

RTR NETZ NEUTRALITÄTSBERICHT 2022

Bericht nach Art. 5 Abs. 1 VO (EU) 2015/2120 über
Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet

RTR NETZ NEUTRALITÄTSBERICHT 2022

Bericht nach Art. 5 Abs. 1 VO (EU) 2015/2120 über
Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet

Juni 2022

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

Mariahilfer Straße 77–79 | 1060 Wien | Österreich
T: +43 1 58058-0 | F: +43 1 58058-9191 | M: rtr@rtr.at
www.rtr.at

Inhaltsverzeichnis

RTR Netzneutralitätsbericht 2022

1	Vorwort und Kurzzusammenfassung	4
2	Einleitung, Stakeholder und Institutionen des Vollzugs	8
3	Chronologie behördlicher Aktivitäten	11
4	Zero-Rating	15
4.1	Neue Entscheidungen des EuGH	16
4.2	Nachfolgeaktivitäten der Regulierungsbehörde	17
4.2.1	Internationale Aktivitäten	17
4.2.2	Nationale Aktivitäten	19
5	Russlandsanktionen der EU: Netzsperrern zu Domains von RT und Sputnik	20
6	Virtueller Talk: 5 Jahre Netzneutralität	23
7	Potenzielle Netzneutralitätsverletzungen und Verfahren	26
7.1	Sperren von TCP-/UDP-Ports bzw. Protokollen	29
7.2	Private IP-Adressen und Dienste	31
7.3	Trennung von IP-Verbindungen	31
7.4	Zero-Rating	32
7.5	Netzsperrern	33
7.6	VwGH zur Video-on-Demand-Komponente bei A1 TV (R 3/16)	35
7.7	Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 1	37
7.8	Sicherstellung rechtskonformer Vertragsbedingungen	40
7.9	Schlichtungsverfahren bei der RTR	40
7.10	Allgemeine Anfragen	41
8	Kontinuierliche Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten	42
9	Ausblick auf weitere Aktivitäten	53
10	Anhang	57
10.1	Mapping des vorliegenden Berichts auf die Struktur der Leitlinien	58
10.2	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	59
10.3	Abkürzungsverzeichnis	60
	Impressum	62



01

Vorwort

und Kurzzusammenfassung

Vorwort

Sehr geehrte Leser:innen!

Netzneutralität ist ein Dauerbrenner! Egal ob es um Meinungsfreiheit im Netz, Einschränkungen zum Schutz gegen bestimmte Gefahren, oder die Innovationskraft und die Absicherung der wirtschaftlichen Zukunft Europas geht:

Ein offenes Internet ist heute und wahrscheinlich in der Zukunft noch viel mehr eine der Säulen einer demokratischen, offenen, pluralistischen Gesellschaft. Nur ein offenes Internet ist in der Lage, die politische und wirtschaftliche Teilhabe jedes und jeder Einzelnen zu gewährleisten.

Kaum ein Thema im Bereich der Telekom-Regulierung wird in der breiten Öffentlichkeit vergleichbar wahrgenommen. Kaum ein Thema schafft es innerhalb des Sektors im weiteren Sinne, so kontrovers und emotional diskutiert zu werden. Je nachdem, um welchen Aspekt der Netzneutralität es gerade geht, verschieben sich die Grenzen von Befürwortern und Gegnern. Aber das zeigt auch, dass wir nicht immer das Gleiche meinen, wenn wir über die Netzneutralität diskutieren. Da kann es dann auch schon zu, sagen wir, Missverständnissen kommen. Durch die Verlagerung von immer mehr Lebensbereichen ins Internet ist Netzneutralität und die Diskussion dazu aktueller und wichtiger denn je. Ihre Bedeutung ist heute vollständig in der Mitte der Gesellschaft angekommen.

Mit dem Netzneutralitätsbericht 2022 liegt nun der sechste Bericht des Telekommunikationsbereiches der RTR zur Offenheit des Internets in Österreich vor. Wir wollen damit der interessierten Öffentlichkeit einen umfassenden Überblick über unsere Aktivitäten als Regulierungsbehörde in den vergangenen 12 Monaten sowie zu Entwicklung und Stand der Netzneutralität in Österreich geben.

Hinter uns liegt ein ereignisreiches Jahr mit unerwarteten und leider auch traurigen Entwicklungen. Krieg mitten in Europa! Damit einhergehend und auf den Bereich der elektronischen Kommunikation bezogen auch die Frage nach dem Umgang mit staatsnahen russischen Medien und der Verbreitung ihrer Inhalte im Netz. Die Verabschiedung von neuen EU-Sanktionen gegen Russland hat auch die Regulierungsbehörden auf nationaler und auf europäischer Ebene beschäftigt, hier insbesondere aufgrund von verpflichtenden Netzsperrungen zu Websites von RT und Sputnik.

Netzsperrungen haben sich insgesamt zu einem Dauerbrenner der letzten Jahre entwickelt. Sie werden in immer mehr Bereichen vorgesehen: Urheberrecht, Verbraucherschutzrecht als Sanktionsmaßnahmen in Zeiten des Krieges oder auch im Bereich der Marktüberwachung von Produkten in der EU. Die Internetzugangsanbieter:innen werden daher sukzessive für die Rechtsdurchsetzung im Online-Umfeld in die Pflicht genommen, der aktuelle Rechtsrahmen stellt Behörden, Provider:innen und Internetnutzer:innen vor besondere Herausforderungen und wirft die Frage auf, wie Rechtssicherheit, Rechtsschutz und die Grundrechte aller beteiligten Stakeholder:innen miteinander in Einklang gebracht werden können. Zu beachten ist dabei auch, dass unterschiedliche Sachverhalte, die einer Sperre zu Grunde liegen, auch in der Bewertung anders behandelt werden müssen.

Überraschende Entwicklungen haben sich auch im Zusammenhang mit Zero-Rating gezeigt: Im Herbst 2021 hat sich der Europäische Gerichtshof mit Fragen des Zero-Ratings auseinandergesetzt und drei bemerkenswerte Entscheidungen gefällt, die eine Aktualisierung der BEREC-Leitlinien über das Offene Internet notwendig gemacht haben. Nach den genannten Entscheidungen sind Zero-Rating-Angebote, bei denen preisliche Ungleichbehandlungen innerhalb des Datenverkehrs eines einzelnen Internetzugangsdienstes eines Endkunden bzw. einer Endkundin auf Grundlage kommerzieller Überlegungen erfolgen, generell nicht zulässig. Das Expertenteam der RTR hat gemeinsam mit anderen europäischen Regulierungsbehörden in der dafür zuständigen BEREC Arbeitsgruppe unter Hochdruck an der Aktualisierung der genannten Leitlinien gearbeitet. Die neue Version wurde vor wenigen Tagen vom zuständigen Gremium von BEREC beschlossen und veröffentlicht. Damit gehört das „klassische“ Zero-Rating endgültig der Vergangenheit an. Die österreichischen Regulierungsbehörden RTR und TKK haben bereits die notwendigen Auskünfte und Daten bei den Marktteilnehmern eingeholt und analysiert. Auf Basis der dabei erhaltenen Faktenlage sowie unter Berücksichtigung der aktualisierten BEREC-Leitlinien werden nun die notwendigen Schritte zur weiteren Sicherstellung der Netzneutralität in Österreich eingeleitet.

Was hat sich eigentlich im Berichtszeitraum bei österreichischen Höchstgerichten in Sachen Netzneutralität getan? Nachdem sich der österreichische Verwaltungsgerichtshof Ende 2020 in sechs Anlassfällen im Zusammenhang mit Netzsperrern erstmalig mit dem Thema Netzneutralität auseinandergesetzt und auf die Bedeutung des freien Zugangs zum offenen Internet hingewiesen hatte, beschäftigte ihn Ende 2021 die Netzneutralität erneut. Er bestätigte die Entscheidung der Regulierungsbehörde, mit der unter anderem das priorisierte Anbieten von Teilen eines IP-TV-Produkts als sog. Spezialdienst untersagt wurde, vollinhaltlich.

Im letztjährigen Netzneutralitätsbericht habe ich mit Blick auf die Vergangenheit im Vorwort noch darauf hingewiesen, dass die Netzneutralität in der Vorbereitung der Netzneutralitäts-Verordnung vor 2015 ein heftig umkämpftes Thema gewesen war. Die Konfliktlinien, die damals schwer überbrückbar schienen, drehten sich zum einen um Monetarisierungsmöglichkeiten der Zugangsnetze und damit auch um die Frage, welchen Beitrag OTTs (over the top player) für den Infrastrukturausbau leisten sollten und wie „mehr Fairness“ (Stichwort: Level Playing Field) in das Verhältnis zwischen Zugangsnetzen (ISPs) und OTTs gebracht werden könnte. Mit Erlass der EU-Netzneutralitätsregelungen flachte diese Diskussion ab. Scheinbar nur vorerst, denn die Diskussion über eine finanzielle Beteiligung von Contentanbietern für die „Benutzung“ der Netze der ISPs ist nun neu entfacht. Während ich diese Worte schreibe, wird in Brüssel und europaweit – wieder einmal – über die Grenzen und die Relevanz der Netzneutralität diskutiert. Entscheidungen hierüber könnten in naher Zukunft weitreichende Folgen für das Internet mit sich bringen und gehen uns alle etwas an!

Wiewohl die Netzneutralität jeden Tag aufs Neue gewährleistet werden muss und immer neue oder auch neu wiederentdeckte Herausforderungen und Chancen uns in der täglichen Regulierungsarbeit begleiten, kann insgesamt festgehalten werden, dass das offene Internet in Österreich jedenfalls gesichert ist. In der Zusammenarbeit mit den ISPs folgt die Regulierungsbehörde wie bisher der Prämisse, Verstöße gegen die Bestimmungen der Netzneutralitäts-Verordnung aufzudecken (Monitoring) und Bewusstsein bei den Anbietern zu schaffen, um letztlich einen stabilen Rahmen für unternehmerisches Handeln und für Innovation zu geben und zugleich die Rechte der Endnutzer auf freien Zugang zum offenen Internet dauerhaft zu schützen. Dort, wo Verstöße gegen die Netzneutralitätsregelungen bestehen, werden von der Regulierungsbehörde jeweils angemessene – im gesetzlichen Rahmen liegende – Übergangszeiten zu deren Abstellung vorgesehen, die es Unternehmen auch erlauben, sich ohne disruptive Eingriffe an den geltenden Rechtsstand anzupassen.

Abschließend können wir feststellen, dass die Untersuchungen der RTR auf eine positive Entwicklung der Verfügbarkeit von Internetzugangsdiensten im Berichtszeitraum hinweisen. Insbesondere kann hervorgehoben werden, dass sich sowohl die Download- als auch die Upload-Geschwindigkeiten im Berichtszeitraum weiter verbessert haben. Die Verfügbarkeit von Internetzugangsdiensten auf einem Qualitätsniveau, das den Fortschritt der Technik widerspiegelt, konnte auch in diesem Berichtszeitraum gewährleistet werden.

Das soll aber kein Grund sein, sich auf dem bereits Erreichten auszuruhen. Neue Themen stehen vor der Tür und verlangen nach Antworten. Neben den zuvor angesprochenen sind dies beispielsweise jene der Qualitätsdifferenzierung von Internetanschlüssen, Entstehen von Plattformen in Mobilfunknetzen, Network Slicing und Spezialdienste, Nutzerkontrolle in einer neuen Unübersichtlichkeit sowie das Verhältnis zur weiteren Entwicklung des offenen Internetzugangs. Vertrauensvolle Zusammenarbeit mit allen Stakeholdern bleibt weiterhin unser Anspruch, denn nur so können neue Entwicklungen rasch erkannt und gute Lösungen unter Berücksichtigung aller relevanten Fakten zeitnahe getroffen werden.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine spannende und interessante Lektüre und weiterhin schnelles Surfen in den unendlichen Weiten unseres offenen Internets! Wir kümmern uns zwischenzeitlich darum, dass es auch weiterhin so bleibt!

Wien,
im Juni 2022

Klaus M. Steinmaurer

*Geschäftsführer
Fachbereich Telekommunikation und Post
RTR*



02

Einleitung, Stakeholder und Institutionen des Vollzugs

02 Einleitung, Stakeholder und Institutionen des Vollzugs

Der nunmehr sechste Jahresbericht des Fachbereichs Telekommunikation und Post der Rundfunk- und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR) zur Netzneutralität schließt strukturell an die im letzten Bericht gebotenen Inhalte an. Er soll den Leser:innen einen Überblick über die zahlreichen Aktivitäten der Regulierungsbehörde geben.

Wie offen ist das Internet in Österreich? Welche Maßnahmen mussten seitens der Behörde im laufenden Berichtsjahr von 1. Mai 2021 bis einschließlich 30. April 2022 ergriffen werden, um die Offenheit des Internets sicherzustellen? Welche neuen Produktentwicklungen gibt es, die einerseits Vorteile für Kundinnen und Kunden bringen mögen, aber gleichzeitig allenfalls bestimmte Risiken für die Zukunftsfähigkeit des Internets in sich bergen?

Primärer Adressatenkreis der Bestimmungen zur Netzneutralität sind ISPs, also Unternehmen, die Internetzugangsdienste anbieten. Das zentrale Anliegen der Verordnung ist es, veränderten technischen Möglichkeiten Rechnung zu tragen und damit allfällige neue Geschäftsmodelle der ISPs zu ermöglichen, ohne dass die Innovationskraft des Internets beeinträchtigt wird. Die TSM-VO identifiziert also Geschäftspraktiken, technische Maßnahmen und Verpflichtungen (etwa zur Transparenz für Endkundinnen und Endkunden), die für die Einhaltung der Netzneutralität geboten bzw. verboten sind. Stakeholder:innen und Normadressat:innen sind neben den ISPs vor allem Endnutzer:innen (Privatpersonen, Unternehmen und Anbieter:innen von Inhalten/Diensten/Applikationen), die ein Recht auf freien Zugang zum offenen Internet haben.

National sind für den Vollzug der TSM-VO die Telekom-Control-Kommission (TKK) und die RTR zuständig. Aufsichtsverfahren fallen in die Zuständigkeit der TKK, während die vorgelagerten Auskunftsverfahren vom Fachbereich Telekommunikation und Post der RTR durchgeführt werden. Weiters sind der RTR Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) und Entgeltbestimmungen vor Aufnahme des Dienstes anzuzeigen – was auch für das Thema Netzneutralität von Relevanz ist. Die RTR kann die Verwendung von AGB untersagen, sofern sie gegen das Telekommunikationsgesetz 2021 oder gegen bestimmte Konsumentenschutzregelungen verstoßen. Alle relevanten Änderungen von Vertragsbedingungen (auch solche, die die Netzneutralität betreffen) sind der Regulierungsbehörde vorzulegen. Sie werden auf ihre Übereinstimmung mit den in der TSM-VO enthaltenen vertraglichen Mindestinhalten geprüft. Damit verfügt die Regulierungsbehörde über einen effizienten Früherkennungsmechanismus, auch wenn Verstöße gegen andere Bestimmungen der TSM-VO nur nachträglich untersagt werden können. Überdies kann die Regulierungsbehörde einem Unternehmen auch Berichtspflichten auferlegen, die helfen können, die Auswirkungen auf den Markt besser abzuschätzen.

Als konvergente Telekom-, Post- und Medieneinrichtung stimmen sich die Fachbereiche Telekommunikation und Post sowie der Fachbereich Medien der RTR, die TKK und die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) laufend zu allen wesentlichen Fragen der Netzneutralität miteinander ab. Dies ist auch deshalb relevant, weil manche Netzneutralitätsthemen (etwa Spezialdienste) auch einen Konnex zu Medien-themen aufweisen können.

Der vorliegende Jahresbericht beruht auf einer Verpflichtung, die den nationalen Regulierungsbehörden mit der TSM-VO auferlegt wurden. Ziel dieser Verpflichtung ist es unter anderem auch, eine europaweit möglichst einheitliche Praxis in der Umsetzung der Bestimmungen zur Netzneutralität zu erreichen.

In der Zusammenarbeit mit den ISPs folgt die Regulierungsbehörde weiterhin der Prämisse, Verstöße gegen die Bestimmungen der TSM-VO aufzudecken (Monitoring) und Bewusstsein bei den ISPs zu schaffen, um letztlich einen stabilen Rahmen für unternehmerisches Handeln und für Innovation zu geben. Dort, wo Verstöße gegen die Netzneutralitätsregelungen bestehen, werden von der Behörde jeweils angemessene Übergangszeiten zu deren Behebung vorgesehen, die es Unternehmen auch erlauben, sich ohne disruptive Eingriffe an den geltenden Rechtsstand anzupassen.

Darüber hinaus ist das Themenfeld Netzneutralität auch immer zeitgebunden zu behandeln: So treten zunehmend auch Fragen in den Vordergrund, die etwa die Umsetzung von Netzneutralitätskonzepten in der fünften Generation von Mobilfunkstandards (5G) betreffen. Andere Fragen betreffen etwa die Verteilung von Ressourcen auf verschiedene virtuelle Netzwerkelemente (Network Slicing) und deren Einordnung in die Systematik der TSM-VO oder Netzsperrern im Zuge der Sanktionsmaßnahmen der EU gegen Russland aufgrund des Ukrainekrieges. Neu entflammt scheint die bereits 2012 im Zuge der Entstehung der TSM-VO diskutierte Thematik einer etwaigen finanziellen Beteiligung von Contentanbietern für die „Benutzung“ der Netze der ISPs. Mit der Verlagerung von immer mehr Lebensbereichen ins Internet ist auch die Bedeutung des freien Zugangs und der Offenheit desselben, also der Netzneutralität, immer mehr in den Fokus gerückt.

Den oder die Leser:in erwartet in Abschnitt 3 ein Überblick über die Chronologie der Aktivitäten der Behörde, während sich Abschnitt 4 den aktuellen Entwicklungen im Bereich Zero-Rating widmet. Abschnitt 5 zeigt, dass der Ukrainekrieg und die Russlandsanktionen auch den Telekombereich erreicht haben, während Abschnitt 6 einen Überblick über die Veranstaltung zum 5-jährigen Jubiläum der Netzneutralitätsverordnung gibt. Im Abschnitt 7 werden Maßnahmen zum Schutz der Netzneutralität dargelegt. Abschnitt 8 wirft einen Blick auf weitere Monitoringsysteme zum Thema Netzneutralität und gibt Auskunft über Schlüssel-Kennzahlen zur Entwicklung des Internets in Österreich. Den Abschluss bildet schließlich Abschnitt 9, in dem ein kurzer Ausblick auf die Vorhaben und absehbaren Ereignisse des nächsten Berichtsjahres gegeben wird.



03

Chronologie

behördlicher Aktivitäten

03 Chronologie behördlicher Aktivitäten

Abbildung 01: Zeitliche Abfolge der Ereignisse im Berichtszeitraum

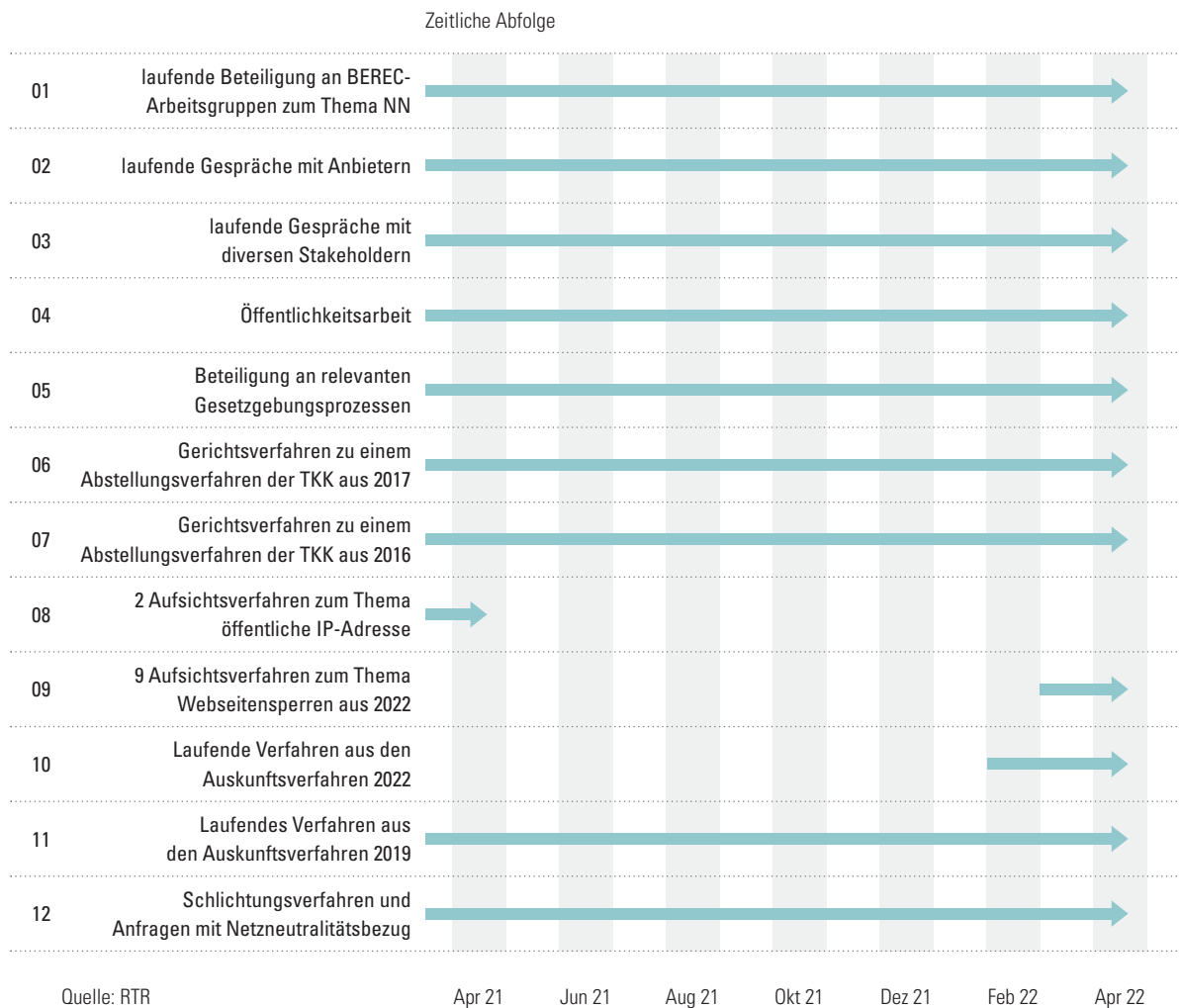


Abbildung 1 zeigt die zeitliche Abfolge der im Berichtszeitraum (Mai 2021 – April 2022) relevanten Ereignisse. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zu diesen Ereignissen, beschreibt sie kurz und verankert sie zeitlich. Weitere Informationen zu den Verfahren sind in Abschnitt 7 zu finden.

Tabelle 01: Zeitliche Abfolge der Ereignisse im Berichtszeitraum

Europäische Gremienarbeit		
01	Laufend	<p>Beteiligung an der BEREC Open Internet Arbeitsgruppe zum Thema Netzneutralität/Offenes Internet</p> <p>Themen 2021: "Update to the Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation"; "Report on the Implementation of Regulation (EU) 2015/2120 and BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation"; "Collaboration on the Net Neutrality measurement tools and evolution of the regulatory assessment methodology"; "Report on the Internet Value Chain"; "Report on COVID-19 crisis – lessons learned regarding communication networks for a resilient society"</p> <p>Themen 2022: "Update to the BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation"; "Implementation of Regulation (EU) 2015/2120 and the BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet (OI) Regulation"; "Collaboration on net neutrality measurement tools and evolution of the regulatory assessment methodology (carry-over)"; "Report on the internet eco-system (carry-over, previously: "Report on the Internet Value Chain")"</p>
Nationale Bestandsaufnahme/Austausch mit ISPs		
02	Laufend	Gespräche mit Anbietern zum Thema Netzneutralität
03	Laufend	Gespräche mit diversen Stakeholdern
04	Laufend	Öffentlichkeitsarbeit
05	Laufend	Beteiligung an relevanten Gesetzgebungsprozessen
Vollzug der TSM-VO		
06	Nov 2017 – April 2022	Gegen den Abstellungsbescheid der TKK gegen einen ISP wurde eine Bescheidbeschwerde erhoben und ein Antrag auf aufschiebende Wirkung gestellt. Dem Antrag auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung wurde vom BVwG im Jahre 2018 nicht stattgegeben. Im April 2022 zog der ISP seine Bescheidbeschwerde zurück und es erging ein Einstellungsbeschluss durch das BVwG.
07	Okt 2016 – Dezember 2021	Gegen den Abstellungsbescheid der TKK gegen einen ISP wurde eine Bescheidbeschwerde erhoben und ein Antrag auf aufschiebende Wirkung gestellt. Dem Antrag auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung wurde vom BVwG im Jahre 2018 nicht stattgegeben. 2020 wurde die Bescheidbeschwerde durch das BVwG abgewiesen. Der ISP erhob dagegen 2020 ordentliche Revision an den VwGH und stellte einen Antrag auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung. Im Dezember 2021 wurde die ordentliche Revision durch den VwGH als unbegründet abgewiesen.

Vollzug der TSM-VO		
08	April 2021	Die TKK erlässt einen Bescheid gegen einen ISP in Bezug auf die Nicht-Zuteilung einer (zumindest) dynamisch-öffentlichen IPv4-Adresse an Endnutzer:innen im April 2021. Der ISP erhebt keine Bescheidbeschwerde dagegen.
09	März 2022	Neun Aufsichtsverfahren im Zusammenhang mit der Bekanntgabe von ISPs zum Thema Webseiten-sperren (im Zusammenhang mit der EU-Sanktionsverordnung 2022/350 des Rates) werden durch die TKK eingeleitet.
10	Feb 2022	Einleitung von vier Auskunftsverfahren hinsichtlich Verkehrsmanagementmaßnahmen sowie der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung bestimmter Inhalte, Dienste oder Anwendungen (Zero-Rating/Nulltarif-Optionen).
11	Feb 2019 – Apr 2021	Weiterführung der bisher durch die TKK geführten Auskunftsverfahren gegen einen ISP durch den Fachbereich Telekommunikation und Post der RTR. Dieser hat eine Umsetzungsfrist, die erst im Laufe des Jahres 2022 endet (nähere Erläuterungen in Abschnitt 7.1).
12	Laufend	Führung von Schlichtungsverfahren und Anfragen zur Thematik Netzneutralität (nähere Erläuterungen in Abschnitt 7.9).



04

Zero-Rating

4	Zero-Rating	15
4.1	Neue Entscheidungen des EuGH	16
4.2	Nachfolgeaktivitäten der Regulierungsbehörde	17

04 Zero-Rating

4.1 Neue Entscheidungen des EuGH

Das Jahr 2021 stand im Bereich Netzneutralität ganz im Zeichen dreier Urteile – C-854/19¹, C-5/20² und C-34/20³ – des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), die weitreichende Folgen nach sich zogen. In den Entscheidungen wurde die Netzneutralitäts-Verordnung, die den tragenden Grundsatz der Offenheit des Internets (Netzneutralität) fest schreibt, neuerlich durch den EuGH ausgelegt. Während zwei EuGH-Entscheidungen aus 2020 die (auf Grundlage der TSM-VO erlassenen) BEREC-Leitlinien der europäischen Regulierungsbehörden inhaltlich bestätigten,⁴ stellten die neuen Entscheidungen aus 2021 das Zero-Rating nunmehr grundsätzlich in Frage und machten eine vertiefte Auseinandersetzung der Regulierungsbehörden mit der Thematik und schlussendlich eine Anpassung der BEREC-Leitlinien⁵ notwendig.

Bei Zero-Rating-Angeboten handelt es sich um solche, bei denen der Datenverbrauch der Nutzung bestimmter Applikationen (Apps) oder Dienste/Inhalte nicht vom inkludierten Datenvolumen des Tarifs abgezogen wird; dieser Verbrauch hat daher den Tarif von Null (d.h. er unterliegt Zero-Rating). Der EuGH hatte als Rechtsfrage die Zulässigkeit von bestimmten Zero-Rating-Produkten zu beurteilen und stellte klar, dass sogenannte „Nulltarif-Optionen“ gegen die Vorgaben der Netzneutralität nach der TSM-VO verstoßen. Daher sind auch die bei den gegenständlichen Zero-Rating-Produkten ergriffenen Beschränkungen der Bandbreite, von Tethering oder von Roaming, die auf der Aktivierung einer solchen Option beruhen, mit dem Unionsrecht unvereinbar.

Bei einer „Nulltarif-Option“ handelt es sich laut EuGH um eine Geschäftspraxis, bei der ein:e Anbieter:in von Internetzugangsdiensten auf den mit einer bestimmten Anwendung oder einer bestimmten Kategorie von Anwendungen, die von Partnern dieses Zugangsanbieters angeboten werden, verbundenen Datenverkehr ganz oder teilweise einen „Nulltarif“ oder einen vergünstigten Tarif anwendet. Diese Daten werden nicht auf die im Rahmen des Basistarifs erworbene Datenmenge angerechnet. In diesem Zusammenhang wollten zwei deutsche Gerichte vom EuGH wissen, ob es mit dem Unionsrecht vereinbar ist, dass Anbieter:innen von Internetzugangsdiensten die Bandbreite limitieren bzw. Tethering oder Roaming einschränken, wenn Kundinnen und Kunden eine solche „Nulltarif-Option“ wählen.

Konkret ging es um Produkte der Vodafone GmbH und der Telekom Deutschland GmbH in Deutschland: Bei Vodafone galten die „Vodafone Pass“ genannten „Nulltarif-Optionen“ („Video Pass“, „Music Pass“, „Chat Pass“ und „Social Pass“) nur im Inland, d.h. in Deutschland. Im Ausland wurde das für die Nutzung der Dienste von Partnerunternehmen verbrauchte Datenvolumen auf das Inklusivdatenvolumen des Basistarifs angerechnet. Darüber hinaus rechnete Vodafone den Datenverbrauch bei einer Nutzung über Hotspot („Tethering“) auf das im Tarif enthaltene Datenvolumen an. Telekom Deutschland bot ihren Endkundinnen

¹ EuGH, 2.9.2021, C-854/19. Abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-854/19>

² EuGH, 2.9.2021, C-5/20. Abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-5/20>

³ EuGH, 2.9.2021, C-34/20. Abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-34/20>

⁴ EuGH 15.9.2020, C-807/18, C-39/19 (Große Kammer) - Telenor Magyarország. Abrufbar unter: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-807/18>

⁵ Die BEREC-Leitlinien dienen den europäischen Regulierungsbehörden als Auslegungshilfe für die EU-Netzneutralitätsverordnung und müssen von diesen beim Vollzug weitestgehend berücksichtigt werden.

und Endkunden für einige Tarife eine Zubuchfunktion (auch als „Add-on-Option“ bezeichnet) in Form einer „Nulltarif-Option“ namens „Stream On“ an. Bei Aktivierung dieser Option wurde das auf Audio- und Videostreaming von Contentpartnern der Telekom Deutschland entfallende Datenvolumen nicht auf das Inklusivdatenvolumen des Basistarifs angerechnet, nach dessen Verbrauch wurde die Übertragungsgeschwindigkeit generell reduziert. Bei Aktivierung dieser Option willigten Endkundinnen und Endkunden allerdings in eine Bandbreitenlimitierung auf maximal 1,7 Mbit/s für Videostreaming ein, unabhängig davon, ob es sich um Videostreaming von Contentpartnern oder sonstigen Anbietern handelte.

Der EuGH stellte mit diesen drei Urteilen klar, dass bei dieser „Nulltarif-Option“ auf der Grundlage kommerzieller Erwägungen eine Unterscheidung innerhalb des Internetverkehrs vorgenommen wird, indem der Datenverkehr zu bestimmten Partneranwendungen nicht auf den Basistarif angerechnet wird. Eine solche Geschäftspraxis verstößt jedoch gegen die allgemeine, sich aus der TSM-VO ergebende Pflicht, den Verkehr ohne Diskriminierung oder Störung gleich zu behandeln. Da die Limitierung der Bandbreite sowie die Einschränkungen von Tethering oder Roaming nur zur Anwendung kommen, wenn die gegen die Verordnung über den Zugang zum offenen Internet verstoßende „Nulltarif-Option“ aktiviert wird, verstoßen auch sie gegen die TSM-VO.

4.2 Nachfolgeaktivitäten der Regulierungsbehörde

4.2.1 Internationale Aktivitäten

Die Urteile des EuGH wurden am 2. September 2021 veröffentlicht. Sich der potenziellen Tragweite der neuen Judikatur bewusst, kündigte BEREC nach mehreren internen Ad-hoc-Arbeitstreffen der Open Internet Arbeitsgruppe bereits eine Woche später, am 7. September 2021, an, die Urteile genau zu analysieren und bei Bedarf die entsprechenden BEREC-Leitlinien zu novellieren.⁶

Bereits beim nächstmöglichen BEREC Plenary, dem Treffen der Leiter:innen der nationalen Regulierungsbehörden, am 30. September 2021, legte man sich darauf fest, die BEREC Leitlinien zur TSM-VO zu novellieren und insbesondere hinsichtlich des Zero-Ratings anzupassen. Diese Entscheidung wurde im Rahmen des Public Debriefings am 6. Oktober 2021 verkündet.⁷ Um eine möglichst breite juristische Einschätzung der Reichweite der Gerichtsurteile einzuholen und alle Aspekte bei der Analyse zu berücksichtigen, wurde zeitgleich eine Konsultation gestartet, in der die Öffentlichkeit aufgefordert wurde, ihre Interpretation der Urteile mitzuteilen.⁸

⁶ BEREC assesses the impact of the recent Court of Justice of the EU judgements on the Open Internet Regulation, 7.9.2021, abrufbar unter: https://berec.europa.eu/eng/news_and_publications/whats_new/8506-berec-assesses-the-impact-of-the-recent-court-of-justice-of-the-eu-judgements-on-the-open-internet-regulation

⁷ BEREC will update Guidelines following the Court of Justice rulings on zero-rating, publishes recently adopted reports and calls for stakeholder's input, BoR (21) 151, 6.10.2021, abrufbar unter: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/press_releases/10047-press-release-berec-will-update-guidelines-following-the-court-of-justice-rulings-on-zero-rating-publishes-recently-adopted-reports-and-calls-for-stakeholders-input

⁸ Call for stakeholder input to feed into the incorporation of the ECJ judgments on the Open Internet Regulation in the BEREC Guidelines, BoR (21) 149, 6.10.2021, abrufbar unter: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/public_consultations/10044-call-for-stakeholder-input-to-feed-into-the-incorporation-of-the-ecj-judgments-on-the-open-internet-regulation-in-the-berec-guidelines

Diesem Aufruf folgten 26 unterschiedliche Stakeholder:innen, die von Organisationen der Zivilgesellschaft, Anbietern von Internetzugangsdiensten, Wissenschaftlern bis hin zu großen Inhaltenanbietern reichten.⁹ Parallel dazu begannen innerhalb der BEREC-Expertengruppe zur Netzneutralität (Open Internet Expert Working Group) die Arbeiten am Entwurf einer detaillierten internen rechtlichen Beurteilung der EuGH-Entscheidungen. Dieses Dokument wurde beim vierten Plenum in Stockholm von 9. bis 10. Dezember 2021 zur Kenntnis genommen und für die weitere interne Verwendung freigegeben.

Basierend auf den Antworten im Zuge der Konsultation und der rechtlichen Einschätzung der Reichweite der EuGH-Urteile startete BEREC mit einer Überarbeitung der Leitlinien zur Interpretation der TSM-VO. Die bereits 2020 novellierten Leitlinien sollten an die neue Auslegung der TSM-VO durch den EuGH angepasst werden – andere Aspekte der Leitlinien jedoch sollten unverändert bleiben. Dies mündete insbesondere in einer starken Vereinfachung der für die Zulässigkeit von Zero-Rating-Angeboten zu berücksichtigenden Aspekte: War in den Leitlinien bisher vorgesehen, dass die Zulässigkeit anhand einer Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen sei, in der Aspekte wie Kosten, Offenheit für Inhaltenanbieter:innen, Marktverhältnisse oder Inklusivdatenvolumen zu berücksichtigen seien,¹⁰ wurde dies durch die neue Auslegung der TSM-VO durch den EuGH obsolet: Im Wesentlichen sind alle Zero-Rating-Angebote, die nicht applikationsagnostisch sind und sich nicht auf einen speziellen Ausnahmetatbestand stützen können, unzulässig.

Ein Entwurf der überarbeiteten Leitlinien wurde von BEREC am 15. März 2022 veröffentlicht.¹¹ Auch diesbezüglich wurde eine erneute Konsultation gestartet, im Rahmen derer interessierte Stakeholder:innen und die Öffentlichkeit von 15. März 2022 bis 14. April 2022 Anregungen einbringen konnten.¹² Die abgegebenen Stellungnahmen waren im Berichtszeitraum noch nicht veröffentlicht, die Veröffentlichung ist aus Transparenzgründen geplant und wird zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts bereits auf der BEREC-Website erfolgt sein. Zusätzlich zu den Konsultationseingaben wird BEREC in einem separaten Dokument auf die Stakeholder-Eingaben eingehen (dem sogenannten „Consultation Report“). Geplant ist eine Veröffentlichung all dieser Dokumente zum Public Debriefing am 15. Juni 2022.

Zusammenfassend ist sohin festzuhalten, dass BEREC mit der Analyse und Überarbeitung der Leitlinien innerhalb weniger Wochen begonnen hat. Da mit der Umsetzung der Urteile viele Aspekte zu berücksichtigen sind, und die nationale Situation der jeweiligen Mitgliedstaaten durch die EuGH-Rechtsprechung unterschiedlich tangiert wird, zeigte sich erneut die Wichtigkeit der Abstimmung der nationalen Regulierungsbehörden innerhalb BERECs. Um die Interessen, Bedürfnisse und Interpretationen der unterschiedlichen Stakeholder:innen entsprechend miteinzubeziehen, gab es im gesamten Prozess zwei öffentliche Konsultationen. Von der Veröffentlichung der EuGH-Urteile bis zur Veröffentlichung der darauf abgestimmten BEREC-Leitlinien verging insgesamt in etwa ein dreiviertel Jahr.

Parallel zu den Arbeiten von BEREC und den nationalen Regulierungsbehörden findet auch eine Einschätzung der Urteile und Überprüfung der Auswirkungen auf die TSM-VO durch die Europäische Kommission statt. Eine Einbeziehung von Stakeholdern oder öffentliche Stellungnahmen fanden im Berichtszeitraum nicht statt.

⁹ BEREC publishes the received stakeholders' input to feed into the incorporation of the ECJ judgments on the Open Internet Regulation in the BEREC Guidelines, 28.10.2021, abrufbar unter: https://berec.europa.eu/eng/news_and_publications/whats_new/9054-berec-publishes-the-received-stakeholders-input-to-feed-into-the-incorporation-of-the-ecj-judgments-on-the-open-internet-regulation-in-the-berec-guidelines

¹⁰ Siehe insb. den Annex der bisherigen Leitlinien, BoR (20) 112.

¹¹ Draft Update to the BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation, BoR (22) 30, 10.03.2022, abrufbar unter: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/10210-draft-update-to-the-berec-guidelines-on-the-implementation-of-the-open-internet-regulation

¹² Public consultation on draft BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation, 19.04.2022, abrufbar unter: https://berec.europa.eu/eng/news_consultations/Closed_Public_Consultations/2022/9397-public-consultation-on-draft-berec-guidelines-on-the-implementation-of-the-open-internet-regulation

4.2.2 Nationale Aktivitäten

Neben der aktiven Mitarbeit der RTR im Rahmen der europäischen Expertengruppen in BEREC zur Überarbeitung der Leitlinien zur Interpretation der TSM-VO hinsichtlich der Urteile des Europäischen Gerichtshofs zu Zero-Rating untersuchte die Regulierungsbehörde die Auswirkungen der Urteile auf österreichische Zero-Rating-Angebote. Die Regulierungsbehörde informierte Anbieter:innen über die Urteile und leitete im aktuellen Berichtsjahr Auskunftsverfahren nach Art. 5 Abs. 2 der TSM-VO ein. Sie richteten sich an vier Anbieter:innen von (nicht applikationsagnostischen) Zero-Rating-Produkten. Im Rahmen dieser Auskunftsverfahren lieferten die Anbieter:innen Informationen zur Marktsituation, der Anzahl an Endnutzern in den betroffenen Angeboten sowie den Vertragsverhältnissen. Unter 7.4. werden wesentliche Kennzahlen aus diesen Datenlieferungen dargestellt.



05

Russlandsanktionen der EU:

Netzsperrn zu Domains von RT und Sputnik

05 Russlandsanktionen der EU: Netzsperrern zu Domains von RT und Sputnik

Eine im Berichtszeitraum relevante Behördenaktivität war der Umgang mit den Russlandsanktionen aufgrund der – so der Wortlaut der EU-Sanktionsverordnung 2022 – „Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren.“¹³ Zur Abwehr einer systematischen internationalen Kampagne der Medienmanipulation verpflichtete die Europäische Union mit der Verordnung VO (EU) 269/2014 idF (EU) 2022/350 („EU-Sanktionsverordnung“) am 1. März 2022 Betreiber:innen unmittelbar, die Verbreitung von Inhalten verschiedener Kanäle der Medien „RussiaToday English“, „RussiaToday UK“, „Russia UK Germany“, „Russia Today France“, „Russia Today Spanish“ und „Sputnik“ zu unterlassen.

Da es sich beim gewählten Sanktionsinstrument um eine auf Art. 215 AEUV gestützte EU-Verordnung handelt, war keine nationale Umsetzung erforderlich. Die Verpflichtung wirkte unmittelbar gegenüber allen Betreibern. Nationale Begleitgesetzgebung drehte sich um Fragen der Zuständigkeit und der Strafhöhe.

Nachdem der Anhang der Verordnung zwar die konkreten Medien, aber keine konkret zu sperrenden Domains auflistete, wurde in europäischer Koordination auf BERECEbene an einer gemeinsamen Interpretation gearbeitet. So wurde bereits am 4. März 2022, drei Tage nach Veröffentlichung der Verordnung, seitens BERECEklargestellt, dass dieTSM-VO einer Implementierung der Sanktionen nicht entgegenstünde. Die Verordnung stelle einen Ausnahmetatbestand iSd Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 lit. a NN-VO dar, die Sperren wären somit zulässig.¹⁴ Am 11. März 2022 wurde von BERECEweiter präzisiert und eine Liste konkreter Domains zur Verfügung gestellt, die unter diese Ausnahme fallen würden.¹⁵

Auch seitens des RTR FB TKP und der TKK wurde bereits am 10. März 2022 klargestellt, dass die EU-Sanktionsverordnung unmittelbar gelte und es keiner nationalen Umsetzung bedürfe. Klargestellt wurde auch, dass Sperren gemäß der EU-Sanktionsverordnung mit der TSM-VO vereinbar wären.¹⁶ Zudem wurden Anbieter:innen ersucht, die eingerichteten Netzsperrern zeitnahe und genau der Regulierungsbehörde anzuzeigen.

Im Berichtszeitraum wurden basierend auf solchen Anzeigen mehrere Verfahren eingeleitet, die zum Ende des Berichtszeitraums noch nicht abgeschlossen waren.

Zusätzlich zur unmittelbaren Anwendbarkeit der EU-Sanktionsverordnung wurde am 13. April 2022 durch eine Novelle¹⁷ des AMD-G die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) als Strafbehörde auch hinsichtlich der Maßnahmen von ISPs festgelegt. Die KommAustria veröffentlichte am 14. April 2022 eine Liste an Domains, die jedenfalls als von der EU-Sanktionsverordnung umfasst einzustufen wären¹⁸.

¹³ Siehe Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32014R0833>

¹⁴ BERECE: Open Internet Regulation is not an obstacle in implementing EU sanctions to block RT and Sputnik, abrufbar unter: https://berec.europa.eu/eng/news_and_publications/whats_new/9321-berec-open-internet-regulation-is-not-an-obstacle-in-implementing-eu-sanctions-to-block-rt-and-sputnik

¹⁵ BERECE supports ISPs in implementing the EU sanctions to block RT and Sputnik, abrufbar unter: https://berec.europa.eu/eng/news_and_publications/whats_new/9340-berec-supports-isps-in-implementing-the-eu-sanctions-to-block-rt-and-sputnik

¹⁶ RTR, Netzneutralität: Information über Verkehrsmanagementmaßnahmen durch Anbieter:innen von Internetzugangsdiensten nach der EU-Sanktionsverordnung 2022/350, abrufbar unter: https://www.rtr.at/TKP/aktuelles/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen/verkehrsmanagementmassnahmen_eu-sanktionsverordnung.de.html

¹⁷ Siehe § 64 Abs.3a AVMDG idF BGBl. I Nr. 55/2022.

¹⁸ https://www.rtr.at/medien/aktuelles/veroeffentlichungen/Veroeffentlichungen/Sonstiges/Erlaeuterungen_zu_Paragraf_64_Abs_3a_AMD-G.de.html

Zu Ende des Berichtszeitraums führt diese Vorgehensweise der beteiligten Behörden und der Betreiber:innen dazu, dass die Websites der von der EU-Sanktionsverordnung umfassten „juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen“ aus dem österreichischen Internet im Wesentlichen nicht erreichbar sind.

Um der interessierten Öffentlichkeit einen Überblick über den Stand der Offenheit des Internets zu geben, führt die RTR FBTKP eine Liste der in Österreich gesperrten Domains, aufgeteilt u.a. nach Rechtsgrundlage und Anbieternetz. Die Liste ist unter https://www.rtr.at/TKP/was_wir_tun/telekommunikation/weitere-regulierungsthemen/netzneutralitaet/nn_blockings.de.html abrufbar.



06

Virtueller Talk:

5 Jahre Netzneutralität

06 Virtueller Talk: 5 Jahre Netzneutralität

Abbildung 02: Ankündigung der Veranstaltung „5 Jahre Netzneutralität“



5 Jahre NETZNEUTRALITÄT

Rückblick und künftige Herausforderungen

Dienstag, 6. Juli 2021

16:00 UHR - 17:30 UHR

 **RTR**

www.rtr.at
Eine Veranstaltung des Fachbereichs
Telekommunikation und Post

Impulsstatements und Diskussion

Klaus M. Steinmaurer
(Geschäftsführer RTR
Fachbereich Telekommunikation und Post)

Barbara van Schewick
(Professor of Law at Stanford Law School)

Rudolf Schrefl
(CEO Hutchison Drei Österreich)

Moderation: Helmut Spudich

Die Veranstaltung findet
über Zoom statt.

Anmeldung und weitere
Informationen:
www.rtr.at/5_jahre_nn

Entgeltliche Einschaltung

Quelle: RTR

Anlässlich des fünfjährigen Bestehens der europäischen Netzneutralitätsverordnung und der Veröffentlichung des Netzneutralitätsberichtes 2021 veranstaltete der Fachbereich Telekommunikation und Post der RTR einen hochkarätig besetzten virtuellen Talk, bei dem das Thema Netzneutralität aus Sicht der Wissenschaft, Regulierung und des Marktes diskutiert wurde. Klaus M. Steinmaurer, Geschäftsführer der RTR für den Fachbereich Telekommunikation und Post, gab einleitend einen kurzen Abriss zur Historie der Netzneutralität und zu regulatorischen Fragestellungen. Mit Barbara van Schewick, Professorin of Law at Stanford Law School, konnte eine international ausgewiesene Expertin zum Thema als Panelistin gewonnen werden. Sie ging in ihrem Vortrag auf die Unterschiede zwischen den USA und Europa ein und äußerte sich lobend zur europäischen Netzneutralitätsverordnung und den Leitlinien, die BEREC zur Unterstützung der nationalen Regulierungsbehörden für die einheitliche Umsetzung der Bestimmungen des europäischen Regelwerks 2016 erstellt und im Jahr 2020 novelliert hatte. In diesem Zusammenhang würdigte Frau van Schewick auch die Arbeit der RTR und die Regulierungspraxis der TKK. Rudolf Schrefl, CEO Hutchison Drei Österreich GmbH, ging schließlich auf das Spannungsverhältnis zwischen Netzbetreibern und Diensteanbietern ein und zeigte auf, welche Herausforderung die Netzneutralitätsbestimmungen für die Produktgestaltung der Anbieter:innen mit sich bringen.

In der anschließenden Diskussion ging es um die Priorisierung von Diensten im Internet. „Vergleicht man das Internet mit der 16-spurigen Avenida 9 de Julio, so drehte sich die Frage darum, ob alle Autofahrer die gleiche Geschwindigkeit einhalten müssen, oder ob manche – je nach Bedürfnissen und autonom bestimmend – schneller fahren dürfen“, veranschaulichte Steinmaurer den Kernpunkt der Diskussion. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass unter der Voraussetzung, dass ausschließlich die Nutzer:innen über die Priorisierung bestimmen und auch dafür zahlen, nutzergesteuerte Priorisierung von Online-Diensten den Betreibern und Diensteanbietern mehr Freiheit bei der Produktgestaltung geben und letztlich den Wettbewerb fördern würde.



Potenzielle Netzneutralitäts- verletzungen und Verfahren

7	Potenzielle Netzneutralitätsverletzungen und Verfahren	26
7.1	Sperren von TCP-/UDP-Ports bzw. Protokollen	29
7.2	Private IP-Adressen und Dienste	31
7.3	Trennung von IP-Verbindungen	31
7.4	Zero-Rating	32
7.5	Netzsperrern	33
7.6	VwGH zur Video-on-Demand-Komponente bei A1 TV (R 3/16)	35
7.7	Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 1	37
7.8	Sicherstellung rechtskonformer Vertragsbedingungen	40
7.9	Schlichtungsverfahren bei der RTR	40
7.10	Allgemeine Anfragen	41

07 Potenzielle Netzneutralitätsverletzungen und Verfahren

Seit dem Inkrafttreten der TSM-VO hat die Regulierungsbehörde kontinuierlich die (bereits) am Markt angebotenen Produkte bzw. ergriffenen technischen und kommerziellen Praktiken der ISPs überprüft und die Netzneutralität in Österreich sichergestellt.

Von den daraus resultierenden Verfahren, die beschneidförmig erledigt werden mussten, ist am 30. April 2020 ein Verfahren vom BVwG entschieden worden. Der ISP erhob dagegen 2020 ordentliche Revision an den VwGH und stellte einen Antrag auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung. Am 9. Dezember 2021 wurde die ordentliche Revision durch den VwGH als unbegründet abgewiesen und der Bescheid der Regulierungsbehörde vollinhaltlich bestätigt (R 3/16). Gegen einen weiteren Abstellungsbescheid der TTK wurde ebenfalls eine Bescheidbeschwerde erhoben und ein Antrag auf aufschiebende Wirkung gestellt. Dem Antrag auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung wurde vom BVwG ebenfalls nicht stattgegeben. Im April 2022 zog der ISP seine Bescheidbeschwerde zurück und es erging ein Einstellungsbeschluss durch das BVwG (R 5/17). Im April 2021 erging ein Bescheid gegen einen weiteren ISP. Dieser ist mittlerweile rechtskräftig (R 9/19).

Wie schon in den Berichtszeiträumen zuvor lag der Schwerpunkt der Arbeit der Regulierungsbehörde darin, Produkte bzw. technische und kommerzielle Praktiken von ISPs zu überprüfen und diesen zuerst mögliche erkannte Verstöße vorzuhalten und in Gesprächen rechtskonforme Lösungen zu suchen.

Wie bereits im Bericht für 2021 festgehalten wurde, konnten in den im Berichtszeitraum abgeschlossenen Verfahren technische und kommerzielle Praktiken erkannt werden, die im Hinblick auf die Bestimmungen des Art. 3 TSM-VO problematisch bzw. zu überprüfen waren.

Tabelle 02: Kurzbeschreibung (problematischer) Praktiken bezüglich TSM-VO

Art der Praktik		Beschreibung
01	Portsperrern	Bestimmte UDP- oder TCP-Ports werden für eingehenden und/oder ausgehenden Verkehr gesperrt. Bestimmte Dienste können dadurch gegebenenfalls nicht genutzt werden, was mit Art. 3 Abs. 1 und 3 TSM-VO in Widerspruch steht. Eine nähere Beschreibung findet sich in 7.1
02	Private IP-Adressen und Dienste	Kundinnen bzw. Kunden werden private IP-Adressen (per Network Address Translation [NAT]) zugeteilt. Dies verhindert, dass Endnutzer:innen eigene Dienste bereitstellen bzw. anbieten können; dieses Recht ergibt sich jedoch aus Art. 3 Abs. 1 TSM-VO. Eine nähere Beschreibung findet sich in Abschnitt 7.2.
03	Zero-Rating	Das Datenvolumen einer bestimmten Anwendung oder eines bestimmten CAPs wird nicht auf das im Tarif der Kundinnen bzw. Kunden enthaltene Datenvolumen angerechnet. Eine nähere Beschreibung findet sich in Abschnitt 4. sowie in Abschnitt 7.4.

Art der Praktik		Beschreibung
04	Spezialdienste	Bei einem Spezialdienst handelt es sich um einen Dienst, der nicht über den normalen Internet Access Service (IAS), sondern priorisiert/optimiert vom ISP angeboten wird. Um als Spezialdienst i.S.d. Art. 3 Abs. 5 TSM-VO angeboten werden zu können, muss ein Dienst bestimmte Voraussetzungen erfüllen.
05	Technische Diskriminierungen bzw. Einschränkung des Internetzugangs	Die Veränderung/Umleitung von Verkehr sowie die Einschränkung des IAS steht im Widerspruch zu Art. 3 Abs. 3 TSM-VO.
06	Trennung von IP-Verbindungen	Die automatische Trennung von IP-Verbindungen schränkt das Recht von Endnutzern ein, selbst Dienste bereitzustellen (Art. 3 Abs. 1 TSM-VO).
07	Netzsperrern	Netzsperrern sind grundsätzlich Eingriffe in die Netzneutralität und daher nur dann erlaubt, wenn eine gesetzliche Regelung sie vorschreibt und die Sperrern im konkreten Einzelfall verhältnismäßig sind. Gesetzliche Regelungen, die den ISP zur Sperre verpflichten, finden sich im Urheberrecht (UrhG), beim kollektiven grenzüberschreitenden Verbraucherschutz (VBKG), im Bereich Marktüberwachung (EU-Marktüberwachungsverordnung) oder auch als Sanktionsmaßnahme (EU-Sanktionsverordnung). Eine nähere Beschreibung findet sich in Abschnitt 7.5.
08	Netzsperrern von Domains aufgrund der EU-SanktionsVO (EU) 2022/350 des Rates	Die EU-Sanktionsverordnung ist nach Ansicht der Regulierungsbehörde als Gesetzgebungsakt der Union iSd Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 lit a TSM-VO anzusehen. Von ISPs zur ordnungsgemäßen Entsprechung der VO ergriffene Maßnahmen verstoßen daher im Regelfall nicht gegen die gesetzlichen Vorgaben zur Sicherstellung der Netzneutralität. Nach ständiger Spruchpraxis der TKK werden die auf Grundlage von Sonderregelungen ergriffenen technischen Verkehrsmanagementmaßnahmen auf ihre Verhältnismäßigkeit geprüft. Eine nähere Beschreibung findet sich in Abschnitt 5 und 7.5.

In den vorangegangenen Berichtszeiträumen wurden – neben den größeren Anbietern von Internetzugangsdiensten – zahlreiche kleinere Festnetz- und Mobilbetreiber:innen einer Überprüfung unterzogen. Insgesamt wurden zwölf ISPs ausgewählt, an welche Fragebögen zur Beauskunftung von Produkten und technischen Praktiken versendet wurden. Positiv hervorzuheben ist die ohne Einleitung formeller Aufsichtsverfahren bestehende Kooperationsbereitschaft zahlreicher ISPs. So war mit Ende des jetzigen Berichtszeitraums nur noch ein einziges dieser Verfahren anhängig, in dem es noch eine längere Umsetzungsfrist für technische Umstellungen zur Herbeiführung eines TSM-VO konformen Zustands abzuwarten gilt. Alle weiteren Auskunftsverfahren wurden eingestellt, zwei davon jedoch lediglich zur Übergabe an die TKK zur Einleitung von Aufsichtsverfahren.

Der Schwerpunkt der erkannten Verletzungen der TSM-VO lag in sämtlichen Verfahren vor allem im Bereich der Nicht-Zuteilung öffentlicher IPv4-Adressen, von Portsperrern und der Zwangstrennung von IP-Verbindungen. Jene zwei Verfahren, die der TKK zur Einleitung von Aufsichtsverfahren nach Art. 5 Abs. 1 TSM-VO vorgelegt wurden, drehten sich überwiegend um die Verweigerung der Zuteilung von öffentlichen IP-Adressen an Endnutzer:innen durch diese beiden im Diskontsegment angesiedelten MVNOs. Gegen einen dieser MVNOs konnte im April 2021 das Aufsichtsverfahren eingestellt werden, gegen den zweiten MVNO erging, ebenfalls im April 2021, ein Bescheid der TKK wegen der Nicht-Zuteilung von öffentlichen IP-Adressen an Endnutzer:innen (R 9/19). Beide Verfahren waren sehr zeitaufwendig, da immer wieder technische Überprüfungen durchgeführt werden mussten (Eine nähere Beschreibung findet sich hierzu im Netzneutralitätsbericht 2021).

Im aktuellen Berichtsjahr stellte die Regulierungsbehörde im Rahmen von Auskunftsbegleichen Fragen an vier Anbieter:innen von Zero-Rating-Produkten/-Tarifen (Nulltarif-Optionen). Eine nähere Beschreibung findet sich im Abschnitt 4.2 und im Abschnitt 7.4. Weiters wurden neun Aufsichtsverfahren im Zusammenhang mit Sperren von Domains aufgrund der EU-Sanktionsverordnung (EU) 2022/350 des Rates eingeleitet. Eine nähere Beschreibung findet sich im Abschnitt 5 sowie in Abschnitt 7.5.

Neben den bisher beschriebenen Aktivitäten im Rahmen der genannten Verfahren zu bestehenden Produkten wurde die Überprüfung von AGB und Entgeltbestimmungen auf Übereinstimmung mit der TSM-VO entsprechend der nationalen Bestimmung zur Prüfung von Vertragsbestimmungen (§ 133 TKG 2021) fortgesetzt. Im Bereich der vertraglichen Mindestinhalte nach Art. 4 Abs. 1 TSM-VO waren im Berichtszeitraum keine unmittelbaren – auf der TSM-VO basierenden – Verfahrensmaßnahmen notwendig. Im AGB-Widerspruchsverfahren wird auf die Anpassung von unzulässigen Vertragsbedingungen vor Abschluss des Verfahrens hingearbeitet, um auf effiziente Weise die Rechtskonformität von Vertragsbedingungen sicherzustellen.

7.1 Sperren von TCP-/UDP-Ports bzw. Protokollen

Im Berichtszeitraum wurden keine neuen Verfahren wegen Portsperrern eingeleitet. In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Verfahren geführt. Hierbei konnten die technischen Gründe für Portsperrern in den meisten Fällen geklärt werden. Bei ausreichender Rechtsfertigung können Portsperrern zulässig sein.

Hierzu ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Portsperrern jeweils eine Einzelfallbetrachtung erfordert und somit aus der Tatsache, dass in einem bisherigen Verfahren eine Portsperrern in einem konkreten Szenario als gerechtfertigt erachtet wurde, nicht automatisch auf das Ergebnis der Beurteilung der Portsperrern anderer ISPs geschlossen werden kann.

Eine gute Hilfestellung, um die Verhältnismäßigkeit von Portsperrern zu beurteilen, ist die von der ENISA veröffentlichte Leitlinie zur Beurteilung von Sicherheitsmaßnahmen im Kontext des Art. 3 Abs. 3 TSM-VO.

Die folgende Zusammenstellung zeigt eine Auswahl aus den bisherigen Ergebnissen:

Port 22 (SSH)

Ein:e Festnetzanbieter:in sperrt für bestimmte Internetzugangstechnologien dieses Port aus technischen Gründen, die seiner bzw. ihrer Netztopologie entspringen (CPE-Wartung). Der ISP hielt seine Zusage ein, die betroffenen Modes auszutauschen, wodurch die Sperrern aufgehoben werden konnte.

TCP-Port 23 (Telnet)

Ein:e Mobilfunkanbieter:in gab an, Port 23 TCP für eingehenden Verkehr zu sperren. Als Begründung wurden Schwachstellen in verwendeter Hardware bei Endnutzerinnen und Endnutzern angegeben. Nach Austausch der Hardware wurde die Sperrern aufgehoben.

TCP-Port 25 (SMTP)

Ein:e Mobilfunk- und ein:e Festnetzanbieter:in gaben an, Port 25 für ausgehenden Verkehr zu sperren. Hintergrund ist hier vor allem die Vermeidung von Spam-Versand, falls der Rechner der Kundin oder des Kunden von Malware befallen wird. Bei der Vergabe nur privater IP-Adressen (NAT) kann es vorkommen, dass durch Black-Listing einer öffentlichen IP-Adresse, die viele Kundinnen bzw. Kunden per NAT teilen, E-Mails all dieser Kundinnen bzw. Kunden blockiert werden.

Diese Sperre wurde nach Analyse i.S.d Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 lit b) (wie schon in bisherigen Verfahren) als gerechtfertigt angesehen, da (reines) SMTP auf Endkundenebene ein häufig von Malware missbrauchtes Protokoll (Spam-Versand) darstellt.

Im Berichtszeitraum wurde von einem weiteren ISP eine Sperre des Port 25 für ausgehenden TCP-Verkehr im Zusammenhang mit NAT angezeigt.

TCP-/UDP-Port 53 eingehend (DNS)

Drei ISPs gaben an, diese Sperre aufgrund der Gefahr von DNS Amplification Attacks bzw. DNS-Spoofing einzusetzen. Zwei ISPs gaben an, diese Sperren auf Endnutzer:innen mit dynamischer IP zu beschränken.

TCP-Port 67-69 bidirektional (DHCP, BOOTPS, TFTP)

Ein:e Festnetzanbieter:in sperrt für bestimmte Internetzugangstechnologien diese Ports aus technischen Gründen, die seiner bzw. ihrer Netztopologie (CPE-Wartung) entspringen.

Nach umfangreicher Analyse wurde die Sperre i.S.d Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 lit. b mangels gelinderer Mittel als gerechtfertigt angesehen, zumal das Protokoll TFTP für Endnutzer:innen im Bereich des Internetzugangs kaum noch praktische Relevanz hat.

TCP-Ports 137-139 bidirektional (NetBIOS)

Ein:e Festnetzanbieter:in sperrt diese Portrange mit dem Argument, dass es für die Dienste der Windows Datei- und Druckfreigabe, die über diese Ports arbeiten, keinen Anwendungsfall in einem WAN gäbe. Gleichzeitig bestünde beim Öffnen der Ports aber erhebliche Gefahr für Kundinnen und Kunden, die nicht im Umgang mit eben diesen Diensten geübt seien. Es bestehe bei Fehlkonfiguration durch Kundinnen und Kunden die Gefahr unbefugter Zugriffe auf deren Netzwerk-Freigaben.

Diese Sperren für eingehenden Verkehr wurde nach Analyse i.S.d Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 lit. b als gerechtfertigt angesehen.

TCP-Port 443 eingehend (HTTPS)

Ein:e Festnetzanbieter:in gab an, Port 443 TCP für eingehenden Verkehr zu sperren. Durch Migration auf neue Hardware konnte diese Sperre aufgehoben werden.

TCP-Port 445 eingehend (SMB)

Ein:e Festnetzanbieter:in sperrt diesen Port für eingehenden Verkehr aufgrund von Sicherheitsaspekten bei Endkundinnen und Endkunden. Diese Sperre für eingehenden Verkehr wurde nach Analyse i.S.d. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 lit. b beim verbleibenden Festnetzanbieter als gerechtfertigt angesehen.

TCP-Port 455 eingehend (CreativePartnr)

Ein:e Festnetzanbieter:in gab an, diesen TCP Port aus Wartungsgründen zu sperren. Die Sperre wurde mittlerweile aufgehoben bzw. wird nur im Wartungsfall aktiviert.

TCP-Ports 10001, 10021, 10080 und 10081

Ein:e Festnetzanbieter:in gab an, diese TCP Ports aus Wartungsgründen zu sperren. Da es sich nur um eine geringe Anzahl an Modems handelt und die Ports nicht im Bereich der „common ports“ liegen, wurde diese Sperre im i.S.d Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 lit. b als gerechtfertigt angesehen.

TCP Port 8089

Ein MVNO beantragte eine längere Frist für den Austausch betroffener Hardware, die auf diesem Port Verbindungen zur CPE-Wartung aufbaut. Aufgrund des Umfangs des Austausches war diese Frist zu gewähren.

7.2 Private IP-Adressen und Dienste

Die TSM-Verordnung räumt Endnutzerinnen und Endnutzern das Recht ein, eigene Dienste bereitzustellen bzw. anzubieten. Technische Voraussetzung, um selbst Dienste anbieten zu können, ist die direkte Erreichbarkeit des vom Endnutzer bzw. von der Endnutzerin betriebenen Servers/Dienstes aus dem Internet und die Zuweisung einer öffentlichen IP-Adresse.

Vor allem in mobilen Netzen kommt es immer wieder vor, dass Endnutzern bzw. Endnutzerinnen private IP-Adressen (per NAT) zugeteilt werden. Die Gründe hierfür liegen neben technischen Aspekten vor allem im Wunsch der ISPs, an öffentlichen Adressen zu sparen, die wie im Fall von IPv4 knapp¹⁹ sein können. Wenn viele Endnutzer:innen eine gemeinsame private IP-Adresse per NAT teilen müssen, schließt dies die Möglichkeit der oder des Einzelnen de facto aus, selbst Dienste oder Inhalte bereitzustellen. Der aus Art. 3 Abs. 1 erwachsende Anspruch der Endnutzer:innen lautet nach Ansicht der Regulierungsbehörde zumindest auf eine kostenlose öffentliche dynamische IP-Adresse, zumindest wenn die Endnutzer:innen dies wünschen, weil sie etwa Dienste anbieten möchten. Die Endnutzer:innen können hiermit unter Nutzung von dynamischen DNS-Diensten ihre eigenen Dienste adressieren. Als Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 ist es aber jedenfalls zu sehen, wenn die Zuweisung einer öffentlichen IP-Adresse von einem zusätzlichen Entgelt (z.B. bestimmtes Tarifmodell oder Zusatzoption) abhängig gemacht oder ausschließlich auf bestimmte Kundensegmente (z.B. Geschäftskunden) eingeschränkt wird.

Aus dem letzten Berichtszeitraum ergab sich, dass bezüglich dieser Thematik Endnutzer:innen auf Nachfrage beim jeweiligen ISP gelegentlich Falschauskünfte erhielten und sich dann an die Regulierungsbehörde wandten, um sich über die aktuelle Rechtslage zu erkundigen. Der gegen einen Anbieter im April 2021 ergangene Bescheid aufgrund der Nicht-Zuteilung einer (zumindest) dynamisch-öffentlichen IPv4-Adresse an Endnutzer:innen ist zwischenzeitig rechtskräftig geworden.

7.3 Trennung von IP-Verbindungen

Ein weiteres Faktum, welches das Recht der Endnutzer:innen einschränkt, selbst Dienste bereitzustellen, ist die automatische Trennung der Internetverbindung (IP-Verbindungen) nach einem im Regelfall kurzen Zeitraum.

Unter den ISPs war es in der Vergangenheit teilweise üblich, die Datenverbindung (IP-Verbindungen) ihrer Endnutzer:innen nach einem bestimmten Zeitraum (i.d.R. 24 Stunden) automatisch zu trennen. Dabei wurde auch keine Rücksicht auf bestehende Internetverbindungen genommen, d.h. die Trennung erfolgte immer nach diesem Zeitraum und nicht nur im Falle eines Leerlaufs. Die von den ISPs hierfür angegebenen Begründungen reichten von technischen Erwägungen hinsichtlich der IP-Adressvergabe bis zu durch diese Maßnahme behaupteten Schutzwirkungen zugunsten der Privatsphäre der Nutzer:innen. Problematisch ist diese Maßnahme vor allem durch die Neuvergabe einer dynamisch-öffentlichen IP-Adresse selbst bei automatischer Wiederverbindung des Endgerätes. Bis ein genutzter dynamischer DNS-Dienst die Änderung der IP-Adresse erkennt und Clients auf den aktuellen Stand gebracht hat, können mehrere Minuten bis hin zu einer halben Stunde vergehen. Durch die Häufigkeit der Trennung stellt dies im Ergebnis eine unverhältnismäßige Einschränkung des Rechts der Endnutzer:innen nach Art. 3 Abs. 1 TSM-VO dar.

Das Bewusstsein der ISPs über die Grenzen der Zulässigkeit der Trennungen von IP-Verbindungen dürfte mittlerweile sehr ausgeprägt sein. Daher spielte diese Thematik im aktuellen Berichtszeitraum keine wesentliche Rolle.

¹⁹ Während für IPv4 etwas weniger als 2^{32} (ca. 4 Mrd.) Adressen zur Verfügung stehen und diese heute knapp sind, stehen bei IPv6 etwas weniger als 2^{64} (ca. 18 Trillionen) Subnetze zur Verfügung, eine Knappheit dieser Adressen ist heute nicht absehbar.

7.4 Zero-Rating

Die RTR überprüft die Auswirkungen von Zero-Rating auf den Wettbewerb, auch auf nachgelagerten Märkten der Internet-Wertschöpfungskette. Dabei werden unter anderem die Offenheit des Zero-Rating-Angebots für Dienste- und Inhaltenanbieter:innen (d.h. der Vorleistungsebene), preisliche Entwicklungen sowie Kennzahlen zur Nutzung der Angebote berücksichtigt. Letztlich soll beurteilt werden, ob die Wahlfreiheit der Endnutzer:innen einschränkt wird, bzw. ob Endnutzer:innen in der Lage bleiben, auch andere (nicht zero-geratete) Dienste auszuwählen, ihnen zukünftige Innovationen zugänglich bleiben und der Innovationsprozess daher nicht beeinträchtigt wird. Der Netzneutralitätsbericht 2021 behandelt die Entwicklungen von Zero-Rating-Produkten am österreichischen Markt der letzten Jahre als einen thematischen Schwerpunkt.²⁰ Aufgrund der EuGH-Urteile des Jahres 2021 zu Zero-Rating wird im vorliegenden Bericht nur auf wesentliche Kennzahlen und Änderungen im Berichtszeitraum eingegangen.

Im Berichtszeitraum nehmen Endnutzer:innen der A1 Telekom Austria AG (mit der Kernmarke sowie den zugehörigen Marken Kurier mobil, Red Bull Mobile, Krone mobile, Yesss!, XOXO und Georg), Hutchison Drei Austria GmbH sowie T-Mobile Austria GmbH deren Zero-Rating-Angebote in Anspruch. Erstmals führt im Berichtsjahr auch educom GmbH ein Zero-Rating-Produkt ein, welches die preisliche Ungleichbehandlung des Datenverkehrs zu Bildungsinstitutionen umfasst.²¹

Während des Berichtszeitraums hat die Kundenbasis mit Tarifen mit inkludiertem Zero-Rating bei A1 Telekom Austria AG (Kernmarke), Hutchison Drei Austria GmbH und T-Mobile Austria GmbH weiter zugenommen und setzt damit den vergangenen Trend zur Verbreiterung der Zero-Rating Kundenbasis fort. Der Anteil der Endnutzer:innen mit diesen Tarifen betrug im Jänner 2021 noch rund 8 % und wuchs auf 13 % im Jänner 2022. Werden auch die zugehörigen Marken der A1 Telekom Austria AG sowie Zero-Rating Optionen der Anbieter berücksichtigt, ergibt sich mit Stand Jänner 2022 ein Anteil der Endnutzer:innen mit Zero-Rating-Produkten von 15 %.²²

Das durchschnittliche zero-geratete verbrauchte Datenvolumen bei Tarifen mit inkludiertem Zero-Rating der A1 Telekom Austria AG (Kernmarke), Hutchison Drei Austria GmbH und T-Mobile Austria GmbH stieg im Zeitraum zwischen Jänner 2021 und Jänner 2022 von 1,5 GB auf 2 GB, gleichzeitig stieg auch das inkludierte Datenvolumen von 19 GB auf rund 21 GB. Das durchschnittlich gesamt verbrauchte Datenvolumen (unabhängig von der Verrechnung) blieb über den Zeitraum bei rund 8 GB.²³

Für Anbieter:innen von Internetzugangsdiensten und von Zero-Rating-Produkten bedeuten die EuGH-Urteile unter anderem den Wegfall eines Merkmals der Produktdifferenzierung. Davon profitieren insbesondere MVNOs, welche keine Zero-Rating-Produkte in Österreich anbieten. Eine Ausnahme bildet hier der Anbieter educom GmbH. Der künftige Wegfall von Zero-Rating dürfte deshalb auch den Endkundenmarkt beeinflussen, eine Entwicklung die noch zu beobachten sein wird.

²⁰ RTR, Netzneutralitätsbericht 2021, abrufbar unter: <https://www.rtr.at/TKP/aktuelles/publikationen/publikationen/netzneutralitaetsbericht/NNBericht2021.de.html>

²¹ Aufgrund der – im Vergleich zu anderen Anbietern von Zero-Rating-Produkten – geringen Kundenbasis wird im Folgenden nicht weiter auf das Angebot der educom GmbH eingegangen.

²² Als Basis dient die Anzahl der Endnutzer:innen mit Smartphone- und Datentarifen der A1 Telekom Austria AG, der Hutchison Drei Austria GmbH sowie der T-Mobile Austria GmbH.

²³ Die Kennzahlen werden mit der Anzahl der Endnutzer:innen gewichtet. Quelle: RTR-Erhebungen.

7.5 Netzsperrern

Zur Gewährleistung der Netzneutralität sieht die Netzneutralitäts-Verordnung vor, dass ISPs Inhalte im Netz nicht sperren dürfen. Ausnahmen hiervon sind nur in sehr beschränktem Ausmaß zulässig, wenn etwa eine besondere gesetzliche Regelung zur Sperre verpflichtet. So ist seit bereits 20 Jahren im Urheberrecht vorgesehen, dass ISPs zu Netzsperrern zu strukturell rechtsverletzenden Websites verpflichtet werden können. Dies führte in der Vergangenheit zu diversen Gerichtsverfahren zwischen ISPs und Rechteinhabern, die regelmäßig vor den nationalen oder europäischen Höchstgerichten endeten. Neuerdings sehen auch andere europäische Regelungen, wie etwa die Verbraucherbehörden-Kooperationsverordnung²⁴ und die Marktüberwachungsverordnung²⁵ Beschränkungsmaßnahmen zu Online-Inhalten durch diverse Online-Vermittler vor.

Seit mehreren Jahren setzt sich die Regulierungsbehörde verstärkt mit dem Thema Netzsperrern auseinander, zumal jede ergriffene Netzsperrere das Grundprinzip der Netzneutralität berührt, die Meinungsäußerungsfreiheit der Internetnutzer:innen betreffen kann und die ISPs in eine unerwünschte Rolle drängt. Ziel muss hier sein, Wege und Lösungen aufzuzeigen, die allen Beteiligten größtmöglichen Rechtsschutz und Rechtssicherheit bieten. Zu diesem Zweck erfolgt eine genaue Beobachtung der nationalen und europäischen gesetzgeberischen Aktivitäten und aktive Einbringung bei der Gestaltung von Umsetzungsmaßnahmen europäischer Vorgaben in nationales Recht.

Seit 2018 hat die Regulierungsbehörde 29 Verfahren wegen Netzsperrern geführt und sichergestellt, dass die ergriffenen Maßnahmen den Vorgaben der Netzneutralitäts-Verordnung entsprechen, nicht übermäßig in die Grundrechte der Internetnutzer:innen eingreifen und auch die Rechte anderer Betroffener wie ISPs oder Websitebetreiber:innen wahren. Von diesen 29 Verfahren waren 23 Aufsichtsverfahren, d.h. hier hatten die ISPs bereits Netzsperrern vorgenommen. Die übrigen sechs waren sogenannte Feststellungsverfahren, bei denen die ISPs von sich aus Anträge auf Feststellung des Verbots einer Netzsperrere gestellt hatten. Diese Entscheidungen beschäftigten schlussendlich auch den VwGH, der sich hier erstmals zur Netzneutralitäts-Verordnung äußerte (ausführlicher dazu im Netzneutralitätsbericht 2021).

Im Bereich Netzsperrern sind der Austausch mit Stakeholdern, die Öffentlichkeitsarbeit und die Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren wesentliche Teile der Arbeit. So wurden in den vergangenen Jahren mehrere Stellungnahmen zu geplanten Gesetzesvorhaben abgegeben, in denen auf die Bedeutung des freien Zugangs zum offenen Internet und die technischen Herausforderungen von Netzsperrern hingewiesen wurde. Die Regulierungsbehörde erkennt nicht, dass die Verlagerung von immer mehr Lebensbereichen in die Onlinewelt ganz neue Herausforderungen mit sich bringt und die Rechtsdurchsetzung hier mitunter schwierig und langsam sein kann. Andererseits muss betont werden, dass Netzsperrern ultima ratio-Maßnahmen sind und bleiben müssen, zumal sie bei exzessiver Anwendung auch Kollateralschäden mit sich bringen und die Meinungsfreiheit in einer liberalen Gesellschaft gefährden können. Denn bei Netzsperrern besteht regelmäßig die Gefahr des sogenannten Overblockings. Dem ISP stehen nur bestimmte Möglichkeiten zur Sperre von Online-Inhalten zur Verfügung und diese Sperren umfassen dann oftmals nicht nur illegale, sondern auch legale Inhalte. Daher müssen solche Maßnahmen sparsam eingesetzt werden.

²⁴ Verordnung (EU) 2017/2394 vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, ABI 2017 L 345, 1.

²⁵ Verordnung (EU) 2019/1020 vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011, ABI 2019 L 169, 1.

Ein neuer Bereich, in dem ab März 2021 auch Netzsperrungen verhängt werden können, ist die europäische Verbraucherbehördenkooperationsverordnung (CPC-VO) und das dazugehörige Verbraucherbehördenkooperationsgesetz (VBKG) als nationales Begleitgesetz. Mit diesen Regelungen sollen grenzüberschreitende Verstöße gegen Verbraucher:innenrechte effektiv bekämpft werden können. Hierzu arbeiten viele europäischen Behörden koordiniert zusammen. Sie können Unterlassungsanträge gegen ein Unternehmen, das gegen Verbraucherrechte verstößt, stellen. Im Onlineumfeld kann es aber sein, dass dieses Unternehmen nicht belangt werden kann, weil es etwa seinen Sitz in einem Drittstaat hat und auf Aufforderungen nicht reagiert. In diesen Fällen können auch Online-Vermittler:innen belangt werden, um den Verstoß im Internet abzustellen. In Frage kommen Dienste der Informationsgesellschaft, also Access-Provider, Host-Provider, Caching-Provider, Suchmaschinen-Betreiber, aber auch die Registrierungsstellen für Domainnamen. Diese sollen dann den unzulässigen Online-Inhalt löschen oder eine Netzsperrung einrichten. Sofern Maßnahmen durch Online-Vermittler:innen eingerichtet werden sollen, ist in Österreich die TKK zuständige Behörde. Eine Netzsperrung ist hier nur nach Überprüfung der Zulässigkeit durch eine Behörde möglich. Das hier geschaffene Verfahren vor der TKK versucht die Herausforderungen und Defizite der Vergangenheit im Bereich Netzsperrungen zu lösen und könnte als Role Model für Regelungen in anderen Bereichen dienen. Netzsperrungen auf Grundlage der CPC-VO wurden bis dato noch nicht ergriffen.

Schlussendlich schuf die EU-Sanktionsverordnung im März 2022 neue Sperrverpflichtungen für ISPs. Angesichts der aktuellen Handlungen Russlands, welche die Lage in der Ukraine destabilisieren, wurde mit Beschluss (GASP) 2022/351 vom 1. März 2022 sowie mit EU-Sanktionsverordnung 2022/350 vom selbigen Tag die Verhängung neuer restriktiver Maßnahmen gegen russische Medien, die sich an Propagandaaktivitäten beteiligen, angeordnet. Von den Sanktionsmaßnahmen betroffen sind RT – RussiaToday English, RT – RussiaToday UK, RT – RussiaToday Germany, RT – RussiaToday France, RT – RussiaToday Spanish und Sputnik. Ziel ist es, den Informationsfluss dieser Medien in der EU einzuschränken.

Nach Auffassung der für die Sicherstellung der Netzneutralität zuständigen Regulierungsbehörden TKK und RTR FBTKP bedarf es keiner weiteren Umsetzung der EU-Sanktionsverordnung durch einen nationalen Verwaltungsakt. Als EU-Verordnung gilt sie unmittelbar in Österreich und richtet sich auch an Anbieter:innen von Internetzugangsdiensten. Sie ist nach Ansicht der Regulierungsbehörden als Gesetzgebungsakt der Union iSd Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 lit a TSM-VO anzusehen. Von Anbietern von Internetzugangsdiensten zur ordnungsgemäßen Entsprechung der EU-Sanktionsverordnung ergriffene Maßnahmen verstoßen daher im Regelfall nicht gegen die gesetzlichen Vorgaben zur Sicherstellung der Netzneutralität.

Nach ständiger Spruchpraxis der TKK werden die auf Grundlage von Sonderregelungen ergriffenen technischen Verkehrsmanagementmaßnahmen auf ihre Verhältnismäßigkeit geprüft.

Die Anbieter:innen wurden ersucht, eingesetzte Netzsperrungen der Regulierungsbehörde zeitnahe, unter genauer Bezeichnung der technischen Maßnahmen und deren voraussichtlicher Auswirkungen auf Dienste im Allgemeinen in geeigneter Form zur Kenntnis zu bringen.

Sperrungen von Websites im Berichtszeitraum

Zwischen März und April 2022 leitete die TKK gegenüber jenen ISPs, die mutmaßlich den Zugang zu bestimmten Websites unter Berufung auf die EU-Sanktionsverordnung gesperrt hatten, insgesamt neun Verfahren ein. Die Verfahren waren zum Ende des Berichtszeitraums (Mai 2021 bis April 2022) noch anhängig.

7.6 VwGH zur Video-on-Demand-Komponente bei A1 TV (R 3/16)

Im Jahr 2016 wurde ein Aufsichtsverfahren gegen A1 Telekom Austria AG wegen mutmaßlicher Verstöße gegen die Netzneutralitätsbestimmungen eingeleitet. Mit Bescheid vom 18.12.2017 zu R 3/16 stellte die TKK diverse Verstöße gegen Art. 3 TSM-VO fest und ordnete folgende Abstellungsmaßnahmen an:

- Abstellung der Priorisierung der Video-on-demand (VoD) Komponente von „A1 TV“ binnen einer Frist von drei Jahren;
- Abstellung der IP-Verbindungstrennung nach 24 Stunden durch Ausweitung dieser Verbindungsdauer auf 31 Kalendertage binnen einer Frist von sechs Monaten;
- Abstellung der Verrechnung von (Zusatz-)Entgelten für die Zuweisung öffentlicher IP-Adressen binnen acht Wochen und Rückzahlung der seit 30. April 2016 dafür verrechneten Entgelte binnen einer Frist von drei Monaten.

Gegen diesen Bescheid erhob A1 Beschwerde an das BVwG.

Im April 2020 wies das BVwG die Beschwerde der A1 Telekom Austria AG als unbegründet ab und ließ die ordentliche Revision zu.²⁶ Der Verwaltungsgerichtshof wies die anschließende Revision der A1 Telekom Austria AG ebenso als unbegründet ab.²⁷ Das Erkenntnis ist rechtskräftig.

Nachfolgend erfolgt ein Überblick über die wesentlichen Aspekte des genannten Verfahrens.

Spezialdienst

Bei A1 Telekom Austria AG konnte im Rahmen eines Auskunftsverfahrens festgestellt werden, dass ein von ihr angebotener Dienst aus TV und Video-on-Demand, der über die Bandbreite des Internetzugangsdienstes erbracht wird, in dessen Rahmen priorisiert wird. Dabei wird für diesen Dienst, wenn er aktiv ist, durch das Endgerät eine bestimmte Bandbreite reserviert, die dann dem Internetzugangsdienst nicht mehr zur Verfügung steht. In diesem Zusammenhang stellte sich daher die Frage, ob hinsichtlich der VoD-Komponente (Videothek und „Catch-up-TV“) ein sog. Spezialdienst i.S.d. Art. 3 Abs. 5 vorliegt. In weiterer Folge war im gegenständlichen Aufsichtsverfahren nach Art. 5 Abs. 1 TSM-VO im Hinblick auf Art. 3 Abs. 5 und Rz. 116ff BEREK-Leitlinien die Frage der technischen Notwendigkeit der Optimierung (i.S. einer Priorisierung) zu klären. Hinsichtlich der Live-IPTV-Komponente des Bündelproduktes wurde vom Vorliegen eines Spezialdienstes ausgegangen.

Im Rahmen dieses Verfahrens wurde ein technisches und wirtschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben, das nach eingehender Analyse zum Ergebnis kam, dass der Videoabrufdienst weder in technischer (und letztlich im Hinblick auf Substitute im Internet) noch in kommerzieller Hinsicht einer Bevorzugung beim Datentransfer bedarf. A1 Telekom Austria AG wandte u.a. ausführlich ein, dass das angebotene Bündelprodukt als Ganzes betrachtet werden müsse und sich eine Aufspaltung der Dienste verbiete. Dem konnte aber schon aus dem Grund nicht gefolgt werden, als diese Betrachtung eine Art „Bündelung“ von Spezial- und Nicht-Spezialdiensten ermöglichen würde. Daher sprach die TKK aus, dass der VoD-Dienst die Voraussetzungen für Spezialdienste mangels Notwendigkeit der Priorisierung nicht erfüllt und daher die Priorisierung dieses Dienstes abzustellen ist. Da der Dienst in dieser Form bereits vor dem Inkrafttreten der TSM-VO (mutmaßlich) im Einklang mit damals geltendem Recht erbracht wurde, die TSM-VO keine weiteren Übergangsfristen vorsieht und die Umstellung für die Anbieterin von Internetzugangsdiensten technisch umfangreich ist, wurde die Abstellungsfrist mit drei Jahren bemessen.

²⁶ BVwG 23.04.2020 W120 2183616-1/29E. Abrufbar unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bvwg&Dokumentnummer=BVWGT_20200423_W120_2183616_1_00

²⁷ VwGH 16.11.2021 Ro 2020/03/0017. Abrufbar unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vwgh&Dokumentnummer=JWT_2020030017_20211116J00

Das BVwG schloss sich der Ansicht der Regulierungsbehörde an. Es gibt keine objektiv technische Notwendigkeit, den genannten Dienst zu optimieren, um ein Qualitätsniveau zu erfüllen, das über jenes der nicht „priorisierten“ Datenübertragung hinausgeht. Diese Sichtweise teilte auch der Verwaltungsgerichtshof.

Für das BVwG ist auch die Vorschreibung einer dreijährigen Abstellungsfrist ab Zustellung des angefochtenen Bescheides zur Beendigung des rechtswidrigen Zustandes durch A1 Telekom Austria AG nicht als rechtswidrig zu erkennen, zumal auch die A1 Telekom Austria AG in ihrer Beschwerde den Erwägungen zur Bemessung dieser Frist bzw. der Dauer der Frist nicht entgegengetreten war.

Trennung der IP-Verbindung nach 24 Stunden

Im angefochtenen Bescheid hielt die TKK fest, dass die A1 Telekom Austria AG die IP-Verbindungen ihrer Nutzer:innen netzseitig nach 24 Stunden trenne, unabhängig davon, ob gerade ein Datenverkehr stattfindet oder nicht. Stelle nun ein:e Endnutzer:in selbst Dienste bereit, werde diese Möglichkeit zur Bereitstellung des Dienstes alle 24 Stunden unterbrochen. Selbst bei Nutzung eines dynamischen DNS-Dienstes bedeute dies eine tägliche Unterbrechung der Möglichkeit, Dienste selbst bereitzustellen und somit eine Einschränkung der Rechte der Endnutzer:innen nach Art. 3 Abs. 1 TSM-VO.

Dieser Sichtweise schließt sich das BVwG an. Eine möglichst dauerhaft aufrechte IP-Verbindung hat insbesondere beim Betreiben von Webservern für Webseiten, Blogs, „Smart-Home-Systemen“, IP-Alarmanlagen oder IP-Kamera Systemen und auch im Bereich des Online-Gamings Relevanz.

A1 Mobile Dynamic IP

Die TKK sprach zudem aus, dass Endnutzer:innen gemäß Art. 3 Abs. 1 TSM-VO das Recht haben, selbst Dienste bereitzustellen. Vereinbarungen über kommerzielle Praktiken oder technische Merkmale nach Art. 3 Abs. 2 TSM-VO dürften die Ausübung der Rechte nach Art. 3 Abs. 1 TSM-VO nicht einschränken. Für die Bereitstellung von eigenen Diensten oder Anwendungen benötigen die Endnutzer:innen eine (zumindest dynamisch-) öffentliche IPv4-Adresse, die ihm von seinem ISP zugewiesen werde. Damit jenen Endnutzer:innen und Endnutzern, die einen Vertrag über einen Internetzugangsdienst im Mobilfunknetz der A1 Telekom Austria AG geschlossen hätten, eine solche Adresse zugewiesen werde, verlange die A1 Telekom Austria AG die Buchung der Zusatzoption „A1 Mobile Dynamic IP“. Diese Option werde von der A1 mit EUR 2,28 monatlich zusätzlich zum Grundentgelt für den Internetzugangsdienst verrechnet. Die TKK ordnete die Abstellung der Verrechnung von (Extra-)Entgelten für die Zuweisung öffentlicher IP-Adressen binnen acht Wochen und Rückzahlung der seit 30. April 2016 dafür verrechneten Entgelte binnen einer Frist von drei Monaten an.

Das BVwG hält fest, dass die Endnutzer:innen nur bei Zurverfügungstellung einer dynamisch-öffentlichen IP-Adresse die in Art. 3 Abs. 1 TSM-VO garantierten Rechte ausüben können, weshalb durch eine Vereinbarung über die Einhebung eines zusätzlichen Entgeltes eine Einschränkung der Rechte der Endnutzer:innen hervorgerufen wird.

Die Zuweisung einer (zumindest dynamisch-)öffentlichen IP-Adresse ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Bereitstellung von Diensten und Anwendungen durch die Endnutzer:innen selbst. Vor diesem Hintergrund ist, im Gegensatz zur Ressource Bandbreite, die Zuweisung einer dynamisch-öffentlichen IP-Adresse eine unabdingbare Voraussetzung für die Möglichkeit der Ausübung der gemäß Art. 3 Abs. 1 TSM-VO normierten Rechte der Bereitstellung von Diensten und Anwendungen durch die Endnutzer:innen selbst.

Folglich stellt die zusätzliche Einhebung eines Entgeltes für die Ausübung eines in Art. 3 Abs. 1 TSM-VO gewährleisteten Rechtes, nämlich vorliegend für die Möglichkeit der Bereitstellung von Diensten und Anwendungen durch die Endnutzer:innen selbst, eine gesonderte Vergebühung eines in Art. 3 Abs. 1 TSM-VO normierten Endnutzer:innenrechtes dar. Nach Auffassung des BVwG müssen daher die technischen Bedingungen, die zur Ausübung der in Art. 3 Abs. 1 TSM-VO gewährleisteten Rechte notwendig sind, in dem nach Art. 3 Abs. 2 TSM-VO vereinbarten Preis zur Bereitstellung des Internetzugangs enthalten sein. Die Anordnung der Rückzahlung von bereits eingehobenen Entgelten ist ebenso rechtmäßig.

Nachdem der Verwaltungsgerichtshof zwischenzeitlich die Revision der A1 Telekom Austria AG als unbegründet abgewiesen und damit das Erkenntnis des BVwG und den Bescheid der TKK bestätigt hat, ist die Entscheidung rechtskräftig geworden.

7.7 Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 1

In Bezug auf die Einhaltung der Bestimmungen ist im sechsten Berichtszeitraum (bis April 2022) keine Abstellungsmaßnahme mit Bescheid notwendig geworden, weil der Dialog mit den Unternehmen gesucht wurde und die Gespräche i.d.R. schon vorab zu konstruktiven, im Einklang mit der TSM-VO stehenden Lösungen geführt haben. Diverse Auskunfts- und Aufsichtsverfahren, die eingeleitet, aber (z.B. wegen freiwilliger Abstellung der Mängel durch den ISP) letztlich ohne bescheidförmige Anordnung eingestellt wurden, sind hier nicht angeführt. Nichtsdestotrotz hat die Regulierungsbehörde die Einhaltung der Bestimmungen der Netzneutralitäts-Verordnung laufend im Auge behalten.

Die im Dezember 2017 sowie im April 2021 erlassenen Maßnahmenbescheide (zu R 3/16, R 5/17 sowie R 9/19) sind weiterhin wirksam. Zwischenzeitlich liegt die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Rechtsmittelverfahren zu R 3/16 vor. Der Bescheid der Regulierungsbehörde wurde vollinhaltlich bestätigt. Zu R 5/17 ist im April 2022 ein Einstellungsbeschluss durch das BVwG ergangen, da die Anbieterin ihre Bescheidbeschwerde zurückgezogen hat. Der im April 2021 ergangene Bescheid gegen einen weiteren ISP ist mittlerweile rechtskräftig (R 9/19).

Tabelle 03: Anhängige Verfahren nach Art. 5 Abs. 1 TSM-VO im Berichtszeitraum

✓: rechtskräftig

Verfahren	ISP	Kurzbeschreibung	Datum der Entscheidung	Status
R 3/16	A1 Telekom Austria AG	<ul style="list-style-type: none"> Untersagung der Priorisierung eines VoD-Dienstes mangels Vorliegen eines „Spezialdienstes“ binnen 3 Jahren Kostenlose Zuweisung von public IPv4 auf Nachfrage von Kundinnen bzw. Kunden Erhöhung Zeitraum für die Trennung von IP-Verbindungen von 24 Stunden auf 31 Tage. 	18.12.2017	✓
R 5/17	A1 Telekom Austria AG	Untersagung der Anwendung eines „Traffic-Shaping“ bei einem Zusatzpaket, bei dem Audio- und Videostreamingdienste mit Zero-Rating versehen sind.	18.12.2017	✓
R 1/18	LIWEST Kabelmedien GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangssperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	26.11.2018	✓

✓: rechtskräftig

Verfahren	ISP	Kurzbeschreibung	Datum der Entscheidung	Status
R 2/18	kabelplus GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	26.11.2018	✓
R 3/18	Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekom-munikation	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	26.11.2018	✓
R 4/18	T-Mobile Austria GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	26.11.2018	✓
R 5/18	UPC Telekabel Wien GmbH, UPC Teleka-bel-Fernseh-netz Region Baden Be-triebsgesell-schaft m.b.H., T-Mobile Austria GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	26.11.2018	✓
R 8/18	Hutchison Drei Austria GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	26.11.2018	✓
R 9/18	A1 Telekom Austria AG	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	26.11.2018	✓
R 1/19	kabelplus GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	12.04.2019	✓
R 2/19	Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommu-ni-kation	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	12.04.2019	✓
R 3/19	Hutchison Drei Austria GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	12.04.2019	✓
R 4/19	A1 Telekom Austria AG	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	12.04.2019	✓
R 5/19	LIWEST Kabelmedien GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	12.04.2019	✓

✓: rechtskräftig

Verfahren	ISP	Kurzbeschreibung	Datum der Entscheidung	Status
R 6/19	UPC Telekabel Wien GmbH, UPC Telekabel-Fernsehtz Region Baden Betriebs-gesellschaft m.b.H., T-Mobile Austria GmbH, Lisa Film GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	12.04.2019	✓
R 7/19	T-Mobile Austria GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	08.07.2019	✓
R 8/19	A1 Telekom Austria AG	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	22.10.2019	✓
R 11/19	Hutchison Drei Austria GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	17.03.2020	✓
R 12/19	kabelplus GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	17.03.2020	✓
R 13/19	T-Mobile Austria GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	17.03.2020	✓
R 14/19	LIWEST Kabelmedien GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	17.03.2020	✓
R 15/19	Kabelplus GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	23.06.2020	✓
R 1/20	Mass Response GmbH	Aufsichtsverfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung von Zugangs-sperren zu bestimmten Websites aufgrund urheberrechtlicher Ansprüche. Verfahrenseinstellung mangels Verstoßes gegen Art. 3 TSM-VO.	21.07.2020	✓
R 9/19	Lycamobile Austria Ltd.	Aufsichtsverfahren aufgrund der Nicht-Zuteilung einer (zumindest) dynamisch-öffentlichen IPv4-Adresse an eine:n Endnutzer:in.	07.04.2021	✓
R 1-9/22	Mehrere Anbieter von Internet-zugangs-diensten	Verfahren nach Art. 5 TSM-VO zur Überprüfung der Zulässigkeit von Netzsperrern aufgrund der EU-Sanktionsverordnung	laufend	

7.8 Sicherstellung rechtskonformer Vertragsbedingungen

Mit dem neuen TKG 2021 ist – mit 1. November 2021 – die Aufgabe der TKK, rechtskonforme Vertragsbedingungen (Allgemeine Geschäftsbedingungen, Leistungsbeschreibungen und Entgeltbestimmungen) von Anbietern von Kommunikationsdiensten sicherzustellen, zur RTR gewechselt. Anbieter:innen haben Vertragsbedingungen zu erstellen und bei der RTR vorab anzuzeigen. Die RTR kann der Verwendung dieser Vertragsbedingungen im Geschäftsverkehr widersprechen, wenn sie gegen telekommunikationsrechtliche und bestimmte zivil- und konsumentenschutzrechtliche Bestimmungen verstoßen. Insbesondere werden auch die netzneutralitätsrelevanten Vorgaben des Art. 4 TSM-VO geprüft und so sichergestellt, dass diese Transparenzvorgaben zur Gewährleistung der Netzneutralität eingehalten werden.

Im Jahr 2021 wurden 402 Verfahren geführt. Dies stellt eine starke Zunahme gegenüber dem Vorjahr mit 333 Verfahren dar. Dies hat u.a. damit zu tun, dass das neue TKG 2021 einerseits diverse Anpassungen notwendig gemacht hat und andererseits hiermit nun auch Anbieter:innen interpersoneller Kommunikationsdienste ("NIICS") anzeigepflichtig geworden sind. Daneben wurden zahlreiche Anfragen von Endkundinnen und Endkunden oder von Anbietern und Anbieterinnen zu Anzeige- und Prüfungsmodalitäten von Vertragsbedingungen bearbeitet. Bei der inhaltlichen Kontrolle spielen neben den telekommunikationsrechtlichen Bestimmungen auch zivil- und verbraucherschutzrechtliche Bestimmungen eine große Rolle. Inhaltlich zeigte sich im Jahr 2021, dass weiterhin vermehrt europäische und internationale Unternehmen als Anbieter:innen am österreichischen Markt tätig werden. Dies stellte die TKK, bzw. seit 1. November 2021 die RTR, bei der Sicherstellung der rechtskonformen Vertragsbedingungen vor Herausforderungen, da diese Anbieter:innen gelegentlich über eingeschränkte Kenntnisse der einschlägigen materiellen und formellen österreichischen sowie europäischen Rechtsbestimmungen verfügen und damit verknüpft meist die deutsche Amtssprache nicht beherrschen.

Der TKK, bzw. seit 1. November 2021 der RTR, ist es wichtig, dass bereits im Rahmen des Verfahrens die notwendigen Änderungen der Vertragsbedingungen vorgenommen werden, damit möglichst schnell der rechtskonforme Zustand hergestellt werden kann. Im Jahr 2021 konnte dieses Ziel wieder in fast allen Verfahren erreicht werden, sodass nur ein Widerspruchsbescheid gegen die primacall GmbH wegen fehlender Informationen, welche Vergünstigung Endnutzer:innen für das Eingehen eines Vertrages mit einer Mindestvertragslaufzeit von 24 Monaten bekommen, im Mai 2021 zu erlassen war. Durch die Vorabkontrolle von Vertragsbedingungen verringert sich für Kundinnen und Kunden das Risiko, in einem Individualverfahren vor Gericht die Zulässigkeit von einzelnen Klauseln nach Vertragsabschluss klären zu müssen. Derartige Verfahren sind oft mit einem hohen Kostenrisiko verbunden. Weiters ist es für Kundinnen und Kunden oft nicht erkennbar, dass gewisse Klauseln möglicherweise nicht den rechtlichen Vorgaben entsprechen und daher nicht wirksam vereinbart werden können, auch wenn sie in den AGB stehen. Die Vorabkontrolle von Vertragsbedingungen leistet zugleich auch einen wichtigen Beitrag zum fairen Wettbewerb zwischen den Anbietern von Kommunikationsdiensten und verhindert einen Wettbewerbsvorsprung durch Verwendung unzulässiger Klauseln. Sie stellt auch im Hinblick auf Netzneutralitätsverletzungen nach Art. 3 TSM-VO ein Monitoring- und somit Frühwarnsystem dar.

7.9 Schlichtungsverfahren bei der RTR

Im Rahmen von Schlichtungsverfahren (§ 122 TKG 2003) werden von der Schlichtungsstelle der RTR Anträge von Kundinnen und Kunden behandelt, die mit der Leistung ihres ISP nicht einverstanden sind.

Auffallend ist der deutliche Rückgang bei den Beschwerden zur vertraglich zugesicherten Qualität des Internetzuganges. Die noch davor zu beobachtende Steigerung im Zeitraum 05/20 bis 04/21 war somit wahrscheinlich auf die Covidkrise zurückzuführen. Die damalige plötzliche (und oft auch gleichzeitige) Nutzung des Internetzuganges für berufliche und schulische Zwecke brachte den einen oder anderen Internetzugang an seine Grenzen. Betroffene Nutzer:innen haben hier offenbar bereits die notwendigen Maßnahmen ergriffen und etwa durch Upgrades Lösungen gefunden.

Nachstehend findet sich eine Übersicht mit der Entwicklung der Schlichtungsverfahren betreffend Qualitätsbeschwerden (in aller Regel zur vertraglichen Internetgeschwindigkeit) im Vergleich zur Vorperiode.

Tabelle 04: Entwicklung der Schlichtungsverfahren betreffend Netzqualität

	05/19 bis 04/20	05/20 bis 04/21	05/21 bis 04/22
Netzqualität mobil	100	162	118
Netzqualität Festnetz	32	85	54

Wie schon in der letzten Berichterstattung dargelegt, erscheint die Transparenz der vertraglich vereinbarten und geschuldeten sowie der beworbenen Leistung bei mobilen Internetanschlüssen problematisch. Leichte Verbesserungen könnten sich allerdings im Bereich der Bewerbung von mobilen Internetzugängen durch die Verordnungskompetenz der RTR nach § 47 TKG 2021 ergeben. Die Regulierungsbehörde kann mit Verordnung ein bestimmtes Verhältnis zwischen der beworbenen und der geschätzten maximalen Geschwindigkeit im Mobilfunk vorsehen.

Etwas unbefriedigend ist die Situation der Nutzer:innen, bei denen die vertraglich vereinbarte Leistung vom Anbieter nicht erbracht werden kann, wenn keine technischen Alternativen gegeben sind. Das Angebot eines Anbieters zur sofortigen kostenfreien Auflösung des Vertrages stellt nämlich oftmals keine befriedigende Lösung dar, wenn keine alternativen Angebote am jeweiligen Standort verfügbar sind, die den Anforderungen genügen.

7.10 Allgemeine Anfragen

Auch außerhalb von Schlichtungsverfahren erreichten den Fachbereich Telekommunikation und Post der RTR Anfragen zur Netzneutralität. Konkret waren im Berichtszeitraum Anfragen zu den Mindestinhalten nach Art. 4 der TSM-VO, Zwangstrennung der Internet-Verbindung, Routerfreiheit und zu Zero-Rating zu verzeichnen. Darüber hinaus wurden Fragen im Zusammenhang mit dem Recht auf eine öffentliche IP-Adresse gestellt. Generell war festzustellen, dass sich Anbieter:innen hinsichtlich dieser Fragestellungen grundsätzlich rechtskonform verhalten und diese Anfragen teils auf Interesse und teils auf Missverständnisse in der Kommunikation der Anbieter mit ihren Kundinnen bzw. Kunden zurückführen lassen.



08

Kontinuierliche Verfügbarkeit

von nichtdiskriminierenden
Internetzugangsdiensten

08 Kontinuierliche Verfügbarkeit von nicht-diskriminierenden Internetzugangsdiensten

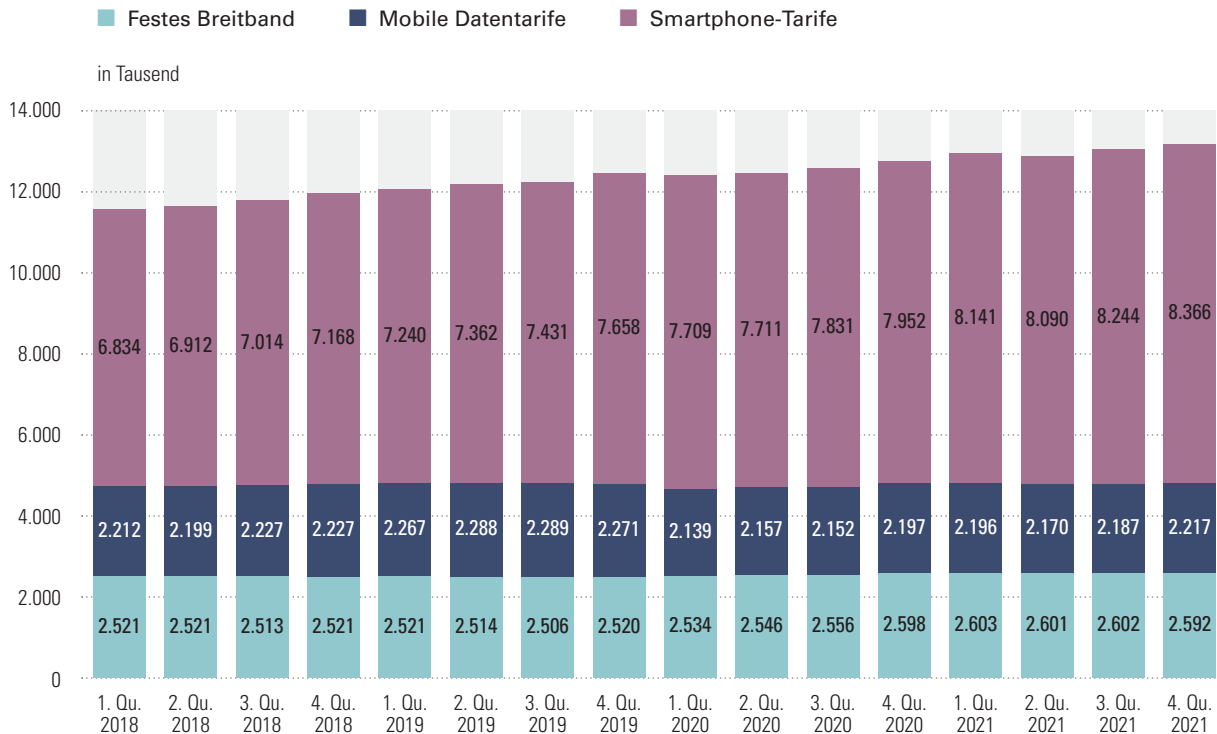
Die Netzneutralitäts-Verordnung sieht in Art. 5 Abs. 1 vor, dass nationale Regulierungsbehörden die Einhaltung der Art. 3 und Art. 4 sicherstellen sowie die kontinuierliche Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten auf einem Qualitätsniveau bewerten sollen, das dem Fortschritt der Technik entspricht.

Zur Bewertung der kontinuierlichen Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten auf einem dem Fortschritt der Technik entsprechenden Qualitätsniveau werden folgende Kennzahlen²⁸ herangezogen:

- Anzahl der Breitbandanschlüsse
- Verteilung der Download- und Upload-Geschwindigkeiten im Berichtszeitraum
- Median der Download- und Upload-Geschwindigkeit sowie der Latenz im Zeitverlauf
- Verteilung der Download- und Upload-Geschwindigkeiten nach Tagesstunden
- Preisbaskets festes vs. mobiles Breitband
- Qualitätsdimensionen

Abbildung 3 zeigt die Anzahl an Breitbandanschlüssen im Fest- und Mobilnetz. Bei mobilem Breitband werden mobile Datentarife (ohne inkludierte Minuten und SMS) und Smartphonetarife (mit inkludierten Minuten und SMS) unterschieden. Die Anzahl der festen Breitbandanschlüsse bleibt zwischen dem 4. Quartal 2020 und dem 4. Quartal 2021 mit rund 2,6 Mio. auf einem ähnlichen Niveau. Auch die Anzahl der mobilen Datentarife beträgt in diesem Zeitraum rund 2,2 Mio. und bleibt relativ konstant. Einen Zuwachs von rund 5 % verzeichnen hingegen Smartphone-Tarife. Die Anzahl an Smartphone-Tarifen beträgt im 4. Quartal 2021 8,4 Mio. Insgesamt wächst die Gesamtanzahl an Anschlüssen um 3 % von rund 12,7 Mio. im 4. Quartal 2020 auf 13,2 Mio. im 4. Quartal.

²⁸ Weitergehende Analysen sind auch im aktuellen RTR Internet Monitor <https://www.rtr.at/TKP/aktuelles/publikationen/Uebersichtseite.de.html?l=de&q=&t=category%3Dinternetmonitor> verfügbar.

Abbildung 03: Breitbandanschlüsse im Fest- und Mobilnetz²⁹

Quelle: RTR – KEV-Erhebung

Zur Bewertung von Qualitätsdimensionen des Internetzugangs werden Daten verwendet, welche durch den RTR-Netztest generiert werden.³⁰ Der RTR-Netztest bietet Nutzerinnen und Nutzern die Möglichkeit, die Geschwindigkeit und Qualität ihrer Internetverbindung anbieterunabhängig und zuverlässig zu überprüfen.³¹ In Abbildung 4 ist der Anteil an Tests mit Download-Geschwindigkeit in einer bestimmten Bandbreitenkategorie dargestellt. Auch im Berichtszeitraum 2021/2022 fallen die meisten Messungen in die Kategorie mit Download-Geschwindigkeiten zwischen 10 und 30 Mbit/s. Der Anteil an Messungen in dieser Kategorie beträgt im Zeitraum 2022 (Jänner bis Mai) 26 % und fällt, ebenso wie die Kategorie mit Download-Geschwindigkeiten zwischen 2 und 10 Mbit/s, im Jahresvergleich kontinuierlich weiter ab. Bei den Kategorien mit Download-Geschwindigkeiten zwischen 50 und 100 Mbit/s sowie mehr als 100 Mbit/s steigen die Anteile an Messungen und setzten das vergangene Wachstum fort. Erstmalig liegt 2021 die Mehrheit der Messungen (51 %) in Kategorien über 30 Mbit/s. 2020 beträgt deren Anteil noch rund 44 %. Im Vergleich der Anteile im Jahr 2021 und 2022 (Jänner bis Mai) verzeichnet die Kategorie mit Download-Geschwindigkeiten von über 100 Mbit/s das höchste Wachstum. Ihr Anteil wächst um 4 Prozentpunkte auf 20 % im Jahr 2022 (Jänner bis Mai).

²⁹ Daten zu Breitbandanschlüssen werden im Rahmen der KEV vierteljährlich erhoben. M2M-SIM-Karten werden in der Darstellung nicht abgebildet. Daten der KEV sind als Open Data verfügbar: https://www.rtr.at/rtr/service/opendata/OD_Uebersicht.de.html

³⁰ Open Data des RTR-Netztests sind unter <https://www.netztest.at/de/Opendata> abrufbar.

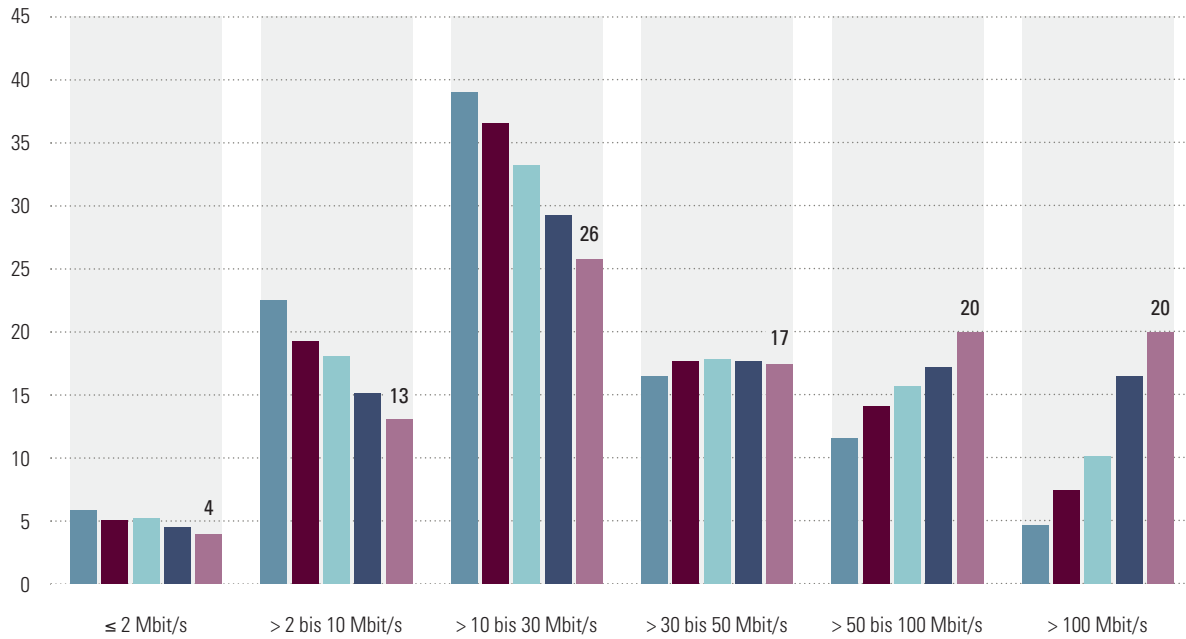
³¹ Verfügbar als mobile App (Android, iOS), wie auch als Browsertests.

Abbildung 04: Verteilung der Download-Geschwindigkeit im Berichtszeitraum

■ 2018 ■ 2019 ■ 2020 ■ 2021 ■ 2022 (Jan – Mai)

Anteil an Tests mit Download-Geschwindigkeit in einer bestimmten Bandbreitenkategorie

in Prozent



Quelle: RTR-Netztest

In Abbildung 5 ist der Anteil an Tests mit Upload-Geschwindigkeit in einer bestimmten Kategorie dargestellt. Bis 2020 verzeichnet die Kategorie mit einer Upload-Geschwindigkeit zwischen 2 und 10 Mbit/s die höchsten Anteile. Im Jahr 2021 und 2022 (Jänner bis Mai) fallen die meisten Messungen hingegen in die Kategorie mit einer Upload-Geschwindigkeit zwischen 10 und 30 Mbit/s. Die Anteile in den Kategorien mit einer Upload-Geschwindigkeit unter 2 Mbit/s und zwischen 10 und 30 Mbit/s sinken auch 2021 und 2022 (Jänner bis Mai) und setzen damit vergangene Entwicklungen fort. Während 2020 die Mehrheit der Messungen (55 %) in diese Kategorien fallen, liegt deren Anteil von Messungen 2022 (Jänner bis Mai) bei rund 43 %.³² Der Anteil an Tests mit einer Upload-Geschwindigkeit von über 100 Mbit/s ist immer noch sehr gering, steigt aber seit 2018 kontinuierlich.

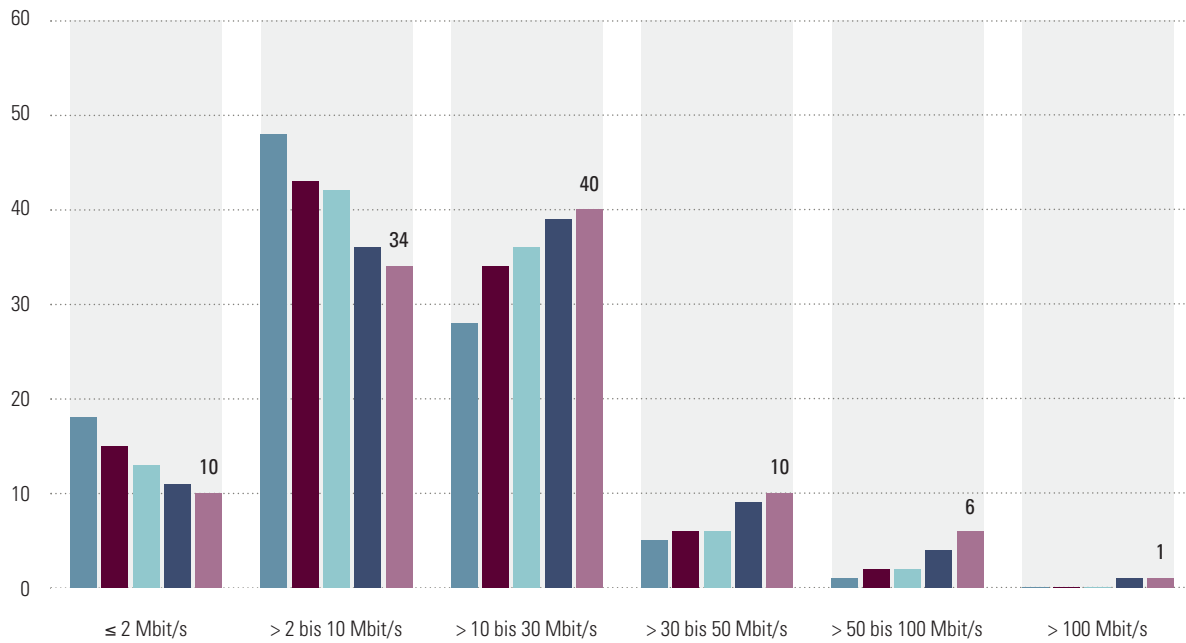
³² Abweichungen zur Summe der ausgewiesenen Anteile ergeben sich aufgrund von Rundungen.

Abbildung 05: Verteilung der Upload-Geschwindigkeit im Berichtszeitraum

■ 2018 ■ 2019 ■ 2020 ■ 2021 ■ 2022 (Jan – Mai)

Anteil an Tests mit Upload-Geschwindigkeit in einer bestimmten Bandbreitenkategorie

in Prozent

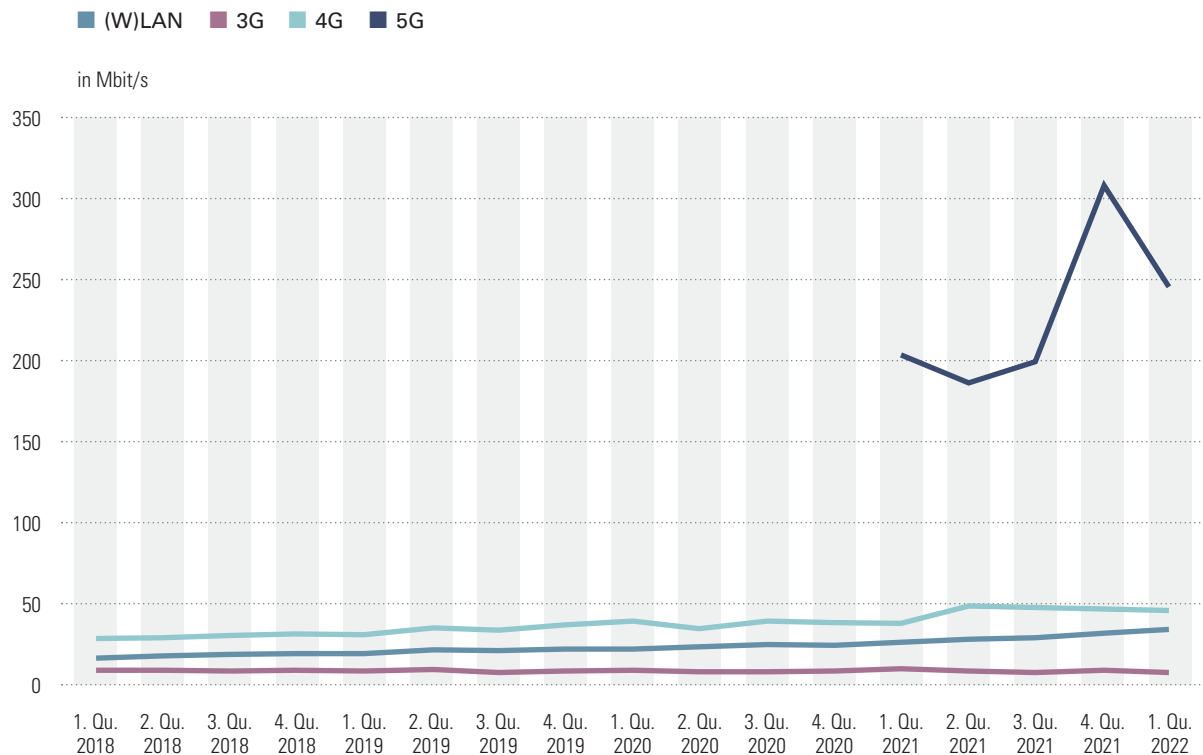


Quelle: RTR-Netztest

In Abbildung 6 ist der Median der mit dem RTR-Netztest gemessenen Download-Geschwindigkeiten im Zeitverlauf, unterschieden nach Technologie, dargestellt.³³ Unterschieden werden 3G (UMTS, HSPA), 4G (LTE), 5G (NR) sowie Messungen über unterschiedliche Festnetz- oder Mobilfunktechnologien, die mit Hilfe von Browser oder App (im WLAN) durchgeführt und unter der Bezeichnung (W)LAN aggregiert ausgewiesen wurden. Der Median der 5G-Verbindungen wird ab dem 1. Quartal 2021 dargestellt. Ersichtlich ist, dass mit 5G deutlich höhere Download-Geschwindigkeiten erzielt werden als mit anderen Mobilfunktechnologien und mit Messungen über (W)LAN. Der Median der Messungen mit 5G beträgt im 1. Quartal 2022 rund 245 Mbit/s. Der Median der Download-Geschwindigkeit mit 4G wächst von rund 38 Mbit/s im 1. Quartal 2021 auf rund 46 Mbit/s im 1. Quartal 2022. Der Median bei Messungen mit 3G sinkt im selben Zeitraum leicht von 10 auf 7 Mbit/s.³⁴ Der Median bei Messungen über W(LAN) wächst in diesem Zeitraum prozentuell am stärksten von 26 auf 34 Mbit/s.

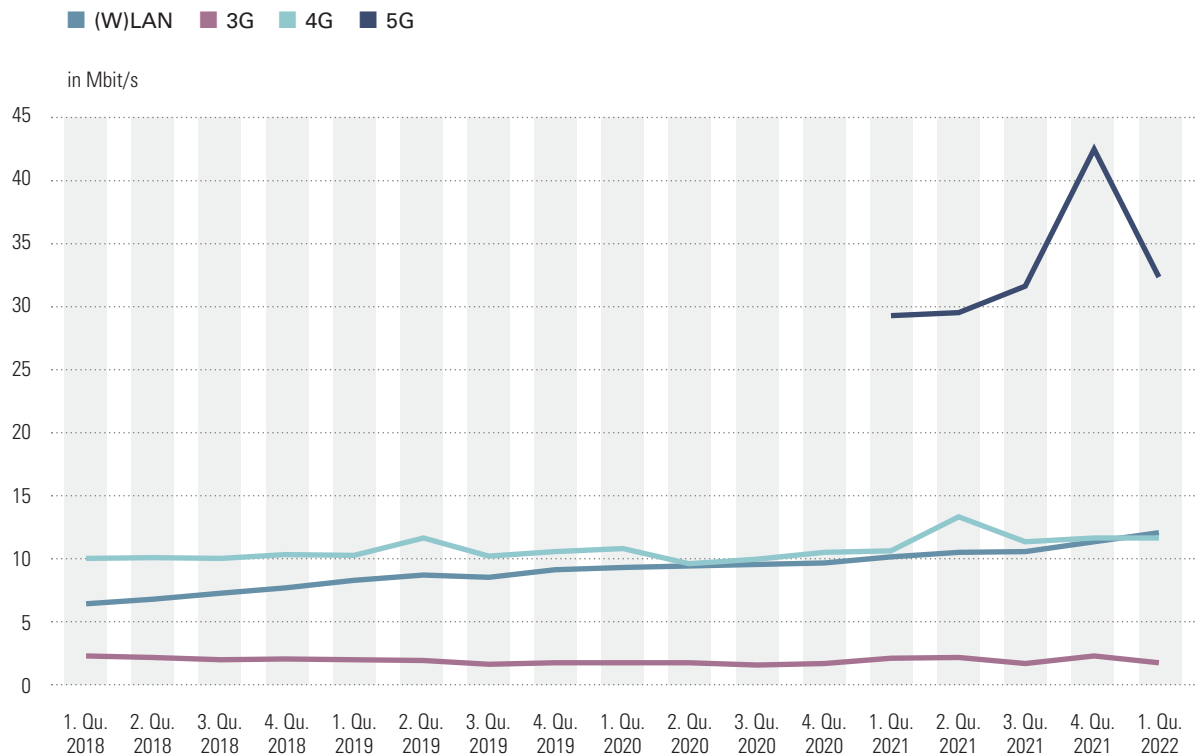
³³ Der Median ist jener Wert, der – wenn die Werte der Größe nach sortiert werden – genau in der Mitte liegt.

³⁴ Die Anzahl der Messungen mit 3G ist mit rund 2.000 im 1. Quartal 2022 vergleichsweise gering. Mit der Technologie 4G wurden in diesem Zeitraum rund 46.000 Messungen durchgeführt, mit 5G 11.000 und über W(LAN) erfolgten rund 253.000 Messungen.

Abbildung 06: Download-Geschwindigkeit je Technologie

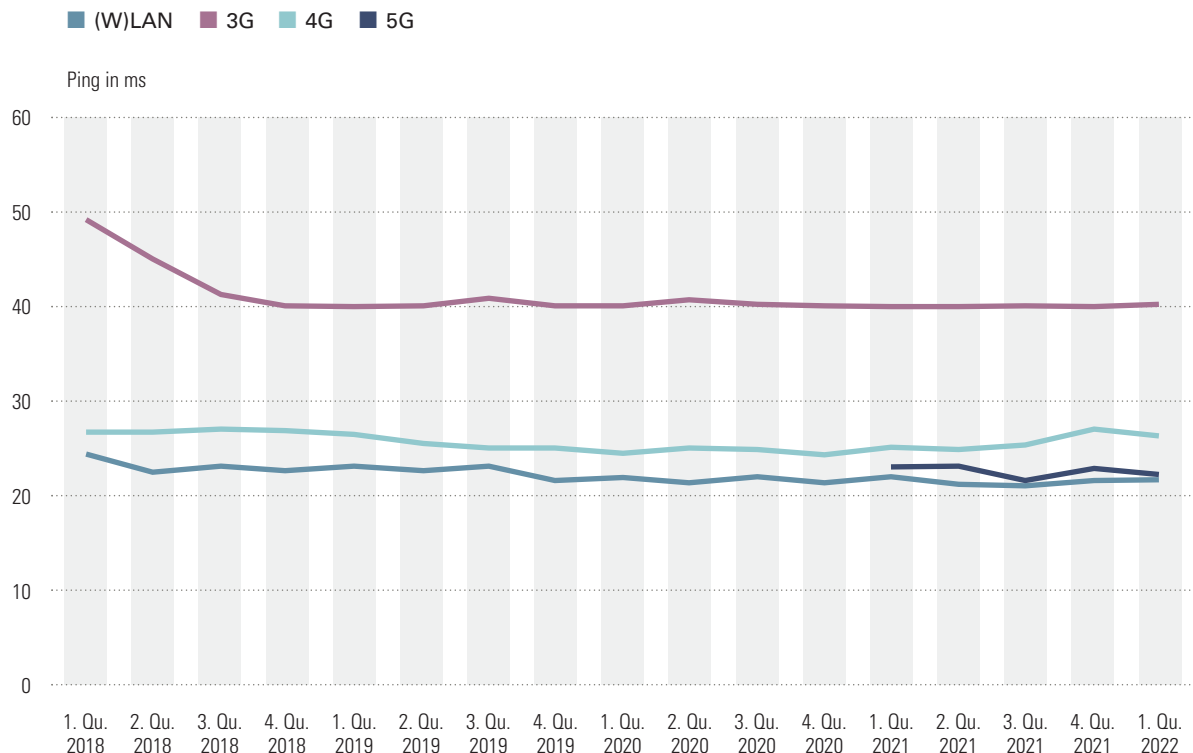
Quelle: RTR-Netztest

In Abbildung 7 ist der Median der mit dem RTR-Netztest gemessenen Upload-Geschwindigkeiten im Zeitverlauf, unterschieden nach Technologie, dargestellt. Ersichtlich ist, dass 5G eine wesentlich höhere Upload-Geschwindigkeit erzielt als andere Mobilfunktechnologien und Messungen über (W)LAN. Sie beträgt im 1. Quartal 2022 rund 32 Mbit/s. Ein Vergleich der Werte des 1. Quartals 2021 und des 1. Quartals 2022 zeigt bei Messungen mit W(LAN) einen Anstieg von 10 Mbit/s auf rund 12 Mbit/s und damit auch den stärksten prozentuellen Anstieg aller Technologien. Auch Messungen mit 4G weisen einen leichten Anstieg von rund 11 Mbit/s auf 12 Mbit/s aus. Die Upload-Geschwindigkeit von 3G bleibt bei rund 2 Mbit/s auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Abbildung 07: Upload-Geschwindigkeit je Technologie

Quelle: RTR-Netztest

In Abbildung 8 ist der Median der Latenz dargestellt. Die höchste Latenz verzeichnen Messungen mit 3G. Sie bleibt im Zeitraum zwischen dem 1. Quartal 2021 und dem 1. Quartal 2022 bei rund 40 ms. Messungen mit 4G weisen eine geringere Latenz auf, sie steigt in diesem Zeitraum leicht von 25 ms auf 26 ms. Messungen mit 5G weisen eine etwas geringere Latenz aus als jene mit 4G. Die Latenz von 5G sinkt leicht von 23 ms im 1. Quartal 2021 auf 22 ms im 1. Quartal 2022. Die niedrigste Latenz weisen im 1. Quartal 2022 Messungen mit W(LAN) aus, der Median dieser Messungen bleibt in diesem Zeitraum bei rund 22 ms.

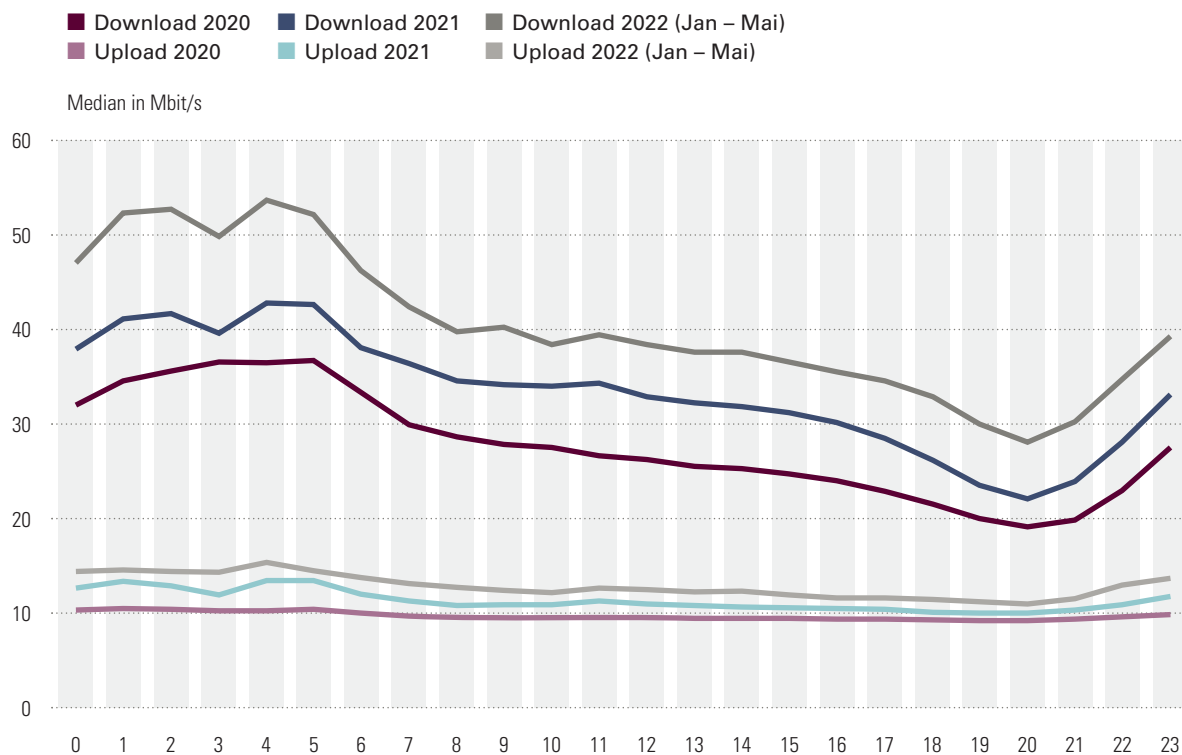
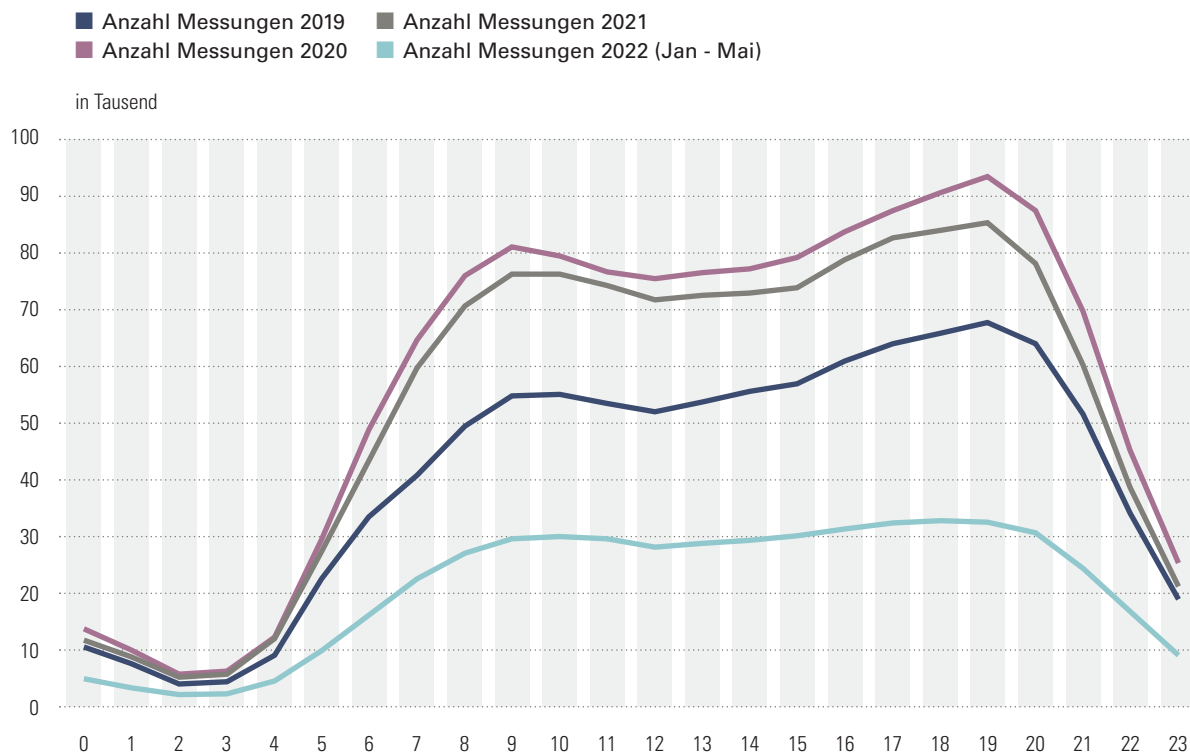
Abbildung 08: Latenz (Ping) je Technologie

Quelle: RTR-Netztest

In Abbildung 9 wird der Median der Download- und Upload-Geschwindigkeiten nach Tagesstunden der Jahre 2020, 2021 sowie 2022 (Jänner bis Mai) dargestellt. Der Median der Download-Geschwindigkeit ist zwischen 18:00 und 22:00 niedriger als in den anderen Stunden des Tages. Die Upload-Geschwindigkeit ist davon kaum betroffen. In den Nachstunden zwischen 0:00 und 6:00 ist die Download-Geschwindigkeit am höchsten und beträgt 2022 (Jänner bis Mai) durchschnittlich rund 51 Mbit/s. Bis zur Peakhour zwischen 20:00 und 21:00 nimmt die Download-Geschwindigkeit kontinuierlich ab und beträgt in der Peakhour 2022 (Jänner bis Mai) nur noch rund 28 Mbit/s. Der Median der Upload-Geschwindigkeit liegt 2022 (Jänner bis Mai) über den Tag hinweg bei durchschnittlich 13 Mbit/s. Sowohl der Median der Download- als auch jener der Upload-Geschwindigkeit liegt zu jeder Tagesstunde höher als im vergangenen Jahr, was positiv zu vermerken ist.

Über die Tageszeit hinweg variiert die Anzahl an Messungen über den RTR-Netztest erheblich. Die meisten Messungen wurden 2019 bis 2022 (Jänner bis Mai) in der Stunde zwischen 19:00 und 20:00 durchgeführt. 2021 wurden in dieser Stunde rund 85.000 Messungen durchgeführt. 2020, im Jahr als in Österreich die ersten Ausgangsbeschränkungen im Zusammenhang mit der Corona-Krise in Kraft traten und viele Unternehmen auf Home-Office-Betrieb umstellten,³⁵ wurden in dieser Stunde mehr als 93.000 Messungen durchgeführt. 2021 wurden jedoch zu jeder Tageszeit mehr Messungen durchgeführt als im Jahr 2019, vor der Corona-Krise.

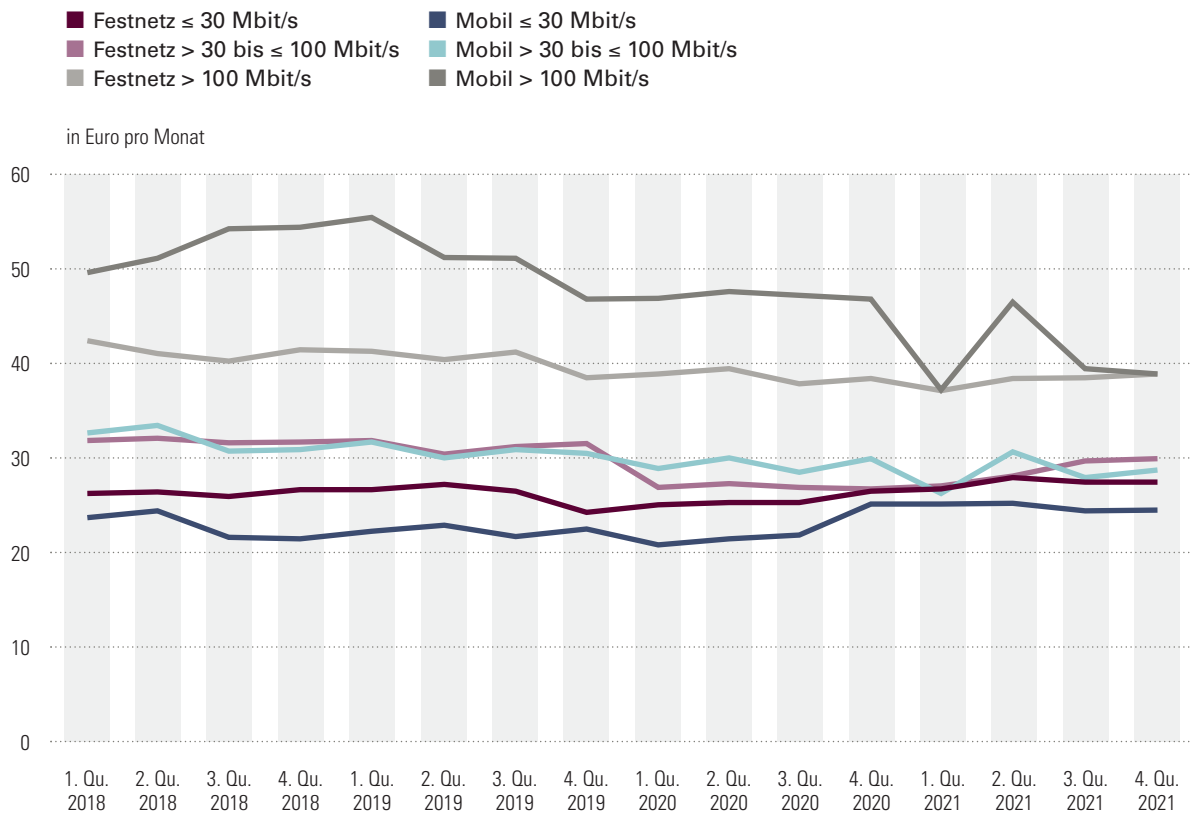
³⁵ Weiterführende Informationen zu den Änderungen im Internetkonsum finden sich im Netzneutralitätsbericht 2020 mit dem Fokusthema „Internet in der Corona-Krise“. Abrufbar unter: <https://www.rtr.at/TKP/aktuelles/publikationen/publikationen/netzneutralitaetsbericht/NNBericht2020.de.html>

Abbildung 09: Down- und Upload-Geschwindigkeit nach Tagesstunden**Abbildung 10: Anzahl Messungen nach Tagesstunden**

Quelle: RTR-Netztest

In Abbildung 11 werden schließlich die drei Preisbaskets für Festnetz-Breitband (jeweils ohne TV) den drei Preisbaskets für mobiles Breitband (mit unlimitedem Datenvolumen) gegenübergestellt. Unterschieden wird in beiden Fällen nach den Bandbreitenkategorien ≤ 30 Mbit/s, > 30 bis ≤ 100 Mbit/s und > 100 Mbit/s. Der Basket-Wert basiert auf dem jeweils günstigsten Produkt je ISP, das dem jeweiligen Basket zuzurechnen ist (exkl. Jugendtarife). In drei der vier Quartale im Jahr 2021 ist der Preis von mobilem Breitband mit einer Geschwindigkeit von über 100 Mbit/s erstmalig auf einem ähnlichen Niveau wie das feste Breitband mit einer Geschwindigkeit von über 100 Mbit/s. Bei niedrigen Bandbreiten (≤ 30 Mbit/s) sind die Preise auch in der Berichtsperiode bei mobilem Breitband günstiger als bei festem Breitband. Während die Preise für mobiles Breitband im Vergleich des 4. Quartals 2020 mit dem 4. Quartal 2021 gesunken sind, sind die Preise für festes Breitband gestiegen. In diesem Zeitraum verzeichnet der Preis für festes Breitband (> 30 bis ≤ 100 Mbit/s) den stärksten Anstieg von 26,7 Euro auf 29,9 Euro. Den stärksten Rückgang im Preis weist in diesem Zeitraum mobiles Breitband (> 100 Mbit/s) von 46,8 Euro auf 38,9 Euro aus.

Abbildung 11: Preisbaskets festes vs. mobiles Breitband



Quelle: RTR

Der RTR-Netztest ermöglicht Endnutzerinnen und Endnutzern außerdem, weitere Qualitätsdimensionen des Internetzugangs selbst zu messen. Dabei erhalten Endnutzer:innen unmittelbar ein Ergebnis zu „Quality of Service“ (QoS)-Tests („Voice over IP“, „Unveränderter Inhalt“, „Webseite“, „Transparente Verbindung“, „DNS/TCP Ports“, „UDP Ports“). Endnutzer:innen können so beurteilen, wie gut sie ihren Internetzugang nutzen können und ob bestimmte Einschränkungen in der Nutzung identifiziert werden.

Fazit

Die dargestellten Kennzahlen weisen auf eine grundsätzlich positive Entwicklung der Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten im Berichtszeitraum hin. Positiv anzumerken ist, dass die Download- und Upload-Geschwindigkeiten sich auch im Berichtszeitraum weiter verbessert haben. Der Median der Messungen mit der Technologie 5G weist weit höhere Geschwindigkeiten aus als jener anderer Mobilfunktechnologien und der (W)LAN Messungen. Bei Betrachtung der oben dargestellten Kennzahlen kann davon ausgegangen werden, dass die Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten auf einem Qualitätsniveau, das den Fortschritt der Technik widerspiegelt (Anforderung nach Art. 5 Abs.1 der TSM-VO), in Österreich in dem Berichtszeitraum gewährleistet wurde.



09

Ausblick

auf weitere Aktivitäten

09 Ausblick auf weitere Aktivitäten

Der Ansatz der österreichischen Regulierungsbehörde, Entwicklungen auf den Märkten proaktiv zu verfolgen und den ISPs, den Internetnutzerinnen und -nutzern sowie allen anderen Stakeholdern als Gesprächspartner:innen für Fragen der Netzneutralität zur Verfügung zu stehen, ist auch künftig das Leitmotiv unserer Tätigkeit. Die im Herbst 2020 geschaffenen organisatorischen Strukturen mit einem eigenen interdisziplinären Team „Netzneutralität & Kundenverträge“ schaffen beste Voraussetzungen dafür.

Konkret sind für das Jahr 2022/2023 bzw. bis zum Ende der nächsten Berichtsperiode im April 2023 derzeit folgende Aktivitäten geplant:

I. Monitoring

- 1. Transparenzuntersuchung.** Für das kommende Berichtsjahr ist eine Untersuchung über den Status der Transparenz von Übertragungen (wird Datenverkehr verändert oder nicht) geplant. Bei entsprechender Evidenz der Manipulation von Daten sollen allenfalls weitergehende Verfahrensschritte eingeleitet werden.
- 2. Auskunftsverfahren.** Wie schon in vorangegangenen Jahren ist auch für das kommende Berichtsjahr die Überprüfung von Internetzugangprodukten durch weitere Auskunftsverfahren geplant.
- 3. Zero-Rating.** Mitte Juni 2022 werden aktualisierte BEREC-Leitlinien veröffentlicht werden. Die Regulierungsbehörde wird unter Berücksichtigung der aktualisierten BEREC-Leitlinien die notwendigen Schritte zur Sicherstellung der Netzneutralität in Österreich zu setzen.
- 4. Informationssystem Kundenbeschwerden.** Als weiteres Informationssystem für das laufende Monitoring der Einhaltung der Bestimmungen der TSM-VO sind Kundenbeschwerden anzusehen, denen, bei Auffälligkeiten, entsprechend nachgegangen wird.
- 5. Laufende Prüfung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen.** Im Rahmen der Überprüfung aller AGB durch die Regulierungsbehörde erfolgt auch eine Kontrolle der Einhaltung der Regeln der Netzneutralität. Bei Verletzung der Bestimmungen des Art. 4 Abs. 1 TSM-VO wird der Verwendung dieser AGB im Geschäftsverkehr widersprochen. Bei Produkten, die Fragestellungen der Netzneutralität berühren (wie etwa Verbreitung von Spezialdiensten etc.), wird bei Signifikanz ein begleitendes Monitoring seitens der Regulierungsbehörde vorgesehen.
- 6. Informationen aus Marktbeobachtung und RTR-Netztest.** Die Regulierungsbehörde erhebt regelmäßig (über die KEV, ZIB, ZIS) Informationen über die Entwicklung der Telekommunikations- einschl. Internetzugangsmärkte, über implementierte Technologien, Infrastrukturen, Nachfrageentwicklungen, Preise etc. und stellt diese bzw. davon abgeleitete Analysen (etwa hedonische Preise, Mobilfunkpreisindex, geografische Vergleiche etc.) als Open Data bzw. im Rahmen Quartalsberichten (Internet-Monitor, Telekom-Monitor) zur Verfügung. Als weiteres wesentliches System, das Informationen über Stand und Entwicklung des Internets bereitstellt, ist der RTR-Netztest anzusehen,³⁶ der crowd-sourced eine Reihe von Informationen zu Technologien, Dienstequalitäten wie Upload, Download, Ping, Signalstärke etc. mit ständig steigender Aussagekraft bietet. Der RTR-Netztest wird laufend weiterentwickelt.

³⁶ Siehe <https://www.netztest.at/de/>

- 7. Zertifizierter Überwachungsmechanismus.** Der von der RTR seit nunmehr vielen Jahren angebotene RTR-Netztest wird seit November 2018 auch in Schlichtungs- und Gerichtsverfahren eingesetzt, um den Nachweis zu führen, ob seitens eines ISP allenfalls eine nicht vertragskonforme Leistung erbracht wurde. Die Form der Überprüfung gilt als zertifizierter Überwachungsmechanismus im Sinne des Art. 4 Abs. 4 TSM-VO.
- 8. Von stetig wachsender Bedeutung ist das Thema Netzsperrern.** So hat die TTK im Jahre 2021 eine weitere Zuständigkeit im Rahmen des Verbraucherbehördenkooperationsgesetzes bekommen und auch in anderen Gesetzesmaterien (Begleitgesetzgebung zur EU-Marktüberwachungsverordnung) werden grundsätzliche Sperrgrundlagen überlegt. Die Regulierungsbehörde geht davon aus, dass Netzsperrern besondere Aufmerksamkeit zukommen muss, da hierbei jeweils Grundrechte gegeneinander abzuwägen sind und auch Geschäftsmodelle beeinträchtigt werden können.
- 9. Empirische Erhebungen und Analysen zu Plattformen und digitalen Gatekeepern.** Während die Netzneutralitäts-Verordnung Fragen des freien Zugangs zum offenen Internet betrifft, bestehen auch jenseits des Internetzugangs Risiken für das Internet als wesentlichen Motor der technischen und sozialen Innovation. In diesem Zusammenhang hat die RTR eine Reihe von Analysen erstellt und arbeitet auch im Rahmen der Task Force Plattformen mit anderen Institutionen zusammen. Seit der Vorlage des Entwurfs über einen Digital Markets Act (DMA) durch die Europäische Kommission im Dezember 2020 ist diese Thematik national und international in den Hauptfokus gerückt. Die Aktivitäten der Regulierungsbehörde konzentrieren sich hier auf die laufende Beobachtung der Entwicklungen von Applikationen bzw. Applikationsgruppen am österreichischen Markt.

II. Internationale Zusammenarbeit

- 1. Aktualisierte Open Internet Guidelines.** Ein erster wesentlicher Schritt ist die Verabschiedung der überarbeiteten BEREC Leitlinien zur Netzneutralität durch das Plenum von BEREC im Juni 2022.
- 2. Zur harmonisierten Umsetzung der Bestimmungen zur Netzneutralität** wird der internationale Austausch zwischen Regulierungsbehörden (im Rahmen von BEREC und auch bilateral) über anstehende Verfahren, die gemeinsame Diskussion und Analyse einschlägiger Produkte fortgesetzt. In diesem Rahmen ist der Fachbereich Telekommunikation und Post der RTR auch bemüht, von heimischen ISPs angestoßene Fragestellungen (etwa zu einzelnen Produkten) vertraulich aufzunehmen und bei Unklarheiten in der Auslegung der Netzneutralitätsbestimmungen möglichst rasch eine internationale Klärung herbeizuführen.
- 3. Internet Messinstrument und Netzneutralität.** Für das Jahr 2022 sieht das "BEREC Work Programme 2022"³⁷ die Fortsetzung der Aktivitäten zur Anwendung von Messinstrumenten für Qualität und Netzneutralität von Internetzugangsdiensten ebenso wie deren regulatorische Nutzung vor. Die RTR, die mit dem RTR-Netztest bereits frühzeitig über ein entsprechendes Instrument verfügte, ist an diesen Tätigkeiten ebenso wie an der Überprüfung und Aktualisierung der Methoden zur Messung von Qualitätsparametern in VHC-Netzwerken wesentlich beteiligt.

³⁷ Siehe BEREC Work Programme 2022, Punkt 2.4.1. Collaboration on net neutrality measurement tools and evolution of the regulatory assessment methodology, abrufbar unter: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/annual_work_programmes/10136-berec-work-programme-2022

4. BEREC Jahresbericht zur Netzneutralität in Europa. Auf Basis der bis 30. Juni 2022 von den nationalen Regulierungsbehörden zu veröffentlichenden Berichte über die Netzneutralität und der von BEREC Mitte 2022 durchgeführten Datenerhebung wird BEREC einen Bericht zur Umsetzung der TSM-VO erstellen, der gegen Jahresende 2022 veröffentlicht wird.³⁸

5. Digitale Gatekeeper und Internet Ökosystem. Nach einer öffentlichen Konsultation sowie der Durchführung einer Reihe an Workshops veröffentlichte BEREC mit dem Bericht zur ex-ante-Regulierung von digitalen Gatekeepern im September 2021 konkrete Empfehlungen zum DMA.³⁹ Der DMA soll Gatekeeper bei zentralen Plattformdiensten einer spezifischen wettbewerbsrechtlichen Regulierung unterwerfen. Mittlerweile liegt eine politische Einigung zum DMA vor.⁴⁰ Der Fachbereich Telekommunikation und Post der RTR leistet außerdem seinen Beitrag im Rahmen von Arbeiten zum Internet Ökosystem, bei denen Themen der Offenheit und des Wettbewerbs im Fokus der Untersuchung stehen. Dabei liegt auch ein Schwerpunkt auf der Interaktion der verschiedenen Elemente sowie Akteure innerhalb des Internet Ökosystems. Diese Arbeiten sollen im kommenden Berichtszeitraum fortgesetzt werden.

6. Internationales Arbeiten hilft Wissenstransfer. Internationale Arbeit bedeutet nicht nur Austauschmöglichkeit und Abstimmung zu offenen Fragestellungen, sondern schafft auch die Gelegenheit, die Arbeit anderer Regulierungsbehörden zum Thema Netzneutralität zu verfolgen, auf ihre Relevanz für Österreich hin zu überprüfen und ggf. geeignete Ansätze aufzugreifen. Zu den international besonders Beachtung findenden Themen gehören Network Slicing, Qualitätsdifferenzierung, Spezialdienste und – last but not least – die Herangehensweisen der Regulierungsbehörden im Fall von Netzsperrern.

III. Zusammenarbeit mit ISPs und der Öffentlichkeit

1. Zusammenarbeit als Leitmotiv. Das zu Beginn dieses Abschnitts angesprochene Leitmotiv des Fachbereichs Telekommunikation und Post der RTR, allfällige neu auftretende Fragen in Form eines offenen Dialogs mit dem Sektor oder mit einzelnen Unternehmen konstruktiv und rasch zu erörtern und so zu Lösungen zu kommen, soll beibehalten bzw. intensiviert werden. Dies ist quasi die Bassnote regulatorischer Tätigkeit zur Netzneutralität, da es in vielen Fällen Voraussetzung ist, das konkrete Vorhaben im Detail zu verstehen bevor ggf. Empfehlungen ausgesprochen oder Rückschlüsse auf potenzielle Regulierungen gezogen werden können.

2. Wie schon in diesem Jahr soll auch im kommenden Berichtsjahr entsprechende Aufmerksamkeit auf die **Weiterentwicklung der Homepage zur Netzneutralität** gelegt werden.⁴¹ Unter anderem führt das Team Netzneutralität und Kundenverträge nicht nur eine Liste aller nationalen behördlichen Entscheidungen und Gerichtsurteile, sondern auch eine als Internetnutzer:innen- und Anbieter:innenservice gedachte vollständige Liste aller in Österreich aktiven Netzsperrern (open data).⁴²

3. Schließlich soll eine **Veranstaltung den aktuellen Fragen der Netzneutralität** gewidmet werden. Weitere Details einer solchen – für Anfang 2023 geplanten Veranstaltung – werden im Rahmen der Budgetkonsultation im Herbst des Jahres zur Diskussion gestellt.

³⁸ https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/reports/

³⁹ BEREC Report on the ex ante regulation of digital gatekeepers, BoR (21) 131, abrufbar unter: https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/reports/10043-berec-report-on-the-ex-ante-regulation-of-digital-gatekeepers

⁴⁰ Rat der EU, Gesetz über digitale Märkte (DMA): Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/03/25/council-and-european-parliament-reach-agreement-on-the-digital-markets-act/>

⁴¹ Siehe dazu: https://www.rtr.at/TKP/was_wir_tun/telekommunikation/weitere-regulierungsthemen/netzneutralitaet/Netzneutralitaet.de.html

⁴² Siehe dazu: https://www.rtr.at/TKP/was_wir_tun/telekommunikation/weitere-regulierungsthemen/netzneutralitaet/nn_blockings.de.html



10

Anhang

10	Anhang	57
10.1	Mapping des vorliegenden Berichts auf die Struktur der Leitlinien	58
10.2	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	59
10.3	Abkürzungsverzeichnis	60

10 Anhang

10.1 Mapping des vorliegenden Berichts auf die Struktur der Leitlinien

Wie bereits in der Einleitung beschrieben, wird an dieser Stelle ein Mapping des vorliegenden Berichts auf die BEREC-Leitlinien angeboten. Dies ist vor allem für die internationale Vergleichbarkeit des Berichts wichtig. In Rz. 183 der BEREC-Leitlinien wird beschrieben, welche Themen im nationalen Netzneutralitätsbericht enthalten sein sollen. In der nachstehenden Tabelle werden diese Punkte den einzelnen Kapiteln des Berichts zugeordnet. Es wurde dazu der Text aus der deutschen Übersetzung der Leitlinien verwendet.

Tabelle 05: Mapping der Kapitel des vorliegenden Berichts auf BEREC-Leitlinien

Text BEREC-Leitlinien (Rz. 183)	Kapitel
„eine allgemeine Beschreibung der nationalen Situation in Bezug auf die Einhaltung der Verordnung“	1 und 2
„eine Beschreibung der von der nationalen Regulierungsbehörde durchgeführten Überwachungstätigkeiten“	4, 5 und 7
„Zahl und Art der Beschwerden im Zusammenhang mit der Verordnung und der Verstöße gegen sie“	7
„die wichtigsten Ergebnisse der im Zusammenhang mit der Aufsicht und Durchsetzung der Verordnung durchgeführten Untersuchungen“	3 und 7
„die wichtigsten Ergebnisse und Werte, die durch technische Messungen und Auswertungen im Zusammenhang mit der Aufsicht und Durchsetzung der Verordnung gewonnen wurden“	7 und 8
„eine Bewertung der kontinuierlichen Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten auf einem Qualitätsniveau, das dem Fortschritt der Technik entspricht“	8
„von den nationalen Regulierungsbehörden nach Artikel 5 Abs. 1 angenommene / angewandte Maßnahmen“	7.7

10.2 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung Seite

01	Zeitliche Abfolge der Ereignisse im Berichtszeitraum	12
02	Ankündigung der Veranstaltung „5 Jahre Netzneutralität“	24
03	Breitbandanschlüsse im Fest- und Mobilnetz	44
04	Verteilung der Download-Geschwindigkeit im Berichtszeitraum	45
05	Verteilung der Upload-Geschwindigkeit im Berichtszeitraum	46
06	Download-Geschwindigkeit je Technologie	47
07	Upload-Geschwindigkeit je Technologie	48
08	Latenz (Ping) je Technologie	49
09	Down- und Upload-Geschwindigkeit nach Tagesstunden	50
10	Anzahl Messungen nach Tagesstunden	50
11	Preisbaskets festes vs. mobiles Breitband	51

Tabelle Seite

01	Zeitliche Abfolge der Ereignisse im Berichtszeitraum	13
02	Kurzbeschreibung (problematischer) Praktiken bezüglich TSM-VO	27
03	Anhängige Verfahren nach Art. 5 Abs. 1 TSM-VO im Berichtszeitraum	37
04	Entwicklung der Schlichtungsverfahren betreffend Netzqualität	41
05	Mapping der Kapitel des vorliegenden Berichts auf BEREK-Leitlinien	58

10.3 Abkürzungsverzeichnis

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
BOOTPS	Bootstrap-Protokoll, dient dazu, einem Computer in einem TCP/IP-Netzwerk eine IP-Adresse und weitere Parameter zuzuweisen.
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
CAP	Content and Application Provider
CDN	Content Delivery Network
CPE	Customer Premises Equipment (Endgerät)
CreativePartnr	Dienst über Port 455/TCP
DHCP	Dynamic Host Configuration Protocol. Das Protokoll ermöglicht die Zuweisung der Netzwerkkonfiguration an Clients durch einen Server.
DNS	Domain Name System
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EK	Europäische Kommission
HTTPS	Hypertext Transfer Protocol Secure; Kommunikationsprotokoll im World Wide Web, mit welchem Daten abhörsicher übertragen werden können
IAS	Internet Access Service
IP	Internet Protocol
IPv4	Internet Protocol Version 4
IPv6	Internet Protocol Version 6
ISP	Internet Service Provider
KEV	Kommunikations-Erhebungs-Verordnung
KommAustria	Kommunikationsbehörde Austria
MNO	Mobile Network Operator
MVNO	Mobile (Virtual) Network Operator
NAT	Network Address Translation
NetBIOS	Network Basic Input Output System; eine Programmierschnittstelle (API) zur Kommunikation zwischen zwei Programmen über ein lokales Netzwerk
NN	Netzneutralität
NRA	National Regulatory Authority
RTR	Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

SSH	Secure Shell; bezeichnet ein Netzwerkprotokoll und entsprechende Programme, mit deren Hilfe man auf sichere Weise eine verschlüsselte Netzwerkverbindung mit einem dislozierten Gerät herstellen kann
SMB	Server Message Block; auch als Common Internet File System (CIFS) bekannt, ist ein Netzprotokoll für Datei-, Druck- und andere Serverdienste in Rechnernetzen
SMTP	Simple Mail Transfer Protocol
SNI	siehe TLS-SNI
TCP	Transmission Control Protocol
TFTP	Trivial File Transfer Protocol; sehr einfaches (und frühes) Dateiübertragungsprotokoll
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKK	Telekom-Control-Kommission
TLS-SNI	Transport Layer Security - Server Name Indication; eine Erweiterung des Standards Transport Layer Security, die es ermöglicht, dass sich mehrere verschlüsselt abrufbare Websites unterschiedlicher Domains einen Server auf dem TLS Port 443 teilen, auch wenn dieser nur eine IP-Adresse besitzt
TSM-VO	Telecom-Single-Market-Verordnung, auch: Verordnung (EU) 2015/2120 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union
UDP	User Datagram Protocol; ein minimales, verbindungsloses Netzwerkprotokoll, das zur Transportschicht der Internetprotokollfamilie gehört
UrhG	Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz)
VIX	Vienna Internet eXchange
VoD	Video-on-Demand
WAN	Wide Area Network

Impressum

Eigentümerin, Herausgeber in und Verlegerin

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilfer Straße 77–79
A-1060 Wien
T: +43 1 58058-0 | F: +43 1 58058-9191 | M: rtr@rtr.at
www.rtr.at

Für den Inhalt verantwortlich

Dr. Klaus M. Steinmaurer, Geschäftsführer Telekommunikation und Post
Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

Konzept, Text und Abbildungen

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

Umsetzung und Layout

Mag. Johannes Bulgarini Werbeagentur
Gföhl 8, A-3053 Laaben

Dieses Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere die Rechte der Verbreitung, des Nachdrucks, der Übersetzung, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder Vervielfältigung durch Fotokopie oder auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, der Herausgeberin vorbehalten.

Trotz sorgfältiger Prüfung sämtlicher Daten im RTR Netzneutralitätsbericht 2022 sind Fehler nicht auszuschließen. Die Richtigkeit des Inhalts ist daher ohne Gewähr.

Copyright Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH 2022



Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

Mariahilfer Straße 77–79 | 1060 Wien | Österreich
T: +43 1 58058-0 | F: +43 1 58058-9191 | M: rtr@rtr.at
www.rtr.at