

Keine inhaltebezogene Priorisierung im offenen Internet

Thesen der Medienanstalten zur Netzneutralität

Das offene breitbandige Internet gewinnt zunehmende Bedeutung für die Verbreitung von Rundfunk und audiovisuellen Medien und schafft erweiterte Zugangschancen für neue Inhalte und Kommunikationsformen. Online-Video-Plattformen und hybride, mit dem Internet verbundene Fernsehgeräte unterstützen diese Tendenz.

Überlegungen zu neuen Formen des Netzmanagements und neuen Geschäftsmodellen berühren den Zugang von Nutzern zu den Medieninhalten und spiegelbildlich die Zugangschancen für Medienanbieter.

Die Medienanstalten setzen sich entsprechend ihrem verfassungsrechtlichen Auftrag für Zugangsoffenheit und Chancengleichheit ein. Sie stellen daher erste Thesen zum Thema Netzneutralität zur Diskussion, wie sie insbesondere in der Enquete-Kommission des Bundestages und bei der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes geführt wird.

1. Plattformen und offenes Internet – geschlossene und offene Bereiche.

Der größte Teil der Nutzungsdauer von Fernsehen und Hörfunk wird auf absehbare Zeit nicht über das offene Internet vermittelt, sondern über die herkömmlichen Vertriebswege. Auf diesen Netzen stellen Plattformen Rundfunk- und Telemedien-Angebote zusammen und unterliegen als geschlossene Welten damit der rundfunkrechtlichen Plattformregulierung.

Diese Verbreitung von massenkommunikativen Inhalten über Rundfunknetze entlastet die Infrastrukturen des Internets und ermöglicht eine kostengünstige Medienversorgung in hoher technischer Qualität.

Mitglieder:

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

Dass es daneben das offene Internet gibt, ist ein wichtiges Instrument der Vielfaltssicherung und des Zugangs auch kleinerer und innovativer Anbieter. Es dient der Innovation, Kreativität und Erweiterung an Informationsangeboten. Diese offenen, plattformfreien Räume erlauben es, den Plattformbetreibern größere Spielräume im geschlossenen Bereich zu eröffnen. Offenheit ist zudem die beste Voraussetzung für die Förderung kreativer Inhalte und Anwendungen.

Breitbandkabel und IPTV haben einen Doppelcharakter: Einerseits bieten sie eine begrenzte Zahl von Angeboten in einem vom Plattformbetreiber zusammengestellten Bereich, in dem auch die Qualität der Übertragung besonders gewährleistet wird. Andererseits öffnen sie den Zugang zum offenen Internet. Mit zunehmender Tendenz können Medieninhalte - wie zum Beispiel verpasste Fernsehsendungen oder Filme - sowohl im geschlossenen Bereich des Netzbetreibers als auch über das offene Internet bezogen werden, etwa über Video- und Fernsehplattformen oder Mediatheken.

2. Ein Netz ist offen, wenn es eine unmittelbare Verbindung zwischen dem Anbieter eines Inhalts und dessen Nutzer gibt.

Nach der Zugangs- und Plattformsatzung der Landesmedienanstalten ist für offene Netze kennzeichnend, dass keine Vorauswahl durch einen Plattformbetreiber erfolgt, so dass Anbieter von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien ihre Angebote unmittelbar bereitstellen können.

Verlangt ein Netzbetreiber ein Entgelt dafür, dass ein bestimmter Inhalt transportiert wird, oder dass dies schneller oder in besserer Qualität als bei anderen geschieht, ist diese Offenheit nicht mehr gegeben und es ist zu prüfen, inwieweit das Plattformregime des Rundfunkstaatsvertrages greift.

3. Weniger die Knappheit, sondern die Suche nach neuen Geschäftsmodellen führt zu Gefährdungen für Offenheit und Netzneutralität im Internet.

Nach dem Eindruck der Medienanstalten steht hinter den Überlegungen zu neuen Formen des Netzmanagements weniger die Problematik knapper Ressourcen als die Suche nach neuen Geschäftsmodellen: Gravierende Engpässe bei der stationären oder der mobilen Nutzung sind bislang nicht nachvollziehbar dargelegt.

Die Medienanstalten unterstützen daher Forschungsansätze, die die tatsächliche Entwicklung des Datenaufkommens und Möglichkeiten eines Monitorings untersuchen und zur Entwicklung entsprechender Instrumente beitragen.

4. Die Netze und ihr Ausbau können durch Entgeltmodelle finanziert werden, die nach dem Datenvolumen differenzieren. Davon grundlegend zu unterscheiden wäre eine Belastung der Anbieter von Inhalten und Diensten für schnelleren Transport oder solchen in besserer Qualität (inhaltliche Priorisierung).

Die Bereitstellung und der Ausbau für Bandbreiten, wie sie gerade für audiovisuelle Medien notwendig werden, erfordern hohe Investitionen, die refinanziert werden müssen. Die Netze müssen der Nachfrage entsprechend ausgebaut werden. Niemand ist gehindert, zur Finanzierung der dafür notwendigen Investitionen marktkonform für höhere Datenraten und Datenmengen von den Nutzern mehr zu verlangen und volumenabhängige Entgeltmodelle einzuführen. Daraus ergibt sich ein nachfragegerechter Ausbau der Infrastrukturen des Internets.

Davon zu unterscheiden sind Überlegungen, eine grundlegende Veränderung der Finanzierung des Internets dadurch herbeizuführen, dass Anbieter neben den Kosten für die Bereitstellung des Angebotes im Internet auch für den Transport zum Nutzer bezahlen sollen, jedenfalls für bessere Qualität oder schnellere Übermittlung. Das würde anders als heute finanzstarke und verhandlungsmächtige Anbieter zulasten kleinerer und innovativer Anbieter stärken. Zumindest aber bietet dies die Möglichkeit einer Diskriminierung, die regulatorisch nur schwer zu erfassen wäre.

Der Nutzer würde nicht mehr alle Medienangebote zu vergleichbaren Bedingungen bekommen, sondern bestimmte Inhalte oder Dienste schneller oder in besserer Qualität. Der Zugang weniger finanzstarker Anbieter würde zugunsten marktstarker Plattformen und Medienunternehmen eingeschränkt. Damit würde die offene Welt des Internets zu einer geschlossenen, die wie die Plattformen für Rundfunk und Telemedien einer Regulierung bedürfte.

Da der Anteil der Wertschöpfung mit Inhalten zulasten des Datentransports steigen wird, liegen Planungen zu Priorisierung für Inhalte insbesondere für vertikal integrierte Netzbetreiber nahe. Dadurch könnte die derzeit bestehende Balance zwischen offenem und geschlossenem Bereich zugunsten des geschlossenen verändert werden.

Um Fehlentwicklungen vorzubeugen, die später nicht mehr korrigiert werden können, bedarf es rechtzeitig geeigneter Vorkehrungen zur Sicherung des offenen Bereiches und damit von Vielfalt und Innovation in den Netzen der nächsten Generation, auch wenn derzeit noch keine konkreten Einschränkungen bekannt sind.

5. Keine Regulierung des offenen Bereiches, solange hier auf inhaltebezogene Priorisierung verzichtet wird.

Im offenen Internet kann grundsätzlich auf Regulierung des Zugangs verzichtet werden. Wo keine Auswahl durch einen Netz- und Plattformbetreiber getroffen wird, stellt sich nicht die Frage des diskriminierungsfreien Zugangs.

Dieser Verzicht auf Regulierung im Einzelfall setzt aber Regeln voraus, die die Offenheit definieren und gewährleisten. Die wichtigste Regel findet sich schon in der Plattformsatzung der Medienanstalten, sollte aber zusätzlich abgesichert und könnte auf andere Dienste erweitert werden: Offen ist ein Netz nur, wenn es eine unmittelbare Beziehung zwischen dem Anbieter von Medieninhalten (und Diensten) und dem Nutzer gibt, ohne dass der Netzbetreiber oder seine Plattform die Bedingungen beeinflusst, zu denen ein bestimmter Inhalt zum Nutzer kommt.

Offen ist das Internet nicht mehr, wenn für den Transport eines bestimmten Inhalts bezahlt wird, damit er schneller oder in besserer Qualität zum Nutzer kommt als ein anderer vergleichbarer Inhalt. Der Verzicht auf Regulierung setzt voraus, dass nicht die Verhandlungsmacht starker Inhalteanbieter oder auch von Plattformen wie Google, Facebook oder Apple den Zugang kleinerer Anbieter oder neuer Plattformen beeinträchtigen kann.

6. Audiovisuelle Medien sind eine Qualitätsklasse im Sinne der Thesen des fünften Nationalen IT-Gipfels, eine Priorisierung ist auszuschließen.

Die Medienanstalten begrüßen, dass die Projektgruppe Netzneutralität des IT-Gipfels Inhaltekontrollen durch Netzbetreiber ablehnt, soweit dies nicht durch gesetzliche Regelungen vorgegeben ist. Sofern eine Differenzierung nach Dienstgruppen oder Qualitätsklassen überhaupt vorgenommen wird, ist sicherzustellen, dass audiovisuelle Medien als eine Klasse definiert werden, innerhalb deren eine Priorisierung nicht zulässig ist.

7. Sicherung der Balance zwischen Plattformen und dem offenen Internet durch eine Funktionsgarantie - Transparenz und Wettbewerb sind notwendig, reichen aber nicht aus.

Eine noch nicht gelöste Herausforderung ist es, auch künftig die Balance zwischen offenen und geschlossenen Teilen der Netze so zu sichern, dass der offene Teil seine Funktionen erfüllen kann. Transparenz des Netzmanagements reicht dazu so wenig aus wie eine Auswahl unter mehreren Netzbetreibern, solange diese wie z.B. im Oligopol der Mobilfunkanbieter gleichgerichtete Interessen verfolgen.

Der offene Bereich des Internets muss weiterhin hinreichend Platz haben und darf nicht zu Gunsten der Entwicklung geschlossener Bereiche vernachlässigt werden. Bei der Definition der Dienstqualität im offenen Bereich des Internets kann es nicht nur auf technische Parameter ankommen. Aus Sicht der Medienregulierung muss auch gewährleistet sein, dass die Mediennutzung entsprechend dem Stand der Entwicklung so ermöglicht wird, dass der offene Bereich seine Funktion behalten kann: Medienangebote müssen im offenen Internet in einer Qualität und Schnelligkeit verbreitet werden, die ihnen eine reale Mitwirkung an der Meinungsbildung ermöglichen.

8. Netzneutralität bei der Breitbandversorgung ländlicher Räume mit Rundfunkfrequenzen.

Aktuell und umfassend zu sichern ist die Netzneutralität bei der Verwendung von früheren Rundfunkfrequenzen für die Versorgung ländlicher Räume mit Internet (digitale Dividende). Diese Frequenzen dienen nach dem Kompromiss zwischen Bund und Ländern dem Basiszugang in bisher nicht hinreichend versorgten Gebieten, nicht einem ergänzenden mobilen Internetzugang. Die Versorgung ländlicher Gebiete darf nicht hinter derjenigen in städtischen Bereichen zurückbleiben, Einschränkungen beim Zugang zu Internetinhalten sind nicht akzeptabel.

9. Auch Mobilfunknetze müssen einen offenen Bereich haben und dort auf inhaltliche Priorisierung verzichten.

Die bisherige Entwicklung zeigt die Überlegenheit des offenen Zugangs zum Internet bei der Entwicklung attraktiver Medienangebote gegenüber den Versuchen der Mobilfunkunternehmen, geschlossene Inhaltswelten zu entwickeln. Diese Offenheit gilt es zu bewahren. Es ist zu erwarten, dass der mobile Empfang an Bedeutung für die Meinungsvielfalt gewinnt. Er lässt sich nicht von anderen Formen wie dem Internetzugang über WLANs trennen. Wegen der beschränkten Bandbreiten in mobil empfangbaren Netzen können inhalteneutrale Formen des Netzmanagements und der Entgelttarifizierung für den Nutzer angemessen sein. Der Anteil des offenen Bereichs ist aber ebenso zu schützen wie der Verzicht auf inhaltliche Priorisierung.