

DATENMAUT SCHADET VERBRAUCHER:IN- NEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv) zur Sondierungskonsultation der Europäischen Kommission über die „Zukunft des elektronischen Kommunikationssektors und seiner Infrastruktur“

19. Mai 2023

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände -
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Digitales und Medien
Susanne Blohm
Digitales@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister registriert. Sie erreichen den entsprechenden Eintrag [hier](#).

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. PUNKTE IM EINZELNEN	5
1. Grundsätzliches zur Sondierungskonsultation	5
1.1 Verbraucherrelevante Themen im Kontext Breitbandausbau	5
2. Netzgebühren für Inthalteanbieter	7
2.1 Marktversagen als Voraussetzung für regulatorische Eingriffe	8
2.2 Südkorea als Negativbeispiel für regulatorische Eingriffe	9
2.3 Netzgebühren als Gefahr für die Netzneutralität	10

I. ZUSAMMENFASSUNG

Ergänzend zu den Antworten des Verbraucherzentrale Bundesverbands e. V. (vzbv) im Rahmen der Sondierungskonsultation der Europäischen Kommission zur „Zukunft des elektronischen Kommunikationssektors und seiner Infrastruktur“¹ sollten aus Verbrauchersicht folgende Aspekte zusammengefasst berücksichtigt werden:

- ❖ Der vzbv lehnt die Einführung von Netzgebühren für Inthalteanbieter ab. Die negativen Folgen 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 könnten. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Netzneutralität, als Grundpfeiler des offenen und freien Zugangs zum Internet, ausgehöhlt wird.
- ❖ Ein Marktversagen, das durch die Einführung von Netzgebühren behoben werden könnte, konnte bisher nicht belegt werden. Auch das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (BEREC) hat in einer ersten Analyse zur Diskussion rund um Zahlungen von Content Application Providern (CAP) an Internet Service Provider (ISP) keine Hinweise dafür gefunden, dass eine Netzgebühr angesichts der aktuellen Marktlage gerechtfertigt ist. Insofern gibt es objektiv gesehen keinen Regulierungsbedarf für Netzgebühren.
- ❖ Der vzbv kritisiert, dass die Fragen, die in der Sondierungskonsultation rund um mögliche Netzgebühren für Inthalteanbieter gestellt werden, wenig Ansatzpunkte für die Verbraucherperspektive liefern.
- ❖ Das Beispiel Südkorea zeigt, dass sich Netzgebühren für Inthalteanbieter negativ auf das Preis- und Leistungsniveau digitaler Produkte und Dienstleistungen für Verbraucher:innen auswirken können.
- ❖ Netzgebühren haben das Potential die Regeln der Netzneutralität zu untergraben und könnten somit den offenen und freien Zugang zum Internet für Verbraucher:innen gefährden. Im Vorfeld einer möglichen Regulierung sollte in einem Impact Assessment das Zusammenspiel mit der (EU) Verordnung 2015/2021 geprüft werden.
- ❖ Der vzbv hält eine Evaluierung der Universaldienstvorschriften für verfrüht. Die nationale Umsetzung des „Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC) ist in vielen EU-Mitgliedstaaten noch nicht lange abgeschlossen. In Deutschland wurde noch nicht ein Anschluss über den Universaldienst realisiert. Verbraucher:innen sind beim Breitbandausbau auch über den Universaldienst hinaus tangiert. So gibt es Probleme mit dem Glasfaserüberbau, finanzielle Mehrbelastungen durch das Glasfaserbereitstellungsentgelt, der Routerfreiheit, Haustürgeschäften und der fehlenden Diensteanbieterverpflichtung im Mobilfunkmarkt.

¹ Europäische Kommission: The future of the electronic communications sector and its infrastructure, 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/consultations/future-electronic-communications-sector-and-its-infrastructure>, 01.04.2023.

II. EINLEITUNG

Seit über einem Jahr beschäftigt sich die europäische Politik und Digitalwirtschaft mit dem Thema Netzgebühren für Inhaltenanbieter (auch Content Application Provider, CAP). Auslöser rund um die Diskussion zu einer Datenmaut waren Äußerungen des Kommissars der Europäischen Kommission für den Binnenmarkt, Thierry Breton, der aufgrund fehlender Rendite der Telekommunikationsindustrie für ihre Investitionen von einer Neuregelung der Vergütung zwischen Internet Service Providern (ISP) und Inhaltenanbieter sprach.²³ Die Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und Kommissarin für Digitales, Margrethe Vestager, äußerte sich in ähnlicher Weise.⁴ Von Seiten der Zivilgesellschaft⁵⁶, Wissenschaft⁷, einigen europäischen Mitgliedstaaten⁸⁹ und Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EU-Parlament)¹⁰ gab es viel Kritik für die angekündigte Initiative und den bis dahin fehlenden Beteiligungsprozess.

Mit der Veröffentlichung der Sondierungskonsultation am 23. Februar 2023 hat die Europäische Kommission (EU-Kommission) offiziell den Startschuss für eine mögliche Gesetzesinitiative zu Netzgebühren gegeben. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) erwartet im weiteren Verlauf einen ergebnisoffenen Dialog, in dem es zunächst darum geht, festzustellen, ob es am Markt Probleme gibt und ein Marktversagen vorliegt.

Die hier folgenden Ausführungen flankieren und ergänzen die Antworten des vzbv in der Sondierungskonsultation. Der vzbv bedankt sich bei der EU-Kommission für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

² Rudl, Tomas: Neuer Angriff auf die Netzneutralität, 2022, <https://netzpolitik.org/2022/eu-digitalkommissarin-vestager-neuer-angriff-auf-die-netzneutralitaet/>, 11.04.2023.

³ Ebenda.

⁴ 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/>, 18.04.2023.

⁵ Epicenter.works und weitere: Offener Brief, 2022, <https://epicenter.works/content/eu-kommission-droht-mit-aushoehlung-der-grundwerte-des-freien-und-offenen-internets>, 10.07.2022.

⁶ Epicenter.works und weitere: offener Brief, 2022, https://en.epicenter.works/sites/default/files/civil_society_letter_to_commissioners_0.pdf, 01.04.2022.

⁷ Dr. Komaitis, Konstantinos und weitere: 29 Internet Experts and Academics send a Letter to the Commission urging to abandon the "Sending-Party-Network-Pays" proposal, 2022, <https://www.komaitis.org/personal-blog/29-internet-experts-and-academics-send-a-letter-to-the-commission-urging-to-abandon-the-sending-party-network-pays-proposal>, 01.04.2023.

⁸ Bloomberg: Vestager'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.

⁹ Government of the Netherlands: Plans for charging Internet toll by large telecom companies feared to have major impact on European consumers and businesses, 2022, <https://www.government.nl/documents/publications/2023/02/27/plans-for-charging-internet-toll-by-large-telecom-companies-feared-to-have-major-impact-on-european-consumers-and-businesses>, 01.04.2023.

¹⁰ 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.

III. PUNKTE IM EINZELNEN

1. GRUNDSÄTZLICHES ZUR SONDIERUNGSKONSULTATION

Der vzbv begrüßt, dass sich die EU-Kommission dazu entschieden hat, eine Sondierungskonsultation zu spezifischen Themen des Telekommunikationssektors auf den Weg zu bringen.

Die Konsultation wurde im Rahmen eines Maßnahmenpakets der EU-Kommission veröffentlicht, das darauf abzielt, die Vorgaben des Politikprogramms für die digitale Dekade bis 2030 voranzutreiben. Laut EU-Kommission soll der „Konnektivitätssektor“ umfassend betrachtet werden und es soll untersucht werden, was der Bedarf für die Zukunft ist.

Die Konsultation gliedert sich in vier Abschnitte: 1. Technologische Entwicklungen und Marktentwicklungen: Auswirkungen auf künftige Netze und Geschäftsmodelle für die elektronische Kommunikation, 2. Fairness für Verbraucher, 3. Hindernisse für den Binnenmarkt, 4. Fairer Beitrag aller digitalen Akteure.

Mit Blick auf die genannten Zielsetzungen der Konsultation, ist es aus Verbrauchersicht unverständlich, warum sich der Verbraucherteil der Konsultation überwiegend mit dem Universaldienst beschäftigt. Die Universaldienstverpflichtungen sind im „europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC) geregelt. Der EECC trat auf EU-Ebene Ende 2018 in Kraft. Die Richtlinie wurde in Deutschland mit der Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) umgesetzt. Die neuen Regelungen traten zum 1. Dezember 2021 in Kraft. Den Universaldienst betreffend wurde zudem 2022 eine Rechtsverordnung zur Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe der europarechtlichen und nationalen Vorgaben durch die Bundesnetzagentur erlassen.¹¹

Der vzbv hat an mehreren Stellen innerhalb der Konsultation darauf hingewiesen, dass die Umsetzungszeit bisher viel zu kurz ist, um eine ausreichende Evaluierung der Universaldienstvorgaben vorzunehmen. Dem vzbv ist zudem unklar, ob die EU-Kommission mit der Sondierungskonsultation eine Evaluierung zur Umsetzung des EECC anstrebt. Wäre dem so, sieht es der vzbv kritisch, dass es keine Fragen zum Titel III Endnutzerrechte gibt. Verbraucher:innen sind integraler Bestandteil des Telekommunikationsmarktes. Ohne sie wäre der Konnektivitätssektor unnötig. Denkt man den gesamten Markt betreffend, gäbe es unzählige Themen, die aus Verbrauchersicht mindestens genauso, wenn nicht noch wichtiger sind, als die Umsetzung des Universaldienstes.

Selbst wenn sich die Konsultation nur auf spezifische Themen zum Breitbandausbau beziehen sollte, gäbe es auch in diesem Bereich viele darüber hinaus gehende verbraucherrelevante Themen.

1.1 Verbraucherrelevante Themen im Kontext Breitbandausbau

Der vzbv nutzt die Gelegenheit, auf weitere relevante Verbraucherprobleme im Telekommunikationsmarkt aufmerksam zu machen.

¹¹ Verordnung über die Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (TK-Mindestversorgungsverordnung - TKMV).

Da unklar ist, ob die EU-Kommission mit der Sondierungskonsultation den EECC evaluieren möchte, verweist der vzbv an dieser Stelle auf zwei veröffentlichte Evaluierungsberichte des vzbv zur Umsetzung des EECC in nationales deutsches Recht.¹²¹³ Untersucht wurde dabei der Umgang der Telekommunikationsanbieter mit der Vertragszusammenfassung und –genehmigung.

Liest man die Konsultation nur mit Blick auf spezifische Themen des Breitbandausbaus sind Verbraucher:innen auch über den Universaldienst hinaus tangiert. In Deutschland zahlen Verbraucher:innen nicht nur für die Nutzung der Breitbandinfrastruktur über ihren individuellen 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. Der vzbv kritisiert die finanziellen Mehrbelastungen für Verbraucher:innen stark und lehnt das Entgelt ab. Darüber hinaus beklagen Verbraucher:innen regelmäßig die Geschäftspraktiken von Telekommunikationsunternehmen, wenn es um den Vertrieb von Glasfaserprodukten geht. Sogenannte Haustürgeschäfte stehen in Deutschland immer wieder in der Kritik.¹⁴ Auch kritisch zu sehen ist der Überbau von Glasfasernetzen durch die Deutsche Telekom. Knappe Ausbauressourcen werden zugunsten von Profitmaximierung so gebunden und Verbraucher:innen in weniger profitablen Gegenden müssen länger auf einen entsprechenden Anschluss warten.¹⁵ Darüber hinaus gibt es immer wieder Probleme mit der Routerfreiheit gegen die einige Anbieter verstoßen.¹⁶ Abschließend kann noch der eingeschränkte Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt durch das Fehlen einer Diensteanbieterverpflichtung genannt werden. In den vergangenen Frequenzauktionen zum 4G/LTE- und 5G-Standard wurde auf eine Diensteanbieterverpflichtung verzichtet und ein reines Verhandlungsgebot festgelegt. Derzeit ist nicht erkennbar, dass dieses Instrument dem Wettbewerb auf dem deutschen Mobilfunkmarkt und dem Netzausbau zuträglich ist.

Dies sind nur einige Beispiele für verbraucherrelevante Probleme in Bezug auf den Breitband/Glasfaserausbau, die eine gute Ergänzung für die Sondierungskonsultation dargestellt hätten.

Darüber hinaus kritisiert der vzbv, dass die Fragen rund um mögliche Netzgebühren für Inhalteanbieter wenig Ansatzpunkte für die Verbraucherperspektive liefern. Überwiegend drehen sich die Fragen um die Höhe von Investments in den Breitbandmarkt, Datenmengen, Fragen nach direkten Zahlungen oder einer Fondlösung. Die Struktur der Fragen lässt anzweifeln, ob Verbraucher:innen als integraler Bestandteil des Marktes wahrgenommen und berücksichtigt werden.

¹² Verbraucherzentrale Bundesverband: Telekommunikationsmarkt: Umsetzung einiger Kundenschutzrechte noch unzureichend, 2022, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/telekommunikationsmarkt-umsetzung-einiger-kundenschutzrechte-noch-unzureichend>, 01.04.2023.

¹³ Verbraucherzentrale Bundesverband: Telekommunikation: Kundenschutz weiter unzureichend umgesetzt, 2022, <https://www.vzbv.de/meldungen/telekommunikation-kundenschutz-weiter-unzureichend-umgesetzt>, 01.04.2023.

¹⁴ Verbraucherzentrale Bundesverband: vzbv kritisiert mangelnden Schutz vor Haustürgeschäften, 2021, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/vzbv-kritisiert-mangelnden-schutz-vor-haustuergeschaeften>, 01.04.2023.

¹⁵ CDU/CSU: Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Glasfaser-Überbau einschränken, 2023, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/059/2005986.pdf>, 01.04.2023.

¹⁶ Sawall, Achim: Vodafone und Deutsche Glasfaser abgemahnt, 2022, <https://www.golem.de/news/routerfreiheit-vodafone-und-deutsche-glasfaser-abgemahnt-2205-165115.html>, 01.04.2023.

VZBV POSITION

Der vzbv hält eine Evaluierung der Universaldienstvorschriften für verfrüht. Die nationale Umsetzung des EECC ist in vielen EU-Mitgliedstaaten noch nicht lange abgeschlossen. In Deutschland wurde noch nicht ein Anschluss über den Universaldienst realisiert. Erst nach einer gewissen Umsetzungszeit, können aussagekräftige Evaluierungen erfolgen.

Unklar ist, ob die EU-Kommission mit der Sondierungskonsultation eine Evaluierung zur Umsetzung des EECC anstrebt. Wäre dem so, sieht es der vzbv kritisch, dass es keine Fragen zum Titel III Endnutzerrechte gibt.

Liest man die Konsultation nur mit Blick auf spezifische Themen des Breitbandausbaus sind Verbraucher:innen auch über den Universaldienst hinaus tangiert. So gibt es Probleme mit dem Glasfaserüberbau, finanzielle Mehrbelastungen durch das Glasfaserbereitstellungsentgelt, der Routerfreiheit, Haustürgeschäften und der fehlenden Diensteanbietersverpflichtung im Mobilfunkmarkt.

Der vzbv kritisiert, dass die Fragen rund um mögliche Netzgebühren für Inhaltenanbieter wenig Ansatzpunkte für die Verbraucherperspektive liefern.

2. NETZGEBÜHREN FÜR INHALTEANBIETER

Aus Sicht des vzbv und weiteren Stakeholdern^{17,18,19} sind die Fragen der Konsultation zum Teil tendenziös und werden einer neutralen Beurteilung der diskutierten Sachverhalte nicht gerecht. Auf den vzbv erwecken insbesondere die Fragen des 4. Abschnitts der Konsultation „Fairer Beitrag aller digitalen Akteure“ den Eindruck, dass die EU-Kommission bereits eine Lösung anstrebt, obwohl die bisherige Problemanalyse noch gar kein Problem und somit Regulierungsbedarf identifiziert hat. Die Fragen zielen stark darauf ab, wie eine finanzielle Beteiligung von CAPs am besten geregelt werden könnte, anstatt im ersten Schritt zu fragen, ob eine Beteiligung überhaupt erforderlich ist. Auch die Äußerungen von Kommissar Breton am Tag der Veröffentlichung der Sondierungskonsultation lassen eine neutrale Beurteilung der Sachlage durch die EU-Kommission derzeit anzweifeln.²⁰

Der vzbv möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass nach den eigenen Vorgaben der EU-Kommission im Rahmen der „better regulation toolbox“²¹ das weitere Vorgehen nach Ablauf der Frist zur Sondierungskonsultation festgeschrieben ist. Danach kann eine Sondierungskonsultation dazu dienen, festzustellen, ob ein Problem besteht und hier gegebenenfalls Maßnahmen ergriffen werden müssten. Eine solche Konsultation kann dabei unterstützen, ob und inwieweit die EU-Kommission weitere Studien und

¹⁷ Bundesregierung Deutschland: Öffentliche Sitzung zum Thema „Infrastrukturabgabe für Over-the-Top-Anbieter“, Bezeichnung der Fragen als „stückweit tendenziös“, 2023, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a23_digiales/Anhoerungen/936364-936364, 12.04.2023.

¹⁸ Dr. Komaitis, Konstantinos: The European Commission insist on the 'fair share' debate, 2023, <https://www.komaitis.org/personal-blog/the-european-commission-insists-on-the-fair-share-debate>, 12.04.2023.

¹⁹ CCIA: Network Fees: EU Commission Launches Consultation on Telco Demands, 2023, <https://ccianet.org/news/2023/02/network-fees-eu-commission-launches-consultation-on-telco-demands/>, 12.04.2023.

²⁰ Breton, Thierry: Tweet: „Telecom Infrastructure costs billions. Who should pay for it? #GigabitEU“, 2023, https://twitter.com/search?q=telecom%20infrastructure%20costs%20billions&src=typed_query&f=top, 13.04.2023.

²¹ EU-Kommission: Better regulation toolbox, 2021, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en, 12.04.2023.

Konsultationen zu bestimmten Themen durchführen sollte. Sie können auch in den Entwurf eines „green paper“ einfließen. Sondierungskonsultationen entbinden jedoch nicht von der Pflicht zur formellen Konsultation, wenn sie die Vorbereitung einer konkreten Initiative der Kommission auslösen.²²

Darüber hinaus helfen die „better regulation guidelines“²³ grundsätzlich dabei Rechtsvorschriften zu schaffen, die *„zielgerichtet, wirksam, leicht zu befolgen und mit möglichst geringem Aufwand verbunden sind“*²⁴. Maßnahmen unterliegen dabei unter anderem evidenzbasierten Evaluierungen und Folgenabschätzungen, sodass sichergestellt werden kann, dass die Maßnahmen keine unnötige Regulierung, sondern einen tatsächlichen Mehrwert schaffen.

VZBV POSITION

Der vzbv sieht es als erforderlich an, dass auch bei der Frage von Netzgebühren für Inhalteanbieter die EU-Kommission den Prozess unter Beachtung der better regulation guidelines“ und der „better regulation toolbox“ gestaltet. Ziel muss es sein, im Vorfeld von Gesetzesinitiativen oder -änderungen Evidenz zu erhalten, um wirklich nur notwendige Regulierung vorzunehmen.

2.1 Marktversagen als Voraussetzung für regulatorische Eingriffe

Bisher konnte in der Debatte keine Evidenz eingebracht werden, die auf ein Marktversagen hindeutet. Marktversagen muss jedoch zwingend nachgewiesen werden, wenn ein bisher funktionierender und weitgehend freier Markt reguliert werden soll. Regulatorische Eingriffe, die die Verhandlungsfreiheit von Unternehmen beschränken, bedürfen einer angemessenen Hürde. Aus Sicht des vzbv liefern die von Telekommunikationsunternehmen genannten Gründe für das Auferlegen einer Preisregulierung zu ihren Gunsten keine Evidenz für ein Marktversagen. Auch bei einem Stakeholder-Workshop der Bundesnetzagentur²⁵ im September 2022, einer öffentlichen Sitzung des Digitalausschusses des Deutschen Bundestages²⁶ im März 2023, sowie einer Anhörung im Bundesministerium für Digitales und Verkehr im März 2023 konnte keine Evidenz für ein Marktversagen vorgelegt werden. Auch das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (BEREC) hat in einer ersten Analyse zur Diskussion rund um Zahlungen von CAPs an ISPs keine Hinweise dafür gefunden, dass eine Netzgebühr angesichts der aktuellen Marktlage gerechtfertigt ist. BEREC hält fest, dass bei der Zusammenschaltung (IP-Interconnection) zwischen CAPs und ISPs ein Wettbewerbscharakter des Marktes gegeben ist und Streitigkeiten in der Regel ohne regulatorische Eingriffe gelöst werden, insofern sieht BEREC keine empirischen Belege, die aufzeigen, dass der Markt für IP-Interconnection nicht mehr wettbewerbsfähig ist.²⁷

²² Ebenda.

²³ EU-Kommission: Better Regulation Guidelines, 2021, https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf, 12.04.2023.

²⁴ Ebenda, S. 3.

²⁵ Workshop „Aktuelle Diskussion um einen Beitrag von Inhalteanbietern zu den Kosten der TK-Netzbetreiber – Chance oder Risiko?“ am 22.09.2022 in Bonn.

²⁶ Bundesregierung Deutschland: Öffentliche Sitzung zum Thema „Infrastrukturabgabe für Over-the-Top-Anbieter“, 2023, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a23_digitales/Anhoerungen/936364-936364, 12.04.2023.

²⁷ BEREC: BEREC preliminary assessment of the underlying assumptions of payments from large CAPs to ISPs, 2022, https://www.berec.europa.eu/system/files/2022-10/BEREC%20BoR%20%2822%29%20137%20BEREC_preliminary-assessment-payments-CAPs-to-ISPs_0.pdf, S.12, 01.04.2023.

VZBV POSITION

Ein Marktversagen konnte bisher nicht belegt werden. Auch das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (BEREC) hat in einer ersten Analyse zur Diskussion rund um Zahlungen von CAPs an ISPs keine Hinweise dafür gefunden, dass eine Netzgebühr angesichts der aktuellen Marktlage gerechtfertigt ist. Insofern gibt es objektiv gesehen keinen Regulierungsbedarf für Netzgebühren.

2.2 Südkorea als Negativbeispiel für regulatorische Eingriffe

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.²⁸ Seit 2020 sind auch regionale CAPs verpflichtet, Gebühren an ISPs für die Terminierung von Verkehr zu bezahlen.²⁹ Der Preis richtet sich dabei nach gesendetem Datenvolumen.³⁰ Laut Consumers Korea, ist die Netzneutralität in Südkorea praktisch abgeschafft.³¹ Mit Bezug auf Netzgebühren ist zu erwähnen, dass auch in Südkorea die Debatte um Netzgebühren nicht abgeschlossen ist. Die Gesetzgebung hierzu befindet sich immer noch in Bearbeitung. Bleibt es bei den derzeitigen Regelungen, beziehungsweise werden diese verschärft, wird der Rückgang an Investitionen in die Infrastruktur und eine Verlangsamung der digitalen Transformation erwartet.³² Auch besteht die Gefahr, dass es zu Marktkonzentration und Dominanz einiger weniger ISPs kommt.³³

Der vzbv konzentriert sich in der Debatte auf die für Verbraucher:innen relevanten Aspekte und kommt zu dem Schluss, dass Netzentgelte auf der Ebene zwischen ISPs und CAPs auch auf der Ebene der Endnutzer:innen negative Folgen zeigen können. So stiegen die Kosten für Breitband.³⁴ Um Netzentgelte zu sparen, reduzierten einige CAPs beispielweise die Qualität ihrer Streamingdienste.³⁵ Auch wird Traffic über andere Länder umgeleitet. Die längeren Wege führen nicht nur zu einer qualitativen Verschlechterung des Inhaltes, sondern vergrößern auch das Einfallstor für IT-Sicherheitsvorfälle. Laut einer Untersuchung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist die Latenz in Südkorea unter den OECD-Ländern am höchsten.³⁶ Im September 2022 kam es für die Nutzer:innen der Plattform Twitch insge-

²⁸ WIK-Consult: Wettbewerbsverhältnisse auf den Transit- und Peeringmärkten, Auswirkungen für die digitale Souveränität Europas, 2022, S. 35.

²⁹ Ebenda.

³⁰ ITIF: Consumers Are the Ones Who End Up Paying for Sending-Party-Pays Mandates, 2022, <https://itif.org/publications/2022/11/07/consumers-are-the-ones-who-end-up-paying-for-sending-party-pays-mandates/>, 01.04.2023.

³¹ Consumers Korea: Network access fees: fair share or the end of the open internet?, 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=TqcF5CDgAcA>, 01.04.2023.

³² Ebenda, S. 39.

³³ 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.

³⁴ Park, Kyung Sin, Nelson, Michael R.: Korea's Challenge to the Standard Internet Interconnection Model, 2021, https://carnegieendowment.org/files/202108-KoreanWayWithData_final5.pdf, S. 74, 01.04.2023.

³⁵ Ebenda.

³⁶ OECD: BROADBAND NETWORKS OF THE FUTURE, 2022, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/755e2d0c-en.pdf?expires=1681664970&id=id&accname=guest&checksum=E774C06CCC36D46A27FC0786DCDE40F4>, S. 50, 01.04.2023.

samt zu Verschlechterungen der Streaming/Gamingqualität. Twitch begründet die Qualitätsverschlechterungen mit steigenden Kosten.³⁷ An diesem praktischen Beispiel lässt sich gut zeigen, wie undurchsichtig solche Vorfälle für Verbraucher:innen letztendlich sind. Warum die Qualität ihrer Dienste schlechter wird, ist für den Einzelnen kaum nachzuvollziehen. Verbraucher:innen sind diejenigen, die jeden Monat ihre Tarife zahlen und dennoch letztendlich wenig Einfluss auf die gelieferte Qualität haben. Die Tatsache, dass Verbraucher:innen in Deutschland häufig nicht die Bandbreite bekommen, die ihnen vertraglich zugesichert ist, ist auch heute schon in Deutschland ein Problem, das seit Jahren besteht und dem Verbraucher:innen wenig entgegensetzen können.³⁸ Das Problem der zu geringen Bandbreite zeigt, dass Verbraucher:innen in Deutschland heute schon Probleme mit der Lieferung der zugesicherten Breitbandqualität durch ihre Telekommunikationsanbieter haben. Dieses Problem könnte sich durch Netzgebühren für CAPs weiter verstärken, wenn es von Seiten der CAPs zur Reduzierung der Qualität kommt, um Kosten und Datenvolumen zu sparen.

VZBV POSITION

Das Beispiel Südkorea zeigt, dass sich Netzgebühren für Inthalteanbieter negativ auf das Preis- und Leistungsniveau digitaler Produkte und Dienstleistungen für Verbraucher:innen auswirken können.

2.3 Netzgebühren als Gefahr für die Netzneutralität

Seit 2015 regelt die (EU) 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 starke Auswirkungen auf die Geschäftsbeziehungen im Bereich IP-Interconnection und mögliche Netzgebühren für CAPs.

Fragen zu einer möglichen Auswirkung von Netzgebühren auf die Netzneutralität sind in der Sondierungskonsultation nicht enthalten. Aus Sicht des vzbv nehmen die EU-Kommission und die Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (DG Connect) die Bedenken der Zivilgesellschaft, Mitgliedstaaten, EU-Parlamentarier, Bundestagabgeordneten, Wissenschaft, Inthalteanbieter und Verbraucherschutzverbände nicht ernst genug. Die EU-Kommission steht zwar hinter der Open Internet Regulation und versichert, dass die Verordnung regulatorisch nicht geändert werden solle.³⁹ Laut einem Vertreter von DG Connect wären Bedenken, die die oben genannten Stakeholder äußern, nicht nachvollziehbar, da die Vorstellung, Telekommunikationsunternehmen würden die Netzneutralität verletzen, wenn CAPs Netzgebühren nicht

³⁷ Consumers Korea: Network access fees: fair share or the end of the open internet?, 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=TqcF5CDgAcA>, 01.04.2023.

³⁸ Verbraucherzentrale Bundesverband: Telekommunikation: Kundenschutz weiter unzureichend umgesetzt, 2022, <https://www.vzbv.de/meldungen/telekommunikation-kundenschutz-weiter-unzureichend-umgesetzt>, 01.04.2023.

³⁹ EU-Kommissare Vestager und Breton: Brief an Epicenter.works, https://epicenter.works/sites/default/files/reply_to_letter_-_net_neutrality_and_inter-connection.pdf, 01.04.2023.

zahlen würden, „absurd“ sei.⁴⁰ Und wenn fraglich wäre, ob die Netzneutralität verletzt sei, könnte man immer noch vor Gericht seine Rechte einklagen.⁴¹

Um genau ein solches Szenario zu vermeiden, sollten Bedenken zum Umgang mit der Netzneutralität in einem Impact Assessment analysiert werden. Letztendlich muss eine mögliche Regulierung so ausgestaltet sein, dass nicht erst Gerichte den Einklang mit anderer EU-Gesetzgebung prüfen müssen.

Aus Verbrauchersicht ist ein Rückblick auf die Diskussion und Rechtsverfahren zu Zero-Rating-Tarife hilfreich. Auch hier hatten Telekommunikationsanbieter argumentiert, solche Produkte seien vereinbar mit der Netzneutralität. 2021 hatte der Europäische Gerichtshof entschieden, dass Zero-Rating-Tarife mit der Netzneutralität unvereinbar sind.⁴²

Bei Zero-Rating-Tarifen, wie beispielsweise StreamOn von der Telekom oder VodafonePass wird Endkund:innen bei der Nutzung ausgewählter Dienste (wie Spotify, Netflix, WhatsApp) das genutzte Datenvolumen nicht auf das Inklusivvolumen des Tarifes angerechnet.

Nicht nur hat die Telekommunikationsbranche mit ihren eigenen Tarifstrukturen Anreize geschaffen, unbegrenzt Daten bestimmter Dienste zu konsumieren, sie konnten auch jahrelang vom Unterwandern der Netzneutralität profitieren. StreamOn allein hatte im Jahr 2021 in Deutschland 4,6 Millionen Kund:innen.⁴³

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 wieder.⁴⁴ Änderungen dieses Ansatzes auf der Vorleistungsebene, wie es bei Netzgebühren der Fall wäre, könnten allerdings einen negativen Einfluss auf die Netzneutralität und die Endnutzer:innen haben, wenn ihnen nicht mehr alle Inhalte im Netz zugänglich sind.⁴⁵

Der vzbv sieht die Gefahr, dass die Einführung von Netzgebühren für CAPs zu einer Bevorzugung von Unternehmen führen, die ISPs bezahlen (können), um Endnutzer:innen zu erreichen. Dies würde zwangsläufig diejenigen diskriminieren, die nicht zahlen können - oder wollen.

VZBV POSITION

Netzgebühren haben das Potential, die Regeln der Netzneutralität zu untergraben und könnten somit den offenen und freien Zugang zum Internet für Verbraucher:innen gefährden.

Im Vorfeld einer möglichen Regulierung sollte in einem Impact Assessment das Zusammenspiel mit der (EU) Verordnung 2015/2021 geprüft werden.

⁴⁰ Lechler, Stefan: The network fee: fixing a real problem or creating one?, 2022, https://www.youtube.com/watch?v=XmH_wNT7VoU, 01.04.2023.

⁴¹ Ebenda.

⁴² Rechtsachen: C-854/19, C-5/20, C-34/20

⁴³ Telekom: Geschäftsbericht 2021, 2022, S. 72.

⁴⁴ BEREC: An assessment of IP interconnection in the context of Net Neutrality, 2012, S. 5.

⁴⁵ Ebenda.