

Netzneutralität - Debattenpapier

29. April 2016

1. Thema

Der Begriff Netzneutralität beschreibt ein elementares Grundprinzip des Datenverkehrs im Internet. Dieses Prinzip besagt, dass alle Datenpakete unabhängig von ihrem Inhalt, ihrer Anwendung, ihrer Herkunft und ihrem Ziel gleich behandelt und schnellstmöglich im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen (z. B. Bandbreite, Hardware etc.) transportiert werden (best-effort Prinzip).

Mit dem vom Europäischen Parlament verabschiedeten Verordnungspaket zum Telecom Single Market (TSM) existiert seit dem 27. Oktober 2015 eine europaweit gültige Vorlage, wie das Prinzip der Netzneutralität politisch geregelt werden soll und auch für besonders zeitkritische oder bandbreitenintensive Dienste, die unter bestimmten Voraussetzungen bevorzugt transportiert werden können, Anwendung findet. Die entsprechende Richtlinienverordnung wurde am 25.11.2015 im „Amtsblatt der Europäischen Union“ veröffentlicht und enthält den im Sommer 2015 zwischen dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission ausgehandelten Kompromissvorschlag, der den nationalen Parlamenten als Entwurf zum Gesetzgebungsakt zugeleitet wird. Auf dieser Basis hat auch die Bundesregierung eine nationale Regelung zur Netzneutralität angekündigt.

2. Akteure und Positionen in der Diskussion um Netzneutralität

Die Debatte um den Begriff der Netzneutralität und ihre rechtliche Regelung wurde teilweise sehr emotional geführt, da viele Akteure mit unterschiedlichen Interessen involviert sind und das Thema Netzneutralität neben technischen und wirtschaftlichen auch zahlreiche gesellschaftspolitische Fragestellungen berührt.

In technischer Hinsicht stellt sich die Frage, welche Maßnahmen der Datenverkehrssteuerung als Abkehr vom best-effort Prinzip in den Netzen möglich und rechtlich zulässig sind oder sein sollen, um das stetig wachsende Datenvolumen im Internet bewältigen zu können.

In wirtschaftlicher Hinsicht geht es um Fragen der Finanzierung der Netzinfrastruktur, der Aufrechterhaltung der als Innovationsmotor anerkannten offenen Internetinfrastruktur (inklusive niedrig-schwelliger Marktzugangsmöglichkeiten für kleine Unternehmen und Start-ups), der zukünftigen Preisgestaltung und Preissetzung für den Internetzugang sowie um die erwartete Diversifizierung und Ausdehnung neuer Geschäftsmodelle von Telekommunikationsunternehmen und/oder Netzbetreibern entlang der Wertschöpfungskette von Inhalte-, Anwendungs- und Diensteanbietern bis zum Endverbraucher.

Zudem besteht eine wichtige gesellschaftspolitische Dimension, da das Internet auch für Bürger Raum zur freien Entfaltung und Meinungsäußerung bietet und der offene Zugang zu eingestellten Informationen die Grundlage für demokratische Teilhabe schafft.

2.1 Netzbetreiber

Mit dem Ausbau des Internet hat sich auch der Datenverkehr stetig erhöht. Immer mehr Dienste, zu deren Qualitätssicherung eine hohe Bandbreite erforderlich ist (z. B. Videoplattformen, Games, etc.) werden angeboten. Der Ausbau der notwendigen Netzinfrastruktur wird allerdings vorrangig von den Netzbetreibern finanziert, die sich zunehmend mit der Forderung konfrontiert sehen, eigene Infrastrukturleistungen für die zahlenden Kunden von Diensteanbietern erbringen zu müssen. Daher fordern Netzbetreiber mehr regulatorischen Spielraum, um die wachsenden Datenströme optimal zu organisieren und bestimmte Inhalte gegebenenfalls über Priorisierungen und kostenpflichtige Spezialdienste schneller als andere übermitteln zu dürfen. Über solche kostenpflichtigen „Überholspuren“ sollen sich auch Diensteanbieter und Intensiv-Nutzer an der Finanzierung des Breitbandausbaus beteiligen.

2.2 Inhalte- und Diensteanbieter

Inhalte-, Diensteanbieter und Medienkonzerne nutzen das Internet derzeit als kostenlosen Vertriebskanal, über den sie ihre teils kostenpflichtigen Inhalte zum Kunden bringen. Bei der Diskussion um die nunmehr vorliegende Verordnung, wiesen Kritiker immer wieder darauf hin, dass ein Abweichen vom Grundprinzip der Netzneutralität dazu führen könne, dass sich große, bereits etablierte Anbieter eine Bevorteilung durch die Netzbetreiber erkaufen könnten, um ihre Inhalte möglichst schnell und störungsfrei an die Nutzer zu liefern, während kleinere Unternehmen oder Start-Ups kaum eine Chance hätten, in den Markt vorzudringen und sich positiv zu entwickeln. Innovationen und ein gesunder Wettbewerb im Netz würden somit erschwert.

2.3 Bundesregierung

Die Bundesregierung setzte in der Debatte um das Thema Netzneutralität auf einen Kompromiss zwischen den widerstreitenden Positionen, plädierte für den Verzicht auf eine ex-ante Regulierung und sprach sich dafür aus, die umstrittenen Spezialdienste, die nicht präzise definiert werden, nicht von vornherein zu verbieten. Dabei vertrat sie die Auffassung, dass zum Beispiel auch qualitätsgesicherte und cloud-basierte Spiele-Anwendungen innovative Spezialdienste darstellen könnten.

Gleichzeitig unterstreicht die Bundesregierung, dass der von Kritikern befürchtete Einstieg in ein „Zwei-Klassen-Internet“ verhindert werden muss. Daher sollen Spezialdienste nur bei ausreichender Netzkapazität und nicht als „Ersatz-Dienst“ für das offene Internet angeboten werden dürfen. Zudem sollen die Regulierungsbehörden den Auftrag erhalten, eine „zeitgemäße Qualität des Internetzugangs“ mit Hilfe einer starken ex-post-Kontrolle abzusichern. Um die Markteintrittsschwellen niedrig zu halten, soll der diskriminierungsfreie Zugang zu Spezialdiensten für alle Marktteilnehmer gesetzlich festgeschrieben werden.

2.4 Europäische Union

Das Thema Netzneutralität ist seit Jahren ein Streitpunkt in der EU-Internetpolitik. Im Rahmen der Trilog-Verhandlungen um ein gemeinsames Telekommunikationspaket haben sich Europäischer Rat, Kommission und Parlament im Sommer 2015 auf einen gemeinsamen Text zur Netzneutralität geeinigt, der mit der am 27. Oktober 2015 beschlossenen Verordnung gebilligt wurde. Damit wurde ein Ausgleich zwischen der eher industriefreundlichen Position der Kommission und der eher bürgerrechtlich verbraucherorientierten Position des Parlaments beschlossen, der im Wesentlichen dem von der Bundesregierung eingebrachten Kompromissvorschlag entspricht.

Die somit beschlossene Verordnung gewährleistet eine diskriminierungsfreie Gleichbehandlung des Datenverkehrs. Netzbetreiber dürfen Inhalte nicht aus kommerziellen Gründen sperren oder drosseln. In Ausnahmefällen – zum Beispiel bei Netzüberlastungen oder bei Maßnahmen zur Abwehr von Cyberangriffen – ist ein angemessenes Verkehrsmanagement zulässig. Darüber hinaus dürfen Netzbetreiber Mindestqualitätsstandards für so genannte Spezialdienste – zum Beispiel für IP-TV, Videokonferenzen oder Healthcare-Dienste – unter der Voraussetzung anbieten, dass die generelle Qualität des Internetzugangs für andere Nutzer nicht beeinträchtigt wird. Verbindliche Leitlinien für solche Verfahren sollen bis Ende August 2016 zwischen dem Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und den nationalen Regulierungsbehörden (in Deutschland die Bundesnetzagentur, BNetzA) verhandelt und beschlossen werden.

2.5 USA/FCC

Die US-Aufsichtsbehörde FCC hat im Februar 2015 strenge Regeln zur Wahrung der Netzneutralität verabschiedet. Die Behörde untersagt damit Netzbetreibern, die Qualität einzelner Dienste gegen Bezahlung zu verbessern und damit nicht-zahlende Diensteanbieter zu benachteiligen. Die Entscheidung fiel gegen den Widerstand der republikanischen Mitglieder der FCC-Kommission. Der Streit um die Netzneutralität beschäftigt die US-amerikanischen Gremien bereits seit fast einem Jahrzehnt. 2010 hatte die FCC zum ersten Mal Netzneutralitätsregeln erlassen. Der Kabelprovider Verizon klagte jedoch erfolgreich gegen die Vorschriften und bekam 2014 Recht.

3. eco Position/eco Ziele

eco begrüßt eine interessengerechte Lösung des Konflikts um die Netzneutralität und unterstützt den Kompromissvorschlag, der im Rahmen des Trilogs zwischen den EU-Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Parlament entwickelt und in der aktuellen Verordnung umgesetzt wurde. Damit wurde der von eco seit langem geforderten rechtlichen Rahmen für qualitätsgesicherte IP-Dienste geschaffen, ohne dass andere Dienste und Anwendungen im offenen Internet diskriminiert werden. Aus Sicht von eco dient die beschlossene Verordnung der Transparenz und dem Wettbewerb im Internet und ebnet den Weg für innovative Dienste und neue Geschäftsmodelle im Netz. Die neuen Regularien werden ab dem 30. April 2016 wirksam; weitere verbindliche Richtlinien werden für Ende August 2016 erwartet.

Weitere Informationen: eco – Verband der Internetwirtschaft e. V., Hauptstadtbüro, Französische Straße 48, 10117 Berlin, Tel. 030 / 20 21 567 – 0, E-Mail: berlin@eco.de, Web: www.eco.de

Pressekontakt: Christin Wagner, Tel.: 030 / 20 21 567 - 12, E-Mail: Christin.Wagner@eco.de