

**Verband Deutscher Zeitschriftenverleger  
Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger**

**Gemeinsame Stellungnahme  
„BEREC-Guidelines on Net Neutrality and Transparency“**

Stand: 2. November 2011

Der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V. (VDZ) ist der Dachverband der deutschen Zeitschriftenverlage. Die Mitgliedsverlage des VDZ geben insgesamt über 3000 Zeitschriftentitel in klassischer Form und digitalen Varianten heraus und verkörpern damit rund 90 % des deutschen Zeitschriftenmarktes. Über 95 % der VDZ-Mitglieder sind kleine oder mittlere Unternehmen.

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV) ist die Spitzenorganisation der Zeitungsverlage in Deutschland. Über seine elf Landesverbände sind dem BDZV mehr als 300 Tageszeitungen sowie 14 Wochenzeitungen einschließlich der zugehörigen Online-Angebote angeschlossen. Gemessen am Umsatz repräsentieren die BDZV-Mitgliedsverlage 85 % des deutschen Zeitungsmarktes.

## **I. Realität der technologieneutralen Presse**

Was ist Presse heute? In publizistischer und funktionaler Hinsicht kann Presse nur noch in ihrer Mehrfachpräsenz auf Papier und digitalen Verbreitungswegen begriffen werden. Das lässt sich schlaglichtartig mit den folgenden vier Beispielen deutscher Zeitschriften und Zeitungen belegen. Teilweise sind die Inhalte der Internetausgaben dem Inhalt der gedruckten Publikation ähnlich bzw. überlappen sich beide Inhalte, teilweise werden über das Internet der komplette und ungekürzte Text der Papierausgabe sowie zusätzliche Inhalte angeboten (Zahlen 2009).

1. Ein aktuelles Wochenmagazin erreicht 5,93 Millionen Leser pro Print-Ausgabe, online 5,61 Millionen Leser monatlich (ca. 113 Millionen visits, 658 Millionen page impressions).
2. Eine überregionale Tageszeitung hat in der Woche 670.000 Leser pro Print-Ausgabe, online 3,13 Millionen Leser monatlich (ca. 22 Millionen visits, 173 Millionen page impressions).

3. Ein weiteres aktuelles Wochenmagazin erreicht 4,27 Millionen Leser pro Print-Ausgabe, online 3,51 Millionen Leser monatlich (23 Millionen visits und 153 Millionen page impressions).

4. Eine weitere, kleinere überregionale Tageszeitung hat in der Woche 274.000 Leser pro Print-Ausgabe, online 480.000 Leser monatlich (ca. 3 Millionen visits und 11 Millionen page impressions).

Fast alle, insgesamt mehrere tausend Zeitungen und Zeitschriften in Deutschland sind technologieneutral, d. h., sowohl im Einzelhandel und im Abonnement erhältlich als auch im Internet vertreten.

So wie das Internet zunehmend von mobilen Endgeräten genutzt wird, sind auch die digitalen Varianten der Zeitschriften und Zeitungen zunehmend auf die Erreichbarkeit mobiler Endgeräte wie Smartphones oder E-Reader angewiesen. Tatsächlich sind die digitalen Zeitungs- und Zeitschriftenangebote sogar prädestiniert für die mobile Nutzung, da das Lesen pressemäßiger Berichterstattung schon immer und auch heute typischerweise über den Tag hinweg und in alltäglichen „mobilen“ Situationen wie Nahverkehr, Wartezeiten, Büropausen etc. stattfindet.

## **II. Bedeutung zugangsoffener und neutraler Vertriebsinfrastruktur: Grosso, Post und Internet sowie proprietäre Verteilnetze**

Die Pressefreiheit benötigt Schutz von der Beschaffung der Information (Recherche) über die Herstellung des Presseerzeugnisses (Redaktion, technische Herstellung auf Papier oder digital) bis hin zur Verbreitung zum Leser über analoge oder digitale Kioske bzw. analoge und digitale Briefkästen sowie stationäre und mobile Endgeräte. Damit sind Neutralität und Diskriminierungsfreiheit aller Transport- und Verteilsysteme Grundvoraussetzungen der Pressefreiheit.

1. Bereits das **Pressegrosso** (Großhandel zwischen Verlagen und Einzelhandel) ist auf Ubiquität und Neutralität verpflichtet; das Grosso verteilt mehrere tausend Titel an über 100.000 Verkaufsstellen.

2. Wo Dienstleister wie etwa die Post die **Zustellung abonniertes Zeitschriften und Zeitungen** übernehmen, muss entweder ein Monopolist neutral und diskriminierungsfrei agieren oder ein hinreichender Wettbewerb von Dienstleistern bestehen, die alle Briefkästen erreichen können.

3. Die **Internet-Transportinfrastruktur der sog. Access-Provider und weiterer Internet-Teilnetzbetreiber** ist bislang nach unserer Erfahrung weitgehend zugangsoffen und inhaltsneutral. Das gilt sowohl für die Ebene der Inhaltsangebote (bspw. Publikationen) als auch der Inhaltsanbieter (bspw. Verleger). Diese Zugangsoffenheit des Internet, die sich bislang nicht nur auf die Anbieterseite (bspw.

Verleger und deren Online-Presse), sondern auch auf die Empfängerseite (Leser) bezieht, ist für die aus tausenden Online-Angeboten bestehende Presse von größter Bedeutung. Nur in zugangsoffenen und neutralen Netzen kann der für die Pressefreiheit essentielle publizistische Wettbewerb der redaktionellen Inhalte stattfinden und ist eine Vielfalt der Presse überhaupt möglich. Die Besser- oder Schlechterstellung bestimmter Publikationen oder bestimmter Anbieter gegenüber anderen Publikationen bzw. anderen Anbietern ist deshalb abzulehnen. Dabei ist es unerheblich, ob eine solche Ungleichbehandlung unter der Bezeichnung „Traffic-Management“ oder anderer Flagge läuft.

Zur Klarstellung ist darauf hinzuweisen, dass die Neutralität des Transportnetzes nicht nur innerhalb der digitalen Pressepublikationen, sondern darüber hinaus für alle Inhalteanbieter und Inhaltelkategorien gelten muss. Auch die Bevorzugung bspw. von audiovisuellen Inhalten gegenüber Text- und Bildangeboten ist abzulehnen. Gleiches gilt selbstverständlich für etwaige Bevorzugungen der Bewegtbilder bestimmter Anbieter, seien es Videoportale oder Rundfunkunternehmen.

Dementsprechend wäre es besorgniserregend, wenn diejenigen Online-Publikationen schneller bzw. in besserer Qualität durch das Netz zum Leser oder sonstigen Rezipienten kämen, die der Infrastruktur dafür Zahlungen leisten. Inhaltsgleichgültigkeit oder -neutralität in dem beschriebenen Sinne ist Grundvoraussetzung der Presse- und Meinungsfreiheit online.

4. Zum Thema Pressevielfalt und Pressevertriebsnetze zählen noch weitere Konstellationen, die wir zumindest erwähnen wollen, obwohl sie über den Fragenkreis der Konsultation hinausgehen dürften. Ein entsprechender Sachverhalt ist z. B. das potenzielle Spannungsverhältnis **zwischen offenem Internet und proprietären Verteilnetzen**, das dann auftreten kann, wenn auf ein und demselben Endgerät beide Vertriebsstrukturen bestehen und Medieninhalte strukturübergreifend miteinander konkurrieren (unten IV.).

### **III. Wie soll die Zugangsoffenheit und Inhaltsneutralität des Internet erhalten werden? Stellungnahme zu einzelnen Aspekten der BEREC-Guidelines**

Nach unserem Kenntnisstand ist die derzeitige Netzneutralität des offenen Internet im Sinne der Zugangsoffenheit und Inhaltsneutralität bei der Datenlieferung (oben II. 3.) im Wesentlichen Ergebnis eines Wettbewerbs einer Vielzahl sog. Zugangs- oder Access-Provider (Internet-Teilnetzbetreiber bzw. Netzanbieter), von denen es sich bislang keiner leisten kann, seinen Kunden einen wie auch immer beschränkten Zugang zu Teilen der über das Internet erreichbaren Hosts anzubieten. Die insoweit einschlägige Struktur des öffentlichen Internet lässt sich dahingehend beschreiben, dass der von den Internet-Teilnetzbetreibern geleistete Datentransport zwischen den Internet-Hosts nicht nur unabhängig von den Anwendungen der transportierten Daten in den Hosts ist, sondern dass eben auch die Daten aller Hosts nach einheitlichen

Regeln und ohne Vorfahrt bzw. Behinderungen der Daten bestimmter Hosts transportiert werden.

Der beste Weg zur Netzneutralität scheint nach derzeitigem Kenntnisstand der aktuell wohl funktionierende Wettbewerb der Zugangsanbieter zu sein. Würden einzelne Netzbetreiber bestimmte Anbieter oder bestimmte Angebote bspw. gegen Entgelt bevorzugen und damit zugleich alle anderen benachteiligen, wäre das eine Gefahr für die Pressevielfalt spätestens in dem Moment, in dem eine solche Praxis relevante Bereiche der Internetzugänge abdecken würde.

Minimale Voraussetzung des Erhalts der Netzneutralität im beschriebenen Sinne durch einen Wettbewerb der Netze ist die zweifelsfreie Transparenz etwaiger positiver wie negativer Anbieter- bzw. Inheldiskriminierung für alle Kunden auf Anbieter- wie Empfängerseite. Wenn also ein Access-Provider bestimmte Inhalte oder bestimmte Anbieter oder bestimmte Inhaltelkategorien bevorzugt oder benachteiligt, müssen die Kunden darüber zweifelsfrei informiert werden.

Dies setzt voraus, dass die entsprechenden Informationen einfach zugänglich, verständlich, und aussagekräftig sind und einen Vergleich zwischen verschiedenen Angeboten erlauben. Um tatsächlich angemessene Transparenz ermöglichen zu können, bedarf es entsprechender und automatischer Informationen zudem in den unterschiedlichen Phasen der Vertragsbeziehungen zwischen Access Providern und ihren Kunden (Vertragsanbahnung, Vertragsschluss, vertragliche Kundenbeziehung). Die Transparenz muss sich dabei auf sowohl auf den generellen Angebotsumfang sowie auf generelle und spezifische Beschränkungen erstrecken. Die entsprechenden Informationspflichten müssen zudem gegenüber allen Kunden der Accessprovider gelten. Angesichts der erheblichen Bedeutung der Netzneutralität für Inheldanbieter, wie z. B. Zeitschriften- und Zeitungsverleger, sowie der Bestrebungen der Access-Provider, neue Geschäftsmodelle einzuführen, reicht eine Transparenzverpflichtung auf Endkundenebene nicht aus, sondern muss auch gegenüber Inheldanbietern gelten.

Um eine tatsächliche Vergleichbarkeit der Informationen zu ermöglichen, ist eine Festlegung bestimmter Inhalte und Kriterien, auf die sich die Informationen beziehen müssen, sachgerecht. Angesichts der erheblichen Komplexität der in diesem Rahmen relevanten Informationen, sollten diese Informationen unter bestimmten Voraussetzungen durch nähere Erläuterungen zu möglichen Auswirkungen ergänzt werden. Sowohl die Festlegung der entsprechenden Inhalte und Kriterien als auch etwaiger weiterführender Informationen sollte in Kooperation mit den betroffenen Kundengruppen erfolgen.

Der dargestellte direkte Ansatz, wonach Access-Provider Kunden bzw. potentiellen Kunden die entsprechenden Informationen direkt zur Verfügung stellen, ist ein wichtiges Mittel zur Schaffung angemessener Transparenz. Um jedoch tatsächlich eine angemessene Vergleichbarkeit verschiedener Angebote und eine umfassende Information der Kunden gewährleisten zu können, sollte diese jedoch auch durch

Information durch Dritte, d. h. z. B. durch nationale Regulierungsbehörden, ergänzt werden. Dabei muss allerdings auch sichergestellt werden, dass die entsprechenden Behörden über die hierfür erforderlichen Informations- und Regulierungsrechte verfügen.

Gemeinsame Richtlinien über bestimmte Aspekte des Internetzugangs können unter bestimmten Voraussetzungen zu einer effektiven und verständlichen Information der Kunden beitragen. Allerdings birgt die damit verbundene Festlegung bezüglich bestimmter Aspekte, wie etwa Aussagen darüber, welche Traffic Management Maßnahmen als „unproblematisch“ angesehen werden können, auch die Gefahr, dass bestimmte Maßnahmen quasi legitimiert werden. Hinzu kommt, dass Kundenbedürfnisse und -interessen gerade im Bereich des Internets relativ heterogen sind, so dass bei bestimmten Aspekten eine entsprechende Festlegung zu einer Verkürzung des Schutzes bestimmter Nutzergruppen führen kann. Wenn die Festlegung entsprechender Richtlinien jedoch gleichwohl erwogen wird, sollte sichergestellt werden, dass diese nur in Abstimmung mit den betroffenen Kundengruppen erfolgt.

Transparenz ist eine Minimalvoraussetzung des Erhalts der Netzneutralität und ihre Effektivität abhängig von der konkreten Ausgestaltung etwaiger Informationspflichten. Darüber hinaus ist zu bezweifeln, ob unter bestimmten Voraussetzungen Transparenz allein ausreichend ist, um Netzneutralität zu garantieren. Das gilt insbesondere dann, wenn es an einem funktionsfähigen Wettbewerb fehlt, Kunden also faktisch keine Möglichkeit haben, zu einem anderen Anbieter zu wechseln, oder aber auch ein Wechsel zu einem anderen Anbieter zu umständlich oder zu kompliziert ist. Sofern der Erhalt der Netzneutralität jedoch nicht durch funktionierenden Wettbewerb und Transparenz gewährleistet werden kann, sollte erwogen werden, ob und ggf. welche gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden sollten.

#### **IV. Zugangsoffenheit und Inhaltsneutralität im Spannungsfeld zwischen offenem Internet und proprietären Verteilnetzen**

Wo auf ein und demselben Endgerät, insbesondere im Bereich der mobilen Endgeräte, neben das offene Internet proprietäre Medienverteilstrukturen beispielsweise des Endgeräteherstellers oder aber auch eines Access-Providers treten, steigt die Gefahr der Beeinflussung des publizistischen Wettbewerbs um Leser und User – und damit auch der freien Meinungsbildung – durch technische Diskriminierung und Zugriff der Transportinfrastruktur auf Medienangebote und -inhalte.

So können etwa Unternehmen auf mobilen Endgeräten neben einem offenen Internet-Zugang und damit der Zugänglichkeit der entsprechenden Online-Presse einen proprietären, besonders attraktiven und womöglich auch technisch besonders stabilen Vertriebskanal für diejenige Online-Presse anbieten, die sich Bedingungen über die Abführung von Erlösanteilen aus Vertrieb und Werbung bis hin zu Eingriffen in die redaktionellen Inhalte unterwirft. Während Plattformen für den Vertrieb digitaler Presse

zu begrüßen sind, wird es problematisch, wenn solche Plattformen nicht zugangsoffen und streng inhaltsneutral sind. Zudem ist es für die Presse unverzichtbar, Herr nicht nur über die redaktionellen Inhalte, sondern auch über die Kundenbeziehung und über die Werbevermarktung zu bleiben. Anderenfalls werden die im digitalen Umfeld ohnehin bislang fragilen Refinanzierungschancen der Presse weiter gefährdet.

Berlin, den 2. November 2011

Kontakt:

Dr. Christoph Fiedler  
Geschäftsführer Medienpolitik  
VDZ  
C.Fiedler@vdz.de

Helmut Verdenhalven  
Mitglied der Geschäftsleitung  
BDZV  
Verdenhalven@bdzv.de

Tel.: 030 72 62 98 120  
Fax: 030 72 62 98 122

Tel.: 030 72 62 98 202  
Fax: 030 72 62 98 204