

Entwurf einer
Netzneutralitätsverordnung nach § 41a Abs. 1 TKG

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Stand: 17. Juni 2013

Vorblatt

Entwurf einer Verordnung zur Gewährleistung der Netzneutralität

– Netzneutralitätsverordnung – NNVO

A. Problem und Ziel

Die Grundsätze der Netzneutralität sind seit 2012 im Telekommunikationsgesetz (TKG) gesetzlich verankert. § 41a TKG verlangt von den Netzbetreibern, dass sie sowohl den Zugang zu Inhalten und Anwendungen wie auch die Datenübermittlung diskriminierungsfrei gewährleisten. Die Vorschrift ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates bedarf.

Die Marktentwicklung weist darauf hin, dass Unternehmen zukünftig immer stärker Netzdienstleistungen mit der Bereitstellung von Inhalten verknüpfen. Insbesondere das Internet in seiner jetzigen Form des bestmöglichen Zugangs könnte damit mehr und mehr einem an einseitigen Unternehmensinteressen ausgerichteten Angebot weichen. Um dem entgegenzuwirken, ist daher neben den Bestimmungen des Wettbewerbsrechts eine rechtliche Handhabe erforderlich, die es ermöglicht, Geschäfts- und Tarifmodelle der Netzbetreiber zu überprüfen und gegebenenfalls einzuschreiten.

B. Lösung

Beschluss einer Rechtsverordnung aufgrund von § 41a TKG

C. Alternativen

Keine.

D. Erfüllungsaufwand

1. Haushaltsausgaben der öffentlichen Haushalte ohne Vollzugsaufwand

Keine.

2. Vollzugsaufwand der öffentlichen Haushalte

Es entsteht ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch gegebenenfalls erforderlich werdende Aufsichtsmaßnahmen der Bundesnetzagentur zur Gewährleistung der Netzneutralität, der von den Gebühren abgedeckt ist.

3. Sonstige Kosten

Netzbetreiber müssen die Netzneutralität zukünftig im Rahmen ihrer Geschäftsmodelle und Tarife beachten. Gegebenenfalls daraus entstehende Kosten sind nicht bezifferbar. Indirekte Kosten für Unternehmen und Privathaushalte oder nachteilige Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind allerdings nicht zu erwarten.

4. Bürokratiekosten

Der Verordnungsentwurf enthält keine Informationspflichten.

Verordnung zur Gewährleistung der Netzneutralität

– Netzneutralitätsverordnung – NNVO

Aufgrund des § 41a des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Mai 2012 (BGBl. I S. 958) geändert worden ist, verordnet die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates:

§ 1 Ziele und Grundsätze

(1) Ziele dieser Verordnung sind die Bewahrung und Sicherstellung eines freien und offenen Internets. Hierzu gelten folgende Grundsätze:

1. Die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Datenpakete unabhängig von Inhalt, Dienst, Anwendung, Herkunft oder Ziel (Best-Effort-Prinzip).
2. Ein diskriminierungsfreier, transparenter und offener Zugang zu Inhalten und Anwendungen für alle Endnutzer.
3. Ein diskriminierungsfreier, transparenter und offener Zugang zum Internet für alle Diensteanbieter.
4. Keine Beschränkung des Best-Efforts-Prinzips durch anbieterspezifische Plattformen oder Dienste.

(2) Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze, die den Zugang zu Endnutzern kontrollieren (Betreiber), sind verpflichtet, eine diskriminierungsfreie Datenübermittlung und den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten und Anwendungen gemäß den nachfolgenden Vorschriften zu gewährleisten. Die willkürliche Verschlechterung von Diensten oder die ungerechtfertigte Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs in den Telekommunikationsnetzen ist unzulässig.

(3) Die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bleiben unberührt.

§ 2 Inhaltsneutrale Datenübermittlung

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

(2) Betreiber dürfen keine entgeltlichen Vereinbarungen mit Inhaltenanbietern abschließen, die darauf abzielen, Endnutzern einen bevorzugten Zugang zu deren 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 allgemeinen Interesse liegen.

§ 3 Bedürfnisse bestimmter gesellschaftlicher Gruppen

Betreiber dürfen behinderte Nutzer, ältere Menschen oder Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen beim Zugang zu Inhalten und Anwendungen nicht benachteiligen.

§ 4 Reichweite der Netzneutralität

Nach Maßgabe des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen dürfen Betreiber das Gebot der Netzneutralität nicht dadurch beeinträchtigen, dass sie den Netzzugang nur über ein von ihnen bestimmtes Endgerät ermöglichen. Der Netzabschluss muss grundsätzlich über ein vom Nutzer frei wählbares Endgerät technisch zugänglich sein.

§ 5 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.

§ 6 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft.

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 Dienst- oder Inhalteklassen 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 Abs. 3g 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 Zu-

gang 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, die 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 Plattformen mit speziellen Inhaltsangeboten. Gleichzeitig ist dabei aber sicherzustellen, dass wettbewerbswidriges Verhalten schon im Vorfeld verhindert und die Grundsätze des Netzzugangs für Verbraucher und Dienstanbieter gewährleistet sind.

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 Bandbreiten 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 (Ziele und Grundsätze)

Mit § 1 werden die Ziele und Grundsätze der Verordnung vorgegeben. Der Grundsatz der Netzneutralität bzw. das Best-Effort-Prinzip wird festgeschrieben, um ein freies und offenes Internet zu erhalten. Der Zugang des Endnutzers zu Inhalten und Anwendungen muss ebenso wie die Möglichkeit Dienste im Internet anzubieten, gewährleistet sein. Das Best-Effort-Prinzip darf durch anbieterspezifische Plattformen oder Dienste (z.B. so genannte Managed Services) nicht beeinträchtigt werden.

Die wichtigen verbraucherrelevanten Informations- und Transparenzverpflichtungen sind in dem Zielkatalog nicht enthalten, entsprechende Regelungen sind im TKG bereits normiert, so dass ergänzende Bestimmungen in dieser Rechtsverordnung nicht notwendig sind.

Die Vorgabe von Zielen und Grundsätzen ist im Hinblick auf die Bedeutung der Gleichbehandlung aller Datenpakete unabhängig von Inhalt, Dienst, Anwendung, Herkunft oder Ziel als elementares Prinzip eines freien offenen Internets für die Auslegung dieser Verordnung sinnvoll.

Die Regelung in Absatz 2 wiederholt Grundsätze der Netzneutralität entsprechend § 41a TKG. Diese sollen durch die Rechtsverordnung konkretisiert werden. Mit Absatz 3 wird klargestellt, dass Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen uneingeschränkt Anwendung finden.

Zu § 2 (Inhaltsneutrale Datenübermittlung)

§ 2 verbietet den Betreibern in den Absätzen 1 und 2 die Privilegierung eigener Inhalte oder Vereinbarungen mit Drittanbietern, die dafür bezahlen, dass deren 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 Marktteil-

nehmer 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 oder die kein Entgelt an den Betreiber bezahlen, eingeschränkt werden. Davon erfasst werden auch Angebote, die der Meinungs- und Informationsfreiheit dienen.

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.

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

Zu § 3 (Bedürfnisse bestimmter gesellschaftlicher Gruppen)

§ 3 trägt ebenfalls innerhalb der Verordnung den Zielen der TK-Regulierung (§ 2 TKG) Rechnung, wie dies § 41a TKG verlangt. Danach dürfen Geschäftsmodelle der TK-Anbieter beim Netzzugang bestimmte gesellschaftliche Gruppen nicht benachteiligen.

Zu § 4 (Reichweite der Netzneutralität)

Die Regelung in § 4 weist ausdrücklich auf die Bestimmungen des FTEG hin, in dem die Voraussetzungen für einen wettbewerbsorientierten Warenverkehr bei Telekommunikationsendgeräten 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, ABl. 162). Die Bundesnetzagentur hat hierzu die im FTEG normierten Befugnisse.

Zu § 5 (Befugnisse der Bundesnetzagentur)

§ 5 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 § 6 (Inkrafttreten)

§ 6 regelt das Inkrafttreten.