

Der Europabeauftragte
Dr. Jürgen Brautmeier
Der Beauftragte für Plattformregulierung und Digitalen Zugang
Dr. Hans Hege

Berlin, 10.07.2012

Stellungnahme der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM)

„BEREC – Guidelines for Quality of Service in the scope of Net Neutrality“

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

Die 14 Landesmedienanstalten in Deutschland sind für die Zulassung und Aufsicht, den Aufbau und die Fortentwicklung des privaten Hörfunks und Fernsehens in Deutschland zuständig. In länderübergreifenden Fragen arbeiten sie in der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten zusammen. 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 DLM ist selbst kein Inhalte- und Diensteanbieter. Die Stellungnahme beschränkt sich daher auf Kernaussagen zu europäischen Rahmenbedingungen im Bereich des Netzwerkmanagements aus Sicht des Medienregulierers, dessen wesentliches Anliegen die Vielfaltsicherung ist.

1. Executive Summary

- > The NRAs must ensure the monitoring of the management of networks characterised by throttling or blocking is monitored; only monitoring on a regular basis will allow for unacceptable network management being captured on a structural basis.
- > The throttling or blocking of individual services without end-users being aware of such action cannot be accepted under any circumstances. Network operators are required to detail the reason and scope of any discriminatory network management being effected in such isolated instances.
- > Any ex-post analysis conducted by an NRA can only be carried out on the precondition that throttling or blocking has already taken place. This can cause considerable damage, especially for smaller service providers. Proactive monitoring of the overall network management conducted by a network operator is therefore to be welcomed.
- > The guidelines developed by BEREC can serve as a basis for harmonising the point when action is taken, and the measures adopted by the individual NRAs.
- > Differentiated network management carries some risk with regard to plurality in a democracy; this can apply to the IP transmission of content which is relevant for the formation of opinion. The IP transmission of broadcast content (linear or on-demand) is gaining in significance. In the light of this situation safeguards are required to prevent pay models in the open internet which favour financially powerful providers of contents or services.
- > Differentiated network management in the open internet presents a paradigm shift the effects of which can reach as far as the process of the formation of democratic opinion.

2. Q1: What are your views on the criteria proposed for the assessment of degradation of Internet access service as a whole?

Die DLM begrüßt, dass ein Überwachen des Netzwerkmanagement, das möglicherweise Drosseln und Blocken bedeuten kann, als notwendig erachtet wird. Dabei steht den nationalen Regulierungsbehörden frei, dieses Überwachen reaktiv oder proaktiv zu gestalten. Grundsätzlich ist positiv zu bewerten, dass der vorliegende Leitfaden beide Möglichkeiten offen lässt, gleichwohl möchten die Medienanstalten dafür sensibilisieren, dass nur ein regelmäßiges Monitoring dazu geeignet ist, unzulässiges Netzwerk-

management strukturell zu erfassen. Dies sollten die nationalen Regulierungsbehörden bei ihrer Entscheidung, wie das Netzwerkmanagement des Internets als Ganzes erfasst werden kann, berücksichtigen. In jedem Fall sollten die Regulierungsbehörden dabei die Breite der möglichen technischen Parameter beachten und sich nicht auf einige wenige beschränken.

Die Frage der Eingriffsschwelle wird in dem Leitfaden ebenfalls aufgeworfen, wann also eine Regulierungsbehörde eingreifen sollte. Ein eindeutiger Startpunkt wird nicht vorgegeben, vielmehr wird negativ definiert, bis wohin es nicht einzugreifen gilt. Diese Negativ-Abgrenzung wird von den Medienanstalten mitgetragen. In der Tat sollte sich die Regulierung so lange nur beobachtend und nicht eingreifend beteiligen, wie der Internet-service als Ganzes in zufriedenstellender Qualität und zu akzeptablen Preisen gewährleistet wird. Ein simpler und unkomplizierter Anbieterwechsel muss ebenfalls möglich sein. Wenn jedoch ein gezieltes Netzwerkmanagement in Hinblick auf einzelne Dienste stattfindet, muss die Situation anders bewertet werden. (S. Nr. 2)

3. Q2: What are your views on the criteria proposed for the assessment of issues regarding individual applications run over the Internet access service?

Es ist nachvollziehbar, dass ein Netzbetreiber die Kannibalisierung des eigenen Geschäftsmodells nicht akzeptieren kann, gleichwohl ist das intransparente Blocken oder Drosseln einzelner Dienste und Inhalte gänzlich inakzeptabel. Das Beispiel von T-Mobile und Skype hat gezeigt, dass auch die Kunden dieses Vorgehen nicht akzeptieren. Dieser Fall endete gütlich, weil der Kunde vertraglich die Möglichkeit eingeräumt bekommt, den VoIP-Dienst gegen ein zusätzliches Entgelt freizuschalten.

Um einen solchen Einzelfall bewerten zu können, muss vom Netzbetreiber Einblick gewährt werden, warum und in welchem Umfang ein einzelner Dienst behindert wird. Die im vorliegenden Leitfaden formulierten Fragen können dazu dienen. Es ist aber festzustellen, dass in dem Fall bereits ein Drosseln oder Blockieren vorliegt und dem Regulierer entsprechend nur noch eine ex-post Analyse möglich sein kann. Dies kann für den einzelnen Diensteanbieter im Zweifel mit einem erheblichen Schaden einhergehen, insbesondere wenn es sich um einen kleinen Anbieter handelt. Daher muss an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen werden, dass ein proaktives Monitoring des ganzheitlichen Netzwerkmanagement eines Netzbetreibers zu begrüßen ist. (S. Nr. 1)

4. Q3: What are your views on the aspects proposed regarding the conditions and process for regulatory intervention?

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass von Seiten der BEREC ein Leitfaden entwickelt wird, der dem nationalen Regulierer als Orientierungsrahmen dienen kann, ohne dabei in seine nationale Kompetenz einzugreifen. Auch wenn es dem nationalen Regulierer obliegt, wann und wie er das Netzwerkmanagement beobachtet und wann er einen konkreten Eingriff für notwendig erachtet, erscheint es zweckdienlich, auf europäischer Ebene eine weitgehende Harmonisierung zu erwirken. Der vorliegende Leitfaden kann als Grundlage dazu dienen.

5. Q4: To what extent are the scenarios described in these guidelines relevant with respect to your concerns/experiences? Are there additional scenarios that you would suggest to consider?

Da sie keine Inhalte- oder Diensteanbieter sind, haben die Medienanstalten selbst keine unmittelbaren Erfahrungen mit Netzwerkmanagement. Als Regulierungsbehörde des privaten Rundfunks in Deutschland beteiligen sie sich gleichwohl aus zweierlei Gründen an der Debatte um Netzneutralität:

Zum ersten geht es darum, die Bedeutung des Rundfunks in Hinblick auf die Meinungsvielfalt thematisch in die Diskussion zu tragen. Differenzierendes Netzwerkmanagement birgt die Gefahr der Intransparenz und der Diskriminierung ausgewählter Inhalte und Dienste. (S. Nr. 2) Eine derartige Diskriminierung ist in jedem Fall inakzeptabel und birgt im Sinne der demokratischen Meinungsbildung Gefahren. Dem Rundfunk wird von Verfassung wegen eine besondere Bedeutung für die Meinungsvielfalt zugesprochen. Daraus ableitend, hat er entsprechend einen öffentlichen Auftrag zu erfüllen. Dazu muss jedoch gewährleistet sein, dass er dem auch faktisch nachkommen kann. Die IP-Übertragung von TV-Inhalten (linear oder auch auf Abruf) gewinnt als Übertragungsweg an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund muss gewährleistet sein, dass sich im offenen Internet kein Bezahlmodell etabliert, das finanzstarke Anbieter von Inhalten oder Diensten begünstigt und kleine benachteiligt. Die Debatte um Netzneutralität dient aus Sicht der Medienanstalten eben dazu, dafür zu sensibilisieren, dass ein differenzierendes Netzwerkmanagements des offenen Internets ein Paradigmenwechsel bedeuten würde, der bis in Prozesse der demokratischen Meinungsbildung hineinspielen kann.

Der zweite Ansatzpunkt zur Befassung mit Netzneutralität ergibt sich für die Medienanstalten aus einer Perspektive des Verbraucherschutzes. Für den Internetnutzer muss ersichtlich sein, ob der Internetzugang von seinem ISP unberührt bleibt oder ob dahinterliegend ein Netzwerkmanagement betrieben wird. Insbesondere wenn einzelne Dienste oder Inhalte unterschiedlich durchgeleitet werden, muss dies für den (immerhin zahlenden) Kunden ersichtlich sein.