

Antrag

der Piratenfraktion

Offene Infrastruktur statt Zwei-Klassen-Internet: Berlin setzt sich ein für die Verteidigung der Netzneutralität

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Senat wird aufgefordert, sich im Rahmen einer Bundesratsinitiative oder auf andere geeignete Weise auf Bundesebene für eine gesetzliche Regelung einzusetzen, die die Netzneutralität verbindlich festschreibt. Eine solche Regelung soll

- eine grundsätzliche Verpflichtung für Internetzugangsanbieter beinhalten, alle übermittelten Datenpakete während der Übertragung unabhängig von Herkunft, Ziel, Inhalt oder Tarif zu behandeln;
- klarstellen, dass den Zugangsanbietern keine Einsicht und kein Eingriff in die Inhalte von Datenpaketen („Deep Packet Inspection“) erlaubt ist;
- Kundenverträge mit Zugangsanbietern ausschließen, die Kunden die Verwendung bestimmter Hardware oder Software an ihrem Anschluss vorschreiben bzw. verbieten;
- Ausnahmen nur dann zulassen, wenn dies technisch zur Qualitätssicherung notwendig ist oder rechtlich erforderlich;
- Zugangsanbieter verpflichten, alle von ihnen in diesem Sinne durchgeführten Netzwerkengriffe offenzulegen, ihre Notwendigkeit nachprüfbar darzulegen und sie in ihren Kundenverträgen festzuschreiben;
- auch im Bereich des mobilen Internets die Netzneutralität in gleichem Maße sichern;

- eine wirksame Rechtsdurchsetzung gewährleisten und dabei neben individuellen Rechtsansprüchen auch eine Aufsichtsbehörde einsetzen, die die Einhaltung der obigen Regelungen kontinuierlich prüft und Sanktionen verhängen kann;
- die Erfahrungen anderer Länder mit gesetzlicher verankerter Netzneutralität wie den Niederlanden, Slowenien und diverser lateinamerikanischer Staaten berücksichtigen.

Dem Abgeordnetenhaus ist zum 01.09.2013 zu berichten.

Begründung:

Die Netzneutralität als grundsätzliche Gleichbehandlung aller Datenpakete ist von Anfang an ein technisches Grundprinzip des Internets; mehr als das ist es der Garant dafür, dass alle Teilnehmer des Netzes es in gleicher Weise nutzen können. Auch haben damit alle über das Internet angebotenen Dienste unabhängig von Größe, Profitorientierung oder anderen Faktoren die gleiche Möglichkeit, überall in Anspruch genommen zu werden. Die Netzneutralität sichert ein freies und innovationsfähiges Internet.

Heute jedoch ist diese Grundlage gefährdet. Das Prinzip der Netzneutralität macht Internetzugangsanbietern bestimmte Geschäftsmodelle, aufbauend auf ihrer technischen Fähigkeit, Daten unterschiedlich zu priorisieren, unmöglich. Vergleichbar mit einem hypothetischen privat betriebenen Straßennetz, in dem Vorfahrtsrechte und Höchstgeschwindigkeiten meistbietend verkauft werden, droht ohne eine Neutralitätsgarantie für das Netz ein Zwei-Klassen-Internet zu entstehen, mit eingeschränkten Leistungen sowohl für Teilnehmer, die sich "Zusatzangebote" nicht leisten können, als auch für Anbieter, die bei Zugangsanbietern keine prioritäre Behandlung ihrer Dienste erwerben.

Einen Dammbruch, der das Thema Netzneutralität zuletzt verstärkt in die öffentliche Diskussion gebracht hat, stellt die Ankündigung der Deutschen Telekom dar, Festnetztarife zukünftig nur noch mit einer massiven Bandbreitendrosselung nach Verbrauch eines bestimmten Volumens anzubieten. Gleichzeitig soll aber auch bei gedrosselten Anschlüssen der von der Telekom selbst angebotene Dienst „Entertain“ durchgelassen werden; zuletzt hat die Telekom angeboten, diese Ausnahmeregelung auch auf andere Internetdienste auszuweiten - gegen Bezahlung, versteht sich.

Bisher wurde gegen eine gesetzliche Festschreibung der Netzneutralität meist angeführt, dass der Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern ausreiche, um sie zu gewährleisten. Nicht nur die letzte Ankündigung der Telekom und die Reaktionen anderer Anbieter darauf zeigen jedoch, dass dies nicht ausreichen wird. Die weit verbreiteten Verletzungen der Netzneutralität im mobilen Bereich sind dadurch ebenfalls nicht verhindert worden. So haben nach Untersuchung der EU-Kommission 20-50% der europäischen Nutzer von mobilem Breitbandinternet Verträge, in denen sich die Zugangsanbieter das Recht sichern, bestimmte Dienste zu filtern (wobei die Abwesenheit solcher vertraglichen Regelungen noch nicht die Abwesenheit einer entsprechenden Praxis bedeutet). Dabei geht es in der Regel um Dienste, die in Konkurrenz zu den eigenen stehen (Internettelefonie) oder für eine kontinuierliche Auslastung der beworbenen Bandbreite bekannt sind (Peer-to-Peer-Protokolle). Auch die Kommission hat in Folge ihre bisherige Ansicht dahingehend revidiert, dass zumindest die gegenwärtigen Wettbewerbsbedingungen nicht geeignet sind, die Netzneutralität zu garantieren.

Ein Aspekt der Diskussion um die Netzneutralität ist die Frage, ob und wann Zugangsanbieter die Inhalte von Datenpaketen auslesen ("Deep Packet Inspection" im Unterschied zum Auslesen des sogenannten „Headers“, der die zum Transport nötigen Informationen enthält). Verschiedene Eingriffe in die Netzneutralität haben diese Technik als Voraussetzung, gleichzeitig handelt es sich um einen potentiell tiefen Eingriff in die Privatsphäre der Nutzer. Zwar ist bereits jetzt fragwürdig, inwieweit ihr Einsatz unter Berücksichtigung des Fernmeldegeheimnisses (§ 88 Telekommunikationsgesetz) in Deutschland überhaupt zulässig ist; gleichzeitig ist bekannt, dass Anbieter wie die Telekom und Kabel Deutschland bereits jetzt routinemäßig darauf basierende Filtertechnologie (etwa „Cisco Service Control Engine“) verwenden. Eine wirksame Kontrolle - etwa durch die Bundesnetzagentur - existiert zur Zeit nicht.

Jede gesetzliche Regelung zur Netzneutralität steht vor allem vor der Herausforderung, zwischen solchen Netzwerkeingriffen zu trennen, die aus technischen Gründen notwendig oder zur Sicherung der Angebotsqualität sinnvoll sind, und solchen, die anderen Zwecken, insbesondere der Begründung und Absicherung von Geschäftsmodellen auf Kosten der Allgemeinheit, dienen. Bei Kapazitätsengpässen ist eine Priorisierung von Daten offensichtlich unerlässlich. Es kann dabei - solange die Gleichbehandlung aller Teilnehmer gewährleistet ist - auch sinnvoll sein, zwischen verschiedenen Inhaltstypen zu unterscheiden. So ist etwa bei einem Videostreaming eine möglichst geringe Verzögerung im Interesse aller Teilnehmer, beim Herunterladen einer Datei nur eine möglichst hohe Übertragungsrate.

Um dieses Problem zu lösen und dabei auch für zukünftige technische Innovationen möglichst offen zu sein, ist der sinnvollste Ansatz, Zugangsanbieter zur Offenlegung aller entsprechenden Maßnahmen zu verpflichten und eine wirksame Aufsicht sicherzustellen, die überprüft, dass sie tatsächlich aus technischen Gründen im Interesse aller Beteiligten erfolgen.

Die bisher im Telekommunikationsgesetz vorgesehene Verordnungsermächtigung (§ 41a) ist bislang ungenutzt geblieben und lässt grundsätzliche Fragen nach der Begriffsbestimmung der Netzneutralität unbeantwortet; eine explizite gesetzliche Regelung, die grundsätzliche Bestimmungen technikneutral feststellt, ist in jedem Fall die vorzuziehende Lösung.

Gesetzliche Regelungen zur Sicherung der Netzneutralität existieren heute insbesondere in den Niederlanden, Slowenien und einigen lateinamerikanischen Ländern wie Chile, Argentinien, Kolumbien und Brasilien. Diese Regelungen verfolgen teils relativ unterschiedliche Ansätze und erfüllen teilweise nicht alle hier genannten Bedingungen - sie zeigen aber, dass eine gesetzliche Sicherung der Netzneutralität möglich ist und können als Vorbild dienen, an denen sich eine hiesige gesetzliche Regelung orientieren kann.

Berlin, den 08.05.2013

Weiß Herberg
und die übrigen Mitglieder
der Piratenfraktion