

Stellungnahme

Workshop der Bundesnetzagentur zu den Regelungen zur Netzneutralität in der Telecom Single Market-Verordnung

29. Februar 2016

Seite 1

Bitkom vertritt mehr als 2.300 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.500 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlandsumsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, 300 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 78 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 9 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Bitkom bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und beantwortet die aufgeworfenen Fragen wie folgt.

I. Netzneutralität und Vertragsfreiheit (Art. 3 Abs. 1 und 2) und andere Grundsatzaspekte

Bitkom unterstützt die Zielsetzung, den Zugang von Internet-Nutzern zu allen legalen Inhalten, Diensten und Anwendungen zu gewährleisten. Die im Bitkom organisierten Unternehmen bekennen sich ausdrücklich zum Best-Effort Internet, das auch künftig nicht infrage gestellt, sondern weiter ermöglicht und fortentwickelt wird. Das bisherige Leistungsniveau wird damit nicht unterschritten, sondern soll neben qualitätsgesicherten Diensten einen festen Platz einnehmen. Innovative neue Dienste können sich damit sowohl unter Best-Effort als auch in einem qualitätsgesicherten Umfeld entwickeln. Gleichzeitig entstehen neue Geschäftsmodelle und Dienstleistungen auf der Grundlage von Traffic Management und Qualitätssicherung (Quality of Service) in den Netzen. Wie von der Kommission betont, können solche Dienste Innovation und Wachstum sowohl im TK-Sektor, als auch darüber hinaus unterstützen.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Nick Kriegeskotte
Bereichsleiter
Telekommunikationspolitik
T +49 30 27576-224
n.kriegeskotte@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Thorsten Dirks

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme Workshop Netzneutralität in der TSM-Verordnung

Seite 2|5

Ein effektiver Schutz des Zugangs zum offenen Internet ist durch die Verordnung erreicht worden. Gleichzeitig ist sie grundsätzlich innovationsoffen. Es ist wichtig, dass die EU-Gesetzgebung hinsichtlich Traffic Management und Netzneutralität die Freiheit der Endnutzer und die kommerzielle Freiheit der Betreiber bewahrt, damit innovative Geschäftsmodelle zum Nutzen von Endkunden und Inhalte- bzw. Dienste-Anbietern im Internet realisiert werden können, ohne die Wettbewerbsstruktur des Sektors negativ zu beeinflussen. Aus Sicht des Bitkom müssen daher Nutzer das Recht und die Wahlfreiheit haben, Vereinbarungen mit ihren Anbieter über die Ausgestaltung des Internetzugangsdienstes zu treffen. Solche Vereinbarungen dürfen sich dabei nicht auf Merkmale wie Preis, Volumen oder Bandbreite beschränken, sondern müssen auch Vereinbarungen über weitere Charakteristika ermöglichen.

Grundsätzlich müssen insbesondere mögliche Vorgaben zu Traffic Management und Volumengrenzen für Daten flexibel genug bleiben, um differenzierte Angebote im Einklang mit den Anforderungen der Kunden zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere auch für Angebote wie Zero-Rating und damit insbesondere Shared-Cost-Dienste, welche nach intensiven politischen Diskussionen nicht ausdrücklich in der Verordnung geregelt, wenngleich doch erfasst und damit zu Recht weiterhin erbracht werden können. Die Bundesnetzagentur hat in diesem Zusammenhang das Recht erhalten, entsprechende Vereinbarungen ex post zu überprüfen und einzuschreiten, wenn die Auswahlmöglichkeit der Endnutzer in der Praxis auch tatsächlich wesentlich eingeschränkt wird. Bitkom geht mit der EU Kommission davon aus, dass die neuen Regelungen damit die Rechte der Endnutzer in ausreichender Weise schützt. Es besteht damit kein Raum für BEREK, die durch die TSM VO weiterhin gewährten kommerziellen Freiheiten in einer Weise zu beschneiden, die insbesondere ein Angebot von Zero Rating Geschäftsmodellen erschweren.

Am Ende sind es die Nutzer, die bei den Innovationen im Internet über Erfolg oder Misserfolg neuer Anwendungen und Geschäftsmodelle entscheiden. Innovative Dienste und Produkte fördern unterschiedliche neue Ansätze der Wertschöpfung zutage und forcieren Wettbewerb und Auswahl. Bitkom unterstützt diesen marktgetriebenen Prozess. Letztendlich kann auch der Nutzer – der bei allen Bestrebungen stets im Mittelpunkt der Überlegungen steht – von der Vielfaltigkeit neuer Angebote profitieren. Neben diesem Aspekt der Vertragsfreiheit ist ferner auch zu berücksichtigen, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht und umfangreiche Datenschutz- und Kundenschutzvorschriften ein sehr hohes Schutzniveau sicherstellen.

II. Verkehrsmanagement (Art. 3 Abs. 3)

Verkehrsmanagement ist jedem Netz immanent. Insbesondere vor dem Hintergrund stetig steigender Verkehrslast gewinnt das intelligente Verkehrsmanagement zunehmend an Bedeutung. Neben der Sicherstellung der allgemeinen Funktionsfähigkeit des Netzes, dient es vor allem dem kontinuierlichen Last- und Überlastmanagement. Lastspitzen und Überlastsituationen sollen nach Möglichkeit verhindert, deren Auswirkungen auf die Nutzer und die Netzintegrität minimiert werden. Ein im Mobilfunk seit langem weit verbreitetes Beispiel für proaktives Lastmanagement ist die automatische Skalierung von HD-Videocontent bei einer Nutzung auf mobilen Endgeräten. Eine Reduzierung auf die von einem Smartphone technisch auch tatsächlich darstellbare Auflösung ermöglicht es, die Dateigröße signifikant zu verkleinern, ohne dass das Nutzererlebnis dadurch beeinträchtigt wird. Dies reduziert die Datenlast auf den Netzen und schont gleichzeitig das Datenvolumen der Kunden.

Stellungnahme Workshop Netzneutralität in der TSM-Verordnung

Seite 3|5

Aus Sicht des Bitkom ist daher zu begrüßen, dass die TSM-Verordnung die verschiedenen Formen des Verkehrsmanagement zur effizienten Netzsteuerung, zur Steigerung der Dienstqualität und zur Verbesserung des Kundenerlebnisses auch weiterhin ermöglicht. Die BEREC Guidelines mögen die Konzepte aus Art. 3 und ihre Anwendung in der regulatorischen Praxis weiter verdeutlichen, zu enge oder zu detaillierte und damit ggf. schnell überkommene ex-ante-Vorgaben sind weder sachgerecht noch erforderlich. Es sind keine Fälle bekannt, wo es durch Verkehrsmanagementmaßnahmen der Netzbetreiber zu einer Gefährdung des offenen Internet, zu wettbewerblicher Diskriminierung o.Ä. gekommen ist. Für den unwahrscheinlichen Fall künftiger Fehlentwicklungen sind die sowohl die in der TSM-Verordnung selbst als auch die in §41a TKG vorgesehenen aufsichtsrechtlichen Instrumentarien der Nationalen Regulierungsbehörden hinreichend.

Intelligente Netze sind Garant für das reibungslose und effiziente Funktionieren des Internets, unabdingbar für ein bestmögliches Qualitätserlebnis des Kunden – und ermöglichen so erst die Entwicklung innovativer Dienste. Überdies lässt sich dem rasant zunehmenden Datenverkehr sinnvoll nur mit einer Kombination aus intelligentem Netzmanagement und dem Ausbau neuer Breitband-Infrastrukturen begegnen. Dadurch wird die Gefahr einer Qualitätsminderung bei Überlast, die alle Nutzer beeinträchtigt, verringert, deren Folgen abgeschwächt. Von besonderer Bedeutung ist dies für zeitkritische und qualitätssensitive Dienste, die nicht als Spezialdienste realisiert werden.

Entsprechend wächst die Akzeptanz für intelligent verwaltete Netze, die den Benutzern unabhängig von der Netztechnologie eine hohe Servicequalität bieten. Netzwerkmanagement ist ein rein technisches Instrument, denn es berührt die Art und Weise, wie Dienste bereitgestellt werden aber nicht die eigentlichen Inhalte, die über die Netze transportiert werden.

III. Spezialdienste (Art. 3 Abs. 5)

Entscheidend ist in einer All-IP-Umgebung eine dynamische Allokation der zur Verfügung stehenden Bandbreite zur Erbringung des Zugangs zum Best-Effort-Internet und zur Gewährleistung qualitätsbasierter Dienste. Netzbetreibern werden dadurch die notwendigen Investitionsanreize erhalten, welche letztlich zu einem weiteren Netzausbau führen. Von den dadurch ermöglichten, immer leistungsfähigeren Anschlüssen profitieren der Zugang zum Best-Effort-Internet als auch Qualitätsdienste gleichermaßen. Treiber und Korrektiv für die Entwicklung von Qualitätsdiensten, welche zur nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Europa und Deutschland beitragen, ist schließlich ein intensiver Wettbewerb zwischen verschiedenen Infrastrukturen und verschiedenen Anbietern auf der gleichen Infrastruktur. Es muss möglich bleiben, Spezialdienste mit garantierter Qualität auf denselben Infrastrukturelementen anzubieten (wie z. B. Best-Effort-Internetzugänge). Auch herrscht heute weitgehender Konsens, dass Differenzierungsmöglichkeiten und Netzwerkmanagement für den von der Bundesregierung angestrebten zügigen Roll-Out der Intelligenten Netze, sicherheitsrelevante Dienste und qualitätskritische Anwendungen, insbesondere auch Echtzeit-Anwendungen in der Industrie, unabdingbar sind. Das Internet und die fortschreitenden Vernetzungen ermöglichen erst Innovationen in der Wirtschaft – wie z.B. Industrie 4.0, vernetzte Mobilität und Smart Data. Viele dieser Anwen-

Stellungnahme Workshop Netzneutralität in der TSM-Verordnung

Seite 4|5

dungen basieren auf einer gesicherten Qualität der Datenübertragung. Europa darf in seinem Innovationspotenzial nicht durch zu enge Regelungen zurückfallen und in seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt werden.

Bereits heute verwenden Telefonnetz, DSL-Verbindungen oder VPN einer Bank die gleichen Leitungen, wenn auch in getrennt verwalteten Übertragungskapazitäten. Es ist nicht ökonomisch effizient für jeden Dienst eigene Leitungen zu vergraben. Der zusätzliche Vorteil einer All-IP Umgebung liegt darin, dass die verschiedenen Dienste (etwa Sprache, IPTV, Internet) auf der gleichen technischen Plattform erbracht werden. Insofern ist es auch nicht problematisch, wenn Netzbetreiber neben Internetzugangsdiensten auch Spezialdienste anbieten, soweit hierfür Übertragungskapazitäten getrennt verwaltet und je nach Bedarf dynamisch für den Internetzugangsdienst oder die Spezialdienste bereitgestellt werden. Im Gegenteil: Das Angebot verschiedener Dienste unterstützt auch den Ausbau zusätzlicher Übertragungskapazitäten. Nur durch Entgelte für Internetzugangsdienste lässt sich der Netzauf-, -ausbau bzw. -unterhalt nicht finanzieren.

Bitkom begrüßt daher, dass nach der TSM-Verordnung Spezialdienste immer dann zulässig sind, solange sie nicht zu einer Verschlechterung der allgemeinen Qualität der Internetzugangsdienste führen. Die vom Ordnungsgeber bewusst gewählte hohe Hürde einer „allgemeinen“ Qualitätsverschlechterung für die Beurteilung der Zulässigkeit schließt aus, dass jede Art von Auswirkung von Spezialdiensten auf den über die gleiche Infrastruktur realisierten Internetzugangsdienst zu einer Unzulässigkeit der Spezialdienste führt. Eine starre ex-ante-Festlegung im Rahmen der BEREC-Guidelines, wann eine allgemeine Qualitätsverschlechterung gegeben ist, läuft schnell Gefahr, Spezialdienste umfassender zu untersagen, als dies dem politischen TSM-Kompromiss entspricht. Aufgrund der umfassenden ex-post-Aufsichtsmöglichkeiten der Regulierungsbehörden können auch in soweit etwaigen Fehlentwicklungen schnell entgegengewirkt werden, sodass detaillierte Festlegungen in den BEREC-Guidelines auch nicht erforderlich sind.

Die Entwicklung von neuen und qualitätssensiblen Diensten und Anwendungen braucht ein Qualitätsmanagement in den Netzen. Nur wenn es dem Endkunden möglich ist, Inhalte und Dienste seiner Wahl zu nutzen, können neuartige Produkte mit der Aussicht auf wirtschaftlichen Erfolg entwickelt und vertrieben werden. Für eine reibungslose Funktionsfähigkeit bestimmter Dienste kann es für Diensteanbieter und Endkunden daher sinnvoll sein, eine höherwertige Qualität der Datenübertragung sicherzustellen. Anknüpfungspunkt für das in der TSM-Verordnung genannte Tatbestandsmerkmal der „technischen Erforderlichkeit“ der Optimierung kann daher auch nur das Qualitätsversprechen des jeweiligen Netzbetreibers gegenüber dem jeweiligen Diensteanbieter sein. Eine allgemeine, „objektive“, jede denkbare Fallkonstruktion abbildende ex-ante-Definition der technischen Erforderlichkeit im Rahmen der BEREC-Guidelines birgt die große Gefahr, technische Entwicklungen und neue Geschäftsmodelle von vornherein auszuschließen. Auch insoweit bleibt es den Regulierungsbehörden unbenommen, das Vorhandensein einer technischen Erforderlichkeit ex-post zu prüfen.

Diese marktgetriebene Etablierung von Preis- und Produktdifferenzierungen wird der allgemeinen Wohlfahrtssteigerung dienen und den offenen und neutralen Charakter des Internet bewahren, solange sie in wettbewerbskonformer Art und Weise erfolgt. In einem wettbewerbsintensiven Breitbandmarkt, in dem Offenheit und Diskriminierungsfrei-

Stellungnahme Workshop Netzneutralität in der TSM-Verordnung

Seite 5|5

heit gesichert sind, bedarf es dann auch keiner präventiven Regulierung. Denn letztlich entscheiden allein die Nutzer über Erfolg oder Misserfolg neuer Produkte und Geschäftsmodelle.

Die TSM Verordnung hat insbesondere aus Gründen der Zukunftsoffenheit keine Definition von Spezialdiensten aufgenommen. Insofern besteht auch für BEREC keine Notwendigkeit dieses zu tun. Vielmehr gilt auch hier das Credo „Innovation without permission“. Eine einzelfallbezogenen Befassung zu einem Zeitpunkt, wo Marktentwicklungen auch tatsächlich wahrnehmbar sind, sichert daher ausreichend Innovation, die nicht durch regulatorische Vorgaben übermäßig erschwert werden darf.