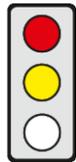


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Kommission will die Wettbewerbsbedingungen für Anbieter traditioneller elektronischer Kommunikationsdienste und neuartiger Kommunikationsdienste (OTT-Dienste) angleichen und die Endnutzerrechte weitgehend harmonisieren.

**Betroffene:** Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste und Endnutzer.



**Pro:** Die Einbeziehung von OTT-Kommunikationsdiensten in den Anwendungsbereich der Richtlinie lindert Wettbewerbsverzerrungen.

**Contra:** (1) Für die vielen Ausnahmen für nummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste im Bereich der Endnutzerrechte gibt es keine Rechtfertigung.

(2) Interoperabilitätsverpflichtungen sollten von den nationalen Regulierungsbehörden nur dann auferlegt werden können, wenn ein OTT-Anbieter über eine unangreifbare Marktmacht verfügt.

(3) Gesetzliche Maximallaufzeiten für Verträge und unabdingbare Kündigungsrechte sind nicht durch ein besonderes Schutzbedürfnis für Endnutzer zu rechtfertigen, da der Wettbewerb intensiv ist.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2016) 590** vom 12. Oktober 2016 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund

- Die Kommission will den EU-Regulierungsrahmen für die Telekommunikationsbranche – Rahmen- (2002/21/EG), Genehmigungs- (2002/20/EG), Zugangs- (2002/19/EG) und Universaldienstrichtlinie (2002/22/EG) – überarbeiten. Diese Richtlinien werden in einer neuen Richtlinie zusammengefasst.
- Laut Kommission stehen Anbieter traditioneller elektronischer Kommunikationsdienste zunehmend im Wettbewerb mit Anbietern neuartiger Kommunikationsdienste, die über das Internet angeboten werden (Over-the-Top- oder OTT-Diensteanbieter, Begründung S. 2). Daher will die Kommission
  - sie durch eine Erweiterung der Definition der elektronischen Kommunikationsdienste (EKD) in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbeziehen sowie
  - ihren Anbietern Vorgaben zur Sicherheit, Interoperabilität und Endnutzerrechten machen.
- Die Kommission sieht zudem eine Fragmentierung der Endnutzerrechte, die den Verwaltungsaufwand der Anbieter erhöht (Begründung S. 5). Sie schlägt daher eine weitgehende Vollharmonisierung der Endnutzerrechte vor (Art. 94).

#### ► Anwendungsbereich

- Die Richtlinie schafft einen „harmonisierten Rahmen“ für die Regulierung u.a. von EKD. EKD sind gegen Entgelt über elektronische Kommunikationsnetze erbrachte Dienste (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 4). Das Entgelt kann auch aus Nutzerdaten oder Werbemöglichkeiten bestehen (Erwägungsgrund 16).
- Es gibt drei Arten von EKD ( Art. 2 Abs. 4):
  - Internetzugangsdienste,
  - interpersonelle Kommunikationsdienste und
  - Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen bestehen, wie die Festnetztelefonie sowie Übertragungsdienste, die für die Maschine-Maschine-Kommunikation und für den Rundfunk genutzt werden.
 Diese drei Arten von EKD können sich teilweise überschneiden (Erwägungsgrund 15).
- Interpersonelle Kommunikationsdienste (IKD) sind Dienste, die den direkten interpersonellen Informationsaustausch zwischen einer endlichen Zahl von Personen ermöglichen (Art. 2 Ziff. 5). Es wird unterschieden zwischen
  - nummerngebundenen IKD, die an das öffentliche Telefonnetz angebunden sind, z.B. Festnetztelefonie und bestimmte Internettelefoniedienste, etwa Skype In und Skype Out (Art. 2 Ziff. 6) und
  - nummernunabhängigen IKD, die nicht an das öffentliche Telefonnetz angebunden sind, z.B. Sofortnachrichtendienste wie WhatsApp (Art. 2 Ziff. 7).

- Keine EKD sind Dienste, die
  - Inhalte über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste anbieten oder eine redaktionelle Kontrolle über sie ausüben, z.B. Online-Zeitungen (Art. 2 Abs. 4), und
  - eine interpersonelle Kommunikation nur als untergeordnete Nebenfunktion ermöglichen, die untrennbar mit einem anderen Dienst verbunden ist, z.B. Chats in Online-Spielen (Art. 2 Ziff. 5 i.V.m. Erwägungsgrund 17).

► **Sicherheitsvorschriften**

- Anbieter von allen EKD müssen „angemessene“ technische und organisatorische Maßnahmen zur Beherrschung der Risiken für die Sicherheit von Netzen und Diensten ergreifen (Art. 40 Abs. 1).
- Sie müssen den zuständigen Behörden Sicherheitsverletzungen mit „beträchtlichen Auswirkungen“ unverzüglich melden (Art. 40 Abs. 3).

► **Interoperabilitätsvorschriften**

- Die nationalen Regulierungsbehörden (NRBs) können Anbieter von EKD, die den „Zugang zu Endnutzern kontrollieren“, verpflichten, ihre Dienste „interoperabel“ zu machen. Für Anbieter nummernunabhängiger Dienste gilt diese Vorschrift nicht. (Art. 59 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b i.V.m. Art. 12 Abs. 2)
- Die NRBs können Anbieter nummernunabhängiger IKD „in begründeten Fällen“ verpflichten, ihre Dienste interoperabel zu machen, wenn die Kommission (Art. 59 Abs. 1 UAbs. 2 lit. c und UAbs. 3)
  - aufgrund eines Berichts des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) feststellt, dass in mindestens einem Mitgliedstaat wegen mangelnder Interoperabilität eine „nennenswerte Bedrohung“ für den Zugang zu Notdiensten oder die „durchgehende Konnektivität zwischen Endnutzern“ besteht, und
  - Art und Umfang der „aufzulegenden“ Verpflichtungen in einem Durchführungsrechtsakt festgelegt hat. Die Durchführungsmaßnahmen werden im sog. Prüfverfahren erlassen, d.h. die Mitgliedstaaten haben über ihre Vertreter im Kommunikationsausschuss ein Vetorecht (Art. 53 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 110 Abs. 4 i.V.m. Art. 5 Verordnung [(EU) 2011/182]).

► **Endnutzerrechte**

Die Endnutzerrechte werden – von wenigen Ausnahmen abgesehen – vollharmonisiert (Art. 94).

**Informationspflichten in Verträgen**

- Vor Vertragsschluss müssen Anbieter von EKD Verbraucher über die wesentlichen Merkmale der Dienste, etwa die Mindestniveaus der Dienstqualität, die Entschädigungs- und Erstattungsregeln bei Nichteinhaltung der vereinbarten Dienstqualität, die Preise und die Vertragslaufzeit sowie Verlängerungs- und Kündigungsbedingungen informieren. Für Anbieter nummernunabhängiger IKD gilt diese Vorschrift nicht. (Art. 95 Abs. 1)
- Anbieter nummerngebundener IKD müssen Verbraucher zusätzlich etwa über Beschränkungen bei Notrufen informieren (Art. 95 Abs. 2).
- Diese Informationspflichten bestehen auch gegenüber Klein- und Kleinstunternehmen, wenn diese nicht ausdrücklich auf sie verzichten (Art. 95 Abs. 3).
- Das GEREK beschließt ein Muster für Vertragszusammenfassungen zu den Informationspflichten, die die Anbieter in ihre Verträge aufnehmen müssen (Art. 95 Abs. 5).
- Anbieter von Internetzugangsdiensten und nummerngebundenen IKD müssen es Endnutzern ermöglichen, ihren Konsum nach Zeit- oder Datenvolumenverbrauch zu kontrollieren. Sie müssen den Endnutzern dafür zeitnah Informationen über den Umfang der Nutzung der Dienste bereitstellen. (Art. 95 Abs. 6)

**Transparenz**

- Die NRBs müssen sicherstellen, dass Anbieter von EKD oder sie selbst bestimmte Informationen wie die Kontaktangaben der Anbieter, deren Dienstangebot und die Preise für die Dienste veröffentlichen. Für Anbieter nummernunabhängiger IKD gilt diese Vorschrift nicht. (Art. 96 Abs. 1 i.V.m. Anhang VIII)
- Die NRBs müssen sicherstellen, dass die Endnutzer in jedem Mitgliedstaat über mindestens ein von den NRBs zertifiziertes unabhängiges Vergleichsinstrument kostenlos die Preise und die Leistung von EKD vergleichen können. Für nummernunabhängige IKD gilt diese Vorschrift nicht. (Art. 96 Abs. 2 i.V.m. Erwägungsgrund 239)

**Vertragslaufzeit und -kündigung sowie Anbieterwechsel**

- Für Verträge mit Verbrauchern über EKD gilt eine anfängliche Maximallaufzeit von 24 Monaten. Für Anbieter nummernunabhängiger IKD gilt diese Vorschrift nicht. Die Mitgliedstaaten können eine kürzere anfängliche Maximallaufzeit festlegen. Für „gesonderte“ Ratenzahlungsverträge über die Bereitstellung einer physischen Netzanbindung gilt keine anfängliche Maximallaufzeit. (Art. 98 Abs. 1)
- Ist die automatische Verlängerung eines befristeten Vertrages vorgesehen, können Verbraucher nach Ablauf dieser Frist jederzeit mit einer Kündigungsfrist von einem Monat kostenlos kündigen, sofern sie einer Vertragsverlängerung nicht ausdrücklich zugestimmt haben (Art. 98 Abs. 2).
- Ändern sich die Vertragsbedingungen für EKD, können Endnutzer ihren Vertrag kostenlos kündigen. Dies gilt nicht, wenn die Änderungen ausschließlich zu ihrem Vorteil sind oder infolge von Änderungen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften unbedingt notwendig sind. Anbieter müssen Endnutzer mindestens einen Monat im Voraus auf die Änderungen und das Kündigungsrecht hinweisen. Für Anbieter nummernunabhängiger IKD gilt diese Vorschrift nicht. (Art. 98 Abs. 3)

- Anbieter von Internetzugangsdiensten müssen bei einem Anbieterwechsel die Dienstkontinuität sicherstellen. Der Dienst darf nicht länger als einen Arbeitstag unterbrochen werden. (Art. 99 Abs. 1)

#### Angebotspakete

- Bei Angebotspaketen für Endnutzer mit mindestens einem EKD, der kein nummernunabhängiger IKD ist, zum Beispiel einem Bündel aus Mobilfunkdiensten und einem Endgerät, gelten etwa die Vorschriften zur Vertragslaufzeit und -kündigung sowie zum Anbieterwechsel für das gesamte Paket. Das gilt nicht, wenn die Vorschriften, die auf Nicht-EKD-Bestandteile des Pakets Anwendung finden, für den Endnutzer günstiger sind. (Art. 100 Abs. 1)
- Die anfängliche Laufzeit von Verträgen über EKD darf durch die Inanspruchnahme zusätzlicher Dienste oder Produkte desselben Anbieters in der Regel nicht erneut beginnen. Für nummernunabhängige IKD gilt diese Vorschrift nicht. (Art. 100 Abs. 2)

#### Notrufe

- Anbieter nummerngebundener IKD müssen Endnutzern kostenfrei Notrufe über die einheitliche europäische Notrufnummer 112 sowie etwaige nationale Notrufnummern zur „am besten geeigneten Notrufabfragestelle“ ermöglichen. Die NRBs können dazu auch Anbieter nummernunabhängiger IKD verpflichten, wenn eine „nennenswerte Bedrohung für den effektiven Zugang zu Notdiensten“ besteht. (Art. 102 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 59 Abs. 1 UAbs. 2 lit. c und UAbs. 3)
- Den Notrufabfragestellen müssen „unmittelbar“ nach Herstellung der Notrufverbindung Informationen zum Standort des Anrufers zur Verfügung stehen (Art. 102 Abs. 5).

### Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bisher unterliegen einige IKD nicht dem TK-Rechtsrahmen oder es ist unklar, ob sie erfasst sind. Dies gilt insbesondere für Internettelefoniedienste wie Skype, webbasierte E-Mail-Dienste sowie Messenger-Dienste wie WhatsApp.
- ▶ Bisher gelten für einige IKD die Vorschriften zur Sicherheit, zur Interoperabilität und zu den Endnutzerrechten nicht.
- ▶ Bisher gibt es keine Vollharmonisierung bei den Endnutzerrechten.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission „untermauert“ der Wettbewerb zwischen „lokalen“ Anbietern elektronischer Kommunikationsnetze, die Netzzugang und Dienste bündeln, und globalen Anbietern von OTT-Diensten das Recht der EU zu handeln, um gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen. Außerdem soll die Fragmentierung der Endnutzerrechte verringert werden.

### Politischer Kontext

2015 hat die Kommission in einer Mitteilung die Überarbeitung des EU-Rechtsrahmens für die Telekommunikationsbranche angekündigt [COM(2015) 192, s. [cepAnalyse](#)]. 2013 hatte sie eine Reihe von Änderungen bei den Endnutzerrechten vorgeschlagen (s. [cepAnalyse](#)), die aber größtenteils vom Gesetzgeber abgelehnt wurden.

### Stand der Gesetzgebung

12.10.16 Annahme durch Kommission  
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie; Berichterstatterin: Pilar Del Castillo Vera (EVP, ES); Binnenmarkt, Berichterstatterin: Dita Charanzová (ALDE, CZ)
Bundesministerien:	Bundeswirtschaftsministerium (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft (federführend); Digitale Agenda; Verkehr
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

**Die Einbeziehung von OTT-Kommunikationsdiensten in den Anwendungsbereich der Richtlinie lindert Wettbewerbsverzerrungen.** Denn OTT-Kommunikationsdienste stehen im Wettbewerb mit klassischen

Kommunikationsdiensten wie der Festnetztelefonie oder Kurzmitteilungsdiensten (SMS), weil sie von den Endnutzern zunehmend als Substitute wahrgenommen werden. Sie unterliegen jedoch vielfach nicht denselben Vorschriften – oder es herrscht Unklarheit hierüber. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen und zu einem unterschiedlich hohen Schutz der Endnutzer.

**Die vielen vorgesehenen Ausnahmen für nummernunabhängige IKD im Bereich der Endnutzerrechte sind abzulehnen.** Das gilt insbesondere für die Informations- und Transparenzpflichten und die Vorschriften zur Vertragslaufzeit und zu den Notrufen. **Die Frage, ob Dienste über das Telefonnetz oder über das Internet erbracht werden, spielt für die Schutzbedürftigkeit der Endnutzer keine Rolle.** Für Abweichungen zu den Vorschriften für nummernabhängige IKD gibt es in diesen Bereichen keine überzeugenden Argumente.

Dass künftig alle EKD-Anbieter – auch OTT-Diensteanbieter – „angemessene“ Sicherheitsvorschriften erfüllen müssen, verhindert Wettbewerbsverzerrungen und führt zu einem gleichmäßigeren Schutz der Verbraucher.

**Interoperabilitätsverpflichtungen** – ob für alle EKD oder nur für nummerngebundene IKD – sind weitgehende Eingriffe in die unternehmerische Freiheit und die Dienstgestaltung. Sie **sollten von NRBs nur dann auferlegt werden können, wenn ein OTT-Anbieter über eine unangreifbare Marktmacht verfügt.** NRBs müssten daher vorher eine Marktdefinition und eine Marktanalyse durchführen. **Die Richtlinie sieht das aber nicht zwingend vor,** sondern spricht eher vage von „Kontrolle über den Zugang zu Endnutzern“ und „durchgehender Konnektivität“ als Voraussetzungen für solche Verpflichtungen.

Dabei ist die Frage, ob eine Marktmacht vorliegt, mitnichten trivial. Gegen eine Marktmacht dürfte regelmäßig sprechen, dass es für viele EKD eine Vielzahl an Alternativen („Substitute“) gibt. Für eine Marktmacht könnten aber starke Lock-in-Effekte sprechen. Diese können sich daraus ergeben, dass Nutzer zwar einfach den EKD-Anbieter wechseln können, ihre Kommunikationspartner aber weiterhin die Dienste anderer Anbieter nutzen, so dass die Erreichbarkeit nicht immer gegeben ist. Letztlich können Interoperabilitätsverpflichtungen aber auch wettbewerbsschädigend wirken. Denn Diensteanbieter, die ihre Dienste für Nutzer anderer Dienste öffnen müssten, ohne von ihnen etwa durch Werbeeinnahmen profitieren zu können, wären dann gezwungen, aufgrund gestiegener Kosten ihre eigenen Dienste teurer zu vermarkten. Dies würde sie wiederum im Wettbewerb um Kunden schlechter stellen.

**Wenn,** wie von der Kommission postuliert, **die OTT-Dienste im Wettbewerb zu klassischen Kommunikationsdiensten stehen** und in der Richtlinie mit diesen regulatorisch gleichgestellt werden, **sollte dies auch bei der Definition und Analyse der zu regulierenden TK-Märkte (s. dazu cepAnalyse) verstärkt berücksichtigt werden.** Dies dürfte dazu führen, dass etwa die Preisregulierung der Netzbetreiber für die Zustellung von Anrufen in fremde Netze gelockert wird.

Zwar kann eine weitgehende Harmonisierung der Endnutzerrechte die Kosten für Anbieter von EKD senken, die in mehreren Mitgliedstaaten aktiv sind. Das führt in der Tendenz auch zu geringeren Preisen für die Endnutzer. **Gesetzliche Maximallaufzeiten von Verträgen und unabdingbare Kündigungsrechte lassen sich aber nicht durch ein besonderes Schutzbedürfnis für Endnutzer rechtfertigen, da der Wettbewerb in dem Sektor intensiv ist.** Die Vertragspartner sollten daher frei über die Vertragsgestaltung entscheiden können. Starre regulatorische Vorgaben schränken nicht nur den Wettbewerb ein, da Möglichkeiten zur Produktdifferenzierung für die Anbieter schwinden, sondern wirken letztlich für die Endnutzer auch bevormundend.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die Richtlinie wird zu Recht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt. Denn sie erleichtert die Wahrnehmung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit und vermindert Wettbewerbsverzerrungen.

### Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Das Telekommunikationsgesetz, insbesondere §§ 43a ff. über den Kundenschutz, müssen nach den Vorgaben der Richtlinie geändert werden.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Einbeziehung von OTT-Kommunikationsdiensten in den Anwendungsbereich der Richtlinie lindert Wettbewerbsverzerrungen. Allerdings sind die vielen Ausnahmen für nummernunabhängige IKD im Bereich der Endnutzerrechte abzulehnen; ob Dienste über das Telefonnetz oder über das Internet erbracht werden, spielt für die Schutzbedürftigkeit der Endnutzer keine Rolle. Interoperabilitätsverpflichtungen sollten von NRBs nur dann auferlegt werden können, wenn ein OTT-Anbieter über eine unangreifbare Marktmacht verfügt; die Richtlinie sieht das aber nicht zwingend vor. Wenn die OTT-Dienste im Wettbewerb zu klassischen Kommunikationsdiensten stehen, sollte dies auch bei der Definition und Analyse der zu regulierenden TK-Märkte verstärkt berücksichtigt werden. Gesetzliche Maximallaufzeiten von Verträgen und unabdingbare Kündigungsrechte lassen sich nicht durch ein besonderes Schutzbedürfnis für Endnutzer rechtfertigen, da der Wettbewerb intensiv ist.