NETZNEUTRALITÄT

POSITION UND FORDERUNGEN DER SKS

Von der Gleichbehandlung von Daten zur Verletzung der Netzneutralität

Die Netzneutralität, also die Gleichbehandlung von Daten beim Transport, wurde bis anhin oft als eine der wichtigsten Eigenschaften des Internets verstanden. Die Internet Service Provider (ISP) gingen stets nach dem Best-Effort-Prinzip vor. Dabei transportiert jeder Netzbetreiber jedes Datenpaket mit der bestmöglichen Geschwindigkeit. In den letzten Jahren sind nun aber in verschiedenen europäischen Ländern Fälle von Netzneutralitätsverletzung aufgetreten. Auch in der Schweiz gibt es bereits Anzeichen dafür. Dies bedeutet, dass die ISP nicht alle Daten bei der Übertragung gleich behandeln, sondern gewisse Inhalte oder Dienste diskriminieren, d.h. verlangsamen oder blockieren. Diese kommerzielle Ungleichbehandlung bietet eine Möglichkeit, den Konkurrenten von Dienstleistern die Stirn zu bieten. Da der Druck in der Telekommunikationsbranche wächst, besteht die Gefahr, dass künftig vermehrt auf diese Strategie gesetzt wird. Ausserdem haben neuere Entwicklungen Technologien der Datendiskriminierung wie beispielsweise die *Deep Packet Inspection* hervorgebracht. Solche Technologien sind zwar keine Voraussetzung für die Ungleichbehandlung von Daten, könnten in Zukunft jedoch vermehrt eine wichtige Rolle spielen, da sie eine noch gezieltere Diskriminierung ermöglichen.

Die möglichen Konsequenzen einer solchen Entwicklung sind mannigfaltig und haben zuerst in den USA sowie kurz darauf in Europa auf europäischer und nationaler Ebene zu Diskussionen geführt. Was bedeutet eine solche Entwicklung für die Endkunden? Wie verhält sich dieses Phänomen in Bezug auf die Innovationskraft des Internets und den Wettbewerb in der Branche? Welche Massnahmen sind von Seiten der Politik her notwendig und angebracht? Diese Fragen beschäftigen nun auch die Schweiz. So wurde das Thema durch die am 14. Dezember 2012 von Nationalrat Balthasar Glättli eingereichte Motion „für die gesetzliche Festschreibung der Netzneutralität“ aufgegriffen.

Risiken und Gefahren aus Konsumentensicht

Aus Konsumentensicht bestehen in Verbindung mit der Verletzung der Netzneutralität verschiedene Risiken und Gefahren, die es unbedingt zu vermeiden gilt. Konkrete Beispiele illustrieren die aufkommenden Probleme anschaulich. Eindrücklich ist der Fall in Holland, bei welchem ein bestimmter ISP das Programm *Whatsapp* sperrte, um so die durch dieses Angebot entstehende Konkurrenz für den eigenen SMS-Dienst auszuschalten. Eine Studie des

Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) kommt zum Schluss, dass europaweit mindestens 20% der Nutzer des mobilen Internets von einer Restriktion im Bereich des VoIP betroffen sind. Die negativen Auswirkungen für die Endkunden, also die Konsumenten, sind offensichtlich.

Ebenso sind in der Schweiz kürzlich Fälle aufgetreten, die bezüglich Netzneutralität Fragen aufwerfen. So gibt es ISP, welche die VoIP-Dienste (Voice over Internet Protocol) vertraglich limitieren. Ebenso kann es vorkommen, dass eigene Musik-Streaming-Dienste verglichen mit denjenigen von anderen Anbietern bevorzugt behandelt werden. Diese Beispiele stellen noch keine gravierenden Fälle von Netzneutralitätsverletzung dar, zeigen aber auf, wie sich die Situation in Zukunft in der Schweiz entwickeln könnte. Die Möglichkeiten und die Anreize für ISP, auf diese Strategie zu setzen, bestehen und die Angst, dass sich dieses Problem in den kommenden Jahren auch hierzulande zuspitzen könnte, ist berechtigt.

Unterschiedliche Szenarien

Aus Konsumentensicht sind verschiedene Szenarien auszumachen. Der Aufzählung folgend werden sie als unterschiedlich problematisch eingestuft:

<u>Technische Gründe bestimmen über die Datendiskriminierung</u>

1. Es mögen technische Gründe – wie die Netzwerksicherheit - bestehen, die eine Verletzung der Netzneutralität tatsächlich rechtfertigen. Entsprechend muss aber die Garantie bestehen, dass die betreffenden Massnahmen weder über das Notwendige hinausreichen noch dass das besagte Argument lediglich als Vorwand für andere, keineswegs konsumentenfreundliche Zwecke dient. Ebenso zentral ist in solchen Fällen die transparente Kommunikation gegenüber den Endkunden.

<u>Der Endkunde entscheidet über die Datendiskriminierung</u>

2. Es besteht die Möglichkeit, dass der Endkunde selbst die Entscheidung zu treffen hat. Der ISP würde somit eine Differenzierung bezüglich Datentransport ermöglichen, der einzelne Konsument hätte jedoch die Wahl, welche Dienste bevorzugt behandelt werden sollen, also welche spezifischen Dienste er in besserer Qualität nutzen möchte. Dies könnte durchaus positive Auswirkungen zur Folge haben, da der Endkunde grundsätzlich eine grössere Auswahlmöglichkeit hätte. Jedoch könnte sich die Situation so entwickeln, dass gewisse Dienste nur noch durch einen Aufpreis erhalten werden könnten. Damit also keine Einbussen für den Konsumenten zu verzeichnen sind, müssten die neuen Angebote zusätzlich zu den bestehenden Diensten erhältlich sein, d.h. der Preis sowie die Qualität der heutigen Optionen müssten stabil bleiben. Ein weiteres Risiko dieses Szenariums ist

jeodch die Intransparenz, die aufgrund der hohen Anzahl an unterschiedlichen Angeboten entstehen könnte. Bereits heutzutage stellt die Vergleichbarkeit der zahlreichen Angebote einen für den Konsumenten kaum zu bewältigenden Aufwand dar. Dieses Problem würde sich mit Sicherheit akzentuieren.

Die ISP entscheiden über die Datendiskriminierung

3. Entschieden problematisch ist die Situation, in der die ISP Dienste verlangsamen oder blockieren mit dem Ziel, die eigenen Erlöse zu erhöhen. Die Auswahlmöglichkeiten der Konsumenten werden damit eingeschränkt und die zu bezahlenden Kosten erhöht. In solchen Fällen wäre ein regulierendes Eingreifen des Staates angebracht. Jedoch fehlen heutzutage die gesetzlichen Grundlagen dafür.

   Es kann davon ausgegangen werden, dass das Risiko eines solchen Szenariums umso grösser ist, je schlechter der Wettbewerb spielt. Ist die Marktmacht eines Unternehmens gewichtig, so besteht für die Firma auch eher Spielraum in Bezug auf die Verletzung der Netzneutralität. Im gegenteiligen Fall entstehen Anreize für die Konkurrenz, durch ein besseres Angebot Kunden abzuwerben. Eine Verhinderung der Monopolisierung ist daher wünschenswert. In dieser Hinsicht wird argumentiert, dass das bestehende Kartellgesetz ausreichende Möglichkeiten bietet, einzugreifen. Dies mag in der Theorie zwar stimmen, in der Praxis würde sich ein alleiniger Rückgriff auf das Kartellgesetz aber wenig bewähren: Das Kartellgesetz ist allgemein verfasst, ob ein ISP nun seine Marktmacht missbraucht oder nicht, müsste die Wettbewerbskommission (bzw. das Bundesverwaltungsgericht / Bundesgericht) klären. Solche Verfahren können Jahre dauern. Sind einmal Leitentscheide gefällt, besteht die Gefahr, dass die technologische Entwicklung in der Zwischenzeit so weit fortgeschritten ist, dass ein Urteil wenig Relevanz für aktuelle Problemstellungen hat. Zudem herrscht während dem Verfahren Rechtsunsicherheit, was sowohl für die ISP als auch die Konsumenten nachteilig ist. Ausserdem hat die WEKO zwar die Möglichkeit fehlbare Unternehmen zu büssen, deren Kunden werden jedoch nicht entschädigt. Auch ist es fraglich, ob benachteiligte internationale Anbieter (wie beispielsweise Skype) klagen würden, da die Schweiz für sie oft einen relativ kleinen Markt darstellt und ihre Ressourcen limitiert sind.

Forderungen der SKS

Keine Abweichung von der Netzneutralität

Die SKS fordert, dass die Netzneutralität nicht verletzt wird. Die Abweichung von der Gleichbehandlung von Daten beim Transport im Internet birgt in jedem Falle Risiken und Gefahren für die Konsumenten. Der oben benutzten Aufzählung folgend erhöhen sich die aus Konsumentensicht problematischen Aspekte.

Gesetzliche Grundlagen schaffen

Da dem Staat aufgrund der heutigen Rechtslage die Hände gebunden sind, ist eine gesetzliche Grundlage im Bereich der Netzneutralität notwendig. Deshalb fordert die SKS, dass der Bundesrat bei der Teilrevision des Fernmeldegesetzes dem Aspekt der Netzneutralität Rechnung trägt und die gesetzlichen Grundlagen schafft, die ein regulierendes Eingreifen ermöglichen.

Genehmigung bei technischen Gründen

Technische Argumente können ein Verletzen der Netzneutralität notwendig machen. In solchen Fällen fordert die SKS jedoch, dass der besagte Grund von einer Regulierungsbehörde genehmigt werden muss, damit die Garantie besteht, dass die betreffenden Massnahmen weder über das Notwendige hinausreichen noch dass das genannte Argument lediglich als Vorwand für andere, keineswegs konsumentenfreundliche Zwecke dient.

Transparenz gegenüber den Konsumenten

Aus Konsumentensicht sind unterschiedlich problematische Szenarien auszumachen. In allen Fällen aber ist die Transparenz gegenüber den Endkunden absolut zentral. Sollte trotz der oben genannten Forderungen eines dieser Szenarien in der Zukunft eintreffen, darf die unterschiedliche Behandlung von Daten nicht nach Gutdünken der ISP hinter dem Rücken der Konsumenten erfolgen. Die Kunden müssen Zugang zu leicht verständlichen Informationen über das genaue Angebot sowie eine reale Auswahlmöglichkeit haben. Auch muss die Vergleichbarkeit der Angebote mit einem für den Konsumenten gut zu bewältigenden Aufwand erreichbar sein.

Bern, November 2013

Stiftung für Konsumentenschutz, Monbijoustrasse 61, Postfach, 3000 Bern 23
Telefon 031 370 24 24, Fax 031 372 00 27, info@konsumentenschutz.ch, www.konsumentenschutz.ch