

1 **Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft**
2 **Projektgruppe Netzneutralität**
3 **(Sitzungsunterlage zum 04.07.2011)**

4
5
6 **Kapitel VI. Handlungsempfehlungen**
7

8 **Einleitung**

9 Leistungsfähige Netzinfrastrukturen sowie Offenheit und Vielfalt von Diensten und Inhalten
10 im Internet sind Voraussetzungen für die Gewährleistung der Meinungsfreiheit der Art. 5
11 Abs.1 S.1 Grundgesetz und Art. 11 Abs. 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union
12 sowie für Innovation, wirtschaftlichen Erfolg und Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen und
13 Marktteilnehmer. Ein fairer Wettbewerb ist Voraussetzung für eine dynamische Entwicklung
14 von Netz und Diensten. Netzbetreiber, Inhalteanbieter und Nutzer sind dabei auf den jeweils
15 anderen angewiesen.

16 Das Internet bietet enorme Potentiale für die gesellschaftliche und wirtschaftliche
17 Entwicklung. Seine Attraktivität und Innovationskraft verdankt es maßgeblich dem offenen
18 und vergleichsweise einfachen Zugang für Nutzer und Anbieter sowie der Übermittlung von
19 Datenpaketen ohne Diskriminierung unabhängig von Sender und Empfänger.

20 Zur Absicherung eines chancengleichen Zugangs und Wettbewerbs und der Möglichkeit, neue
21 Geschäftsmodelle zu eröffnen, stehen eine Reihe rechtlicher Vorgaben auf deutscher und
22 europäischer Ebene sowie die Instrumente des Wettbewerbsrechts bereit¹. Moderne IP-Netze
23 bieten den Netzbetreibern die Möglichkeit, Nachfrage und knappe Kapazitäten intelligent zu
24 managen, etwa auch durch differenzierte Steuerung der Datenströme im Internet. Hieraus
25 ergeben sich einerseits Effizienzpotentiale, andererseits können Gefährdungen im Hinblick auf
26 die Möglichkeit diskriminierendes Verhaltens und eines Zurückdrängens von "Best-Effort"
27 erwachsen. Daher erscheint die Befassung mit dem Thema Netzneutralität zweckmäßig.

28 Die Enquete-Kommission hat in ihre Analyse insbesondere Aspekte der Vielfaltsicherung,
29 technische Zusammenhänge sowie ökonomische Betrachtungen auf Ebene der Netze, Dienste
30 und bei den Inhalten einbezogen.

31 Die mögliche gesetzgeberische Behandlung des Themenfeldes Netzneutralität muss absehbare
32 technische Entwicklungen, den signifikant steigenden Bedarf an Bandbreite, die Sicherheit
33 der Netze, die Erwartungen der Nutzer ebenso berücksichtigen wie notwendige Maßnahmen
34 zum Erhalt von Meinungsfreiheit und Vielfalt. Um dabei die notwendige Innovationsoffenheit
35 und ökonomische Spielräume gewährleisten zu können, ist die Festlegung allgemeiner
36 Prinzipien empfehlenswert. Diese grundsätzlich technologieunabhängigen Prinzipien sollten
37 sich beziehen auf

¹ Vgl. Anhang, Regulierungsvorschriften-Zusammenfassung

- 38 • Transparenz;
- 39 • Diskriminierungsfreiheit;
- 40 • den freien Zugang zu Inhalten und Empfängern (any-to-any) im Rahmen gesetzlicher
- 41 Grenzen;
- 42 • die Förderung des Wettbewerbs auf Ebene der Netze, im Dienstemarkt und bei den
- 43 Inhaltenbietern sowie dem damit verbundenen Schutz vor dem Ausnutzen einer
- 44 marktbeherrschenden Stellung;
- 45 • die Gewährleistung und dynamische Fortentwicklung des "Best-Effort"-Internet sowie die
- 46 Sicherung von Mindeststandards ;
- 47 • der Einsatz sachlich gerechtfertigter Netzwerkmanagementmaßnahmen;
- 48 • Möglichkeiten zur Einführung von Dienste- bzw. Qualitätsklassen neben "Best-Effort";
- 49 • die Wahrung der Vielfalt von Inhalten und damit insbesondere verbunden auch von nicht-
- 50 kommerziellen Inhalten;
- 51 • Ausschluss der Inhaltekontrolle durch Netzbetreiber;

52 **Z.48 Anmerkung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:** Die Einführung von

53 Qualitätsklassen hätte gravierende Auswirkungen auf Kommunikations-/Meinungsfreiheit

54 und fairen Wettbewerb im Internet. Wir lehnen daher Qualitätsklassen entschieden ab, damit

55 der Internetzugang auf gleicher technologischer Grundlage möglich bleibt.

56

57 **Z. 48 Anmerkung der Fraktionen der SPD und DIE LINKE:** Eine an technischen

58 Erfordernissen orientierte Klassifizierung kann der Innovationskraft des Internet dienen. Eine

59 solche Einteilung und die mit ihr verbundene unterschiedliche Behandlung von Datenpaketen

60 im Hinblick auf mögliche Engpässe ist aber nur zulässig, wenn sie sich ausschließlich nach

61 den spezifischen technischen Anforderungen der Dienste hinsichtlich der Parameter

62 Bandbreite, Verzögerung, Signalschwankung und Datenverlust richtet.

63

64 Diese Prinzipien sind heute bereits im Telekommunikationsrecht angelegt und müssten daher

65 nur darauf geprüft werden, ob sie im Falle einer Eingriffsnotwendigkeit eine effiziente

66 Bekämpfung von Missbräuchen oder Marktversagen ermöglichen.

67

68 **Z. 64-66 Anmerkung der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, SPD und DIE LINKE:**

69 Der bisherige Rechtsrahmen bietet unserer Meinung nach keine zufriedenstellende Regelung

70 zur Netzneutralität. Entsprechende gesetzliche Vorschriften sind u.a. im

71 Telekommunikationsgesetz noch deutlich zu verbessern. Wir verweisen hierzu auch auf das

72 gemeinsame Sondervotum der Fraktionen B90/GRÜNE, SPD und LINKE.

73 Die Bundesnetzagentur soll dem Deutschen Bundestag und dem Beirat der

74 Bundesnetzagentur einen regelmäßigen Bericht zum Stand der Netzneutralität in Deutschland

75 vorlegen.

76 Vor diesem Hintergrund werden die weiteren Handlungsempfehlungen gegeben:

77

78 **Handlungsempfehlungen zu Kapitel II: Technische Bestandsaufnahme**

79 **Wettbewerb auf Ebene der Netze, bei Dienste- und Inhaltenanbietern erhalten und** 80 **fördern**

81 Die Bedeutung der Netzneutralität erstreckt sich über die gesamte digitale
82 Wertschöpfungskette. Hiervon betroffen sind mithin Netz-, Dienste- und teilweise auch
83 Endgerätemärkte. Die Sicherstellung eines fairen und chancengleichen Wettbewerbs auf
84 diesen Märkten ist der entscheidende Garant für die Gewährleistung von Netzneutralität sowie
85 des bisherigen "Best-Effort"-Leistungsniveaus und seiner dynamischen Fortentwicklung. Dies
86 gilt – abgesehen von den unterschiedlichen Netzstrukturen und Ressourcen – grundsätzlich
87 gleichermaßen für Festnetze und Mobilfunk. Ein funktionierender Wettbewerb beugt dem
88 Missbrauch von Marktmacht und Diskriminierungen vor und sorgt für effiziente
89 Marktergebnisse.

90 Insbesondere der Wettbewerb auf den Netzmärkten ist jedoch nicht selbsttragend. Die
91 Sicherung eines grundsätzlich freien und gleichberechtigten Zugangs zum Internet sowie der
92 Übermittlung von Datenpaketen ohne Diskriminierung bedarf auf nationaler und auf
93 europäischer Ebene eines rechtlichen Rahmens. Hier sorgen Zugangs- und
94 Entgeltregulierungsmaßnahmen sowie Missbrauchs- und Diskriminierungsverbote für
95 effiziente Marktergebnisse und sollten weiter aufrecht erhalten werden. Konkrete
96 regulatorische Eingriffe sollten nur dann erfolgen, wenn ein Missbrauch, ein Verstoß gegen
97 die oben genannten Prinzipien oder ein klares und anhaltendes Marktversagen vorliegt.

98 Die Enquete-Kommission sieht derzeit in Deutschland keine akute Gefährdung der
99 Netzneutralität. Dies ist im Wesentlichen auf den aktuellen Wettbewerb auf den Netz-,
100 Dienste- und Endgerätemärkten zurückzuführen. Die Einführung von Dienstklassen bzw.
101 "Quality-of-Service"-Diensten neben "Best-Effort" ist damit vereinbar, solange "Best-Effort"
102 als bisher grundlegendes Prinzip der Datenübertragung im Internet nicht infrage gestellt wird.

103

104 **Z.95-102 Anmerkung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:** Vorausschauende Netzpolitik
105 darf nicht erst dann handeln, wenn Diskriminierungen bestimmter Dienste und Inhalte zum
106 Alltag geworden sind. Die von uns abgelehnten Dienstklassen sind nicht Teil des offenen
107 Internets, sondern allenfalls Grundlage für „Onlinezugänge“.

108 Insofern besteht die Aufgabe des Gesetzgebers aus Sicht der Enquete-Kommission darin, den
109 aktuellen Rechtsrahmen laufend daraufhin zu überprüfen, dass er einen fairen und
110 chancengleichen Wettbewerb grundsätzlich ermöglicht. Die Aufsichts- und
111 Eingriffsinstrumentarien sind nötigenfalls dahingehend anzupassen, dass sie geeignet bleiben,
112 einen fairen und chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen. Dies schafft Klarheit und
113 Planungssicherheit für Investitionen in die Weiterentwicklung von Netzen, Diensten und

114 Endgeräten. Der Rechtsrahmen sollte dabei einer möglichst innovativen Entwicklung des
115 Netzes und seiner Strukturen nicht entgegenstehen.

116 Daneben sollte es klarer Auftrag der Regulierungsbehörde sein, mit den gesetzlich gegebenen
117 Instrumenten auf eine Sicherstellung der Netzneutralität hinzuwirken.

118 **Transparenz für Nutzer erhöhen**

119 Zwei entscheidende Voraussetzungen dafür, dass der Zugang zu Inhalten und Anwendungen
120 für Nutzer nicht begrenzt wird, sind ein effektiver Wettbewerb zwischen den
121 Internetzugangsanbietern sowie größtmögliche Transparenz für die Nutzer über Maßnahmen
122 des Netzwerkmanagements und sonstiger Differenzierungen beim Datentransport.

123 Die Enquete-Kommission begrüßt die im überarbeiteten europäischen Rechtsrahmen zur
124 Telekommunikation angelegten Maßnahmen zu mehr Transparenz für die Nutzer und deren
125 Umsetzung in nationales Recht. Sie geht davon aus, dass eine Erhöhung der Transparenz das
126 Netzinfrastrukturmanagement öffentlich zugänglicher IP-Netze die Verbraucherfreundlichkeit
127 erhöht. Sie ist der Ansicht, dass mehr Transparenz auch den Wettbewerb zwischen den
128 Internetzugangsanbietern stärkt und schlägt vor, dass eine dafür geeignete unabhängige Stelle
129 die Öffentlichkeit regelmäßig über die Leistungsfähigkeit der im Endkundengeschäft
130 angebotenen Internetanschlüsse anhand zahlreicher objektivierbarer Merkmale wie tatsächlich
131 gelieferte Bandbreite, Jitter, Latenz, Paketverlust sowie über blockierte und
132 zuzahlungspflichtige Dienste informiert.

133

134 **Handlungsempfehlungen zu Kapitel III. Netze**

135 **Allgemeiner Rahmen**

136 Die Enquete-Kommission unterstützt die Absicht der Umsetzung der Breitbandstrategie der
137 Bundesregierung, die sich die Schließung der weißen Flecken zum Ziel gesetzt hat. Die
138 Enquete-Kommission empfiehlt eine deutliche Forcierung des Netzausbaus. Zu präferieren ist
139 dabei ein nachfragegesteuerter Ausbau breitbandiger Anschlüsse, der auf marktwirtschaftliche
140 Prinzipien und in beschränktem Umfang auf staatliche Förderung setzt.

141 **Selbstverpflichtung der Netzbetreiber**

142 Jeder Nutzer von Telekommunikationsdiensten soll im Rahmen der gesetzlichen Grenzen
143 grundsätzlich Zugang zu jedem Inhalt und jeder Anwendung im Internet haben. Zugleich soll
144 jeder grundsätzlich auch jedem Empfänger Inhalte im Internet anbieten können, es sei denn,
145 es ist vom Empfänger aufgrund individueller vertraglicher Abreden nicht gewünscht. Neben
146 den technischen Voraussetzungen und Kenntnissen bei den Nutzern setzt dies Offenheit und
147 einen chancengleichen Wettbewerb voraus.

148 Die Enquete-Kommission empfiehlt der Bundesregierung, mit den Anbietern und Betreibern
149 von öffentlich zugänglichen IP-Netzen und ihren Branchenverbänden eine
150 Selbstverpflichtung zu vereinbaren. Diese sollte mindestens folgende Punkte berücksichtigen:

- 151 • Die Netzbetreiber verpflichten sich, keine Diskriminierung von Inhalten, Endnutzern oder
152 Wettbewerbern vorzunehmen.
- 153 • Eine Kontrolle des Inhalts durch die Netzbetreiber findet nicht statt, es sei denn, sie ist
154 ausdrücklich gesetzlich vorgesehen.
- 155 • Das bisherige auf Grundlage des "Best-Effort"- Ansatz erreichte Leistungsniveau wird
156 garantiert und umfassend weiterentwickelt.

157 **Z. 148-150 Anmerkung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:** Die grüne
158 Bundestagsfraktion fordert die Bundesregierung dazu auf, eine gesetzliche Regelung zur
159 Sicherung der Netzneutralität vorzulegen. Siehe auch BT-Drucksache 17/3688: Gegen das
160 Zwei-Klassen-Internet: Netzneutralität in Europa dauerhaft gewährleisten.

161 **Selbstverpflichtung zu Netzwerkmanagementmaßnahmen**

162 Die zunehmende Nutzung des Internet in der Gesellschaft und seine wachsende ökonomische
163 Bedeutung verändern auch seine Wahrnehmung. Sorgen bei Nutzern und Befürchtungen bei
164 Teilen der Internetwirtschaft über eine mögliche Ungleichbehandlung ohne rechtfertigenden
165 sachlichen Grund gilt es ernst zu nehmen. Entscheidend ist, dass Netzbetreiber,
166 Inhaltenanbieter und Nutzer von einem fairen und transparenten Management im Internet
167 profitieren können.

168 Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass Verkehrs- und Netzmanagement für den
169 sicheren und störungsfreien Betrieb der Netze grundsätzlich unerlässlich ist. Ein
170 rechtfertigender sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung beim Datentransport kann
171 vorliegen, wenn das Netzwerkmanagement dem Ziel dient, die Funktionsfähigkeit und
172 Stabilität der Netze zu sichern oder dafür zu sorgen, dass zeitkritische Dienste in der
173 erforderlichen Qualität bei den Nutzern ankommen. Maßgeblich für die Bewertung von
174 Maßnahmen des Netzwerkmanagements, die in eine unterschiedliche technische Behandlung
175 von Datenpaketen mündet, ist stets, ob ein sachlich rechtfertigender Grund hierfür vorliegt.
176 Dazu gehören:

- 177 • Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Integrität eines Netzes ;
- 178 • Maßnahmen, die auf einer bewussten Wahl der Nutzer beruhen;
- 179 • Maßnahmen, die den Datentransport auch im Falle eines eventuell auftretenden
180 Kapazitätsengpasses aufrecht erhalten.

181 Die Enquete-Kommission schlägt vor, Einsatz und Umfang von Verkehrs- und
182 Netzmanagement wegen seiner besonderen Bedeutung für die Öffentlichkeit ebenfalls einer
183 Selbstverpflichtung der Betreiber öffentlich zugänglicher IP-Netze zu unterwerfen. Ergänzend
184 sollte die Bundesnetzagentur über die Einhaltung der gebotenen Transparenz wachen und in
185 der Lage sein, hierzu erforderlichenfalls auch entsprechende Anordnungen zu treffen. Die
186 notwendigen Befugnisse sind in der aktuellen TKG-Novelle angelegt.

187 **Handlungsempfehlungen zu Kapitel IV. Dienste**

188 **Einführung von Dienste- bzw. Qualitätsklassen neben "Best-Effort"**

189 Mit der Einführung von Diensteklassen bzw. "Quality-of-Service"-Diensten neben "Best-
190 Effort" können neue Geschäftsmodelle entwickelt und bestehende verbessert werden. Dabei
191 muss es für den Nutzer möglich sein, darüber zu entscheiden, ob ein von ihm gewünschter
192 Dienst – gegebenenfalls durch kostenpflichtige Qualitätsgarantien – in optimierter,
193 zugesicherter Qualität transportiert werden soll. Die Enquete-Kommission empfiehlt, dass
194 eventuelle Angebote künftiger Qualitätsklassen folgenden Voraussetzungen entsprechen:

- 195 • Qualitätsklassen werden diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt und dürfen nicht der
196 Bevorzugung eigener Dienste der Anbieter dienen.
- 197 • Qualitätsklassen können ergänzend zu einem offenen Internetzugang eingeführt werden.
198 Das bisherige auf Basis des "Best-Effort"- Ansatzes erreichte Leistungsniveau wird
199 garantiert und umfassend weiterentwickelt (entsprechend der vorgeschlagenen
200 Selbstverpflichtung der Betreiber öffentlich zugänglicher IP-Netze). Die
201 Bundesnetzagentur sollte die Möglichkeit haben, entsprechende Mindestanforderungen
202 anzuordnen, wenn Netzbetreiber nicht von sich aus die Funktionsfähigkeit eines
203 angemessenen "Best-Effort"-Internetzugangs sicherstellen. Bei der Beurteilung und
204 erforderlichenfalls Festlegung einer angemessenen „Best Effort“-Qualität ist die gesamte
205 Netzinfrastruktur eines Netzbetreibers zu berücksichtigen. Es ist sicherzustellen, dass es
206 nicht durch technische Maßnahmen faktisch zu einer Umgehung der Bestands- und
207 Entwicklungsgarantie für das Best-Effort-Internet kommt.
- 208 • Es findet keine Priorisierung innerhalb einer Qualitätsklasse statt.
- 209 • Die Entscheidung darüber, wann welcher Dienst einer Qualitätsklasse zugeordnet werden
210 soll, liegt beim Diensteanbieter oder beim Endnutzer. Bei der Ausgestaltung muss darauf
211 geachtet werden, dass die Einführung von Qualitätsklassen nicht zu
212 Wettbewerbsverzerrungen insbesondere auf dem Markt der Dienste und Anwendungen
213 führt.

214 Qualitätsklassen dürfen nicht die grundsätzliche Erreichbarkeit aller
215 Kommunikationsteilnehmer in Frage stellen.

216 Der Bundesnetzagentur sollen hierfür die notwendigen regulatorischen Mittel zur Verfügung
217 gestellt werden.

218

219 **Z. 189-217 Anmerkung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:** Eine Netzarchitektur auf
220 Basis von Diensteklassen stellt für uns kein offenes und freies Internet mehr dar. Wir
221 verweisen hierzu nochmals auf das gemeinsame Sondervotum der Fraktionen B90/GRÜNE,
222 SPD und LINKE.

223 Bei Missbrauch oder Marktversagen soll eine gesetzliche Regelung durch den Deutschen
224 Bundestag erfolgen.

225 **Handlungsempfehlungen zu Kapitel V. Inhalte**

226 **Wahrung der Vielfalt von Inhalten**

227 Für die Sicherung der Vielfalt von Inhalteangeboten im Netz gelten grundsätzlich dieselben
228 Erwägungen wie für den Wettbewerb der Dienste. Im Bereich der Inhalte ist dabei noch
229 wichtiger, dass die Sicherung der Vielfalt nicht allein auf kommerzielle Angebote beschränkt
230 sein darf, sondern gerade auch die Chancen nicht-kommerzieller Angebote wahren muss.

231 Wie bereits in den vorstehenden Handlungsempfehlungen aufgezeigt, sollte zur Sicherung der
232 Vielfalt von Inhalteangeboten im Netz der Diskriminierung von Angeboten und Inhalten
233 durch Netzbetreiber entgegengewirkt werden.

234 Die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft hält Netzsperrern und das
235 Blockieren von Inhalten für ein ungeeignetes Instrument zur Bekämpfung illegaler Inhalte
236 und Kriminalität im Netz. Es ist zudem fragwürdig, ob entsprechende Maßnahmen mit
237 unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung und den Werten des Netzes selbst in
238 Einklang stehen, wenn unklar ist, auf welcher Grundlage dieser Eingriff staatlicherseits
239 erfolgt. Das Sperren und Blockieren von Inhalten durch Unternehmen ohne rechtsstaatliche
240 Grundlage ist nach Auffassung der Enquete-Kommission eine Verletzung der Netzneutralität
241 und wird abgelehnt. Ausnahmen hiervon müssen jedoch auf Wunsch des Nutzers vertraglich
242 oder als technische Maßnahme zur Aufrechterhaltung des Netzbetriebs bzw. zur Sicherung
243 der Funktionsfähigkeit des Netzes im Falle von Angriffen möglich sein.

244 Das Sperren und Blockieren von Inhalten auf gesetzliche Anordnung hat sich in der Praxis als
245 ein wenig geeignetes Mittel erwiesen, um Kriminalität jeglicher Art im Netz zu bekämpfen.
246 Alternativ kann das Löschen krimineller Inhalte eine Möglichkeit zur Durchsetzung von
247 Recht und Gesetz sein. Die Darstellung sexuellen Missbrauchs von Kindern ist ein
248 entsprechendes Beispiel, das zugleich aber auch die Herausforderungen deutlich werden lässt:
249 Rechtsverbindliche internationale Vereinbarungen der Strafverfolgungsbehörden sowie eine
250 enge Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden, Unternehmen und gesellschaftlichen
251 Gruppen sind anzustreben, damit die Anwendung dieses Instruments erfolversprechend ist.

252 Für die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft stellt das Löschen auf der
253 Grundlage eines rechtsstaatlichen Verfahrens keinen Eingriff in die Netzneutralität bzw. keine
254 Diskriminierung dar.

255 Die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft wird sich mit diesem
256 Themenkomplex in den Projektgruppen Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz sowie
257 Demokratie und Staat vertieft befassen.

258 Das Internet trägt in besonderem Maße zur Meinungsvielfalt bei, ermöglicht im Vergleich zu
259 bisher eine stärkere Demokratisierung der Öffentlichkeit und erlaubt uns, mit geringem
260 Aufwand weltweit zu kommunizieren. Ein freies Internet ist von unschätzbarem kulturellem,
261 gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Wert.