

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen**
Juni 2011

Der Zugang zum Internet ist heute als Bestandteil der Daseinsvorsorge eine Grundlage für gesellschaftliche Teilhabe der Menschen und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Menschen, die vom Internet abgeschnitten sind, sind schlicht ausgeschlossen. Sie sind nicht in der Lage, moderne Formen der Kommunikation zu nutzen, sich Informationen zu verschaffen und an sozialen Netzwerken zu partizipieren. Preisvergleiche im Internet, die Erledigung von elektronischen Behördengängen und zeitgemäßes Entertainment bleiben ihnen verschlossen. Gewerbetreibende können zum Beispiel elektronische Ausschreibungsplattformen nicht nutzen und erleiden so wirtschaftliche Nachteile. Arbeitnehmer könnten durch Telearbeit besser Familie und Beruf vereinen, wenn sie über einen schnellen Internetzugang verfügen. Kurzum: Ohne Internet sind Menschen von Teilhabe ausgeschlossen, sind ihnen die Chancen des Netzes versperrt. Chancen, die jedem Menschen, egal wo er lebt und arbeitet, offen stehen sollen. Doch noch immer sind viele Hunderttausende in Deutschland ohne ausreichenden Internetzugang. Diese digitale Spaltung der Gesellschaft aufzuheben, ist das Anliegen des Bundesverbandes Initiative gegen digitale Spaltung - geteilt.de- e.V.i.G. Seit Jahren tritt er als bürgerschaftliche Interessenvertretung für eine flächendeckende uneingeschränkte Versorgung mit Breitbandinternetanschlüssen zu fairen Preisen ein.

Selbstverständlich haben wir deshalb auch den vorliegenden Entwurf zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes bewertet und nehmen nachfolgend dazu Stellung. Dabei haben wir uns in der Bewertung auf die drei Schwerpunkte Universaldienst, Hochleistungsnetze und Netzneutralität beschränkt und weitere durch den Gesetzentwurf berührte Regelungsgegenstände unberührt gelassen.

0. Zusammenfassung

Gemäß Artikel 87f des Grundgesetzes hat der Bund zu gewährleisten, dass flächendeckend, angemessen und ausreichend Dienstleistungen der Telekommunikation angeboten werden. Aus diesem Grund muss im Telekommunikationsgesetz definiert werden, was als ausreichend und angemessen eingeschätzt wird und welche Regeln zur Durchsetzung gelten sollen. Dazu werden durch uns entsprechende Vorschläge unterbreitet.

Hinsichtlich der Installation von Hochleistungsnetzen fordern wir die Politik zu mehr Visionen auf. Es muss das Bewusstsein geschaffen werden, dass diese Netze die Straßen und Highways der Zukunft sein werden. Insofern ist der staatliche Einfluss deutlich stärker wahrzunehmen. Wir fordern einen Masterplan „Glasfaserausbau“.

Vor dem Hintergrund neuer technischer Möglichkeiten wächst die Bereitschaft, das bisherige „Best Effort“-Prinzip zu verlassen und Internetdienste unterschiedlich zu priorisieren und somit zu vermarkten. Wir lehnen dies als Eingriff in die Netzneutralität ab. Jedermann muss grundsätzlich alle

Dienste anbieten und abrufen können. Netzwerkmanagement darf nur zur Qualitätssicherung eingesetzt werden. Wir unterstützen Anträge, die diesbezüglich eine Festschreibung im Gesetz fordern.

I. Universaldienst

Der Ausbau schneller Internetzugänge erfolgte in Deutschland bisher ausschließlich unter wettbewerblichen Bedingungen, die lediglich durch die Regulierung von Vorleistungsprodukten marktbeherrschender Unternehmen (v.a. Deutsche Telekom AG) eingeschränkt wurde. Der Markt erwies sich jedoch als unfähig, eine tatsächlich flächendeckende Versorgung zu ermöglichen. Insbesondere der scharfe Preiswettbewerb machte den Ausbau in ländlichen, aber selbst in Ballungsräumen unrentabel. Letztlich wurde das Marktversagen offensichtlich. Wenn Unternehmen nur noch tätig werden, nachdem ihnen mit Förderprogrammen wirtschaftliche Anreize gewährt werden, ist dies ein deutliches Indiz dafür. Auch durch Ausschöpfen eines Technologiemies wird in wirtschaftlich weniger attraktiven Gebieten kaum Rentabilität geschaffen. Vielmehr werden häufig Zugänge angeboten, die notgedrungen darauf angewiesene Nutzer aufgrund ihres Preises oder der technischen Einschränkungen benachteiligen. Es zeigt sich immer deutlicher, dass es keine rein auf Wettbewerb basierende Lösung gibt, wirklich alle Haushalte und alle Unternehmen angemessen zu versorgen. Es wird selbst in mobilfunkversorgten Gebieten Standorte geben, die nicht erreicht werden. Es gibt unzählige Haushalte, die aufgrund von Beschränkungen der Vermieter keine Satellitenanlage installieren können. Es gibt zahlreiche Kommunen, die aufgrund von unzureichenden Haushaltsmitteln keine Förderung in Anspruch nehmen können. Wer flächendeckende Versorgung will, muss sie gesetzlich absichern. Ohne einen Breitband-Universaldienst gibt es kein „Breitband für alle“, sondern nur „Breitband für die meisten“. Dies jedoch ist in einer Wissens- und Technologie-Gesellschaft inakzeptabel.

Als erster Schritt ist es unabdingbar, die Begrifflichkeiten zu klären. Meist wird ein Internetzugang heute allein über die erreichbare Downloadbandbreite definiert. Damit wird man aktuellen Anforderungen allerdings nicht gerecht. Entscheidend ist das Zusammenspiel von Bandbreite (wobei der Upload eine immer größere Bedeutung erlangt, zum Beispiel für Cloud Computing oder Telearbeit), Latenz und Verfügbarkeit. Moderne Anwendungen verlangen schnelle Reaktionszeiten und müssen stabil verfügbar sein. Im elektronischen Handel zum Beispiel kommt es auf die Zehntelsekunde an und wer Telemedizin nutzt, muss sich auf die ununterbrochene Verfügbarkeit verlassen können. Zudem sind Einschränkungen wie Drosselungen auf geringe Bandbreiten beim Überschreiten bestimmter Downloadvolumina, abzulehnen. Internetanschlüsse müssen uneingeschränkt verfügbar sein, um tatsächlich die Möglichkeiten des Netzes nutzen zu können. So werden zum Beispiel Informationen zunehmend audiovisuell bereitgestellt. Software wird immer häufiger als Download vertrieben. Entertainmentangebote, wie Onlinespiele oder hochauflösende Videos werden zum Standard. Volumengrenzen, die im Mobilfunk und bei Satellitenangeboten üblich sind und weit unter dem durchschnittlichen Verbrauch liegen, entwerten den Internetzugang und schränken den Nutzer unangemessen ein.

Aus vorgenannten Gründen ist es erforderlich, den „funktionalen Internetzugang“ hinsichtlich Bandbreite (up und down), Latenz und Verfügbarkeit zu bestimmen. Dies muss im Gesetz rechtssicher formuliert werden.

II. Hochleistungsnetze

Die Zukunft des Internets wird geprägt sein von hohen symmetrischen Bandbreiten, die uneingeschränkt und hochverfügbar bereitgestellt werden müssen. Nach Stand der Technik und mittelfristiger Prognose werden dazu nur Glasfasernetze in der Lage sein. Entscheidend ist die Nähe des Kunden zur Glasfaser. FTTC, wie wir es von VDSL kennen, kann nur ein Zwischenschritt sein. Den wachsenden Anforderungen werden nur FTTB und FTTH, d.h. die Glasfaser bis ins Haus bzw. die Wohnung, gerecht. Für diese Notwendigkeit müssen heute die Weichen gestellt werden. Dafür wird in Deutschland jedoch zu wenig getan. Auch die TKG-Novelle leistet nicht den erforderlichen Beitrag. Bündelung von Synergien und Informationsaustausch sind nicht falsch, bringen aber zu wenig Nutzeffekt. Nach unserer Auffassung muss sich zunächst das Bewusstsein durchsetzen, dass Glasfasernetze die Straßen und Highways der Zukunft sind und dass es staatliche Aufgabe ist, allen Bürgern Mobilität auf diesen neuartigen Verkehrswegen zu ermöglichen. Was nötig ist, ist ein echter Masterplan für den Glasfaserausbau. Bei derart aufwendigen Infrastrukturen, wie dem Glasfaser-Zugangsnetz funktioniert kein Wettbewerb. Mehrere nebeneinander existierende Netze machen volkswirtschaftlich keinen Sinn. Es handelt sich um ein natürliches Monopol. Wird dies von einem Unternehmen kontrolliert, ist wiederum eine aufwendige Regulierung notwendig. Warum, so fragen wir uns, errichtet und betreibt nicht der Staat selbst (über die Art und Weise kann man diskutieren) dieses Netz und vermietet es diskriminierungsfrei an alle Inhalteanbieter? Die in der Gesetzesnovelle enthaltene Möglichkeit der funktionalen Trennung ist der erste Schritt. Wir halten ihn längst für überfällig. Als nächstes muss die Erlangung der Kontrolle über die entstehende Netzgesellschaft stehen. Damit wird der Weg frei für eine politisch bestimmte und transparente Bereitstellung von Dienstleistungen, die zur Daseinsvorsorge zählen.

III. Netzneutralität

Über die universelle Bedeutung des Internets wurde bereits geschrieben. Dem wird man nur gerecht werden, wenn allen die gleiche technologische Grundlage zur Verfügung steht. Eine Priorisierung von Daten nach ihrem Inhalt lehnen wir ab. Netzwerkmanagement darf allein der Qualitätssicherung dienen und niemanden benachteiligen. Um die Innovationskraft des Internets zu erhalten, müssen Anbieter diskriminierungsfrei Inhalte bereitstellen und Nutzer diese abrufen können. Das Internet darf nicht zu einem „Zwei-Klassen-Netz“ geraten. Dies zu verhindern, ist der Gesetzgeber aufgefordert. Netzneutralität ist neben dem garantierten Zugang der Schlüssel dafür, dass alle Menschen an den Chancen des Netzes partizipieren können. Wir unterstützen deshalb die Anträge für eine Sicherung der Netzneutralität.

IV. Vorschläge zur Änderung des Gesetzentwurfs

Aus den vorstehenden Argumenten entwickeln wir folgende konkrete Änderungen des Gesetzentwurfs:

1.

Die Beschaffung und Verbreitung von Informationen unterliegt dem Schutz des Grundgesetzes (Artikel 5). Deshalb sollte im Paragraf 2, Absatz 2, Punkt 1 statt der schwachen Formulierung „fördert“ der Begriff „sichert“ verwendet werden. Der Gesetzgeber steht in der Pflicht, die Grundrechtsausübung auch tatsächlich zu ermöglichen. Eine gesetzliche Verpflichtung anstelle einer

unbestimmten „Förderung“ ist daher angezeigt. Etwas zu fördern, heißt noch nicht, es tatsächlich durchzusetzen. Doch gerade darauf kommt es in einem Gesetz an. Willensbekundungen sind sicher chic, sie helfen im Zweifelsfall jedoch nicht weiter.

2.

Die Verwendung der Begriffe „in städtischen und ländlichen Räumen“ im Paragraf 2, Absatz 2, Punkt 4 ist entbehrlich. Die zuvor stehende Formulierungen „flächendeckend“ und „gleichartig“ genügen.

3.

Das im Paragraf 2, Absatz 2, Nummer 5 festgelegte Regulierungsziel ist nicht konkret genug. Zur Verdeutlichung sollte im Paragraf 3 folgende Begriffsbestimmung zu „hochleistungsfähigen Telekommunikationsnetzen“ eingefügt werden:

„Hochleistungsfähige öffentliche Telekommunikationsnetze“
sind öffentliche Telekommunikationsnetze, welche jedem angeschlossenen Endkunden eine Datenrate von mindestens 50MBit/s symmetrisch dauerhaft zur Verfügung stellen können.

Anwendungen wie Cloud-Computing, e-health oder moderne Formen der Telearbeit erfordern zunehmend nicht nur höhere Download-Bandbreiten, sondern auch entsprechende Upload-Datenraten. Notwendig ist auch eine hohe zeitliche Verfügbarkeit. Dem müssen hochleistungsfähige öffentliche Telekommunikationsnetze gerecht werden. Heute übliche asymmetrische „Bis zu“-Angebote sind für die Anwendungen der Zukunft nicht geeignet.

4.

Aus Absatz 1 des Paragrafen 78 folgt, dass Universaldienstleistungen die als Grundversorgung unabdingbaren Dienste sind, die jedem Bürger unabhängig seines Wohn- und Geschäftsortes zur Verfügung stehen müssen. Nach allgemeiner Auffassung gehört ein Internetzugang inzwischen zu diesen Diensten. Er ist Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Dem wird die Formulierung im Paragraf 78, Absatz 2 des Gesetzentwurfes nicht ausreichend gerecht. Die Bezeichnung „funktionaler Internetzugang“ ist nicht näher erläutert und deshalb im Sinne einer rechtssicheren Gesetzesanwendung ungeeignet. Daher sollten die Begrifflichkeiten möglichst exakt bestimmt werden. Vorgeschlagen wird, im Paragraf 3 des Gesetzes zu ergänzen:

„Funktionaler Internetzugang“
ist ein zur Datenübertragung bestimmter Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz, welcher geeignet ist, dauerhaft alle über das Internet verfügbaren Dienste in mittlerer Art und Güte nutzen zu können. Die Erfassung und Veröffentlichung dieser Dienste sowie der dafür mindestens benötigten Eigenschaften erfolgt alle zwei Jahre durch die BNetzA und wird auf dem Internetauftritt der BNetzA öffentlich bekannt gemacht. Die zu ermittelnden Eigenschaften sind die Mindestdatenrate und die maximale Latenzzeit. Datenmengenbegrenzungen sind nur zulässig, wenn ein Anschluss mit einer höheren als der vorgeschriebenen Mindestdatenrate bereitgestellt wird und dadurch die Datenmenge den Umfang übersteigen würde, der durch eine dauerhafte Nutzung im Rahmen der Mindestdatenrate erreicht würde. Die Festlegungen erfolgen auf der Grundlage des gewichteten Mittelwertes (Median) der Verfügbarkeit der Eigenschaften aller für private Haushalte bestimmten Internet-Zugangsprodukte über alle Haushalte, welche zum Erfassungstichtag ein Internet-Zugangsprodukt geordert haben. Die dafür notwendigen Daten sind der BNetzA zweijährlich durch alle Anbieter von Internet-

Zugangsprodukten zur Verfügung zu stellen, die diese auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland vertreiben.

Dadurch wird sichergestellt, dass die als Universaldienst bereitzustellenden Internetzugänge der technologischen Entwicklung regelmäßig angepasst werden. Die Technologieneutralität wird gewährleistet. Die zur Charakterisierung von Internetzugängen wichtigen Parameter sind Datenrate, Latenz und Datenmenge. Alle Kennzahlen müssen Mindestanforderungen, die auf gewichteten Mittelwerten aller verfügbaren Anschlüsse basieren, genügen. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass allen Menschen eine ausreichende Grundversorgung bereitgestellt wird.

Telekommunikationsdienste müssen den Verbrauchern möglichst uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Dies sollte auch in die Gesetzesnorm einfließen.

Wir empfehlen folgende Fassung des Paragraphen 78, Absatz 2, Nummer 1:

Der bereitgestellte Anschluss muss es den Endnutzern dauerhaft ermöglichen, Orts-, Inlands- und Auslandsgespräche zu führen sowie Telefax- und Datenkommunikation mit Übertragungsraten, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen, durchzuführen;

Zur begrifflichen Klarstellung sollte dazu im Paragraph 3 eingefügt werden:

„Dauerhaft“

bezeichnet die unterbrechungsfreie Verfügbarkeit des Zugangs mit den vertraglich zugesicherten Eigenschaften über mindestens 95% der Zeit.

Die im Paragraph 79 des Gesetzentwurfs enthaltene Definition des Begriffes „erschwinglicher Preis“ ist nicht mehr zeitgemäß, da er sich nur auf Telefondienstleistungen bezieht, die 1998 von Privathaushalten nachgefragt wurden. Der Internetzugang gehörte im Gegensatz zu anderen, heute nicht mehr relevanten (z.B. Bildschirmtext, Fax u.a.) Dienstleistungen nicht dazu. Deshalb sollte stattdessen die nachfolgende an der Entwicklung der Lebenshaltungskosten angelehnte Definition verwendet werden. Wir empfehlen folgende Fassung des Paragraphen 79, Absatz 1:

Der Preis für die Universaldienstleistung nach § 78 Absatz 2 Nummer 1 und 2 gilt als erschwinglich, wenn er das 2,5-fache des Betrages¹ nicht überschreitet, der der Wichtung von Telekommunikationsleistungen im Warenkorb des Statistischen Bundesamtes bezogen auf den steuerlichen Grundfreibetrag des jeweiligen Vorjahres entspricht.

Dabei werden die zu diesem Zeitpunkt erzielten Leistungsqualitäten einschließlich der Lieferfristen und die bis zum 31. Dezember des jeweiligen Vor-Vorjahres festgestellte Produktivitätsfortschrittsrate in § 78 berücksichtigt.

Dieser Wert ist auf den Internetseiten der BNetzA öffentlich bekannt zu machen.

¹ Dies entspricht gegenwärtig einem Betrag von ca. 45 Euro (2,712% Wichtung von Telekommunikationsdienstleistungen im Warenkorb des Statistischen Bundesamtes (2010), Steuerlicher Grundfreibetrag 2010 = 8.004 EUR pro Jahr). Zu beachten ist, dass der Warenkorb Kosten, die heute der Telekommunikation zuzurechnen sind, teilweise in anderen Positionen enthält (z.B. TV, Spiele u.ä.)

V. Resümee

Mit den von uns vorgeschlagenen Präzisierungen wird der Gesetzentwurf dem Anspruch, entscheidende Weichen für eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Wissens- und Informationsstandortes Deutschland zu stellen, besser gerecht. Insbesondere die gesetzliche Garantie einer Grundversorgung mit Internetzugängen sichert die im Artikel 87f Grundgesetz normierte Pflicht zur Gewährleistung einer flächendeckenden angemessenen und ausreichenden Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen.

Wir dürfen daher um Berücksichtigung unserer Einwendungen im Gesetzgebungsverfahren bitten.