

Stellungnahme

des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin zum Leitlinienentwurf des GEREK zur Umsetzung der europäischen Regeln zur Netzneutralität

Seit dem 30. April 2016 gilt die EU-Verordnung 2015/2120, die europäische Regeln für Netzneutralität enthält. Das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) berät derzeit über Leitlinien zur Umsetzung dieser Regeln durch die nationalen Regulierungsbehörden.

Mit zunehmender Sorge haben wir in den vergangenen Wochen beobachtet, dass eine Schwächung des Leitlinienentwurfs zu Lasten der Netzneutralität zu befürchten ist. Wir bitten nachdrücklich darum, in den Leitlinien dafür Sorge zu tragen, dass der Grundsatz der Netzneutralität durchgehend gewahrt wird und – entsprechend der Verordnung und der Intention des europäischen Gesetzgebers – keine Schutzlücken entstehen, die der Gewährleistung eines diskriminierungsfreien und offenen Netzes zuwiderlaufen.

In Zeiten der Digitalisierung nimmt die Bedeutung des Internets in allen Lebensbereichen rasant zu. Das Internet ist die zentrale Infrastruktur, über die Menschen sich austauschen, Informationen jedweder Art einholen und verbreiten, Verträge abschließen und Rechtsgeschäfte abwickeln, sowie Dienste und Angebote nutzen wie bereitstellen. Es ist damit von großer alltäglicher Bedeutung für den Einzelnen wie für Zusammenschlüsse von Bürgern, Institutionen, Vereinigungen und Unternehmen jedweder Größe – auch für die Kirchen und ihre religiösen Angebote.

Ein offener und diskriminierungsfreier Zugang zum Netz ist daher nicht nur eine technische Frage. Aus Sicht der katholischen Kirche sind starke Netzneutralitätsregeln eine zwingende Voraussetzung, um jedem Einzelnen die gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, religiösen und politischen Leben zu ermöglichen. Netzneutralität verwirklicht so den wichtigen Grundsatz der Teilhabegerechtigkeit. Der offene und diskriminierungsfreie Zugang zum Netz sichert zudem die Vielfalt von Angeboten, Inhalten und Meinungen im Netz, fördert den Wettbewerb und die Innovation und ist für die Entfaltung des Einzelnen wie für die Entwicklung einer demokratischen und freien Gesellschaft in einer digitalisierten Welt von grundsätzlicher Bedeutung.

Der Entwurf der Leitlinien enthält in vielerlei Hinsicht wichtige Ausführungen und Konkretisierungen zur Gewährleistung der Netzneutralität entsprechend der Verordnung. In einigen Punkten besteht aber noch deutlicher Regelungsbedarf, um ansonsten bestehende erhebliche Schutzlücken zu schließen:



1. Spezialdienste

Die Leitlinien sollten es Anbietern unmöglich machen, die legitime Ausnahme für Spezialdienste zu missbrauchen, um das in der Verordnung verankerte Verbot von bezahlten Überholspuren im Internet zu umgehen.

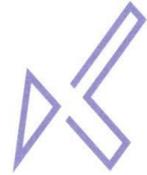
Die Netzneutralitätsverordnung verbietet Internetzugangsanbietern, bezahlte Überholspuren im Internet anzubieten. Von dieser Regel lässt die Verordnung unter engen Voraussetzungen eine Ausnahme für sogenannte Spezialdienste zu. Europäische Telekommunikationsunternehmen vertreten die Auffassung, diese Ausnahme erlaube ihnen, normalen, im Internet verfügbaren Diensten, Inhalten und Anwendungen gegen Gebühr eine Überholspur anzubieten.

Diese Auslegung verstößt gegen die Verordnung. Das Verbot bezahlter Überholspuren im Netz ist eine zentrale Komponente der Verordnung, die für die Verwirklichung der Teilhabegerechtigkeit im Netz unabdingbar ist. Unterschiede von hunderten von Millisekunden in der Ladezeit reichen aus, um die Attraktivität von Internetangeboten für Nutzer zu reduzieren. In einer Welt, in der Anbieter für bezahlte Überholspuren bezahlen können, geraten somit alle ins Hintertreffen, die sich bezahlte Überholspuren nicht leisten könnten. Dazu gehören nicht nur kleinere Gewerbetreibende oder Startups, sondern auch Menschen, die sich im Internet organisieren, um sich sozial, kulturell, religiös, oder politisch zu engagieren, Blogger, unabhängige Künstler sowie nicht-gewerbliche Einrichtungen, Vereinigungen oder Institutionen wie Kirchengemeinden, kirchliche Jugendgruppen, Schulen oder Verbände. Das große wirtschaftliche, soziale, kulturelle und demokratisierende Potential des Internet ginge verloren. Das Ergebnis wären weniger Teilhabegerechtigkeit, eine geringere Vielfalt an Angeboten, Diensten und Meinungen im Netz sowie eine Stärkung der Marktmacht großer, etablierter Unternehmen.

Das in der Verordnung verankerte Regel-Ausnahme Verhältnis zwischen dem Verbot bezahlter Überholspuren und der Ausnahme für Spezialdienste erfordert, die Ausnahme für Spezialdienste so auszulegen, dass eine Umgehung der Regel – des Verbotes bezahlter Überholspuren – verhindert wird.

Die Verordnung lässt Spezialdienste als Ausnahme nur unter bestimmten engen Voraussetzungen zu, die laut Erwägungsgrund 16 objektiv vorliegen müssen. Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung legt insbesondere fest, dass die Optimierung durch einen sogenannten Spezialdienst „erforderlich“ sein muss, „um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste an ein bestimmtes Qualitätsniveau zu genügen.“ Die Leitlinien sollten klarstellen, dass eine Optimierung nicht „erforderlich“ ist, wenn der betroffene Dienst (oder die betroffene Art von Dienst) im normalen Internet ohne Optimierung funktionieren kann. Die Regulierungsbehörden sollten das Vorliegen der Voraussetzungen prüfen, bevor der Dienst eingeführt wird und – angesichts des rasanten technischen Fortschritts – regelmäßig überprüfen, ob ein Spezialdienst weiterhin die Voraussetzungen erfüllt.

Ziffer 118 des Leitlinienentwurfs erlaubt Spezialdiensten, die dem Internetzugang eines Nutzers zur Verfügung stehende Bandbreite bis zur vertraglich festgelegten Minimalgeschwindigkeit zu verringern, solange hierdurch die Qualität des Internetzugangs anderer Nutzer nicht eingeschränkt wird. Dies schadet nicht nur dem Nutzer, der effektiv



dieselbe Bandbreite zweimal bezahlt, sondern auch den Anbietern normaler Internet-Inhalte, Dienste und Anwendungen, die von Spezialdiensten zur Seite gedrängt werden. Diese Interpretation verstößt gegen Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung. Danach muß „die Netzkapazität ausreichen, um Spezialdienste *zusätzlich* zu den bereitgestellten Internetzugangsdiensten zu erbringen,“ und Spezialdienste „dürfen nicht zu Nachteilen bei der Verfügbarkeit oder der allgemeinen Qualität der Internetzugangsdienste für Endnutzer führen.“ Wie aus der Gesetzgebungsgeschichte hervorgeht, schützen diese Vorschriften nicht nur andere Nutzer, sondern auch den Nutzer, der den Spezialdienst abonniert hat.

2. Zero Rating

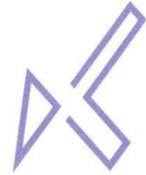
Die Leitlinien sollten sicherstellen, dass Endnutzer gegen die Einschränkung ihrer Rechte durch das sogenannte Zero Rating ausreichend geschützt sind. Beim Zero Rating werden bestimmte Dienste nicht auf das monatliche, mit einem Internetzugangsanbieter zu einem bestimmten Preis vereinbarte Datenvolumen angerechnet. Der Leitlinienentwurf sieht bisher kein generelles Verbot des Zero Rating vor.

Anwendungen, die das Datenvolumen nicht antasten, sind für Nutzer attraktiver als Anwendungen, die das Datenvolumen aufbrauchen. Zero Rating gibt daher Internetzugangsanbietern die Möglichkeit, ausgewählten Anwendungen einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen und verletzt damit ein Grundprinzip der Netzneutralität. Letztlich erzeugt Zero Rating so die gleichen Probleme wie technische Formen der Diskriminierung. Netzneutralitätsregeln, die Nutzer zwar vor technischer Diskriminierung, aber nicht vor Diskriminierung durch Zero Rating schützen, sind daher von vornherein unvollständig.

Nach dem Leitlinienentwurf sollen die nationalen Regulierungsbehörden eine umfassende Einzelfallbewertung von Zero Rating Angeboten vornehmen. Dies erscheint nicht überzeugend. Ein Zero Rating Angebot kann dann im jeweiligen Einzelfall von der nationalen Regulierungsbehörde erlaubt oder verboten werden. In der Praxis schafft dies keine Rechtssicherheit und führt zu vielen Einzelfallentscheidungen in jedem nationalen Mitgliedstaat nach aufwendiger Prüfung durch die nationale Regulierungsbehörde.

Die schädlichen Formen des Zero Rating – das Zero Rating einzelner Anwendungen oder Klassen von Anwendungen ohne Gebühr, oder das Zero Rating gegen Gebühr – untergraben die Rechte der Endnutzer aus Artikel 3 Absatz 1 als Nutzer und Anbieter von Diensten, Anwendungen, Informationen und Inhalten in ihrem Kern. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 in Verbindung mit Erwägungsgrund 7 der Verordnung sollten die Leitlinien daher diese Formen des Zero Rating verbieten und so die Rechtseinheitlichkeit in Europa gewährleisten.

Oft sind es große Unternehmen, die mit Internet-Providern vereinbaren, ihre Anwendung exklusiv nicht auf das Datenvolumen anzuwenden. Solche Vereinbarungen verzerren den Wettbewerb zwischen konkurrierenden Anwendungen und Inhalten unmittelbar und unterminieren sowohl das Recht der Endnutzer aus Artikel 3 Absatz 1, Anwendungen, Dienste, Informationen und Inhalte ihrer Wahl zu nutzen und abzurufen, als auch ihr Recht aus Artikel 3 Absatz 1, Anwendungen, Dienste, Informationen und Inhalte ihrer Wahl bereitzustellen und zu verbreiten. Der Leitlinienentwurf hat diese Gefahr grundsätzlich erkannt.



Anders als in dem Leitlinienentwurf angenommen, dürfte auch ein Zero-Rating Angebot eines Internet-Providers, das etwa für alle Video oder Musik-Streaming-Dienste offen ist, die Ausübung der Rechte der Endnutzer unterminieren. Durch ein solches Zero-Rating Angebot kann der Netzbetreiber beeinflussen, dass Musik- oder Video-Streaming-Anwendungen insgesamt erfolgreicher sind als andere Arten von Anwendungen.

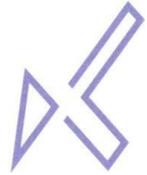
Der Leitlinienentwurf setzt sich nicht ausdrücklich mit Plänen auseinander, die Inhaltenbietern ermöglichen, ihre Angebote gegen Gebühr von der Anrechnung auf das Datenvolumen auszunehmen. Wie bezahlte Überholspuren im Netz ermöglichen derartige Pläne etablierten Anbietern und Organisationen, für Geld einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen, konkurrierenden Anwendungen zu kaufen, die sich das nicht leisten können, und unterminieren so – wie bezahlte Überholspuren – die Rechte der Endnutzer aus Artikel 3 Absatz 1, als Konsumenten und Produzenten von Inhalten, Meinungen, Anwendungen und Diensten gleichberechtigt am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, religiösen und politischen Leben teilzunehmen.

Sollte der Leitlinienentwurf nicht geändert werden, sollten neben den Risiken des Zero Rating einzelner Anwendungen zumindest auch die Gefahren für die Rechte der Endnutzer aus Artikel 3 Absatz 1 deutlich herausgestellt werden, die vom Zero Rating gegen Gebühr und vom Zero Rating ganzer Klassen von Anwendungen ausgehen.

Artikel 3 Absatz 1 schützt explizit nicht nur die Rechte der Endnutzer als Konsument und Produzent wirtschaftlicher Produkte, sondern auch ihre Rechte als Konsument, Produzent, und Verbreiter von Meinungen, Informationen und Ideen. Eine derartige, grundrechtskonforme Auslegung ist angesichts der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die das Recht auf Informations- und Meinungsfreiheit und den Medienpluralismus in Europa schützt und in Erwägungsgrund 33 ausdrücklich erwähnt ist, auch geboten. Wir halten es daher für unbedingt erforderlich, wie in Ziffer 43 des Leitlinienentwurfes vorgesehen, die Auswirkungen von Zero Rating auf Meinungsvielfalt und Medienpluralismus bei der Überprüfung von Zero Rating Angeboten zu berücksichtigen.

3. Verkehrsmanagement

Der Leitlinienentwurf scheint ein klassenbasiertes Verkehrsmanagement von Internetzugangsanbietern, also die Priorisierung bestimmter Qualitätsklassen über andere, im Rahmen des angemessenen Verkehrsmanagements gemäß Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 2 einfacher zuzulassen, als wenn eine außergewöhnliche oder temporäre Netzüberlastung gemäß Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 3 c) droht oder vorliegt (Ziffern 58 und 63 des Leitlinienentwurfes einerseits und Ziffern 87 und 88 andererseits). Netzanbieter bekämen so ein Steuerungsinstrument in die Hand, mit dem sie über die Qualität bestimmter Anwendungen zur Steuerung des Verkehrs entscheiden könnten. Die Verordnung sieht eine derartige Ungleichbehandlung des Verkehrsmanagements unter Unterabsatz 2 und Unterabsatz 3 nicht vor. Sowohl Unterabsatz 2 (in Verbindung mit Erwägungsgrund 9) als auch Unterabsatz 3 (in Verbindung mit Erwägungsgrund 11) lassen klassenbasiertes Netzwerkmanagement nur zu, wenn es „erforderlich“ und „verhältnismäßig“ ist. Wie Ziffern 87 und 88 des Leitlinienentwurfes deutlich machen, ist der Einsatz von klassenbasiertem Verkehrsmanagement angesichts der



damit verbundenen schwerwiegenden Probleme für Nutzer, Wettbewerb, Innovation, und die Gewährleistung der Privatsphäre nur dann „erforderlich“ und „verhältnismäßig“, wenn anwendungsunabhängige Methoden das Problem nicht lösen können. Die Leitlinien sollten daher klarstellen, dass ein klassenbasiertes Verkehrsmanagement von den Internet-Providern gemäß Unterabsatz 2 und 3 nur dann eingesetzt werden kann, wenn ein objektiver Bedarf besteht, weniger einschneidende Maßnahmen nicht greifen und alle anwendungsunabhängigen Maßnahmen ausgeschöpft sind.

Berlin, den 15.08.2016