

**2. Entwurf einer
Netzneutralitätsverordnung nach § 41a Abs. 1 TKG**

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Stand: 31. Juli 2013

Entwurf einer

Verordnung zur Gewährleistung der Netzneutralität

(– Netzneutralitätsverordnung – NetzNeutrV)

Aufgrund des § 41a Absatz 1 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), der durch Artikel 1 Nummer 32 des Gesetzes vom 3. Mai 2012 (BGBl. I S. 958) eingefügt worden ist, verordnet die Bundesregierung unter Wahrung der Rechte des Bundestages:

§ 1 Grundsätze der Netzneutralität

(1) Zur Gewährleistung eines freien und offen zugänglichen Internets haben Unternehmen, die Telekommunikationsnetze betreiben (Betreiber) folgende Grundsätze zu beachten:

1. Im offenen Internet sind Daten so zu übermitteln, dass alle Datenpakete grundsätzlich gleich behandelt werden unabhängig von Inhalt, Dienst, Anwendung, Herkunft oder Ziel, mit Übertragungskapazitäten, die grundsätzlich die Nutzung aller über das Internet erbrachten Dienste, Inhalte und Anwendungen ermöglichen (Best-Effort).
2. Der Zugang zum offenen Internet, seinen Inhalten, Diensten und Anwendungen sowie zu Diensten in vom offenen Internet logisch getrennten Netzen mit Ende-zu-Ende-Kontrolle, die dem Endnutzer als separates Angebot zum Internetzugang gegen gesondertes Entgelt angeboten werden (Managed Services) ist für alle Endnutzer und Inhalteanbieter diskriminierungsfrei, transparent und offen auszugestalten.
3. Transportklassen im offenen Internet und Managed Services dürfen die Fortentwicklung des Best-Effort-Internets im Sinne von Nummer 1 nicht behindern.

(2) Betreiber sind verpflichtet, eine diskriminierungsfreie Datenübermittlung und den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten und Anwendungen zu gewährleisten. Die

willkürliche Verschlechterung von Diensten oder die ungerechtfertigte Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs in den Telekommunikationsnetzen ist unzulässig.

§ 2 Inhaltsneutrale Datenübermittlung im offenen Internet

(1) Betreiber dürfen im offenen Internet eigene Inhalte und Anwendungen nicht zu günstigeren Bedingungen oder zu einer besseren Qualität bevorzugt zugänglich machen.

(2) Betreiber dürfen im offenen Internet keine Vereinbarungen mit Inhalteanbietern abschließen, die darauf abzielen, Endnutzern einen bevorzugten Zugang zu bestimmten Inhalten und Anwendungen zu ermöglichen.

(3) Eine inhaltsneutrale an technischen Erfordernissen orientierte Transportklassifizierung (Qualitätsdienstklassen) ist keine willkürliche Verschlechterung von Diensten, solange dem Endnutzer Wahlmöglichkeiten erhalten bleiben. Eine Differenzierung von Entgelten nach Qualitätsdienstklassen ist keine ungerechtfertigte Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs.

(4) Absätze 1 und 2 finden keine Anwendung auf Inhalte und Anwendungen, zu denen der Zugang aufgrund von Rechtsvorschriften zu gewährleisten ist oder die im öffentlichen Interesse liegen. Im öffentlichen Interesse liegen Inhalte und Anwendungen insbesondere dann, wenn sie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Wahrung nationaler Sicherheits- oder Verteidigungsinteressen, der Gesundheit, dem Schutz der Verbraucher dienen oder wenn sie darauf abzielen, den Zugang behinderter Nutzer, älterer Menschen oder von Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen zu ermöglichen oder zu erleichtern.

§ 3 Endgerätenetzneutralität

Nach Maßgabe des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen dürfen Betreiber das Gebot der Netzneutralität nicht dadurch beeinträchtigen, dass sie den Netzzugang nur über eine von ihnen bestimmte Telekommunikationsendeinrichtung ermöglichen. Der Netzabschlusspunkt muss über eine vom Benutzer frei wählbare Telekommunikationsendeinrichtung physisch zugänglich sein.

§ 4 Befugnisse der Bundesnetzagentur

(1) Zur Durchsetzung der Pflichten aus dieser Verordnung übt die Bundesnetzagentur ihre Befugnisse gemäß Teil 8 Abschnitt 2 des Telekommunikationsgesetzes aus.

(2) Die Bundesnetzagentur kann darüber hinaus Betreibern Verpflichtungen nach Teil 2 Abschnitt 2 des TKG auferlegen, soweit dies zur Gewährleistung des End-zu-End-Verbunds von Diensten erforderlich ist.

§ 5 Marktentwicklung

Die Bundesnetzagentur überwacht die Marktentwicklung auf die Einhaltung der Grundsätze des § 1. Sie berichtet unverzüglich an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie über Marktentwicklungen, die zu einer Beeinträchtigung des Best-Effort-Internet führen oder seine Fortentwicklung hindern.

§ 6 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft.

Schlussformel

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung:

I. Allgemeiner Teil

Ein freies Internet ist von großer gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Bedeutung. Die Gleichbehandlung aller Datenpakete unabhängig von Inhalt, Dienst, Anwendung, Herkunft oder Ziel ist ein elementares Prinzip eines freien offenen Internets. Vor dem Hintergrund neuer Geschäfts- und Tarifmodelle ist mittel- und langfristig nicht auszuschließen, dass sich Geschäftsmodelle am Markt durchsetzen, die die Freiheit der Nutzer auf Zugang zu Inhalten und Anwendungen sowie den Markt der Inhalte und Anwendungen einschränken. Die Bestimmung des allgemeinen und sektorspezifischen Wettbewerbsrechts nach dem Gesetz über Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bzw. dem Telekommunikationsgesetz (TKG) adressieren vornehmlich marktmächtige Unternehmen und haben zum Ziel, festgestelltes wettbewerbswidriges Verhalten zu verhindern. Mit Blick auf den gesellschaftspolitischen Stellenwert des Internets ist es vor dem Hintergrund noch nicht absehbarer Marktentwicklungen geboten, vorsorglich und zusätzlich zu den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen einen Rechtsrahmen bereitzustellen, der alle Internet Service Provider gleichermaßen erfasst um sicherzustellen, dass der Grundsatz der Netzneutralität beachtet und damit das Internet in seiner jetzigen Art und Form erhalten bleibt. Ziel ist u.a. sicherzustellen, dass auch kleinere und mittlere Dienstleistungsunternehmen freien Zugang zum Internet haben.

Mit der Rechtsverordnung soll sichergestellt werden, dass der Best-Effort-Ansatz des Internets als Grundlage der Netzneutralität erhalten bleibt. Danach soll die Übermittlung schnellstmöglich und im Rahmen der dem Anbieter zur Verfügung stehenden Ressourcen nach besten Möglichkeiten erfolgen. Eine Priorisierung unterschiedlicher Dienste- oder Inhaltelassen soll grundsätzlich nur zur Sicherstellung der Netzintegrität, der Sicherheit und Effizienzsteigerung von Diensten und Netzen sowie für zeitkritische Dienste zulässig sein.

Entsprechend den Vorgaben der Art. 8 Absatz 4 Buchstabe g der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie, Abl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33) und § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG muss daher grundsätzlich jedem Nutzer ermöglicht werden, Informationen abzurufen und zu verbreiten sowie Dienste und Anwendungen seiner Wahl nutzen zu können. Hieraus folgt, dass sowohl

der Zugang des Endnutzers als auch des Diensteanbieters zum Internet gewährleistet sein muss.

Mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte Unternehmens- und Handlungsfreiheit ist gleichzeitig aber zu gewährleisten, dass die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze, die den Zugang zu Endnutzern kontrollieren, also diejenigen die die Transportkapazitäten bereitstellen, in den ihnen zustehenden Rechten nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden. Hierzu gehört, dass den Netzbetreibern Geschäftsmodelle ermöglicht werden, mit denen die notwendigen Einnahmen zum Betrieb und den Ausbau des Netzes generiert werden können. Die Bildung von Transportklassen mit entsprechenden Tarifklassen muss ebenso erlaubt sein wie ein Agieren der Netzbetreiber auf dem allgemeinen Dienstleistungsmarkt. Hierzu gehört auch die Bereitstellung so genannter Managed Services. Dabei handelt es sich nicht um Dienste, die im offenen Internet erbracht werden, sondern um Dienste, die über logisch getrennte Netze mit Ende-zu-Ende-Kontrolle erbracht werden. Über diese Kontrolle über das Netz bis zum Endnutzer ist es dem Betreiber unter anderem möglich, eine bestimmte Übertragungsqualität zuzusichern. Als vom offenen Internet zu unterscheidender Managed Service kann ein Dienst jedoch nur dann eingestuft werden, wenn für den Endnutzer erkennbar ist, dass die spezifische Leistung als Managed Service und nicht über das offene Internet angeboten wird. Das ist nur dann der Fall, wenn der Dienst gesondert neben dem Zugang zum offenen Internet angeboten und auch gesondert bepreist wird. Bei Managed Services ist sicherzustellen, dass wettbewerbswidriges Verhalten schon im Vorfeld verhindert und die Grundsätze des Netzzugangs für Verbraucher und Dienstleister gewährleistet sind. Das Best-Effort-Internet darf durch die Bereitstellung von Managed Services grundsätzlich nicht beeinträchtigt werden.

Ein wichtiger Aspekt dabei ist auch die Transparenz für den Endkunden. Jede Beeinträchtigung der Netzneutralität muss klar verständlich und in ihren Auswirkungen für den Verbraucher nachvollziehbar sein. Mit der jüngsten TKG-Novelle wurden hierzu die Voraussetzungen geschaffen. Über mögliche Einschränkungen im Hinblick auf den Zugang zu und die Nutzung von Diensten und Anwendungen ist der Verbraucher zu informieren (§ 43a Abs. 2 Nr. 2 TKG). Weitere Informationspflichten können durch die Transparenzverordnung nach § 45n TKG normiert werden. In diesem Kontext steht auch die von der Bundesnetzagentur kürzlich erstellte Studie über „Dienstqualität von Breitbandzugängen“, die zum Ziel hat festzustellen, ob und inwieweit zugesagte Band-

breiten auch tatsächlich eingehalten werden. Der Verbraucher soll damit in die Lage versetzt werden, Qualitätsbeschränkungen zu erkennen. Mit Blick auf die im TKG enthaltenen Befugnisse über Vorgaben und Kontrolle der Dienstqualität sind zur Zeit weitere Maßnahmen zur Sicherstellung der Dienstqualität in Diskussion. Die erforderlichen Regelungen sind im TKG enthalten, so dass ergänzende Bestimmungen in dieser Rechtsverordnung nicht notwendig sind.

Mit Blick auf die Fortentwicklung und ggf. Anpassung des Rechtsrahmens ist die Bundesnetzagentur aufgefordert, in ihrem Tätigkeitsbericht nach § 121 Abs. 1 TKG, der alle zwei Jahre den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen ist, auch auf die besonderen Aspekte der Netzneutralität näher einzugehen.

II. Besonderer Teil

Zu § 1 (Grundsätze der Netzneutralität)

Mit § 1 werden Grundsätze der Netzneutralität vorgegeben, die alle Unternehmen, die Telekommunikationsnetze betreiben (Betreiber) zubeachten haben.

Das Best-Effort-Prinzip, d.h. die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Datenpakete, wird für den Bereich des offenen Internets festgeschrieben, um ein freies und offenes zugängliches Internet zu erhalten. Unter „offenem Internet“ wird dabei das weltweit öffentlich zugängliche Netzwerk/System von miteinander verbundenen Telekommunikationsnetzen verstanden, in dem der netzübergreifende Austausch des paketvermittelten Datenverkehrs zwischen Endeinrichtungen, die mit weltweit eindeutigen Internet-Protokoll-Adressen direkt oder indirekt zu erreichen sind, mittels des Internet-Protokolls erfolgt.

Der Zugang des Endnutzers zu Inhalten und Anwendungen muss ebenso wie die Möglichkeit Dienste im Internet anzubieten, gewährleistet sein. Dieser Grundsatz gilt sowohl für das offene Internet als auch für Managed Services. Der Zugang ist diskriminierungsfrei, transparent und offen auszugestalten.

Das Best-Effort-Internet darf auch im Hinblick auf seine dynamische Fortentwicklung weder durch Transportklassen, die im offenen Internet gebildet werden, noch durch Managed Services, die außerhalb des offenen Internets angeboten werden, beeinträchtigt werden. Es soll verhindert werden, dass die Übertragungsqualität im offenen Inter-

net zu Gunsten des Ausbaus von Managed Services und Transportklassen immer weiter absinkt, sodass immer mehr Angebote aus dem Best-Effort-Internet abwandern.

Die Regelung in Absatz 2 wiederholt Grundsätze der Netzneutralität entsprechend § 41a TKG.

Zu § 2 (Inhaltsneutrale Datenübermittlung im offenen Internet)

§ 2 regelt die Datenübertragung im offenen Internet. Managed Services sind nicht erfasst.

Die Absätze 1 und 2 verbieten Betreibern die Privilegierung eigener Inhalte und Vereinbarungen mit Drittanbietern, die dafür bezahlen, dass bestimmte Inhalte bei der Übermittlung privilegiert werden. Es handelt sich um zentrale Bestimmungen dieser Verordnung. § 2 trägt zugleich den Zielen der Telekommunikationsregulierung in § 2 TKG Rechnung. Transportklassen dürfen nicht zur Beeinträchtigung des Wettbewerbs im Online-Handel von Waren und Dienstleistungen führen. Der Betreiber darf bestimmte Inhalte nicht unterschiedlich zugänglich machen. Die Wahlfreiheit der Nutzer darf nicht durch die Behinderung der Durchleitung von Online-Angeboten, die nicht zum Unternehmen des Betreibers gehören und über die keine Vereinbarung zwischen Inhalteanbieter und Betreiber über eine Privilegierung besteht, eingeschränkt werden. Davon erfasst werden auch Angebote, die der Meinungs- und Informationsfreiheit dienen. Sowohl entgeltliche als auch unentgeltliche Vereinbarungen über die Privilegierung bestimmter Inhalte sind von diesem Verbot erfasst. Managed Services werden hingegen nicht erfasst, da ihre Übertragung nicht über das offene Internet erfolgt. Gleichwohl ist § 1 Absatz 1 Nummer 1 und 3 zu beachten, wonach Managed Services das Best-Effort-Internet nicht beeinträchtigen dürfen.

In Absatz 3 stellt die Vorschrift klar, dass die Bildung von Transportklassen und von Tarifen, die sich nach dem Datenvolumen richten, grundsätzlich nicht gegen die Prinzipien der Netzneutralität verstoßen. Dies gilt mit Rücksicht auf Absatz 2 aber nur solange, wie nicht bestimmte Inhalte privilegiert werden und mit Rücksicht auf § 1 Absatz 1 Nummer 3 auch nur so lange, wie die Transportklassenbildung nicht zu einer Beeinträchtigung des Best-Effort-Internet führt. Das Fernmeldegeheimnis ist in jedem Fall zu wahren.

In Absatz 4 wird berücksichtigt, dass die Privilegierung von gesetzlich erforderlichen Inhalten (z.B. Notrufe) oder von Diensten, die im öffentlichen Interesse liegen (z.B. Gesundheitsdienstleistungen) erforderlich sein kann.

Zu § 3 (Endgerätenetzneutralität)

Die Regelung in § 3 weist ausdrücklich auf die Bestimmungen des FTEG hin, in dem die Voraussetzungen für einen wettbewerbsorientierten Warenverkehr bei Telekommunikationsendeinrichtungen geregelt sind. Es gibt bereits Netzbetreiber, die den Netzzugang nur über einen bestimmten Router ermöglichen. Wenn Netzbetreiber das Netz nach Belieben bis auf die Endgeräte ausdehnen können, besteht die Gefahr einer nachteiligen Marktentwicklung. Routerzwang gehört zu Dienstleistungspaketen, die die Wahlfreiheit der Nutzer beeinträchtigen. Das grundsätzliche Recht, Benutzern den Zugang zum öffentlichen Netz zu ermöglichen, entspricht Artikel 4 der Richtlinie über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendeinrichtungen (Richtlinie 2008/63/EG der Kommission vom 2008, ABI. 162). Die Bundesnetzagentur hat hierzu die im FTEG normierten Befugnisse.

Zu § 4 (Befugnisse der Bundesnetzagentur)

§ 4 verweist zur Durchsetzung auf die bestehenden Befugnisse der Bundesnetzagentur in den §§ 126 ff TKG. Danach kann die Bundesnetzagentur Zuwiderhandlungen der TK-Anbieter gegen die Verordnung insbesondere untersagen.

Die Befugnisse in Abs. 2 verweisen als generelle „Auffangvorschrift“ auf § 18 Abs. 1 Satz 2 TKG. Danach kann die Bundesnetzagentur Zugangsverpflichtungen auferlegen, soweit dies zur Gewährleistung des End-zu-End-Verbunds von Diensten erforderlich ist. Soweit Netzbetreibern Verpflichtungen auferlegt werden, sind die in den §§ 9 ff TKG enthaltenen Vorgaben über das Verfahren der Marktregulierung anzuwenden.

Zu § 5 (Marktentwicklung)

§ 5 legt fest, dass die Bundesnetzagentur den Markt beobachtet und bei Erkenntnissen über Beeinträchtigungen des Best-Effort-Prinzips unverzüglich an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie berichtet.

Zu § 6 (Inkrafttreten)

§ 6 regelt das Inkrafttreten.