



ARD-Verbindungsbüro Brüssel  
6774178922-55



ZDF-Europabüro  
3209361971-85

## Public consultation on the open internet and net neutrality

### Zusammenfassung:

ARD und ZDF begrüßen die Möglichkeit, den Fragebogen der Kommission im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum offenen Internet und zur Netzneutralität in Europa zu beantworten.

Verständnis und Ausgestaltung der Netzneutralität sind Themen von zunehmender Bedeutung. Das gilt auch für den **öffentlich-rechtlichen Rundfunk**, denn er nutzt mehr und mehr das Internet und die damit verbundenen breitbandigen stationären sowie mobilen Internetverbindungen für die Verbreitung seiner Inhalte. Grundlegend für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist, dass **seine Inhalte allen Nutzern in gleicher Weise zu nicht diskriminierenden Bedingungen auf allen Verbreitungs- und Zugangswegen zur Verfügung stehen**.

In Deutschland und Europa steht die Diskussion um die Netzneutralität noch am Anfang. Viele Unternehmen, so auch ARD und ZDF, sind damit beschäftigt, sich zu den hier relevanten Aspekten und Fragen eine Meinung zu bilden. Deshalb wollen wir mit den Antworten zu den Fragen der Kommission auch vor allem auf wesentliche Gesichtspunkte hinweisen und betonen, dass diese noch **keine abschließende Meinung** darstellen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich künftig möglicherweise notwendiger regulatorischer Maßnahmen zu Sicherstellung von Netzneutralität.

Die Position von ARD und ZDF zur Netzneutralität kann vor diesem Hintergrund in den nachfolgenden Ausführungen zusammengefasst werden:

- Für ARD und ZDF als öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter ist es ein zentrales Anliegen, dass das Internet **offen, neutral und transparent** unter Zugangsgesichtspunkten bleiben muss, genauso wie Terrestrik, Kabel und Satellit. Auf jeden Fall muss sichergestellt werden, dass **kein „Zwei-Klassen-Internet“** entsteht, welches die **Meinungsvielfalt** im Netz sowie den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten bedroht.
- Gefährdungen der Netzneutralität können sich aus unserer Sicht dort ergeben, wo die Netzwerkinfrastruktur nicht genügend Kapazität aufweist, um das Wachstum des Datenverkehrs über das Internet aufzufangen. Das **Management des Datenverkehrs** kann daher nachhaltige Investitionen in den Ausbau der Netzkapazitäten nicht ersetzen.
- Ein Management des Datenverkehrs im öffentlichen Internet ist nur in **besonderen Ausnahmefällen** hinnehmbar, wie etwa zur Vermeidung von

Netzblockaden, zur Verhinderung illegaler Inhalte zur Abwehr von Netzkriminalität oder wenn aus technischen Gründen eine „Ungleichbehandlung“ im Interesse aller Nutzer liegt.

- Ein **wettbewerbswidriges Management des Datenverkehrs muss wirksam verhindert werden**. Daher sollte sichergestellt werden, dass es keine Diskriminierung des Datenverkehrs im Hinblick auf seinen Ursprung, seine Bestimmung, die Art des Inhalts, der Dienste und Anwendungen im Bereich des offenen Internets gibt.
- Um das öffentliche Interesse an einem offenen Internet sowie an **Meinungspluralismus** im Internet zu wahren, können **Leitlinien** oder ‚**Code of Conducts**‘ und ggf. auch **regulatorische Vorkehrungen** notwendig werden, um prinzipielle Festlegungen für die Netzneutralität im öffentlichen Internet vorzunehmen. Dies könnte sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene geschehen.

**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?

Unter Netzneutralität ist im weitesten Sinne die **Gleichbehandlung aller Daten-Pakete im Internet** zu verstehen. So verstanden ist Netzneutralität aber nicht unbedingt sinnvoll, weil bestimmte Internet-Dienste zeitkritischer sind als andere und darum eine **Ungleichbehandlung im Interesse der Nutzer sein kann**. Dies gilt etwa für eine Gesprächsverbindung im Vergleich zu einem ftp-Download.

Im Folgenden verstehen wir daher unter Netzneutralität

- die Gleichbehandlung aller Datenpakete, die unterschiedlichen Nutzern, aber demselben Dienst zuzuordnen sind sowie
- die Gleichbehandlung aller Datenpakete unterschiedlicher Dienste, wenn nicht aus technischen Gründen eine Ungleichbehandlung im Interesse aller Nutzer liegt.

Mit dem Begriff Netzneutralität sind eine Reihe von neuen Fragestellungen verbunden, die **Auswirkungen auf die Kommunikationsfreiheit** über das Internet haben. Insbesondere ergeben sich neuartige Probleme der Zugangsregulierung im Verhältnis Diensteanbieter/Netzbetreiber bzw. Endkunde/Netzbetreiber. Diese Problemstellungen gehen über das bisher bestehende und bewährte Netzbetreiber-Interconnection-Regime hinaus, denn je nach der Art der Ausbringung entstehen Engpässe an unterschiedlichen Stellen

Die Problempotenziale ergeben sich aus Sicht von ARD und ZDF zum einen aus der Art der **Anbindung des Endkunden** an das Internet. Hier können die Internetserviceprovider mit „traffic management“ bestimmte Arten von Inhalten wie VOIP, Video- oder Audiostreams auf der letzten Meile oder bereits in ihrem Backbone reglementieren. Auch in Leitungsverträgen wie z.B. bei Mobilfunkverträgen können einzelne Dienste wie VOIP explizit verboten werden.

Gefährdungen der Netzneutralität bzw. der Notwendigkeit von Priorisierungen des Datenverkehrs können sich auch aus **Kapazitätsbegrenzungen der Zugänge** zu den Internetservice Providern ergeben. Audiovisuelle Inhalte generieren große Datenmengen. Dies bringt jedoch implizit **Gefährdungen für die Anbieter von audiovisuellen Inhalten auf der Verbreitungs- und Zugangsebene mit sich**. So gibt es

beispielsweise in Großbritannien bereits die Forderungen der British Telecom sowie anderer britischer Netzbetreiber gegenüber der BBC, sich an den Kosten für den Netzausbau zu beteiligen, die durch den vermehrten Datenverkehr des BBC-i-Players entstehen. Auch in Norwegen gab es im Jahr 2006 einen Fall, bei dem die Downloadbandbreite des Onlineangebots des öffentlich-rechtlichen norwegischen Rundfunkveranstalters NRK durch einen Netzbetreiber beschränkt wurde. Video- und andere Inhalte konnten dadurch nur in geringerer Qualität übertragen werden als vom Anbieter vorgesehen. Hier wurde auch von Seiten des Netzbetreibers eingeräumt, dass Seitenanbieter, die für eine höhere Bandbreite zahlen, einen besseren Service erhalten. Bedenken begegnet aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch, dass ein großer europäischer Netzbetreiber wie etwa Telefonica angekündigt hat, dass das Unternehmen Suchmaschinenbetreiber für die Nutzung der Netze zahlen lassen will. Die Deutsche Telekom hat ebenfalls erklärt, dass datenintensive Dienste, auch im mobilen Internet, in Zukunft preislich differenziert werden sollen, wenn eine besondere Netzsicherheit oder Übertragungsqualität gefordert werden. Von Seiten des deutschen Kabelnetzbetreiberverbandes ANGA gibt es gleichfalls Forderungen nach einer Beteiligung am Aufwand zum Ausbau der Netze durch Dienste von Unternehmen, die ein hohes Datenverkehrsvolumen generieren. Die gleiche Forderung wird auch vom Verband der Breitbandnetzbetreiber BREKO erhoben. **Diese Ankündigungen zeigen aus Sicht von ARD und ZDF, dass die Entwicklungen unter dem Aspekt der Netzneutralität sorgfältiger Beobachtung bedürfen.**

Auf jeden Fall muss aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sichergestellt werden, dass kein „**Zwei-Klassen-Internet**“ entsteht, welches die Meinungsvielfalt im Netz sowie den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten bedroht. Dies gilt insbesondere für den Bereich des mobilen Internets, denn Netzneutralität spielt eine umso größere Rolle, je geringer die Kapazität der Netzwerke ist. Vor allem das über LTE realisierte mobile Internet wird in ländlichen Gebieten in Zukunft teilweise den einzigen Zugang zum Internet darstellen. Hieraus ergibt sich die Feststellung, dass ein **Management des Datenverkehrs strengen Erforderlichkeitskriterien** folgen sowie **transparent** und **diskriminierungsfrei** sein muss.

Für die Realisierung des gesellschaftlichen Nutzens des Internet ist die Netzneutralität zwar eine wichtige Voraussetzung, doch bei weitem nicht hinreichend. Die umfassende Nutzungsmöglichkeit von Diensten setzt nicht nur die Verfügbarkeit eines entsprechenden Netzes, sondern auch die **Interoperabilität** der Dienste und Endgeräte voraus. Sind bestimmte Angebote mit Endgeräten bestimmter Anbieter verkoppelt, lassen sich damit Nutzungsmöglichkeiten für die Endkunden ebenso sehr steuern und an beliebige andere Bedingungen koppeln wie über Einflussnahmen auf das Netz selbst. **Die Regulierung des Netzes sollte daher Hand in Hand gehen mit einem umfassenden Regulierungsansatz zugunsten eines offenen Gesamtsystems Dienst-Netz-Endgerät.**

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

Die oben beschriebene Situation der Limitierung von Bandbreite für bestimmte Protokolle und Anbindungstypen wird in Zukunft ein immer häufiger vorkommendes Phänomen darstellen, da die benötigte Bandbreite überproportional zum Ausbau der Netze ansteigt. So gehen etwa Prognosen davon aus, dass sich bis 2014 das jährliche Datenvolumen auf rund 767 Exabyte vervierfachen wird. Damit verbunden ist auch ein Anwachsen des Anteils von Audio- und Videoinhalten, die online, als Download oder im Rahmen von Streaming genutzt und zunehmend im Wege des so genannten Cloud Computing auf virtuellen Speichern im Netz abgelegt und von dort abgerufen werden.

Durch die immer stärker werdende Nutzung von Videoinhalten dürfte auch im mobilen Bereich die Lücke zwischen verfügbarer Bandbreite und genutztem Traffic gerade im kostenintensiv aufzubauenden Mobilfunk immer kleiner werden.

**Question 3:** Is the regulatory framework capable of dealing with the issues identified, including in relation to monitoring/assessment and subsequent enforcement?

Ob der derzeit existierende Regulierungsrahmen ausreicht, lässt sich nach Auffassung von ARD und ZDF derzeit noch nicht mit hinreichender Bestimmtheit beurteilen. **Dies wird auch davon abhängen, inwieweit die entsprechenden Vorgaben des Europäischen Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation in effektiver Weise zur Problemlösung eingesetzt werden.** Insoweit sieht zwar die **Universaldienstrichtlinie** in Artikel 20 Abs. 1 lit. b) 2.-3. Spiegelstrich vor, dass die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass die Verbraucher und andere Endnutzer, die dies verlangen, bei der Anmeldung zu Diensten, die Verbindungen mit einem öffentlichen Kommunikationsnetz und/oder öffentlich zugänglich elektronischen Kommunikationsdiensten bereitstellen, Anspruch darauf haben, dass in den abgeschlossenen Verträgen Informationen über Einschränkungen im Hinblick auf den Zugang zu und/oder die Nutzung von Diensten und Anwendungen aufgeführt werden, soweit die Einschränkungen nach nationalem Recht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zulässig sind. Ein entsprechender Anspruch besteht auch im Hinblick auf das angebotene Mindestniveau der Dienstqualität sowie im Hinblick auf Informationen über alle von Unternehmen zur Messung und Kontrolle des Datenverkehrs eingerichteten Verfahren, um eine Kapazitätsauslastung oder -überlastung einer Netzverbindung zu vermeiden sowie im Hinblick auf Informationen über die möglichen Auswirkungen dieser Verfahren auf die Dienstqualität. Darüber hinaus sieht der Artikel 21 Abs. 3 Universaldienstrichtlinie die Möglichkeit der Mitgliedstaaten vor, dass die nationalen Regulierungsbehörden entsprechende Unterrichtungspflichten festlegen können.

Gleiches gilt für Informationen über alle vom Betreiber zur Messung und Kontrolle des Datenverkehrs eingerichteten Verfahren, um eine Kapazitätsauslastung oder -überlastung einer Netzverbindung zu vermeiden und die möglichen Auswirkungen dieser Verfahren auf die Dienstqualität.

In Art. 21 Abs. 3 a. E. Universaldienstrichtlinie wird allerdings auch die Möglichkeit eröffnet, dass die nationalen Regulierungsbehörden vor der Auferlegung von Verpflichtungen Selbst- oder Koregulierungsmaßnahmen fördern können, falls dies als zweckdienlich erachtet wird. Des Weiteren enthält Artikel 22 URL Veröffentlichungs- und Festlegungszuständigkeiten von Dienstqualitäten durch die nationalen Regulierungsbehörden.

Diese regulatorischen Vorgaben begründen im Wesentlichen Informationsansprüche und bestimmte Transparenzpflichten. Sie sind aus Sicht von ARD und ZDF aber nicht hinreichend, um den aufgezeigten Entwicklungen Rechnung zu tragen, da sie im Wesentlichen die Endnutzer im Blick haben. Dies muss jedoch nicht dazu führen, dass die Notwendigkeit zum unmittelbaren gesetzgeberischen Tätigwerden besteht. So wäre auch denkbar, dass die Sicherung der Netzneutralität unterhalb solcher Regulierungen aufgegriffen und institutionalisiert werden könnte. Hierzu könnte etwa gehören, dass die Vergabe von staatlichen Fördergeldern für den Breitbandausbau an eine Verpflichtung zur Netzneutralität geknüpft wird.

Das norwegische Selbstregulierungsmodell mit Leitlinien, die von allen Marktbeteiligten als Selbstverpflichtungsabkommen verstanden werden, zeigt, wie solche Selbstregulierungsmechanismen zur Zielerreichung beitragen können, ohne dass es weiterer regulatorischer Festlegungen bedarf. Der Erfolg des norwegischen Modells ist aus Sicht von ARD und ZDF vor allem darin begründet, dass sowohl Zugangsanbieter als auch Verbraucherschutzorganisationen, die nationale Regulierungsbehörde sowie Branchenverbände dem Abkommen beigetreten sind. Eine solche Selbstregulierung oder Ko-Regulierung wäre auf der Ebene der Mitgliedstaaten unter Einbeziehung aller „stakeholder“ sowie der nationalen Regulierungsbehörden als Garant für die Einhaltung der Verpflichtungen möglich. Unter dem Binnenmarktaspekt könnte ein solcher Prozess

im Rahmen eines „stakeholder dialogue“ auch auf Gemeinschaftsebene moderiert und begleitet werden. **So wäre es aus Sicht von ARD und ZDF denkbar, dass die Marktbeteiligten sich zu einem „Code of Conduct“ zur Wahrung der Netzneutralität verpflichten, dessen Einhaltung durch Regulierungsbehörden überwacht wird, und dass eine neutrale Stelle Messprotokolle veröffentlicht, damit sich jeder Inhalteanbieter und Endkunde selber ein Bild vom Verhalten des jeweiligen Providers machen kann.** Hierdurch könnten wirksame Vorkehrungen gegen die Diskriminierung bestimmter Inhalte oder Dienste geschaffen sowie die notwendige Transparenz hergestellt werden.

**Question 4:** To what extent is traffic management necessary from an operators' point of view? How is it carried out in practice? What technologies are used to carry out such traffic management?

„**Traffic Management**“ erlaubt dem Provider, die Datenströme zu regulieren und etwaigen Engpässen bei der Versorgung frühzeitig entgegenzusteuern. Die vertraglichen Vereinbarungen zur Auspielung der Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sehen kein solches Traffic Management vor. Jedoch wird bei der Auswahl der Provider (sofern möglich) darauf geachtet, dass diese in der Lage sind, mittels Routing eine möglichst optimale Auslastung der Austauschwege zwischen den einzelnen Netzen (Peerings) für den Datenverkehr zu erreichen. Verträge der Carrier untereinander regeln dieses Routing. Details der verwendeten Routingtechniken der Carrier sind außerhalb der Zuständigkeiten der Rundfunkanstalten und somit nicht durch diese zu beantworten.

Daneben wird für die Übertragung bestimmter Dienste (z.B. Live-TV-Programme, Überspielen von Beiträgen oder VoIP) eine Quality of Service (QoS) und somit eine Priorisierung vorausgesetzt (siehe hierzu auch die Ausführungen zu Frage 1).

**Question 5:** To what extent will net neutrality concerns be allayed by the provision of transparent information to end users, which distinguishes between managed services on the one hand and services offering access to the public internet on a 'best efforts' basis, on the other?

**Transparente Informationen** über die Verfügbarkeit der unterschiedlichen Dienste auf Basis der „managed services“ (VoIP, IPTV etc.) auf der einen Seite und Diensten auf Basis des „best effort“-Prinzips (normaler Internetverkehr, Downloads FTP etc.) auf der anderen Seite sind ein Schritt zur Aufklärung und Sensibilisierung der Verbraucher. Erfahrungsgemäß hilft diese Transparenz dem Endnutzer im konkreten Problemfall jedoch recht wenig, denn dieser will „nur“, dass eine Anbindung oder ein Dienst ohne Einschränkung funktioniert. Kennt der **Verbraucher** aber die Einschränkungen einzelner Provider, so hätte er zumindest eine Basis zur Auswahl eines für ihn am besten geeigneten Providers.

**Question 6:** Should the principles governing traffic management be the same for fixed and mobile networks?

**Aus Sicht von ARD und ZDF sollten die gleichen Prinzipien gelten.** Der Grund hierfür liegt in der Tatsache begründet, dass die Kapazitätsbeschränkungen in mobilen Netzen (UMTS, HDSPA, LTE, WiFi, Hotspots etc.) ungleich größer sind als in stationären Netzen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass mobile breitbandige Zugänge eine wichtige Rolle spielen sollen, um die in der Digitalen Agenda für Europa niedergelegten Ziele zu erreichen.

Für eine Gleichbehandlung spricht auch die Tatsache, dass die mobilen Datenströme an Übergangspunkten ohnehin ins Internet eingespeist werden und dann wie Datenverkehr in stationären Netzen behandelt werden.

**Question 7:** What other forms of prioritisation are taking place? Do content and application providers also try to prioritise their services? If so, how – and how does this prioritisation affect other players in the value chain?

Als öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter bieten ARD und ZDF allen Nutzern ihre Inhalte **diskriminierungsfrei und zu gleichen Bedingungen** an. Nach diesem grundlegenden Prinzip erfolgt auch die Nutzung der Rundfunknetze durch die Rundfunkveranstalter. Daher sollten Nutzer, die Dienste des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über das öffentliche Internet nutzen, nach den gleichen Prinzipien Zugang zu den Inhalten haben.

Dagegen findet bei vielen Anbietern von VoIP eine Priorisierung dieser Dienste statt, um im Rahmen des QoS eine Dienstgüte garantieren zu können bzw. anzustreben. Auch Content-Anbieter versuchen durch gesonderte Verträge, ihre Marktsituation zu verbessern. **Nach der Auffassung von ARD und ZDF dürfen solche Priorisierungen kein wettbewerbswidriges Verhalten darstellen.**

**Question 8:** In the case of managed services, should the same quality of service conditions and parameters be available to all content/application/online service providers which are in the same situation? May exclusive agreements between network operators and content/application/online service providers create problems for achieving that objective?

Der Hauptunterschied zwischen dem Zugang über das öffentliche Internet und „Managed Services“ ist die Art und Weise des Nutzungszugangs sowie die Art des Dienstes, der angeboten wird. Der Zugang über das **öffentliche Internet** gewährleistet einen Zugang des Nutzers unabhängig vom genutzten Dienst. Dieser unterliegt dem „best-effort“-Prinzip und der „Quality of Service“-Level ist nicht dienstabhängig.

Inhalt von „**managed services**“ ist hingegen die Zurverfügungstellung eines bestimmten festgelegten Dienstes durch einen Provider, den ein Nutzer gesondert beauftragt oder abonniert. Die Bedingungen für die Versorgung mit diesem Dienst werden in der Regel in Verträgen festgelegt, dazu können auch bestimmte „Quality of Service“-Vereinbarungen gehören.

Da „managed services“ aufgrund des damit verbundenen Geschäftsmodells gewinnträchtiger sind als die Zurverfügungstellung von Zugängen zum öffentlichen Internet, besteht die Gefahr, dass sie im Rahmen des Management des Datenverkehrs oder beim Ausbau der Netze bevorzugt werden. Dies würde jedoch zu einer Aushöhlung bzw. Benachteiligung der Dienste führen, die über das öffentliche Internet verbreitet werden. Eine solche Praxis wäre jedoch potenziell diskriminierend sowie wettbewerbswidrig. Sie würde sich nachteilig auf öffentlich-rechtliche audiovisuelle Medienangebote auswirken und kleine Anbieter ohne Marktmacht benachteiligen. **Faire, angemessene und nicht-diskriminierende Bedingungen sollten daher auch den vertraglichen Vereinbarungen zwischen Inhalteanbietern und Internetservice Providern im Rahmen des Angebots von „managed services“ zugrunde liegen**, dies folgt schon aus der wettbewerblichen Relevanz dieser Dienste.

**Question 9:** If the objective referred to in Question 8 is retained, are additional measures needed to achieve it? If so, should such measures have a voluntary nature (such as, for example, an industry code of conduct) or a regulatory one?

ARD und ZDF sprechen sich - wie bereits in der Antwort zu Frage 3 dargelegt - im Hinblick auf die Sicherstellung von Netzneutralität für die konsequente Anwendung der rechtlichen Möglichkeiten aus, die sich aus den Regelungen der Universaldienstrichtlinie ergeben. Auch sollten zunächst weitere Instrumente der Selbst- und Ko-Regulierung geprüft und angewandt werden. **Sollten sich diese im Hinblick auf die Sicherung der**

**Netzneutralität als nicht effektiv erweisen, halten wir erst dann weitergehende regulatorische Festlegungen für erforderlich.**

**Question 10:** Are the commercial arrangements that currently govern the provision of access to the internet adequate, in order to ensure that the internet remains open and that infrastructure investment is maintained? If not, how should they change?

Gegenwärtig bieten die Internetanbieter in ihren Verträgen keine Schutzklauseln gegen Diskriminierung, d.h. die Netzneutralität lässt sich aus Sicht von ARD und ZDF derzeit nicht vertraglich absichern. Auch hier halten es ARD und ZDF für notwendig, die **weitere Entwicklung sorgfältig zu beobachten**. Jedenfalls muss auch in Zukunft ein offener Zugang zur Infrastruktur des öffentlichen Internets gewährleistet sein. Sollte sich eine Entwicklung zu vermehrten „managed services“ abzeichnen, kann sich die **Notwendigkeit einer Regulierung durch den Gesetzgeber** ergeben. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich Instrumente der **Selbst- oder Ko-Regulierung als nicht wirksam** erweisen sollten.

**Question 11:** What instances could trigger intervention by national regulatory authorities in setting minimum quality of service requirements on an undertaking or undertakings providing public communications services?

Hinweise auf Verstöße gegen die Netzneutralität, die ein Einschreiten der nationalen Regulierungsbehörden notwendig machen, könnten ein gewisses Maß überschreitende und über einen längeren Zeitraum anhaltende Qualitätsunterschiede beim Zugriff auf das offene Internet sein, die nicht auf unterschiedliche Qualitäten der Datenquelle oder unterschiedliche Bandbreiten zurückzuführen sind.

Das Problem liegt aber darin, wie und in welcher Weise festgestellt werden kann, ob diese Einschränkungen im jeweiligen Fall zutreffen oder nicht, denn es ist Sache der Nutzer bzw. der betroffenen Inhalteanbieter, die Diskriminierung einzelner Dienste darzutun und ggf. zu belegen. Es bedarf daher auch auf dieser Ebene einer Absicherung, die die freie und offene Kommunikation im Internet gewährleistet. **Hierzu könnte gehören, dass die Darlegungs- und Beweislast für die Übereinstimmung der Geschäftspraktiken mit den rechtlichen Rahmenbedingungen den Plattform- und Netzbetreibern auferlegt wird.**

Ansatzpunkt für ein solches Tätigwerden der nationalen Regulierungsbehörden bestehen bereits in der Form der entsprechenden Regelungen im Telekompaket.

**Question 12:** How should quality of service requirements be determined, and how could they be monitored?

Technisch ist es möglich, bestimmte Testszenarien zu entwickeln, nach denen die zugesicherte Anbindung an das Netz (QoS) bestimmt werden kann. Dies müsste aber von einer **neutralen Stelle** nach **transparenten und anerkannten Messmethoden** durchgeführt werden, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Aus Verbrauchersicht wäre der Zugang zu solchen Informationen wünschenswert (Kennzeichnungssystem).

Aus Gründen des **Verbraucherschutzes** und zur Gewährleistung der freien und offenen Internetkommunikation sollte die Einhaltung einmal festgelegter Qualitätsstandards von den Plattform- und Netzbetreibern dargelegt und ggf. bewiesen werden müssen, im Idealfall kombiniert mit einem entsprechenden Kennzeichnungssystem.

**Question 13:** In the case where NRAs find it necessary to intervene to impose minimum quality of service requirements, what form should they take, and to what extent should there be co-operation between NRAs to arrive at a common approach?

Die Mindestanforderungen an „Quality of Service“-Festlegungen sollten quantifizierbar und messbar sein. Diese könnten sich an garantierten Mindestbandbreiten und Datenratendurchsätzen orientieren sowie an Höchstwerten im Hinblick auf Verzögerungen.

Denkbar wäre insoweit folgendes:

1. dass die Marktbeteiligten, also auch die Provider, sich zu einem „code of conduct“ zur Wahrung der Netzneutralität verpflichten, dessen Einhaltung durch die NRA überwacht wird, sowie
2. dass z. B. die NRA als neutrale Stelle Messprotokolle der QoS der Provider veröffentlicht, so dass sich jeder Kunde selber ein Bild vom Verhalten des jeweiligen Providers machen kann.

Eine entsprechende Kooperation der nationalen Regulierungsbehörden könnte sich auf den Austausch von Informationen sowie die Bewertung von Best Practice-Modellen im Hinblick auf unterschiedliche Regulierungsansätze beziehen.

**Question 14:** What should transparency for consumers consist of? Should the standards currently applied be further improved?

Es sollte dem **Endkunden das Recht eingeräumt** werden, die von neutraler Stelle erstellten Listen einzusehen, um erfahren zu können, welcher Provider mit welchem Produkt die Netzneutralität einhält, um seine Entscheidung für oder gegen einen Carrier treffen zu können. Diese Informationen sollten von Providern eingefordert und beispielweise von den NRAs veröffentlicht werden. Dies könnte auch ein zusätzliches Marketingargument für Provider sein, um die Qualität ihrer Dienstleistung darzustellen.

Der stetig anwachsende Bandbreitenkonsum der Endverbraucher und die wechselnden Anforderungen an Fest- und Mobilverbindungen machen es aus Sicht von ARD und ZDF nötig, die **Kriterien für netzneutrale Anbindungen in regelmäßigen Abständen anzupassen**.

**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?

Die Gewährleistung von Netzneutralität ist unter mehreren Aspekten von elementarer Bedeutung. Zum einen für den Unionsbürger, der als Nutzer/Verbraucher zunehmend das Internet und damit verbunden breitbandige stationäre und mobile Internetanbindungen für **Information, Bildung und gesellschaftliche Teilhabe** nutzt. Zum anderen aber auch für den Rundfunk, der seine Inhalte mehr und mehr über das Internet und damit verbundene breitbandige stationäre und mobile Internetanbindungen verbreitet. Dies gilt für das offene Internet und die Übertragung von Livestreams, On demand-Angebote der Mediatheken des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genau wie für die lineare als auch nicht-lineare Verbreitung der Inhalte über geschlossene Plattformen. Dies können IPTV-Angebote sein, aber auch Angebote auf klassischen Plattformen von Kabelnetzbetreibern.

Ausgehend von der Feststellung, dass das Internet nicht mehr nur der Individualkommunikation oder dem Absatz von Waren und Dienstleistungen dient, sondern zu einem **wichtigen Kommunikationsraum** geworden ist, muss auch die Netzneutralität der **Bedeutung der kommunikativen Grundversorgung Rechnung tragen**. Netzneutralität ist damit auch eine Aufgabe der **Vielfaltssicherung**. Der Rundfunk stellt für einen großen Teil der Bevölkerung die Hauptinformationsquelle dar. Er trägt zum öffentlichen Diskurs bei und ermöglicht die Beteiligung aller Bürger am gesellschaftlichen, sozialen und demokratischen Leben in der Union. Der **Kommunikationsraum Internet** und die damit verbundene Möglichkeit der Herstellung von Pluralismus helfen **Meinungs- und Informationsfreiheit** herzustellen. Insoweit

bedarf es Vorkehrungen, die eine Einflussnahme auf redaktionelle Inhalte oder den Transport redaktioneller Inhalte ausschließen bzw. verhindern.

Im Hinblick auf mögliche künftige Forderungen, dass die Rundfunkveranstalter als Inhaltenanbieter sich an den Kosten für den Ausbau der Netzinfrastruktur durch die vermehrte Nutzung audiovisueller Angebote und den dadurch gestiegenen Datenverkehr beteiligen sollen, ist dagegen aus Sicht von ARD und ZDF auf Folgendes hinzuweisen:

Zum einen bestehen bereits Verträge mit den Anbietern von Content Distribution Networks (CDN), die den Zugang zur Backbone-Infrastruktur ermöglichen, so dass hier bereits eine Mitfinanzierung der Infrastruktur erfolgt. Zum anderen darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Rundfunkinhalte maßgeblich zum Interesse der Endkunden an breitbandigen Internetverbindungen beitragen und damit eine wichtige Rolle im Geschäftsmodell der Netzbetreiber spielen. Diese Inhalte stellen soweit auch einen entsprechenden kommerziellen Gegenwert dar.

Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genau so bedeutsam ist jedoch auch die massen- sowie individualkommunikative Komponente der Netzneutralität in Form der **Sicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Infrastrukturen**. Der offene, faire sowie diskriminierungsfreie Zugang zu Inhalten im Internet berührt grundlegende Fragen der sprachlichen und kulturellen Vielfalt sowie des Medienpluralismus. Gerade der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen spezifischen Versorgungsverpflichtungen für die Allgemeinheit ist darauf angewiesen, dass seine Inhalte vollständig, unverändert und mit einem **ausreichenden Qualitätsstandard** beim Nutzer bzw. Bürger auch über den Verbreitungsweg Internet ankommen. „Quality of Service Level“-Vereinbarungen mit Internetservice Providern können dies aber nicht hinreichend gewährleisten, da eine entsprechende unveränderte Weiterleitung von diesem über die Übergabepunkte an den Netzknoten hinaus nicht sichergestellt werden kann.

Unter dem Gesichtspunkt der sprachlichen und kulturellen Vielfalt sowie der Sicherung von Medienpluralismus ist aus Sicht des Rundfunks unter dem Aspekt der Netzneutralität zudem essenziell, dass die Rundfunkteilnehmer ihrerseits über die Internetserviceprovider Zugang zu mit Rundfunkgebühren finanzierten Inhalten haben oder behalten, vor allem wenn diese mit anderen Inhalten – gegebenenfalls auch mit Inhalten der Netzbetreiber selbst – konkurrieren. Da in der Regel kein direktes Vertragsverhältnis zwischen den Inhaltenanbietern und den ISPs besteht, die den Rundfunkteilnehmern den Zugang ermöglichen, sind die Möglichkeiten der Rundfunkveranstalter, den qualitativ hochwertigen Zugang der Endverbraucher zu den Angeboten des Rundfunks zu gewährleisten, nur sehr beschränkt. Hierbei stellt sich insbesondere bei geschlossenen Plattformen die Frage, in welcher Weise die verschiedenen, miteinander konkurrierenden Angebote weitergeleitet werden. Aus Sicht des Nutzers, aber auch aus Sicht von unabhängigen Inhaltenanbietern wie ARD und ZDF, dürfen die Angebote des Infrastrukturbetreibers bei der Durchleitung gegenüber denjenigen von anderen Inhaltenanbietern (bspw. seiner eigenen) nicht bevorzugt werden. **Insoweit muss sichergestellt werden, dass kein Zugangsanbieter nach inhaltlichen Kriterien Einfluss auf die Verfügbarkeit, Priorisierung oder Bandbreite der weitergeleiteten Daten nehmen kann.** Dies schließt ein technisch induziertes „traffic management“ aber nicht generell aus. Dieses ist aber nur dann akzeptabel, wenn der Anbieter die Kriterien **transparent** macht und mit der Bevorzugung bestimmter Dienstklassen (z.B. Echtzeitdienste) technisch gesehen **Kapazitätsengpässe verhindert**, respektive „Quality of Service“ ermöglicht. Daher sind sowohl aus Sicht der Nutzer als auch der unabhängiger Inhaltenanbieter wie ARD und ZDF die Sicherung des Zugangs zu den Netzen, die Transparenz des „traffic managements“ durch die Infrastrukturanbieter sowie vor allem eine **diskriminierungsfreie Behandlung** von fremden Inhalten maßgeblich für die **Sicherung der Netzneutralität**.

Brüssel, 30. September 2010