

Hintergrundpapier

Zur Umsetzung der europäischen Verordnung zur Netzneutralität

Berlin, 01.08.2016

Die Diskussion um die sog. Netzneutralität ist keinesfalls neu, sondern wird schon seit längerem sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene diskutiert. Dabei geht es oft auch um die Frage, ob es hier zu einer regulatorischen Festlegung von Standards kommen muss, etwa im Telekommunikationsgesetz. Durch die Verordnung auf EU-Ebene und deren anstehende Umsetzung ist diese Diskussion auf ein breiteres Interesse gestoßen. Das BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) hat einen Entwurf von Leitlinien veröffentlicht. Dieser soll zur EU-einheitlichen Auslegung der Verordnung führen. An der der Konsultation zum Entwurf hat sich der eco beteiligt. Die endgültige Fassung der Leitlinien muss gem. der Verordnung bis zum 30.08.2016 veröffentlicht sein. Dieses Papier fasst die wesentlichen Hintergründe und Entwicklungen der Diskussion kurz zusammen.

I. Definition zentraler Begriffe

1. Der Begriff „Netzneutralität“

Im Allgemeinen wird mit dem Begriff der so genannten Netzneutralität die Gleichbehandlung aller Datenpakete unabhängig von Inhalt, Dienst, Anwendung, Herkunft und Ziel als ein elementares Prinzip eines freien und offenen Internet verstanden.

Aus der Sicht des Endnutzers bezeichnet Netzneutralität den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten, Diensten und Anwendungen seiner Wahl ohne einschränkenden Eingriff der Netzbetreiber. Aus der Sicht des Anbieters von Inhalten, Diensten oder Anwendungen geht es um die diskriminierungsfreie Übermittlung der Information an den Endnutzer. Die Debatte um den Begriff der so genannten Netzneutralität und um ihre etwaige Regelung ist im besonderen Maße von den unterschiedlichen und auch berechtigten Interessen der Teilnehmer geprägt. Sie berührt verschiedene Fragestellungen, die oft zusammenhängen.

Mit der im Oktober 2015 erlassenen Verordnung zur Gewährleistung der Netzneutralität, die am 30. April 2016 in Kraft tritt, liegen auf EU-Ebene erstmals einheitliche Kriterien vor, was unter Netzneutralität zu verstehen ist (siehe dazu III. dieses Papiers). Zu einer einheitlichen Auslegung dieser Kriterien hat das BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communication) einen Leitlinien - Entwurf veröffentlicht, welche die Kriterien weiter konkretisieren und die technische Umsetzung festlegen soll. Überwiegend stellen diese Auslegungsvorschriften einen gelungenen Kompromiss dar. Die



Interessen der Unternehmen auf den verschiedenen Wertschöpfungsebenen und der Endnutzer wurden berücksichtigt und versucht in Ausgleich zu bringen.

2. Der Begriff „Spezialdienst“

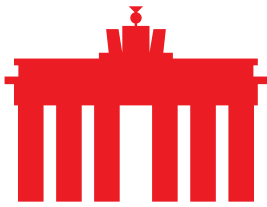
Das BEREC hat sich in einer Definition des Spezialdienstes versucht, und zwar unter dem Begriff „specialised service“: Danach sind das andere Dienste als Internetzugangsdienste, die für spezifischen Inhalte, Anwendungen oder Dienste, oder eine Kombination davon, optimiert sind, bei denen die Optimierung notwendig ist, um die Anforderungen des Inhalts, Anwendungen oder Dienste auf einem spezifischen Qualitätsniveau zu erreichen. Sie zeichnen sich im Unterschied zum klassischen, offenen Internetzugangsdienst bei dem das Produkt „offener Internetzugang mit der Bandbreite x“ angeboten wird, dadurch aus, dass der Provider dem Kunden hier zusätzlich eine bestimmte Dienstqualität (z.B. im Hinblick auf Latenz, Jitter, Paketverlust) zusichern kann. Dies ist beim „normalen“, offenen oder auch best-effort Internetdienst so nicht möglich, da hier jedes Datenpaket grundsätzlich gleich behandelt wird.

Providern soll damit die Möglichkeit eingeräumt werden, Kunden neben dem Produkt „offener Internetzugang mit der Bandbreite x“ zusätzlich Spezialdienste anzubieten. Hier sehen bestimmte Provider eine potenzielle Nachfrage, etwa für bestimmte zeitkritische Dienste und Anwendungen wie VoIP oder IPTV, Gaming oder auch telemedizinische Dienste. Um Spezialdienste anbieten zu können, muss jedoch vom best-effort Grundsatz abgewichen werden, damit bestimmte Datenpakete bzw. Datenströme priorisiert werden können.

II. Verlauf des europäischen Gesetzgebungsverfahrens

Bereits am 11. September 2013 hatte die Europäische Kommission einen Vorschlag mit umfassenden Änderungen des europäischen Rechtsrahmens für Telekommunikation vorgestellt¹, der neben anderen umfangreichen Änderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen für Telekommunikation unter anderem auch Regelungen zur Netzneutralität enthielt. Nach intensiver Diskussion stimmte das Europäische Parlament am 3. April 2014 in erster Lesung für einen Entwurf, der zuvor intensiv diskutiert worden war. Am 1. Oktober 2015 stimmte der Rat der Europäischen Union diesem Vorschlag einer Verordnung für europaweit geltende gesetzliche Verpflichtungen zum Schutz des „offenen Internet“ zu. Der Vorschlag stellt einen wichtigen Kompromiss bei der Diskussion um die gesetzliche Sicherung der sogenannten „Netzneutralität“ dar. Diesem Vorschlag stimmte das Parlament Ende Oktober 2015 zu. Die Verordnung EU 2015/2120 ist zum 30. April 2016 in Kraft

¹ Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communication and to achieve a Connected Continent (COM(2013)627).



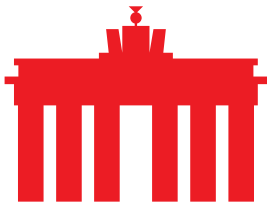
getreten. Sie ist anhand der Leitlinien der BEREC durch die nationalen Regulierungsbehörden (NRA) auszulegen. Zu entsprechenden Entwurf fand eine öffentliche Konsultation statt. Daran hat sich der eco beteiligt. Am 25.08.2016 will das BEREC nach Auswertung der Stellungnahmen die Leitlinien beschließen und anschließend veröffentlichen. Bis zum 30.08.2016 muss die Veröffentlichung erfolgen, Art. 5 Absatz 3 der EU-Verordnung.

III. Eckpunkte der Netzneutralitätsverordnung

In den Verhandlungen der europäischen Institutionen einigten sich die Unterhändler auf einen Kompromiss,² der der Position der Bundesregierung sehr nahe kam. Demnach müssen im Rahmen eines Internetzugangsdienstes grundsätzlich alle Daten gleich behandelt werden. Folgende Eckpunkte legt die Verordnung fest:

- **Gleichbehandlung des Datenverkehrs:** Grundsätzlich müssen im Rahmen eines Internetzugangsdienstes alle Daten gleich behandelt werden.
- **Definition Internetzugangsdienst:** In Artikel 2 Abs. 1 des Kompromissvorschlages wird nun eine gesetzliche Definition eines Internetzugangsdienstes festgelegt. Ein Internetzugangsdienst ist demnach ein Dienst, der „Zugang zum Internet bietet und damit die Möglichkeit, praktisch alle Endpunkte des Internet erreichen zu können“.
- **Angemessenes Netzwerkmanagement möglich:** Netzwerkmanagement soll lediglich in zeitlich begrenzten engen Ausnahmefällen, nämlich nur bei besonderen gesetzlichen Verpflichtungen des Providers, zur Gewährleistung der Integrität und Sicherheit des Netzwerks bzw. bei Netzwerküberlastungen möglich sein. Dabei müssen die Provider insbesondere die europäischen Datenschutzrichtlinien, insbesondere das Fernmeldegeheimnis und die informationellen Selbstbestimmungsrechte der europäischen Bürger wahren.
- **Spezialdienste sind erlaubt:** Spezialdienste sind erlaubt, allerdings nur soweit durch sie der Zugang zum offenen Internet nicht gefährdet wird. Spezialdienste zeichnen sich dadurch aus, dass bei ihnen eine bestimmte Dienstqualität garantiert wird. Die technischen Anforderungen, die dazu benötigt werden, können jedoch im „normalen“, auf dem best-effort-Prinzip basierenden offenen Internet, nicht bereitgestellt werden. Als Beispiele für Spezialdienste werden oft Innovationen bei telemedizinische Anwendungen oder bestimmte qualitätsgesicherte Video bzw. Fernseh-Angebote genannt. Solche Innovationen werden nun nicht von vorneherein verboten.
- **„Zero-Rating“ möglich:** Das sogenannte Zero-Rating soll möglich sein. Unter „Zero-Rating“ meint man das Nichtanrechnen des bei der Nutzung eines bestimmten Internetdienstes verbrauchten Datenvolumens auf das insgesamt dem Kunden zur Verfügung stehende Datenvolumen. Die

² COM(2103)627, Art. 23-29.



Auswirkungen einer solchen Praxis und etwaige Diskriminierungen sollen von den nationalen Aufsichtsbehörden beobachtet werden.

- **Transparenzmaßnahmen umfangreich:** Die Anbieter müssen den Endnutzern eine Vielzahl von Informationen leicht zugänglich und verständlich zur Verfügung stellen, u. a. wie sich von ihnen angewandtes Netzwerkmanagement auf das Nutzererlebnis auswirkt. Den Endnutzern soll dadurch erleichtert werden eine sachgerechte Entscheidung zu treffen.
- **Kundenschutz deutlich ausgeweitet:** Der Kundenschutz wird u. a. durch eine Hinweispflicht der Anbieter auf Rechtsbehelfe ggü. den Endnutzern sowie Einrichtung von Beschwerdestellen, vor allem aber durch Messung der Downloadgeschwindigkeit mittels eines Tests der NRA (in Deutschland www.breitbandmessung.de) der Tatbestand der nicht vertragskonformen Leistung durch den Endnutzer verbindlich festgestellt werden kann.
- **Nationale Aufsichtsbehörden:** Die nationalen Aufsichtsbehörden sind angewiesen, zu kontrollieren, dass die Regelungen zum Schutz des „offenen Internet“ eingehalten werden. Sie dürfen den ISPs z.B. eine bestimmte Mindestdienstqualität für das Angebot eines Internetzugangsdienstes vorschreiben. Im Hinblick auf die Maßnahmen zum Netzwerkmanagement und die Qualität des Zugangsdienstes werden ISPs zur Transparenz gegenüber Aufsichtsbehörden und Verbrauchern verpflichtet.

Die Eckpunkte dieser Verordnung sind nun durch die BEREC-Leitlinien noch wesentlich zu konkretisieren. Spätestens am 30.08.2016 wird sich zeigen, welchen Niederschlag die Stellungnahmen, u. a. des eco, in den Leitlinien des BEREC gefunden haben werden.

IV. Zur Umsetzung der Verordnung

Der vom Europäischen Parlament beschlossene Kompromiss muss durch die nationalen Behörden umgesetzt werden. In Deutschland ist dafür die BNetzA zuständig. Sie führte zu diesem Zweck bereits im Februar 2016 einen Workshop durch, dessen Ergebnisse auch in die Diskussionen auf europäischer Ebene einfließen werden. Die Konsultation des Leitlinien-Entwurfes der BEREC ist beendet und die Ergebnisse bleiben abzuwarten:

- Angemessenes Netzwerkmanagement ist nach der Verordnung, ausgelegt mit dem Leitlinien - Entwurf zulässig. Die Netzbetreiber können demnach weitere Netzwerkmaßnahmen ergreifen, aber es muss objektiv erforderlich sein und die Regelungen dazu sind umfangreich und lassen wenig Spielraum.
- Die Definition des Spezialdienstes ist wenig erhellend und es werden auch keine hilfreichen Abgrenzungskriterien zw. Internetzugangs- und Spezialdienst genannt. Zu letzteren sind nach dem Leitlinien-Entwurf eine Vielzahl von strengen Maßgaben zu beachten und sollen durch die



NRA im Einzelfall in ex-Post-Verfahren unter Beachtung zahlreicher Abwägungskriterien geprüft werden. Deswegen wird die Diskussion, was einen Spezialdienst genau auszeichnet, weiter anhalten.

- Auch zu Zero-Rating Angeboten werden in dem Leitlinien-Entwurf etliche und erhebliche Anforderungen aufgestellt, die im Einzelfall ex-post durch die NRA geprüft werden sollen. Die Vertragsfreiheit der Kunden spielt im Entwurf eine eher untergeordnete Rolle. Der Gestaltung des Entwurfs sowie der Aussagen der BEREC ist zu entnehmen, dass Zero - Rating Angebote möglich bleiben sollen, aber nicht gewünscht und deshalb sehr erschwert werden.
- Eine sehr hohe Anzahl von Leitlinien des Entwurfs stellen die Anbieter vor schwierige Aufgaben in Bezug auf die Transparenzmaßnahmen, um diesen Informationspflichten zu erfüllen. Für die Endnutzer könnte es zu einem kontraproduktiven Effekt führen. Zu befürchten steht eine Informationsflut, die nicht verständlich ist und geeignet ist, falsche Erwartungen zu erzeugen. Dies würde der an sich zu begrüßenden Transparenz keinen Dienst erweisen.

V. eco Position

eco befürwortet die Einigung zur politisch umstrittenen Frage der Regulierung der Netzneutralität. Der Gesetzgeber musste einen Mittelweg zwischen dem notwendigen Schutz des offenen Internet und innovationsoffener Regulierung finden und umsetzen. Die europäische Verordnung zur Netzneutralität bietet die zentralen Eckpunkte für die nun anstehende notwendige Konkretisierung und nähere Ausgestaltung der Regelungen zur Sicherstellung und Gewährleistung der Netzneutralität auf europäischer und nationaler Ebene. Für die Internetwirtschaft ist wichtig, dass Transparenz und Wettbewerb gewährleistet sind und eine praxistaugliche Regelung angestrebt wird. Diese sollte eine klare Positionierung anstreben und den Unternehmen und Nutzern eine sichere Perspektive schaffen. Entscheidend sind dabei auch Umsetzung und Anwendung der Regelungen durch die nationalen Aufsichtsbehörden.

Über eco

eco - Verband der Internetwirtschaft e.V. ist Interessenvertreter und Förderer aller Unternehmen, die mit oder im Internet wirtschaftliche Wertschöpfung betreiben. Der Verband vertritt derzeit mehr als 900 Mitgliedsunternehmen. Hierzu zählen unter anderem ISP (Internet Service Provider), Carrier, Hard- und Softwarelieferanten, Content- und Service-Anbieter sowie Kommunikationsunternehmen. eco ist der größte nationale Internet Service Provider-Verband Europas.