



WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Zugangs- und Transportprobleme im Internet

Vortrag im Rahmen des 22. Symposiums der Deutschen TV-
Plattform

27. Februar 2013

WWU Münster

Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.

Institut für Informations-, Telekommunikations-
und Medienrecht (ITM)

Problemstellung

- Audiovisuelle Inhalte werden neben den traditionellen Übertragungswegen verstärkt auch per **IPTV** über geschlossene Datennetze oder über das offene Internet übertragen.
- Auf dem **chinesischen Markt** haben sich bereits große Online-Videoplattformen nach dem Vorbild von YouTube gebildet, über die etwa auch lizenzierte Kinofilme und Fernsehshows abrufbar sind.
- Die weitere Entwicklung des **deutschen Marktes** im Online-Videobereich sollte aufmerksam begleitet werden.
- Bereits jetzt deuten sich **Zugangs- und Transporthindernisse** bei der Verbreitung von audiovisuellen Inhalten im offenen Internet an.
- Aspekte der **Vielfalts- und Wettbewerbssicherung** sind zu bedenken.

Zugangsprobleme beim Auffinden audiovisueller Inhalte

- Die Auffindbarkeit der AV-Inhalte im Netz entscheidet maßgeblich über deren Erfolg.
- Paralleldiskussion beim digitalen TV: EPG, Platzierung des Programms.
- Bsp. Google: Bevorzugung eigener Dienste in den Suchergebnissen ist Gegenstand von Kartellverfahren. Die Bevorzugung eigener AV-Inhalte (insb. YouTube) ist möglich, wird Google aber bislang nicht vorgeworfen.
- Denkbarer Ansatz: Entwicklung einer öffentlichen Suchmaschine speziell für „qualitativ hochwertige“ Inhalte.
- Marktentwicklung bleibt abzuwarten. Derzeit kein Einschreiten der Medienaufsicht erforderlich.

Zugangsprobleme bei Endgeräten (1)

- „SmartTV“-Endgeräte ermöglichen Empfang linearer Rundfunkdienste und bieten zusätzlich Online-Funktionen (Webbrowser, Zugriff auf Online-Videotheken usw.).
- Der Zugriff auf Angebote Dritter erfolgt über sog. „Apps“.
- Der Gerätehersteller entscheidet über die Konfiguration seines Online-Portals darüber, welche Angebote erreicht werden können. Daraus resultiert eine mögliche **Gatekeeper**-Stellung der Gerätehersteller.
- Derzeit besteht kein spezieller Regulierungsrahmen für Endgeräte.
- **§ 52 ff. RStV** kommen nicht direkt zur Anwendung, da sie nur für Plattformanbieter gem. **§ 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV** gelten.

Zugangsprobleme bei Endgeräten (2)

§ 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV

„Im Sinne dieses Staatsvertrages ist Anbieter einer Plattform, wer auf digitalen Übertragungskapazitäten oder digitalen Datenströmen Rundfunk und vergleichbare Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind) auch von Dritten mit dem Ziel zusammenfasst, diese Angebote als Gesamtangebot zugänglich zu machen oder wer über die Auswahl für die Zusammenfassung entscheidet; Plattformanbieter ist nicht, wer Rundfunk oder vergleichbare Telemedien ausschließlich vermarktet.“

Zugangsprobleme bei Endgeräten (3)

- Die Vorschriften der § **52 ff. RStV** über die Plattformregulierung können auch nicht **analog** auf Endgeräte angewandt werden.
- Gewährleistung publizistischer Vielfalt durch: Offenen Browser, sachgerechte Anordnung und Auffindbarkeit meinungsbezogener Inhalte.
- Wenn Regulierungsbedarf gesehen wird, ist eine **Gesetzesänderung** erforderlich.

Zugangsprobleme beim Transport (1)

- Auswirkungen neuer **Netzwerkmanagementtechniken**
 - Steigender Anteil von Videodateien am Datenverkehr
 - Netzwerkmanagement zur Vermeidung von Überlastsituationen
 - Blockieren einzelner (konkurrierender) Dienste
 - Einführung von Dienstqualitätsklassen zu gestaffelten Entgelten möglich
 - Basisklasse mit bestehendem Best-Effort-Standard und besondere Klassen für Sprach-, Video- und Liveübermittlung

Zugangsprobleme beim Transport (2)

- Konfliktlandschaft im Streit um Netzneutralität
 - **Teile der Wirtschaftswissenschaft:** Positive Wettbewerbseffekte durch Qualitätsdifferenzierung und entsprechende Preisgestaltung (Grenzen: TK- und Wettbewerbsrecht)
 - **Netzakteure:** Best-Effort-Prinzip als politisches Programm, absolute Gleichbehandlung aller Datenpakete zur Wahrung von Informations- und Meinungsfreiheit im Netz
 - **Inhalteanbieter:** Einverstanden mit Netzwerkmanagementtechniken, aber gegen entgeltgestaffelte Qualitätsklassen
 - Derzeit **kein Konsens** über Netzneutralität in Sicht, dies gilt auch international (vgl. WCIT12)

Bestehender Regelungsansatz (1)

- Perspektive der Endnutzer
 - **Tansparenzregeln** sollten den Endkunden befähigen, den Netzbetreiber zu wechseln, wenn er seine Erwartungen an die Dienstqualität nicht erfüllt. Netzbetreiber sollten hierdurch angehalten werden, ihre vertraglichen **Versprechungen** zu erfüllen und Verlangsamungen oder gar **Blockaden** zu unterlassen.
 - Diensteanbieter müssen Endnutzern nach dem TKG 2012 im Vertrag u.a. **Informationen** über die Einschränkungen im Hinblick auf den Zugang zu und die Nutzung von Diensten und Anwendungen und das angebotene Mindestniveau der Dienstqualität und ggf. anderer Parameter **zur Verfügung stellen**.
 - Des Weiteren wird das Bundesministerium für Wirtschaft ermächtigt eine **Rechtsordnung** zu erlassen.

Bestehender Regelungsansatz (2)

- Perspektive der Inhalteanbieter
 - Durch § 41a Abs. 1 TKG wird die Bundesregierung ermächtigt, grundsätzliche Anforderungen an die **Diskriminierungsfreiheit** der Datenübermittlung den Zugang zu Inhalten und Anwendungen festzulegen. Die Festlegung dieser Grundsätze erfolgt in Form einer **Rechtsverordnung**.
 - Es soll einen „**willkürliche Verschlechterung**“ von Diensten und eine „**ungerechtfertigte Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs**“ in den Netzen verhindert werden.
 - § 41a TKG ist lediglich eine **Kann-**, keine Muss-Regel. Bundestag und Bundesrat müssen einer Rechtsverordnung **zustimmen**. Eine hierfür erforderliche **Konsensbildung** in Sachen Netzneutralität ist allerdings derzeit nicht vorhanden.

Rechtspolitische Vorschläge (1)

- Die neuen Netzwerkmanagementtechniken erzeugen **neue Gefährdungen** für das in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verankerte Gebot der kommunikativen Chancengleichheit.
- Der Bürger muss in der Lage sein, die für die **politische Willensbildung** wesentlichen nicht-linearen Dienste zu nutzen.
- Wären diese Dienste für weite Teile der Bevölkerung nicht oder nur erschwert zugänglich, ist die **kommunikative Grundversorgung** betroffen.
- Drohen Gefahren für die offene Kommunikationsordnung, ist der **Mediengesetzgeber** aufgerufen, hinreichende Vorkehrungen zu treffen.

Rechtspolitische Vorschläge (2)

- Einige Landesmedienanstalten haben vorgeschlagen, die Vorschriften über die **Plattformregulierung** heranzuziehen. Dies ist aus folgenden Gründen abzulehnen:
 - Ziel der Plattformregulierung ist die **Zugangs-**, nicht die Transportfreiheit.
 - Gegen die Anwendung der **§ § 52 ff. RStV** spricht, dass die verfügbaren Instrumente **nicht dazu geeignet** sind, einen diskriminierungsfreien Transport von Kommunikationsinhalten zu gewährleisten.
- Der Gesetzgeber kann das geltende Medienrecht um eine **eigenständige Regelung zur Netzneutralität** ergänzen. Er hat einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Gefahrenabschätzung und der Wahl der Mittel zur Sicherung eines diskriminierungsfreien Transports.
- Der Gesetzgeber sollte keine Parallelregelungen zum TKG 2012 erlassen, sondern das TK- und das Medienrecht als **System wechselseitiger Auffangordnungen** konzipieren.

Rechtspolitische Vorschläge (3)

- Das **Ziel** der Netzneutralität sollte auch im Medienrecht verankert werden. Anders als im TKG geht es nicht um die Sicherung ökonomischen Wettbewerbs, sondern um die **Gewährleistung chancengleicher Kommunikation** und die **kommunikative Grundversorgung**.
- Verzichtbar wären **Transparenzvorgaben**. Solche finden sich umfanglich im TKG 2012.
- Im Mittelpunkt des gesetzgeberischen Handelns sollte die **Sicherung eines diskriminierungsfreien Transports** der Kommunikationsinhalte stehen. Die Einführung von **Qualitätsklassen** könnte auf einen Teil der verfügbaren Kapazitäten **beschränkt** werden.

Entwurf einer entsprechenden Regelung

„(1) Der Transport von Rundfunkdiensten und vergleichbaren Telemedien erfolgt diskriminierungsfrei, es sei denn, der Netzbetreiber weist für die Diskriminierung einen sachlich gerechtfertigten Grund nach.

(2) Ein sachlicher Grund für eine Diskriminierung liegt vor,

a. wenn dies aus Gründen der Vermeidung von Kapazitätsengpässen und damit aus Gründen eines effizienten Netzwerkmanagements erforderlich ist oder

b. wenn aus Gründen der Gewinnerzielungsabsicht X Prozent der verfügbaren Transportkapazitäten für Quality-of-Service-Angebote genutzt werden soll. Quality-of-Service-Angebote sind Dienste, die gegen besonderes Entgelt prioritär und unter besonders festgelegten Bedingungen transportiert werden.“

Fazit

- Der Gesetzgeber muss entscheiden, ob er einzelne Dienste und Angebote beim Transport **privilegieren** will.
- Hier stellt sich insb. die Frage nach einem **reduzierten Transportentgelt**, dessen Beantwortung im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers liegt.
- Neu ist die Herausforderung, die Dienste und Angebote zu bestimmen, die für die demokratische Willensbildung **unerlässlich** sind.
- Nicht sachgerecht ist es, an dem herkömmlichen Rundfunkbegriff anzuknüpfen. Die Auswahl der Angebote könnte von einem **Antragsverfahren** abhängig gemacht werden.
- Die Anerkennungskriterien müssten durch den **Gesetzgeber** konkretisiert werden.
- Schließlich muss es zu einer Abstimmung im **Vollzug** von TK- und Medienaufsicht kommen.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



**Institut für
Informations-, Telekommunikations-
und Medienrecht (ITM)**

an der Westfälischen
Wilhelms-Universität Münster

Abteilung II

Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.

Leonardo-Campus 9

D-48149 Münster

Tel: +(49) 251 – 83 386 40

Fax: +(49) 251 – 83 386 44

E-Mail: holznagel@uni-muenster.de

<http://www.itm.uni-muenster.de>