

Änderungsantrag

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Kerstin Andreae, Volker Beck (Köln), Cornelia Behm, Harald Ebner, Hans-Josef Fell, Kai Gehring, Priska Hinz (Herborn), Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Oliver Krischer, Agnes Krumwiede, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Hermann E. Ott, Elisabeth Scharfenberg, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 17/5707, 17/7521 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen

Der Bundestag wolle beschließen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Nummer 2 Buchstabe b wird wie folgt geändert:

aa) Nach Doppelbuchstabe bb wird folgender Doppelbuchstabe cc eingefügt:

,cc) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 2a eingefügt:

„2a. die Sicherstellung der Netzneutralität,“ ‘.

bb) Die bisherigen Doppelbuchstaben cc bis ff werden die Doppelbuchstaben dd bis gg.

2. Nummer 3 wird wie folgt geändert:

a) Nach Buchstabe i wird folgender Buchstabe j eingefügt:

,j) Nummer 10a wird wie folgt gefasst:

„10a. „Konnektivität“ die Eigenschaft eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes, Nutzern Verbindungen auf Basis der gleichen technologischen Grundlage zu ermöglichen;“‘.

b) Der bisherige Buchstabe j wird Buchstabe k und wie folgt geändert:

aa) Die Wörter „wird folgende Nummer 12a“ werden durch die Wörter „werden folgende Nummern 12a und 12b“ ersetzt.

bb) Folgende Nummer 12b wird angefügt:

,12b. „Netzneutralität“ die gleichwertige Übertragung von Daten im Internet, ungeachtet ihrer Herkunft, ihres Zieles, ihres Inhalts, verwendeter Anwendungen oder verwendeter Geräte. Unter „gleichwertiger Übertragung“ ist der Transport von Daten über die Übertragungswege des Internet ohne sachlich ungerechtfertigten Eingriff zu verstehen.“

c) Buchstabe k wird Buchstabe l und wie folgt gefasst:

„l) Die bisherige Nummer 12a wird Nummer 12c.“

d) Die bisherigen Buchstaben l bis y werden die Buchstaben m bis z.

3. Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 4a eingefügt:

,4a. Nach § 6 wird folgender § 6a eingefügt:

„§ 6a
Netzneutralität

(1) Jeder Betreiber eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes hat für alle angebotenen Dienste und Inhalte, auch im End-zu-End-Verbund, die Neutralität seines Telekommunikationsnetzes und dessen Konnektivität zu gewährleisten. Insbesondere darf er Telekommunikationsdienste nicht inhaltlich und technisch verändern. Eine Maßnahme, die eine Verschlechterung von Diensten oder eine Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs in den Netzen zur Folge hat, ist unzulässig.

(2) Abweichend von Absatz 1 ist eine Maßnahme zulässig, wenn hierfür ein sachlich gerechtfertigter Grund vorliegt. Ein solcher ist anzunehmen, wenn eine Maßnahme

1. der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Integrität eines Telekommunikationsnetzes dient oder
2. auf einer vertraglichen Vereinbarung mit Teilnehmern für Dienste im Rahmen von geschlossenen Benutzergruppen beruht.“

4. Nach Nummer 34 wird folgende Nummer 34a eingefügt:

,34a. Nach § 43b wird folgender § 43c eingefügt:

„§ 43c
Außerordentliches Kündigungsrecht

Stellt die Bundesnetzagentur gemäß § 126 Absatz 1 einen Verstoß gegen § 6a Absatz 1 fest und hilft das Unternehmen dem Verstoß innerhalb der gesetzten Frist im Sinne des § 126 Absatz 1 nicht ab, so ist jeder Teilnehmer, der unmittelbar von dem Verstoß betroffen ist, berechtigt, das Vertragsverhältnis innerhalb eines Monats, nachdem er von dem Verstoß Kenntnis erlangt hat, außerordentlich ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zu kündigen.“

5. In Nummer 41 werden in Absatz 4 Nummer 4 nach dem Wort „auf“ die Wörter „die Netzneutralität und“ eingefügt.

6. Nummer 42 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 wird nach den Wörtern „Endnutzerinformationen über“ die Angabe „die Netzneutralität,“ eingefügt.
- b) In Absatz 3 werden nach dem Wort „verhindern“ die Wörter „und die Netzneutralität sicher zu stellen“ angefügt.

7. Nummer 104 wird wie folgt geändert:

a) Nach Buchstabe a wird folgender Doppelbuchstabe aa vorangestellt:

„aa) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 2a eingefügt:

„2a. entgegen § 6a Absatz 1, ohne dass ein sachlich gerechtfertigter Grund vorliegt, die Netzneutralität oder die Konnektivität der Teilnehmer nicht gewährleistet,“.

b) Die bisherigen Doppelbuchstaben aa bis rr werden die Doppelbuchstaben bb bis ss.

c) In Buchstabe c wird vor den Wörtern „Nummer 4 Buchstabe b“ die Angabe „Nummer 2a,“ eingefügt.

Berlin, den 25. Oktober 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Zu 1. (§ 2 Absatz 2 Nummer 2a)

Das Internet erlaubt es, mit geringem Aufwand weltweit zu kommunizieren, trägt in besonderem Maße zur Meinungsvielfalt bei und ermöglicht eine starke Demokratisierung der Öffentlichkeit. Es bietet enorme Potentiale für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Diese gilt es konsequent zu sichern und zu nutzen. Von zentraler Bedeutung für das Internet sind der freie und offene Charakter des Mediums, ein funktions- und leistungsfähiges Netz der Netze sowie eine inklusive Netzarchitektur, die allen Bevölkerungsgruppen und Marktteilnehmern diskriminierungsfreien, gleichwertigen Zugang zu allen Inhalten sowie aktive Beteiligungsmöglichkeiten gewährt.

Antrieb und Garantie der vorgenannten Merkmale ist die Netzneutralität. Auf ihrer Grundlage hat sich das Internet als Innovationsmotor für die gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Entwicklung erwiesen. Wahlfreiheit der Entwickler, Anbieter und Nutzer und ein anwendungsoffenes Netz sichern niedrigschwelligen Zugang, Vielfalt, Entwicklung und Chancengleichheit. Das Internet ist ein System, in dem Datenpakete von einem Rechner zum anderen transportiert werden („end-to-end principle“). Die verbundenen Computer werden nach standardisierten Datenaustauschprotokollen zu einem Netzwerk zusammengeschaltet. Die korrekte Weiterleitung und Zustellung von Datenpaketen wird durch die Zuweisung von Adressen an die beteiligten Rechner ermöglicht. Traditionell behandelt das Internet dabei alle Pakete gleich. Diese neutrale Übermittlung von Daten im Internet ist derzeit dadurch gewährleistet, dass die Datenpakete unabhängig von deren Inhaltstyp (Texte, Bilder, Telefonate, Videos etc.), Anwendungen und Diensten, unabhängig davon, wer Sender und Empfänger ist, ohne Einblicknahme in die Daten, nach dem „Best-Effort-Prinzip“ gleichwertig über alle verfügbaren Wege übermittelt werden, solange Übertragungskapazität vorhanden ist. In diesem Sinne ist das Internet heute „neutral“ oder auch „diskriminierungsfrei“.

Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Entwicklung von Netzen und Diensten müssen unter Berücksichtigung der Netzneutralität gestaltet werden. Mit Hilfe neuer Netzwerkmanagementtechniken ist es inzwischen im Internet möglich, Datenpakete auf dem Weg zum Nutzer zu blockieren, zu verlangsamen oder zu beschleunigen, indem Details zu den versendeten Datenpaketen, z.B. deren Ursprung oder Zieladresse, aber auch der konkrete Inhalt ohne großen Zeitverlust und auch in Anbetracht der enormen Verkehrsmengen auf den heutigen Netzen ausgelesen und analysiert werden (sog. Deep Packet Inspection). Mithilfe solcher Formen des Netzwerkmanagements lässt sich bereits heute der Internetdatenverkehr weitgehend steuern – ein Entwicklung, die sich in den sogenannten Next Generation Networks noch verstärken kann. So werden beispielsweise IPTV-Datenpakete bevorzugt, um einen störungsfreien Empfang von Fernsehen über Internettechnologie sicher zu stellen. Flächendeckender Einsatz solcher Formen von Priorisierung könnte aber in der Konsequenz dazu führen, dass zum Beispiel Informations- und Nachrichtenseiten temporär nicht oder nicht zügig aufgerufen werden könnten. Hieraus ergeben sich Gefährdungen im Hinblick auf die Möglichkeit diskriminierendes Verhaltens im Markt und einer Zurückdrängung des „Best-Effort“-Internets zu Ungunsten der Nutzerinnen und Nutzer. Ein neutraler Datentransport bietet darüber hinaus die Möglichkeit, auch neue Anwendungen kostengünstig ins Netz zu stellen und von den Nutzern abrufen zu lassen. Fehlende Netzneutralität stellt eine Gefahr für die Innovationsoffenheit des Internet dar.

Im Verhältnis zu den grundgesetzlichen Kommunikationsfreiheiten nimmt die Netzneutralität eine besondere Rolle ein. Die Möglichkeit der Beeinflussung des traditionell neutralen Transports von Kommunikationsinhalten im Internet durch Private oder den Staat erfordert einen besonders sensiblen Umgang mit der Thematik. Das Internet erlaubt den kommunikativen Austausch vieler Personen und ermöglicht demokratischen Diskurs. Dem Staat obliegt hier die verfassungsrechtliche Aufgabe die kommunikative Chancengleichheit und Grundversorgung sicher zu stellen.

Die besondere Struktur des Mediums Internet ist bei diesbezüglichen Regelungen stets im Auge zu behalten. Rein kommerzielle Interessen, so nachvollziehbar sie im Einzelfall auch zu sein scheinen, dürfen nicht dazu führen, dass der „Charakter“ des Internets in seinen Grundprinzipien gefährdet wird. Das „Best-Effort-Prinzip“ gehört zu diesen Grundprinzipien.

Die ersten Fälle einer Einschränkung der Netzneutralität sind in Deutschland bereits bekannt geworden, darunter die Verlangsamung des YouTube-Datenverkehrs durch einen deutschlandweit tätigen Internetprovider im Mai dieses Jahres. Ein Mobilfunkanbieter versuchte den Transport von Datenpaketen zur Internet-Telefonie eines anderen Anbieters zu blockieren und ein Kabelunternehmen stand im Verdacht, eine Bandbreitendrosselung vorgenommen zu haben. Im Mobilfunk via UMTS und LTE sind vertraglich festgelegte Einschränkungen der Netzneutralität bereits die Regel, etwa durch den Ausschluss des Einsatzes von Sprachtelefonieapplikationen und Peer-to-Peer-Anwendungen.

Zur Sicherung der Netzneutralität bedarf es daher auf nationaler und auf internationaler Ebene eines rechtlichen Rahmens, mit dem der freie und gleichberechtigte Zugang zum Internet nachhaltig gewährleistet wird. Diesen gilt es durch entsprechende Vorkehrungen ex ante zu schützen, da einmal eingetretene negative Entwicklungen nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden können. Überfraktionell besteht in der Enquête-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ Einigkeit, dass sich das „Best-Effort“-Prinzip der gleichwertigen Übertragung digitaler Daten bewährt hat. Diese Grundlage des Netzzugangs auf gleicher technologischer Basis gilt es dauerhaft zu sichern, auch um eine faire Wettbewerbsgrundlage für die gesamte Netzökonomie weiterhin gewährleisten zu können. Eine Zersplitterung des offenen Internets durch unnötige Hierarchisierung und Verfestigung von Marktstrukturen muss vermieden werden.

Die Europäische Kommission betont in ihrer Erklärung zur Netzneutralität vom 18.12.2009 (ABl. EU 2009/C 308/02 v. 18.12.2009), die der RL 2009/140/EG beigefügt ist, die hohe Bedeutung „der Erhaltung des offenen und neutralen Charakters des Internet“. Der europäische Richtlinienggeber befürchtet, dass Netzwerkmanagementtechniken zu einer Absenkung des Best-Effort-Standards im Internet und damit zu einer Behinderung der Internetkommunikation führen könnten. Die Universaldiensterichtlinie sieht daher die Festlegung von Mindestanforderungen an die Dienstqualität vor. Eine Definition des Begriffs Dienstqualität fehlt jedoch, so dass erhebliche Auslegungsspielräume verbleiben. Es ist daher notwendig, die Anforderungen an die Netzneutralität auf nationaler Ebene strenger zu fassen.

Die von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission Forschung und Innovation hat in ihrem Jahresgutachten 2011 eindeutig dazu aufgefordert, hierzu im Rahmen der Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) eine gesetzliche Regelung vorzunehmen. Ebenso haben sich die Landesmedienanstalten, das ZDF und private Rundfunkanbieter eindeutig zur Netzneutralität bekannt. Der bisherige Entwurf der Novelle des Telekommunikationsgesetzes sieht keine ausreichenden Regelungen zur Sicherung der Netzneutralität als grundsätzlich gleichwertiger und diskriminierungsfreier Übertragung von Daten im offenen Internet vor. Zwar werden im Begründungstext die neu geschaffenen Möglichkeiten für mehr Transparenz und Sicherung der Mindestqualität mit dem Begriff der Netzneutralität verbunden, jedoch findet keine Definition und Aufnahme in die Regulierungsgrundsätze und -ziele statt. Es wird für TK-Anbieter vorgesehen, ggf. Informationen über die zur Messung und Kontrolle des Datenverkehrs eingesetzten Verfahren sowie über nachträgliche Einschränkungen bei der Nutzung der Dienste und Anwendungen zur Verfügung zu stellen. Zweifelhaft ist, ob dies in angemessener für den Verbraucher verständlicher Weise von Statten gehen wird. Stattdessen wird eine Verordnungsermächtigung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vorgesehen, „durch die zu gegebener Zeit entsprechende Regelungen normiert werden könnten.“ Klare Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung sucht man vergeblich. Dies wird der Bedeutung der Sicherung der Netzneutralität für ein freies und offenes Internet in keiner Weise gerecht. Vielmehr sind die rechtlichen Vorschriften zur Sicherung der Netzneutralität zu schwach gefasst, um einen wirklichen Schutz gegen unzulässige Eingriffe bieten zu können. Die Bundesnetzagentur kann unter Umständen Verletzungen von Netzneutralität adressieren, soweit sie aus einer missbräuchlichen Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen resultieren. Es ist jedoch keineswegs sicher, dass Verletzungen der Netzneutralität aus einer nichtmarktbeherrschenden

Stellung durch den Marktprozess effektiv sanktioniert werden würde. Aus diesem Grunde bedarf es einer gesetzlichen Festschreibung des Neutralitätsprinzips.

Netzneutralität wird hiermit als Regulierungsgrundsatz und Regulierungsziel in das Telekommunikationsgesetz aufgenommen. Die Definition ist technikneutral ausgelegt und umfasst daher sowohl festnetz- wie mobilfunkbasierte Internetkommunikation. Dabei wird ein breites Verständnis des öffentlichen Internets auf der Basis des sogenannten „Best-Effort“-Prinzips zugrunde gelegt.

Zu 2. (§ 3)

Die Begriffe beschreiben die durch die einzelnen Änderungen neu in den Gesetzestext aufgenommenen Definitionen.

„Konnektivität“ umfasst die Eigenschaft eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes, Nutzern Verbindungen auf Basis der prinzipiell gleichen technologischen Grundlage zu ermöglichen. Sie stellt die technische Bedingung für die Verwendung von Geräten und Software nach Wahl der Nutzerinnen und Nutzer dar. Hiermit wird festgehalten, dass insbesondere die sozial und technisch inklusive Netzarchitektur des Internets, die den Anschluss an das weltweite Kommunikationsnetz sehr einfach macht, erhalten bleibt und eine technische Segregation von öffentlichen Teilnetzen ausgeschlossen wird. Dazu gehört die Gewährleistung der grundsätzlich gleichen Konnektivität als Basis einer gleichwertigen Übertragung von Daten. Hierbei wird insbesondere das Internet mit seiner gleichwertigen Best-Effort-Übertragung adressiert, aber auch die willkürliche Blockade von Nummernblöcken im Telefonnetz ausgeschlossen. Verhindert werden sollen so Insellösungen, welche die Zusammenschaltung öffentlicher Telekommunikationsnetze erschweren.

„Netzneutralität“ bezeichnet die gleichwertige Übertragung von Daten im Internet, ungeachtet ihrer Herkunft, ihres Zieles, ihres Inhalts, verwendeter Anwendungen oder benutzter Geräte. Diese Definition trägt hierdurch umfassender als bisher dem Erwägungsgrund 28 der Richtlinie 2009/136/EG Rechnung, nach dem Nutzerinnen und Nutzer selbst entscheiden können müssen, welche Inhalte sie senden und empfangen wollen und welche Dienste, Anwendungen, Hardware und Software sie dafür nutzen wollen.

Zu 3. (§ 6a)

Der neu zu schaffende § 6a beinhaltet ein aktives Gebot für Netzbetreiber, Netzneutralität zu gewährleisten und ein konkretes Verbot für Eingriffe in die Netzneutralität. Als allgemein zu beachtendes Prinzip wird die Regelung strukturell im Teil 1 „Allgemeine Vorschriften“ des Telekommunikationsgesetzes verortet.

Hiermit wird den Regulierungsgrundsätzen nach § 2 Absatz 2 Satz 1 und § 2 Absatz 2 Nummer 10 Rechnung getragen und zugleich eine technikneutrale Regelung zur Netzneutralität in den Gesetzestext eingebunden. Als Teil der Zugangsregulierung wird hiermit der „any-to-any“-Aspekt des bisherigen Paragraphen 18 gestärkt. Ausgeschlossen werden soll insbesondere, dass der Netzanbieter die Übertragungsgeschwindigkeit künstlich drosselt oder eigene Datenpakete bevorzugt weiter leitet. Die Festschreibung der Netzneutralität sieht vor, dass Telemedien-, Rundfunk- und Telekommunikationsdienste durch Telekommunikationsnetz- und Plattformbetreiber nicht inhaltlich und technisch verändert werden dürfen. Eine technische Veränderung liegt u.a. vor, wenn der Transport blockiert oder verlangsamt wird. Eine Einschränkung der Netzneutralität durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Netzbetreibern und Inhalteanbietern, die auf bevorzugten Datentransport gegen Entgelt zielen, soll so ausgeschlossen werden.

Die Ausnahme „zum Schutz der Sicherheit und Integrität eines Telekommunikationsnetzes“ erlaubt Eingriffe durch vernünftiges Netzwerkmanagement, das sich gegen Viren, Spam, Botnetze und temporäre Kapazitätsengpässe richtet. Diese Regelung ist als Ausnahmenvorschrift eng auszulegen. Maßnahmen, die der willkürlichen Durchleuchtung und Analyse von Inhalten dienen und so gegen das

Fernmeldegeheimnis verstoßen (z.B. durch Deep Packet Inspection), sind durch die Ausnahme nicht gerechtfertigt. Eine Kombination von Verkehrssteuerung und Inhalteüberwachung ist als deutlicher Verstoß gegen die Netzneutralität zu werten.

Die Ausnahme „bei geschlossenen Benutzergruppen“ regelt vertragliche Vereinbarungen im Rahmen von nicht-öffentlichen Telekommunikationsnetzen. Gemeint sind hier spezielle „geschlossene“ Netze beispielsweise eines Unternehmens für seine innerbetrieblichen Zwecke. Diese Regelung ist als Ausnahmevorschrift eng auszulegen.

Die Ausnahmeregelung ist abschließend. Der Forderung mancher Netzbetreiber, im freien und offenen Internet Einschränkungen der Netzneutralität vorzunehmen – z.B. durch einen besonders schnellen, nach Dienste- bzw. Transportklassen gestuften Datentransport – ist nicht nachzugeben. Statt finanzielle Aufwendungen für einen nachhaltigen Netzausbau zu tätigen, wollen manche Netzbetreiber zwar über eine künstliche Verknappung zusätzliche Einnahmen über einen bevorzugten und „schnelleren“ Transport bestimmter Daten generieren. Diensteanbieter sind jedoch nur in der Lage, bestimmte Datenpakete bevorzugt zu behandeln, wenn dafür andere Datenpakete gezielt verlangsamt oder blockiert werden. Lässt man Eingriffe in die Netzneutralität hingegen nicht zu, werden alle Datenpakete mit bestmöglicher Geschwindigkeit transportiert. Anstelle einer künstlichen Verknappung ermöglicht nur ein kontinuierlicher Breitbandausbau die diskriminierungsfreie Beschleunigung der Datenübermittlung.

Zu 4. (§ 43c)

Die Einhaltung der Regelung der Netzneutralität wird besonders effektiv umgesetzt, wenn der Verbraucher mit Rechten ausgestattet wird, um missbräuchliches Verhalten zu sanktionieren. Hier bedarf es eines Sonderkündigungsrechts, welches der Entwurf der Bundesregierung nicht enthält. Die hohen Umstellungskosten für einen Wechsel des Internetdiensteanbieters und die langen Mindestvertragslaufzeiten erschweren eine Disziplinierung durch die Marktteilnehmer. Durch den neu zu schaffenden § 43c wird Verbraucherinnen und Verbrauchern ein Sonderkündigungsrecht eingeräumt, wenn die Bundesnetzagentur einen Verstoß gegen die Netzneutralität feststellt. Dieses betrifft Fälle der Blockade von Diensten durch den Netzbetreiber, wie z.B. dem Ausschluss von IP-Telefonie auf dem Smartphone bzw. Freischaltung nur gegen Aufpreis. Das Sonderkündigungsrecht ist ebenfalls bei anwendungsbezogenen Drosselungen wahrnehmbar, die z.B. bei Peer-to-Peer-Anwendungen von Seiten der Netzbetreiber vorgenommen werden.

Zu 5. (§ 45n Absatz 4)

Die Transparenzvorschriften werden um den Begriff der Netzneutralität ergänzt. Dies dient der Betonung der Sicherstellung der Netzneutralität durch die Transparenzanforderungen.

Zu 6. (§ 45o Absatz 2 und 3)

Die Vorschriften zur Mindestqualität werden um den Begriff der Netzneutralität ergänzt. Dies erfolgt zur Klarstellung, dass die Pflichten, die den Unternehmen auferlegt werden, insbesondere der Wahrung der Netzneutralität dienen. Zugleich bleibt über die Vorschriften zur Information von Europäischer Kommission und GEREK sichergestellt, dass die so formulierten Mindestanforderungen in den Rahmen der gesamteuropäischen Telekommunikationspolitik eingebettet bleiben.

Zu 7. (§ 149)

Der Verstoß gegen das Gebot der Netzneutralität wird als Ordnungswidrigkeit geahndet und ist bußgeldbewehrt.