

1 Enquête-Kommission „Internet und Digitale Gesellschaft“

2 PG Netzneutralität

3 **Sondervotum der Fraktionen¹ der SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie**
4 **der Sachverständigen² Markus Bechedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Constanze**
5 **Kurz, Annette Mühlberg, Lothar Schröder, Dr. Wolfgang Schulz, Cornelia Tausch**

6 Die Fraktionen der SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die vorgenannten
7 Sachverständigen begrüßen es ausdrücklich, dass es der Enquete-Kommission gelungen ist, zu einigen
8 grundsätzlichen Prinzipien der Netzneutralität – insbesondere hinsichtlich der Diskriminierungsfreiheit,
9 Transparenz und des Erhalts und der Fortentwicklung des Best-Effort-Internet – eine gemeinsame Po-
10 sition zu erarbeiten. Die Ausarbeitung der gemeinsamen Position ist wesentlich auf den intensiven
11 Austausch in der von der Enquete-Kommission eingesetzten Projektgruppe „Netzneutralität“ zurück-
12 zuführen. Erfreulicherweise orientierte sich dieser Diskussionsprozess oftmals nicht an den üblichen
13 Fraktionsgrenzen.

14 Über die gefundenen gemeinsamen Positionen zu einigen grundsätzlichen Prinzipien hinaus konnte in
15 wesentlichen Detailpunkten allerdings keine Einigkeit erzielt werden. Dies betrifft insbesondere die
16 Bedeutung der gesellschaftlichen Dimension von Netzneutralität und die Notwendigkeit ihrer gesetzli-
17 chen Verankerung, sowie die Rolle der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde.

18 Vor diesem Hintergrund werden seitens der Fraktionen der SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE
19 GRÜNEN sowie die Sachverständigen Markus Bechedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann,
20 Constanze Kurz, Annette Mühlberg, Lothar Schröder, Dr. Wolfgang Schulz, Cornelia Tausch folgende
21 darüber hinausgehende Handlungsempfehlungen gegeben:

22 **Gesellschaftliche Dimension von Netzneutralität**

23 Das Internet trägt in besonderem Maße zur Meinungsvielfalt bei, ermöglicht eine Stärkung demokrati-
24 scher Öffentlichkeit und erlaubt es, mit geringem Aufwand weltweit zu kommunizieren. Es bietet
25 enorme Potentiale für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Diese gilt es konsequent
26 zu sichern und zu nutzen. Von zentraler Bedeutung für das Internet sind der freie und offene Charakter
27 des Mediums, ein funktions- und leistungsfähiges Netz sowie eine inklusive Netzarchitektur, die allen
28 Bevölkerungsgruppen und Marktteilnehmern diskriminierungsfreien Zugang zu allen Inhalten sowie
29 aktive Beteiligungsmöglichkeiten gewährt. Ein fairer Wettbewerb ist Voraussetzung für eine dynami-
30 sche Entwicklung von Netz und Diensten. Ein freies und offenes Internet ist von unschätzbarem de-
31 mokratischem, kulturellem, gesellschaftlichem, politischem und wirtschaftlichem Wert.

32 Antrieb und Garantie der vorgenannten Merkmale ist die Netzneutralität. Auf ihrer Grundlage hat sich
33 das Internet als Innovationsmotor für die gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Ent-
34 wicklung erwiesen. Wahlfreiheit der Entwickler, Anbieter und Nutzer und ein „anwendungsblindes“
35 Netz sichern niedrigschwelligen Zugang, Vielfalt, Entwicklung und Chancengleichheit. Damit eng
36 verbunden ist das Prinzip des „Best-Effort“-Internets.

37 Die Offenheit des Internet ist darüber hinaus eine wichtige Vorbedingung für die Sicherung von Mei-
38 nungsvielfalt und Pluralismus. Hierdurch wird kommunikative Chancengleichheit sichergestellt, die
39 ein wichtiges Element der auch verfassungsrechtlich geschützten Kommunikationsfreiheit über das

¹ Die Reihenfolge der Fraktionen orientiert sich an der Fraktionsgröße.

² Die Aufzählung der Sachverständigen erfolgt in alphabetischer Reihenfolge.

40 Internet ist. Diese gilt es durch entsprechende Vorkehrungen zu schützen, da einmal eingetretene nega-
41 tive Entwicklungen nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden können.

42 Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Entwicklung von Netzen und
43 Diensten muss unter Berücksichtigung der Netzneutralität begegnet werden. Moderne IP-Netze bieten
44 heute den Netzbetreibern die Möglichkeit, Nachfrage und knappe Kapazitäten intelligent zu managen.
45 Hieraus ergeben sich einerseits Effizienzpotentiale durch intelligentes Netzwerkmanagement, ander-
46 seits aber auch Gefährdungen im Hinblick auf die Möglichkeit diskriminierendes Verhaltens und einer
47 Zurückdrängung des „Best-Effort“-Internets.

48 Zur Sicherung der Netzneutralität bedarf es auf nationaler und auf internationaler Ebene eines rechtli-
49 chen Rahmens, mit dem der freie und gleichberechtigte Zugang zum Internet nachhaltig gewährleistet
50 wird. Die von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission Forschung und Innovation hat in
51 ihrem Jahresgutachten 2011 eindeutig dazu aufgefordert, hierzu im Rahmen der Novelle des Tele-
52 kommunikationsgesetzes (TKG) eine gesetzliche Regelung vorzunehmen. Ebenso haben sich die Lan-
53 desmedienanstalten und das ZDF eindeutig zur Netzneutralität bekannt. In diesem Zusammenhang ist
54 darauf hinzuweisen, dass nicht nur Konzerne innovative Internetprojekte betreiben. Die technischen,
55 logistischen und finanziellen Hürden sind derart niedrigschwellig, so dass es auch viele die Gesell-
56 schaft bereichernde Angebote von Privatpersonen oder nichtkommerziellen Einrichtungen gibt. Der
57 kulturelle, soziale und wirtschaftliche Erfolg des Internets basiert wesentlich auf weitgehender Dis-
58 kriminierungsfreiheit und einer neutralen Infrastruktur.

59 Die Enquête-Kommission bekennt sich daher zu dem nach wie vor ungemein erfolgreichen Best-
60 Effort-Prinzip als fundierendem Element des Internets. Als unverzichtbarer Grundbestandteil der
61 Netzneutralität muss die neutrale Übertragung von Datenpaketen mit Best Effort in der Ende-zu-Ende-
62 Architektur des Internets weiter ausgebaut werden. Gleichzeitig ist jeglicher Anreiz für Access-
63 Provider, eine Verknappung der Übertragungskapazitäten herbeizuführen, auszuschließen,

64 Dem freien und gleichberechtigten Netzzugang auf gleicher technologischer Grundlage (IP-
65 Infrastruktur) kommt in hochinformatisierten Gesellschaften eine Schlüsselrolle in der Daseinsvorsor-
66 ge zu. Teilhabe an demokratischen Prozessen, Meinungsbildung und Meinungsfreiheit, Erfolgschan-
67 cen auf dem Arbeitsmarkt und der Zugang zu Wissen sind ohne einen überall in Deutschland mögli-
68 chen diskriminierungsfreien Zugang zu breitbandigem Internet mit neutraler Datenübermittlung im 21.
69 Jahrhundert kaum mehr möglich. Laut Artikel 87f Absatz 1 GG gewährleistet der Bund im Bereich der
70 Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende privatwirtschaftliche Dienstleis-
71 tungen. Ihm obliegt eine Gewährleistungs- und Überwachungsverantwortung im Sinne des Gemein-
72 wohles.

73 Daher ist nachhaltig sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger das Recht auf einen bezahlbaren
74 Internetzugang erhalten, der frei von Diskriminierung, fair und transparent ist, unabhängig von den
75 verwendeten Anwendungen, technischen Übertragungsprotokollen, Diensten, Inhalten, und ungeachtet
76 des Absenders oder Empfängers. Endkunden erhalten einen Internetzugang, der sie Inhalte ihrer Wahl
77 senden und empfangen lässt, Dienste und Anwendungen ihrer Wahl nutzen lässt, sowie Hardware und
78 Software ihrer Wahl nutzen lässt. Gleiches gilt für Anwendungsentwickler und Inhaltenanbieter.

79 [Keine Inhaltekontrolle](#)

80 Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass die Enquete-Kommission in ihrem Mehrheitsvotum eine
81 Inhaltekontrolle ausdrücklich ablehnt, denn eine Kontrolle der Inhalte bedroht die Meinungs- und In-
82 formationsfreiheit als für das demokratische Miteinander konstitutives Element. Leistungsfähige Infra-

83 strukturen sowie Offenheit und Vielfalt von Diensten und Inhalten im Internet sind Voraussetzungen
84 für die Gewährleistung der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz und Art. 11 Abs. 1
85 Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Das Internet ist längst zu einem wichtigen Kommu-
86 nikationsraum geworden. Regelungen zur Netzneutralität stellen auch ein Element der
87 Vielfaltssicherung dar. Insoweit bedarf es Vorkehrungen, die eine Einflussnahme der Netzbetreiber
88 auf Inhalte oder den Transport bestimmter Inhalte ausschließen bzw. verhindern. Inhaltsteuerung und
89 InHALTEKontrolle führen zwangsläufig zu Einschränkungen der Kommunikationsfreiheit. Daraus resul-
90 tierende Entwicklungen bedingen negative Folgewirkungen für die Gesellschaft und können nur sehr
91 schwer bzw. gar nicht rückgängig gemacht werden.

92

93 Internet-Sperren und Internetfreiheit

94 Netzsperrungen oder die Blockade von Inhalten sind nach Ansicht der Enquete-Kommission Internet und
95 digitale Gesellschaft die massivste Form der Missachtung der Netzneutralität und nicht mit unserer
96 freiheitlich demokratischen Grundordnung vereinbar. Dennoch gibt es immer wieder Bestrebungen,
97 solche Sperren einzuführen oder durchzusetzen. Die Enquête-Kommission empfiehlt daher dem Deut-
98 schen Bundestag, gesetzlich die gänzliche oder teilweise Sperrung bzw. Blockade und Verlangsamung
99 von Internet-Inhalten durch bzw. mit Hilfe der Access-Provider auszuschließen. Ausnahmen sollten
100 nur auf expliziten Wunsch des Nutzers oder als technische Maßnahme zur Aufrechterhaltung des
101 Netzbetriebes bzw. Sicherung der Funktionsfähigkeit des Netzes im Falle von Angriffen möglich sein.

102

103 Da dies Fragen der Grundrechte wie Meinungs- und Pressefreiheit nicht nur berührt, sondern auf ge-
104 setzgeberischen Handlungsbedarf zur Sicherung der Internetfreiheit verweist, regen wir an, diese
105 grundlegenden Fragen innerhalb der Projektgruppe Demokratie und Staat zu behandeln.

106 [Netzneutralität als Regulierungsziel](#)

107 Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG)
108 taucht der Begriff Netzneutralität im Gesetzestext noch nicht einmal auf. Die vorgesehenen Regelun-
109 gen sind lediglich die Übernahme der ebenfalls sehr unverbindlichen europäischen Vorgaben. Zur Si-
110 cherstellung der Netzneutralität sind diese jedoch unzureichend. Die Netzneutralität muss vielmehr
111 explizit zum Regulierungsziel erhoben werden, anstelle wie im vorliegenden Kabinettsentwurf vom
112 2.3.2011 nur im Begründungsteil des Gesetzes erwähnt zu werden. Gleiches gilt für die europäische
113 Ebene, auf der die Kommission bereits 2009 im Rahmen der EU-Telekomreform die Netzneutralität
114 als politisches Ziel und als von den nationalen Regulierungsbehörden zu fördernden Regulierungs-
115 grundsatz vorgegeben hat.

116 Die Gewährleistung von Netzneutralität sollte daher als eines der Regulierungsziele des TKG aufge-
117 nommen werden. Der Begriff der Netzneutralität ist als gleichberechtigte und diskriminierungsfreie
118 Übertragung von Daten im Internet zu verstehen, ungeachtet ihrer Herkunft, ihres Zieles, ihres Inhal-
119 tes, verwendeter Anwendungen, technischer Übertragungsprotokolle und benutzter Geräte. Die Motive
120 hierfür sind in der Gesetzesbegründung zu erläutern. Insbesondere sollen die Netzneutralität und die
121 damit verbundenen niedrigen Marktzugangsschranken die Vielfalt von Inhalten, Diensten und
122 Diensteanbietern fördern, die wiederum der Meinungsfreiheit, der wirtschaftlichen Entwicklung und
123 dem technischen Fortschritt dient. In der Sache geht es darum, das Verlangsamen, Benachteiligen oder
124 Blockieren von Inhalten, Diensten oder Diensteanbietern ohne hinreichenden sachlichen Grund zu

125 verhindern und die für das Telefonnetz bereits vorgeschriebene „Any-to-any“-Kommunikation auch
126 im Internet nachhaltig zu gewährleisten.

127 **Grundsätzliche Gleichbehandlung von Mobilfunk- und Festnetzen**

128 Mobilfunk und Festnetz sind bei der Frage der Netzneutralität gleich zu behandeln, sofern nicht zwin-
129 gende Gründe ein unterschiedliches Netzwerkmanagement rechtfertigen. Anzuerkennen ist, dass die
130 Strukturunterschiede im Hinblick auf die Eigenschaft als „shared medium“ zu unterschiedlichen Fest-
131 stellungen hinsichtlich konkreter Engpasssituationen führen können.

132 **Diskriminierungsverbot**

133 Es sollte ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot für den Datentransport im Internet aufgenommen
134 werden, insbesondere um Wettbewerbsbeschränkungen zu vermeiden.

135 **Anreize zum Netzausbau**

136 Mögliche Maßnahmen des Netzwerkmanagements dürfen keine Anreize schaffen, den Netzausbau
137 oder die Erweiterung von Backbone-Kapazitäten zu reduzieren, beispielsweise indem bei einer Ver-
138 knappung höhere Entgelte verlangt werden können.

139 **Transparenz und Netzwerkmanagement**

140 **Informations- und Transparenzverpflichtungen der Netzbetreiber**

141 Es sollten umfassende Informations- und Transparenzverpflichtungen der Netzbetreiber gegenüber der
142 Bundesnetzagentur sowie Marktbeteiligten (insbesondere Diensteanbietern und Endkunden) festgelegt
143 werden, um so die notwendigen Informationen über wesentliche Maßnahmen des Netzwerkmanage-
144 ments und andere Eingriffe in die Datenübertragung sicherzustellen.

145 **Stärkung des Wettbewerbs und der Nutzerrechte**

146 Die vorgenannten Regelungen dienen auch der Stärkung eines fairen, chancengleichen Wettbewerbs.
147 Es sollten zudem Vorschriften hinsichtlich der Qualität und Transparenz von Diensten aufgenommen
148 werden, um eine bessere Kosten- und Qualitätskontrolle zu ermöglichen. Hierbei sollte eine verpflich-
149 tende vertragliche Zusicherung einer in der Regel tatsächlich erreichten Mindestgeschwindigkeit durch
150 den Breitbandanbieter im Festnetz vorgesehen werden. Dies dient der Abgrenzung zu der theoretisch
151 erzielbaren maximalen Downloadrate, die beworben, aber oftmals gerade nicht erreicht wird.

152 Kunden sollte ein Sonderkündigungsrecht eingeräumt werden, falls

153 – die vertraglich zugesicherten Mindestgeschwindigkeiten wiederholt nicht eingehalten
154 werden oder

155 – ihr Anbieter nach Feststellung eines erheblichen Verstoßes gegen Netzneutralität
156 durch die Bundesnetzagentur diesen nicht unverzüglich abstellt und der Kunde direkt davon be-
157 troffen ist.

158 **Rolle der Bundesnetzagentur**

159 Die Bundesnetzagentur wird mit der Durchsetzung der Netzneutralität in Deutschland beauftragt. Ihr
160 sind dabei durch den Bundestag genehmigte Mess-, Kontroll- und Sanktionsinstrumente an die Hand

161 zu geben. Sie sollte dem Deutschen Bundestag und dem Beirat der Bundesnetzagentur einen jährlichen
162 Bericht zum Stand der Netzneutralität in Deutschland vorlegen; darin aufzunehmen sind insbesondere
163 Aussagen über

- 164 – die Anzahl und Behandlung festgestellter Verstöße gegen Netzneutralität,
- 165 – die Qualität des Netzes, auch im Hinblick auf mögliche Kapazitätsengpässe und ggf.
166 empfohlene Maßnahmen zu deren Überwindung,
- 167 – die Sicherung von „Best Effort“ und von Qualitätsstandards
- 168 – die Entwicklung, Auswirkungen und Folgen von Transport- bzw. Qualitätsklassen auf
169 das bestehende Internet.

170 **Ausgestaltung von Transparenz/kein anlassunabhängiges Monitoring des Datenver-**
171 **kehrs/Netzwerkeingriffe und deren Kriterien müssen Regulierern und Öffentlichkeit**
172 **mitgeteilt werden**

173 Für alle Zugangsanbieter gilt das europäische Transparenzgebot, welches auch in der anstehenden No-
174 velle des Telekommunikationsgesetzes mit zu integrieren ist. Internet Service Provider müssen daher
175 ihre Maßnahmen zum Netzwerkmanagement und entsprechende Messdaten kontinuierlich und ver-
176 ständlich für Kundinnen und Kunden öffentlich machen und den jeweiligen regulierenden Institutio-
177 nen übermitteln. Abweichungen von Transparenzregeln und den Mindestanforderungen der zugesag-
178 ten Dienstqualität oder Behinderungen des Datenverkehrs sind durch die Regulierer entschieden zu
179 sanktionieren. Zum Transparenzgebot gehört, dass nur netzneutrale Angebote als „Internetzugang“
180 vermarktet werden dürfen. Insbesondere mobile Angebote, die nicht auf dem Best Effort-Prinzip beru-
181 hen, dürfen allenfalls als „Onlinezugänge“ bezeichnet werden.

182 Kann-Bestimmungen zur Transparenz in öffentlichen Telekommunikationsnetzen bieten keinen hin-
183 reichenden Schutz. Statt einer Ermächtigung zur Rechtsverordnung sollten direkte anwendbare ver-
184 bindliche Vorgaben dafür sorgen, dass Informationen über alle vom Netzbetreiber zur Messung und
185 Kontrolle des Datenverkehrs eingerichteten Verfahren, um eine Kapazitätsauslastung oder Überlas-
186 tung einer Netzverbindung zu vermeiden, aktuell, ausreichend, vergleichbar und transparent zur Ver-
187 fügung gestellt werden müssen. Gleiches sollte für mögliche Auswirkungen dieses Verfahrens auf die
188 Dienstqualität gelten. Dies beinhaltet die ständige öffentliche Bereitstellung transparenter, vergleich-
189 barer, ausreichender und aktueller Informationen über alle vom Betreiber zur Messung und Kontrolle
190 des Datenverkehrs eingerichteten Verfahren, um eine Kapazitätsauslastung oder Überlastung einer
191 Netzverbindung zu vermeiden, und über mögliche Auswirkungen dieses Verfahrens auf die
192 Dienstqualität.

193 Die Bundesnetzagentur soll in Konsultation mit Verbraucher- und Nutzerverbänden sowie dem Daten-
194 schutzbeauftragten des Bundes aufgrund der von Diensteanbietern verpflichtend zu publizierenden
195 Maßnahmen zum Netzwerkmanagement Gütesiegel für den neutralen, diskriminierungsfreien Internet-
196 zugang vergeben können. Bewertungskriterien für die Angebote der Provider sind u.a.:

- 197 – die Zulassung jedes IP-basierten Verkehrs,
- 198 – dessen Diskriminierungsfreiheit,
- 199 – die Angemessenheit der vorgenommenen Maßnahmen zum Netzwerkmanagement,

200 – der Verzicht auf anlassunabhängiges Monitoring des Datenverkehrs.

201 Die Bundesnetzagentur ist nach den Regelungen des neuen Telekommunikationsgesetzes vom Bun-
202 deswirtschaftsministerium zu ermächtigen, die nachhaltige Durchsetzung der Netzneutralität in
203 Deutschland zu sichern.

204 Für eine Überwachung der neutralen Datenübermittlung im gesamten Netz sind mehrere Messmetho-
205 den denkbar, beispielsweise durch gezielt an Router und Endgeräte angeschlossene Messboxen. Ent-
206 sprechende Projekte sind von der europäischen IP-Adress-Registry Reseaux IP (RIPE) und dem briti-
207 schen Regulierer OFCOM angestoßen worden. Für Endnutzer ist eine benutzerfreundliche Kombina-
208 tion von Open-Source-Tools, z.B. Switzerland von der Electronic Frontier Foundation oder netalzyr
209 des International Computer Science Institute, mit von den Regulierern teilweise bereits zur Verfügung
210 gestellten Anwendungen wie www.broadband.gov/qualitytest anzustreben. In jedem Fall sind Ge-
211 schwindigkeitsmessungen unbedingt von unabhängigen Institutionen wie der Bundesnetzagentur
212 durchzuführen und auszuwerten. Techniken zur Deep Packet Inspection (DPI) dürfen dabei in keinem
213 Fall verwendet werden. Die Enquête-Kommission empfiehlt, für die Programmierung der entspre-
214 chenden Software und die Überwachung und Kommunikation der Messergebnisse die Bundesnetz-
215 agentur als zuständigen Regulierer entsprechend auszustatten.

216 Die Bundesnetzagentur prüft regelmäßig ohne vorherige Ankündigung die so erhobenen Daten zur
217 Neutralität des Internetzugangs und veröffentlicht die Ergebnisse der Prüfung. Um die Einhaltung der
218 Netzneutralität zu sichern, sind der Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung des europäischen
219 Rechtsrahmens ausreichende Kontroll- und Sanktionsinstrumente an die Hand zu geben, um Verstö-
220 ßen effektiv entgegenzuwirken bzw. diese wirksam zu ahnden. Gleiches gilt für Beschwerden wegen
221 illegitimen Netzwerkmanagement und abgelehnten Peering-Ersuchen.

222 „Any-to-any“-Prinzip stärken

223 Jeder Nutzer von Telekommunikationsdiensten soll grundsätzlich Zugang zu jedem Inhalt bzw. jeder
224 Anwendung im Internet haben – zugleich soll grundsätzlich jeder Inhalte im Internet anbieten können.

225 Sicherung von Qualitätsstandards

226 Die Bundesnetzagentur sollte ferner ermächtigt werden, angemessene Qualitätsstandards für die
227 Durchleitung von Datenpaketen festzulegen, um den dynamischen und stetigen Ausbau der „Best-
228 Effort“-Qualität im Internet zu sichern, Diensteanbieter und Endkunden zu schützen und einen fairen
229 Wettbewerb zu gewährleisten. Für den Fall einer über unwesentliche Einzelfälle hinausgehenden
230 grundsätzlichen Gefährdung der Netzneutralität sollte die Bundesnetzagentur zu einem entsprechenden
231 Vorgehen verpflichtet werden.

232 Kriterien zur Bewertung von Netzwerkmanagement

233 Für die Bewertung der verwendeten Netzwerkmanagementtechniken müssen objektive, dynamisch an
234 die technische Entwicklung anzupassende Kriterien entwickelt werden. Netzwerkmanagement darf
235 angewandt werden, soweit dies diskriminierungsfrei geschieht (d.h. keine Blockaden, Verlangsamun-
236 gen etc. enthält) und an einem legitimierten Zweck orientiert ist. Dazu gehören:

237 – Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Integrität eines Netzes (z.B.
238 Abwehrmaßnahmen gegen Denial-of-Service-Angriffe),

239 – Maßnahmen, die auf einer bewussten Wahl der Nutzerinnen und Nutzer beruhen und

240 – Maßnahmen, die den Verkehr im Falle eines eventuell auftretenden Kapazitätsengpas-
241 ses aufrecht erhalten.

242 Eine Ungleichbehandlung unterschiedlicher Transport- bzw. Dienstklassen im Internet ist also nur bei
243 zeitkritischen Diensten und ausschließlich zur technischen Effizienzsteigerung zulässig, wenn dabei
244 der Zugang und die Verbindungsqualität zu anderen Inhalten, Anwendungen und Geräten weder blo-
245 ckiert noch behindert oder verschlechtert wird.

246 Verwendete Verfahren zum Netzwerkmanagement müssen grundsätzlich durch die Datenschutzbeauf-
247 tragten des Bundes überprüft werden können, insbesondere, wenn mit Ihnen potentiell eine Überwa-
248 chung des Kommunikationsverhaltens einzelner Bürgerinnen und Bürger verbunden ist. Telekommu-
249 nikationsunternehmen und Regulierer müssen Ihre Maßnahmen zum Netzwerkmanagement proaktiv
250 von Datenschutzbeauftragten auf ihre Rechtmäßigkeit, Anlassbezogenheit und Verhältnismäßigkeit
251 überprüfen lassen.

252 **Keine Deep Packet Inspection**

253 Jede Form der Deep Packet Inspection (DPI) muss jedoch als Verstoß gegen die Netzneutralität und
254 gegen das Kommunikationsgeheimnis (nach Art. 10 I GG) interpretiert werden, da stets der konkrete
255 Inhalt der Datenpakete und die Art des Protokolls oder zusätzlich die Identität des Absenders (Verbin-
256 dungsdaten) erkundet wird. Das technische Durchleuchten des Inhalts der Kommunikationsdaten mit
257 Methoden der DPI ist abzulehnen und gesetzlich zu untersagen.³

258 **Netze**

259 **Ausbau des Peerings zwischen Netzbetreibern**

260 Handlungsbedarf auf technisch-organisatorischer Ebene besteht weiterhin hinsichtlich der Zusammen-
261 schaltung der Netze einzelner Serviceprovider („peering“). Hier sollte zur Vermeidung von Kapazi-
262 tätsengpässen und besserer Vernetzung das Peering zwischen Netzbetreibern stark ausgebaut und ver-
263 einfacht werden. Da sich große Netzbetreiber oft gegen direkte Zusammenschaltungen wehren, sollte
264 die Ablehnung eines Peering-Ersuchens begründungspflichtig sein und Unternehmen die Möglichkeit
265 zur Beschwerde bei der Bundesnetzagentur gegeben sein.⁴

266 Die Enquête-Kommission empfiehlt, die Strukturen des Peering-Markts in Deutschland durch unab-
267 hängige wissenschaftliche Untersuchungen zu untersuchen, damit Kapazitätsengpässe durch bessere
268 Vernetzung der Anbieter untereinander vermieden werden können.

269 **Verstärkter Einsatz von Proxy-Servern**

270 Zur Vermeidung von Engpässen, Reduzierung von über große Strecken zu übertragenden Datenmen-
271 gen und Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten hat sich seit langem der Einsatz von Proxy-Servern
272 etabliert. Diese speichern häufig übertragene Dateien zwischen und können sie Nutzerinnen und Nut-
273 zern schnell zur Verfügung stellen. Die Enquête-Kommission empfiehlt daher den verstärkten Einsatz

³ Vgl. zur Differenzierung zwischen ‚Stateful Packet Inspection‘ und ‚Deep Packet Inspection‘ Bedner, Mark: Rechtmäßigkeit der ‚Deep Packet Inspection‘, Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet), Universität Kassel, 2009. Online unter <http://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2009113031192/5/BednerDeepPacketInspection.pdf>. Letzter Zugriff am 17.6.2011.

⁴ Vgl. Donnerhacke, Lutz: Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung der Enquête-Kommission Internet und digitale Gesellschaft „Netzneutralität: Kapazitätsengpässe, Differenzierung, Netzwerkmanagement“, S. 9.

274 von Proxy-Servern. Die Proxy-Nutzung darf dabei nicht zwangsweise erfolgen und muss von den
275 Nutzern immer abschaltbar sein.

276

277 **Förderung offener, stabiler und hoch entwickelter Breitbandnetzwerke**

278 Eine dauerhafte Sicherung der Netzneutralität ist nur durch einen beschleunigten, zielstrebigem und
279 nachhaltigen Ausbau des Breitbandzugangs möglich, mit dem strukturelle Kapazitätsengpässe vermie-
280 den werden.⁵ Dies gilt insbesondere auch für ländliche Gebiete und betrifft die kontinuierliche flä-
281 chendeckende Verbesserung von Upload- und Downloadraten.

282 Zur Sicherstellung einer angemessenen Grundversorgung der Bevölkerung muss entschiedener als
283 bisher der Ausbau einer flächendeckenden und leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur vorangetrieben
284 werden, um auch auf diese Weise allen eine gleichberechtigte Teilhabe an der Informationsgesell-
285 schaft zu ermöglichen. Die Enquête-Kommission empfiehlt ausdrücklich eine deutliche Forcierung
286 des Netzausbaus, die deutlich über die bisherige Breitbandinitiative der Bundesregierung hinaus geht.

287 Die Sicherstellung eines breitbandigen Zugangs ist Bestandteil der kommunikativen und medialen Da-
288 seinsvorsorge und eine zwingende Voraussetzung dafür, die Chancengleichheit der Bürgerinnen und
289 Bürger zu wahren und der Gefahr einer digitalen Spaltung zu begegnen. Unter Beachtung der europä-
290 rechtlichen Vorgaben muss daher ein Internet- bzw. Breitband-Universaldienst rechtlich verankert
291 werden. Ein solcher Internet-Universaldienst soll sicherstellen, dass eine angemessene Breitband-
292 Grundversorgung auch dann verwirklicht wird, falls und soweit wettbewerbliche Lösungen nicht grei-
293 fen.

294 Der existierende Breitbandatlas soll durch Messungen der Bundesnetzagentur und als Kommentare
295 sichtbare Rückmeldungen von Bürgerinnen und Bürgern auf die Objektivität seiner Datengrundlagen
296 hin überprüft werden. Die Gütesiegel zum neutralen, diskriminierungsfreien Netzzugang sollen als
297 eigene Komponente im Breitbandatlas angezeigt werden.

298 **Netze Handlungsbedarf auf europäischer und internationaler Ebene/Einheitliche inter-** 299 **ationale Grundsätze zur Wahrung der Netzneutralität und zum Erhalt einer weltweit** 300 **harmonisierten IP-basierten Infrastruktur**

301 Die Bundesregierung muss sich kontinuierlich auf europäischer und internationaler Ebene für den
302 Erhalt der Netzneutralität einsetzen und darauf hinwirken, dass die Prinzipien der Netzneutralität in
303 supranationalem Recht verankert werden, unter anderem durch international verbindliche Regeln. Zur
304 dauerhaften Sicherung müssen die Erkenntnisse der nationalen Regulierungsbehörden im Gremium
305 Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) zusammengeführt
306 werden. Die Enquête-Kommission empfiehlt dem Bundestag, sich auf europäischer Ebene für eine
307 kontinuierliche Verbesserung des Rechtsrahmens zur Sicherung der Netzneutralität einzusetzen.

⁵ Vgl. Vgl. Schlauri, Simon: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Netzneutralität – Kapazitätsengpässe, Differenzierung, Netzwerkmanagement“ am 4.10.2010, S. 3. Siehe insb. Schlauri, Simon: Network Neutrality. Netzneutralität als neues Regulierungsprinzip des Telekommunikationsrechtes, Baden/Baden, Zürich, St. Gallen 2010, S. 129ff. S.a. Lüke, Falk: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Netzneutralität – Kapazitätsengpässe, Differenzierung, Netzwerkmanagement“ am 4.10.2010, S. 4f; Weirich, Theo: Netzneutralität: Die Laune der Freiheit oder die Neutralität hat ihren Preis, <http://www.heise.de/ct/artikel/Netzneutralitaet-Die-Laune-der-Freiheit-oder-die-Neutralitaet-und-ihr-Preis-1211448.html>. Letzter Zugriff am 23.3.2011.

308 Richtlinien zur Bewertung und Aufrechterhaltung der Netzneutralität auf internationaler Ebene sollten
309 im Rahmen des Internet Governance Forums (IGF) diskutiert und verabschiedet werden. Dabei ist ent-
310 schieden darauf zu achten, dass die Protokolle der IP-basierten Infrastrukturen der Zukunft weltweit
311 harmonisiert werden. Relevante Stakeholder, darunter die Internet Engineering Taskforce (IETF) und
312 die Akteure der digitalen Zivilgesellschaften, sind in diesen Prozess mit einzubeziehen.