

NETZNEUTRALITÄT SICHERSTELLEN

Antworten des Verbraucherzentrale Bundesverbands auf die Fragen der Bundesnetzagentur zu den Regelungen zur Netzneutralität in der Telecom Single Market-Verordnung

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

INHALT

1. Generelle Erwägungen	2
2. Netzneutralität und Vertragsfreiheit	3
3. Verkehrsmanagement	5
4. Spezialdienste	7

1. GENERELLE ERWÄGUNGEN

Der Breitbandzugang ist für Verbraucher eine wichtige Infrastruktur. So hat beispielsweise der Bundesgerichtshof festgestellt, dass der Internetzugang im privaten Bereich von zentraler Bedeutung für die Lebensführung ist¹. Dabei hat sich die grundsätzlich praktizierte Gleichbehandlung von Inhalten und Diensten im Internet bewährt (Best-Effort-Ansatz). Die Offenheit des Internets ist Grundlage für den Zugang zu Informationen aller Art, zum Erwerb von Gütern und zur Nutzung privater und öffentlicher Dienstleistungen sowie für eine nie dagewesene Möglichkeit des Meinungs austauschs und der Partizipation.

Viele Telekommunikationsunternehmen privilegieren jedoch seit einiger Zeit eigene Dienste, priorisieren die zugehörigen Datenpakete beim Transport, schließen die Nutzung konkurrierender Dienste in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen vertraglich aus oder drosseln technisch die dafür verfügbare Bandbreite. Dies belegen Zahlen des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK), nach denen in Europa 50% der Nutzer im Mobilfunk und 26% im Festnetz von Verletzungen der Netzneutralität betroffen sind². Immer verbreiteter sind auch Angebote, bei denen der für bestimmte Dienste anfallende Datenverkehr nicht auf das im Tarif des Kunden enthaltene Volumen angerechnet wird^{3,4,5}. Studien zufolge gab es in den OECD-Ländern Ende 2014 allein im Mobilfunkbereich 92 preisdiskriminierende Zero-Rating-Angebote⁶.

¹ Pressemeldung des Bundesgerichtshofs, Januar 2013 http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=pm&pm_nummer=0014/13

² BEREC: A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe, Mai 2012 https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Traffic%20Management%20Investigation%20BEREC_2.pdf

³ Telekom Message+: ein Messenger zum Chatten, SMS und Daten versenden, im Angebot von t-mobile <https://www.t-mobile.de/apps-und-partner/messageplus/0.28217.27661-.00.html>

⁴ Facebook Zero: ein soziales Netzwerk im Angebot von E-Plus <http://www.eplus.de/aktionen/facebook/>

⁵ Spotify Premium: ein Musikstreamingdienst im Angebot von t-mobile <https://www.t-mobile.de/apps-und-partner/spotify/0.28014.27435-.00.html>

⁶ Rewheel Digital Fuel Monitor, November 2014 http://dfmonitor.eu/insights/2014_nov_premium_google/

Der europäische Gesetzgeber hat auf diese Missstände mit der Telecom Single Market-Verordnung 2015/2120 (TSM) reagiert, um den Zugang zum offenen Internet zu schützen: „Mit dieser Verordnung sollen gemeinsame Regeln zur Wahrung der gleichberechtigten und nichtdiskriminierenden Behandlung des Datenverkehrs bei der Bereitstellung von Internetzugangsdiensten und damit verbundener Rechte der Endnutzer geschaffen werden. Mit der Verordnung sollen die Endnutzer geschützt und es soll gleichzeitig gewährleistet werden, dass das "Ökosystem" des Internets weiterhin als Innovationsmotor funktionieren kann.“⁷

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedauert, dass die Verordnung an einigen Stellen keine ausreichende Klarheit bietet, welche Geschäftspraktiken künftig erlaubt bzw. verboten sein werden. Auf der anderen Seite sieht der vzbv jedoch auch die Chance, dass die weitere Interpretation und Ausgestaltung von Richtlinien an die Regulierungsbehörden verwiesen wurde, die über die technische Expertise verfügen und den Markt gut kennen.

In diesem Sinne bedankt sich der vzbv bei der Bundesnetzagentur für die Gelegenheit, im Rahmen des Workshops zu den Regelungen zur Netzneutralität in der Telecom Single Market-Verordnung und zu den Fragen der Bundesnetzagentur Stellung nehmen zu können.

2. NETZNEUTRALITÄT UND VERTRAGSFREIHEIT

Erwägungsgrund 7 der Verordnung besagt, dass Anbieter von Internetzugangsdiensten den gesamten Datenverkehr ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung, ungeachtet des Senders, des Empfängers, des Inhalts, der Anwendung, des Dienstes oder des Endgeräts, gleich behandeln sollen - Ausnahmen müssen objektiv gerechtfertigt sein. Nach Erwägungsgrund 8 dürfen Vereinbarungen und Geschäftsgepflogenheiten der Internetzugangsanbieter die Ausübung der Rechte der Endnutzer, Informationen abzurufen und zu verbreiten sowie Dienste zu nutzen und anzubieten, nicht beschränken und somit auch nicht die Bestimmungen dieser Verordnung über die Gewährleistung des Zugangs zum offenen Internet umgehen.

Der Kern von surf-only-Produkten und Angeboten, bei denen der Internetzugang eingeschränkt wird (beispielsweise indem die Nutzung von Voice-over-IP oder Instant Messaging vertraglich ausgeschlossen ist) besteht jedoch gerade darin, dem Nutzer nicht mehr alle Dienste und Inhalte des Internets ohne Beschränkung anzubieten, sondern nur einen Teil davon, den

⁷ TSM Verordnung 2015/2120, EWG 1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/HTML/?uri=CELEX:32015R2120&from=DE>

der Internetzugangsanbieter bestimmt. Gleichzeitig darf angenommen werden, dass der Ausschluss bestimmter Anwendungen und Dienste nicht auf objektiven, sondern auf kommerziellen Erwägungen basiert, da anderweitig nicht zu begründen ist, warum beispielsweise in vielen Mobilfunktarifen Messenger ausgeschlossen werden, die in Konkurrenz zur SMS stehen.

Ist die Nutzung von Instant Messaging und Voice-over-IP nur noch in den teuersten Tarifen möglich, die aber in ihrer sonstigen Tarifstruktur weit entfernt davon sind, den typischen Endverbraucher anzusprechen, verfügt dieser faktisch kaum mehr über die Entscheidungsfreiheit, Anwendungen und Dienste seiner Wahl zu verwenden. Auf der anderen Seite werden Anbieter von Diensten bevorzugt, die entweder eine solche Marktmacht besitzen, dass der Ausschluss des Dienstes nicht durchgesetzt wird (wie beispielsweise der Dienst WhatsApp, ohne den ein Tarif kaum vermarktbar wäre) oder die ihre Dienste auch über das Web anbieten.

Auch beim so genannten Zero-Rating handelt es sich um eine Form der Drosselung, nur dass nicht einzelne Anwendungen oder Dienste gedrosselt werden, sondern (nachdem der Nutzer ein bestimmtes monatliches Übertragungsvolumen erreicht hat) das komplette Internet – mit einigen wenigen Ausnahmen. Zero Rating ist eine kommerzielle Geschäftspraktik, wie bereits von der EU-Kommission⁸ und von BEREC festgestellt wurde.⁹

Zero Rating greift in die Rechte der Endnutzer ein, da es zu begrenzten Datenvolumina von Internettarifen sowie zu höheren Preisen von weiteren Datenkontingenten und der Tarife allgemein führt. Denn Zero-Rating-Angebote werden für den Endnutzer erst dann interessant, wenn das Datenvolumen begrenzt ist und die Preise für weitere Datenkontingente hoch sind. Diese Beobachtung ließ sich beispielsweise auch in den Niederlanden nachvollziehen, wo der Internetzugangsanbieter KPN das Datenvolumen seiner Tarife massiv aufstockte, nachdem in den Niederlanden Zero Rating verboten wurde.¹⁰ Nur Nutzer, die Zero Rating Angebote auch tatsächlich verwenden, profitieren also kurzfristig von Zero-Rating-Angeboten. Alle anderen zahlen höhere Preise für ihre Verträge und zusätzliches Datenvolumen.

Diese Problematik betrifft nicht nur den Mobilfunkmarkt, sondern auch das leitungsgebundene Internet. Im Jahr 2012 veröffentlichte die Telekom Pläne, Volumentarife für ihre Internetanschlüsse einzuführen, von der Volumenbegrenzung jedoch bestimmte Dienste auszuschließen. Nachdem klar wurde, dass dieses Zero-Rating durch die Öffentlichkeit nicht toleriert werden würde, ließ die Telekom auch wieder von den Plänen für Volumentarife ab.

⁸ EU-Kommission: Roaming charges and open Internet: questions and answers, Juni 2015
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5275_en.htm

⁹ BEREC: How do consumers value net neutrality in an evolving internet marketplace?, Juni 2015
http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/5024-berec-report-on-how-consumers-value-net-0.pdf

¹⁰ Rewheel Digital Fuel Monitor, Februar 2015
http://dfmonitor.eu/downloads/Banning_zerorating_leads_to_higher_volume_caps_06022015.pdf

Sind Zero-Rating-Angebote erlaubt, bevorzugt dies die großen Internetzugangsanbieter, da nur diese - im Gegensatz zur kleineren Konkurrenz - über die Möglichkeiten verfügen, mit den großen Inhalteanbietern über solche Angebote zu verhandeln. Auf der anderen Seite werden durch Zero-Rating-Angebote die Dienste und Angebote der Internetzugangsanbieter bzw. die ihrer Partner bevorzugt, wodurch für andere Endnutzer, wie Startups, KMU sowie Organisationen ohne Gewinnerzielungsabsicht der Marktzugang erschwert wird. Dadurch wird Innovation verhindert und das Angebot für die Verbraucher verringert. Daher sieht der vzbv Zero-Rating-Angebote als unvereinbar mit der vorliegenden Verordnung an.

3. VERKEHRSMANAGEMENT

Laut Art. 3 (3) TSM müssen die Internetzugangsanbieter den gesamten Datenverkehr grundsätzlich gleich behandeln, ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung, sowie unabhängig von Sender und Empfänger, den abgerufenen oder verbreiteten Inhalten, den genutzten oder bereitgestellten Anwendungen oder Dienste oder den verwendeten Endgeräten.

Ungeachtet dessen dürfen nach Unterabsatz 2 Internetzugangsanbieter „angemessene Verkehrsmanagementmaßnahmen“ treffen, mit dem Ziel, die Gesamtübermittlungsqualität und das Nutzererlebnis zu optimieren. Solche Verkehrsmanagementmaßnahmen müssen transparent, nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein. Eine derartige Differenzierung ist nur¹¹ auf der Grundlage objektiv unterschiedlicher technischer Anforderungen an die Dienstqualität bestimmter Datenverkehrskategorien zulässig und darf nicht auf kommerziellen Erwägungen beruhen. Um mögliche Auswirkungen auf die Endnutzer gering zu halten, darf laut Verordnung mit solchen Verkehrsmanagementmaßnahmen nicht der konkrete Inhalt des Datenverkehrs überwacht werden und sie dürfen nicht länger als erforderlich aufrecht erhalten werden.

Dies bedeutet, dass jedes Verkehrsmanagement, das nicht alleine mit objektiven technischen Anforderungen begründet werden kann auf kommerziellen Erwägungen beruht und somit nicht mit der Verordnung vereinbar ist. Außerdem sollen Verkehrsmanagementmaßnahmen eine Ausnahme darstellen.

Die Verwendung des Begriffs der „Datenverkehrskategorien“ bedeutet, dass sich angemessenes Verkehrsmanagement nicht auf einzelne Dienste, Inhalte oder Anwendungen bezieht, sondern mehrere Dienste, Inhalte oder Anwendungen in Kategorien zusammenfasst werden. Dabei muss der Begriff der „Kategorie“ breit verstanden werden, als jede Gruppe von Diensten,

¹¹ TSM Verordnung 2015/2120, EWG 9 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/HTML/?uri=CELEX:32015R2120&from=DE>

Inhalten oder Anwendungen, die bestimmte Charakteristiken teilen. Beispielsweise könnten diese Kategorien sich auf Anwendungen (z.B. „VoIP-Anwendungen“), auf das Transportprotokoll (z.B. „Bittorrent“) oder auf technische Charakteristiken (z.B. „sensitiv für Verzögerungen“) beziehen.

Darüber hinaus eröffnet Art. 3 (3) Unterabsatz 3 TSM den Internetzugangsanbietern die Möglichkeit, auch Verkehrsmanagementmaßnahmen vorzunehmen, die einzelne Inhalte Anwendungen oder Dienste blockieren, verlangsamen, verändern, einschränken, stören verschlechtern oder diskriminieren, soweit diese Maßnahmen notwendig sind, um Rechtsvorschriften einzuhalten oder die Sicherheit des Netzes zu wahren. Außerdem dürfen Internetzugangsanbieter solche Maßnahmen vornehmen, um drohende Netzüberlastungen zu verhindern oder die Auswirkungen einer außergewöhnlichen oder vorübergehenden Netzüberlastung abmildern, sofern gleichwertige Datenverkehrskategorien gleich behandelt werden.

Der vzbv sieht jedoch nicht nur Verkehrsmanagementmaßnahmen kritisch, die auf der Differenzierung einzelner Inhalte, Anwendungen oder Dienste beruhen, sondern auch solche, die sich auf Datenverkehrskategorien beziehen. Denn selbst Verkehrsmanagement hinsichtlich Datenverkehrskategorien beinhaltet die Gefahr, dass Internetzugangsanbieter konkurrierende Angebote diskriminieren und sich selbst einen Wettbewerbsvorteil verschaffen¹².

Dies bedeutet, dass grundsätzlich anwendungs-agnostische Verkehrsmanagementmaßnahmen bevorzugt werden sollten gegenüber Maßnahmen, die sich auf einzelne Inhalte, Anwendungen und Dienste oder Datenverkehrskategorien beziehen.

Nur wenn anwendungs-agnostische Maßnahmen nicht ausreichend sein sollten, sollten Maßnahmen angewendet werden, die sich auf Datenverkehrskategorien auswirken. Hierbei sind strenge Anforderungen daran anzulegen, dass eine solche Differenzierung nur auf Basis objektiver Kriterien vorgenommen wird, um mögliche diskriminierende Praktiken der Internetzugangsanbieter zu verhindern. Daher sollte in Erwägung gezogen werden, diese Datenverkehrskategorien nicht durch den einzelnen Internetzugangsanbieter, sondern durch die europäischen Aufsichtsbehörden festlegen zu lassen.

Nur in äußerst eng begrenzten Ausnahmen, die genau festgelegt, begründet und zeitlich auf ein Minimum begrenzt werden müssen – und die Verordnung verlangt hier, dass Ausnahmen streng ausgelegt werden müssen und strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit unterliegen – dürfen Maßnahmen getroffen werden, die eine oder mehrere bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste beeinflusst. Sollten solche Maßnahmen für „darüber hinausgehendes Verkehrsmanagement“ getroffen werden, muss ihre

¹² Barbara van Schewick: Europe Is About to Adopt Bad Net Neutrality Rules. Here's How to Fix Them; Oktober 2015 <https://medium.com/@schewick/europe-is-about-to-adopt-bad-net-neutrality-rules-here-s-how-to-fix-them-bbfa4d5df0c8#.b88hdyk1u>

Notwendigkeit – sowohl hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit, als auch hinsichtlich der zeitlichen Dimension – durch die Internetzugangsanbieter gegenüber den Regulierungsbehörden in jedem Einzelfall belegt werden.

4. SPEZIALDIENSTE

Laut Art. 3 (5) TSM dürfen zukünftig Dienste angeboten werden, die keine Internetzugangsdienste sind und die „für bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste oder eine Kombination derselben optimiert sind, wenn die Optimierung erforderlich ist, um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste an ein bestimmtes Qualitätsniveau zu genügen.“ Anbieter dürfen jedoch „diese anderen Dienste nur dann anbieten oder ermöglichen, wenn die Netzkapazität ausreicht, um sie zusätzlich zu den bereitgestellten Internetzugangsdiensten zu erbringen.“

Was unter ausreichender Netzkapazität zu verstehen ist, ist in der Verordnung nicht näher definiert. Nach Art. 5 (1) TSM obliegt es den nationalen Aufsichtsbehörden, Mindestanforderungen an die Dienstqualität festzulegen. Aus Sicht des vzbv sollten stets mindestens 75% der vertraglich vereinbarten maximalen Bandbreite auch tatsächlich zur Verfügung stehen. Dies entspricht auch der Vorgabe der DIN-Norm für Internetzugänge, DIN 66274-2. Um eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Best-Effort-Internet zu gewährleisten, sollten Anbieter, die Spezialdienste anbieten wollen, zudem verpflichtet werden, zusätzliche Kapazitäten auszubauen, die zu mindestens 50% dem Best-Effort-Internet zugutekommen müssen. Dies entspricht auch der Haltung der Monopolkommission, die bereits 2013 in ihrem Sondergutachten zur Telekommunikation festhielt: „Zur Sicherung des Best-Effort-Internets sollten Mindestanforderungen im Sinne von § 41 Abs. 2 TKG formuliert werden, etwa in der Form, dass die Qualität des Best-Effort-Internets proportional zur Qualität der Managed Services ansteigen müsste.“¹³

Die Anbieter sollten zudem verpflichtet werden, basierend auf der Qualitätsklassen-Tabelle der DIN-Norm für Internetzugänge, darüber zu informieren, welchen der in der Norm aufgeführten Qualitätsklassen ihr Internetzugangsdienst entspricht. Dabei sollte auch angegeben werden, welche konkrete Leistung auf Basis der für die Klassifizierung vorgesehenen Parameter vertraglich zugesichert wird. Parameter der Norm sind: Mittlere Paketlaufzeit und Response Time, Download Bandbreite, Upload Bandbreite, Häufigkeit der erfolglosen Datenübertragung im Down- und Upload, Verbindungsaufbauzeit, Häufigkeit des erfolglosen Verbindungsaufbaus, Ende-zu-Ende-Sprachqualität, Ende-zu-Ende-Sprachlaufzeit, IPTV

¹³ Monopolkommission: Sondergutachten 66, Telekommunikation 2013; S. 10, Dezember 2013
http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s66_volltext.pdf

Videoqualität, IPTV Audioqualität, IPTV Kanalschaltzeit, Häufigkeit der erfolglosen IPTV Übertragung.

Eine entsprechende Festlegung der Mindestanforderungen an die Dienstqualität könnte in die von der Bundesnetzagentur geplante „Verordnung für Rahmenvorschriften zur Förderung der Transparenz, Veröffentlichung von Informationen und zusätzlicher Dienstmerkmale zur Kostenkontrolle auf dem Telekommunikationsmarkt“ (TK-Transparenzverordnung) aufgenommen werden.

Die Bundesnetzagentur sollte zudem zur Sicherung einer für einen funktionalen Internetzugang ausreichenden Mindestqualität entsprechende quality-of-service-Werte auf Basis der ETSI EG 202 057-4 (Teil 4: Internetzugang) definieren. Als QoS-Parameter werden in der Norm genannt: Login time, data transmission speed achieved, unsuccessful data transmissions ratio, successful log-in ratio, delay.

Diese Festschreibungen sind nicht zuletzt die Voraussetzung dafür, dass Nutzer einen Leistungsverstoß ihres Anbieters im Sinne der Verordnung feststellen und entsprechende Rechtsmittel einlegen können (Art. 4 (1) e).

Es sollte ferner geregelt werden, dass Anbieter von Spezialdiensten die objektiv unterschiedlichen Anforderungen an die Qualität der Dienste bestimmter Arten des Datenverkehrs darlegen. Dies sollte auf der Grundlage der in der ITU-T Y.1541 (Network performance objectives for IP-based services) spezifizierten Parameter erfolgen. Anbieter sollten spezifizieren müssen, welcher Qualitätsklasse ein bestimmter Spezialdienst aufgrund welcher Leistungsparameter zugeordnet wird. Kann ein Spezialdienst keiner Qualitätsklasse der Norm zugeordnet werden, ist die technische Notwendigkeit der Abweichung zu begründen und in einer für den Verbraucher verständlichen Weise zu erläutern.