DIVSI
Deutsches Institut
für Vertrauen und
Sicherheit im Internet

Miriam Meckel, Christian Fieseler,
Jan Gerlach

Der Diskurs zur Netzneutralität

Universität St.Gallen

Diskussionsbeiträge

DIVSI Veröffentlichungen

Studien

Milieu-Studie zu Vertrauen und Sicherheit im Internet, 2012
Meinungsführer-Studie: Wer gestaltet das Internet?, 2012
Entscheider-Studie zu Vertrauen und Sicherheit im Internet, 2013

Reden

Roman Herzog: Internet und Menschenwürde, 2013
Olaf Scholz: Braucht das Internet Vertrauen?, 2013

Diskussionsbeiträge

Dominic Völz, Timm Christian Janda: Thesen zur Netzpolitik – Ein Überblick, 2013
Christina Heckersbruch, Ayten Öksüz, Nicolai Walter, Jörg Becker, Guido Hertel: Vertrauen und Risiko in einer digitalen Welt, 2013
Göttrik Wewer: Digitale Agenda 2013-2017 – Netzpolitik im neuen Deutschen Bundestag, 2013

DIVSI Magazin

Ausgabe März 2012
Ausgabe Juni 2012
Ausgabe November 2012
Ausgabe März 2013
Ausgabe Juli 2013
Ausgabe Oktober 2013

Förderungen

Thomas Fischermann/Götz Hamann: Zeitbombe Internet, Gütersloher Verlagsgruppe, 2012
Hans Peter Bull: Netzpolitik – Freiheit und Rechtsschutz im Internet, Nomos-Verlag, 2013

Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (Hrsg.)

Miriam Meckel, Christian Fieseler, Jan Gerlach

Der Diskurs zur Netzneutralität

Bericht

DIVSI Diskussionsbeiträge 04

Herausgeber:
Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI)
Mittelweg 142, 20148 Hamburg
www.divsi.de

Redaktion:
Michael Schneider

Diese Studie entstand im Rahmen einer Kooperation mit der E-Plus Gruppe.

Die Beiträge, die in dieser Reihe erscheinen, geben die Auffassung der Autoren wieder und sind als Beiträge zur öffentlichen Diskussion zu verstehen. Sie müssen nicht unbedingt der Position des Deutschen Instituts für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI) entsprechen.

Die Schriften in dieser Reihe dürfen, ohne den Inhalt zu verändern und unter Hinweis auf die Quelle, frei vervielfältigt und weitergegeben werden. Hinweise auf Vervielfältigungen an den Herausgeber sind erbeten.

ISSN 2196-6729

Geleitwort

Netzneutralität gehört zu den Stichworten in der aktuellen Debatte um die Zukunft des Internets, die am heftigsten umstritten sind. Während die einen am Gründungsmythos festhalten wollen, wonach alle Daten im Netz frei zirkulieren können, weisen die anderen darauf hin, dass die explodierende Datenmenge, die sich in den Kindertagen des Internets niemand vorstellen konnte, ein wie auch immer geartetes Management des Datenverkehrs zwingend erforderlich mache. Während die einen den ersten Schritt in die Zensur sehen, wenn unterschiedliche Daten unterschiedliche Priorität bekommen sollen, können andere nicht verstehen, warum Spam genau so schnell transportiert werden soll wie beispielsweise medizinische Daten, die für lebenswichtige Operationen benötigt werden. Während die einen sagen, wer einen besonders schnellen Transport seiner Daten wolle, der könne doch dafür zusätzlich zahlen, fürchten andere ein Zwei-Klassen-Internet, wenn diejenigen, die sich das leisten können, bevorzugt behandelt werden, aber alle anderen sich mit den Daten, die sie verschicken wollen, hinten anstellen müssen.

Schon diese paar Hinweise auf die Debattenlage zeigen, wie komplex und kompliziert das Thema ist. Es hat technische, ökonomische, soziale und politische Komponenten. „Netzneutralität“ weist jedenfalls weit mehr Facetten auf als die Parole „Freie Fahrt für freie Daten!“ erkennen lässt. Dazu gehört auch die Frage, ob es überhaupt überall den notwendigen Anschluss an das schnelle Internet gibt. Während manche eine Universaldienstpflicht für Netzbetreiber gesetzlich vorschreiben wollen, damit wirklich alle einen solchen Zugang bekommen, setzen andere eher darauf, dass der Markt das im Zweifel besser regeln könne als der Staat. Wieder andere sind der Ansicht, dass ein solcher Kraftakt allenfalls im Zusammenspiel von Staat und Markt zu bewältigen sei.

Wir werden uns in den nächsten Jahren darüber verständigen müssen, wie wir mit diesem Thema umgehen wollen. Dass es ganz oben auf der netzpolitischen Agenda steht, haben auch die Programme der Parteien zur Bundestagswahl gezeigt. Während SPD und Grüne Netzneutralität den Dienste-Anbietern verbindlich vorschreiben wollen, wollen CDU und CSU erst prüfen, ob der Gesetzgeber überhaupt tätig werden müsse. Das verspricht intensive Diskussionen in der Koalition, die jetzt gebildet werden muss.

Es ist das Verdienst von Miriam Meckel, Christian Fieseler und Jan Gerlach vom Institut für Medien- und Kommunikationsmanagement der Universität St. Gallen, die Gesichtspunkte, die in den USA und in Europa in dieser Debatte angeführt werden, herausgearbeitet und gegenüber gestellt zu haben. Deutschland, Frankreich und die Niederlande werden intensiver betrachtet, es gibt aber auch Seitenblicke auf die Debatten in Großbritannien, Norwegen und Slowenien und sogar nach Japan und Chile.

Dabei zeigen sich nicht nur eine unterschiedliche Breite und Tiefe der Debatte, sondern auch unterschiedliche Akteursgruppen, die sich auf diesem Feld bewegen, und unterschiedliche Akzentuierungen. Unterschiedliche politische Kulturen führen zu unterschiedlichen Blickwinkeln bei der Betrachtung des Themas und zu unterschiedlichen Ansätzen, es zu regeln. Alle Argumente, die vorgetragen werden, lassen sich letztlich sechs verschiedenen Kategorien, wiederum unterteilt in siebzehn verschiedene Aspekte, zuordnen. Dieser systematische Blick auf die Debatte trägt erheblich zur Ordnung der Gedanken bei. Eine Lösung der Probleme, die beim Stichwort „Netzneutralität“ auftauchen, lasse sich nur auf zwei Wegen erreichen, schreiben die Wissenschaftler von der Universität St. Gallen: Entweder müsse die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur erhöht oder aber der Datenverkehr gelenkt werden. Tertium non datur?

Der frisch gewählte Deutsche Bundestag wird nicht umhin kommen, eine Antwort auf diese Fragen zu geben. Dabei scheint nicht ganz ausgeschlossen, dass er eine Kombination der beiden Alternativen versucht. Wir Zeitgenossen werden das beobachten und begleiten können. Mit der Analyse aus St. Gallen hat man in Berlin jedenfalls eine Grundlage, die die Alternativen klar benennt und auch die Facetten aufbereitet, die bedacht sein wollen. Nicht nur deshalb wünschen wir ihr viele interessierte Leserinnen und Leser.

Die Studie entstand an der Universität St. Gallen im Rahmen einer Kooperation mit der E-Plus-Gruppe. Das Deutsche Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI) ist dankbar, sie in seiner Schriftenreihe veröffentlichen zu dürfen. Das trägt hoffentlich zu einer großen Verbreitung bei. Die Studie zu lesen, lohnt sich nämlich. Der Diskurs um die Netzneutralität in den verschiedenen Ländern ist noch nie so übersichtlich und so nachvollziehbar aufbereitet worden. Wer die Studie liest, hat mit Sicherheit eine Menge gelernt. Jetzt liegt es nur noch an Ihnen, diese Chance zu nutzen!

Hamburg, im Oktober 2013 Dr. Göttrik Wewer

Der Diskurs zur Netzneutralität
Bericht

Miriam Meckel, Christian Fieseler, Jan Gerlach

1. Einführung und Begriffe

Weltweit nimmt der Datenverkehr zu. Um sicherzustellen, dass Endnutzer weiterhin die volle Geschwindigkeit ihres Internet-Anschlusses nützen und Anwendungen jeder Art verzögerungs- und störungsfrei funktionieren können, muss entweder die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur erhöht oder der Datenverkehr gelenkt werden.

Die Fragen danach, welcher dieser zwei Wege beschritten wird, wer darüber entscheidet und wie diese Wege im Detail auszusehen haben, bilden die Brennpunkte des Diskurses zur Netzneutralität.

Netzneutralität ist ein Prinzip der Telekommunikationsregulierung. Sie schreibt die Gleichbehandlung aller Arten von Daten vor und hat in den letzten Jahren weltweit an Bedeutung gewonnen. Zunächst in den USA und später in Europa hat sich eine eifrige Diskussion unter Wissenschaftlern, Politikern und anderen Interessensgruppen entwickelt. Befürworter und Gegner debattieren dabei über Vor- und Nachteile einer gesetzlichen Verankerung des Prinzips sowie über deren Ausgestaltung.

Netzneutralität

Eine eindeutige und allgemein anerkannte Definition des Begriffs „Netzneutralität“ gibt es nicht. Der Begriff „network neutrality” wurde wahrscheinlich zum ersten Mal 2003 von Tim Wu benutzt, als er Open Access und Anti-Diskriminierungsregeln als Regulierungsansätze beschrieb, um das Internet von einer Priorisierung bestimmter Datenströme abzuhalten.[1] Wegen der in den USA intensiv geführten Debatte um Netzneutralität und ihrer prominenten Fürsprecher und Gegner (davon viele Rechtswissenschaftler und Ökonomen) ist der Begriff amerikanisch geprägt.[2] Der Begriff „Netzneutralität“

[1] Wu, Tim (2003), Network Neutrality, Broadband Discrimination. Journal of Telecommunications and High Technology Law, Vol. 2, S. 141.

[2] Siehe u. a. Wu, Tim & Lawrence Lessig (2003), Re: Ex Parte Submission in CS Docket No. 02-52; Yoo, Christopher (2005), Beyond Network Neutrality; Van Schewick, Barbara (2010), Network Neutrality: What a Non-Discrimination Rule Should Look Like.

hat sich im deutschsprachigen Raum durchgesetzt, nachdem bereits in der englischen Sprache und dort auch in der Wissenschaft vor allem von „net neutrality“ als kürzerer Form von „network neutrality“ gesprochen wird.

Allerdings hat sich auch in der englischen Sprache oder den USA keine einheitliche Definition durchgesetzt. Aus technischer Sicht verlangt das Prinzip der Netzneutralität einen Verzicht auf Techniken der Datendiskriminierung[3] und die Übermittlung von Daten im Internet „gemäß der ursprünglichen Architektur des Internets“,[4] welche die Intelligenz an den Endpunkten des Netzwerks angesiedelt hat.[5] Die Best-Effort-Regel des transmission control protocol (TCP), welches das ursprüngliche Internet dominiert, verzichtet – vereinfacht gesagt – auf die Priorisierung von Datenpaketen und transportiert Information stattdessen nach dem First-In-/First-Out-Prinzip.[6] Negativ ausgedrückt will Netzneutralität also verhindern, dass im Internet Information aufgrund ihrer Qualität, ihrer Herkunft, ihrer Bestimmung oder ihres Zwecks diskriminiert (z. B. verlangsamt oder ganz blockiert) wird.

Aus der Sicht des Endnutzers bezeichnet Netzneutralität den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten, Diensten und Anwendungen seiner Wahl. Aus der Sicht des Anbieters von Inhalten, Diensten oder Anwendungen geht es um die diskriminierungsfreie Übermittlung der Information an den Endnutzer.

Netzwerk-Management und Access Tiering

Um die Überlastung eines Netzwerks („congestion”) zu verhindern, werden verschiedene Techniken des Netzwerk-Managements eingesetzt. Netzwerke werden also, wie der englische Begriff sagt, aktiv verwaltet, was einem Schritt weg von der ursprünglichen end-to-end-Architektur des Internets entspricht. Netzwerk-Management wird auch als Bandbreiten-Management bezeichnet.

Zu dessen Techniken gehören das Blockieren von Daten, das Traffic- oder Packet-Shaping, d. h. das Verlangsamen bzw. Diskriminieren von Datenpaketen. Damit zu verlangsamende Pakete vom Router im Netzwerk identifiziert und daraufhin langsamer übermittelt werden können, wird Deep Packet Inspection angewendet. Das Verfahren bezeichnet das Auslesen des Headers eines Pakets und des Inhalts.[7] Es entspricht damit gewissermaßen dem Lesen der Adresse und des Inhalts eines Briefes. Aufgrund der ausgelesenen Information zu Herkunft oder Art der Daten kann das Paket sodann mit angepasster Geschwindigkeit weitergeleitet werden.

---

[3] Schlauri, Simon (2010), Network Neutrality: Netzneutralität als neues Regulierungsprinzip des Telekommunikationsrechts, Baden-Baden: Nomos, Zürich: Dike, S. 33.

[4] Dewenter, Ralf (2009), Netzneutralität, in: J. Haucap und J. Kühling (Hrsg.), Effiziente Regeln für Telekommunikationsmärkte in der Zukunft – Kartellrecht, Netzneutralität und Preis-Kosten-Scheren, Baden-Baden: Nomos, S. 115-147, 120.

[5] Siehe Saltzer, Jerome H., Reed, David P. & David D. Clark (1984), End-to-End Arguments in System Design, ACM Transactions on Computer Systems, Vol. 2, Issue 4, S. 277-288; Reed, David P., Saltzer, Jerome H. & David D. Clark (1998), Commentaries on "Active Networking and End-to-End Arguments", IEEE Network 12, 3 (May/June 1998), S. 69-71.

[6] Knieps, Günter (2011), Congestion Pricing, Quality of Service Differentiation and Net Neutrality, in: I. Spiecker gen. Döhmann und J. Krämer (Hrsg.), Network Neutrality and Open Access, Baden-Baden: Nomos, S. 19-25, 19.

[7] Null, Eric (2011), Regulating Network Neutrality, Cardozo Arts & Entertainment, Vol. 29, S. 459-493. 461

Neben dem Diskriminieren von Daten existiert auch die Möglichkeit, bestimmte Ströme von Paketen bevorzugt zu behandeln. Die entsprechende Technik heißt Quality of Service oder Dienstgüte bzw. Dienstqualität. Der Begriff bezeichnet etwas umständlich den Vorgang der Priorisierung bestimmter Datenströme, typischerweise für Anwendungen, die sensibel auf Verzögerung reagieren wie z. B. Internet-Telefonie. Die Einordnung in prioritäre Datenströme und weniger wichtige mit entsprechend angepassten Übertragungs-geschwindigkeiten wird zusammenfassend als „Access Tiering“ bezeichnet.[8] Dieses kann kommerzialisiert werden, indem z. B. für prioritär behandelte Datenströme zusätzliches Entgelt verlangt wird.

Der Umstand, dass für diese Phänomene viele verschiedene Begriffe existieren, ist nicht zuletzt der unterschiedlichen Terminologie in verschiedenen Ländern bzw. den sprachlichen Unterschieden geschuldet.

Unter den verschiedenen Ansätzen der Regulierung von Netzneutralität existieren durchaus auch solche, die Netzwerk-Management nicht per se verbieten, sondern vernünftiges („reasonable“) Verwalten des Netzwerks zulassen. Es stellt sich folglich die Frage, was als vernünftig oder angebracht bezeichnet werden kann. Die Gesetzgeber und die regulierenden Behörden geben darauf keine allgemeingültige Antwort, was unter Umständen zu Rechtsunsicherheit,[9] sicher aber zu weiteren Diskussionen führt.

Die folgenden Absätze beschreiben Besonderheiten und Charakteristiken der Debatten zur Netzneutralität in Deutschland, der Europäischen Union, Frankreich, den Niederlanden und den USA.

1.1 Diskursanalyse

Der öffentliche Diskurs in den verschiedenen Ländern wird von unterschiedlichen Akteursgruppen und Akzentuierungen geprägt. Dabei spielen auch verschiedene nationale Themen sowie die politische Kultur eine große Rolle. In den verschiedenen nationalen Diskursen lassen sich sechs unterschiedliche Kategorien von Themen, wiederum unterteilt in 17 verschiedene Themenbereiche, identifizieren.

[8] Schlauri (2010), S. 31, 170f.

[9] Kay, Joshua (2010), Finding the Balance in Internet Regulation: Defining ‘Reasonable Network Management’ in a Way that Preserves the ‘Open Internet’, S. 14.

2. Kurzbericht Deutschland

2.1 Executive Summary

Über diesen Bericht	Der folgende Bericht sowie die zentralen Beobachtungen beschreiben die Eigenschaften des Diskurses zur Netzneutralität in Deutschland.
Zentrale Beobachtungen	*1) Der Diskurs wird insgesamt differenziert geführt:* Es lassen sich 17 unterschiedliche Themenbereiche im Diskurs identifizieren, welche von Freiheitsrechten, über technische Merkmale und wirtschaftliche Aspekte bis hin zu normativen Aussagen reichen. *2) Markt und Wettbewerb als dominantes Thema:* Der Themenbereich mit den Stichworten „Markt“ und „Wettbewerb“, welcher auch das Wettbewerbsrecht sowie Transparenz(-regeln) umfasst, wird am häufigsten angesprochen. *3) Themen sind breit im Diskurs abgestützt:* Kein Themenbereich wird ausschließlich von einer Gruppe von Akteuren besetzt. *4) Kein Agenda-Setting:* Keine Akteursgruppe ist eindeutig dominant und vermag die anderen nachhaltig zu beeinflussen. *5) Akteursgruppen sind heterogen und nicht voneinander abgeschottet:* Die Akteursgruppen sind teilweise durch unterschiedliche Protagonisten miteinander verflochten. Einzelne Akteure, wie z. B. Journalisten oder Politiker, nehmen mehrere Rollen im Diskurs ein. *6) ISPs eher passiv in der Kommunikation:* Die ISPs sind – bis auf wenige Ausnahmen – eher passiv in ihrer Kommunikation zum Thema Netzneutralität. *7) Alle Akteure sind gegen Diskriminierung:* Es besteht ein Konsens darüber, dass Diskriminierung einzelner Nutzer oder Anbieter nicht zulässig sein soll. *8) Keine einheitliche Definition:* Ein einheitliche Definition des Begriffes/Konzeptes „Netzneutralität“ existiert nicht. *9) Zwei-Klassen-Internet als Schreckensgespenst:* Ein Zerfall des demokratischen Internets in ein zwei-Klassen-System ist die große Angst der Netzgemeinde, wird aber auch von der Wissenschaft und den Medien thematisiert. *10) Wachsende Datenmenge als Herausforderung:* Die Zunahme des Datenverkehrs und der Umgang damit ist die zentrale Frage des Diskurses.

2.2 Beobachtungen und Erkenntnisse

Eine genaue Betrachtung und Analyse des Diskurses zur Netzneutralität in Deutschland erlaubt es, sechs unterschiedlichen Akteursgruppen zu identifizieren, welche durch ihre Beiträge die öffentliche Debatte zum Thema prägen. Neben der Politik und der Netzgemeinde/den Aktivisten können Medien-/Content-Anbieter, die Internet-Industrie, die Wissenschaft sowie „andere“ identifiziert werden. Es handelt sich dabei nicht um homogene Interessensgruppen, vielmehr werden ihre Vertreter von ihrer jeweiligen Arbeitsweise, ihren Kommunikationswegen, ihrer Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe geeint. Im Falle der Netzgemeinde/Aktivisten lässt sich zweifelsohne jedoch auch ein gemeinsames Interesse am Gegenstand „Internet“ feststellen. Zu der Gruppe der Internet-Industrie gehören sowohl Vertreter der Informationswirtschaft als auch Infrastruktur-Produzenten und Internet-Service-Provider. Die Gruppe der Content-Anbieter setzt sich aus Online- und Offline-Medien, Rundfunk und zugehörigen Institutionen zusammen. Die Medienkonvergenz sowie die Notwendigkeit, als Inhalte-Anbieter im Internet vertreten zu sein, erlauben es, sämtliche Content-Anbieter im Diskurs zur Netzneutralität als eine Akteursgruppe zu betrachten.

Der öffentliche Diskurs hat sich 2011/2012 vermehrt auf die Arbeit der vom Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission fokussiert, in welcher sich eine Arbeitsgruppe mit Netzneutralität beschäftigte. Da in ihr Koalitions- und Oppositionspolitiker saßen sowie Aktivisten und Wissenschaftler als Sachverständige amteten, waren viele Akteursgruppen in der Kommission vertreten. Dadurch, dass sie ihre Arbeit öffentlich machten (z. B. auf privaten Blogs), wurde die Wirkung der formellen Berichte aus der Enquete-Kommission verstärkt. Im laufenden Jahr standen eine Tarifänderung der Telekom sowie der von Bundeswirtschaftsminister Rösler vorgelegte Entwurf für eine Verordnung zur Netzneut-ralität im Brennpunkt der Diskussion.

Differenzierter Diskurs

Der Diskurs zur Netzneutralität in Deutschland wird differenziert und thematisch sehr breit geführt. Die oben genannten Akteursgruppen diskutieren viele unterschiedliche Aspekte der Netzneutralität. Insgesamt lassen sich durch Diskursanalyse 17 unterschiedliche Themenbereiche (Cluster) identifizieren. Dies macht den Diskurs recht komplex und erfordert für die Teilnahme daran ein breites Fachwissen. Diskutiert werden die unterschiedlichsten Aspekte in sechs Kategorien, die von technischen Merkmalen, welche die Architektur des Internets und Techniken der Datenübertragung beschreiben, über ökonomische Argumente bis zu Grundrechten der Kommunikation reichen. Am ausführlichsten wird das Konzept der Netzneutralität dabei insgesamt von der Wissenschaft erörtert: Jede Themenkategorie ist in den in der Analyse untersuchten wissenschaftlichen Beiträgen vertreten. Ebenfalls sehr differenziert diskutieren einzelne Expertenberichte und die Enquete-Kommission die unterschiedlichen Ansätze zur Netzneutralität.

Markt und Wettbewerb

Der Themenbereich, welcher die Stichworte „Markt“, „Wettbewerb“, „Wettbewerbsrecht“ sowie „Transparenz(-regeln)“ umfasst, wird im deutschen Diskurs am häufigsten genannt. Dies dürfte unter anderem der Tatsache geschuldet sein, dass die Regierung in ihrem Koalitionsvertrag ihr Vertrauen

darauf geäußert hat, „dass der bestehende Wettbewerb die neutrale Datenübermittlung im Internet und anderen neuen Medien (Netzneutralität) sicherstellt […]“ Diese Position, welche letztlich Regulierung nur als ultima ratio zur Anwendung kommen lassen will, wird von sämtlichen Akteursgruppen diskutiert. So erwähnen beispielsweise Aktivisten wie auch Politiker der Opposition den Markt und den Wettbewerb, freilich mit diametral vom Standpunkt der Regierung abweichenden Ansichten zu ihrer Eignung, Netzneutralität in Deutschland zu etablieren bzw. für einen diskriminierungsfreien Datenverkehr zu sorgen. Obwohl am häufigsten genannt, ist der Themenbereich um Markt, Wettbewerb und Transparenz nur unwesentlich dominanter als die anderen Cluster. Die Themenbereiche um technische Merkmale und Dienstqualität bzw. um Innovation und kleine, innovative Unternehmen sind im Diskurs ähnlich häufig vertreten.

Keine exklusiven Themen

Während keine Themenkategorie im Diskurs klar dominant ist, gelingt es auch keiner Akteursgruppe einen Themenbereich eindeutig für sich zu besetzen. Viele Themenbereiche werden vielmehr von verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen angesprochen, was im Grunde dahingehend gedeutet werden kann, dass Befürworter und Gegner von Netzneutralitätsregeln tatsächlich über dieselben Dinge sprechen. Die Stichworte (Talking Points) „Stau“ und „Kapazitätsengpässe“, welche – wie später genauer erläutert wird – mithin als Auslöser des Diskurses gelten dürfen, werden beispielsweise sowohl von Befürwortern einer strikten Netzneutralität als auch von den Gegnern einer entsprechenden Regulierung verwendet, jedoch wie oben erwähnt unterschiedlich bewertet.

Die Anbieter von Inhalten (Medien, Rundfunk etc.) stellen im deutschen Diskurs die aktivste Akteursgruppe dar, von welcher deshalb auch die meisten Beträge in der vorliegenden Untersuchung berücksichtigt worden sind. Medien und Rundfunk sind in doppelter Rolle im Diskurs vertreten: Es geht für sie sowohl um Berichterstattung als auch um die eigene Gestaltung der Debatte. Neben den Content-Anbietern ist die Wissenschaft im Diskurs sehr präsent. Die übrigen Akteursgruppen sind weniger stark vertreten, wobei Politik und Netzgemeinde/Aktivisten etwa gleich viele Beiträge zum Diskurs veröffentlicht haben. Erst an zweitletzter Stelle folgt die Internet-Industrie und schließlich „Andere“.

Kein Agenda-Setting

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass der Diskurs in Deutschland von keiner Akteursgruppe eindeutig gelenkt wird. Es ist keine eindeutige lineare Richtung (top-down oder bottom-up) der Beeinflussung des Diskurses festzustellen in Sinne eines Agenda-Settings durch die Aktivisten und Fachmedien oder durch Publikumsmedien. Zwischen der digitalen Elite (Netzgemeinde/Aktivisten), Fachzeitschriften, Interessensvertretern und Politik scheint ein gewisser Austausch stattzufinden. Womöglich ist dies auch der Tatsache geschuldet, dass verschiedene Akteure in mehreren Rollen im Diskurs auftauchen, die Akteursgruppen also gewissermaßen miteinander verflochten sind. Zum Beispiel agieren einige Aktivisten als Sachverständige in Diensten der Politik bzw. in der Enquete-Kommission. Ebenfalls bemerkenswert ist der Umstand, dass die Grenze zwischen Medien (Journalisten) und Aktivisten teilweise fließend ist, sich jedoch auch Politiker des Mittels des Gastkommentares in Zeitschriften und Zeitungen bedienen, um ein breites Publikum anzusprechen.

Der Diskurs in Deutschland ist bislang eine Debatte unter Experten geblieben, obschon die Einführung neuer DSL-Tarife durch die Telekom – mit Volumengrenzen, aus welchen die eigenen Angebote und jener von Partnerunternehmen ausgeklammert werden – sowie der erste und der überarbeitete Entwurf einer Verordnung zur Netzneutralität viel Beachtung gefunden haben. Sowohl auf Seite der Medien als auch der Politik ist insgesamt nur eine kleine Gruppe von Personen wirklich aktiv. Dies lässt sich auch anhand der kleinen Zahl von Stellungnahmen zur TKG-Novellierung konstatieren, wovon sich sehr wenige überhaupt zur Netzneutralität äußern.

Unterschiedliche Akzente

Während wie oben festgestellt kaum ein Themenbereich nur von einer Gruppe von Akteuren besetzt ist, gibt es durchaus Unterschiede in der Auswahl der Talking Points in den Beiträgen. Befürworter einer gesetzlichen Verankerung von Netzneutralität bzw. des Verbots von Datendiskriminierung nennen oft die Innovation durch Start-ups oder kleine Anbieter sowie Meinungs- und Kommunikationsfreiheit in ihrer Argumentation. Gegner eines staatlichen Eingriffs sprechen hingegen eher von Wohlfahrtseffekten und Effizienz und betonen das Verursacherprinzip. Unterschiede gibt es auch bezüglich der inhaltlichen Breite der Beiträge der Akteursgruppen: Während die wissenschaftlichen Beiträge insgesamt – mit Ausnahme des vierten Zwischenberichts der Enquete-Kommission zur Netzneutralität – die größte Breite von Aspekten der Netzneutralität abdecken, also die meisten Talking Points beinhalten, pflegen die Beiträge der Medien erwartungsgemäß einen eher selektiven Umgang mit Themen. Oft nehmen sie Talking Points aus den Debattenbeiträgen anderer Akteure auf und verstärken so deren Wirkung. Auch die Netzgemeinde setzt in ihren Blog-Artikeln eher auf kurze, prägnante Statements, welche kaum Platz für detaillierte Argumentation oder die Erwähnung möglichst vieler Aspekte des Streitgegenstandes bieten. Innerhalb der Akteursgruppen lassen sich unterschiedliche thematische Akzente beobachten: Rechtswissenschaftliche Beiträge gehen vermehrt auf das Thema der grundrechtlich geschützten Kommunikationsfreiheit ein, während ökonomische Beiträge die Anreize zur Diskriminierung von Konkurrenzangeboten seitens vertikal integrierter ISPs untersuchen.

Passive Internet-Industrie

Auffällig ist, dass gerade ISPs im Diskurs kaum in Erscheinung treten und relativ passiv sind. Wie oben erwähnt ist die Internet-Industrie insgesamt nur mit wenigen Beiträgen in der Debatte präsent. Die ISPs machen dabei nur einen Teil der Internet-Industrie aus, sind jedoch durch ihre Mitgliedschaft in Branchenverbänden quasi doppelt vertreten. Allerdings dürfte ihr Interesse an Preisdifferenzierung für Diensteklassen innerhalb dieser Verbände oft nicht mehrheitsfähig sein.

In ihren offiziellen Stellungnahmen zur TKG-Novellierung äußern sich die ISPs wenig konkret zur Netzneutralität. Als prominente Ausnahme davon muss Telekom-Chef René Obermann genannt werden, der vor allem im Jahr 2010 in vielen deutschen Medien zum Thema Netzneutralität zitiert wurde und in Interviews öffentlich über die Einführung von Qualitätsklassen nachdachte. Seither ist die Kommunikation bezüglich der Netzneutralität auf Seiten der ISPs von Vorsicht geprägt.

Diskriminierung wird abgelehnt

Alle Akteursgruppen sprechen sich gegen die Diskriminierung einzelner Anbieter oder Endnutzer aus. Die Vergangenheit hat allerdings gezeigt, dass einzelne Dienste durchaus blockiert (Skype) oder aber durch Ausklammerung aus dem zu verrechnenden Datenvolumen bevorzugt werden (Spotify). Dieses Vorgehen hat dazu geführt, dass im Diskurs die Problematik der vertikalen Integration und exklusiver Partnerschaften sowie des Ausschlusses von Konkurrenzangeboten durch die ISPs verstärkt diskutiert wurde. Der im ökonomischen Sinne wertungsfreie Begriff der Diskriminierung wird im Kontext der uneingeschränkten und störungsfreien Kommunikation über das Internet negativ aufgeladen und birgt im Diskurs deshalb ein nicht unerhebliches Reputationsrisiko.

Indessen wird auch betont, dass die Blockierung einzelner Anbieter im Falle von Spam, Viren und anderen illegalen oder schädlichen Angeboten durchaus der Funktionsfähigkeit und Integrität des Internets diene und deshalb unbedingt zulässig sein müsse. In diesem Zusammenhang wird auch die Technik der Deep Packet Inspection häufig genannt, welche aber datenschutzrechtliche Bedenken und Angst vor Überwachung und Verletzungen des Fernmelde-Geheimnisses oder gar Zensur schürt. Die beiden Themenkomplexe der Diskriminierung und der Deep Packet Inspection werden deshalb auf Seiten der Gegner strikter Netzneutralität gewissermaßen mit Samthandschuhen angefasst. Gerade die Inhaltsanalyse der Datenströme dürfte auch im Zuge des Datenschutzskandals, der vor Kurzem in den USA enthüllt wurde, ein heikles Thema bleiben.

Eine einheitliche Definition fehlt

Bemerkenswert am Diskurs ist, dass keine einheitliche Definition des Konzeptes „Netzneutralität“ existiert. Daraus folgt, dass sich niemand kategorisch gegen Netzneutralität ausspricht und alle Akteure grundsätzlich mit positiven Formulierungen kommunizieren können. Dies ist unter anderem auch Ausfluss der oben erwähnten negativen Konnotation von Diskriminierung und Deep Packet Inspection. Die unterschiedlichen Auslegungen des Begriffes der Netzneutralität und die Tendenz vieler Akteure, welche nicht zur Wissenschaft gehören, sich in ihren Beiträgen nur wenig detailliert zu Lösungsansätzen zu äußern, führen außerdem dazu, dass konkrete Vorschläge für eine Regulierung nur schwer Gehör finden. Dadurch und anhand der medialen Berichterstattung kann auf den ersten Blick durchaus der Eindruck entstehen, die Debatte würde nur an den Extremen geführt. Dennoch bestehen durchaus Kompromissvorschläge, welche vor allem von der Wissenschaft in den Diskurs eingebracht werden.

Zwei-Klassen-Internet

Während Diskriminierung einzelner Nutzer und Anbieter im Allgemeinen verpönt ist, scheiden sich die Geister an der Ungleichbehandlung von Daten durch die Einführung von Dienst- oder Qualitätsklassen und entsprechender Preisdifferenzierung. Dienstklassen würden den freien, demokratischen und offenen Charakter des Internets grundlegend verändern und durch Anhebung der bislang tiefen Markteintrittsschranken Innovation durch junge und kleine Unternehmen verhindern, ist ein Szenario, das die Befürworter von strengen Netzneutralitätsregeln befürchten. Es würde gewissermaßen ein Zwei-Klassen-Internet entstehen, in welchem die Ideen von egalitärem Zugang zu Information und

Teilhabe am sozialen Leben für jedermann nicht mehr verwirklicht werden könnten, ist – neben Zensur und Verletzungen des Fernmeldegeheimnisses – die große Angst der Netzgemeinde, welche aber auch von Medien und Wissenschaft thematisiert wird. Dieser Furcht wird entgegnet, das Netz sei zum einen noch nie neutral gewesen, habe also immer Gewinner und Verlierer hervorgebracht, und ein gewisses Netzwerkmanagement werde ohnehin seit Jahren praktiziert, um die steigende Datenmenge abzuwickeln und die Nutzung zeitsensibler Anwendungen störungsfrei zu gewährleisten.

Wachsende Datenmenge

Die oben genannte wachsende Datenmenge, welche eine große Herausforderung für die Infrastruktur und die ISPs darstellt, ist ein zentraler Auslöser der Debatte zur Netzneutralität. Allerdings herrscht über die genauen Zahlen des Datenverkehrsaufkommens und seines Wachstums wenig Transparenz, was von einigen Aktivisten immer wieder kritisiert wird. Je nach Perspektive wird teilweise sogar angezweifelt, dass überhaupt Kapazitätsengpässe im Festnetz bestünden, womit die Legitimation für die Einrichtung von Dienstklassen oder die Anwendung von Netzwerkmanagement zur Gewährleistung von zeitsensiblen Diensten wie Telemedizin oder Videostreams hinfällig sei. Insgesamt herrscht jedoch ein Konsens darüber, dass der Datenverkehr tatsächlich stark zunimmt und deshalb Maßnahmen getroffen werden müssen, welche dieser Entwicklung Rechnung tragen und die sichere und zuverlässige Kommunikation im Internet längerfristig gewährleisten. Wie diese Maßnahmen aussehen sollen, ist Gegenstand des hier untersuchten Diskurses.

2.3 Ausblick

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Diskurs zur Netzneutralität in Deutschland durch seine thematische Breite relativ komplex ist und vom Teilnehmer ein differenziertes Verständnis des Gegenstandes verlangt. Da jedoch keine Akteursgruppe erfolgreiches Agenda-Setting betreibt und auch kein Thema von nur einer Akteursgruppe besetzt ist, darf der Diskurs als relativ offen bezeichnet werden. Dies bedeutet wiederum, dass neue Aspekte der Netzneutralität und neue Argumente in die Debatte eingebracht werden können. Ob diese Gehör finden, hängt allerdings nicht zuletzt davon ab, ob die Medien einen neuen Beitrag aufgreifen.

Das Fehlen einer einheitlichen Definition des Begriffes Netzneutralität hat zur Folge, dass die Debatte etwas diffus geführt wird und Schlagwörter wie „Zwei-Klassen-Internet“, „Deep Packet Inspection“ oder „Diskriminierung“ große Wirkung haben. Nachdem der der Diskurs für etwa 18 Monate stark auf die Arbeit der Enquete-Kommission fokussiert war, wo Kompromisse jedoch durch politisches Kalkül der Parteien verhindert wurden, stand das Thema der Netzneutralität zuletzt wieder höher auf der politischen Agenda. Die von 76.530 Personen online unterzeichnete Petition zur Netzneutralität hat den Bundestag gezwungen, sich kurz vor der Sommerpause erneut damit zu befassen, und zeigt, dass das Thema viele Menschen interessiert. Die nun auf Eis gelegte Verordnung von Minister Rösler wird von Industrie und Aktivisten kritisiert. Der überarbeitete Entwurf, der Managed Services gegen Entgelt erlaubt, kann als Testlauf für einen eher marktfreundlichen Ansatz gesehen werden, welcher nach der Bundestagswahl im September 2013 unter Umständen auch wieder korrigiert werden kann.

3. Kurzbericht EU

3.1 Executive Summary

Über diesen Bericht	Der folgende Bericht sowie die zentralen Beobachtungen beschreiben die Eigenschaften des Diskurses zur Netzneutralität in der EU.
Zentrale Beobachtungen	*1) Der europäische Diskurs ist stark vom amerikanischen geprägt:* Die Debatte orientiert sich an u. a. den Ereignissen in den USA; die FCC wird genau beobachtet. *2) Diskurs von den drei größten Ländern (DE, FR, GB) sowie NL dominiert:* Die meisten Debattenbeiträge stammen aus den größten Ländern der EU sowie aus den Niederlanden, welche vor allem durch die Wissenschaft beteiligt sind. *3) Think Tanks beteiligen sich am Diskurs:* Anders als im deutschen Diskurs sind im europäischen auch Think Tanks präsent. *4) Doppelte Rolle der Akteure:* Viele Akteure bewegen sich sowohl im europäischen Diskurs als auch im nationalen: Dabei scheint der europäische Diskurs nur zweite Priorität zu haben. *5) Auf politischer Ebene ist die Kommission der wichtigste Akteur:* Rat, Parlament und die Gruppe der nationalen Regulatoren BEREC sind relativ spät in den Diskurs eingestiegen. *6) Kommission hat sich auf einen „wait-and-see"-Ansatz festgelegt:* Neelie Kroes, EU-Kommissarin für die Digitale Agenda, hält an diesem Standpunkt fest. *7) Markt, Wettbewerb und Transparenz als dominanter Themenbereich:* Entsprechend des von der Kommission eingeschlagenen Wegs, ist auch im europäischen Diskurs der Themenbereich um Markt, Wettbewerb und Transparenz dominant. *8) Technische Themenbereiche werden häufiger erwähnt als gesellschaftliche Aspekte:* Freie Meinungsfreiheit und Vielfalt werden im Vergleich zum deutschen Diskurs weniger häufig erwähnt. *9) Europäischer Binnenmarkt:* In verschiedenen Beiträgen wird die Sorge geäußert, der europäische „digitale" Binnenmarkt könnte durch unterschiedliche nationale Regulierung fragmen-tiert werden. *10) ISPs als „Hilfspolizisten":* Verschiedentlich wird davor gewarnt, dass die ISPs zur Bekämpfung von Piraterie und Kriminalität mittels ihrer Fähigkeit zur Blockierung von Inhalten herbeigezogen würden.

3.2 Beobachtungen Und Erkenntnisse

Der europäische Diskurs zur Netzneutralität gleicht bezüglich der Zusammensetzung der Akteursgruppen demjenigen in Deutschland. Allerdings ist durch die Präsenz von Think Tanks ebenfalls eine noch größere Ähnlichkeit mit dem amerikanischen Diskurs festzustellen. Hingegen unterscheidet sich die europäische Debatte in einem Punkt wesentlich von der amerikanischen: Anders als in den USA existiert in der EU kein proaktiver Regulator, welcher den Diskurs antreibt. Die Gruppe der der nationalen Regulatoren, BEREC, erfüllt vor allem beratende Aufgaben.

Der europäische Diskurs unterscheidet sich zudem dadurch wesentlich von der deutschen wie auch von der amerikanischen Debatte, dass er über Ländergrenzen hinweg vor dem Hintergrund unterschiedlicher Marktstrukturen und Gesetzgebung geführt wird. Die Vielzahl der offiziellen Sprachen der Europäischen Union verstärkt außerdem den dezentralen Charakter des Diskurses. Die Tatsache, dass Beiträge internationaler Medien und viele wissenschaftliche Artikel in englischer Sprache verfasst sind, dürfte weiter dazu führen, dass der europäische Diskurs gewissermaßen auch ein Diskurs einer kleinen Elite bleibt und das breite Publikum in den Mitgliedsländern nicht erreicht wird.

Amerikanische Prägung

Der europäische Diskurs ist stark von der amerikanischen Debatte geprägt. Sämtliche Akteursgruppen in Europa beobachten die Regulierung durch die Federal Communications Commission (FCC) und beziehen sich in ihren Beiträgen darauf. Durch die große Bedeutung und das Gewicht amerikanischer Internet-Firmen und Telekommunikationsunternehmen dient die amerikanische Regulierung gewissermaßen als Anschauungs-beispiel für Regeln zur Netzneutralität.

Durch diese starke Fokussierung auf den US-Markt sowie durch die Bedeutung der englischen Sprache in der Wissenschaft beeinflusst der amerikanische Diskurs den europäischen stark. Die frühe Entwicklung des Diskurses in den USA hat zudem zur Folge, dass vor allem im wissenschaftlichen Bereich europäische Stimmen nur eine untergeordnete Rolle spielen und vergleichsweise wenig neue Beiträge zur Netzneutralität in Europa entstanden sind. Der große Einfluss der Diskussion in den USA dürfte jedoch auch darauf zurückzuführen sein, dass der Diskurs in der EU zumeist in englischer Sprache geführt wird.

Der europäische Diskurs blickt allerdings durchaus differenziert nach Amerika, zumal sich in einigen Diskursbeiträgen Hinweise auf (vermeintliche?) Unterschiede bezüglich der Strukturen des Marktes für Internet-Zugänge finden.

Große Länder dominieren

Akteure aus den größten Ländern der EU dominieren den europäischen Diskurs. Die meisten Debattenbeiträge stammen dabei aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Dies hängt unter anderem mit der Bedeutung und dem Volumen der jeweiligen Märkte für Internet-Zugänge und folglich mit der Tragweite der wirtschaftlichen Implikationen einer allfälligen Regulierung zusammen, zumal

einige der größten europaweit tätigen Telekommunikationskonzerne in den genannten Ländern ansässig sind.

Es kann festgestellt werden, dass auch innerhalb der einzelnen Akteursgruppen Diskursteilnehmer aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien am aktivsten und auch am besten sichtbar sind. Auffallend aktiv sind dabei Wissenschaftler aus England und Medien aus Frankreich. Einige viel beachtete wissenschaftliche Beiträge wurden zudem in den Niederlanden publiziert.

Think Tanks

Der europäische Diskurs wird von Think Tanks mitgeprägt, von welchen einige auch profitorientiert arbeiten. Diesbezüglich ähnelt die Debatte in Europa eher der amerikanischen als der deutschen Diskussion. Die Präsenz der Think Tanks dürfte dabei ebenfalls auf die wirtschaftliche Bedeutung der europäischen Debatte zurückzuführen sein.

Inhaltlich decken die Diskursbeiträge der Think Tanks ein recht breites Spektrum ab. Alle von Think Tanks publizierten Dokumente, welche für diese Studie untersucht wurden, erwähnen den Themenbereich „Markt, Wettbewerb, Transparenz“. Allerdings äußern sie sich nicht zu Vielfalt, Pluralismus und Demokratie oder zur Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit.

Doppelte Rolle der Akteure

Viele Akteure sind sowohl im europäischen Diskurs als auch in jenem ihres jeweiligen Herkunftslandes präsent. Besonders gilt dies für Aktivisten, welche sich „in Brüssel“ und „zuhause“ engagieren. Prominentestes Beispiel dafür ist die französische NGO La Quadrature du Net, welche dank geschickter Kommunikation in englischer und französischer Sprache und der Nutzung von Social Media viele Leute im nationalen und europäischen Diskurs erreicht. Wissenschaftliche Beiträge zur Netzneutralität beziehen sich selten nur auf einen nationalen Rechtsrahmen, sondern erörtern das Phänomen in einem breiteren Kontext. Dies belegt auch der große Einfluss der amerikanischen Debatte und amerikanischer Akteure in der europäischen Diskussion. Die Grenze zwischen nationalem Diskurs und europäischem Diskurs ist in beide Richtungen durchlässig.

Vor allem nach dem Erlass des neuen Telekommunikationspakets lag der Fokus vieler Akteure jedoch für einige Zeit auf nationaler Gesetzgebung, da die Mitgliedstaaten in der Folge die Regeln der Richtlinien umzusetzen hatten und sich die Kommission – wie unten erwähnt – relativ früh auf einen marktfreundlichen Ansatz festlegte, welchen Kommissarin Kroes erst spät wieder verlassen hat.

Kommission als wichtigster politischer Akteur

Im europäischen Diskurs ist die Kommission der politische Akteur mit dem größten Gewicht. Dies hängt zum einem mit ihrer Funktion innerhalb der EU und zum anderen mit ihren prominenten Vertreter(innen) zusammen, welche sich in der Debatte immer wieder in verschiedenen Statements zur

Netzneutralität äußern. Viviane Reding, Kommissarin für Informationsgesellschaft und Digitale Medien, und seit 2010 Neelie Kroes, Kommissarin für die Digitale Agenda, haben sich als Vertreterinnen der digitalen Strategie der Kommission häufig zum Thema der Netzneutralität erklärt und dadurch auch angreifbar gemacht. In der EU ist die Diskussion viel stärker mit der Person der zuständigen Kommissarin verbunden als in Deutschland mit jener des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Philipp Rösler.

Außerhalb der Diskussion zur Reform des Telekommunikationsrahmens 2009 haben sich andere Organe der EU – im Gegensatz zur Kommission – erst relativ spät zur Netzneutralität geäußert. Bis im Herbst 2011 der Rat und das Parlament der EU ebenfalls Stellung genommen haben, war die Kommission im Grunde das einzige in den Diskurs involvierte Organ der EU. Im Herbst 2012 hat sich das Parlament in zwei Entschließungen erneut für Netzneutralität ausgesprochen. Bereits 2010 hatte der Europarat eine Erklärung zur Netzneutralität verabschiedet, welcher jedoch nicht Teil der EU ist.

„Wait-and-See“-Ansatz der Kommission

Die Europäische Kommission hat sich, wie bereits beobachtet, zunächst auf einen „wait-and-see“-Ansatz festgelegt, welcher bis vor Kurzem auch von der deutschen Bundesregierung verfolgt wurde. Gleichzeitig sollten Entwicklungen im Markt für Internet-Zugang genau beobachtet werden. Kommissarin Kroes hat diesbezüglich das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) aufgefordert, einen Bericht zum Traffic Management und ähnlichen Verfahren durch die europäischen ISPs vorzulegen. Obwohl dieser vor etwa einem Jahr publizierte Bericht („snapshot“) auf einige Einschränkungen des Prinzips der Netzneutralität hinweist, blieb Kommissarin Kroes zunächst dabei, es den Konsumenten und End-Nutzern selbst zu überlassen, ihre Wünsche nach einem „offenen Internet“ durchzusetzen und „mit den Füßen abzustimmen“. Für diese Haltung wurde die Kommission von beiden Seiten des Diskurses kritisiert. Auch diesbezüglich ähnelt der europäische Diskurs dem deutschen. Während Aktivisten befürchten, es könnte schon bald zu spät sein für eine sinnvolle Regulierung, sehen viele ein Problem in der Unsicherheit darüber, ob doch noch strengere Regeln erlassen werden.

Auf den zunehmenden Druck der Öffentlichkeit als auch des Parlamentes hin, welches Ende 2012 die Kommission erneut zur Wahrung der Netzneutralität aufgerufen hat, änderte Vize-Präsidentin Kroes schließlich ihre Rhetorik zum Thema und beteuert nun, das Prinzip noch vor dem Ende ihrer Amtszeit in der EU verankern zu wollen. Allerdings wird von der Netzgemeinde bemängelt, der inzwischen im Internet veröffentlichte Entwurf sei viel zu schwach. Kroes und ihre Mitarbeiter entgegnen, die finale Version des Textes unterscheide sich wesentlich vom unfertigen Papier.

Markt, Wettbewerb und Transparenz

Unter anderem wegen des beschriebenen lange beibehaltenen Ansatzes der Kommission wird der Themenbereich um Markt, Wettbewerb und Transparenz – also der Mechanismus, welcher den Konsumenten den Wechsel des Internet-Service-Providers und damit das „Abstimmen mit den Füßen“ ermöglichen soll – im europäischen Diskurs insgesamt am häufigsten erwähnt. Mit Ausnahme der Wissenschaft ist der Themenbereich bei allen Akteursgruppen der dominanteste. Dies dürfte nicht

zuletzt auch damit zusammenhängen, dass viele Akteure die Argumentation der Kommission aufgreifen und kommentieren.

Das GEREK betont dabei beispielsweise die unterschiedlichen Bedürfnisse der Endnutzer nach Information (Transparenz) und zeichnet ein Szenario, in welchem auch Dritte/Intermediäre in die Offenlegung der Information zur Dienstqualität eingebunden werden. Allerdings sind solche Vorschläge, welche die Funktion von Marktmechanismen verbessern wollen, eher selten im Vergleich zu jenen Beiträgen, die eher allgemein über den Nutzen verschiedener Regulierungsansätze diskutieren.

Technische Themenbereiche

In vielen Diskursbeiträgen werden ebenfalls die technischen Themenbereiche erwähnt. Sie haben in der europäischen Debatte ein bedeutend größeres Gewicht als gesellschaftliche oder organisatorische Aspekte. Diesbezüglich unterscheidet sich der Diskurs in der EU von demjenigen in Deutschland, wo die Gewichtung ausgeglichener ausfällt.

Überraschend wenig Beachtung im europäischen Diskurs findet der Themenbereich um Vielfalt und Pluralismus. Auch der eher emotional geladene Themenbereich um „Überholspur“ und „Zollgebühr“ und ähnliche Begriffe wird selten erwähnt. Im Vergleich mit dem deutschen Diskurs spielt auch der Themen-Cluster mit den Grundrechten wie der freien Meinungsäußerung und dem Zugang zu Information sowie dem Begriff „Zwei-Klassen-Internet“ eine kleinere Rolle.

Fragmentierung des Europäischen Binnenmarktes

Ein Thema, welches im europäischen Diskurs immer wieder auftaucht, ist eine mögliche Fragmentierung des (digitalen) Binnenmarktes. Es können dabei zwei Facetten des Problems identifiziert werden: Zum einen wird vor einer unterschiedlichen Ausgestaltung der Regeln zur Netzneutralität in den Mitgliedstaaten gewarnt, welche durch die abwartende Haltung der Kommission erst ermöglicht wird. Dies ist gewissermaßen die Kehrseite der Rechtsunsicherheit bzw. der Unsicherheit darüber, ob noch (strengere) zusätzliche Regeln zur Netzneutralität erlassen werden. Zum anderen sehen einzelne Akteure in der technisch unterschiedlichen Implementierung von „Access Tiering“ durch die ISPs die Gefahr, das Internet könnte quasi entlang der Staatsgrenzen abgetrennt werden. Dies könnte Inhalte-Anbieter, welche europaweit agieren, vor erhebliche Probleme stellen.

Die Warnungen vor dieser Fragmentierung weisen auf die besondere Schwierigkeit der Regulierung im europäischen Kontext hin. Während es sich dabei vor allem um ökonomische Aspekte des gemeinsamen Marktes dreht, ist das Thema der Fragmentierung des Binnenmarktes im Grunde das Pendant zur weltweit von Aktivisten oft erwähnten „Balkanisierung des Internet“, welche den Zerfall des Internet in kleine von nationalen Interessen gelenkte Mosaikteile bezeichnet.

ISPs als „Hilfspolizisten“

Ein weiteres Thema, das den europäischen Diskurs bewegt, ist die Tendenz zur Abwälzung polizeilicher Funktionen durch den Staat auf ISPs. Die Anbieter werden dabei zu Hilfspolizisten, welche bei der Durchsetzung von Immaterialgüterrechten (vor allem des Urheberrechtes) und der Bekämpfung illegaler Aktivitäten über das Internet helfen sollen. Als prominentes Beispiel für diese Praxis wird das französische „three-strikes“-Gesetz genannt – auch als Hadopi-Gesetz bekannt – welches ISPs verpflichtete, nach einer erstmaligen Urheberrechtsverletzung die Internet-Verbindung eines Nutzers zu überwachen, inzwischen aber wieder abgeschafft worden ist.

Eng verwandt mit dem Thema der polizeilichen Funktion ist jenes der stellvertretenden Zensur („proxy censorship“) durch die ISPs in Situationen, in welchen staatliche Stellen diese nicht ausüben dürfen. Obwohl bislang nur vereinzelt erwähnt, birgt dieses Thema das Potenzial, erheblich an Gewicht zu gewinnen.

Im Diskurs zur Netzneutralität in Europa sind die Überwachung und Zensur durch ISPs deshalb von Interesse, weil diese Handlungen oft den Einsatz von Deep Packet Inspection voraussetzen. Gerade diese ist aber wegen ihrer Bedeutung für die Vertraulichkeit der Kommunikation und den Datenschutz umstritten, gerade im Kontext der bereits erwähnten Überwachung des Datenverkehrs durch den amerikanischen Geheimdienst NSA.

3.3 Ausblick

Zwei Jahre nach der Frist zur Umsetzung des Telekom-Paketes durch die Mitgliedstaaten und ein Jahr nach Verabschiedung des Netzneutralitätsgesetzes in den Niederlanden scheinen Aktivisten allmählich die Geduld zu verlieren. Nachdem sich sowohl der Rat als auch das Parlament (mehrfach) für strengere Regeln ausgesprochen haben und die Wahrung der Netzneutralität verlangen, steigt der Druck auf die Kommission, entsprechende Normen vorzulegen.

Vize-Präsidentin Kroes betont denn auch immer wieder ihre Entschlossenheit, für ein offenes Internet einzustehen und hat im Mai angekündigt, vor Ostern 2014 ein Regelwerk zu präsentieren. Im Juli ist ein inoffizieller Entwurf einer entsprechenden Verordnung im Internet aufgetaucht, in welchem der Begriff Netzneutralität jedoch kurioserweise kein einziges Mal vorkommt. Da der Entwurf zwar eigentlich Diskriminierung verbietet, aber Volumengrenzen und Premium-Dienste explizit erlaubt, sprechen Aktivisten bereits von der Beerdigung der Netzneutralität.

4. Kurzbericht Frankreich

4.1 Executive Summary

Über diesen Bericht	Der folgende Bericht sowie die zentralen Beobachtungen beschreiben die Eigenschaften des Diskurses zur Netzneutralität in Frankreich.
Zentrale Beobachtungen	*1) ARCEP treibt politischen Diskurs:* Der französische Regulator ist in der Politik der dominierende Akteur. *2) Politik leistet differenzierte Arbeit:* Wichtige politische Akteure schauen ins Ausland und analysieren die Marktsituation, bevor sie regulierend eingreifen. *3) Akteursgruppen sind unterschiedlich stark vertreten:* Während die Wissenschaft im Diskurs kaum präsent ist, sind (Online-) Medien sehr aktiv. *4) ISPs in der Öffentlichkeit sehr zurückhaltend:* Mit Ausnahme von FDN greifen die Internet-Zugangsanbieter kaum in den Diskurs ein. *5) Stark an Personen orientierter Diskurs:* Einige Personen prägen die Debatte in Frankreich ganz entscheidend. Die Politik sowie die Aktivisten haben „Stars“ hervorgebracht. *6) Hadopi und zivilisiertes Netz als großes Thema:* Der Diskurs zur Netzneutralität wird in Frankreich gewissermaßen von der Diskussion über das „Gesetz zum Urheberrecht und Internet“ sowie einer Debatte zum „zivilisierten Internet“ überlagert. *7) Kommunikative Grundrechte sind im Diskurs bedeutsam:* Freiheitsrechte zur Meinungsäußerung und Kommunikation prägen den Diskurs wesentlich. Eigentums- und Erwerbsfreiheit spielen kaum eine Rolle. *8) Ökonomische Faktoren ohne Gewicht:* Während Innovation als Thema häufig erwähnt wird, sind ökonomische Auswirkungen der Netzneutralität in der Debatte nicht von großer Bedeutung. *9) Selektive Beiträge:* Nicht alle Akteursgruppen äußern sich zu allen untersuchten Themenbereichen. Einige Themenbereiche werden kaum beachtet. *10) Interkonnektion/Peering und „taxe Google“:* Im französischen Diskurs wird laut über alternative Modelle der (Re-)Finanzierung nachgedacht, welche bisweilen auch beste-hende Systeme aufbrechen könnten.

4.2 Beobachtungen Und Erkenntnisse

Auch im französischen Diskurs sind weitestgehend ähnliche Akteure vertreten wie im deutschen, obschon diese sich mit unterschiedlicher Intensität an der Diskussion beteiligen. Die Debatte in Frankreich wird daneben stark von Vorgängen in den USA geprägt, zumal viele Akteure diese genau beobachten und sich immer wieder in ihren Stellungnahmen auf die Regulierung durch die amerikanische FCC beziehen.

Der französische Diskurs ist unter anderem auch von der weiten Verbreitung von sogenanntem „télé par Internet“ und Triple-Play-Angeboten geprägt, welche Telefonie, Internet-Zugang und Fernsehen bündeln. In diesem Zusammenhang ist auffällig, dass viele Beiträge zur Debatte die Bedeutung der Managed Services („services gérés“) betonen. Unter anderen Akteure aus der Politik sprechen sich dafür aus, ISPs das Anbieten von Managed Services zu erlauben.

ARCEP als wichtiger Treiber

Einer der wichtigsten Akteure im Diskurs ist die „Autorité de régulation des communications électroniques et des postes“ (ARCEP), welche im Herbst 2010 einen Bericht mit Empfehlungen zum Umgang mit Netzneutralität vorgelegt und zwei Jahre später ein aktualisiertes Inventar zum Status von Traffic Management, Quality of Service und Interkonnektion in Frankreich erstellt hat. An jenem ersten Beitrag zum Diskurs und den zehn darin enthaltenen Handlungsvorschlägen orientieren sich bis heute die meisten Wortmeldungen aus der Politik. Durch verschiedene Konsultationen im Bereich der Netzneutralität hat die Behörde außerdem den Diskurs auf politischer Ebene in den vergangenen Jahren vorangetrieben.

Der Regulator nimmt in Frankreich eine viel dominantere Rolle im Diskurs zur Netzneutralität ein als die Bundesnetzagentur in Deutschland. So hat sie beispielsweise vor Kurzem untersucht, ob zwischen Google und dem französischen ISP Free diskriminierende Absprachen bezüglich Traffic Routing und Interconnection bestehen. Mit Blick auf die Umsetzung des europäischen Telekom-Paketes sowie auf allfällige weitergehende Regulierung beobachtet die ARCEP die Geschehnisse in anderen Ländern und bringt ihre Erkenntnisse in den französischen Diskurs ein.

Politik analysiert und differenziert

Insgesamt zeichnen sich die Beiträge der politischen Akteure durch thematische Breite aus. Sie enthalten vielfach hilfreiche Analysen. Wie der Regulator ARCEP sehen sich auch andere politische Akteure Regulierungsansätze im Ausland genauer an. So hat beispielsweise die Parlamentarierin Laure De La Raudière in einem viel beachteten Bericht zu Händen des für die digitale Wirtschaft zuständigen Ministers Besson den Stand der Debatte in der EU sowie einigen Mitgliedstaaten untersucht.

Ein Bericht des Conseil Général de l’Industrie, de l’Énergie et des Technologies, in welchem der Wirtschaftsminister den Vorsitz hat, gab bereits im Jahr 2010 Auskunft über die Anspruchsgruppen

der Netzneutralität und betonte darin die Vielfalt unter den Content-Anbietern, welche es zu beachten gilt. Ein parlamentarischer Bericht stellte sodann fest, dass der (legislative) Druck zunimmt, Kommunikationsfreiheiten im Internet einzuschränken und Blockierungs-/Filter-Techniken einzusetzen.

Akteursgruppen unterschiedlich stark vertreten

Wie in Deutschland sind die Akteursgruppen im Diskurs unterschiedlich stark vertreten. Bemerkenswert ist jedoch die vergleichsweise geringe Präsenz der Wissenschaft in der Debatte und damit die kleine Zahl wissenschaftlicher Beiträge zum Thema der Netzneutralität in Frankreich. Obwohl das Thema längst in Frankreich angekommen ist, scheinen sich weiterhin nur wenige Wissenschaftler damit zu beschäftigen. Des Weiteren ist festzustellen, dass unter den wissenschaftlichen Beiträgen auch universitäre Abschlussarbeiten zu finden sind.

Der französische Diskurs ähnelt demjenigen in Deutschland allerdings dadurch, dass die Content-Anbieter (und darunter vor allem Medien) die größte Akteursgruppe stellen und Think Tanks (fast) keine Rolle spielen. Viele Online-Medien wie Numerama oder die französischen Versionen von ZDNet und Slate prägen den Diskurs entscheidend mit.

Internet-Industrie kaum sichtbar

In Frankreich sind kaum Diskursbeiträge der Internet-Industrie zu finden. Während Akteure, wie Infrastrukturhersteller in der Debatte gänzlich unsichtbar bleiben, sind ISPs wie in Deutschland im öffentlichen Diskurs auch kaum präsent. Überraschenderweise ist derjenige Vertreter eines ISPs, der sich am aktivsten in die Diskussion einbringt, ein Verfechter von Netzneutralitätsregeln. Benjamin Bayart, Präsident des alternativen ISPs French Data Network (FDN) kann auch als Aktivist bezeichnet werden.

Ein Grund dafür, dass andere ISPs im Diskurs kaum in Erscheinung treten, ist die Vielzahl öffentlicher Konsultationen, welche von der Behörde ARCEP durchgeführt werden. Sie „saugen“ gewissermaßen einen Teil des Diskurses auf. Die Stellungnahmen der großen ISPs zu diesen Konsultationen sind oft nicht öffentlich verfügbar, da sie durch das Geschäftsgeheimnis geschützt werden.

An Personen orientierter Diskurs

Gemessen am Diskurs in Deutschland gibt es in der französischen Debatte relativ viele „Stars“, d. h. Personen, die die Debatte stark prägen und an welchen sich andere Akteure (v.a. Medien) orientieren. Während dies in der Akteursgruppe der Internet-Industrie der bereits oben erwähnte Benjamin Bayart von FDN ist, darf Jeremie Zimmermann, Sprecher der Aktivistengruppe La Quadrature du Net, als in der Debatte einflussreiche Persönlichkeit bezeichnet werden.

In der Politik ist es vor allem die ebenfalls bereits erwähnte Abgeordnete Laure de la Raudière, Co-Autorin eines parlamentarischen Berichtes zur Netzneutralität, deren Beiträge und Arbeit viel

beachtet werden. Im Mai 2012 legte sie den oben angesprochenen Bericht zu Händen des scheidenden Ministers für Industrie, Energie und digitale Wirtschaft vor. Minister Éric Besson hat im Diskurs vor allem durch sein prominentes Amt Beachtung gefunden und wurde von der Netzgemeinde für seine Haltung für Netzneutralität ohne Absolutismus („sans absolutisme“) kritisiert. Seiner Nachfolgerin Fleur Pellerin wird indes von Aktivisten vorgeworfen, das Thema zu verschleppen.

Hadopi und zivilisiertes Netz

Viele Beiträge im französischen Diskurs stellen fest, dass bestehende Erlasse mit dem Prinzip der Netzneutralität in Konflikt stehen. Es handelt sich dabei um das Gesetz LOPPSI 2 (Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure) und das umstrittene, inzwischen wieder aufgehobene HADOPI-Gesetz (Loi Création et Internet). Während LOPPSI 2 die ISPs verpflichtet, zur Bekämpfung von Cyberkriminalität den Zugang zu bestimmten Websites zu blockieren, mussten die Provider im dreistufigen Verfahren des HADOPI-Gesetzes nach Urheberrechtsverletzungen die Internet-Verbindung ihrer Abonnenten überwachen.

Diese Gesetze werden im Diskurs sehr häufig erwähnt. Gewissermaßen überlagert die Diskussion zur Filterung und Blockierung von Inhalten sogar die Debatte zu anderen Aspekten der Netzneutralität. LOPPSI 2 und HADOPI sind im Zusammenhang mit der Bestrebung zu sehen, für ein „zivilisiertes Internet“ zu sorgen und den sogenannten „rechtsfreien Raum“ zu zähmen, was als Prestigeprojekt des ehemaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy bezeichnet werden darf und von seinem Nachfolger zumindest im Bezug auf Hetze und Antisemitismus im Internet, beispielsweise auf Twitter, ebenfalls verfolgt wird.

Kommunikative Grundrechte

In engem Bezug zu den Beschränkungen der Nutzerrechte durch die beschriebenen Gesetze steht das Gewicht der kommunikativen Grundrechte im Diskurs zur Netzneutralität. Dieser Themenbereich, welcher die freie Meinungsäußerung und Kommunikation beinhaltet, hat als Argument für eine staatliche Durchsetzung der Netzneutralität in Frankreich großes Gewicht. Die Bedeutung der Teilhabe und der Meinungsäußerung wird auch in einem Bericht des unabhängigen, vom Präsidenten eingesetzten Conseil National du Numérique von Anfang dieses Jahres betont. Das große Gewicht der kommunikativen Grundrechte in der Debatte muss nicht zuletzt im Kontext französischer politischer Kultur und einer traditionell wichtigen Rolle der „liberté d’expression“ gesehen werden.

Die kommunikativen Grundrechte stehen auch im Brennpunkt einer Debatte zum Filtering/Blocking durch ISPs bei der Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen online. Zu beobachten ist ein starkes Spannungsverhältnis zwischen Internet-Aktivisten und Vertretern von Kulturschaffenden. Dieser Konflikt, der auch in anderen europäischen Ländern zu beobachten ist, wird vereinfacht auch als Streit zwischen „Cyberlibertären“ und Rechteinhabern bezeichnet, wobei bisweilen betont wird, dass gerade die französische Kulturindustrie vor Missbrauch im Netz geschützt werden muss.

Ökonomische Faktoren

Im Gegensatz zu den kommunikativen Grundrechten haben makroökonomische Aspekte wie Wohlfahrtsteigerung kaum Gewicht im Diskurs. Zwar wird durchaus über Innovation diskutiert und der Themenbereich der Refinanzierung von Investitionen in die Infrastruktur erwähnt. Allerdings ist die Bedeutung dieser Themenbereiche in der öffentlichen Wahrnehmung weitaus geringer einzuschätzen als jene der oben erwähnten Freiheitsrechte oder der HADOPI-Gesetzgebung.

Selektive Beiträge

Der französische Diskurs zur Netzneutralität erörtert – trotz thematischer Breite – nicht alle Themenbereiche mit gleicher Intensität. Vielmehr werden einige Themenbereiche wie Kreativität und Pluralismus oder Eigentumsfreiheit und unternehmerische Freiheit kaum beachtet. Es fällt außerdem auf, dass sich nicht alle Akteursgruppen zu sämtlichen untersuchten Themenbereichen äußern. Dazu kommt, dass viele Beiträge relativ selektiv einzelne Aspekte der Netzneutralität erwähnen.

Andere Ansätze

Bemerkenswert an der französischen Debatte ist, dass darin einige Ansätze diskutiert werden, die quasi als Tabu-Bruch gelten können, da sie ungeschriebene Regeln der Netzökonomie brechen würden. Der einige Male als undurchsichtig („opaque“) bezeichnete Interkonnektions-Markt wird von der Politik genauer betrachtet. Unter anderem wird dabei das kostenfreie Peering und Transit von Daten aus fremden (aber verbundenen) Netzwerken in Frage gestellt. Ebenso wird häufig festgestellt, dass Suchmaschinen und soziale Netzwerk als Teil der Wertschöpfungskette, die das Internet bildet, zu sehen seien und deshalb zu Neutralität verpflichtet werden müssten.

Unter dem Stichwort der Google-Steuer wird im französischen Diskurs schließlich ein Vorschlag diskutiert, welcher die amerikanischen Content-Industrie und Dienstleister zur Mitfinanzierung der durch ihre Inhalte und Produkte stark beanspruchten Netzwerke zwingen will. Da Unternehmen wie Google in Europa kaum Steuern auf ihre großen Gewinne bezahlen würden, müsse man sie hier stärker besteuern. Ein Strang dieser Diskussion zielt auch darauf ab, mit den eingenommenen Beträgen die französischen Inhalte-Anbieter zu stützen.

4.3 Ausblick

Die Hoffnungen der Aktivisten, mit der Abwahl von Nicolas Sarkozy als Präsident der französischen Republik würde sich die Sichtweise auf und das Verständnis für das Internet in der Exekutive ändern, haben sich nicht vollständig bewahrheitet. Sarkozy, der sich während seiner Amtszeit als Kämpfer für ein zivilisiertes Netz dargestellt hat und unter anderem Treiber der HADOPI-Gesetzgebung war, wurde von vielen als Verhinderer einer strikteren Netzneutralitätsgesetzgebung gesehen. Obwohl Ministerin Pellerin in Aussicht gestellt hat, 2014 ein Gesetz vorzulegen, schauen Befürworter der Netzneutralität diesem skeptisch entgegen, denn der von Pellerin formell akzeptierte Bericht des Conseil National du Numérique schlägt keine Durchsetzungsmechanismen oder Sanktionen vor.

Das beratende Gremium hat in seinem Bericht zudem vorgeschlagen, das Prinzip der Neutralität auch auf Kommunikationsdienste wie Suchmaschinen und Social Network-Seiten anzuwenden. Im Lichte der Bestrebungen der Regierung Hollande, rassistische Äußerungen und Hetze auf letzteren zu bekämpfen, birgt dies jedoch Konfliktpotenzial.

5. Kurzbericht Niederlande

5.1 Executive Summary

Über diesen Bericht	Der folgende Bericht sowie die zentralen Beobachtungen beschreiben die Eigenschaften des Diskurses zur Netzneutralität in den Niederlanden.
Zentrale Beobachtungen	*1) KPN-Ankündigung:* Mit der Ankündigung, zukünftig für die Nutzung von Nachrichten-Anwendungen Gebühren zu erheben, hat KPN den Diskurs beschleunigt. *2) Ideologische Ausnahme:* Die ursprünglich im Gesetz vorgesehene Ausnahme für Blockieren aus ideologischen Gründen wurde umgehend kritisiert. *3) Medien und Netzaktivisten als Treiber:* Vor allem Online-Medien und Netzaktivisten dominieren den Diskurs. *4) Minister Verhagen sehr präsent:* Maxime Verhagen, dessen Name mit der Gesetzgebung verbunden wird, ist in der Debatte sehr präsent. *5) Blick nach Brüssel:* Die niederländischen Akteure beobachten die Vorgänge in der EU und reagieren auf Kritik, die Gesetzgebung in den Niederlanden sei verfrüht. *6) Internet-Industrie kaum präsent:* Obwohl KPN im Diskurs häufig erwähnt wird, ist die Internet-Industrie kaum aktiv an der Debatte beteiligt. *7) Wirtschaftliche und technische Aspekte mit wenig Gewicht:* Die Diskussion um Netzneutralität wird relativ wenig mit wirtschaftlichen oder technischen Argumenten geführt. *8) Nüchterner Diskurs:* Trotz des „Skandals“ der KPN-Ankündigung ist der schriftliche Diskurs nüchtern und verzichtet auf Begriffe wie „Zwei-Klassen-Internet“. *9) Kampf zwischen Geschäftsmodellen:* Dementsprechend wird der Konflikt um Netzneutralität auch recht sachlich als Kampf zwischen unterschiedlichen Geschäftsmodellen betrachtet.

5.2 Beobachtungen und Erkenntnisse

Beteiligt am Diskurs zur Netzneutralität sind auch in den Niederlanden sechs verschiedene heterogene Akteursgruppen, welche sich mit unterschiedlichem Fokus daran beteiligen. Im Mai 2012 wurden durch den niederländischen Gesetzgeber zum ersten Mal in Europa strikte Regeln zur Netzneutralität in ein nationales Gesetz aufgenommen. Sie verbieten unter anderem, vereinfacht gesagt, das Blockieren oder Verlangsamen von Anwendungen oder Diensten im Internet, es sei denn, dies wäre zur Bekämpfung von Stau oder zur Bewahrung der Sicherheit des Netzwerks nötig. Ebenso verboten sind Preismodelle, welche an die Nutzung von Anwendungen und Diensten gekoppelt sind.

Bemerkenswert am Diskurs ist neben dem Einfluss der Gesetzgebung selbst auch die Dauer des legislativen Prozesses: Zwar hat die Abgeordnetenkammer („tweede Kamer“), die Regeln bereits im Juni 2011 verabschiedet, der Senat („eerste Kamer“) ist ihr allerdings erst im Mai 2012 gefolgt. Während dieses Zeitraums wurde die öffentliche Diskussion zur Netzneutralität besonders intensiv geführt.

Die KPN-Ankündigung

Obwohl die niederländische Politik bereits 2009 über Netzneutralität debattierte, hat das Thema erst im Jahr 2011 an Fahrt gewonnen: Die Ankündigung des ISPs KPN, Deep Packet Inspection zur Überwachung der eigenen Netzwerke einzusetzen und zusätzliche Gebüh-ren für die Nutzung von VoIP-Anwendungen wie Skype zu verlangen, muss als Auslöser für die Gesetzgebung zur Netzneutralität gelten. Die Themenbereiche um Blockierung von VoIP- und Instant-Messaging-Anwendungen sowie um „mobiles Internet“ (im Gegensatz zu Festnetz) sind dementsprechend stark im Diskurs vertreten.

Bis zur Ankündigung verlief der niederländische Diskurs eher langsam und hatte keinen klaren Fokuspunkt. Kommentatoren sind sich hingegen einig, dass Konsumenten danach erstmals ein konkretes Verständnis für den Gegenstand der Netzneutralität entwickeln konnten.

Ideologische Ausnahme

Ursprünglich wurde eine Ausnahme im Gesetz festgehalten, wonach ideologisch motivierte Eingriffe in den Datenverkehr zugelassen werden müssten. Obwohl der als technischer Fehler bezeichnete Absatz wieder gestrichen wurde, wird die Ausnahme in der Debatte vergleichsweise häufig genannt. Im gleichen Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass die ungewöhnliche Gesetzgebung selbst – wie zu erwarten – ein starker Fokuspunkt im Diskurs ist.

Die Passage, welche es einem ISP erlaubt hätte, gegen die Wertvorstellungen seiner Kunden verstoßende Inhalte zu blockieren, wurde vereinzelt als Schlupfloch für weitergehendes Blockieren oder Filtern von Inhalten bezeichnet.

Medien und Netzgemeinde als Treiber

Die mit Abstand stärkste Akteursgruppe im niederländischen Diskurs ist die Content-Industrie, wobei vor allem Online-Medien der Debatte ihren Stempel aufdrücken. Sie äußern sich mit Ausnahme der Eigentumsfreiheit und unternehmerischen Freiheit zu allen Themenbereichen und multiplizieren die Aussagen der übrigen Akteursgruppen. Allerdings beschränken sie sich nicht bloß auf das erneute Wiedergeben von Argumenten anderer Akteure, sondern treiben den Diskurs zusammen mit Bloggern und Aktivisten an.

Unter Letzteren ist die NGO Bits of Freedom die prominenteste Kraft, welche während der gesamten Zeitspanne des Gesetzgebungsprozesses und auch darüber hinaus den Sachstand kommentiert hat. Durch eine frühe Übersetzung des Gesetzestextes ins Englische sowie durch gute Vernetzung hat Bits of Freedom der Debatte in den Niederlanden gewissermaßen auch eine internationale Dimension gegeben.

Minister Verhagen sehr präsent

Innerhalb der Politik kann Maxime Verhagen, der während etwa zwei Jahren Minister für Wirtschaft, Landwirtschaft und Innovation war, als aktivste Stimme im Diskurs zur Netzneutralität bezeichnet werden. Seit der oben erwähnten Ankündigung durch KPN, zukünftig für die Nutzung von Instant-Messaging-Anwendungen eine Gebühr zu verlangen, ist Verhagens Name in der öffentlichen Debatte eng mit der Gesetzgebung verknüpft. Der ehemalige Minister wurde häufig zitiert und wegen seiner Unterstützung der Verankerung der Netzneutralität im Gesetz als treibende Kraft dahinter wahrgenommen.

Blick nach Brüssel

Die niederländischen Akteure blicken aufmerksam nach Brüssel. Innerhalb der Europäischen Union haben die Niederlanden durch die Gesetzgebung eine Vorreiterrolle eingenommen, die nicht ausschließlich positiv bewertet wird. Einige Akteure äußern beispielsweise Bedauern darüber, dass der Gesetzestext relativ schnell beschlossen wurde, ohne weitere Abklärungen abzuwarten.

Vor allem die EU-Kommissarin für die digitale Agenda, Neelie Kroes, die selbst Niederländerin ist, steht unter Beobachtung. Ihre Kritik an der – aus ihrer Sicht verfrühten – Gesetzgebung wird im Diskurs häufig erwähnt, jedoch nicht unbedingt befürwortet. Kroes‘ Warnungen vor einer Fragmentierung der Regeln zur Netzneutralität innerhalb der EU finden ebenfalls wenig Zustimmung.

Internet-Industrie kaum sichtbar

Wie in den anderen besprochenen nationalen Diskursen ist in den Niederlanden die Internet-Industrie kaum in der Debatte zur Netzneutralität präsent. Dies dürfte nach der scharfen Reaktion der Politik auf die oben erwähnte KPN-Ankündigung und der Wende im Diskurs vor allem an der

Angst vor schlechter Publicity liegen. Obwohl sich kleineren Anbietern theoretisch die Gelegenheit böte, im Gegensatz zu den großen ISPs wie KPN und Vodafone auf Befürworter der Netzneutralität und Konsumenten zuzugehen, treten sie in der Debatte nicht in Erscheinung.

Kaum wirtschaftliche und wenig technische Argumente

Bemerkenswert am niederländischen Diskurs ist die Tatsache, dass er wenig Gewicht auf wirtschaftliche Auswirkungen legt. Makroökonomische Aspekte wie Wirtschaftswachstum oder Wohlfahrt werden zwar häufiger als in Deutschland aber dennoch selten erwähnt. Es stehen eher „weiche" Vorteile des Verbrauchers im Vordergrund, dem es – um die Stimmung der Debatte aufzugreifen – einfach erlaubt sein müsse, einen offenen und unbeschränkten Zugang zum vollständigen Internet zu nutzen.

Im Vergleich zu anderen nationalen Diskursen wird in den Niederlanden auch wenig über technische Belange wie Dienste-Qualität, „Best Effort" etc. diskutiert. Der Begriff der „Quality of Service" (QoS) wird sogar fast nie wörtlich erwähnt. Ebenfalls wird im Diskurs relativ wenig mit damit zusammenhängenden Begriffen wie Stau und Netzwerk-Management argumentiert.

Wenig Emotionen im Diskurs

Obwohl mit Blick auf das geringe Gewicht technischer oder wirtschaftlicher Aspekte im Diskurs erwartet werden könnte, die niederländische Debatte würde sehr emotional geführt, ist dem nicht so. Vielmehr wird eher nüchtern diskutiert und Begriffe wie „Zwei-Klassen-Internet" oder „Überholspur" finden sich in den Beiträgen so gut wie nie. Die Empörung, welche die KPN-Ankündigung ausgelöst hat, hat sich folglich nicht in den schriftlichen Diskursbeiträgen niedergeschlagen.

Kampf zwischen Geschäftsmodellen

In diesem Zusammenhang ist auch zu sehen, dass viele Kommentatoren, die sich am niederländischen Diskurs beteiligen, den Konflikt um Netzneutralität als einen Streit zwischen traditionellen Medienangeboten, deren Distribution neu über das Internet erfolgt (wie z. B. IPTV), auf der einen Seite und „neueren" Angeboten wie Youtube oder Peer-2-Peer-Anwendungen auf der anderen Seite erachten. Andere wiederum sehen darin den Kampf zwischen ISPs und inzwischen etablierten Unternehmen wie Youtube, Skype oder Microsoft. Managed Services werden in diesem Kontext als notwendiges Mittel für die Abwicklung der großen Datenströme gesehen. Einigermaßen erstaunlich ist dabei jedoch, dass bei der Betrachtung dieser Konflikte weder besonders häufig auf Innovation noch, wie oben erwähnt, auf volkswirtschaftliche Belange verwiesen wird. Vielmehr wird in einer pragmatischen Sichtweise ein ungestörter Internet-Zugang gefordert.

5.3 Ausblick

Mit der Verankerung der Netzneutralität im Gesetz ist vorerst etwas Ruhe in die Debatte eingekehrt und der Fokus hat sich auf eine Europäische Lösung nach niederländischem Vorbild verschoben.

In letzter Zeit haben Online-Medien allerdings über Verletzungen der Netzneutralität durch Vodafone und T-Mobile berichtet, welche von der Aufsicht ACM untersucht werden. Die Durchsetzung des Gesetzes und das zukünftige Verhalten der ISPs, welche bereits nach Verabschiedung der Netzneutralitätsregeln mit angepassten, volumenabhängigen Abonnements reagiert haben, werden wohl auch weiterhin Aktivisten wie Medien beschäftigen.

6. Kurzbericht USA

6.1 Executive Summary

Über diesen Bericht	Der folgende Bericht sowie die zentralen Beobachtungen beschreiben die Eigenschaften des Diskurses zur Netzneutralität in den USA.
Zentrale Beobachtungen	*1) Wissenschaft als Initiatorin des Diskurses:* Der Diskurs zur Netzneutralität hat seinen Ursprung in der (Rechts-) Wissenschaft. *2) Innovation als dominantes Thema:* Der Diskurs ist insgesamt auf die Förderung von Innovation fokussiert. *3) „Free Speech" ist wichtig; Zugang zu Wissen / Information / Bildung nur beschränkt:* Im Diskurs wird von den Grundrechten vor allem die freie Meinungsäußerung betont. *4) Kompetenzen der FCC sind umstritten:* In vielen Beiträgen wird der FCC die rechtliche oder fachliche Kompetenz abgesprochen, Regeln zur Netzneutralität zu erlassen. *5) Historische Aspekte der Regulierung:* Die Geschichte der Regulierung der Telekommunikationsindustrie in den USA spielt im Diskurs zur Netzneutralität eine wichtige Rolle. *6) Die Akteursgruppen sind untereinander verwoben:* Wissenschaftler publizieren für Think Tanks oder in Medien, während sich Exponenten der Internet-Industrie in Kampagnen von Aktivisten engagieren. *7) Auch Aktivisten sind skeptisch:* Unter den Aktivisten lässt sich eine gewisse Angst feststellen, Regeln zur Netzneutralität seien nur ein Platzhalter für verstärkte Regulierung des Inter-nets. *8) FCC als Treiber des Diskurses:* Mit jeder neuen Ankündigung der Regulierung entfacht die FCC den Diskurs von Neuem. *9) Debatte in der Debatte:* Der von der FCC eingeführte Begriff des „reasonable network management" ist umstritten und führt zu Unsicherheit. *10) Plakative Beiträge:* Im Diskurs zur Netzneutralität herrscht bisweilen ein provokanter Ton, welcher in plakativen Beiträgen auf die Spitze getrieben wird.

6.2 Beobachtungen und Erkenntnisse

Unsere Untersuchung des Diskurses zur Netzneutralität in den USA erlaubt uns, sechs unterschiedliche Akteursgruppen zu identifizieren, welche in ihrer Zusammensetzung weitgehend denjenigen im deutschen Diskurs entsprechen. Jedoch ist eine Ausnahme bemerkenswert: Think Tanks sind an der Debatte beteiligt. Diese nichtgewinnorientierten Organisationen tragen ähnlich wie die unabhängige Wissenschaft zum Diskurs bei, sind jedoch oftmals von einem klaren Interesse gesteuert.

Der amerikanische Diskurs findet vor drei Grundschwingungen statt, welche viele Beiträge durchziehen, vielleicht sogar motivieren: Da ist erstens die Angst, die USA würden im weltweiten Vergleich bezüglich Breitband-Verbreitung und -Geschwindigkeit ins Hintertreffen gelangen. Oft werden Vergleiche mit der Verfügbarkeit und dem Preis schneller Breitband-Verbindungen in anderen Ländern gezogen, um die Notwendigkeit einer auf den Infrastruktur-Ausbau fokussierten Strategie zu belegen.

Zweitens lässt sich eine Ablehnung gegenüber jeglicher Verzerrung des von den Kräften des Marktes erzielten Ergebnisses feststellen, sei es durch Regulierung oder durch das Ausnützen einer Monopolstellung. Dieser meritokratischen Gesinnung entspricht die oft bemühte Formel „don't let ... pick winners and losers". Der Wettbewerb soll entsprechend spielen können und der Konsument unter verschiedenen Angeboten frei wählen. Gerade die Regulierung des „Cyberspace" wird von vielen Seiten sehr kritisch gesehen.

Schließlich lässt sich auch eine Tendenz zur Skepsis gegenüber staatlichem Handeln und der Regierung im Besonderen beobachten, welche in den letzten Jahren zugenommen haben dürfte.

Wissenschaft als wichtiger Treiber

Auf die Möglichkeit der Kontrolle von Information durch neue Internet-Technologien (Architektur/Code) wurde durch die Wissenschaft bereits Ende der 1990er-Jahre aufmerksam gemacht. Der Diskurs zur Netzneutralität wurde in den USA (und somit auch weltweit) sodann ebenfalls von der Wissenschaft angeschoben. Bis heute gehören Forscher bzw. Professoren zu den wichtigsten Treibern der Debatte. Durch pointierte Beiträge haben sich Exponenten wie Lawrence Lessig, Timothy Wu und Christopher Yoo in einer frühen Phase des Diskurses in wissenschaftlichen Publikationen aber auch in den Medien zum Thema geäußert und dabei wichtige Eckpunkte der Debatte vorgegeben.

Einige Wissenschaftler (als prominentes Beispiel wiederum: Lawrence Lessig) haben sich darüber hinaus auch innerhalb von Kampagnen an der Seite von Aktivisten für Netzneutralität engagiert. Auch ihre aktive Rolle durch Expertenaussagen im Gesetzgebungsprozess des amerikanischen Kongresses dürfte ihrem Status im öffentlichen Diskurs zusätzliches Gewicht verliehen haben.

Innovation als dominantes Thema

Die Analyse des Diskurses zeigt, dass der Themenbereich mit den Begriffen „Innovation“ und „Start-ups“ sowie „tiefe Markteintrittsschranken“ insgesamt am häufigsten genannt wird. Der Themenbereich dominiert dabei die Beiträge der drei Akteursgruppen Medien, Wissenschaft und Politik. Allerdings greifen auch die Beiträge der übrigen drei Akteursgruppen die Thematik auf.

Viele sehen denn die Innovationskraft des Internet und sein Potenzial für junge Unternehmen und Start-ups als entscheidenden Motor (oder Katalysator) für wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum, den es zu bewahren gilt. Debattiert wird hingegen darüber, wie dies im Zusammenhang mit Netzneutralität geschehen kann. Strittig ist, ob Markt und Wettbewerb allein zum erwünschten Niveau von Innovation führen oder ob es zu dessen Sicherung gerade Vorschriften zur Netzneutralität braucht. Entsprechend wird auch der volkswirtschaftliche Themenbereich, der sich aus den Stichworten „Markt“, „Wettbewerb“ und „Wettbewerbsrecht“ zusammensetzt, häufig genannt.

In diesem Kontext ist auch zu erwähnen, dass viele Beiträge die ökonomische Sicht des Konsumenten ansprechen („consumer surplus“, „consumer welfare“), um die Wohlfahrtseffekte einer Diversifizierung des Netzzugangs (also des zulässigen Angebotes der ISPs) zu verdeutlichen.

„Free Speech“ und Vielfalt

Obwohl die Sorge um das Grundrecht der Meinungsfreiheit („free speech“) für einige Interessensgruppen der Grund ist, sich in den Diskurs zur Netzneutralität einzubringen (beispielsweise für die Christian Coalition of America), ist dieses in der Debatte nicht besonders dominant. Vielmehr wird der Themenbereich, zu welchem auch Zugang zu Information und Wissen sowie Teilhabe und „Zwei-Klassen-Internet“ gehören, in der Debatte von den wirtschaftlichen Themen überschattet. Gerade in volkswirtschaftlich schwierigen Zeiten, in denen die Regierung händeringend um den Aufschwung kämpft, ist dies nicht unbedingt verwunderlich.

Die bereits genannten Talking Points „Zugang zu Wissen“ und „Teilhabe“ werden im amerikanischen Diskurs wenig genannt. Dasselbe gilt für die Stichworte „Vielfalt“, „Kreativität“ und „Demokratie“, welche die gesellschaftlichen Themenbereiche der Debatte komplettieren. Vielmehr scheint der oben beschriebene Themenbereich um Innovation diese eher vagen Begriffe der Vielfalt und Kreativität zu verdrängen, zumal die Vielfalt von Inhalten im Verständnis des amerikanischen Diskurses eine Folge der Innovation ist.

Die FCC und die Regulierung der Telekommunikationsbranche

Die Debatte um Netzneutralität lässt sich in den USA (wie anderswo) vereinfacht gesagt auf eine Diskussion über ex-ante- und ex-post-Regulierung reduzieren. Dabei wird die Geschichte der Regulierung der amerikanischen Telekommunikationsbranche von den Gegnern wie Befürwortern von Netzneutralitätsregeln kritisch durchleuchtet. Dazu werden verschiedene regulatorische Eingriffe in den Telekommunikationsmarkt, der seit Beginn privatwirtschaftlich organisiert war, auf ihre Zweck-

mäßigkeit untersucht und anhand der erzielten Resultate bewertet. Die markanteste Maßnahme stellt dabei die Aufteilung der marktbeherrschenden AT&T in sieben regionale Unternehmen innerhalb eines wettbewerbsrechtlichen Verfahrens dar.

Im Diskurs werden auch eindeutig politisch motivierte Argumente aufgeführt, etwa wenn die Regulierung durch die Federal Communications Commission (FCC) als persönlicher Kampf des Vorsitzenden Julius Genachowski dargestellt oder mit Verweis auf vermeintliche regulatorische Fehler die fachliche Kompetenz der Behörde angezweifelt wird. Dadurch wird im Diskurs quasi ein Nebenschauplatz eröffnet, der von der eigentlichen Diskussion um die Ausgestaltung möglicher Regeln für die Netzneutralität ablenkt.

Der FCC wird mitunter auch die rechtliche Autorität abgesprochen, verbindliche Netzneutralitätsregeln zu erlassen. In einem noch zu verhandelnden Verfahren soll außerdem geklärt werden, ob die FCC mit dem Erlass der Open Internet Rules ihre Kompetenz überschritten hat (Verizon v. FCC).

Akteursgruppen

Die Akteursgruppen sind im amerikanischen Diskurs stark untereinander verwoben. So publizieren Forscher wie oben erwähnt regelmäßig in den Medien oder engagieren sich für Kampagnen von Aktivisten. Zugleich ist die Grenze zwischen Wissenschaft und Think Tanks oft rein formeller Natur, zumal an letzteren ebenfalls geforscht wird und die Debattenbeiträge durch digitale Publikation ein großes Publikum erreichen und auch von der Wissenschaft berücksichtigt werden. Desweiteren ist bemerkenswert, dass zwischen Politik und Wissenschaft auch personeller Austausch stattfindet: Ehemalige Mitarbeiter der FCC arbeiten heute in der Wissenschaft, während prominente Wissenschaftler die Politik beraten oder gar von Behörden angeworben werden. Die Medien schließlich stehen im Austausch mit den anderen Akteursgruppen, indem sie Experten aus der Wissenschaft oder von Think Tanks ein Gefäß bieten, mit welchem letztere ein großes Publikum erreichen.

Innerhalb der Akteursgruppen ergeben sich (auf den ersten Blick) überraschende Allianzen. So hat der gemeinsame Vorschlag des Mobilfunk-Anbieters Verizon und des Internet-Dienstleisters Google für einen Rechtsrahmen für die Netzneutralität hohe Wellen geschlagen. Durch die weit fortgeschrittene Professionalisierung der Interessenvertretung (Lobbyismus) sind außerdem sogar Akteure im Diskurs vertreten, deren Hauptinteresse normalerweise fernab von Fragen der Netzwerkregulierung liegen dürfte.

Skeptische Aktivisten

Durch die aktive Rolle der FCC in der Regulierung geraten Internet-Aktivisten im Diskurs zur Netzneutralität gewissermaßen in eine Zwickmühle: Zum einen möchten sie verhindern, dass ISPs auf ihren Netzen Kontrolle über den Fluss von Daten ausüben. Deshalb befürworten sie grundsätzlich die Formulierung strenger Regeln zur Netzneutralität. Zum anderen ist es ihnen ein Anliegen, dass die Offenheit des Internets und seine Freiheit von jeglicher staatlicher Aufsicht gewahrt werden. Die Electronic Frontier Foundation (EFF), um ein prominentes Beispiel zu nennen, äußert sich besorgt über das Vorgehen der FCC, welche in den Augen der Nichtregierungsorganisation ihren Einfluss

auszudehnen versucht. Die EFF vergleicht die in ihren Augen zu schwammigen Regeln der FCC mit dem Trojanischen Pferd und befürchtet, sie könnten die Möglichkeiten der Aktivisten mindern, sich in Zukunft gegen „kontraproduktive Regulierung“ zur Wehr zu setzen.

FCC als Antreiber des Diskurses

Die FCC steht durch die Publikation von Policy Statements und Absichtserklärungen und durch den Erlass von Regeln zur Netzneutralität immer wieder im Zentrum des Diskurses. Sie wird deshalb fast in jedem Beitrag erwähnt (im Gegensatz zur Netzagentur in Deutschland, welche momentan keine tragende Rolle im Diskurs einnimmt). Den Einladungen zur Einreichung von Kommentaren (zum Beispiel anlässlich der Veröffentlichung der „Notice of Proposed Rulemaking) durch die FCC folgen viele. Die entsprechenden Kommentare bleiben im Diskurs jedoch meist ohne große Wirkung. Allerdings hat die FCC durch ihre Maßnahmen und ihre Ankündigungen sowie auch die Statements ihres inzwischen zurückgetretenen Vorsitzenden Genachowski regelmäßig Anlass zu Stellungnahmen gegeben und ist – wie bereits erwähnt – längst zu einem eigenen Thema im Diskurs geworden.

Reasonable Network Management

Durch die Einführung des neuen Begriffes „reasonable network management“ durch die Regeln der FCC ist innerhalb der Debatte quasi eine neue Diskussion eröffnet worden. Sowohl Befürwortern als auch Gegnern von Netzneutralitätsregeln ist der Begriff des „sinnvollen Netzwerk-Managements“ zu wenig präzise und klar definiert. Die ihrer Meinung daraus resultierende Unklarheit und Rechtsunsicherheit erachten viele mit Blick auf Investitionen und Netzausbau als problematisch. Während die eine Seite darin zu viele Schlupflöcher für Diskriminierung sieht, befürchtet die andere einen „Chilling“-Effekt, da ISPs auf bestimmte Praktiken des Netzwerk-Managements im Graubereich der Regeln verzichten würden, um ein Verfahren der FCC zu verhindern.

Plakative Beiträge

Die Untersuchung des Diskurses in den USA erlaubt die Feststellung, dass die Polarisierung der amerikanischen Politik sowie die zunehmend gereizte Diskussionskultur auch vor der Debatte zur Netzneutralität nicht Halt macht. Es herrscht oft ein gereizter und provokanter Ton. Während Edward Whitacre, ehemaliger Vorstandsvorsitzender des ISPs SBC (später AT&T), die Erwartung, dass Content-Provider nicht für die Nutzung der Netzwerke bezahlen müssten, als verrückt bezeichnet, vergleicht Rechtsprofessor Timothy Wu in seiner Aussage vor einem Ausschuss des House of Representatives das Erheben von Gebühren für die präferierte Durchleitung von Daten mit Mafia-Methoden („Tony Soprano model of networking“). In der Debatte, in welcher große Kampagnen „Save the Internet“ (für Regulierung) und „Hands off the Internet“ (gegen Regulierung) heißen, führen solche provokanten Statements zu mehr Aufmerksamkeit. Jedoch tragen sie offensichtlich nicht zu einem sachlichen Diskurs bei.

6.3 Ausblick

Während der Diskurs in den USA demjenigen in Deutschland in Bezug auf seine thematische Breite gleicht, so lassen sich doch gerade bezüglich der Gewichtung einzelner Themen Unterschiede erkennen. Die insgesamt professioneller strukturierte Interessensvertretung ist auch in der Debatte zur Netzneutralität und den Beiträgen von Think Tanks zu beobachten. Der bisherige Diskurs hat im November 2011 mit dem Inkrafttreten der von der FCC erlassenen Regeln und mit der Abstimmung des Senats über die Kompetenz der FCC zur Regulierung in diesem Bereich seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Durch eine anhängige Klage gegen die Regeln ist es jedoch weiterhin möglich, dass die Vorschriften im Nachhinein für ungültig erklärt werden. In diesem Falle dürfte es neue Bestrebungen für eine Regulierung durch den Kongress geben. Dies dürften sowohl jene, welche die geltenden Regeln für zu schwach halten, als auch jene, welche die Regulierung gänzlich ablehnen, als neue Chance auffassen. Die Strategie der FCC selbst dürfte sich nach dem Rücktritt von Chairman Julius Genachowski verändern, zumal der von Präsident Obama vorgeschlagene neue Vorsitzende Tom Wheeler als wirtschaftsfreundlich gilt.

7. Exkurs: Geschehnisse in anderen Ländern

Neben der Untersuchung der Diskurse in den besprochenen Ländern oben lohnt es sich auch, einen Blick auf die Ereignisse in einigen anderen Staaten zu werfen, in welchen bereits die eine oder andere Form der Regulierung im Bereich der Netzneutralität stattgefunden hat. Dabei wird deutlich, dass eine (wie auch immer geartete) Regulierung einem breiten Konsens im Diskurs oft zuvor kommt.

7.1 Norwegen

Innerhalb der Breitband-Initiative der norwegischen Regierung, Høykom, wurde 2007 ein erster Bericht zum Status der Netzneutralität in Norwegen veröffentlicht, welcher feststellt, dass 2006 erstmals Fälle von Daten-Diskriminierung entdeckt wurden.[10] Der Bericht verlangt – relativ vorsichtig –, dass Endnutzer Dienste-Anbieter und individuelle Dienste frei wählen können sowie dass Anbieter zu objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen Zugang zum Breitband-Netz erhalten. Projekte (bzw. Unternehmen), die Subventionen erhalten, sollen darüber hinaus auf wettbewerbsverzerrende Praktiken verzichten.

2009 haben verschiedene ISPs und andere Vertreter der Internet-Industrie, die Norwegische Post- und Telekommunikationsbehörde, der Verbraucherbund (Forbrukerrådet) sowie der Verbraucherombudsmann gemeinsame Richtlinien zur Netzneutralität unterzeichnet. Das Dokument legt drei Prinzipien zur Wahrung der Netzneutralität fest, welche sich teilweise an einem Policy Statement der amerikanischen FCC und an einem Bericht des japanischen Ministeriums für Inneres und Kommunikation orientieren (siehe unten):[11]

1. Internet-Nutzer haben das Recht auf eine Internet-Verbindung mit vorgängig festgelegter Kapazität und Qualität.

2. Internet-Nutzer haben das Recht auf eine Internet-Verbindung, welche es ihnen erlaubt, Inhalte ihrer Wahl zu versenden und zu empfangen, Anwendungen und Dienste ihrer Wahl zu nutzen und Geräte und Software ihrer Wahl zu verbinden bzw. zu nutzen, sofern diese dem Netzwerk nicht schaden.

3. Internet-Nutzer haben das Recht auf eine Internet-Verbindung, welche keine Diskriminierung vornimmt bezüglich der Art von Anwendungen, Diensten oder Inhalten oder auf der Basis der Adresse des Absenders oder Empfängers.

Diese drei Prinzipien lassen den ISPs erheblichen Spielraum bei der Gestaltung ihres Angebots, z. B. auch beim Einsatz von Deep Packet Inspection zur Blockierung von illegalen Inhalten.[12] Rechtlich verpflichtend oder durchsetzbar sind die Prinzipien außerdem nicht. Obwohl das Unternehmen Telenor

[10] Der sogenannte Høykom-Bericht ist leider nicht mehr online verfügbar.
[11] Die englische Version der Richtlinien ist abrufbar unter: http://eng.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf
[12] Anderson, Nate (2009), Norway gets net neutrality—voluntary, but broadly supported. Abrufbar unter: http://arstechnica.com/tech-policy/2009/02/norway-gets-voluntary-net-neutrality/

zu Beginn des Jahres 2011 angekündigt hat, mit Blick auf das große Traffic-Aufkommen durch Seiten wie Youtube zukünftig für Quality of Service-Leistungen Geld zu verlangen[13], haben die Richtlinien nach Ansicht der größten Akteure in Norwegen jedoch auch 2012 noch Wirkung gezeigt.[14]

7.2 Japan

Im September 2007 hat die Arbeitsgruppe für Netzneutralität des Ministeriums für Inneres und Kommunikation (MIK) einen Bericht veröffentlicht, in welchem die folgenden drei Prinzipien als Bedingungen für Netzneutralität formuliert werden[15]: 1) Verbraucher haben das Recht, IP-basierte Netzwerke flexibel zu nützen und frei auf die Content/Application-Layer zuzugreifen. 2) Verbraucher haben das Recht, mittels Endgeräten, welche vorgeschriebenen technischen Standards genügen, frei auf IP-basierte Netzwerke zuzugreifen und diese Geräte flexibel miteinander zu verbinden [gemäß des „end-to-end"-Prinzips]. 3) Verbraucher sind berechtigt, die Kommunikation- und Plattform-Ebene diskriminierungsfrei und zu einem verhältnismäßigen Preis zu nützen.

In seinem Bericht schlägt das Ministerium einen zweistufigen Ansatz zum Umgang mit „traffic shaping" vor, d. h. mit dem, was in dieser Studie als Netzwerk-Management bezeichnet wird: In einem ersten Schritt sollen Mindestregeln zum Netzwerk-Management festgelegt werden, welche auf dem gemeinsamen Einverständnis verschiedenster Anspruchsgruppen beruhen. In einem zweiten Schritt wird jedem ISP erlaubt, auf Grund dieser Regeln einen eigenen spezifischen Grundsatz zu entwickeln.[16]

Zwar war dieser Bericht nicht rechtlich bindend[17], das Gesetz zu Telekommunikationsunternehmen[18] verbietet jedoch in Art. 6 unfaire oder diskriminierende Praxis bei der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen. Gestützt auf diese Norm kann das MIK in Fällen von unangebrachtem Netzwerk-Management, die Unterlassung der entsprechenden Massnahme verlangen.[19] Auf Empfehlung des Ministeriums hat ein Komitee aus ISPs und Netzwerkbetreibern ein Handbuch zum Netzwerk-Management und zur Offenlegung diesbezüglicher Information („Guideline for Packet Shaping") veröffentlicht. Darin bekennen sich die IPS dazu, zunehmendem Traffic hauptsächlich mit Investitionen und Kapazitätserweiterung zu begegnen, während Netzwerk-Management die Ausnahme sein soll. Außerdem soll Netzwerk-Management nur gegen Netzwerk-Stau („network congestion"), dessen Bestehen mit objektiven Daten belegt werden muss, eingesetzt werden. Um das Kommunikationsgeheimnis nach Art. 21 der Verfassung und Art. 4 des Gesetzes über Telekommunikationsunternehmen nicht zu verletzen, sollen ISPs das Einverständnis der einzelnen Nutzer einholen, bevor sie Maßnahmen wie Deep Packet Inspection ergreifen. Netzwerk-Management soll sodann nicht diskriminierend sowie angemessen geschehen. Das Handbuch verlangt des Weiteren vorgängige Offen-

[13] Anderson, Nate (2011), Cash, please! A Norwegian change of heart on net neutrality. Abrufbar unter: http://arstechnica.com/tech-policy/2011/01/a-nordic-change-of-heart-on-net-neutrality/
[14] Post- og teletilsynet (2012), Oppsummering av bransjemøte om nettnøytralitet. Abrufbar unter: http://www.npt.no/aktuelt/nyheter/oppsummering-av-bransjem%C3%B8te-om-nettn%C3%B8ytralitet
[15] Jitsuzumi, Toshiya (2011), Japan's Co-Regulatory Approach to Net Neutrality, Communications & Strategies, Vol. 84, 4th Q., S. 93-110., 98f.
[16] Jitsuzumi (2011), S. 100.
[17] Carter, Kenneth R. et al. (2010), A Comparison of Network Neutrality Approaches in: the U.S., Japan, and the European Union, S. 13. Abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1658093
[18] Telecommunications Business Act, abrufbar unter: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/Resources/laws/pdf/090204_2.pdf
[19] Carter et al. (2010), S. 15.

legung von Information zum Netzwerk-Management und zwar gegenüber allen Stakeholders der Breitband-Landschaft (d. h. auch andere ISPs).

Das Handbuch schafft außerdem ein Kriterium der Validität des Mittels („validity of means“), welches zwar die Verlangsamung einer Anwendung erlaubt, die zu viel Bandbreite benötigt, jedoch nicht die komplette Blockierung.[20] Mobiles Breitband wird im Handbuch nicht explizit erwähnt, fällt jedoch auch in den Anwendungsbereich der Regeln.[21]

7.3 Chile

Im Juli 2010 hat Chile als erstes Land weltweit[22] ein Gesetz zur Netzneutralität verabschiedet.[23] Das Gesetz 20.453[24] ändert die Art. 24 H-J des Telekommunikationsgesetzes 18.168. Der neue Art. 24 H verbietet in Abs. a in einer vergleichsweise breiten Formulierung das Blockieren, Stören, Beschneiden und Beeinträchtigen des Rechts jedes Internet-Nutzers, Inhalte, Anwendungen und Dienste aller Art über das Internet zu nutzen, zu senden, zu empfangen oder anzubieten, sowie des Rechts auf jede andere rechtmäßige Aktivität oder Nutzung des Netzes.

Die ISPs müssen Zugang zum Internet anbieten, welcher nicht willkürlich auf Grund ihrer Herkunft oder ihrer Eigenschaft zwischen Inhalten, Anwendungen oder Diensten unterscheidet. Trotzdem dürfen ISPs die notwendigen Mittel oder Maßnahmen zur Steuerung von Traffic und des Netzwerk-Managements ergreifen, jedoch nur innerhalb des Bereichs der ihnen erlaubten Tätigkeit, solange dies nicht auf Handlungen abzielt, welchen den freien Wettbewerb berührt oder berühren kann.

Obwohl auf ausdrücklichen Wunsch des Nutzers zu bestimmten Inhalten, Anwendungen und Diensten blockiert werden kann, darf dies auf keinen Fall die Anbieter von Diensten und Anwendungen im Internet beinträchtigen. Abs. b verbietet es den ISPs, das Recht des Endnutzers zu beschneiden, Apparate und Geräte seiner Wahl anzuschließen oder zu nutzen, solange diese legal sind und das Netzwerk oder die Dienstqualität nicht schädigen oder beeinträchtigen.

Die Transparenzvorschrift, welche in den meisten Regulierungsansätzen zur Netzneutralität zu finden ist, wird im Abs. d festgehalten: Die ISPs müssen auf ihrer Website über die Eigenschaft des angebotenen Internet-Zugangs, dessen Geschwindigkeit und Übertragungsqualität – nach nationalen und internationalen Verbindungen differenziert – sowie über die Beschaffenheit des Dienstes und dessen Gewährleistung informieren.

Der neue Art. 24 I legt fest, dass Verstöße gegen die Regeln zu Netzneutralität oder das Erschweren ihrer Durchsetzung vom Ministerium für Verkehr und Telekommunikation, vertreten durch die Behörde Subtel (Subsecretaría de Telecomunicaciones), sanktioniert werden.

Der neue Art. 24 J des Telekommunikationsgesetzes sieht vor, dass die Minimalbedingungen zur Erfüllung der oben erwähnten Transparenzvorschriften in einem Reglement erlassen werden,

[20] Jitsuzumi (2011), S.101.
[21] Carter et al. (2010), S. 17.
[22] Stevens, Tim (2010), Chile becomes first country to guarantee net neutrality, we start thinking about moving. Abrufbar unter: http://www.engadget.com/2010/07/15/chile-becomes-first-country-to-guarantee-net-neutrality-we-star/
[23] http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=38191
[24] http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1016570

welches sich unter anderem zu Verbindungsgeschwindigkeiten und Praktiken des Traffic-Managements äußern und zudem Verhaltensweisen, welche die (Wahl-) Freiheiten von Art. 24 H einschränken, definieren soll.

Dieses Reglement wurde von der zuständigen Behörde Subtel im März 2011 erlassen.[25] In Art. acht umschreibt dieses die Handlungen genauer, welche die Freiheit einschränken, Inhalte, Dienste oder Anwendungen zu nutzen, die über das Internet angeboten werden (und somit gegen Art. 24 H Abs. a des Telekommunikationsgesetzes verstoßen). Dazu gehören sämtliche Handlungen des Blockierens, Störens, Drosselns, Beschränkens oder Hinderns des Rechts des Nutzers, legale Inhalte, Anwendungen und Dienste über das Netz frei zu nutzen, zu senden, zu empfangen oder anzubieten, insbesondere das Traffic- und Netzwerk-Management, welches die vertraglich zugesicherte Dienstqualität beeinträchtigt (Abs. 1). Aber auch das Priorisieren oder Diskriminieren von Anbietern von Inhalten, Anwendungen und Diensten und/oder von Nutzern ist untersagt (Abs. 2).

7.4 Großbritannien

Ende des Jahres 2010 wurde Ed Vaizey, Minister für Kultur, Kommunikation und die Kreativindustrie, für seinen Vorschlag kritisiert, den ISPs Traffic Shaping und damit unterschiedliche Formen der Durchleitung von Daten zu erlauben.[26] Während sich Aktivisten von der Regierung ignoriert fühlten[27] und Fachmedien das Ende der Netzneutralität in Großbritannien nahe sahen[28], haben die größten britischen ISPs (BSkyB, BT, Everything Everywhere, O2, TalkTalk, Three, Virgin Media und Vodafone) unter der Federführung der Broadband Stakeholder Group (BSG) im März 2011 einen Good Practice-Kodex zur Transparenz über Traffic Management veröffentlicht und damit klargestellt, dass Traffic Management aus ihrer Sicht weiterhin erlaubt sein muss.[29]

Ein halbes Jahr später hat der Regulator Ofcom eine ähnliche Stoßrichtung eingeschlagen und offengelegt, welchen Ansatz die Behörde bezüglich Netzneutralität verfolgen möchte.[30] Die Ofcom vertraut weiterhin den Marktkräften, welche den ungehinderten Zugang zum Internet garantieren sollen, und strebt nach der Co-Existenz von Systemen der Datenbeförderung nach der Best-Effort-Regel und in Managed Services. Dazu setzt die Behörde auf Transparenz über Blockierung und Diskriminierung von Datenströmen und möchte den Markt weiterhin genau beobachten. Den Begriff „Internet“ erachtet Ofcom als Hinweis auf unbeschränkten Zugang zu Diensten und Inhalten.

In einem im Sommer 2012 unterzeichneten Verhaltenskodex[31] verpflichten sich mehrere große ISPs – jedoch nicht Vodafone oder Virgin Media – dazu, 1) das Konzept des „Open Internet“ und das

[25] http://www.subtel.gob.cl/images/stories/articles/subtel/asocfile/10d_0368.pdf
[26] Halliday, Josh (2010), Minister plans to end 'net neutrality' for broadcasters who pay more. Abrufbar unter: http://www.guardian.co.uk/technology/2010/nov/17/vaizey-net-neutrality.
[27] Williams, Christopher (2010), UK.gov ignores 'net neutrality' campaigners. Abrufbar unter: http://www.theregister.co.uk/2010/11/17/vaizey_net_neut_no/
[28] Geere, Duncan (2010), UK government abandons net neutrality. Abrufbar unter: http://www.wired.co.uk/news/archive/2010-11/17/uk-government-abandons-net-neutrality
[29] Broadband Stakeholder Group (2011), Voluntary industry code of practice on traffic management transparency for broadband services. Abrufbar unter: http://www.broadbanduk.org/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,1335/Itemid,63/.
[30] Ofcom (2011), Ofcom’s approach to net neutrality. Abrufbar unter: http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/net-neutrality/statement/.
[31] Broadband Stakeholder Group (2012), Open Internet Code of Pratice. Abrufbar unter: http://www.broadbanduk.org/2012/07/25/isps-launch-open-internet-code-of-practice/

Prinzip zu unterstützen, dass legale Inhalte, Dienste oder Anwendungen oder bestimmte Kategorien davon nicht blockiert werden sollten. Produkte, welche gewisse Kategorien von Inhalten, Diensten oder Anwendungen blockieren, wollen sie nicht als „Internet-Zugang“ vermarkten und Einschränkungen klar kommunizieren. 2) Die ISPs verpflichten sich außerdem, keine spezifischen Anbieter von Inhalten oder Anwendungen durch Traffic Management zu diskriminieren. 3) Sie bekennen sich zudem erneut zu den Transparenz-Verpflichtungen des oben erwähnten Good Practice-Kodex.

Dieser neue Verhaltenskodex wurde explizit auch mit Blick auf die von Ofcom angekündigte Beobachtung des Marktes formuliert. Die ISPs kommen damit der möglichen Veröffentlichung von verpflichtenden Regeln durch die Aufsichtsbehörde zuvor, welche in ihrem Jahresplan für 2013/2014 zwar beobachtete Verstöße gegen die Netzneutralität nennt, vorerst jedoch weiterhin dem Markt vertrauen will.[32]

Die Ankündigung des britischen Premierministers Cameron, einen Filter für Inhalte pornographischen Charakters einzuführen und Firmen wie Google beim Blockieren entsprechender Daten in die Pflicht zu nehmen,[33] muss unbedingt auch im Kontext der Diskussion zur Netzneutralität gesehen werden.

7.5 Slowenien

Zu Beginn des Jahres sind auch in Slowenien Regeln zur Netzneutralität in Kraft getreten, welche am 20. Dezember 2012 vom Slowenischen Parlament verabschiedet wurden. Sie sind Teil eines neuen Gesetzes zur elektronischen Kommunikation, welches die Regierung vorgelegt hat, nachdem die Europäische Kommission im Mai 2012 beschloss, gegen das Land (sowie vier weitere Staaten) am EUGH Klage wegen fehlender Umsetzung der neuen Richtlinien einzulegen.[34]

Wichtigster Teil der Regeln ist Art. 203, der in Abs. 1 die Agentur für Post und elektronische Kommunikation (APEK) beauftragt, den offenen und neutralen Charakter des Internets und den Zugang zu und die Verbreitung von Information sowie die Nutzung von Anwendungen und Diensten durch die Endnutzer zu bewahren.[35] Abs. 3 verbietet das Blockieren und Verlangsamen des Datenverkehrs für einzelne Anwendungen und Dienste oder deren Abwertung durch andere Maßnahmen, es sei denn zur Verhinderung von Netzüberlastung, zur Sicherung der Netzintegrität, zur Bekämpfung von Spam oder auf Gerichtsbeschluss. Abs. 5 verbietet den ISPs schließlich, Preisdifferenzierung zu betreiben bezüglich der über den Internet-Anschluss genutzten Dienste und Anwendungen.

[32] Ofcom (2013), Annual Plan 2013/2014. Abrufbar unter: http://www.ofcom.org.uk/files/2013/03/annplan1314.pdf
[33] BBC (2013), Online pornography to be blocked by default, PM announces. Abrufbar unter: http://www.bbc.co.uk/news/uk-23401076
[34] Europäische Kommission (2012), Digitale Agenda: Kommission beantragt Strafgelder für fünf Mitgliedstaaten wegen nicht fristgemäßer Umsetzung von Telekommunikationsvorschriften (Pressemitteilung). Abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-524_de.htm
[35] Eine nicht offizielle Übersetzung des Gesetzes findet sich hier: https://wlan-si.net/en/blog/2013/06/16/net-neutrality-in-slovenia/

8. Brennpunkte

Aufbauend auf die Diskursanalyse lassen sich innerhalb der globalen Debatte zur Netzneutralität verschiedene Brennpunkte identifizieren, die eng miteinander verknüpft sind. Sie lassen sich in folgenden vier Konflikten zusammenfassen:

1) Regulierung

Wie soll das Anliegen der Netzneutralität durchgesetzt werden? Soll der Markt darüber entscheiden oder der Staat?

Gegner einer strikten Regulierung wollen dem Endnutzer durch Transparenz über Netzwerk-Management und Dienste-Qualität sowie durch die Möglichkeit, den Anbieter schnell zu wechseln (Mobilität), ein Instrument in die Hand geben, Internet-Service-Provider zu Netzneutralität zu zwingen. Befürworter verlangen hingegen Verbote von Praktiken wie Access Tiering, Bevorzugung bestimmter Inhalte, Blockieren und Filtern sowie (teilweise) konkrete Vorgaben an die Dienstqualität.

2) Investitionen

Wie soll die nötige Erweiterung der Netzinfrastruktur finanziert werden?

Vermehrt wird durch die Internet-Service-Provider eine finanzielle Beteiligung der Content-Industrie am Infrastruktur-Ausbau (in Form von Gebühren) gefordert, zumal Anbieter wie Youtube wesentlich zum erhöhten Verkehrsaufkommen beitragen und ihr Erfolg auf der (freien) Distribution von Inhalten über die Netzwerke der Internet-Service-Provider basiere. Dieser Forderung wird von den Inhalte- und Dienste-Anbietern entgegnet, ihre Produkte würden zur Attraktivität eines Internet-Zugangs beitragen und ein Entgelt für die Durchleitung von Daten belaste finanzschwache Unternehmen.

3) Innovation

Wie soll das Internet zu Innovation und damit zu Wohlstand und Wirtschaftswachstum beitragen?

Netzaktivisten sowie teilweise auch Wissenschaftler betonen, das Netz müsse „dumm“ bleiben und mit der ursprünglichen Architektur nur Innovation entlang der Peripherie erlauben.

Internet-Service-Provider und andere Akteure hingegen sehen eine Notwendigkeit, auch Innovation innerhalb der Netzwerke zuzulassen, um neue Technologien einsetzen zu können.

4) Grundrechte

Wie können die verschiedenen tangierten Grundrechte durchgesetzt werden, ohne jene anderer zu beeinträchtigen?

Zwar ermöglicht eine strikte Netzneutralität den Endnutzern, ihr Recht auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information wahrzunehmen und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Allerdings steht sie dadurch im Konflikt mit der unternehmerischen Freiheit der Netzwerk-Betreiber und deren Eigentumsfreiheit, welche durch die Regulierung eingeschränkt werden.

9. Ausblick

Die Untersuchung des internationalen Diskurses zur Netzneutralität und die Identifikation unterschiedlicher Akzentuierungen in den einzelnen Ländern erlauben einen Ausblick auf Themen und Diskussionspunkte, welche zukünftig in die deutsche Debatte einfließen und deren Fokus verändern können. Auch mit Blick auf die Reaktionen auf die noch aufzuarbeitenden Enthüllungen um den amerikanischen Geheimdienst NSA und die anstehende Verordnung der Europäischen Kommission dürften die folgenden sechs Entwicklungen kurz- oder mittelfristig von Bedeutung sein.

Proxy Censorship/ISPs als „Hilfspolizisten“
Im Kampf gegen Cyberkriminalität, Urheberrechtsverletzungen, etc. werden Internet-Service-Provider zu Überwachung/Blocking/Filtering verpflichtet.

Fragmentierung innerhalb der EU
Der digitale Binnenmarkt wird von Fragmentierung durch unterschiedliche Regulierung oder unterschiedliche Ausgestaltung von Netzwerk-Management bedroht.

Quality of Experience
Statt „Quality of Service“ wird vermehrt das Erlebnis (bzw. der Nutzen) des Endnutzers in den Vordergrund gestellt.

Network Diversity/Freedom to Tinker
Vermehrt taucht die Forderung auf, Experimente und Vielfalt im Netzdesign zuzulassen, damit sich das beste Netzwerk durchsetzen kann.

Free Peering/Transit wird in Frage gestellt
Verschiedene Akteure stellen die ungeschriebenen Regeln der kostenlosen Beförderung von Daten aus fremden Netzwerken in Frage.

Amerikanische Internet-Dienstleister in Europa besteuern?
Da amerikanische Dienstleister wie Google auf ihre Gewinne in Europa kaum Steuern bezahlen, wird mit Verweis auf das Datenverkehrsaufkommen aus den USA vermehrt verlangt, diese zusätzlich zu besteuern.

10. Erkenntnisse

Abschließend erlaubt die Untersuchung der Diskurse drei Erkenntnisse zu formulieren, welche das Verständnis für die politischen Vorgänge rund um die Regulierung oder Gesetzgebung der Netzneutralität erleichtern.

Gesetze/Diskussionen, die einen größeren Kontext regeln wollen, überlagern den Diskurs.
Beispiel: Diskussion um die Behörde, welche Urheberrechtsverletzungen im Internet bekämpft („HADOPI"), und „zivilisiertes Internet" in Frankreich.

Politische Kultur prägt Diskurs zur Netzneutralität.
Beispiele: USA/Fokus auf wirtschaftlichen Belangen; FR/Fokus auf Kommunikationsfreiheit.
Keiner Akteursgruppe gelingt es bislang, den Diskurs nachhaltig in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Schwerwiegende Verletzungen der Netzneutralität (Skandale) führen zu Aktivismus seitens der Politik.
Beispiele: NL/KPN (Inhalte-Kontrolle und Blockieren von Nachrichten-Apps); USA/Comcast (Verlangsamen von P2P-Datenverkehr); DE/Telekom (Volumengrenzen auf DSL-Tarifen unter Bevorzugung eigener Angebote)

11. Infografik

MEILENSTEINE:

2001:

Der amerikanische Rechtsprofessor Lawrence Lessig bezeichnet in seinem Buch „The Future of Ideas" das „end-to-end"-Prinzip als Grundlage für Innovation.

2003:

Tim Wu, ebenfalls Rechtsprofessor, erwähnt in seinem Aufsatz „Network Neutrality, Broadband Discrimination" den Begriff zum ersten Mal und löst dadurch die akademische Diskussion aus.

2005:

Die amerikanische Federal Communications Commission (FCC) lockert die Regulierung der Breitbanddienste und formuliert vier „Internet-Freiheiten", welche als erste Regeln zur Netzneutralität gelten. Diese geben den Endnutzern das Recht auf Zugriff auf Inhalte ihrer Wahl (1), das Recht, Anwendungen und Dienste ihrer Wahl zu nutzen (2) und Geräte ihrer Wahl anzuschliessen (3) sowie das Recht auf Wettbewerb unter den Internet Service Providern und Anbietern von Inhalten und Anwendungen

2005:

Madison River, ein lokaler Internet Service Provier in den USA, blockiert Voice-over-IP-Dienste auf seinem Netzwerk und löst dadurch eine Untersuchung durch die Federal Communications Commission aus, welche in einem Vergleich resultiert.

2007:

comcast.

Der amerikanische Internet Service Provider Comcast verlangsamt den Datenaustausch über eine Peer-to-Peer-Anwendung (BitTorrent) auf seinem Netzwerk (sogenanntes Throttling).

2008:

Die Federal Communication Commission verbietet Comcast das Throttling und verpflichtet den Internet Service Provider, zukünftiges Netzwerk-Management gegenüber seinen Abonnenten offen zu legen.

2009:

Die Europäische Union erlässt die Richtlinien des sog. Telekom-Paketes, welches die Netzneutralität als politisches Ziel nennt und Regeln zur Transparenz über die Dienstqualität enthält.

2010:

Als erstes Land weltweit hält Chile Regeln zur Netzneutralität gesetzlich fest und verbietet u.a. die Beeinträchtigung des Rechts der Nutzer, Inhalte, Dienste und Anwendungen zu nutzen, zu senden, zu empfangen und anzubieten.

2010:

Google + verizon

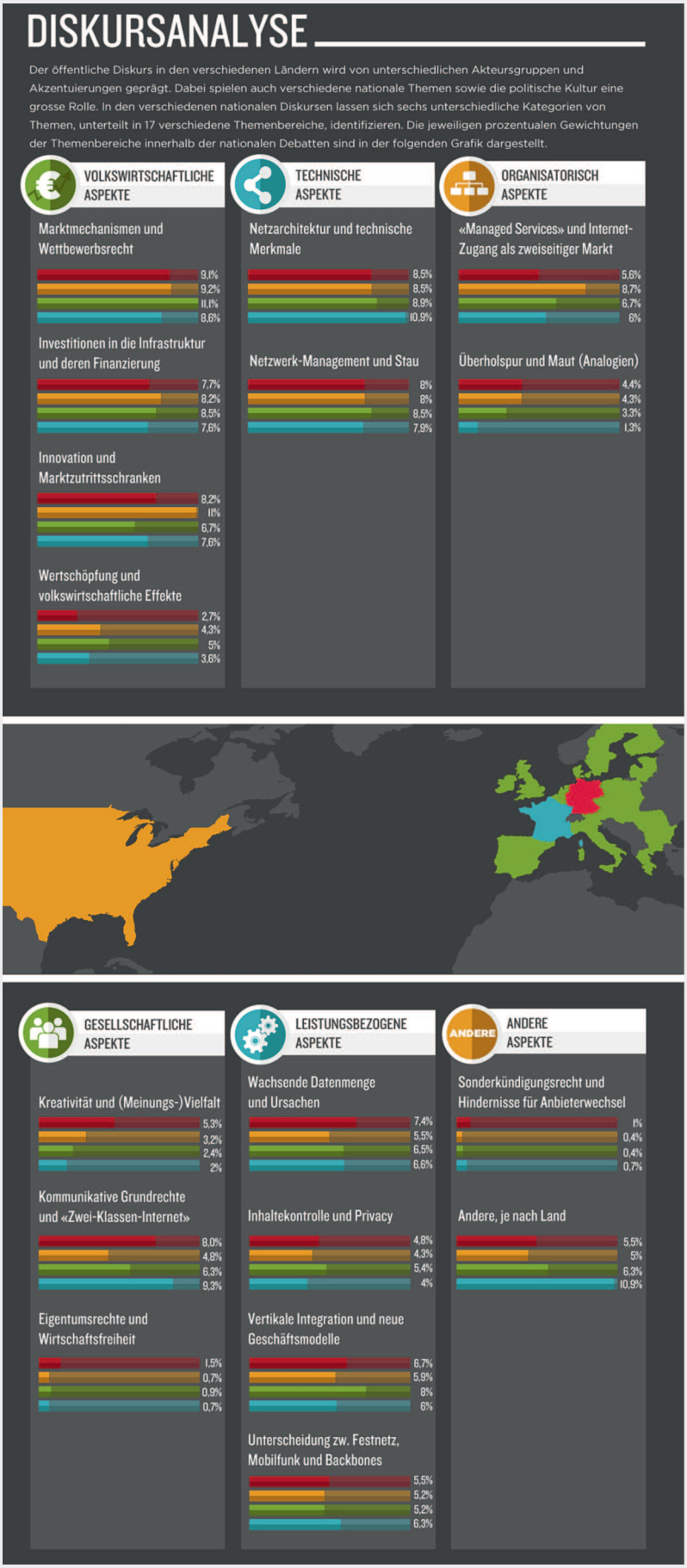
Der amerikanische Mobilfunkanbieter Verizon und der Internet-Dienstleister Google formulieren einen gemeinsamen Vorschlag zur Regulierung („Joint Policy Proposal"), in welchem sie Netzneutralität zwar grundsätzlich befürworten, sich jedoch gegen die Anwendung auf mobiles Internet aussprechen.

2010:

Die Federal Communications Commission veröffentlicht einen Bericht und Regeln zur Netzneutralität („Open Internet Report & Order"). In sechs Prinzipien schreibt sie u.a. Transparenz zum Netzwerk-Management vor und verbietet das Blockieren von legalen Inhalten und Anwendungen. Die Nichtdiskriminierungsregel erlaubt jedoch „reasonable network management" und ist nicht auf mobiles Internet anwendbar.

2011/2012:

Im Anschluss an eine Ankündigung des Internet Service Providers KPN, künftig für die Nutzung von Nachrichten-Anwendungen wie Skype oder WhatsApp ein Entgelt zu verlangen, und das Eingeständnis, den Datenverkehr auf seinem Netz mittels Deep Packet Inspection zu überwachen, hat der niederländische Gesetzgeber im Mai 2012 das erste europäische Gesetz zur Netzneutralität erlassen.


DISKURSANALYSE
Der öffentliche Diskurs in den verschiedenen Ländern wird von unterschiedlichen Akteursgruppen und Akzentuierungen geprägt. Dabei spielen auch verschiedene nationale Themen sowie die politische Kultur eine grosse Rolle. In den verschiedenen nationalen Diskursen lassen sich sechs unterschiedliche Kategorien von Themen, unterteilt in 17 verschiedene Themenbereiche, identifizieren. Die jeweiligen prozentualen Gewichtungen der Themenbereiche innerhalb der nationalen Debatten sind in der folgenden Grafik dargestellt.
VOLKSWIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE
Marktmechanismen und Wettbewerbsrecht
9,1%
9,2%
11,1%
8,6%
Investitionen in die Infrastruktur und deren Finanzierung
7,7%
8,2%
8,5%
7,6%
Innovation und Marktzutrittsschranken
8,2%
11%
6,7%
7,6%
Wertschöpfung und volkswirtschaftliche Effekte
2,7%
4,3%
5%
3,6%
TECHNISCHE ASPEKTE
Netzarchitektur und technische Merkmale
8,5%
8,5%
8,9%
10,9%
Netzwerk-Management und Stau
8%
8%
8,5%
7,9%
ORGANISATORISCH ASPEKTE
«Managed Services» und Internet-Zugang als zweiseitiger Markt
5,6%
8,7%
6,7%
6%
Überholspur und Maut (Analogien)
4,4%
4,3%
3,3%
1,3%
GESELLSCHAFTLICHE ASPEKTE
Kreativität und (Meinungs-)Vielfalt
5,3%
3,2%
2,4%
2%
Kommunikative Grundrechte und «Zwei-Klassen-Internet»
8,0%
4,8%
6,3%
9,3%
Eigentumsrechte und Wirtschaftsfreiheit
1,5%
0,7%
0,9%
0,7%
LEISTUNGSBEZOGENE ASPEKTE
Wachsende Datenmenge und Ursachen
7,4%
5,5%
6,5%
6,6%
Inhaltekontrolle und Privacy
4,8%
4,3%
5,4%
4%
Vertikale Integration und neue Geschäftsmodelle
6,7%
5,9%
8%
6%
Unterscheidung zw. Festnetz, Mobilfunk und Backbones
5,5%
5,2%
5,2%
6,3%
ANDERE
ANDERE ASPEKTE
Sonderkündigungsrecht und Hindernisse für Anbieterwechsel
1%
0,4%
0,4%
0,7%
Andere, je nach Land
5,5%
5%
6,3%
10,9%

BRENNPUNKTE

Innerhalb des globalen Diskurses zur Netzneutralität lassen sich verschiedene Brennpunkte identifizieren, die eng miteinander verknüpft sind.

Regulierung:

Wie und von wem soll das Anliegen der Netzneutralität durchgesetzt werden?

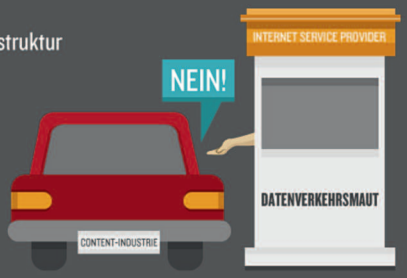
Gegner einer strikten Regulierung wollen Netzneutralität durch Transparenz über Netzwerk-Management und Dienstqualität sowie durch die Möglichkeit zum schnellen Anbieterwechsel für Endnutzer erreichen.

Befürworter verlangen hingegen Verbote von Praktiken wie Access Tiering, Bevorzugung bestimmter Inhalte, Blockieren und Filtern sowie (teilweise) konkrete Vorgaben an die Dienstqualität.

Investitionen:

Wie soll die nötige Erweiterung der Netzinfrastruktur finanziert werden?

Internet Service Provider verlangen eine finanzielle Beteiligung der Content-Industrie am Infrastruktur-Ausbau (z.B. Gebühren), da diese wesentlich zum erhöhten Verkehrsaufkommen beiträgt. Inhalte- und Diensteanbietern entgegnen, ihre Produkte würden zur Attraktivität eines Internet-Zugangs beitragen.



Innovation:

Wie soll das Internet zu Innovation und damit zu Wohlstand und Wirtschaftswachstum beitragen?

Netzaktivisten sowie teilweise auch Wissenschaftler betonen, das Netz müsse „dumm" bleiben und mit der ursprünglichen Architektur nur Innovation entlang der Peripherie erlauben.

Internet Service Provider und andere Akteure hingegen sehen eine Notwendigkeit, auch Innovation innerhalb der Netzwerke zuzulassen, um neue Technologien einsetzen zu können.

Grundrechte:

Wie können die verschiedenen tangierten Grundrechte durchgesetzt werden, ohne jene anderer zu beeinträchigen?

Zwar ermöglicht eine strikte Netzneutralität den Endnutzern, ihr Recht auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information wahrzunehmen und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.Allerdings steht sie dadurch im Konflikt mit der unternehmerischen Freiheit der Netzwerk-Betreiber und deren Eigentumsfreiheit, welche durch die Regulierung eingeschränkt werden.

AUSBLICK

Die Untersuchung des internationalen Diskurses zur Netzneutralität und die Identifikation unterschiedlicher Akzentuierungen in den einzelnen Ländern erlauben einen Ausblick auf Themen und Diskussionspunkte, welche zukünftig in die deutsche Debatte einfliessen und deren Fokus verändern können.

Proxy Censorship/ISPs als „Hilfspolizisten“

Im Kampf gegen Cyber-Kriminalität, Urheberrechtsverletzungen, etc. werden Internet Service Provider zur Überwachung sowie zum Blocking und Filtering verpflichtet.

Network Diversity/Freedom to Tinker

Vermehrt taucht die Forderung auf, Experimente und Vielfalt im Netz-Design zuzulassen, damit sich das beste Netzwerk durchsetzen kann.

Fragmentierung innerhalb der EU

Der digitale Binnenmarkt wird von Fragmentierung durch unterschiedliche Regulierung oder unterschiedliche Ausgestaltung von Netzwerk-Management bedroht.

Free Peering/Transit wird in Frage gestellt

Verschiedene Akteure stellen die ungeschriebenen Regeln der kostenlosen Beförderung von Daten aus fremden Netzwerken in Frage.

Quality of Experience

Statt „Quality of Service“ wird vermehrt das Erlebnis (bzw. der Nutzen) des Endnutzers in den Vordergrund gestellt.

Amerikanische Internet-Dienstleister in Europa besteuern?

Da amerikanische Dienstleister wie Google auf ihre Gewinne in Europa kaum Steuern bezahlen, wird mit Verweis auf das Datenverkehrsaufkommen aus den USA vermehrt verlangt, diese zusätzlich zu besteuern.

ERKENNTNISSE

Gesetze oder Diskussionen, die einen grösseren Kontext regeln wollen, überlagern den Diskurs.

Beispiel:

- FR/Diskussion um die Behörde, welche Urheberrechtsverletzungen im Internet bekämpft (HADOPI) und „zivilisiertes Recht“.

Die politische Kultur prägt den Diskurs zur Netzneutralität.

Beispiele:

- USA/Fokus auf wirtschaftliche Belange;
- FR/Fokus auf Kommunikationsfreiheit.

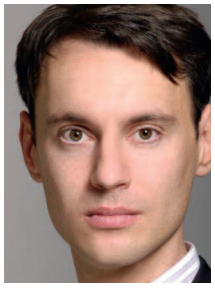
Keiner Akteursgruppe gelingt es, den Diskurs nachhaltig in ihrem Sinne zu beeinflussen. Skandale führen zu Aktivismus seitens der Politik.

Beispiele:

- NL/KPN (Inhaltekontrolle und Blockieren von Nachrichten-Apps);
- USA/Comcast (Verlangsamen von P2P-Datenverkehr).

Über die Autoren

Miriam Meckel (*1967) ist Professorin für Corporate Communication und geschäftsführende Direktorin am Institut für Medien- und Kommunikationsmanagement der Universität St. Gallen und Beraterin für Kommunikationsmanagement und Public Affairs. Sie studierte Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Sinologie, Politikwissenschaft und Jura an den Universitäten Münster und Taipei, Taiwan. Nach dem Studium war sie zehn Jahre als Journalistin für öffentlich-rechtliche und kommerzielle Sender tätig. 1999 wurde sie als Professorin für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an die Universität Münster berufen und übernahm als Geschäftsführende Direktorin die Leitung des Instituts für Kommunikationswissenschaft. 2001 wurde Miriam Meckel Staatssekretärin im Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen zunächst als Regierungssprecherin, später als Staatssekretärin für Europa, Internationales und Medien. Als Mitglied der internationalen Jury der Development Gateway Foundation bei der Weltbank hat sie den Development Gateway Award („Petersberg Prize in IT for Development“) mitentwickelt, der jährlich verliehen wird.



Christian Fieseler, Prof. Dr., studierte Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten St. Gallen und Shanghai. Von 2004 bis 2007 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Corporate Communication von Prof. Dr. Miriam Meckel, wo er auch sein Doktorandenstudium an der Universität St. Gallen mit seiner Doktorarbeit zum Thema Kapitalmarktkommunikation abschloss. Seit Anfang 2008 arbeitet und unterrichtet er als Assistenzprofessor für Medien- und Kommunikationsmanagement am Institute for Media and Communications Management der Universität St. Gallen. Im Rahmen seiner Tätigkeit ist er für eine Reihe nationaler und internationaler Forschungs- und Beratungsprojekte verantwortlich, in den letzten Monaten z. B. zu den Themen Organizational Identity, Interne Kommunikation und Neue Medien. Seine Forschung wurde in führenden nationalen und internationalen Zeitschriften (u.a. Journal of Business Ethics, Business Ethics – A European Review, Public Relations Review, Corporate Communications) sowie Sammel- und Konferenzbänden publiziert.

Jan Gerlach absolvierte den Studiengang Law & Economics an der Universität St. Gallen mit einem Master-Abschluss. Während seiner Tätigkeit an der Forschungsstelle für Informationsrecht in St. Gallen hat er sich mit vielfältigen Themen an der Schnittstelle von Internet, Recht und Gesellschaft auseinandergesetzt und unter anderem zu verschiedenen Studien über Risiken und Chancen für Kinder und Jugendliche im Internet sowie über Breitbandregulierung beigetragen. Er forscht heute als Doktorand im Bereich der Netzneutralität.