



INITIATIVE FÜR
NETZFREIHEIT

**Stellungnahme der Initiative für Netzfreiheit
zum öffentlichen Fachgespräch
des Ausschuss Digitale Agenda des Deutschen Bundestages**

Sitzung vom 17. Juni 2015 - 16-18:00 Uhr

zum Thema:

“Gesetzgebung zur Netzneutralität – aktuelle Entwicklungen”

Thomas Lohninger,

Freitag, 11. Juni 2015

CC by-nc 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

| | |
|--|---|
| Einleitende Bemerkungen | 2 |
| Kernfragen rund um die Zulassung von Spezialdiensten | 2 |
| Internationaler Trend pro Netzneutralität | 4 |
| Marktkräfte: Netzausbau und Netzneutralität | 5 |
| EU Debatte zur Telekom-Binnenmarkt-Verordnung | 6 |

Einleitende Bemerkungen

Das Internet ist heute eine fast unerlässliche Infrastruktur für gesellschaftliche Teilhabe, demokratische Meinungsbildung und zeitgemäßes Wirtschaften. Mit der Frage der Netzneutralität entscheiden sich die ökonomischen Rahmenbedingungen aller auf dem Internet basierenden Gesellschaftsbereiche, sowie die Chancen und Kosten zukünftiger Innovationen in der europäischen Digitalwirtschaft.

Die derzeitigen Prinzipien von Best-Effort und Ende-zu-Ende garantieren sowohl Chancengleichheit zwischen Anbietern als auch Wahlfreiheit für die Kunden. Das Thema vereint in vielen Ländern wie den USA, den Niederlanden, Brasilien, Indien oder Chile die Stimmen von Bürgerrechtlern mit jenen der Digitalwirtschaft von kleinen Start-Ups, über großen Diensteanbietern bis hin zu nicht-kommerziellen Initiativen. Alleinige Profitöre einer Abschaffung oder Lockerung des Prinzips wären größere Telekomanbieter, welche sich eine höhere Rentabilität ihrer Infrastruktur durch diskriminierende Geschäftsmodelle erhoffen.

In diesem Umfeld steht die Europäische Union vor der historischen Entscheidung sich entweder dem globalen Trend hin zu einer gesetzlichen Absicherung der Netzneutralität anzuschließen oder ein gefährliches Experiment mit der Funktionsweise des Internets und der Konsolidierung des Telekommarktes einzuleiten. Damit würden nicht nur unabsehbare Konsequenzen für Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und Digitalwirtschaft riskiert sondern auch die Erfolge der europäischen Telekom-Regulierung der letzten Jahrzehnte über Bord geworfen.

Die Tragweite der Frage der Netzneutralität und die potentiellen Kollateralschäden einer fehlenden oder fehlerhaften Lösung beschränken sich keines Wegs auf *“heavy-user”* mit viel Bandbreitenbedarf und Anbieter von bandbreitenintensiven Dienstleistungen wie Video-Streaming. Mit Blick auf den stetig steigenden Bandbreitenbedarf in der Bevölkerung und neue Geräte- und Dienstklassen zum vernetzten Wohnen und Leben wird klar, dass die Verfügbarkeit eines neutralen Netzes quer durch alle demographischen Schichten und Lebensbereiche relevanter wird um die Wahlfreiheit von Konsumenten und Interoperabilität von vernetzten Produkten zu erhalten.

Kernfragen rund um die Zulassung von Spezialdiensten

Das Problem der aktuellen Debatte rund um die Netzneutralität in Deutschland ist die Fokussierung auf die Frage der Spezialdienste und die Legitimität mancher Beispiele solcher Zugangsdienste, welche komplett an den legislatischen Fragestellungen auf Europäischer Ebene vorbeigehen. In der Debatte werden immer wieder die drei Beispiele Industrie 4.0, selbstfahrende Autos und Telemedizin-Anwendungen ins Feld geführt. Zunächst ist festzuhalten, dass keiner dieser Dienste zum jetzigen Zeitpunkt eine besondere Verbreitung aufweist, durch verfügbare Produkte technische Anforderungen stellt, welche unter der derzeitigen oder

diskutierten Rechtslage nicht erfüllt werden könnten, oder im Vergleich zu der schier unendlichen Zahl an Diensten im Best-Effort-Internet einen signifikanten Anteil zur Wirtschaftsleistung und Innovation oder sonstigen gesellschaftlichen Mehrwert leistet. Die Erfahrung der letzten 25 Jahre liefert genügend Datenmaterial für die Vermutung, dass Innovation nicht im Rahmen von kontrollierten Zugangsdiensten sondern auf Basis von offenen, modularen Internettechnologien in einem neutralen Netzwerk zu erwarten ist. Diese Gewichtung des zu erwartenden gesellschaftlichen Mehrwerts sollte auch in der politischen Abwägung für die Definition von Spezialdiensten endlich bedacht werden. Ungeachtet dessen wären diese Dienste, sofern sie eine Funktionalität bereitstellen, welche eine besondere Übertragungsqualität erfordert, auch unter der engsten Definition von Spezialdiensten legitim, welche derzeit diskutiert wird und das Europa Parlament im April 2014 beschlossen hat¹. Alle eingebrachten Definitionen von Spezialdiensten von Seiten der Europäischen Kommission und des Rates sind noch breiter gefasst und würden diese Beispiele ebenfalls erlauben. Die Beispiele Industrie 4.0, selbstfahrende Autos und Telemedizin sind deshalb als Ablenkung zu verstehen, da sie sowohl in allen vorgelegten Varianten von Spezialdienst-Definitionen nicht im Zweifel stehen und auch ohne einer Regelung zur Netzneutralität weiterhin erlaubt wären.

Die eigentliche Kernfrage der gesamten Debatte rund um Spezialdienste ist, ob bestehenden Online-Diensten, welche aktuell über das Best-Effort Internet ohne Qualitätssicherung auskommen, zukünftig die Möglichkeit offen stehen soll als Spezialdienst bevorzugt übertragen zu werden? Diese Reklassifizierung würde es Telekomanbietern ermöglichen einen doppelten Markt zu eröffnen, in welchem Online-Diensteanbieter sich von diesen einen bevorzugten Zugang zu dessen Kunden kaufen könnten. Damit wäre das Zwei-Klassen-Internet festgeschrieben und das Prinzip der Netzneutralität Geschichte. Durch einen solchen doppelten Markt wären die Anbieter von Online-Diensten in der Situation, entweder ihre Dienste in minderer Qualität als ihre Konkurrenz anbieten zu müssen oder mit jedem Telekomanbieter eigene Verträge über den Zugang zu dessen Kunden aus zu verhandeln.

Von der Deutschen Telekom wissen wir bereits, dass eine solche Vertragsgestaltung auf „ein paar Prozent Umsatzbeteiligung“ hinauslaufen soll². Die daraus erwachsenden Markteintrittsbarrieren würden vor allem europäische Anbieter von Online-Diensten sehr hart bei der Erschließung neuer Märkte treffen. Auch der Innovationsmotor des Internets - das sogenannte Prinzip "innovation without permission" - wäre damit Geschichte, weil jede neue Idee, Software oder Dienstleistung nicht über den Zuspruch ihrer Nutzer, sondern erst über die Vertragsgestaltung mit einer Vielzahl an großen Telekomfirmen mit vielen Kunden neue Märkte erschließen könnte. Die Dynamik der online Ökonomie, welche auf der technologischen Neutralität des Mediums und seinem Applications-agnostischen Design basiert, wäre damit in Europa drastisch reduziert³. Von diesem System der Zugangsentgelte würden vor allem

¹ Article 2 (15) "specialised service" means an electronic communications service optimised for specific content, applications or services, or a combination thereof, provided over logically distinct capacity, relying on strict admission control, offering functionality requiring enhanced quality from end to end, and that is not marketed or usable as a substitute for internet access service.

² <https://netzpolitik.org/2015/netzneutralitaet-deutsche-telekom-warnt-vor-staatlich-diktiertem-einheitsnetz/>

³ siehe dazu Barbara van Schewick. 2012. Internet Architecture and Innovation. MIT Press.

Telekomfirmen mit einem verhältnismäßig großen Kundenstamm und Anbieter von etablierten Online-Diensten profitieren, da diese durch ihre Nutzer jeweils gegenüber einander in einer stärkeren Verhandlungsposition sind. Die Möglichkeit für neue Anbieter von Online-Diensten sich innerhalb kürzester Zeit zu etablieren und innovative Ideen voran zu bringen wäre im europäischen Markt nicht mehr gegeben und die Entwicklung hin zu einer Konsolidierung des gesamten Marktes vermutlich unaufhaltbar.

Internationaler Trend pro Netzneutralität

Die Debatte zur Netzneutralität wird spätestens seit 2003 in dieser Form geführt⁴ und hat in den letzten Jahren - getrieben von einer Vielzahl an neuen Verletzungen des Prinzips und großer Beteiligung der Zivilgesellschaft zu gesetzlichen Festschreibungen in mehreren Ländern geführt. Seit 2014 haben Regulierungsbehörden in Kanada, Chile, den Niederlanden und Slowenien aufgrund der dortigen Gesetzeslage bereits Maßnahmen gegen Verstöße gegen die Netzneutralität ergriffen und Zero-Rating Produkte vom Markt genommen. In den USA und Brasilien wurden ebenfalls Regularien zum Schutz der Netzneutralität erlassen, was aufgrund der Größe und Bedeutung dieser Märkte nicht ignoriert werden kann, und auch in Entwicklungs- und Schwellenländern wie Pakistan, Indien oder in Afrika regt sich Widerstand gegen Verletzungen der Netzneutralität und insbesondere das Facebook-Projekt internet.org. Letzteres etabliert ein "Internet für Arme", indem der Zugang zwar gratis ist, aber nur von Facebook und dem lokalen Telekommunikationsanbieter ausgewählte Seiten verfügbar sind. Die Nutzer bezahlen dieses "Internet" mit ihren Daten. Facebook sichert sich ein exklusives Nutzungsrecht an allen Werken der Nutzer und erzwingt seine Datenschutz- und Cookie-Policy im gesamten, zentralisierten und unverschlüsselten Netzwerk. Laut Aussagen von Mark Zuckerberg ist eine Einführung von internet.org auch in Europa geplant⁵.

In entwickelten Telekommunikationsmärkten lässt sich also in den letzten Jahren zweifelsohne ein Trend hin zur Absicherung der Netzneutralität feststellen, welcher in jedem Fall Auswirkungen auf die Situation in Europa haben wird. Wenn es in Europa nicht gelingt eine gesetzliche Absicherung zu verankern, wird der Markt weiterhin die existierenden Rechtslücken ausnutzen und den europäischen Regulierungsbehörden bleibt nichts anderes übrig als den Telekommunikationsanbietern tatenlos dabei zuzusehen,⁶ wie diese mit ihren Produkten Fakten schaffen.

Für Internetnutzer bedeutet eine solche Abkehr in Europa langfristig eine schlechtere Netzanbindung, da es mit der Möglichkeit der Monetarisierung von Überholspuren (technische Diskriminierung) und der Ausnahme von Volumensbegrenzungen (ökonomische Diskriminierung, Zero-Rating) einen Anreiz für Telekommunikationsbetreiber gibt eine künstliche Verknappung dieser beiden Ressourcen zu erzeugen, um den Bedarf auf Seiten der Anbieter von Online-Diensten nach diesen Produkten des doppelten Marktes aufrecht zu erhalten. Mit den Bestimmungen in den bisher diskutierten EU-Entwürfen zur Festlegung von Mindestqualitätsstandards für

⁴ Tim Wu. 2003. Network Neutrality, Broadband Discrimination. in: Journal of Telecommunications and High Technology Law, Vol. 2, p. 141, 2003 . http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=388863 (abgerufen 11. Juni 2014, 22:42)

⁵ https://www.facebook.com/zuck/posts/10102028100357421?comment_id=10102028114998081&reply_comment_id=10102028180821171&total_comments=150&comment_tracking=%7B%22tn%22%3A%22R9%22%7D

⁶ <http://fm4.orf.at/stories/1741685/>

Internetangebote kann diesem Trend schon allein deswegen nicht adäquat entgegen getreten werden, da Mindeststandards immer nur das schlechtmöglichste Internet festschreiben, damit jedoch nicht der tatsächlich benötigte Bandbreitenbedarf der Bevölkerung gedeckt werden kann.

In der Digitalwirtschaft würde eine Aufrechterhaltung der Rechtslücken die Erfolgchancen für innovative europäische Start-Ups signifikant erschweren. Ein System des doppelten Marktes favorisiert immer etablierte Anbieter, welche ihre Marktposition bereits errungen haben und über das Finanzkapital verfügen diese auch durch Zahlung von Zugangsentgelten an Telekomanbieter gegenüber neuen Anbietern abzusichern. Im Falle Europas würde das die Abhängigkeit von amerikanischen IT-Diensten dauerhaft einzementieren, wodurch auch negative Konsequenzen für die Privatsphäre der Bevölkerung drohen.

Marktkräfte: Netzausbau und Netzneutralität

Der Zusammenhang zwischen real angebotenen Internettarifen, zur Verfügung stehenden Netzwerkkapazitäten, Wettbewerbssituation und regulatorischem Umfeld muss in der Netzneutralitätsdebatte bedacht werden. Ein gutes Beispiel für die Diskrepanz angebotener und real zur Verfügung stehender Internetdienste findet sich in der Entscheidung der Bundesnetzagentur vom 28. Januar 2015 über die Vergabe von Frequenzen:

“(26) Zunehmend wird bereits nach dem Beginn der Netzauf- und -ausbauten für LTE seitens der Verbraucher gegenüber der Bundesnetzagentur vorgetragen, dass die derzeit im Markt angebotenen Dienste mit Blick auf die Übertragungsgeschwindigkeiten und das Datenvolumen nicht überall den Anforderungen der Verbraucher an hochleistungsfähige Breitbanddienste entsprechen. Die Kammer hat die vielfältigen Bedingungen im Zusammenhang mit Wettbewerb und Verbrauchern, die in den verschiedenen geographischen Gebieten innerhalb Deutschlands herrschen, bei der Zuteilung weiterer Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang gebührend zu berücksichtigen.”⁷

Erklärtes Ziel von ex-Digital-Kommissarin Neelie Kroes im Rahmen der Verordnung zum Telekom-Binnenmarkt war die Konsolidierung des europäischen Telekommarktes. Diese droht gemeinsam mit einer fehlenden oder fehlerhaften Absicherung der Netzneutralität im Rahmen der Verordnung die Rahmenbedingungen für Internetangebote in Europa dauerhaft zu verschlechtern. Die Kommission müsste nichts weiter tun als aus ihren eigenen jahrelangen Erfolgen zu lernen und weiter am Wettbewerbsprinzip in der Telekomregulierung festhalten - auch entgegen der Bestrebungen der Telekombetreiber⁸ - und die Mitgliedsstaaten müssten aus den Erfahrungen jener EU Länder mit positiven Regeln zur Netzneutralität lernen, um die Dynamik eines doppelten Marktes auf Basis künstlicher Verknappung zu vermeiden. Dieser Punkt wird am deutlichsten an der Verdoppelung der Volumensbegrenzung für KPN-mobile Kunden über Nacht⁹ und den ehrlichen Zugeständnissen von Telekombetreibern in den USA,

⁷ http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/DrahtloserNetzzugang/Projekt2016/EntscheidungProjekt2016_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁸ <http://www.euronews.com/business-newswires/3023528-austria-becomes-battleground-in-fight-over-mobile-mergers/>

⁹ http://dfmonitor.eu/downloads/Banning_zerorating_leads_to_higher_volume_caps_06022015.pdf

dass Netzneutralitätsregeln keine Auswirkungen auf deren Bereitschaft für Infrastrukturinvestitionen haben¹⁰. Die Telekombranche argumentiert für die Abschaffung der Netzneutralität mit dem Finanzierungsbedarf des Netzausbaus, in Wirklichkeit ist es genau umgekehrt.

EU Debatte zur Telekom-Binnenmarkt-Verordnung

Die laufenden Trilog-Verhandlungen abzuschätzen ist aufgrund der inhärenten Intransparenz des Vorgangs kein einfaches Unterfangen. Der Vorschlag der EU-Kommission wäre einer Abschaffung der Netzneutralität auf allen Ebenen gleich gekommen. Das Europaparlament hat mit seiner im April 2014 beschlossenen Position der 1. Lesung alle notwendigen Reparaturen im Bereich Netzneutralität am Verordnungsentwurf vorgenommen. Die Ratsposition und auch die abgestimmte Position der deutschen Bundesregierung sind jedoch drastisch hinter dieses Schutzniveau zurück gefallen und haben die Möglichkeit eines doppelten Marktes und diskriminierender Geschäftsmodelle wieder eingeführt. Vor allem in der Position des Europaparlaments, dass nur jene Dienste als Spezialdienst erlaubt sind, welche eine Funktionalität bereitstellen, die eine technische Qualitätssicherung in der Übertragung erfordern, ist in jedem Fall unumgänglich und sollte außer Streit stehen. Auch der Bereich der Preisdiskriminierung (Zero-Rating) ist vom Vorschlag des Europaparlaments in einer etwaigen Einigung im Trilog auf jeden Fall zu erhalten.

| | Zero-Rating | online Dienste auslagern auf Spezialdienste | Konkurrenz blockieren | Netzsperrn nur mit Gesetz / Richter | Jugendschutz-Filter |
|----------------------------|-------------|---|-----------------------|-------------------------------------|---------------------|
| EU Kommission | - | - | - | - | |
| EU Parlament | + | + | + | + | |
| EU Rat | - | - | + | - | - |
| EU "Kompromisse" Kom & Rat | - | - | + | - | - |

Abbildung 1) Vergleichstabelle der verschiedenen Verordnungsentwürfe

In den laufenden Trilog-Verhandlungen besteht die Gefahr das Thema Roaming gegenüber dem Thema Netzneutralität auszutauschen. Die Abschaffung von Roaming-Gebühren ist zweifelsohne ein begrüßenswertes Projekt und nur noch eine Frage der Zeit innerhalb der Europäischen Union. Netzneutralität hingegen definiert die Architektur der zentralen Infrastruktur des 21. Jahrhunderts und ist mit Hinblick auf die Konvergenz auf IP-Technologien und -Netze eine viel weitreichendere Entscheidung. Hier Einschnitte zu machen, um das Ende von Roaming-Gebühren ein paar Jahre vorzuverlegen, hätte katastrophale und irreparable Konsequenzen für die europäische Wirtschaft und Innovationsfähigkeit.

Kompromissvorschläge des Parlaments werden von der lettischen Ratspräsidentschaft wiederholt ignoriert und die eigenen Vorschläge des Rates bewegen sich keinen Millimeter in Richtung jener des Parlaments. Die Verhandlungen befinden sich in einem Deadlock und die daraus resultierende Rechtslücke wird von den Telekomanbietern genutzt um auf dem Markt weiter Fakten zu schaffen.

¹⁰ <https://www.techdirt.com/blog/netneutrality/articles/20150609/10485531285/yet-another-isp-exec-admits-broadband-industry-lied-about-net-neutrality-hurting-network-investment.shtml>

Sollte im Trilog eine Einigung ohne echter Netzneutralität¹¹ verhandelt werden, droht diese im Europaparlament zu scheitern, was vermutlich die gesamte Verordnung zu Fall bringen würde. Wenn die Verordnung zum Telekom-Binnenmarkt scheitern sollte, würde das nationalstaatliche Regelungen unumgänglich machen.

¹¹ echte Netzneutralität beinhaltet einen Schutz vor der Etablierung eines doppelten Marktes, verhindert die Reklassifizierung von online Diensten als Spezialdienst und verhindert Preisdiskriminierung