

Stellungnahme zur Bewertung und gleichzeitig vorgenommenen Folgenabschätzung zu einem Rechtsakt über digitale Netze (Digital Networks Act, DNA)

Datum 11. Juli 2025

Einleitung

Der VAUNET – Verband Privater Medien bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu einem Rechtsakt über digitale Netze, kurz: Digital Networks Act oder DNA. Der VAUNET ist der Spitzenverband der privaten audiovisuellen Medien in Deutschland. Zu den vielfältigen Geschäftsfeldern der rund 150 Mitglieder gehören TV-, Radio-, Web- und Streaming-Angebote. Der Wirtschaftsverband hat zum Ziel, auf nationaler wie europäischer Ebene Akzeptanz für die politischen und wirtschaftlichen Anliegen der audiovisuellen Medien zu schaffen sowie die große gesellschaftspolitische und kulturelle Bedeutung der Branche im digitalen Zeitalter ins Bewusstsein zu rücken.

Nicht nur die künftige Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft generell und das gesellschaftliche Wohlergehen hängen entscheidend von einer hochmodernen digitalen Netzinfrastruktur ab. Die Medienbranche mit ihren audio- und audiovisuellen Angeboten zählt zu den Wirtschaftssektoren, die entscheidend auf die Verfügbarkeit einer hochwertigen, zuverlässigen und sicheren Konnektivität setzen.

Mit dem DNA und der gleichzeitigen Überprüfung des Europäischen Kodex für elektronische Kommunikation (EKEK) und damit verbundenen Rechtsakten stehen Regelungen zur Überprüfung, die eine Grundlage der Verbreitung privater Medienangebote darstellen. Ohne eine verlässliche und hochwertige Infrastruktur zur Übertragung ihrer Inhalte können Medienunternehmen ihrer gesellschaftlichen Aufgabe, durch vertrauenswürdige, professionell journalistisch recherchierte und aufbereitete Informationen zur öffentlichen Meinungsbildung und damit zur Stärkung der Demokratie in Europa beizutragen, nicht nachkommen.

Zentrale Forderungen der privaten Medien für den Digital Networks Act und die Überarbeitung des EKEK

- 1. Die Beachtung kultureller Aspekte in DNA und EKEK**
- 2. Keine Einführung von „network fees“ oder einer Pflicht zur Verhandlung, die faktisch Zahlungspflichten etabliert**
- 3. Konsequenter Ausbau der Interoperabilitätsvorschriften zu Radio in Kraftfahrzeugen**

A. Beachtung kultureller Aspekte im EKEK

Der EKEK erkennt die Funktion und Bedeutung der Telekommunikationsnetzwerke für die freie Meinungsäußerung, die Informationsfreiheit, die kulturelle und sprachliche Vielfalt Europas sowie den Medienpluralismus an. So sind etwa die nationalen Regulierungsbehörden und andere zuständige Behörden durch Art. 3 Satz 2 EKEK angehalten, zur Umsetzung von Maßnahmen beizutragen, die diese Funktion fördern. Kulturelle Aspekte und die freie Meinungsäußerung sind bei der strategischen Planung, Koordinierung und Harmonisierung der Frequenznutzung in der Union zu berücksichtigen, vgl. Art. 4 Abs. 1 EKEK. Dies wird in Art. 45 Abs. 1 EKEK konkretisiert, der Funkfrequenzen als öffentliches Gut von hohem gesellschaftlichen und kulturellen Wert einordnet, was bei der Verwaltung von Funkfrequenzen zu berücksichtigen ist.

Der besondere Stellenwert von Hörfunk- und Fernsehdiensten mit ihrer oben beschriebenen gesellschaftlichen und demokratierelevanten Funktion kommt auch zum Ausdruck, wenn Art. 45 Abs. 5 d) EKEK die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie des Medienpluralismus, beispielsweise durch die Erbringung von Hörfunk- und Fernsehdiensten als Ziel von allgemeinem Interesse definiert. Die Gewährleistung dieses Ziels von allgemeinem Interesse berechtigt Mitgliedstaaten gem. Art. 45 Abs. 4 f) EKEK Beschränkungen für die Nutzung bestimmter Arten von Frequenzen oder Technologien vorzusehen.

Auch die Möglichkeit der Abweichung von den Anforderungen offener Verfahren bei der Gewährung individueller Funkfrequenznutzungsrechte an die Erbringer von Hörfunk- oder Fernsehinhaltsdiensten gem. Art. 48 Abs. 3 EKEK berücksichtigt die spezifische Rolle dieser Informationsdienste verhältnismäßig und sachgerecht. Gleiches gilt für den diskriminierungsfreien Zugang zu Zugangsberechtigungssystemen gem. Art. 62 Abs. 1 EKEK i.V.m. Anhang II.

Insgesamt hat sich das mehrstufige Verfahren der Frequenzverwaltung auf internationaler, EU- und mitgliedstaatlicher Ebene zur Sicherung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie der Medienvielfalt in Europa bewährt. Gerade die Einbindung der Mitgliedstaaten ermöglicht auf finaler Ebene die Berücksichtigung der Kompetenzverteilung im Kultur- und Medienbereich, insbesondere mit Blick auf den Rundfunk.

Diese aus dem gesellschaftlichen Auftrag privater Medien resultierenden Wertungen und Regelungen des EKEK gilt es bei einer Überarbeitung nicht nur zu bewahren. Sie sollten auch Grundlage der Erarbeitung des Digital Networks Act sein.

B. Die Einführung von „network fees“ würde die Medienvielfalt gefährden

Mit der zuvor beschriebenen Grundlage der Beachtung von Medienpluralismus und Meinungs- sowie Informationsfreiheit lässt sich die Einführung von „network fees“, auch in Gestalt einer diesbezüglichen Verhandlungspflicht nicht in Einklang bringen, solange negative Auswirkungen auf die Erbringer von Medienangeboten nicht mit absoluter Sicherheit ausgeschlossen werden können. Neben vorhersehbaren Qualitätseinbußen für Verbraucherinnen und Verbraucher durch ausweichende Peering-Vereinbarungen¹ könnte eine solche Änderung zu massiven Einschränkungen der Medienvielfalt in Europa führen².

Daher sind solche Maßnahmen, die zur (faktischen) Einführung des von großen Telekommunikationsnetzbetreibern bereits seit 2012 geforderten³ und nur diesen nutzenden „Sending-Party-Network-Pays“-Prinzips führen, abzulehnen.

1. Breite Ablehnung aus Wirtschaft, Wissenschaft und von Regulierern

Die Forderungen großer Telekommunikationsnetzbetreiber nach Zahlungen von Diensteanbietern, die Datenverkehr in größerem Umfang produzieren (so auch Anbieter von Streaming und Video-on-demand), wurden bereits mehrfach⁴ unter unterschiedlichen ökonomischen Rahmenbedingungen von BEREC zurückgewiesen⁵.

Während Verbraucherschützer das Unterlaufen des offenen und freien Zugangs zum Internet durch SPNP kritisieren⁶, Abgeordnete des europäischen Parlaments vor einer

¹ Vgl. etwa PLUM Consulting, Exploring the Negative Impacts of Legally Mandated Dispute Resolution in IP Interconnection, Kapitel 4.2, abrufbar unter: <https://plumconsulting.co.uk/study-on-the-negative-impacts-of-mandated-dispute-resolution-in-ip-interconnection/>

² Für eine ausführlichere Analyse der Auswirkungen von „network fees“ auf Medienunternehmen und die Medienvielfalt verweisen wir auf unser Positionspapier, vgl. <https://vau.net/presse/positionen/vaunet-position-network-fees-wuerden-die-medienvielfalt-gefaehrden>.

³ Ähnliche Forderungen wurden bereits im Jahr 2012 erhoben, vgl. ETNO, „ITRs Proposal to Address New Internet Ecosystem“, 2012, abrufbar unter: <https://etno.eu/datas/itumatters/etno-ip-interconnection.pdf>

⁴ BEREC's comments on the ETNO proposal for ITU/WCIT or similar initiatives along these lines, abrufbar unter: https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2012/11/BoR%2812%29120rev.1_BEREC_Statement_on_ITR_2012.11.14.pdf

⁵ BEREC preliminary assessment of the underlying assumptions of payments from large CAPs to ISPs, abrufbar unter: https://www.berec.europa.eu/system/files/2022-10/BEREC%20BoR%20%2822%29%20137%20BEREC_preliminary-assessment-paymentsCAPs-to-ISPs_0.pdf

⁶ vgl. https://www.beuc.eu/sites/default/files/2022-09/BEUC-X-2022-096_Connectivity_Infrastructure-and-the_open_internet.pdf

Gefährdung der Netzneutralität warnen⁷ und kleinere⁸ Netzbetreiber⁹ eine nachhaltige Beeinträchtigung des Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt sähen, gibt es auch zahlreiche¹⁰ kritische¹¹ Stimmen¹² aus der Wissenschaft¹³.

2. Konkrete Auswirkungen auf die Medienlandschaft

Aus Sicht des VAUNET gefährdet das SPNP-Prinzip die Medienvielfalt und die bestehende hohe Qualität von Medienangeboten in Europa, erzeugt Nachteile für die Verbraucher und steht damit konträr zu den Zielen, die die Europäische Kommission und die Ko-Legislatoren etwa im European Democracy Action Plan oder auch dem European Media Freedom Act verfolgen.

Eine direkte Zahlungspflicht für Medienanbieter im Rahmen der Distribution von Inhalten, würde die Investitionsmöglichkeiten in Inhalte und innovative Formate der Informationsverbreitung einschränken. Auch eine indirekte Betroffenheit – eine Erhöhung der Distributionskosten bei Plattformanbietern zur Kompensation von diesen zu zahlender netzbezogener Gebühren – zöge diese Konsequenzen nach sich. In beiden Formen käme zur reinen Kostenbelastung auch ein Verlust an wirtschaftlicher Planbarkeit hinzu, da Abrufzahlen volatil und schwer vorhersehbar sind.

3. Verhandlungspflicht ändert den Modus – nicht die Auswirkungen

Die ausweislich einer Präsentation im Rat der Europäischen Union sowie der Aufforderung zur Stellungnahme zum DNA momentan von Seiten der Kommission favorisierte Lösung des nicht bestehenden Problems – „IP interconnection market in general works well“ (KOM-Präsentation im Rat) – sieht eine obligatorische Verhandlung mit Eingriffsbefugnissen seitens nationaler Regulierer/BEREC vor.

⁷ vgl. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2022-003784_EN.html

⁸ vgl. <http://mvnoeurope.eu/wp-content/uploads/MVNO-Europe-Position-on-contributions-to-network-investment-3008.pdf>

⁹ vgl. <https://www.ectaportal.com/news/ecta-press-releases/1556-ecta-statement-on-suggested-contribution-to-network-investment-fair-contribution-debate>

¹⁰ Vgl. <https://www.komaitis.org/personal-blog/29-internet-experts-and-academics-send-a-letter-to-the-commission-urging-to-abandon-the-sending-party-network-pays-proposal>

¹¹ Vgl. <https://www.euractiv.com/section/broadband/opinion/no-big-tech-should-not-contribute-to-infrastructure/>

¹² vgl. <https://cyberlaw.stanford.edu/blog/2022/11/eus-top-telecom-regulator-big-telecoms-proposal-force-websites-pay-them-puts-internet>

¹³ vgl. <https://ecipe.org/blog/rethinking-incentives-infrastructure-investments/>

Aktuell gibt es relativ zur Anzahl der Interconnection-Vereinbarungen nur sehr wenige regulierungsbedürftige Uneinigigkeiten.¹⁴ Solche Verhandlungen dürften ohne Eingriff der Regulierungsbehörden regelmäßig von Seiten der ISPs zum Scheitern gebracht werden, solange keine Zahlung vereinbart werden kann. Dann aber liegt die außergewöhnliche Situation vor, dass Regulierer trotz Vorliegens eines effektiv funktionierenden und Wettbewerb in Form von sinkenden Preisen vorzeigenden Marktes¹⁵ über Preise für bereits durch die Endkunden bezahlte Leistungen entscheiden.

C. Interoperabilität als Voraussetzung für öffentliche Meinungsbildung und zur Gewährleistung öffentlicher Sicherheit

Ohne funktionierende, zuverlässige und moderne Telekommunikationsnetze können die Inhalte professioneller Medienunternehmen nicht zu ihren Rezipienten gelangen. Insbesondere im Bereich des terrestrischen Rundfunks bedarf es auf dessen Seite lediglich noch eines Empfangsgerätes. Das Vorhandensein eines solchen in den meisten PKW stellt seit vielen Jahren die Interoperabilitätsvorschrift des Art. 113 EKEK i.V.m. Annex XI EKEK sicher.

Gerade im Individualverkehr tritt neben das Informationsbedürfnis des Einzelnen ein erhebliches öffentliches Interesse am Radioempfang.

Bei Krisen oder Naturkatastrophen ist das Auto für viele Menschen das naheliegendste Mittel, um sich schnell und unabhängig von öffentlichen Angeboten in Sicherheit zu bringen.

Gerade dann kommt es entscheidend auf einen zuverlässigen Informationsfluss an.

Das gilt aber nicht nur in solchen Ausnahmesituationen, sondern auch im Alltag. Verkehrsunfälle, unfallträchtige Staus und sich stets aktualisierende Gefahren gehören zu den negativen Seiten des Individualverkehrs. Auch hier gilt: Je zuverlässiger eine möglichst große Zahl von Menschen informiert werden kann, desto eher lassen sich Unglücke vermeiden.

Vor dem Hintergrund dieses auch öffentlichen Interesses macht die Verpflichtung zur Vorhaltung technischer Einrichtungen zum Radioempfang in neu zugelassenen PKW Sinn. Daher darf die grundsätzlich zu begrüßende Absicht, auch den EKEK zu vereinfachen und zu verschlanken, nicht zu einer Streichung des Art. 113 EKEK und des Annex XI führen.

Im Gegenteil: Die Interoperabilitätsvorschriften müssen modernisiert und konsequent zu Ende gedacht werden. Es muss das Ziel des DNA sein, eine möglichst große Zahl von Teilnehmern am Individualverkehr zu erreichen. Zusätzlich bedarf es gerade bei sicherheitsrelevanten Kommunikationskanälen grundsätzlich der Redundanz.

¹⁴ Vgl. zuletzt PLUM Consulting, Exploring the Negative Impacts of Legally Mandated Dispute Resolution in IP Interconnection, Seite 4, abrufbar unter: <https://plumconsulting.co.uk/study-on-the-negative-impacts-of-mandated-dispute-resolution-in-ip-interconnection/>

¹⁵ Vgl. zuletzt BEREC, Report in the IP Interconnection ecosystem, <https://www.berec.europa.eu/en/all-documents/berec/reports/berec-report-on-the-ip-interconnection-ecosystem>.

Nötig ist dazu die Ausweitung der Vorschrift des Art. 113 EKEK i.V.m. Annex XI EKEK in dreierlei Hinsicht:

- Die Vorschrift muss sämtliche neu zugelassene Fahrzeuge des Individualverkehrs erfassen.
- Dazu zählen neben Fahrzeugen der Klasse M auch die der Klasse N (Güterbeförderung).
- Zur Herstellung der notwendigen Redundanz sind hybride Empfangseinrichtungen für FM, DAB+ und IP-Radio notwendig.

Formulierungsvorschlag:

Annex XI

(...)

3. Interoperabilität von Autoradios

Jedes ~~Autoradio, der in ein~~ neues Fahrzeug der Klasse M **und N** eingebaut wird, das ab dem 21. Dezember 2020 in der Union zum Verkauf oder zur Miete in Verkehr gebracht wird, muss einen Empfänger enthalten, der ~~zumindest~~ den Empfang und die Wiedergabe von Hörfunkdiensten, die über ~~digitalen~~ terrestrischen Rundfunk **oder IP** ausgestrahlt werden, ermöglicht. Bei Empfängern, die den harmonisierten Normen oder Teilen davon entsprechen, deren Fundstellen im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht worden sind, wird die Konformität mit dieser Anforderung, die mit den betreffenden Normen oder Teilen davon übereinstimmt, angenommen.