

**Fragenkatalog für das öffentliche Fachgespräch
des Ausschusses Digitale Agenda des Deutschen Bundestags
zum Thema**

**„Netzneutralität - Konsequenzen aus dem Telekommunikationspaket der EU“
am Montag, dem 2. Juni 2014**

Einleitung: Netzneutralität und Pressefreiheit in einer vernetzten Welt

Neutrales Internet als Pressevertriebsnetz. Ein wesentlicher Teil der Nutzung von Zeitungen und Zeitschriften findet heute auf digitalen Endgeräten statt. So erreichen die 45 reichweitenstärksten deutschen Zeitschriften knapp 40 % ihrer Leser ausschließlich online. In der EU rechnen wir mit insgesamt ca. 20.000 Zeitungen und Zeitschriften. In einzelnen Mitgliedsstaaten sind es schnell mehrere tausend Publikationen. Sie alle sind darauf angewiesen, ihre Leser und Nutzer auf Tablets, Smartphones usw. problemlos zu erreichen. Der einzige Weg zu diesen Lesern ist das Internet.

Dabei ist die derzeit vorherrschende Internet-Netzneutralität ein Segen. Die Publikationen bezahlen den Internetanbieter für die Datenbandbreite, die sie benötigen, und machen damit ohne Eingriff der Netzbetreiber, was sie wollen.

Die Inhaltenanbieter bezahlen also für den Datentransport. Und je mehr Daten sie einspeisen desto teurer wird die Internet-Konnektivität. Wer täglich hunderttausend Artikel und einige tausend Videos einspeist, zahlt sehr viel mehr als eine kleine Fachpublikation, die pro Tag nur wenige hundert Nutzer bedient.

Aber im Rahmen der eingekauften Konnektivität gibt es keine Diskriminierung. Kommt es irgendwo zum Stau, sind alle gleich betroffen. Es gibt keine Unterscheidung nach Quelle, Medientyp, Adressat oder inhaltlicher Ausrichtung. Aus Sicht des Nutzers sind Erreichbarkeit und Komfort der Rezeption gleich. Ein Videoabruf im Rahmen der gekauften Konnektivität führt überall zur Videoauslieferung mit weitgehend identischer Qualität. Es gibt auf dieser Ebene weder Vor- noch Nachteile im publizistischen Wettbewerb für kleine oder große Verlagshäuser.

Damit sichert die Neutralität des Internet auf der Ebene der technischen Erreichbarkeit des Publikums eine historisch einmalige, nie dagewesene Chancengleichheit für alle Publikationen. Diese Neutralität, die Trennung von Netz und Inhalten, erscheint insoweit als (notwendige, nicht hinreichende) Grundbedingung digitaler Pressefreiheit und Pressevielfalt. Sie sollte deshalb als zentrales Element demokratischer und freier Gesellschaften begriffen werden.

Gefahren für die Netzneutralität. Neben dem Internet bestehen proprietäre Netze weiter, insbesondere für den Rundfunk. Das ist für sich genommen unproblematisch.

Verschiedene Infrastrukturbetreiber sind jedoch daran interessiert, auch andere Medien über ihre proprietären Netze oder doch wenigstens mit spezifischen, gesondert zu vergütenden Qualitätsmerkmalen zu verbreiten. Dabei sind Dienstklassen im Internet und Spezialdienste zwei Varianten desselben Projektes. Es geht um die vertikale Integration von Netz und Inhalt.

Drei Modelle sind denkbar.

(1) Vertikale Desintegration über alle Netze als medienpolitisches Ideal

Nicht nur die Abrufmedien des Internet, sondern alle Medienangebote unter Einschluss der linearen Dienste werden über neutrale Netze abgewickelt. Ja, selbst Rundfunk wird zum Konnektivitätsprodukt. Für viele unvorstellbar, wäre dieses Modell jedenfalls auf der technischen Erreichbarkeitsebene das Ideal freier Meinungsbildung, Presse- und Medienvielfalt.

(2) Stabiles Nebeneinander von neutralem Internet und geschlossenen Spezialdiensten

In diesem Modell wird davon ausgegangen, dass es keinen massiven systemübergreifenden publizistischen Wettbewerb gibt.

(3) Vertikale Integration von Netzen und Inhalten als Albtraum demokratischer und marktliberaler Gesellschaften

Letztlich wird es ohne das Placet eines Netzbetreibers keinen konkurrenzfähigen Zugang zum Publikum mehr geben.

Verleger digitaler Presseangebote sind auf neutrale Netze angewiesen. Das gilt in publizistischer wie ökonomischer Hinsicht. Mit der vertikalen Desintegration (1) und einem stabilen Mischsystem (2) können sie leben. Eine fortschreitende Integration von Netzen und Inhalten (3) wäre eine Bedrohung ihrer Grundlagen in einer vernetzten Welt.

Dennoch muss man derzeit eine Regelung der Netzneutralität nicht unbedingt befürworten.

Wenn es aber eine Regelung geben soll, dann darf sie nicht die Beseitigung der Netzneutralität legalisieren, sondern muss sie tatsächlich verteidigen können. Dazu zählt auch die Behandlung des Verhältnisses von Internet und Spezialdiensten. Das sieht auch der Koalitionsvertrag so (S. 36). Insoweit ist das Ergebnis der ersten Lesung des EU-Parlaments vom 3. April 2014 gegenüber dem Kommissionsvorschlag vom 11.9.2013 die bessere Wahl.

1. Wie bewerten Sie den ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents insbesondere hinsichtlich der Frage, ob mit diesem Vorschlag und den in ihm enthaltenen Verweise auf „Spezialdienste“ etc. die Netzneutralität hinreichend sichergestellt werden könnte?

a) Da der Kommissionsvorschlag in der Welt ist und Deutschland eine Ratsposition dazu finden muss, wird zu Recht nicht gefragt, ob überhaupt eine Regelung der Netzneutralität derzeit angezeigt ist. Dazu soll dennoch angemerkt werden: Dass etwas sehr wichtig ist, bedeutet für sich genommen noch nicht, dass es reguliert werden muss. Bislang schafft der Wettbewerb der Internet-Teilnetze keine perfekte, aber doch eine vielfach praktikable Netzneutralität. Solange das so ist, erscheint eine Regelung nicht unbedingt zwingend.

Wenn aber ein Gesetzgeber Netzneutralität sichern will, muss es konsequent geschehen. Eine Regulierung, die eine bislang gesetzlich nicht geregelte Abkehr von der Netzneutralität legalisieren und damit rechtlich immunisieren würde, liefe auf das Gegenteil der Sicherung von Netzneutralität hinaus.

b) Der Vorschlag der Kommission vom 11.9.2013 (KOM 2013 627 endg., im Folgenden KOM-Vorschlag) dürfte eher nicht in der Lage sein, Netzneutralität umfassend sicherzustellen. Das gilt jedenfalls dann, wenn man – wie die Berliner Regierungskoalition – dazu auch zählt, dass die Qualität des neutralen Best-Effort-Internet „weiterentwickelt“ wird und dass das Best-Effort-Internet „nicht von einer Vielzahl von ‚Managed Services‘ verdrängt werden“ „darf“ (S. 36 Koalitionsvertrag). Mit dem Kommissionsvorschlag besteht in einigen Punkten sogar das Risiko, dass einem neutralen Internet widersprechende Praktiken legalisiert werden.

Insbesondere die folgenden Punkte erscheinen problematisch (siehe dazu auch noch die Abänderungen durch das EU-Parlament unter 2.):

Spezialdienste dürfen Internetzugangsdienste beeinträchtigen, nur nicht „wiederholt“ oder „ständig“ (Art. 23 Abs. 2 S. 3 KOM-Vorschlag). Die Definition der Spezialdienste dürfte wohl auch funktionale Substitute des Internetzugangs erfassen (Art. 2 Abs. 15 KOM-Vorschlag). Im Rahmen des Konnektivitätsproduktes mit zugesicherter Dienstqualität (Art. 19 KOM-Vorschlag) besteht die Gefahr, dass Netzbetreiber zur Einführung diskriminierender Dienstklassen sogar verpflichtet werden könnten. Art. 23 Abs. 5 c) KOM-Vorschlag würde sogar den Durchgriff der Netzbetreiber auf die Inhalteebene ermöglichen.

- 2. Wie bewerten Sie die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents zur Sicherstellung der Netzneutralität? Wie bewerten Sie den Vorschlag des Europäischen Parlamentes und die Unterscheidung zwischen „Internetzugangsdiensten“, für die zwingend Netzneutralität festgeschrieben werden soll, und zwischen „Spezialdiensten“, die „für spezielle Inhalte, Anwendungen oder andere Dienste oder eine Kombination dieser Angebote optimiert“ sind und die „über logisch getrennte Kapazitäten und mit strenger Zugangskontrolle erbracht werden, Funktionen anbieten, die durchgehend verbesserte Qualitätsmerkmale erfordern, und als Substitut für Internetzugangsdienst weder vermarktet wird noch genutzt werden können“, die davon ausgenommen sind? Wie lassen sich diese Vorschriften technisch umsetzen, z.B. im Mobilfunk oder Kabelnetzen? Teilen Sie die Einschätzung, dass dieser Vorschlag auf der einen Seite das Prinzip der Netzneutralität sicherstellt und auf der anderen Seite hinreichend Spielräume für die Eröffnung neuer Geschäftsmodelle belässt?**

Die Stellungnahme des EU-Parlamentes scheint – deutlicher als der Kommissionsvorschlag – von dem Bemühen geprägt, Netzneutralität im offenen Internet und darüber hinaus zu sichern. Zu nennen sind ohne Anspruch auf Vollständigkeit folgende Punkte:

Zu begrüßen ist die Streichung des Konnektivitätsproduktes mit zugesicherter Dienstqualität (Art. 19 KOM-Vorschlag) durch das EU-Parlament. Denn Art. 19 des Kommissionsvorschlag birgt die Gefahr, dass ein Netzbetreiber seine Abkehr von der Netzneutralität anderen Netzbetreibern gegen deren Willen aufzwingen kann. Das würde den Wettbewerb der Internet-Teilnetze ausschalten, bislang eines der wichtigsten Elemente zur Sicherung der Neutralität des Internet.

Gleiches gilt für die Streichung des Art. 23 Abs. 5c KOM-Vorschlag, nach der Netzbetreiber die Übertragung „unerbetener Mitteilungen“ in ihren Netzen nach Zustimmung der Endnutzer unterbinden dürfen. Das ist die Gestattung eines Durchgriffs der Netzbetreiber auf die Ebene der Einzelinhalte, die sogar noch über die Differenzierung nach Dienstklassen hinausgeht.

Sodann erscheint der Schutz der technischen Übertragungsgleichheit im Rahmen der jeweils eingekauften Internet-Konnektivität verbessert, gerade auch mit Blick auf Risiken einer Verdrängung durch Spezialdienste. In diesem Zusammenhang erscheint es zunächst sinnvoll, sich zu vergegenwärtigen, wieso der bevorzugte Transport medialer Inhalte bestimmter Anbieter Gefahren für den publizistischen wie ökonomischen Wettbewerb birgt.

An sich könnte man meinen, Netzneutralität sei nicht nur gut für Inhalteanbieter und Inhaltennutzer, sondern auch gut für die Netzbetreiber. Denn erst das neut-

rale Internet hat die Vielzahl der Angebote und die immense Nachfrage nach Konnektivität geschaffen. Und Konnektivität ist das Hauptprodukt der Internetanbieter.

Netzbetreiber wollen jedoch nicht nur für die Dateneinspeisung der Medienanbieter und die Datenentnahme ihrer Rezipienten Entgelte verlangen. Sie wollen zusätzlich auch an Inhalten mitverdienen. Dafür muss der Netzbetreiber die Unabhängigkeit der Nutzung seines Netzes von ihm, dem Netzbetreiber, durchbrechen. Eine bessere Durchleitungsqualität für Angebote, die extra zahlen, ist ein solches Modell. Paradebeispiel ist dabei eine Fast Lane für Videos. Eine solche kann als besondere Qualitätsklasse innerhalb des Internet, aber eben auch als Spezialdienst realisiert werden.

a) Dienstklasse im Internet (Fast-Lane für Video). Für tausende Medien- und insbesondere Verlagsangebote wäre solch ein Modell ein riskanter Rückschritt. Netzbetreiber N würde dann die Videos des Anbieters A gegen Zusatzentgelt mit Vorfahrt und in garantierter Qualität zum Nutzer bringen. Die Videos der übrigen Medien würden hingegen im Best-Effort-Internet ruckeln. Damit erkaufte sich A einen verbesserten Zugang zur Öffentlichkeit, der Zugang aller anderen Publikationen verschlechtert sich. Zugleich erkaufte A sich einen Vorteil im Wettbewerb um Nutzer und Werbungtreibende; die Position aller anderen Anbieter verschlechtert sich. Kurz: Die publizistische und ökonomische Chancengleichheit kleiner und großer Anbieter ist dahin.

(1) Dabei hilft es nichts, wenn Netzbetreiber die bevorzugten Qualitätsklassen jedermann anbieten, also nicht zwischen Inhalten Anbietern diskriminieren. Das Angebot einer Fast-Lane wird nicht von allen angenommen werden. Dem widersprechen schon ökonomische Notwendigkeiten des Produktes. Denn nur wenn der Netzbetreiber dem Nutzer der Video-Fast-Lane einen Vorteil gegenüber seinen Konkurrenten verschafft, kann er ein Zusatzentgelt rechtfertigen. Eine Fast-Lane für alle ist ein Widerspruch in sich, jedenfalls aber keine Fast-Lane mehr. Letztlich ist es nicht vorstellbar, dass sich tausende kleine Verlagsangebote und anderweitige Nischenmedien Zugang zur Video-Fast-Lane erkaufen können.

Schon heute stößt die Finanzierung digitaler journalistischer Inhalte auf massive Probleme. Eine weitere Belastung durch Zusatzentgelte an die Betreiber des Endkundenzugangs auf Netzebene würde die Situation nicht verbessern.

(2) Qualitätsklassen bspw. für Video werden auch dann nicht unproblematisch, wenn man den erhöhten Datenbedarf der Vorzugsklassen aus neu geschaffenen Bandbreiten gewinnen will und also nicht beabsichtigt, dem Best-Effort-Internet Bandbreiten wegzunehmen. Denn auch das ändert nichts an den Diskriminierungseffekten quer durch publizistische Märkte. Nach wie vor muss die gesondert gezahlte Transportklasse einen Vorteil im Wettbewerb

mit den Konkurrenzmedien bringen, sonst zahlt kein Inhalteanbieter ein Zusatzentgelt. Dieser Vorteil muss nicht darin bestehen, dass allein die Videos des zahlenden Anbieters störungsfrei zum Nutzer kommen. Der Vorteil kann auch darin bestehen, dass allein die Videos des zahlenden Anbieters in einer spürbar verbesserten Qualität die Nutzer erreichen.

So oder so. Wenn einige Inhalteanbieter tatsächlich einen wettbewerbsrelevanten vorrangigen Transport ihrer Videos einkaufen, entsteht ein Zwei-Klassen-Internet. Das wäre ein erster Schritt zurück in Vor-Internet-Zeiten. Damals waren die heutigen Internetprovider noch Online-Portalbetreiber, die allein bestimmten, welche Inhalte die Mediennutzer, Bürger und Verbraucher in welcher Qualität oder gar überhaupt erreichten. Eine solche Entwicklung würde die Zukunft all derjenigen Medien bedrohen, die sich eine Fast-Lane nicht leisten können. Erhebliche Markteintrittsbarrieren würden entstehen. Negative Auswirkungen auf die Vielfalt der Presse und sonstigen Medien im Internet erscheinen unausweichlich.

b) Spezialdienste unterscheiden sich vom offenen Internet dadurch, dass sie sich von vornherein gerade nicht der Neutralität und dem Best-Effort-Prinzip unterwerfen. Stattdessen stellt der Netzbetreiber die Spezialdienste über proprietäre Plattformen den Nutzern zu gesicherten Bedingungen zur Verfügung. Hier ist selbstverständlich, was sich die Netzbetreiber für das Internet bislang nur wünschen können. Der Betreiber der Spezialplattform entscheidet im „closed shop“, welche Inhalte zu welchen technischen und monetären Bedingungen angeboten werden. Der Netzbetreiber ist Gatekeeper, Mittler und Makler der Inhalte.

Solche Spezialdienste dürften solange kein durchschlagendes Problem für die Medienvielfalt des offenen Internet sein, solange sie neben dem Internet bestehen und es nicht allmählich verdrängen (siehe auch Koalitionsvertrag, S. 36).

Dafür dürften ohne Anspruch auf Vollständigkeit folgende Punkte relevant sein:

(1) Spezialdienste dürfen die Qualität der Internetverbindung nicht beeinträchtigen. Insofern ist die Fassung des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 durch das Parlament sehr viel besser als der Kommissionsvorschlag. In der Parlamentsfassung dürfen Spezialdienste „nur angeboten werden, wenn die Netzwerkkapazitäten ausreichen, um sie zusätzlich zu Internetzugangsdiensten bereitzustellen, und sie [die Spezialdienste] die Verfügbarkeit oder Qualität der Internetzugangsdienste nicht beeinträchtigen.“ Nach Vorstellung der Kommission dürfen Spezialdienste die allgemeine Qualität des Internetzugangs beeinträchtigen, wenn dies nicht ständig oder wiederholt geschieht.

(2) Spezialdienste dürfen nicht zu viele und vor allem nicht zu viele aus dem Internet vertraute Medienangebote mit Content-Deals an sich binden. Tech-

nisch ist es kein Problem, bislang im offenen Internet verfügbare Medieninhalte nur noch in Spezialdiensten anzubieten. Allerdings dürfte ein Netzbetreiber Medien von diesem Wechsel nur dann überzeugen können, wenn ein relevanter Wettbewerbsvorteil erkennbar ist. Das setzt entweder eine deutliche Verschlechterung der Qualität im offenen Internet oder eine deutliche Verbesserung der Qualität im Spezialdienst voraus.

Dabei könnte ggf. auch Art. 23 Abs. 2 Satz 3 des Verordnungsentwurfes in der Parlamentsfassung eine Rolle spielen. Er lässt sich so verstehen, dass Anbieter von Internetzugang und Spezialdiensten auch über die beiden Systeme hinweg nicht zwischen miteinander konkurrierenden Medien diskriminieren dürfen.

(3) Je näher ein Spezialdienst in funktionaler Hinsicht aus Anbieter- und Rezipientensicht einer bloßen Qualitätsklasse im Internet kommt, desto höher dürfte das Potenzial des Spezialdienstes sein, die inhaltlich konkurrierenden Angebote im offenen Internet zu verdrängen. Andererseits besteht die Verdrängungsgefahr im Zweifel in geringerem Maße, wenn Spezialdienst und Internetzugang funktional deutlicher getrennt sind. Insofern ist die restriktivere Definition des Spezialdienstes und seine klarere Abgrenzung von Internetzugangsdiensten durch Art. 2 Abs. 15 in der Fassung des Parlamentsvorschlages eher geeignet, zu verhindern, dass Spezialdienste das Best-Effort-Internet verdrängen. Dass der Kommissionsvorschlag insofern schwächer ist, zeigt sich schon daran, dass Art. 2 Abs. 15 KOM-Vorschlag unter Spezialdiensten auch solche Dienste versteht, die als Substitut für den Internetzugang genutzt werden können und genutzt werden. Sie dürfen nur nicht „breit“ als Substitut des Internetzugangs genutzt werden.

Der Parlamentsvorschlag dürfte, wie beschrieben, Netzneutralität eher sichern als der Kommissionsvorschlag. Es ist diese Netzneutralität, die mit ihrer Trennung von Netz und Inhalten in fast allen Wirtschaftsbereichen ungeahnte Spielräume für neue Geschäftsmodelle geschaffen hat. Dabei lässt die Netzneutralität für eine Art von Geschäftsmodell keinen Spielraum: Geschäfte der Netzbetreiber aus einer Abkehr von der Netzneutralität bspw. im Wege der Einführung von Video-Überholspuren für zahlende Inhaltenanbieter oder im Wege einer allmählichen Substitution des offenen Internet durch Spezialdienste sind ausgeschlossen und sollen es sein. Netzneutralität und neue Geschäfte der Netzbetreiber durch Beseitigung der Netzneutralität sind nicht miteinander vereinbar.

3. Sind die Vorschläge aus Ihrer Sicht geeignet, Innovationen auch zukünftig zu fördern und sicherzustellen? Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?

Ja. Das Internet hat mit seiner historisch bahnbrechenden Trennung von Netz und Inhalten die Netznutzer, Anbieter wie Rezipienten, befreit und ermächtigt, über die Netze anzubieten und zu empfangen, was sie wollen. Das hat zu einem bis dahin unvorstellbaren und anhaltenden Innovations- und Investitionsschub in digitale Angebote aller Art geführt. Dieser epochale Fortschritt bedingt andererseits ganz selbstverständlich eine reziproke Entmachtung der Netzbetreiber in der Frage, wer welche Daten zu welchen Zwecken über ihre Netze schickt. Innovationen auf Netzseite im Sinne der Rückkehr zu einem intensiveren Herrschaft der Netzbetreiber über die Nutzung ihrer Netze, etwa durch Einführung von Dienstklassen oder die Substitution von Internet-Angeboten durch proprietäre Spezialdienste etc., sind damit ausgeschlossen und sollen es sein. Das gilt gerade auch dann, wenn die Netzbetreiber hoffen, auf diesem Wege (wieder) in höherem Maße an den verschiedenen Internet-Anwendungen und Inhalten mitverdienen zu können.

Der Innovationsvorteil für alle gesellschaftlichen, medialen und ökonomischen Bereiche aus einer konsequenten Sicherung der Netzneutralität übersteigt einen etwaigen Innovationsvorteil um ein Vielfaches, der aus einer gesetzlichen Ermöglichung der Abkehr von der Netzneutralität resultieren könnte.

Auf Spezialdienste angewiesene Datenanwendungen können nach der Regelung als Spezialdienste angeboten werden. Soweit Verbesserungsbedarf angemeldet wird, sollte er im Einzelnen und konkret geprüft und erörtert werden.

4. Wie bewerten Sie die Empfehlungen von BEREC, statt detaillierter Regelungen lieber grundsätzliche Prinzipien zu vereinbaren, die durch die nationalen Regulierungsbehörden durchgesetzt werden können? Sehen Sie vor diesem Hintergrund Handlungsbedarf hinsichtlich der Befugnisse von Bundeswirtschaftsministerium und der Bundesnetzagentur zur Sicherstellung des Prinzips der Netzneutralität nach Telekommunikationsgesetz (TKG)? Halten Sie es in diesem Zusammenhang für problematisch, wenn Provider Anbieter von Diensten sein können, die gleichzeitig in Konkurrenz zu den Diensten anderer Anbieter stehen, und Provider über die Bevorzugung von Datenpaketen entscheiden können?

Wenn Netzneutralität staatlich geregelt wird, sollten die wesentlichen Entscheidungen durch den Gesetzgeber erfolgen, der die Verantwortung für diese grundlegenden Weichenstellungen übernehmen muss. Die nationalen Regulierungsbehörden sollten über ausreichende Befugnisse verfügen, um gesetzliche Vorgaben effektiv durchsetzen zu können.

Soweit die EU-Verordnung Befugnisse der Regulierungsbehörden zur Überwachung und Sicherstellung der Netzneutralität vorsehen wird (vgl. bspw. Art. 24

KOM-Vorschlag und Parlamentsstellungnahme), gehen solche Regelungen nationalen Bestimmungen vor bzw. verdrängen diese. Insoweit könnte es sinnvoll sein, das Augenmerk zunächst auf die Mitwirkung Deutschlands an dieser Verordnung zu richten.

Es ist problematisch, wenn Provider von Netzen gleichzeitig Dienste in diesen Netzen anbieten, die in Konkurrenz zu Diensten Dritter stehen. Die Integration von Netzbetrieb und Netznutzung im Wettbewerb mit anderen Netznutzern ohne Netzbetreiberstellung stellt ein Risiko für jede Netzneutralität dar. Es entsteht ein institutionalisierter Interessenkonflikt mit dem Anreiz, die Stellung als Netzbetreiber zu verwenden, um den eigenen Angeboten im eigenen Netz Vorteile im Wettbewerb mit Drittangeboten zu verschaffen. Eine solche Selbstbegünstigung des Netzbetreibers muss unter dem Postulat der Netzneutralität als Missbrauch der Netzherrschaft bewertet werden. Die Gefahr solcher Wettbewerbsverzerrung nimmt in dem Maße zu, in dem es Absicht der Politik ist, die Konsolidierung des Netzbetreibermarktes zu befördern. Zugleich ist eine Kontrolle schwierig, da eine etwaige Selbstbegünstigung vielfach nicht oder nur sehr schwer erkennbar sein wird.

Hinzu kommt die Möglichkeit rechtlich zulässiger und dennoch problematischer Interessenverquickung. So wäre es beispielsweise ungeachtet rechtlicher Fragen für die publizistischen digitalen Märkte problematisch, wenn ein Netzbetreiber einerseits den offenen Internetzugang seiner Kunden volumenmäßig begrenzen würde, andererseits aber Medienunternehmen anbieten würde, diese Kunden gegen Sonderentgelt im eigenen Spezialmediendienst des Netzbetreibers weiter ohne Volumengrenze erreichen zu können.

Warnendes Beispiel ist der Internet-Suchmarkt. Die Selbstbegünstigung des Quasi-Suchmonopols ist inzwischen unstrittig. Dennoch scheint die EU-Kommission bislang daran zu scheitern, diese Selbstbegünstigung im Suchmonopol zu unterbinden.

5. Sehen Sie nach der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) von 2012 weiteren Handlungsbedarf? Sind die Regelungen des § 41a TKG klar genug gefasst oder wäre es zum Beispiel evtl. angeraten, die grundlegenden Prinzipien der Netzneutralität verbindlich festzulegen, um Verstöße auch wirksam sanktionieren zu können? Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig, um das Prinzip der Netzneutralität wirkungsvoll zu verankern und wie sollte ein solcher Regelungsvorschlag konkret ausgestaltet sein?

Angesichts des Geltungsvorrangs des EU-Rechts sollte eventuell zunächst der Fokus darauf gerichtet werden, die Netzneutralität und ihre Umsetzung in der derzeit diskutierten EU-Verordnung zu verankern. Soweit danach Raum für eine deutsche Regelung bleibt und eine solche gewünscht wird, sollte es verbindliche und sanktionierbare Festlegungen geben.

- 6. Wie bewerten Sie den jüngsten Vorschlag der amerikanischen Telekommunikations-Aufsichtsbehörde FCC (Federal Communications Commission), der eine Bevorzugung („Überholspuren“) von Inhalteangeboten von bestimmten Anbietern ermöglichen soll, solange dies „wirtschaftlich vernünftig“ sei; der aber zugleich eine Blockade oder Verlangsamung von Internetangeboten ausdrücklich verbieten soll? Teilen Sie die Einschätzung, dass dies mit dem Prinzip der Netzneutralität vereinbar ist oder teilen Sie die Einschätzung, dass eine Verletzung des Prinzips der sogenannten Netzneutralität darstellt? Ist eine Priorisierung bestimmter Daten ohne eine automatisch damit einhergehende Diskriminierung anderer Daten aus Ihrer Sicht überhaupt grundsätzlich realisierbar? Welche Konsequenzen erwarten Sie aus der Entscheidung der FCC?**

Überholspuren (Fast-Lanes) für Inhalte bestimmter Anbieter, die damit die publizistisch und ökonomisch konkurrierenden Inhalte anderer Anbieter überholen, verletzen das Prinzip der Netzneutralität. Das Netz behandelt die konkurrierenden Inhalte, bspw. Videos der Anbieter A und B nicht mehr gleich, sondern verschafft dem Anbieter A auf der Überholspur einen verbesserten Zugang zum Rezipienten und damit einen Wettbewerbsvorteil (vgl. dazu ausführlich bereits die Antwort zu Frage 2, S. 5 f.).

Für die Diskriminierung ist es unerheblich, ob mit der Einrichtung der Überholspur eine Verlangsamung oder gar Blockade der Best-Effort-Spur verbunden ist. Entscheidend ist allein, ob die bevorzugten Inhalte die Nutzer in spürbar und damit wettbewerbsrelevant verbesserter Qualität erreichen. Dieser Unterschied kann darin bestehen, dass nur die Fast-Lane Ruckelfreiheit verschafft. Er kann aber auch darin liegen, dass nur die Videos auf der Fast-Lane einen nutzerrelevanten Qualitätsvorsprung erreichen (auch dazu schon oben, S. 5 f.).

Eine Bevorzugung bestimmter Daten ohne relative Benachteiligung anderer Daten ist nicht möglich. Jedenfalls bezahlt kein Inhalteanbieter für eine Bevorzugung, die keinen relativen Vorteil für seine Daten gegenüber konkurrierenden Daten anderer Anbieter mit sich bringt. Es gilt hier wie sonst: Ein Vorteil für den einen ist ein solcher nur, wenn er für die anderen ein Nachteil ist.

Die einzig denkbare neutrale Klassenbildung ist hier und auch sonst nicht gemeint und auch nicht im Angebot der Netzbetreiber. Man könnte für alle Daten aller Inhalteanbieter mit bestimmten Funktionsparametern, wie etwa Video, eine bestimmte Qualität vorsehen, die automatisch jedermann im Rahmen seiner Internet-Konnektivität zu Gute kommt. Es fehlt dann aber die Diskriminierung innerhalb eines Inhaltstypenmarktes, die erst das Vorteil-/Nachteil-Schema schafft und Zusatzentgelte für die Netzbetreiber rechtfertigen kann.