

1 **Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft**
2 **Projektgruppe Netzneutralität**
3 **(Tischvorlage zum 27.06.2011)**
4

5 **Der Gesamttext der Projektgruppe Netzneutralität soll ab der Z. 1943 um das Kapitel**
6 **Handlungsempfehlungen wie folgt ergänzt werden:**

7
8

9 **Kapitel VI. Handlungsempfehlungen**
10

11 **Einleitung**

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

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

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

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

34 Die mögliche gesetzgeberische Behandlung des Themenfeldes Netzneutralität muss absehbare
35 technische Entwicklungen, den signifikant steigenden Bedarf an Bandbreite, die Sicherheit
36 der Netze, die Erwartungen der Nutzer ebenso berücksichtigen wie notwendige Maßnahmen
37 zum Erhalt von Meinungsfreiheit und Vielfalt. Um dabei die notwendige Innovationsoffenheit
38 und ökonomische Spielräume gewährleisten zu können, ist die Festlegung allgemeiner

¹ Vgl. Anhang, Regulierungsvorschriften-Zusammenfassung

39 Prinzipien empfehlenswert. Diese grundsätzlich technologieunabhängigen Prinzipien sollten
40 sich beziehen auf

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

55 **Z.51 Anmerkung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:** Die Einführung von
56 Qualitätsklassen hätte gravierende Auswirkungen auf Kommunikations-/Meinungsfreiheit
57 und fairen Wettbewerb im Internet. Wir lehnen daher Qualitätsklassen entschieden ab, damit
58 der Internetzugang auf gleicher technologischer Grundlage möglich bleibt.

59

60 Diese Prinzipien sind heute bereits im Telekommunikationsrecht angelegt und müssten daher
61 nur darauf geprüft werden, ob sie im Falle einer Eingriffsnotwendigkeit eine effiziente
62 Bekämpfung von Missbräuchen oder Marktversagen ermöglichen.

63

64 **Z.60-62 Anmerkung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:** Der bisherige Rechtsrahmen
65 bietet unserer Meinung nach keine zufriedenstellende Regelung zur Netzneutralität.
66 Entsprechende gesetzliche Vorschriften sind u.a. im Telekommunikationsgesetz noch deutlich
67 zu verbessern. Wir verweisen hierzu auch auf das gemeinsame Sondervotum der Fraktionen
68 B90/GRÜNE, SPD und LINKE.

69 Die Bundesnetzagentur soll dem Deutschen Bundestag und dem Beirat der
70 Bundesnetzagentur einen regelmäßigen Bericht zum Stand der Netzneutralität in Deutschland
71 vorlegen.

72 Vor diesem Hintergrund werden die weiteren Handlungsempfehlungen gegeben:

73

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

75 **Wettbewerb auf Ebene der Netze, bei Dienste- und Inhaltenanbietern erhalten und**
76 **fördern**

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

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

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

99

100 **Z.91-98 Anmerkung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:** Vorausschauende Netzpolitik
101 darf nicht erst dann handeln, wenn Diskriminierungen bestimmter Dienste und Inhalte zum
102 Alltag geworden sind. Die von uns abgelehnten Dienstklassen sind nicht Teil des offenen
103 Internets, sondern allenfalls Grundlage für „Onlinezugänge“.

104 Insofern besteht die Aufgabe des Gesetzgebers aus Sicht der Enquete-Kommission darin, den
105 aktuellen Rechtsrahmen laufend daraufhin zu überprüfen, dass er einen fairen und
106 chancengleichen Wettbewerb grundsätzlich ermöglicht. Die Aufsichts- und
107 Eingriffsinstrumentarien sind nötigenfalls dahingehend anzupassen, dass sie geeignet bleiben,
108 einen fairen und chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen. Dies schafft Klarheit und
109 Planungssicherheit für Investitionen in die Weiterentwicklung von Netzen, Diensten und
110 Endgeräten. Der Rechtsrahmen sollte dabei einer möglichst innovativen Entwicklung des
111 Netzes und seiner Strukturen nicht entgegenstehen.

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

114 **Transparenz für Nutzer erhöhen**

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

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

129

130 **Handlungsempfehlungen zu Kapitel III. Netze**

131 **Allgemeiner Rahmen**

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

137 **Selbstverpflichtung der Netzbetreiber**

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

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

- 147 • Die Netzbetreiber verpflichten sich, keine Diskriminierung von Inhalten, Endnutzern oder
148 Wettbewerbern vorzunehmen.

- 149 • Eine Kontrolle des Inhalts durch die Netzbetreiber findet nicht statt, es sei denn, sie ist
150 ausdrücklich gesetzlich vorgesehen.
- 151 • Das bisherige auf Grundlage des "Best-Effort"- Ansatz erreichte Leistungsniveau wird
152 garantiert und umfassend weiterentwickelt.

153 **Z.144-146 Anmerkung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:** Die grüne
154 Bundestagsfraktion fordert die Bundesregierung dazu auf, eine gesetzliche Regelung zur
155 Sicherung der Netzneutralität vorzulegen. Siehe auch BT-Drucksache 17/3688: Gegen das
156 Zwei-Klassen-Internet: Netzneutralität in Europa dauerhaft gewährleisten.

157 **Selbstverpflichtung zu Netzwerkmanagementmaßnahmen**

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

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

- 173 • Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Integrität eines Netzes ;
174 • Maßnahmen, die auf einer bewussten Wahl der Nutzer beruhen;
175 • Maßnahmen, die den Datentransport auch im Falle eines eventuell auftretenden
176 Kapazitätsengpasses aufrecht erhalten.

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

183 **Handlungsempfehlungen zu Kapitel IV. Dienste**

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

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

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

210 Qualitätsklassen dürfen nicht die grundsätzliche Erreichbarkeit aller
211 Kommunikationsteilnehmer in Frage stellen.

212 Der Bundesnetzagentur sollen hierfür die notwendigen regulatorischen Mittel zur Verfügung
213 gestellt werden.

214

215 **Z.185-213 Anmerkung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:** Eine Netzarchitektur auf
216 Basis von Diensteklassen stellt für uns kein offenes und freies Internet mehr dar. Wir
217 verweisen hierzu nochmals auf das gemeinsame Sondervotum der Fraktionen B90/GRÜNE,
218 SPD und LINKE.

219 Bei Missbrauch oder Marktversagen soll eine gesetzliche Regelung durch den Deutschen
220 Bundestag erfolgen.

221 **Handlungsempfehlungen zu Kapitel V. Inhalte**

222 **Wahrung der Vielfalt von Inhalten**

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

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

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

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

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

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

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