

**Gábor Polyák**

*Universitätsdozent, Eötvös Loránd*

*Universität*

## **Technologie als Entwicklungsfaktor der Medienpolitik<sup>1</sup>**

### **I. Technologie als Faktor bei medienpolitischen Entscheidungen**

Die fachpolitische Beschlussfassung und die rechtliche Regulierung sind eine nachträgliche Abbildung derjenigen gesellschaftlichen Folgen der technologischen Entwicklung, die gesamtgesellschaftliche Entscheidungen von politischem Charakter begründen. Die Regulierung folgt daher zwangsläufig der technologischen Entwicklung; nicht nur in dem Sinne, dass sie immer nur nachträglich auf die Änderungen reagieren kann, sondern vielmehr auch in dem Sinne, dass die technologischen Änderungen die Tagesordnung des Gesetzgebers zwingend bestimmen. Die Regulierung muss in zahlreichen Fällen auf die technologischen bzw. auf die sich daran anknüpfenden gesellschaftlichen Veränderungen notwendigerweise reagieren. So wird die Technologie zu einem Faktor, der die Regulierung stimuliert, sogar in gewissem Sinne determiniert: die ge-

sellchaftlichen Verhältnisse müssen durch die Regulierung kontinuierlich der technischen und technologischen Umgebung angepasst werden.

Das bedeutet weder, dass die Technologie im Prozess der fachpolitischen Beschlussfassung die einzige „determinierende“ Kraft wäre, noch, dass der Regulierende in der Formulierung des gesetzlichen Rahmens sowie in der Gestaltung der betroffenen gesellschaftlichen Verhältnisse keinen Spielraum hätte. Die Wirkung hierzu ist wechselseitig: auch die Maßnahmen der Fachpolitik selbst beschleunigen oder verhindern eben die Verbreitung von Technologien, zudem gestalten sie die Art und Weise ihres Gebrauchs. Des Weiteren kann die Regelung nicht nur den Charakter öffentlicher Gewalt aufweisen. Von der Standardisierung, die tiefe technologische Kenntnisse voraussetzt, bis hin zur Behandlung moralischer Dilemmata, die die gesellschaftlichen Risiken beschreiben, lassen sich Regulierungslösungen finden, die von jenen Organisationen des Industriezweigs – eventuell unter staatlicher Beteiligung – ausgestaltet werden, die die jeweilige Technologie selbst verwenden.

Die Technologie ist zudem ein wichtiger Faktor bei der Bestimmung der Probleme, die durch fachpolitische Eingriffe zu behandeln sind. Die technischen Merkmale des jeweiligen Kommunikationsmittels legen ferner diejenigen Lösungen fest, mit denen der Kommunikationsprozess kontrollierbar und regulierbar wird. Grundlegende Unterschiede der Regulierungsziele ergeben sich zwischen der

individuellen und der massenmedialen Kommunikation: bei der individuellen Kommunikation liegt der Zweck der Regelung in der Sicherheit, Vertraulichkeit, Glaubwürdigkeit oder gerade in der Erkennbarkeit der Kommunikation zum Schutz der nationalen Sicherheit oder der Strafverfolgung, während sich die Regelung zu Massenmedien in erster Linie auf den Schutz bestimmter individueller oder gemeinschaftlicher Interessen bei der Kommunikation richtet. Die Technologie bestimmt neben diesem Unterschied auch, worauf sich die Kontrolle im jeweiligen Kommunikationsprozess erstrecken soll. Sowohl auf dem Gebiet des Fernmeldewesens als auch bei den Massenmedien spielt der Staat eine größere Rolle, wenn es um Kommunikationssysteme geht, die knappe technische Kapazitäten nutzen. In diesem Fall soll der Zugang zu diesen Kapazitäten ausführlich geregelt werden. Die Filterung jugendgefährdender Inhalte aus den Fernsehprogrammen beansprucht beispielsweise ganz andere Lösungen als das Ausfiltern derselben Inhalte aus gedruckten oder online erhältlichen Dienstleistungen. Dies bestimmt zugleich, in welchem Maß der Nutzer bzw. der Betreiber des Kommunikationsmittels fähig ist, die Kontrolle selbst zu verwirklichen, und in welchem Maß es begründet ist, den Staat einzubeziehen.

Nach Ansicht Lessigs werden die grundlegenden Eigenschaften der Kommunikationsnetze, die Art ihres Betriebs und ihre Kontrollierbarkeit von „einem neu auftauchenden Regulierer“, vom sogenannten Code gebildet.<sup>2</sup> Der Code ist hierbei nichts ande-

res als die das Netzwerk aufbauende Software und Hardware, die „unsichtbare Hand“, die das Netzwerk reguliert. Zugleich weist Lessig auch darauf hin, dass die besondere Funktionsweise der einzelnen Kommunikationstechnologien nicht unveränderbar sei. Der Code unterstehe nämlich letzten Endes der Regierung sowie den Marktkräften, und ermögliche „eine solche Architektur, die die vollständige Kontrolle und die Möglichkeit einer wirksamen Regulierung gewährleistet“.<sup>3</sup> Der Code kann somit nicht nur für die Verwirklichung rein technischer Erfordernisse nützlich sein, er kann zugleich auch Mittel der Verwirklichung von Regierungs- und Geschäftsabsichten sein. Man erhält ihn nicht fertig, sondern kann ihn selbst gestalten: „Wir können einen solchen Cyberspace bauen, formen, kodieren, der Werte schützt, die wir für grundlegend halten. Oder wir können einen solchen Cyberspace bauen, formen, kodieren, der ermöglicht, dass diese Werte verschwinden.“<sup>4</sup> Der Code gehört nicht nur zum Cyberspace. Alle Kommunikationsnetze, von der Post über das Kabelfernsehnetz bis hin zum Mobiltelefonnetz werden um den Code herum organisiert, der – wie im Falle der Post – nicht einmal zwingend informatisch und digital sein muss, aber in allen Fällen veränderbar. Die Kodierung des Kommunikationsnetzes bestimmt grundlegend die Kontrollierbarkeit der auf dem gegebenen Netz erfolgten Kommunikation.

Als Lessig die Möglichkeiten des Vorgehens gegen jugendgefährdende Online-Inhalte untersuchte, kam er zu der Feststellung, dass die verbind-

liche Kategorisierung und Filterung von Online-Inhalten das Internet vom kaum regulierbaren, gegen äußere Einmischungen immun scheinenden Medium zu einem leicht kontrollierbaren Medium umformen kann. Dabei wies er darauf hin, dass „in dem Maße, in welchem die 'Rede' in den Rahmen einer diskriminierenden Architektur gelangt, sich schon die Gefahr zeige, dass die Unterscheidung nicht nur in den Fällen geltend gemacht wird, wenn es wünschenswert wäre“.<sup>5</sup> Die verbindliche Kategorisierung und Filterung von Online-Inhalten würde somit den Code des Internets neuschreiben, als Ergebnis würde sich ein Netz mit völlig anderen Merkmalen ergeben. Der ursprüngliche Internet-Code war in zahlreichen Fällen – vom Jugendschutz über das Verbot der Hasspropaganda bis hin zum Urheberrecht – Grund für den Misserfolg herkömmlicher Regulierungsansätze. Zugleich ist kaum zu bestreiten, dass dieser Code ein für weitere Innovationen offenes Medium geschaffen hat, in dem sehr viel mehr Informationen und Standpunkten die Möglichkeit geboten wird, veröffentlicht und aufgenommen zu werden.

Während die Kommunikationsmittel selbst Ergebnis des jeweiligen gesellschaftlichen Mediums sind, setzen sie im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Kommunikationssystems in jedem Fall zahlreiche Veränderungen in Gang. Die Funktion einzelner Medien ändert sich, sodass der Unterhaltungs- und kommerzielle Charakter verstärkt wird. Dies ist Voraussetzung dafür, dass einzelne Medien von kleinen, von überschaubaren Gruppen ge-

nutzten Mitteln, zu gebrauchten Mittel zu Massenmedien werden können, so wie sich der Gebrauch von Büchern nach der Erfindung des Buchdrucks von einem grundlegend kirchlich-religiösen Charakter zu einem weltlichen Unterhaltungscharakter entwickeln konnte oder das Internet vom Mittel einer kleinen wissenschaftlichen Gemeinschaft zu einem massenhaft in Anspruch genommenen Medium wurde. Das Auftauchen eines neuen Mediums wirkt sich zwangsläufig auch auf die Funktionen und den Spielraum früherer Medien aus. Die Verbreitung des Fernsehens veränderte das Radio charakteristisch zur bloßen Hintergrundnutzung, die mobilen Mittel könnten dasselbe mit dem Fernsehen machen. Auch die gedruckte Presse konnte in Sachen Geschwindigkeit nicht mit dem Rundfunk mithalten, ihre Rolle bestand immer mehr in der Veröffentlichung tiefer gehender Analysen, die zur Verengung des Publikums einerseits sowie der wirtschaftlichen Möglichkeiten andererseits beigetragen hat. Die Verbreitung von Breitbandnetzen hat das Primat der linearen Inhaltennutzung infrage gestellt, schrittweise gestaltet sie sogar die gesamte Verwertungskette um.

Das Interesse der öffentlichen Politik und der Regulierung am jeweiligen Medium wird grundlegend intensiver, wenn dieses für Politik und Wirtschaft zum bedeutenden Faktor wird, insbesondere wenn durch seine Nutzung breite Massen ansprechbar werden. Dann wird das jeweilige Medium zum Mittel des Erwerbs und der Kontrolle politischer Macht und die aus der Tätig-

keit des jeweiligen Mediums stammen – vermuteten oder tatsächlichen – gesellschaftlichen Risiken werden wahrnehmbar. Das Auftauchen bedeutender Medientechnologien lässt sich anhand der Entwicklung der Mediengesetze eindeutig nachverfolgen: die ersten Pressegesetze entstanden mit der Verbreitung der Druckereien; Radio und Fernsehen brachten eine völlig neue Regulierungskonzeption mit viel breiteren staatlichen Eingriffsmöglichkeiten; die Satellit- und Kabelprogrammverbreitung hat die Möglichkeit der Dienstleistung auf Grund der Marktverhältnisse sowie der grenzüberschreitenden Dienstleistung und damit den Anspruch für die Regulierung auf internationaler Ebene geschaffen; auch die digitalen und die Online-Technologien veranlassen den Gesetzgeber zurzeit zum Überdenken des medienpolitischen Instrumentariums.

Die Technologie kann in der Regulierung zum Gegenstand der Vorschriften werden, wenn sie direkt durch regulatorische Eingriffe gestaltet wird. Typische Beispiele hierfür sind die verschiedenen Standards. Technologie kann auch als Instrument der Umsetzung regulatorischer Ziele verwendet werden, wie beispielsweise im Fall des Jugendschutzes, wo die Filterung durch technische Mittel ein wesentlicher Bestandteil der Regulierung ist. Ferner kann die Rolle von Technologie mittelbarer Natur sein, wenn sich der Gesetzgeber bei der Regulierung eines gesellschaftlichen Verhältnisses an der Anpassung an die technologische Umgebung versucht. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Rundfunkregulierung,

deren bestimmender Ausgangspunkt die Knappheit von Frequenzen ist.

## **II. Von der Frequenzknappheit bis zum flexiblen Frequenzmanagement**

Die Frequenzknappheit ist eines der meistdiskutierten technischen Merkmale: Zu Kommunikationszwecken kann nur ein verhältnismäßig enger Frequenzbereich genutzt werden. Die Antwort des Gesetzgebers hierauf ist einerseits die Festsetzung eines ausschließlich staatlichen Eigentums an Rundfunkfrequenzen, andererseits eine Frequenzverteilung nach strengen nationalen und internationalen Normen.

Für die Rundfunkregulierung gilt jedoch, dass die Bedeutung der Frequenzknappheit in den letzten Jahrzehnten immer geringer geworden ist: Bei der Mediennutzung haben andere Verbreitungsnetze – weltweit, wenn auch in unterschiedlichem Maß – die führende Rolle übernommen. Zudem hat auch die digitale Signalübertragung die Nutzung der weiterhin nur knapp zur Verfügung stehenden Frequenzen wesentlich effektiver gemacht. Die Frequenzknappheit lieferte dem Gesetzgeber, der ohnehin dem Rundfunk eher misstrauisch gegenüberstand, seit den 1970er Jahren einen einfachen und anhaltenden Grund zum Handeln. Denn die Frequenzknappheit rechtfertigte, dass die betroffenen Medien

einer wesentlich weitergehenden Regulierung als frühere Massenkommunikationsmittel unterzogen wurden. Die Konzeption der Medienregulierung wurzelt bis zum heutigen Tag in der Knappheit eben dieser Ressourcen: Das wichtigste Ziel der Regulierung besteht darin, zu einer größeren Programmvielfalt beizutragen.

Das Bundesverfassungsgericht begründete in seinen frühen Entscheidungen die Notwendigkeit der Rundfunkregulierung mit der „Sondersituation“ des Rundfunks. Diese wurde einerseits mit der Knappheit der Senderfrequenzen, andererseits mit dem bedeutenden finanziellen Aufwand der Rundfunkaktivität begründet.<sup>6</sup> Auch wenn diese „Sondersituation“ heute nicht mehr besteht, hat dies die Notwendigkeit der Regulierung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Im Red Lion-Urteil begründete auch der US Supreme Court die Verfassungsmäßigkeit der – mittlerweile außer Kraft getretenen – fairness doctrine, die die Veröffentlichung gegensätzlicher Ansichten vorsah, mit der Knappheit von Frequenzen.<sup>7</sup>

Die Bedeutung der Frequenzknappheit in der Medienregulierung wurde auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anerkannt. In seinem Beschluss aus dem Jahre 1993 stellte dieser fest, dass die Einschränkung der Programmsendung mit der Knappheit von Programmsendungsfrequenzen und -kanälen nur dann nicht mehr zu begründen wäre, wenn die Auswahl unverhältnismäßig erfolge.<sup>8</sup> Das ungarische Verfassungsgericht stellte im Jahr 1992 wiederum fest, dass „die Ausübung des Grundrechtes

mit der Knappheit der technischen Bedingungen seiner Verwirklichung“ im Laufe der Regulierung des Rundfunks und des Fernsehens „in Übereinstimmung gebracht werden“ müsse.<sup>9</sup> Es stellte zugleich einen Beschluss vom 18.01.2007 - Nr. 1/2007 fest, dass „das Argument der Frequenzknappheit technisch immer weniger zu begründen [sei ... und] die Grundlage [...] voraussichtlich nicht völlig wegfallen“ würde. An und für sich könne das Argument jedoch die Existenz der sich auf den Betrieb von Radio und Fernsehen beziehenden (über die die gedruckte Presse betreffenden Bestimmungen hinausgehenden) speziellen staatlichen Vorschriften [...] nicht begründen.

Die Frequenzknappheit bis zur Mitte der 1990er Jahre lieferte vornehmlich ein Argument für eine strengere – mit Blick auf die Presse aber verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende – Regulierung des Rundfunks. Sie machte die Verteilung der zur Verfügung stehenden Frequenzen notwendig. Die zur Frequenzverteilung befugte Regulierungsbehörde verfügte durch ihre Festlegung der Auswahlkriterien über einen breiten Spielraum in der Gestaltung der Programmauswahl. Der Gesetzgeber konnte sich über die Frequenzverteilung hinaus auch darauf berufen, dass es die öffentliche Wahrnehmung verzerren bzw. einseitig erscheinen lassen würde, wenn das Inhaltsangebot auf den wenigen zur Verfügung stehenden Frequenzen ausschließlich durch die Überzeugungen und den Geschmack der wenigen Rundfunkveranstalter bestimmt würde. Hierauf basierend kann der Gesetz-

geber auch den Inhalt einzelner Dienstleistungen unmittelbar beeinflussen, indem er besonders das Erfordernis einer unparteiischen, ausgewogenen Information bzw. eine wie auch immer geartete kulturelle Rolle der Akteure vorsieht. Die Verpflichtung zur Bereitstellung einer vielfältigen Auswahl und Pluralität ist letzten Endes direkt auf die Frequenzknappheit als technische Gegebenheit zurückzuführen. Diese übte auf die Medienregulierung als Ganzes eine tiefgehende Wirkung aus und konnte selbst den grundlegenden Wandel der technischen Umgebung überleben.

Das Argument der Frequenzknappheit wurde schon in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre von der technischen Entwicklung konterkariert. Das Kabel- und Satellitenfernsehen ermöglichte die Verbreitung von Inhalten von wesentlich größerer Zahl als früher. Sie war zudem grenzüberschreitend möglich geworden. Trotz dieses Umstandes konnte der terrestrische Rundfunk bis Mitte der 1990er Jahre bestimmender Faktor des Mediensystems bleiben.

Auf das Argument der Knappheit als Grundlage der Regulierung verzichtet der Regulierende auch deshalb nur ungern, weil ohne dieses keine überzeugende Rechtfertigung für eine umfangreiche Regulierung der audiovisuellen Medien bestehen bleibt. Denn auch die oft betonte Medienwirkung, die in der Überzeugungskraft bewegter Bilder wurzelt und die als anderes Hauptargument der Regulierung erhalten muss, ist eng mit der Frequenzknappheit verbunden: In einer Medienlandschaft, in der für alle

Mitglieder des Publikums dieselben wenigen Kanäle erreichbar sind, ist die Auswirkung auf die individuelle und öffentliche Meinungsbildung einzelner Inhalte wesentlich größer, als in einer Umgebung in der das Publikum fragmentiert oder gar individualisiert ist und auf der bewussten Auswahl von Inhalten sowie einer kontinuierlichen Rückkopplung beruht.

Die Frequenzknappheit ist in der Tat nicht der Hauptgrund für die Medienregulierung, sondern nur ein den Umfang der Regulierung beeinflussender Faktor.<sup>10</sup> Sie ist einer der Engpässe, die den Zugang zum Mediensystem einschränken. Engpässe, also Elemente des Mediensystems, die das Medienangebot einseitig beeinflussen können, treten auch im digitalen Mediensystem auf, beispielsweise in Form der Zugangssysteme zum digitalen Fernsehen oder von Internet-Suchmaschinen. Dies legitimiert weiterhin den regulatorischen Eingriff. Noam weist jedoch darauf hin, dass das öffentliche Interesse und der Pluralismus vor allem von der hohen Konzentration der Netzinfrastruktur betreibenden Unternehmen gefährdet seien.<sup>11</sup> In diesem Fall sind die im Mediensystem auftretenden Probleme letztendlich nur durch Förderung des Wettbewerbs zwischen den Netzen zu lösen, welche durch die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes und Stimulierung des Wettbewerbs erfolgen kann.

Die Medienregulierung kann sich also nur mühsam von der technologischen Ausgangslage der 1980er Jahre befreien. Im staatlichen Frequenzmanagement, und damit in einem Bereich,

der unter die Fernmelderegulierung fällt, erfolgte in den vergangenen Jahren jedoch ein Paradigmenwechsel, der auf der technischen Entwicklung, der Digitalisierung, beruht. Als Folge der Digitalisierung ist dieselbe Technologie nämlich dazu fähig, gleich mehrere Fernmeldedienste anzubieten. Sie bietet beispielsweise zugleich eine Fernseh- und Telefonfunktion an und liefert darüber hinaus Zugang zum Breitbandnetz.<sup>12</sup> Die Folge eines technologieneutralen Frequenzmanagements ist die Dienstleistungsneutralität, d.h. die Gewährleistung des Rechts einzelner Unternehmen auf Frequenznutzung in der Weise, dass das berechnigte Unternehmen den auf der jeweiligen Frequenz angebotenen Dienst selbst bestimmt. Die technologie- und dienstleistungsneutrale Annäherung steht im scharfen Gegensatz zum herkömmlichen europäischen Modell des Frequenzmanagements, bei dem die Behörde im Rahmen der Vergabe und der Kontrolle der Frequenzbänder genau bestimmt, wer auf der jeweiligen Frequenz mit welcher technischen Lösung welchen Dienst anbieten darf.<sup>13</sup> Dies erleichtert letztlich die Weiterverwertung der Berechtigungen zur Frequenznutzung.

### III. Konvergenz

Die Gestaltung der Medienpolitik bzw. der Kommunikationspolitik wurde seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bedeutend vom Prozess der Konvergenz beeinflusst. Konvergenz meint hierbei die immer engere Verflechtung

von Informatik, Telekommunikation und Medien hinsichtlich der Technologien, Dienstleistungen und Märkte. Gemäß der diesbezüglichen Bestimmung der Europäischen Kommission bedeutet Konvergenz

- „die Fähigkeit verschiedener Netzplattformen, ähnliche Arten von Diensten zu übermitteln, oder
- die Verschmelzung von Endgeräten wie Telefon, Fernseher und PC“.<sup>14</sup>

Eine im Jahr 2013 zur Konvergenz durchgeführte Untersuchung der europäischen Kommission versteht unter Konvergenz schlicht ein „fortschreitendes Zusammenwachsen herkömmlicher Rundfunkdienste mit dem Internet“ und konzentriert sich nicht mehr auf die technische und wirtschaftliche Seite des Prozesses, sondern auf die Änderung des Verbraucherverhaltens: Hierdurch würden „ergänzende Inhalte nicht nur über Fernsehgeräte mit zusätzlicher Internetanbindung durch Set-Top-Boxen zur ‚OTT‘-Übermittlung von Videoinhalten (Over-the-Top - OTT) , sondern auch über audiovisuelle Mediendienste verfügbar, die auf PCs, Laptops oder Tablet-Computern und anderen mobilen Geräten bereitgestellt werden. Verbraucher nutzen Tablet-Computer oder Smartphones, während sie fernsehen, beispielsweise um mehr über das zu erfahren, was sie gerade sehen, um mit Freunden zu kommunizieren oder um interaktive Fernsehdienste zu nutzen“.<sup>15</sup> Die Mehrheit der in der Untersuchung aufgeworfenen Fragen

- von der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Medienindustrie und der europäischen Inhaltsherstellung, über die Bedeutung der verschiedenen Plattformen der Inhaltsangebote, bis zur Begründetheit der Regulierungsunterschiede der linearen und abrufbaren Inhaltsangebote und zur Regulierung der „Engpässe“ – sind nicht neu. Dies deutet darauf hin, dass der große Teil der das Kommunikationssystem betreffenden fachpolitischen Dilemmata von der technischen und wirtschaftlichen Umgebung unabhängig ist. Zugleich bedürfen die früheren, auf fachpolitische Fragen gegebenen Antworten in der neuen Situation einer Überprüfung.

Die Grundlage des Prozesses ist die digitale Datenverarbeitung, die den gemeinsamen Nenner der verschiedenen Datenübertragungswege und Endnutzergeräte bildet. Von technischer Seite entfaltete sich die Konvergenz vollends mit der Einführung von „Smart-Fernsehern“, denn heute gibt es kein Kommunikationsmittel mehr, das nicht zur Bereitstellung beliebiger Kommunikationsdienstleistungen aus Text-, Ton- und Videoinhalten geeignet wäre. Auch auf der Ebene der Verbreitungsnetze ist die Konvergenz bei der digitalen Signalüberleitung nicht stehen geblieben: die Signalüberleitungsnetze werden immer häufiger als Paket bereitgestellt, als Netz auf der Basis eines Internet Protocols (IP). Der Datenübertragungsstandard des Internets löst frühere Lösungen bei der Ton- und Videosignalübertragung ab und gewährleistet die einheitliche Übermittlung-

smöglichkeit eines beliebigen Signaltyps.

Auch in den Marktprozessen erfolgte die Konvergenz, die am besten in der Dienstleistungsauswahl der auf dem Informations- und Kommunikationsmarkt tätigen Unternehmen auszumachen ist: Im Angebot dieser Unternehmen gibt es das ganze Spektrum an Fernmeldedienstleistungen. Neben den Gesprächs- und Datenverkehrsdiensten auf Fest- und Mobilnetzwerken und den unterschiedlichen Plattformen der Inhalte-Verbreitung verfügen sie auch über eigene Fernsehprogramme und abrufbare Inhalte-Angebote. In der Regel beteiligen sie sich auch an der Verwertung der Nutzergeräte. Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre sind die alten und neuen Medien, das Angebot der Individual- und Massenkommunikationsdienste bzw. der Signalübertragungs- und Inhalte-Angebotsmärkte durch Aufkäufe und Portfolioerweiterungen verschmolzen.

Auf Seiten der Regulierung wurde durch die Konvergenz das medienpolitische Instrumentarium sowohl für die Signalübertragungsinfrastruktur als auch für die Inhalte im bedeutenden Maße gestaltet. Dies führte letztlich zur Schaffung von Aufsichtsinstitutionen.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde die getrennte Regulierung der Signalübertragung und des Inhalts des gelieferten Signals zu einem Leitfaden der Regulierung elektronischer Kommunikation. Bis zur Wahrnehmung der Konvergenz folgte die Regulierung der Telekommunikation und der Medien dem Grundsatz, dass das Netz und die darin übertragenden Dienstleistungen



bzw. Inhalte, selbst die damit verbundenen Endgeräte – beispielsweise das Festnetztelefon oder der Fernseher – als einheitlicher Regulierungsgegenstand betrachtet wurden. Dieser Ansatz wurde größtenteils auch von den tatsächlichen technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten unterstützt. Im digitalen Kommunikationssystem können jedoch „Fernseher“, „Telefon“ und insbesondere das „Internet“ schwerlich in einem einzigen, sich auf die Gesamtheit des Kommunikationsprozesses erstreckenden Gesetz beschrieben werden. Die ehemals einheitlichen Kommunikationsdienste werden von der Regulierung entlang der Wertschöpfungskette in Teildienstleistungen unterteilt, die jeweils homogen genug sind, so dass der Gesetzgeber sie einem gemeinsamen Regulierungsrahmen unterziehen kann. Auf Basis dieser Konzeption verwendet das Europarecht auf Seiten der Übertragung den Begriff der elektronischen Kommunikation, auf Seiten des Inhalts den der audiovisuellen Mediendienste.

Da Signalübertragungsnetze zur Überleitung eines beliebigen digitalen Inhalts – Gespräch, Video, Daten – geeignet ist, gibt es keinen Grund für die abweichende Regulierung der verschiedenen Infrastrukturen und Dienstleistungen der elektronischen Kommunikation. Die Regulierung der elektronischen Kommunikation ist für alle Signalübermittlungsnetze und Dienste einheitlich, unabhängig von der verwendeten Übermittlungstechnologie und vom Inhalt des überleiteten Signals.

Die Rahmenrichtlinie zur elektronischen Kommunikation setzt fest, dass die Regulierung „nicht die Inhalte von Diensten, die über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste bereitgestellt werden, wie Rundfunkinhalte oder Finanzdienste und bestimmte Dienste der Informationsgesellschaft“ betrifft. Sie lässt „folglich alle Maßnahmen unberührt, die auf Gemeinschaftsebene oder im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht auf der Ebene der Mitgliedstaaten in Bezug auf diese Dienste getroffen werden, um die kulturelle und sprachliche Vielfalt zu fördern und die Wahrung des Pluralismus der Medien sicherzustellen“.<sup>16</sup>

Während die Regulierung der Infrastruktur infolge der Konvergenz den übermittelten Inhalt tatsächlich nicht berücksichtigen muss, kann die Regulierung des Inhalts vom übermittelnden Medium nach wie vor nicht unabhängig sein. Bei der Regulierung des Inhalts muss sich der regulatorische Eingriff weiterhin nach den Merkmalen des Mediums richten. Deshalb knüpfen jeweils andere regulatorische Bedingungen an ein und denselben Inhalt an, abhängig davon, auf welchem Verbreitungsweg – beispielsweise als kodierte oder als unkodierte Sendung, als abrufbarer Dienst, im Kino oder auf DVD – er beim Publikum ankommt.

Auch die Verteilung von Übertragungskapazitäten kann entscheidend die Verwirklichung der mit dem Mediensystem verbundenen fachpolitischen Gesichtspunkte und Zielsetzungen beeinflussen. Die Ausgestaltung eines pluralistischen Mediensystems hängt in bedeutendem Maße von den Mögli-

chkeiten des Zugangs zur vorhandenen Infrastruktur ab. Mit den Entscheidungen über die Bedingungen des Zugangs üben die Betreiber der Infrastruktur – die Programmverbreiter oder gar die Betreiber von middleware-Elementen der digitalen Verbreitungsnetze (siehe Kapitel 2.5) – einen bedeutenden Einfluss auf die Inhaltsauswahl aus. Unabhängig davon, ob die Regulierung dieser Entscheidungen formell im Wege der Mittel und Institutionen des Telekommunikationsrechts oder eben über das Wettbewerbsrecht oder gar das Urheberrecht erfolgt, müssen in jedem Fall die medienpolitischen Gesichtspunkte und die verfassungsrechtlichen Erfordernisse geltend gemacht werden.

Eine konsequente Trennung von Infrastruktur- und Inhaltsregulierung kann im Ergebnis nicht verwirklicht werden, weil die Verwirklichung medienpolitischer Ziele in bedeutendem Maße von der Funktionsweise der Verbreitungsnetze, und somit auch von ihrer Regulierung abhängt.<sup>17</sup>

Die Wirkung der Konvergenz lässt sich auch in der Inhaltsregulierung wahrnehmen. Mit der Einführung des Begriffs der audiovisuellen Mediendienste (vgl. Kapitel 2.1) ergab sich für alle Videoinhalte ein einheitlicher Regulierungsrahmen, unabhängig davon, ob die Inhalte verbreitet oder abrufbar sind. Bei der Regulierung des elektronischen Inheldienstes wurde früher nach dem Gesichtspunkt differenziert, ob die Dienstleistung zeitgleich als Sendung beim Publikum angelangte – hierzu gehörten vor allem die Fernsehprogramme – oder auf individuellen

Abruf, d.h. bezüglich Ort und Zeit auf Initiative des Nutzers. Zu Letzteren gehörten die Dienste der Informationsgesellschaft (vgl. Kapitel 2.1). Da die verschiedenen Inheldienste unabhängig von der Weise ihres Zugriffs heute miteinander konkurrieren und im Medienverbrauch substituierbar sind, wurde die Angleichung der Regulierung verbreiteter und abrufbarer Inhalte notwendig. Ohne sie würde die Regulierung „zur Verschärfung der kaum noch zu rechtfertigenden Unterschiede bei der rechtlichen Behandlung der verschiedenen Verbreitungsformen für gleiche oder ähnliche Medieninhalte führen“, was die Rechtssicherheit und die Wettbewerbsfähigkeit erheblich gefährden würde.<sup>18</sup>

Die Unklarheit über die Abgrenzung zwischen Medien- und Telekommunikationsrecht und die Überschneidung der Regulierungsbereiche führt zu Unsicherheiten in der Praxis der Rechtsanwendung der Regulierungsbehörden beider Sektoren. Mögliche Lösung hierfür ist die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Medien- und Telekommunikationsbehörden oder die Verschmelzung ihrer Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche in einer einzigen Organisation. Eine solche sogenannte konvergente Behörde ist zur effektiven Behandlung der auf den Grenzgebieten der Medien, des Fernmeldewesens und der Informatik entstehenden Probleme bzw. zur Ausgestaltung des erforderlichen fachlichen Hintergrundes und einer Wissensbasis prinzipiell geeignet. Im Falle der Verschmelzung früherer Behörden besteht jedoch das erhöhte Risiko, dass die In-

tegration rein formell bleibt und kein echtes gemeinsames Wissen entsteht. Eine Regulierungsbehörde, die in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht gleichermaßen wichtige Zweige koordiniert, wird weiterhin mit großer Wahrscheinlichkeit Ziel erheblichen politischen und wirtschaftlichen Drucks sein.

Unter einer konvergenten Behörde versteht man in erster Linie eine sich auf den gesamten Fachapparat und auf die Ebene der Beschlussfassung erstreckende Integration, auf deren Grundlage etwa die englische Regulierungsbehörde, die Ofcom zustande kam. Die italienische und österreichische Lösung behält hingegen auf der Beschlussfassungsebene weiterhin getrennte Behörden bei, hinter ihnen erfüllt allerdings ein einheitlicher Fachapparat die vorbereitenden Aufgaben. Eine sehr eigene Lösung präsentierte das ungarische Mediengesetz aus dem Jahre 2010: Innerhalb der Nationalen Medien- und Nachrichtenübermittlungsbehörde [Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság oder kurz NMHH] als konvergente Behörde ist ein für die Medienaufsicht zuständiger Medienrat mit selbstständigen Entscheidungsbefugnissen und eigenem Budget tätig, dessen Vorsitzender zugleich auch Vorsitzender des NMHH ist, der zugleich wiederum der Alleinzuständige für Regulierungskompetenzen im Telekommunikationsbereich ist.<sup>19</sup>

## IV. Netzneutralität

Eine der wichtigsten fachpolitischen Diskussionen der vergangenen Jahre drehte sich um die sogenannte Netzneutralität. In der Internetkommunikation erschienen die Betreiber der Infrastruktur bis dato rechtlich und auch tatsächlich als solche Akteure, die den Inhalt der von ihnen übermittelten oder zugänglich gemachten Mitteilung nicht beeinflussen und dementsprechend auch nicht dafür verantwortlich sind.<sup>20</sup> Mit Blick auf diese Unternehmen bedeutet Netzneutralität eben, dass sie sich in keiner Weise in den Inhalt der über das Netz übertragenen Informationen einmischen, dass sie die übertragenen Informationen nicht wählen, nicht rangieren und nicht modifizieren. Diese common carrier-Position<sup>21</sup> bedeutete auch für die Netzbetreiber lange Zeit dadurch die beste Lösung, dass sie das einfachste Geschäftsmodell und die wenigsten Regulierungsbelastungen versprach, weil die einzelnen übertragenen Dienstleistungen nur einen geringen Anteil an Übermittlungskapazitäten besetzten.

Seit sich jedoch der Bandbreitenanspruch einzelner Dienstleistungen bzw. der Anspruch hinsichtlich Zuverlässigkeit und Qualität erhöht hat, sind die Telekommunikationsunternehmen an der Ausgestaltung eines neuen Geschäftsmodells interessiert. Das Wesen des neuen Geschäftsmodells besteht darin, dass verschiedene Inhalte unter verschiedenen Bedingungen einen Zugang zu den Übermittlungskapazitäten und letzten Endes zu den Nutzern bekommen. Im Gegensatz zur

gegenwärtigen Lösung, die die Kosten der Betreuung und der Entwicklung der Fernmeldenetze ausschließlich aus den Gebühren der Endnutzer deckt, würde sich das neue Modell als neue Einnahmequelle auch auf die den Anbietern verschiedener Inhaltsdienste und Applikationen auferlegten Gebühren stützen.<sup>22</sup>

Die Stimmen, die den Zusammenhang zwischen Netzneutralität und Meinungsfreiheit betonen, betrachten das Internet als eine „grundlegende Gemeinschaftsinfrastruktur“, die für die Nutzer „die Beteiligung am Bau der gemeinsamen kulturellen und Informationsumgebung bzw. die Freiheit der Gestaltung der persönlichen Informationsumgebung“ gewährleistet.<sup>23</sup> Nur ein offenes Internet ist fähig, „die Kommunikationsansprüche der Gemeinschaft zu befriedigen“ und „einen offenen Dialog“ zu unterstützen.<sup>24</sup> Diese Ansichten beschreiben und schützen letztendlich die gegenwärtige Funktionsweise des Internets. Peha hebt, während er die Folgen der Möglichkeit der Unterscheidung zwischen Datenpaketen analysiert, hervor, dass die Netzbetreiber fähig seien, die freie Rede zurückzudrängen, wozu sie sich zeitweise auch motivierter fühlen könnten.<sup>25</sup> Nach der Ansicht Lessigs und McChesneys ginge „ohne Netzneutralität die Möglichkeit verloren, dass sich der Zugang zu und die Verbreitung der auf den Breitbandnetzen erscheinenden unabhängigen Nachrichten und gemeinschaftlichen Informationen in einem hohen Tempo erweitern“.<sup>26</sup>

Als Gegenargument wurde voran gebracht, dass die Nutzer selbst gegen diejenigen Netzbetreiber vorgingen, wenn diese die Möglichkeiten der Selektion von Inhalten missbrauchten, welche faktisch zur Zensur führten. Voraussetzung hierfür sei jedoch, dass die Nutzer unter den im Wettbewerb stehenden Netzbetreibern frei wählen könnten. Lessig begründet die Notwendigkeit der Regulierung unter anderem damit, dass die Konzentration der Breitbanddiensteanbieter in den Vereinigten Staaten hoch ist, weshalb es keinen wirksamen Wettbewerb auf dem Markt des Breitbandzugangs gibt.<sup>27</sup> Daher sei die Wahrscheinlichkeit groß, dass eine Preis- oder Qualitätsdiskriminierung einen negativen Effekt auf die Gesellschaft haben könne. Wenn der Nutzer aber tatsächlich in der Lage sei, einen diskriminierenden Internetanbieter durch einen anderen zu ersetzen, bedeute die Diskriminierung für Nutzer, Inhaltsanbieter und Öffentlichkeit ein wesentlich geringeres Risiko. Daraus folgt auch, dass die Netzneutralität für den Fall, dass es mangels offenem Zugang keinen Wettbewerb unter den Internetanbietern gibt, „eher die zweitbeste Lösung“ ist.<sup>28</sup>

Der Verzicht auf Netzneutralität würde eine grundlegende Veränderung der Architektur des Internets mit sich bringen, in denen den Betreibern von Breitbandnetzen eine völlig neue Rolle zukommen würde. In der Formulierung Lessigs und McChesneys „fängt das Internet ohne Netzneutralität an, dem Kabelfernsehen ähnlich zu sein“.<sup>29</sup> Wenn die Betreiber von Breitbandnetzen sich so zu verhal-

ten beginnen wie die Betreiber anderer Inhalte-Verbreiter, wird deutlich, dass die Netzneutralität grundlegende Zugangsfragen betrifft, die die ganze Geschichte der Medienregulierung durchziehen. Die Netzneutralität ist in dieser Annäherung nichts anderes als ein Zugangsproblem, das die Regulierung der Beziehungen zwischen den Inhaltsanbietern und Netzbetreibern – oder im Allgemeinen den Dienstleistern, die über solche beim Inhaltszugriff unumgängliche „Engpässe“ verfügen, betrifft.<sup>30</sup> Ein ebenso allgemeines Medienregulierungsproblem ist die vertikale Integration, also die Verflechtung zwischen dem Infrastrukturbetreiber und dem Inhalte-Anbieter. Der Mangel an Wettbewerb unter den Netzbetreibern hebt das ursprüngliche Problem der Kapazitätsknappheit hervor. All das dient in seiner Gesamtheit der Klärung der Grundfrage der Medienregulierung, namentlich ob bzw. inwieweit der Netzbetreiber dazu fähig ist, die Vielfältigkeit des erreichbaren Inhaltsangebots zu gefährden.

Die Erwartungen über die Dienstleistungsqualität machten deutlich, dass die Netzneutralität in der Praxis nicht vollständig aufrechterhalten werden kann, was auch von der amerikanischen und europäischen Regulierung berücksichtigt wurde.<sup>31</sup> Sowohl die amerikanische als auch die europäische Regulierung versuchen, durch Transparenz des Netzmanagements und verpflichtende Vorschriften zur Dienstqualität – d.h. durch unmittelbaren Verbraucherschutz –, dem aus dem Verzicht auf Netzneutralität erwachsenen Risiken zu begegnen.

Die von der amerikanischen Kommunikationsbehörde (Federal Communications Commission, FCC) aufgestellten Netzneutralitätsnormen hätten die Blockierung, d.h. die Diskriminierung von Inhalten an den Leitungsnetzen in unbegründeten Fällen bzw. in Fällen, in denen die Anforderungen des rationalen Netzmanagements überschritten werden, verboten. Die diesbezüglich erlassene Verordnung<sup>32</sup> enthielt drei Vorschriften:

- Transparenz: Der Dienstanbieter ist verpflichtet, über seine Praxis des Netzmanagements sowie über die Geschäftsbedingungen zum Zugang des Breitbandnetzes die Öffentlichkeit detailliert zu informieren. Dies soll sicherstellen, dass die Nutzer beim Gebrauch dieser Dienstleistungen eine informierte Entscheidung treffen können; zudem soll es dazu beitragen, dass die Inhalte-Anbieter, Applikations-Anbieter, weitere Dienstanbieter sowie die Gerätehersteller ihr Angebot entwickeln und verwerten können.
- Verbot der Blockade: Dienstanbieter, die einen Breitbandzugang auf dem Festnetz gewähren, dürfen mit Rücksicht auf die Erfordernisse eines rationalen Netzmanagements die rechtmäßigen Inhalte, Dienstleistungen, Applikationen sowie alle das Netz nicht explizit beschädigenden Geräte nicht blockieren. Dienstanbieter, die einen Breitbandzugang auf dem mobi-

len Netz gewähren, dürfen mit Rücksicht auf Erfordernisse des rationellen Netzmanagements die Nutzer nicht am Zugang einer legalen Webseite sowie nicht am Zugang zu Applikationen aus der Ton- oder Videodienstleistung hindern, die von den Mitbewerbern des jeweiligen Dienstbieters bereitgestellt werden.

- Verbot der unbegründeten Diskriminierung: Dienstanbieter, die einen Breitbandzugang auf dem Festnetz gewähren, dürfen keine unbegründete Unterscheidung bei der Übertragung legaler Netzinhalte über den Internetzugang vornehmen.

Mit Ausnahme des Erfordernisses der Transparenz hat ein amerikanisches Gericht diese Normen wegen fehlender Kompetenz der FCC für nichtig erklärt, zugleich forderte es die FCC aber zur Bewahrung des freien und offenen Internets auf.<sup>33</sup> Nach umfangreicher Konsultation verabschiedete die FCC im Jahr 2015 neue Regeln zur Verteidigung der Netzneutralität.<sup>34</sup> Um Kompetenzprobleme zu vermeiden, klassifizierte die FCC die Internetzugang-Anbieter als common carrier Anbieter. Demzufolge würden die betroffenen Anbieter unter eine umfangreiche Regulierung fallen. Die FCC entschied aber, die große Mehrheit der Vorschriften bezüglich der Breitbandanbieter nicht anzuwenden. Die neuen Vorgaben beschränken sich daher auf

- das Verbot von Blockierung rechtmäßiger Inhalte, Anwen-

dungen, Dienste sowie nicht schädliche Geräte,

- das Verbot der Drosselung, d.h. der Aussonderung des Informationsflusses anhand der Aspekte, wer, wem und mit welchem Gehalt die Information sendet, und
- das Verbot der bezahlten Priorisierung von bestimmten Inhalten.

Die FCC erlaubt Verkehrsmanagement unter der Bedingung, dass es technisch begründet und nicht nur wirtschaftlich günstig ist. Die neuen Regeln wurden auch gerichtlich gebilligt.<sup>35</sup> Die FCC in einer neuen Zusammensetzung begann aber im 2017 die Regeln wieder zu überprüfen, um die wirtschaftlichen Interessen der Netzbetreibler und dadurch angeblich ihre Bereitschaft zur Entwicklung der Breitbandinfrastruktur besser zu berücksichtigen.<sup>36</sup>

Auch die europäischen Richtlinien über die elektronische Kommunikation deklarieren die Unterstützung der Netzneutralität, sie greifen jedoch nicht tiefer in die Geschäftsmodelle der Dienstanbieter ein. Die Regulierung der elektronischen Kommunikation bestimmt als Aufgabe der Regulierungsbehörden die Förderung eines effektiven Nutzerzugangs zu Informationen, eine weitere Verbreitung bzw. eine weitere Nutzungsmöglichkeit der von Nutzern gewählten Applikationen und Dienstleistungen.<sup>37</sup> Dienstanbieter, die einen Breitbandinternetzugang gewähren, sind wiederum verpflichtet, den Umfang der angebotenen Dienste, unter anderem die Einschränkungsbe-

dingungen zur Nutzung bestimmter Dienste und Applikationen sowie die Mindestqualität der gebotenen Leistungen in einer eindeutigen, umfassenden und leicht zugänglichen Form festzulegen.<sup>38</sup> Die Regulierungsbehörden dürfen hierbei die Mindestanforderungen an die Dienstleistungsqualität vorgeben.<sup>39</sup> Die Rechte der Verbraucher bei Verletzung der Netzneutralität werden ferner durch die Beschleunigung des Dienstleisterwechsels erweitert. Das bedeutet, dass der Verbraucher auf schädliche Praktiken des Dienstanbieters sehr schnell mit der Kündigung der Dienstleistung und der Wahl eines neuen Dienstanbieters reagieren kann.

Viel konkretere Anforderungen enthält die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet.<sup>40</sup> Laut der Verordnung haben die Endnutzer das Recht, über ihren Internetzugangsdienst, unabhängig vom Standort des Endnutzers oder des Anbieters und unabhängig von Standort, Ursprung oder Bestimmungsort der Informationen, Inhalte, Anwendungen oder Dienste, Informationen und Inhalte abzurufen und zu verbreiten, Anwendungen und Dienste zu nutzen und bereitzustellen und Endgeräte ihrer Wahl zu nutzen.<sup>41</sup> Andererseits müssen die Anbieter von Internetzugangsdiensten den gesamten Verkehr bei der Erbringung von Internetzugangsdiensten gleichbehandeln, ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung, sowie unabhängig von Sender und Empfänger, den abgerufenen oder verbreiteten Inhalten, den genutzten oder bereitgestellten Anwendungen

oder Diensten oder den verwendeten Endgeräten.<sup>42</sup> Diese beiden Verpflichtungen gewähren grundsätzlich die Netzneutralität.

Die Verordnung wurde aber wegen der unklaren Formulierung der Ausnahmen vom Prinzip der Gleichbehandlung heftig kritisiert.<sup>43</sup> Besonders problematisch ist die Spezialdienste-Ausnahme, wonach es den Anbietern freisteht, andere Dienste, die keine Internetzugangsdienste sind, anzubieten. Dies ist möglich, soweit diese Dienste für bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste optimiert sind und falls die Optimierung erforderlich ist, um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste an ein bestimmtes Qualitätsniveau zu genügen.<sup>44</sup> Welche Dienste unter diesen Begriff fallen, ist dem Text der Verordnung nicht zu entnehmen. Die Formulierung schließt nicht aus, dass große Inhalte-Anbieter wie Google oder Netflix auch bevorzugte Datenleitung zulasten anderer Anbieter beschaffen können, wenn sie einfach in ihren Vertragsbedingungen festlegen, dass ihre Dienste eine erhöhte Qualitätsanforderung haben. Das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) veröffentlichte aber eine Auslegung zu der Verordnung, die klar machte, dass das bestimmte Qualitätsniveau nur in Fällen von objektiven Gründen zu leisten ist, wenn es zur Funktionsfähigkeit einer oder mehrerer speziellen und wesentlichen Besonderheiten der Applikation notwendig ist. Die objektive Notwendigkeit eines bestimmten Qualitätsniveaus sollen die mitglieds-

taatlichen Regulierungsbehörden überprüfen.<sup>45</sup>

Die europäische Regulierung ermöglicht danach auch die Anwendung von Verkehrsmanagementmaßnahmen. Die Verordnung bestimmt Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen: Sie müssen transparent, nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein und dürfen nicht auf kommerziellen Erwägungen, sondern auf objektiv unterschiedlichen technischen Anforderungen an die Dienstqualität bestimmter Datenverkehrskategorien beruhen. Mit diesen Maßnahmen darf nicht der konkrete Inhalt überwacht werden, und sie dürfen nicht länger als erforderlich aufrechterhalten werden.<sup>46</sup> Das GEREK machte in seiner Auslegung klar, dass das Datenverkehrsmanagement dem Anbieter nicht erlaubt, den Datenverkehr zu überwachen und dahingehend zu bewerten, wie wichtig, rechtmäßig oder moralisch korrekt ein Inhalt, ein Dienst oder eine Anwendung ist.<sup>47</sup>

1 Die Publikation wurde im Rahmen des Forschungsprojekts „Regulierungsfragen der Internet-Intermediäre“, Nr. OTKA 116551 veröffentlicht.

2 Lessig, Lawrence: *Code, Version 2.0*, New York 2006. S. 5.

3 Lessig, Lawrence: a.a.O., S. 4.

4 Lessig, Lawrence: a.a.O., S. 6.

5 Lessig: *What Things Regulate Speech: CDA 2.0 vs. Filtering Fundamentum 1/1999*, 15 [ford. a Szerzők].

6 Vgl. BVerfGE 57, S. 295.

7 US Supreme Court, *Red Lion Broadcasting Co. gegen FCC*, 395 U.S. 367. o.

8 So der EGMR, Urt. v. 24.12.1993, Application no. 13914/88 – Informationsverein Lentia gegen Österreich.

9 Bundesverfassungsgericht, Entsch. Nr. 37/1992. (10.06) AB, VerfGE (Ungarn).

10 Hoffmann-Riem, Wolfgang: *Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Grundfragen*, Baden-Baden 2000.

11 Noam, Eli: *Miért lesz a televíziózás szabályozásából hírközlés szabályozás?* Infokommunikáció és Jog 3/2010, S. 87. [Why TV regulation will become telecom regulation, in: Richards, Ed/Foster, Robin/Kiedrowski, Tom (Hrsg.), *Communications in the next decade – A collection of essays prepared for the UK Office of Communications*, London 2008, S. 67–72].

12 Europäische Kommission: *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität*.

13 Cave, Martin - Doyle, Chris - Webb, William: *Essentials of Modern Spectrum Management*. Cambridge University Press, 2007

14 Europäische Kommission: *Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren Ordnungspolitischen Auswirkungen*, KOM(97) 623 final.

15 Europäische Kommission: *Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte*, COM(2013) 0231 final, 3. o.

16 Erwägungsgrund 5 der Rahmenrichtlinie.

17 Polyák, Gábor, *A médiarendszer kialakítása, A piacra lépés és a hozzáférés alkotmányjogi, közöségi jogi és összehasonlító jogi elemzése*, Budapest 2008. S. 350.

18 Europäische Kommission: *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität*, SEK(2005) 1625/1626.

19 Polyák, Gábor - Nagy, Krisztina *A médiatörvények kontextusa, rendelkezései és gyakorlata*. Jura 2/2014, S. 127.

20 Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die mit der Informationsgesellschaft zusammenhängenden Dienste, besonders über die einzelnen rechtlichen Fragen des elektronischen Handels.

21 van Cuilenburg, Jan/McQuail, Denis, *Médiapolitikai paradigmaváltások, Egy új hírközlés-politikai paradigma felé*, in: Polyák, Gábor (Hrsg.), *Médiapolitika, A médiapolitika fogalma és fejlődési irányai*, Budapest 2010, S. 236. [Originaltitel: Media Policy



Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm, *European Journal of Communication* 2003, 181-207]

22 Sidak, Gregory J., What is Net Neutrality Debate Really About?, *International Journal of Communication*, 2007, abrufbar unter <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/177> [30.06.2019]

23 Federal Communications Commission, Notice of Proposed Rulemaking in the Matter of Preserving the Open Internet Broadband Industry Practices, S. 33

24 The Knight Commission: Informing Communities. Sustaining Democracy in the Digital Age, in: Federal Communications Commission, uo.

25 Peha, John M.: The Benefits and Risks of Mandating Network Neutrality, and the Quest for a Balanced Policy *International Journal of Communication* 1/2007. S. 644.

26 Lessig, Lawrence/ McChesney, Robert W., No Tolls on The Internet, *The Washington Post* 08.06.2006.

27 Lessig, Lawrence - McChesney, Robert W., a.a.O.

28 Balkin, Jack M: The Democratic Case for Network Neutrality, <http://balkin.blogspot.com/2006/04/democratic-case-for-network-neutrality.html> [30.06.2019].

29 Lessig, Lawrence/ McChesney, Robert W., No Tolls on The Internet, *The Washington Post* 08.06.2006.

30 Holznagel, Bernd/Schumacher, Pascal, Kommunikationsfreiheiten und Netzneutralität, in: Kloepper, Michael (Hrsg.), *Netzneutralität in der Informationsgesellschaft*, Berlin 2011, S. 47.

31 Gálik, Mihály/Vogl, Artemon, Az új média-koncentráció-szabályozás első vizsgája: az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport megművelt összeolvadása a magyar piacon, *Médiakutató* 3/2011, S. 83.

32 FCC Open Internet Order [Übersetzung des Autors], abrufbar unter [https://apps.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-10-201A1\\_Rcd.pdf](https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-10-201A1_Rcd.pdf) [30.06.2019].

33 U.S. Court of Appeals for the D.C. Circuit, *Verizon Communications Inc. v. Federal Communications Commission* (Decided January 14, 2014), abrufbar unter [https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/3AF8B4D938CDEEA685257C600532062/\\$file/11-1355-1474943.pdf](https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/3AF8B4D938CDEEA685257C600532062/$file/11-1355-1474943.pdf) [30.06.2019].

34 Protecting and Promoting the Open Internet,

A Rule by the Federal Communications Commission on 04/13/2015, <https://www.federalregister.gov/documents/2015/04/13/2015-07841/protecting-and-promoting-the-open-internet> [30.06.2019].

35 United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit No. 15-1063, June 14, 2016, [https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/3F95E49183E6F8AF85257FD200505A3A/\\$file/15-1063-1619173.pdf](https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/3F95E49183E6F8AF85257FD200505A3A/$file/15-1063-1619173.pdf) [30.06.2019].

36 Federal Communications Commission, Restoring Internet Freedom, abrufbar unter <https://www.fcc.gov/restoring-internet-freedom> [30.06.2017].

37 Artikel 8 Absatz 4 g) der Rahmenrichtlinie.

38 Artikel 20 Absatz 1 b) der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie).

39 Artikel 21 Absatz 3 der Richtlinie der Universaldienstrichtlinie.

40 Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union, OJ L 310, 26.11.2015, 1-18. o.

41 Artikel 3 Abs. 1 der Verordnung 2015/2120.

42 Artikel 3 Abs. 3 der Verordnung 2015/2120.

43 Fetzer, Thomas: Konkretisierungsbedarf des Entwurfs einer Verordnung für einen elektronischen Binnenmarkt vom 8. Juli 2015, <https://mbem.nrw.de/wie-eine-bessere-verordnung-zu-netzneutralitaet-aussehen-koennte> [30.06.2019].

44 Artikel 5 Abs. 3 der Verordnung 2015/2120.

45 National Regulators of European Net Neutrality Rules, BEREC Guidelines on the Implementation BEREC v. 30.08.2016, abrufbar unter [http://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/regulatory\\_best\\_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules](http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules) [30.06.2019], Rn. 111.

46 Artikel 3 Abs. 3 der Verordnung 2015/2120.

47 BEREC Guidelines Rn. 69-70.