

# Return to Sender. Wie beeinflusst Netzneutralität im Internet dessen politische Einsatzmöglichkeiten?

*Felix Francke*



Felix Francke

## **Zusammenfassung**

Wer das Internet für politische Kommunikation einsetzt, geht davon aus, dass seine Informationen unverändert beim Adressaten ankommen. Entwicklungen in der Netztechnik erlauben Internetanbietern jedoch zunehmend, in Verbindungen einzugreifen und Inhalte zu verändern. Unterschiedliche Maßnahmenpakete werden diskutiert, um die bisherige Neutralität in gewissem Ausmaß weiterhin zu gewährleisten.

## 1. Warum Netzneutralität festschreiben?

Das Internet hat die Dominanz klassischer Massenmedien wie Fernsehen, Radio und Zeitung in der Vermittlung politischer Kommunikation bisher nicht gebrochen. Dennoch ergänzen immer neue Formen der Internetnutzung die Gewohnheiten der Informationsbeschaffung vieler Bürger. Sie informieren sich bei Online-Angeboten mit Pressecharakter oder unmittelbar bei Regierungen, politischen Parteien oder zivilgesellschaftlichen Vereinigungen. Zahlreiche Akteure bieten zunehmend Möglichkeiten der Beteiligung der Internetnutzer an ihren Entscheidungsprozessen: Der Deutsche Bundestag bittet um die Einreichung und Kommentierung von ePetitionen und die nun im Abgeordnetenhaus von Berlin vertretene Piratenpartei nutzt mit LiquidFeedback ein eigens entwickeltes System zur Mitarbeit an Partei- und Wahlprogrammen. Auch immer mehr Austausch der Bürger untereinander findet im Netz statt, wie etwa das Wachstum des Sozialen Netzwerks Facebook zeigt, das im Juni 2011 auf 20 Millionen aktive Mitglieder in Deutschland wuchs (Wilkens 2011). Die Basis dieser Kommunikation ist immer der innere Aufbau des Internets an sich. Das Netz selbst verändert die Daten nicht, es ist gegenüber Sender, Empfänger und Inhalt der Verbindung neutral. Diese technische Netzneutralität wird in Diskussionen über die Verwendung des Internets für politische Kommunikation als gegeben angesehen. Doch zwei Faktoren beeinflussen den Fortbestand dieser bisher geltenden Regel: Technologischer Fortschritt in der Netztechnik und veränderte Nutzungsszenarien.

ePetitionen  
LiquidFeedback

## 1.1 Entwicklung der Netztechnik

Die Funktionsweise des Internets kann wie folgt umrissen werden: Der Rechner des Nutzers versendet und empfängt die Daten über dessen Internetzugang, der vom Internetdienstanbieter (Internet Service Provider, ISP) bereitgestellt wird. An Knotenpunkten werden die Daten anderen Netzbetreibern übergeben und so lange weitergereicht, bis sie an ihr Ziel kommen. Ermöglicht wird diese für alle Anwendungen (z.B. E-Mail, Web, Internet-Telefonie) nutzbare Architektur durch eine Schichtstruktur: Lediglich an den Endpunkten einer Verbindung werden die Inhalte der Daten interpretiert und unterschiedlichen Zwecken zugeordnet. Zum Versand über das Internet werden Einzelpakete in einer universellen Form verwendet, die ungeachtet ihres Inhalts von allen Knoten bearbeitet werden können. Dies ermöglicht die Übermittlung verschiedenster Informationen durch die immer gleichen Netze. Jede Weiterleitung funktioniert dabei nach dem Best-Effort-Prinzip: Ungeachtet des Inhalts werden möglichst viele Datenpakete schnellstmöglich verarbeitet. Jedes Datenpaket wird im Netz gleich behandelt.

Best-Effort-Prinzip

**Neutralität** Diese Neutralität des Internets gegenüber Inhalt, Ursprung und Ziel von Datenpaketen war technologischen Limitierungen der Netzknoten geschuldet. Inzwischen stehen Netzbetreibern neue Technologien zur Verfügung, mit denen sie den Inhalt einzelner Datenpakete ihrer Nutzer analysieren (Deep Packet Inspection, DPI) und sie anschließend je nach Inhalt, Absender oder Adressaten verändern können. ISPs stehen damit drei neue Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung: Durch Priorisierung können einzelne Daten schneller übertragen werden. Die Übertragung bestimmter Daten kann durch Degrading auch gezielt verlangsamt oder durch Blocking gänzlich verhindert werden (Holznagel/Nüßling 2011: 28).

Priorisierung  
Degrading  
Blocking

## 1.2 Veränderte Netznutzung

Parallel zur technischen Entwicklung nimmt die Flut der Daten, die über das Internet übermittelt werden, stetig zu: Die Zahl der Internetnutzer hat sich in Deutschland innerhalb der letzten zehn Jahre von 24,8 Millionen in 2001 auf 51,7 Millionen in 2011 mehr als verdoppelt (van Eimeren/Frees 2011: 335). Zusätzlich werden von jedem Nutzer immer mehr Inhalte übertragen. Allein 2010 wuchs so das Volumen des Datenverkehrs im Internet in Europa um 35% – im Mobilfunkbereich gar um 135% (Cisco Systems 2011).

Dienste wie Internet-Fernsehen und Internet-Telefonie stellen das Netz zudem vor neue Herausforderungen: Bemerkt der Nutzer den um wenige Sekunden verzögerten Empfang einer E-Mail meist gar nicht, so werden Fernsehen und Telefonie unbenutzbar, wenn die Übertragung wiederholt stockt oder abbricht. Die Konvergenz vieler Dienste in einem Netz hat zur Folge, dass unterschiedliche Nutzungsformen in Konkurrenz zueinander geraten: Der private Austausch von Urlaubsvideos oder Musik kann die Übertragung der Videokonferenz eines Unternehmens stören. Immer mehr und immer diversere Anwendungen buhlen also um die gleiche Ressource der Datenübertragung.

Konvergenz

### 1.3 Aufhebung der Netzneutralität

Durch die zunehmende Nachfrage wächst die Gefahr von Staus durch Überlastung der Netzknoten. Auf zwei Wegen können Netzbetreiber größere Einbußen in der Übertragungsqualität abwenden: Durch einen derartigen Ausbau der Netze, dass selbst bei Lastspitzen noch genügend Kapazität vorhanden ist (Overprovisioning) oder durch einen Eingriff in die Übertragung (etwa durch Priorisierung wichtiger oder Degrading unwichtiger Inhalte). Letzteres verhindert zwar nicht das Entstehen der Staus, soll aber dafür sorgen, dass diese möglichst geringe Auswirkungen auf anspruchsvollere Nutzungsformen haben. Wird an Knoten bisher standardmäßig Overprovisioning angewandt, steht Netzbetreibern aufgrund der Entwicklung der Netztechnik die Möglichkeit der Priorisierung zur Verfügung. Ihr Einsatz sorgt für eine höhere Effizienz der bestehenden Netze, Netzbetreiber müssen so weniger in Netzausbau investieren.

Ausbau der Netze

Eingriff in die Übertragung

Doch aus dem Einsatz der neuen Technologien erwachsen für ISPs auch Möglichkeiten für neue Geschäftsmodelle. Sie können Teile des Internets blockieren und nur gegen Aufpreis freischalten. Dies wird bereits im Mobilfunkbereich praktiziert: Der Zugriff auf Internettelefonie wird in Standardverträgen gesperrt. Zum Beenden dieser Maßnahme muss eine Zusatzgebühr an den Netzbetreiber entrichtet werden. Auch können Anwendungsanbieter (also Anbieter jeder Art von Angeboten im Internet wie Google, Spiegel Online oder Blogs) erstmals zur Zahlung an ISPs der Nutzer aufgefordert werden. Nur gegen Entgelt könnten sie ihre Dienste weiterhin für Kunden des jeweiligen ISPs anbieten. Neben den Endkunden hätten die ISPs so eine zweite Einnahmequelle aus den Gebühren der Anwendungsanbieter. Präzedenzfälle der letzten Variante sind bislang nicht bekannt, es blieb bisher bei Absichtserklärungen (Krempel 2006: 80).

neue Geschäftsmodelle

Vollendet wird die Entwicklung zusätzlicher Eingriffsmöglichkeiten der Netzbetreiber im derzeit geplanten Aufbau von Next Generation Networks (NGN). ISPs sollen dann zusätzlich zur Infrastruktur standardmäßig verschiedene Übertragungsqualitäten anbieten. Der Datenstrom wird nicht mehr nach Best-Effort abgewickelt, sondern individuell gesteuert. Netzbetreiber greifen damit routinemäßig in jede Verbindung ein.

Next Generation Networks

Aufgrund des technischen Fortschritts kann die Neutralität des Internets gegenüber der Kommunikation also zunehmend aufgehoben werden (Felten 2006). Die Netzbetreiber fungieren durch ihre neuen Eingriffsmöglichkeiten als Gatekeeper, die entscheiden welche Datenpakete wie und wann zugestellt werden und welche nicht. Die Neutralität des Internets gegenüber den zu übertragenden Daten ist also nicht mehr automatisch gewährleistet. Die Integrität der übertragenen Inhalte steht in Frage. Insbesondere für sensible politische Prozesse muss damit die Verwendung des Internets neu überdacht werden. Die steigenden Zahlen der Internetnutzer und -nutzung verweisen auf eine steigende Bedeutung der Inhalte im Netz für die politische Orientierung der Bürger. Wie kann sichergestellt werden, dass das Internet auch weiterhin als neutrale Plattform für politische Diskurse genutzt werden kann?

politische Orientierung

Eine Vielzahl verschiedener Modelle wird derzeit in Deutschland diskutiert, um das Prinzip der Netzneutralität ins Zeitalter der neuen Netztechnik zu über-

tragen. Die Diskussion wird jedoch von anderen Faktoren – insbesondere von Argumenten zu gesamtwirtschaftlichen Effekten – bestimmt. Eine Kategorisierung bestehender Vorschläge soll zunächst die Bandbreite bestehender Lösungsansätze aufzeigen, um eine Abschätzung ihrer jeweiligen Bedeutung für politische Nutzungsweisen des Internets zu erlauben.

## 2. Handlungsoptionen

Besteht über die technische Bestandsaufnahme noch weitgehend Konsens, so ist die deutsche Diskussion um Netzneutralität bezüglich der daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen tief gespalten.<sup>1</sup> Die entwickelten Handlungsempfehlungen lassen sich verschiedenen Gruppen zuordnen. Um eine zu starke Simplifizierung zu umgehen, soll bei der Einteilung auf eine Dichotomie zwischen Befürwortern und Gegnern einer im technischen Sinne reinen Netzneutralität verzichtet werden. Das grundsätzliche Bekenntnis zur Netzneutralität steht auch nicht mehr im Fokus der aktuellen Debatte. Vielmehr stehen verschiedene Handlungsempfehlungen zur Diskussion, die auf unterschiedlichen Ausdeutungen der zukünftigen Netzneutralität fußen. Die Modelle werden anhand ihrer Forderungen von Regulierungsmaßnahmen gegliedert. Es ergeben sich drei Definitionsvarianten von loser über moderate bis zu strikter Netzneutralität.

### 2.1 Lose Netzneutralität

Transparenz-  
auflagen Auffassungen, die Transparenzaufgaben als einzig notwendige Maßnahmen zur Sicherung von Netzneutralität sehen, können unter die Kategorie „lose Netzneutralität“ subsummiert werden. Eingriffe der Netzbetreiber in den Datenverkehr werden damit zwar nicht a priori verboten, können jedoch einfacher nachverfolgt werden. In einem funktionierenden Endkundenmarkt werden ISPs, die von Nutzern unerwünschte Maßnahmen ergreifen, durch Abwanderung der Kunden zur Konkurrenz abgestraft. Marktprozesse sorgen so automatisch dafür, dass die Netzbetreiber sich an den Wünschen der Nutzer orientieren (Ufer 2010: 388). Dies führe dazu, dass genau der Grad an Netzneutralität erhalten werde, der von den Nutzern gewünscht sei. Zugleich bliebe den Netzbetreibern ein möglichst großer Raum für die Einführung von Innovationen erhalten, so die These.

Der losen Auffassung von Netzneutralität zufolge werden gerade in einem Best-Effort-Netz bestimmte Inhalte diskriminiert, indem nicht auf ihre speziellen Anforderungen Rücksicht genommen wird. Statt einer Gleichbehandlung aller Daten soll „netzseitige Chancengleichheit“ (Vogelsang 2010: 5) hergestellt werden. Demnach würden im klassischen Best-Effort-Verfahren völlig verschiedene Dienste in ungerechtfertigter Weise gleich behandelt: Qualitätssensitive Anwendungen, wie etwa die oben genannten Übertragungen von Telefonie und Fernsehen, würden bei Überlast im Netz stärker gestört als andere. Dies verstoße im Endeffekt gegen den Grundsatz „wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“ (BVerfGE 115, 381, hierauf angewandt von Berger-Kögler/Kind 2010). Der Vergleich wird also nicht zwi-

schen zwei Datenpaketen gezogen, sondern zwischen verschiedenen Anwendungsszenarien. Jede Anwendung soll ihren Ansprüchen nach behandelt werden: Benötigt sie eine höherqualitative Datenübermittlung, so muss dieser Anforderungen auf Netzebene entsprochen werden. Die Netzbetreiber sollen also nicht an Eingriffen in die Datenübertragung gehindert werden. Sie werden im Gegenteil darin bestärkt, für eine möglichst optimale Verteilung der Kapazität auf verschiedene Dienste zu sorgen (Becker 2008). Netzneutralität wird vom technischen Begriff umgedeutet in einen ökonomischen.

Ein Problem in der Umsetzung dieser Auffassung liegt in der adäquaten Einteilung der Datenströme in verschiedene Qualitätsklassen. Während ein Nutzer etwa hohen Wert auf die unmittelbare Zustellung seiner E-Mails legt, ist die schnelle Übertragung von Steuerungsbefehlen einer Maschine im Interesse eines anderen. Die Gewichtung der Ansprüche hängt also nicht nur von der jeweiligen Anwendung ab, sondern auch von den Bedürfnissen der Nutzer. Eine pauschale Zuordnung von Anwendungsdaten in bestimmte Qualitätsklassen durch den Netzbetreiber kann die Ansprüche der Nutzer also nicht ausreichend abbilden. In differenzierteren Modellen wird dieses Problem mit ökonomischen Mitteln gelöst. Es entspricht der Ermittlung der jeweiligen Preiselastizität: Hat ein Nutzer höhere Ansprüche bei einer Anwendung, so ist er weniger flexibel gegenüber verzögerter Zustellung ihrer Datenpakete. Ist er weniger flexibel, so ist er bereit höhere Preise für die Durchleitung in Kauf zu nehmen. Die netzseitige Chancengleichheit wird also durch Preisdiskriminierung hergestellt: Der Nutzer, der am meisten zahlt, erhält die höchste Übertragungsqualität (Becker 2008: 33).

Preisdiskriminierung

Modelle der Kategorie loser Netzneutralität stützen sich folglich insbesondere auf wohlfahrtsmaximierende Selbstorganisation funktionierender Märkte. Die Verletzung der Netzneutralität durch einzelne ISPs wird als unproblematisch angesehen, solange sie durch einzelne Anbieter geschieht und deren Kunden die Möglichkeit eines Wechsels zur Konkurrenz offensteht. Die Ungleichbehandlung von Daten untereinander ist gerechtfertigt, solange jeder die Chance hat, eine ebensolche Dienstqualität zu erwerben. Bestehende Eingriffsmöglichkeiten – etwa durch Lauterkeits- und Kartellrecht – würden durch ein Transparenzgebot ausreichend ergänzt, um unfaire Geschäftspraktiken aufdecken und ahnden zu können.

Ein Schwachpunkt der losen Netzneutralität ist die starke Abhängigkeit von einem funktionierenden Endkundenmarkt für Internetanschlüsse. Das Internet ist für die Umgehung von Beeinträchtigungen innerhalb des Netzes optimal konstruiert, doch der Nutzer am Ende der Verbindung besitzt meist lediglich einen Anschluss über einen ISP. Gewöhnungseffekte (Nutzung einer vom ISP bereitgestellten E-Mail-Adresse) und lange Mindestvertragslaufzeiten errichten hohe Wechselhürden. Sie könnten das optimale Funktionieren des Anschlussmarktes untergraben (Schlauri 2010: 141–142). ISPs würden dann für unfairen Einsatz ihrer Eingriffsmöglichkeiten nicht mehr adäquat bestraft. Insbesondere Netzbetreiber, die selbst auch als Anbieter von Anwendungen und Inhalten agieren, könnten unfaire Preisdiskriminierung, Degrading oder Blocking zur vertikalen Abschottung (vertical foreclosure) nicht-assoziiierter Anbieter von Inhalten und Diensten nutzen (Bullinger 2010: 5). Betreibt ein ISP etwa selbst ein

Endkundenmarkt für Internetanschlüsse

Videportal, so könnte er versucht sein, bei seinen Kunden konkurrierende Angebote zu sperren oder auszubremsen.

## 2.2 Strikte Netzneutralität

Die Einordnung der Datenpakete in unterschiedliche Qualitätsklassen und die Festlegung der Übertragungsqualität anhand der Zahlungsfähigkeit der Kunden wird in Modellen, die unter die Kategorie „strikte Netzneutralität“ gefasst werden sollen, abgelehnt. Die gemeinsame Linie dieser Ausrichtung bildet eine Forderung nach der gesetzlichen Festschreibung fixer Netzneutralitätsgebote. Im Gegensatz zur losen Auslegung liegt der Fokus nicht mehr auf dem Wettbewerb zwischen den Netzbetreibern, sondern auf einheitlichen Garantien für die Internetnutzer.

gesetzliche  
Festschreibung  
einheitliche  
Garantien

Die Idee eines Rechtes der Nutzer auf Netzneutralität stammt aus den USA. Sie geht auf ein Policy Statement der amerikanischen Regulierungsbehörde FCC (Federal Communications Commission) zurück. Darin werden vier Internetfreiheiten definiert, auf die Endverbraucher Anrecht hätten (FCC 2005: 3). Sie können als Recht auf die freie Wahl der genutzten Inhalte, Anwendungen, Geräte und ISPs zusammengefasst werden. Später erweiterte die FCC sie um Gebote der Nichtdiskriminierung und der Transparenz. Varianten dieser Definition bilden den Kern der strikten Auffassung von Netzneutralität.

Damit diese Konsumentenrechte nicht durch ISPs beschnitten werden können, verbietet strikte Netzneutralität den Netzbetreibern jegliche Form der Priorisierung, des Degrading und Blocking. Weiterhin zugelassen sind einige Maßnahmen angemessenen Netzwerkmanagements, die etwa das Problem der Spam E-Mails betreffen (La Quadrature du Net 2009: 12). Eine genaue Festlegung dieser Verfahren und damit ihre exakte Abgrenzung zu verbotenen Eingriffen wird überwiegend als konsensfähig angesehen (Wu 2010).

Netzwerk-  
management

Ökonomische Argumente für die Einhaltung strikter Netzneutralität werden aus dem Vergleich des Innovationspotentials im Kern und am Rande des Netzes abgeleitet: Der Wettbewerb zwischen ISPs im Kern ist geprägt durch hohe Fixkosten und geringe Gewinnspannen. Große Unternehmen dominieren die Märkte. Ihnen wird eine geringere Innovationskraft zugesprochen als Anwendungsanbietern im durch niedrige Eintrittsschranken geprägten Markt am Rand des Netzes. Das Phänomen der Internet-Start-Ups, durch das große Unternehmen wie Google und Facebook innerhalb kürzester Zeit aus Garagenprojekten entstanden, wird der Neutralität der Plattform zugeschrieben. Diese müsse zum Schutz der zukünftigen Generation von Anwendungsanbietern strikt abgesichert werden (van Schewick 2010).

Die Hauptgründe für ein Verbot aller über Netzwerkmanagement hinausgehenden Eingriffe in den Datenfluss liegen jedoch in Bedenken zum Datenschutz der Nutzer und dem Grundrechtsschutz im Internet. Die Aspekte des Datenschutzes beziehen sich auf die Technik DPI, die Inhalte der übertragenen Daten liest, um sie einordnen zu können. Der Einsatz von DPI durch die ISPs wird dabei mit einem Briefträger verglichen, der Post nicht nach dem Adressaufkleber zustellt, sondern sie öffnet und je nach Inhalt entscheidet, welche Briefe er schneller und welche langsamer transportiert (FCC 2008: 24).

Datenschutz  
Grundrechtsschutz

Zwei weitere Gefahrenherde können in Modellen strikter Netzneutralität identifiziert werden: Der direkte Manipulationsversuch durch Netzbetreiber, die den Zugang zu ungewünschten Inhalten sperren und indirekte Auswirkungen ihres Strebens nach Gewinnmaximierung. In vielen Fällen zielt die Beeinflussung der Internetkommunikation durch Netzbetreiber auf die Wahrung direkter Eigeninteressen ab. So sperrte der deutsche ISP Freenet 2004 etwa die Internetseiten zweier Kritiker (Kleinz 2004). Alle bekannten direkten Eingriffe sind bisher aufgrund öffentlichen Drucks binnen kurzer Zeit revidiert worden.

Indirekte Beeinflussungen sind unbeabsichtigte Konsequenzen aus Eingriffen, die Netzbetreiber eigentlich zur Effizienzsteigerung oder als Teil vertikaler Abschottung vornehmen. Durch diese Eingriffe werden nicht-assoziierte Anbieter eventuell daran gehindert, ihre Inhalte den Kunden des ISPs zu übermitteln. Kleine Nachrichtenportale etwa könnten die Kosten für den Zugang zur Kundenschaft einzelner ISPs nicht bezahlen. Die Vielfalt der Stimmen im Internet würde dezimiert. „Wer Pressefreiheit will, muss Pressevielfalt wollen. Und wer Pressevielfalt will, muss ein offenes und selbstständiges neutrales Pressevertriebsnetz wollen“ (Kloepfer 2010: 127). Gerade weil der Eingriff indirekt wirkt, ist diese Folge schwer empirisch zu fassen.

Netzneutralität wird hier vom technischen Begriff umgedeutet in einen politischen. Es werden Grundrechtsthemen aufgegriffen, die in den Modellen der losen Netzneutralität wenig rezipiert werden.

Die Kritik an diesem Modell richtet sich vor allem auf seine Einseitigkeit: Es wird den Interessen der Anwendungsanbieter und Nutzer viel Raum gegeben, während möglichen wirtschaftlichen Einbußen der Netzbetreiber durch eine derart starke Regelung wenig Beachtung geschenkt wird. So kann die Lobby für strikte Netzneutralität auch als politischer Versuch der Anwendungsanbieter gewertet werden, Möglichkeiten der ISPs einzuschränken, von ihnen Nutzungsgebühren zu verlangen (Cave/Crocioni 2007: 670).

### 2.3 Moderate Netzneutralität

Einen Mittelweg stellen Modelle moderater Netzneutralität dar. Ihr Ziel ist die Garantie der Internetfreiheiten der Nutzer bei gleichzeitiger Wahrung möglichst vieler Handlungsspielräume für die Netzbetreiber. Dazu soll wie im Modell strikter Netzneutralität Blocking und Degrading verboten werden, jedoch ist in bestimmten Grenzen der Einsatz von Priorisierung gestattet.

Die Forderungen münden in eine Zweiteilung des Internets. In einem Bereich wird Best-Effort vorgeschrieben und im zweiten werden verschiedene Qualitätsklassen angeboten. Verbreitet ist dazu die Definition bestimmter Mindestbandbreiten für den Best-Effort-Kanal (Holznagel 2010: 99–100). Die Innovation im Anwendungsmarkt findet jedoch hauptsächlich im Bereich höherer Bandbreiten statt (Schlauri 2010: 200). Um unabhängige Anwendungsanbieter nicht genau aus diesem Bereich fernzuhalten, müsste die Mindestbandbreite regelmäßig erhöht werden. Auch stehen in ländlichen Regionen andere Kapazitäten zur Verfügung als in Städten. Eine einheitliche Regelung scheint deshalb schwierig. Alternativ könnten getrennte Vertragsoptionen eingeführt werden: Jeder ISP muss neben einem An-

Zweiteilung des Internets

gebot mit Priorisierung eines bieten, das nur Best-Effort kennt und außerhalb der Fälle von Überlast gleiche Qualität bietet (Schlauri 2010: 187).

Da bei einer kostenfreien Auswahl verschiedener Qualitätsklassen von allen Teilnehmern die höchste gewählt werden würde, ist Priorisierung entweder zwingend verbunden mit dem Einsatz von DPI zur Festlegung der Klassen durch den ISP, oder mit der Einordnung nach Zahlungsbereitschaft. Internetnutzer müssten also entweder in die Untersuchung ihrer Daten einwilligen oder sich vom einfachen Bezahlmodell der Flatrate verabschieden. Eine zusätzliche Einschränkung erfährt die Preisdiskriminierung: Für die gleiche Dienstqualität sollen von verschiedenen Anwendungsanbietern keine unterschiedlichen Gebühren verlangt werden können. Dies erschwert die Bevorzugung eigener Dienste eines vertikal integrierten ISPs (Schlauri 2010: 284).

### 3. Fazit

Während Konzepte der losen Netzneutralität keine Schutzfunktion für politische Kommunikation erkennen lassen, basiert die Argumentationslinie für die strikte Variante im Kern auf Forderungen, die genau auf die entsprechenden Grundrechtsgarantien abheben. Bereits in Modellen, die moderate Netzneutralität garantieren, wird jedoch zumindest das Blockieren unterbunden. Dadurch wird zumindest die Kommunikation an sich garantiert, während zusätzlich eine bevorzugte Behandlung gewisser Informationen ermöglicht wird.

Derzeit ist keine Form der Netzneutralität von der deutschen Gesetzgebung gefordert. Vorschriften zur Netzneutralität sind jedoch Teil des 2009 beschlossenen Telekom-Pakets der Europäischen Union, dessen Umsetzung in Deutschland durch die TKG-Novelle noch 2011 vorgenommen werden soll. Im vorliegenden Entwurf<sup>2</sup> werden Transparenzaufgaben eingeführt (§§43a und 45n) und der Bundesnetzagentur Rechte zur Festlegung von Mindestqualitäten übertragen (§45o). Ein grundsätzliches Bekenntnis zur Netzneutralität wurde kurz vor Verabschiedung im Bundestag hinzugefügt (§41a).

Die Antwort auf die Frage nach dem passenden Netzneutralitätskonzept für die weitere Nutzung des Internets als Plattform politischer Kommunikation hängt maßgeblich vom Verständnis der Funktion des Internets innerhalb des politischen Systems ab. Sieht man im Internet eine Ergänzung bestehender Kommunikationsmöglichkeiten (Digitale Demokratie), so kann das Internet als eine Mischung zwischen klassischem Massenmedium und neuer Plattform für Meinungsbildung gelten. Die Sicherung eines bestimmten offenen Kanals durch die Etablierung moderater Netzneutralität würde hier für die Sicherung der politischen Kommunikation ausreichen, während Innovationsversuche der Netzbetreiber weiterhin möglich blieben.

Soll das Internet als „demokratischste[s] Massenmedium der Welt“ (Bullinger 2010: 6) neue Wege der Deliberation eröffnen, sieht man es als eigenständigen, anarchischen Kommunikationsraum mit sozialrevolutionärem Potential (Cyber-Democracy), muss für eine strikte Regelung eingetreten werden. Nur sie garantiert absolut gleiche Bedingungen für jeden Teilnehmer. Diese Maßnahme

ginge jedoch weit über die bloße Sicherung bestehender Möglichkeiten der Nutzung des Internets für politische Kommunikation hinaus.

## Anmerkungen

- 1 So konnte die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Bundestages in ihrem Zwischenbericht zu Netzneutralität, der am 17.10.2011 verabschiedet wurde, sich zwar auf eine gemeinsame Problemanalyse, nicht jedoch auf gemeinsame Handlungsempfehlungen einigen. Siehe <http://www.bundestag.de/internetenquete>.
- 2 Siehe [http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/referententwurf-tkg-2011,der mit den Änderungen von http://blog.die-linke.de/digitalelinke/wp-content/uploads/%C3%84A-TKG-Synopse.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/referententwurf-tkg-2011,der%20mit%20den%20Änderungen%20von%20http://blog.die-linke.de/digitalelinke/wp-content/uploads/%C3%84A-TKG-Synopse.pdf) am 27.10.2011 vom Bundestag verabschiedet wurde. Weitere Änderungen durch den Bundesrat werden jedoch erwartet.

## Literatur

- Becker, Anke (2008): Die Diskussion um die Netzneutralität. In: MedienWirtschaft, Nr. 2, S. 30-35.
- Berger-Kögler, Ulrike; Kind, Benedikt (2010): Netzneutralität – juristisch und ökonomisch geboten? In: Multimedia und Recht Aktuell, Nr. 7.
- Bullinger, Gyde Maria (2010): Sachstand Netzneutralität. Pro und Contra einer gesetzlichen Festschreibung, verfügbar unter [http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20100614/A-Drs\\_\\_17\\_24\\_001\\_-\\_Netzneutralit\\_.pdf](http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20100614/A-Drs__17_24_001_-_Netzneutralit_.pdf).
- Cave, Martin; Crocioni, Pietro (2007): Does Europe Need Network Neutrality Rules? In: International Journal of Communication, Nr. 1, 669-679. Online verfügbar unter <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/viewFile/157/80>
- Cisco Systems (2011): Visual Networking Index. Entering the Zettabyte Era, Online verfügbar unter [http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/VNI\\_Hyperconnectivity\\_WP.html#wp9000555](http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/VNI_Hyperconnectivity_WP.html#wp9000555).
- FCC (2005): Policy Statement, Online verfügbar unter [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-05-151A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-05-151A1.pdf).
- FCC (2008): Memorandum Opinion and Order. Online verfügbar unter: [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-08-183A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-08-183A1.pdf).
- Felten, Edward (2006): Nuts and Bolts of Network Neutrality, Online verfügbar unter: <http://itpolicy.princeton.edu/pub/neutrality.pdf>.
- Holznagel, Bernd (2010): Netzneutralität als Aufgabe der Vielfaltssicherung. In: Kommunikation und Recht, Nr. 2, S. 95-100.
- Holznagel, Bernd; Nüßling, Christoph (2011): Legal Framework of Net Neutrality. USA vs. Europe. In: Spiecker genannt Döhmann, Indra; Krämer, Jan (Hg.) Network neutrality and open access. Baden-Baden: Nomos, S. 27-41.
- Klein, Torsten (2004): Internet-Provider Freenet sperrt Seiten von Kritikern, Online verfügbar unter <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Internet-Provider-Freenet-sperrt-Seiten-von-Kritikern-94357.html>.
- Kloepfer, Michael (2010): Netzneutralität und Presse-Grosso in der Informationsgesellschaft. In: AfP – Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht, Nr. 2, S. 120-127.
- Krempf, Stefan (2006): Mautstellen für das Internet. Der Kampf um die Netzneutralität. In: c't, Nr. 14, S. 78-80.
- La Quadrature du Net (2009): Protecting Net Neutrality in Europe, Online verfügbar unter [http://www.laquadrature.net/files/LaQuadratureduNet-DOSSIER\\_Protecting\\_Net\\_Neutrality\\_in\\_Europe.pdf](http://www.laquadrature.net/files/LaQuadratureduNet-DOSSIER_Protecting_Net_Neutrality_in_Europe.pdf).
- Schlauri, Simon (2010): Network neutrality. Netzneutralität als neues Regulierungsprinzip des Telekommunikationsrechts. Baden-Baden: Nomos. Online verfügbar unter <https://www.zora.uzh.ch/36715>.

- Ufer, Frederic (2010): Der Kampf um die Netzneutralität oder die Frage, warum ein Netz neutral sein muss. In: *Kommunikation und Recht*, Nr. 6, S. 383-389.
- van Eimeren, Birgit; Frees, Beate (2011): Drei von vier Deutschen im Netz – ein Ende des digitalen Grabens in Sicht? Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2011. In: *media Perspektiven*, Nr. 7-8, S. 334-349. Online verfügbar unter <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/fileadmin/Online11/EimerenFrees.pdf>.
- van Schewick, Barbara (2010): Opening Statement. Online verfügbar unter [http://www.law.stanford.edu/display/images/dynamic/publications\\_pdf/van%20Schewick%20Opening%20Statement.pdf](http://www.law.stanford.edu/display/images/dynamic/publications_pdf/van%20Schewick%20Opening%20Statement.pdf).
- Vogelsang, Ingo (2010): Die Debatte um Netzneutralität und Quality of Service. In: Klumpp, Dieter; Kubicek, Herbert; Roßnagel, Alexander; Schulz, Wolfgang (Hg.) *Netzwelt – Wege, Werte, Wandel*. Berlin: Springer, S. 5-14.
- Wilkens, Andreas (2011): 20 Millionen Facebook-Nutzer in Deutschland, Online verfügbar unter <http://heise.de/-1253314>.
- Wu, Tim (2010): Net Neutrality and Free Speech. Vortrag auf re:publica 2010, Online verfügbar unter <http://re-publica.de/10/en/event-list/net-neutrality-and-free-speech/>.