

Netzneutralität

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1117

A12

Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und
Medien des Landtages NRW

am 10.10.2013

Deutsche Telekom AG
Bonn, Oktober 2013

Offenes Internet und Nichtdiskriminierung sind in Deutschland sichergestellt

Die Offenheit des Internet ist seine Stärke und muss auch in Zukunft gewährleistet sein. Alle Nutzer müssen Internet-Dienste und Anwendungen ihrer Wahl nutzen können. Der Zugang zu Inhalten darf weder unterbunden noch eingeschränkt werden. Anders als in den USA, wo die Debatte zu Netzneutralität ihren Ursprung hat, herrscht in Europa und Deutschland intensiver Infrastrukturwettbewerb, durch den der Zugang zum Internet übergreifend sichergestellt ist.

Auf dem IT-Gipfel der Bundesregierung 2010 hat die Branche gemeinsam mit dem Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) einen Grundkonsens zum Thema Netzneutralität erarbeitet und beschlossen. Dieser beinhaltet ein klares Bekenntnis zur Nichtdiskriminierung, zur Absicherung und Weiterentwicklung des Best Effort Internet sowie zu weitreichender Transparenz gegenüber Endkunden und Diensteanbietern hinsichtlich Qualitätsklassen und Netzwerkmanagement. Daran hält die ITK-Branche fest.

Die ITK-Branche ist sich einig, dass ein offenes Internet, in dem jeder Nutzer seine Anbieter und Dienste frei wählen kann, wichtiger Bestandteil unserer Gesellschaft ist. Im Internet können neue Dienste und Geschäftsmodelle mit vergleichsweise geringem Investitionsaufwand gestartet werden. Wirtschaft und Gesellschaft profitieren dadurch von innovativen Angeboten, neuen Ertragschancen und der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Insbesondere profitieren auch die Bürger und gesellschaftliche Gruppen durch die Möglichkeit, mit geringem Aufwand Informationsangebote ins Netz zu stellen. Wesentlicher Faktor für den Erfolg des Internets ist die bestehende Freiheit und weitgehende Abwesenheit von Regulierung. Dies sollte nicht leichtfertig aufgegeben werden.

Das Telekommunikationsgesetz beinhaltet seit der Novelle im Jahr 2012 bereits umfassende Regelungen für die Sicherstellung von Wettbewerb, Anbieterwechsel und Transparenz sowie von Mindestqualitäten. Darüber hinaus gehende Ausweitungen und Verschärfungen sind nicht notwendig und würden Innovationen bei Diensten und Anwendungen sowie Finanzierungsansätze für den Ausbau von Netzkapazitäten in Frage stellen. Wettbewerbskonformes Verhalten wird darüber hinaus durch das allgemeine Wettbewerbs- und Kartellrecht sichergestellt.

Es gibt aus Marktsicht weiterhin keinen Anlass für einen Regelungseingriff. Frühere Auffassung auch des BMWi war es, grundsätzliche Anforderungen an die Netzneutralität nur dann festzulegen, falls ein Missbrauch oder eine willkürliche Verschlechterung festgestellt werden kann. Diese Situation liegt selbst nach Auffassung der Bundesnetzagentur derzeit nicht vor. Hinzu kommt, dass die EU-Kommission derzeit im Rahmen der geplanten Single-Market-Verordnung an EU-weiten, verbindlichen Vorgaben zur Netzneutralität arbeitet. Diese sollen 2014 in Kraft treten. Daher ist ein vorgezogener nationaler Sonderweg im Rahmen einer Änderung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) nicht zu empfehlen und wäre mit EU-Recht absehbar nicht vereinbar. Ungleiche Wettbewerbschancen für die Unternehmen in Deutschland und NRW wären die Folge.

Auch im Rahmen der EU-Regelung wird es nötig sein, die wechselseitigen Freiheitsrechte dort, wo dies erforderlich sein sollte, in eine vernünftige Balance zu bringen und Willkür zu verhindern. Ziel ist ein Ausgleich der Rechte der Kunden, frei über die Nutzung der Dienste im Internet zu entscheiden und der Rechte der Anbieter, hierfür differenzierte Produkte anzubieten. Statt nationale Regelungen zu schaffen, die im Licht europäischer Vorgaben erneut geändert werden müssten, ist eine breite Diskussion von Chancen, Risiken und Schutzinstrumenten einem nationalen Alleingang vorzuziehen. Dies gilt umso mehr, als durch die Verordnung nicht nur Netzbetreiber, sondern auch Diensteanbieter in ihren

Möglichkeiten beschnitten werden, die im Internet oftmals weit über nationale Grenzen hinweg agieren. Auch andere Länder (z.B. die USA) haben dieses komplexe Thema trotz langer Diskussion bewusst noch nicht abschließend geregelt.

Um einen Markteingriff zu rechtfertigen, müsste zunächst auch eine Gefahr für das Fortbestehen eines ausreichenden Best Effort Angebotes tatsächlich festgestellt oder zumindest nachvollziehbar begründet werden. Behauptungen, der Netzausbau würde unter der Einführung differenzierter Netzleistungen Schaden nehmen, übersehen jedoch die ökonomische Realität: Heute herrscht insbesondere aufgrund der weitreichenden Zugangsregulierung in Deutschland und Europa im Anschlussbereich ein scharfer Wettbewerb zwischen den Netzbetreibern und sogar auf dem Netz der Deutschen Telekom, der auch und gerade mit Blick auf eine gute Netzqualität geführt wird. Kein Anbieter kann riskieren, zugunsten einzelner Nachfrager von spezialisierten Diensten den Massenmarkt zu vernachlässigen. Außerdem werden für qualitätsgesicherte Dienste zusätzliche Kapazitäten aufgebaut, die wiederum das heutige Netz und damit die Best Effort Verkehre entlasten. Mit Recht setzt die EU-Kommission – auch in ihren aktuellen Überlegungen zur Netzneutralität – zunächst auf Wettbewerb als wirksamstes Mittel zur Wahrung des offenen Internets.

Auch die von der Deutschen Telekom geplante Einführung von Volumentarifen stellt keine Verletzung der Netzneutralität dar. Dies hat die Bundesnetzagentur im Juni dieses Jahres in einem Bericht ans BMWi bestätigt.

Freiraum für Angebotsvielfalt und innovative Dienste erhalten – Best Effort Internet weiterentwickeln

Qualitätsstufen sichern Innovationsdynamik und Wahlmöglichkeiten im Internet. Ein Verständnis von Netzneutralität in dem Sinne, dass alle Datenpakete gleich zu behandeln sind, wäre ein Rückschritt und würde bestehende wie künftige Geschäftsmodelle und innovative Entwicklungen im Internet massiv gefährden. Kern der Netzneutralitätsdiskussion muss der Schutz vor Willkür bzw. Benachteiligungen und Schlechterstellung aus sachfremden Gründen sein. Die Auferlegung einer strikten Gleichbehandlungsverpflichtung aller Datenpakete ist aus technischen, rechtlichen und ökonomischen Gründen abzulehnen.

Dazu ein Vergleich: Auch im Postbereich gibt es kein Gebot für eine Gleichbehandlung von allen Briefen und Paketen, sondern laut Post-Universaldienstverordnung (PUDLV) im Gegenteil sogar ausdifferenzierte Qualitätsklassen, die angeboten werden müssen: Einschreibesendung, Wertsendung, Nachnahmesendung und Sendung mit Eilzustellung. Damit sind auch unterschiedliche Modelle für Transport und Bezahlung sowohl auf Seiten der Versender als auch der Empfänger möglich. So übernehmen einzelne Versandhändler regelmäßig die gesamten Portokosten zugunsten der Verbraucher. Solche Vereinbarungen, die bereits im traditionellen Postbereich gelten, müssen erst Recht im Internet möglich sein, um das Entwicklungs- und Innovationspotential nicht zu behindern.

Unabhängig von den Interessen der Netzbetreiber gibt es eine Vielzahl im allgemeinen Interesse liegender Dienste, die eine besondere Behandlung der Verkehre erfordern: Telefonie hat andere Anforderungen als E-Mail, Live-Streaming ist zeitkritischer als Video-Download, Bankdaten haben andere Sicherheitsanforderungen als die Webseite einer Tageszeitung. Nur mit einer hohen Angebotsvielfalt können die sehr unterschiedlichen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger sowie die Anforderungen der Wirtschaft erfüllt werden.

Zudem ist der Wandel der bisherigen leitungsvermittelten Telefonie (PSTN) zur IP-basierten-Telefonie unaufhaltsam. Der Nutzer erwartet, dass IP-basierte Dienste genauso wie vorher funktionieren und mindestens in der gewohnten Qualität und Vielfalt zur Verfügung stehen. Dies ist nur bei einer gesicherten Qualität möglich. Auch in der IP-Welt müssen z.B. Kunden- und Beratungshotlines von Unternehmen oder anderen Institutionen über 0800-Rufnummern angeboten werden können, die für den Anrufer entgeltfrei sind. Ein Verbot von Abrechnungsvereinbarungen zwischen den Anbietern der Hotlines und den Netzbetreibern wäre das Aus für solche Dienste. Es ist darüber hinaus absehbar, dass noch viele traditionelle Geschäftsmodelle zukünftig IP-basiert umgesetzt werden. Die Freiräume dafür müssen erhalten bleiben.

Differenzierte Qualitätsstufen stellen – soweit sie vom Kunden frei wählbar, transparent und diskriminierungsfrei angeboten werden – keinen Wettbewerbsverstoß dar. Sie sind vielmehr essentiell für z.B. Echtzeitanwendungen wie Videokonferenzen oder Telemedizin. Hier kann eine zu langsame Datenübertragung gravierende Folgen haben. Strikte Gleichbehandlung sämtlicher Datenpakete würde qualitätsempfindliche Anwendungen in ihrer Funktion einschränken bzw. sie ganz unmöglich machen. Innovative Dienste würden so verhindert. Auch bei der Übermittlung von Notrufen ist eine Vorrangschaltung unabdingbar. Deshalb ist eine intelligente Steuerung des Internetverkehrs in den Netzen nötig. Dabei geht es nicht um Zensur oder die Frage, ob bestimmte Daten überhaupt transportiert werden. Es geht lediglich darum, welche Qualität beim Transport garantiert wird.

Die Offenheit des Internets und der Zugang zu allen Informationen werden durch eine Differenzierung des Datentransports nicht bedroht. Zur Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums und der Innovationskraft der deutschen Internetwirtschaft ist notwendig, dass neben dem Best Effort Internet auch höherwertige Transportstufen mit garantierter Qualität angeboten werden können. Zudem muss es den Internet Service Providern auch weiterhin erlaubt sein, ihre Produkte im Wettbewerb auszdifferenzieren und Kooperationen mit Diensteanbietern einzugehen. Fehlende Differenzierungsmöglichkeiten schaden insbesondere kleinen und mittelständischen Start-ups in Deutschland, die so weniger Chancen haben, mit den großen, etablierten Internetkonzernen Schritt zu halten, die über leistungsfähige, teils eigene Netzkapazitäten (Content Delivery Networks - CDN) verfügen. Diese CDNs stehen für kleine und mittlere Anbieter gerade nicht zur Verfügung.

Die Steigerung der Verkehrsmengen und die immer größeren Leistungsanforderungen an die Telekommunikationsnetze erfordern auch in den nächsten Jahren Milliardeninvestitionen sowohl im Festnetz als auch im Mobilfunk. Diese Kosten müssen zurückverdient werden. Kooperationsmodelle, bei denen sich Diensteanbieter an den Netzkosten beteiligen und so auch den Endkunden finanziell entlasten, müssen in Deutschland möglich bleiben.

Qualitätsdifferenzierung ermöglicht wachsende Medienvielfalt

Die Einführung einer Qualitätssicherung für Mediendienste im Internet stellt ein Instrument zur Förderung der Medienvielfalt dar. Die Übertragung medialer Inhalte per Terrestrik, Kabel oder Satellit geschieht im Wesentlichen verlust- und verzögerungsfrei. Aufgrund möglicher Engpasssituationen im Internet – mit entsprechendem Qualitätsmängeln – stellt sich eine Maßnahme zur Sicherung der Transportqualität lediglich als Ausgleich des technisch vorgegebenen „Nachteils“ (im Sinne des Bedarfs bei zeitkritischen Anwendungen) dieser Infrastruktur dar. Sie führt aus Sicht des Nutzers erst zu einem vergleichbaren Rezeptionserlebnis für Medieninhalte im Internet im Wettbewerb mit Medieninhalten über Kabel oder Satellit.

Qualitätsgesicherte Dienste ermöglichen auch neue Geschäftsmodelle im Bereich der Medien und können einen Beitrag zur Vielfalt leisten: Zum Einen sind hier alle Formen legalen Streamings gegen Entgelt zu nennen. Die aktuellen Probleme mit Urheberrechtsverletzungen durch illegale Medieninhalte beruhen im Wesentlichen auf dem Mangel an funktionsfähigen, rechtskonformen Angeboten. Anbieter, die sich nicht wie YouTube vornehmlich über Werbung finanzieren oder wie iTunes eigene Endkundenbeziehungen kontrollieren, benötigen einen Partner, der die technische und prozedurale Abwicklung gegenüber dem Endkunden übernimmt. Illegale Anbieter von Medieninhalten werden solche formalisierte, differenzierte Geschäftsmodelle hingegen nicht nutzen können, was legale Angebote zusätzlich stärkt.

Zum Anderen eröffnen Angebote zur Qualitätssicherung durch TK-Netzbetreiber besondere Chancen für kleine Anbieter. Profitieren können kleinere Anbieter, indem diesen konfektionierte und bereits erprobte Vorprodukte zur Verfügung gestellt werden, die sie in Eigenrealisierung finanziell bzw. technisch nicht stemmen könnten. Große Inhaltenanbieter wie You Tube realisieren den qualitätsgesicherten Datentransport selber. Für weniger finanzstarke Inhaltenanbieter stellt die Nutzung entsprechender Verbreitungsmodelle im Internet eine deutliche Reduzierung des wirtschaftlichen Risikos dar. Durch eine nutzungsabhängige Bepreisung des Vorprodukts gehen kleinere Anbieter auch mit dem Vorleistungsbezug kein unternehmerisches Risiko ein.

Der publizistische Wettbewerb kann im Sinne einer gesteigerten Meinungsvielfalt nur profitieren, wenn technische Zugangshürden für die Verbreitung niedrig gehalten werden. Dies kann unverzichtbar werden, wenn die Nutzung des Angebots mit gesteigerten qualitativen Anforderungen verbunden ist. Letztlich kann eine Qualitätsdifferenzierung auch ein medienpolitisches Instrument bereitstellen, um auch im Internet eine ggf. Priorisierung gesellschaftlich gewünschter Inhalte zu ermöglichen.