

Übersetzung WI-1-1499/11

Chambre des Représentants de Belgique

1. Juni 2011

GESETZENTWURF

zur Änderung des Gesetzes vom 13. Juni 2005 über elektronische Kommunikation betreffend die Neutralität des Netzes

(vorgelegt von Jef Van den Bergh und Mitverfassern)

ZUSAMMENFASSUNG

Die Verfasser dieses Entwurfs möchten sicherstellen, dass das Internet eine offene Plattform bleibt, die durch freie Marktwirtschaft und Informationsfreiheit gekennzeichnet ist. Sie schlagen einen Rahmen vor, der es ermöglicht, die Wahlfreiheit des Verbrauchers, die Kontrolle durch die Endnutzer, den Wettbewerb – durch relativ niedrige Zugangsschwellen – und die Innovationsfreiheit zu gewährleisten.

Der Gesetzentwurf sieht eine maximale Transparenz bei der Verwaltung und Steuerung des Internetverkehrs durch die Betreiber vor. Die Rolle des Regulierers wird verstärkt: Die Betreiber dürfen den legalen Internetverkehr nicht sperren und auch nicht je nach Absender oder Inhalt auf diskriminierende Weise eingreifen.

ENTWICKLUNGEN

Meine Damen und Herren,

ein offenes Internet ist grundlegender Bestandteil einer Informationsgesellschaft. Die Netzneutralität ist weder eine neue Gegebenheit, noch eine neue Verpflichtung und schon gar keine ewig währende Errungenschaft. Der Gesetzentwurf beruht auf der Aufmerksamkeit, welche die Netzneutralität durch das „Telekom-Paket“¹ erfahren hat, und auf den Schlussfolgerungen der in Frankreich durchgeführten öffentlichen

¹ Richtlinie 2009/136/EG, Art. 20 und 22.

Konsultation². Er sieht einen Rahmen vor, der dem Ende 2010 in den Vereinigten Staaten angenommenen Modell³ entspricht.

Das Internet konnte sich durch die Freiheit und Offenheit des ihm zugrunde liegenden Modells mit rasender Geschwindigkeit entwickeln. Diese Offenheit ist kein auf ewig festgeschriebenes Recht. Das Internet muss neutral sein. Die Nutzer müssen auch weiterhin selbst die Dienste oder Informationen wählen können, die sie im Internet nutzen möchten. Die großen wie auch die kleinen Unternehmen müssen auch weiterhin ohne Zugangsbeschränkung ihre Innovationen über das Internet verbreiten können. Die Zugangsprovider müssen den legalen Datenverkehr ohne die Berücksichtigung kultureller, kommerzieller, sozialer, religiöser, politischer oder ideologischer Erwägungen übertragen. Es muss verhindert werden, dass die Übertragung bestimmter Informationen im Netz beispielsweise aus kommerziellen Gründen beschränkt oder absichtlich verlangsamt wird. Einige Breitband-Zugangsprovider sind bereits zu einer Bedrohung für diese Offenheit geworden, weil sie den Internetverkehr - d.h. bestimmte Inhalte oder Anwendungen - gesperrt oder gestört haben, ohne die Endnutzer oder die anderen Provider davon in Kenntnis zu setzen.

1. Transparenz

Beim Abschluss eines Vertrags müssen die Betreiber die Verbraucher über mögliche Beschränkungen hinsichtlich des Zugangs oder der Nutzung von Diensten, bestimmten Anwendungen sowie Hard- und Software und über die vom Betreiber durchgeführten Verfahren zur Messung und Steuerung des Datenverkehrs sowie über die im Falle der Netzüberlastung durchgeführten Maßnahmen und ihre Auswirkungen auf die Qualität der erbrachten Dienstleistungen informieren. Diese Informationen werden auch veröffentlicht und dem Regulierer übermittelt.

Eine gute Informationspolitik gegenüber dem Verbraucher ist die Grundlage und die notwendige Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren des Marktes.

2. Überwachung

Die Rolle des Regulierers sollte verstärkt werden und zwar aufgrund der technischen Komplexität der Angelegenheit, des begrenzten Wettbewerbs auf dem Markt und der großen Hindernisse, die einem Wechsel des Providers entgegen stehen (sowohl aufgrund der technischen und verwaltungstechnischen Hindernisse als auch aufgrund der weiten Verbreitung von umfassenden Paketangeboten). Die Zuständigkeiten des Regulierers sind genau festgelegt. Die Betreiber müssen der belgischen Regulierungsbehörde IBPT jede Änderung bei der Verwaltung ihres Netzes mitteilen.

² Generaldirektion für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und der Dienstleistungen der Französischen Republik, Öffentliche Konsultation zum Thema Netzneutralität, Zusammenfassung der Antworten, Mai 2010.

³ Federal Communications Commission of the United States. FCC 10-201, Report and order in matter of Preserving the Open Internet and Broadband Industry Practices, 23. Dezember 2010.

3. Keine Diskriminierung

Ein wichtiger schützenswerter Aspekt des Internets ist, dass der Nutzer selbst die Informationen und Dienste wählen kann, zu denen er über das Internet Zugang haben möchte. Der Internetprovider muss diese Wahl weitestgehend respektieren. Es ist inakzeptabel, dass er den Zugang zu bestimmten Internet-Adressen oder – Anwendungen nur deshalb sperrt oder erschwert, weil sie (möglicherweise) in Konkurrenz zu seinen eigenen Diensten stehen.

Die Provider dürfen den Internetverkehr nicht je nach Absender auf der Grundlage des Inhalts, der Anwendungen oder Dienste und der Hard- oder Software sperren oder in diskriminierender Weise eingreifen. Die Netzwerkverwaltung, die sich von einem technischen Standpunkt her als unabdingbar erweist, ist wohlgemerkt möglich.

Die belgische Regulierungsbehörde IBPT würde auch die Möglichkeit erhalten, minimale Qualitätsanforderungen in Übereinstimmung mit dem gemeinsamen europäischen Besitzstand zu stellen.

4. Das mobile Internet

Analog zu den kürzlich in den Vereinigten Staaten getroffenen Regelungen ist eine Ausnahme für den mobilen Internetmarkt – einen neuen Markt mit begrenzter Bandbreite - vorgesehen. Verschiedene Plattformen und Online-Stores von Hard- und Software-Herstellern (*app stores*, ...) befinden sich in der Entwicklung, während das derzeit verfügbare Spektrum begrenzt ist. Dies rechtfertigt folglich eine weniger strenge Übergangsregelung. Innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren können die mobilen Internetprovider Diskriminierungen vornehmen, wenn diese sich auf Dienste beziehen, die tatsächlich nicht in Konkurrenz zu ihren eigenen Diensten stehen, und wenn dies notwendig wird, um allen Endnutzern, die sich einen GSM-Mast teilen, das Surfen unter guten Voraussetzungen zu ermöglichen. In diesem Falle müssen die Provider in ihrer Werbung ganz klar erwähnen, dass ihr Angebot keinen allgemeinen Zugang zum Internet ermöglicht.

5. Schlussfolgerungen

Mit diesem vorgesehenen Rahmen möchten wir sicherstellen, dass das Internet eine offene Plattform bleibt, die durch freie Marktwirtschaft und Informationsfreiheit gekennzeichnet ist. Ein Modell, das auch weiterhin die Wahlfreiheit des Verbrauchers, die Kontrolle durch die Endnutzer, den Wettbewerb durch relativ niedrige Zugangsschwellen und die Innovationsfreiheit ermöglicht. Wir möchten Missbrauch verhindern und sind der Auffassung, dass das offene Internet seit Jahren einen idealen Raum zum Austausch von Ideen, dynamischen Entwicklungen und Innovationen bietet.

KOMMENTAR ZU DEN ARTIKELN

Art. 2

Definition der Begriffe Neutralität und vernünftiges Netzwerkmanagement. Ein offenes, robustes und leistungsfähiges Internet erfordert seitens der Zugangsprovider die notwendige Flexibilität, um den Datenverkehr im Netz auf vernünftige Weise zu steuern. Das Netzwerkmanagement ist vernünftig, wenn es angemessen und maßvoll ist.

Keine unvernünftige Diskriminierung

Es ist von grundlegender Bedeutung, dass der Endnutzer die Kontrolle behält. Es läuft dem Verbot der unvernünftigen Diskriminierung zweifellos zuwider,

- a) wenn es den Endbenutzern ermöglicht wird, zwischen verschiedenen Angeboten für einen Internetzugang aufgrund von Kriterien wie Übertragungsgeschwindigkeit und Datensicherheit zu wählen;
- b) wenn es den Endbenutzer ermöglicht wird, sich für höhere Qualitätsanforderungen an die eigenen Verbindungen für den von ihnen gewählten Datenverkehr zu entscheiden;

Dies gilt allerdings nur insoweit, als der Provider alle Details seines Angebots veröffentlicht hat und dieses Angebot weder dem freien Wettbewerb noch den Endnutzern schadet.

Man kann wahrscheinlich die unterschiedliche Behandlung des Internetverkehrs, bei der keine Unterscheidung zwischen den speziellen Nutzungsarten des Netzes getroffen wird, als vernünftig bezeichnen. Beispielsweise kann der Provider in Zeiten der Überlastung den Nutzern, die das Netz weniger genutzt haben, mehr Bandbreite zur Verfügung stellen, als den Nutzern, deren Konsum in einem vorher festgelegten Zeitraum stärker war. Der vorgeschlagene Rahmen für Netzneutralität hindert die Zugangsprovider nicht daran, von den Abonnenten, die das Netz wenig nutzen, niedrigere Gebühren und von denen, die das Netz häufig nutzen, höhere Gebühren zu verlangen.

Ein wichtiger Faktor für die Beurteilung dessen, ob es sich um eine vernünftige Vorgehensweise handelt, ist ihre Übereinstimmung mit internationalen Best Practices und technischen Standards.

Bei der Beurteilung dessen, ob es sich um unvernünftige Diskriminierung handelt, sollte unter anderem berücksichtigt werden, ob folgende Praktiken Anwendungen finden:

- a) Diskriminierung, die einem jetzigen oder künftigen Konkurrenten schadet;
- b) Diskriminierung, die dem Endnutzer schadet und die beispielsweise darin besteht, dass ihm der Zugang zu einem Inhalt, zu Anwendungen und Diensten, zu Hard- und Software seiner Wahl erschwert wird;
- c) Diskriminierung, die der Meinungsfreiheit schadet und die beispielsweise darin besteht, dass der Datenverkehr hin zu einem bestimmten Blog verlangsamt wird,

sobald der Provider mit der Botschaft des betreffenden Bloggers nicht einverstanden ist.

Kommerzielle Absprachen zwischen dem Provider und Dritten zur direkten oder indirekten Begünstigung eines bestimmten Datenverkehrs erfüllen nur selten die Kriterien für eine nicht-unvernünftige Diskriminierung. Sie sind nicht wünschenswert und zwar aus mindestens vier Gründen:

- a) Wenn man für einen priorisierten Datenverkehr zahlen könnte, so würde dies zu einer tiefgreifenden Veränderung der vergangenen und derzeitigen Praxis im Internet führen und der grundlegenden Philosophie des Internets zuwiderlaufen.
- b) Dies würde der Innovation und den das Internet betreffenden Investitionen schaden. Durch Vereinbarungen, die gegen Entgelt einen priorisierten Datenverkehr ermöglichen, würden Zugangsschwellen geschaffen und Transaktionskosten entstehen, die sich aus der Notwendigkeit des Abschlusses von Vereinbarungen mit verschiedenen Internet Providern ergeben, damit so eine kritische Masse von potentiellen Endnutzern erreicht werden kann. Nur wenige Zugangsprovider haben die Verhandlungskapazität, um niedrige Preise auszuhandeln.
- c) Die Provider, die für einen prioritären Datenverkehr bezahlt werden wollen, wären versucht, die Qualität der Dienste für den nicht-prioritären Datenverkehr herabzusetzen.