



Landesanstalt für Medien
Nordrhein-Westfalen (LfM)

**Europäische Verordnung
zur Sicherung des
offenen Internets
– Einschätzung und
Handlungsempfehlungen**

**Gutachten im Auftrag der Landesanstalt für Medien
Nordrhein-Westfalen (LfM)**

**Prof. Dr. Bernd Holznagel
Westfälische Wilhelms-
Universität Münster**

A. Gegenstand

Am 23.09.2015 wurden die Ergebnisse des informellen Trilog-Verfahrens für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates „über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union“ veröffentlicht.¹ Diese ist am 27.10.2015 vom Europäischen Parlament ohne Abänderung gebilligt worden. Es wird allgemein damit gerechnet, dass die Verordnung im Amtsblatt der EU veröffentlicht wird. Damit findet eine auf der europäischen Ebene über Jahre andauernde und überaus kontrovers geführte Debatte über angemessene Regelungen zur Netzneutralität und zum Roaming ihr Ende.

Die Sicherung der Netzneutralität ist eine „absolute Voraussetzung“, um die „wichtigen gesellschaftlichen Güter Pluralismus und Vielfalt“ zu gewährleisten.² Es stellt sich daher die Frage, welche Ziele der VO-E verfolgt, welche Instrumente und welche Aufsichtsmittel hierin vorgesehen sind. Zudem ist das Verhältnis von Vorgaben zur Netzneutralität im Landesmediengesetz NRW und den Regelungen einer zukünftigen Verordnung klärungsbedürftig. Auf dieser Basis sind ggf. Regelungslücken zu identifizieren und Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Zunächst ist jedoch auf die Entstehungsgeschichte des Verordnungsentwurfs einzugehen.

¹ Abrufbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10409-2015-REV-1/de/pdf>.

² Positionspapier der Landesanstalt für Medien NRW vom 28.8.2015, abrufbar unter: <https://www.lfm-nrw.de/service/positionen/vorsitzender-der-lfm-medienkommission/netzneutralitaet.html>.

B. Der Verordnungsentwurf

I. Entstehungsgeschichte

Die Europäische Kommission hat am 11.09.2013 ihre Vorschläge über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents, die sogenannte „Telecommunications Single Market“ (TSM) Regulation, vorgelegt.³ Hierin wird eine Reihe von rechtspolitischen Maßnahmen vorgeschlagen, die verschiedene Themenfelder aufgreifen und diese in einem Dokument bündeln: u. a. das Roaming, Bitstromzugang, die Netzneutralität oder die Verbraucherrechte. Die Vorschläge zur Sicherung der Netzneutralität sind nicht zuletzt auf Druck des Europäischen Parlaments ausgearbeitet worden, das in drei Resolutionen für strikte Regelungen in diesem Bereich eingetreten war.⁴ Im Europäischen Parlament wurde der ursprüngliche Vorschlag der Kommission kritisch aufgenommen. Es wurde bemängelt, dass viele Regelungen zu unbestimmt und zu unentschlossen abgefasst seien. Im Falle eines Inkrafttretens dieser Regelungen wurde befürchtet, dass dem Ziel der Schaffung eines neutralen und innovativen Internets in Europa nicht Rechnung getragen werden könne. Das Europäische Parlament verabschiedete im Rahmen der ersten Lesung am 03.05.2014, kurz vor den Wahlen zum Europäischen Parlament, eine legislative EntschlieÙung, in der die von der Europäischen Kommission vorgelegten Sicherungen zur Netzneutralität erheblich präzisiert und in der Sache verschärft wurden.⁵ So ist beispielsweise der Begriff der Netzneutralität legal definiert und die Definition von „Spezialdienst“ präzisiert worden.

³ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/DE/1-2013-627-DE-F1-1.pdf>.

⁴ European Parliament resolution of 5 May 2010 on a new Digital Agenda for Europe: 2010.eu, (2009/2225(INI), Rn. 31; European Parliament resolution of 11 December 2012 on completing the Digital Single Market (2012/2030 (INI); European Parliament resolution of 17 November 2011 on the open internet and net neutrality in Europe, P7_TA(2011)0511.

⁵ Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 3. April 2014 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012 (COM(2013)0627 – C7-0267/2013 – 2013/0309(COD)) (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: erste Lesung), abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0281+0+DOC+XML+V0//DE>.

Der Rat unter Vorsitz von Lettland entschloss sich, die Bereiche Frequenzmanagement und Harmonisierung des Verbraucherschutzes nicht weiterzuverfolgen. Am 02.03.2015 legte er einen mit den Mitgliedstaaten abgestimmten Vorschlag vor,⁶ der sich deutlich von der Vorlage des Europäischen Parlaments unterschied. In der Sache wurden die Vorgaben für die Netzneutralität weniger strikt gefasst. Auf eine Legaldefinition des Begriffs Netzneutralität wurde jetzt wieder verzichtet. Die Vorlage des Rates diene als Basis für die Trilog-Verhandlungen, die zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Rat stattfanden. Kurz vor Ende der lettischen Ratspräsidentschaft kam es zu einem Kompromiss, der die Grundlage für die spätere Verordnung bildet.⁷

II. Anlass und Ziel der Maßnahme

Hintergrund für die vorgeschlagene Maßnahme ist die Erfahrung, dass sich das Internet in den letzten Jahren zu einer offenen Plattform für Endnutzer, Anbieter von Inhalten und Anwendungen sowie Anbieter von Internetdiensten entwickelt hat. Viele Endnutzer seien jedoch, so Erwägungsgrund 3 des VO-E, von einer Verkehrsmanagementpraxis betroffen. Diese Praxis blockiere und verlangsamt bestimmte Inhalte, Dienste und Anwendungen. Die geplante Verordnung will diesem Trend durch gemeinsame Regeln auf Unionsebene entgegenwirken. Das Internet soll *offen bleiben* und weiterhin mit seinen niedrigen Zugangsschranken für Endnutzer und Anbieter als „Innovationsmotor“⁸ funktionieren. Es soll nicht zu einer *Fragmentierung des Binnenmarkts* kommen, die bei unterschiedlichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten befürchtet werden.⁹ Nach Art. 1 Abs. 1 VO-E ist es daher Ziel der Verordnung, „gemeinsame Regeln zur Wahrung der gleichberechtigten und nichtdiskriminierenden Behandlung des Verkehrs bei der Bereitstellung von Internetzugangsdiensten und der damit verbundenen Rechte der Endnutzer“ festzulegen.

⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012, Preparation for the informal trialogue, 2013/0309 (COD).

⁷ Hierzu Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 30.06.2015.

⁸ So die Begrifflichkeit in Erwägungsgrund 1.

⁹ Erwägungsgrund 3.

III. Regelungsansatz

Für das Verständnis des im VO-E gewählten Regelungsansatzes ist die Unterscheidung von Internetzugangsdiensten und sonstigen Diensten (früher: Spezialdiensten oder Managed Services) maßgeblich. Internetzugangsdienst ist nach Art. 2 S. 2 Nr. 2 VO-E „ein öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienst, der unabhängig von der verwendeten Netztechnologie und den verwendeten Endgeräten Zugang zum Internet und somit Verbindungen zu praktisch allen Abschlusspunkten des Internets bietet.“

Die Formulierung zu „praktisch allen Abschlusspunkten des Internets“ ist gewählt worden, weil (aus nicht von den Internetzugangsanbietern zu vertretenden Gründen) bestimmte Abschlusspunkte des Internets nicht immer zugänglich sein können. Es geht hier in der Sache um die Anbindung an die jeweils tatsächlich zugänglichen Abschlusspunkte des Internets.¹⁰

Darüber hinaus spricht der VO-E in Art. 3 Abs. 5 von „anderen Diensten“, bei denen es sich nicht um Internetzugangsdienste handelt. Sie müssen erstens „für bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste oder einer Kombination derselben optimiert“ sein. Zweitens muss die Optimierung „erforderlich“ sein, „um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste an ein spezifisches Qualitätsniveau zu genügen“. Diese Dienste sollen daher hier „Qualitätsdienste“ genannt werden. Im Folgenden sind die unterschiedlichen Anforderungen an diese beiden Dienstekategorien darzulegen.

IV. Regeln für das offene Internet

1. Rechte der Endnutzer

a) Freier Abruf und Verbreitung von Informationen und Inhalten, freie Nutzung und Bereitstellung von Anwendungen und Diensten

Regeln zur Netzneutralität knüpfen naturgemäß an den Belangen des Endnutzers an. Ihnen wird nach Art. 3 Abs. 1 Unterabsatz 1 VO-E das Recht eingeräumt, „über ihren Internetzugangsdienst, unabhängig vom Standort des Endnutzers oder des Anbieters

¹⁰ Erwägungsgrund 4.

und unabhängig von Standort, Ursprung oder Bestimmungsort der Informationen, Inhalte, Anwendungen oder Dienste, Informationen und Inhalte abzurufen und zu verbreiten, Anwendungen und Dienste zu nutzen und bereitzustellen“. Art. 3 Abs. 1 Unterabsatz 2 VO-E stellt klar, dass dieses Recht mitgliedstaatliches Recht im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit von Inhalten, Anwendungen oder Diensten unberührt lässt. Nähere Bestimmungen der Begriffe Inhalte, Dienste und Anwendungen enthalten weder die Regeln des VO-E, noch die Erwägungsgründe.

b) Freie Wahl der Endgeräte

Anders als dies bisher im deutschen Diskurs um Netzneutralität üblich ist, wird der Grundsatz der freien Wahl auch auf Endgeräte ausgeweitet (Art. 3 Abs. 1 Unterabsatz 1 am Ende VO-E). Der VO-E strebe an, dass die Endnutzer für den Zugang zum Internet frei unter den verschiedenen Arten von Endeinrichtungen im Sinne der Richtlinie 2008/63/EG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsend-einrichtungen wählen dürfen.¹¹ Dieses Schutzgut soll nach den Vorstellungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie auch im geplanten Gesetz zur Auswahl und zum Abschluss von Telekommunikationsendgeräten zur Geltung gebracht werden.

c) Freie Vereinbarung von Tarifen, Datenvolumina und Geschwindigkeiten

Nach Art. 3 Abs. 2 VO-E soll es Endnutzern in Ausübung ihres Rechts nach Abs. 1 freistehen, mit dem Internetzugangsanbieter „gewerbliche und technische Bedingungen und die Merkmale von Internetzugangsdiensten“ zu vereinbaren. Gemeint sind hier Preis, Datenvolumina und Geschwindigkeiten. Laut Erwägungsgrund 7 sollen die nationalen Regulierungsbehörden befugt sein, gegen Vereinbarungen oder Geschäftsgepflogenheiten vorzugehen, die dazu führen, dass die Auswahlmöglichkeit der Endnutzer in der Praxis „materiell reduziert“ wird. Nationale Regulierungsbehörden und andere zuständige Behörden sollen gar zum Eingreifen verpflichtet sein, wenn das Recht nach Art. 3 Abs. 1 VO-E „in seinem Kern untergraben würde.“¹²

¹¹ Erwägungsgrund 5.

¹² Erwägungsgrund 7.

2. Pflichten der Anbieter

a) Grundsatz des gleichzubehandelnden Datenverkehrs

Bei der Bereitstellung von Internetzugangsdiensten sollen Anbieter den gesamten Verkehr ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung gleichbehandeln. Diese Verpflichtung gilt unabhängig vom Sender und Empfänger, den abgerufenen oder verbreiteten Inhalten, den genutzten oder bereitgestellten Anwendungen oder Diensten oder den verwendeten Endgeräten (Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 1 VO-E).

Seit Beginn der Diskussion um Netzneutralität ist strittig, inwiefern dieser Grundsatz durchbrochen werden kann und Verkehrsmanagementmaßnahmen zulässig sind. Die Befürworter sehen hierin eine notwendige Voraussetzung für einen effizienten Datenverkehr. Ohne sie ließen sich in der Praxis vor allem Netzüberlastungen kaum vermeiden. Andere sehen hierin eine unzulässige Durchbrechung des Diskriminierungsverbots. Der VO-E wählt einen differenzierten Regelungsansatz: Angemessenes Management des Verkehrs auf Grundlage objektiv-technischer Anforderungen ist erlaubt (hierzu b). Darüber hinausgehende Maßnahmen sind verboten. Insbesondere dürfen diese Anbieter „nicht bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste – oder bestimmte Kategorien von diesen – blockieren, verlangsamen, verändern, einschränken, stören, verschlechtern oder diskriminieren“ (Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 3 VO-E); es sei denn, es liegen bestimmte Befreiungstatbestände vor. Das Verkehrsmanagement ist in dieser Fallgruppe von vornherein auf diese Rechtfertigungsgründe fokussiert und daher nur zeitweilig in Kraft (hierzu c). Alle Maßnahmen des Verkehrsmanagements unterliegen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Datenschutzrecht (hierzu d und e).

b) Erste Durchbrechung:

Management aus Gründen der Gesamtverkehrsqualität

Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 2 Satz 1 VO-E lässt ausdrücklich zu, dass die Anbieter von Internetzugangsdiensten angemessene Verkehrsmanagementmaßnahmen anwenden dürfen. Angemessen bedeutet hier, dass solche Maßnahmen transparent, nicht diskriminierend und verhältnismäßig sein müssen. Sie dürfen *nicht auf kommerziellen Erwägungen* fußen.¹³ Vielmehr müssen sie auf *objektiv unterschiedlichen*

¹³ Erwägungsgrund 9.

Anforderungen an die technische Qualität der Dienste bestimmter Arten des Datenverkehrs beruhen.¹⁴ Nicht zu den Maßnahmen eines angemessenen Verkehrsmanagements gehören Techniken, die den *spezifischen Inhalt* des Datenverkehrs überwachen, der über Internetzugangsdienste läuft.¹⁵

Die Autoren des VO-E greifen mit diesem Regelungsansatz Stimmen im Schrifttum auf, die Verkehrsmanagementmaßnahmen als möglichst „application agnostic“ ausgestalten wollen.¹⁶ Es sei mit dem Diskriminierungsverbot zu vereinbaren, dass Inhalten-zugangsanbieter zur Optimierung der Gesamtübermittlungsqualität Verkehrsmanagementmaßnahmen anwendeten, bei denen zwischen objektiv verschiedenen Verkehrskategorien unterschieden werde.¹⁷ Diese sollten aber nur im Hinblick auf die Optimierung der Gesamtqualität und nur auf der Grundlage objektiver Anforderungen an die technische Qualität der Dienste (z. B. Verzögerung, Verzögerungsschwankung, Paketverlust und Bandbreite) bei den verschiedenen Verkehrskategorien zulässig sein.

c) Zweite Durchbrechung:

Verkehrsmanagement aus besonderen Gründen, inkl. Blockierung

aa) Verkehrsmanagement zur Umsetzung staatlicher Vorgaben

Eine erste Ausnahme vom Verbot eines weitergehenden Verkehrsmanagements wird zugelassen, wenn dies notwendig ist, um einer Rechtsvorschrift der Union oder hiermit im Einklang stehenden mitgliedstaatlichen Regelung oder einer Maßnahme zu deren Umsetzung (einschließlich Verfügungen von zuständigen Gerichten oder Behörden) zu entsprechen (Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 3 lit. a VO-E). Erwägungsgrund 13 stellt klar, dass hierzu auch Vorschriften zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und strafrechtliche Vorschriften gehören, die zum Beispiel die Blockierung bestimmter Inhalte, Anwendungen oder Dienste vorschreiben.

Der Hinweis auf die notwendige Beachtung des Europarechts hat nach Erwägungsgrund 13 die Aufgabe, auf die Einhaltung der Europäischen Grundrechte und -freiheiten hinzuweisen. Strafrechtlichen Vorschriften oder Maßnahmen der öffentlichen Sicherheit

¹⁴ Erwägungsgrund 9.

¹⁵ Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 2 Satz 2 VO-E sowie Erwägungsgrund 10.

¹⁶ *Van Schewick*, Network Neutrality and Quality of Service: What a nondiscrimination Rule should look like, *Stanford Law Review* (67)2015, 1.

¹⁷ Erwägungsgrund 9.

stellen typischerweise Grundrechtseingriffe dar. Sie können, hierauf weist Erwägungsgrund 13 explizit hin, nur dann gerechtfertigt werden, wenn sie nach der Richtlinie 2002/21/EG im Rahmen einer demokratischen Gesellschaft angemessen, verhältnismäßig und notwendig sind. Zudem sind die einschlägigen Verfahrensgarantien (Recht auf effektiven Rechtsschutz, faires Verfahren) zu beachten.

bb) Verkehrsmanagement zur Netzsicherheit und -integrität

Weitergehende Verkehrsmanagementmaßnahmen sind zweitens zulässig, um die Integrität und Sicherheit des Netzes, der über dieses Netz erbrachten Dienste und der Endgeräte der Endnutzer zu wahren (Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 3 lit. b VO-E). Sie dürfen laut Erwägungsgrund 14 damit auch zur Vorbeugung gegen Cyberangriffe durch Verbreitung von Schadsoftware oder gegen Identitätsdiebstahl durch Spähsoftware ergriffen werden.

cc) Verkehrsmanagement gegen drohende Netzüberlastung

Schließlich ist ein weitergehendes Verkehrsmanagement zulässig, wenn es gilt, eine drohende Netzüberlastung zu verhindern oder die Auswirkungen einer außergewöhnlichen oder vorübergehenden Netzüberlastung abzumildern, sofern gleichwertige Verkehrsarten auch gleich behandelt werden (Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 3 lit. c VO-E). Eine drohende Netzüberlastung ist nach Erwägungsgrund 15 gegeben, wenn sich die Überlastung abzeichnet. Eine Milderung der Auswirkungen einer Netzüberlastung ist hiernach zulässig, sofern diese nur zeitweilig und unter außergewöhnlichen Umständen auftritt.

Zeitweilige Überlastungen könnten insbesondere in Mobilfunknetzen auftreten, da diese variablen Bedingungen unterliegen. Als Beispiel führt Erwägungsgrund 15 technisches Versagen (zum Beispiel Dienstausfall aufgrund beschädigter Kabel), unerwartete Änderung bei Verkehrslenkung oder eine erhebliche Zunahme des Netzverkehrs aufgrund von Notsituationen oder anderen außerhalb der Kontrolle des Internetzugangsanbieters liegende Situationen an. Der dritte Befreiungstatbestand soll „dem Betreiber nicht die Möglichkeit bieten, das allgemeine Verbot der Blockierung, Verlangsamung, Veränderung, Beschränkung, Störung, Schädigung oder Diskriminierung bestimmter Inhalte, Anwendungen oder Dienste oder bestimmter Kategorien derselben

zu umgehen.“¹⁸ Bemerkenswert ist, dass nach Erwägungsgrund 15 bei wiederkehrenden und länger dauernden Fällen von Netzüberlastung, bei denen es sich weder um außergewöhnliche noch zeitweilige Überlastungen handelt, nicht auf den dritten Befreiungstatbestand zurückgegriffen werden soll. Solche Fälle sollten vielmehr „im Wege einer Erweiterung der Netzkapazität angegangen werden.“¹⁹

d) Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Verkehrsmanagementmaßnahmen haben den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Sie dürfen nicht länger als erforderlich angeordnet werden. Erwägungsgrund 11 betont, dass das Vorliegen der drei Befreiungstatbestände genau angegeben und begründet werden muss. Sie unterliegen als *Ausnahmen* den Anforderungen „einer strengen Auslegung und strengen Auflagen an die Verhältnismäßigkeit“.

e) Geltung des Datenschutzrechts

Eine Verarbeitung von persönlichen Daten im Kontext etwaiger Verkehrsmanagementmaßnahmen darf nur erfolgen, soweit sie für die hierfür genannten Zwecke erforderlich und verhältnismäßig ist. Sie muss überdies im Einklang mit der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG erfolgen.

V. Regeln für Qualitätsdienste

1. Grundsatz des freien Angebots von Qualitätsdiensten

Jedem Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikation steht es nach Art. 3 Abs. 5 Unterabsatz 1 VO-E frei, Qualitätsdienste anzubieten. Dies sind solche Unternehmen, die öffentliche Kommunikationsnetze oder öffentlich zugängliche elektronische Kommunikationsdienste bereitstellen (Art. 2 Unterabsatz 2 Nr. 1 VO-E). Hierzu gehören auch Internetzugangsanbieter oder Anbieter von Inhalten, Anwendungen und Diensten. Nach Erwägungsgrund 16 werden spezifische Qualitätsniveaus von einigen Diensten

¹⁸ Erwägungsgrund 15.

¹⁹ Erwägungsgrund 15.

verlangt, die einem öffentlichen Interesse entsprechen oder der Maschine-Maschine-Kommunikation dienen.

Ein wichtiger Gesichtspunkt für Qualitätsdienste ist, dass die Optimierung erforderlich ist, um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste an ein spezifisches Qualifikationsniveau zu genügen. Die nationale Regulierungsbehörde soll gerade nicht vergleichbaren Angeboten im offenen Internet *einfach generell die Priorität einräumen*.²⁰ Denn dies würde zur Umgehung der dort geltenden Bestimmungen führen. Sie soll vielmehr prüfen, ob und inwieweit diese Limitierung objektiv notwendig ist, *um die spezifischen Merkmale „zu gewährleisten und eine entsprechende Qualitätsgarantie zugunsten der Endnutzer zu ermöglichen*.“²¹

2. Verhältnis zu den Internetzugangsdiensten

Qualitätsdienste dürfen nach Art. 3 Abs. 5 Unterabsatz 2 VO-E nur dann angeboten werden, wenn die Netzqualität ausreicht, um sie „zusätzlich“ zu den bereitgestellten Internetzugangsdiensten zu ermöglichen. Sie dürfen nicht als „Ersatz“ für Internetzugangsdienste angeboten oder genutzt werden und dürfen nicht zu Nachteilen bei der Verfügbarkeit oder der allgemeinen Qualität der Internetzugangsdienste für Endnutzer führen.

Erwägungsgrund 17 führt zu Recht aus, dass durch diese Regelung für ausreichende Kapazität gesorgt werden soll. Ziel dieser Vorschrift ist es, dass die Regeln über das offene Internet nicht durch die Bereitstellung von Qualitätsdiensten umgangen werden. Zudem sollte die Bereitstellung dieser Dienste nicht zulasten der Verfügbarkeit und der allgemeinen Qualität der Internetzugangsdienste für die Endnutzer erfolgen. Besonderheiten müssten hier für Mobilfunknetze gelten. Denn dort könne „sich die Vorausberechnung des Verkehrsvolumens in einer bestimmten Funkzelle aufgrund der schwankenden Zahl der aktiven Endnutzer als schwieriger erweisen.“²² Im Hinblick auf diese Netze sollte daher nicht gelten, dass eine Verschlechterung der allgemeinen Qualität der Internetdienste für Endnutzer vorliegt, wenn die gebündelten negativen

²⁰ Erwägungsgrund 16.

²¹ Erwägungsgrund 16.

²² Erwägungsgrund 17.

Auswirkungen von anderen Diensten als Internetzugangsdiensten „unvermeidbar, äußerst geringfügig und nur von kurzer Dauer sind.“²³

Die nationalen Regulierungsbehörden haben dafür zu sorgen, dass die Anbieter dieser Forderung nachkommen. Zu diesem Zweck sollten sie die Auswirkungen auf die Verfügbarkeit und allgemeine Qualität der Internetzugangsdienste analysieren und bewerten. Darüber hinaus fördern sie die kontinuierliche Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten. Dabei soll ein Qualitätsniveau gewährleistet werden, welches den Fortschritt der Technik widerspiegelt. Hierauf wird zurückzukommen sein.

VI. Transparenzpflichten

1. Regelungskonzeption

Es ist ein wichtiges Anliegen des VO-E, die Endnutzer gerade im Hinblick auf Fragen im Zusammenhang mit der Gewährleistung eines offenen Internets zu sachkundigen Entscheidungen zu befähigen.²⁴ Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Endnutzer ggf. den Anbieter wechseln, wenn sie insbesondere mit dem Anbieter von Internetzugangsdiensten unzufrieden sind und z. B. den Eindruck haben, er nehme es mit den Vorgaben zur Sicherung der Netzneutralität nicht ernst genug. Dieser auf Endnutzerinformationen basierende Steuerungsansatz war die Grundlage der bisherigen Vorgaben über die Netzneutralität. Folgerichtig gelten die neuen, in Art. 4 VO-E vorgesehenen Informationspflichten zusätzlich zu den maßgeblichen Bestimmungen der Richtlinie 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie).²⁵

2. Informationspflichten der Anbieter auf Anforderung der Regulierungsbehörde

Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikation, einschließlich der Anbieter von Internetzugangsdiensten, müssen auf Ersuchen der nationalen Regulierungsbehörde Informationen über die Verpflichtung nach Art. 3 und Art. 4 VO-E insbesondere darüber,

²³ Erwägungsgrund 17.

²⁴ Erwägungsgrund 18.

²⁵ Vgl. z. B. Art. 21 u.22 Universaldienstrichtlinie.

wie sie ihren Netzverkehr und ihre Netzkapazitäten verwalten, vorlegen (Art. 5 Abs. 2 VO-E). Zudem sind sie verpflichtet, etwaige Verkehrsmanagementmaßnahmen zu begründen. Die nationale Regulierungsbehörde kann im Hinblick auf die angeforderten Informationen den Detaillierungsgrad bestimmen und einen Zeitplan festlegen.

3. Informationsangaben im Vertrag

Der VO-E schreibt fest, welche Angaben ein Vertrag, der einen Internetzugangsdienst umfasst, mindestens enthalten muss (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 VO-E). Zu den vertraglichen Angaben, die der Anbieter von Internetzugangsdiensten zu veröffentlichen hat (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 VO-E), gehören:

- Informationen darüber, wie sich die von diesem Anbieter angewandten Verkehrsmanagementmaßnahmen auf die Qualität der Internetzugangsdienste, die Privatsphäre der Endnutzer und den Schutz von deren personenbezogenen Daten auswirken könnten;
- eine klare und verständliche Erläuterung, wie sich etwaige Volumenbeschränkungen, die Geschwindigkeit oder andere Dienstqualitätsparameter in der Praxis auf Internetzugangsdienste und insbesondere auf die Nutzung von Inhalten, Anwendungen und Diensten, auswirken können;
- eine klare und verständliche Erläuterung, wie sich die in Artikel 3 Abs. 5 VO-E genannten anderen Dienste, die keine Internetzugangsdienste sind, über die der Endnutzer einen Vertrag abschließt, in der Praxis auf die diesem Endnutzer erbrachten Internetzugangsdienste auswirken könnten;
- eine klare und verständliche Erläuterung, wie hoch die minimale, die normalerweise zur Verfügung stehende, die maximale und die beworbene Download- und Upload-Geschwindigkeit von Internetzugangsdiensten bei Festnetzen oder die geschätzte maximale und die beworbene Download- und Upload-Geschwindigkeit von Internetzugangsdiensten bei Mobilfunknetzen ist und wie sich erhebliche Abweichungen von der jeweiligen beworbenen Download- und Upload-Geschwindigkeit auf die Ausübung der Rechte der Endnutzer gemäß Artikel 3 Abs. 1 VO-E auswirken könnten;
- eine klare und verständliche Erläuterung der Rechtsbehelfe, die dem Endnutzer nach nationalem Recht im Falle einer kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichung bei der Geschwindigkeit oder bei anderen

Dienstqualitätsparametern zwischen der tatsächlichen Leistung des Internetzugangsdienstes und der gemäß den Buchstaben a bis d angegebenen Leistung zustehen.

VII. Folgen einer wiederkehrenden Abweichung vom Leistungsversprechen

Die bisherigen Transparenzregeln nach der Universaldienstrichtlinie wurden als nicht hinreichend effektiv kritisiert, weil den Endnutzern keine klar definierte Sanktion bei Verstößen gegen vertragliche Verpflichtungen bereitgestellt wurde. Art. 4 Abs. 4 VO-E bestimmt nun, dass „jede erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit oder bei anderen Dienstparametern“ zwischen der tatsächlichen Leistung und der vom Anbieter im Vertrag angegebenen Leistung als *nicht vertragskonforme Leistung* einzustufen ist. Voraussetzung für diese Einstufung ist, dass die Abweichung durch rechtserhebliche Tatsachen festgestellt wurde. Die Feststellung muss durch einen von der nationalen Regulierungsbehörde zertifizierten *Überwachungsmechanismus* erfolgen. Der Mechanismus soll in Leitlinien, die das GEREK aufstellt, festgelegt werden. Ggf. müssen sie überprüft und aktualisiert werden, um der Entwicklung von Technik und Infrastruktur Rechnung zu tragen.²⁶ Es ist Sache der Mitgliedstaaten, angemessene Rechtsbehelfe wie Kündigungsrechte oder Schadensersatzansprüche festzulegen.

VIII. Weitergehende Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Wie wichtig dem VO-E die Befähigung des Endnutzers zu einer sachkundigen Entscheidung ist, zeigt sich auch darin, dass die Mitgliedstaaten in Art. 4 Abs. 3 VO-E ausdrücklich befugt werden, zusätzliche Überwachungs-, Informations- und Transparenzanforderungen (*unter anderem* im Hinblick auf den Inhalt, die Form und die Art der zu veröffentlichenden Informationen) beizubehalten oder einzuführen. Jedoch müssen solche Anforderungen im Einklang mit der Verordnung und den maßgeblichen Bestimmungen der Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie) und 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie) stehen.

²⁶ Erwägungsgrund 18.

IX. Aufsicht, Beschwerdemöglichkeit beim Anbieter und Sanktionen

1. Aufsicht

a) Nationale Regulierungsbehörden

aa) Generelle Überwachungs- und Vollzugsbefugnis

Die Aufgabe der Überwachung und der Gewährleistung, dass Art. 3 und Art. 4 VO-E eingehalten werden, nehmen die nationalen Regulierungsbehörden wahr (Art. 5 Abs. 1 VO-E).

bb) Maßnahmen zur kontinuierlichen Verfügbarkeit von Internetzugangsdiensten

Ihnen obliegt es auch, die „kontinuierliche Verfügbarkeit“ von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten mit einem Qualitätsniveau, das den Fortschritt der Technik widerspielt, zu fördern (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VO-E). Satz 2 ermächtigt die nationalen Regulierungsbehörden, dass sie für diese Zwecke Anforderungen an technische Merkmale, *Mindestanforderungen an die Dienstqualität* und sonstige geeignete und erforderliche Maßnahmen für einen oder mehrere Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikation vorschreiben *können* (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VO-E). Sinn und Zweck dieser Vorgabe ist es, „ausreichende Netzkapazität für die Bereitstellung von diskriminierungsfreien Internetzugangsdiensten von hoher Qualität zu gewährleisten.“²⁷ Deren „allgemeine Qualität“ sollte nicht dadurch beeinträchtigt sein, dass andere Dienste mit einem spezifischen Qualitätsniveau bereitgestellt werden.

cc) Jahresbericht

Über die Überwachungstätigkeit und ihre Erkenntnisse erstellen die nationalen Regulierungsbehörden einen jährlichen Bericht. Dieser ist der Europäischen Kommission und dem GEREK zur Verfügung zu stellen.

²⁷ Erwägungsgrund 19.

b) GEREK

Um eine einheitliche Anwendung der Verordnung in den Mitgliedstaaten sicherzustellen, legt das GEREK²⁸ nach Art. 5 Abs. 3 VO-E Leitlinien für die Umsetzung der Verpflichtungen durch die nationalen Regulierungsbehörden fest. Erwägungsgrund 19 bestimmt im Hinblick auf die Festlegungsbefugnis zur kontinuierlichen Verfügbarkeit von Internetzugangsdiensten nach Art. 5 Abs. 1 VO-E, dass den einschlägigen Vorschriften der Leitlinie „weitestgehend Rechnung“ zu tragen ist. Der Mechanismus der Überwachung von tatsächlicher Leistung und vertraglich versprochener Leistung muss nach Erwägungsgrund 18 in den Leitlinien konkretisiert und bei Bedarf aktualisiert werden. Die Leitlinien sind nach Konsultation der Interessenträger und in enger Zusammenarbeit mit der Kommission zu erarbeiten.

c) Sonstige Behörden

Art. 5 Abs. 4 VO-E stellt klar, dass die Vorgaben für die Aufsicht und Durchsetzung die Aufgaben unberührt lässt, die die Mitgliedstaaten den nationalen Regulierungsbehörden oder anderen zuständigen Behörden im Einklang mit dem EU-Recht übertragen haben.

2. Beschwerdemöglichkeit beim Anbieter

Die Anbieter von Internetzugangsdiensten sind nach Art. 4 Abs. 2 VO-E verpflichtet, transparente, einfache und effiziente Verfahren zum Umgang mit Beschwerden von Endnutzern einzurichten. Die Beschwerdemöglichkeit bezieht sich auf die Vorgaben zur Gewährleistung des Zugangs zu einem offenen Internet (Art. 3 VO-E) sowie die Informationspflichten, die ein Vertrag, der sich auf einen Internetzugangsdienst bezieht, enthalten muss (Art. 4 Abs. 1 VO-E).

²⁸ Der Regulierungsrat von GEREK setzt sich aus je einem Mitglied pro Mitgliedstaat zusammen, bei dem es sich um den Leiter oder einen hochrangigen Vertreter der je in dem Mitgliedstaat errichteten nationalen Regulierungsbehörde handelt, die die Hauptverantwortung für die Beaufsichtigung des laufenden Marktgeschehens im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste trägt, vgl. Art. 4 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros, der die Zusammensetzung der GEREK regelt.

3. Sanktionen

Die Verordnung selbst legt für Verstöße gegen Art. 3, 4 und 5 VO-E keine Sanktionen fest. Dies ist die Aufgabe der Mitgliedstaaten. Sie treffen auch alle zur Anwendung der Sanktionen erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionsmaßnahmen müssen gemäß Art. 6 Satz 2 VO-E wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die mitgliedstaatlichen Vorschriften müssen der Kommission bis zum 30.04.2016 gemeldet werden. Auch spätere Änderungen sind unverzüglich bei ihr anzuzeigen.

X. Inkrafttreten

Nach Art. 10 Abs. 1, 2 VO-E tritt die Verordnung am dritten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft. Sie gilt ab dem 30.04.2016. Eine Ausnahme hiervon wird jedoch für die Zuweisung der Aufgabe an das GEREK gemacht, Leitlinien für die Umsetzung der Verpflichtungen der nationalen Regulierungsbehörde festzulegen.

C. Kritikpunkte

I. Zielsetzung

1. Anlass der Regelungen ist die Praxis der Blockierung und der Verlangsamung des Datenverkehrs durch Datenverkehrsmanagementtechniken. Diese Praxis gefährdet das Internet als eine offene Plattform für Innovation mit niedrigen Zugangsschranken für Endnutzer und Anbieter. Um das Internet als offene Innovationsplattform zu bewahren, sollen durch die Verordnung Regeln zur Wahrung der gleichberechtigten und nichtdiskriminierenden Behandlung des Verkehrs bei der Bereitstellung von Internetzugangsdiensten und der damit verbundenen Rechte der Endnutzer festgelegt werden. Eine Regelung auf *europäischer Ebene* wird für erforderlich gehalten, um der Fragmentierung des Binnenmarkts entgegenzuwirken.

Ein näherer Blick auf die Vorkehrungen des VO-E zeigt, dass die Zielsetzung, die an einen neutralen Verkehr geknüpften Rechte der Endnutzer zu sichern, breit formuliert ist. Endnutzer haben zunächst das umfassende Recht, über ihren Internetzugangsdienst unabhängig vom Standort, vom Ursprung und von der Bestimmung der Dienste Informationen und Inhalte abzurufen und zu verbreiten. In der Sache wird damit dem Endnutzer eine umfassende Freiheit zur Information und Kommunikation im Internet eingeräumt. Darüber hinaus wird ihnen das Recht im Internet eingeräumt, Anwendungen und Dienste zu nutzen und bereitzustellen. Schon ein Geoblocking müsste dann wohl als ein Eingriff in dieses Recht gewertet werden. Zudem wird Endnutzern das Recht zur Wahl der Endgeräte eingeräumt. Diese „Freiheiten“ können aber durch das mitgliedstaatliche Recht eingeschränkt werden, soweit es mit dem Unionsrecht im Einklang steht.

2. Endnutzer dürfen überdies die gewerblichen und technischen Bedingungen und Merkmale von Internetzugangsdiensten wie Preis, Datenvolumen und Geschwindigkeit aushandeln. Damit sind grundsätzlich auch Volumentarife möglich. Dies war in der Bundesrepublik Deutschland seit der sogenannten Drosselkom-Affäre umstritten. Keine Aussagen werden in diesem Kontext über die Frage getroffen, ob Vereinbarungen zwischen Dienste- und Inhaltenanbieter auf der einen Seite und Internetzugangsanbieter

auf der anderen Seite möglich sein sollen.²⁹ Solche Vereinbarungen sind regelmäßig die Grundlage für die umstrittenen Zero-Rating-Angebote.

3. Aus Sicht der Medienanstalten ist zu kritisieren, dass das Ziel der Gewährleistung von Meinungsvielfalt, welches die kommunikative Chancengleichheit und Grundversorgung umschließt, weder in der Zielsetzung noch in den Erwägungsgründen des Verordnungsentwurfs erwähnt wird. Diese Ziele sind Voraussetzung für eine demokratische Öffentlichkeit, die zu den Funktionsvoraussetzungen der Demokratie gehört. Internet-öffentlichkeit unter Best-Effort-Bedingungen ist durch die Möglichkeit aller gekennzeichnet, ohne allzu großen Aufwand (einschließlich Kosten) Inhalte zu publizieren und Informationen zu empfangen. In der Folge kann sich eine many-to-many-Kommunikation entfalten, die durch interaktive, partizipative, weltweit vernetzte Kommunikationselemente geprägt ist. Zu den zentralen Voraussetzungen dieser Art der Kommunikation bzw. Öffentlichkeit gehört die Geltung des Grundsatzes der Neutralität beim Transport von Daten, beim Anschluss von Endgeräten, bei der Präsentation auf (virtuellen) Plattformen und bei der Suche von Informationen.

4. Der Verordnungsentwurf greift zwar zentrale Aspekte dieses Kommunikationsmodells auf (Rechte der Endnutzer auf freie Information und Kommunikation, neutraler Datenverkehr, freie Wahl der Endgeräte), jedoch werden sie allein an das Ziel der Innovationsgewährleistung rückgekoppelt. Der Begriff der Innovation ist zwar auslegungsfähig, dürfte sich aber von seinem Wortlaut her primär auf wirtschaftliche Zusammenhänge beziehen. Dabei ist keinesfalls geklärt, was der Begriff im Einzelnen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht bedeutet. Er kann nicht lediglich als Aufruf zu mehr Wettbewerb gedeutet werden, gehört doch auch der Aufbau von Monopolen häufig zu den Begleiterscheinungen disruptiver Geschäftsmodelle. Da der Verordnungsentwurf mit einer Unmenge von unbestimmten Rechtsbegriffen arbeitet, kann die alleinige Rückbindung zum Innovationsziel für die Auslegung schnell folgenreich werden.

²⁹ So auch *Fetzer*, Konkretisierungsbedarf des Entwurfs einer Verordnung für einen elektronischen Binnenmarkt vom 8. Juli 2015, 1.

II. Unterscheidung von Inhaltzugangsdiensten und Qualitätsdiensten

5. Die Bestimmung des Begriffs „anderer Dienst“ ist wenig präzise. Auch aus den Erwägungsgründen wird nicht hinreichend deutlich, was ein „optimierter Dienst“ ist. Es ist zudem unbestimmt, wann eine Optimierung erforderlich ist, um durch objektive Kriterien ein spezifisches Qualitätsniveau zu erreichen

6. Die Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe wird dadurch erschwert, dass nur eine unzureichende Begründung für die *Zulässigkeit* („Optimierung erforderlich“) dieser Dienste gegeben wird. Technische Kriterien wie Jitter, Latenz oder Packet Loss werden nicht aufgeführt. Der einschlägige Erwägungsgrund verweist hier nur sehr allgemein auf die Maschine-Maschine-Kommunikation und auf Dienste, die im öffentlichen Interesse erforderlich sind. Es ist bemerkenswert, dass hier z. B. die Notwendigkeit von Qualitätsdiensten für E-Health nicht (mehr) angesprochen wird.

7. Aussagen darüber, ob und unter welchen Bedingungen es überhaupt (technisch) möglich ist, netzübergreifend solche Qualitätsdienste bereitzustellen, werden nicht getroffen.

III. Verhältnis von Internetzugangsdiensten und Qualitätsdiensten

8. Die Einführung von Qualitätsdiensten kann schnell zulasten der verfügbaren Kapazitäten für Internetzugangsdienste gehen. Das Positionspapier der Landesmedienanstalt NRW fordert daher, dass es ein Regel-Ausnahme-Prinzip zugunsten von Internetzugangsdiensten geben müsse. Bessere Qualitätsklassen solle es nur geben, wenn der Dienst unbedingt einen besseren Transport als „Best Effort“ erfordere. Ein Regel-Ausnahme-Prinzip findet sich jedoch in dem Verordnungsentwurf nicht. Denn Art. 3 Abs. 5 Unterabsatz 2 Satz 1 VO-E bestimmt, dass Qualitätsdienste ohne Weiteres angeboten werden können, wenn sie *zusätzlich* zu den Internetzugangsdiensten in den Verkehr gebracht werden.

9. Werden Qualitätsdienste als Ersatz angeboten, ist dies nur möglich, wenn keine Nachteile „bei der Verfügbarkeit“ oder der „allgemeinen Qualität“ der Internetzugangsdienste für Endkunden entstehen (Art. 3 Abs. 5 Unterabsatz 2 Satz 2 VO-E). Diese Vorgaben sind unpräzise. Quantifizierungen der Kapazitäten, die überhaupt für Qualitätsdienste vorgesehen werden können (sog. X-Faktor), finden sich nicht im VO-E. Die

Konkretisierung dieser allgemeinen Vorgaben wird in die Hände der nationalen Regulierungsbehörden bzw. von GEREK gelegt. Klare Zielorientierungen für diesen Prozess der Konkretisierung werden nicht formuliert. Gerade dies wäre aber für eine Berücksichtigung des Ziels der kommunikativen Grundversorgung erforderlich.

10. Unklarheiten gibt es auch im Hinblick auf die Durchsetzung des Ziels, nicht diskriminierende Internetzugangsdienste kontinuierlich verfügbar zu haben (Art. 5 Absatz 1 Satz 1 VO-E). Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass diese Anforderung nicht statisch zu verstehen ist, sondern den „Fortschritt der Technik“ widerspiegeln soll.³⁰ Jedoch bleibt unklar, nach welchen Kriterien die Erfüllung dieses Ziels zu beurteilen ist. Die nationalen Regulierungsbehörden sind hier nur verpflichtet, dieses Ziel zu *fördern*. Was eine Förderung bedeutet, wird auch in den Erwägungsgründen nicht erklärt. Offenbar können dies auch (irgendwelche) Maßnahmen für den Breitbandausbau sein. Denn hiermit werden die verfügbaren Kapazitäten insgesamt erhöht.

Immerhin bestätigt der VO-E die Möglichkeit, Mindestanforderungen an die Dienstqualität durch die Regulierungsbehörden festzulegen. Hierdurch sollen sie u. a. in die Lage versetzt werden, „eine Verschlechterung der allgemeinen Dienstqualität von Internetzugangsdiensten für Endnutzer zu verhindern (Erwägungsgrund 19).“³¹ Eine Pflicht, beim Aufkommen einer solchen Gefährdungslage einzuschreiten, haben die Regulierungsbehörden aber nicht.

IV. Verkehrsmanagementmaßnahmen

1. Verkehrsmanagement aus besonderen Gründen

11. Aus deutscher Sicht ist ein Verkehrsmanagement aufgrund einer staatlichen Maßnahme mit gesetzlicher Grundlage und aus Gründen der Netzsicherheit und -integrität unproblematisch. Der Begriff der „drohenden“ Netzüberlastung ist jedoch zu weit gefasst. Hier müssen die Regulierungsbehörden die notwendigen Konkretisierungen vornehmen. Die Maßnahmen sind an das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden und müssen die Grundrechte der Betroffenen, also auch die Kommunikations- und Medienfreiheit

³⁰ So auch *Fetzer*, Konkretisierungsbedarf des Entwurfs einer Verordnung für einen elektronischen Binnenmarkt vom 8. Juli 2015, 1.

³¹ Erwägungsgrund 19.

nach Art. 5 GG bzw. Art. 11 Grundrechtecharta, strikt beachten. Dieser Aspekt sollte in den von GEREK aufzustellenden Leitlinien näher ausgearbeitet werden.

2. Management zur Sicherung der Gesamtverkehrsqualität

12. Angemessene Verkehrsmanagementtechniken sollen dazu dienen, Netzressourcen effizient zu nutzen und die Gesamtübermittlungsqualität zu optimieren. Um ein Nebeneinander dieser beiden Kategorien zu ermöglichen, wird ein übergeordnetes Verkehrsmanagement vorgesehen. Widersprüchlich ist die Bindung an das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Zum einen scheint es, dass ein angemessenes Verkehrsmanagement immer zulässig ist. Zum anderen soll es aber nur von der Dauer sein, in der es notwendig ist. Hier besteht Auslegungsbedarf.

13. Der Verordnungsentwurf stellt nicht hinreichend klar, welche objektiven technischen Anforderungen an die Qualität der Dienste zu stellen sind. Erwägungsgrund 9 nennt z. B. Anforderungen in Bezug auf Verzögerung, Verzögerungsschwankung, Paketverlust und Bandbreite. Offen ist, ob Verkehrsmanagement zulasten bestimmter Applikationen wie Videostreaming, File Upload usw. möglich ist. Denn diese beruhen auf objektiven Kriterien und sind möglicherweise dazu geeignet, die Gesamtübermittlungsqualität zu reduzieren.³² Ggf. erlaubt die Vorschrift eine Identifizierung von bestimmten Applikationen wie zum Beispiel Verschlüsselungsmaßnahmen. Dies könnte zum Nachteil der Endnutzer ausgehen. Die Umsetzung der Vorschrift wird dem GEREK überlassen, das die Leitlinien zu konkretisieren hat.

V. Transparenzpflichten

14. Der VO-E und das geltende Recht enthalten zahlreiche Transparenzpflichten. Es ist nicht sicher, ob es nicht zu Überschneidungen und zu einer unerwünschten Doppelregulierung kommt.

³² Hierzu *EDRi*, Net Neutrality – Analysis and background of trialogue compromise, abrufbar unter: https://edri.org/files/NN_analysis_20150715.pdf.

15. Auch ist zweifelhaft, ob die Maßnahmen effektiv sein können oder ob es sich um symbolisches Tun handelt. So stellt sich die Frage, ob die Informationspflichten der Anbieter wirkungsvoll sind. Der VO-E sollte hier eine verpflichtende Evaluierung vorsehen.

VI. Folgen der Abweichung vom Leistungsversprechen

16. Die Vorschriften über die Folgen der Abweichung von versprochener Leistung und tatsächlicher Leistung sind zu begrüßen. Es ist auch angemessen, dass die Mitgliedstaaten über angemessene Sanktionen befinden und die Regulierungsbehörden bzw. das GEREK den Mechanismus zur Messung festlegen.

VII. Nationale Regulierungsbehörden und ihre Aufgabenfülle

17. Die nationalen Regulierungsbehörden sind für die Überwachung und den Vollzug der Vorgaben für die Sicherung des offenen Internets zuständig. Dies sind in Europa in erster Linie die Regulierer für den Bereich Telekommunikation. Schon bisher ist es ihre Aufgabe, ein *ganzes Bündel* zum Teil sich *widersprechender Ziele* zu beachten. Hierzu gehört die Sicherung des Wettbewerbs, des Infrastrukturausbaus oder bestimmter Verbraucherschutzrechte. Nun kommen u. a. noch die Vorkehrungen für den gleich zu behandelnden, neutralen Datenverkehr, die freie Wahl der Endgeräte und die benannten Endnutzerrechte hinzu. Dies alles soll dem Ziel niedriger Zugangsschranken für Endnutzer dienen, um für Innovationen zu sorgen.

Das Spannungsverhältnis von kontinuierlicher Verfügbarkeit von Internetzugangsdiensten zum Infrastrukturausbau wird vom VO-E explizit benannt. Ein weiteres Beispiel sind die Grenzen bei wiederkehrenden und länger andauernden Fällen von Netzüberlastung. Diese sollen nämlich nicht mit einem angemessenen Verkehrsmanagement, sondern mit einem Netzausbau bewältigt werden (Erwägungsgrund 15).

VIII. Sanktionsmöglichkeiten

18. Die nationalen Regulierungsbehörden trifft die Pflicht, die kontinuierliche Verfügbarkeit von Internetzugangsdiensten zu fördern. Positiv ist zu werten, dass das angestrebte Qualitätsniveau dynamisch festgelegt wird und den Fortschritt der Technik widerspiegeln soll. Zu kritisieren ist, dass hier das publizistische Ziel der Gewährleistung kommunikativer Grundversorgung nicht genannt wird. Offen ist zudem, was im Einzelnen unter „Förderung“ zu verstehen ist. Hierunter können vom bloßen Wortlaut her finanzielle Unterstützungen des Breitbandausbaus ebenso fallen wie sonstige Maßnahmen zur Umsetzung des Ausbauziels.

IX. Aufgaben des GEREK

19. Es ist zu begrüßen, dass das GEREK Leitlinien zur näheren Konkretisierung des VO-E erlassen muss. Andererseits steht das GEREK hier vor einer Herkulesaufgabe. Da der VO-E eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen enthält, die Erwägungsgründe viele Fragen offen lassen und auch der Zielkanon nicht ausgearbeitet ist, ist es letztlich Aufgabe des GEREK, eine in der Praxis taugliche Regulierungsgrundlage zu erarbeiten.

20. Die Bindungswirkung der Leitlinien wird nur an wenigen Stellen im VO-E ausdrücklich bestimmt. Hierdurch können Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung entstehen.

21. Es ist überraschend, dass sich das GEREK nicht mit dem Zusammenschluss der europäischen Medienregulierer oder einem Vertreter der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abstimmen muss. In der Sache wird das GEREK aber bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe Belange der Meinungsvielfalt mitberücksichtigen müssen. Denn GEREK ist als Einrichtung der EU an die Europäische Grundrechtecharta gebunden (Art. 51 Abs. 1 GrCH). Art. 11 Abs. 2 GrCH schreibt vor, dass die Freiheit der Medien und ihre Pluralität zu achten sind.

Gesichtspunkte der kommunikativen Chancengleichheit dürfen u. a. bei der Beurteilung eine Rolle spielen, wann eine Optimierung von „anderen Diensten“ *erforderlich* ist, um ein bestimmtes Qualitätsniveau zu genügen. Die Kommission führt in ihrer Presseerklärung vom 30.06.2015 als Beispiel für Qualitätsdienste das „Internetfernsehen“ an. Hier stellt sich die Frage, ob dann z. B. ähnliche medienrechtliche Regeln gelten, wie

dies derzeit in vielen Mitgliedstaaten beim IP-TV der Fall ist. Zero-Rating-Praktiken, die bestimmte Video- oder Musikdienste wie z. B. Netflix oder Spotify begünstigen, können erhebliche Nachteile für die Nutzungsintensität von Angeboten „kleiner“ Inhaltenanbieter mit sich bringen.³³ Derzeit ist es Aufgabe des Medienrechts, bei der Weiterverbreitung von Inhalten von allgemeinem Interesse oder Minderheiteninteresse (Opern, Theateraufführungen, etc.) dafür zu sorgen, dass sie im „Markt der Meinungen“ eine Chance haben. Fragen der kommunikativen Grundversorgung sind betroffen, wenn es um Vorkehrungen geht, die die kontinuierliche Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten sicherstellen sollen. Hier gilt es erst einmal die Kriterien dafür zu erarbeiten, wann Beschränkungen der Funktionsweise des offenen Internets, die durch die Einführung von Qualitätsdiensten verursacht werden, mit Vielfaltsanforderungen nicht mehr zu vereinbaren sind. All diese Gesichtspunkte können auch bei der Ausformulierung von Transparenzregeln ggf. Berücksichtigung finden.

³³ Hierzu instruktiv *Brühl*, Komaglotzen im Mäusekino, SZ vom 12.10.2015, 19, über die Video-Offensive und den Einsatz von Zero-Rating-Praktiken von T-Mobile in den USA.

D. Verhältnis zu den Vorgaben für die Sicherung der Netzneutralität nach LMG NRW

I. Vorgaben für die Netzneutralität nach LMG NRW

Die gegenwärtige Fassung des LMG NRW³⁴ beschreibt in § 2 Satz 1 das Ziel des Gesetzes dahingehend, dass die Meinungs-, Angebots- und Anbietervielfalt des Rundfunks sowie die Vielfalt der vergleichbaren Telemedien in NRW zu garantieren und zu stärken sind. Netzneutralität wird hier als Ziel, anders als in § 1 Abs. 8 ThürLMG, nicht ausdrücklich erwähnt. Eine Legaldefinition enthält das LMG NRW ebenfalls nicht.

Jedoch ist in § 88 LMG NRW mehrfach von Netzneutralität die Rede. In dieser Vorschrift werden die Aufgaben der LfM festgelegt. Nach § 88 Abs. 3 Satz 3 LMG NRW soll die LfM mit anderen zuständigen Stellen im Hinblick auf die *Entwicklung von Anforderungen an Netzneutralität* zusammenarbeiten. Zudem kann die LfM nach § 88 Abs. 3 Satz 4 LMG NRW zur Erreichung der Ziele des § 2 LMG NRW *Maßnahmen* zur Sicherstellung der Netzneutralität treffen. Darüber hinaus kann die LfM nach § 88 Abs. 12 LMG NRW *wissenschaftliche Untersuchungen* durchführen, die relevante Fragen der Netzneutralität zur Umsetzung der Ziele des § 2 LMG NRW betreffen. Bei der Forschung zur Netzneutralität soll die LfM mit anderen zuständigen Stellen auf Bundes- und Europaebene zusammenarbeiten.

Im Hinblick auf § 88 Abs. 3 Satz 4 LMG NRW ist strittig, ob es sich hier um eine bloße Aufgabenzuweisung oder um eine Ermächtigung für Maßnahmen mit Grundrechtseingriffen handelt. Dafür lässt sich die Begründung dieser Vorschrift anführen. Der heranzuziehende Gesetzentwurf der Landesregierung³⁵ enthielt noch keine Aussagen zur Netzneutralität. Diese werden erst in dem einschlägigen Änderungsantrag im Landtag getroffen.³⁶ Hierin heißt es:

„Der nordrhein-westfälische Landtag hat sich in der Vergangenheit wiederholt für eine Sicherstellung der Netzneutralität ausgesprochen. So stellt der Landtag im Beschluss vom 6. Mai 2014 fest: „Die gleichberechtigte Übertragung von Datenpaketen ist integraler Bestandteil der Freiheit des Internets und maßgeblicher Erfolgsfaktor für den gesellschaftlichen Durchbruch der Digitalisierung.“ (Drs. Nr.

³⁴ Abrufbar unter: <http://www.lfm-nrw.de/service/rechtsgrundlagen/landesmediengesetz-nrw.html>.

³⁵ S. NRWLT-Drs. 16/4950 v. 5.2.2014.

³⁶ So NRWLT-Drs. 16/6204 v. 1.7.2014, S. 22.

16/2888, geändert durch Beschluss der Drs. Nr. 16/5777). Für den Landtag leitet sich daraus die Notwendigkeit der Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs zum Internet ab, um die Vielfalt von und Teilhabe an Telemedien zu gewährleisten. Hieraus ergibt sich auch ein Handlungsauftrag an die LfM, die durch die Änderung in Buchstabe b ermächtigt wird, zur Erreichung der Ziele des § 2 Maßnahmen zur Sicherstellung der Netzneutralität zu treffen. Die LfM arbeitet bei der Entwicklung von Anforderungen und Zielen im Bereich der Netzneutralität mit anderen Stellen zusammen.“

Die Antragsbegründung spricht hier von einem *Handlungs-* und nicht bloß von einem Untersuchungs- und Forschungsauftrag der LfM. Ausdrücklich *ermächtigt* die Gesetzesänderung die LfM, *Maßnahmen* zur Sicherstellung der Netzneutralität zu treffen. Der im Schrifttum gegen diese Sicht geäußerte Einwand, die Vorschrift sei nicht hinreichend bestimmt, kann nicht gefolgt werden.³⁷ § 88 Abs. 3 Satz 4 LMG NRW ist an das Vielfaltsziel des § 2 LMG NRW gekoppelt. Mit der Handhabung dieser Zielsetzung gibt es eine jahrzehntelange Erfahrung. Diese Frage braucht hier letztlich nicht abschließend entschieden zu werden, weil die Landesvorschrift zur Netzneutralität durch die geplante Verordnung zum offenen Internet überformt wird.

II. Anwendungsvorrang der Verordnung über die Sicherung des offenen Internets

Verordnungen sind nach Art. 288 Abs. 2 AEUV in all ihren Teilen verbindlich. Sie gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Eine Umsetzung in mitgliedstaatliches Recht, wie dies bei einer Richtlinie erforderlich ist, bedarf es nicht mehr. Bereits bestehende rechtliche Vorschriften der Mitgliedstaaten, die sich im Widerspruch zu einer Verordnung befinden, sind nicht mehr anwendbar.³⁸

Damit stellt sich die Frage, ob und ggf. welche Handlungsspielräume der Verordnungsentwurf zur Sicherung des offenen Internets überhaupt noch für die

³⁷ So *Gersdorf*, K&R 2015, 1, 27.

³⁸ Zum Anwendungsvorrang des EU-Rechts vgl. EuGH, Urt. v. 9.3.1978, Rs. 106/77 (Simmenthal), Rn. 17, 18; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 56. EGL. 2015, Art. 1 AEUV, Rn. 79; *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 4 AEUV, Rn. 112; zur unmittelbaren Geltung von Verordnungen, vgl. *Nettesheim*, a.a.O.; Art. 288 AEUV, Rn. 101.

Mitgliedstaaten eröffnet. Aussagen hierzu enthält Art. 4 Abs. 3 Satz 1 VO-E. Hiernach sind die „Mitgliedstaaten nicht an der Beibehaltung oder Einführung zusätzlicher Überwachungs-, Informations- und Transparenzanforderungen, unter anderem in Bezug auf den Inhalt, die Form und die Art der zu veröffentlichenden Informationen“ gehindert. Auf den ersten Blick könnte der Eindruck entstehen, dass den Mitgliedstaaten hierdurch Spielraum für die Beibehaltung oder die Einführung zusätzlicher Anforderungen eingeräumt wird. Die Vorschrift spricht hier generell von *zusätzlichen Überwachungsanforderungen*. Der Bezug zu den zu veröffentlichenden Informationen ist nur beispielhaft und nicht abschließend. Ein Blick in Erwägungsgrund 18 verdeutlicht aber, dass es bei den weitergehenden Maßnahmen ausschließlich darum geht, die Endnutzer zu *sachkundigen Entscheidungen* zu befähigen. Insofern sind in der Vorschrift nur Informations- und Transparenzpflichten und die für ihre Einhaltung vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen gemeint. Darüber hinaus stellt Art. 4 Absatz 3 VO-E ausdrücklich klar, dass zusätzliche Anforderungen der Mitgliedstaaten „der vorliegenden Verordnung und den maßgeblichen Bestimmungen der Richtlinien 2002/21/EG und 2002/22/EG entsprechen“ müssen.

Handlungsspielräume bestehen folglich für die Mitgliedstaaten nur dann, wenn der Regelungsbereich der Verordnung über Maßnahmen zum offenen Internet nicht betroffen ist. Da der VO-E keine Vorgaben über die *Forschung* zu Fragen der Netzneutralität enthält, kann die LfM zu diesem Themenkreis ohne Weiteres wissenschaftliche Untersuchungen durchführen und in Auftrag geben. Maßnahmen zur Sicherung der Netzneutralität dürfen, vorausgesetzt man teilt hier die Ansicht, dass § 88 Abs. 3 Satz 4 LMG NRW eine Ermächtigungsnorm ist, nur dann getroffen werden, wenn der Regelungsbereich des VO-E nicht betroffen ist. Inwieweit das der Fall ist, ist für die jeweiligen Problembereiche durch Auslegung zu ermitteln. Im Rahmen der bei der LfM verbleibenden Aufgaben in Sachen Netzneutralität kann sie mit anderen Stellen auf Bundes- und Europaebene zusammenarbeiten.

E. Rechtspolitische Empfehlungen

I. Zero Rating

Nach Aussage der Vertreter des Europäischen Parlaments ist das Thema „Zero Rating“ in den letzten Verhandlungsrunden fallen gelassen worden.³⁹ Dies spricht dafür, dass Zero-Rating nicht von der Verordnung über das offene Internet erfasst werden soll. Andererseits hat die Europäische Kommission in ihrem Fact Sheet vom 27.10.2015 zu erkennen gegeben, dass sie davon ausgehe, die Verordnung decke Fragen des Zero-Rating ab.⁴⁰ Dann stünde den Mitgliedstaaten nicht mehr die Möglichkeit offen, eine eigene Regelung zu erlassen. Unstrittig war das Thema Zero-Rating Gegenstand der Verhandlungen. Eine Einigung konnte hierzu nicht erreicht werden.⁴¹ Dies bedeutet aber nicht, dass nun die Mitgliedstaaten in diesem Bereich über weite regulatorische Handlungsspielräume verfügen. Aus Art. 4 Abs. 3 VO-E und Erwägungsgrund 18 ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten nicht befugt sein sollen, eigenständige, über die Vorgaben der VO hinausgehende materielle Regelungen zu Fragen der Netzneutralität einzuführen. Sie sind nur nicht an der Einführung „zusätzlicher Überwachungs-, Informations- und Transparenzanforderungen“ gehindert.

Das Positionspapier der LfM NRW fordert, dass die Nutzungsbedingungen von Zero-Rating transparent sein müssen. Eine Transparenzverpflichtung, die der Umsetzung dieses Ziels dient, wäre selbst dann zulässig, wenn man der Auffassung wäre, Zero-Rating werde von einer Verordnung zum offenen Internet erfasst. Art. 4 Abs. 3 VO-E gestattet den Mitgliedstaaten, weitergehende Informations- und Transparenzanforderungen in Kraft zu setzen, wenn hiermit die Entscheidungsfähigkeit der Endnutzer verbessert wird. Dies wäre in diesem Fall gegeben. Es ist nicht erkennbar, dass eine solche weitergehende Anforderung mit dem derzeitigen Richtlinienpaket über elektronische Kommunikationsdienste und -netze in Widerspruch stehen würde. In diesem Bereich ist auch zu empfehlen, dass die LfM von ihrer Befugnis Gebrauch macht, Konzepte zur Sicherung der Netzneutralität zu erarbeiten und gegebenenfalls mit anderen Behörden abzustimmen.

³⁹ Hierzu *EDRi*, Net Neutrality – Analysis and background of trialogue compromise, abrufbar unter: https://edri.org/files/NN_analysis_20150715.pdf.

⁴⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5275_de.htm.

⁴¹ *Kammerevert*, Wir zahlen einen hohen Preis, pro media 2015, 22 (23).

II. Transparenzverpflichtungen

In den letzten Jahren hat der Vertrieb von Video-on-Demand über das Internet erheblich an Bedeutung gewonnen. Auch herkömmliche Rundfunkprogramme werden immer mehr live im Internet verbreitet. Wichtige Player sind hier die sogenannten Content Delivery Networks, aber auch Rechenzentren, die z. B. der Durchführung von Peering dienen und Videos aus der Cloud übertragen. Content Delivery Network Dienste werden in der Bundesrepublik Deutschland vor allem von der Firma Akamai angeboten, die hier eine überaus starke Marktstellung innehat. Die derzeit vorliegenden Informationen über diese Vertriebsstruktur sind dürftig. Dies hat auch damit zu tun, dass die Bundesnetzagentur keine Befugnis hat, Auskünfte über diesen auch für die Verbreitung von Kommunikations- und Medieninhalten immer relevanter werdenden Vertriebsweg einzuholen. So liegen z. B. keine gesicherten Daten darüber vor, wie viel von der Gesamtkapazität der Breitbandnetze für den Videotransport gebraucht wird. In den USA sind dies bereits deutlich über 50 Prozent der Breitbandkapazitäten.

Um hier für Transparenz zu sorgen und dem Endkunden Information darüber zu geben, welche Konsequenzen eine Nutzung dieses Vertriebswegs für Medieninhalte hat, könnte auf Landesebene eine Ermächtigungsgrundlage für die Einholung von Auskünften geschaffen werden. Bei der Abfassung dieser Vorschrift ist jedoch darauf zu achten, dass betroffene Unternehmen nicht unnötig belastet werden. Es wäre daher im Vorwege zu klären, welche Daten eine von der LfM veranlasste Forschung in diesem Bereich ermitteln könnte.

III. Aufsicht und Durchsetzung

Die Verordnung zum offenen Internet wird von der EU als Teil der Regulierung von elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten eingestuft. Nationale Regulierungsbehörde in diesem Bereich ist die Bundesnetzagentur. Die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten verfügt über eine Regulierungsbehörde, die zugleich Zuständigkeiten im Telekommunikations- und Mediensektor innehat. Die Auftrennung in Bund- und Länderzuständigkeiten nach Telekommunikation und Medien, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich vorgegeben ist, ist ein Sonderfall. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Landesgesetzgeber ihre

Landesmedienanstalten gesondert mit Fragen der Netzneutralität betrauen, soweit hiervon schwerpunktmäßig Vielfaltsbelange betroffen sind.⁴² Hierfür spricht auch, dass die Landesmedienanstalten staatsfern organisiert sind. Die Bundesnetzagentur ist indes eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.⁴³ Sollten die Länder im Aufgabenfeld der Sicherung von Netzneutralität z. B. durch die Einführung entsprechender Vorgaben zur Vielfaltssicherung im Rundfunkstaatsvertrag aktiv werden, empfiehlt sich ein einheitliches Vorgehen.⁴⁴

Im Falle konfligierender Zuständigkeiten mit dem Bund erfolgt ein Ausgleich nach dem Grundsatz der Bundestreue.⁴⁵ Dieser kann durch wechselseitige Informations-, Benehmens- und Zustimmungserfordernisse konkretisiert werden. Vielfaltsbelange können bei der Umsetzung der Vorgaben der Verordnung und der GEREK-Leitlinien in vielfältiger Weise betroffen sein. Zunächst können Anbieter Unterlaufungsstrategien wählen, die dem Verbot, beim Datenverkehr zu diskriminieren, zu beschränken oder zu stören, widersprechen und auf *meinungsspezifische* Benachteiligungen hinauslaufen. Fragen der Meinungs- und Medienvielfalt können auch betroffen sein, wenn Verkehrsmanagementmaßnahmen überprüft werden, die der Umsetzung nationaler Rechtsvorschriften dienen. Es gilt der Grundsatz, dass bei der Rechtsanwendung die Ausstrahlungswirkung von Art. 5 Abs. 1 GG jeweils zu berücksichtigen ist.⁴⁶ Die Zulässigkeit der anderen erlaubten Verkehrsmanagementmaßnahmen ist in erster Linie nach technischen Gesichtspunkten zu beurteilen, so dass Vielfaltsbelange hier regelmäßig keine Rolle spielen dürften. Gesichtspunkte der Meinungsvielfalt werden aber oft eine Rolle spielen, wenn es gilt, die Zulässigkeit von Qualitätsdiensten überhaupt (Stichwort: Internetfernsehen) oder Zero-Rating-Praktiken zu beurteilen. Im Hinblick auf die Überprüfung, ob eine kontinuierliche Verfügbarkeit von Internetzugangsdiensten auf Stand des „Fortschritts der Technik“ gegeben ist, ist von Belang, ob alle Bürger noch am gesellschaftlich relevanten Kommunikationsprozess teilhaben können. Zudem ist zu klären, welche Möglichkeiten das „offene Internet“ auch nach Einführung von

⁴² Vgl. *Gersdorf*, Netzneutralität und Medienvielfalt – Rechtsgutachten im Auftrag der ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V., K&R, Beihefter 1/2015 zu Heft 2, S. 13.

⁴³ § 1 BEGTPG.

⁴⁴ Ebenso eindringlich *Fetzer*, Handlungsbedarf und -optionen der Länder zur effektiven Vielfaltssicherung im Internet nach Inkrafttreten der Europäischen Verordnung über den elektronischen Binnenmarkt, 2015, 2 f.

⁴⁵ *Gersdorf*, K&R 2015,1, 16.

⁴⁶ Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 7, 198.

Qualitätsdiensten belässt, sich mit den für die Herstellung demokratischer Öffentlichkeit notwendigen Medieninhalten zu versorgen (Stichwort: informationelle Grundversorgung).

Die Landesmedienanstalten sollten der Bundesnetzagentur anbieten, sich schon jetzt über die Sicherung von Vielfaltsbelangen im Bereich der Netzneutralitätsgewährleistung auszutauschen. Die Bundesagentur könnte diese Aspekte dann ggf. in den für die Ausarbeitung der Leitlinien zuständigen Arbeitskreis des GEREK einbringen.⁴⁷ Im Bund/Länderarbeitskreis, der Konzepte für die zukünftige Medienregulierung entwickeln soll, könnten diese Themen diskutiert und Möglichkeiten ausgelotet werden, wie die verbleibenden Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten z. B. durch zusätzliche Überwachungs-, Informations- und Transparenzanforderungen genutzt werden können.

⁴⁷ Vgl. hierzu jüngst die Vorschläge des Direktors der LfM NRW Brautmeier in: <http://www.sueddeutsche.de/medien/debatte-um-netzneutralitaet-es-geht-um-mehr-als-um-technik-1.2722675>.



Landesanstalt für Medien
Nordrhein-Westfalen (LfM)
Zollhof 2
40221 Düsseldorf
Postfach 10 34 43
40025 Düsseldorf

Telefon

› 0211/7 70 07-0

Telefax

› 0211/77 71 70

E-Mail

› info@lfm-nrw.de

Internet

› <http://www.lfm-nrw.de>