

FRAGENKATALOG FÜR DAS ÖFFENTLICHE FACHGESPRÄCH ZUM THEMA „NETZNEUTRALITÄT – KONSEQUENZEN AUS DEM TELEKOMMUNIKATIONS- PAKET DER EU“

Berlin, 30. Mai 2014

eco - Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V. ist Interessenvertreter und Förderer aller Unternehmen, die mit oder im Internet wirtschaftliche Wertschöpfung betreiben. Der Verband vertritt derzeit mehr als 750 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.

eco nimmt die Gelegenheit gerne wahr, den Fragenkatalog zur Vorbereitung des öffentlichen Fachgesprächs zum Thema Netzneutralität zu beantworten. Weitergehende Ausführungen und Anmerkungen werden wir im weiteren Verlauf der Diskussion einbringen.

Bevor wir detailliert auf die aufgeworfenen Fragen eingehen, möchten wir zunächst im Rahmen einer Vorbemerkung allgemeine Grundprinzipien zu der komplexen Regelungsthematik der so genannten Netzneutralität darstellen.

I. Vorbemerkung

Vorab ist zu bemerken, dass es keine abschließende Definition von Netzneutralität gibt.

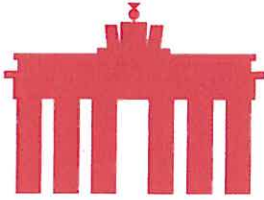
Im Allgemeinen wird mit dem Begriff der so genannten Netzneutralität die Gleichbehandlung aller Datenpakete unabhängig von Inhalt, Dienst, Anwendung, Herkunft und Ziel als ein elementares Prinzip eines freien und offenen Internets verstanden.

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 miteinander zusammenhängen:

- In technischer Hinsicht stellt sich die Frage, welche Maßnahmen der Datenverkehrssteuerung, als Abkehr vom Ende-zu-Ende-Prinzip und vom best-effort Konzept in den Netzen, möglich und rechtlich zulässig sind bzw. sein sollen, um die stetig ansteigenden Datenmengen in



WIR GESTALTEN DAS INTERNET.



Telekommunikationsnetze
für den europäischen Binnenmarkt

Telekommunikationsnetzen bewältigen zu können.

- In wirtschaftlicher Hinsicht geht es um Fragen der Finanzierung des Breitbandausbaus, der Aufrechterhaltung der als Innovationsmotor betrachteten offenen Internetinfrastruktur, der zukünftigen Preisgestaltung und Preissetzung für Internetzugang und der erwarteten Diversifizierung und Ausdehnung der Geschäftsmodelle von Telekommunikationsunternehmen bzw. Netzbetreibern entlang der Wertschöpfungskette von Inhalte- und Anwendungs- bzw. Diensteanbietern (und umgekehrt) bis hin zum Endnutzer (vertikale Integration).
- Zudem besteht eine gesellschaftspolitische Dimension, denn das Internet ist mittlerweile ein Raum für die freie Entfaltung der Bürger, ein Kulturraum und durch die Funktion des freien, offenen Zugangs zu eingestellten Informationen immer mehr auch Grundlage für demokratische Teilhabe.

Eine wirklich allgemeingültige und einheitliche Definition des Begriffes und Konzeptes der so genannten „Netzneutralität“ existiert daher nicht. Vielmehr handelt es sich daher eher um grundsätzliche Prinzipien, die unter diesem Begriff zusammengefasst werden können und unter unterschiedlichen Perspektiven und Blickwinkeln diskutiert werden.

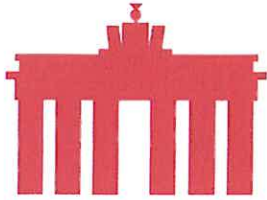
II. Fragenkatalog

Frage 1.

Wie bewerten Sie den ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents insbesondere hinsichtlich der Frage, ob mit diesem Vorschlag und den in ihm enthaltenden Verweise auf „Spezialdienste“ etc. die Netzneutralität hinreichend sichergestellt werden könnte?

Antwort

Übergeordnetes Regulierungsziel des Kommissionsvorschlags ist vor allem die Beendigung der momentanen Aufteilung des europäischen Binnenmarktes in 28 Märkte für elektronische Kommunikation, die nach Auffassung der Kommission vor allem ein Investitions- und Innovationshemmnis, insbesondere für den kostenintensiven Netzausbau, darstellt. Das Mittel einer Verordnung wurde deswegen gewählt, weil im Hinblick auf den Regelungsgegenstand einheitliche, präzise, grenzüberschreitende Regelungen mit Geltung für den gesamten Binnenmarkt notwendig seien. Bisherige europäische Vorgaben, beispielsweise für Genehmigungsverfahren für TK-Unternehmen, rechtliche Rahmenbedingungen für Frequenzuteilung, Verkehrsmanagement und Verbraucherschutz sind in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich umgesetzt worden. Diese Fragmentierung führt nach Auffassung der Kommission zu Marktzutrittschürden, erhöhe die Kosten für Anbieter von grenzüberschreitenden Diensten und behindert vor allem aufgrund fehlender Rechtssicherheit, diesbezügliche Expansionen bzw. Investitionen. Dieser Flickenteppich steht im



WIR GESTALTEN DAS INTERNET



© 2013 eco - European Communications Observatory
www.eco-observatory.eu

Gegensatz zu den einheitlichen TK-Märkten in China und USA, mit 330 bzw. 1400 Millionen Kunden großen Märkten, die mit vier oder fünf Anbietern, einheitlicher Gesetzgebung, einheitlicher Lizenzierung und gemeinsamer Frequenzvergabe funktionieren. Das Ziel der Kommission ist daher, mit den veränderten Rahmenbedingungen, Wettbewerb zu befördern und Investitionsbedingungen für den Ausbau von Infrastruktur (drahtgestützte Hochgeschwindigkeitsnetze sowie die Nutzung des Funkfrequenzspektrums für drahtlose Breitbanddienste), sowie für innovativen Diensten, zu verbessern. Auf der anderen Seite sollen die Rechte und Möglichkeiten des Verbrauchers bzw. Endnutzers erweitert werden, insbesondere im Hinblick auf grenzüberschreitenden, qualitätssicheren Zugang zu neuen, Diensten, Transparenz, Wahlmöglichkeiten und Preisbelastung (z.B. bei grenzüberschreitenden Telefonaten bzw. Roaming).

Im Hinblick auf den Fragestellung beschränkt sich die Bewertung des Vorschlags der Europäischen Kommission ausschließlich auf den Aspekt der Netzneutralität.

Mit dem Verordnungsvorschlag zur Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes für elektronische Kommunikation (2013/0309(COD)) hat die Kommission in Artikel 23 eine enge Definition von Netzneutralität aufgenommen. Der Verordnungsvorschlag enthält insbesondere Regelungen zur Zulässigkeit von speziellem Verkehrsmanagement von TK-Netzen etwa im Hinblick auf Managed Services bzw. Angebote von IP-Diensten mit zugesicherter Qualität. Neben dem notwendigen Erhalt und der Weiterentwicklung des offenen „best effort“ Internet soll es die Möglichkeit geben, IP-basierte Dienste (z.B. durch Managed Services) einer erhöhten Wertschöpfung zuzuführen.

In Art. 23 Abs.1 wird die Freiheit der Endnutzer statuiert, über ihren Internetzugangsdienst Informationen und Inhalte abzurufen und zu verbreiten und Anwendungen und Dienste ihrer Wahl zu nutzen, insbesondere haben sie das Recht (und umgekehrt auch die Unternehmen) zum Abschluss von Verträgen mit unterschiedlichen Volumen- und Geschwindigkeitstarifen.

Gemäß Art. 23 Abs. 2 steht es Endnutzern ferner frei, mit Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation oder mit Anbietern von Inhalten, Anwendungen und Diensten die Erbringung von Spezialdiensten mit einer höheren Dienstqualität zu vereinbaren. Um die Erbringung von Spezialdiensten für Endnutzer zu ermöglichen, steht es Anbietern von Inhalten, Anwendungen und Diensten sowie Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation frei, miteinander Vereinbarungen über die Übertragung des diesbezüglichen Datenvolumens oder -verkehrs als Spezialdienste mit bestimmter Dienstqualität oder eigener Kapazität zu schließen.

Eine solche Möglichkeit für Vereinbarungen zwischen Infrastrukturbetreibern war gerade im Hinblick auf den deutschen Verordnungsentwurf zur Netzneutralität aus dem Jahr 2013 sehr umstritten, da vor allem bestimmte Inhalteanbieter befürchteten, durch solche Vereinbarungen benachteiligt zu werden. Außerdem wird befürchtet, dass durch Spezialdienste das „offene Internet“ quasi ausgetrocknet werden würde.

Art. 23 Abs. 2 stellt klar, dass durch die Bereitstellung von Spezialdiensten die allgemeine Qualität von Internetzugangsdiensten nicht in wiederholter oder ständiger Weise beeinträchtigt werden darf.



WIR GESTALTEN DAS INTERNET



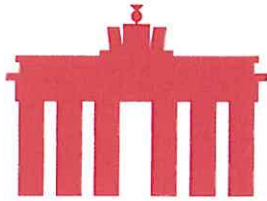
© 2014 eco - European
Communications Organisation

Problematisch an dieser Regelung ist, dass Internet Service Provider mit bestimmten Dienste- und Anwendungsanbietern Vereinbarungen (Transit-Verträge) für das sogenannte "Uplinking" abschließen können (bzw. müssen), die die Performance für den jeweiligen Endnutzer verbessert. Im Hinblick auf Anwendungen und Dienste mit hohen Datenraten (insbesondere IPTV und Streaming) könnte dies dazu führen, dass es zu Benachteiligungen für kleine und wenig zahlungsfähige Dienste- und Anwendungsanbieter kommt. Beispielsweise könnte, wenn etwa Netflix eine Vereinbarung mit einem Internet Service Provider hat und Watchever nicht, die Performance von Netflix beim Endnutzer dieses Internet Service Provider besser sein. Dies wäre für Netflix natürlich ein entscheidender Wettbewerbsvorteil. Um dem entgegen zu wirken müsste man daher eine unberechtigte, wirtschaftliche unvernünftige Diskriminierung durch den Internet Service Provider ausschließen. Allerdings ist die Frage was wirtschaftlich vernünftig sein soll kaum oder nur sehr schwerlich zu beurteilen und in der Regel individuell zu bewerten und nur auf den jeweiligen Einzelfall anwendbar.

Gemäß Art. 23 Abs. 5 darf ein Internetzugangsanbieter nicht innerhalb eines Volumen- oder Geschwindigkeitstarifes bestimmte Anwendungen, Inhalte, Dienste bevorzugen oder diskriminieren. Eine Ausnahme besteht für „angemessene Verkehrsmanagementmaßnahmen“. Diese Regelung versucht eine Antwort auf die bekannte Debatte über Vorhaben, die Geschwindigkeit von Flatrate-Kunden ab Erreichen eines bestimmten Datenvolumens zu begrenzen, dabei jedoch eigene Angebote von der Anrechnung auf das Datenvolumen auszunehmen, zu finden. Ein solches Vorgehen wäre nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission nicht mehr möglich, da dies keine „angemessene Verkehrsmanagementmaßnahme“ darstellen würde. Maßnahmen zum Verkehrsmanagement wären danach nur in bestimmten engen Ausnahmen, wie der Sicherheit und Integrität des Netzes oder der Bekämpfung von Spam, zulässig.

Die Sicherung der in Art. 23 Abs. 1 und 2 genannten Freiheiten überwacht und gewährleistet die nationalen Regulierungsbehörden, in Deutschland wäre dies die Bundesnetzagentur. Gemäß Art. 26 haben die nationalen Regulierungsbehörden zu gewährleisten, dass Endnutzer effektiv in der Lage sind, die in Artikel 23 Absätze 1 und 2 genannten Freiheiten auszuüben sowie Artikel 23 Absatz 5 eingehalten wird. Es ist dabei sicherzustellen, dass nicht diskriminierende Internetzugangsdienste mit einem Qualitätsniveau, das den Fortschritt der Technik widerspiegelt, durch Spezialdienste nicht beeinträchtigt werden und kontinuierlich zur Verfügung stehen. Ferner obliegt es den nationalen Regulierungsbehörden in Zusammenarbeit mit den anderen zuständigen nationalen Behörden die Auswirkungen von Spezialdiensten auf die kulturelle Vielfalt und die Innovation zu beobachten. Darüber hinaus können die nationalen Regulierungsbehörden auch Mindestanforderungen für Dienstqualitäten festlegen.

An dieser Stelle ist nach Auffassung der Unternehmen die Debatte um die Verwirklichung eines gemeinsamen digitalen Binnenmarktes und der Netzneutralität eng verknüpft mit dem politischen und wirtschaftlichen Engagement zum Breitbandausbau, da innovative Dienste und Anwendungen als elementare Bestandteile der zukünftigen Wertschöpfung die nötigen Investitionsanreize schaffen und langfristig die Investitionssicherheit für die Unternehmen gewährleisten können.



WIR GESTALTEN DAS INTERNET.



© 2014 eco - European
Communications Organisation

Aus Sicht des eco sollte das entscheidende Ziel jeglicher Regulierung der so genannten Netzneutralität daher die Sicherstellung von Transparenz und Wettbewerb sein, eine Diskriminierung muss verhindert werden. So kann letztlich der Kunde entscheiden, welche Dienste und Prioritäten ihm wichtig erscheinen oder welche Einschränkungen er akzeptiert, wenn er sich für einen Anbieter entscheidet.

Frage 2.

Wie bewerten Sie die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents zur Sicherstellung der Netzneutralität? Wie bewerten Sie den Vorschlag des Europäischen Parlamentes und die Unterscheidung zwischen „Internetzugangsdiensten“, für die zwingend Netzneutralität festgeschrieben werden soll, und zwischen „Spezialdiensten“, die „für spezielle Inhalte, Anwendungen oder andere Dienste oder eine Kombination dieser Angebote optimiert“ sind und die „über logisch getrennte Kapazitäten und mit strenger Zugangskontrolle erbracht werden, Funktionen anbieten, die durchgehend verbesserte Qualitätsmerkmale erfordern, und als Substitut für Internetzugangsdienst weder vermarktet wird noch genutzt werden können“, die davon ausgenommen sind? Wie lassen sich diese Vorschriften technisch umsetzen, z.B. im Mobilfunk oder Kabelnetzen? Teilen Sie die Einschätzung, dass dieser Vorschlag auf der einen Seite das Prinzip der Netzneutralität sicherstellt und auf der anderen Seite hinreichend Spielräume für die Eröffnung neuer Geschäftsmodelle belässt?

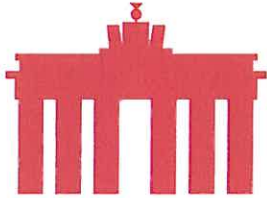
Antwort

Durch die Änderungen des Europäischen Parlamentes zu Artikel 23 werden im Gegensatz zum Vorschlag der Europäischen Kommission primär die Eigenschaften des Internet als öffentliches Gut betont und in den Vordergrund gestellt sowie die Nutzerrechte durch erweiterte Transparenzverpflichtungen gestärkt.

Die berechtigten wirtschaftlichen Interessen und Belange der den Breitbandausbau und die Infrastruktur finanzierenden Unternehmen finden durch die Änderungsvorschläge eine wesentlich geringere Berücksichtigung.

Die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes greifen eine im Laufe des letzten Jahres auch von eco erhobene Forderung auf, eindeutig zwischen verschiedenen Diensten auf der Zugangsleitung zu unterscheiden und in Folge dessen auch einen „Internet Zugangsdienst“ zu definieren und festzulegen, welcher diskriminierungsfrei ausgestaltet und mit klar definierten technischen Zugangsparametern versehen ist. Einer "Verkümmerung" des best-effort-Internetdienstes könnte so über die Parameter des Internet-Zugangsdienstes entgegengewirkt werden, insbesondere wäre für den Kunden die Ausgestaltung des Dienstes transparent und nachvollziehbar.

Hierdurch könnte zugleich sichergestellt und gewährleistet werden, dass andere, parallele Spezialdienste durch eine derartige logische Trennung ohne die



WIR GESTALTEN DAS INTERNET



www.eco-nw.de
info@eco-nw.de

befürchteten negativen Auswirkungen in jeder Form entwickelt und betrieben werden können.

Die Ausführung getrennter (virtueller) Kanäle ist grundsätzlich in allen heute verwendeten Breitbandtechnologien möglich und standardisiert. Einzelne Dienste können dabei jeweils in einem oder mehreren Nutzkanälen wie folgt abgebildet werden:

- für die Systeme im Bereich Glasfaser erfolgt dies über Wellenlängen (exklusiv, erweiterbar) oder VLANS (summenbegrenzt)
- für den Bereich DSL (Variante VDSL2 mit und ohne Vectoring) über logische Kanäle innerhalb des Trägers (summenbegrenzt)
- für Cable (DOCSIS 3.0/3.1) über Kanalzuweisungen (exklusiv, erweiterbar) oder logische Kanäle innerhalb des Trägers (summenbegrenzt) sowie gemeinsam genutzte Multicast-Kanäle (exklusiv, erweiterbar)
- für LTE über logische Kanäle innerhalb des Trägers (Summenbegrenzt) sowie gemeinsam genutzte Multicast-Kanäle (summenbegrenzt)
- für BWA-Netze über VLANS innerhalb des Trägers (summenbegrenzt)

Als problematisch im Sinne der Netzneutralität sind hierbei alle Realisierungen anzusehen, in welchen die theoretische Gesamtkapazität der einzelnen Dienstkanäle höher ist als die verfügbare Bruttokapazität des Trägers. Dieser Fall ist heute regelmäßig im Bereich der DSL-Dienste sowie der aktuellen LTE-Netze anzutreffen. Es stellt sich in diesem Fall die Frage der Priorisierung einzelner Dienste als Ganzes (z.B. des "ganzen" Internetdienstes) gegenüber anderer Dienste (z.B. IPTV). Diese Priorisierung wird derzeit in der Regel nicht durch den Nutzer sondern durch den Netzbetreiber im Zuge des Traffic-Management vorgenommen.

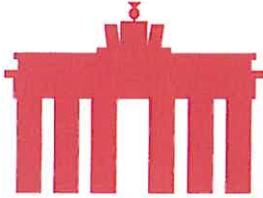
Frage 3.

Sind die Vorschläge aus Ihrer Sicht geeignet, Innovationen auch zukünftig zu fördern und sicherzustellen? Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?

Antwort

Die Auswirkungen von regulatorischen Vorgaben und Regelungen in einem derart komplexen Bereich wie der sogenannten Netzneutralität sind im Grunde unmöglich vorherzusagen. Die Innovationskraft des Internet entstammt primär der Möglichkeit, neuartige Dienste und Anwendungen sofort und ohne die Notwendigkeit zu aufwändigen Verhandlungen weltweit anbieten und bereitstellen zu können sowie umgehend eine breite Nutzerbasis zu erreichen und aufzubauen. Diese Funktion und insbesondere der niedrighwellige Zugang zum „Marktplatz Internet“ ist eines der zentralen Elemente für das Innovationspotential des Internet. Dies gilt es zu erhalten, zu schützen und bestenfalls festzuschreiben.

Zu starke regulatorische Vorgaben und Regelungen der sogenannten Netzneutralität könnten allerdings prinzipiell ein Investitionshemmnis für den



WIR GESTALTEN DAS INTERNET.



© 2014 eco - European
Communications Organisation

Breitbandausbau sowie für den Ausbau der Netzinfrastruktur insgesamt darstellen. Andererseits könnte eine zu schwache ausgeprägte Netzneutralität bzw. deren Fehlen kleine und mittlere Unternehmen und Anbieter ohne beträchtliche Marktmacht behindern und in Folge innovative Dienste und Anwendungen einschränken oder verhindern sowie - im Extremfall - den freien Zugang zu Information beschränken.

Hierbei gilt es jedoch zu beachten, dass auch die oben benannten Spezialdienste eine Innovation darstellen können, deren Entstehung und Angebot ebenfalls eigenständig schützenswert sind.

Frage 4.

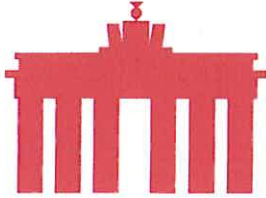
Wie bewerten Sie die Empfehlungen von BEREC, statt detaillierter Regelungen lieber grundsätzliche Prinzipien zu vereinbaren, die durch die nationalen Regulierungsbehörden durchgesetzt werden können? Sehen Sie vor diesem Hintergrund Handlungsbedarf hinsichtlich der Befugnisse von Bundeswirtschaftsministerium und der Bundesnetzagentur zur Sicherstellung des Prinzips der Netzneutralität nach Telekommunikationsgesetz (TKG)? Halten Sie es in diesem Zusammenhang für problematisch, wenn Provider Anbieter von Diensten sein können, die gleichzeitig in Konkurrenz zu den Diensten anderer Anbieter stehen, und Provider über die Bevorzugung von Datenpaketen entscheiden können?

Antwort

Die von BEREC vorgeschlagene Empfehlung eine Regelung der Netzneutralität über die Festlegung grundsätzlicher Prinzipien würde es ermöglichen, wesentlich flexibler auf negative Entwicklungen reagieren zu können. Allerdings kann eine auf grundsätzlichen Prinzipien beruhende Regelung unter Umständen auch den Nachteil einer damit verbundenen fehlenden Rechts- und Planungssicherheit für die betroffenen Unternehmen zur Folge haben.

In diesem Zusammenhang muss zudem berücksichtigt werden, dass der überwiegende Teil der Anbieter bereits heute international tätig ist und eine nationale Ausgestaltung der Dienste nur mit großem Aufwand realisiert werden kann. Problematisch wäre daher eine Ausgestaltung von Grundprinzipien, auf deren Basis 27 nationale Regulierungsbehörden 27 unterschiedliche nationale Interpretationen von Festlegungen und Grundprinzipien der Netzneutralität festlegen. Zwingend notwendig und erforderlich wäre daher eine direkte, systematische Abstimmung der nationalen Regulierungsbehörden untereinander und mit einheitlicher Interpretation der zu Grunde liegenden Prinzipien.

Hinsichtlich der vertikalen Integration, einer Verknüpfung von Internetzugang und Diensten, ist darauf hinzuweisen, dass eine Verbindung von beiden sowohl heute als auch bereits in der Vergangenheit gängige Praxis und üblich ist. So bieten bereits heute viele Internetzugangsanbieter zusätzliche Dienste wie etwa Email, VoIP, Musikstreaming, Cloud Services, Video on Demand oder ähnliche Dienste in ihrem Portfolio an und stehen damit in direkter Konkurrenz und Wettbewerb zu gleichartigen Diensten die im Internet angeboten und verfügbar sind. In diesem Zusammenhang möchte eco darauf hinweisen, dass trotz dieser Tatsache eine systematische, groß angelegte Verletzung der Netzneutralität durch eine



WIR GESTALTEN DAS INTERNET



Veranstaltung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Bevorzugung eigener Dienste bisher im Markt bei keinem Anbieter festgestellt und beobachtet werden konnte.

Allerdings sollte die weitere Entwicklung in diesem Bereich aufmerksam verfolgt werden, da abstrakt die Gefahr besteht, dass eigene Inhalte technisch (kein entsprechendes Angebot an Wettbewerber) oder wirtschaftlich (z.B. keine Berücksichtigung der eigenen Dienste im Volumen) bevorzugt werden könnten.

Frage 5.

Sehen Sie nach der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) von 2012 weiteren Handlungsbedarf? Sind die Regelungen des § 41a TKG klar genug gefasst oder wäre es zum Beispiel evtl. angeraten, die grundlegenden Prinzipien der Netzneutralität verbindlich festzulegen, um Verstöße auch wirksam sanktionieren zu können? Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig, um das Prinzip der Netzneutralität wirkungsvoll zu verankern und wie sollte ein solcher Regelungsvorschlag konkret ausgestaltet sein?

Antwort

Im Wesentlichen geht es hier um die bereits seit mehreren Jahren geführte Diskussion und grundsätzliche Fragestellung, ob die Einhaltung der Netzneutralität und damit die Sicherstellung der Innovationsoffenheit des Netzes durch den bestehenden ordnungspolitischen Rechtsrahmen gewährleistet werden kann, oder ob es hierfür eines neuen Regulierungsrahmens bedürfe.

eco befürwortet grundsätzlich alle Maßnahmen, die der Sicherstellung des Wettbewerbs dienen und spricht sich für eine Wettbewerbsaufsicht aus, die adäquat auf tatsächliche Marktverwerfungen reagieren kann. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf könnte bestehen, sofern es zu Diskriminierungen kommen sollte, die durch die zur Verfügung stehenden Instrumente des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und Telekommunikationsgesetzes (TKG) nicht unterbunden werden können.

Daneben ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass mit der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) von 2012 durch den Gesetzgeber ein breites Instrumentarium zur Verbesserung der Transparenz im Telekommunikationsmarkt geschaffen wurde, der die mit der Diskussion um die Netzneutralität in Zusammenhang stehende und ähnliche Problematiken adressiert. Hierzu gehören beispielsweise die Transparenzvorgaben in § 43a und § 45n TKG und die daran anknüpfende Qualitätsstudie der Bundesnetzagentur.

Auf dieser Basis hat die Bundesnetzagentur bereits Eckpunkte zur Förderung der Transparenz im Endkundenmarkt und zu Messverfahren erarbeitet. Auf europäischer Ebene wurde bereits ein Gesetzgebungsverfahren initiiert und konkrete Vorschläge befinden sich gerade in der Diskussion, mit denen die so genannte Neutralität europaweit harmonisiert und einheitlich geregelt werden soll. Daneben hat das BEREC erst kürzlich Empfehlungen zu grundsätzlichen Prinzipien, die durch die nationalen Regulierungsbehörden durchgesetzt werden sollen, empfohlen.



Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sollte angesichts der komplexen Regelungsthematik und der damit verbundenen Interdependenzen auf die gesamte TK-Branche ein voreiliges regulatorisches Eingreifen des nationalen Gesetzgebers unterbleiben. eco empfiehlt, zunächst die weitere Entwicklung - insbesondere den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene nach einsetzen der neuen EU-Kommission - sowie die Entwicklung in den USA zum Entwurf der FCC in den nächsten Monaten abzuwarten.

Frage 6.

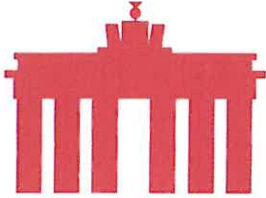
Wie bewerten Sie den jüngsten Vorschlag der amerikanischen Telekommunikations-Aufsichtsbehörde FCC (Federal Communications Commission), der eine Bevorzugung („Überholspuren“) von Inhalteangeboten von bestimmten Anbietern ermöglichen soll, solange dies „wirtschaftlich vernünftig“ sei; der aber zugleich eine Blockade oder Verlangsamung von Internetangeboten ausdrücklich verbieten soll? Teilen Sie die Einschätzung, dass dies mit dem Prinzip der Netzneutralität vereinbar ist oder teilen Sie die Einschätzung, dass eine Verletzung des Prinzips der sogenannten Netzneutralität darstellt? Ist eine Priorisierung bestimmter Daten ohne eine automatisch damit einhergehende Diskriminierung anderer Daten aus Ihrer Sicht überhaupt grundsätzlich realisierbar? Welche Konsequenzen erwarten Sie aus der Entscheidung der FCC?

Antwort:

Zunächst einmal möchten wir darauf hinweisen, dass es sich bei dem aktuell diskutierten Vorschlag der FCC gegenwärtig noch um einen Entwurf für einen Beschluss handelt. Hintergrund ist, dass damit eine Nachfolgeregelung geschaffen werden soll, die an die Entscheidungen und Vorgaben der FCC vom 23. September 2011 anknüpft sowie fortschreibt und damit nunmehr eine dauerhaft gesicherte Grundlage geschaffen werden soll. Da es sich derzeit noch um einen Entwurf für einen entsprechenden Beschluss handelt, muss auch die weitere Entwicklung und der Verlauf der Diskussion abgewartet werden. Eine abschließende Bewertung und Einschätzung auf Basis des noch im Entwurfsstadiums befindlichen Vorschlags der FCC, bei dem bereits aufgrund der komplexen und kontrovers diskutierten Thematik bereits absehbar ist, dass sich im weiteren Verlauf der Diskussion noch Änderungen ergeben werden, ist gegenwärtig nicht möglich.

Unabhängig davon werden die Entscheidungen und Vorgaben der amerikanischen Aufsichtsbehörde FCC auch den weiteren Verlauf der Diskussion um die Netzneutralität auf europäischer und nationaler Ebene beeinflussen und prägen. Dementsprechend sollte der weitere Verlauf und die Entwicklung des Vorschlags der FCC aufmerksam verfolgt und gegebenenfalls bei etwaigen Überlegungen für ein gesetzgeberisches Tätigwerden auf europäischer und nationaler Ebene einbezogen und zugrunde gelegt werden.

Eine erste Analyse des amerikanischen Regelungsvorschlages zeigt jedoch, dass von der FCC dem Aspekt der Nutzerautonomie eine große Bedeutung beigemessen wird. Eine potentielle Verletzung der Netzneutralität soll im Rahmen von "reasonable commercial deals" nach dem vorliegenden Entwurf zwar



WIR GESTALTEN DAS INTERNET.



12.12.2014 10:00:00
12.12.2014 10:00:00

zulässig, jedoch in jedem Fall zu dokumentieren und dem Nutzer gegenüber transparent zu machen und offen zu legen sein.

Weiterhin sieht der vorliegende Entwurf vor, Einschränkungen der Netzneutralität im Einzelfall unter Genehmigungspflicht zu stellen und auf diese Weise grundsätzlich eine Gleichbehandlung hinsichtlich aller weiterer, nicht dokumentierter und genehmigter Fälle zu schaffen.

Allerdings bleiben auf Basis des vorliegenden Entwurfs derzeit die Rahmenbedingungen einer derartigen Genehmigung unklar. Insbesondere hinsichtlich einer Beurteilung der Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen eine Vereinbarung „commercially reasonable“ ist bzw. sein kann.