgen hat.

Diese Unschärfe sollte aus Sicht der ANGA unbedingt beseitigt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum private Unternehmen die Versorgung der Bevölkerung mit elektronischen Kommunikationsdiensten aus eigener Tasche zahlen sollten. Entsprechend sollte die Formulierung in Art. 84 und 85 EECC-E angepasst und **auf das Kriterium der Zumutbarkeit verzichtet** werden.

**Kritisch sieht die ANGA zudem den Vorschlag der Kommission, die Festlegung dessen, welche Dienste über den erschwinglichen Breitbandanschluss nutzbar sein müssen, den Mitgliedstaaten zu überlassen** (Art. 79 Abs. 2 EECC-E). Hierdurch droht ein „Race to the Top“, bei dem sich Mitgliedstaaten mit der Ausrufung ihrer Universaldienstverpflichtungen gegenseitig zu übertrumpfen versuchen, ohne dass der tatsächliche Bedarf oder die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang bleibt zudem unklar, ob trotz des angestrebten Systemwechsels weg von einer Infrastrukturbetrachtung hin zu einem vertragsrechtlichen Kontrahierungszwang eine konkrete Ausbaupflichtung dort entstehen kann, wo der von einem Mitgliedsstaat festgelegte Leistungsumfang aufgrund der Beschaffenheit

des Netzes nicht bereitgestellt werden kann. Schließlich konterkariert eine solche Vorgehensweise das Ziel der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse in Europa.

## 5. Verbraucherschützende Regulierung

### a) Harmonisierung des Verbraucherschutzes

Für den TK-Bereich gelten heute eine Vielzahl von Verbraucherschutzvorgaben – und zwar nicht nur basierend auf dem TK-Richtlinienpaket, sondern auch aus diversen anderen europäischen Rechtsakten (etwa Verbraucherschutzrichtlinie, Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, TK-Binnenmarkt-Verordnung, Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, Allgemeine Datenschutzgrundverordnung). Das führt zu Überlappungen und auch Widersprüchen zwischen sektorspezifischen und allgemeinen Vorgaben und schafft einen nicht zu rechtfertigenden Mehraufwand bei den Unternehmen. Darüber hinaus sind viele der verbraucherschützenden Regelungen nur auf Mindestharmonisierung angelegt. Das führt zu unterschiedlichen Regulierungsniveaus in den EU-Mitgliedstaaten und ebenfalls einem erheblichen Aufwand bei den europaweit agierenden Unternehmen, so dass die Entwicklung eines einheitlichen Europäischen Binnenmarktes behindert wird.

**Verbraucher-  
schutzvorgaben  
vereinfachen**

Die ANGA fordert deshalb eine Vereinfachung des europäischen Verbraucherschutzes. **Regulatorische Dopplungen und Widersprüche in unterschiedlichen Rechtsakten sind zu bereinigen.** Hierbei sind sektorspezifische Regelungen aufzugeben, wo das allgemeine Verbraucherschutzrecht hinreichenden Schutz schafft. An dieser Stelle besteht grundlegender Reformbedarf auf EU-Ebene, dem die Kommission mit dem Entwurf des EECC nicht nachkommt.

**Außerdem sollte eine Vollharmonisierung im gesamten Verbraucherschutz angestrebt werden.** Hierdurch würde nicht nur mehr Transparenz für Verbraucher geschaffen, sondern auch Hemmnisse bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienste abgebaut werden. **Auch hier greift der Ansatz der Kommission zu kurz.**

### b) Einzelne Maßnahmen

Die Möglichkeit der Wahl unterschiedlicher Kündigungsfristen bei einzelnen Produkten stärkt die Position der Kunden und bietet TK-Anbietern einen Anreiz, im Wettbewerb beste Produkte zu liefern. Dies erklärt auch, warum es **bereits heute Angebote** – jedenfalls im deutschen Markt – seitens kleinerer Anbieter gibt, **die komplett auf Vertragslaufzeiten verzichten.** Hier hat der Kunde jederzeit und mit kürzesten Kündigungsfristen (teilweise nur 1 Monat) die Möglichkeit, sein Vertragsverhältnis mit dem Anbieter zu beenden.

**Kurze Kündigungsfristen bereits im Markt verfügbar – gesetzliche Pflicht nicht erforderlich**

Vor diesem Hintergrund sieht die ANGA den Vorschlag der Kommission kritisch, künftig **stillschweigende Vertragsverlängerungen faktisch auszuschließen**, indem nach Ablauf der ersten Mindestvertragslaufzeit automatisch ein monatliches Kündigungsrecht gelten soll (Art. 98 Abs. 2 EECC-E). Es stellt sich die Frage nach dem Bedarf für die Regelung, wenn solche Angebote bereits im Markt vorhanden sind, der Kunde also **bereits eine Wahlmöglichkeit hat.** Ebenso wenig ist nachvollziehbar, warum eine Möglichkeit zur Differenzierung im Wettbewerb entfallen soll, welche Unternehmen nutzen, um ihre Angebote attraktiv zu halten. Eine Verpflichtung aller Marktteilnehmer erscheint hier weder erforderlich noch sinnvoll und damit unverhältnismäßig.

Kritisch erscheint auch der Vorschlag der Kommission, bei **Bündelpaketen** alle Elemente des Bündelprodukts den Vorgaben zu Kündigung und Anbieterwechsel unterfallen zu lassen (Art. 100 Abs. 1 EECC-E). Dies ist schon deshalb problematisch, weil

unklar bleibt, was genau unter den **Begriff des „Dienstpakets“** nach der Vorschrift fallen würde. Der Begriff des Bündelprodukts wird auch von den Netzbetreibern der ANGA verwendet. Viele Unternehmen bieten mittlerweile 2-Play (Internet und Festnetztelefonie), 3-Play (Fernsehen, Internet und Festnetztelefonie) und teilweise sogar 4-Play-Pakte (Fernsehen, Internet, Festnetztelefonie und Mobilfunk) an. Hierbei verwenden die Anbieter aber nicht immer und unbedingt einen Gesamtvertrag für alle Produktteile. Oftmals werden die einzelnen **Produktteile** separat über jeweils **eigene Verträge mit eigenen Preisen** vertrieben. Entsprechend kann nicht die Kündigung eines Produktelements automatisch und immer zur gleichzeitigen Kündigung aller Produktteile führen. Aus rechtlicher Sicht wäre vielmehr nur dann von einem Produkt i.S. eines Dienstpakets auszugehen, wenn das Paket zu einem gegenüber der Summe der Einzelpreise **deutlich rabattierten Gesamtpreis** angeboten wird. Diese Unterscheidung müsste im Richtlinienentwurf deutlich werden. Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, warum Vertragsbestandteile, die keine TK-Dienste darstellen (z.B. der Ratenkauf eines mobilen Endgerätes) unter das gleiche Regime wie TK-Dienste fallen sollen. Auch hier werden einem sinnvollen Abgrenzungskriterium im TK-Markt ohne echten Gewinn für den Endkunden enge Grenzen gezogen.

**Gesamtkündigung nur bei echten Bündelpaketen**

## **6. Kompetenzen**

### **a) Festlegung des Netzabschlusspunkts durch BEREC**

Die Kommission schlägt vor, BEREC die Pflicht zu übertragen, Leitlinien zu gemeinsamen Vorgehensweisen bei der Bestimmung des Netzabschlusspunkts für verschiedene Netztopologien zu erarbeiten (Art. 59 Abs. 6 EECC-E). Einheitliche Regeln in diesem Bereich sind sinnvoll, da sowohl Netzbetreiber als auch Gerätehersteller transnational operieren. Bei der Arbeit an gemeinsamen Leitlinien sollten die bereits in Deutschland gesammelten Erkenntnisse und Arbeitsergebnisse zum Thema Netzabschlusspunkt berücksichtigt werden.

### **b) Zunehmende Kompetenzverlagerung auf BEREC**

Grundsätzlich sieht die ANGA die von der Kommission skizzierte zunehmende Kompetenzübertragung auf BEREC indes kritisch. Die Verlagerung von Rechtssetzungsbefugnissen auf Exekutivorgane muss auf Einzelfälle beschränkt bleiben und bedarf einer besonders sorgfältigen Begründung. Beides lässt der Richtlinienentwurf vermissen.

Bedacht werden sollte auch, dass die derzeitige Organisationsform eine demokratische und rechtliche Kontrolle von BEREC-Rechtsakten kaum ermöglicht und die nationalen Regulierungsbehörden empfänglich für politischen Druck macht. Sofern BEREC weitergehende Kompetenzen mit Rechtssetzungsqualität übertragen werden sollen, müsste sichergestellt werden, dass es geeignete Mechanismen zur Kontrolle von BEREC gibt.

Der Vorschlag zur Etablierung des sog. doppelten Vetos (durch Kommission und BEREC) im Rahmen der Notifizierung von Abhilfemaßnahmen der nationalen Regulierungsbehörden hingegen könnte die Unabhängigkeit der Regulierungsentscheidungen von politischen Einflüssen in den Mitgliedsstaaten deutlich stärken. Dies erscheint nicht zuletzt mit Blick auf die noch immer bestehenden staatlichen Beteiligungen an den nationalen marktmächtigen Unternehmen als sinnvoll. Erfahrungen in den Mitgliedstaaten zeigen, dass der Einfluss ehemaliger Monopolunternehmen auf Regulierungsentscheidungen immer noch erheblich ist. In verschiedenen Mitgliedsstaaten sind auch Re-Monopolisierungstendenzen zu erkennen, nicht zuletzt befördert durch den Einsatz monopolistisch ausgestalteter Technologien und die Zurückdrängung von

Zugangsmöglichkeiten für Wettbewerber. Diese Entwicklungen stellen eine erhebliche Gefahr für einen wettbewerblichen Ausbau von Gigabit-Infrastrukturen dar.

Darüber hinaus sind paneuropäische Anbieter in besonderem Maße auf einheitliche Rahmenbedingungen sowie Rechts- und Planungssicherheit im Binnenmarkt angewiesen. Will Europa die Vorteile eines einheitlichen Binnenmarktes wirklich nutzen und im globalen Wettbewerb konkurrenzfähig bleiben, muss die kohärente Anwendung der Regeln des EECC sichergestellt sein.

Köln/Berlin, den 13. Dezember 2016

---

Die ANGA vertritt die Interessen von mehr als 200 Unternehmen der deutschen Breitbandbranche, darunter Vodafone, Unitymedia, Tele Columbus, NetCologne und wilhelm.tel sowie eine Vielzahl mittelständischer Anbieter. Über 17 Millionen Haushalte in Deutschland nutzen Kabelfernsehen. Die ANGA-Mitglieder versorgen ihre TV-Kunden mit einer wachsenden Zahl von Fernsehprogrammen, Inhalten in HD, Video on Demand und zeitversetztem Fernsehen. Daneben leisten die ANGA-Netzbetreiber den mit Abstand größten Beitrag zur flächendeckenden Verfügbarkeit von hochleistungsfähigem Internet. Schon heute können sie über 70 Prozent der deutschen Haushalte mit schnellem Internet versorgen. Knapp 7 Mio. Haushalte machen von diesem Angebot Gebrauch. Das entspricht einem Anteil am Breitbandmarkt von ca. 22 Prozent.