

**Stellungnahme des Bundesministeriums für
Wirtschaft und Technologie**

zur

Konsultation der Europäischen Kommission

über das

offene Internet und Netzneutralität in Europa

A. Vorbemerkung

Wir begrüßen die Konsultation der EU-Kommission zum Thema „Netzneutralität“ und „offenes Internet“ und bedanken uns für die Möglichkeit, daran teilnehmen zu können. Die Diskussion wird in der politischen Öffentlichkeit zugespitzt geführt und von einigen Gruppen mit der Befürchtung verbunden, die Meinungsfreiheit sei ernsthaft in Gefahr. Dabei diskutieren zahlreiche Betroffene und Interessenvertreter wie Netzbetreiber, Internetprovider, Diensteanbieter und Nutzergruppen aus ihrer Sicht über „offenes Internet“, ohne dass bislang eine eindeutige und sinnvolle Klärung des Begriffs „Netzneutralität“ erfolgt wäre. Deshalb ist es aus unserer Sicht zunächst notwendig, eine klare Vorstellung über die Thematik zu entwickeln und den Begriff „Netzneutralität“ zu definieren.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie erarbeitet derzeit gemeinsam mit allen betroffenen Ressorts und den Interessenvertretern eine umfangreiche und fundierte Stellungnahme der Bundesregierung zur Netzneutralität. Auch der Deutsche Bundestag erörtert das Thema im Rahmen der im Mai 2010 konstituierten Enquête-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ intensiv mit dem Ziel einer Positionierung im Frühsommer nächsten Jahres.

Wir sind davon überzeugt, dass eine intensive und breite Debatte zu mehr Präzision und Sachlichkeit führen wird und daran anschließend auch eine angemessene Umsetzung der Thematik erfolgt.

Gegenwärtig befindet sich der Diskussionsprozess noch im Anfangsstadium, eine Fortsetzung des Dialogs mit der EU-Kommission über die Konsultation hinaus würden wir begrüßen. Die hier skizzierten Antwortbeiträge des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie haben noch vorläufigen Charakter, bis die endgültige Position der Bundesregierung formuliert ist.

B. Zu den Fragen im Einzelnen

Frage 1: Is there currently a problem of net neutrality and the openness of the internet in Europe? If so, illustrate with concrete examples. Where are the bottlenecks, if any? Is the problem such that it cannot be solved by the existing degree of competition in fixed and mobile access markets?

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sieht das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie keine gravierenden Probleme hinsichtlich Netzneutralität oder Offenheit der Netze. Zwar hat es in der Vergangenheit eine Blockade der Mobilfunknetzbetreiber gegenüber „Voice over IP“-Diensteanbietern gegeben (z.B. „Skype“). Diese vollständige Blockade wurde jedoch ohne regulatorische Eingriffe aufgrund des starken Wettbewerbsdrucks aufgegeben. Mittlerweile blockiert nur noch ein Mobilfunknetzbetreiber den Skype-Dienst grundsätzlich, während zwei Netzbetreiber ihn gegen Entrichtung eines Zusatztarifs, ein weiterer Netzbetreiber vollständig frei gegeben haben. Auch andere Probleme – wie die Verlangsamung von Peer-to-Peer-Verkehr durch Internetprovider – sind zumindest bisher nicht als besonders gravierend anzusehen.

Frage 2: How might problems arise in future? Could these emerge in other parts of the internet value chain? What would the causes be?

In Zukunft dürfte Konfliktpotenzial insbesondere im Zusammenhang mit dem Aufbau neuer Hochgeschwindigkeitsnetze entstehen. Laut einer Studie des wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (wik) liegt die Rentabilitätsschwelle des Glasfaserausbaus bei 50% der Anschlussnehmer. Mit dem Ausbau verstärkt sich folglich eher die Tendenz zum natürlichen Monopol, der

Infrastrukturwettbewerb bleibt stark eingeschränkt. Aufgrund der hohen Ausbaurkosten sind vertikal integrierte Unternehmen zunehmend auf Einnahmen aus der Diensteebene angewiesen.

Darüber hinaus ist aufgrund sich abzeichnender Änderungen im Nutzerverhalten mit einer deutlichen Zunahme des Datenverkehrs zu rechnen, wodurch in Zukunft auch bei neuen Netzen mit Kapazitätsengpässen zu rechnen ist. Der Betrieb stark ausgelasteter Netze kann in gewissem Umfang den Einsatz von Verkehrssteuerungspraktiken erfordern. Wichtig ist jedoch, dass das „best effort“-Prinzip daneben aufrechterhalten werden muss (also die von Inhalt bzw. Absender unabhängige Weiterleiten von Datenpaketen, solange freie Kapazitäten vorhanden sind). Bislang besteht jedoch über den tatsächlichen Kapazitätsbedarf noch Ungewissheit, eingehende Analysen sind für eine objektive Einschätzung der Situation und möglicher künftiger Entwicklungen unerlässlich.

Frage 3: Is the regulatory framework capable of dealing with the issues identified, including in relation to monitoring/assessment and subsequent enforcement?

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt genügt der im vergangenen Jahr neu ausgehandelte Rechtsrahmen und die darin enthaltenen Bestimmungen zur Qualitätssicherung und zur Transparenz vollkommen. Die Umsetzung des Rechtsrahmens orientiert sich in Deutschland sehr eng an den Europäischen Rechtsrahmen. Dennoch muss die längerfristige Entwicklung im Hinblick auf künftige Herausforderungen genau beobachtet werden, um dann entsprechende Anpassungen vornehmen zu können.

Frage 4: To what extent is traffic management necessary from an operators' point of view? How is it carried out in practice? What technologies are used to carry out such traffic management?

Verkehrssteuerungspraktiken sind seit jeher Bestandteil des Netzbetriebs - auch im Internet. Entscheidend ist, dass Verkehrssteuerungspraktiken die neutrale Datenübermittlung sowie den diskriminierungsfreien Zugang zu Informationen im Internet nicht einschränken. Neben dem „best effort“-System sollten auch gezielteres Qualitätsmanagement möglich sein, um innovative Dienste mit hohem Bandbreitenbedarf und Echtzeiterfordernis (z.B. IP-TV, VoIP) zu ermöglichen. Dabei

muss sichergestellt sein, dass auch bei „best effort“ ein angemessener Mindeststandard aufrechterhalten wird.

Insgesamt sollten Netzausbau und -modernisierung, wie von der nationalen Breitbandstrategie und der Europäischen Digitalen Agenda gefordert, weiter vorangetrieben werden.

Frage 5: To what extent will net neutrality concerns be allayed by the provision of transparent information to end users, which distinguishes between managed services on the one hand and services offering access to the public internet on a 'best efforts' basis, on the other?

Geeignete Transparenzvorschriften sind eine wesentliche Voraussetzung, um Konflikte zur Netzneutralität zu vermeiden und gleichzeitig Kundenbedürfnisse zu befriedigen und den Wettbewerb zu stärken.

Frage 6: Should the principles governing traffic management be the same for fixed and mobile networks?

Die regulatorischen Bestimmungen zur Netzneutralität sollten nicht grundsätzlich zwischen Mobilfunknetzen und Festnetzen differenzieren. Aufgrund der geringeren Bandbreiten und der damit einhergehenden höheren Kapazitätsauslastung im Mobilfunknetz dürften Regelungen für Verkehrssteuerungs- und Engpassmanagement im Mobilfunk im Einzelfall eher zum Tragen kommen.

Frage 7: What other forms of prioritisation are taking place? Do content and application providers also try to prioritise their services? If so, how – and how does this prioritisation affect other players in the value chain?

Nicht nur Netzbetreiber, auch Plattformbetreiber, Hersteller und Diensteanbieter haben technisch die Möglichkeit, in Netzneutralität einzugreifen. Je nach Einzelfall können dabei Wettbewerber jeder Wertschöpfungsstufe oder Verbraucher Betroffene der Auswirkungen sein. Dies wird von den sich erst derzeit herausbildenden Wertschöpfungsketten abhängen.

Frage 8: In the case of managed services, should the same quality of service conditions and parameters be available to all content/application/online service providers which are in the same situation? May exclusive agreements between network operators and content/application/online service providers create problems for achieving that objective?

Ja, Qualitätsmanagement der Dienste darf Anbieter nicht diskriminieren. Grundsätzlich unterliegen Exklusivverträge der Vertragsfreiheit und Marketing-Strategie der Unternehmen – dies darf jedoch die Wettbewerbschancen der Wettbewerber im relevanten Markt nicht beeinträchtigen.

Frage 9: If the objective referred to in Question 8 is retained, are additional measures needed to achieve it? If so, should such measures have a voluntary nature (such as, for example, an industry code of conduct) or a regulatory one?

Bislang ist das Erfordernis konkreter weiterer Maßnahmen nicht ersichtlich. Hierzu muss der Netzausbau, die Entwicklung der Geschäftsmodelle und nicht zuletzt die Umsetzung der neuen Rechtsrahmens beobachtet und bewertet werden.

Frage 10: Are the commercial arrangements that currently govern the provision of access to the internet adequate, in order to ensure that the internet remains open and that infrastructure investment is maintained? If not, how should they change?

Internetzugang auf Endkunden- und Carrierebene unterliegt unterschiedlichen Geschäftsvereinbarungen, auch im Hinblick auf zukünftige Netzstrukturen. Insbesondere zur Schaffung von Dienste-Qualitätsmanagement ist eine umfassende Anpassung der Vertragsgestaltung erforderlich. Dies unterliegt jedoch in erster Linie den Marktteilnehmern selbst, sofern keine beträchtliche Marktmacht besteht. Darüber hinaus greifen die bestehenden regulatorischen Instrumente.

Frage 11: What instances could trigger intervention by national regulatory authorities in setting minimum quality of service requirements on an undertaking or undertakings providing public communications services?

Mindestqualitätsstandards könnten erarbeitet und vorgeschlagen werden von: internationalen Organisationen, Verbraucherschutzverbänden, Bundesnetzagentur (BNetzA) - Marktbeobachtungs- oder Schlichtungsstelle, Eingaben bei Landes- und Bundesbehörden.

Frage 12: How should quality of service requirements be determined, and how could they be monitored?

Bestimmungen und Klassifizierungen zur Dienste-Qualität sollten vorzugsweise durch den Markt erfolgen. Eine (nationale) Überwachung findet bislang nicht statt. Marktbeobachtung und Qualitätsmessung durch die BNetzA ist im Post- und TK-Bereich aber bereits bislang üblich.

Frage 13: In the case where NRAs find it necessary to intervene to impose minimum quality of service requirements, what form should they take, and to what extent should there be co-operation between NRAs to arrive at a common approach?

Mindeststandards lassen sich noch nicht abschätzen und sollten nachrangig zu Marktlösungen sein – hier sucht die Branche derzeit eine Einigung.

Frage 14: What should transparency for consumers consist of? Should the standards currently applied be further improved?

Transparenzverpflichtungen dürfen nicht in komplizierten, schwer verständlichen „allgemeinen Geschäftsbedingungen“ versteckt sein. Es sollten wenige, klar verständliche Klassifizierungen definiert und z.B. mit „Gütesiegeln“ bzw. „Güteklassen“ gekennzeichnet werden, um höchstmögliche Transparenz für den Nutzer zu gewährleisten. Sollte eine Marktlösung nicht erzielt werden können, könnte die BNetzA Lösungsvorschläge unterbreiten.

Frage 15: Besides the traffic management issues discussed above, are there any other concerns affecting freedom of expression, media pluralism and cultural diversity on the internet? If so, what further measures would be needed to safeguard those values?

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages befasst sich derzeit auch mit gesellschaftspolitischen Fragestellungen im Zusammenhang mit „Netzneutralität“ und „offenem Internetzugang“, wie etwa der Meinungs- und Informationsfreiheit, möglichen Gefährdungen der Meinungs- und Medienvielfalt im Internet oder datenschutz- und urheberrechtlichen Problemen. Diese Fragestellungen sind jedoch sehr komplex, ein Ergebnis ist noch nicht absehbar.