

Netzneutralität: Fragen an Unternehmen, Verbände und Einzelpersonen

Die Diskussion um die Netzneutralität wird seit längerer Zeit im anglo-amerikanischen Raum geführt und ist dort heftig umstritten.

Die EU-Kommission hat in einer Erklärung zur Netzneutralität die hohe Bedeutung des Erhalts des offenen und neutralen Charakters des Internets betont und bis Ende 2010 einen ausführlichen Bericht zur Netzneutralität in Aussicht gestellt.

Im Koalitionsvertrag von Union und FDP heißt es: „Wir vertrauen darauf, dass der bestehende Wettbewerb die neutrale Datenübermittlung im Internet und anderen neuen Medien (Netzneutralität) sicherstellt, werden die Entwicklung aber sorgfältig beobachten und nötigenfalls mit dem Ziel der Wahrung der Netzneutralität gegensteuern.“

Die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages hat zum Thema „Netzneutralität“ eine eigene Projektgruppe eingesetzt. Sie soll insbesondere klären, inwieweit es gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt.

Auch für die SPD-Bundestagsfraktion kommt der Netzneutralität eine besondere Bedeutung zu.

Vor diesem Hintergrund hat die SPD-Bundestagsfraktion Unternehmen, Verbände und Einzelpersonen, die in besonderer Weise an der Entwicklung des Internets beteiligt und interessiert sind, um ihre Einschätzung zum Thema Netzneutralität gebeten. Ziel war, die aktuellen Positionen zu erfahren und Anregungen für den weiteren Umgang mit dem Thema zu erhalten. Die Beteiligten wurden gebeten, die Fragen bis Ende September 2010 zu beantworten.

Die Ergebnisse der Befragung sollen in die weiteren politischen Überlegungen einfließen, ganz konkret auch in die Arbeit der Enquête-Kommission. Der Fragebogen wurde von Martin Dörmann zusammen mit den von der SPD benannten Sachverständigen in der Kommission entwickelt.

Fragenkatalog zum Thema „Netzneutralität“

Stand: 1. September 2010

1. Definition des Begriffs „Netzneutralität“

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages definiert Netzneutralität wie folgt: „Der Begriff Netzneutralität bezeichnet die neutrale Übermittlung von Daten im Internet, das bedeutet eine gleichberechtigte Übertragung aller Datenpakete unabhängig davon, woher diese stammen, welchen Inhalt sie haben oder welche Anwendungen die Pakete generiert haben.“

Stimmen Sie dieser Definition zu? Sind Sie eher für eine weite oder eine eng gefasste Definition? Welche nähere Bestimmung würden Sie ggf. vornehmen?

2. Netzneutralität und Netzwerkmanagement

Unter Netzwerkmanagement versteht man die Verwaltung, Betriebstechnik und Überwachung von IT-Netzwerken und Telekommunikationsnetzen. Damit verbunden sind unter Umständen auch gewisse Eingriffe in das Netz aus Gründen technischer und ökonomischer Effizienz.

Ist Netzwerkmanagement bereits an sich eine Verletzung der Netzneutralität oder nur unter bestimmten (welchen?) Voraussetzungen? Welche Formen des Netzwerkmanagements halten Sie unter diesen Gesichtspunkten für notwendig oder zumindest gerechtfertigt, welche für problematisch?

3. Netzneutralität als Grundsatz oder absolutes Prinzip

Einmal unterstellt, man geht von einer weit gefassten Definition des Begriffes Netzneutralität aus und würde alles, was zu irgendwelchen Einschränkungen führt, etwa auch Netzwerkmanagement oder das Herausfiltern von Spam-eMails, als Verstoß definieren.

Würden Sie eine so verstandene Netzneutralität als ein absolutes, stets einzuhaltendes Prinzip ansehen, oder eher als einen Grundsatz, von dem es ggf. nach bestimmten Kriterien begründete Ausnahmen geben kann? Wie müssten diese Kriterien ggf. definiert werden?

4. Die Prinzipien der Netzneutralität nach Definition der FCC

Die US-amerikanische Federal Communications Commission (FCC) hat sechs Prinzipien der Netzneutralität „zur Förderung des Breitbandausbaus und zur Erhaltung und Förderung des offenen und vernetzten Charakters des Internets“ beschrieben.

- a) Die Verbraucher haben das Recht, auf alle rechtmäßigen Internet-Inhalte ihrer Wahl zuzugreifen zu können, Zugangsanbieter dürfen ihren Kunden den Zugang zu Inhalten nicht unterbinden.
- b) Die Verbraucher haben das Recht, Anwendungen und Dienste ihrer Wahl einzusetzen.
- c) Jeder Verbraucher hat das Recht, beliebige Geräte ans Internet anzuschließen (sofern sie das Netzwerk nicht beschädigen).
- d) Es soll ein Wettbewerb zwischen den Netzbetreibern, Anwendungs- und Service-Providern sowie Inhaltsanbietern herrschen.
- e) Diskriminierungsverbot: Es soll (Breitband-) Netzbetreibern bzw. Zugangsanbietern verboten sein, bestimmte Internetinhalte oder –anwendungen zu „diskriminieren“. Zugangsanbieter sollen keine Anwendungen blockieren dürfen und sie sollen auch nicht in den Wettbewerb zwischen den Anwendungsanbietern eingreifen, indem sie einzelne von ihnen bevorzugen. Es soll ihnen auch verboten sein, Anwendungen zu benachteiligen, weil diese mit ihren eigenen traditionellen Angeboten in Konkurrenz stehen. Als Ausnahme ist nur „vernünftiges“ Netzwerkmanagement vorgesehen.

- f) **Transparenz:** Der Zugangsanbieter muss über Techniken des Netzwerkmanagements transparent informieren. Sie sollen verständlich und präzise darlegen, unter welchen Bedingungen sie welche Datenströme blockieren oder bremsen.

Wie stehen Sie zu diesen Prinzipien der Netzneutralität?

5. Gefahren bei einem Verstoß gegen Netzneutralität

Welche Nachteile und Gefahren könnten von Verstößen gegen Netzneutralität ausgehen? Wie sehen die Auswirkungen auf der Seite der Anbieterinnen und Anbieter von Diensten auf der einen und der Nutzerinnen und Nutzer auf der anderen Seite aus?

6. Konkrete Beispiele für problematische Fälle

Welche problematischen Fälle in Bezug auf Netzneutralität sind bereits vorgekommen oder denkbar?

7. Philosophie des Internet

Die Verfechter einer strengen, weit definierten Netzneutralität sehen die Entwicklung des Internets und das Wachstum der Internetökonomie gefährdet, wo mithilfe „intelligenter Netze“ Einfluss im Sinne eines Netzwerkmanagements genommen werden kann. Das Wesen des Internets verbiete jegliche Regulierung, jeder müsse die gleichen Chancen haben, sich im Internet auszuprobieren, der Erfolg des Netzes basiere auf der Gleichberechtigung aller Teilnehmer.

Wie stehen Sie zu dieser Auffassung?

8. Meinungsfreiheit und Rezipienten- bzw. Informationsfreiheit

Befürworter der Netzneutralität befürchten Einflussnahme- und Zensurmöglichkeiten bei einem regulierten, nicht neutralen Netz. Insbesondere die Informationsfreiheit, also das Recht eines Jeden, sich aus allen öffentlichen Quellen ungehindert zu unterrichten, werde eingeschränkt. Dagegen wird vorgetragen, dass insbesondere die Netzbetreiber kein Interesse an einer Zensur hätten. Aufgrund der verfassungsrechtlich abgesicherten Informationsfreiheit komme ein derartiger Eingriff auch nicht in Betracht. Welchen Zusammenhang sehen Sie zwischen Netzneutralität und Meinungsfreiheit bzw. Informationsfreiheit? Wo bedarf es zur Sicherung der Kommunikationsfreiheiten ergänzender gesetzlicher Regelungen?

9. Leistungen und Grenzen des Wettbewerbs

Wettbewerbspotentiale und Wettbewerbsrisiken können durch Netzneutralität erschlossen bzw. vermieden werden.

Für welche Ziele und Risikolagen ist das grundsätzlich denkbar? Gibt es - anders herum - Konstellationen, wo dies ausgeschlossen erscheint, etwa weil zwar auf einem Markt Wettbewerb herrscht, sich die Auswirkungen aber auf anderen Märkten zeigen? Wo der Wettbewerb grundsätzlich geeignet ist: Sind die tatsächlichen Marktstrukturen so, dass eine marktinterne Lösung wahrscheinlich erscheint? Reichen die derzeitigen Regeln, die Wettbewerb herstellen bzw. erhalten sollen, aus, einen Netzneutralität sichernden Grad von Wettbewerb zu erhalten?

10. Diskriminierung durch vertikal integrierte Anbieter

Die Übertragung der Daten im Internet erfolgt bis heute weitestgehend nach der Best-Effort-Methode, d.h. Datenpakete werden unabhängig vom Inhalt gleichbehandelt versendet. Neue Technologien ermöglichen es, Merkmale der Datenpakete wie Absender/Adressat und Art des Inhalts zu analysieren und nach Bedürfnissen hinsichtlich Zeit und Vollständigkeit einzuordnen, d.h. zeitsensible Pakete (wie zum Beispiel IP-Telefonie) bevorzugt zu befördern oder weniger sensible Pakete (z.B. eMails) vorübergehend zurückzustellen.

Befürworter einer regulatorisch festgeschriebenen Netzneutralität argumentieren mit den erheblichen Diskriminierungspotenzialen. Sie fürchten, dass Access Provider oder andere Internet Service Provider bestimmte Datenpakete blockieren bzw. drosseln könnten. Tatsächlich ist ein solches Verhalten insbesondere bei vertikal integrierten Anbietern denkbar, also Unternehmen, die sowohl auf Netzbetreiberebene als auch auf Inhalteanbietererebene tätig sind.

Halten Sie solch diskriminierendes Verhalten vor dem Hintergrund der Wettbewerbssituation in Deutschland und Europa und der Regelungen des Wettbewerbsrechts als eine reale Gefahr und welche Konsequenzen würden Sie daraus ziehen?

11. Entwicklung der Datenströme

Prognosen sagen ein rasantes Wachstum der weltweit durch das Netz geleiteten Datenvolumen voraus. Viele befürchten, dass hierdurch das Netz in absehbarer Zeit an seine Grenzen stoßen könnte und nicht mehr gewährleistet werden kann, dass alle Daten ohne Einschränkung zugestellt werden. Andererseits wird argumentiert, dass die Kapazitäten der Backbones nicht annähernd ausgeschöpft werden und kurzfristig genug weitere Kapazitäten geschaffen werden können.

Wie ist Ihre Einschätzung? Teilen Sie diese Prognosen bzw. Befürchtungen? Welche Konsequenzen müssen ggf. gezogen werden?

12. Overprovisioning

Überlastprobleme bei der Datenübertragung entstehen, wenn Kapazitätsgrenzen erreicht werden. Grundsätzlich können Situationen der Überlast vermieden werden, wenn ausreichende Überkapazitäten vorgehalten werden. Dies wird als Overprovisioning bezeichnet. Dadurch können auch störungs- oder katastrophenbedingte Kapazitätsminderungen ausgeglichen werden.

Das Bereithalten von größeren Überkapazitäten wird jedoch z.T. als ökonomisch ineffizient angesehen, außerdem wird davon ausgegangen, dass auf die Dauer ein Selbstverstärkungseffekt eintritt, d.h. je mehr Kapazitäten zur Verfügung stehen, desto datenintensiver werden die Nutzungen und Inhalte.

Wie stehen Sie zur Frage des Overprovisioning? Sind Mischformen denkbar? Halten Sie das Argument des Selbstverstärkungseffekts für stichhaltig? Wie könnten bzw. wie sollten die Kosten für ein Overprovisioning aufgebracht werden?

13. Priorisierung, Priority Pricing und Quality of Service

Netzbetreiber sehen eine Möglichkeit, Overprovisioning zu vermeiden und die unterschiedlichen Bedürfnisse auf Dienstebene zu berücksichtigen, darin, Datenpakete bei Überlast zu priorisieren. Die Priorisierung kann auf unterschiedliche Arten erfolgen. Eine wesentliche Unterscheidung könnte die Zahlungsbereitschaft der Kunden sein. Diese wertbezogene Steuerung der Datenmengen, das sogenannte Priority Pricing, wird von Netzbetreibern als erstrebenswert angesehen.

Die Befürworter von Quality-of-Service-Modellen, also Modellen mit preislich differenzierten Qualitätsklassen, sehen neben technischen Vorteilen insbesondere den Vorteil von Preisdifferenzierungen zugunsten der Nutzergruppen, weil sie nur für das zahlen müssen, was sie auch in Anspruch nehmen wollen. Zudem könnten Unternehmen wie Google und Youtube als Verursacher großer Datenumsätze bzw. als Nutzer hoher Kapazitäten angemessen in Anspruch genommen werden. Weiter wird argumentiert, gäbe es keine Differenzierung, würden große Unternehmen u.U. Verträge zum Aufbau eigener Netze abschließen, um eine sichere Datennutzung zu gewährleisten. Eine Investition in die „Rest-Infrastruktur“ sei dann weniger attraktiv und führe zu sinkenden Nutzerzahlen.

Denkbar ist auch eine Einteilung bestimmter Dienste durch die Regulierungsbehörde in Prioritätsklassen, um eine adäquate Datenübermittlung bei Überlast zu gewährleisten.

Wie stehen Sie zu den vorgetragenen Argumenten, Modellen und Überlegungen? Welche weiteren Konzepte sind denkbar? Inwieweit ist hierbei der Gesetzgeber gefragt?

14. Infrastrukturausbau

Netzbetreiber argumentieren, durch Mehreinnahmen aufgrund preislicher Differenzierung von Internetangeboten könne zusätzliches Geld in den Infrastrukturausbau investiert werden, so dass der Breitbandausbau beschleunigt würde. Dies käme letztlich allen zugute.

Halten Sie diese Argumentation für stichhaltig? Wie würden Sie die Frage beantworten, wie der Infrastrukturausbau möglichst zügig vorangetrieben werden kann und wie dies finanziert werden soll?

15. Wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Auswirkungen

Welche Regulierungsvorgabe zur Netzneutralität hat welche wirtschaftliche und welche beschäftigungspolitische Wirkung?

16. Bezahlung des Datenvolumens

Zuganganbieter argumentieren damit, dass sie die Kosten für hohe Datenvolumina von bandbreitenintensiven Angeboten zu bezahlen haben.

Wie sehen Sie dieses Argument unter Betrachtung von Peering- und Transit-Abkommen und der Tatsache, dass ein Inhaltsanbieter in der Regel seinen Hosting-Provider für das getätigte Übertragungsvolumen bezahlt? Was spricht gegen das bisherige etablierte Vorgehen?

17. Einführung von Mindeststandards

Die Position der EU-Kommission scheint im Moment auf die Einführung von Mindeststandards hinsichtlich Versorgungssicherheit und Transparenz als konkrete Aufgaben an die Marktteilnehmer hinaus zu laufen.

Welche Mindeststandards halten Sie im Sinne des Verbraucherschutzes für sinnvoll? Wie können dabei Transparenz und Klarheit sichergestellt werden. Könnte eine industrieweite Selbstverpflichtungserklärung für ausreichende Standards sorgen oder bedarf es einer gesetzlichen Regelung?

18. Rechtsgrundlagen und gesetzliche Konsequenzen

Im deutschen Recht befassen sich diverse Normtexte mit Fragen der Regulierung, des Wettbewerbs und der Telekommunikation.

Wo sind Sie der Auffassung, dass sich die Fragestellungen der Netzneutralität unter die bestehenden Normen subsumieren lassen? Sehen Sie Regelungslücken? Welche neuen gesetzlichen Bestimmungen befürworten Sie?