



DIREKTORENKONFERENZ  
DER LANDESMEDIENANSTALTEN

THE DIRECTORS' CONFERENCE OF  
THE STATE MEDIA AUTHORITIES

CONFERENCE DES DIRECTEURS  
DES INSTANCES DE REGULATION  
DES MEDIAS DES LÄNDER

Der Europabeauftragte  
European Affairs Commissioner  
Directeur des affaires européennes

c/o Hessische Landesanstalt für  
privaten Rundfunk  
und neue Medien (LPR Hessen)  
ATRIUM  
Wilhelmshöher Allee 262  
D-34131 Kassel

fon +49 (0) 561 / 93 58 6 18  
fax +49 (0) 561 / 93 58 6 33  
email europa@alm.de  
Internet www.alm.de

## **DLM**

### **STELLUNGNAHME ZUR ANHÖRUNG DER EU-KOMMISSION**

#### **“OPEN INTERNET AND NET NEUTRALITY IN EUROPE”**

Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten begrüßt die Gelegenheit, zu dem Fragebogen der EU-Kommission zum Thema des offenen Internets und der Netzneutralität Stellung nehmen zu können.

Als Regulierungsbehörden für den Privaten Rundfunk in Deutschland ist eine der wesentlichen Aufgaben der Landesmedienanstalten, die Gewährleistung eines vielfältigen und ausgewogenen Medienangebotes im Rundfunk sicherzustellen, damit dieser seine Aufgabe als Medium und Faktor der demokratischen Meinungsbildung wahrnehmen kann. Die Stellungnahme beschränkt sich aus diesen Gründen auf eine Zusammenfassung der wesentlichen Anliegen der DLM („Executive Summary“) und auf die Beantwortung der Fragen 1, 2 und 15.

#### **Executive Summary:**

##### **MITGLIEDER | MEMBERS | MEMBRES**

Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (LfK) - Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) - Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) - Bremische Landesmedienanstalt – Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein (MA HSH) - Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR Hessen) - Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern (LRZ) - Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM) - Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) - Landeszentrale für Medien und Kommunikation (LMK) Rheinland-Pfalz - Landesmedienanstalt Saarland (LMS) - Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM) - Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA) - Thüringer Landesmedienanstalt (TLM)

- Die **Offenheit der Netze ist grundlegende Voraussetzung für Innovation, Wettbewerb sowie die Kommunikationsfreiheit und Meinungsvielfalt im Internet.**
- Die DLM befürwortet ein **inhalteneutrales Netzwerkmanagement**, das der **technischen Regelung des Datenverkehrs unter anbieterneutraler Differenzierung zwischen verschiedenen Typen des Internetverkehrs dient**. Abzulehnen ist hingegen jede Form des Netzwerkmanagements, die nach Inhalten differenziert.
- Die Netzneutralität ist eines der Mittel, dem Nutzer und Bürger **offenen Zugang** zu den Medien (wie auch zu anderen Diensten) zu sichern und umgekehrt ein **Instrument der Vielfaltsicherung und des Zugangs auch kleiner und innovativer Anbieter**.
- **Zu vermeiden ist, dass die datenintensiven Rundfunkinhalte vom Netzbetreiber aus wirtschaftlichen Gründen zugunsten lukrativerer Datenübertragungen zurückgestellt oder besonderen (diskriminierenden) Preisanforderungen unterworfen werden.**
- **Wesentliches Element eines offenen Netzes ist deshalb, dass Anbieter von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien ihre Angebote unmittelbar bereitstellen können.** Das bedeutet, dass Anbieter zwar die auf ihrer Seite notwendigen technischen Vorkehrungen für die Einspeisung ins Internet bezahlen, jedoch keine weiteren Kosten für den Transport im Internet. **Ziel ist die Vermeidung eines Zwei-Klassen-Internets, in dem bestimmte Inhalte gegen medienspezifisches Entgelt schneller oder in besserer Qualität verbreitet werden.**
- **Geschlossene Vertriebssysteme zur Verbreitung von IPTV sind akzeptabel, wenn und solange eine hinreichende Versorgung mit offenem breitbandigem Internet gewährleistet ist.** Es bedarf allerdings zusätzlicher Rahmenbedingungen wie etwa Transparenzverpflichtungen sowie einer regelmäßigen regulatorischen Überwachung, dass der für die Offenheit des Internets notwendige Teil der Übertragungskapazitäten bereitgestellt wird.

- **Transparenzregeln oder Nichtdiskriminierungsverpflichtungen können nur dann die Offenheit des Netzes sicherstellen, wenn Netze mit offenem Zugang zu hinreichend attraktiven Bedingungen angeboten werden können. Es ist zweifelhaft, ob der Wettbewerb im Oligopol vertikal integrierter Telekommunikationsunternehmen mit gleichgerichteten wirtschaftlichen Interessen bei gleichzeitigen Refinanzierungszielen dies bewirken kann. **Notwendig erscheint vielmehr, den Ausbau von breitbandigen Netzen und spezifischen Rundfunkinfrastrukturen als Infrastrukturmaßnahme industriepolitisch zu fördern mit der Auflage und dem Ziel, einerseits gleichzeitig die Offenheit des Netzes zu sichern und andererseits Infrastrukturwettbewerb zu Gunsten von Rundfunkdiensten zu ermöglichen.****
- 

***Question 1: Is there currently a problem of net neutrality and the openness of the internet in Europe? If so, illustrate with concrete examples. Where are the bottlenecks, if any? Is the problem such that it cannot be solved by the existing degree of competition in fixed and mobile access markets?***

***Question 2: How might problems arise in future? Could these emerge in other parts of the internet value chain? What would the causes be?***

Bei der Netzneutralität geht es um den Transport von Daten-Paketen im Internet und die Frage, ob und inwieweit sie abhängig von Inhalt, Dienst, Anwendung, Herkunft oder Ziel unterschiedlich behandelt werden dürfen.

Bisher werden alle Daten-Pakete im offenen Internet gleich behandelt. Nach dem Prinzip des („best effort“) wird jeweils nach dem besten Weg für den Transport gesucht. Netzneutralität ist eine wesentliche Voraussetzung des offenen Internets.

Das Ansteigen des Datenverkehrs einerseits und die Fortentwicklung des Internetprotokolls und der Netze der nächsten Generation öffnen jedoch neue Möglichkeiten für eine Differenzierung in der Behandlung des Datenverkehrs durch die Netzbetreiber: Blockierung, Qualitätsdifferenzierung oder Preisstaffelung sind die Stichworte, die unterschiedliche Beschränkungen der Netzneutralität umschreiben. Diese Formen des Netzwerkmanagements bieten den Netzbetreibern und Anbietern von Internetzugängen kommerzielle Entwicklungsmöglichkeiten für vielfältige lukrative Geschäftsmodelle, die nicht nur zur Refinanzierung der beträchtlichen Investitionen in die Netze der nächsten Generation, sondern zu allgemeinem unterneh-

merischen Wachstum genutzt werden können. Strategien zur Beschränkung der Netzneutralität liegen dann besonders nahe, wenn Unternehmen vertikal integriert sind und neben dem offenen Internetzugang auch eigene proprietäre Plattformen betreiben bzw. eigene Dienste anbieten. Dadurch könnte ein Zwei-Klassen-Internet entstehen.

So hat die Deutsche Telekom als vertikal integrierter Netzanbieter beispielsweise den Telefondienst Skype vom eigenen Mobilfunknetz ausgeschlossen, um den eigenen Telefondienst zu bevorzugen.

Es ist zweifelhaft, ob Wettbewerbsmechanismen ausreichen, um in dem Oligopol der Telekommunikationsunternehmen mit gleichgerichteten wirtschaftlichen Interessen Wettbewerbsverzerrungen gegenüber konkurrierenden Anbietern entgegenzuwirken und dem Nutzer ausreichende Auswahlmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Das gilt in Deutschland insbesondere im Bereich der flächendeckenden mobilen Versorgung durch die drei marktmächtigen Telekommunikationsunternehmen, welche die Rundfunkfrequenzen aus der digitalen Dividende ersteigert haben.

Demgegenüber hat die Offenheit des Internets einen Raum der Innovation, Kreativität und neuer Angebote und Dienste geschaffen. Diese Offenheit aufrechtzuerhalten ist aus Sicht der Landesmedienanstalten ein wesentliches Anliegen für die zukünftige Kommunikationsfreiheit und Innovationsfähigkeit des Internets. Die DLM plädiert daher für die Gewährleistung eines **inhalteneutralen Netzwerkmanagements im offenen Internet**, das der **technischen Regelung des Datenverkehrs unter anbieterneutraler Differenzierung zwischen verschiedenen Typen des Internetverkehrs dient**. Abzulehnen ist hingegen jede Form des Netzwerkmanagements, das nach Inhalten differenziert.

Eine weitergehende strukturelle Frage für die Netze der nächsten Generation ist es, ob die Antwort auf die Refinanzierung der hohen Investitionskosten in der zunehmenden Beeinflussung der Inhalte durch die Telekommunikationsunternehmen mittels Netzwerkmanagement und neuer Geschäftsmodelle liegen soll - unter Aufrechterhaltung eines Wettbewerbs zwischen zunehmend weniger offenen Netzen - oder ob die Erhaltung bzw. Förderung einer offenen Kommunikationsinfrastruktur im Vordergrund steht, bei der der Wettbewerb eher über die Vermarktung der Dienste stattfinden wird.

***Question 15: Besides the traffic management issues discussed above, are there any other concerns affecting freedom of expression, media pluralism and cultural diversity on the internet? If so, what further measures would be needed to safeguard those values?***

Rundfunkinhalte werden zunehmend über multifunktionale Netze übertragen. Dies gilt einmal für das so genannte IP-TV, wo in ausgebauten, nach außen abgeschlossenen Netzen Fernsehprogramme verbunden mit video on demand gegen Gebühr angeboten werden.

Aber auch das offene breitbandige Internet gewinnt für die Medienanbieter immer stärker an Bedeutung. Dabei bedürfen audiovisuelle Inhalte im Vergleich zu anderen Datentransfers vergleichsweise höherer Kapazität. Hieraus kann die Gefahr erwachsen, dass Netzbetreiber diese Inhalte aus wirtschaftlichen Gründen zugunsten anderer, lukrativerer Datenübertragungen benachteiligen oder für die schnelle und qualitativ hochwertige Übertragung Rundfunkanbieter und Nutzer gesondert zur Kasse bitten.

- **Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit und Vielfaltssicherung**

Definierte man Netzneutralität als diskriminierungsfreie Behandlung der Anbieter beim Transport über das Netz, so kann aus Sicht der Medienregulierung diese diskriminierungsfreie Behandlung beim Transportmanagement lediglich ein notwendiges, jedoch kein hinreichendes Mittel darstellen, um den Zugang der Anbieter zum Meinungsmarkt zu sichern und spiegelbildlich den Zugang der Nutzer zu den Medieninhalten.

Wegen der besonderen Bedeutung der Medien für die öffentliche Meinungsbildung erfordert die Medienregulierung nicht nur diskriminierungsfreie Behandlung, sondern auch Chancengleichheit für kleinere und neue Anbieter gegenüber marktmächtigen Unternehmen, Sicherung der Verbreitung regionaler und lokaler Anbieter und gegebenenfalls eine positive Diskriminierung für Anbieter, die zum gesetzlichen Rundfunkauftrag der Meinungsvielfaltssicherung beitragen.

Den Unterschied zwischen Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit zeigt ein aktuelles Beispiel: Da für IP-TV zentrale Netzstrukturen aufgebaut werden, führt die Verbreitung lokaler und regionaler Programme zu hohen zusätzlichen Kosten. Bei einer

wirtschaftlichen Betrachtung kann der Verzicht auf ihre Verbreitung als sachgerecht und vernünftig angesehen werden, aus Sicht der Medienregulierung fehlt damit ein wesentlicher Vielfaltsbeitrag, so dass die Kosten für die regionale Verbreitung als Teil der Gesamtnetzkosten gesehen werden müssen.

Solange die Offenheit des Internet in ausreichendem Maße gewahrt bleibt, dürfte die Unterscheidung zwischen diskriminierungsfrei und chancengleich allerdings keine Rolle spielen, weil keine Auswahl von Anbietern erfolgt und Anbieter über die Zuführung zum offenen Internet hinaus keine Belastungen zu tragen haben. Sobald aber von den Anbietern zusätzliche Entgelte für den Transport ihrer Inhalte verlangt werden sollten, wäre es konsequent, Regelungen zu Gunsten schutzbedürftiger Medienanbieter zu treffen.

- **Keine Anbieterentgelte im offenen Internet**

Die DLM spricht sich gegen Anbieterentgelte für Medieninhalte im offenen Internet aus.

Die Erhebung von Anbieterentgelten für den Transport im Internet wäre notwendig mit einer Differenzierung zwischen den Anbietern verbunden, wie sie auch beim Transport in den Rundfunknetzen vorgenommen wird. Dort liegt eine klar definierte Leistung zu Grunde, die als Reichweite in Haushalten definiert ist. Ein Netzwerkmanagement würde über wesentlich differenziertere Instrumente verfügen und damit praktisch unlösbare regulatorische Fragen aufwerfen. Anbieter wären versucht, sich Vorteile bei den Netzbetreibern zu erkaufen, die wesentlich schwerer zu überwachen wären als in der analogen Welt. Für den Nutzer wäre dies kaum transparent zu machen. Umgekehrt zeigt das Beispiel IP-TV, dass eine Finanzierung ohne Anbieterentgelte zu befriedigenden Ergebnissen führt.

Die Erhebung von Anbieterentgelten würde die umsatzstärksten Angebote bevorzugen und damit die Verbreitung von Medieninhalten erschweren, die weniger und nicht so zahlungskräftige Nutzer erreichen. Die Zielsetzungen, auch kleineren und innovativen Erzeugnissen die Verbreitung zu ermöglichen, sind auch für das offene Internet aktuell. Die bisher positive Entwicklung gerade für nicht etablierte Medien und Beiträge zur Meinungsbildung würde durch die Erhebung von Transportentgelten behindert.