

23. August 2013

Netzneutralität in Deutschland sichern

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

zum 2. Entwurf einer Netzneutralitätsverordnung nach § 41a Abs. 1 TKG
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Team Digitales und Medien
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
wirtschaft@vzbv.de
www.vzbv.de

Vorbemerkung und Grundsätzliches

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) für die Gelegenheit, auch zum zweiten Entwurf einer Netzneutralitätsverordnung nach § 41a Abs. 1 TKG Stellung nehmen zu können.

Im ersten Entwurf der Verordnung – der vom vzbv dem Grunde nach begrüßt wurde¹ – war noch offen geblieben, ob so genannte managed services durch die Verordnung erfasst werden sollten. Der vzbv hatte sich hierfür ausdrücklich in der Form ausgesprochen, dass die Netzneutralität auf alle auf dem Home-Gateway des Endkunden angebotenen Breitbanddienste bezogen werden sollte.

Der neue Entwurf schließt nun zwar managed services in den Geltungsbereich ein, differenziert aber zwischen diesen und dem „offenen Internet“. Außerdem wird lediglich die Diskriminierung innerhalb dieser Klassen geregelt. Dies ist aus unserer Sicht äußerst kritisch. Managed services treten hinsichtlich des begrenzten Übertragungsvolumens am Breitbandanschluss des Endkunden in unmittelbare Konkurrenz zum Internet, seinen Inhalten und Diensten. Darüber hinaus konkurrieren die Dienste der Zugangsnetzbetreiber, wie zum Beispiel im Fall von Voice-over-IP, direkt mit vergleichbaren Internetdiensten. Somit ergibt sich ein erhebliches Diskriminierungspotential. Managed services schaffen ferner keine ökonomischen Anreize für Investitionen ins Internet. Denn um eine Nachfrage für managed services zu schaffen, dürfen die Standardprodukte nicht zu gut sein. Die Beschränkungen für managed services und die Maßnahmen zum Schutz des offenen Internets sind im vorliegenden Entwurf zu schwach und zu allgemein formuliert, um die Netzneutralität zu sichern.

Wenn die Zugangsnetzbetreiber den Inhalte- und Diensteanbietern zukünftig anbieten könnten, auch deren Inhalte und Dienste gegen ein Entgelt als managed service zu behandeln, würde dies zu erheblichen Markteintrittsbarrieren führen, die sich wiederum negativ auf die Angebotsvielfalt auswirken könnten. Besonders neue oder kleinere Diensteanbieter, die nicht über entsprechende finanzielle Mittel verfügen, würden dabei aber gegenüber den etablierten, großen Inhalte- und Diensteanbietern ins Hintertreffen geraten. Schließlich müssten sie solche Verträge nicht nur mit einem, sondern im Zweifel mit allen großen Internetanbietern abschließen. Auch kleine Internetanbieter würden benachteiligt werden. Denn die finanzstarken Contentprovider würden sich genau überlegen, mit welchen Zugangsnetzbetreibern sie solche Verträge abschließen.

Managed services schaffen nicht nur ein Mehrklassen-Internet auf der Anbieter-, sondern auch auf der Nutzerseite. Der Breitbandanschluss gehört mittlerweile zur Lebensgrundlage. So betonen zum Beispiel Rundfunkanbieter, dass das offene Internet eine wichtige Vorbedingung für Informations-, Meinungs- und Medienfreiheit ist². Daher ist es nicht akzeptabel, wenn die Qualität der Übertragung oder die Verfügbarkeit von Internetinhalten und –diensten faktisch von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Nutzer abhängig ist. Außerdem haben viele Nutzer wegen der geringen Bandbreite ihres Anschlusses gar nicht die Möglichkeit, einen managed service zu buchen.

Fazit: Durch den zweiten Entwurf für eine Netzneutralitätsverordnung wird nicht die Netzneutralität gewährleistet, sondern ein Mehrklassen-Internet gegenüber Inhalte-, und Diensteanbietern sowie gegenüber den Nutzern etabliert und fest geschrieben. Daher lehnt der Verbraucherzentrale Bundesverband den aktuellen Entwurf ab.

¹ <http://origin.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Netzneutralitaetsverordnung-Stellungnahme-vzbv-2013-07-17.pdf>

² <http://www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=2009364/property=download/nid=8236/1q7iedn/Positionspapier+Netzneutralitaet.pdf>

Anforderungen für eine Gewährleistung der Netzneutralität

Nach Ansicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands

- müssen sämtliche in der Verordnung verwendeten Begriffe eindeutig definiert werden, damit sie keinen Interpretationsspielraum bieten und Rechtssicherheit schaffen,
- muss die Netzneutralität auf alle auf dem Home-Gateway des Endkunden angebotenen Breitbanddienste bezogen werden,
- sollte eine nachweislich aus wirtschaftlichem Eigeninteresse heraus vorgenommene Priorisierung von Daten ebenso wie eine Drosselung oder Blockade bestimmter Inhalte und Dienste unzulässig sein,
- sollte grundsätzlich jede unterschiedliche Behandlung von Inhalten und Anwendungen ausgeschlossen sein, es sei denn, eine solche Behandlung wird durch eine klar definierte und belegbar notwendige Ausnahme erlaubt,
- müssen für solche belegbaren notwendigen Ausnahmen, wie beispielsweise das legitime kurzfristige Überlastungs- und Trafficmanagement, klare und transparente Regeln definiert werden,
- muss es den Betreibern explizit verboten sein, durch Netzwerkmanagementmaßnahmen den Datenschutz oder das Kommunikationsgeheimnis einzuschränken, beispielsweise indem sie einsehen, welche Inhalte ihre Kunden übertragen,
- muss sichergestellt werden, dass für den uneingeschränkten Zugang zum Netz nicht ausschließlich vom Netzbetreiber vertriebene oder zur Verfügung gestellte Endgeräte verwendet werden können (Routerzwang). Vielmehr müssen die Nutzer auch am Markt frei wählbare Endgeräte (Router) ohne Einschränkungen beim Zugang am jeweiligen Netzanschluss verwenden können.

Ungeachtet der vorstehenden kritischen Anmerkungen und formulierten Anforderungen nimmt der vzbv zu den einzelnen Regelungsvorschlägen wie folgt Stellung:

1. Zu § 1 Grundsätze der Netzneutralität

a) Zu Absatz (1) Nummer 2

Durch § 1 Absatz (1) Nummer 2 des zweiten Verordnungsentwurfs sollen nun managed services explizit reguliert werden (Zitat):

„Der Zugang zum offenen Internet, seinen Inhalten, Diensten und Anwendungen sowie zu Diensten in vom offenen Internet logisch getrennten Netzen mit Ende-zu-Ende-Kontrolle, die dem Endnutzer als separates Angebot zum Internetzugang gegen gesondertes Entgelt angeboten werden (Managed Services) ist für alle Endnutzer und Inhaltenanbieter diskriminierungsfrei, transparent und offen auszugestalten.“

Allerdings würde damit der Zugang zu diesen managed services lediglich für Endnutzer und Inhaltenanbieter diskriminierungsfrei, transparent und offen ausgestaltet werden. Diensteanbieter hingegen würden von einem freien Zugang zu managed services ausgeschlossen werden. Dies ist nicht akzeptabel. Denn die vertikal integrierten Telekommunikationsunternehmen treten nicht nur hinsichtlich der von ihnen angebotenen Inhalte, sondern auch hinsichtlich der von ihnen bereit gestellten Dienste in Konkurrenz zu anderen Anbietern – wie das Beispiel von Voice-over-IP deutlich zeigt.

Unsere Forderung:

Um das Diskriminierungspotential der Internetanbieter gegenüber Anbietern konkurrierender Dienste zu entschärfen, müssen explizit auch Diensteanbieter in die Zugangsvorschrift des Paragraph 1 Absatz (1) Nummer 2 mit aufgenommen werden.

b) Zu Absatz (1) Nummer 3

Die vertikal integrierten Internetanbieter stehen nicht nur in direkter Konkurrenz zu den Inhalte- und Diensteanbietern. Auf Grund des begrenzten Übertragungsvolumens am Breitbandanschluss des Endkunden stehen auch ihre managed services generell in Konkurrenz zum offenen Internet. Um eine Nachfrage für die kostenpflichtigen managed services zu generieren und um die Inhalte- und Diensteanbieter zum Abschluss von managed services zu bewegen, besteht ein Anreiz für die Internetanbieter, das offene Internet möglichst schmal zu halten. Die Bundesnetzagentur kommentiert hierzu in ihrem Bericht vom 14. Juni 2013 zur Tarifänderung der Deutschen Telekom AG³ (Zitat): *„Da Managed Services mit dem Best-Effort-Internetzugangsdienst um die gemeinsam Ende-zu-Ende genutzten Netzressourcen konkurrieren, würden sie diesen letztlich sogar verdrängen können.“*

Vermutlich soll die vorgesehene Regelung gem. Paragraph 1 Absatz (1) Nummer 3 diesen Befürchtungen entgegen treten (Zitat):

„Transportklassen im offenen Internet und Managed Services dürfen die Fortentwicklung des Best-Effort-Internets im Sinne von Nummer 1 nicht behindern.“

³ Seite 10, Ziffer 4.2.5.2,

http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Breitband/Netzneutralitaet/Bericht_Bundesnetzagentur_14_Juni_2013.pdf

In ihrer derzeitigen Form würde diese Regelung die Verschlechterung des Best-Effort-Internets aber nicht verhindern können, vor allem weil unklar bleibt, in welchen Fällen überhaupt eine Behinderung vorliegt.

Aus Sicht des vzbv wäre eine solche Behinderung spätestens dann gegeben, wenn die dem offenen Internet zur Verfügung stehende Bandbreite die den managed services zur Verfügung stehende Bandbreite unterschreitet. Denn dann hätten besonders Dienste, die eine Bandbreite am oberen Ende der Leitungskapazität benötigen, keine Möglichkeit mehr, eine Qualität zu erreichen, wie sie den eigenen Diensten der Internetanbieter über managed services zur Verfügung stünde.

Gleiches gilt für die Berechnung des Übertragungsvolumens bei Volumentarifen. Die Nutzer eines Internetdienstes dürfen in dieser Beziehung nicht gegenüber Nutzern eines konkurrierenden managed service benachteiligt werden. Insofern darf das Inklusivvolumen nicht nach der Datenmenge bestimmt werden, die ein Großteil der Nutzer des offenen Internets verbraucht.

Unsere Forderung:

Hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Bandbreite muss das Best-Effort-Internet mindestens auf dem Niveau des für managed services reservierten Bereichs liegen. Außerdem muss immer ein sachlicher Grund vorliegen, der rechtfertigt, dass ein Dienst als managed service realisiert werden muss, um die Belastung für das offene Internet möglichst gering zu halten.

Das zur Verfügung stehende Inklusivvolumen eines Internetanschlusses muss anhand der Datenmenge berechnet werden, die bei einem Großteil der Nutzer über den Breitbandanschluss im Durchschnitt und in einem einheitlich festgelegten Zeitraum (z.B. ein Monat) übertragen wird. Die Beweislast für die Sicherstellung eines leistungsfähigen Best-Effort-Bereichs sollte bei den ISP liegen.

Ferner regt der vzbv an, die Wörter „die Fortentwicklung“ zu streichen, da sie keinen Mehrwert bieten.

c) Zu Absatz (2)

In Absatz 2 werden nochmals die Ziele des § 41a TKG aufgeführt (Zitat):

„Betreiber sind verpflichtet, eine diskriminierungsfreie Datenübermittlung und den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten und Anwendungen zu gewährleisten. Die willkürliche Verschlechterung von Diensten oder die ungerechtfertigte Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs in den Telekommunikationsnetzen ist unzulässig.“

Die Verordnung konkretisiert damit aber § 41a TKG nicht. Vielmehr bleibt weiterhin offen, was unter einer „grundsätzlichen Gleichbehandlung“ aller Datenpakete, einer „willkürlichen Verschlechterung“ von Diensten sowie einer „ungerechtfertigten Behinderung oder Verlangsamung“ des Datenverkehrs zu verstehen ist. So stellt sich zum Beispiel die Frage, ob die bisher praktizierten Beschränkungen der Mobilfunknetzbetreiber „willkürlich“ oder „ungerechtfertigt“, in denen die Nutzung von Peer-to-Peer-, Instant-Messaging- oder Voice-over-IP-Anwendungen nach der neuen Vorschrift ausgeschlossen wären?

Die im aktuellen Verordnungsentwurf enthaltenen Begriffe sind viel zu unpräzise, um eine tragfähige Grundlage für die Vorgaben für Netzbetreiber oder für die Kontrolle durch die Bundesnetzagentur zu schaffen. Es wäre nicht hinnehmbar und widersprü-

che auch dem erklärten Ziel des Bundeswirtschaftsministeriums, wenn die maßgeblichen Regelungen und Begriffe in der Verordnung nach Inkrafttreten erst durch Gerichte ausgefüllt werden müssten und dabei möglicher Weise auch noch unterschiedlich interpretiert würden. So jedenfalls würde die Netzneutralität nicht dauerhaft zu sichern sein.

Unsere Forderung:

In der Verordnung muss klar definiert sein, was unter einer „grundsätzlichen Gleichbehandlung“ aller Datenpakete, einer „willkürlichen Verschlechterung“ von Diensten sowie einer „ungerechtfertigten Behinderung oder Verlangsamung“ des Datenverkehrs zu verstehen ist. So sollten für belegbar notwendige Ausnahmen, wie beispielsweise das legitime kurzfristige Überlastungs- und Trafficmanagement, klare und transparente Regeln definiert werden.

2. Zu § 2 Inhaltsneutrale Datenübermittlung im offenen Internet

Zu Absatz (3)

Absatz (3) des Entwurfs für eine Netzneutralitätsverordnung führt die Möglichkeit einer „an technischen Erfordernissen orientierten Transportklassifizierung (Qualitätsdienstklassen)“ ein (Zitat):

„Eine inhaltsneutrale an technischen Erfordernissen orientierte Transportklassifizierung (Qualitätsdienstklassen) ist keine willkürliche Verschlechterung von Diensten, solange dem Endnutzer Wahlmöglichkeiten erhalten bleiben. Eine Differenzierung von Entgelten nach Qualitätsdienstklassen ist keine ungerechtfertigte Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs.“

Danach bleibt aber unklar, was die Begriffe „Transportklassifizierung“ bzw. „Qualitätsdienstklassen“ beinhalten. Gemäß der Begründung zum Entwurf soll die Transportklassifizierung zum Zwecke der „Effizienzsteigerung von Diensten“ und für „zeitkritische Dienste“ zulässig sein. Nicht deutlich wird weiterhin, was die „technischen Erfordernisse“ sind und wer sie definiert. Kritisch ist, dass die Transportklassifizierung nicht an die technischen Erfordernisse gebunden ist, sondern sich lediglich an diesen „orientieren“ soll.

Der Entwurf legt fest, dass eine inhaltsneutrale, an technischen Erfordernissen orientierte Transportklassifizierung keine willkürliche Verschlechterung des Dienstes vorsieht, solange „der Endnutzer eine Wahlmöglichkeit“ hat. Unklar bleibt dabei aber, was unter „Wahlmöglichkeit des Endnutzers“ verstanden werden soll: Soll der Nutzer die Wahl haben, ob er eine solche Transportklassifizierung beim Betreiber bucht oder nicht, oder hat er schon allein die Wahl dadurch, dass es andere Betreiber gibt, die eine solche Transportklassifizierung nicht anbieten?

Als Begründung eines gesonderten Entgelts oder einer Priorisierung bestimmter Anbieter und Dienste wird von den Netzbetreibern oft die angebliche Notwendigkeit zum Erhalt der Netzintegrität mittels aktivem Netzmanagements (Stichwort Shaping) wegen knapper Ressourcen vorgetragen. Eine solche Ressourcenknappheit herrscht jedoch nach Kenntnis des vzbv zumindest bei der leitungsgebundenen Breitbandkommunikation grundsätzlich nicht. Eingriffe in das Netz durch den Netzbetreiber dürfen daher kein Dauerzustand sein. Ansonsten läge die Vermutung nahe, dass ein Provider seinen Kunden eine tatsächlich nicht erbrachte Leistung verkauft oder eine künstliche Verknappung herbeiführt.

Unsere Forderung:

Als Ausnahmen von einer anbieterseitig gewählten, im jeweiligen Geschäftsmodell verankerten Priorisierung wären ausschließlich belegbar notwendige Maßnahmen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit und Funktionsfähigkeit der Netze (Netzmanagement) akzeptabel. Zu den aus technischen Gründen angemessenen Netzwerkmanagementpraktiken zählen solche Maßnahmen, die auf ein legitimes, belegbares, kurzfristiges Überlastungs- und Trafficmanagement abzielen, gleichzeitig die Qualität der vom Endnutzer gewählten Serviceleistung sicher stellen und nur auf die Breitbandverbindung des jeweiligen Endnutzer Einfluss haben. Ein solches Netzwerkmanagement ist an verbindliche und transparente Regeln zu binden. Internetanbieter, die die Netzneutralität aus diesen Gründen ausnahmsweise einschränken müssen, sollten die Notwendigkeit des betreffenden Eingriffs belegen müssen. Die entsprechenden Angaben müssten veröffentlicht und der Bundesnetzagentur unverzüglich übermittelt werden. Verstöße gegen diese Pflichten oder darüber hinaus gehende Einschränkungen der Netzneutralität müssten durch die Bundesnetzagentur wirksam sanktioniert werden.

In keinem Fall dürfen Maßnahmen des Netzwerkmanagement zu einer Einschränkung des Datenschutzes bzw. des Kommunikationsgeheimnisses führen. Vor allem muss ausgeschlossen werden, dass die Betreiber Einblick in die Inhalte der übertragenen Daten erhalten. Techniken wie „Deep-Packet-Inspection“, müssten daher verboten werden.

3. Zu § 3 Endgerätenetzneutralität

Einschränkungen beim Zugang zu Diensten und Inhalten können auch mittels Vorauswahl von Endgeräten, durch die hard- und/ oder softwareseitige Konzeption der Endgeräte oder durch die Verweigerung des Anbieters, die Schnittstelleninformationen herauszugeben, erfolgen. Daher begrüßt der vzbv, dass die Verordnung hierzu eine spezielle Regelung enthält (Zitat):

„Nach Maßgabe des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen dürfen Betreiber das Gebot der Netzneutralität nicht dadurch beeinträchtigen, dass sie den Netzzugang nur über eine von ihnen bestimmte Telekommunikationsendeinrichtung ermöglichen. Der Netzabschlusspunkt muss über eine vom Benutzer frei wählbare Telekommunikationsendeinrichtung physisch zugänglich sein.“

Angesichts der derzeit unterschiedlich interpretierten nationalen und europäischen Gesetzeslage, die der Bundesnetzagentur nach eigenem Bekunden in Bezug auf etwaige Gegenmaßnahmen im Fall eines Routerzwangs „die Hände bindet“, kann nur ein eindeutiges Verbot eines anbieterseits vorgegebenen „Routerzwangs“ die freie Wahl des Endgeräts und damit den Wettbewerb in diesem Marktsegment sichern. Auch wird nur so der aus dem vorgenannten Grund derzeit von der Bundesnetzagentur „tolerierten“ Festlegung des jeweiligen Netzabschlusspunktes allein durch den Netzbetreiber der Boden entzogen. Ohne ein solches Verbot könnte ein allein beim Netzbetreiber liegendes Festlegungsrecht für die Schnittstellenposition zum Netz hin dazu führen, dass sich die Kontrollmöglichkeit der Netzbetreiber immer weiter in den persönlichen Einflussbereich des Nutzers verlagert.

4. Zu § 5 Marktentwicklung

Neu hinzu gekommen ist im aktuellen Verordnungsentwurf eine Verpflichtung der Bundesnetzagentur die Marktentwicklung zu beobachten und dem BMWi Bericht zu erstatten (Zitat):

„Die Bundesnetzagentur überwacht die Marktentwicklung auf die Einhaltung der Grundsätze des § 1. Sie berichtet unverzüglich an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie über Marktentwicklungen, die zu einer Beeinträchtigung des Best-Effort-Internet führen oder seine Fortentwicklung hindern.“

Es ist jedoch zum einen unverständlich, warum der Markt nur hinsichtlich der Vorgaben des § 1 und nicht auch der des § 3 beobachtet werden soll. Zum anderen ist nicht nachvollziehbar, warum bei Verstößen gegen die Grundsätze lediglich das Bundeswirtschaftsministerium informiert werden soll.

Unsere Forderung:

Die Beobachtungsverpflichtung für die Bundesnetzagentur muss auf die Einhaltung des § 3 ausgeweitet werden. Außerdem sollte - beispielweise einmal jährlich – ein Bericht der Bundesnetzagentur über die Marktentwicklung veröffentlicht werden, der allen Marktteilnehmern zur Verfügung gestellt wird.

5. Bußgeld

Im Verordnungsentwurf fehlt ein Hinweis auf § 149 Absatz 1 Nummer 7a TKG, damit die dort formulierte Bußgeldvorschrift Anwendung finden kann und ein Verstoß gegen die Netzneutralitätsverordnung bußgeldbewehrt ist. Aufgrund der Bedeutung der Netzneutralität ist es erforderlich, dass die Bundesnetzagentur im Falle der Verletzung Bußgelder verhängen kann.

Unsere Forderung:

Ein Verweis auf § 149 Absatz 1 Nummer 7a TKG ist in § 4 des Verordnungsentwurfs aufzunehmen.