

4.2 Offenheit als Leitbild der digitalen Grundsatzpolitik

[Ben Scott | Stiftung Neue Verantwortung]

4.2.1 Offenheit und digitale Grundsatzpolitik

Offenheit ist ein Kernprinzip, um das sich die meisten „Internet-Debatten“ in der ein oder anderen Weise drehen. Auf internationaler Ebene haben sich die meisten OECD-Länder im Kontext der Internet-Governance-Debatte deutlich für das Prinzip der Offenheit ausgesprochen (vgl. Kapitel 4.6). Sowohl Regierungsvertreter als auch der private und zivilgesellschaftliche Sektor bekennen sich zur Offenheit als Garant zur Sicherung der positiven Effekte des Internets auf Wirtschaftswachstum und gesellschaftlichen Fortschritt. Dieses Bekenntnis im internationalen Raum steht in einem gewissen Widerspruch zur innenpolitischen Debatte der „Netzneutralität“, in der das Prinzip der Offenheit – oft von den gleichen Akteuren – nicht als absoluter Wert akzeptiert wird. Wie passt das zusammen? Entscheidend ist ein Unterschied bezüglich der Bedrohungslage: In der internationalen Debatte ist die Offenheit durch Regierungshandeln bedroht, in den innenpolitischen Debatten durch unternehmerisches Handeln. Beides lässt sich nicht wirklich vergleichen, da die Motivation für politische Zensur (Regierungshandeln) und die Einführung neuer Geschäftsmodelle, die auf Differenzierung von „Traffic“ beruht (unternehmerisches Handeln) völlig anders gelagert ist – auch wenn die Technologien zur Erreichung der Ziele oftmals die gleichen sind.

Nichtsdestotrotz bleibt der Widerspruch bestehen. Das Fehlen einer klaren Positionierung der westlichen Staaten bezüglich des Offenheitsparadigmas im innenpolitischen Raum stellt auf internationaler Ebene ein offenkundiges strategisches Problem dar. Eine Überwindung des „Deadlocks“ in der innenpolitischen Netzneutralitätsdebatte ist entscheidend, um in der aktuellen Debatte zur Internet-Governance im internationalen Kontext den Wert der Offenheit durchzusetzen.

4.2.2 Offenheit als Paradigma

Um diesen Widerspruch aufzulösen, ist es sinnvoll, mit Begriffsbestimmungen zu beginnen. Was ist also „Offenheit“? Wenn wir über ein rein technisches Verständnis von Offenheit auf der Netzwerkebene hinausgehen, können wir Offenheit als Nutzererfahrung definieren, das bestimmt wird durch ein Mix aus Politikentscheidungen, Marktprozessen und Nutzererwartungen.

In Marktumfeld ist Offenheit durch unbegrenzten Zugang zu Informationen, geringe Markteintrittsbarrieren und ein nicht-diskriminatorisches Netzwerk-Management (weder durch Regierungen noch durch Internet Service Provider) definiert. Das ist das Umfeld, mit dem Internet-Nutzer aufgewachsen sind. Und es ist das Umfeld, das das Internet zu einer globalen Infrastruktur, einem Treiber von Wachstum und Demokratisierung gemacht hat. Es wäre falsch, die Netzneutralitätsdebatte als Streit über technische Fußnoten abzutun. Im Kern geht es um zwei unterschiedliche, nicht mit einander vereinbare Visionen für das Internet. Erhalten wir Offenheit als Grundprinzip der Internet-Infrastruktur? Oder definieren wir diese Offenheit neu und erlauben Netzwerk-Betreibern, mit geschlossenen Systemen und der Priorisierung bestimmter Inhalte über andere zu experimentieren? Jen-

seits der überhitzten, emotional geführten Debatte stellt sich hier tatsächlich eine echte Grundsatzfrage zur Zukunft von digitalen Breitbandnetzen. Für beide Positionen gibt es gute Argumente. Eine uneingeschränkte Verfolgung des Offenheitsparadigmas würde bestimmte Geschäftsmodelle unmöglich machen – dessen Ablösung durch einen Ansatz, in dem alleine die Marktkräfte darüber bestimmen, wie das Netzwerk gesteuert wird, dürften wir jedoch auch schon bald bereuen. In der Gesamtsicht scheinen die Argumente für den Erhalt der Offenheit stärker zu wiegen – insbesondere wenn es gelingt, alle Akteure (sei es Zivilgesellschaft oder Marktteilnehmer) an einer tragfähigen Lösung zu beteiligen. Das ist angesichts der emotionalen Netzneutralitätsdebatte leichter gesagt als getan. Die technischen Details sind kompliziert, eine einzige richtige Implementierung des Offenheitsprinzips wird es nicht geben. Offenheit heißt auch nicht, dass Netzwerkmanagement in Zukunft nicht mehr möglich (und notwendig) sein muss.

Offenheit bedeutet nicht, dass jedes Bit von jedem Switch unter allen Umständen absolut gleich behandelt werden muss. Offenheit bedeutet nicht, dass Kinderschutz, der Schutz geistigen Eigentums oder von Sicherheit nicht mehr möglich sein wird. Offenheit als Paradigma der Grundsatzpolitik bedeutet, dass die konkrete Politikgestaltung den freien Wettbewerb und den freien Fluss von Informationen garantiert und Eingriffe – sowohl seitens der Politik als auch der Marktteilnehmer – zwischen Konsument und Ideenproduzenten weitestgehend minimiert. Offenheit bedeutet die Ablehnung diskriminatorischer Maßnahmen, die nicht zwingend begründbar sind.

Die Politik wird Einzelfälle bewerten müssen, die kompliziert sind und bei denen es um viel Geld geht. Sie sollte sich dabei an klaren Leitlinien orientieren. Wir sollten vor allem vermeiden, die Netzneutralitätsdebatte als Rivalität zwischen Netzwerk-Betreibern auf der einen und Content- und Dienstleistungs-Anbietern auf der anderen Seite wahrzunehmen. Diese Story ist attraktiv für die Medien, verfehlt aber den Kern des Offenheits-Paradigmas. Es geht in erster Linie nicht um kommerzielle Interessen, sondern um gesellschaftliche Werte, mit denen das Internet als konvergente Informationsinfrastruktur eng verbunden ist. Natürlich ist das Internet eine riesige kommerzielle Plattform; in erster Linie ist es aber ein Gemeinschaftsgut.

In diesem Kontext ist es bemerkenswert, dass der Anstoß für die Formulierung des Netzneutralitätsparadigma in den USA nicht von AT&T oder Google kam, sondern von einem einzelnen Internet-Nutzer. Dieser fand heraus, dass sein Internet Service-Provider eine beliebte Anwendung blockierte, mit der er sich mit seinem Freunden austauschte: über Barbershop-Quartett-Musik des frühen 20. Jahrhunderts.

Das Recht jedes Internet-Nutzers, alle Stimmen zu hören, mit jedem zu kommunizieren zu können, Zugang zu allen Informationen zu haben, muss oberstes Prinzip der Internet-Grundsatzpolitik sein.

4.2.3 Das amerikanische Beispiel

Die USA haben als erste versucht, den Konflikt um die Netzneutralität zu lösen. Das Vorbild ist lehrreich, sowohl in positiver wie in negativer Hinsicht. Ein wichtiger Eckpfeiler

der Debatte war die Frage, wie Netzwerk-Überlastungen geregelt werden sollen. Rein technisch gesehen lässt sich die Netzneutralitätsdebatte unterbrechen auf die Frage, ob der Netzbetreiber im Falle von Kapazitätsengpässen zwischen zeitkritischen (zum Beispiel Video- oder Audiostreams) und weniger zeitkritischen (zum Beispiel e-Mails) Datenpaketen unterscheiden darf. Das Problem ist offensichtlich und muss technisch gelöst werden – die Differenzierung zwischen den beiden dargestellten Kategorien ist weder neu noch wäre es illegitim. Entscheidend ist vielmehr, ob wir Geschäftsmodelle zulassen wollen, die diese Netzwerk-Überlastungen monetarisieren wollen – zum Beispiel durch das Anbieten eines Premiumdienstes, der die Priorisierung der Datenpakete garantiert. Im Verlauf der Debatte wurde deutlich, dass eine solche Monetarisierungsstrategie langfristig zu unerwünschten Ergebnissen führen wird. Netzwerk-Überlastungen sind nichts anderes als knappe Ressourcen (Zugang des Nutzers zu Breitband-Netzen) und können deswegen höher bepreist werden. Zwei große Probleme wären damit verbunden:

- Erstens bestünde dann ein Anreiz für Internet Service Provider, Breitbandnetze als knappe Ressource zu erhalten. Das würde zu Verzögerungen beim Netzaufbau führen, da diese die Einnahmequelle Netzwerk-Überlastung gefährden. Dieses Anreizsystem hätte also gravierende gesamtgesellschaftliche Nachteile.
- Zweitens würde ein Premiumpreis für bevorzugte Datenbehandlung de facto Markteintrittsbarrieren für innovative, kleine Unternehmen aufbauen. Bevorzugt würden die etablierten Anbieter von Diensten, die sich Premiumpreise leisten können. Eine solche Perspektive widerspricht der Innovations-DNA des Internets in gravierender Art und Weise. Darüber hinaus müsste man davon ausgehen, dass nicht-kommerzielle Inhalte immer weiter "nach hinten rutschen" und als letztes durch die Leitungen gelassen werden. Auch dies widerspricht dem Kerngedanken des Internets als freie Informationsplattform.

4.2.4 Perspektiven

Die Netzneutralitätsdebatte ist seit einigen Jahren auf der politischen Agenda in Berlin und Brüssel. Unter anderem im Abschlussbericht der Enquête-Kommission des Bundestages zeichnet sich eine politische Linie ab, welche die Nichtdiskriminierung als Leitprinzip anerkennt. Dennoch steht eine endgültige Festlegung zur Netzneutralität aus – das zeigen aktuelle Beispiele in Deutschland – sowohl im mobilen als auch im Festnetz. Eine solche Festlegung sollte auf den Prinzipien beruhen, die sich in der internationalen Internet-Governance bewährt haben: eine Bürger- bzw. Konsumentenorientierter Ansatz, der gleichzeitig eine dauerhafte Einbindung der Industrie garantiert und so die legitimen Interessen der Netzbetreiber adressiert. Dafür sollten wir uns nicht ewig Zeit lassen. Je länger wir über die Grundprinzipien diskutieren, desto länger herrscht Ungewissheit, die innovationshemmend wirkt. Wir brauchen hier eine klare, langfristige Festlegung als Rahmenbedingung für Kreativität und neue Geschäftsmodelle. So lange die Netzneutralität als Eckpunkt nicht unantastbar wird, werden Investoren eine Risikoprämie für neue Geschäftsmodelle erheben müssen, die auf der Offenheit der Internet-Infrastruktur basieren. Die deutsche Bundesregierung sollte sich in diesem Sinne für die Netzneutralität einsetzen.