

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Deutscher Bundestag

Ausschuss digitale Agenda

Via E-Mail an: ada@bundestag.de

Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses Digitale Agenda zum Thema „Internet Governance“ am Mittwoch, dem 2. Juli 2014

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die Initiative Europäischer Netzbetreiber IEN ist ein Verband international tätiger Telekommunikationsunternehmen, die in Deutschland große Geschäfts- und Unternehmenskunden bedienen und deshalb auf einheitliche Wettbewerbschancen in allen Märkten Europas und möglichst ähnliche globale Wettbewerbsbedingungen angewiesen sind.

Unsere Mitgliedsunternehmen gehören zu den denjenigen, die von internationaler Regulierung der Datennetze mit am stärksten betroffen sind und zugleich ein Interesse daran haben, dass dieses in einer Weise geschieht, die sie nicht in unlösbar rechtliche und tatsächliche Widersprüche bringt, wie sie sich durch unterschiedliche oder gar gegensätzliche Anforderungen nationaler Regelungen ergeben können. Die IEN begrüßt daher sehr, dass sich der Ausschuss digitale Agenda mit den Fragen der Internet Governance beschäftigt und dazu eine Expertenanhörung durchführt.

Bitte erlauben Sie uns, zu den damit verbundenen wesentlichen Fragen auf diesem Wege schriftlich Stellung zu nehmen. Wir würden Sie bitten wollen, diese Stellungnahme auch den Mitgliedern des Ausschusses zur Verfügung zu stellen und möchten uns dafür schon sehr herzlich bedanken!

Für Rückfragen stehen wir jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Malini Nanda, Rechtsanwältin
Geschäftsführerin der IEN

MITGLIEDER

Airdata
Colt
Orange Business
Verizon
Vodafone

SITZ UND BÜRO

Dorotheenstrasse 54
10117 Berlin

GESCHÄFTSFÜHRUNG

RAin Malini Nanda

VORSTAND

Sabine Hennig
Dr. Jutta Merkt
Dr. Andreas Peya

KONTAKTE

Telefon +49 30 3253 8066
Telefax +49 30 3253 8067
info@ien-berlin.com
www.ien-berlin.com

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses Digitale Agenda zum Thema „Internet Governance“

1. Allgemeine Anmerkungen

Die IEN ist der Auffassung, dass der sog. Multi-Stakeholder-Ansatz, der sich für die Festlegung von Standards und Verfahren im Internet herausgebildet hat, nach wie vor ein geeignetes Instrument ist, um die Weiterentwicklung des Internet in seiner Vielfalt an Geschäftsmodellen zu befördern und weltweit offen und transparent zu gestalten. Das Internet basiert national wie international auf zum Großteil privatwirtschaftlich finanzierter Telekommunikationsinfrastruktur. Dieses ist bei der Nutzung des WWW, bei Apps oder anderen Internetdiensten den meisten Anwendern nicht bewusst und wird daher auch in der politischen Debatte häufig vergessen. Dennoch ist dieses bei allen Diskussionen über „Internet Governance“ zu berücksichtigen. Die IEN begrüßt daher das Ansinnen des Ausschusses, auch die globale Regulierung der dem Internet zugrundeliegenden Infrastruktur zu thematisieren.

Wesentlich ist, dass Infrastrukturanbieter vielfach international agieren und auf Rechtssicherheit und möglichst einheitliche Regelungen beim grenzüberschreitenden Datenverkehr angewiesen sind. Demzufolge wäre es wünschenswert, dass auch die legislativen und regulatorischen Vorgaben zum Betrieb der Telekommunikationsnetze international harmonisiert werden, wobei sichergestellt werden muss, dass diese Vorgaben dann national nicht unterschiedlich interpretiert werden, bzw. jeweils innovationshemmende nationale Besonderheiten zu berücksichtigen sind. Die Internationale Fernmeldeunion der UNO, die ITU, hat sich dabei allerdings in der Vergangenheit als nur begrenzt geeignete Institution erwiesen und sollte daher in ihrer Zuständigkeit nicht auch noch auf den Internetbereich ausgedehnt werden. Dieses gilt auch vor dem Hintergrund, dass eine Mehrheit der dort bestimmenden

Kräfte politisch an der Offenheit des Internet und einem freien Fluss von Informationen kein nachhaltiges Interesse gezeigt haben.

Seite 3 | 8
01.07.2014

Bislang stellen sich die technischen und rechtlichen Bedingungen der Infrastruktur weltweit sehr heterogen dar. Dem Internet als ein „Netz von Netzen“ liegt eben kein homogenes „Internetz“ zugrunde. Gerade vor dem Hintergrund dieser Heterogenität sollte im Hinblick auf den Ausbau, die Sicherheit und Stabilität des Internet das Multi-Stakeholder-Modell weiter gefördert unterstützt werden. Dabei sollte aber – auch mit staatlicher Unterstützung – sichergestellt werden, dass sämtliche Marktteilnehmer und Nutzer Berücksichtigung finden und keine Fokussierung auf einzelne Endnutzergruppen oder bestimmte Marktteilnehmer stattfindet.

Weitere wesentliche Aspekte sind die Vermeidung von zu weitreichenden Beschränkungen der Freiheit des Internets und der zugerundeliegenden Infrastrukturen: Unscharfe oder unangemessen weite Regelungen, gerade des Verbraucher- oder des Datenschutzes, können ebenso wie Vorgaben zur Sicherheit und staatlicher Kontrolle, international leicht als ein Vorwand missbraucht werden, mit welchem einzelnen Staaten Freiheit und Grundrechte aushebeln können. Bei allen berechtigten Anliegen des Schutzes von Staat und Bürgern ist daher auch international ein Rahmen zu gewährleisten, der grundsätzlich innovations- und investitionsfreundlich sowie anmeldefrei neue Geschäftsmodelle im Internet zulässt, diese fördert und nicht vor vornherein zu verhindern versucht.

2. Vertiefung deutscher und europäischer Aktivitäten

Die Ausgestaltung und Struktur des bottom-up Multi-Stakeholder-Modells sollte daher sowohl von Seiten der Bundesregierung als auch der EU weiter unterstützt werden. Zugleich möchte die IEN für eine Vertiefung der Beteiligung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure bei der Arbeit in den verschiedenen Institutionen werben: Bei den internationalen Konferenzen und Zusammenreffen der Arbeitsgruppen ist aus Sicht der IEN häufig noch eine deutlich stärkere Beteiligung marktbeherrschender Unternehmen, wie beispielsweise der Deutschen Telekom oder Google zu verzeichnen.

Hier gilt es, ein entsprechendes Gleichgewicht zu schaffen - gerade vor dem Hintergrund, dass es in etlichen Technikbereichen leider keinen bedeutenden Akteur aus Deutschland oder der EU (mehr) gibt, der ein „natürliches“ Interesse an der Mitarbeit in internationalen Standardisierungs- und Regulierungsgremien mitbringen würde.

Die IEN beobachtet gegenwärtig, dass infolge der nunmehr sehr breit gefächerten Zuständigkeiten für ITK-Themen innerhalb der verschiedenen Ministerien - ungeachtet der zweifellos bestehenden Sachkompetenz der zuständigen Mitarbeiter - die Koordination innerhalb der Bundesregierung nicht immer reibungslos zu verlaufen scheint. Ausdrücklich begrüßt wird jedoch die Initiative des BMWi, regelmäßig Informations- und Austauschveranstaltungen in Form von Multi-Stakeholder-Meetings abzuhalten. Allerdings erachtet die IEN in diesem Zusammenhang die nachbereitende Information durch das BMWi für noch ausbaufähig, da sich die betroffenen Repräsentanten zum Zeitpunkt der Meetings mit den Stakeholdern häufig noch im Positionsfindungsprozess befinden und die schließlich auf den internationalen Konferenzen vertretenen Positionen der Bundesregierung nicht mehr mitgeteilt werden. Insgesamt erscheint die Mitarbeit Deutschlands – im Vergleich zu den Aktivitäten anderer Staaten – in diesen Gremien weiter unterambitioniert und vor allem auf politischer Leitungsebene noch stark ausbaufähig zu sein.

Letztlich bedarf es für eine Stärkung der Position Deutschlands und Europas in der internationalen Diskussion über die Zukunft des Internets und weltweiter Telekommunikation auch einer Stärkung der personellen und finanziellen Ressourcen auf diesem Gebiet: Die deutschen Interessen müssen im Dialog mit den Marktakteuren noch stärker, gegebenenfalls in Zukunft dann eben doch durch ein echtes „Internetministerium“, zuständig für sämtliche Fragen der ITK-Politik, gebündelt werden. Gleichzeitig sollten die deutschen und europäischen Delegationen bei den jeweiligen internationalen Konferenzen und Arbeitsgruppen verstärkt und verbreitert werden, um entsprechend stärkeren und vielfältigeren Einfluss ausüben zu können. Die Leitungen der Delegationen sollten dabei auch über die politische Kompetenz verfügen, sich gegebenenfalls auch kurzfristig für die Bundesregierung vor Ort positionieren zu können.

Im Bereich der Telekommunikationsregulierung ist bezüglich der europäischen Ebene positiv darauf hinzuweisen, dass gerade in der EU in den vergangenen zehn Jahren bereits erhebliche Erfolge zur Vereinheitlichung des Rechtsrahmens und seiner Durchsetzung erreicht wurden. Jedoch zeigt sich gleichzeitig, dass trotz dieser Mechanismen die Mitgliedstaaten stets auf die Durchsetzung ihrer nationalen Besonderheiten „pochen“ und somit die Marktzutrittschancen gerade für europaweit agierende Marktakteure erheblich erschweren. Dies gilt leider besonders auch für Deutschland. Gleichzeitig werden den erreichten internationalen Branchenstandards, wie beispielsweise denen des Metro-Ethernet-Forums (MEF, metroethernetforum.org/), in regulatorischen Entscheidungen der Bundesnetzagentur noch nicht in hinreichendem Maße Beachtung geschenkt.

Die Anerkennung der Strukturen, Standards und weltweiter Geschäftsmodelle ist jedoch Voraussetzung, will man bei der Regulierung der Telekommunikation und der Governance des Internets Transparenz, Offenheit und Vertrauen befördern. Dabei sind die bestehenden Wechselbeziehungen der Marktakteure untereinander, wie etwa der Infrastrukturbetreiber und der Internetdienstleister als Nutzer der Telekommunikationsnetze, aber auch der unterschiedlichen Endnutzerguppen, differenzierter in die Debatte einzubeziehen, als dieses bislang häufig noch unter dem Stichwort „Netzpolitik“ geschieht. Weltweite Telekommunikations- und Internetregulierung ist schlicht eines der komplexesten Politik- und Rechtsgebiete überhaupt und erfordert daher auch die Bereitschaft zu einer sachgerechten Debatte jenseits populärer Schlagworte.

Aus diesen Gründen setzt sich die IEN seit Jahren für eine Vereinheitlichung von Wettbewerbsbedingungen in der Telekommunikation auf internationaler Ebene ein. Dies setzt eine Verstärkung des Dialogs mit Stakeholdern aus sämtlichen Marktsegmenten voraus, aber zudem auch die Einhaltung und Umsetzung der dann gefundenen Ergebnisse auf nationaler Ebene.

Aus Sicht der IEN sollte daher auch das IGF weiter gestärkt werden, da es sich als eine sinnvolle Plattform für die Weiterentwicklung des

Internet Governance Models erwiesen hat. Auch erachtet die IEN den Übergang der IANA in eine globale Multi-Stakeholder Organisation als richtigen Schritt. In inhaltlicher Hinsicht ist eine zu enge Fokussierung auf bestimmte Geschäftsmodelle oder Marktakteure, insbesondere die einseitige Berücksichtigung von bestimmten Endnutzergruppen zu vermeiden und es ist eine regulatorische Flexibilität zu gewährleisten, die Innovationen und Investments fördert.

3. Keine willkürlichen Beschränkungen internationaler Netze

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um die massenhafte Telekommunikationsüberwachung durch Nachrichtendienste warnt die IEN ausdrücklich vor politischen „Schnellschüssen“, welche lediglich dazu dienen sollen, eine schnellstmögliche Beruhigung der Bevölkerung zu erreichen, ohne einen tatsächlichen Nutzen für mehr Datensicherheit nachweisen zu können oder die Konsequenzen für die Betroffenen hinreichend ausgelotet zu haben.

Dies gilt etwa hinsichtlich der Forderung nach einem „Schengen-Routing“ oder dem verbreiteten generellen Vorbehalt gegen alle ausländischen Technologie- oder Kommunikationsdienstleister: Die IEN möchte darauf hinweisen, dass weder eine solche Regelung, noch der Ausschluss einer Vielfalt von Anbietern, geeignete Instrumente gegen staatliche Interventionen oder grenzüberschreitend kooperierende Geheimdienste sein können. Privatunternehmen sind nicht in der Lage, gegen das Recht des einen Staates, das widersprechende Recht eines anderen Staates auch auf fremdem Territorium durchzusetzen. Und auch ein überwiegend national tätiger Dienstleister wie die Telekom Deutschland wird sich nicht gegen den Zugriff des eigenen Staates oder fremder Dienste erwehren können, wenn ihm dieses durch Gesetz untersagt ist oder die gesetzlichen Schranken durch staatliche Stellen selbst umgangen würden. Die Politik muss im internationalen Dialog der Staaten die Probleme lösen, die durch sie selbst erzeugt werden, wie etwa in Fällen, in dem staatliche Überwachung angeordnet und die Weitergabe von Daten zwischen Nachrichtendiensten unterschiedlicher Länder vereinbart wird.

Eine Verschärfung von gesetzlichen Regelungen, etwa von Datenschutzbestimmungen für die Wirtschaft, die lediglich eine symbolische Wirkung entfalten können, vermögen real den Bürgerinnen und Bürgern nichts zu nutzen, sondern lediglich den von widersprüchlichen Vorschriften betroffenen Unternehmen real schaden.

Vorschläge wie der eines „Schengen-Netzes“ bedeuten weitgehende Eingriffe in die wirtschaftlichen Grundfreiheiten in Deutschland und Europa und stellen zugleich eine tiefgreifende staatliche Kontrolle der Kommunikation aller Bürger und Unternehmen und damit des freien Internets dar. Eine Verbesserung gegenüber der befürchteten staatlichen Totalüberwachung werden sie für die Bürgerinnen und Bürger nicht bringen – höchstens den Zugriff für die eigenen Nachrichtendienste exklusiver gestalten. Erforderlich ist vielmehr, dass zwischen den Staaten ein möglichst weitreichender Konsens hinsichtlich des Umgangs mit Abhörmechanismen etc. erreicht wird.

Solange ein solcher aber nicht erreicht werden kann, kann nur die Förderung der Infrastruktur für vertrauenswürdige Ende-zu-Ende-Verschlüsselung ein Mehr an Vertrauen bei Bürgern und Wirtschaft schaffen. Nur auf diese Weise kann es ausspähenden Staaten und Geheimdiensten tatsächlich effektiv erschwert werden, die Kommunikation anderer Staaten, ihrer Bürger oder Unternehmen auszuspionieren.

Gerade hinsichtlich der Debatte um das „Schengen-Netz“ ist weiter zu berücksichtigen, dass Telekommunikationsverbindungen auch innerhalb vergleichbarer regionaler Beschränkungen mit den Mitteln ausländischer Nachrichtendienste abgehört und überwacht werden können. Beispiele aus autoritären Staaten, in welchen eine entsprechende Netzabschottung erfolgt ist, wie etwa in China oder Iran, zeigen, dass auch diese mangels hinreichender Ende-zu-Ende-Verschlüsselung von ausländischen Geheimdiensten erfolgreich überwacht, bzw. abgehört werden können.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine Vielzahl von deutschen Dax-Unternehmen global agiert und auch weltweit Daten austauscht. Würden in Deutschland oder in der EU Anforderungen gestellt, die einen globalen Datenaustausch durch derartige



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

regulatorische Vorgaben massiv beschränkt, mindestens aber erheblich verteuern würde, dürfte sich dieses negativ auf ihre Wettbewerbsfähigkeit auswirken – ohne dass damit aber eines der vorgeblichen Ziele, der Schutz gegen ausländische (Wirtschafts-) Spionage erreicht werden könnte.

Seite 8 | 8
01.07.2014