

## Stellungnahme

### Netzneutralität zum TSM-Paket

9. Februar 2015

Seite 1

BITKOM vertritt mehr als 2.200 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.400 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, mehr als 200 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. 76 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 10 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 5 Prozent aus anderen Regionen. BITKOM setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation und  
neue Medien e.V.

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

### Zusammenfassung

- Das ursprünglich als Stärkungspaket der europäischen Telekommunikationsindustrie geplante TSM-Paket konzentriert sich momentan auf Regelungen zur Netzneutralität und Roaming. Positive Elemente zur Wettbewerbsverbesserung der europäischen ITK-Industrie werden zum aktuellen Zeitpunkt nicht weiter diskutiert.
- Ein prinzipienbasierter Ansatz im Zusammenwirken mit einer Definition des Zugangs zum offenen Internet ist grundsätzlich geeignet, einerseits zu gewährleisten, dass Nutzer Zugang zu allen Inhalten im offenen Internet erhalten und andererseits qualitätsbasierte Dienste für legale Inhalte innovationsoffen entwickelt werden können.
- Dieser im Grundsatz sachgerechte Weg sollte im Verordnungswege durchgesetzt und nicht Mitgliedsstaaten nationale Sonderwege durch Öffnungsklauseln ermöglichen. Solche Regelungen bieten die Gefahr dem Harmonisierungsgedanken zuwiderzulaufen. Gleiches gilt für neue Gestaltungsspielräume der nationalen Regulierungsbehörden hinsichtlich technischer Details des Internetzugangs.
- Hinsichtlich des Verhältnisses von offenem Internet und qualitätsbasierten Diensten ist eine Regelung zu treffen, die den Vorteilen einer flexiblen Nutzung von Bandbreiten im paketvermitteltem Umfeld und über Netztypologien hinweg gerecht wird.
- Regelungen müssen so ausgestaltet sein, dass Nutzer mit Anbietern solche Vereinbarungen abschließen können, die sich an ihrem individuellen Bedarf orientieren. Dazu gehören insbesondere auch solche Modelle wie Zero-Rating.

**Ansprechpartner**  
Nick Kriegeskotte  
Bereichsleiter  
Telekommunikationspolitik  
Tel.: +49.30.27576-224  
Fax: +49.30.27576-51224  
n.kriegeskotte@bitkom.org

**Präsident**  
Prof. Dieter Kempf

**Hauptgeschäftsführer**  
Dr. Bernhard Rohleder

## Stellungnahme

Netzneutralität im TSM-Paket

Seite 2

- Regelungen zu Verkehrsmanagement-Maßnahmen müssen so ausgestaltet werden, dass sie flexibel genug bleiben, um differenzierte Angebote im Einklang mit den Anforderungen der Kunden zu ermöglichen.
- BITKOM bekennt sich ausdrücklich zum Best-Effort-Internet, das auch künftig nicht infrage gestellt, sondern weiter ermöglicht und fortentwickelt wird. Dieses offene Internet ist Garant für Meinungsfreiheit, Medienpluralismus und kulturelle Vielfalt.

.....  
Mit Blick auf die aktuellen Diskussionen im Rahmen des TSM-Pakets auf europäischer Ebene nimmt BITKOM wie folgt Stellung:

—  
BITKOM teilt die dem Maßnahmenpaket zugrunde liegende Einschätzung, dass die EU die Rahmenbedingungen für Investitionen in moderne Breitbandnetze verbessern und günstigere Rahmenbedingungen für einen starken europäischen TK-Sektor schaffen muss, der eine Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung in allen Wirtschaftszweigen moderner Volkswirtschaften ist. Die Verordnung zum TK-Binnenmarkt sollte aus Sicht von BITKOM daher deutliche Schritte hin zu einem Regulierungsrahmen gehen, der ausgewogener, einfacher, verständlicher und vorhersehbarer ist und den Unternehmen die Flexibilität und Sicherheit einräumt, die für große Investitionen in neue und verbesserte Infrastrukturen erforderlich ist.

Der Verordnungsentwurf der Kommission enthielt positive Elemente, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors langfristig verbessern könnten, wie insb. die Vorschläge für eine stärkere Koordinierung der Frequenzvergabe und die Regeln für Frequenzauktionen. Leider werden diese Bestrebungen zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr fortgesetzt. Stattdessen konzentriert sich die Debatte auf Regelungen zur Netzneutralität und zu Roaming. Es ist schwer zu erkennen, wie die Investitionskraft der TK-Industrie durch Maßnahmen verbessert werden soll, die eine unmittelbare negative Wirkung auf die Umsätze von Netzbetreibern haben. Gleiches gilt für solche Vorschriften, die zusätzliche Kosten und eine weitere Regulierung und Begrenzung der Vertragsfreiheit bedeuten. Solche Maßnahmen würden zusätzliche regulatorische Unsicherheit für Investitionen bewirken, die in diesem Sektor so dringend erforderlich sind.

Nach der Entscheidung in erster Lesung im Europäischen Parlament waren die Vorschläge zur Netzneutralität aus Sicht des BITKOM sehr restriktiv geraten, da sie neue Geschäftsmodelle zu Lasten zukünftiger Innovationen und Produktvielfalt erschweren würden. Der ursprüngliche Entwurf der Kommission war liberaler und offener und bot Internet-Nutzern dennoch hinreichenden Schutz vor Sperrung oder Drosselung von bestimmten Inhalten. Vor diesem Hintergrund begrüßt BITKOM grundsätzlich die aktuellen Bestrebungen im Rat einen prinzipienbasierten Ansatz zu Sicherung der Netzneutralität zu wählen.

BITKOM unterstützt die Zielsetzung, den Zugang von Internet-Nutzern zu allen legalen Inhalten, Diensten und Anwendungen zu gewährleisten, d.h. eine Sperrung legaler Dienste zu verhindern. Nutzern sollte der Netz- und Inhaltszugang wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen als Freiheit gewährleistet werden. 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

## Stellungnahme

Netzneutralität im TSM-Paket

Seite 3

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. Ein effektiver Schutz des Zugangs zum offenen Internet kann durch eine entsprechende Definition dieses Zugangs bei gleichzeitiger Normierung von einzuhaltenden Prinzipien erreicht werden. Ein solcher Ansatz ist ausreichend, um ein effektives Schutzniveau für den Zugang zum offenen Best-Effort-Internet zu normieren. Gleichzeitig ist er innovationsoffener als eine starre Regelung mit einer Definition sog. Spezialdienste. Eine Definition von Spezialdiensten läuft dabei stets Gefahr zukünftige Entwicklungen nicht angemessen berücksichtigen zu können.

Zentrale Frage der aktuellen Diskussionen ist das Verhältnis des Zugangs zum offenen Best-Effort-Internet und qualitätsbasierten Diensten. BITKOM ist der Auffassung, dass qualitätsbasierte Dienste den Zugang zum offenen Internet weder vereiteln, noch verdrängen dürfen. Gleichzeitig muss es möglich sein, sowohl qualitätsbasierte Dienste zu erbringen, als auch flexible Bezahlmodelle aufrechtzuerhalten (z.B. Freephone oder shared cost Dienste). Bedingt durch die zunehmende Migration zahlreicher Dienste (z.B. Telefon, Notruf, TV) in eine gemeinsame IP-basierte Welt müssen Unterscheidungen zwischen Diensten möglich bleiben, um die vom Kunden erwartete Qualität zu erbringen (z.B. VoIP-Telefonie und IPTV) und gesetzlichen bzw. gesellschaftlichen Anforderungen (z.B. Notruf) gerecht zu werden. Dabei liegt der Vorteil einer All-IP-Umgebung gerade in der effizienten Nutzung der zur Verfügung stehenden Ressourcen, ohne die eine Sicherstellung eines bestmöglichen Nutzungserlebnisses für alle Nutzergruppen nicht möglich wäre. Etwaige neue Regelungen dürfen diese Vorteile einer paketvermittelten Umgebung durch eine effiziente Nutzung der zur Verfügung stehenden Bandbreite nicht vereiteln. Eine Erbringung von qualitätsgesicherten Diensten kann dabei nie gänzlich ohne eine Beeinflussung des übrigen Verkehrs gewährleistet werden. Dies gilt insbesondere im Mobilfunk als geteiltem Medium. Eine diesem Aspekt Rechnung tragende Ausgestaltung ist auch deshalb entscheidend, da die zunehmende Vernetzung von Maschinen, Geräten und Menschen in weiten Teilen über mobile Verbindungen erfolgt.

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 ist wichtig, dass die EU-Gesetzgebung hinsichtlich Traffic Management und Netzneutralität die kommerzielle Freiheit der Betreiber bewahrt, damit innovative Geschäftsmodelle zum Nutzen von Endkunden und Inhalte- bzw. Diensteanbietern im Internet realisiert werden können, ohne die Wettbewerbsstruktur des Sektors negativ zu beeinflussen. Aus Sicht von BITKOM müssen daher Nutzer das Recht und die Wahlfreiheit haben, Vereinbarungen mit ihren Anbieter

## Stellungnahme

Netzneutralität im TSM-Paket

Seite 4

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. Eine abschließende Aufzählung von Ausnahmen erweist sich daher grundsätzlich als kritisch. Insbesondere eine Verpflichtung der Netzbetreiber Datenverkehr nicht zu verändern erweist sich als zu strikt, um Endkunden eine optimale Leistung zu bieten. Beispielsweise wäre es damit nicht möglich Endkunden für die jeweils genutzt Bildschirmgröße optimierte Darstellungen zur Verfügung zu stellen. Eine solche Optimierung würde den Inhalt als solchen nicht verändern, jedoch eine Änderung der Daten voraussetzen.

Generell kritisch bewertet BITKOM weitreichende Ermächtigungen nationaler Regulierungsbehörden zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe in einer Verordnung. Eine solche Regelung läuft stets Gefahr, dass sie der angestrebten europäischen Harmonisierung der nationalen Ansätze entgegen läuft. Gleiches gilt für mögliche Öffnungsklauseln für nationale Sonderwege.