

Stellungnahme zum Positionspapier der RTR zur Netzneutralität



UNSER NETZ

Dies ist die Stellungnahme der Initiative unsernetz.at - für eine Absicherung der Netzneutralität - zum Positionspapier Netzneutralität der österreichischen Regulierungsbehörde RTR¹. Weiters verweisen wir auf unser eigenes Positionspapier², in dem unsere Standpunkte und Lösungsvorschläge für die Frage der Netzneutralität bereits dargelegt wurden.

Executive Summary

Das vorliegende Positionspapier der RTR ist ein wichtiger Schritt für Österreich in der Debatte zur Netzneutralität. Die Behörde hat die Problemstellungen klar benannt und schlüssige Definitionen für das Prinzip der Netzneutralität geliefert. Woran das Papier jedoch scheitert, ist die konsequente Anwendung dieser Prinzipien. Den ISPs (Internet Service Providern) ist es laut der Definition der RTR erlaubt in ihrer Produktgestaltung von der Netzneutralität abzuweichen, womit das Prinzip eines neutralen Internets als Ganzes in Frage gestellt wird. Dass diese Lücke auch von der Behörde selber als problematisch gesehen wird, zeigt sich bereits durch die Adressierung exklusiver Differenzierungen in dem letztgereihten Prinzip.

Unser Kernkritikpunkt ist, dass eine Verkehrsdifferenzierung auch nach den Definitionen des Positionspapiers immer noch als Geschäftsmodell zugelassen wird. Damit wird für die ISPs ein Anreiz geschaffen Internet zu verknappen, um dann Priorisierungen extra zu verkaufen. Genau diese Geschäftsstrategie sehen wir gerade in Deutschland im Falle der Deutschen Telekom (Stichwort: Drosselkom).

Das Problem wurde erkannt, aber die Lösung ist nicht zufriedenstellend.

Rückfragehinweis: info@unsernetz.at

¹ <http://rtr.at/nn>

² <https://unsernetz.at/files/Positionspapier.pdf>

Einleitung

Grundsätzlich ist ein politischer Diskurs in Österreich rund um das Thema Netzneutralität sehr zu begrüßen. Das vorliegende Positionspapier der RTR liefert dazu einen wichtigen Beitrag. Wir begrüßen das klare Bekenntnis zum Prinzip der Netzneutralität seitens der RTR, gleichzeitig warnen wir aber auch vor sehr gefährlichen Mängeln im vorliegenden Papier.

In einem neutralen Internet kann jeder angeschlossene Rechner zu jedem anderen angeschlossenen Rechner im Netz eine Verbindung aufbauen und Daten austauschen. Das Netz behandelt alle Daten gleich - unabhängig von Herkunft, Inhalt, Ziel, Klasse oder Tarif. Durch diese Offenheit ist das Internet zum Innovationsmotor der Wirtschaft geworden, trägt zur kulturellen Vielfalt unserer Gesellschaft bei und bildet die Grundlage unserer Informationsgesellschaft.

Das Internet ist längst zu einem zentralen Bestandteil des täglichen Lebens und des kulturellen, politischen und wissenschaftlichen Austausches in Österreich geworden. Durch diese Entwicklung stellt es heute schon - und zukünftig noch in viel stärkerem Maße - eine gesellschaftspolitische Dimension zum öffentlichen Leben einer modernen, digitalen Gesellschaft dar. Durch diese Rolle des Internets als öffentlicher Infrastruktur entsteht ein Spannungsverhältnis zu den wirtschaftlichen Interessen der privaten Infrastrukturbetreiber. Um der Relevanz des Internets für das kulturelle und wirtschaftliche Leben Rechnung zu tragen, muss seine Offenheit gesetzlich abgesichert werden.

Sieben Prinzipien

Im Folgenden analysieren wir die sieben Prinzipien des RTR Positionspapiers:

Prinzip 1: Netzneutralität als Grundsatz

Wir befürworten das klare Bekenntnis der RTR zur Netzneutralität. Wie so oft wird das zugrunde liegende Prinzip der Netzneutralität an sich von niemandem - mit Ausnahme großer Internet Service Provider - in Frage gestellt. Die Bedeutung eines gleichberechtigten, barrierefreien Internets für die Gesellschaft wurde erkannt. Obwohl es hier ein klares Bekenntnis gibt, finden sich in den weiteren Prinzipien der RTR gefährliche Ausnahmen, die diesen Grundsatz aufweichen und eine nicht netzneutrale Produktgestaltung von ISPs ermöglichen.

Die RTR spricht hier im Bezug auf nicht netzneutrale Internet-Produkte von möglichen "positiven Auswirkungen auf den Endkunden" ohne diese genau zu benennen. Es ist sehr bedenklich, wenn aufgrund von ungenannten, vermeintlichen Vorteilen die klar belegbaren Nachteile ignoriert werden. In der Operationalisierung weist die RTR auf die fehlende Rechtsgrundlage zur Durchsetzung dieses ersten Prinzips hin. Wir verstehen das als Auftrag an die Politik, hier eine solche Rechtsgrundlage zu schaffen. Die RTR erwähnt, dass sie über eine Verordnungsermächtigung nachträglich dieses Prinzip durchsetzen könnte - dies ist als Drohung in Richtung der Provider zu sehen um sich doch bitte an die sieben Prinzipien zu halten, stellt aber keine adäquate Rechtsgrundlage dar.

Prinzip 2: Abweichungen nur mit ausreichender Begründung

Dieses Prinzip ist stark abhängig davon zu bewerten, welche Ausnahmen von Netzneutralität generell möglich sind. Wenn es nicht netzneutrale Maßnahmen zur Stauvermeidung oder Netzwerksicherheit geht, ist die verpflichtende, begründete Veröffentlichung solcher Maßnahmen sinnvoll. Begrüßenswert ist auch die Verpflichtung netzneutralen Alternativmaßnahmen in solchen Fällen den Vorzug zu geben. Wenn jedoch - wie leider in den folgenden Prinzipien der Fall - auch nicht netzneutrale Produktgestaltung zulässig ist, hilft es dem Kunden wenig zu wissen, dass der eigene ISP einzig aufgrund seines Gewinnstrebens die Netzneutralität einschränkt.

Prinzip 3: Transparenz

Dieses Prinzip ist absolut wünschenswert. Klare Transparenzverpflichtungen für ISPs gelten in allen Fällen, wo Netzneutralität eingeschränkt wird, unabhängig davon, ob diese Einschränkung temporär zur Stauvermeidung oder Netzwerksicherheit oder aber leider permanent als Geschäftsmodell auftritt. Dass die Regulierungsbehörde so großen Wert darauf legt, dass Informationen über Netzneutralitätseinschränkungen kundenfreundlich und verständlich formuliert sind, begründet sich in der klaren Erwartungshaltung von allen Internetnutzern, immer echtes und uneingeschränktes Internet zu bekommen. Eine Abkehr von diesem Paradigma steht der Erwartungshaltung der Kunden entgegen und es ist fraglich, ob dies von Internet Providern

adäquat kommuniziert werden wird.

Eine wichtige Ergänzung zu dieser Transparenzverpflichtung wäre es, diese Daten nicht nur kundenfreundlich, sondern auch technisch detailliert zu veröffentlichen. Für CAPs (Content and Application Providers) und technisch versierte Kunden müssen Informationen über Netzneutralitätsverletzungen - wiederum egal ob temporär oder permanent - in aller gebotenen technischen Detailtiefe zur Verfügung stehen. Bestimmungen, wie sie in den Verträgen des deutschen Mobilfunkproviders Vodafone existieren, sind hier als Negativbeispiel zu nennen: "In einigen Mobilfunkdatentarifen ist den Kunden die Nutzung bestimmter Dienste und Internetanwendungen untersagt. Dies gilt je nach Tarif für Voice-Over-IP (Internettelefonie), Instant Messaging, Tethering (Nutzung der Handy-/Smartphone-Datenverbindung durch ein anderes Endgerät) oder Dienste, die Peer-to-Peer-Verbindungen (Rechner zu Rechner-Verbindungen) verwenden." (siehe ³). Mit "Rechner-zu-Rechner-Verbindungen" wäre jede Datenverbindung im gesamten Internet untersagt.

Um diese Transparenzvorgabe zur vollen Geltung zu bringen, möchten wir die Informationen über alle Netzneutralitätsverletzungen nach dem Open-Data-Prinzip veröffentlicht haben. Dieses sieht laut Open Definition⁴ vor, dass Daten in einem offenen Format und unter freier Lizenz veröffentlicht werden müssen. Dadurch wird es Entwicklern ermöglicht, auf Basis dieser Daten Anwendungen wie Providervergleichsplattformen, Datenstaukarten und Netzneutralitätsvergleiche zu entwickeln (siehe als Beispiel ⁵ und ⁶).

Prinzip 4: Keine Qualitätsverschlechterung

Dieses Prinzip bringt theoretisch einige positive Konsequenzen mit sich, indem es Providern eine Verkehrsdifferenzierung nur dann ermöglicht, wenn sie nicht zur Reduktion der Qualität anderer Dienste führt. Jedoch stellt sich in der Praxis die Frage, wie eine Verkehrsdifferenzierung (in den meisten Fällen Priorisierung) eines Dienstes nicht auch zwangsläufig eine Diskriminierung aller anderen (nicht priorisierten) Dienste mit sich bringen kann.

Hier wird versucht, im Sinne von "Es kann nicht sein, was nicht sein darf" etwas zu verbieten, das leider als Konsequenz der anderen Prinzipien unumgänglich ist: Eine Bevorzugung eines Dienstes führt zur Benachteiligung von allen anderen. Und da im Prinzip 5 eine nicht netzneutrale Produktgestaltung erlaubt wird - sprich die Kommerzialisierung von Unterscheidungen, die der Provider im Netzwerk trifft - ist es klar, dass diese Unterscheidungen zur Diskriminierung der Dienste führen wird, welche sich diese Priorisierung nicht leisten können

³ <https://www.vodafone.de/privat/technische-leistungsdaten-telekommunikationsdienste.html>

⁴ <http://opendefinition.org/>

⁵ <http://netneutralitymap.org/>

⁶ <https://unsernetz.at/links/eu-lex-map/>

oder wollen.

Dies ist bezeichnend für das gesamte Positionspapier: das Problem einer Abkehr von der Netzneutralität wurde von der RTR klar in seinen Gefahren und weitläufigen Implikationen erkannt. Anstatt jedoch im Hinblick auf diese Gefahren für Wirtschaft und Gesellschaft den Schluss zu ziehen, Netzneutralität als fixe Grundlage festzuschreiben, wird versucht, symptomatisch die negativen Auswirkungen einzudämmen.

In der Praxis könnte dieses Prinzip auf die vermehrte Verwendung von Managed Services hinauslaufen, weil dort in vielen Fällen eine Priorisierung mancher Dienste möglich ist, ohne gleichzeitig andere Dienste auf der Internet-Leitung zu benachteiligen. Wenn ISPs jedoch vermehrt beginnen, über die Kanäle von Managed Services Konkurrenzprodukte zu klassischen Internetdiensten anzubieten, stellen sich die selben kartellrechtlichen Fragen wie in der klassischen Netzneutralitätsdebatte im Bezug auf Product-Bundling.

In der Operationalisierung stellt sich auch die große Frage wie eine Verschlechterung der Dienstqualität von normalen Nutzern gemessen werden soll. Der einzig gangbare Weg wären Messungen unabhängiger Experten oder die Transparenzverpflichtungen von Prinzip 3.

Prinzip 5: Angebote ohne Differenzierung als Standardprodukt

Mit diesem Prinzip wird trotz des symbolischen Bekenntnisses in Prinzip 1 die Möglichkeit nicht-netzneutraler Produkte für ISPs geschaffen. Über dieses Prinzip können ISPs mit CAPs ihre Produkte vertikal integrieren - es wird auch in Österreich bald Spotify-Deals geben, wie sie in Deutschland schon durch die Deutsche Telekom angeboten werden. Dadurch wird ein doppelter Markt geschaffen, in welchem CAPs nicht mehr nur gegenüber den potentiellen Kunden miteinander konkurrieren, sondern auch gegenüber dem ISP für privilegierten Zugang zu dessen Kunden in Konkurrenz zu einander treten werden. Diese doppelte Marktsituation ist äußerst nachteilig für kleinere, nationale CAPs, da finanzstarke, internationale CAPs ihre marktdominante Stellung über Deals mit den ISPs zementieren können. Es sollte deshalb im Interesse der österreichischen Wirtschaft sein, dieses Prinzip nicht zuzulassen.

In der aktuellen Ausformulierung dieses Prinzips ist zum Glück festgehalten, dass nicht nur ein Produkt im Portfolio des ISPs, sondern jeder Internetzugang auch als netzneutrales Basisprodukt angeboten werden muss, welches erst durch teurere Zusatzpakete von der Netzneutralität abweichen kann. In unserer optimistischen Lesart bedeutet dies, dass netzneutrales Internet immer die billigste Variante am Markt sein müsste, was - sofern diese Lesart stimmt - auch zu begrüßen wäre. Trotzdem wird durch diese Konstellation ein neuer Anreiz für ISPs geschaffen, den Internetzugang im Basisprodukt zu verknappen um dann die Möglichkeit zu bekommen, Priorisierungen auf einem doppelten Markt extra zu verkaufen. Genau dieser Anreiz bis dato unerschlossener Erlösquellen ist der ökonomische Grund für die kürzlich angekündigte Strategie der Deutschen Telekom eine Drosselung aller Festnetzverträge einzuführen (vgl. Lohninger 2013).

Der Versuch der RTR über ein Zusatzpaketmodell sicherzustellen, dass netzneutraler

Internetzugang sich nicht verteuert, kann aufgrund der Entwicklungen in Deutschland leicht entkräftet werden. So abstrus eine Datenvolumenbegrenzung im Festnetzbereich eines industrialisierten Staates auch scheinen mag, ist sie doch grundsätzlich im Rahmen der aktuellen Möglichkeiten eines ISPs denkbar und macht aus dessen Sicht im Hinblick auf die Möglichkeit über doppelte Märkte neue Erlösquellen zu erschließen, auch marktwirtschaftlich Sinn. Sofern die rechtliche Situation und regulatorische Praxis in Österreich es zulässt, was aufgrund dieses Prinzips zu befürchten ist, und die Entwicklungen in Deutschland ungehindert voranschreiten, ist es nur eine Frage der Zeit, bis Volumenbegrenzungen und Priorisierungen über einen doppelten Markt auch in Österreich Einzug finden.

Eine weitere Frage ist, wie die Basisprodukte und Zusatzpakete beworben werden und ob die Wahl zwischen den verschiedenen Zusatzpaketen auf einer informierten Kaufentscheidung basiert. Nicht zuletzt stellt dies auch eine neue Situation für den Konsumentenschutz dar. Was passiert zum Beispiel, wenn eine Kundin oder ein Kunde ihren/seinen Internetanschluss kündigen will, aber ein CAP Angebot, welches sie/er als Zusatzpaket gebucht hat, beibehalten möchte? Oder wie wirkt es sich aus, wenn eine Kundin oder ein Kunde ein Zusatzpaket für einen CAP buchen will, welches von ihrem/seinem aktuellen ISP nicht angeboten wird, von einem anderen jedoch schon?

Ein weitreichendes Verbot von Produktbündelung findet sich etwa im slowenischen Netzneutralitätsgesetz unter Paragraph 5. Demnach dürfen Internetprodukte nicht aus Diensten bestehen, welche auch über besagten Internetanschluss angeboten oder genutzt werden. Was die österreichische Regulierungsbehörde also in Prinzip 5 vorschlägt, ist in Slowenien bereits gesetzlich verboten:

“Dienstleistungen der Netzbetreiber und Service-Provider sollten nicht auf Anwendungen oder Diensten basieren, die über den Internetzugang angeboten oder genutzt werden” (siehe Synopsis⁷ Slowenisches Gesetz, Paragraph 5)

Prinzip 6: Kein Blocking oder Degrading

In diesem Prinzip verstecken sich zwei sehr verschiedene Möglichkeiten für Provider, Netzwerkmanagement zu betreiben. Einerseits zur Erhaltung von Netzwerkintegrität (Stauvermeidung) und Netzwerksicherheit (DDoS) sinnvoll, wird andererseits in diesem Prinzip die Möglichkeit eröffnet, gewisse Dienste oder Inhalte aufgrund von rechtlichen Vorgaben zu diskriminieren oder zu blocken.

In den Erläuterungen zum ersten Punkt findet sich die Aussage: “Legitime Ziele wie beispielsweise die Vermeidung von Überlastung können in der Regel jedoch auch ohne dienstspezifische Differenzierung erreicht werden.” Hier finden sich in anderen europäischen Gesetzen zur Netzneutralität schon weitaus härtere Formulierungen. In den Niederlanden wurde zum Beispiel der Ansatz gewählt, dass bei applikationsspezifischen Diskriminierungen zum

⁷ https://unsernetz.at/files/Synopsis_CL_NL_SL.pdf

Ziele der Stauvermeidung gleiche Dienste auf gleiche Art und Weise gedrosselt werden müssen. Dadurch wird der Möglichkeit des Providers, Konkurrenzdienste in Stauszenarien zu diskriminieren, ein Riegel vorgeschoben (siehe Synopse[3] Niederländisches Gesetz Paragraph 1.a).

Im slowenischen Gesetz ist definiert, dass derartige Maßnahmen verhältnismäßig, diskriminierungsfrei, zeitlich befristet und in einem Umfang, der notwendig erscheint, sein müssen (siehe Synopse[3] Slowenisches Gesetz Paragraph 4). Ein Vorteil der slowenischen Lösung an dieser Stelle ist die explizite zeitliche Befristung solcher Maßnahmen - der Stau darf nicht zum Regelfall werden, die richtige Lösung für Datenstaus kann nur ein Netzausbau sein, welchem mit der Transparenzverpflichtung von stauvermeidenden Maßnahmen in dieser RTR-Position hoffentlich Vorschub geleistet wird.

Zum zweiten Punkt ist zu sagen, dass zwar alle Netzneutralitätsgesetze von EU-Mitgliedsstaaten Ausnahmen für richterliche Anordnungen haben, das Sperren von Inhalten im Internet aber immer mit einer Grundwerteabwägung einhergehen muss. Internetsperren sind an sich abzulehnen; Informationen zu verbieten löst nicht die darunter liegenden Probleme. Wir sind deshalb immer für eine Löschung von Inhalten anstatt einer Sperrung, vor allem auch, weil Sperren in den meisten Fällen leicht umgangen werden können. Ist erst einmal eine Internet-Zensurinfrastruktur installiert, wird sie in fast allen Fällen dann auch dazu verwendet um andere unbeliebte Inhalte und Meinungen aus dem Netz zu zensieren, wie erst kürzlich wieder in Italien deutlich wurde (vgl. Meister 2013).

Unklar ist für uns, wieso in diesem Prinzip die Informationspflicht des ISPs gegenüber dem Endkunden mit "gegebenenfalls" gekennzeichnet ist und welche Fälle hier gemeint sind, in denen der Endkunde nicht informiert werden soll. Weiters sollte nicht nur der betroffene Endkunde diese Informationen vom Provider mitgeteilt bekommen, sondern generell die Öffentlichkeit und insbesondere Konsumentenschützer im Sinne von Open Data Zugriff auf diese Fälle bekommen, um die Einschränkungen der Netzneutralität beobachten zu können. Dies ist auch nicht zuletzt ein Argument für einen gesunden Wettbewerb.

Prinzip 7: Keine exklusive Differenzierung

Dieses Prinzip zeigt das Problembewusstsein der RTR für die Situation, auf die wir mit den neuen Netzneutralitätsprinzipien zusteuern. Jede Bevorzugung eines CAPs führt zwangsläufig zu einer Benachteiligung aller anderen Anbieter. Genau dieses Problem soll über das Verbot exklusiver Differenzierungen eingedämmt werden.

Prinzipiell ist jede Partnerschaft zwischen ISPs und CAPs - egal ob exklusiv oder nicht - eine Erhöhung der Marktzutrittsbarriere für alle anderen Anbieter. Sogar wenn die Möglichkeit, einen Deal mit einem ISP über priorisierten Zugang abzuschließen, theoretisch auch für andere CAPs bestünde, ist dies definitiv eine zusätzliche Hürde für neue CAPs, die sie womöglich davon abhält, gleichberechtigt mit etablierten Anbietern am Markt aufzutreten.

Je nach konkreter Ausformulierung und Anwendung lässt sich dieses Prinzip auch leicht

umgehen. Denn wenn zum Beispiel ein ISP einen Deal mit einem großen CAP eingeht, kann er dies zu Bedingungen (Stichwort: Mindestabnahme, finanzielle Vertragsbedingungen, etc.) tun, die kleinere CAPs nicht erfüllen können. Exklusivität ließe sich auch formal durch eine oligopole Marktsituation vermeiden, in welcher große CAPs sich untereinander den Markt aufteilen und zwischen sich trotzdem keinen Platz für (nationale) Konkurrenz offen lassen.

Conclusio

Abschließend lässt sich festhalten, dass die RTR die Diskussion um die Netzneutralität mit ihrem Positionspapier vorangebracht hat. Viele der Probleme wurden zumindest erkannt und in ihren Facetten klar angesprochen, die Lösungsvorschläge durch die sieben Prinzipien weisen aber noch große Lücken in der Umsetzung auf. Dass das Kernproblem der Netzneutralität zwar erkannt, aber trotzdem nicht nachhaltig gelöst wurde, bedauern wir sehr. In der rechtlichen Operationalisierung der Prinzipien ist klar ersichtlich, dass es an einer rechtlichen Grundlage in Österreich mangelt um mit den erkannten Problemen adäquat umzugehen. Eine Verordnungsermächtigung ist keine nachhaltige Lösung, weder für die RTR, noch für die Kunden, CAPs oder ISPs. Nicht zuletzt ist das Positionspapier auch ein Handlungsauftrag an die Politik in der nächsten Legislaturperiode 2013 mit einer gesetzlichen Absicherung der Netzneutralität zu beginnen!

Referenzen

Lohninger, Thomas. 3. Mai 2013. Fall Drosselkom: "Provider wollen Netzneutralität abschaffen"
<http://derstandard.at/1363709940095/Fall-Drosselkom-Provider-wollen-Netzneutralitaet-abschaffen>

Meister, Andre. 16.4.2013
<https://netzpolitik.org/2013/internet-zensur-italienische-provider-sperren-27-filessharing-seiten-und-indymedia/>

Spiegel 2012
<http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/netzneutralitaet-was-der-telekom-spotify-deal-bedeutet-a-853246.html>

Spendenaufruf

Die Arbeit in der Netzneutralitäts Kampagne unsernetz.at wird durch ehrenamtliche Arbeit der beiden Vereine Initiative für Netzfreiheit (Ifnf) und Verein für Internet Benutzer Österreich (VIBE!AT) getragen. Um diese gesellschaftspolitisch wichtige Arbeit leisten zu können sind die beiden Vereine auf Spenden angewiesen. Wenn dieses Dokument oder andere Materialien auf unsernetz.at Ihnen bei der Auseinandersetzung mit dem Thema der Netzneutralität geholfen haben, ersuchen wir Sie eine Spende oder Fördermitgliedschaft zu erwägen.

Initiative für Netzfreiheit

Verein Initiative für Netzfreiheit (ZVR: 675848645)

IBAN: AT121420020010931526, BIC: EASYATW1

Kontonummer: 20010931526, BLZ: 14200 (easybank AG)

Informationen zur Fördermitgliedschaft unter:

<https://netzfreiheit.org/mitglied-werden>



Der Verein Initiative für Netzfreiheit setzt sich für die Förderung der Freiheiten der Menschen im Internet und die Wahrung der digitalen Bürgerrechte ein. Unser Anliegen ist es, Netzpolitik in den Fokus der Politik und der Allgemeinheit zu rücken und mittels Vorträgen und persönlicher Gespräche eine gemeinsame Wissensbasis zu schaffen.

Verein für Internet Benutzer

Verein für Internet-Benutzer Österreichs (ZVR: 432779097)

IBAN: AT552011128261963600, BIC: GIBAATWW

Kontonummer: 28261963600, BLZ 20111 (Erste Bank AG)

Spendenformular unter: <https://www.vibe.at/Unterstuetzen>



Verein für Internet-Benutzer Österreichs hat sich zur Aufgabe gemacht, zu einem mündigen, verantwortungsvollen und selbstbestimmten Umgang mit dem Medium Internet zu ermuntern. Gleichzeitig wollen wir ein öffentliches Bewusstsein schaffen, das jegliche Versuche diese Freiheiten übermäßig zu beschränken erkennt und verurteilt.