

An die
Europäische Kommission
Rue de la Loi 200
1049 Brüssel
Belgien

Wien, am 12.06.2026

Stellungnahme der ISPA zum Entwurf des Digital Networks Act (DNA) im Rahmen der Annahme durch die Europäische Kommission

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Verband der österreichischen Internetanbieter ISPA bedankt sich für die Möglichkeit, im Vorfeld der geplanten Annahme (Beschlussfassung und Veröffentlichung des Verordnungsvorschlags) durch die Europäische Kommission zum Entwurf des Digital Networks Act (DNA) Feedback geben zu können.

Die ISPA hat bereits im Rahmen der Konsultation zum im Jahr 2024 veröffentlichten Weißbuch „How to Master Europe’s Digital Infrastructure Needs?“¹ der Europäischen Kommission und im Call for Evidence im Jahr 2025² ausführliches Feedback zu einigen hier relevanten Themen gegeben, die nunmehr im Kontext der bevorstehenden Annahme des DNA-Vorschlags durch die Europäische Kommission abermals relevant sind und verweist auf ihre Ausführungen. Als Branchenvertretung von über 200 Mitgliedern aus sämtlichen Bereichen der österreichischen Internetwirtschaft begrüßen wir das Ziel der Kommission, den Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation weiterzuentwickeln, die digitale Infrastruktur zu stärken und Wettbewerbsfähigkeit, Resilienz und Nachhaltigkeit zu fördern.

Gleichzeitig sehen wir jedoch im vorliegenden DNA-Entwurf erhebliche Risiken für

¹ Online verfügbar unter <https://www.ispa.at/wissenspool/stellungnahmen/stellungnahmen-detailansicht/konsultation-der-europaeischen-kommission-weissbruch-how-to-master-europes-digital-infrastructure-needs/> .

² Online verfügbar unter <https://www.ispa.at/wissenspool/stellungnahmen/stellungnahmen-detailansicht/konsultation-der-europaeischen-kommissionnbnspcall-for-evidence-zum-geplanten-digital-networks-act-dna-1/> .

Wettbewerb, Infrastrukturvielfalt, endnutzerseitige Versorgung und die digitale Ökonomie. Viele der in der Initiative verfolgten Ansätze sind sinnvoll, werden aber in der aktuellen Ausgestaltung dem europäischen Marktgefüge, der technischen Realität sowie der Vielfalt der Marktteilnehmer nicht vollständig gerecht.

Executive Summary

Die ISPA begrüßt das grundsätzliche Ziel der Kommission, die Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz der europäischen digitalen Infrastruktur zu stärken und Rechtssicherheit zu schaffen. Die Ziele des DNA, vereinfachte Regulierung, klare Rahmenbedingungen, mehr Sicherheit, Resilienz und Nachhaltigkeit, sind unterstützenswert.

Allerdings führt der Vorschlag in mehreren Punkten zu erheblichen rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken, die einer Nachschärfung bedürfen.

Die ISPA begrüßt die Intention der Kommission, den Regulierungsrahmen für elektronische Kommunikation zeitgemäß zu gestalten. Der DNA enthält sinnvolle Elemente, darunter mehr Klarheit für genehmigungsrelevante Prozesse, verstärkte Resilienzmechanismen und Nachhaltigkeitsziele. Dasselbe wird jedoch durch strukturelle Probleme, wie zu breite Definitionen, starke Abhängigkeit von zukünftigen Implementierungsrechtsakten, mangelnde technische Umsetzungstauglichkeit und Unterschätzung der lokalen Marktbedingungen konterkariert.

Zur „Single Passport Procedure“

Art 10 des DNA sieht mit der sogenannten „Single Passport Procedure“ vor, dass künftig eine einmalige Notifizierung in einem Mitgliedstaat ausreichen soll, um EU-weit als Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste tätig werden zu können. Dieses Konzept ist aus Sicht der ISPA im Grundsatz nachvollziehbar und als Abbau formaler Doppelgleisigkeiten grundsätzlich begrüßenswert. In der Praxis schafft die Regelung jedoch primär Erleichterungen bei der Registrierung für die Allgemeingenehmigung, ohne die tiefere regulatorische Fragmentierung tatsächlich zu beseitigen: Anbieter, die grenzüberschreitend tätig sind, müssen weiterhin in jedem Zielland die dort geltenden spezifischen Vorgaben erfüllen. Ohne eine weitergehende Harmonisierung dieser materiellen Anforderungen, unter anderem im Bereich Nutzeridentifikation oder Datenlieferungen und Sicherheitsvorgaben, bleibt der praktische Mehrwert des „Single Passport“ begrenzt.

Zudem kann die vorgesehene Ausgestaltung zu einem nicht unerheblichen zusätzlichen Koordinations- und Verwaltungsaufwand auf Seiten der Behörden führen (z.B. Informationsaustausch, Abstimmungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaat), ohne den Unternehmen in gleichem Ausmaß Erleichterungen zu bringen. Der Ansatz ist damit zwar richtig adressiert, kann aber eher zu einer Verlagerung und Ausweitung von Bürokratie, als zu einer spürbaren Vereinfachung im Tagesgeschäft. Aus Sicht der ISPA sollte die „Single Passport Procedure“ daher nur dann weiterverfolgt bzw. ausgebaut werden, wenn sie mit einer echten, auch materiellrechtlichen Vereinheitlichung zentraler Pflichten einhergeht und so zu einer tatsächlich wahrnehmbaren Entlastung für Unternehmen führt.

Zum Frequenzmanagement

Im Bereich der Frequenzpolitik erkennt die ISPA an, dass der DNA-Entwurf mit dem geplanten Single-Market-Mechanismus und stärkerer EU-Koordinierung grundsätzlich auf mehr Harmonisierung zielt, zugleich aber die konkrete Vergabe von Frequenzen weiterhin stark von nationalen Marktgegebenheiten und der langjährigen Expertise der nationalen Regulierungsbehörden geprägt bleibt. Aus Sicht der ISPA darf eine stärkere EU-Rahmensetzung daher nicht zu einer faktischen Zentralisierung führen, die diesen Besonderheiten nicht mehr gerecht wird oder den Handlungsspielraum der nationalen Behörden unangemessen einschränkt.

Zur Kupferabschaltung

Die ISPA begrüßt grundsätzlich das Ziel des DNA, den Übergang von Kupfer- auf Glasfaserinfrastruktur (FTTH/B) zu erleichtern. Dies ist sowohl aus Nachhaltigkeits- als auch aus Qualitäts- und Kostengründen sinnvoll und langfristig notwendig. Die ISPA unterstützt daher einen geordneten und langfristig unvermeidlichen Technologiewechsel, betrachtet eine verpflichtende Abschaltung des Kupfernetzes nach dem im DNA vorgesehenen Modell jedoch kritisch. Die im Entwurf enthaltenen Regelungen tragen den infrastrukturellen Realitäten in Österreich nicht Rechnung und bergen erhebliche Risiken für Wettbewerb, Versorgungssicherheit und Endnutzer.

Die im DNA vorgesehenen Pläne und Zeitpläne für einen unionsweiten Copper Switch-Off sind in ihrer jetzigen Form realitätsfern. Sie unterschätzen den tatsächlichen Aufwand, der weder technisch noch wirtschaftlich in dieser kurzen Frist bewältigbar ist.

Für Österreich besteht zudem kein sachlicher Grund, einen derart engen Zeitplan vorzusehen: Das bestehende Kupfer- und DOCSIS-Netz ermöglicht in weiten Teilen des Landes bereits heute eine ausreichende Versorgung. Ein starres, EU-weit einheitliches Enddatum für die Kupferabschaltung ist daher aus österreichischer Sicht weder erforderlich noch verhältnismäßig.

Die ISPA sieht ein unionsweit vorgegebenes Copper Switch-Off-Regime in seiner derzeitigen Form kritisch: Wenn der Gesetzgeber einen solchen Rahmen dennoch vorsehen will, sind sehr präzise Begleitmaßnahmen erforderlich, um Versorgungslücken, Wettbewerbsverzerrungen und unverhältnismäßige Umstellungskosten zu vermeiden. Aus Sicht der ISPA sollten der konkrete Zeitplan, die Reihenfolge und die Ausgestaltung von Kupferabschaltungen im Grundsatz markt- und nachfragegetrieben erfolgen und nicht primär durch starre Fristen und Top-down-Zielvorgaben des DNA determiniert werden.

Ausgangslage Österreich

Das in Österreich bestehende Kupfernetz ist im Vergleich zu vielen anderen EU-Mitgliedstaaten technisch deutlich leistungsfähiger, für viele Durchschnittshaushalte weiterhin ausreichend und in vielen Regionen, mangels FTTH-Alternativen, die einzige Festnetzinfrastruktur.

Die ISPA hält ausdrücklich fest, dass die geplante Kupferabschaltung keine Abschaltung der DOCSIS-Netze beinhalten sollte. Die DOCSIS-Infrastruktur ist äußerst leistungsfähig und sehr zukunftsfähig.

Gerade das überaus leistungsfähige DOCSIS 3.1-Netz schafft hohe und zuverlässige Bandbreiten und erreicht in Österreich derzeit mehr als 1,5 Millionen Haushalte und Betriebe.

Ein verpflichtender Switch-Off würde zu einer Situation führen, in der festnetzbasierte Konnektivität de facto abgeschaltet wird, weil eine Glasfaseralternative noch nicht existiert oder wirtschaftlich nicht tragfähig ist. Dies ist verbraucherrechtlich und wettbewerbspolitisch nicht vertretbar. Gleichzeitig ist der ISPA bewusst, dass der Bedarf an sehr hohen Bandbreiten weiter steigen wird und Kupfer langfristig kaum eine vollwertige Alternative zu flächendeckenden FTTH/B-Netzen bleiben kann. Der Übergang muss daher so gestaltet werden, dass er Versorgungssicherheit und Wettbewerb nicht gefährdet.

Aus Sicht der ISPA ist entscheidend, dass ein unionsrechtlicher Rahmen für einen Copper Switch-Off die österreichischen Besonderheiten berücksichtigt. Gebirgiges Terrain, zersiedelte ländliche Strukturen, langwierige Genehmigungsverfahren und der oft erschwerte Zugang zur Gebäudeverkabelung bremsen den FTTH-Ausbau erheblich.

Bevor verbindliche Vorgaben zur Abschaltung des Kupfernetzes greifen, braucht es daher verkürzte und entbürokratisierte Bewilligungsverfahren sowie Anpassungen im Wohnungseigentumsrecht, um einen diskriminierungsfreien Zugang zur In-Building-Verkabelung in Mehrparteienhäusern zu ermöglichen. Erst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind und Glasfaser realistisch verfügbar ist, kann ein Copper Switch-Off sachgerecht und im Interesse von Versorgungssicherheit und Wettbewerb erfolgen.

Wettbewerbsrelevanz

Aus Sicht der ISPA ist der Zugang zum Kupfernetz über vULL 2.0 zwar bereits heute durch niedrige Margen und wettbewerbsfeindliche Elemente belastet. Für viele Layer-3-ISPs sind diese Bedingungen aber immer noch günstiger als jene der derzeit verfügbaren Glasfaser-Vorleistungsprodukte (VHCN- und ZAG-Verträge). Es benötigt im Fall einer Kupferabschaltung Vorleistungsprodukte, die das Anbieten wettbewerbsfähiger Endkundentarife ermöglichen. Ein verpflichtender Switch-Off unter Beibehaltung der derzeitigen Glasfaser-Wholesale-Bedingungen würde die Verhandlungsposition kleinerer Anbieter deutlich verschlechtern, höhere Wholesale-Preise begünstigen und die Marktvietfalt gefährden.

Daher ist aus Sicht der ISPA sicherzustellen, dass jeder Rückbau von Kupfernetzkapazitäten nur parallel zu angemessenen, diskriminierungsfreien und ökonomisch tragfähigen Glasfaser-Vorleistungsprodukten erfolgt, die Layer-3-Anbietern zumindest gleichwertige wettbewerbliche Spielräume eröffnen.

Infrastrukturwettbewerb

Teil eines effektiven Wettbewerbs ist auch der Infrastrukturwettbewerb, also der Wettbewerb zwischen mehreren verschiedenen Festnetzinfrastrukturen in einem bestimmten Gebiet. Eine Kombination aus Kupfer, Glasfaser und DOCSIS kann einen gemeinsamen Infrastrukturwettbewerb ermöglichen. Eine verpflichtende flächendeckende Abschaltung noch funktionierender Infrastruktur wäre widersprüchlich.

Kritik an den „Tragfähigkeitsbedingungen“

Art 57 des DNA regelt die sog. „Tragfähigkeitsbedingungen“. Er sieht vor, dass ein Gebiet bereits dann abgeschaltet werden kann, wenn an 95 % der Liegenschaften Glasfaser vorbeiführt. 5 % eines Gebietes können dutzende Haushalte sein. Eine Abschaltung des Kupfernetzes in diesen Gebieten könnte dazu führen, dass Haushalte ohne jede Festnetzversorgung verbleiben. Zudem bleibt unklar, ob bereits bloßes „Homes passed“ genügt oder ein tatsächlich aktivierbarer Anschluss erforderlich ist. Eine Möglichkeit wäre, Abschaltegebiete lediglich auf die bereits mit Glasfaser

versorgten bzw. vorbeigeführten Liegenschaften zu beschränken. Die restlichen Liegenschaften würden folglich nicht von der Abschaltung betroffen sein und weiterhin einer Versorgung mit Kupfer unterliegen. ISPA fordert daher, dass ein Copper Switch-Off nur dort zulässig ist, wo tatsächlich für 100 % der betroffenen Anschlüsse ein qualitativ und preislich angemessener Festnetz-Ersatz zur Verfügung steht. Andernfalls ist das Kupfernetz in diesen „Rest-Clustern“ weiter zu betreiben.

Erweiterung Opt-Out-Regelungen

Der DNA-Entwurf erlaubt Opt-Outs nur, wenn der Glasfaserausbau „wirtschaftlich unmöglich“ ist. Die Bewertung der „wirtschaftlichen Unmöglichkeit“ ist jedoch unklar definiert. Der Gesetzestext sollte klarstellen, dass der Umstand, dass ein Gebiet nicht ausgebaut wurde, ein starker Indikator dafür ist, dass der Ausbau in diesem Gebiet nicht tragfähig ist.

Zudem ermöglicht der DNA ein Opt-Out nur dann, wenn in dem Gebiet keine alternative Konnektivitätslösung zu Kupfer und Glasfaser vorliegt. Mobilfunk- oder andere Funktechnologien können, insbesondere bei sehr langen oder technisch problematischen Kupferleitungen, eine sachlich gerechtfertigte Alternative darstellen, sofern sie bestimmte, klar definierte Qualitätsparameter (z.B. hinsichtlich Latenz, Kapazität, Stabilität und Nutzerdichte) zuverlässig erfüllen. Aus Sicht der ISPA sollte der DNA daher präzisieren, unter welchen Voraussetzungen mobile oder funkbasierte Lösungen als gleichwertiger Ersatz für einen festnetzgebundenen Breitbandanschluss gelten können und dabei sicherstellen, dass die Gesamtqualität und Belastbarkeit der Versorgung im jeweiligen Gebiet angemessen berücksichtigt wird.

Zur Wettbewerbsregulierung

Die Ex-ante-Wettbewerbsregulierung im Telekommunikationssektor ist aus Sicht der ISPA ein Erfolgsmodell. Seit der Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte hat die Ex-ante-Regulierung wesentlich dazu beigetragen, die Qualität des Angebots zu steigern und das Wohlergehen der Endnutzer:innen zu erhöhen. Die große Anbietervielfalt und ein lebendiger Wettbewerb gehören zu den Kernstärken des europäischen Modells.

Vor diesem Hintergrund warnt die ISPA vor einer pauschalen Abschwächung der sektorspezifischen Regulierung zugunsten einer Stärkung einiger weniger großer Marktakteure nach Vorbildern anderer Weltregionen, deren Übertragbarkeit auf Europa

kritisch zu beurteilen ist. Gerade die erheblichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, etwa in Bezug auf Marktmachtverhältnisse und Infrastruktur, erfordern weiterhin eine differenzierte Regulierung auf nationaler Ebene. Jede Verwässerung der unionsrechtlichen Vorgaben birgt das Risiko, strukturelle Wettbewerbsprobleme zu übersehen und bestehende Defizite in der Wettbewerbssituation zu verfestigen.

Die Beibehaltung des bewährten Modells der Ex-ante-Wettbewerbsregulierung und des Drei-Kriterien-Tests zur Überprüfung der Notwendigkeit regulatorischer Maßnahmen ist daher zu begrüßen. Asymmetrische Regulierung bleibt unverzichtbar, um marktmächtigen Unternehmen gezielte, an die jeweilige Marktlage angepasste Auflagen erteilen zu können; Marktanalysen sind weiterhin essenziell.

Märkteempfehlung der Europäischen Kommission

Artikel 72 DNA-Entwurf sieht eine Evaluierung der Notwendigkeit der Märkteempfehlung durch die Europäische Kommission vor. Aus Sicht der ISPA ist eine gänzliche Abschaffung der Märkteempfehlung klar abzulehnen.

Die Wettbewerbssituation in den Mitgliedstaaten ist nach wie vor heterogen. In zahlreichen Märkten werden in vielen Mitgliedstaaten weiterhin Unternehmen mit erheblicher Marktmacht (SMP) festgestellt und regulatorische Abhilfemaßnahmen auferlegt. Die geltende Märkteempfehlung hat sich grundsätzlich bewährt und bedarf keiner grundlegenden Änderung und jedenfalls keiner Schwächung oder Abschaffung.

Sollte in einer Märkteempfehlung, wie Art 72 des DNA es ermöglichen könnte, überhaupt kein Markt mehr zur Vorabregulierung vorgeschlagen werden, hätte dies gravierende Folgen. Nationale Regulierungsbehörden müssten jeden Versuch, mittels regulatorischer Maßnahmen auf wahrgenommene Wettbewerbsprobleme zu reagieren, besonders aufwendig rechtfertigen und begründen. Dadurch würde sich das Risiko deutlich erhöhen, dass auf bestehende Wettbewerbsprobleme nicht adäquat reagiert wird oder diese überhaupt nicht erkannt werden. Insbesondere in Märkten wie dem österreichischen, die weiterhin durch hohe Marktanteile und eine ausgeprägte Infrastrukturmacht des Incumbents geprägt sind, bestünde die reale Gefahr einer Verdrängung von Wettbewerbern und damit einer Erosion jener Erfolge, die die Ex-ante-Regulierung seit der Liberalisierung für Endkund:innen gebracht hat.

Die Vielzahl an Mitgliedstaaten, wie etwa Frankreich, Deutschland, Italien oder Griechenland, in denen weiterhin SMP-Stellungen festgestellt werden, zeigt deutlich, dass die Union als Ganzes für eine weitgehende Zurücknahme der Märkteempfehlung nicht bereit ist. Die ISPA spricht sich daher klar für die Fortführung einer substantiellen Märkteempfehlung aus.

Der DNA-Entwurf sieht einen Vorrang symmetrischer Zugangsmaßnahmen vor asymmetrischer Regulierung vor. Aus Sicht der ISPA ist jedoch entscheidend klarzustellen, dass symmetrische Maßnahmen nur eine Ergänzung, nicht aber einen Ersatz für asymmetrische SMP-Regulierung darstellen können. Nur asymmetrische Maßnahmen ermöglichen es, gezielt und verhältnismäßig auf festgestellte Wettbewerbsprobleme zu reagieren. Symmetrische Maßnahmen können strukturelle Asymmetrien (z.B. die Infrastrukturmacht eines Incumbents) nicht ersetzen, sondern allenfalls flankierend wirken. Sie treffen alle Marktteilnehmer gleichermaßen und können daher keine gezielten Korrekturen von Marktungleichgewichten bewirken. Eine einseitige Verlagerung hin zu überwiegend symmetrischen Instrumenten würde Incumbents strukturell begünstigen und kleinere, alternative Anbieter zusätzlich unter Druck setzen. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der ISPA unerlässlich, dass der DNA-Entwurf asymmetrische SMP-Regulierung ausdrücklich als zentrales Instrument der Wettbewerbsaufsicht bestätigt und symmetrische Maßnahmen klar als ergänzend definiert.

EU-weit harmonisiertes Zugangsprodukt

Der DNA-Entwurf sieht die Einführung unionsweit harmonisierter Zugangsprodukte vor, deren wesentliche Merkmale im Wege von Durchführungsakten der Europäischen Kommission festgelegt werden sollen.

Die ISPA erkennt das Ziel eines funktionierenden Binnenmarkts grundsätzlich an, weist aber auf folgende Punkte hin:

- In der Praxis haben sich sowohl Anbieter als auch Nachfrager von Vorleistungen in ihren Systemen, Prozessen und Endkundenangeboten stark an die historisch gewachsenen, derzeit angebotenen nationalen Vorleistungsprodukte angepasst.
- Eine tiefgreifende Umstellung auf ein einheitliches EU-Zugangsprodukt kann daher zu erheblichen Umstellungs- und Anpassungskosten führen und, abhängig von der konkreten Ausgestaltung, auch zu wettbewerblichen Nachteilen, insbesondere für alternative Anbieter und KMU. Sie birgt zudem das Risiko, dass sich der Dienstewettbewerb faktisch auf ein einheitliches, von einem oder wenigen Netzbetreibern angebotenes Wholesale-Produkt verengt und dadurch Anreize für eigenständigen Infrastrukturwettbewerb geschwächt werden.

Aus Sicht der ISPA sollten unionsweit harmonisierte Zugangsprodukte allenfalls ergänzend neben bestehenden nationalen Zugangsprodukten bestehen und diese nicht gänzlich ersetzen. Ein solches Produkt darf zudem keinesfalls die Möglichkeit der nationalen Regulierungsbehörden beeinträchtigen, marktbeherrschenden Unternehmen gezielte, an nationale Marktgegebenheiten angepasste Auflagen zu erteilen, weder in

technischer noch in preislicher Hinsicht. Ausgangspunkt jeder Harmonisierung muss eine umfassende Bestandsaufnahme der bestehenden nationalen Vorleistungsprodukte in den Mitgliedstaaten sein. Darauf aufbauend ist ein intensiver Konsultationsprozess mit den NRAs und den betroffenen Marktteilnehmern erforderlich, bevor die Kommission einen Durchführungsakt erlässt. Insbesondere für den Fall, dass ein harmonisiertes Produkt die bestehenden Zugangsprodukte ersetzen sollte, ist äußerste Vorsicht geboten, um ungewollte Wettbewerbsverzerrungen und hohe Anpassungskosten zu vermeiden.

Aus Sicht der ISPA muss dabei ausdrücklich berücksichtigt werden, dass ein vielfältiger Dienstewettbewerb auf unterschiedlichen Vorleistungsprodukten ein wichtiger Treiber für Infrastrukturwettbewerb ist. Wird Dienstewettbewerb zu stark auf ein einziges, standardisiertes EU-Produkt konzentriert, droht eine faktische Vereinheitlichung der Vorleistungsnachfrage, die Investitions- und Innovationsanreize für alternative Infrastrukturen schwächen kann.

Frist für Marktanalyseverfahren (1-Jahres-Frist)

Der DNA-Entwurf sieht vor, dass Marktanalyseverfahren künftig innerhalb von zwölf Monaten abzuschließen sind. Die ISPA teilt das Ziel zeitnaher und planbarer Marktanalysen, sieht aber in der strikten 1-Jahres-Frist erhebliche praktische Probleme:

- Marktanalyseverfahren sind inhaltlich und organisatorisch sehr aufwendig, insbesondere in komplexen Märkten mit umfangreicher Datenerhebung, Konsultationen und Abstimmung mit der Kommission bzw. BEREC.
- Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen ist eine durchgehende Einhaltung einer starren 12-Monats-Frist etwa in Österreich realistisch kaum möglich, ohne Qualität und Tiefgang der Analysen zu beeinträchtigen.

Aus Sicht der ISPA sollten die NRAs dazu verpflichtet werden, Marktanalyseverfahren so rechtzeitig einzuleiten, dass der 5-Jahres-Zyklus für Marktüberprüfungen nicht überschritten wird und Regulierungslücken vermieden werden.

So kann die Zielsetzung effizienter, rechtzeitiger Marktanalysen erreicht werden, ohne die Effektivität der Ex-ante-Regulierung und die Fähigkeit der NRAs, komplexe Wettbewerbsprobleme sachgerecht zu adressieren, zu untergraben.

Der Digital Networks Act sollte sich auf die Regulierung elektronischer Kommunikationsnetze und die Frequenzverwaltung beschränken und keine Anforderungen in Bezug auf Risiken in der IKT-Lieferkette enthalten, die Gegenstand des vorgeschlagenen Cybersecurity Act (CSA2) sind. Die Verweise auf Risiken in der IKT-

Lieferkette und die damit verbundenen Anforderungen an die Cybersicherheit in Artikel 9 Abs 4 lit d und Art 20 Abs 2 lit d sollten daher gestrichen werden. Solche Bestimmungen betreffen Bereiche, die eng mit der nationalen Sicherheit verbunden sind, und werfen erhebliche Fragen hinsichtlich der Kompetenzverteilung (Artikel 4 Abs 2 EUV) und der Gültigkeit von Artikel 114 AEUV als Rechtsgrundlage auf. Eine Verknüpfung mit Frequenznutzungsrechten und dem Marktzugang führt zu regulatorischen Überschneidungen, untergräbt die Rechtssicherheit und sollte daher vermieden werden.

Zum Schutz der Endnutzer gegen Fraud

Die in Art 103 vorgesehene Kooperationspflicht von Anbietern mit nationalen Behörden, um effektive Betrugsmaßnahmen zu ermitteln, ist in ihrer Ausgestaltung noch unklar.

Mit dem Verweis auf verpflichtend umzusetzende BEREC-Leitlinien und die Möglichkeit der Schaffung delegierter Rechtsakte sorgt Art 103 für Unklarheiten in Bezug auf die Pflichten von Anbietern.

Die ISPA fordert daher, dass bereits im DNA selbst klarere und enger umrissene Vorgaben zu Inhalt, Umfang und Grenzen der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, der BEREC-Leitlinien und der von der Kommission zu erlassenden delegierten Rechtsakte verankert werden, um Rechts- und Planungssicherheit für Anbieter zu gewährleisten und unverhältnismäßige oder nachträglich ausgeweitete Pflichten zu vermeiden.

Zu den Änderungen der Governance im DNA

Die im DNA vorgesehenen Änderungen der Governance-Struktur sind grundsätzlich nachvollziehbar, müssen aber sorgfältig hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Marktgleichgewicht, Zuständigkeiten und Kosten geprüft werden. Eine klare Abgrenzung der Rollen zwischen Kommission, ODN und nationalen Regulierungsbehörden sowie der Erhalt substantieller Kompetenzen auf nationaler Ebene ist entscheidend.

Zugleich ist festzuhalten, dass die bloße Zusammenführung mehrerer Rechtsakte in einer Verordnung noch keine echte Vereinfachung bewirkt. Wenn wesentliche Pflichten bestehen bleiben, neue sektorspezifische Anforderungen hinzukommen und zusätzliche Ebenen an Sekundärrecht und Leitlinien eingeführt werden, droht vielmehr eine Zunahme von Berichts-, Compliance- und Governance-Belastungen. Aus Sicht vieler ISPA-Mitglieder wäre ein glaubwürdiger Vereinfachungsansatz nur dann gegeben, wenn

doppelte und überholte sektorspezifische Vorschriften konsequent gestrichen werden, insbesondere dort, wo horizontale Instrumente im Datenschutz-, Verbraucher- und Resilienzrecht bereits greifen. Sicherheits- und Resilienzziele sollten vorrangig über diese horizontalen Rahmenwerke verfolgt werden und nicht durch weitere, noch unklare sektorspezifische Auflagen an die allgemeine Genehmigung gekoppelt werden, um Doppelprüfungen und Zuständigkeitsunklarheiten zu vermeiden.

Hinsichtlich der stärkeren Rolle der EU bei Frequenzen und Satelliten ist es essenziell, dass regionale Bedürfnisse ausreichend berücksichtigt werden, wobei eine Zentralisierung bei der EU auch Vorteile einer stärker europäisch ausgerichteten, langfristigeren Steuerung bringen kann. Aus ISPA-Sicht ist daher entscheidend, dass konkrete Governance-Vorschläge im Bereich Spektrum und Satellit sorgfältig mit den betroffenen Stakeholdern diskutiert werden, nationale Besonderheiten angemessen berücksichtigt und insgesamt zu einer Kohärenz des Regulierungsrahmens beitragen, anstatt eine zusätzliche Schicht sektorspezifischer Vorgaben auf bestehende horizontale Regeln aufzusetzen.

Die NRAs erhalten im DNA mehrere neue, teils sehr weitreichende Aufgaben, etwa im Rahmen der „Single Passport Procedure“, beim Copper Switch-Off oder bei neuen Governance- und Streitschlichtungsmechanismen. Damit verbunden ist ein erheblicher zusätzlicher Ressourcenbedarf. Aus Sicht der ISPA muss gewährleistet sein, dass die daraus entstehenden Kosten nicht einseitig auf den Sektor überwälzt werden und somit nicht indirekt Endnutzerpreise oder Wettbewerbsbedingungen belasten.

Zu den Endnutzerrechten, offenes Internet und Universaldiensten

ISPA begrüßt das Ziel, allen Endnutzer:innen leistungsfähige und leistbare Kommunikationsdienste bereitzustellen. Dabei sollten, einem wirkungsorientierten Ansatz folgend, nur jene sektorspezifischen Endnutzerrechte übernommen werden, die einen nachweisbaren, praktischen Mehrwert für Endnutzer:innen bringen. Endnutzerrechte sind zugleich vollharmonisiert auszugestalten, um zukünftiges Gold-Plating durch Mitgliedstaaten zu vermeiden und Rechtsklarheit für Anbieter und Endnutzer:innen zu schaffen.

Aus Sicht der ISPA ist eine Modernisierung der Universaldienstregelungen grundsätzlich sinnvoll. Breite, klassisch verstandene Universaldienstverpflichtungen passen immer weniger zu einer Realität mit weitgehend ausgebauten Netzen und sehr unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten und können einzelne Anbieter

unverhältnismäßig belasten.

Das neu eingeführte Konzept „affordable and adequate services“ ist in seiner aktuellen Ausgestaltung jedoch zu unpräzise und bedarf einer klar definierten Ausgestaltung, die technische Realitäten und Marktvielfalt berücksichtigt. Neue Förder- oder Unterstützungsmechanismen müssen transparent aus öffentlichen Mitteln finanziert sein und dürfen nicht über versteckte Umlagen einseitig auf den Sektor abgewälzt werden. Bestehende Bestimmungen zu den Universaldienstverpflichtungen sind regelmäßig auf Effektivität, Zielgenauigkeit und Überschneidungen mit horizontalem Verbraucherrecht zu überprüfen und wo möglich zu verschlanken.

Zur Netzneutralität

Netzneutralität ist seit jeher ein zentrales Anliegen der ISPA und muss auch im Rahmen des Digital Networks Act (DNA) ausdrücklich und vollumfänglich geschützt bleiben.

Ziel der Netzneutralität ist ein offenes Ökosystem, in dem Endnutzer:innen nicht durch das Verhalten einzelner Netz-, Plattform- oder Inhaltenanbieter in ihrer Wahlfreiheit eingeschränkt werden. Vorgaben zu Transparenz und Qualitätsparametern sollten daher technologie- und anbieterneutral ausgestaltet sein, sodass Angebote über verschiedene Infrastrukturen für Verbraucher:innen anhand einheitlicher und nachvollziehbarer Maßstäbe vergleichbar bleiben.

Vor diesem Hintergrund sieht die ISPA Network Slicing als wichtigen Baustein moderner 5G-Standalone- und künftig 6G-fähiger Netze. Slicing kann für bestimmte Anwendungen zugesicherte Qualitätsmerkmale (z.B. Latenz, Zuverlässigkeit) ermöglichen und dadurch neue, maßgeschneiderte Dienste unterstützen. Solche Innovationen dürfen jedoch nur innerhalb eines klaren, technikneutralen und im Grundtext abgesicherten Rahmens erfolgen und die Grundsätze der Netzneutralität nicht relativieren. Erforderlich ist daher im DNA Rechtsklarheit sowohl bei der Einordnung spezialisierter Dienste als auch bei Transparenz- und Qualitätsparametern. Soweit slicing-basierte spezialisierte Dienste vorgesehen werden, müssen sie so gestaltet sein, dass sie das offene Internet nicht beeinträchtigen. Gleichzeitig braucht es einen klaren Umgang mit B2B-Sonderlösungen, damit vertraglich ausgehandelte Unternehmensdienste mit SLAs möglich bleiben, ohne den Verbraucherschutz im Internetzugang auszuhöhlen.

Die im DNA vorgesehenen Instrumente „ecosystem cooperation“ und freiwillige „conciliation“ können für technischen Austausch und eine bessere Koordination im

Konnektivitätsökosystem sinnvoll sein. Aus ISPA-Sicht ist jedoch wesentlich, dass diese Mechanismen strikt netzneutralitätskonform ausgestaltet werden.

Schließlich weisen insbesondere MVNO-Mitglieder auf ein strukturelles Problem hin, das im DNA bislang nicht adressiert wird und mit diskriminierungsfreiem Zugang eng verknüpft ist: Neue Mobilfunktechnologien wie VoLTE, VoWifi, 5G oder künftig VoNR und 6G werden auf Endgeräten häufig später oder nur eingeschränkt unterstützt, wenn SIM-Karten von Full-MVNOs verwendet werden. Ursache sind Herstellerentscheidungen in der Geräte-Firmware („Whitelisting“ von IMSI- und ICCID-Ranges), nicht technische Erfordernisse der Netze. Nach Darstellung dieser Mitglieder führt das zu spürbaren Wettbewerbsnachteilen und wirft mit Blick auf die 2G/3G-Abschaltung auch Fragen der Versorgungssicherheit auf. Einige Mitglieder regen daher an, im Sinne einer „Operator-Neutralität“ zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass neue Netztechnologien zeitnah und diskriminierungsfrei für alle im Binnenmarkt autorisierten Betreiber implementiert werden. Die ISPA sieht dieses Thema als möglichen Diskussionspunkt für den weiteren Gesetzgebungsprozess, der unter Einbindung von Herstellern, Regulierungsbehörden und BEREC/ODN vertieft analysiert werden sollte.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Stefan Ebenberger
Generalsekretär

Die ISPA – Internet Service Providers Austria – ist der Dachverband der österreichischen Internet Service-Anbieter und wurde im Jahr 1997 als eingetragener Verein gegründet. Ziel des Verbandes ist die Förderung des Internets in Österreich und die Unterstützung der Anliegen und Interessen von rund 220 Mitgliedern gegenüber Regierung, Behörden und anderen Institutionen, Verbänden und Gremien. Die ISPA vertritt Mitglieder aus Bereichen wie Access, Content und Services und fördert die Kommunikation der Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer untereinander.