

Deutscher Bundestag

17. Wahlperiode

Enquete-Kommission

Internet und digitale Gesellschaft

-Projektgruppe Netzneutralität -

Protokoll

der

6. Sitzung

Gespräch mit dem Präsidenten der Bundesnetzagentur,

Matthias Kurth

Berlin, den 8. November 2010, 17.06 bis 18.31 Uhr

Sitzungsort: Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1, Paul-Löbe-Haus

Sitzungssaal: E 400

Vorsitz: Dr. Peter Tauber, MdB (CDU/CSU)

Der Vorsitzende, Abg. Dr. Peter Tauber, begrüßt den Präsidenten der Bundesnetzagentur (BNetzA), Matthias Kurth. Er leitet in die Thematik ein und gibt das Wort sodann an Matthias Kurth.

Der Präsident der Bundesnetzagentur erklärt, die BNetzA beschäftige sich mit den Fragen der Netzzugänge, der Qualität in den Datennetzen sowie mit Fragen der Marktbeherrschung und Diskriminierung durch Anbieter.

Das Thema Netzneutralität sei zunächst in den USA sehr kritisch und breit erörtert worden. Die dortige Regulierungsbehörde, die Federal Communications Commission (FCC), habe den Versuch unternommen, dazu ein entsprechendes Regelwerk aufzusetzen, das aber noch nicht verabschiedet worden sei. Es sei versucht worden, mittels bestimmter Prinzipien zu definieren, was Netzneutralität sei. Dieser Prozess verlaufe kontrovers und sei bisher nicht abgeschlossen.

Auf Ebene der Europäischen Union (EU) und auch in Deutschland befinde man sich derzeit noch in der Phase der Faktenermittlung und –klärung. Der Präsident verweist auf den Fragebogen der EU-Kommission, der zur Eruiierung eines Handlungsbedarfs an die nationalen Regulierungsbehörden gerichtet worden sei.

Das Thema sei zudem recht abstrakt und komplex. Dies resultiere daraus, dass es sowohl in den USA als auch in Deutschland in der Vergangenheit relativ wenig praktische Fälle gegeben habe, in denen man eine ernsthafte Verletzung des Prinzips der Netzneutralität habe nachweisen können. Das schließe aber für die Zukunft nicht aus, dass es entsprechende Gefahren geben könne.

Die einzige Beschwerde, mit der sich die BNetzA befasst habe und die im weitesten Sinne in das Thema Netzneutralität eingeordnet werden könne, sei eine Beschwerde aus dem Umfeld von Skype gewesen. Dieser Dienst –ein Voice-over- IP-Dienst (VoIP)- sei von bestimmten Mobilfunkbetreibern blockiert worden. In diesem Fall habe die BNetzA proaktiv gehandelt, indem sie die Netzbetreiber angeschrieben und erfragt habe, warum die Skype-Plattform mit bestimmten Smartphones nicht

nutzbar sei. Daraufhin hätten einige Anbieter den Dienst anschließend zugänglich gemacht. Wieder andere hätten dies zwar auch getan, aber nur gegen ein entsprechendes Entgelt. Am Ende habe der Dienst in den entsprechenden Mobilfunknetzen genutzt werden können, wenn auch zu unterschiedlichen Bedingungen.

Einigkeit bestehe darin, dass das Internet offen bleiben solle, dass Dienste, Inhalte und Anwendungen nicht diskriminiert werden dürften. Außerdem müssten Datenpakete im Internet unabhängig von ihrer Herkunft behandelt werden. Die Kreativität des offenen Internets, die insbesondere an den Rändern des Netzes bestehe, wo viele neue Anwendungen und Dienste entstünden, müsse ebenfalls erhalten bleiben. Bei den von der FCC aufgestellten Prinzipien Transparenz, Nichtdiskriminierung oder auch Innovationsoffenheit des Netzes handele es sich um Grundsätze, auf die sich jeder weitestgehend verständigen könne.

Problematischer werde es, wenn Trafficmanagement abgelehnt werde. Das gebe es einerseits bereits. Andererseits müsse ein Netz gemanaged werden, da sonst alles zusammenbrechen würde. Auch google und youtube betrieben Trafficmanagement. Ohne Housing und Hosting-Center kämen sie nicht aus. Es sei auch ein Missverständnis anzunehmen, google sei ein reiner Diensteanbieter. Natürlich würde im Hintergrund eine entsprechende angemietete Backbone-Infrastruktur vorgehalten. Je differenzierter die Dienste werden, desto mehr müssten auch die Diensteanbieter in eigene Infrastruktur investieren. Hier müsse differenziert werden. E-Mails benötigten nicht die gleiche Geschwindigkeit wie Video-Streaming. Bestimmte Dienste erforderten eine besonders hohe Qualität, was Jitter und Latency angehe. Das Internet habe den bisherigen Entwicklungspfad recht gut bewältigt. Natürlich gebe es auch eine ständige Entwicklung im Best-Effort-Internet. So gebe es youtube-Angebote mittlerweile in HD-Qualität. Best-Effort-Internet bedeute aber auch, dass es keine garantierten Qualitäten gebe. Das merke, wer zu Spitzenzeiten ins Internet gehe. Dann würden z.B. bestimmte Dienste langsamer. Es gebe auch keine ruckelfreie Datenübertragung bei entsprechenden anderen Diensten. Man dürfe nicht so tun, als würde das jetzige Internet bestimmte Qualitäten garantieren. Wenn es Stau auf den Datenautobahnen gebe, würden lediglich alle gleich schlecht behandelt.

Nach dem Richtlinienpaket der EU und dem Entwurf zur Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) sei vorgesehen, dass die BNetzA Anforderungen an eine gewisse Mindestqualität definieren könne. Eine häufig geäußerte Sorge sei, dass wenn Priorisierung von Verkehr zugelassen werde, der Rest der Dienste herabgesetzt würde. Dem könne begegnet werden, indem man festlege, dass das Best-Effort-Internet unabhängig von der Frage, ob es Priorisierungen im Netz gebe, am allgemeinen Fortschritt weiterhin teilhaben soll. Die Definition von Mindestqualitäten sei hier eine Lösung, die auf europäischer und deutscher Ebene erwogen werde. Eine zweite Frage sei die nach der Transparenz und Offenheit. Klar sei, dass ein bestimmter Inhalt keinesfalls diskriminiert werden dürfe. Wenn bspw. ein Anbieter von einem Provider nicht durchgeleitet werde während ein anderer Anbieter, der einen ähnlichen Inhalt anbiete, durchgeleitet werde, liege ein klarer Fall von Diskriminierung vor. Inhalte dürften nicht nach z.B. IP-Adressen ausgefiltert werden. Solcher Diskriminierung könne derzeit bereits mit den Regeln des TKG oder des Wettbewerbsrechts begegnet werden.

Transportklassen für unterschiedliche Dienste seien etwas anderes. Wenn z.B. Online-Gaming weiter zunähme, könne ein Punkt erreicht werden, an dem es in bestimmten Situationen bei bestimmten Anbietern zu Problemen kommen könne, weil ein großer Daten- und Kapazitätshunger für Streaming-Dienste vorhanden sei. Es werde bereits damit gerechnet, dass der künftige Kapazitätsbedarf relativ stark wachsen werde. Im Interesse anderer Nutzer sei vorstellbar, dass es entsprechende Eingriffe geben könne. Dies sei aber keine Diskriminierung nach Inhalt, denn alle Anbieter, die eine bestimmte Transportklasse für ihren Dienst verwenden, würden gleich behandelt. Darüber werde zu reden sein. Das müsse transparent geschehen.

Das Breitband-Backbone-Internet sei recht gut ausgebaut. Engpässe entstünden aber oft auf der letzten Meile. Die Infrastruktur müsse entsprechend weiter ausgebaut werden, egal ob es nun Mobilfunk, Glasfaser oder Festnetz sei. Entsprechende Breitband-Strategien gebe es bereits. Ein Element zur Sicherung von Netzneutralität sei auch der Wettbewerb. Das Beispiel Mobilfunk, auf das zu Beginn hingewiesen worden sei, belege dies. Im Unterschied zu dem in den USA vorhandenen Duopol von Kabelgesellschaften und den alten Telefon-Incumbents gebe es in Deutschland

eine Fülle verschiedener weiterer Anbieter, die große Nutzergruppen als Kunden hätten. Diese Kunden könnten entsprechend reagieren und zwischen den Anbietern auswählen, wenn diese ihre Angebote differenzieren. In Europa seien die Wettbewerbsbedingungen mit Blick auf die Anbieterstruktur insofern günstiger. Wettbewerb müsse gerade im Anschlussbereich aufrecht erhalten werden. Derjenige der entsprechende Diskriminierungen vornehme, soll damit rechnen müssen, durch wettbewerbliche Reaktionen bestraft zu werden und nicht nur durch ein entsprechendes Regelwerk.

Der Vorsitzende dankt dem Präsidenten der Bundesnetzagentur für seine Ausführungen und eröffnet die Fragerunde.

Abg. Martin Dörmann fragt, wie und unter welchen Voraussetzungen man auf Kapazitätsengpässe reagieren könne. Wie werde die Wahrscheinlichkeit von Kapazitätsengpässen in unterschiedlichen Bereichen, wie im Access- und Aggregationsnetz sowie im Mobilfunknetz eingeschätzt?

Bestehe nicht die Gefahr, wenn man Differenzierung und Priorisierung zulasse, dass dies zu schlechteren Bedingungen im verbleibenden Best-Effort-Internet führe? Wie könne dies unter Kontrolle gebracht werden?

Im Referentenentwurf zur Novellierung des TKG sei vorgesehen, dass die BNetzA künftig Mindestanforderungen für Dienstqualitäten vorgeben könne. Wie werde diese Dienstqualität definiert? Welche Kriterien werden zugrunde gelegt? Wie und nach welchen Maßstäben könne dies im Anschluss kontrolliert werden?

Der **Präsident der Bundesnetzagentur, Matthias Kurth**, antwortet, die Gefahr, dass durch die Zulassung einer Differenzierung von Transportklassen das Best-Effort-Internet leiden könne oder, dass man auf Seiten der Kunden einen Sog erzeuge in die höheren Angebote oder Klassen zu migrieren, sei durchaus gegeben. Momentan sei die Gefahr aber abstrakt, da es noch keine entsprechenden Angebote gebe.

Derzeit würden noch Kapazitäten oder Geschwindigkeiten durch die Anbieter verkauft. Hier werde aber etwas angeboten, was gar nicht geliefert werde. Es handele

sich lediglich um „bis zu“-Garantien, deren Maximalwerte laut Untersuchungen nicht erreicht würden. Bestenfalls die Hälfte des angegebenen Wertes würde erreicht. Die entsprechende Werbung, die damit gemacht werde, sei kritisch zu sehen. Die vertraglich zugesicherten Kapazitäten würden zwar zur Verfügung gestellt, nicht aber die Geschwindigkeiten. Insbesondere im Mobilfunkbereich könne man nur gedeckelte Kapazitäten erwerben. Das sei auch richtig, denn ca. fünf Prozent der User (sog. Heavy-User) verbrauchten ca. achtzig Prozent der Kapazität. Den übrigen Usern stehe die verbliebene Kapazität zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund sei die Flatrate ökonomisch eine Quersubventionierung der Heavy-User durch die Normal-User. Eine preisliche Differenzierung sei insofern ökonomisch richtig. Sie müsse aber transparent sein.

Wichtig sei zu verhindern, dass das Best-Effort-Internet herabgestuft werde. Bisher habe es einen großen Fortschritt im Internet gegeben. Angebote wie youtube oder Services, die google anbiete, seien früher nicht vorstellbar gewesen. Ständig kämen neue Sachen hinzu. Dass diese Entwicklung weitergehen solle, sei selbstverständlich. Wie das konkret gemacht werden solle, sei noch nicht klar. Zuerst müsse ermittelt werden, wo Probleme entstehen, das heißt, wo konkrete Fälle auftreten. Die Diskussion sei momentan schwierig, da viel über abstrakte Gefahren gesprochen werde. Es sei relativ schwer abstrakte Regeln womöglich sogar durch Gesetz festzulegen, wenn noch nicht klar sei, was konkret die Unternehmen vorhätten. Umgekehrt solle vorgegangen werden. Zudem müssten sich die Anbieter erst einmal auf eine Priorisierung verständigen, die netzwerkübergreifend funktioniere. Das stehe noch aus. Erst, wenn die Unternehmen Vorschläge machten, wie sie vorgehen wollen, solle man diese bewerten und entsprechend darauf reagieren. Anderenfalls erichte man eine Fülle an Regeln, die am Ende nie praktische Wirkung entfalteteten. Prinzipien könne man festlegen. Wie Priorisierung oder Reservierung technisch im Einzelfall ablaufe, solle erst einmal abgewartet werden. Das wäre der richtige Weg und zudem die ökonomischere Vorgehensweise.

SV Markus Beckedahl merkt an, es gebe –neben der Diskriminierung des Skype-Angebots im Mobilfunkbereich- mindestens einen weiteren Fall, in dem die Netz-

neutralität verletzt worden sei. Freenet habe seinen Nutzern im Jahre 2004 den Zugang zu einem Freenet-kritischen Forum vorenthalten.

Weiter berichtet er, dass Diskriminierung nicht allein den Bereich VoIP mittels Skype betreffe. So könne er auf seine firmeneigene VoIP-Infrastruktur nicht über UMTS zugreifen, obwohl er für einen UMTS-Zugang zahle.

Er fragt, ob er den Präsidenten in Bezug auf VoIP dahingehend richtig verstanden habe, dass die Mobilfunkanbieter deswegen ihre Geschäftsmodelle schützten, weil sie dem Kunden subventionierte Mobiltelefone anbieten. Sie könnten daher auch entscheiden, ob sie für die VoIP-Dienste einen Aufpreis verlangten. Unverständlich sei, dass eine Mobilfunk -Flatrate angeboten werde, die letztlich keine sei. Das sei ein Problem für die Verbraucher. Wenn man bspw. bei T-Mobile einen Einstiegstarif mit dreihundert Mbit/s für das I-Phone habe, könne man damit ca. zwanzig Minuten Videotelefonie betreiben, dann sei das Monatskontingent für die Internetnutzung bereits aufgebraucht.

Eine weitere Frage sei, in welchem Bereich eine Verletzung der Netzneutralität noch vorstellbar sei. Was sei bspw. mit Kabel Deutschland oder anderen Anbietern, die ihren Kunden eine subventionierte Set-Top-Box anböten und z.B. beginnen würden youtube zu sperren, weil die Kunden das firmeneigene TV-Angebot nutzen sollten und youtube nur gegen Aufpreis verfügbar gemacht würde?

Der **Präsident der Bundesnetzagentur** führt aus, der VoIP-Fall sei natürlich auch rechtlich geprüft und bewertet worden. Die Regulierung im Telekommunikationsbereich sei relativ asymmetrisch und betreffe nur die marktbeherrschenden Unternehmen. Im Bereich des Mobilfunks gebe es keinen solchen Marktbeherrscher, da selbst der Marktanteil der Deutschen Telekom unter vierzig Prozent liege. Über die Marktbeherrschungsregel des TKG sei relativ schwer an den Fall heranzukommen. Reguliert werde nur, wenn ein Marktbeherrscher den anderen die Regeln diktieren könne. Der Fall habe aber gezeigt, dass zwei der Unternehmen sofort reagiert und das Angebot zukünftig zugelassen hätten. Zudem verfüge der Kunde über die Möglichkeit, den Anbieter zu wechseln. Letztlich laufe es auf eine symmetrische Regu-

lierung hinaus. Wenn dies gewollt sei, müsse man sagen, bestimmte Regeln gelten für alle, nicht nur für marktbeherrschende Unternehmen. Bei der Frage danach wie die Regeln dann gestaltet sein sollten, halte er es nicht für richtig, dass der Anbieter bestimmen könne, wofür der Kunde sein bezahltes Datenkontingent verwende. Der VoIP-Fall sei aber ein schwieriger Fall, bei dem man wegen der Frage Marktbeherrschung oder nicht, schwer sagen könne, wie es rein rechtlich ausginge.

SV Dr. Wolf Osthaus erklärt, manche Netzbetreiber beabsichtigten den Zugang zu den erwähnten Dienstklassen nicht nach objektiven Kriterien wie dem tatsächlichen Bedarf an Qualität zu regeln, sondern eher nach der Zahlungsbereitschaft des jeweiligen Absenders. Folge sei, dass dann tatsächlich die Qualität eines Dienstes abhängig von der Zahlungsbereitschaft sei. Betroffen sei dann auch die Fähigkeit einen solchen Dienst anbieten zu können. Dies könne zu einem weiteren Erstarken von ohnehin schon starken Unternehmen führen, die auf der Seite der Diensteanbieter über die entsprechende Zahlungsbereitschaft verfügten oder als Netzbetreiber die Fähigkeit besäßen, solche Verträge überhaupt zu schließen. Kleine Unternehmen verfügten nicht über eine solche Verhandlungsmacht und würden zwangsläufig im Internet nachrangig (Tier 2) behandelt. Sie liefen außerdem Gefahr die entsprechende Zahlungsfähigkeit nicht zu haben. Wäre diese Entwicklung in der materiellen Bewertung akzeptabel? Wenn das nicht der Fall sei, sei die Frage, ob die heutigen Regulierungsinstrumente stark genug seien, um zumindest gegen Missbräuche vorzugehen? Wie kann man hier zu mehr Klarheit kommen, um dies tatsächlich zu unterbinden? Vergleichbar sei dies mit vertikalen Absprachen im Handelssegment. Dort sei das Distributionssystem ähnlich gestuft. Dort gebe es auch einige Markenhersteller die exklusive Vertriebsvereinbarungen mit bestimmten Warenhaus- oder Handelsketten schlossen und gleichzeitig versuchten, andere Hersteller von dieser Distribution auszuschließen oder diese an besondere Bedingungen zu knüpfen. Dies geschehe jeweils abhängig davon, ob der Hersteller oder die Handelskette die Möglichkeit habe, Bedingungen zu diktieren. Dazu gebe es auf europäischer Ebene Regelungen zur Freistellung und Begrenzung vertikaler Absprachen. Sei es vorstellbar, das Kartellrecht zu verschärfen, weil das Telekommunikationsrecht mit der Thematik nicht mehr umgehen könne?

Der **Präsident der Bundesnetzagentur** bestätigt, dass es transparent sein müsse und veröffentlicht werden solle, wenn es priorisierte Verkehre gebe. Die Priorisierung müsste bei allen Anbietern für alle Diensteanbieter, die eine bestimmte Transportklasse auswählen, gleich sein. Jeder Kunde, der diese Dienste nutzen wolle, soll einen bestimmten Tarif buchen können, mit dem das möglich sei. Dieser könne dann auch entsprechend teurer sein. Das geschehe dann aber unabhängig davon, wer z.B. ein Spiel anbiete.

Die Frage was geschehe, wenn ein Diensteanbieter mit einem Netzbetreiber einen Vertrag abschließen würde, der seinen Datenverkehr gegenüber anderen auch kleineren Anbietern begünstigt, sei durchaus kritisch zu betrachten. Bisher seien ihm solche Verträge nicht bekannt. Vor dem Hintergrund der laufenden Debatte über Netzneutralität sei derzeit auch nicht damit zu rechnen, dass ein solcher Vertrag abgeschlossen werde. Es sei aber grundsätzlich bedenklich, wenn zwei marktbeherrschende Unternehmen Verträge zu Lasten Dritter abschließen. Das gelte auch für den Bereich des Kabelnetzbetriebs. Grundsätzlich hätte man sich dann mit recht schwierigen wettbewerblichen Fragen auseinanderzusetzen. Wenn derartige Verträge zu Lasten anderer Anbieter abgeschlossen würden, müsste dies nicht nur wachsam beobachtet sondern gegebenenfalls auch eingegriffen werden. Aber im Moment sei auch dies eher eine theoretische Diskussion.

Der **Vorsitzende, Abg. Dr. Peter Tauber**, fragt, wer die Anforderungen für die angesprochene Mindestqualität festlegen könne? Erfolge dies durch die Marktteilnehmer oder durch die Politik? Wie könne eine Mindestqualität weiterentwickelt werden, die ja auch technischen Fortschritt abbilden müsse?

Wenn es stimme, dass die über eine Flatrate gebuchte und bezahlte Kapazität zur freien Verfügung des Nutzers stehe, sei die Frage, ob dann für einen Dienst wie Skype eine zusätzliche Gebühr erhoben werden könne oder ob dies nicht bereits durch die Flatrate abgegolten sei? Wie ist hier die Auffassung der BNetzA?

Der **Präsident der Bundesnetzagentur** erklärt, bezüglich Skype habe es seitens der Anbieter zwei Reaktionen gegeben. Einerseits sei die Nutzung des Dienstes ohne

Aufpreis gestattet worden, andererseits sei dafür ein zusätzliches Entgelt erhoben worden. Das Verlangen des Aufpreises berühre die Grenze zwischen Zivil- und Regulierungsrecht. Bestimme eine entsprechende Klausel in den AGB des Unternehmens, dass VoIP-Dienste nur gegen Aufpreis zur Verfügung gestellt würden, bewege man sich in Richtung Zivilrecht. Im Regulierungsrecht müsse man die Frage stellen, ob ein Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfüge. Eine Marktbeherrschung durch die Unternehmen liege jedoch nicht vor. Hier stelle sich nun wieder die Frage, wolle man lediglich marktbeherrschende Unternehmen regulieren oder eine Regulierung aller im Telekommunikationsmarkt aktiven Unternehmen ermöglichen. Das sei die Frage nach einer symmetrischen Regulierung des Telekommunikationsmarktes. § 18 TKG ermögliche grundsätzlich auch die Regulierung von Unternehmen, die den Zugang zu Endnutzern kontrollieren und nicht über beträchtliche Marktmacht verfügen, allerdings sei der Anwendungsbereich auf Zusammenschaltung und andere Netzzugänge beschränkt; um diese Leistungen sei es bei Skype jedoch nicht gegangen. Dass die Skype-Dienste nun genutzt werden könnten zeige, dass es eine Entwicklung am Markt gegeben habe ohne, dass die BNetzA habe direkt eingreifen müssen.

SV Prof. Hubertus Gersdorf stimmt dem Präsidenten der BNetzA zu, dass eine Regulierung erst erwogen werden solle, wenn Diskriminierungsfälle tatsächlich eintreten würden oder unmittelbar zu erwarten seien. Er unterstelle, dass es in Zukunft Fälle von Differenzierung oder gar Diskriminierung vor allem im Mobilfunkbereich geben mag. Daher könne Regulierungsbedarf bestehen.

Die BNetzA sei vor allem verantwortlich für den Vollzug des TKG nicht für die gesamte Rechtsordnung. Die gesamte Rechtsordnung gebe genügend Schutz. Die Content-Anbieter würden durch das Rundfunkrecht geschützt. Im Telekommunikationsbereich gebe es Schutz und ebenso durch das allgemeine Wettbewerbsrecht. Hier stelle sich die Frage für den Deutschen Bundestag, ob man angesichts dieser Fülle von Regulierungsvorschriften nicht ein Regulierungsregime aus einem Guss schaffen solle. Mit dem Vollzug könnte als eine Stelle die BNetzA betraut werden.

Telekommunikationsregulierung sei vor allem eine Geschichte der Regulierung der Zugangs- und der Endkundenmärkte. Seit 2002 würden die Endkundenmärkte weniger bis gar nicht mehr reguliert. Man vertraue der Zugangsregulierung. Im Bereich der Netzneutralität stelle man dieses System auf den Kopf. Der Zugangsbereich werde überhaupt nicht reguliert, während im Endkundenbereich ausschließlich durch Transparenzregulierung versucht werde, für die notwendigen Schutzregelungen Sorge zu tragen. Warum werde dieser umgekehrte Weg beschritten? Brauche man nicht auch Zugangsregulierung? Man müsse sich genau anschauen, welche Personen oder Personengruppen von Diskriminierung betroffen sein könnten. Dies seien einmal Telekommunikationsunternehmen, die durch das Telekommunikationsrecht unter bestimmten Umständen und damit durch die BNetzA geschützt seien. Was aber mache man mit den Content-Inhabern? Sie würden durch die BNetzA nicht geschützt. Zudem habe der Präsident vor Kurzem geäußert, dass er den Rundfunkübertragungsmarkt für nicht regulierungsbedürftig halte. Die Content-Inhaber würden nicht von der Zuständigkeit der BNetzA erfasst, sondern von der des Bundeskartellamtes (BKartA). Sei dies zielführend? Ein Fall in dem Differenzierung und Diskriminierung vorstellbar wären, könne wie folgt gelagert sein: Die LTE-Netze werden broadcastfähig werden. Das heißt, ein Teil der LTE-Netze werde für Point-to-Multipoint-Übertragungen eingesetzt. Es stelle sich die Frage, welcher der Anbieter den Zugang zu dieser Infrastruktur erhalte. Derjenige, der am meisten zahle? Dies sei nicht nur eine reale Refinanzierungsmöglichkeit der LTE-Netzbetreiber sondern berge auch Diskriminierungspotenziale vor allem im Funknetzbereich.

Der **Präsident der Bundesnetzagentur** bestätigt nochmals, die zurzeit geführte Diskussion sei sehr abstrakt und beschäftige sich mit potenziellen Szenarien, die bisher so nicht massenhaft eingetreten seien. Insofern sei nicht nur die Frage nach der Eingriffstiefe, nach den Mechanismen zu stellen, sondern ebenso die nach dem Zeitpunkt des Eingriffs. Bereits jetzt könne man aber Prinzipien wie Nichtdiskriminierung oder Transparenz festlegen, so wie es die FCC für die USA wolle. Anschließend sei abzuwarten, ob es zu einer Verletzung der Prinzipien komme, bevor man letztlich Regularien für den konkreten Einzelfall aufstelle.

Es sei nicht ganz richtig, dass sich nicht mehr um die Zugänge gekümmert werde. In Deutschland gebe es einen erfreulichen Infrastrukturwettbewerb, der weitergehend sei als in den USA. Im Infrastrukturbereich gebe es jede Menge Diskussion um Zugangsregulierung. Im Kupferbereich gebe es die Teilnehmeranschlussleitung. Die Glasfaseranschlusstrukturen seien mit in die Märkte einbezogen worden. Das heißt, sie gehörten zu den Anschlussmärkten dazu; nicht nur VDSL. Konsequenz sei, dass die BNetzA die Möglichkeit habe, mit Regulierungsverfügungen einzuschreiten, wenn in diesem Bereich kein Zugang gewährt werde oder dort preisliche Diskriminierung stattfinde. Man habe sich bewusst dagegen entschieden, neue Anslusstechnologien aus den Märkten auszunehmen. So habe man die Möglichkeit, anderen Anbietern, auch Drittanbietern zu gewährleisten, dass sie zu gleichen nichtdiskriminierenden Bedingungen Zugang im Anschlussnetz erhalten. Das sei nicht trivial, da es große Anbietergruppen gebe, die nicht über ein eigenes Netz verfügten aber signifikante Marktanteile hätten, wie z.B. die Anbieter United Internet oder Debitel Freenet. Auch Unternehmen wie Aldi und andere verfügten über kein eigenes Netz, hätten aber jede Menge Kunden und kauften bei den Netzbetreibern Zugänge bzw. Dienste ein. Die These, dass Wettbewerb zu Netzneutralität beitrage, sei nicht fernliegend. Denn Anbieter mit einer großen Nachfragemacht wie Aldi oder United Internet könnten Netzbetreiber untereinander ausspielen. Sie wollten ihren Kunden schließlich funktionsfähige Angebote unterbreiten. Die Unternehmen würden dafür sorgen, dass ihre Produkte möglichst umfangreich nutzbar seien. Hier sei durchaus Marktmacht gegenüber den Netzbetreibern vorhanden, die auch ein Korrektiv sein könne. Durch Anbietervielfalt könnten gewisse Qualitäten garantiert werden.

Was LTE-Netze angehe, seien diese im Moment im Aufbau und es sei nicht bekannt, inwieweit es in diesem Bereich schon Verträge gebe. Ob bestimmte Dienste, die einem Broadcast-Dienst entsprächen, durch die Mobilfunkunternehmen priorisiert würden sei ebenfalls noch unklar. Hier müsse man sich genau ansehen, wie das technisch gehe und ob es tatsächlich einen Vertrag zwischen einem Anbieter und einem Mobilfunkunternehmen gebe. Es müsse abgewartet werden, ob andere Inhalteanbieter dann ausgeschlossen würden. Auch hier handele es sich derzeit um theo-

retische Überlegungen. Im Bereich der Applications gewährleiste die Vielfalt der Apps, dass relativ viele solche neuen Dienste nutzen könnten.

SV Constanze Kurz regt an, in der Diskussion um Netzneutralität auf Formulierungen wie "absolutistisches Modell" künftig zu verzichten. Niemand, der etwas von Netzwerkmanagement verstehe, fordere, dass es keinerlei Netzwerkmanagement geben dürfe. Weiterhin fragt sie bezogen auf den bereits ausführlich besprochenen Skype-Fall, wie ein Eingreifen der BNetzA hätte aussehen können, wenn sie zu einer anderen Bewertung des Falls gelangt wäre. Wenn zum Beispiel der Aufpreis, der nun zu zahlen sei, im Sinne des Verbraucherschutzes interpretiert worden wäre.

Bezüglich des Peering berichtet sie, dass in der zurückliegenden Anhörung der Enquete-Kommission zum Thema Netzneutralität durch verschiedene externe Sachverständige geäußert worden sei, dass dem Problem der Kapazitätsengpässe auch durch eine Verpflichtung der großen Anbieter zum Peering begegnet werden könne. Wie stehe der Präsident dazu?

Was die Frage der Regulierung generell angehe, bestehe relativ viel Einigkeit, dass man sich derzeit darauf beschränke, erst einmal Prinzipien festzulegen. Sie spricht sich ebenfalls für eine symmetrische Regulierung aus. Die amerikanische Regulierungsbehörde FCC habe solche Prinzipien bereits formuliert. Plane die BNetzA ähnliche Prinzipien vorzuschlagen?

Für den achtzehnten Sachverständigen, der sich im Blog der Enquete-Kommission geäußert habe, wolle sie ebenfalls zwei Fragen stellen. Erstens: Habe die BNetzA Erkenntnisse zur tatsächlichen Auslastung der Zugangs-, Verbindungs- und Backbone-Netze? Würden diese Informationen sowie der Fragebogen, den die BNetzA im Zuge der Konsultationen der EU beantwortet habe, den Mitgliedern der Projektgruppe zugänglich gemacht werden können? Zweitens: Meinen Sie, dass eine priorisierte Differenzierung im Angebot tatsächlich dazu führen werde, dass der Netzausbau auf der letzten Meile vorangetrieben werde?

Der Präsident stellt klar, nicht die BNetzA habe der EU-Kommission geantwortet, sondern die Gruppe der Europäischen Regulierer. Es gehe um die Fragen der Kom-

mission zum Open-Internet und zur Netzneutralität. Dies könne gern dem Protokoll der Projektgruppensitzung beigelegt werden.

Nach Peering gefragt erklärt er, das habe international bisher auch ohne Regulierung gut funktioniert. Prinzip sei gewesen, nur dann zu regulieren, wenn es dazu eine Notwendigkeit gebe. Bisher habe es relativ wenige Beschwerden darüber gegeben, dass man auch unter kommerziellen Bedingungen zu Peeringabkommen kommen könne. Der Präsident verneint die Frage, ob Auslastungen in den Netzen durch die BNetzA überwacht werde. Im Rahmen von Qualitätsanforderung könne man darüber diskutieren, ob irgendwann auch einmal gemessen werden müsse, was tatsächlich an Mindestqualitäten bei den Kunden ankomme. Die FCC und der britische Regulierer Ofcom hätten entsprechende Messsysteme etabliert. Unter dem Aspekt Transparenz werde tatsächlich eine Mindestqualität geliefert und nicht nur versprochen. Er glaube nicht, dass man dazu eine flächendeckende Verkehrsmessung brauche. In den USA und Großbritannien habe man eine Firma beauftragt, die bei einem repräsentativen Querschnitt von 1500 Kunden gemessen habe, was dem Kunden geliefert werde. Im Durchschnitt sei es die Hälfte dessen gewesen, was versprochen worden sei. Dies könne auch in Deutschland gemacht werden, um mehr Transparenz zu schaffen.

Was den Skype-Fall betreffe, sei die BNetzA durchaus tätig geworden. Die Anbieter hätten auch entsprechend reagiert. Skype sei nun überall verfügbar; auch in den UMTS- und 3G-Netzen, also den Mobilfunknetzen. Es wäre riskant gewesen, durch eine Regulierungsentscheidung aushebeln zu wollen, dass ein Kunde nach einer Bestimmung in den AG des Anbieters zur Nutzung des Dienstes einen entsprechenden Aufschlag zu zahlen habe. Da setze er eher auf den Wettbewerb. Ansonsten wäre die einzige Möglichkeit gewesen, sich auf § 18 TKG zu berufen. Dabei gehe es bereits um komplizierte Rechtsfragen hinsichtlich der Begrifflichkeiten. Handele es sich zum Beispiel um eine Signalübertragung? Liegt ein Netzzugang vor? Die Lösung die am Markt erreicht worden sei, sei bereits ein Fortschritt. Man könne durchaus darüber streiten, ob der Preisaufschlag gerechtfertigt sei. Der Nutzer habe die Möglichkeit nicht genutzt, gegen den Mehrpreis zivilrechtlich vorzugehen. Er hätte geltend machen können, es handele sich um eine diskriminierende AGB-

Klausel, wenn er, obwohl er für ein Datenpaket zahle, einen zusätzlichen Betrag entrichten solle, weil er einen bestimmten Dienst nutzen möchte.

Bezüglich der Prinzipien führt der Präsident aus, dass diese auf EU-Ebene vorhanden seien. Es werde versucht, mit der Europäischen Kommission auf Basis des Rechtsrahmens, ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der Novellierung sei Nichtdiskriminierung ein Prinzip, das auch jetzt schon im Gesetz zu finden sei. Auch das Prinzip der Transparenz finde sich schon in vielen Vorschriften. Insofern stehe man zu den Prinzipien, die die FCC entwickelt habe. In den USA liefe dazu eine Anhörung; verabschiedet sei aber noch nichts. Wichtig sei bei den Normen mehr Klarheit zu erreichen. Sie sollten belastbar sein und könnten der BNetzA eine klare Marschrichtung vorgeben.

SV Dr. Wolfgang Schulz führt an, ein Argument der Netzbetreiber sei, dass sie in eine Flatrate-Falle gelaufen sein könnten. Netzausbau sei aber nur finanzierbar, wenn entsprechende Instrumente zur Priorisierung und preislichen Differenzierung zur Verfügung ständen. Aufgabe der BNetzA sei sehr häufig auch die Entscheidung zu treffen, wie Regulierung ausgestaltet sein müsse, damit Netzausbau perspektivisch eine Rolle spiele. Gesetzt den Fall die BNetzA verfüge in diesem Bereich über ein eigenes Ermessen bzw. eine entsprechende Grundlage. Schätze der Präsident die Lage im Augenblick so ein, dass er Netzbetreibern eine Diskriminierung gestatten würde, wenn diese das als optimal für den Netzausbau ansehen würden? Oder sei dies auch zu bewerkstelligen, wenn es ein hartes Diskriminierungsverbot gebe?

Zweitens biete das Best-Effort-Internet gewisse gesamtgesellschaftliche Vorteile, indem an dessen Rand interessante Sachen entstünden. Sehe der Präsident das Ziel, dies zu erhalten, schon hinreichend in den bestehenden telekommunikationsrechtlichen Vorschriften abgebildet? Wie stehe es hier mit Blick auf die anstehende Novellierung des TKG? Wenn das nicht der Fall wäre, könne es doch eine Überlegung sein, zuerst ein entsprechendes Ziel abstrakt zu formulieren und anschließend daran eine entsprechende symmetrische Regulierung vorzusehen. Halte er dies für einen gangbaren Weg?

Der Präsident verweist darauf, dass es europäische Vorschriften gebe, an die man anknüpfen könne. Dies seien die Transparenzverpflichtung nach Art. 20 und 21 der Universaldienstrichtlinie sowie die Mindestqualitätsvorschriften, die in Art. 22 Abs. 3 der gleichen Richtlinie geregelt seien. Diese europarechtlich etablierten Normen eigneten sich und würden in deutsches Recht übergeleitet. Im Referentenentwurf zur Novelle des TKG schlage sich dies im § 45 o (Dienstqualität und zusätzliche Dienstmerkmale zur Kostenkontrolle) nieder. Dort sei geregelt, dass für die Telekommunikationsnetzbetreiber mit einer Rechtsverordnung, Mindestanforderungen an die Dienstqualität festgelegt werden könnten, um zu verhindern, dass es eine Verschlechterung der Dienste und eine Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs in den Netzen gebe. Das wären die Platzhalter sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. § 45 o Abs. 5 bestimme darüber hinaus, dass das Bundeswirtschaftsministerium die Ermächtigung zur Entwicklung der entsprechenden Rechtsverordnung an die BNetzA delegieren könne.

SV Dr. Bernhard Rohleder führt aus, es werde viel über Angebote für Privatkunden geredet. Die Firmen sprächen aber auch über Angebote für Geschäftskunden. Sie plädierten in diesem Bereich dafür, sehr viel freizügiger mit ihren eigenen Angeboten umzugehen. Wenn heute ein Data-Center-Anbieter eine bestimmte Bandbreite brauche, dann werde dafür eigens ein Kabel verlegt. Es sei aber auch denkbar, dafür das öffentliche Telekommunikationsnetz zu nutzen. Dies unter der Voraussetzung, dass der Netzbetreiber oder Diensteanbieter dem Data-Center-Betreiber bestimmte Bandbreiten zusichern könne. Sehe der Präsident Handlungsspielraum solche Angebote unter den geltenden Regularien möglich zu machen? Jenseits der Frage Diskriminierung und Priorisierung innerhalb und von bestimmten Dienstklassen werde diskutiert, das Netz zu splitten. Es gehe darum, die vorhandene Netzinfrastruktur nach den bisherigen Prinzipien zu nutzen. Neu entstehende Infrastruktur, solle sehr viel freier genutzt werden. Oder man dediziere bestimmte Teile des Netzes 50:50 oder anders, von dem nur ein Teil unter den geltenden Bedingungen angeboten werde. Der andere Teil obliege dem jeweiligen Netzbetreiber entsprechend seinen Geschäftsprinzipien bzw. seinem Geschäftszweck. Hierzu wird nach der Einschätzung des Präsidenten gefragt.

Der Präsident der Bundesnetzagentur erklärt, zuerst müsse geklärt werden, ob das Problem im Anschluss- oder im Backbone-Bereich liege. Im Bereich des Backbone bewege man sich auf internationaler Ebene. Alle Beteiligten versuchten hier, den Verkehr mit entsprechenden Abkommen zu sichern. Dort gebe es größere Unternehmen als die deutschen Incumbents, die mit Regelungen bezüglich Überseekabel und anderem befasst seien. Das beschriebene Problem schein auch wieder eher ein Anschlussproblem zu sein. So seien nicht überall Glasfaserleitungen verfügbar. Eine bestimmte Dienstqualität könne auch nur mit einer entsprechenden Anschlussbandbreite garantiert werden. Dort gebe es bereits jetzt Differenzierungsmöglichkeiten. So verfügten bspw. Banken über dedizierte und symmetrische Leitungen. Ebenso gebe es Primärmultiplexanschlüsse. Viele Geschäftskunden hätten keinen Best-Effort-Anschluss sondern einen PMX-Anschluss. Es sollte nicht blockiert werden, dass jemand der einen solchen Anschluss benötige auch entsprechend dafür zahle. Im allgemeinen Best-Effort-Internet etwas zu tunneln, sei allerdings etwas anderes.

Zur Verkehrspriorisierung gehöre nicht notwendigerweise, dass man das Netz splitte. Es bleibe im Zugangs- und Backbone-Bereich als ein Netz erhalten. Hier werde im Zusammenhang mit Priorisierung die angesprochene Diskussion geführt, ob man zwischen bestimmten Dienstklassen differenzieren könne. Ob das notwendigerweise eine Splittung des Netzes bedeute, sei fraglich.

SV Markus Beckedahl fragt, wenn man die Peering- mit den Transit-Policies vergleiche vor allem am Beispiel der Deutschen Telekom AG, sehe der Präsident das positiv? Was laufe besser? Eine andere Frage sei, wie man feststelle, ob eine Mindestqualität eingehalten werde, wenn man die Netzauslastung nicht messe? Es gebe Open-Source-Tools mit denen man selbst die Bandbreite testen könne. Könne sich die BNetzA vorstellen, die Weiterentwicklung solcher Tools zu (ko)finanzieren? Die Verbraucher könnten so selbst an der Überprüfung teilhaben.

Der Präsident der Bundesnetzagentur erklärt, zur Förderung solcher Open-Source-Projekte werde eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage sowie eine zugehörige Haushaltsstelle benötigt. Ein klarer Auftrag dazu liege zudem nicht vor. Er sei aber kein prinzipieller Gegner solcher Ansätze. Auf die Frage nach Transit und Peering

könne er nicht vertieft antworten. Hier müsse die Frage präzisiert werden. Die Antwort sprengte sonst den Rahmen der Sitzung.

SV Prof. Christof Weinhardt fragt, was geschehe, wenn am Rande des Netzes keine Kapazitäten mehr zur Verfügung stünden? Könne sichergestellt werden, dass Innovation stattfinde? Wo sei dann Platz für Start-Ups und neue Ideen? Könne man dies regeln? Eine grundlegende Frage sei, wie eng die Zusammenarbeit mit der FCC sei und wie diese funktioniere. Wie erreiche man eine konsistente Gesetzgebung?

Bezüglich der erkaufte Priorisierung sei gesagt worden, sie verstoße dagegen, dass nur zwischen unterschiedlichen Transportklassen aber nicht innerhalb einer Transportklasse priorisiert werden dürfe. Wie könne man bei integrierten Anbietern sicherstellen, dass dort nicht genau das passiere? Glaube der Präsident, dass das der Markt regeln werde?

Der Präsident der Bundesnetzagentur berichtet, Kontakte zur FCC und einen Austausch gebe es regelmäßig. Dies sei aber informeller Art. So habe es kürzlich ein Treffen der BNetzA mit der FCC und anderen europäischen Regulierern gegeben. Man beobachte wechselseitig das Geschehen im Aufgabenbereich des anderen. Die zurückliegende Frequenzversteigerung in Deutschland sei auch in den USA auf Interesse gestoßen.

Was Start-Ups angehe, so habe jeder Anbieter auch ein gewisses Interesse innovative und kreative Dienste anbieten zu können. Ein System wie die Apps, die bei Apple in einem geschlossenen System liefen, seien ja schon sehr kreativ. Diese Apps seien proprietär. Durch das Android- und das google-System gebe es ein Open-Source System, mit dem ähnliche Applikationen entwickelt werden könnten. Viele dieser Dienste seien sehr innovativ. Solche Angebote steigerten den Nutzen des übrigen Dienstangebots des Anbieters. Die Kunden reagierten darauf entsprechend.

SV Prof. Christof Weinhardt erklärt, die Frage sei, wenn alles wegpriorisiert werde, wo sei dann Platz für Neues?

Der Präsident der Bundesnetzagentur führt aus, zuerst müsse man beobachten, ob es solche Fälle gebe. Bei Innovationen, die am Rande des Netzes entstehen, z.B. bei Apps im Softwarebereich, habe es bisher keinen Fall gegeben, in dem sich ein App-Entwickler beschwert habe, dass ein App gegenüber einem anderen bevorzugt werde. Klar sei, dass bspw. bei Apple deren Bedingungen akzeptiert werden müssten.

Abg. Halina Wawzyniak fragt, ob man sagen könne wo und in welchen Bereichen eine Knappheit bestehe, wenn die Netzauslastung nicht überwacht werde. Habe die BNetzA dazu Zahlen vorliegen?

Der Präsident der Bundesnetzagentur antwortet, andere Netzauslastungen würden ebenfalls nicht überwacht. Das sei kompliziert. Seine Behörde unterhalte auch keinen umfassenden Technikstab und manage auch nicht umfassend den Verkehr im Netz. Das machten die Betreiber selbst. Solange das System funktioniere, laufe es eher umgekehrt. Kritische und aufgeklärte Verbraucher beschwerten sich, wenn etwas nicht funktioniere. Die Dienstangebote, die in den letzten zehn Jahren hinzugekommen seien, seien nicht nur immer anspruchsvoller sondern zugleich auch immer effizienter geworden; auch im Best-Effort-Internet. Eine Geschichte von fünfzehn Jahren downsizing im Internet habe es nicht gegeben. Bisher habe es keinen Anlass zum Messen der Auslastung gegeben.

SV Harald Lemke berichtet, er habe der Berichterstattung entnommen, dass ein koordinierter Netzausbau im LTE-Bereich stattfinde. Die Frage des Wettbewerbs stelle sich für jemanden aus einem nur einfach abgedeckten Gebiet nicht. Dort gebe es zum Teil keinen Wettbewerb. Wie solle mit diesem Thema umgegangen werden? LTE sei dafür gedacht, in unterversorgten Gebieten den Netzzugang zu ermöglichen.

Der Präsident der Bundesnetzagentur erwidert, wichtig sei, dass es in unterversorgten Gebieten überhaupt einen entsprechenden Anschluss gebe. Volkswirtschaftlich sei es nicht sinnvoll, wenn alle dazu verpflichteten Netzanbieter gleichzeitig ihre Netze überall ausbauten und andere Gebiete dafür überhaupt nicht versorgt würden. Die Möglichkeit, dass andere Anbieter später dort überbauen dürften, bestehe fort. Es sei zwar darüber mit den Betreibern und dem Bundeskartellamt diskutiert wor-

den, bisher gebe es diesen koordinierten Ausbau aber nicht. Die Anbieter hätten keinen entsprechenden Vorschlag vorgelegt. Am Ende müsse aber auch über Zugangsregeln für Dritte gesprochen werden.

Der Vorsitzende dankt dem Präsidenten der Bundesnetzagentur, Matthias Kurth, für seine ausführlichen Antworten. Der ein oder andere Impuls für die weitere Diskussion sei darüber hinaus gegeben worden.