

GEFÄHRDUNG DES OFFENEN UND FREIEN INTERNETS

Erste Positionierung des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv) zur möglichen Einführung des Sending-Party-Pays Modells

1. August 2022

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Digitales und Medien*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

digitales@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. POSITIONEN IM EINZELNEN	6
1. Sending-Party-Pays Modell	6
1.2 Investitionskosten für den Ausbau und Erhalt der Netzinfrastruktur	7
1.3 Zero-Rating als Treiber für Datenverkehr	9
2. Auswirkungen des SPNP-Modells auf die Struktur des Internets.....	10
2.1 Die Gefährdung der Netzneutralität als direkte Folge des SPNP-Modells.....	10
3. Intransparenter Gesetzgebungsprozess.....	12

I. ZUSAMMENFASSUNG

Vor einigen Wochen verkündete die Europäische Kommission (EU-Kommission) die Absicht, das Sending-Party-Network-Pays Modell (oder Sending-Party-Pays, SPNP) mit dem Legislativvorschlag des Connectivity Infrastructure Act (CIA) im Herbst einführen zu wollen. Zusammenfassend sollten aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- ❖ Der vzbv lehnt die Einführung des Sending-Party-Pays Modells ab. Die negativen Folgen für Wettbewerb, Internetökonomie und Verbraucherinteressen wiegen schwerer als die Gewinnabsichten der Telekommunikationsindustrie (TK-Industrie).
- ❖ Die Einführung des SPNP-Modells könnte disruptive Auswirkungen auf die gesamte Internetstruktur haben. Aus diesem Grund muss die bisherige Funktionsweise des Internets der globalen und freiwilligen Zusammenschaltung von Netzen und dem „Best-Effort-Prinzip“ beibehalten werden.
- ❖ Internetdiensteanbieter (ISP) erhalten bereits Vergütungen zum Aufbau und zur Bereitstellung der Breitbandinfrastruktur. Wichtig wäre, die Verbesserung bestimmter Rahmenbedingungen wie effiziente Förderung, Vergrößerung der Baukapazitäten und Nutzung neuer Verlegetechniken.
- ❖ Das SPNP-Modell würde die Regeln der Netzneutralität untergraben und könnte somit den offenen und freien Zugang zum Internet für Verbraucher:innen gefährden.
- ❖ Bevor ein konkreter Gesetzgebungsvorschlag veröffentlicht wird, sollte die EU-Kommission den Abschlussbericht vom Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (BEREC) abwarten.
- ❖ Der vzbv kritisiert den intransparenten Prozess zur möglichen Einführung des SPNP-Modells. Der Beteiligungsprozess muss öffentlich und transparent stattfinden. Der vzbv fordert daher eine öffentliche Konsultation. Diese schafft angemessene Beteiligungsmöglichkeiten betroffener Kreise wie Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verbraucherverbände und einzelnen Bürger:innen.

II. EINLEITUNG

Mit dem im Herbst 2022 angekündigten CIA könnte die Europäische Kommission ihre Pläne verwirklichen und Inhalteanbietern (auch Content Application Providern, kurz CAP oder Over-the-top-Dienste, kurz OTT), eine Gebühr für die Nutzung der Internetinfrastruktur zugunsten der Telekommunikationsindustrie auferlegen.¹² Dahinter steht die Aussage von der Telekommunikationsindustrie, dass Plattformen große Datenmengen verbrauchen, ohne die Kosten für die Bereitstellung der Kapazitäten zu bezahlen. Laut EU-Kommission bekommen TK-Anbieter nicht mehr die entsprechende Rendite für ihre Investitionen in Telekommunikationsnetze, deshalb solle die Vergütung neu geregelt werden.³

Die Neuauflage dieser alten Forderung wurde von ETNO (European Telecommunications Network Operators' Association) angestoßen, die in einer Studie⁴ argumentieren, dass das Ungleichgewicht zwischen CAPs (im Besonderen große Anbieter wie Google, Netflix, Amazon etc.) und TK-Industrie deren Fähigkeit beeinträchtigt, in die Instandhaltung und Innovation der Telekommunikationsinfrastruktur und insbesondere in den Ausbau von 5G-Netzen zu investieren. Bereits vor zehn Jahren gab es eine ähnliche Debatte. Die TK-Anbieter hatten hier schon einmal das „Sending-Party-Pays“ Modell vorgeschlagen. Damals hatten sich unter anderem die EU-Kommission und auch BE-REC gegen diesen Vorschlag mit der Begründung ausgesprochen, dass hierdurch mehr Regulierungsbedarf bestünde, die Gefahr von Monopolen vergrößert würde und es im Allgemeinen keinen Nutzen gäbe.⁵

Aus der Zivilgesellschaft⁶, einigen europäischen Mitgliedsstaaten⁷ und Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EU-Parlament)⁸ gab es bereits viel Kritik für den aktuell angekündigten Gesetzgebungsvorschlag und den intransparenten Beteiligungsprozess.

Aus Verbrauchersicht sind die Vorstöße der EU-Kommission und der TK-Industrie kritisch zu sehen. Die inhaltliche Beteiligung am politischen und legislativen Prozess ist

¹ Euronews: Should Google, Meta and Netflix help pay for telecoms networks? Why not, says EU's Vestager, 2022, <https://www.euronews.com/next/2022/05/02/should-google-meta-and-netflix-help-pay-for-telecoms-networks-why-not-says-eu-s-vestage>, 18.07.2022.

² Bertuzzi, Luca: Commission to make online platforms contribute to digital infrastructure, 2022, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/commission-to-make-online-platforms-contribute-to-digital-infrastructure/>, 18.07.2022.

³ Ebenda.

⁴ AXON: Europe's internet ecosystem: socioeconomic benefits of a fairer balance between tech giants and telecom operators, 2022, <https://etno.eu/library/reports/105-eu-internet-ecosystem.html>, 10.07.2022.

⁵ https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/others/1076-berecs-comments-on-the-etno-proposal-for-ituwcit-or-similar-initiatives-along-these-lines, 14.06.2022.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_647, 14.07.2022.

⁶ <https://epicenter.works/content/eu-kommission-droht-mit-aushoehlung-der-grundwerte-des-freien-und-offenen-internets>, 10.07.2022.

⁷ Bloomberg: estager's Idea for Tech to Pay Telecom Costs Gets More Pushback, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-19/seven-countries-voice-concern-over-eu-s-streaming-fee-idea>, 19.07.2022.

⁸ Joint letter: regarding the Sending-Party-Pays-Model; 2022, https://www.patrick-breyer.de/wp-content/uploads/2022/07/20220712_COM_Access-Fees-MEP-Letter_final3.pdf, 19.07.2022.

durch die intransparente Vorgehensweise der EU-Kommission erschwert.⁹ Die negativen Folgen des angekündigten Vorschlags für Verbraucher:innen sind kaum abzuschätzen. Es besteht die Gefahr, dass es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt, die negative Auswirkungen auf das Preis-/Leistungsverhältnis und die Angebotsvielfalt haben sowie die Angebotsvielfalt einschränken und Zugangsbarrieren zum Markt erhöhen könnten. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Netzneutralität, als Grundpfeiler des offenen und freien Zugangs zum Internet, ausgehöhlt wird.

⁹ Laut noch nicht bestätigten Berichten plant die Europäische Kommission nun eine öffentliche Konsultation zum Thema IP-Interconnection, Politico: Commission plans consultation on Big Tech's telecoms contribution, 2022, <https://pro.politico.eu/news/152534>, 26.07.2022.

III. POSITIONEN IM EINZELNEN

1. SENDING-PARTY-PAYS MODELL

Das von der TK-Industrie geforderte Sending-Party-Pays Modell (oder Sending-Party-Network-Pays, SPNP) ist ein Abrechnungsmodell für den Internetverkehr, bei dem CAPs verkehrsabhängige Netzentgelte zahlen. Die TK-Industrie begründet ihren erneuten Vorstoß zur Einführung dieses Modells damit, dass CAPs sich an den Netzkosten beteiligen sollten, um weitere Netzinvestitionen mitzufinanzieren.¹⁰

Auf der technischen Ebene geht es um den Datenverkehr, der vom Inhaltenanbieter (CAP) über den Internetdienstanbieter (ISP) an Endkund:innen, die die Daten anfordern, durchgeleitet wird. Die Durchleitung der Daten zwischen CAP und ISP nennt man IP-Interconnection oder Zusammenschaltung. Laut Art. 2 Abs. 28 des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation ist „Zusammenschaltung“: *ein Sonderfall des Zugangs, der zwischen Betreibern öffentlicher Netze hergestellt wird, und zwar mittels der physischen und logischen Verbindung öffentlicher elektronischer Kommunikationsnetze, die von demselben oder einem anderen Unternehmen genutzt werden, um Nutzern eines Unternehmens die Kommunikation mit Nutzern desselben oder eines anderen Unternehmens oder den Zugang zu den von einem anderen Unternehmen angebotenen Diensten zu ermöglichen, soweit solche Dienste von den beteiligten Parteien oder von anderen Parteien, die Zugang zum Netz haben, erbracht werden*¹¹.“

IP-Interconnection zwischen ISP und CAP erfolgt auf Basis von Transit- und Peering-Vereinbarungen. Auf der Großhandelsebene bekommen ISPs keine Zahlungen für die Terminierung des Verkehrs. Die Kosten werden auf Seiten der Endkund:innen getragen, die für die Nutzung des Internets mit ihren Telekommunikationsverträgen bezahlen. Das Abrechnungsmodell richtet sich also nach demjenigen, der den Datenverkehr anfordert.¹²

Wie oben bereits erwähnt, ist die Forderung nach Gebühren für die Nutzung der Netze durch CAPs keine neue. ETNO hatte bereits 2012 versucht, einen entsprechenden Vorstoß auf das politische Tableau zu heben.¹³ BEREC befasste sich damals ausführlich mit dem Vorschlag und lehnte ihn mit der Begründung ab, dass sich die Änderung der bestehenden Internetstruktur nachteilig auf die weitere Entwicklung des Internets auswirken könnte, indem die Verhandlungsmacht der Marktteilnehmer ins Ungleichgewicht gerät und es zu Marktmissbrauch durch TK-Unternehmen kommen kann.¹⁴ Dadurch bestünde die Gefahr, dass sich die Notwendigkeit einer Regulierungsaufsicht erhöht. Für Verbraucher:innen könnte der Zugang zu Inhalten gestört werden, was wie-

¹⁰ ETNO: Joint CEO Statement: Europe needs to translate its digital ambitions into concrete actions, 2022, <https://etno.eu/news/all-news/717-ceo-statement-2021.html>, 15.07.2022.

¹¹ Art. 2 Abs. 28 EECC.

¹² WIK-Consult: Wettbewerbsverhältnisse auf den Transit- und Peeringmärkten, Auswirkungen für die digitale Souveränität Europas, 2022, S. 33.

¹³ ETNO: ITRs Proposal to Address New Internet Ecosystem". 2012, <https://etno.eu/datas/itu-matters/etno-ip-interconnection.pdf>, 14.07.2022.

¹⁴ BEREC: BEREC's comments on the ETNO proposal for ITU/WCIT or similar initiatives along these lines, 2012, https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/others/1076-berecs-comments-on-the-etno-proposal-for-ituwcit-or-similar-initiatives-along-these-lines, 19.07.2022.

derum die Angebotsvielfalt beeinträchtigen könnte. Auch CAPs wären von den nachteiligen Auswirkungen betroffen. Zusammenfassend sagt BEREC, dass das derzeitige Abrechnungsmodell ein hohes Maß an Innovation, sowie die Entwicklung einer Vielzahl von Inhalten und Anwendungen ermöglicht hat.¹⁵ Dieses Modell kommt insofern allen Marktteilnehmern zugute. BEREC plant auch zum aktuellen Vorstoß der TK-Industrie Stellung zu nehmen. Für Oktober 2022 ist ein erster Bericht geplant, der finale Abschlussbericht ist für Ende 2023 vorgesehen.¹⁶

Auch die EU-Kommission schloss sich damals der Einschätzung BERECs an und verwies darauf, dass CAPs mit ihren vielfältigen Angeboten diejenigen sind, die die Nachfrage aufrechterhalten und im Internetökosystem eine entscheidende Rolle spielen.¹⁷

1.1 Südkorea als Negativbeispiel

Im Unterschied zur Diskussion vor 10 Jahren gibt es mit Südkorea ein konkretes Beispiel für die Einführung des Sending-Party-Pays Modells und dessen konkrete Folgen für den Markt und Verbraucher:innen.

Südkorea ist weltweit das einzige Land, in dem IP-Interconnection seit 2016 reguliert ist und das Sending-Party-Pays Modell eingeführt wurde. Zuerst wurden ISPs verpflichtet, Datenverkehr untereinander entgeltlich als Transit auszutauschen.¹⁸ Seit 2020 sind auch ausgewählte CAPs verpflichtet, Gebühren an ISPs für die Terminierung von Verkehr zu bezahlen.¹⁹ Um Netzentgelte zu sparen, reduzierten einige CAPs beispielweise die Qualität ihrer Streamingdienste. Es ist zu beobachten, dass sich einige CAPs, vor allem regionale, vom südkoreanischen Markt zurückziehen, um die Zahlung von Netzentgelten zu vermeiden.²⁰ Die Angebotsvielfalt für Verbraucher:innen nimmt also ab. Erwartet wird der Rückgang an Investitionen in die Infrastruktur und eine Verlangsamung der digitalen Transformation.²¹ Auch besteht die Gefahr, dass es zu Marktkonzentration und Dominanz einiger weniger ISPs kommt.²²

1.2 Investitionskosten für den Ausbau und Erhalt der Netzinfrastruktur

Die Forderung zur Einführung des SPNP-Modells begründet die TK-Industrie mit einem aus ihrer Sicht bestehenden Ungleichgewicht zwischen ISPs und CAPs (im Besonderen große Anbieter wie Google, Netflix, Amazon etc.). ISPs sehen sich in ihrer Fähig-

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ BEREC: New work item assessing the IP interconnection ecosystem and impact of the sending-party-pays principle ("OTT fair share") on this ecosystem and on end-users, 2022, https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2022/6/Presentation%20-%20BEREC%20public%20debriefing%20June%202022.pdf, 19.07.2022.

¹⁷ Kroes, Nellie: Adapt or die: What I would do if I ran a telecom company, 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_647, 15.07.2022.

¹⁸ WIK-Consult: Wettbewerbsverhältnisse auf den Transit- und Peeringmärkten, Auswirkungen für die digitale Souveränität Europas, 2022, S. 35.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Ebenda, S. 39.

²¹ Ebenda, S. 39.

²² Internet Society: Internet Impact Brief South Korea's Interconnection Rules, 2022, <https://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2022/05/IIB-South-Korea-Interconnection-Rules-2022.pdf>, 14.07.2022.

keit beeinträchtigt, in die Instandhaltung und Innovation der Telekommunikationsinfrastruktur und insbesondere in den Ausbau von Glasfaser und 5G-Netzen zu investieren.²³

Zumindest für den deutschen Markt lässt sich argumentieren, dass nicht der Mangel an Investitionskapital das Voranschreiten des Breitbandausbaus in die Länge zieht. Die TK-Industrie hat hierzulande 50 Milliarden an Investitionen in den Glasfaserausbau zugesagt.²⁴ Laut TK-Industrie fehlen vielmehr die richtigen Rahmenbedingungen, wie ausreichend Baukapazitäten, eine reformierte Förderlandschaft und die Nutzung neuer Verletechniken.^{25,26} An einer Stelle wird kritisiert, man „ersticke in Fördergeldern“.²⁷

Verbraucher:innen zahlen ihrem ISP den Zugang zum Internet (und darüber hinaus auch die Nutzung der jeweiligen Inhalte an sich). Der Transport der Daten wird den ISPs also hier schon vergütet. Für diese Leistung möchten die ISPs nun zusätzlich Entgelte von Inhalteanbietern. CAPs wiederum zahlen bereits dafür, dass ihre Inhalte, Anwendungen und Dienste durch das Internet befördert werden und Verbraucher:innen darauf zugreifen können.²⁸ Große CAPs tätigen hohe Investitionen in Content Delivery Networks und die dafür notwendige Infrastruktur.²⁹ Unklar ist auch, ob CAPs die erhöhten Kosten auf die Endnutzer:innen umlegen würden.

Darüber hinaus zahlen Verbraucher:innen nicht nur für die Nutzung der Breitbandinfrastruktur über ihren individuellen TK-Vertrag. In vielen Fällen können Vermieter:innen über das neu ins deutsche Telekommunikationsgesetz eingeführte Glasfaserbereitstellungsentgelt die Kosten für den Ausbau der Glasfaserinfrastruktur auf ihre Mieter:innen umlegen. Diese müssen dann selbstverständlich zusätzlich einen individuellen TK-Vertrag bezahlen.

Zum anderen ist auch wenig verständlich, weshalb Netzkosten gerade beim voranschreitenden Glasfaserausbau ein Problem seien. Die Netze sind stabil wie nie zuvor und Glasfaser kann im Vergleich zu Kupfer viel größere Datenpakete stabil übermitteln.³⁰ Laut Aussagen von John Stephens, CFO von AT&T konnte man bereits 2016

²³ AXON: Europe's internet ecosystem: socioeconomic benefits of a fairer balance between tech giants and telecom operators, 2022, <https://etno.eu/downloads/reports/europes%20internet%20ecosystem.%20socio-economic%20benefits%20of%20a%20fairer%20balance%20between%20tech%20giants%20and%20telecom%20operators%20by%20axon%20for%20etno.pdf>, 10.06.2022.

²⁴ VATM: VATM-Jahrbuch 2022, Wettbewerb - Der Treiber für die Gigabit-Gesellschaft, 2022, S. 8ff.

²⁵ Ebenda.

²⁶ Delhaes, Daniel: Wissing macht Tempo beim Breitbandausbau – lässt die Finanzierung aber offen, 2022, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gigabitstrategie-wissing-macht-tempo-beim-breitbandausbau-laesst-die-finanzierung-aber-offen/28172854.html>, 19.07.2022.

²⁷ Sawall, Achim: Weitere 10 Milliarden Euro "ersticken Glasfaserausbau", 2021, <https://www.golem.de/news/vatm-weitere-10-milliarden-euro-ersticken-glasfaserausbau-2111-161341.html>, 19.07.2022.

²⁸ Open letter: EU-Kommission droht mit der Aushöhlung der Grundwerte des freien und offenen Internet, 2022, <https://epicenter.works/content/eu-kommission-droht-mit-aushoehlung-der-grundwerte-des-freien-und-offenen-internets>, 10.07.2022.

²⁹ Ebenda.

³⁰ Telekom: Glasfasertechnik: Mit Lichtwellen rasend schnell Daten übertragen, <https://www.telekom.com/de/konzern/details/glasfasertechnik-schnell-stabil-und-zukunftssicher-635930>, 19.07.2022.

aufgrund von zunehmender Netzvirtualisierung „die 2,5-fache Kapazität zu 75 Prozent der Investitionskosten im Vergleich zu vor ein paar Jahren“ bauen.³¹

1.3 Zero-Rating als Treiber für Datenverkehr

Vor dem Hintergrund, dass der Europäische Gerichtshof gerade entschieden hat, dass Zero-Rating-Tarife mit der Netzneutralität unvereinbar sind, ist die Forderung der TK-Industrie nach Gebühren für die datenintensive Nutzung der Netze durch CAPs noch unverständlicher.

Bei Zero-Rating Tarifen wie beispielsweise StreamOn oder VodafonePass wird Endkund:innen bei der Nutzung ausgewählter Dienste (wie Spotify, Netflix, WhatsApp, TikTok, YouTube etc.) das genutzte Datenvolumen nicht auf das Inklusivvolumen des Tarifes angerechnet. Zero Rating-Tarife werden für Endnutzer:innen umso interessanter, desto begrenzter ihr Datenvolumen ist und je höher die Preise für weitere Datenkontingente sind.

Die TK-Industrie hat also mit ihren eigenen Tarifstrukturen Anreize geschaffen, unbegrenzt Daten bestimmter Dienste zu konsumieren. StreamOn allein hatte im Jahr 2021 in Deutschland 4,6 Millionen Kund:innen.³² Durch solche Modelle wird der Datenverkehr auch in die Höhe getrieben. Wohl bemerkt, ohne dass es in Deutschland selbst in der Corona-Pandemie zu Netzauslastungen kam.³³³⁴

VZBV POSITION

Der vzbv lehnt die Einführung des Sending-Party-Pays Modells ab. Die negativen Folgen für Wettbewerb, Internetökonomie und Verbraucherinteressen wiegen schwerer als die Gewinnabsichten der Telekommunikationsindustrie.

Internetdiensteanbieter (ISP) erhalten bereits Vergütungen zum Aufbau und zur Bereitstellung der Breitbandinfrastruktur. Wichtig wäre, die Verbesserung bestimmter Rahmenbedingungen wie effiziente Förderung, Vergrößerung der Baukapazitäten und Nutzung neuer Verlegetechniken.

Bevor ein konkreter Gesetzgebungsvorschlag veröffentlicht wird, sollte die EU-Kommission den Abschlussbericht von BEREC abwarten.

³¹ Gibbs, Colin: T-Mobile, AT&T and Verizon maintain capex spending despite incentive auction, 2016, <https://www.fiercewireless.com/wireless/t-mobile-at-t-and-verizon-maintain-capex-spending-despite-incentive-auction>, 14.07.2022.

³² Telekom: Geschäftsbericht 2021, 2022, S. 72.

³³ Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2020/2021, 2021, S. 96.

³⁴ Telekom: Das Netz ist stabil, 2020, <https://www.telekom.com/de/konzern/details/das-netz-ist-stabil-596708>, 15.07.2022.

2. AUSWIRKUNGEN DES SPNP-MODELLS AUF DIE STRUKTUR DES INTERNETS

Das Internet im Kern sind zusammengeschaltete Netze, interconnected networks, kurz für Internet. Jedes Netz tritt dem Internet freiwillig bei und entscheidet unabhängig, mit welchen anderen Netzen es sich zusammenschließt und wie es den Verkehr leitet. Dies basiert auf den eigenen Bedürfnissen und Anforderungen des einzelnen Netzes. Möchte ein Netz global ans Internet angeschlossen werden, muss es sich also nur mit anderen Netzen zusammenschalten, die bereits Teil des Internets sind. Das neue Netz verhandelt dann individuell über die Zusammenschaltung. Es gibt keine zentrale Internet-Verwaltung oder Koordination dieses Systems, die vorschreibt, wie und wo Verbindungen entstehen. Alle Netze arbeiten frei zusammen und entscheiden individuell, welche Netze zusammengeschaltet werden.³⁵ So entsteht und wächst das Internet global, ohne Grenzen.

Darüber hinaus funktioniert das Internet als Allzwecknetz. Es ist nicht für eine bestimmte Sprache, Nutzungsmuster oder besondere Verkehrsmerkmale optimiert. Es funktioniert nach dem „Best-Effort-Prinzip“ und leitet die Datenpakete unabhängig, schnellstmöglich und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen.³⁶ Das Design des Internets ermöglicht insofern, jedem alle zu erreichen und somit auch jedem Unternehmen die Freiheit, Kund:innen auf der ganzen Welt anzuwerben und zu bedienen.

Hätte man nun eine Vorgabe für bestimmte Geschäftsvereinbarungen zwischen ISPs und CAPs schränkt man die bisherige Autonomie des gesamten Internets ein und nimmt ihm seine Flexibilität und den freiwilligen Charakter.³⁷ CAPs aus der ganzen Welt können Kund:innen in Südkorea nicht wie bisher unkompliziert und frei erreichen. Verbraucher:innen aus Südkorea haben keinen freien Zugang mehr zu beliebigen Inhalten, sondern nur zu denjenigen, die auch Verträge mit ihren ISPs geschlossen haben.

Am Beispiel Südkorea kann man gut abschätzen, welche negativen Folgen ein derartiges SPNP-Modell in Europa für die bisherige Internetstruktur und dessen Fähigkeit zu Innovation, Freiheit und Vielfältigkeit der Anwendungen hätte.

2.1 Die Gefährdung der Netzneutralität als direkte Folge des SPNP-Modells

Die TK-Industrie argumentiert, die Netzneutralität wäre vom SPNP-Modell nicht betroffen, weil sie die Beziehung zwischen Endkund:innen und ISPs betrifft und nicht den Bereich IP-Interconnection, also die Zusammenschaltung von Netzen, beziehungsweise die Beziehung zwischen ISPs und CAPs auf der Vorleistungsebene.

Der Abschnitt zur Struktur des Internets lässt jedoch bereits erahnen, weshalb diese Aussage nicht den realen Gegebenheiten des Marktes entspricht.

Seit 2015 regelt die Europäische Verordnung 2015/2021 die Netzneutralität und sichert seither die Gleichbehandlung von Daten bei der Übertragung im Internet und den diskriminierungsfreien Zugang bei der Nutzung von Datennetzen. TK-Anbieter sind dazu verpflichtet, grundsätzlich den gesamten Verkehr gleich zu behandeln. Nutzer:innen haben die Möglichkeit, die von ihnen gebuchte Bandbreite so zu nutzen, wie sie möchten und auf die Inhalte zuzugreifen, die sie wünschen. Insofern hat die Verordnung

³⁵ Internet Society: Internet Impact Brief South Korea's Interconnection Rules, 2022, S. 5.

³⁶ Ebenda.

³⁷ Ebenda.

starke Einwirkungen auf die Geschäftsbeziehungen im Bereich IP-Interconnection. Hier ein Beispiel: Was würde passieren, wenn sich ein Inhalteanbieter weigern würde, Entgelte an die ISPs zu bezahlen? Würde der Inhalt dann nicht mehr zu Endkund:innen kommen, weil der ISP den Zugang blockt? Nach dem Prinzip der Netzneutralität hat der ISP dazu kein Recht, denn er muss alle Daten gleichbehandeln.

Auch BEREC sieht die Netzneutralität nicht gefährdet, solange man dem „Best-Effort-Prinzip“ folgt und alle Daten gleichbehandelt werden. Laut BEREC spiegelt sich das Best-Effort-Prinzip in den derzeitigen Zusammenschaltungsvereinbarungen zwischen IP-Netzen in Form von Transit- und Peering-Vereinbarungen wider.³⁸ Änderungen dieses Ansatzes auf der Vorleistungsebene könnten allerdings einen negativen Einfluss auf die Netzneutralität und die Endnutzer:innen haben, wenn ihnen nicht mehr alle Inhalte im Netz zugänglich sind.³⁹

Im US-Bundesstaat Kalifornien wurden 2018 mit der Einführung starker Netzneutralitätsregeln Netzgebühren für IP-Interconnection explizit verboten, um so einen besseren Schutzstandard für den offenen und freien Zugang zum Netz gewährleisten zu können.⁴⁰

Auch ein breites Bündnis aus zivilgesellschaftlichen Organisationen warnt vor der Aushöhlung der Netzneutralität. Sie sehen die Gefahr, dass Breitbandanbieter und ISPs ihr Monopol auf den Zugang zu Endkund:innen missbrauchen und bei der Gewährung eines kostenpflichtigen Zugangs für CAPs ausnutzen.⁴¹

VZBV POSITION

Die Einführung des SPNP-Modells könnte disruptive Auswirkungen auf die gesamte Internetstruktur haben. Aus diesem Grund muss die bisherige Funktionsweise des Internets der globalen und freiwilligen Zusammenschaltung von Netzen und dem „Best-Effort-Prinzip“ beibehalten werden.

Das SPNP-Modell würde die Regeln der Netzneutralität untergraben und könnte somit den offenen und freien Zugang zum Internet für Verbraucher:innen gefährden.

³⁸ BEREC: An assessment of IP interconnection in the context of Net Neutrality, 2012, S. 5.

³⁹ Ebenda.

⁴⁰ Kelly, Heather: California just passed its net neutrality law. The DOJ is already suing, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/10/01/tech/california-net-neutrality-law/index.html#:~:text=The%20California%20law%20would%20be%20the%20strictest%20net,or%20companies%20fees%20for%20faster%20access%20to%20customers.,> 21.07.2022.

⁴¹ Open letter: EU-Kommission droht mit der Aushöhlung der Grundwerte des freien und offenen Internet, 2022, <https://epicenter.works/content/eu-kommission-droht-mit-aushoehlung-der-grundwerte-des-freien-und-offenen-internets>, 10.07.2022.

3. INTRANSPARENTER GESETZGEBUNGSPROZESS

Bisher gibt es im Grunde keine offiziellen Pläne der EU-Kommission zur Einführung des SPNP-Modells. Bis auf wenige Interviews von EU-Kommissarin Vestager⁴² und EU-Kommissar Breton⁴³, die den Stein ins Rollen gebracht haben, ist der Prozess zur möglichen Einführung der Netzentgelte für CAPs sehr intransparent. Das kritisieren sowohl Zivilgesellschaft⁴⁴ als auch eine Reihe von EU-Parlamentariern.⁴⁵

Die Herangehensweise verwundert noch mehr, da in der aktuellen Digitalstrategie der EU-Kommission ein solches Vorhaben nicht angekündigt war.⁴⁶ Auch für das kommende Arbeitsprogramm „Weg in die digitale Dekade“ sieht es so aus, als würde die Forderung der TK-Industrie zu Netzentgelten für CAPs nicht aufgenommen werden.⁴⁷

Für einen ordentlichen Beteiligungsprozess müssen alle betroffenen Kreise die Möglichkeit haben, zu dem Thema in einer öffentlichen Konsultation Stellung zu nehmen. Laut inoffiziellen Berichten⁴⁸ soll die SPNP-Regulierung aber schon im Herbst mit dem „Connectivity Infrastructure Act“ veröffentlicht werden.

VZBV POSITION

Der vzbv kritisiert den intransparenten Prozess zur möglichen Einführung des SPNP-Modells. Der Beteiligungsprozess muss öffentlich und transparent stattfinden. Der vzbv fordert daher eine öffentliche Konsultation. Diese schafft angemessene Beteiligungsmöglichkeiten betroffener Kreise wie Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verbraucherverbände und einzelnen Bürger:innen.

⁴² Rudl, Tomas: Neuer Angriff auf die Netzneutralität, 2022, <https://netzpolitik.org/2022/eu-digitalkommissarin-vestager-neuer-angriff-auf-die-netzneutralitaet/>, 15.07.2022.

⁴³ Bertuzzi, Luca: Commission to make online platforms contribute to digital infrastructure, 2022, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/commission-to-make-online-platforms-contribute-to-digital-infrastructure/>, 18.07.2022.

⁴⁴ Rudl, Tomas: EU-Abgeordnete warnen vor Abschaffung der Netzneutralität, 2022, <https://netzpolitik.org/2022/kritik-an-vestager-eu-abgeordnete-warnen-vor-abschaffung-der-netzneutralitaet/>, 15.07.2022.

⁴⁵ Joint letter: regarding the Sending-Party-Pays-Model; 2022, https://www.patrick-breyer.de/wp-content/uploads/2022/07/20220712_COM_Access-Fees-MEP-Letter_final3.pdf, 19.07.2022.

⁴⁶ EU-Kommission: Ein Europa für das digitale Zeitalter, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_de, 19.07.2022.

⁴⁷ Krempf, Stefan: Netze: Schlappe für Telcos im Streit über Kostenbeteiligung von Big Tech, 2022, <https://www.heise.de/news/Netze-Schlappe-fuer-Telcos-im-Streit-ueber-Kostenbeteiligung-von-Big-Tech-7181315.html>, 19.07.2022.

⁴⁸ Stolton, Samuel: EU executive eyes Big Tech's money to save 5G, 2022, <https://www.politico.eu/article/commission-present-connectivity-infrastructure-act-eu/>, 19.07.2022.