



Richard Sietmann

c't 24/13 [<http://www.heise.de/ct/inhalt/2013/24/>]

Sprenghalle

Kollateralschäden der geplanten EU-Verordnung zur Netzneutralität

Artikelanfang

„Eine Katastrophe“

Betreibt Brüssel eine Reform mit Augenmaß oder bekommen die Breitband-Provider freie Bahn, die Netzneutralität auszuhebeln? Über den Regulierungsvorschlag der EU-Kommission gehen die Ansichten weit auseinander. An wichtigen Punkten lässt sich jedoch aufzeigen, wohin die Reise geht, sollten die Pläne Gesetzeskraft erlangen.

Beim Thema Netzneutralität gab die EU-Kommissarin für die Digitale Agenda, Neelie Kroes, seit ihrem Amtsantritt im Jahr 2010 manch einem Rätsel auf. Kritiker warfen ihr sogar Doppelzüngigkeit vor. Mal erklärte sie, Netzneutralität sei ihr eine Herzensangelegenheit und sie werde sich schützend vor das Internet stellen; dann wieder führte sie aus, sie wolle keinen Betreiber zwingen, das Internet vollständig anzubieten. „Diese Frau hat mit uns ein Spiel gespielt“, klagt etwa der österreichische Netzaktivist Thomas Lohninger von unternetz.at. „Sie sagt bei einem Interview das Eine, und bei einem anderen Interview komplett das Andere“.



Quadratur des Kreises

Der Grund für die Verwirrung liegt in Brüssels Mühen, bei der Regulierung der Telekommunikation (TK) zweier gegenläufiger Strömungen Herr zu werden: Da ist auf der einen Seite die schöpferisch-zerstörerische Kraft des Internet, die keinen Bereich der TK-Branche verschont; und da ist auf der anderen der unerbittliche Widerstand der alteingesessenen, aus Monopolzeiten hervorgegangenen Infrastrukturbetreiber, die ihr angestammtes Geschäftsmodell bedroht sehen. Denn das von den Kabel- und VDSL-Providern mit erheblichen Investitionen forcierte „Triple Play“-Konzept (Fernsehen, Telefonie und Internet aus einer Hand) löst sich in dem Maße in Luft auf, in dem Drittanbieter ungehindert Fernsehen und Telefonie über den Internetzugang der Kunden anbieten können.

Um im Wettbewerb nicht in die Rolle eines bloßen Bit-Transporteurs gedrängt zu werden, der lediglich Übertragungs- und Routing-Kapazitäten bereitstellt, drängen die Ex-Monopolisten selbst auf das Terrain der Inhalte und Anwendungen, wo sie den als Trittbrettfahrer auf ihren Netzen empfundenen WebTV-Veranstaltern und Online-Videotheken Paroli bieten wollen. Und hier liegt die Crux: Kann ein Zugangsnetzbetreiber gegenüber Content Providern und Endkunden noch ein neutraler Transporteur für den Internetverkehr sein, wenn er gleichzeitig Inhalte und Anwendungen auf eigene Rechnung zu vermarkten trachtet?

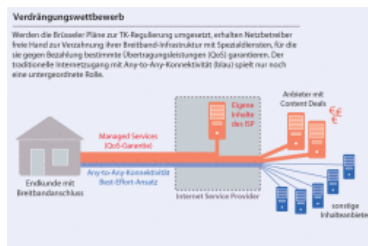
Die Quadratur des Kreises will die EU-Kommission im Rahmen eines Gesamtpakets zur Reform der Telekommunikation angehen, das unter der Federführung von Neelie Kroes entstand und das nun auf dem Tisch von EU-Parlament und Rat liegt. Brüssel glaubt, den Königsweg in der friedlichen Koexistenz von reguliertem Internetzugang und einem unregulierten Bereich von sogenannten Spezialdiensten, die unter der exklusiven Hoheit der Betreiber stehen, gefunden zu haben. Die Verordnung soll Endkunden die Wahlfreiheit sichern, auf welchem Weg sie gewünschte Inhaltsangebote beziehen. Und von den Betreibern verlangt Artikel 23, dass sie durch die Spezialdienste „die allgemeine Qualität von Internetzugangsdiensten nicht in wiederholter oder ständiger Weise“ beeinträchtigen.


Leere Hülle

Die Reaktionen auf die Vorlage sind geteilt. Die Kommission habe „Augenmaß bewiesen, in dem sie einerseits die Netzneutralität sicherstellt und andererseits den Providern die Möglichkeit lässt, marktgerechte Services anzubieten“, lobte umgehend der Fachverband der Telekommunikations- und Rundfunkunternehmungen in der

Wirtschaftskammer Österreich den Entwurf. Dagegen meint der Freisinger IT-Fachanwalt Thomas Stadler, von der Forderung nach einer gesetzlichen Festschreibung der Netzneutralität sei „allenfalls noch eine leere Hülle übrig geblieben“.

Fakt ist: Für die Kommission ist „Netzneutralität“ gleichbedeutend mit „Internet“-Neutralität. Sie folgt damit der schon 2010 von der US-Regulierungsbehörde FCC in der „Open Internet Order“ vorgegebenen Linie. Den Netzbetreibern wird zwar aufgegeben, sich nicht in die Kommunikations- und Geschäftsbeziehungen der Endkunden einzumischen und sich insbesondere nicht zwischen Inhalteproduzenten und -konsumenten zu stellen, aber dieses Neutralitätsgebot gilt nicht für sämtliche über den Breitbandanschluss oder das Home Gateway bereitgestellten TK-Dienste, sondern bezieht sich ausschließlich auf den Internetzugangsdienst.



Verdrängungswettbewerb 
[\[http://www.heise.de/ct/artikel/Sprengfalle-2044634.html?view=zoom;zoom=2\]](http://www.heise.de/ct/artikel/Sprengfalle-2044634.html?view=zoom;zoom=2)

Dieser ist als ein öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienst definiert, „der unabhängig von der verwendeten Netztechnologie eine Anbindung an das Internet und somit Verbindungen zwischen nahezu allen an das Internet angebotenen Abschlusspunkten bietet“. Hierfür untersagt Artikel 23 des Verordnungsentwurfs das Blockieren, Verlangsamen, Verschlechtern oder Diskriminieren bestimmter Inhalte oder Anwendungen innerhalb der jeweils vertraglich vereinbarten Datengeschwindigkeiten und Volumenobergrenzen. Ausnahmen sollen lediglich im Rahmen „angemessener Verkehrsmanagementmaßnahmen“ aufgrund rechtlicher Vorgaben, zum Schutz des Netzes, zur Spam-Bekämpfung sowie zur Bewältigung „einer vorübergehenden oder außergewöhnlichen Netzüberlastung“ zulässig sein.

Als Gegenwelt zur universalen Konnektivität des Internetzugangs definiert der Regulierungsvorschlag „Spezialdienste“, die – wie etwa IPTV, VPNs oder das Kabelfernsehen – nur die Verbindung zu bestimmten Inhalten oder Endhosts herstellen. Hier können sich die Netzbetreiber ungehindert als Makler und Vermarkter für Inhalte und Dienste betätigen. Artikel 23 hält ausdrücklich ihre Freiheit fest, mit Content Providern Vereinbarungen zur priorisierten Auslieferung von Inhalten „als Spezialdienste mit bestimmter Dienstqualität oder eigener Kapazität zu schließen“.

Drosselkom-Test

Die Schwierigkeiten der Abgrenzung von Specialised Services und Best-Effort-Internet zeigen sich jedoch schon am Beispiel von TV-Programmen, die gleichzeitig über das Internet und als IPTV-Angebot des Zugangsnetzbetreibers zugänglich sind. Den „Drosselkom-Test“ besteht der Entwurfstext nicht: Kein Passus im Verordnungsvorschlag hindert Betreiber daran, dasselbe Videoprogramm, das unter die Volumenbegrenzung seines Internetzugangsdienstes fällt, ungedrosselt als Spezialdienst anzubieten. Derartige Tarifstrukturen lassen von der Wahlfreiheit der Endnutzer nicht viel übrig – sie sind das Instrument, User aus dem offenen Internet auf die proprietäre Inhalteplattform des Zugangsnetzbetreibers zu ziehen.

Bedroht ist – ein weiterer Prüfstein – die Wahlfreiheit auch hinsichtlich der Endgeräte. Die Bundesnetzagentur verhandelt derzeit eine Beschwerde von Endgeräteherstellern gegen den Router-Zwang, mit dem einige Provider Kunden zwingen, nur über die von ihnen gestellten und konfigurierten Boxen ins Netz zu gehen. Nach Lage der Dinge können die betroffenen Firmen wie Auerswald, AVM, D-Link oder Lancom von Brüssel keine Unterstützung erwarten, obwohl Zwangs-Router eindeutig den Vorgaben und Zielen eines liberalisierten Endgerätemarktes widersprechen. Anders als die Open Internet Order der FCC, die den Zugangsnetzbetreibern auch das Blockieren von „non-harmful devices“ untersagt hatte, postuliert Artikel 23 lediglich, „Endnutzern steht es frei, über ihren Internetzugangsdienst Informationen und Inhalte abzurufen und zu verbreiten und Anwendungen und Dienste ihrer Wahl zu nutzen“. Von Endgeräten ist da keine Rede. Dieselbe Auslassung findet sich in Abschnitt 5 des Artikels, der die Blockierung, Verlangsamung, Verschlechterung oder Diskriminierung „gegenüber bestimmten Inhalten, Anwendungen und Diensten“ regelt: Endgeräte? Fehlanzeige.

Freikaufmodelle

Aber Zwangs-Router oder Media Gateways sind das Schlüsselement, um proprietäre Spezialdienste auf den Breitbandanschlüssen der Endkunden zu implementieren. Der Endkundenzugang wiederum ist das Pfund, mit dem Netzbetreiber gegenüber zahlungskräftigen Content Providern wuchern können, damit diese sich die

ungedrosselte Durchleitung ihrer Inhalte und Anwendungen erkaufen. Artikel 23 des EU-Verordnungsvorschlags lässt solche Freikaufmodelle zur Vorzugsbehandlung bestimmter Inhalteanbieter ausdrücklich zu: „Um die Erbringung von Spezialdiensten für Endnutzer zu ermöglichen, steht es Anbietern von Inhalten, Anwendungen und Diensten sowie Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation frei, miteinander Vereinbarungen über die Übertragung des diesbezüglichen Datenvolumens oder -verkehrs als Spezialdienste mit bestimmter Dienstqualität oder eigener Kapazität zu schließen.“

Das sichert Netzbetreibern die Zukunft als Content-Vermarkter, was nicht ohne Rückwirkung auf das Internet insgesamt bleiben kann. Denn die Formulierung schließt Exklusivverträge nicht aus, durch die sich ein Content Provider – ob aus eigenen Stücken oder unter dem Druck des Netzbetreibers – vom freien Internet verabschiedet und den direkten Endkundenkontakt über die eigene Website aufgibt, um sich unter die Fittiche eines Netzbetreibers und dessen Spezialdienst-Vertrieb zu begeben. Der Breitbandanbieter wiederum kann sich mit Bündelangeboten ausgewählter Inhalte, Anwendungen und Dienste auf dem Endkundenmarkt profilieren und sich der weniger lukrativen Programme mit dem Verweis auf das Internet entledigen. Auf diese Weise setzen die Brüsseler Vorgaben Investitionsanreize zugunsten des Strukturvertriebs von Inhalten und Anwendungen über Spezialdienste, während sie das Internet in seiner bisherigen Funktion als globaler, offener Marktplatz für sämtliche Anbieter und Konsumenten aushöhlen.

Die Einführung von Qualitätsklassen soll den Breitbandanbietern helfen, auf zweiseitigen Märkten zusätzlich zu den Entgelten der Endkunden auch von den Inhalteanbietern Entgelte für den Zugang zum Endkunden verlangen zu können. In der offiziellen Begründung führt die EU-Kommission aus, dass durch die geplante Verordnung den Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation „die Möglichkeit offensteht“, die Dienstqualität „auszuhandeln“; sie „sollten deshalb die Freiheit haben, Spezialdienst-Vereinbarungen über konkrete Dienstqualitätsniveaus zu schließen“.

Prinzipiell ließe sich eine Nachfrage nach Dienstgüteklassen diskriminierungsfrei befriedigen: durch standardisierten Quality-of-Service (QoS) und den Verkehrsaustausch in den entsprechenden QoS-Klassen unter Netzbetreibern. Doch darum geht es der Kommission nicht. Statt die universale, Any-to-Any-Konnektivität des Internetzugangs auf den gesamten Breitbandanschluss auszudehnen – also jeweils für die Video-, Telefonie-, „Critical Data“- oder „Best Effort“-Qualitätsklasse zu verlangen – zielt sie auf die Festschreibung der heutigen Marktstrukturen. Das mentale Modell des EU-Verordnungsgebers für die Zukunft der Breitbandzugangsnetze in Europa bilden die vom Kabelfernsehen eingeführten TV-Einspeisemärkte mit dem Breitband-Provider als Gatekeeper zwischen Programmveranstaltern und Kabelkunden.

Mobile Zukunft

Keinen Unterschied macht die Kommission zwischen dem Mobil- und Festnetz-Breitbandzugang. In den USA hatte die FCC wegen der besonderen Herausforderungen beim Management der knappen Mobilfunkkapazitäten an die Anbieter von mobilen Breitbanddiensten noch geringere Anforderungen gestellt. Von ihnen wird weder die Endgerätefreiheit noch die Neutralität gegenüber Anwendungen wie dem P2P-Filesharing gefordert; lediglich das Blockieren von Webseiten und konkurrierender Dienste wie Skype ist untersagt. Brüssel indes verzichtet auf die Unterscheidung und behandelt beide Infrastrukturen „technologieneutral“. In Artikel 23 ist nur von „Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation“ die Rede. Auffällig ist, dass die Kommission dies weder in der offiziellen Begründung des Entwurfs noch in dem erläuternden Memorandum gesondert herausstellt. Wollte sie keine schlafenden Hunde mit der naheliegenden Frage wecken, ob die Gleichbehandlung nun einen Fortschritt für das mobile Breitband-Internet bedeutet oder einen Rückschritt für den Festnetzzugang mit sich bringt?

Tatsächlich birgt der Entwurf hier eine Sprengfalle, die – sollten die Brüsseler Pläne Gesetzeskraft erlangen – in der Internetwelt keinen Stein mehr auf dem andern lässt. Denn den „Internetzugangsdienst“ muss ja niemand offerieren. Von der Logik her ist die Verordnung so aufgebaut, dass kein „Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikation“ gezwungen ist, einen „Internetzugangsdienst“ im Sinne der Legaldefinition des Art. 2 in sein Portfolio aufzunehmen; nur wenn er es tut, dann ist dieser Dienst gemäß Art. 23 reguliert und es sind gewisse Vorgaben einzuhalten. Das



Kabelfernsehen 2.0:
Ausgewählte
Websites und Dienste
gebündelt gegen
Aufpreis als
Spezialdienst mit
garantierter Qualität –
sieht so die
Breitbandzukunft
aus? (+)

[<http://www.heise.de/ct/artikel/2044634.html?view=zoom;zoom=3>]

macht auch Breitbandangebote möglich, die nicht das „vollständige“ Internet umfassen.

Auf den ersten Blick erweckt der Verordnungstext zwar den Anschein, dass ein Internetzugangsdienst so selbstverständlich zum Produktportfolio eines Breitbandanbieters gehört, dass es sich erübrigt, dies gesondert zu verlangen. Beispielsweise gibt Artikel 24 den nationalen Regulierungsbehörden auf, zu überwachen und zu gewährleisten, „dass nicht-diskriminierende Internetzugangsdienste mit einem Qualitätsniveau, das den Fortschritt der Technik widerspiegelt und durch Spezialdienste nicht beeinträchtigt wird, kontinuierlich zur Verfügung stehen“. Und „um die allgemeine Einschränkung der Dienstqualität von Internetzugangsdiensten zu verhindern, [...] werden die nationalen Regulierungsbehörden ermächtigt, den Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation Mindestanforderungen an die Dienstqualität aufzuerlegen“.

Doch man muss genau hinschauen: All diese Vorgaben beziehen sich *expressis verbis* nur auf den „Internetzugangsdienst“, und nirgendwo im Entwurfstext steht, dass ein „Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikation“ ein solches Produkt in seinem Portfolio haben müsste. Im Gegenteil: Artikel 23 trägt die Überschrift, „Freiheit der Bereitstellung [...] eines offenen Internetzugangs“. Und in dem begleitenden Memorandum stellt die Kommission ausdrücklich heraus, dass die Verordnung „kein Verbot differenzierter Internetprodukte enthalte“.

Folglich kann der Mobilfunk so weitermachen wie bisher: Er darf die Konnektivität einschränken und bestimmte Dienste oder Inhalte blockieren, solange er nur das Angebot nicht „Internetzugang“ nennt, sondern unter Fantasienamen wie „WebFun“ oder „SpeedSurf“ vermarktet. Das Gleiche gilt im Festnetz: Dem Zugangsnetzbetreiber steht es frei, sich auf die Vermarktung ausgewählter Websites im Bündel mit ausgewählten Spezialdiensten zu beschränken, und er kann den Netzzugang an bestimmte von ihm subventionierte, konfigurierte oder vermarktete Endgeräte koppeln. Die Konsequenz: Hinsichtlich der Geschäftsmodelle wird der Fest-netz-Breitbandanschluss mit der Unterstützung Brüssels immer Mobilfunk-ähnlicher.

Des Rätsels Lösung

So lösen sich am Ende sogar die rätselhaften Widersprüche von EU-Kommissarin Neelie Kroes auf: Sie hat sich tatsächlich schützend vor das Internet gestellt, und zugleich wird kein Netzbetreiber gezwungen, das Internet vollständig anzubieten. Es gelten beide Wahrheiten, je nachdem, auf welchen Teil des Breitbandanschlusses man sie bezieht. Das Konstrukt „Internetzugangsdienst“ soll zwar formal strikt reguliert werden; gleichzeitig wird es aber dem Verdrängungswettbewerb durch die „Spezialdienste“ preisgegeben.

Die einzige Möglichkeit, den Internetzugangsdienst im Angebot eines Breitband-Providers zu garantieren, böte die Deklaration als Universaldienst – so werden Leistungen bezeichnet, die TK-Unternehmen im öffentlichen Interesse zu angemessenen Preisen erbringen müssen. Soweit bekannt, hat dies noch kein EU-Land getan; lediglich die Schweiz hat den Internetzugang als „Service Public“ mit 1 MBit/s Down- und 100 kBit/s Upstream in den Katalog der von den Betreibern zu garantierenden Grundversorgung aufgenommen. Das deutsche Telekommunikationsgesetz verlangt als Universaldienst lediglich einen „funktionalen Internetzugang“; damit ist die Möglichkeit gemeint, überall in der Republik zumindest per Telefon und Modem ins Internet gelangen zu können.

Auch die EU-Kommission bereitet derzeit eine Empfehlung zu einem Breitband-Universaldienst vor, nur sollte man daran keine zu hohen Erwartungen knüpfen. Eine rechtlich unverbindliche Empfehlung ist die allerschwächste Form von Vorgaben aus Brüssel. Zudem stellt die Universaldienstverpflichtung traditionell zumeist einen defensiven Akt der Nachsorge zur Aufrechterhaltung überlebter TK-Dienste dar, die als noch unverzichtbar gelten – so wie die Verpflichtung zum Druck von Telefonbüchern und zum Betrieb von Telefonzellen im Zeitalter des Handys. Und sollten die Mitgliedsländer das anders sehen, hält der Verordnungsvorschlag im Artikel 35 ein Vetorecht der Kommission parat, falls strenge nationale Auflagen gegen EU-weit lizenzierte TK-Unternehmen über das hinausgehen sollten, was in anderen Ländern der Gemeinschaft zulässig ist. In strittigen Fällen kann demnach die Harmonisierung durch die Kommission auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erfolgen.

Prima eingefädelt

Die Kommission hat alles eingefädelt. Es ist nicht schwierig, sich auszumalen, wie die Zukunft aussieht, wenn ihr Kalkül aufgeht. Die marktbeherrschenden Netzbetreiber erhalten freie Hand zur Verzahnung ihrer Breitband-Infrastruktur mit Inhalten und Anwendungen – sei es durch Content Deals oder durch Fusion mit Medienhäusern. Damit erhöhen sich die Markteintrittsbarrieren für jeden, der sich neu in das Geschäft

begibt, denn er muss gleich auf zwei Märkten konkurrieren: Ein neuer Breitbandbetreiber kämpft nicht nur um Anschlusskunden für seine Netzdienstleistungen, sondern er muss sich auch gegen die Content Deals der Ex-Monopolisten durchsetzen; ebenso können etablierte Medienhäuser sich aufkommender Konkurrenz über ihre eingespielten Geschäftsbeziehungen mit Netzbetreibern erwehren. Für den User schließlich könnte es teurer werden. Denn wenn ihm das Bündelangebot seines Providers nicht genügt, müsste er sich halt einen zweiten Breitbandanschluss zulegen.

Nun liegt es bei den EU-Parlamentariern und den Mitgliedsländern im EU-Rat, ob sie dieser Weichenstellung in die Breitbandzukunft folgen wollen. „Es gibt noch eine reale Chance“, appelliert Aktivist Thomas Lohninger von unsert.net an die Mitstreiter. „Wir haben jetzt noch bis zum Mai Zeit, diese Verordnung entweder zu kippen oder zu fixen.“ ([pmz \[mailto:pmz@ct.de\]](mailto:pmz@ct.de))

Auf der nächsten Seite: „**Eine Katastrophe**“ [<http://www.heise.de/ct/artikel/Sprengfalle-2044634.html?artikelseite=2>]

zurück

1 2

vor

[<http://www.heise.de/ct/artikel/Sprengfalle-2044634.html?artikelseite=2>] [<http://www.heise.de/ct/artikel/Sprengfalle-2044634.html?artikelseite=2>]



Version zum Drucken [<http://www.heise.de/ct/artikel/Sprengfalle-2044634.html?view=print>] | **Per E-Mail versenden** [<http://www.heise.de/ct/artikel/Sprengfalle-2044634.html?view=mail>] | **Heft bestellen** [<http://shop.heise.de/zeitschriften/ct/magazin>]

Permalink: <http://heise.de/-2044634> [<http://heise.de/-2044634>]

Kommentieren [<http://www.heise.de/forum/c-t/Kommentare/Sprengfalle/forum-33232/>]

Leserbrief schreiben [<mailto:leserbrief@ctmagazin.de?subject=ct%202024%2F13%20-20nennen%20Sie%20deshalb%20Ihren%20vollstaendigen%20Namen.%20Vielen%20Dank!>]



Das aktuelle Heft ist jetzt im Handel erhältlich.

Ältere Artikel können Sie über unser **Zeitschriften-Archiv** [<http://www.heise.de/artikel-archiv/ct/>] bestellen.

Mehr zum Thema **Netzneutralität** [<http://www.heise.de/thema/Netzneutralit%C3%A4t>]