

22. März 2011

ZDF befürwortet gesetzliche Regelungen zur Sicherung der Netzneutralität

1. Netzbetreiber planen Eingriffe in die Netzneutralität

Zur **Generierung zusätzlicher Erlösquellen** beginnen die Netzanbieter die Neutralität des Datenverkehrs im Internet aufzuheben. **Datenpakete** werden bei der Übertragung vom Sender zum Empfänger **nicht mehr grundsätzlich gleich behandelt**. In der Vergangenheit wurden die Datenpakete nach dem so genannten Best-Effort-Prinzip transportiert, d.h. dass sie gleichbehandelt werden und keinerlei Priorisierung beispielsweise nach Herkunft, Inhalt oder Anwendungsart unterliegen. Der Datentransport erfolgte strikt nach dem First-in/First-out-Prinzip.

Aufgrund von in Ausnahmefällen bereits zu beobachtenden Kapazitätsproblemen wird das Prinzip inzwischen nicht mehr durchgängig umgesetzt und es kommt im Rahmen eines Netzmanagements der Provider zeitweise zu Priorisierungen im Transport. Für die Zukunft planen die Provider ihr Netzmanagement gezielt auszubauen und eine **drohende Überlastung der Netze für die Einführung neuer Geschäftsmodelle zu nutzen**. Die Kunden sollen künftig je nach Transportgeschwindigkeit für verschiedene **Quality-of-Service-Klassen** bezahlen. Das Best-Effort-Prinzip würde dann nur noch in der untersten Klasse gelten. Für die anderen Klassen würden jeweils Vorfahrtsregelungen gelten. Die Sender und/oder Empfänger von Datenpaketen könnten sich dementsprechend **gegen Entgelt** gegenüber den anderen Netznutzern **bevorzugen** lassen.

2. Neue Techniken eröffnen vielfältige Diskriminierungspotentiale

Den Netzbetreibern steht für die unterschiedliche Behandlung von Diensten mit Deep Packet Inspection (DPI), Traffic Shaping und anderen Technologien ein **reich gefüllter „Werkzeugkasten“ zur Analyse und Steuerung des Datenverkehrs** zur Verfügung. So kann etwa durch den Einsatz von DPI schon heute über die Adress- und Dienstkontrolle hinausgehend auch der **Inhalt einer Datei ermittelt** werden. Auf diese Weise können Netzbetreiber einsehen, ob es sich bei Datenpaketen um Webseiten, Musik, Filme, Spiele oder andere Inhalte handelt. Dies **eröffnet den Netzanbietern weitreichende Möglichkeiten der Diskriminierung**:

- **Blockierung** bestimmter Teile des Datentransports: vertikal integrierte Netzbetreiber könnten zum Beispiel Dienste konkurrierender Inhalteanbieter vom Transport durch das eigene Netz ausschließen. Ein Beispiel hierfür ist die früher in Deutschland durchgeführte nutzervertragliche Untersagung von Skype und anderen VoIP-Diensten auf vielen Smartphones durch die einige Mobilfunkanbieter. Die Untersagung entsprach de facto einer Blockierung.
- **Verlangsamung** des Datenverkehrs: selbst wenn ein Provider den Dienst eines Konkurrenten durch sein Netz lässt, könnte er diesen durch Limitierung der nutzbaren Bandbreite gezielt behindern. Bei audiovisuellen Angeboten entspricht eine Verlangsamung de facto einer Blockierung.
- **Manipulation** von Inhalten: neben der Sperrung oder Verlangsamung von konkurrierenden oder ungewünschten Diensten oder Inhalten (z.B. weil sie Kritik am eigenen Unternehmen unterhalten) besteht technisch darüber hinaus auch die Möglichkeit der gezielten inhaltlichen Manipulation.

Blockierungen, Verlangsamungen und Manipulationen stellen eine **erhebliche Gefahr für die Meinungsvielfalt und den Pluralismus** im Netz dar und sind nicht akzeptabel. Eine **Diskriminierung** von Inhaltsarten oder gar eine **Inhaltskontrolle** durch Netzbetreiber **muss** deshalb **ausgeschlossen werden**, sofern sie nicht durch Gesetz im Einzelfall ausdrücklich bestimmt ist.

3. Priorisierung von Diensten oder Dienstgruppen gefährdet die Meinungsvielfalt und den Pluralismus im Netz

Nach Vorstellung der Netzbetreiber soll die **Priorisierung von Dienstgruppen** im Rahmen des Netzwerkmanagements zulässig sein, um Engpässe zu vermeiden, bestehende Geschäftsmodelle zu schützen und weiterzuentwickeln sowie neue Geschäftsmodelle zu schaffen. Diese von den Netzbetreibern vorgesehene Entwicklung von Qualitätsklassen **ist eine Verlangsamung** einiger Inhalte zu Gunsten anderer. Die diesbezüglich **denkbaren Steuerungskriterien** wie zum Beispiel technische Aspekt oder die Zahlungsbereitschaft von Anbietern oder Nutzern sind aus Sicht des ZDF **nicht geeignet**, der Bedeutung des Netzes für **Meinungsvielfalt und des Pluralismus Rechnung zu tragen**.

Denkbare **technische Kriterien** könnten die Dateiararten oder Transportmechanismen bzw. Protokolle im Netz sein. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass umfangreiche **Angebote im Netz** eine Vielzahl **miteinander eng verzahnter Elemente** aufweisen, die technisch unterschiedlich beschrieben werden können und nur in der Gesamtheit nutzbar sind. So bietet eine html-Seite in der Regel den Einstieg in ein Internetangebot, das beispielsweise mit einem Bewegtbildangebot (z.B. Mediathek) verlinkt ist. Das weitere

Angebot besteht wie etwa im ZDF vielfach aus (Flash-) Seiten, die Videos integriert (embedded) haben. Sind nun **Teile eines Angebotes** aufgrund der unterschiedlichen Priorisierungen im Transport **nicht oder nur verzögert abrufbar**, so **kann** unter Umständen **die ganze Seite nicht mehr bestimmungsgemäß genutzt werden**.

Auch eine **Priorisierung auf Basis der Zahlungsbereitschaft** von Inhaltenanbietern oder Nutzern **birgt weitreichende Gefahren** für die Meinungsvielfalt und Pluralismus im Netz, denn sie hat einen Paradigmenwechsel für das Internet zur Folge: **ertragsstarke Angebote würden** gegenüber dem übrigen Verkehr **bevorzugt**. Netzbetreiber können sich auf diesem Wege nicht nur einen Anteil an den Einnahmen der Diensteanbieter sichern. Sie können vor allem Preise und Zugangsbedingungen, und damit den publizistischen Wettbewerb, zum Nachteil der Verbraucher beeinflussen.

4. Verhalten der Provider ist für die Kunden faktisch intransparent

Die beschriebenen Gefahren zeichnen sich dadurch aus, dass es mehrere **Ebenen** gibt, auf denen die **Behinderung** erfolgen kann:

- auf dem **Weg zwischen dem Inhaltenanbieter und dem Backbonenetz**
- **im Bereich des Backbonenetzes**
- oder im Bereich der so genannten **letzten Meile** zum Kunden.

Für die **Kunden** der Netzbetreiber (Inhaltenanbieter und –nutzer) ist es **nahezu unmöglich festzustellen, an welcher Stelle** des Transportweges und gegebenenfalls **durch wen** die **Behinderungen verursacht** werden. Hinzu kommt, dass das Verhalten der Provider für die Kunden bereits jetzt nur äußerst schwer zu kontrollieren ist. Auch wenn die aktuell vorgenommenen Priorisierungsmaßnahmen auf Basis der jeweils bestehenden Verträge für die Kunden eigentlich transparent sein sollten, ist eine Kontrolle aufgrund der technischen Gegebenheiten in der Realität nicht möglich. Für die Kunden ist das **Verhalten der Provider faktisch intransparent**. Verschärft wird die Situation zusätzlich durch den Umstand, dass **2/3 des Glasfasernetzes der Deutschen Telekom** gehören und die meisten Netzanbieter die Kapazitäten dieses **de facto Monopols** anmieten müssen. Ein **Anbieterwechsel** ist für die Kunden vor diesem Hintergrund in den meisten Fällen **keine Lösung**.

5. Möglichkeit der Priorisierung setzt falsche Anreize

Die Netzbetreiber argumentieren gegenüber der Politik, dass sie das neue Geschäftsmodell benötigen, um mit den zusätzlichen Erlösen die notwendigen Investitionen für den Ausbau der Netzkapazitäten zu finanzieren. Erlaubt die Politik den Providern jedoch die **Netzneutralität** aufzugeben, dann **setzt** sie genau den **falschen Anreiz**. Die **Provider** würden nämlich ein **Geschäftsmodell auf Grundlage von Kapazitätseng-**

pässen aufbauen und von diesen profitieren. **Dies verringert** aber zwangsläufig **den Anreiz in den Netzausbau** zu investieren, da die etwaige Kapazitätserweiterungen zu Lasten des neuen Geschäftsmodells gehen würde. Für die Netzbetreiber ist es in diesem Fall fast immer wirtschaftlicher, die Investitionen in den Netzausbau zu unterlassen und stattdessen vergleichsweise risikolos den zusätzlichen Gewinn aus dem Management der bestehenden Kapazitäten und dem wachsenden Mangel zu generieren.

6. Netzneutralität muss aktiv geschützt werden

Das ZDF ist in Anbetracht der beschriebenen Gefahren sowie der kontraproduktiven Anreizgestaltung der Ansicht, dass die **Politik die Neutralität des Netzes möglichst weitgehend schützen muss, um Meinungsvielfalt und Pluralismus im Netz zu gewährleisten**. Maßnahmen, die allein darauf abzielen, **mehr Transparenz** zu schaffen, sind zwar richtig und sinnvoll, sie **reichen** aber im vorliegenden Fall aufgrund der Unkontrollierbarkeit des Verhaltens der Provider durch Dritte **bei weitem nicht aus**. Da etwaige **Entwicklungen im nachhinein nur schwer oder gar nicht rückgängig** gemacht werden können, schlägt das ZDF eine Regelung vor, nach der der **Transport von Telemedien-, Rundfunk- und Telekommunikationsdiensten grundsätzlich diskriminierungsfrei** zu erfolgen hat, soweit nicht die Interessen der Allgemeinheit oder der Schutz wichtiger Rechtsgüter (z.B. Leib und Leben) berührt werden. Die Regelungen sollten grundsätzlich sowohl für Fest- als auch Mobilfunknetze gelten. Es sollte des weiteren festgelegt werden, dass Telemedien-, Rundfunk- und Telekommunikationsdienste durch Plattformanbieter/Telekommunikationsnetzbetreiber **weder inhaltlich noch technisch verändert** werden dürfen. Eine **verbotene technische Veränderung** sollte in diesem Zusammenhang bereits dann vorliegen, wenn der **Transport unangemessen blockiert oder verlangsamt** wird. Entsprechende Vorgaben kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie durch Rechtsverordnung gemäß § 45 o TKG-E machen. Die **Darlegungs- und Beweislast** u.a. für die Einhaltung der Mindestanforderungen an die Dienstqualität muss jeweils **bei den Netzbetreibern** liegen. Das ZDF würde es sehr begrüßen, wenn entsprechende **Regelungen europaweit einheitlich** verabschiedet würden.