



Stellungnahme zur 9. Sitzung
des Ausschuss Digitale Agenda des Deutschen Bundestages

zum Thema:

„Netzneutralität - Konsequenzen aus dem
Telekommunikationspaket der EU“

Thomas Lohninger,
Freitag, 2. Juni 2014

Einführung: Inhalt und Bedeutung der Netzneutralität	1
Gefahren eines Netzes ohne Netzneutralität	2
Politische Lage	4
Folgerungen	5
Beantwortung Fragenkatalog	5
Referenzen	10

Einführung: Inhalt und Bedeutung der Netzneutralität

Das Thema Netzneutralität berührt neben dem Verbraucherschutz auch die Innovationskraft und Entwicklungsoffenheit des Internets sowie Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten. Der Begriff der Netzneutralität bezeichnet den Grundsatz, dass alle Daten im Internet unabhängig von Absender, Empfänger oder Inhalt mit der gleichen Geschwindigkeit und in der gleichen Qualität übermittelt werden. Ein Zwei- oder Mehrklassennetz, in dem bestimmte Inhalte zwischen besonders zahlungskräftigen Personen und Anbietern schneller oder besser transportiert werden als andere, darf es demnach nicht geben. Die Netzneutralität gehört somit zu den elementaren Funktionsprinzipien eines freien und offenen Internets, das jedem Menschen diskriminierungsfreien Zugang zu beliebigen Informationen bietet und einen fairen Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Anbietern ermöglicht.

Provider diesseits und jenseits des Atlantik möchten die Netzneutralität möglichst abschaffen und kostenpflichtige Überholspuren im Netz einführen. Nach ihren Wünschen soll es neben dem offenen Internet auch Spezialdienste geben, deren Daten stets bevorzugt mit einer garantierten Geschwindigkeit transportiert werden. Dabei besteht zunächst die Gefahr, dass Provider Zugänge zum offenen Internet zugunsten von Spezialdiensten drosseln oder einzelne Anwendungen blockieren könnten. Sobald die im offenen Internet zur Verfügung stehenden Bandbreiten knapp werden, könnten zahlungskräftige Anbieter außerdem ihre Internetdienste aus dem offenen Internet auslagern und nur noch über einen schnellen Spezialdienst zugänglich machen, um sich Wettbewerbsvorteile gegenüber der Konkurrenz zu verschaffen.

Das Ringen um die Netzneutralität befindet sich zurzeit in einer entscheidenden Phase. Nachdem das Europäische Parlament Anfang April für starke Regeln zum Schutz der Netzneutralität gestimmt hatte, kündigte die US-Regulierungsbehörde FCC in der vergangenen Woche an, Überholspuren im Netz künftig zulassen zu wollen. Die Bundesregierung hat sich zwar diffus für die Erhaltung des Prinzips der Netzneutralität ausgesprochen, jedoch sind die ohnehin inkohärenten Ausführungen zu dieser Position in der Koalitionsvereinbarung bislang folgenlos geblieben.

Der Erfolg jeder Regulierung zur Netzneutralität lässt sich daran messen, ob es für einen Internetprovider möglich ist einen Markt für den privilegierten Zugang zu seinen Kunden zu etablieren. Ist ein solcher Markt für den Internetprovider möglich, hat der Regelegungsvorschlag sein Ziel verfehlt. Dieser Markt funktioniert entweder über die priorisierte Durchleitung im Netz des Providers oder die Möglichkeit Daten vom monatlichen Volumen der Kunden auszunehmen. Existiert ein solcher doppelter Markt für

Internetprovider, gibt es eine Tendenz zur Monopolisierung auf Seite der Dienste- und Zugangsanbieter durch die Vorteile für Internetprovider mit vielen Kunden und die gesteigerten Markteintrittsbarrieren für Diensteanbieter. Die Innovationsfähigkeit des Internets wird durch dieses Geschäftsmodell auf Seite der Internetprovider dauerhaft zerstört. Dieses zu verhindernde Modell wird in der Branche auch "Sending Party Network Pays" genannt und zum Beispiel von der Deutschen Telekom lanciert¹.

Gefahren eines Netzes ohne Netzneutralität

Dabei besteht vor dem Hintergrund der aktuellen Geschehnisse in den USA und der EU sowie der unermüdlichen Bestrebungen der Providerlobby zur Abschaffung der Netzneutralität dringender Handlungsbedarf.

Können die Provider sich mit ihren Forderungen durchsetzen, so werden sich Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem Tarifschunzel konfrontiert sehen, in dem sie für bestimmte Dienste gesonderte Zugangs- und Servicepakete buchen müssen. Im Mobilfunkbereich ist dies bereits von der Deutschen Telekom und dem Musikstreamingdienst Spotify bekannt: während der Zugang zum offenen Internet volumenbeschränkt ist und gegebenenfalls gedrosselt wird, können Telekom-Kunden, die zusätzlich das Spotify-Paket gebucht haben, den Dienst weiterhin in voller Geschwindigkeit und Qualität nutzen. In zahlreichen Ländern bieten auch Konzerne wie Google und Facebook gemeinsam mit Providern derartige Überholspuren an. Diese Tendenz könnte sich fortsetzen und dazu führen, dass beliebte Dienste und Anwendungen des offenen Internet auf Spezialdienste ausgelagert werden. Verbraucherinnen und Verbraucher wären dann gezwungen, doppelt in die Tasche zu greifen, um nicht nur einen Internetanschluss zu erwerben, sondern auch von dem jeweiligen Angebot Gebrauch machen zu können.

Mit der unregulierten breiten Einführung von Spezialdiensten würden zudem empfindliche Wettbewerbsnachteile und Markteintrittsbarrieren für nichtkommerzielle Dienste und Start-Ups entstehen, die einer Gebührenpflicht für Innovationen im Netz gleich kämen. Während etablierte Anbieter die nötigen Mittel besitzen, um ihre Kunden über extra schnelle Überholspuren zu erreichen, können weniger finanzstarke Unternehmen, Marktneulinge und nicht-kommerzielle Angebote ihre Daten nur im Schneckentempo übermitteln. Außerdem gehen auch immer mehr Provider dazu über, eigene Angebote wie IPTV über Spezialdienste anzubieten. In wettbewerbsrechtlicher Hinsicht besteht damit die Gefahr, dass sie funktional gleichwertige Dienste des offenen Internet gezielt verlangsamen oder blockieren, um ihre eigenen Angebote attraktiver erscheinen zu lassen. In den USA sind die Provider Comcast und Verizon genau so mit dem Videostreamingdienst Netflix verfahren, was zu empörten Reaktionen der Nutzerinnen und Nutzern führte und die dortige aktuelle Debatte um die Netzneutralität in Gang brachte.

Die Bereitstellung von Spezialdiensten belastet außerdem die Privatsphäre von Nutzerinnen und Nutzern. Um unterscheiden zu können, ob ein zu übermittelndes Datenpaket zu einem Spezialdienst oder einem Dienst des offenen Internet gehört, schauen sich die Provider den Inhalt des jeweiligen Paket mittels einer Technik namens Deep Packet Inspection an. Selbst wenn dabei nur eine Analyse des Datentyps (z.B. Video, Audio, Text etc) erfolgt, so lässt sich bereits aufgrund der so gewonnenen

¹ https://www.ict-etics.eu/fileadmin/events/2011-06-01_2ndETICS_WS/SPNP_Versailles_V10_Versailles.pdf

Metadaten ein sehr genaues Bild der Kommunikations- und Surfgeohnheiten der jeweiligen Person zeichnen.

Die vorstehend geschilderten Szenarien und Gefahren werden sich empfindlich zuspitzen, wenn in absehbarer Zukunft die Bandbreiten knapp werden. Mit der steigenden Beliebtheit etwa von HD-Videostreaming und dem Aufkommen neuer Nutzungsformen wächst parallel das Volumen des Datenverkehrs im Internet ständig an. Wenn der Breitbandausbau mit dieser Entwicklung nicht Schritt hält, wird es auch ganz ohne gezielte Drosselungen allein durch das sogenannte "Best Effort Prinzip" zu Engpässen im offenen Internet kommen. Etablierte Dienste könnten diesen Flaschenhals umgehen, indem sie auf Überholspuren ausweichen. Selbst wenn Verlangsamungen des offenen Internet zugunsten von Spezialdiensten explizit verboten werden, so kann es daher zu schleichenden Drosselungen kommen, solange nicht zusätzlich die Auslagerung von Diensten des offenen Internet auf Spezialdienste gesetzlich untersagt wird.

Die Providerlobby beteuert hingegen, Deutschland bis 2020 flächendeckend mit so schnellen Internetzugängen zu versorgen, dass eine schleichende Drosselung nicht zu befürchten sei. In der bis dahin verbleibenden Zeit soll nach ihren Vorstellungen die Netzneutralität so weit wie möglich abgeschafft werden, um neue Einnahmequellen zu eröffnen und die nötigen Investitionsmittel für den Breitbandausbau erwirtschaften zu können. Diese Argumentation überzeugt gleich aus mehreren Gründen nicht. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass im Internet ständig neue Nutzungsszenarien entstehen, die den Bandbreitenbedarf ansteigen lassen können. In den kommenden Jahren wird außerdem das Internet der Dinge, also die Vernetzung von Haushaltsgeräten u.ä., Alltag werden und ebenfalls massive Bandbreiten beanspruchen. Die Vorstellung, es könne ein so schnelles Netz geschaffen werden, das die im Jahr 2020 und darüber hinaus aktuellen Anforderungen problemlos und ohne jegliche Engpässe zu bewältigen vermag, ist daher illusorisch. Zudem ist der flächendeckende Breitbandausbau bis 2020 bislang nur ein Versprechen der Provider. Die Äußerungen von dieser Seite deuten darauf hin, dass der Ausbau zum Endkunden, die sogenannte "letzte Meile", vor allem im Wege von Funkverbindungen erfolgen soll. Wie viel Bandbreite dem Endkunden zur Verfügung steht, wird deshalb vor allem davon abhängen, mit wie vielen anderen Personen er sich gleichzeitig in einer Funkzelle befindet. Für eine derart unsichere Aussicht nun die Netzneutralität zu opfern, würde dem freien und offenen Internet einen nicht wiedergutzumachenden Schaden zufügen. Fällt die Netzneutralität, so könnten Provider das Netz nach ihren ökonomischen Interessen umbauen und ein Oligopol großer Telekommunikationskonzerne errichten, um die Internetzitrone bis auf den letzten Cent auszupressen. Ein diskriminierungsfreier Zugang zu und die ungehinderte Verbreitung von Informationen und Meinungen könnten darunter ebenso leiden wie Innovationskraft des Internet und Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Diese Gefahren überwiegen bei Weitem die vage Perspektive eines vor allem auf Funkverbindungen beruhenden Breitbandausbaus bis 2020.

Des weiteren schafft eine Abkehr vom Prinzip der Netzneutralität die vollkommen falschen Investitionsanreize für Internetprovider. In einem Szenario der kommerziellen Überholspuren haben Internetprovider einen Anreiz die reguläre Best Effort Internetverbindung möglichst stark von der Überholspur zu unterscheiden. Je geringer die regulären Bandbreiten, umso höhere Preise können mit der Versteigerung der verbleibenden Kapazitäten unter finanzstarken Firmen erzielt werden. Eine längerfristige Investition in die allgemeinverfügbaren Bandbreitenkapazitäten oder etwaige Maßnahmen zur Effizienzsteigerung sind marktwirtschaftlich dann nicht mehr im Interesse der Internetprovider.

Politische Lage

Ein geeigneter Ansatz, um den soeben geschilderten Problemen und Gefahren zu begegnen, ist eine starke gesetzliche Verankerung der Netzneutralität auf EU-Ebene.

Im April hatte das Europäische Parlament in erster Lesung die Verordnung für einen einheitlichen europäischen Telekommunikationsmarkt ("Connected Continent") beschlossen und dabei einschneidende Änderungen an dem ursprünglichen Entwurf der Kommission vorgenommen. Während die Vorschriften des Kommissionsentwurfs faktisch auf eine Abschaffung der Netzneutralität hinausliefen, wurden mit den vom Parlament eingebrachten Korrekturen einige der Gefahren für ein freies und offenes Internet beseitigt. Nach der vom Parlament beschlossenen Fassung ist es zwar grundsätzlich zulässig, Spezialdienste anzubieten. Die Netzwerkkapazitäten des jeweiligen Providers müssen allerdings so bemessen sein, dass es durch die Bereitstellung von Spezialdiensten nicht zu einer Beeinträchtigung der Zugänge zum offenen Internet kommt. Auch ist jede gezielte Verlangsamung des offenen Internets zugunsten von Spezialdiensten strikt untersagt. Weiters müssen Spezialdienste Funktionalität anbieten, welche eine optimierte Qualität von Ende zu Ende notwendig machen, und alle Maßnahmen des Netzwerkmanagements für einen Internetdienst müssen auf alle funktional Äquivalenten Internetdienste angewendet werden.

Selbst die vom Europäischen Parlament beschlossene Fassung der Verordnung lässt in ihrer Durchsetzung jedoch weiterhin Schlupflöcher für die Einführung eines Zwei-Klassen-Netzes offen. Um die Auslagerung von Diensten des offenen Internets auf Spezialdienste auszuschließen muss konkretisiert werden, wie nationale Regulierungsbehörden die oben angeführten Kriterien auf Einzelfälle anzuwenden haben.

Nach der Abstimmung im Parlament liegt der Ball nun im Feld des Ministerrats, der die Verordnung ebenfalls beschließen muss und dabei noch Änderungen vornehmen kann. Es ist daher möglich, die oben dargelegten Mängel in der Durchsetzung und Anwendung der Definition von Spezialdiensten zu reparieren, wozu die Bundesregierung im Sinne ihrer Koalitionsvereinbarung angehalten wäre.

Die Abstimmung im Ministerrat muss zudem möglichst zeitnah erfolgen, da die europäischen Errungenschaften zur Netzneutralität ansonsten über das gegenwärtig zwischen der EU und den Vereinigten Staaten verhandelte Freihandelsabkommen TTIP zunichte gemacht werden könnten. Im Rahmen dieses Abkommens ist auch die Einrichtung geheimer Schiedsgerichte zum Investorenschutz vorgesehen, vor denen multinationale Unternehmen klagen können, wenn Staaten Gesetze erlassen, welche die Investitionen der Unternehmen gefährden. Ändert ein Staat seine Gesetzgebung daraufhin nicht, so kann er dazu verpflichtet werden, dem Unternehmen Schadensersatz aus Steuermitteln zu zahlen. Solche Verfahren könnten sich nicht nur gegen Vorschriften des Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitnehmerschutzes richten, sondern auch die EU-Regeln zur Netzneutralität betreffen. Einem an die Öffentlichkeit gelangten Positionspapier der Kommission zufolge sind auch die gesetzlichen Pflichten von Zugangs Providern ausdrücklich Gegenstand der Verhandlungen. Wie bereits eingangs erwähnt, hat außerdem der US-Telekommunikationsregulierer FCC kürzlich einen Reformentwurf der für TK-Unternehmen geltenden Vorschriften vorgelegt, mit dem Überholspuren zugelassen und ein Zwei-Klassen-Netz legalisiert werden würden. Kommt es vor dem Inkrafttreten der EU-Verordnung über einen einheitlichen Telekommunikationsmarkt zum Abschluss von

TTIP, so könnten Unternehmen mit Hinweis auf die laxeren US-Regeln die europäischen Normen zum Schutz der Netzneutralität im Klageweg beseitigen.

Folgerungen

Die beiden wichtigsten Schritte zu einer nachhaltigen Sicherung der Netzneutralität sind nach dem oben Gesagten erstens die Verschärfung der Durchführungsbestimmungen sowie zweitens der möglichst schnelle Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur EU-Telekommunikationsmarktverordnung. Zuständig für beide Entscheidungen ist nun der EU-Ministerrat. Für die Bundesregierung bedeutet dies, dass sie im Ministerrat darauf hinwirken muss, die Verordnung möglichst bald zu verabschieden. Dabei muss sie sich dafür einsetzen, dass die vom Parlament vorgenommenen Korrekturen beibehalten und die Anwendung der Definition von Spezialdiensten so klar formulieren, dass jegliche Auslagerungen von Diensten des offenen Internet auf Spezialdienste ausgeschlossen ist.

Beantwortung Fragenkatalog

1. Wie bewerten Sie den ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents insbesondere hinsichtlich der Frage, ob mit diesem Vorschlag und den in ihm enthaltenden Verweise auf „Spezialdienste“ etc. die Netzneutralität hinreichend sichergestellt werden könnte?

Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag beinhaltet klare Verletzungen des Prinzips der Netzneutralität durch seine Umgehung mittels Spezialdiensten. Er bietet vielfältige Lücken, welche es Internet Providern weiterhin erlauben würden über Netzwerkmanagement und Preisgestaltung zwischen Diensten und Anbietern zu diskriminieren und er beinhaltet an vielen Stellen Unklarheiten, welche den Anforderungen des gewählten Rechtsmittels nicht entsprechen.

Die Definition der Kommission von Spezialdiensten ist in großen Teilen aussagegelos und trifft auf jeden beliebigen Onlinedienst zu. Um eine solche Definition in Einklang mit dem Prinzip der Netzneutralität zu bringen muss sichergestellt werden, dass bestehende Onlinedienste nicht in die Kategorie der Spezialdienste fallen (vgl. BEREC 2012a: 26ff.). Spezialdienste sollten für Dienste reserviert sein, welche eine Funktionalität zur Verfügung stellen, die nicht äquivalent zu bestehenden Onlinediensten ist und ohne eine bevorzugte Behandlung im Netzwerk nicht realisierbar wäre.

Ohne derartige Schranken in der Definition besteht die Gefahr des Missbrauchs von Spezialdiensten zur unlauteren Bevorzugung einzelner Diensteanbieter. Die vorbildlichen niederländischen und slowenischen Gesetze zur Netzneutralität zeigen weiters, dass eine Definition von Spezialdiensten nicht zwingend notwendig ist, solange klare Antidiskriminierungsregelungen für den Bereich Internet vorliegen.

Die Lücken des Kommissionsvorschlages umfassen unter anderem:

- den ersten Satz von Artikel 23.5., in welchem der prinzipielle Gleichbehandlungsgrundsatz des Paragraphen unter die Bedingung der vertraglich festgelegten Datenvolumina und -übertragungsgeschwindigkeiten gestellt werden.

- Hierdurch wird eine Diskriminierung außerhalb der vertraglich garantierten Volumina (ab Monatsmitte) oder oberhalb der vertraglich festgelegten Bandbreite implizit erlaubt.
- Artikel 19 etabliert die Verpflichtung für Internetprovider ihren Peering-Partnern ein Zwei-Klassen-Internet in ihrem Netzwerk anzubieten. Die darin definierte Angebotspflicht zum QoS Peering ist eine unnötige Überregulierung des Marktes (vgl. BEREC 2013) und führt zur Verbreitung von innovationsfeindlichen Geschäftsmodellen wie "Sending Party Network Pays" (vgl. BEREC 2012b).
 - in Artikel 23 sollte durchgehend von "Rechten" die Rede sein, wenn die Kommission von "Freiheiten" spricht.
 - Artikel 23.5.a. erlaubt Internetzensur außerhalb jeder rechtsstaatlichen Kontrolle. Eine Sperrung von Internetdiensten ohne gesetzlicher Grundlage oder richterliche Anordnung steht im Widerspruch zu Artikel 52 der EU Grundrechtecharta und stellt im Sinne einer privatisierten Rechtsdurchsetzung einen gefährlichen Dammbbruch dar.
 - Artikel 23.3. untergräbt das gewählte Rechtsmittel der Verordnung und des europaeinheitlichen Rechtsrahmens. Er stellt eine gefährliche Hintertür für die Bestimmungen zur Netzneutralität dar.
 - Artikel 23.5. u.a. liefert keinen adäquaten Schutz personenbezogener Daten (vgl. EDPS 2013) und keinen Schutz vor der Veränderung der Datenübertragung.
 - In Artikel 23.1. fehlt das Kriterium Internet auch auf beliebigen Geräten mit jedweder Software verwenden zu dürfen.

2. Wie bewerten Sie die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents zur Sicherstellung der Netzneutralität? Wie bewerten Sie den Vorschlag des Europäischen Parlaments und die Unterscheidung zwischen „Internetzugangsdiensten“, für die zwingend Netzneutralität festgeschrieben werden soll, und zwischen „Spezialdiensten“, die „für spezielle Inhalte, Anwendungen oder andere Dienste oder eine Kombination dieser Angebote optimiert“ sind und die „über logisch getrennte Kapazitäten und mit strenger Zugangskontrolle erbracht werden, Funktionen anbieten, die durchgehend verbesserte Qualitätsmerkmale erfordern, und als Substitut für Internetzugangsdienst weder vermarktet noch genutzt werden können“, die davon ausgenommen sind? Wie lassen sich diese Vorschriften technisch umsetzen, z.B. im Mobilfunk oder Kabelnetzen? Teilen Sie die Einschätzung, dass dieser Vorschlag auf der einen Seite das Prinzip der Netzneutralität sicherstellt und auf der anderen Seite hinreichend Spielräume für die Eröffnung neuer Geschäftsmodelle belässt?

Der in erster Lesung vom Europaparlament angenommene Text bringt signifikante Verbesserungen zum Schutz der Netzneutralität. Darin werden notwendige Reparaturen am Kommissionsvorschlag durchgeführt, welche in der Beantwortung von Frage 1 aufgelistet wurden. Trotzdem orientiert sich der verabschiedete Text noch am ursprünglichen Kommissionsvorschlag und ist demzufolge nicht perfekt. Insbesondere bei der Durchsetzung des Prinzips der Netzneutralität wird es mit dem Text des Parlaments zu Problemen kommen.

Die nationalen Regulierungsbehörden entscheiden nach Maßgabe der gesetzlichen Vorgaben in ihrem eigenen Ermessensspielraum, in welchen Fällen sie tätig werden. Im verabschiedeten Text wird ihnen jedoch erlaubt auch in bekannten Fällen von Verschlechterungen der Qualität von Internetdiensten erst nach – nicht näher

spezifizierten – generellen Verschlechterungen einzugreifen. Änderungsanträge für die Reparatur dieser Bestimmungen konnten im Plenum leider keine Mehrheit finden.

Auch in Fällen, in denen sich eine nationale Regulierungsbehörde entscheidet einzugreifen und Verstöße gegen die Verordnung zu ahnden, muss die geplante Regulierungsmaßnahme zuerst der EU-Kommission und BEREC zur Konsultation vorgelegt werden, welche anders als in der bestehenden Gesetzgebung im EU-Telekom Bereich (vgl. EU-Kommission 2010) für ihre Antwort an die nationale Regulierungsbehörde kein Zeitlimit haben und damit ein Eingreifen der Behörde theoretisch unlimitiert hinauszögern können.

Sogenannte vertikal integrierte Produkte, welche Internetzugangsanbieter in Verbindung mit Inhalte- oder Diensteanbietern auf den Markt bringen und welche von der Kontrolle der Internetprovider über deren Netzwerk in Form von unlauterer Bevorzugung profitieren, sind die Triebfeder für die Legalisierung von Spezialdiensten. Die ökonomische Strategie hinter diesen neuen Geschäftsmodellen für das Internet liegt in der vertikalen Integration von Internet Providern entlang der Wertschöpfungskette im Internet. Sie wollen ein Stück vom Kuchen von Google, Facebook & Co.

Die legitime Anwendung von Spezialdiensten ergibt sich schon aus ihrem Namen, vormals wurde diese Zugangsdiensteklasse als "managed services" bezeichnet und bezog sich auf klassische IPTV oder VoIP Dienste. Da jedoch nicht jeder Dienst, welcher eine spezielle, gemanagete Übertragung genießt, ein "managed service" sein soll, entschied sich BEREC (vgl. BEREC 2012a: 27) dazu die Bezeichnung "specialised service" zu wählen um klar zu machen, dass solche Dienste spezieller Natur sind und nicht Dienste des normalen, neutralen Internets in diese Kategorie fallen dürfen.

Bezüglich der Frage nach neuen Geschäftsmodellen und der Innovationsfähigkeit eines neutralen Internets im Verhältnis zu vertikal integrierten Produkten auf Basis von Spezialdiensten lässt sich Folgendes grundsätzlich festhalten: Die Erfolgsgeschichte des Internets als Wirtschafts-, sowie als gesellschaftlicher und demokratiepolitischer Raum begründet sich auf seiner Offenheit, den niedrigen Markteintrittshürden und dem globalen, uneingeschränkten Wettbewerb zwischen allen Anbietern. Wir wissen aus den vergangenen Jahrzehnten, dass dieses Modell für alle der vielfältigen Internetdienste funktioniert hat. Unternehmen können ihre Dienste auf einer neutralen Infrastruktur global anbieten und konkurrieren auf Augenhöhe gegenüber Konsumenten mit maximaler Wahlfreiheit zwischen allen Diensten des offenen Internets und Internetzugangsanbieter profitieren vom dem stetig steigenden Angebot und der Nachfrage durch mehr verkaufte Internetprodukte (vgl. Schewick 2012).

Vertikal integrierte Produkte hingegen können auf so gut wie gar keine Beispiele von innovativen, nicht anderweitig realisierbaren, oder marktwirtschaftlich wertvollen Produkten verweisen. Wenn es Internet Providern erlaubt wird für bevorzugte Durchleitung (zB als Spezialdienst) oder für Ausnahme von Volumensbegrenzungen Geld von Diensteanbietern entgegenzunehmen, etabliert sich ein doppelter Markt, in welchem der Internetprovider den Zugang zu seinen Kunden monetarisieren kann. Dadurch werden neue Markteintrittsbarrieren geschaffen, welche vor allem Unternehmen mit einer ausgebauten Marktposition und den notwendigen finanziellen Ressourcen für eine derartige Bevorzugung ihres Dienstes nutzen können. Dies wären in den meisten Fällen amerikanische incumbent Internetfirmen, welche darüber ihre marktdominante Stellung absichern können und es europäischen Internetfirmen annähernd unmöglich machen zu einem späterem Zeitpunkt in ihre Märkte einzusteigen.

Der Anteil vertikal integrierter Produkte zur Internetwirtschaft ist zu vernachlässigen, ihre potentiellen negativen Konsequenzen auf die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Marktes und die Wahlfreiheit der Konsumenten steht dazu in keinem Verhältnis.

3. Sind die Vorschläge aus Ihrer Sicht geeignet, Innovationen auch zukünftig zu fördern und sicherzustellen? Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?

Der Fokus im ursprünglichen Kommissionsvorschlag lag eindeutig zu sehr auf der Legalisierung fragwürdiger Spezialdienste zum Vorteil der kurzfristigen Gewinninteressen großer Internetfirmen und nicht auf der Sicherung der Netzneutralität zum Vorteil des gesamten Marktes und dem Charakter des Internets als Infrastruktur gesellschaftlicher Teilhabe und innovativer Entwicklungen. Hierdurch unterscheidet sich der Kommissionsvorschlag wiederum von den niederländischen und slowenischen Gesetzen zur Netzneutralität². Genau dieser Interessensausgleich findet Ausdruck in den Änderungsanträgen des Europäischen Parlaments. Deshalb ist es essentiell, dass Deutschland im Europäischen Rat eine klare Pro-Netzneutralitätsposition einnimmt und als Allianzpartner für andere Länder auftritt.

4. Wie bewerten Sie die Empfehlungen von BEREC, statt detaillierter Regelungen lieber grundsätzliche Prinzipien zu vereinbaren, die durch die nationalen Regulierungsbehörden durchgesetzt werden können? Sehen Sie vor diesem Hintergrund Handlungsbedarf hinsichtlich der Befugnisse von Bundeswirtschaftsministerium und der Bundesnetzagentur zur Sicherstellung des Prinzips der Netzneutralität nach Telekommunikationsgesetz (TKG)? Halten Sie es in diesem Zusammenhang für problematisch, wenn Provider Anbieter von Diensten sein können, die gleichzeitig in Konkurrenz zu den Diensten anderer Anbieter stehen, und Provider über die Bevorzugung von Datenpaketen entscheiden können?

Die Neutralität des globalen Internets verlangt einen europaeinheitlichen Rechtsrahmen mit klaren Regeln für alle Akteure. Wir sehen in der bestehenden Umsetzung der Universaldienstrichtlinie 2002/22/EC, dass die bloßen Möglichkeiten für nationale Regulierungsbehörden in Einzelfällen ohne klar definierte Maßgaben aktiv zu werden zu einer Zersplitterung der regulatorischen Praxis und massiven Verletzungen der Netzneutralität geführt haben. Dass der aktuelle halbherzige Ansatz von Kann-Bestimmungen nicht zur Sicherung der Netzneutralität ausreicht, zeigt sich an den Zahlen von BEREC, wonach inzwischen 50% der Nutzer im Mobilfunk und 26% im Festnetz von Verletzungen der Netzneutralität betroffen sind (vgl. BEREC 2012c: 18).

Die Bevorzugung eigener oder Partnerdienste ist eine klassische Verletzung der Netzneutralität. Wir sehen eine derartige Bevorzugung heute in zwei Arten, entweder über die Ausnahme des verbrauchten Volumens in Kontingenttarifen (200 MB pro Monat mit Ausnahme der Daten von Spotify Musikstreaming) oder der beschleunigten Durchleitung einzelner Dienste. In beiden Fällen nutzt der Internetprovider seine Kontrolle über das Netzwerk um eine bevorzugte Anbindung an die eigenen Kunden gegenüber eigenen oder Drittangeboten monetarisieren zu können. Anstatt des schrankenlosen Wettbewerbs im neutralen Internet müssen Anbieter in diesem Modell von "Sending Party Network Pays" eigene Geschäftstransaktionen mit allen Internet Providern abschließen, dessen Kunden sie ein qualitativ gleichwertiges Angebot machen wollen. Der dadurch etablierte doppelte

² https://unsernetz.at/files/Synopsis_CL_NL_SL.pdf

Markt wirkt wettbewerbsverzerrend und bestärkt die Monopolisierung des Internetmarktes über die Bevorzugung großer, etablierter Marktteilnehmer und der strukturellen Benachteiligung neuer Marktteilnehmer über die erhöhten Eintrittsbarrieren.

5. Sehen Sie nach der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) von 2012 weiteren Handlungsbedarf? Sind die Regelungen des § 41a TKG klar genug gefasst oder wäre es zum Beispiel evtl. angeraten, die grundlegenden Prinzipien der Netzneutralität verbindlich festzulegen, um Verstöße auch wirksam sanktionieren zu können? Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig, um das Prinzip der Netzneutralität wirkungsvoll zu verankern und wie sollte ein solcher Regelungsvorschlag konkret ausgestaltet sein?

Wir sehen an der Zunahme von Verstößen gegen die Netzneutralität in den letzten Jahren, dass die Existenz der Möglichkeit nach § 41a TKG Regelungen nachzureichen allein nicht ausreicht um das Prinzip der Netzneutralität zu erhalten. Ohne gesetzliche Schranken werden die Telekombetreiber weiterhin versuchen über ihre Produktgestaltung und die Praxis des Netzwerkmanagements Fakten zu schaffen. Der letzte Versuch einer Ausgestaltung durch den Verordnungsentwurf des Wirtschaftsministerium wies große definitorische Lücken auf. Siehe dazu die Stellungnahme der Digitalen Gesellschaft vom 17. Juli 2013³. Grundsätzlich kann das Vorhaben einer Verordnung nach § 41a TKG problembehaftet sein, da Netzneutralität im TKG als nachrangiges Regulierungsziel betrachtet wird.

Eine wirkungsvolle gesetzliche Absicherung des Prinzips der Netzneutralität muss ein klares Diskriminierungsverbot für Internetprovider beinhalten, Spezialdienste in engen Grenzen definieren, um diese funktional von bestehenden Internetdiensten abzugrenzen, und starke Durchsetzungskompetenzen und -Verpflichtungen für die Bundesnetzagentur vorschreiben.

Der Erfolg jeder Regulierung zur Netzneutralität lässt sich daran messen, ob es für einen Internetprovider möglich ist, einen Markt für den privilegierten Zugang zu seinen Kunden zu etablieren. Ist ein solcher Markt für den Internetprovider möglich, hat der Regelegungsvorschlag sein Ziel verfehlt. Dieser Markt funktioniert entweder über die priorisierte Durchleitung im Netz des Providers oder die Möglichkeit Daten vom monatlichen Volumen der Kunden auszunehmen. Existiert ein solcher doppelter Markt für Internetprovider, gibt es eine Tendenz zur Monopolisierung auf Seite der Dienste- und Zugangsanbieter durch die Vorteile für Internetprovider mit vielen Kunden und die gesteigerten Markteintrittsbarrieren für Diensteanbieter. Die Innovationsfähigkeit des Internets wird durch dieses Geschäftsmodell auf Seite der Internetprovider dauerhaft zerstört.

6. Wie bewerten Sie den jüngsten Vorschlag der amerikanischen Telekommunikations-Aufsichtsbehörde FCC (Federal Communications Commission), der eine Bevorzugung („Überholspuren“) von Inhalteangeboten von bestimmten Anbietern ermöglichen soll, solange dies „wirtschaftlich vernünftig“ sei; der aber zugleich eine Blockade oder Verlangsamung von Internetangeboten ausdrücklich verbieten soll? Teilen Sie die Einschätzung, dass dies mit dem Prinzip der Netzneutralität vereinbar ist oder teilen Sie die Einschätzung, dass eine Verletzung des Prinzips der sogenannten

³ <https://digitalegesellschaft.de/2013/07/stellungnahme-zum-entwurf-einer-netzneutralitaetsverordnung-nach-41a-abs-1-tkg/>

Netzneutralität darstellt? Ist eine Priorisierung bestimmter Daten ohne eine automatisch damit einhergehende Diskriminierung anderer Daten aus Ihrer Sicht überhaupt grundsätzlich realisierbar? Welche Konsequenzen erwarten Sie aus der Entscheidung der FCC?

Der Vorschlag der FCC weist erschreckende Ähnlichkeiten mit dem ursprünglichen Verordnungsvorschlag der EU-Kommission auf. Der ehemalige Telekom-Lobbyist Tom Wheeler hat in seiner Funktion als Vorsitzender der FCC einen Vorschlag vorgelegt, der die neuen, auf Diskriminierung basierenden Geschäftsmodelle für das Internet in den USA legalisieren würde und eine klare Verletzung des Prinzips der Netzneutralität darstellt.

Der Versuch der FCC lediglich "wirtschaftlich vernünftige" Formen von Netzneutralitätsverletzungen zuzulassen verschließt die Augen vor der kommerziellen Motivation hinter der Abkehr vom Prinzip der Netzneutralität. Für Telekombetreiber ist es kommerziell vernünftig ihre Netze über die Etablierung eines doppelseitigen Marktes weiter zu monetarisieren. Für etablierte Marktkräfte ist es ebenfalls kommerziell vernünftig über die Zahlung einer Durchleitungsgebühr Eintrittsbarrieren für neue Konkurrenten zu schaffen. Lediglich für innovative StartUps und nicht-kommerzielle Angebote ist es nicht kommerziell vernünftig oder möglich solche Durchleitungsgebühren zu zahlen, wodurch diese de facto ausgeschlossen und ausgebremst werden. Deshalb geht der FCC-Vorschlag schon im Kern in die falsche Richtung und sollte kein Maßstab für Europa sein.

Eine Bevorzugung einzelner Daten geht immer mit einer Benachteiligung aller anderen Daten einher. Der Verkauf einer solchen Bevorzugung durch Internetprovider in ihren Netzen wäre ohne einen Vorteil gegenüber potentiellen Konkurrenten für die Käufer solcher Angebote wirtschaftlich auch nicht interessant. Der Protest in der amerikanischen Zivilgesellschaft ist groß und ein abschließendes Urteil über den Ausgang des Verfahrens ist deshalb zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich.

Referenzen

- Barbara van Schewick. 2012. Internet Architecture and Innovation. MIT Press.
- BEREC. 2012a. BEREC: Guidelines for quality of service in the scope of net neutrality. http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/1101-berec-guidelines-for-quality-of-service-in-the-scope-of-net-neutrality (27. Mai 2014)
- BEREC. 2012b. BEREC's comments on the ETNO proposal for ITU/WCIT or similar initiatives along these lines. siehe http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/others/1076-berecs-comments-on-the-etno-proposal-for-ituwcit-or-similar-initiatives-along-these-lines (27. Mai 2014)
- BEREC. 2012c. A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe. siehe <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/view-traffic-management-and-other-practices-resulting-restrictions-open-internet-europe>
- BEREC. 2013. BEREC views on the proposal for a Regulation "laying down measures to complete the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent" http://berec.europa.eu/eng/news_consultations/whats_new/1673-berec-views-on-the-proposal-for-a-regulation-laying-down-measures-to-complete-the-european-single-market-for-electronic-communications-and-to-achieve-a-connected-continent
- EDPS. 2013. Opinion of the European Data Protection Supervisor. siehe <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/>

Stellungnahme des Digitale Gesellschaft e.V.

Opinions/2013/13-11-14_Single_Market_Electronic_Communications_EN.pdf (27. Mai 2014)

EU-Kommission. 2012. Telecoms: how the Article 7 consultation and notification mechanism works: frequently asked questions. siehe http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-226_de.htm