

Überblick über die aktuelle Debatte
in Deutschland und der EU

▶ Netzneutralität und offenes Internet im Lichte neuerer Entwicklungen

Von Michael Libertus*

**Erste
Regulierungsansätze
zur Netzneutralität in
EU und national**

Fragen der sogenannten „net neutrality“ waren lange Jahre vornehmlich auf die USA beschränkt. (1) Seit einigen Jahren gehören sie jedoch zu den zentralen Gegenständen der Diskussion im Bereich der Netzpolitik und des Telekommunikationsrechts sowohl auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft als auch der Mitgliedstaaten. (2) Nachdem auf europäischer Ebene im Regulierungsrahmen für elektronische Kommunikation Ende 2009 erste regulatorische Ansätze niedergelegt wurden, hat der deutsche Gesetzgeber im Rahmen der letzten Novellierung des Telekommunikationsgesetzes, die am 10. Mai 2012 in Kraft trat, im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinien auch erste nationale Regelungen zur Netzneutralität geschaffen. Die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ hat im Oktober 2011 einen Zwischenbericht zur Netzneutralität verabschiedet, ohne sich jedoch auf gemeinsame Handlungsempfehlungen einigen zu können.

**Thema
Netzneutralität durch
Telekom-Pläne mit
neuer Dringlichkeit**

Neuen Auftrieb hat die Diskussion auf nationaler Ebene nunmehr durch die Ankündigung der Deutschen Telekom erfahren, ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen ab Mai 2013 für neu abgeschlossene DSL-Verträge für das Internet und das Festnetz dahingehend zu ändern, eine Drosselung der Übertragungsgeschwindigkeit vorzusehen, sobald das Datenvolumen die Marke von 75 GB im Monat überschreitet. Davon ausgenommen sollen allerdings Telekomangebote wie Entertain sowie Sprachtelefonie sein, ebenso Dienste einiger Telekompartner wie Spotify. Auch die Telekom-Tochter Congstar hat mittlerweile entsprechende Änderungen ihrer Geschäftsbedingungen für 2014 angekündigt. Insoweit stellen sich neue Fragen zum Verhältnis von Best-Effort-Internet und Managed Services. Auch ARD und ZDF haben vor dem Hintergrund der regulatorischen Entwicklungen ihr Positionspapier von Juni 2011 überarbeitet und im März 2012 ihre Positionen zur Sicherung von Netzneutralität durch ein offenes Internet sowie zur Einführung von Dienstklassen aktualisiert. (3)

Die von Seiten der Deutschen Telekom angekündigten Vertragsänderungen haben dazu geführt, dass der Gesetzgeber tätig geworden ist. So hat das Bundeswirtschaftsministerium den Entwurf einer Netzneutralitätsverordnung vorgelegt. Auch die Europäische Kommission will im Rahmen einer in Vorbereitung befindlichen Verordnung zur Vollendung des europäischen digitalen Binnenmarktes regulatorische Vorgaben zur Netzneutralität machen. Aufgrund der unmittelbaren Rechtswirkung der Verordnung hätte dies auch Auswirkungen auf möglicherweise entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht.

Gegenstand des nachfolgenden Beitrags ist es daher, diese neuen Entwicklungen aufzuzeigen sowie im Hinblick auf ihre regulatorische Relevanz für Fragen der Rundfunkverbreitung zu untersuchen. Zudem sollen die Positionen von ARD und ZDF vorgestellt werden.

Begriff der Netzneutralität

Unter Netzneutralität versteht man die Gleichbehandlung aller Datenpakete im Internet, unabhängig davon, aus welcher Quelle sie stammen, an wen sie geschickt werden oder was sie transportieren. (4) Neue Fragestellungen im Hinblick auf Netzneutralität ergeben sich vor allem aus dem Nebeneinander des sogenannten Best-Effort-Internets sowie der Bevorzugung bestimmter Dienste als sogenannte Managed Services oder Specialised Services wie IPTV. Im Rahmen des sogenannten Best-Effort-Internets werden die einzelnen Datenpakete – soweit es nicht für die Netzsicherheit oder Netzintegrität erforderlich ist – nicht nach Inhalt oder anderen Kriterien differenziert, sondern beim Transport grundsätzlich gleich behandelt. (5)

Die technische Möglichkeit der sogenannten Deep Package Inspection (DPI) ermöglicht es aber nun, Einzelheiten bei den versendeten Datenpaketen in den heutigen Netzen ohne Zeitverlust auszulesen und zu analysieren. Hinzu kommt, dass bislang sogenannte „Managed Services“ nur im eigenen Netz möglich waren, beim Übergang in ein anderes Netz aber nicht. Mit den Voraussetzungen für neue Exchange-Protokolle, die auch eine bestimmte Dienstqualität (Quality of Service) und eine dienstbasierte Abrechnung netzübergreifend ermöglichen, verbessern sich jedoch die Adressierungsmöglichkeiten einzelner Endgeräte auf der Grundlage des neuen Internetprotokolls IPv6, das am 6. Juni 2012 eingeführt wurde. Dieses sieht zusätzliche Headerfelder vor, die ausdrücklich die Sicherstellung von Quality of Service ermöglichen sollen. In die Datenfelder „Traffic Class“ und „Flow Label“ können zudem Prioritätsstufen eingefügt werden, auf die Router aller Netze bei der Weiterverbreitung der Datenpakete zugreifen können. Jedoch entscheidet zur Zeit – und dies wird auch auf der Grundlage des IPv6 so bleiben – jeder Netzbetreiber, welche Daten er priorisiert. (6) Jedenfalls wird es dadurch möglich, dass

**In der Folge
gesetzgeberische
Initiativen**

**Definition:
Gleichbehandlung
aller Datenpakete
im Internet**

**DPI-Technik
ermöglicht Priorisierung
von Daten**

* Westdeutscher Rundfunk Köln, Justizariat.

Netzbetreiber Managed Services für Dritte netzübergreifend anbieten können. Für die Internet Service Provider (ISP) entsteht dadurch die Möglichkeit neuer Einnahmequellen.

Bisherige Regulierungsansätze auf europäischer Ebene

Im Rahmen der Ende 2009 erfolgten Revision des EU-Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation sind telekommunikationsrechtliche Ansätze zur Sicherung von Netzneutralität aufgenommen worden. Der Grundsatz der Netzneutralität wurde zwar nicht ausdrücklich verankert. Jedoch wurden konkrete Möglichkeiten der Mitgliedstaaten für regulatorische Maßnahmen zur Sicherung vorgesehen. So haben nach Art. 8 Abs. 4 lit. g Rahmenrichtlinie (7) die nationalen Regulierungsbehörden die Interessen der Unionsbürger zu fördern, indem sie unter anderem „die Endnutzer in die Lage versetzen, Informationen abzurufen und zu verbreiten oder beliebige Anwendungen und Dienste zu benutzen“. Darüber hinaus enthält Art. 20 Abs. 3 der Universaldienst-Richtlinie (8) die Zielsetzung, „eine Verschlechterung der Dienste und eine Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs in den Netzen zu verhindern“. Zudem werden die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, „dass die nationalen Regulierungsbehörden in der Lage sind, Mindestanforderungen an die Dienstqualität der Unternehmen, die öffentliche Kommunikationsnetze bereitstellen, festzulegen“. In Verbindung mit der Richtliniennovellierung wurde zudem in einer „Erklärung der Kommission zur Netzneutralität“ (9) festgestellt, dass in Art. 8 Abs. 4 lit. g Rahmenrichtlinie die „Netzneutralität als politisches Ziel und als für die nationalen Regulierungsbehörden zu fördernder Rechtsgrundsatz“ festgeschrieben werde. Obwohl die EU bei ihren Regelungen in erster Linie auf die Mechanismen des Marktes setzt, hat sich die Kommission im Rahmen der Verhandlungen zur Revision des Telekompakets dazu verpflichtet müssen, die Entwicklung im Bereich Netzneutralität weiter zu beobachten und spätestens zum Ende des Jahres 2010 ein entsprechendes Dokument vorzulegen.

Konsultation der Kommission zum offenen Internet und zur Netzneutralität in Europa

Aufgrund dieser Zusage hat die Kommission am 30. Juni 2010 eine öffentliche Konsultation zum offenen Internet und zur Netzneutralität in Europa durchgeführt, an der sich auch ARD und ZDF beteiligt haben. (10)

Als Ergebnis der Konsultation hat die Kommission am 19. April 2011 eine Mitteilung zum offenen Internet und zur Netzneutralität in Europa (11) veröffentlicht. Gleichzeitig hat sie den Body of European Regulators for Electronic Communication (BEREC) aufgefordert, Studien zu den für die Gewährleistung eines offenen und neutralen Internets entscheidenden Punkten durchzuführen. Untersucht werden sollten dabei vor allem Hindernisse für den Anbieterwechsel, Sperren oder Drosseln des Internetdatenverkehrs, Transparenz und Dienstqualität.

Am 29. Mai 2012 hat BEREC die Ergebnisse seiner Untersuchung zur Verkehrssteuerung vorgelegt. Es wurde festgestellt, dass eine Reihe von Festnetz- und Mobilnetzbetreibern und Diensteanbietern mindestens 20 Prozent der Internetnutzer in Europa Beschränkungen auferlegt, wie die Sperrung oder Verlangsamung bestimmter Dienste. Im Rahmen der Untersuchung hat BEREC drei Dokumente vorgelegt:

- Im Bericht „Differentiation practices and related competition issues in the scope of Net Neutrality“, wird ein Konzept für die Analyse der Auswirkungen von Differenzierungspraktiken, wie beispielsweise die Sperre oder Priorisierung von Internetverkehr, auf den Wettbewerb und Innovationen vorgestellt. Es werden verschiedene, auf Internetzugangsdienste angewendete Differenzierungspraktiken untersucht und deren potenzieller Schaden für die Interessen der Endkunden bzw. die negativen Auswirkungen sowohl auf den elektronischen Kommunikationsmarkt als auch den Content-, Anwendungs- und Dienstemarkt betrachtet.

- In den Leitlinien „Guidelines on quality of service in the scope of net neutrality“ werden die nationalen Regulierungsbehörden informiert, wie und auf welche Weise sie ihre Befugnisse zum Erlass von Dienstqualität-Mindestanforderungen gegenüber Netzbetreibern und ISPs ausüben sollen, um Verschlechterungen im Internetverkehr zu verhindern. Sie enthalten auch Vorgaben für die nationalen Regulierungsbehörden zur Einschätzung der verschiedenen Regulierungsmöglichkeiten im Bereich des Internet-Traffic unter Berücksichtigung des jeweiligen nationalen Umfelds.

- Im Bericht „Assessment of IP Interconnection in the context of net neutrality“ wird analysiert, wie sich Abweichungen von der Netzneutralität auf der Ebene der Zusammenschaltung auswirken könnten, und es werden regulatorische Aspekte beleuchtet.

Die Feststellungen von BEREC haben die Kommission bewogen, am 23. Juli 2012 erneut eine öffentliche Konsultation zur Erhaltung des offenen Internets einzuleiten, mit der Fragen der Transparenz und des Anbieterwechsels sowie bestimmte Aspekte der Steuerung des Internetverkehrs geklärt werden sollten. (12) Auch im Rahmen dieser Konsultation haben ARD und ZDF eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben.

Das Ergebnis der Konsultation sollte zu einer Empfehlung der Kommission führen, die von der Vizepräsidentin der Kommission, Neelie Kroes, am 29. Mai 2012 angekündigt wurde.

Auch das EU-Parlament hat im Jahr 2011 eine Studie zur Netzneutralität in Auftrag gegeben. Diese kommt zu der Empfehlung, die Wirkung des überarbeiteten TK-Richtlinienpakets abzuwarten. (13)

BEREC-Studie stellt Beschränkungen für Internetnutzer durch Diensteanbieter fest

Aktivitäten der EU-Kommission nach BEREC-Studie

Resolution des Europäischen Parlaments

Ungeachtet dessen hat sich das EU-Parlament Ende 2011 in einer Resolution für eine europaweite Stärkung der Netzneutralität ausgesprochen. Darin wird die Kommission aufgefordert zu prüfen, ob es hierfür eines gesonderten europäischen Rechtsrahmens bedarf. (14)

Umsetzung der Vorgaben des EU-Regulierungsrahmens bei der Novellierung des TKG

Regulierungsziel der TKG-Novelle von Mai 2012 Ansätze zu einer Regulierung, die Aspekte der Netzneutralität und damit den Vorgaben des Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation Rechnung trägt, wurden in Deutschland erstmals im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Telekommunikationsgesetz (TKG) eingeführt, das am 10. Mai 2012 in Kraft trat. (15) Leitlinie war hier vor allem ein auf Verbrauchertransparenz abstellender Regulierungsansatz, der dazu führte, dass eine Reihe von Regelungen wortgleich aus den europäischen Vorgaben in das Gesetz übernommen wurde. So findet sich, auch wenn der Begriff Netzneutralität nicht vorkommt, diese als Regulierungsziel für die Bundesnetzagentur in § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 TKG. Danach ist die Möglichkeit der Endnutzer zu fördern, Informationen abzurufen und zu verbreiten und Anwendungen und Dienste ihrer Wahl zu nutzen.

Vorgaben für Transparenz und Kundenschutz

Konkretisiert wird dieses Regulierungsziel dann durch die Transparenzvorgaben im dritten Teil des TKG, bei denen Mechanismen des Kundenschutzes im Vordergrund stehen. So müssen gemäß § 43 a Abs. 1 Nr. 2 TKG Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten dem Verbraucher und auf Verlangen anderen Endnutzern im Vertrag in klarer, umfassender und leichtverständlicher Form eine Reihe von Informationen zur Verfügung stellen. Dazu gehören unter anderem Angaben über alle weiteren Einschränkungen im Hinblick auf den Zugang zu und die Nutzung von Diensten und Anwendungen (Nr. 2), das Angebot mit dem Mindestniveau der Dienstqualität und gegebenenfalls anderer festgelegter Parameter für die Dienstqualität (Nr. 3), Informationen über alle vom Unternehmen zur Messung und Kontrolle des Datenverkehrs eingerichteten Verfahren, um eine Kapazitätsauslastung oder Überlastung einer Netzverbindung zu vermeiden. In einer weiteren Vorschrift, nämlich § 45 n Abs. 2 Nr. 4 TKG, wird das Bundeswirtschaftsministerium ermächtigt, zur Förderung der Transparenz und Veröffentlichung von Informationen auf dem Telekommunikationsmarkt eine Rechtsverordnung zu erlassen. Durch diese können Netzbetreiber und Diensteanbieter verpflichtet werden, transparente, vergleichbare, ausreichende und aktuelle Informationen unter anderem über die Dienstqualität zu veröffentlichen. Zudem kann ihnen auferlegt werden, die Teilnehmer über jede nachträgliche Änderung,

die die Nutzung der Dienste und Anwendungen einschränkt, zu informieren. Im Vordergrund steht hier, durch die Förderung des Wettbewerbs Beschränkungen der Netzneutralität entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang wurde allerdings kritisiert, dass das TKG den Verbrauchern bei nachhaltigen Beeinträchtigungen der Netzneutralität kein Sonderkündigungsrecht zuerkennt. (16)

Relativ spät im parlamentarischen Beratungsverfahren wurde dann mit § 41 a TKG eine Regelung aufgenommen, die erstmalig den Begriff Netzneutralität als Gesetzesbegriff einführt – allerdings nur als Überschrift. So ermächtigt § 41 a Abs. 1 TKG die Bundesregierung, in einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates gegenüber Unternehmen, die Telekommunikationsnetze betreiben, die grundsätzlichen Anforderungen an eine diskriminierungsfreie Datenübermittlung und den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten und Anwendungen festzulegen, um eine willkürliche Verschlechterung von Diensten und eine ungerechtfertigte Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs in den Netzen zu verhindern. Die Bundesregierung soll hierbei die europäischen Vorgaben sowie die Ziele und Grundsätze des § 2 TKG berücksichtigen. Des Weiteren sieht § 41 a Abs. 2 TKG vor, dass die Bundesnetzagentur in einer technischen Richtlinie Einzelheiten für die Mindestanforderungen an die Dienstqualität durch Verfügung festlegen kann. Bevor solche Mindestanforderungen festgelegt werden, sind die Gründe für ein Tätigwerden, die geplanten Anforderungen und die vorgeschlagene Vorgehensweise zusammenfassend darzustellen. Die Darstellung ist der Kommission und BERECH rechtzeitig zu übermitteln. Den Kommentaren oder Empfehlungen der Kommission ist bei der Festlegung der Anforderungen weitestgehend Rechnung zu tragen.

Auch wenn eine sogenannte Legaldefinition der Netzneutralität fehlt, machen die Regelungen das Verständnis des Gesetzgebers deutlich: Danach stellen nur die willkürliche, das heißt sachlich nicht gerechtfertigte Verschlechterung oder Beeinträchtigung von Diensten sowie die ungerechtfertigte Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs einen Verstoß gegen die Netzneutralität dar. Die Frage, welche Anforderungen und Kriterien an die Qualität des Datenverkehrs sowie an den Zugang zu Inhalten und Anwendungen zu stellen sind, wird der administrativen Entscheidung überlassen, nämlich dem Prognose- und Gestaltungsermessens der Bundesregierung als Verordnungsgeber. (17)

Die Niederlande haben dagegen einen anderen Weg gewählt und als zweites Land der Welt nach Chile eine gesetzliche Festschreibung der Netzneutralität vorgenommen. Danach ist es Internet Providern untersagt, den Internetverkehr von Kunden zu blockieren oder zu verlangsamen. Die ge-

Regelung des TKG zur Netzneutralität

Konkrete Anforderungen an Qualität des Datenverkehrs gesetzlich nicht festgelegt, sondern administrativ zu entscheiden

Beispiel für anderen Ansatz: Niederlande legen Netzneutralität gesetzlich fest

setzliche Neuregelung ist eine Reaktion auf die zeitweilige Blockade von VoIP- und Chatprogrammen auf mobilen Internetzugängen über Smartphones durch bestimmte Mobilfunkanbieter. Zudem sieht das niederländische Gesetz strenge Auflagen für eine Deep Package Inspection vor. Danach darf diese nur nach richterlicher Anordnung eingesetzt werden bzw. dann, wenn die Nutzer dieser Methode explizit zugestimmt haben. Die Veränderung erfolgte am 8. August 2012 durch eine Annahme eines Legislativvorschlages zur Änderung des „Telecommunicatiewet“, dem niederländischen Telekommunikationsgesetz, in dem nunmehr durch Art. 7.4 a der Grundsatz der Netzneutralität festgeschrieben wird. (18)

Enquête-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages zur Netzneutralität

Zwischenbericht vom Oktober 2011

Die Enquête-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages hat am 17. Oktober 2011 einen Zwischenbericht zum Thema Netzneutralität beschlossen. (19) Das Thema wurde in einer eigenen Projektgruppe behandelt, die sich jedoch nicht auf gemeinsame Handlungsempfehlungen einigen konnte. Die Vertreter von CDU/CSU und FDP, die die Mehrheit der Projektgruppe bildeten, sahen die Netzneutralität in Deutschland als nicht akut gefährdet an. Vor allem die Projektgruppenmitglieder der CDU/CSU-Fraktion standen der grundsätzlichen Einführung von Dienstklassen nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Insofern wurden zwischen den einzelnen Klassen Differenzierungen als zulässig angesehen. Lediglich innerhalb der einzelnen Dienstklassen – etwa IPTV oder Video-on-Demand – sollen alle Dienste gleich zu behandeln sein. Die Vertreter der Opposition forderten dagegen eine gesetzliche Festschreibung der Netzneutralität, denn nur diese schaffe Rechtsicherheit. (20)

Das Instrumentarium nach dem Rundfunkstaatsvertrag

Sind Rundfunkangebote durch Vorschriften zur Plattformregulierung vor Diskriminierung geschützt?

Zur Sicherstellung von Netzneutralität kommen von den Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) vor allem die zur Plattformregulierung nach §§ 52 ff. RStV in Betracht. Diese Regelungen dienen der Vielfaltssicherung bei der Verbreitung von Rundfunkprogrammen. Es ist jedoch mehr als fraglich, ob die Regelungen einen wirksamen Schutz der Best-Effort-Übertragung durch Internet-Service-Provider gewährleisten können. Voraussetzung hierfür wäre eine Einordnung der Internet-Service-Provider als Plattformanbieter im Sinne des § 52 Abs. 1 RStV. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV ist Anbieter einer Plattform, wer „auf digitalen Übertragungskapazitäten oder digitalen Datenströmen Rundfunk und vergleichbare Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind) auch von Dritten mit dem Ziel zusammenfasst, diese Angebote als Gesamtangebot zugänglich zu machen oder wer über die Auswahl für die Zusammenfassung entscheidet“. Es ist jedoch

offen, ob Internet-Service-Provider, die verschiedene Qualitätsklassen anbieten, das Merkmal „über die Auswahl für die Zusammenfassung entscheidet“ erfüllen. (21) Dem steht entgegen, dass – sofern ein Internet-Service-Provider mehrere Qualitätsklassen diskriminierungsfrei allen Dienste- und Inhaltenanbietern zugänglich macht – nicht davon ausgegangen werden kann, dass er über die Auswahl für die Zusammenfassung des Angebots entscheidet. (22) Aber selbst wenn man eine solche grundsätzliche Anwendbarkeit der Vorschriften zur Plattformregulierung auf Internet-Service-Provider bejaht, ergibt sich die weitere Frage, welche Internet-Service-Provider hierunter fallen. Denn nach § 52 Abs. 1 Nr. 1 RStV gelten wesentliche Vorschriften – darunter auch die Must-Carry-Regelungen des § 52 b RStV – nicht für Plattformen in offenen Netzen, soweit der Anbieter dort nicht über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Ausdrücklich wird in der Regelung bei den offenen Netzen auch das Internet genannt. Die Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten und zur Plattformregulierung gemäß § 53 RStV der Landesmedienanstalten stellt in § 1 Abs. 2 Nr. 1 zur Auslegung des Begriffes „marktbeherrschend“ auf die Kriterien des § 19 GWB ab. Jedoch ist wettbewerbsrechtlich bislang nicht geklärt, unter welchen Voraussetzungen ein lokaler Internet-Service-Provider über beherrschende Marktmacht verfügt. (23) Daher ist offen, inwiefern die Vorschriften zur Plattformregulierung eine Rechtsgrundlage für den Schutz von Rundfunkangeboten vor Diskriminierungen oder Beschränkungen im Hinblick auf ihre Verfügbarkeit bieten. (24)

Positionspapier von ARD und ZDF zu Netzneutralität und Dienstklassen vom März 2013

Vor dem Hintergrund der vorstehend geschilderten Entwicklungen haben auch ARD und ZDF ihr „Positionspapier zur Sicherung von Netzneutralität durch ein offenes Internet und zur Notwendigkeit regulatorischer Maßnahmen“ aus dem Jahr 2011 (25) durch das im März 2013 veröffentlichte „Positionspapier von ARD und ZDF zur Sicherung von Netzneutralität durch ein offenes Internet und zur Einführung von Dienstklassen“ fortgeschrieben. (26) Darin wird noch einmal die Relevanz der Sicherstellung kommunikativer Chancengleichheit auch im Internet betont. Trafficmanagement-Maßnahmen sollen zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit und Sicherheit des Internets zum Wohl aller grundsätzlich zulässig sein. Jedoch wird die nachrangige Beförderung von Inhalten und Diensten als eine Gefahr für Meinungsvielfalt und Pluralismus gesehen. Aus diesem Grunde sollen beim Einsatz von Trafficmanagement-Maßnahmen Regeln angewendet werden, die für Endnutzer und Inhaltenanbieter gleichermaßen transparent

ARD/ZDF betonen Wichtigkeit eines offenen Internets für Meinungsvielfalt

und nachvollziehbar sind. Insoweit müssen Endnutzer und Inhabitanten in Echtzeit Informationen über die Qualität des Datenverkehrs abrufen können und sich so jederzeit über angewendete Trafficmanagement-Maßnahmen informieren können. Bei der Darstellung der Qualität des Datenverkehrs sollen einheitlich anerkannte Messmethoden und verständliche Kriterien zugrunde gelegt werden.

Position zur Einführung von Dienstklassen

Die Einführung von Dienstklassen wird nur unter der Voraussetzung als zulässig erachtet, dass ein leistungsfähiges, sich dynamisch entwickelndes Best-Effort-Internet sichergestellt bleibt. Hierzu gehört nach Auffassung von ARD und ZDF die verpflichtende Festlegung der Verfügbarkeit einer gesicherten Datenrate, die jedem Internetnutzer in einem definierten Rahmen zur Verfügung steht. Solche Festlegungen werden als ko- oder selbstregulatorische Maßnahmen der Industrie – etwa durch Codes of Conduct oder Branchenregeln – für möglich erachtet, die von der zuständigen Regulierungsbehörde zu überwachen sind und die bei Nichteinhaltung einschreitet. Sollte sich eine solche Selbst- und Koregulierung nicht als effizient erweisen, sprechen sich ARD und ZDF für gesetzliche Festlegungen aus. Hierzu gehören die dynamisch angelegte Definition des Best-Effort-Internets, die Festlegung von Diskriminierungsverboten sowie effektive Transparenzvorschriften. Derartige Regulierungsvorgaben sind nach § 41 a TKG möglich, wenn Dienstklassen den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten und Anwendungen erschweren oder ungerechtfertigtes Behindern bzw. Verlangsamung des Datenverkehrs festgestellt werden.

Problembegleitende Weiterentwicklung des Rundfunkstaatsvertrags

Im Hinblick auf vielfaltsverengende und pluralismusgefährdende Aspekte bestimmter Formen von Trafficmanagement sollen auch regulatorische Vorgaben geprüft werden, die der Sphäre des Medienrechts entstammen, denn zum Schutz von Angeboten des Rundfunks im Internet ist ein Nebeneinander von telekommunikations- und rundfunkrechtlichen Vorgaben möglich. In diesem Zusammenhang sprechen sich ARD und ZDF vor allem für eine Weiterentwicklung der Vorschriften zur Plattformregulierung des Rundfunkstaatsvertrages aus.

Neue Entwicklungen im Bereich Netzneutralität

Die neuere Entwicklung im Bereich der Sicherung von Netzneutralität wird vor allem dadurch geprägt, dass die Deutsche Telekom AG in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen für die ab Mai 2013 neu abgeschlossenen DSL-Verträge für das Internet und das Festnetz bzw. für Kunden, die nach Ablauf ihres Vertrages in einen neuen Tarif

wechseln, Vertragsklauseln aufgenommen hat, die eine Begrenzung der Übertragungsgeschwindigkeit des Internets vorsehen. Danach sollte ursprünglich eine Drosselung auf 384 KBit/s erfolgen, sobald der Datenverbrauch eines ADSL-Anschlusses das Volumen von 75 GB im Monat überschreitet. Für VDSL-Vectoring und Fiberzüge sind entsprechend höhere Grenzen von 200, 300 und 400 GB im Monat vorgesehen. Zwischenzeitlich wurden die ursprünglichen Pläne der Deutschen Telekom dahingehend modifiziert, dass die Drosselung auf 2 MBit/s begrenzt sein soll. Technisch greifen wird die Drosselung allerdings erst ab dem Jahr 2016. Ausgenommen davon sollen die Telekom-Angebote Entertain sowie Sprachtelefonie sein, ebenso Dienste einiger Telekom-Partner wie Spotify. Mit dem IPTV-Angebot Entertain können Fernsehdienste empfangen werden. Zudem können Sendungen bei Entertain aufgezeichnet und zeitversetzt abgerufen werden. Zusätzlich bietet die Telekom bei Entertain auch eine Onlinevideothek an.

Von der Marktsituation her haben ca. 44,5 Prozent der deutschen Haushalte einen Internetanschluss bei der Deutschen Telekom. (27) Diese will von 2014 bis 2016 in Deutschland 4,5 Mrd Euro jährlich investieren, vor allem in den Netzausbau in den Bereichen Mobilfunk und Festnetz. (28) Nach Schätzungen von Wik Consult sind für den flächendeckenden Ausbau eines Glasfasernetzes mit 40 Millionen Anschlüssen Investitionen von 70 bis 80 Mrd Euro notwendig. (29)

Auf der anderen Seite wächst in Zukunft der Markt für Managed Services. Bereits heute reservieren Anbieter einen Teil der Leitungen für datenintensive Angebote, vor allem für ihre eigenen Internettelefonie-Angebote (Voice over IP), aber auch, um bei Audios und Videos Rückkehrfreiheit zu garantieren. Technisch waren solche Managed Services lange Zeit nur im eigenen Netz des jeweiligen Internet-Service-Providers möglich, beim Übergang in ein anderes Netz bislang nicht. Die Voraussetzungen für neue Exchange-Protokolle, die auch einen Quality of Service und eine dienstbasierte Abrechnung netzübergreifend ermöglichen, haben sich allerdings mit der Adressierungsmöglichkeit einzelner Endgeräte auf der Grundlage des neuen Internetprotokolls IPv6 verbessert.

Grundsätzlich berührt die Änderung eines Flatrate-Geschäftsmodells für den Internetanschluss von Endkunden nicht den Grundsatz der Netzneutralität, denn diese verlangt keine Gleichbehandlung aller Endkunden. Jedoch ist auch zu sehen, dass die Deutsche Telekom bereits im Jahre 2010 darauf hingewiesen hat, dass sie neue Geschäftsmodelle für das mobile Internet aufsetzen möchte. So hat der Vorstandsvorsitzende René Obermann im Rahmen eines Interviews erklärt, dass ein gut gemachtes Netzangebot am Ende auch kostenpflichtig sei. Wenn die Telekom besondere Netz-

**Internetzugang:
Ca. 45% der Haushalte haben
Telekom-Anschluss**

Neue Geschäftsmodelle für mobiles Internet wurden bereits 2010 angekündigt

Deutsche Telekom ändert DSL-AGBs: Volumenbegrenzung und Nichtanrechnung bestimmter Dienste

sicherheit oder höchste Übertragungsqualität zum Beispiel für Musik oder Video anbiete, müsse dies auch „differenziert bepreist werden“. Entsprechende Diskussionen mit Diensteanbietern wie Google seien angestoßen. (30) Im Nachgang zu diesem Interview wurde auf eine Anfrage der Netzinitiative carta dann von der Deutsche Telekom AG noch einmal in einem Statement zur Netzneutralität klargestellt, dass netzneutral und diskriminierungsfrei nur „die Daten aller Anbieter aus einem Segment behandelt werden sollen“. Sie hat sich lediglich für die Gleichbehandlung der Anbieter „innerhalb von Qualitätsklassen“ ausgesprochen. Damit korrespondiert die Erklärung, dass eine streng verstandene Netzneutralität im Sinne einer strikten Gleichbehandlung der Datenpakete „nicht im Interesse der Allgemeinheit und der Endnutzer“ sei. Vielmehr wurde eine „intelligente Steuerung des Internetverkehrs und Qualitätsklassen“ gefordert. (31)

Anlässlich der Vorstellung der Bilanz des ersten Quartals 2013 erklärte Obermann am 15. Mai 2013, dass sich die Kunden in den nächsten Jahren auf 10 bis 20 Euro zusätzliche Kosten pro Monat einstellen müssen, wenn sie die Grenze von 75 GB im Monat überschreiten. (32)

Reaktionen von Politik und Regulierungsbehörden

Der Bundeswirtschaftsminister hat auf die Ankündigungen reagiert und sich am 24. April 2013 in einem Brief an den Telekom-Vorstandsvorsitzenden Obermann gewendet. Darin zeigt sich der Minister besorgt über die von der Telekom angekündigten Änderungen in den Tarifstrukturen für die Internetnutzung. Zudem wird vor möglichen Einschränkungen für Flatrate-Kunden gewarnt. (33) Er kündigte an, dass Bundesregierung und Wettbewerbsbehörden „die weitere Entwicklung in Bezug auf eine eventuell unterschiedliche Behandlung eigener und fremder Dienste unter dem Aspekt der Netzneutralität sehr sorgfältig verfolgen“ werden. Zudem wird in dem Minister-Schreiben darauf hingewiesen, dass auch Gesetzesänderungen nicht ausgeschlossen seien. Die Bundesregierung habe sich dazu bekannt, die Netzneutralität zu wahren und das Best-Effort-Internet insbesondere im Interesse aller Nutzer dauerhaft zu gewährleisten. Dies schließe nötigenfalls Eingriffe mit dem Ziel der Wahrung der Netzneutralität und der Sicherstellung von Wettbewerb ein.

Der Vorstandsvorsitzende der Telekom hat Minister Rösler in einem offenen Brief, der auch auf der Webseite der Telekom eingestellt wurde, geantwortet. (34) Danach werden nach Auffassung der Telekom „Netzneutralität und Sicherstellung von Wettbewerb“ in der aktuellen Debatte „dahingehend missbraucht, einen Flatrate-Anspruch auf unbegrenztes Datenvolumen im Internet zu zementieren“. Diese Flatrates könnten aber auf Dauer nicht mehr angeboten werden, „solange die nötigen Milliardeninvestitionen und der Be-

trieb der Netze privatwirtschaftlich zu erbringen“ seien. Die Alternative, so die Telekom, sei gewesen, die Preise pauschal für alle Kunden zu erhöhen. Dagegen habe sich das Unternehmen aber bewusst entschieden. Stattdessen sollen Kunden, die überdurchschnittlich viel Highspeed-Volumen benötigen, dies in Zukunft nachbuchen können. In dem Schreiben wird auch darauf hingewiesen, dass nach heutigem Stand von der Preisänderung nur ca. 3 Prozent der Kunden betroffen wären. Diese 3 Prozent nutzen im Telekom-Netz zehnbis 20-mal größere Datenmengen als ein durchschnittlicher Kunde, der ca. 15 bis 20 Gigabyte im Monat verbrauche. Zudem sollen Internetdienste der Telekom, wie videoload.de, Telekom-Cloud und andere, ebenso in das individuell verfügbare Volumen eingerechnet werden wie die Dienste von Wettbewerbern, beispielsweise Google oder Amazon. Hingegen werde die Fernsehplattform Entertain nicht bevorzugt behandelt. Diese nutze zwar IP-Technologie, sei aber gerade kein typischer Internetdienst, sondern eine von den deutschen Landesmedienanstalten durchregulierte separate Fernseh- und Medienplattform, für die Telekom-Kunden ein entsprechendes Zusatzentgelt bezahlen.

Die Bundesnetzagentur hat die Telekom aufgefordert, bis Mitte Mai 2013 Auskünfte über die geplanten Tarifänderungen zu erteilen. Eine Zusammenfassung der Antworten der Telekom sowie eine Bewertung dahingehend, dass noch wesentliche Fragen offen seien, hat die Bundesnetzagentur in einem Bericht vom 14. Juni 2013 veröffentlicht. (35)

Auch das Bundeskartellamt hat bestätigt, dass es den Sachverhalt prüfen will. So wurden der Deutsche Telekom AG Anfang Mai 2013 schriftliche Fragen zu ihren Tarifierungsplänen gestellt. Es soll vor allem geprüft werden, ob die Telekom konzerneigene Angebote wie Entertain gegenüber konkurrierenden Angeboten anderer Anbieter bevorzugt. Eine abschließende Bewertung liegt aber noch nicht vor.

Des Weiteren hat die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen die Deutsche Telekom am 6. Mai 2013 abgemahnt und diese aufgefordert, die seit dem 2. Mai 2013 für Neukunden geltende Regelung zurückzunehmen. Nachdem die Telekom keine von der Verbraucherzentrale NRW geforderte Unterlassungserklärung abgegeben hatte, reichte letztere eine Klage beim Landgericht Köln ein. Das Landgericht erklärte am 30. Oktober 2013 die von der Telekom eingeführten Drosselungen für unzulässig. (36)

**Kritik aus dem
Bundeswirtschafts-
ministerium**

**Reaktionen von
Bundesnetzagentur
und Bundeskartell-
amt**

**Abmahnung und Un-
terlassungsklage der
Verbraucherzentrale
NRW**

Aktuelle Gesetzgebung

Deutschland: Vor dem Hintergrund der vorstehend aufgezeigten **Verordnungsentwurf des BMWi** Entwicklungen hat auch das Bundesministerium für Wirtschaft gesetzgeberischen Handlungsbedarf gesehen und daher am 7. Juni 2013 den Entwurf einer Netzneutralitätsverordnung nach § 41a Abs. 1 TKG vorgelegt. (37) In der Begründung wird vom Ministerium ausgeführt, dass sich neue Geschäfts- und Tarifmodelle möglicherweise am Markt durchsetzen, die die Freiheit der Nutzer auf Zugang zu Inhalten und Anwendungen sowie den von Diensteanbietern zum Internet beeinträchtigen. Denn Unternehmen würden zukünftig immer stärker Netzdienstleistungen mit der Bereitstellung von Inhalten verknüpfen. Insoweit könnte das Internet in seiner jetzigen Form des bestmöglichen Zugangs damit mehr und mehr einem an einseitigen Unternehmensinteressen ausgerichteten Angebot weichen.

Grundsätze des Verordnungsentwurfs Der Verordnungsentwurf soll für alle Netzbetreiber unabhängig von ihrer Marktstellung gelten und sicherstellen, dass folgende Grundsätze künftig eingehalten werden:

- Übermittlung nach dem Best-Effort-Prinzip (unterschiedslose und schnellstmögliche Übermittlung im Rahmen der dem Anbieter zur Verfügung stehenden Ressourcen);
- keine Privilegierung eigener Inhalte oder Anwendungen oder solcher von bestimmten Drittanbietern (gegen Entgelt);
- grundsätzliche Zulässigkeit einer inhaltsneutralen, an technischen Erfordernissen orientierten Transportklassifizierung (Qualitätsklassen) und von Volumentarifen sowie von unternehmenseigenen Inhalteplattformen und besonderen Diensten (Managed Services), soweit dadurch nicht das Best-Effort-Prinzip beeinträchtigt wird.

Der Verordnungsentwurf greift auch die Frage der Zulässigkeit von Geschäftsmodellen auf, die auf einen Anschluss an das öffentliche Netz nur mit unternehmenseigenen Endgeräten hinauslaufen, da es bereits Netzbetreiber gibt, die den Netzzugang nur über einen bestimmten Router ermöglichen (Routerzwang).

Möglichkeit zur Stellungnahme Zu dem Verordnungsentwurf wurde beteiligten Kreisen die Gelegenheit gegeben, bis zum 17. Juli 2013 Stellung zu nehmen. Es wurde auch durch das Bundesministerium für Wirtschaft eine Anhörung in Berlin durchgeführt. Im Rahmen dieser Anhörung bzw. der eingereichten Stellungnahmen wurde der Verordnungsentwurf ausgehend von unterschiedlichen Interessenlagen sowohl von Seiten der Netzbetreiber, von den Organisationen der Netzgemeinde, aber auch von Seiten des Rundfunks, vor allem in den Stellungnahmen von ARD und ZDF, der Medienanstalten, aber auch des VPRT, kritisiert. Bereits bei der Anhörung hat das Bundesministerium für Wirtschaft Nachbesserun-

gen angekündigt. Diese haben dann zur Vorlage eines überarbeiteten Referentenentwurfs geführt, der ebenfalls kritische Aufnahme gefunden hat. (38) Ursprünglich war vorgesehen, dass der Verordnungsentwurf noch im September 2013 in Kraft treten sollte. Diesen Zeitplan hat das BMWi jedoch mittlerweile wegen der Vielzahl der Stellungnahmen sowie im Hinblick auf die neuen Entwicklungen in Sachen Netzneutralität auf europäischer Ebene aufgegeben.

Zu den Entwicklungen auf europäischer Ebene gehört, dass die zuständige Kommissarin Neelie Kroes entgegen ihrer Ankündigung, Empfehlungen vorzulegen, nunmehr einen Verordnungsvorschlag zur Vollendung des europäischen digitalen Binnenmarktes vorgelegt hat (39), der auch Regelungen zur Netzneutralität enthält. Bereits die vorab bekannt gewordene sogenannte Interservice-Version, bei der der Text auf der Ebene der Dienste der Kommission zwar abgestimmt wurde, aber noch im Kollegium der Kommissarinnen und Kommissare beschlossen werden muss, hat zu kritischen Anmerkungen vor allem aus dem Bereich der Netzorganisationen geführt, während er von mehreren Mobilfunkunternehmen und den damit verbundenen Verbänden begrüßt wurde. Nach dem nunmehr am 11. September 2013 veröffentlichten und in der Kommission abgestimmten Verordnungsentwurf (40) sollen Provider die Möglichkeit haben, den Breitbandkunden Tarife mit begrenzten Datenvolumen anzubieten, solange die Einschränkungen transparent dargestellt werden. Einzelne Internetdienste können davon ausgenommen werden und zudem ein besseres Quality-of-Service-Level erhalten. Dabei handelt es sich um Managed Services, bei denen die Daten gegen Entgelt mit einer höheren Priorisierung geliefert werden. Mit den Anbietern von Internetdiensten dürfen die Provider ebenfalls separat Verträge abschließen, um das verfügbare Datenvolumen und die Datenpriorisierung zu regulieren.

Zwar sollen nach dem Entwurf Provider bestimmte Dienste oder Dienstleistungsklassen innerhalb vertraglich vereinbarter Grenzen für Datenvolumen und Geschwindigkeit nicht blockieren oder drosseln. Die Sicherung des sogenannten offenen Internets auf Best-effort-Basis erfolgt jedoch nur durch einen Nebensatz im Rahmen der Definition von Specialised Services durch sehr unkonkrete unbestimmte Rechtsbegriffe. Danach dürfen Beeinträchtigungen des offenen Internets nicht in „wiederholter oder ständiger“ Weise erfolgen bzw. „nicht nennenswert“ sein. Insoweit versucht die Kommission also Netzneutralität sowie die Sicherung des offenen Internets nicht durch materiell-rechtliche Festlegungen zu gewährleisten, sondern im Wesentlichen durch die Elemente Wahlfreiheit und Transparenz bei gleichzeitiger Sanktionierung der Geschäftsmodelle der Telekommunikationsunternehmen im Bereich Managed Services sowie Specialised Services.

EU-Ebene:
Verordnungsentwurf der Kommission zur Vollendung des europäischen digitalen Binnenmarkts

EU-Entwurf ohne materiell-rechtliche Festlegungen zur Sicherung der Netzneutralität

Positiv hervorzuheben ist allerdings, dass die offenen Internetzugänge auf einem Qualitätsniveau sein müssen, „das den Fortschritt der Technik widerspiegelt“, und die Regulierungsbehörden ermächtigt werden, „den Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation Mindestanforderungen an die Dienstqualität aufzuerlegen“. Zudem sollen die Regulierungsbehörden die Auswirkungen von Specialised Services auf die kulturelle Vielfalt und die Innovationen prüfen. Auswirkungen auf Medienpluralismus und Meinungs- sowie Informationsfreiheit werden jedoch nicht genannt.

**„Konnektivitäts-
produkte“
vorgesehen:
Verbreitung über
Netze Dritter**

Des Weiteren sieht der Entwurf der Verordnung vor, dass jedem Telekommunikationsunternehmen das Recht eingeräumt wird, ein sogenanntes „Konnektivitätsprodukt“ mit zugesicherter Dienstqualität (ASQ-Konnektivitätsprodukt) im gesamten Binnenmarkt, das heißt auch über Netze Dritter, anzubieten. Um dies zu ermöglichen, werden alle Telekommunikationsunternehmen verpflichtet, ihren Konkurrenten entsprechende Angebote zu unterbreiten, denn nur so kann ein Anbieter bei der Nutzung fremder Infrastrukturen sicherstellen, dass er dem Endkunden eine bestimmte Dienstqualität liefern kann. Diese Vorschrift könnte allerdings auch den Druck auf Inhalteanbieter erhöhen, insbesondere bei der überschreitenden Verbreitung ihrer Inhalte, Abkommen über Spezialdienste mit den Netzbetreibern abzuschließen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil im Anhang II verschiedene Inhaltelassen, darunter auch die „Übertragung audiovisueller Inhalte“, im Rahmen von ASQ-Konnektivitätsklassen explizit aufgeführt sind.

Sollte die Verordnung verabschiedet werden, würde sie unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten, so dass sich auch die Frage der Vereinbarkeit mit dem Entwurf der Netzneutralitätsverordnung des BMWi stellt. Sie muss dann vom Europäischen Rat angenommen werden und den Gesetzgebungsprozess im Europäischen Parlament durchlaufen. Wegen der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament am 25. Mai 2014 ist aber unsicher, ob eine solche Verordnung noch verabschiedet wird, bevor das neu gewählte Parlament zusammentritt.

Fazit

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist der offene und diskriminierungsfreie Zugang zum Internet eine entscheidende Voraussetzung für dessen Unabhängigkeit und Zukunftsfähigkeit. Nur so kann er seinem verfassungsrechtlichen Auftrag nachkommen. Gleiches gilt für die Sicherung des Zugangs der Nutzer zu seinen Inhalten. Durch die zunehmende Verflechtung von Netzbetreibern und Inhalteanbietern werden die Sicherung der Offenheit des Internets bzw. die Verbreitungsbedingungen für Inhalte noch an Bedeutung gewinnen. Insoweit werden zentrale verfassungsrechtliche, rundfunkrechtliche, telekommunikationsrechtliche

und wettbewerbsrechtliche Fragestellungen berührt, ebenso gesellschaftspolitische Fragen nach der Teilhabe des Einzelnen, aber auch von nicht marktmächtigen Inhalteanbietern an der Informationsgesellschaft. Daher wird den gesetzlichen Weichenstellungen auf europäischer, aber auch auf nationaler Ebene große Bedeutung zukommen.

Anmerkungen:

- 1) Hierzu näher Libertus, Michael/Jan Wiesner: Netzneutralität, offenes Internet und kommunikative Grundversorgung. Zum Stand der Debatte in Deutschland, Europa und den USA. In: Media Perspektiven 2/2011, S. 80–90, hier S. 81f.
- 2) Vgl. nur die Veröffentlichungen aus jüngster Zeit zu dieser Problematik: Hörauf, Dominic: Schutz der Grundrechte durch oder vor Netzneutralität? In: Humboldt Forum Recht HFR 7/2011; Müller-Terpitz, Ralf: Thema Netzneutralität – Nach der Novelle ist vor der Novelle? In: Kommunikation&Recht 7–8/2012, S. 476–482; Holz-nagel, Bernd: Internetdienstefreiheit und Netzneutralität. In: Archiv für das gesamte Presse- und Kommunikationsrecht 6/2011, S. 532–539; Martini, Mario: Wieviel Gleichheit braucht das Internet? In: Verwaltungsarchiv 2011, S. 315–345; Deitenbeck, Martin: Keine Vorfahrt – Zur Bedeutung der Netzneutralität. In: epd medien Nr. 2 vom 13.12.2012, S. 4–7; Eberle, Carl-Eugen: Netzneutralität – Determinanten und Anforderungen. In: Mehde, Veith/Ulrich Ramsauer/Margrit Seckelmann: Staat, Verwaltung, Information, Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag. Berlin 2011, S. 979–994; Frevert, Tobias: Netzneutralität 2012. In: MultiMedia und Recht 8/2012, S. 510–515; Görisch, Christoph: Netzneutralität – ein Grundsatz des europäischen Regulierungsrechts? In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 13/2012, S. 494–498; Gersdorf, Hubertus: Netzneutralität: Juristische Analyse eines „heißen Eisens“. In: Archiv für das gesamte Presse- und Kommunikationsrecht 2011, S. 209–213; Wimmer, Norbert: Netzneutralität – Eine Bestandsaufnahme. In: ZUM 8/2013, 641–652. An monographischen Abhandlungen zum Thema Netzneutralität sind vor allem zu nennen: Bortnikov, Vyacheslav: Netzneutralität und Bedingungen kommunikativer Selbstbestimmung. München 2013; Schlauri, Simon: Network Neutrality: Netzneutralität als neues Regulierungsprinzip des Telekommunikationsrechts. Baden-Baden 2010; Dauchert, Helge/Petra Meurer: Netzneutralität und Innovation im Internet. Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 14–2011. TU Berlin 2011; Fetzer, Thomas/Martin Peitz/Heike Schweizer: Impulsstudie „Ökonomische und juristische Grundlagen der Netzneutralität“ im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, 2012, abrufbar unter www.bmwi.de/.../impulsstudie-oekonomische-juristische-grundlagen-netzneutralitaet,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf.
- 3) Positionspapier von ARD und ZDF zur Sicherung von Netzneutralität durch ein offenes Internet und zur Einführung von Dienstklassen, März 2013, abrufbar unter <http://www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=2009364/property=download/nid=8236/1q7iedn/Positionspapier+Netzneutralit%C3%A4t.pdf> zu nennen.
- 4) Vgl. Libertus/Wiesner (Anm.1), S. 1 m. w. N.
- 5) Vgl. auch die Best-Effort-Internet-Beschreibung bei BEREC: An assessment of IP-interconnection in the context of Net Neutrality, Draft, 29. May 2012, BOR(12)33., S. 50: „The separation of network and application layers is a characteristic feature of the best effort Internet“.
- 6) Eingehend hierzu auch Enquête-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Bundestags: Viertes Zwischenbericht, Netzneutralität, BT-Drucksache 17/8536 vom 2.2.2012, S. 18.

**Offenes Internet
wichtige Voraus-
setzung für Zukunfts-
fähigkeit des öffent-
lich-rechtlichen
Rundfunks**

- 7) ABI. EU L 337/11 vom 18.12.2009, S. 11.
 8) Ebd., S. 37.
 9) Erklärung der Kommission zur Netzneutralität In: ABI. EU Nr. L 337 vom 18.12.2009, S. 67.
 10) Vgl. EU-Kommission: Questionnaire for the public consultation on the open internet and net neutrality in Europe vom 30.6.2010, abrufbar unter http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/public_consult/net_neutrality/nn_questionnaire.pdf; Gemeinsame Stellungnahme von ARD und ZDF zur Public Consultation on the open Internet and net neutrality vom 30.9.2010, abrufbar unter http://www.ard.de/internet/standpunkte/-/id=1925602/property=download/nid=8236/1xn3ztp/2010_09_net_neutrality.pdf.
 11) Vgl. KOM/2011/0222 endg.
 12) Der Text des Konsultationspapiers ist abrufbar unter http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/actions/oit-consultation/index_en.html.
 13) Vgl. Scott, Marcus J./Pieter Nooren/Jonathan Cave/Kenneth R. Carter: Network Neutrality: Challenges and responses in the EU and in the U.S.. IP/A/IMCO/ST/2011_02. Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201108/20110825ATT25266/20110825ATT25266EN.pdf>.
 14) Vgl. Europäisches Parlament: Pressemitteilung vom 17.11.2011, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/pressroom/content/20111117IPR31726/html/Internet-soll-neutral-und-offen-bleiben>.
 15) Vgl. BGBl. I 2012, S. 958.
 16) Vgl. Holznagel (Anm. 2), S. 532 (539); ders./Pascal Schumacher: Überblick zur Neukonzeption der Netzneutralität im TKG. In: MultiMedia Recht 1/2012, MMR Fokus S. V.
 17) So auch Müller-Terpitz (Anm. 2), S. 476 (480).
 18) Näher hierzu auch IRIS 2012-7:1/32, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/7/article32.de.html>.
 19) Vgl. Ausschuss BT-Drucksache 17 (24) 41.
 20) Näher hierzu auch die Pressemeldung der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Kommission verabschiedet Zwischenbericht zur Netzneutralität, abrufbar unter http://www.bundestag.de/internetenquete/Dreizehnte_Sitzung/. Kritisch zum Zwischenbericht Knabe, Axel: Von Träumern und Realisten – Das neutrale Internet als Kampfansage an die ökonomische Vernunft? In: MMR-Aktuell 2011, Ausgabe 21, v. 11. Dezember 2011, Dokument 325168.
 21) In diesem Sinne wohl ZAK: Keine inhaltebezogene Priorisierung im offenen Internet – Thesen der Medienanstalt zur Netzneutralität vom 21.1.2011, S. 2, abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/Positionen/Digitale_Welt/ZAK-Thesen_zur_Netzneutralitaet_21012011.pdf
 22) In diesem Sinne auch Ricke, Thorsten: In: MMR 2011, S. 642 (644) sowie Fetzer/Peitz/Schweitzer (Anm. 2), S. 80.
 23) Eingehend zu diesen Fragestellungen Fetzer/Peitz/Schweitzer (Anm. 2), S. 40 ff.
 24) In diesem Sinne auch Gersdorf (Anm. 2), S. 209 (213); Holznagel, Bernd/Thorsten Ricke: Sicherung der Netzneutralität. In: Datenschutz und Datensicherheit 35/2011, S. 611 (614 ff.).
 25) Abrufbar unter <http://www.yumpu.com/de/document/view/15170047/positionspapier-netzneutralitaet>.
 26) Abrufbar unter <http://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/28080514/1/data.pdf>.
 27) Vgl. Breitband Report Deutschland 1. Quartal 2013.
 28) Vgl. Deutsche Telekom investiert annähernd 30 Milliarden Euro in die Zukunft der Telekommunikation. Pressemitteilung vom 6.12.2012, abrufbar unter <http://www.telekom.com/medien/konzern/164846>.
 29) Vgl. Implikationen eines flächendeckenden Glasfaserausbau und sein Subventionsbedarf. WIK Diskussionbeitrag Nr. 359, Oktober 2011.
 30) Vgl. Obermann will Google zur Kasse bitten. In: Manager magazin vom 18.3.2010.
 31) Vgl. Telekom: Eine umfassende Netzneutralität ist „nicht im Interesse der Allgemeinheit“, abrufbar unter www.carta.info/31910/deutsche-telekom-netzneutralitaet/.
 32) Vgl. Telekom nennt erste Preise für ungedrosseltes DSL. In: Computer Base v. 8.5.2013, abrufbar unter <http://www.computerbase.de/news/2013-05/deutsche-telekom-nennt-erste-preise-fuer-ungedrosseltes-dsl/>.
 33) Vgl. DSL-Tarife: Regierung warnt Telekom vor Flatrate-Bremse. In: Spiegel Online v. 24.4.2013, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/flatrate-plaene-der-telekom-bundesregierung-kritisiert-internet-bremse-a-896215.html>.
 34) Abrufbar unter http://blog.telekom.com/wp-content/uploads/2013/04/Brief_R%C3%B6sler-25.4.2013.pdf.
 35) Abrufbar unter http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Breitband/Netzneutralitaet/Bericht_Bundesnetzagentur_14_Juni_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
 36) Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen: Internet im Schnecken tempo: Antworten auf Fragen zur geplanten Drosselung, abrufbar unter <http://www.vz-nrw.de/internet-drosselung>. Zur Gerichtsentscheidung gegen die Telekom vgl. Pressemitteilung des Landgerichts Köln v. 30.10.2013 (Aktenzeichen 26 O 211/13).
 37) Abrufbar unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/V/verordnungsentwurf-netzneutralitaet,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.
 38) Abrufbar unter <http://www.bmwi.de/DE/Themen/digitale-welt,did=588570.html>.
 39) Abrufbar unter <http://www.edri.org/files/consolidateddraft-ISC070713.pdf>.
 40) Vgl. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures to complete the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC/2002/21/EC and 2002/22/EC and Regulation (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012 (abrufbar unter <https://netzpolitik.org/wp-upload/CONSOLIDATED-DRAFT-for-ISC-070713.pdf>).

