

Antrag

der Abgeordneten Halina Wawzyniak, ... und der Fraktion DIE LINKE

Netzneutralität im Rahmen der Vorgaben der EU-Verordnung gesetzlich absichern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Bundestag stellt fest:

Das Europäische Parlament hat am 27. Oktober 2015 den sogenannten Trilog-Kompromiss zur Verordnung zum Telekommunikationsbinnenmarkt gebilligt und die entsprechende Verordnung beschlossen (vgl. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10409-2015-REV-1/de/pdf>).

Bestandteil dieser Verordnung sind Regelungen zur Netzneutralität. Unter Netzneutralität werden die Gleichbehandlung von Daten bei der Übertragung im Internet und der diskriminierungsfreie Zugang bei der Nutzung von Datennetzen verstanden. Bestandteil der Netzneutralität ist mithin die Gleichbehandlung aller Datenpakete unabhängig von Sender und Empfänger, dem Inhalt der Datenpakete und der Anwendung, welche diese Pakete generieren.

Die Verordnung zum Telekommunikationsbinnenmarkt erlaubt Telekommunikationsunternehmen zugleich bestimmte Angebote vom Prinzip der Netzneutralität auszunehmen, sie als priorisierte Dienste zu behandeln, zu vermarkten und auf bezahlte Überholspuren auszulagern. Infolgedessen steht zu befürchten, dass sich die einen die Überholspuren leisten können, während die anderen sich mit einem langsameren Internet begnügen müssen.

Die jüngsten Äußerungen des Chefs der Deutschen Telekom, Timotheus Höttges, (vgl. <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/netzneutralitaet-telekom-kuendigt-internet-maut-an-a-1060196.html>) zeigen, dass die EU-Verordnung durch einige Telekommunikationsunternehmen dazu genutzt werden soll, um ein solches Zwei-Klassen-Internet zu schaffen. Ganz oben auf der Wunschliste dieser Konzerne steht die Etablierung von zweiseitigen Märkten sowie von Zero-Rating-Angeboten. Ersteres würde bedeuten, dass insbesondere die Anbieter von Inhalten zusätzlich zum Anschluss an das Netz auch für die Nutzung der Zugangsnetze bezahlen müssten; letzteres, dass die Nutzung spezifischer Dienste vom monatlichen Datentransfervolumen ausgeklammert wäre.

Die EU-Verordnung (hier Nummer einsetzen) enthält neben Unbestimmtheiten und Auslassungen allerdings auch Bestimmungen, die ein solches Szenario unter strenger Auslegung und strengen Auflagen ausschließen können. Vor dem Hintergrund der enormen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung der Netzneutralität und dem in einem demokratischen Rechtsstaat geltenden Wesentlichkeitsprinzip muss der Gesetzgeber hier ansetzen und klare Vorgaben treffen, um Maßnahmen des Verkehrsmanagements und der Priorisierung von Diensten zu begrenzen und das Prinzip der Netzneutralität zu wahren.

Die Einhaltung der durch den Gesetzgeber nach den Vorgaben der EU-Verordnung aufgestellten Bestimmungen obliegt dann der Bundesnetzagentur als nationaler Regulierungsbehörde.

II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen:

1. der bis zur Errichtung einer flächendeckenden Glasfaserinfrastruktur (FTTB) priorisierte Dienste auf 5 Prozent der tatsächlich vorhandenen Übertragungskapazität begrenzt, mithin die ausreichende Kapazität für das offene Internet auf 95 Prozent festlegt;
2. der Geschäftsmodelle von Telekommunikationsanbietern untersagt, auf deren Basis die Anbieter von Inhalten, Diensten oder Anwendungen zusätzlich zum Anschluss auch für die Nutzung der Zugangsnetze bezahlen sollen (zweiseitige Märkte), da solche in Entsprechung zur EU-Verordnung auf kommerziellen Erwägungen beruhen, mithin keine angemessene Maßnahmen des Verkehrsmanagements darstellen;
3. der Zero-Rating-Angebote untersagt, da sie in Entsprechung zu den Bestimmungen der EU-Verordnung kein spezifisches Qualitätsniveau erfordern und auf kommerziellen Erwägungen beruhen, mithin weder ein vom Internetzugangsdienst nicht gewährleistetes Dienstqualitätsniveau erfordern noch angemessene Maßnahmen des Verkehrsmanagements darstellen.

Berlin, den [...]

Dr. Dietmar Bartsch, Sahra Wagenknecht und Fraktion DIE LINKE

Begründung

Bereits die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ stellte im Konsens fest: „Das Internet bietet enorme Potenziale für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Seine Attraktivität und Innovationskraft verdankt es maßgeblich dem offenen und vergleichsweise einfachen Zugang für Nutzer und Anbieter sowie

der Übermittlung von Datenpaketen ohne Diskriminierung unabhängig von Sender und Empfänger.“ (Bundestagsdrucksache 17/8536, S. 33).

Insbesondere innovative junge Unternehmen werden durch eine Einschränkung der Netzneutralität behindert. Das Start-up arztkonsultation.de formuliert beispielsweise in einem Offenen Brief an den EU-Kommissar Oettinger vom 16. April 2015 (vgl. https://arztkonsultation.de/sites/default/files/150416_offener_brief_goettinger.pdf): „Sie möchten, dass Firmen, die mit gutem Geld ausgestattet sind, besonders schnelle Internetverbindungen aufbauen können. Wir können uns das nicht leisten. Unsere Videokommunikation auch älterer Patienten mit ihrem Hausarzt wird nach Ihrem Vorschlag nachrangig übermittelt, gegenüber Freizeit-Videostreamingangeboten großer Medienanbieter. Ihr Vorschlag zementiert einen Protektionismus, der es den Großen erlauben wird, uns trotz ihrer verschlafenen Innovationskraft zu überholen, weil sie Kraft ihres Geldes eine bessere Qualität werden anbieten können. Mit Netzneutralität hingegen scheuen wir den Qualitätsvergleich nicht.“

Die EU-Verordnung zum Telekommunikationsmarkt hingegen lässt die Möglichkeit zu, die Netzneutralität einzuschränken. Obwohl Artikel 1 Abs. 1 die Absicht formuliert, mit der Verordnung gemeinsame Regeln zur Wahrung der gleichberechtigten und nichtdiskriminierenden Behandlung des Verkehrs bei der Bereitstellung von Internetzugangsdiensten festzulegen, enthält die Verordnung Regelungen, welche diesem Ziel entgegenwirken. In Artikel 2 Abs. 2 definiert die Verordnung einen Internetzugangsdienst als einen öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienst, der unabhängig von der verwendeten Netztechnologie und den verwendeten Endgeräten Zugang zum Internet und somit Verbindung zu nahezu allen an das Internet angebotenen Abschlusspunkten bietet. Nach Artikel 3 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung behandeln Anbieter von Internetzugangsdiensten den gesamten Verkehr bei der Erbringung von Internetzugangsdiensten gleich, ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung, unabhängig von Sender und Empfänger, den abgerufenen oder verbreiteten Inhalten, den genutzten oder bereitgestellten Anwendungen oder Diensten oder den verwendeten Endgeräten. Das Prinzip der Netzneutralität wird damit zunächst in Artikel 3 Abs. 3 festgeschrieben. Allerdings wird das Prinzip durch die Regelung in Artikel 3 Abs. 3 Unterabs. 2 bereits wieder eingeschränkt. Unter expliziter Bezugnahme auf Unterabs. 1 wird darauf verwiesen, dass dieser die Anbieter von Internetzugangsdiensten nicht daran hindert, angemessene Verkehrsmanagementmaßnahmen anzuwenden. Diese sollen nur dann als angemessen gelten, wenn sie transparent, nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sind und nicht auf kommerziellen Erwägungen, sondern auf objektiv unterschiedlichen technischen Anforderungen an die Qualität der Dienste bestimmter Arten des Datenverkehrs beruhen. Über Artikel 3 Abs. 3 Unterabs. 3c wird darüber hinaus die Möglichkeit eröffnet, bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste – oder bestimmte Kategorien davon – zu blockieren, zu verlangsamen, zu verändern, einzuschränken, zu stören, zu verschlechtern oder zu diskriminieren, soweit dies notwendig ist, um eine drohende Netzüberlastung zu verhindern oder die Auswirkungen einer außergewöhnlichen oder vorübergehenden Netzüberlastung abzumildern, sofern gleichwertige Verkehrsarten auch gleich behandelt werden. Schließlich weicht auch Artikel 3 Abs. 5 das Prinzip der Netzneutralität auf. Demnach wird Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation, einschließlich der Internetzugangsanbieter und der Anbieter von Inhalten, Anwendungen und Diensten freigestellt, Dienste anzubieten, bei denen es sich nicht um Internetzugangsdienste handelt und die für bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste oder eine Kombination derselben optimiert sind, wenn die Optimierung erforderlich ist, um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste an ein spezifisches Qualitätsniveau zu genügen. Ein solches Angebot soll nach der Verordnung für Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikation, einschließlich der Internetzugangsanbieter, nur dann möglich sein „wenn die Netzkapazität ausreicht, um sie zusätzlich zu den bereitgestellten Internetzugangsdiensten zu erbringen. Solche Dienste können nur als Ersatz für Internetzugangsdienste angeboten oder genutzt werden und dürfen nicht zu Nachteilen in Bezug auf das Vorhandensein oder die allgemeine Qualität der Internetzugangsdienste für [...] Endnutzer führen“. Insbesondere die Regelungen in Artikel 3 Abs. 3 Unterabs. 2 und 3c sowie in Artikel 3 Abs. 5 lassen, insofern sie nicht einer strengen Auslegung und strengen Auflagen unterzogen werden, ein sogenanntes Zwei-Klassen-Internet befürchten.

Eine Verordnung der EU ist entsprechend Artikel 288 S. 2 AEUV ein Rechtsakt der Europäischen Union mit allgemeiner Gültigkeit und unmittelbarer Wirksamkeit in den Mitgliedsstaaten. Damit gilt die Verordnung zum Telekommunikationsbinnenmarkt unmittelbar in Deutschland. Vor dem Hintergrund der Ungenauigkeiten und Unbestimmtheiten in der Verordnung sowie der enormen Bedeutung des offenen Internet für Demokratie, Innovation, Wirtschaft und Gesellschaft ist eine genauere Definition dessen notwendig, was unter diesen Einschränkungsmöglichkeiten der Netzneutralität gemeint ist. Zwar regelt Artikel 4 Abs. 1 der Verordnung, dass die nationalen Regulierungsbehörden genau überwachen und gewährleisten, „dass Artikel 3 und die Absätze 3 [...] bis 6

des vorliegenden Artikels eingehalten werden“, klärt aber nicht, auf welcher Auslegungsgrundlage diese Überwachung und Gewährleistung stattfindet. Die nationale Regulierungsbehörde ist die Bundesnetzagentur. Die Bundesnetzagentur ist eine selbständige Bundesoberbehörde, die durch Regulierung in den Zuständigkeitsbereichen den Wettbewerb fördern und einen diskriminierungsfreien Netzzugang gewährleisten soll. Was aber ein diskriminierungsfreier Netzzugang ist, kann vor dem Hintergrund des Wesentlichkeitsprinzips und der Gewaltenteilung nicht die Bundesnetzagentur festlegen. Da wiederum die EU-Verordnung eine genauere Definition der Ausnahmen von der Netzneutralität nicht enthält, muss der Gesetzgeber tätig werden. Das Gewaltenteilungsprinzip unterscheidet aus gutem Grund zwischen gesetzgebender, ausführender und rechtsprechender Gewalt. Das Wesentlichkeitsprinzip besagt, dass wesentliche Entscheidungen durch das Parlament getroffen werden müssen. Wesentliche Entscheidungen dürfen nicht an die Verwaltung delegiert werden. Genau das aber würde geschehen, wenn die Bundesnetzagentur die EU-Verordnung inhaltlich ausfüllen müsste. Vor diesem Hintergrund kommt der Gesetzgeber nicht umhin, die ausfüllungsbedürftigen Bestimmungen der EU-Verordnung für Ausnahmen von der Netzneutralität selbst festzulegen.

Um die Innovationsfähigkeit zu erhalten und die Freiheit des Internets im Rahmen der Vorgaben der EU-Verordnung zu wahren, ist zunächst zu definieren, ab welcher Quantität priorisierte Dienste „nicht zu Nachteilen in Bezug auf das Vorhandensein oder die allgemeine Qualität der Internetzugangsdienste für [...] Endnutzer führen“ (Artikel 3 Abs. 5 Unterabs. 2). Ziffer 1 legt daher die „ausreichende Kapazität“ (Erwägungsgrund 11a) für das offene Internet auf 95 Prozent fest, begrenzt die Quantität priorisierter Dienste bis zur Errichtung einer flächendeckenden Glasfaserinfrastruktur (FTTB) mithin auf 5 Prozent der tatsächlich vorhandenen Übertragungskapazität. Somit wird zugleich ein Anreiz für die Telekommunikationsanbieter geboten, beständig in den Ausbau der Netzinfrastruktur zu investieren, bis ein Zustand erreicht ist, in dem nach heutigen Maßstäben Knappheitsgesichtspunkte in der Verteilung von Bandbreiten nicht mehr bestehen.

Durch die Regelung in Ziffer 2 wird es Telekommunikationsanbietern untersagt, Geschäftsmodelle umzusetzen, auf deren Basis die Anbieter von Inhalten, Diensten oder Anwendungen zusätzlich zum Anschluss auch für die Nutzung der Zugangsnetze bezahlen sollen (zweiseitige Märkte), da solche auf kommerziellen Erwägungen beruhen, mithin keine angemessene Maßnahmen des Verkehrsmanagements darstellen. Entsprochen wird somit Artikel 3 Abs. 5 Unterabs. 1 sowie Erwägungsgrund 8 der EU-Verordnung, in dem es explizit heißt: „Mit einem angemessenen Verkehrsmanagement soll zu einer effizienten Nutzung der Netzressourcen und zur Optimierung der Gesamtübermittlungsqualität entsprechend den Anforderungen an eine objektiv unterschiedliche technische Qualität der Dienste [...] bei speziellen Verkehrskategorien und somit den übermittelten Inhalten, Diensten und Anwendungen [...] beigetragen werden. Von den Internetzugangsanbietern angewandte angemessene Verkehrsmanagementmaßnahmen sollten transparent, verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein, und sie sollten nicht auf kommerziellen Erwägungen beruhen.“

Mit Ziffer 3 schließlich wird es Telekommunikationsanbietern untersagt, Zero-Rating-Dienste anzubieten, da solche kein spezifisches Qualitätsniveau erfordern und auf kommerziellen Erwägungen beruhen, mithin weder ein vom Internetzugangsdienst nicht gewährleitetes Dienstqualitätsniveau erfordern noch angemessene Maßnahmen des Verkehrsmanagements darstellen. Entsprochen wird damit sowohl den unter Ziffer 2 genannten Bestimmungen aus Artikel 3 Abs. 5 Unterabs. 1 i.V.m. Erwägungsgrund 8 als auch Artikel Abs. 3 Unterabs. 2 und 3 i.V.m. Erwägungsgrund 11 und 11a der EU-Verordnung. Letztere besagen, dass priorisierte Dienste – als Beispiele werden genannt: Dienste im öffentlichen Interesse und Dienste der Maschine-Maschine-Kommunikation – allein dann angeboten werden können, wenn für sie „spezifische, vom Internetzugangsdienst nicht gewährleistete Dienstqualitätsniveaus erforderlich sind“ (Erwägungsgrund 11), und dass mit solchen Diensten nicht die Bestimmungen des Artikels 3 über das offene Internet „umgangen werden, die als Ersatz für Internetzugangsdienste verwendet werden können oder angeboten werden“ (Erwägungsgrund 11a).

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird die EU-Verordnung umgesetzt und in deren Rahmen die Netzneutralität gewahrt. Dies entbindet nicht davon, zukünftig dafür zu werben, dass die Ausnahmen von der Netzneutralität durch die EU-Verordnung wieder rückgängig gemacht werden können.