

Positionspapier von ARD und ZDF zur Sicherung von Netzneutralität durch ein offenes Internet und zur Einführung von Dienstklassen

1. Das offene Internet entwickelt sich zu der bestimmenden Kommunikationsplattform unserer Gesellschaft. **Die Offenheit des Internet ist deshalb eine wichtige Vorbedingung für Informations-, Meinungs- und Medienfreiheit** und damit auch für die Sicherung von Angebotsvielfalt und Medienpluralismus. Das Internet ist zugleich von immer größerer Bedeutung für die Verbreitung von Rundfunk und audiovisuellen Inhalten. In diesem Zusammenhang ist die Offenheit des Netzes auch grundlegend für die Sicherstellung von Zugangsmöglichkeiten zu neuen Inhalten und neuen Kommunikationsformen außerhalb der klassischen Verbreitungsplattformen. Die Bedeutung der Offenheit wird weiter wachsen angesichts der ansteigenden non-linearen Nutzung von Mediatheken, Online-Videoplattformen sowie der Marktdurchdringung hybrider mit dem Internet verbundener Endgeräte.

2. Es gilt, kommunikative Chancengleichheit im Internet sicherzustellen. Sie ist ein wichtiges Element der auch verfassungsrechtlich geschützten Kommunikationsfreiheit über das Internet. Das Bundesverfassungsgericht sieht den **Gesetzgeber aufgefordert, wirksame Vorkehrungen zum Schutze publizistischer Vielfalt zu treffen**, weil sich einmal eingetretene Fehlentwicklungen - wenn überhaupt – nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen lassen. Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es deshalb essenziell, dass die Rundfunkbeitragszahler über das Internet einen von Netzbetreibern nicht beeinträchtigten, diskriminierungsfreien Zugang zu den aus Rundfunkbeiträgen finanzierten und dort abrufbaren Inhalten haben.

3. In der Vergangenheit wurden die Datenpakete nach dem so genannten Best-Effort-Prinzip transportiert, d.h. eine Gleichbehandlung aller Daten ohne Priorisierung beispielsweise nach Herkunft, Inhalt oder Anwendungsart. Der Datentransport erfolgte nach dem First-in/First-out-Prinzip. Aufgrund angeblicher Kapazitätsprobleme wird das Prinzip inzwischen nicht mehr durchgängig umgesetzt. **Provider nutzen als Steuerungsmechanismus Trafficmanagement-Maßnahmen und planen darüber hinaus die Einführung von entgeltpflichtigen Dienstklassen. In der internationalen Debatte wird** von Telekommunikationsunternehmen teilweise eine Ergänzung des bisher geltenden Prinzips „receiving party pays“ um das Prinzip „sending party pays“ empfohlen.

4. **Trafficmanagement-Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit und Sicherheit des Internets zum Wohle aller sind grundsätzlich zulässig.** Allerdings stellt das nachrangige Befördern von Inhalten und Diensten eine Gefahr für Meinungsvielfalt und Pluralismus dar. Beim Einsatz von Trafficmanagement-Maßnahmen müssen deshalb Regeln angewandt werden, die für Endnutzer und Inhaltenanbieter gleichermaßen transparent und nachvollziehbar sind. Endnutzer und Inhaltenanbieter müssen in Echtzeit Informationen über die Qualität des Datenverkehrs abrufen und sich so jederzeit über angewandte Traffic Management-Maßnahmen informieren können. Bei der Darstellung der Qualität des Datenverkehrs sind einheitliche Messmethoden und verständliche Kriterien zugrunde zu legen.

Das Blockieren von Inhalten und Diensten stellt eine erhebliche Gefahr für die Meinungsvielfalt und den Pluralismus im Netz dar und ist nach Auffassung von ARD und ZDF nur dann hinnehmbar, wenn es im Einzelfall im Gesetz ausdrücklich und hinreichend bestimmt zugelassen wird.

5. Der wachsende Bedarf an Transportkapazität im Internet muss durch den notwendigen Netzaufbau und Netzausbau gedeckt werden. ARD und ZDF bezweifeln, dass zurzeit im Internet strukturelle Engpässe bestehen oder drohen, die die Einführung von Dienstklassen erforderlich machen. **Festzustellen ist, dass das Wachstum der Netzkapazitäten grundsätzlich mit dem Anstieg des Datenverkehrs Schritt hält.** Dafür gibt es verschiedene Belege: Einerseits führen die Netzbetreiber in Deutschland und in vielen Mitgliedstaaten der EU gegenüber den Endkunden einen anhaltenden Wettbewerb um die billigste Flatrate. Dies widerspricht der Behauptung, die angebotenen Kapazitäten seien knapp. Andererseits wenden Netzbetreiber sich allenfalls sehr zögerlich Technologien zu, die helfen, die verfügbare Bandbreite in den Netzen optimal zu nutzen. Mit Multicast steht seit Jahren eine Technik zur Verfügung, die im Best Effort-Bereich Netz Überlastungen, vor allem bei Video-Live-Übertragungen, effektiv verhindern könnten. Vor diesem Hintergrund dient die Einführung von Dienstklassen vor allem dazu, die Erlöse aus dem Netzbetrieb zu steigern.

6. Die Geschäftsmodelle für die Einführung von Dienstklassen können sich hinsichtlich der Adressaten, die die zusätzlichen Kosten zu tragen haben, sowie der zusätzlichen Leistung unterscheiden. **Je nachdem wie diese Geschäftsmodelle ausgestaltet werden, können die Dienstklassen negative Auswirkungen für Inhalteanbieter und Verbraucher haben:**

- Vertikal integrierte Netzbetreiber können eigene Inhalte bevorzugt oder zu bevorzugten Konditionen transportieren und damit Dienste anderer Anbieter diskriminieren.
- Es besteht ein wirtschaftlicher Anreiz, Geschäftsmodelle auf Grundlage von Kapazitätsengpässen aufzubauen und die Erlöse aus Dienstklassen zulasten des offenen Best Effort-Internets und zulasten des Ausbaus der Netzkapazitäten zu maximieren.
- In vergütungspflichtigen Dienstklassen wird vor allem transportiert, was populär oder ökonomisch erfolgreich ist. Die Einführung von Dienstklassen allein unter wirtschaftlich-ökonomischen Gesichtspunkten und zulasten des Best Effort-Internets wird die Informationsvielfalt sowie die Breite des Angebots reduzieren. Damit wird die soziale, demokratische und kulturelle Funktion des Internets beeinträchtigt.
- Das Geschäftsmodell der Dienstklassen kann so ausgestaltet werden, dass der Netzbetreiber durch Preisgestaltung oder vertragliche Vereinbarungen entscheidet, welche Inhalte bevorzugt durch das Netz geleitet werden.

7. Die Einführung von Dienstklassen ist nur unter der Voraussetzung eines leistungsfähigen, sich dynamisch entwickelnden Best Effort-Bereichs zulässig. Die Leistungsfähigkeit des Best Effort-Bereichs muss definiert werden. Nach Auffassung von ARD und ZDF ist hier die obligatorische Festlegung der Verfügbarkeit einer gesicherten Datenrate¹ erforderlich, die jedem Internetnutzer in einem definierten Rahmen zur Verfügung steht. Dabei

¹ Unter Datenrate wird die tariflich von einem Nutzer gebuchte Bruttodatenrate auf der IP-Schicht 3 gemäß dem ISO/OSI-Schichtenmodell verstanden.

sollten auch die Parameter Paketverlust², Jitter³ und Delay⁴ Berücksichtigung finden. Zunächst könnten solche Festlegungen als ko- und selbstregulatorische Maßnahmen der Industrie (Codes of Conduct oder Branchenregeln) angewendet werden. Diese sind von der zuständigen Regulierungsbehörde zu überwachen, die im Falle der Ineffektivität auch die Möglichkeit der Intervention hat. Die Beweislast für die Sicherstellung eines leistungsfähigen Best Effort-Bereichs sollte bei den ISP liegen. Sollten sich diese Selbst- und Koregulierung als nicht effizient erweisen, sind regulatorische Festlegungen erforderlich (etwa die dynamisch angelegte Definition des Best Effort-Internet im Sinne des Universaldienstkonzepts, die Festlegung von Diskriminierungsverboten sowie effektive Transparenzvorschriften). Derartige konkrete Regulierungseingriffe sind nach § 41a TKG möglich, wenn Dienstklassen den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten und Anwendungen erschweren oder un gerechtfertigte Behinderungen bzw. das Verlangsamen des Datenverkehrs festgestellt werden. Mit Blick auf vielfaltsverengende und pluralismusgefährdende Aspekte bestimmter Formen von Trafficmanagement müssen auch Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, die der Sphäre des Medienrechts entstammen. Zum Schutz von Angeboten des Rundfunks im Internet ist ein Nebeneinander von telekommunikations- und rundfunkrechtlichen Vorgaben möglich. In diesem Rahmen ist auch eine Weiterentwicklung der Vorschriften zur Plattformregulierung des RStV zu prüfen.

2 Der Paketverlust [%] als empirische Größe sind die fehlenden Pakete des „ICMP Echo Request/Reply“ des „Round-Trip Measurement“ gemäß RfC 2681.

3 Unter Jitter wird die Varianz der Laufzeit von Paketen gemäß RfC 3393 verstanden.

4 Unter Delay wird das sogenannte „Round-Trip-Delay“ gemäß RfC 2681 verstanden.