

Antrag

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Kerstin Andreae, Katja Dörner, Kai Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Sven-Christian Kindler, Markus Kurth, Jerzy Montag, Christine Scheel, Dr. Harald Terpe, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gegen das Zwei-Klassen-Internet – Netzneutralität in Europa dauerhaft gewährleisten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Datenpakete bei der Übertragung im Internet gewährt allen Bürgerinnen und Bürgern Internetzugang auf Basis der gleichen technologischen Grundlage. Dieses Umfeld einer neutralen Datenübermittlung „von Ende zu Ende“ hat den gesellschaftlichen und ökonomischen Erfolg des Internets überhaupt erst möglich gemacht. Die so entstandene Architektur des Internets beruht auf der gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Übertragung von Datenpaketen, die erst am Zielrechner einer Ende-zu-Ende-Verbindung wieder zusammengefügt werden. Praktizierte Netzneutralität ist auf diese Art und Weise zur Bedingung für den freien Transport von Daten und Informationen geworden.

Datenpakete sollen auch in Zukunft grundsätzlich gleichberechtigt übermittelt werden. Nutzerinnen und Nutzer haben das Recht auf einen diskriminierungsfreien Internetzugang, der sie Inhalte ihrer Wahl senden und empfangen, Dienste und Anwendungen sowie Hard- und Software ihrer Wahl nutzen lässt. Internet Providern kommt dabei die Rolle eines neutralen Mittlers zu, der nicht in die Kommunikationen seiner Nutzerinnen und Nutzer eingreifen darf. Eine Einflussnahme auf Verfügbarkeit, Priorisierung oder Bandbreite weitergeleiteter Daten darf sich nicht nach den Inhalten der Datenpakete oder der Art der Anwendungen richten. Der Weg eines Datenpakets durch das Internet darf nur aufgrund seiner Zieladresse beeinflusst werden, nicht aber aufgrund seines Inhalts oder seiner Absenderadresse.

Netzwerkmanagement für Internetprovider kann auch bei dauerhafter Gewährleistung der Netzneutralität betrieben werden. Es darf jedoch allein der Qualitätssicherung dienen und keine Nutzerinnen, Nutzer, Applikationsanbieter, Dienste, Geräte, Anschlüsse und Regionen benachteiligen. Maßnahmen der Provider zum Netzwerkmanagement bedürfen der Transparenz gegenüber Nutzerinnen, Nutzern und Regulatoren. Eine Überwachung der Inhalte des Datenverkehrs ohne gegebenen Anlass, z. B. durch Deep Packet Inspection, verstößt gegen die Netzneutralität und das Fernmeldegeheimnis. Sie ist als massiver Grundrechtseingriff abzulehnen.

Auch bei einem steigenden Anteil multimedialer Datenströme besteht kein Grund, das erfolgreiche Prinzip der Netzneutralität in Frage zu stellen. Mit einem nachhaltigen Ausbau der bestehenden Infrastruktur und neuen, glasfaserbasierten Breitbandzugängen ist das wachsende Datenvolumen in Zukunft bewältigbar. Eine staatliche Förderung des dazu notwendigen Ausbaus darf nur unter der Bedingung stattfinden, dass die neutrale Datenübermittlung nach dem Ende-zu-Ende-Prinzip garantiert wird. Auch im Internetzugang über Mobilfunk muss eine neutrale, diskriminierungsfreie Übertragung das Ziel sein. Netzneutralität ist ebenso wie Plattform-, Applikationen- und Suchneutralität ein entscheidendes öffentliches Gut der Informations- und Wissensgesellschaft. Ihre Abschaffung würde die Freiheit und Offenheit der Internetkommunikation ernsthaft gefährden. Ein lebenswertes, an demokratischen Werten orientiertes und partizipatorisches Netz ist notwendigerweise auf die Neutralität der Datenübermittlung angewiesen. Dazu gehört das Recht der Nutzerinnen und Nutzer auf einen diskriminierungsfreien Internetzugang, der sie Inhalte ihrer Wahl senden und empfangen, Dienste und Anwendungen sowie Hard- und Software ihrer Wahl nutzen lässt, ohne dass die Art der Inhalte sich automatisch auf die Übertragungsrate niederschlägt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- a) sich für die dauerhafte Gewährleistung der Netzneutralität durch eine gesetzliche Festschreibung auf europäischer Ebene einzusetzen;
- b) die Netzneutralität stärker als im bisher vorliegenden Referentenentwurf in den Wortlaut des Telekommunikationsgesetzes zu integrieren;
- c) die Bundesnetzagentur mit der Durchsetzung der Netzneutralität in Deutschland zu beauftragen.

Berlin, den 9. November 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Die zuerst in den USA, dann in Europa geführte Debatte um Netzneutralität wird bisher durch den ökonomischen Interessenkonflikt zwischen Infrastruktur-/Netzzugangsanbietern und den Betreibern zentraler Service- und Inhaltsangebote mit großem Datenaufkommen bestimmt. Telekommunikationsunternehmen stehen Suchmaschinenanbietern, Verkaufs- und Medienportalen gegenüber. Die Motive beider Seiten – Refinanzierung der Infrastrukturinvestitionen einerseits, gleichberechtigter Transport von Daten und Inhalten andererseits – sind zwar nachvollziehbar. Sie lassen aber zivilgesellschaftliche Interessen und die Rechte der einzelnen Nutzerinnen und Nutzer außen vor. Die Offenheit des Internets als essentielle Grundlage demokratischer Prozesse und wirtschaftlicher Innovationsfähigkeit spielt in dem Konflikt bisher eine untergeordnete Rolle. Netzneutralität ist Netzfreiheit. Sie sicherzustellen, ist eine politische Aufgabe.

Mit einem Verlust der Netzneutralität würde für Nutzerinnen und Nutzer handelsüblicher Anschlüsse die Sicherheit verloren gehen, einen fairen, diskriminierungsfreien und transparenten Zugang jederzeit erhalten zu können. Die Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher darf ebenso wenig eingeschränkt werden, wie die Entfaltung junger und innovativer Internetunterneh-

men mit hohem Datenaufkommen. Diese würden durch eine Aufgabe der Netzneutralität blockiert, während sich bestehende Marktkonzentrationen im Telekommunikationssektor und in der Internetökonomie weiter verfestigen. Die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung zur Aufweichung der Netzneutralität stellt zudem einen Verstoß gegen die Festlegungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen dar. Insbesondere betrifft dies die mögliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen (§ 19 Absatz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen). Netzneutralität war und ist als Wettbewerbsgrundlage ein weltweiter Innovationsmotor. Sie zu gewährleisten, ist eine wirtschaftspolitische Pflicht.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP baut noch darauf, „dass der bestehende Wettbewerb die neutrale Datenübermittlung im Internet und anderen neuen Medien (Netzneutralität) sicherstellt“ (S. 101). Er sieht aber vorausschauend eine sorgfältige Beobachtung der Netzneutralität und ein Gegensteuern bei Nichtwahrung vor. Führende europäische Telekommunikationsunternehmen, darunter Telefónica/O₂ und Deutsche Telekom, drängen mittlerweile vehement auf eine Aufhebung der Netzneutralität (Heise Online, 8. Februar und 21. Juli 2010). In den USA sind vergleichbare Bestrebungen Comcasts und Verizons von einer weiten Öffentlichkeit und der FCC (Federal Communications Commission) harsch kritisiert worden. Gegen solche Bestrebungen von Internet Service Providern hat das chilenische Parlament als erstes weltweit am 13. Juli 2010 die Netzneutralität gesetzlich festgeschrieben. In Deutschland wurde im August 2010 die Bürgerinitiative Pro Netzneutralität gegründet, die sich strikt für einen Erhalt des Grundsatzes der Netzneutralität ausspricht. Auch beim Deutschen Bundestag ist derzeit noch die eingereichte Petition „Neutrale Datenübermittlung im Internet“ im Verfahren.

Die EU hat im Rahmen der EU-Telekomreform 2009 beschlossen, Netzneutralität zugunsten der Bürgerinnen und Bürger Europas, für einen funktionierenden Binnenmarkt zu fördern (Richtlinie 2009/140/EG¹). Die Kommission „trägt dem Willen der Mitgesetzgeber umfassend Rechnung, jetzt die Netzneutralität als politisches Ziel und als von den nationalen Regulierungsbehörden zu fördernden Regulierungsgrundsatz festzuschreiben“.² Die nationalen Regulierungsbehörden werden aufgrund des neuen EU-Telekommunikationsrechts dazu befugt sein, eine Mindestqualität für Netzübertragungsdienste vorzuschreiben, um die Netzneutralität und Netzfreiheit zugunsten der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu fördern (Richtlinie 2009/136/EG Artikel 22 Absatz 3; s. a. Memo/09/513 und 09/568). Dazu gehört auch eine gesteigerte Transparenz für die Verbraucher, die vor Vertragsabschluss mit Internet Service Providern über die genaue Art der Dienste, die eingesetzte Verkehrssteuerung, deren Folgen für die Dienstqualität und andere Beschränkungen, beispielsweise bei Bandbreite und Geschwindigkeit des Anschlusses, informiert werden sollen. Die Ende 2009 erfolgte Erklärung der Kommission zur Netzneutralität sieht die Überwachung der laufenden Entwicklungen und Verfehlungen vor, um Ende 2010 ggf. einen Gesetzgebungsprozess zu beginnen (Richtlinie 2009/140/EG), dessen politisches Ziel die Erhaltung der Netzneutralität ist. Im Rahmen der Digitalen Agenda der EU nimmt die Sicherung der Netzneutralität eine zentrale Stellung ein, wie die entsprechende öffentliche Konsultation beweist (IP/10/860).

¹ Richtlinie 2009/140/EG zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste.

² Vergleiche die „Erklärung der Kommission zur Netzneutralität“, ABl. L 337 vom 18.12.2009, S. 69.

Bestehendes europäisches und deutsches Recht steht einer Aufgabe sowie jedweder Relativierung der Netzneutralität somit entschieden entgegen. Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) verpflichtet den Staat zur Sicherung der Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt, die auf freiem, unzensurierten Fluss von Informationen beruht. Die Teilhabe am modernen Wirtschafts- und Gesellschaftsleben hängt von einem diskriminierungsfreien, transparenten und wirtschaftlichen Internetzugang ab. Der verbesserte Zugang zu Wissen und Möglichkeiten der freien Meinungsäußerung und Teilhabe an demokratischer Öffentlichkeit darf technisch nicht behindert werden. Laut Artikel 87f Absatz 1 GG gewährleistet der Bund im Bereich der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende privatwirtschaftliche Dienstleistungen. Ihm obliegt eine Gewährleistungs- und Überwachungsverantwortung im Sinne des Gemeinwohles. Der gleichberechtigte Zugang zum Internet und die damit einhergehende neutrale Datenübermittlung sind Teil der Daseinsvorsorge. Außerdem setzt funktionsfähiger Wettbewerb ebenfalls einen diskriminierungsfreien Umgang mit Daten voraus. Die hoheitliche Regulierung des Bundes (Artikel 87f Absatz 2 GG) zielt auf die Förderung eines funktionsfähigen Wettbewerbes ab. Gewährleistung von Netzneutralität als Wettbewerbsgleichheit ist somit Hoheitsaufgabe des Staates, der damit seiner Rechtspflicht zur Universaldienstgewährleistung nachkommt.

Der bestehende Abschnitt 2 des Telekommunikationsgesetzes (§ 16f TKG) berechtigt die Bundesnetzagentur zur Zugangsregulierung. Vereinbarungen in diesem Bereich müssen einen gleichwertigen Zugang gewähren (§ 19 Absatz 1 TKG) und die Zugangsverpflichtungen sehen insbesondere „die Notwendigkeit der langfristigen Sicherung des Wettbewerbs bei öffentlichen Telekommunikationsnetzen und Telekommunikationsdiensten für die Öffentlichkeit“ vor (§ 21 Absatz 1 Satz 4 TKG). Zudem kann Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze auferlegt werden, „offenen Zugang zu technischen Schnittstellen, Protokollen oder anderen Schlüsseltechnologien, die für die Interoperabilität von Diensten (...) unentbehrlich sind, zu gewähren“ (§ 21 Absatz 3 Satz 3 TKG).

Der durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen setzt die Richtlinienvorgaben der EU bezüglich Transparenz und Mindestqualität von Diensten und den Informationsverpflichtungen der Anbieter annähernd um, ohne dabei den Begriff der Netzneutralität explizit in den Gesetzestext aufzunehmen. Im TKG-Entwurf ist lediglich vorgesehen, „dass das BMWi in einer Rechtsverordnung Transparenz- und Mindestqualitätsvorgaben treffen kann“ (Referentenentwurf, Stand: 15. September 2010, S. 3). Die Befugnis zum Erlass der Rechtsverordnung ist dabei an die Bundesnetzagentur subdelegierbar. Im Begründungstext wird eine konkrete gesetzliche Festlegung der Netzneutralität als „verfrüht“ angesehen (ebd., S. 68). Einer solchen Einschätzung kann nach den langen Diskussionen in den USA und der Erklärung der Kommission zur Netzneutralität 2009 keinesfalls zugestimmt werden. Ohne praktizierte Netzneutralität steht die Mindestqualität der Ende-zu-Ende-Datenübertragung im Internet an sich in Frage. Zur Überprüfung und Messung der Netzneutralität durch die Bundesnetzagentur kann auf bestehenden Softwarelösungen aufgebaut werden.³ Deshalb muss innerhalb der Novelle des TKG das bisherige Gebot des diskriminierungsfreien Zugangs im Sinne der Netzneutralität um das Prinzip des diskriminierungsfreien Transports von Telemedien, Rundfunk und Telekommunikationsdiensten ergänzt werden.

³ Unter anderem „Switzerland“ von der Electronic Frontier Foundation (<https://www EFF.org/testyourisp/switzerland>). Vergleiche auch die Übersicht weiterer Netzwerkanalysetools unter <https://www EFF.org/testyourisp>.

Im Falle des Rundfunkstaatsvertrages (RStV) sind 2008 bereits entsprechende Regelungen für Plattformanbieter vorgenommen worden (Zehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 1. September 2008). § 52 Absatz 3 RStV legt fest: „Der Anbieter einer Plattform darf ohne Zustimmung des jeweiligen Rundfunkveranstalters dessen Programme und vergleichbare Telemedien inhaltlich und technisch nicht verändern (...). Technische Veränderungen, die ausschließlich einer effizienten Kapazitätsnutzung dienen und die Einhaltung des vereinbarten Qualitätsstandards nicht beeinträchtigen, sind zulässig.“ Auf das Internet übertragen heißt dies, dass sachlich gerechtfertigtes Netzwerkmanagement bei grundsätzlicher Aufrechterhaltung der Netzneutralität möglich ist – insofern es gegenüber Nutzerinnen und Nutzern transparent gemacht wird. Die Integrität der Inhalte muss aber ganz im Sinne des § 52a RStV für alle Beteiligten an jedem Punkt der Datenübertragung gewährleistet sein. Verstöße gegen das Prinzip des diskriminierungsfreien Zugangs und Transports sind deshalb durch die Bundesnetzagentur als zuständiger deutscher Regulierungsinstanz zu überwachen (§ 126 TKG).

Mit der gesetzlichen Festschreibung der Netzneutralität in Europa und Deutschland wird ein Internetzugang für alle Nutzerinnen und Nutzer auf der gleichen technologischen Grundlage dauerhaft gewährleistet. Die Gewährleistung dieser Neutralität ist integraler Bestandteil eines lebenswerten, an demokratischen Werten orientierten Netzes – nicht nur in Deutschland und Europa, sondern weltweit.

