

Berlin, 06.07.2016

---

## Stellungnahme der Medienanstalten zu den Leitlinien der BEREC zur Netzneutralität

---

Die Medienanstalten haben sich bereits im Februar 2016 mit einer Stellungnahme in den Prozess zur Ausarbeitung der Leitlinien eingebracht, in der sie auf die Berücksichtigung der Medienvielfalt beim Thema Netzneutralität hingewiesen haben. Netzneutralität ist nicht nur ein Telekommunikationsthema, sondern ebenso ein Vielfaltsthema. Die Medienanstalten setzen sich für die Sicherung der Vielfalt und die Stärkung der Nutzerrechte ein.

Grundsätzlich zu begrüßen ist das schon in der Verordnung (EU) 2015/2120 (TSM-VO) klar definierte Ziel, die Verfügbarkeit und die generelle Qualität des offenen Internets umfassend zu sichern. Die Leitlinien betonen diese Aspekte insbesondere unter Nr. 20 – 27 und Nr. 46 – 53 noch stärker, bleiben aber an einigen Stellen unspezifisch.

---

### 1 **Vielfaltsaspekte nicht hinreichend beachtet**

Die Medienanstalten bedauern, dass der vorliegende Entwurf vielfaltsrelevanten Überlegungen nur unzureichend Rechnung trägt. Schließlich beruhen die Leitlinien auf der kulturellen Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV sowie auf Art. 11 Abs. 2 der Grundrechtecharta. Hieraus ergibt sich die unionsrechtliche Pflicht zur Achtung der Freiheit der Medien und ihrer Pluralität.

Sie sprechen sich für einen ganzheitlichen Ansatz der Sicherung von Netzneutralität aus, der mit Blick auf Gefährdungen für einen neutralen Transport meinungsbildungsrelevanter Inhalte im Netz sämtliche Akteure in den Blick nimmt, die Standards für den Transport von audiovisuellen oder Audio-Angeboten setzen können (namentlich auch CDN-Anbieter, DRM-Anbieter, Hersteller von Endgeräten, Anbieter von Plattformen).

Die Medienanstalten weisen darauf hin, dass auch im Zusammenhang mit Fragestellungen der Netzneutralität Gesetze der Marktlogik nicht ausschließlich geeignet sind, den verfassungs- wie unionsrechtlich geforderten Schutz der Meinungsvielfalt zu gewährleisten. Der Einsatz von Mischkalkulationen bei Entgeltgestaltungen auf der Ebene der für die Sicherung der Netzneutralität relevanten Akteure darf nicht in Marktzutrittsschranken für neue Anbieter von meinungsrelevanten Inhalteangeboten oder für Anbieter von regionalen oder lokalen meinungsrelevanten Inhalteangeboten münden.

#### Gesellschafter

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)

Die Leitlinien sind zukünftig der maßgebliche Anwendungsmaßstab der TSM-VO. In der Praxis ist es daher wenig hilfreich, auslegungsbedürftige Begriffe der TSM-VO durch andere auslegungsbedürftige Begriffe in den Leitlinien zu ersetzen bzw. die Auslegung an die nationalen Regulierungsbehörden weiterzugeben. Ansonsten droht ein EU-weiter „Flickenteppich“ unterschiedlicher Auslegungen.

---

## 2 **Auslegung des Endnutzerbegriffs in Rz. 4 ff.**

Die Medienanstalten haben in ihrer Stellungnahme vom 26. Februar 2016 zur TSM-VO (dort Ziffer 3)<sup>1</sup> gefordert, Vereinbarungen zwischen den ISP und Inhaltenanbietern ebenfalls mit in die Regulierung zu nehmen. Es ist daher zu begrüßen, dass die BEREC den Endnutzerbegriff weit interpretiert und Content-Anbieter (soweit sie Leistungen eines ISP nachfragen) ebenfalls erfasst sieht. Das Verbot aus Art. 3 Abs. 2 TSM-VO, durch Vereinbarungen zwischen ISP und Endnutzern das offene Internet zu gefährden, bezieht sich mithin begrüßenswerterweise auch auf Vereinbarungen zwischen ISP und Content-Anbietern.

---

## 3 **Zero-Rating**

Auch aus Sicht der Medienanstalten ist zuzustimmen, dass die freie Auswahl der Nutzer des Internets nicht durch kommerzielle Vereinbarungen eingeschränkt werden darf (Art. 3 Abs. 2 TSM-VO). Dies gilt für die Auswahl aus Medienangeboten im Sinne der Gewährleistung eines freien öffentlichen Meinungsbildungsprozesses in besonderer Weise. Der chancengleiche Zugang aller meinungsbildungsrelevanten Angebote zum Netz und damit zum Nutzer ist sicherzustellen.

Vereinbarungen zwischen ISP und Inhaltenanbietern, die bei einzelnen Angeboten eine Nichtanrechnung auf das Datenvolumen gewähren, sind daher aus Sicht der Medienanstalten unzulässig. Das bei audiovisuellen und Audio-Angeboten üblicherweise hohe Datenaufkommen führt dazu, dass der Nutzer aus ökonomischen Interessen primär das Angebot nutzt, das nicht auf sein Datenvolumen angerechnet wird. Die oben beschriebene, theoretisch freie Auswahl der Nutzer wird damit eingeschränkt. Insofern wäre eine solche Praxis im Sinne von Ziffer 30 der Leitlinien zu untersagen.

Sofern ein ISP eine gesamte Video- oder Audiokategorie als ein Zero-Rating-Angebot ausgestaltet, sollen alle Inhaltenanbieter hierzu zu gleichen Konditionen Zugang haben – Zero-Rating ist anwendungs- und diensteanagnostisch auszugestalten.

Mit Blick auf eine weitere Konkretisierung wäre es zudem sinnvoll und notwendig, einzelne Zero-Rating-Modelle in den Leitlinien abzuhandeln, statt sämtliche Modelle (bis auf das in Rz. 38 genannte) in die Einzelfallprüfung der Regulierungsbehörden zu legen.

---

<sup>1</sup> Die Stellungnahme ist abrufbar unter [www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Gemeinsame\\_Positionen/Stellungnahme\\_Netzneutralität\\_Medienanstalten\\_26022016.pdf](http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Gemeinsame_Positionen/Stellungnahme_Netzneutralität_Medienanstalten_26022016.pdf)

Die Medienanstalten begrüßen, dass in der „Übersicht über die Leitlinien von BEREC zur Netzneutralität“ auf Seite 4 unten festgehalten wird, dass bei der Bewertung der Auswirkung von Zero-Rating und anderen Geschäftspraktiken auch Auswirkungen auf die freie Meinungsbildung und den Medienpluralismus zu beachten sind. Insofern sehen wir hier einen guten Anknüpfungspunkt für eine Zusammenarbeit mit der in Deutschland für die Telekommunikationsregulierung zuständigen Bundesnetzagentur.

---

#### 4 **Spezialdienste**

Grundsätzlich sollte in den Leitlinien der Ausnahmecharakter der Spezialdienste noch deutlicher hervorgehoben werden. Dies ist unseres Erachtens wesentlich, weil Art. 3 Abs. 5 TSM-VO als ausdrückliche Freiheit der Anbieter formuliert ist, obwohl der Grundsatz des offenen Internets eingeschränkt wird. Um Auslegungstreitigkeiten vorzubeugen, sollten die Leitlinien das Regel-Ausnahme-Prinzip in den Rz. 95 ff. deutlich machen und eine restriktive Auslegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für das Angebot eines Spezialdienstes vorsehen.

Aus Sicht der Medienanstalten sollte es nach wie vor keinen Spezialdienst „Audiovisuelle Medien“ geben. Wir sehen hierin eine Gefahr für die Angebots- und Meinungsvielfalt.

Soweit logisch separierte Netze betroffen sind, die linearen Rundfunk über das IP-Netz übertragen, wie es derzeit etwa von der Deutschen Telekom mit ihrem Produkt *Entertain* angeboten wird, ist unseres Erachtens fraglich, ob ein solches Angebot überhaupt als Spezialdienst eingeordnet werden sollte. Festzuhalten ist jedoch, dass es sich bei derartigen Netzen, die vergleichbar mit den klassischen Rundfunk-Verteilstrukturen sind, um Rundfunkplattformen handelt, die in Deutschland hinsichtlich der Zugangs- und Verbreitungsbedingungen den Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages unterliegen.

Audiovisuelle Abrufangebote wie Netflix oder Amazon Video werden in den Leitlinien richtigerweise nicht erwähnt (in Rz. 109 wird die Terminologie „linear broadcasting“ verwendet). Es besteht nach unserer Einschätzung derzeit für diese Dienste auch keine technische Notwendigkeit eines Spezialdienstes. Die Qualitätsanforderungen dieser Anbieter werden hinreichend durch Verkehrsmanagementmaßnahmen des ISP oder eigene Maßnahmen des Anbieters wie CDNs gewährleistet.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Zugangskonditionen für audiovisuelle Angebote gilt das Gebot der Chancengleichheit. Geschäftsmodelle der ISP, die Entgelte auf der Seite der Inhabeanbieter vorsehen, können grundsätzlich dazu führen, diese Chancengleichheit einzuschränken, weil sie die Verbreitung von der wirtschaftlichen Stärke eines Anbieters abhängig machen.

---

**5 Verkehrsmanagement**

Beim Verkehrsmanagement muss in den Leitlinien noch stärker verankert werden, dass dies ausschließlich aus technischen oder juristischen, nicht aber aus kommerziellen Gründen durchgeführt werden darf.

In diesem Zusammenhang möchten wir auf die oben bereits generell angesprochene geringe Konkretisierungstiefe der Leitlinien hinweisen. In den Ausführungen zum Verkehrsmanagement (Art. 3 Abs. 3 TSM-VO; Rz. 54 ff.) sollte wenigstens das für die Zulässigkeit derartiger Maßnahmen maßgebliche Kriterium der „Datenkategorie“ einheitlich festgelegt werden; mindestens aber sollte dargelegt werden, wie „Datenkategorien“ zu bilden und abzugrenzen sind.

---

**6 Zuständige Regulierungsbehörde in Deutschland**

Mit Blick auf die Umsetzung der Ergebnisse des Berichts der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz und die Pflicht zur Zusammenarbeit nach § 123 Abs. 2 Satz 1 TKG sehen die Medienanstalten einer intensiven Kooperation mit der Bundesnetzagentur bei Anwendung der Leitlinien entgegen, insbesondere wenn die Anwendung die positive Ordnung des Rundfunks im verfassungsrechtlichen Sinne berührt.

---

die medienanstalten  
Gemeinsame Geschäftsstelle  
Friedrichstraße 60  
10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 2064690-0  
Mail: [info@die-medienanstalten.de](mailto:info@die-medienanstalten.de)  
[www.die-medienanstalten.de](http://www.die-medienanstalten.de)