

Positionspapier

Review des Europäischen Rechtsrahmens – Grundlagen für fairen Wettbewerb in einer konvergenten Welt der Dienste schaffen

22. März 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.

Zusammenfassung

Aus Sicht des Bitkom sollte die aktuell in der Diskussion befindliche Überarbeitung des Europäischen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsdienste insbesondere darauf abzielen, nicht mehr zeitgemäße Rechtsvorschriften und Regulierung dort abzubauen, wo diese durch neue, horizontale Regeln bereits eine Regelung gefunden haben. Ein effektiver Wettbewerb gewährleistet Wahlfreiheit für Konsumenten und Verbraucherschutz, sowie die Erreichung der notwendigen Infrastrukturinvestitionen. Die Unterstützung eines nachhaltigen Wettbewerbs muss daher zentraler Leitgedanke des anstehenden Reviews sein. Allgemeine, Sektor übergreifende Mechanismen für alle Marktteilnehmer sind bei zunehmender Konvergenz und starker Interdependenz im digitalen Markt der geeignetere Grundsatz für faire Wettbewerbsbedingungen, als eine Vielzahl kleinteiliger Regelungen. Bitkom verwendet den Begriff ‚Regulierung‘ im Sinne einer sektorspezifischen Regulierung, ohne sich zur Zugangsregulierung zu äußern, die nicht Gegenstand dieser Positionierung ist.

Zudem sollte die Überarbeitung des Rechtsrahmens zu einer weitergehenden Harmonisierung bei der Allokation und Vergabe von Spektrum beitragen. Das Konzept des Universaldienstes ist durch zahlreiche Angebote am Markt überholt und kein geeignetes Instrument für den Breitbandausbau. Hierfür haben sich geeignete Instrumente staatlicher Unterstützung heraus gebildet. Als Anknüpfungspunkt für die institutionellen Zuständigkeiten sollten effiziente Verfahren mit klaren Abgrenzungen Ziel der Debatte sein.

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

Positionspapier Review des europäischen Telekommunikationsrechtsrahmens

Seite 2|6

Kommunikationsdienste

Die Entwicklung einer konvergenten Welt von Informations- und Telekommunikationsdiensten führte in den vergangenen Jahren dazu, dass funktionsähnliche Kommunikationsdienste sowohl von Netzbetreibern als auch von internetgestützten Kommunikationsdiensten angeboten werden können (z.B. internetbasierte Messaging-Dienste und SMS). Gleichzeitig ist festzuhalten, dass eine Ähnlichkeit nicht zwangsläufig eine Substituierbarkeit aus wettbewerbsökonomischer Sicht bedeutet. Aus Verbrauchersicht verwischt die Unterscheidung zwischen Diensten der Netzbetreiber und internetgestützten Diensten zunehmend und wird oft gar nicht mehr wahrgenommen. Generell sind im individuellen Nutzungsverhalten Parallelnutzungen internetbasierter wie auch traditioneller Dienste an der Tagesordnung.

Grundsätzlich profitieren die unterschiedlichen Anbieter voneinander. So leisten etwa Telemediendienste-Anbieter einen Beitrag für den Erfolg von Netzbetreibern, indem sie die Konsumentennachfrage erhöhen. Gleichzeitig profitieren die Diensteanbieter von immer leistungsfähigeren Internetanschlüssen der Netzbetreiber und einer steigenden Verbreitung von leistungsfähigen Endgeräten.

Solche Dienste werden aktuell zum Teil von unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Anwendung erfasst. Anknüpfend an die Regulierung des TK-Netzes werden die Dienste von Anbietern mit eigenem Netz aktuell anderen Regelungen unterworfen, als Anbieter von internetbasierten Kommunikationsdiensten. Diese Rahmenbedingungen sollten für alle Marktteilnehmer einen diskriminierungsfreien Wettbewerb ermöglichen. Dies sollte vor allem durch die Absenkung bestehender regulatorischer Hürden geschehen, welche zum Teil aus den Anfangsjahren vertikal integrierter Telekommunikationsmärkte stammen. Wo eine Absenkung nicht möglich ist, muss geprüft werden, wie gleiche Regelungen für traditionelle Telekommunikationsdienste und internetbasierte Kommunikationsdienste geschaffen werden können.

Aufgrund der zunehmenden Konvergenz und starker Interdependenz im digitalen Markt sind hierfür allgemeine Ansätze erforderlich, welche alle Online-Dienste (Kommunikationsdienste, Informationsdienste, Audio-Visuelle Mediendienste und Internetzugangsdienste) berücksichtigen. Dabei kann es ausdrücklich nicht darum gehen, für alle Dienste im Internet gleiche Regulierungsinstrumente und -mechanismen einzuführen, sondern ein Regelungsbedarf ist stets im Einzelfall zu prüfen und zu begründen.

Hierbei sollte im Interesse der weiteren Belebung des Wettbewerbs auf dem EU-Binnenmarkt auch geprüft werden, ob die Regelungen nicht zu neuen Hürden für die

Positionspapier Review des europäischen Telekommunikationsrechtsrahmens

Seite 3|6

Einführung innovativer Kommunikationsdienste durch europäische Marktteilnehmer führen könnte.

Eine generelle Harmonisierung des Rechtsrahmens wäre für die Innovationskraft und damit die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ökosystems aus Netzbetreibern und Inhalteanbietern förderlich. Dabei sollten aus Sicht des Bitkom nicht Definitionen Anknüpfungspunkt der Debatte sein, sondern die jeweils zu erreichenden Ziele. Die Abgrenzung von elektronischen Kommunikationsdiensten (ECS) zum Begriff OTT wirft zahlreiche Detailfragen auf.

Ein Handlungsbedarf hinsichtlich Telekommunikationsdiensten ergibt sich aus Sicht des Bitkom dabei unter anderem auf folgenden Feldern:

Kundenschutz und Transparenz

Anbieter von Telekommunikationsdiensten unterliegen in den §§ 43a ff. TKG detaillierten Transparenz-, Informations- und Verbraucherschutzvorschriften gegenüber ihren Kunden (z.B. in Bezug auf technische Leistungsdaten, Preisdetails, Dienstqualität, etwaigen Nutzungsbeschränkungen, spezifische Entstörungsverpflichtungen, Maximalvertragslaufzeiten, Rechnungsinhalte). Darüber hinaus können ihnen noch weitere Informationsverpflichtungen gegenüber Jedermann durch Verordnung auferlegt werden, wovon die BNetzA aktuell Gebrauch macht (§ 45n TKG). Dieses Sonderrecht muss auf die für die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs und zeitgemäßen telekommunikationsspezifischen Kundeninteressen beschränkt werden. Im Übrigen sollten die Anforderungen im Sinne gleicher Wettbewerbsbedingungen auf das allgemeine Verbraucherrecht beschränkt werden.

Datenverwendung (Lokalisierung)

Laut § 3, Ziffer 19 TKG sind Standortdaten „Daten, die in einem Telekommunikationsnetz oder von einem Telekommunikationsdienst erhoben oder verwendet werden und die den Standort des Endgeräts eines Endnutzers eines öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdienstes angeben;“. Diese Angabe des Standortes eines Endgerätes wird zwischenzeitlich standardmäßig nicht nur über Telekommunikationsnetze erhoben sondern durch Nutzung der in fast allen Endgeräten eingebauten GPS-Empfänger auch über das Gerät selbst. Unzählige von den Nutzern installierte Apps greifen mit dem Einverständnis des Nutzers auf diese, teilweise sogar genauere, Ortungsmethode zurück und bieten dem Nutzer somit Zusatzdienste mittels einer Lokalisierungsfunktion.

Lokalisierungsdienste auf Basis eines Telekommunikationsnetzes unterliegen im Vergleich äußerst strengen Auflagen nach § 98 TKG. Dort werden u.a. eine Informati-

Positionspapier Review des europäischen Telekommunikationsrechtsrahmens

Seite 4|6

onspflicht bei jeder Ortung oder eine gesonderte und schriftliche Einwilligung für entsprechende Dienste festgelegt. Im Vergleich den genutzten GPS-basierten Diensten liegt hier eine deutliche Überregulierung vor, die nicht mehr dem Stand der Technik entspricht. Die entsprechende Regelung sollte daher gestrichen werden.

Datenschutz

Die Telekommunikationsnetzbetreiber - und Diensteanbieter unterliegen zahlreichen sektorspezifischen Regelungen und Meldepflichten für den Datenschutz, insbesondere aus der ePrivacy Richtlinie 2002/58/EG. Bitkom spricht sich für eine europäische Harmonisierung ausreichend effektiver Regelungen für alle Akteure aus, wie sie die politisch beschlossene Datenschutz-Grundverordnung (DGVO) vorsieht. Hier stellt sich die grundlegende Frage, inwieweit eine parallele sektorspezifische Regelung neben dem nach der DGVO harmonierten Rahmen überhaupt noch benötigt wird.

Ziel der Weiterentwicklung des europäischen Datenschutzrechts muss sein, den Einsatz neuer Technologien in Europa zu fördern und innovative Datenverarbeitungen zuzulassen, damit Europa als Datenstandort international langfristig konkurrenzfähig bleibt, während gleichzeitig die Privatsphäre und das Persönlichkeitsrecht der EU-Bürger geschützt werden. Die Harmonisierung dieser Regelungen sollte daher mit einer Prüfung der weiteren Notwendigkeit der ePrivacy-Richtlinie 2002/58/EG einhergehen, denn die DSGVO enthält umfassende Regelungen für alle Lebensbereiche und daher auch für online-Aktivitäten.

Einige bereichsspezifische Regelungen im 7. Teil des TKG müssen im Hinblick auf die DSGVO überdacht werden, um eine Doppelregulierung der Diensteanbieter zu vermeiden. Dies gilt auch und insbesondere für die automatische Bestandsdatenabfrage nach § 112 TKG, mit deren Hilfe die Behörden jährlich Millionen von Kundendaten abfragen und zwar ohne Kenntnis der Anbieter und ohne faktische Möglichkeit der Kontrolle durch die BNetzA oder eine andere Instanz.

Spektrum

Aus Sicht des Bitkom sollte die Überarbeitung des Rechtsrahmens zu einer weitergehenden Harmonisierung bei der Allokation und Vergabe von Spektrum in Europa beitragen. Ziel muss es sein, durch einer stärkere Koordinierung und Harmonisierung Investitionen zu unterstützen und Administrationsaufwände in Europa zu reduzieren und einen gemeinsamen Markt mit Innovationspotential im globalen Maßstab zu schaffen.

Positionspapier Review des europäischen Telekommunikationsrechtsrahmens

Seite 5|6

Die Konstanz der Auslegung und Anwendung des Rechtsrahmens ist eng mit den zuständigen Stellen einschließlich der EU Institutionen, CEPT, Mitgliedsstaaten und nationalen Regulierungsbehörden verbunden. Die Zusammenarbeit im Rahmen der Erarbeitung technischer Standards funktioniert dabei gut. Bedingt durch Fragmentierung der Spektrumvergabe in den Mitgliedsstaaten können Skaleneffekte bisher allerdings oft nicht realisiert werden. Der zukünftige Rechtsrahmen muss daher sicherstellen, dass geeignetes Spektrum nicht nur koordiniert, sondern insbesondere auch zeitgerecht allokiert wird.

Zugleich sollte eine weitergehende Harmonisierung der Vergabebedingungen für Spektrum erfolgen, mit dem Ziel, ineffiziente oder diskriminierende Auktionsdesigns zu verhindern. Vergabeverfahren sollten nicht primär auf eine Maximierung des Auktionserlöses gerichtet sein.

Universaldienst

Aus Sicht des Bitkom ist das Konzept des Universaldienstes überholt, da der wettbewerbliche Telekommunikationsmarkt heute alle denkbaren Dienste in ausreichender Qualität und zu günstigen Preisen erbringt. Berücksichtigt werden müssen hierbei sowohl Angebote im Festnetz, als auch mobile Angebote. Eine Verpflichtung einzelner Anbieter zur Erbringung von Diensten wäre daher nur schwerlich mit einem wettbewerblichen Ansatz vereinbar und würde Fragen hinsichtlich eines fairen Wettbewerbs aufwerfen.

Der Universaldienst ist daher auch kein geeignetes Mittel, um den Aufbau von schnellen Breitbandnetzen voran zu treiben und sollte daher nicht ausgebaut werden, sondern durch geeignetere Instrumente ersetzt werden. Hierzu haben sich Modelle staatlicher Unterstützung heraus gebildet, die aktuell durch eine Vielzahl von Förderprogrammen auf Landesebene und auch durch das Bundesförderprogramm den Breitbandausbau ihren Beitrag zum Aufbau von Breitbandinfrastrukturen leisten.

Behörden und Institutionen

Aus Sicht des Bitkom hat die aktuelle Zuständigkeitsverteilung unter dem EU-Rechtsrahmen insgesamt zu einer weitgehend kohärenten Anwendung des Rechtsrahmens geführt. In Bereichen mit geringerer Koordinierung, wie beim Universaldienst, Verbraucherschutz und Spektrum, zeigen sich hingegen weniger kohärente Ergebnisse.

Positionspapier
Review des europäischen Telekommunikationsrechtsrahmens

Seite 6|6

Ziel muss es sein, eine doppelte Auseinandersetzung mit dem gleichen Sachverhalt durch mehrere Stellen zu vermeiden. Eine klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen einer zuständigen Stelle auf EU-Ebene und den Zuständigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden sollte daher Gegenstand der Überarbeitung des Rechtsrahmens sein. Sofern auf europäischer Ebene bindende Entscheidungen getroffen werden sollen, muss ein effektiver Rechtsschutz gleichzeitig mit verankert werden.