

Kapitel III. Dienste

1. Chancen für neue Dienste durch Kooperationen und Partnerschaften zwischen den Marktteilnehmern angesichts der komplexen Wertschöpfungskette und Möglichkeiten zur Verbesserung des internationalen Wettbewerbs

Eines der maßgeblichen Argumente für ein offenes Internet ist die hierdurch bewirkte Möglichkeit, neue Dienste und Geschäftsmodelle mit sehr niedrigen Markteintrittsbarrieren zu realisieren. Es wird zu Recht konstatiert, dass viele heute mächtige Player der Internetlandschaft ohne ein solches offenes Ökosystem sich nicht oder jedenfalls nicht so schnell hätten erfolgreich entwickeln können.

Die Dynamik, die das Netz als Infrastruktur für neue Geschäftsmodelle und Dienste ermöglicht, ist daher nach wie vor einer der wichtigsten Faktoren gerade der wirtschaftspolitischen Perspektive der Netzpolitik. Unverändert entstehen in vormals unvorstellbar kurzen Zyklen neue Geschäftsmodelle, die – sofern sie der Nutzernachfrage entsprechen – in rasanter Geschwindigkeit Verbreitung finden.

Gleichwohl haben sich auch im Internet in den vergangenen Jahren konsolidierte Strukturen herausgebildet, die denen der Wirtschaftsektoren des Offline-Umfeldes durchaus ähneln. Bestimmte Branchen werden durch besonders starke Anbieter geprägt, es gibt Konsolidierungswellen und nicht zuletzt drängen auch Akteure aus anderen Branchen in das Geschäftsfeld Internet und gestalten dieses maßgeblich mit. Die erfolgreichen Vorstöße verschiedener Anbieter des Consumer Electronic Sektors belegen dies. Allerdings gilt auch, dass wohl in keinem anderen Sektor so schnell Marktpositionen auch wieder verloren gehen können, weil überlegene Produkte oder Technologien vorherige Marktführer ablösen oder neue Trends bislang weit verbreitete Nutzungsformen in kurzer Zeit verdrängen.

Ein überlagerndes Merkmal vieler - wenn auch längst nicht aller - Geschäftsmodelle im Netz ist deren Tendenz zur multinationalen bis globalen Ausrichtung. Das derzeitige wirtschaftliche Umfeld ist somit geprägt von der weiterhin dynamischen Struktur und Kultur des Netzes bei gleichzeitig in Teilbereichen gefestigteren Strukturen und einer Tendenz zur multinationalen Ausrichtung.

Eine Grundsatzfrage, die sich für jeden Webunternehmer stellt, ist die nach dem konkreten Amortisationsmodell. Lange Zeit schienen werbefinanzierte Angebote angesichts vermeintlich fehlender direkter Zahlungsbereitschaft der Endkunden der einzige erfolgversprechende Weg zu sein. Unverändert kommt heute der Werbefinanzierung bei der Großzahl der oft kostenlos angebotenen oder zumindest nicht kostendeckend vermarktbareren Dienste im Netz eine hohe Bedeutung zu. Es ist jedoch zu beobachten, dass sich daneben zumindest in Teilbereichen auch Zahlmodelle entwickeln, wie etwa der boomende Markt für Mobile Applications oder Applications innerhalb von sozialen Netzwerken belegt. Diese

Beispiele zeigen auch, wie im Rahmen komplexer werdender Wertschöpfungsmechanismen im Internet etablierte Anbieter und junge Unternehmen gleichzeitig im Rahmen von Partnerschaften profitieren können. Nicht zuletzt geht auch die Erwartungshaltung des Verbrauchers verstärkt in Richtung aggregierter Services aus einer Hand, was wiederum Partnerschaften verschiedener Anbieter bedingt.

Solche Kooperationen sind auf sämtlichen Ebenen denkbar – sie können ausschließlich auf der Inhalte- oder Diensteebene realisiert werden oder zwischen Unternehmen verschiedener Ebenen stattfinden. Schon heute gibt es verschiedenste Formen von Partnerschaften zwischen Anbietern der unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen. Dies belegen etwa Kooperationsmodelle zwischen Contentanbietern, Netzbetreibern und Endgeräteherstellern im Bereich IPTV und WebTV. Ziel ist dabei immer, das Produkterlebnis für den Endkunden attraktiver zu machen. Maßgebliche Bedingung entsprechender Partnerschaften ist eine faire Verteilung der Kosten und Gewinne. Um dem gemeinsamen Ziel eines attraktiven Produktes zu einem attraktiven Preis zu erreichen, ist gegenseitiges Verständnis für die jeweilige Situation der hieran Beteiligten erforderlich.

Die Debatte der Netzneutralität mündet regulatorisch hier weitgehend in bekannte Problemstellungen des Kartellrechts bzw. der Medienregulierung, wenn es etwa um Marktmacht, Meinungskonzentration oder die Frage vertikaler Integrationstendenzen geht. Berücksichtigt werden sollte dabei, dass partnerschaftliche Modelle gerade im Sinne neuer Dienste grundsätzlich möglich bleiben und nicht zu stark regulatorisch reglementiert werden sollten. Die hier letztlich vorzunehmende Abwägung – gerade hinsichtlich Meinungsfreiheit und Marktmacht – ist den genannten Regulierungsinstrumenten immanent. Regulierung und Aufsicht werden allerdings komplexer, wenn es sich, wie im Internet häufig der Fall, um internationale Sachverhalte handelt, die über einzelne nationale Märkte hinausgehen.

2. Klärung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Internetdiensten für Endkunden

2.1. Ausgangsüberlegungen

Die Möglichkeit für Endkunden, sämtliche Internetdienste diskriminierungsfrei nutzen zu können bildet eine der maßgeblichen Ausgangsüberlegungen der Netzneutralitätsdebatte. Der sich darin widerspiegelnde Anspruch, dass das Internet als demokratisches Medium bzw. als demokratische Infrastruktur grundsätzlich offen sein muss ist einer der Konsensanker der Diskussion. Denn die prinzipielle Offenheit des Internet wird aktuell von keiner Seite in Frage gestellt. Notwendig ist indes, den Anspruch der Offenheit bzw. Diskriminierungsfreiheit für Endkunden wie auch den Begriff des „Internetdienstes“ in diesem Kontext zu präzisieren, um die Forderung für konkrete praktische Folgerungen handhabbar zu machen. Denn schon heute sind für den Endkunden aus verschiedensten Gründen nicht in allen Konstellationen sämtliche netzbasierten Dienste vollständig frei verfügbar. *Entsprechende Beschränkungen bestehen etwa, wenn...*

- durch generelle Beschränkung des Daten- bzw. Bandbreitenvolumens in spezifischen Tarifen die Nutzung von Internetdiensten mit Erreichen des vereinbarten Limits nur noch verlangsamt möglich ist.
- auf der dem Kunden zur Verfügung gestellten TK-Infrastruktur neben dem Zugang zum offenen Internet proprietäre Umgebungen implementiert werden, die auch technisch von diesem Zugang abgegrenzt sind (Bsp.: walled garden IPTV-Umgebungen; Fernsehempfang im Kabel).
- die Nutzung bestimmter Dienste bzw. Funktionalitäten in TK-Netzen technisch eingeschränkt bzw. von der Nutzung eines spezifischen Tarifs abhängig gemacht wird (etwa VoIP im Mobilnetz, Tethering, Drosselung von P2P-Datenverkehr).
- auf Diensteebene die Zugänglichkeit zu bestimmten Angeboten von den Dienstebetreibern selbst eingeschränkt wird, etwa durch Registrierungsanforderungen, Bezahlmodelle oder etwa auch Geolokalisation zur Absicherung lizenzrechtlicher Vorgaben.
- die Nutzung bestimmter internetbasierter Dienste oder Services an die Vorhaltung eines spezifischen Endgeräts bzw. die Nutzung eines bestimmten Betriebssystems gekoppelt ist, wie im Bereich der Applications im Smartphone-Sektor oder im Bereich der internetfähigen Spielkonsolen.
- die Zugänglichkeit bestimmter an sich frei zugänglicher Dienste etwa im World Wide Web auf staatliche Anordnung von Zugangs Providern erschwert wird.

Die Beispiele zeigen, ohne sie damit zu bewerten, dass schon jetzt nicht jeder Verbraucher völlig uneingeschränkten Zugang zu sämtlichen bekannten Services, Diensten und Inhalten hat, sondern verschiedene Einschränkungen bestehen.

2.2.Diskriminierungsfreiheit und das Internet¹

Diskriminierungsfreiheit im Internet bedeutet hier im Sinne eines allgemeinen Offenheitsanspruchs zunächst, dass der Zugriff auf einzelne Angebote im Sinne einer technischen Zugangsmöglichkeit nicht durch Dritte, insbesondere die Netzbetreiber bzw. staatliche Stellen eingeschränkt wird. Dagegen sind Beschränkungen der Diensteanbieter selbst, etwa Kostenpflichtigkeit und Registrierungserfordernisse vom Verbraucher anerkannt. Beschränkungen des Angebots bestimmter Dienste bzw. Inhalte auf spezifische geografische Regionen, wie sie zumeist aus urheberrechtlichen Gründen von Diensteanbietern vorgenommen werden, sind ebenfalls Praxis.

Auch die Netzbetreiber haben bereits mehrfach betont, die technische Zugänglichkeit einzelner Dienste keinesfalls einschränken zu wollen. Dies wird seitens der Netzbetreiber selbst auf solche Dienste bezogen, denen Illegalität (etwa im Bereich Kinderpornografie,

¹ unter Internet werden hier alle IP-basierten Dienste wie www, usenet etc. verstanden

Glücksspiel & Urheberrecht) vorgeworfen wird, da die Netzbetreiber ganz bewusst nicht die Rolle des Gatekeepers des Rechts übernehmen wollen – ein Grundgedanke, der auch den Haftungsprivilegierungen der E-Commerce-Richtlinie zugrunde liegt, die europarechtlich gewissermaßen die Magna Charta des Internetrechts bilden.

Allerdings gibt es Forderungen aus der Politik wie auch von Seiten der Rechteverwerter, den Offenheitsanspruch für eben solche Dienste, denen Illegalität vorgeworfen wird, zu durchbrechen und damit auch die durch die E-Commerce-Richtlinie abgesicherte neutrale Rolle Provider zu modifizieren. Es lässt sich daher konstatieren, dass Einschränkungen bzw. Durchbrechungen des Anspruchs der Diskriminierungsfreiheit auf Ebene des Internet derzeit im Wesentlichen von Rechteverwertern wie auch von der Politik selbst gefordert werden, wobei die Legitimität dieser Durchbrechung in der Regel mit der Illegalität der avisierten Angebote begründet wird. Das Problem dieser Ansätze liegt darin, dass die behauptete Illegalität, so überzeugend sie z.B. im Falle von Kinderpornografie dargelegt sein mag, eine Ausdehnung entsprechender Ansätze auf eine Vielzahl von weit weniger schwerwiegenden und weniger eindeutigen Fallgestaltungen nahe legt, was langfristig auf eine allgemeine staatliche Netzüberwachung und -kontrolle hinauslaufen könnte, welche seitens der ISP technisch umzusetzen wäre. Dies ist der Grund für die generelle Skepsis der Netzbetreiber ggü. solchen Eingriffen.

2.3. Der „Internetanschluss“ als Dienstinfrastruktur – das Verhältnis geschlossener Dienste zum „offenen Netz“

Eine besondere Perspektive ergibt sich daraus, dass immer mehr Dienste, die früher anders technisch realisiert wurden, auf das IP-Protokoll umgestellt werden („All IP“). Dies gilt für Fernsehen (IP-TV) gleichermaßen wie für die Sprachtelefonie (Voice over IP / VoIP) oder auch einige Video- oder Music-on-Demand-Dienste. Diese Angebote stehen technisch teils als dedizierte Dienste neben dem World Wide Web als einem weiteren IP-basierten Dienst. Innerhalb des WWW gibt es wiederum Dienste mit vergleichbaren Angeboten, die von den Nutzern entsprechend teils als Substitut betrachtet werden, etwa WebTV oder Music- oder Video-on-Demand-Dienste.

Der „Internetanschluss“ eines Kunden bedeutet damit bei breitbandigen Anschlüssen heutzutage in der Regel die Zurverfügungstellung einer technischen Infrastruktur, auf der verschiedene Plattformen und Dienste bereitgestellt werden können. Dazu zählen neben dem Zugang zum „offenen Internet“ mit seinen verschiedenen Services[1] und Protokollen insbesondere auch die beschriebenen dedizierten IP-Services. In der Regel werden für diese dedizierten Dienste Bandbreiten im Anschlussnetz reserviert, d.h. dieser reservierte Teil steht zumindest bei laufendem Dienst für andere Dienste, etwa die sonstige Internetnutzung, nicht zur Verfügung.

Der „Internetanschluss“ ist heute faktisch somit ein „Diensteanschluss“ für verschiedenste Services, wobei die technisch zugrunde liegende Zugangs-Infrastruktur differieren kann. Ein Kunde kann z.B. über ein Kupferkabel, ein Glasfaserkabel, ein Breitbandkabel oder ausschließlich über Funk an die dahinter liegenden Netzebenen angebunden sein.

Anbieterseitig wird heute bei der Bezeichnung der „Bandbreite“ entweder die Gesamtbandbreite unter Einschluss reservierter Bereiche für dedizierte Dienste oder lediglich die Bandbreite ohne dedizierte Bereiche angegeben.

Ausgehend von dem Gedanken des Dienstanschlusses zeigt sich, dass die Begriffe der „Diskriminierungsfreiheit“ und des „Internetdienstes“ eine situationsbezogenen Bewertung im Hinblick auf das Verhältnis der Behandlung geschlossener Services der Netzbetreiber im Verhältnis zu Angeboten aus dem offenen Internet erfordern. Will man etwa zu den Internetdiensten in einem weiten Verständnis auch die auf der Endkunden-Infrastruktur realisierten dedizierten Dienste eines Netzbetreibers, etwa Telefonie, Fernshepakete oder On-Demand-Bibliotheken zählen, könnte das Diskriminierungsverbot so interpretiert werden, dass solche exklusiven Dienste schon deshalb ausgeschlossen wären, da deren exklusive Bereitstellung durch den einzelnen Internet-Service-Provider zwangsläufig eine Ungleichbehandlung sämtlicher anderer Anbieter bedeuten muss. Davon abgestuft könnte außerdem die Forderung abgeleitet werden, auch anderen Anbietern im Sinne von Zugangsverpflichtungen die Realisierung solcher dedizierter Dienste über das eigene Netz zu ermöglichen.

Die politisch-regulatorisch Fragestellung ist daher, in welchem Umfang und zu welchen Bedingungen im Rahmen der zur Verfügung gestellten Gesamtinfrastuktur neben der Nutzung geschlossener eigener Services der Netzbetreiber die Nutzung vergleichbarer Dienste ermöglicht werden muss. Konkreter könnte etwa die Frage formuliert werden: Bleibt es dem Kunden umfassend möglich, neben dem Empfang des exklusiven IPTV-Angebots oder der Nutzung des integrierten On-Demand-Services vergleichbare webbasierte Services anderer Diensteanbieter auf Ebene des offenen Internet über den eigenen Anschluss zu nutzen?

Dabei lässt sich regulatorisch noch weiter danach differenzieren, ob eine Realisierung auf der offenen Infrastruktur des „Internet“ genügt oder eine Zugangsverpflichtung ggü. Dritten als dedizierter Dienst notwendig ist.

In den bisherigen Erklärungen der Netzbetreiber wird die Nichtbeschränkung vergleichbarer Dienste im World Wide Web nicht in Frage gestellt. Lediglich soll es aus Sicht der Netzbetreiber möglich sein, vom Endkunden hierfür in Form von Qualitätsklassen differenziert bepreiste Tarife verlangen zu können. Damit soll den unterschiedlichen Bandbreiten- bzw. Qualitätsanforderungen verschiedener Dienstkategorien Rechnung getragen werden. Entsprechende dienstklassenbasierte Preismodelle könnten etwa Gaming-Pakete mit optimierten Latenz- und Jitter-Parametern oder HD-Video-Pakete mit einer garantierten Bandbreite für verzögerungsfreien Konsum entsprechender Inhalte aus dem WWW beinhalten, während in Basispaketen derartige Leistungsmerkmale gerade nicht garantiert würden. Ein solcher Fall könnte auch bei einer gesonderte Bepreisung von VoIP-Diensten im Rahmen des Mobilfunkanschlusses vorliegen, wenn hiermit tatsächlich eine besondere Qualitätsgarantie für den erst durch die Zuzahlung (brauchbar) nutzbaren Dienst einhergeht.

In diesem Kontext ist zu betonen, dass dieses innerhalb des Zugangs zum offenen Internet eine bevorzugte Behandlung bestimmter Dienstkategorien gegenüber anderen

Inhaltskategorien zur Folge haben kann. Aus der Erfordernis, neben eigenen dedizierten Services auch die Verfügbarkeit ähnlicher im offenen Internet agierenden Dienste Dritter für den Endkunden zu ermöglichen, kann für den Netzbetreiber die Notwendigkeit einer Abweichung vom reinen Best-Effort-Prinzip folgen, um ggf. die notwendige Qualität bestimmter Dienstekategorien für den Endkunden sicherstellen zu können.