



Digitale Gesellschaft e.V.

Stellungnahme des Digitale Gesellschaft e.V. zum Antrag der Piratenfraktion (Drucksache 17/0972) im Ausschuss für Digitale Verwaltung, Datenschutz und Informationssicherheit

Einführung: Inhalt und Bedeutung der Netzneutralität

Das Thema Netzneutralität berührt neben dem Verbraucherschutz auch die Innovationskraft und Entwicklungsoffenheit des Internet sowie Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten. Der Begriff der Netzneutralität bezeichnet den Grundsatz, dass alle Daten im Internet unabhängig von Absender, Empfänger oder Inhalt mit der gleichen Geschwindigkeit und in der gleichen Qualität übermittelt werden. Ein Zwei- oder Mehrklassennetz, in dem bestimmte Inhalte zwischen besonders zahlungskräftigen Personen und Anbietern schneller oder besser transportiert werden als andere, darf es demnach nicht geben. Die Netzneutralität gehört somit zu den elementaren Funktionsprinzipien eines freien und offenen Internet, das jedem Menschen diskriminierungsfreien Zugang zu beliebigen Informationen bietet und einen fairen Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Anbietern ermöglicht.

Provider diesseits und jenseits des Atlantik möchten die Netzneutralität möglichst abschaffen und kostenpflichtige Überholspuren im Netz einführen. Nach ihren Wünschen soll es neben dem offenen Internet auch Spezialdienste geben, deren Daten stets bevorzugt mit einer garantierten Geschwindigkeit transportiert werden. Dabei besteht zunächst die Gefahr, dass Provider Zugänge zum offenen Internet zugunsten von Spezialdiensten drosseln oder einzelne Anwendungen blockieren könnten. Sobald die im offenen Internet zur Verfügung stehenden Bandbreiten knapp werden, könnten zahlungskräftige Anbieter außerdem ihre Internetdienste aus dem offenen Internet auslagern und nur noch über einen schnellen Spezialdienst zugänglich machen, um sich Wettbewerbsvorteile gegenüber der Konkurrenz zu verschaffen.

Das Ringen um die Netzneutralität befindet sich zurzeit in einer entscheidenden Phase. Nachdem das Europäische Parlament Anfang April für starke Regeln zum Schutz der Netzneutralität gestimmt hatte, kündigte die US-Regulierungsbehörde FCC in der vergangenen Woche an, Überholspuren im Netz künftig zulassen zu wollen. Die Bundesregierung hat sich zwar diffus für die Erhaltung des Prinzips der Netzneutralität ausgesprochen, jedoch sind die ohnehin inkohärenten Ausführungen zu dieser Position in der Koalitionsvereinbarung bislang folgenlos geblieben.

Gefahren eines Netzes ohne Netzneutralität

Dabei besteht vor dem Hintergrund der aktuellen Geschehnisse in den USA und der EU sowie der unermüdlichen Bestrebungen der Providerlobby zur Abschaffung der Netzneutralität dringender Handlungsbedarf.

Können die Provider sich mit ihren Forderungen durchsetzen, so werden sich Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem Tarifschunzel konfrontiert sehen, in dem sie für bestimmte Dienste gesonderte Zugangs- und Servicepakete buchen müssen. Im Mobilfunkbereich ist dies bereits von der Deutschen Telekom und dem Musikstreamingdienst Spotify bekannt: während der Zugang zum offenen Internet volumenbeschränkt ist und gegebenenfalls gedrosselt wird, können Telekom-Kunden, die zusätzlich das Spotify-Paket gebucht haben, den Dienst weiterhin in voller Geschwindigkeit und Qualität nutzen. In zahlreichen Ländern bieten auch Konzerne wie Google und Facebook gemeinsam mit Providern derartige Überholspuren an. Diese Tendenz könnte sich fortsetzen und dazu führen, dass beliebte Dienste und Anwendungen des offenen Internet auf Spezialdienste ausgelagert werden. Verbraucherinnen und Verbraucher wären dann gezwungen, erneut in die Tasche zu greifen, um von dem jeweiligen Angebot Gebrauch machen zu können.

Mit der unregulierten breiten Einführung von Spezialdiensten würden zudem empfindliche Wettbewerbsnachteile und Markteintrittsbarrieren für nichtkommerzielle Dienste und Start-Ups entstehen, die einer Gebührenpflicht für Innovationen im Netz gleich kämen. Während etablierte Anbieter die nötigen Mittel besitzen, um ihre Kunden über extra schnelle Überholspuren zu erreichen, können weniger finanzstarke Unternehmen und Marktneulinge ihre Daten nur im Schneckentempo übermitteln. Außerdem gehen auch immer mehr Provider dazu über, eigene Angebote wie IPTV über Spezialdienste anzubieten. In wettbewerbsrechtlicher Hinsicht besteht damit die Gefahr, dass sie funktional gleichwertige Dienste des offenen Internet gezielt verlangsamen oder blockieren, um ihre eigenen Angebote attraktiver erscheinen zu lassen. In den USA sind die Provider Comcast und Verizon genau so mit dem Videostreamingdienst Netflix verfahren, was zu empörten Reaktionen der Nutzerinnen und Nutzern führte und die dortige aktuelle Debatte um die Netzneutralität in Gang brachte.

Die Bereitstellung von Spezialdiensten belastet außerdem die Privatsphäre von Nutzerinnen und Nutzern. Um unterscheiden zu können, ob ein zu übermittelndes Datenpaket zu einem Spezialdienst oder einem Dienst des offenen Internet gehört, schauen sich die Provider den Inhalt des jeweiligen Paket mittels einer Technik namens Deep Packet Inspection an. Selbst wenn dabei nur eine Analyse des Datentyps (z.B. Video, Audio, Text etc) erfolgt, so lässt sich bereits aufgrund der so gewonnenen Metadaten ein sehr genaues Bild der Kommunikations- und Surfgeohnheiten der jeweiligen Person zeichnen.

Die vorstehend geschilderten Szenarien und Gefahren werden sich empfindlich zuspitzen, wenn in absehbarer Zukunft die Bandbreiten knapp werden. Mit der steigenden Beliebtheit etwa von HD-Videostreaming und dem Aufkommen neuer Nutzungsformen wächst parallel das Volumen

des Datenverkehrs im Internet ständig an. Wenn der Breitbandausbau mit dieser Entwicklung nicht Schritt hält, wird es auch ganz ohne gezielte Drosselungen allein durch das sogenannte "Best Effort Prinzip" zu Engpässen im offenen Internet kommen. Etablierte Dienste könnten diesen Flaschenhals umgehen, indem sie auf Überholspuren ausweichen. Selbst wenn Verlangsamungen des offenen Internet zugunsten von Spezialdiensten explizit verboten werden, so kann es daher zu schleichenden Drosselungen kommen, solange nicht zusätzlich die Auslagerung von Diensten des offenen Internet auf Spezialdienste gesetzlich untersagt wird.

Die Providerlobby beteuert hingegen, Deutschland bis 2020 flächendeckend mit so schnellen Internetzugängen zu versorgen, dass eine schleichende Drosselung nicht zu befürchten sei. In der bis dahin verbleibenden Zeit soll nach ihren Vorstellungen die Netzneutralität so weit wie möglich abgeschafft werden, um neue Einnahmequellen zu eröffnen und die nötigen Investitionsmittel für den Breitbandausbau erwirtschaften zu können. Diese Argumentation überzeugt gleich aus mehreren Gründen nicht. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass im Internet ständig neue Nutzungsszenarien entstehen, die den Bandbreitenbedarf ansteigen lassen können. In den kommenden Jahren wird außerdem das Internet der Dinge, also die Vernetzung von Haushaltsgeräten u.ä., Alltag werden und ebenfalls massive Bandbreiten beanspruchen. Die Vorstellung, es könne ein so schnelles Netz geschaffen werden, das die im Jahr 2020 und darüber hinaus aktuellen Anforderungen problemlos und ohne jegliche Engpässe zu bewältigen vermag, ist daher illusorisch. Zudem ist der flächendeckende Breitbandausbau bis 2020 bislang nur ein Versprechen der Provider. Die Äußerungen von dieser Seite deuten darauf hin, dass der Ausbau zum Endkunden, die sogenannte "letzte Meile", vor allem im Wege von Funkverbindungen erfolgen soll. Wieviel Bandbreite dem Endkunden zur Verfügung steht, wird deshalb vor allem davon abhängen, mit wie vielen anderen Personen er sich gleichzeitig in einer Funkzelle befindet. Für eine derart unsichere Aussicht nun die Netzneutralität zu opfern, würde dem freien und offenen Internet einen nicht wiedergutzumachenden Schaden zufügen. Fällt die Netzneutralität, so könnten Provider das Netz nach ihren ökonomischen Interessen umbauen und ein Oligopol großer Telekommunikationskonzerne errichten, um die Internetzitrone bis auf den letzten Cent auszupressen. Ein diskriminierungsfreier Zugang zu und die ungehinderte Verbreitung von Informationen und Meinungen könnten darunter ebenso leiden wie Innovationskraft des Internet und Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Diese Gefahren überwiegen bei Weitem die vage Perspektive eines vor allem auf Funkverbindungen beruhenden Breitbandausbaus bis 2020.

Politische Lage

Ein geeigneter Ansatz, um den soeben geschilderten Problemen und Gefahren zu begegnen, ist eine starke gesetzliche Verankerung der Netzneutralität auf EU-Ebene.

Im April hatte das Europäische Parlament in erster Lesung die Verordnung für einen einheitlichen europäischen Telekommunikationsmarkt ("Connected Continent") beschlossen und dabei einschneidende Änderungen an dem ursprünglichen Entwurf der Kommission vorgenommen. Während die Vorschriften des Kommissionsentwurfs faktisch auf eine Abschaffung der Netzneutralität hinausliefen, wurden mit den vom Parlament eingebrachten Korrekturen einige der Gefahren für ein freies und offenes Internet beseitigt. Nach der vom Parlament beschlossenen Fassung ist es zwar grundsätzlich zulässig, Spezialdienste anzubieten. Die Netzwerkkapazitäten des jeweiligen Providers müssen allerdings so bemessen sein, dass es durch die Bereitstellung von Spezialdiensten nicht zu einer Beeinträchtigung der Zugänge zum offenen Internet kommt. Auch ist jede gezielte Verlangsamung des offenen Internet zugunsten von Spezialdiensten strikt untersagt.

Selbst die vom Europäischen Parlament beschlossene Fassung der Verordnung lässt jedoch weiterhin Schlupflöcher für die Einführung eines Zwei-Klassen-Netzes. Die Definition der Spezialdienste ist immer noch derart weit gefasst, dass Dienste des offenen Internet auf Spezialdienste ausgelagert werden können. Hier besteht daher dringender Nachbesserungsbedarf, um der oben skizzierten schleichenden Drosselung bei Verknappung der Bandbreiten effektiv entgegen zu wirken.

Nach der Abstimmung im Parlament liegt der Ball nun im Feld des Ministerrats, der die Verordnung ebenfalls beschließen muss und dabei noch Änderungen vornehmen kann. Es ist daher möglich und wie oben dargelegt dringend geboten, die Definition der Spezialdienste so eng zu fassen, dass jegliche Auslagerung von Diensten des offenen Internet auf Überholspuren ein Riegel vorgeschoben wird.

Die Abstimmung im Ministerrat muss zudem möglichst zeitnah erfolgen, da die europäischen Errungenschaften zur Netzneutralität ansonsten über das gegenwärtig zwischen der EU und den Vereinigten Staaten verhandelte Freihandelsabkommen TTIP zunichte gemacht werden könnten. Im Rahmen dieses Abkommens ist auch die Einrichtung geheimer Schiedsgerichte zum Investorenschutz vorgesehen, vor denen multinationale Unternehmen klagen können, wenn Staaten Gesetze erlassen, welche die Investitionen der Unternehmen gefährden. Ändert ein Staat seine Gesetzgebung daraufhin nicht, so kann er dazu verpflichtet werden, dem Unternehmen Schadensersatz aus Steuermitteln zu zahlen. Solche Verfahren könnten sich nicht nur gegen Vorschriften des Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutzes richten, sondern auch die EU-Regeln zur Netzneutralität betreffen. Einem an die Öffentlichkeit gelangten Positionspapier der Kommission zufolge sind auch die gesetzlichen Pflichten von Zugangs Providern ausdrücklich Gegenstand der Verhandlungen. Wie bereits eingangs erwähnt, hat außerdem der US-

Telekommunikationsregulierer FCC kürzlich einen Reformentwurf der für TK-Unternehmen geltenden Vorschriften vorgelegt, mit dem Überholspuren zugelassen und ein Zwei-Klassen-Netz legalisiert werden würden. Kommt es vor dem Inkrafttreten der EU-Verordnung über einen einheitlichen Telekommunikationsmarkt zum Abschluss von TTIP, so könnten Unternehmen mit Hinweis auf die laxeren US-Regeln die europäischen Normen zum Schutz der Netzneutralität im Klageweg beseitigen.

Folgerungen

Die beiden wichtigsten Schritte zu einer nachhaltigen Sicherung der Netzneutralität sind nach dem oben Gesagten erstens die Verschärfung der Definition von Spezialdiensten sowie zweitens der möglichst schnelle Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur EU-Telekommunikationsmarktverordnung. Zuständig für beide Entscheidungen ist nun der EU-Ministerrat. Für die Bundesregierung bedeutet dies, dass sie im Ministerrat darauf hinwirken muss, die Verordnung möglichst bald zu verabschieden. Dabei muss sie sich dafür einsetzen, dass die vom Parlament vorgenommenen Korrekturen beibehalten und die Definition der Spezialdienste so eng gefasst wird, dass jegliche Auslagerungen von Diensten des offenen Internet auf Spezialdienste ausgeschlossen ist.

Der Digitale Gesellschaft e.V. tritt seit seiner Gründung im Jahr 2010 für eine menschenrechtsfreundliche und verbraucherorientierte Netzpolitik ein.

Der Digitale Gesellschaft e.V. ist mit dem Aktenzeichen VR 30591 B beim Amtsgericht Berlin-Charlottenburg eingetragen und vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannt.



Digitale Gesellschaft e.V.

Sophienstraße 5

10178 Berlin-Mitte

Tel.: 030/68916575

digitalegesellschaft.de

info@digitalegesellschaft.de