

Stellungnahme

Zero-Rating Angebote im Einklang mit der Verordnung (EU) 2015/2120

7. Juni.2017

Seite 1

Bitkom vertritt mehr als 2.400 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.700 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

- Zero-Rating-Angebote und ähnliche mobile Datentarife haben grundsätzlich positive Auswirkungen für Verbraucher und Wettbewerb, ihr innovativer Charakter und die Stärkung der Angebotsvielfalt für die Kunden sind dafür maßgebliche Gesichtspunkte. Unter Berücksichtigung der Grundsätze eines offenen Internets, insbesondere des diskriminierungsfreien Transports von Datenverkehr und Inhalten, ist von der Zulässigkeit solcher produktdifferenzierenden Lösungen auszugehen.
- Zero-Rating bietet Internetunternehmen die Möglichkeit, ihre Dienstleistungen ebenso wie ihren Kundenbestand auszubauen.
- Nutzern steht mehr Volumen auch für solche Dienste zur Verfügung, die nicht dem Zero-Rating unterliegen. Davon profitieren die entsprechenden Anbieter. Nutzer haben zudem die Gelegenheit, solche mobilen Inhalte und Anwendungen zu testen oder regelmäßiger zu nutzen, die höhere Bandbreiten erfordern.
- Die Verordnung (EU) 2015/2120 stellt den Beurteilungsrahmen für Zero-Rating-Dienste bereit. Diese Angebote sind - nach intensiven politischen Diskussionen - nicht ausdrücklich in der Verordnung geregelt, werden dennoch von ihr erfasst und

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 Zero-Rating Angebote

Seite 2|4

damit gilt für sie, dass sie grundsätzlich (weiterhin) in zulässiger Weise erbracht werden können.

- Die Rechte der Endnutzer sind entsprechend den Vorgaben der TSM-Verordnung durch ‚StreamOn‘ der Telekom Deutschland GmbH nicht eingeschränkt, da sie die volle und jederzeitige Kontrolle über die Anwendung der Vereinbarung behalten. Zudem wird von keiner Endnutzergruppe ein Entgelt erhoben und jeder Anbieter von Audio- bzw. Videostreamingdiensten kann ohne Zugangshürden Partner werden.
- Die grundsätzliche Bedeutung des Themas für die gesamte Telekommunikations- und Medienbranche wirft die Frage nach der selektiven Konsultationsbeteiligung durch die Bundesnetzagentur auf.

Einleitung

Seit Mitte Mai hat die Bundesnetzagentur ausgewählte Unternehmen und Verbände mit einem Fragenkatalog zur Tarifoption ‚StreamOn‘, welche die Telekom Deutschland GmbH seit April 2017 ihren Kunden anbietet, unter Verweis auf Fragen der Netzneutralität konsultiert. Bitkom ist vor dem Hintergrund der Thematik überrascht, nicht in die Diskussionen eingebunden worden zu sein, erlaubt sich angesichts der Bedeutung des Themas dennoch im Folgenden Stellung zu nehmen.

Zero-Rating-Angebote unterstützen Innovation und Wachstum

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. Solche Dienste unterstützen Innovation und Wachstum sowohl im TK-Sektor als auch darüber hinaus. Anbieter von Internetzugangsdiensten sollen ebenso wie Anbieter von Internetinhalten und -anwendungen innovative Dienste bereitstellen, die den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen; dies gilt auch und insbesondere für Datentarife. Zero-Rating-Angebote und ähnliche mobile Datentarife haben positive Auswirkungen für die Verbraucher und den Wettbewerb. Ihr innovativer Charakter und die Stärkung der Angebotsvielfalt für die Kunden sind dafür maßgebliche Gesichtspunkte. Unter Berücksichtigung der Grundsätze eines offenen Internets, insbesondere des diskriminierungsfreien Transports von Datenverkehr und Inhalten, ist von der Zulässigkeit solcher produktdifferenzierenden Lösungen in der Regel auszugehen.

Zero-Rating bietet Internetunternehmen und Medienanbietern im Speziellen die Möglichkeit, ihre Dienstleistungen ebenso wie ihren Kundenbestand auszubauen. Nutzer haben die Gelegenheit, solche mobilen Inhalte und Anwendungen zu testen oder regelmäßiger zu nutzen, die höhere Bandbreiten erfordern.

Zero-Rating-Angebote sind im Rahmen der Verordnung (EU) 2015/2120 zulässig

Ein effektiver Schutz des Zugangs zum offenen Internet ist durch die Verordnung (EU) 2015/2120 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 (Verbrauchern) und Inhalte- bzw. Dienste-Anbietern im Internet realisiert werden können, ohne die Wettbewerbsstruktur des Sektors und dessen Innovations- und Chancenorientierung negativ zu beeinflussen. Die Verordnung schafft angemessene Grundlagen zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen von Datentarifen, indem sie durch Art. 3 (1) die Freiheiten der Endnutzer, insbesondere ihre Auswahlmöglichkeiten und auch das Internet als offenen Innovationsraum schützt. Die Endnutzer sind entsprechend den Vorgaben durch ‚StreamOn‘ nicht eingeschränkt, da sie die volle und jederzeitige Kontrolle über die Anwendung der Vereinbarung behalten. Zudem wird von keiner Endnutzergruppe ein Entgelt erhoben und jeder Anbieter von Audio- bzw. Videostreamingdiensten kann ohne Zugangshürden Partner werden.

Aus Sicht von Bitkom stellt die EU-Verordnung daher klar heraus, dass Nutzer das Recht und die Wahlfreiheit haben, Vereinbarungen mit ihrem Anbieter über die Ausgestaltung des Internetzugangsdienstes zu treffen. Solche Vereinbarungen sind in ihren Differenzierungskriterien nicht auf Merkmale wie Preis, Volumen oder Bandbreite beschränkt, sondern ermöglichen auch Vereinbarungen über weitere Charakteristika. Dies gilt insbesondere auch für Angebote wie Zero-Rating und Shared-Cost-Dienste, welche nach intensiven politischen Diskussionen nicht ausdrücklich in der Verordnung geregelt, wenngleich doch von ihr erfasst wurden und zwar zu Recht mit dem Grundtenor, dass sie (weiterhin) in zulässiger Weise erbracht werden können. Diese Ausgangspunkte sind bei einer regulatorischen Befassung mit ‚StreamOn‘ leitlinienhaft zu beachten. Die Bundesnetzagentur hat als zuständige nationale Regulierungsbehörde das Recht, 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 neue Verordnung damit die Rechte der Endnutzer materiell und prozedural in ausreichender Weise schützt. Es besteht kein Raum, die durch die TSM VO im Grundsatz unangetasteten kommerziellen Freiheiten, einschließlich der vertraglichen Auswahlfreiheiten der Verbraucher, in einer Weise zu beschneiden, die insbesondere ein Angebot von Zero-Rating-Geschäftsmodellen erschweren.

Zero-Rating als Thema der GEREK-Leitlinien

Die im August 2016 vom Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) veröffentlichten Richtlinien enthalten, ungeachtet der Frage ihrer rechtlichen Qualifikation, kein Verbot einer Preisdifferenzierung für unterschiedliche Datenverkehrskategorien.

Grundsätze für zulässige Zero-Rating-Angebote

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 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 Vielfalt 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. Die TSM-Verordnung bietet keine generelle Handhabe für allgemeine markt- oder produktgestaltende Eingriffe anhand von abstrakten Zielsetzungen. Erforderlich im Rahmen einer ex post- und damit wesentlich auch empirischen Betrachtung ist eine Herangehensweise, die sich ausschließlich an den einschlägigen gesetzlichen Maßgaben und dem konkret zu beurteilenden Sachverhalt leiten lässt. Im Hinblick auf die allgemeinen Grundsätze des offenen Internet, wie sie in der TSM-Verordnung ausgestaltet worden sind, ist Bitkom der Auffassung, dass Datentarife, welche die folgenden Eigenschaften aufweisen, besonders geeignet sind, die Nutzung von innovativen und breitbandigen Inhalten zu fördern und gleichzeitig die Wahlmöglichkeiten der Nutzer nicht einzuschränken:

1. Es gibt durch den Internetzugangsanbieter keine besondere Behandlung von Inhalten oder Anwendungen innerhalb derselben Verkehrskategorie (die auf technischen Kriterien beruhen), sodass Verkehr gleicher Art auch gleichbehandelt wird und
2. Endnutzern wird eine echte Wahlmöglichkeit geboten, ob sie an dem Programm teilnehmen möchten oder nicht.

Bitkom unterstützt zudem den Ansatz der Einzelfallentscheidung, zu dem in der Verordnung 2015/2120 aufgefordert wird. Im Einklang mit den vorstehenden Feststellungen drängt Bitkom darauf, bei Prüfungen von Datentarifen, -optionen oder anderen Formen differenzierter Produkte des Internetzugangsdienstes die Grundsätze des offenen, transparenten und gleichen Zugangs zu Diensten anzuwenden, mit Wahlmöglichkeiten sowohl für Endnutzer als auch für Anbieter von Inhalten, Anwendungen und Diensten. Soweit sie allen Anbietern offenstehen, gleiche Arten von Traffic nicht unterschiedlich behandeln und auch sonst mit den genannten Prinzipien übereinstimmen, sind Tarifoptionen wie ‚StreamOn‘ der Telekom Deutschland GmbH konsistent mit den Netzneutralitätsregeln und erweitern die Handlungsmöglichkeiten für Verbraucher, Netzbetreiber und Inhaltenanbieter.