

Zum Stand der Debatte in Deutschland, Europa und den USA

## → Netzneutralität, offenes Internet und kommunikative Grundversorgung

Von Michael Libertus\* und Jan Wiesner\*\*

**Bedeutung des Themas Netzneutralität wächst**

Das Thema Netzneutralität wurde in den letzten Monaten in Europa und Deutschland verstärkt diskutiert. Auch für den Rundfunkbereich ist es von großer Bedeutung, denn zum einen wird das Internet immer wichtiger als Verbreitungsweg für Rundfunkangebote. Damit korrespondiert zum anderen eine veränderte Nutzung von Rundfunkangeboten insbesondere durch Jüngere, bei denen mittlerweile die Rundfunknutzung am PC oder mobil zunimmt. Damit verbunden stellen sich verfassungsrechtlich, aber auch kommunikationsrechtlich neue Fragen der Sicherung einer kommunikativen Grundversorgung durch Sicherstellung einer diskriminierungsfreien Durchleitung von Rundfunkinhalten, aber auch des gesicherten Zugangs der Rundfunkgebührenzahler als Nutzer zu diesen Inhalten. Die Politik hat sich nun ebenfalls verstärkt des Themas angenommen, sowohl in verschiedenen europäischen Staaten als auch auf der Ebene der Europäischen Union. In einer ganzen Reihe von Ländern werden Öffentlichkeit und betroffene Kreise konsultiert, werden Berichte vorbereitet und politische Debatten geführt. Die Auseinandersetzung um die Neutralität der Netze hat ihren Ausgang allerdings in den USA genommen, und über lange Zeit blieb die Debatte auch auf den amerikanischen Kontinent beschränkt.

Der vorliegende Beitrag versucht, die mit dem Thema Netzneutralität verbundenen Fragen und Diskussionen im Wege einer Bestandsaufnahme darzustellen und Regulierungsperspektiven aufzuzeigen. Dabei sollen ausgehend von der Frage nach der Bedeutung des Begriffs und der damit verbundenen Aspekte vor allem Entwicklung und Stand der politischen Diskussion in den USA, in verschiedenen europäischen Staaten sowie auf EU-Ebene dargestellt werden. Darüber hinaus werden die Bedeutung für den Rundfunk und die kommunikationsverfassungsrechtlichen Aspekte des Themas beleuchtet sowie die Position von ARD und ZDF im Rahmen des Konsultationsverfahrens der EU-Kommission vorgestellt.

### Begriff der Netzneutralität

Mit dem Begriff Netzneutralität verbindet sich eine Vielzahl aktueller Themenfelder der Telekommunikationsregulierung. Der Begriff stammt ursprünglich aus dem Bereich des Netzwerkmanagements und der Quality-of-Service-Differenzierung. (1) Kon-

sens besteht weitgehend darüber, dass Netzneutralität die Kommunikationsfreiheit über das Internet erfasst, es also vor allem um die Gleichbehandlung von Datenpaketen im Internet geht, unabhängig davon, aus welcher Quelle sie stammen, an wen sie geschickt werden oder was sie transportieren. (2) Zudem werden Fragen nach der Zulässigkeit der Benutzung von Hardware und Software bei der Nutzung bestimmter Dienste durch den Verbraucher berührt. Dabei ist das Prinzip der Netzneutralität in zumindest zwei Richtungen von Bedeutung: Einerseits soll es den Konsumenten ermöglichen, (legale) Inhalte und Dienste ihrer Wahl in angemessener Qualität und Geschwindigkeit zu erhalten, zu nutzen und auch selbst zu verbreiten. Zum anderen soll es den fairen Zugang von Inhalteanbietern zu den Netzen sicher stellen, ohne dass diese sich über die bisher schon anfallenden Kosten für den Zugang zur Infrastruktur hinaus an den Verbreitungskosten oder Netzaufbaukosten beteiligen müssen.

Dass das Thema Netzneutralität überhaupt virulent geworden ist, liegt am technischen Fortschritt. Denn die Übertragung der Daten im Netz erfolgte bislang weitestgehend nach der so genannten Best-Effort-Methode. (3) Danach werden die einzelnen Datenpakete nicht nach Inhalt oder anderen Kriterien differenziert, sondern beim Transport gleich behandelt. Innovative Differenzierungsmethoden (Deep Package Inspection) ermöglichen es aber nun, Einzelheiten bei den versendeten Datenpaketen – beispielsweise deren Ursprung oder Zieladresse, aber auch den konkreten Inhalt – trotz der enormen Verkehrsmengen auf den heutigen Netzen ohne Zeitverlust auszulesen und zu analysieren. Diese Möglichkeiten nehmen vor allem bei den Next Generation Networks (NGN) zu. Damit sind aus Sicht vieler Beobachter eine Reihe von Gefahren verbunden, zum Beispiel hinsichtlich des Datenschutzes oder etwa der Möglichkeit für Infrastrukturanbieter, die gleichzeitig auch audiovisuelle Inhalte anbieten, die eigenen Inhalte denen anderer Anbieter vorzuziehen.

### Zwei wesentliche Aspekte der Netzneutralität

Aus unserer Sicht umfasst das Thema Netzneutralität zumindest zwei wesentliche Aspekte: eine wirtschaftliche Komponente und eine massen- und individualkommunikative Komponente. Bei ersterer steht die Frage nach einer verursachungsgerechten Verteilung der auf alle Marktbeteiligten zukommenden Kosten des Netzausbaus aufgrund der steigenden Datenraten im Vordergrund.

Die wirtschaftliche Bedeutung zeigt sich insbesondere im Bereich der Internettelefonie (VoIP), die das traditionelle Geschäft der großen Telefonanbieter ablösen kann, aber auch beim Onlineverkauf von Medieninhalten sowie beim immer wichtiger werdenden Cloud Computing, ein Verfahren, bei dem Unternehmen als Nutzer bestimmte Software- oder Hardwarefunktionen ganz oder teilweise auf Server von Diensteanbietern überall auf der Welt zentral auslagern. Hierdurch werden unmittelbar die Geschäftsmodelle der Infrastrukturanbieter be-

**Technischer Fortschritt bringt auch neue Probleme mit sich**

**Wirtschaftlicher Aspekt: Verteilung der Kosten**

**Keine eindeutige Definition des Begriffs Netzneutralität**

\* Westdeutscher Rundfunk, Justizariat.

\*\* ARD-Verbindungsbüro Brüssel.

rührt. Diese möchten steigenden Finanzierungsbedarf bei Ausbau und Einsatz von schnelleren Breitbandnetzen durch Contentanbieter und Nutzer mitfinanzieren lassen. (4) Konkret geht es insbesondere um Forderungen der Netzbetreiber an große Inhalteanbieter wie Google oder YouTube, sich an den Kosten für die Übertragung datenintensiver Angebote zu beteiligen.

**Massen- und  
individuellkommuni-  
kativer Aspekt:  
Vielfaltssicherung  
und Zugang zu  
Inhalten**

Auf der anderen Seite steht die Wahrung der Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit sowie des Rechts auf kommunikative Grundversorgung. Die Wahrung der Netzneutralität wird insoweit als Aufgabe zur Vielfaltssicherung und Verteidigung von Grundrechten, etwa bei Sperrung von Internetzugängen, verstanden. (5) Auch hier sind also beide Enden der Inhaltekette betroffen: Es geht einerseits um das Recht der Bürger auf Zugang zu Inhalten, andererseits aber auch um das Recht von Inhalteanbietern (und dies können auch einzelne Bürger sein), diese Inhalte zu fairen und transparenten Bedingungen zu verbreiten. Diese Interessen ganz unterschiedlicher Beteiligter – auf der einen Seite milliardenschwere multinationale Informationsunternehmen, auf der anderen Seite individuelle Nutzer – machten die Debatte und ihre Argumentations- und Bruchlinien bisweilen diffus und kompliziert. Bisherige Regulierungsansätze, vor allem die der FCC in den USA, nehmen das Recht des Endnutzers zum Ausgangspunkt ihrer Maßnahmen.

**Die Debatte in den USA**

**FCC formuliert  
Grundsätze der  
Netzneutralität**

Gesetzliche Vorgaben zur Netzneutralität finden sich erstmalig im US-amerikanischen Telecommunications Act von 1996, dort allerdings nur für den Betrieb von Modems. Eine Novellierung des Telecommunications Act am Ende der Legislaturperiode des 109. Kongresses Ende 2006 scheiterte allerdings. Dies lag vor allem daran, dass sich auf der Ebene des Kongresses die Befürworter und Gegner gegenseitig blockierten. Vor allem die US-Kabelnetzbetreiber und die marktbeherrschenden Telefonunternehmen schafften es, über ihnen nahe stehende Abgeordnete und Senatoren die fünf in den Kongress eingebrachten Gesetzentwürfe zur Netzneutralität entweder zu verwässern oder diese erst gar nicht zur Abstimmung gelangen zu lassen. Die gesetzlichen Initiativen hatten zum Ziel, die vier von der amerikanischen Regulierungsbehörde für Telekommunikation (Federal Communications Commission, FCC) in ihren Rechtsvorschriften verankerten Netzneutralitätsgrundsätze in das Gesetz aufzunehmen. Vorausgegangen war ein im Jahre 2005 von der FCC veröffentlichtes sogenanntes Internet Policy Statement, in dem vier Prinzipien der Netzneutralität niedergelegt waren, die für ein offenes Internet als erforderlich angesehen wurden. (6) Danach sollen, um die Entwicklung von Breitband voranzutreiben und zu erhalten sowie die offene und miteinander verbundene Natur des öffentlichen Internets zu fördern, die Endnutzer berechtigt sein bzw. erwarten können,

- nach ihrer Wahl Zugang zu legalen Internetinhalten zu erhalten;

- alle Dienste und Applikationen ihrer Wahl zu nutzen (unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Strafverfolgung);
- alle legalen Endgeräte ihrer Wahl an das Netz anschließen und nutzen zu können, soweit nicht das Netzwerk geschädigt wird;
- Netze-, Dienste-, Service- und Internetanbieter in einem Wettbewerbsverhältnis vorzufinden.

Ob und inwieweit diese FCC-Prinzipien unmittelbare Rechtswirkung entfalten, war lange Zeit umstritten. Jedenfalls hat die FCC diese Prinzipien kurz danach bei zwei großen Zusammenschlussvorhaben von Netzbetreibern angewandt und im Jahr 2008 eine Anordnung gegen einen Kabelnetzbetreiber auf dieser Grundlage erlassen.

Nach den gescheiterten Bemühungen einer gesetzlichen Novellierung führte die FCC im Jahr 2007 einen Konsultationsprozess durch, bei dem die Befürworter und Kritiker der Netzneutralität ihre Argumente vortragen konnten. In diesem Rahmen kam die amerikanische Kartellbehörde Federal Trade Commission (FTC) in einer umfangreichen Analyse zu dem Schluss, dass eine Festschreibung der Netzneutralität nicht notwendig sei. Sie argumentierte dahingehend, dass der Wettbewerb im Internet und im Bereich der Kommunikationsnetze funktioniere und somit Marktmechanismen an die Stelle einer Regelung der Netzneutralität treten könnten. (7) Die Position der FTC wurde durch verschiedene Studien und Analysen gestützt. Auch das US-Department of Justice (Justizministerium) hat sich im Rahmen des Konsultationsverfahrens skeptisch geäußert, ob Regeln zur Wahrung der Netzneutralität erforderlich sind. Vielmehr warnte es vor staatlichen Vorgaben zur Einhaltung der Netzneutralität. Es wies darauf hin, dass, falls die Breitbandanbieter keine höheren Preise für eine höhere Servicequalität verlangen dürften, sie ihre Investitionen in den Netzausbau nicht refinanzieren könnten. Auch solle die FCC keine Auflagen erlassen, welche die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher oder die gewählten Geldflüsse in Breitbandinfrastrukturen begrenzen könnten. Dies wurde unter anderem damit begründet, dass der Kunde zum Beispiel bei der Brief- und Paketzustellung ja auch unterschiedlich schnelle und teure Beförderungswege wählen könne. (8)

Am 22. Oktober 2009 leitete die FCC ein neues Verfahren („Notice of Public Rulemaking“) ein, in dem es darum geht, zu den schon bestehenden FCC-Regeln zur Sicherung der Netzneutralität zwei weitere hinzuzufügen, nämlich ein Verbot der Diskriminierung der Verkehrsströme bzw. bestimmter Internetdienste und -anwendungen sowie die Transparenz des Netzmanagements. (9) Allerdings soll es von dem Diskriminierungsverbot drei Ausnahmen geben. So soll es bei Überlastung des Netzes das Recht geben, den Netznutzer daran zu hindern, seine Interessen zu Lasten der anderen Nutzer durchzusetzen. Dies soll auch dann möglich sein,

**FCC setzt auf  
Wirkung des Wett-  
bewerbs**

wenn die Notwendigkeit besteht, für ein sicheres, mit legalen Inhalten versehenes oder spamfreies Internet zu sorgen. Des Weiteren wird anerkannt, dass es aus Gründen des Netzausbaus von Vorteil sein kann, wenn die Betreiber ihre Netze nach Quality-of-Service-Aspekten betreiben. Das Transparenzprinzip hat zum Inhalt, dass Breitbandinternetanbieter verpflichtet werden sollen, ihre Netzwerkmanagementpraktiken zu veröffentlichen.

#### **Prinzipien der Netzneutralität auch auf drahtlose und mobile Netze anwenden**

Im Rahmen der Konsultation forderte die FCC auch zu Kommentaren zu den Auswirkungen der Prinzipien der Netzneutralität auf so genannte internetbasierte managed oder specialized services auf. Als Beispiele werden insoweit Sprachdienste, Video über das Internet und Enterprise Business Services sowie Sonderanwendungen wie Telemedizin, Smart Grid, also intelligente Stromnetze, und E-Learning genannt. Weiterhin wird nach den Auswirkungen der sechs Prinzipien auf drahtlose Anwendungen und das mobile Internet gefragt. Die Prinzipien der Netzneutralität sollen grundsätzlich technologieneutral für alle Breitbandverbindungen gelten, das heißt auch für das mobile Internet oder Breitband über Satellit. Begründet wird der erneut auf Erweiterung der Regeln gerichtete Vorstoß vor allem mit veränderten Marktbedingungen. Insofern geht die Behörde von der Annahme aus, dass die zunehmende Verbreitung von Breitbanddiensten die Konflikte um die Netzneutralität weiter zuspitzen wird. Im Rahmen der Konsultation, die im Mai 2010 endete, sind über 120 000 Kommentare eingegangen. (10)

Bemerkenswerterweise wird in den USA die Implementation von Netzneutralitätsgrundsätzen nicht nur im Rahmen des traditionellen Aufsichts- und Anordnungsverfahrens, sondern auch im Rahmen der Breitbandförderung verfolgt. (11) Hier müssen sich die Unternehmer dazu bereit erklären, als Gegenleistung für staatliche Fördermittel die Prinzipien der Netzneutralität zu akzeptieren. Diese Vorgaben finden sich im American Recovery and Reinvestment Act 2009. Das Breitbandförderprogramm hat eine Größenordnung von 7,2 Mrd US-Dollar.

#### **Gericht erklärte FCC-Anordnung für nichtig**

Die Bemühungen der FCC um Gewährleistung von Netzneutralität haben allerdings jüngst durch die Entscheidung des US Court of Appeal for the District of Columbia Circuit vom 6. April 2010 in dem Rechtsstreit zwischen der FCC und dem Kabelnetzbetreiber ComCast einen Rückschlag erlitten. (12) Das Gericht erklärte eine Anordnung der FCC für nichtig, mit welcher ComCast angewiesen wurde, es im Sinne der Netzneutralität zu unterlassen, durch bewusste Eingriffe Störungen von Datenübertragungen über Peer-to-Peer-Netzwerke herbeizuführen. Das Gericht folgte der Argumentation des Kabelnetzbetreibers und stellte fest, dass eine gesetzliche Festschreibung der von der FCC im Jahre 2005 erarbeiteten allgemeinen Leitlinien zur

Gewährleistung der Netzneutralität damals im US-Kongress gescheitert sei, weshalb die FCC keine Befugnis zum Erlass einer verbindlichen Anordnung besessen habe. Die FCC habe auch nicht nachweisen können, dass die in Anspruch genommenen Befugnisse in einem vernünftigen Verhältnis zu ihren Kernkompetenzen standen. Die FCC hat das Urteil dahingehend bewertet, dass es weder zu einer Abkehr vom Breitbandplan führt noch die Zuständigkeit der Behörde in Frage stelle. Denn das Gericht habe nicht die Ziele des FCC an sich abgelehnt, sondern lediglich eine einzelne, technische und rechtliche Maßnahme für ungültig erklärt.

Auf der Ebene der Gesetzgebung ist zudem festzustellen, dass im US-Kongress zurzeit wiederum verschiedene Gesetzentwürfe zur Sicherung der Netzneutralität beraten werden. In einem dieser Gesetzentwürfe der beiden demokratischen Abgeordneten Edward Markey sowie Anna Eshoo ist vorgesehen, dass Betreiber für besonders schnelle Internetverbindungen (Premium Services) über dasselbe Netz keine Sonderzahlungen der Kunden verlangen dürfen.

Am 9. August 2010 haben der Suchmaschinenbetreiber Google und der größte Anbieter für Festnetz und Mobilfunk in den USA, Verizon, einen Vorschlag zur Netzneutralität (13) gemacht. Dessen Kernpunkte stellen sich wie folgt dar:

- Diskriminierungsverbot: In drahtgebundenen Netzen sollen die Anbieter von Breitbandzugängen Inhalte oder Anwendungen ohne Unterscheidung hinsichtlich der verwendeten Protokolle, der Dienstypen oder nach Herkunft und Ziel durchleiten.
- Transparenzgebot: Die Kunden sollen über ein „vernünftiges Netzwerkmanagement“, etwa zur Gewährleistung einer speziellen Servicequalität oder zur Verhinderung von Staus in den Netzen, detailliert informiert werden.
- Ausnahme: Die Regeln sollen, mit Ausnahme der Transparenzverpflichtung, nicht für mobiles Breitband gelten (d.h., die Technologieneutralität wird hier aufgegeben).
- Anbietern von Breitbandzugängen, die die oben genannten Kriterien erfüllen, soll es möglich sein, darüber hinaus „zusätzliche Onlinedienste“ anzubieten. Hiermit ist wohl gemeint, dass nach der Sicherstellung einer bestimmten, wohl nach Best-Effort-Prinzipien gestalteten Grundversorgung oder Grundbandbreite auch sog. Managed Services, wie zum Beispiel Internet-TV, angeboten werden und entsprechend bevorzugt behandelt werden dürfen.

Der Vorschlag wurde von Kritikern als „Verrat“ an den Prinzipien der Netzneutralität, wie sie bisher auch von Google vertreten wurde, gebrandmarkt und ließ bei einigen Beobachtern Sorgen über ein künftiges Zweiklassen-Internet aufkommen. Tatsächlich sollen die Vorschläge aber wohl der Regulierungsbehörde FCC den Wind aus den Segeln nehmen und die Debatte in den US-Kongress oder hin zu Selbstregulierungsmaßnahmen der Industrie verlagern. (14) Gleichwohl hat die FCC am 21. Dezember 2010 die ergänzten Richtli-

#### **Beratung zu Gesetzentwürfen im US-Kongress**

#### **Vorschlag von Google und Verizon**

nien, die Gegenstand des Anhörungsverfahrens waren, zusammen mit einem umfangreichen Bericht beschlossen. (15)

#### Die Debatte in Europa

Die Europäische Kommission setzt bei ihrer Politik zum Thema Netzneutralität vor allem auf einen funktionierenden Wettbewerb und auf die Herstellung einer weitgehenden Transparenz und Information über die verschiedenen Angebote am Markt. Dies hat sie auch in ihrem Ende Juni vorgelegten Konsultationsdokument betont. (16) In ihren Ausführungen weist die Kommission darauf hin, dass das im Jahr 2002 beschlossene Telekompaket die Schaffung eines auf Wettbewerb beruhenden Marktes zum Ziel gehabt habe, der – wo notwendig – auch durch Ex-ante-Regulierungen sichergestellt werden müsse. Dieser Regulierungsansatz habe zum Beispiel auch bei den für Internetdienste relevanten Gebieten wie dem entbündelten Teilnehmeranschluss (Unbundling of the local Loop) oder dem lokalen Zugangsmarkt (Local Access Market) positiv gewirkt, die ihrerseits auch für das Ziel der Netzneutralität eine große Bedeutung hätten. Der Grad des Wettbewerbs, der im lokalen Zugangsmarkt existiere, so die Kommission, sei einer der Gründe dafür, dass das Thema Netzneutralität in der EU bisher noch nicht eine so prominente Rolle gespielt habe.

Europäische  
Kommission setzt auf  
funktionierenden  
Wettbewerb

Nur begrenzte  
Regelungen im  
Rahmen des  
EU-Telekompakets

Im Rahmen der Ende 2009 abgeschlossenen Überarbeitung des EU-Telekompakets erfolgten durch den europäischen Gesetzgeber allerdings nur begrenzte Regelungen der telekommunikationsrechtlichen Aspekte der Netzneutralität, ohne den Grundsatz der Netzneutralität ausdrücklich zu verankern oder konkrete regulatorische Maßnahmen zu ihrer Sicherung vorzuschreiben. (17) Diese Regelungen spielen aus Sicht der Kommission gleichwohl eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung der Netzneutralität.

So wird in Artikel 8 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie (18) als Politikziel für die nationalen Regulierungsbehörden und das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) festgeschrieben, dass die Endnutzer in die Lage versetzt werden müssen, bei der Nutzung des Internets Information frei abzurufen und zu verbreiten oder beliebige Anwendungen und Dienste zu benutzen.

Weitere Regelungen  
in der Universal-  
dienstrichtlinie

Die Universaldienstrichtlinie (URL) (19) sieht im Hinblick auf die Sicherstellung von Netzneutralität unter anderem folgende Regelungen vor:

- Die Regulierungsbehörden können Netzbetreiber und Diensteanbieter dazu verpflichten, die Teilnehmer über jede Änderung der Einschränkung im Hinblick auf den Zugang zu und/oder die Nutzung von Diensten und Anwendungen zu unterrichten (Art. 21 Abs. 3 lit. c) URL).
- Die Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten sollen in der Lage sein, Mindestanforderungen an die Dienstqualität festzulegen, um so eine Verschlechterung der Dienste und eine Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs in den Netzen zu verhindern (Art. 22 Abs. 3 URL);

– Die Bereitstellung von Informationen für den Endkunden über alle vom Betreiber zur Messung und Kontrolle des Datenverkehrs eingerichteten Verfahren, um eine Kapazitätsauslastung oder Überlastung einer Netzverbindung zu vermeiden, und über mögliche Auswirkungen dieser Verfahren auf die Dienstqualität (Art. 21 Abs. 3 lit. d) URL).

Mit den genannten Regelungen wird das Ziel verfolgt, dem Endkunden hinreichende Informationen bereit zu stellen, damit er in der Lage ist, eine seinen Präferenzen entsprechende Auswahlentscheidung zu treffen. Zudem ist ein funktionierendes wettbewerbliches Umfeld Voraussetzung dafür, dass hinreichende Übertragungs- und Dienstqualitäten bereit gestellt werden. Die erstgenannte Regelung soll aber nach dem gängigen Regulierungsverständnis – Vorrang der Marktmechanismen vor regulatorischen Eingriffen – nur dann zum Zuge kommen, wenn der Qualitätswettbewerb aufgrund marktbeherrschender Stellung gestört und das bestehende Telekommunikationsrecht sowie das allgemeine Wettbewerbsrecht den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung nicht verhindern können. (20)

Die Europäische Union setzt also bei ihren Regelungen in erster Linie auf die Mechanismen des Marktes: Solange die Marktteilnehmer über die notwendigen Informationen verfügen sowie im Rahmen eines funktionierenden Wettbewerbs Auswahlmöglichkeiten haben, werden auch die Gefährdungen für die Netzneutralität gebannt. Regulatorische Maßnahmen zur aktiven Sicherung von Netzneutralität oder gar Diskriminierungsverbote, wie es die FCC-Richtlinien vorsehen, sind daher aus Sicht der Kommission unter diesen Bedingungen nicht notwendig.

Gleichwohl hat sich die Kommission im Rahmen der Verhandlungen der Revision des Telekompakets dazu verpflichten müssen, die Entwicklung im Bereich Netzneutralität weiter zu beobachten und spätestens zum Ende des Jahres 2010 ein entsprechendes Dokument vorzulegen. (21) Ziel einer in diesem Zusammenhang durchgeführten Konsultation ist aus Sicht der Kommission vor allem, das Verhalten der Netzbetreiber genauer zu untersuchen, insbesondere hinsichtlich der Frage, wie sie den Datenverkehr in ihren Netzwerken managen, und um heraus zu finden, ob und wie diese Maßnahmen (Network Management oder Traffic Management) die Grundfreiheiten der Bürger im Netz beeinflussen. Die Kommission will vor allem Vorschläge und Anregungen dazu sammeln, wie der offene und neutrale Charakter des Internets gewahrt werden kann. (22) Daher bezog sich der weit überwiegende Teil der insgesamt 15 Fragen auf die Ermittlung des Status quo, möglicher künftiger Probleme und eventueller Vorschläge für künftige regulatorische, ko- oder selbstregulatorische Instrumente, falls diese sich als notwendig erweisen sollten.

EU beabsichtigt keine  
aktive Sicherung der  
Netzneutralität

**Mehrheit der Beteiligten spricht sich für Traffic Management aus**

An der Konsultation haben sich 318 Akteure beteiligt. (23) Dabei wurde einhellig die Bedeutung der Offenheit des Internets hervorgehoben. Es gab keine Forderungen nach weiteren EU-Vorschriften, sondern es wurde die Erwartung geäußert, dass künftig zusätzliche Leitlinien notwendig werden könnten. Der EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation wurde zudem als zurzeit hinreichendes Instrument zur Behebung von Netzneutralitätsproblemen angesehen. Die große Mehrheit der Stellungnahmen sprach sich dafür aus, zunächst die Umsetzung der EU-Vorschriften auf die nationale Ebene abzuwarten. Einvernehmen bestand auch darüber, dass ein Traffic Management notwendig ist und zu den wesentlichen Aspekten eines gesicherten und effektiven Netzbetriebs gehört. Dagegen wurde Software, die eine sogenannte Deep Package Inspection eröffnet, d.h. die Möglichkeit des Providers, in einzelne Datenpakete auf dem Weg zum Nutzer Einblick zu nehmen und diese zu analysieren, als problematisch eingestuft.

**Stellungnahme von ARD und ZDF**

Auch ARD und ZDF haben im Rahmen des Konsultationsprozesses Stellung genommen und die folgenden Positionen vertreten:

- Für ARD und ZDF als öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter ist es ein zentrales Anliegen, dass das Internet offen, neutral und transparent unter Zugangsgesichtspunkten bleibt, genauso wie die anderen Verbreitungswege, Terrestrik, Kabel und Satellit. Es muss sichergestellt werden, dass kein Zweiklassen-Internet entsteht, welches die Meinungsvielfalt im Netz sowie den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten bedroht.
- Gefährdungen der Netzneutralität können sich aus Sicht von ARD und ZDF dort ergeben, wo die Netzwerkinfrastruktur nicht genügend Kapazität aufweist, um das Wachstum des Datenverkehrs über das Internet aufzufangen. Das Management des Datenverkehrs kann daher nachhaltige Investitionen in den Ausbau der Netzkapazität nicht ersetzen.
- Ein Management des Datenverkehrs im öffentlichen Internet ist nur in besonderen Ausnahmefälle hinnehmbar, etwa zur Vermeidung von Netzblockaden, zur Verhinderung illegaler Inhalte, zur Abwehr von Netzkriminalität oder wenn aus technischen Gründen eine Ungleichbehandlung im Interesse aller Nutzer liegt.
- Ein wettbewerbswidriges Management des Datenverkehrs muss wirksam verhindert werden. Daher muss sichergestellt werden, dass es keine Diskriminierung des Datenverkehrs im Hinblick auf seinen Ursprung, seine Bestimmung, die Art des Inhalts, der Dienste und Anwendung im Bereich des offenen Internets gibt.
- Um das öffentliche Interesse an einem offenen Internet sowie an Meinungsppluralismus im Internet zu wahren, können nach Auffassung von ARD und ZDF Leitlinien oder Codes of Conduct, gegebenenfalls auch regulatorische Vorkehrungen notwendig werden, um prinzipielle Festlegungen für die Netz-

neutralität im öffentlichen Internet vorzunehmen. Dies könnte sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene geschehen.

Die Europäische Kommission machte auf einer gemeinsam mit dem Europäischen Parlament organisierten Konferenz deutlich, dass aus ihrer Sicht bereits eine Reihe von Instrumenten zur Sicherung der Netzneutralität zur Verfügung stünden, insbesondere die Regeln des Telekompakts, der bestehende, ausreichende Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt sowie die europäischen Wettbewerbsregeln. (24) Daneben seien aber weitere Investitionen in die bestehenden Netze notwendig, um mögliche Engpässe auch in Zukunft zu beseitigen. Darauf zielen auch die EU-Breitbandstrategie ab. Aus der Sicht der Kommission gibt es derzeit keine Veranlassung für neue Regeln auf EU-Ebene, man will aber den europäischen Dialog zum Thema fortführen und gegebenenfalls weitere Hilfestellung anbieten. So war beispielsweise eine Klarstellung von mit der Netzneutralität verbundenen Begriffen wie Quality-of-Service oder Transparenz auf europäischer Ebene in der Diskussion.

Interessanterweise stellt die Europäische Kommission ihre Politik zur Netzneutralität auch in einen Zusammenhang mit der europäischen Frequenzpolitik, die neben der EU-Empfehlung zu Next Generation Access Networks ein Baustein in der Politik zur Sicherung der Netzneutralität sein soll, weil durch eine effizientere Nutzung der Frequenzen – aus Sicht der Kommission vor allem eine Zuweisung von Frequenzen an den Mobilfunk – die Mobilfunknetze über mehr Kapazität verfügen und die Notwendigkeit von Regulierungen zur Sicherheit der Netzneutralität daher abnehme. (25)

**Die Situation in Großbritannien**

In Großbritannien wurde die Debatte zur Netzneutralität im Jahr 2009 akut, da sich mit dem Erfolg des iPlayers der BBC, der Zugang zu nichtlinearen Diensten der BBC ermöglicht, ein Streit zwischen der BBC und British Telecom über die benötigten Bandbreiten entzündete. Vor diesem Hintergrund hatte auch die britische Regulierungsbehörde Ofcom im März 2010 angekündigt, das Thema Netzneutralität einer regulatorischen Überprüfung zu unterziehen. Im Juni legte Ofcom ein Diskussionspapier zur Praxis des Internet Traffic Management vor. (26) Darin wird Netzneutralität wie folgt definiert: „Net neutrality is a concept based on the internet being a level playing field for internet traffic. There are several definitions, but all share a concern that traffic management by network operators and ISPs could lead to discrimination between different traffic carried over the internet.“

Im Diskussionspapier von Ofcom werden auch die Positionen in der aktuellen Debatte zu Netzneutralität und Traffic Management dargestellt. Die Regulierungsbehörde vertritt den Standpunkt, dass die Gefahr einer Beschränkung der Freiheit im Netz im Wesentlichen durch Wettbewerb abgewendet werden kann. Daher wird eine gesetzliche Re-

**EU-Kommission fordert Ausbau der Netze**

**Zusammenhang mit Frequenzpolitik**

**Kontroverse zwischen BBC und British Telecom über iPlayer**

**Position der Regulierungsbehörde Ofcom**

gelung, die Traffic Management einschränkt, abgelehnt. Es gebe nicht genügend Beispielfälle, die einen Bedarf hierfür belegten. Gleichwohl wird die hypothetische Gefahr, die von einem Traffic Management für die Medien als Anbieter von Internetinhalten ausgeht, anerkannt. Dies gilt insbesondere für Institutionen mit öffentlicher Förderung, die mehr und mehr das Internet nutzen, um ihre Inhalte zu verbreiten. Als ausdrückliches Beispiel wird hierbei der BBC iPlayer genannt. Da für einen Zugriff auf diese Angebote eine schnelle Breitbandverbindung erforderlich sein wird, könnte daher in Zukunft Traffic Management einen Einfluss auf den Zugang für den Verbraucher haben. Auch sei denkbar, dass sich Internetanbieter diesen schnelleren Zugang gesondert bezahlen ließen. Allerdings wird die Möglichkeit einer gesetzlichen Regulierung als Ultima Ratio erwogen, wenn sich ein zweistufiges System mit einem kostenpflichtigen High-Quality-Zugang einerseits und einem beschränkten kostenfreien Zugang andererseits auf einer so genannten Best-Effort-Basis etablieren sollte.

Darüber hinaus werden in dem Ofcom-Konsultationspapier zwei weitere Optionen genannt, um drohende Gefahren abzuwenden: Zum einen könne den Internetanbietern das Erheben von Nutzungsgebühren verboten werden (Zero Price Cap), zum anderen könne bei Bedenken hinsichtlich einer Bevorzugung der eigenen Inhalte der Internetanbieter ein rechtliches Verbot von Diskriminierung im Netz ein taugliches Mittel sein.

Die neue britische Regierung hat Mitte November 2010 ihre Überlegungen zur Netzneutralität vorgestellt. Danach will sie ein „Internet der zwei Geschwindigkeiten“ durch Internet-Service-Provider zulassen, falls Inhalteanbieter, darunter auch Rundfunkunternehmen, bereit sind, für eine schnellere und bessere Durchleitung zu zahlen. (27)

#### Die Situation in Frankreich

In Frankreich hat ebenfalls die Regulierungsbehörde für elektronische Kommunikation und Post (Arcep) ein öffentliches Konsultationsverfahren zu Fragen der Netzneutralität durchgeführt. (28) Bemerkenswert war, dass die Arcep im letzten Teil ihrer Konsultation auch Fragen zu exklusiven Inhalteverträgen, exklusiven Verträgen zwischen Netzwerkanbietern und Endgeräteherstellern (wie beim iPhone), zu der dominierenden Rolle von Suchmaschinen oder Herausforderungen des hybriden Fernsehens (proprietary Systeme, Widgets etc.) stellte, die nicht zum üblichen Spektrum der Debatte um die Netzneutralität gehören. Die Arcep machte damit deutlich, dass auch solche Fragen von großer Bedeutung für einen offenen Kommunikationsraum sind.

#### „Zehn Gebote“ zur Netzneutralität

Die letztgenannten Aspekte spielen in den Ende September 2010 von der Arcep vorgelegten „zehn Geboten“ zur Netzneutralität allerdings nur eine untergeordnete Rolle. (29) Auch die Arcep sieht die Prinzipien der Transparenz und der Nichtdiskriminierung im Zentrum der Sicherung der Netzneutralität. So sollen die Endnutzer die Möglichkeit haben, jeden Inhalt ihrer Wahl mit den von ihnen ge-

wünschten Anwendungen und Hardwarekomponenten auszutauschen, eine Diskriminierung durch den Breitbandanbieter darf nicht erfolgen. Möglicherweise notwendige Maßnahmen zum Traffic Management müssen sachdienlich, angemessen, effektiv und nicht-diskriminierend sowie für die Nutzer transparent sein. Neben dem offenen Internet sind Managed Services möglich, für andere Dienste muss aber eine ausreichende Qualität bereitgestellt werden, und sie dürfen nicht durch Managed Services behindert werden. Zudem soll die Transparenz für die Endkunden hinsichtlich der von den Breitbandanbietern offerierten Dienste verbessert werden. Darüber hinaus will die Regulierungsbehörde die Entwicklungen genau beobachten und gegebenenfalls Maßnahmen zur Sicherung der Netzneutralität ergreifen.

Insgesamt wird aber auch in Frankreich ein funktionierender Wettbewerb als beste Voraussetzung für die Sicherung der Netzneutralität gesehen. Interessant ist, dass zumindest für die Arcep das Thema Piraterie, das in Frankreich traditionell in den Debatten um das Internet eine große Rolle spielt und auch in der allgemeinen Diskussion um die Netzneutralität immer wieder angesprochen wird, im Zusammenhang mit dem Thema Netzneutralität keine große Rolle spielt.

Neben der Regulierungsbehörde Arcep hat auch die zuständige Ministerin für Zukunftsforschung und Entwicklung der digitalen Wirtschaft eine Konsultation zum Thema Netzneutralität durchgeführt. (30) Eine bindende Regulierung wird von der Mehrzahl der Teilnehmer an der Konsultation nicht für notwendig gehalten, da Wettbewerb und Transparenz in Europa gewährleistet seien. Ein durch die Politik moderierter Dialog wird aber für sinnvoll erachtet. Die Situation in drahtgebundenen Netzwerken wird als weitgehend unproblematisch beschrieben, die Eingriffe in mobilen Netzwerken seien aufgrund der geringen Kapazitäten größer und daher problematischer. Interessant ist, dass eine ganze Reihe von Teilnehmern sich dafür ausgesprochen hat, auch angrenzende Fragen wie exklusive Inhalte- und Endgeräteverträge, Suchmaschinen, aber auch das Thema Piraterie beim Thema Netzneutralität weiterhin in den Blick zu nehmen.

In einem Bericht der Regierung an die Nationalversammlung vom 16. Juli 2010 werden die Hintergründe der Debatte um die Netzneutralität noch einmal ausführlich dargestellt. (31) Darin werden auch die Bedingungen für die Fortentwicklung eines offenen Internets beschrieben. Danach sind Maßnahmen zum Traffic Management ähnlich der Ansicht von Arcep nur dann legitim, wenn sie sachdienlich, angemessen, effizient, transparent und nicht-diskriminierend sind. Die Regeln des revidierten EU-Telekompakts werden als wichtiges Mittel zur Sicherung der Netzneutralität angesehen, weitere nationale Regelungen aber nicht ausgeschlossen.

#### Auch Regierung an Debatte beteiligt

#### Bericht an Nationalversammlung

**Regulierungsbehörde formuliert Selbstverpflichtungsabkommen**

**Die Situation in Norwegen**

Bereits Anfang 2009 hat die norwegische Post- und Telekommunikationsregulierungsbehörde Post-og teletilsynet in Zusammenarbeit mit Unternehmen aus dem Telekommunikationsbereich ein Branchenmodell geschaffen. Es wurden Grundsätze in Leitlinien formuliert, die als Selbstverpflichtungsabkommen verstanden werden, da die Leitlinien von verschiedenen Zugangsanbietern, Verbraucherschutzorganisationen, der Nationalen Regulierungsbehörde und Branchenverbänden unterzeichnet wurden. (32)

**Drei zentrale Aussagen analog dem FCC-Modell**

Die Leitlinien enthalten drei zentrale Aussagen, welche sich teilweise mit dem Modell der FCC zur Netzneutralität decken:

- Internetzugangsanbieter sind verpflichtet, einen Übertragungskanal ohne garantierte Qualität anzubieten. Eine nicht garantierte Qualität bedeutet, dass es sich hierbei um einen Best-Effort-Kanal handelt. Dieser offene Kanal soll trotzdem ausreichend Kapazität beinhalten.
- Kunden muss es erlaubt sein, eine Internetverbindung zu besitzen, welche den Up- und Download von beliebigen Inhalten ermöglicht. Dies soll aber nicht für Inhalte gelten, die gegen bestehendes Recht verstoßen. Genannt werden hier Filesharing über Peer-to-Peer-Dienste und die Verbreitung von kinderpornografischen Inhalten. Von der Selbstverpflichtung erfasst wird aber ausdrücklich das Recht, Dienste und Anwendungen, Endgeräte und Software nach eigener Wahl zu nutzen. Diese dürfen das Netzwerk jedoch nicht beeinträchtigen.
- Zwischen den Datenströmen auf dem Best-Effort-Kanal darf nicht diskriminiert werden. Dies soll aber nicht bedeuten, dass jeder Endnutzer die gleiche Übertragungsrate zur Verfügung haben muss, da von den Kunden unterschiedliche Endgeräte angeschlossen werden und unterschiedliche Übertragungsraten für die Nutzer zur Verfügung stehen. Vielmehr wird insoweit nur klargestellt, dass es keine Diskriminierung des Internetverkehrs im Sinne einer Manipulation oder Einschränkung des Datenstroms geben darf.

**Die Situation in Deutschland**

**Debatte kommt nur langsam in Fahrt**

In Deutschland ist die Diskussion nur zögerlich in Fahrt gekommen. (33) So betonte zwar die Vizepräsidentin der Bundesnetzagentur auf einer Tagung der Internetwirtschaft am 29. September 2009, dass die Behörde in Grundsatzentscheidungen bereits die Prinzipien der Netzneutralität eingefordert habe. (34) Sie wies in diesem Zusammenhang auf die Vielzahl von Beschwerden wegen der Sperrung von Skype in den Mobilfunknetzen hin. Auch beim Ausbau der Breitbandversorgung in ländlichen Gebieten wäre es nicht vermittelbar, wenn betroffene Gemeinden sich damit abfinden müssten, dass ihnen über die lange erwartete Internetanbindung bestimmte Dienste vorenthalten würden.

Die Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP trifft ebenfalls eine Aussage zur Netzneutralität. (35) Danach vertrauen die Koalitionsparteien darauf, dass der bestehende Wettbewerb die neutrale Datenübertragung im Internet und anderen Medien (Netzneutralität) sicherstellt. Gleichzeitig kündigen sie an, die Entwicklung sorgfältig zu beobachten und, falls der freie Wettbewerb dieses Prinzip nicht sicherstellen sollte, nötigenfalls mit dem Prinzip der Netzneutralität gegenzusteuern.

Die europäischen Vorgaben zur Netzneutralität sollen dagegen im Rahmen der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes aufgenommen werden. So soll die Netzneutralität als politisches Ziel der Regulierung in § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG-Entwurf festgeschrieben werden. Hiernach ist es Endnutzern zu ermöglichen, „Informationen abzurufen und zu verbreiten sowie beliebige Anwendungen und Dienste zu benutzen“. Inhaltlich fällt auf, dass weder an dieser Stelle noch an anderen Stellen des Gesetzesentwurfs der Begriff der Netzneutralität definiert wird. Auch wird nicht deutlich, welche Ziele mit welcher Gewichtung verfolgt werden. Insoweit scheint sich der deutsche Gesetzgeber darauf zu beschränken, die europäischen Vorgaben einfach zu übernehmen. Des Weiteren sieht der Gesetzesentwurf vor, dass das Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) in einer Rechtsverordnung Transparenz- und Mindestqualitätsvorgaben treffen kann. Gleichzeitig wird das BMWi ermächtigt, entsprechend den europäischen Vorgaben die Befugnis zum Erlass der Rechtsverordnung an die Bundesnetzagentur zu delegieren. Die parlamentarische Kontrolle soll dadurch sichergestellt werden, dass Bundestag und BMWi der Rechtsverordnung zustimmen müssen. (36)

Erwähnenswert ist auch, dass sich seit Mai 2010 die vom Bundestag gebildete Enquetekommission „Internet und digitale Gesellschaft“ in einer ihrer drei Projektgruppen mit dem Thema Netzneutralität befasst. Bis zum Sommer 2012 sollen die beteiligten Abgeordneten und Sachverständigen dem Parlament Handlungsempfehlungen vorlegen. (37)

**Bedeutung des Prinzips der Netzneutralität für den Rundfunk**

Fragen der Netzneutralität sind, wie aus den vorangegangenen Ausführungen ersichtlich, auch für den Rundfunk von Relevanz. Dies gilt für beide am Beginn genannten Aspekte: für die wirtschaftliche ebenso wie für die massen- und individualkommunikative Komponente. Denn auch der Rundfunk nutzt mehr und mehr das Internet für die Verbreitung seiner Inhalte. Dies zum einen über das offene Internet, etwa für die Übertragung als Live-stream oder von On-Demand-Angeboten der Mediatheken des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. bei Video-on-Demand-Portalen der privaten Rundfunkanbieter. Zum anderen verbreitet er sowohl die linearen als auch nicht-linearen Inhalte über geschlossene Plattformen von Infrastrukturbetreibern, beispielsweise IPTV-Angebote von Telekomunternehmen oder Plattformen von Kabelnetzbe-

**Koalitionsvereinbarung vertraut auf Wettbewerb**

**EU-Vorgaben sollen in Telekommunikationsgesetz übernommen werden**

**Enquete Kommission soll bis Sommer 2012 Empfehlungen formulieren**

**Rundfunk nutzt vermehrt Internet und geschlossene Plattformen**

treibern – alles Netze, auf denen vermehrt unterschiedliche Dienste (audiovisuelles Programm bouquet, Internet, E-Mail, Telefonie) nebeneinander übertragen werden.

#### **Frage der Mitfinanzierung der Netze durch den Rundfunk**

Die wirtschaftliche Komponente betrifft aus Sicht des Rundfunks vor allem die Frage einer möglichen finanziellen Beteiligung der Inhalteanbieter an dem durch die vermehrte Nutzung audiovisueller Angebote und gestiegenen Datenverkehr notwendigen Kapazitätsausbau der Netzinfrastruktur. In diesem Zusammenhang wird aus dem Rundfunkbereich einerseits darauf verwiesen, dass sich die Rundfunkveranstalter im Rahmen der Verträge mit den Providern, die den Zugang zur Backbone-Infrastruktur ermöglichen, bereits an der Finanzierung von Netzstrukturen beteiligen. Zudem wird von Rundfunkseite – wie von anderen Inhalteanbietern auch – geltend gemacht, dass Rundfunkinhalte maßgeblich zum Interesse der Endkunden an breitbandigen Internetverbindungen beitragen und sie damit eine unabdingbare Rolle im Geschäftsmodell der Netzbetreiber spielen. Darüber hinaus ist unklar, ob der Rundfunk überhaupt an einer weiteren (Mit)Finanzierung der Netzinfrastrukturen beteiligt werden kann, denn direkte vertragliche Beziehungen zwischen den Inhalteanbietern und den Anbietern von Endkundenanschlüssen bestehen in der Regel nicht.

#### **Sicherung des offenen, fairen und diskriminierungsfreien Zugangs**

Aus Rundfunksicht, insbesondere aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, spielt die massen- und individuellkommunikative Komponente vielleicht die wichtigere Rolle, geht es beim Thema Netzneutralität doch um die grundsätzliche Frage der Sicherung des (diskriminierungsfreien) Zugangs zu Infrastrukturen. Mit der Netzneutralität verbinden sich mithin Fragen des offenen, fairen und diskriminierungsfreien Zugangs zu den Inhalten des Internets und damit auch grundlegende Fragen der sprachlichen und kulturellen Vielfalt sowie des Medienpluralismus. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit seinen spezifischen Versorgungsverpflichtungen stellt sich die Frage, wie er, etwa durch Vereinbarungen mit den Netzbetreibern, sicherstellen kann, dass ein ausreichender Quality-of-Service-Level gewährleistet wird, damit seine Inhalte vollständig, unverändert und mit einem ausreichenden Qualitätsniveau beim Nutzer bzw. Bürger auch über diesen Verbreitungsweg ankommen. Ein damit zusammenhängender Aspekt betrifft die Frage, wie sichergestellt wird, dass der Rundfunkteilnehmer seinerseits über die von ihm gewählten Internet-Service-Provider Zugang zu mit Rundfunkgebühren finanzierten Inhalten hat oder behält, die ja mit anderen Inhalten – gegebenenfalls auch mit Inhalten der Netzbetreiber selbst – konkurrieren. Da in der Regel kein direktes Vertragsverhältnis zwischen den Inhalteanbietern und den Providern besteht, ist der qualitativ hochwertige Zugang der Endverbraucher zu den Angeboten des Rundfunks nicht von vornherein gewährleistet.

Insbesondere im Rahmen von geschlossenen Plattformen – wie zum Beispiel dem VDSL-Netz der Deutschen Telekom oder in Kabelnetzen –, auf

denen Inhalte mittels IPTV-Technologie verbreitet werden, stellt sich die Frage, in welcher Weise die verschiedenen, gegebenenfalls miteinander konkurrierenden Angebote weitergeleitet werden. Aus Sicht des Rundfunks dürfen die Angebote des Infrastrukturbetreibers bei der Durchleitung gegenüber denjenigen von anderen Inhalteanbietern nicht bevorzugt werden. Vor diesem Hintergrund sind die Sicherung des Zugangs zu den Netzen, die Transparenz des Traffic Managements durch die Infrastrukturbetreiber sowie vor allem ein Diskriminierungsverbot zwischen eigenen und fremden Inhalten maßgebliche Kriterien für das Bestehen von Netzneutralität.

Ein weiteres im Zusammenhang mit der Netzneutralität aus Rundfunksicht relevantes Thema ist die Frage des Vorgehens gegen die Internetpiraterie. Von Beginn an war die Diskussion über die Netzneutralität mit der Frage der Unterscheidung von legalen und nicht-legalen Inhalten verknüpft, nicht zuletzt weil ein Großteil der zunehmenden Datenströme auf den Austausch durch Peer-to-Peer-Netzwerke zurückgeht, bei denen unterstellt wird, dass es sich häufig um den nicht-legalen Austausch von Inhalten handelt. Dementsprechend fordern einzelne Inhalteanbieter im Rahmen der Netzneutralitätsdiskussion auch verstärkte Anstrengungen gegen Piraterie. Auf der Gegenseite wenden sich Nutzerorganisationen gegen vermehrte Kontrolle der übertragenen Daten etwa durch Deep Package Inspection, da sie darin einen unzulässigen Eingriff in ihre Freiheitsrechte sehen.

Ein letzter für den Rundfunk relevanter Aspekt ergibt sich aus der Tatsache, dass die Netzneutralität eine umso größere Rolle spielt, je geringer die Kapazität der Netzwerke ist. Dies gilt vor dem Hintergrund der Entwicklungen beim Datenvolumen insbesondere für drahtlose Netzwerke. In diesem Zusammenhang wird sowohl von der Europäischen Kommission (38) als auch von der französischen Regierung (39) eine Verbindung zur Frequenzpolitik, im Besonderen zu einem Mangel an Funkfrequenzen für mobile Breitbandnetze, hergestellt. Hier könnte zusätzlicher Druck auf den Rundfunk entstehen, weitere bisher von ihm genutzte Frequenzen frei zu räumen, um diese für Geschäftsmodelle der drahtlosen Individualkommunikation zur Verfügung zu stellen.

#### **Kommunikationsverfassungsrechtliche Aspekte**

In kommunikationsverfassungsrechtlicher Hinsicht steht das Prinzip der Netzneutralität im Spannungsfeld zwischen den Eigentumsrechten der Netzbetreiber, die durch Art. 14 Grundgesetz geschützt werden, und dem Recht der Nutzer auf eine kommunikative Grundversorgung, das sich auf Art. 5, 87 f. GG gründet. Aus dem Eigentumsrecht der Netzbetreiber folgt die Prerogative der Entscheidung darüber, was mit und in ihren Netzen geschieht. Auf der anderen Seite ist das Internet heute Be-

**Verstärkte Anstrengungen gegen Internetpiraterie gefordert**

**Mangel an Funkfrequenzen**

**Spannung zwischen Eigentumsrecht der Netzbetreiber und Recht der Nutzer auf Grundversorgung**



standteil der kommunikativen Grundversorgung der Bevölkerung. (40) Es ist ein multipluraler Kommunikationsraum mit unzähligen Informationsquellen. Überdies ist es – vor allem durch Meinungsforen und Blogs – ein wichtiges Medium für Meinungsäußerungen des Einzelnen in der Öffentlichkeit geworden.

**Gesetzgeber muss Gefährdungen für freie und offene Kommunikation entgegenreten**

Ungeachtet der Frage, welchem Schutzbereich eines Grundrechts das Internet unterfällt, kann zu mindest davon ausgegangen werden, dass es – soweit es sich an die Allgemeinheit richtet – ein Massenkommunikationsmittel im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist. (41) Unabhängig von der (verfassungs)rechtlichen Zuordnung gilt, dass der Gesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet ist, Gefährdungen für eine freie und offene Kommunikation, in diesem Fall im Bereich des Internets, entgegenzutreten. (42) Hieraus folgt grundsätzlich auch die Verpflichtung, dass der offene Zugang zum Internet bzw. eine Versorgung mit Internetangeboten bei festgestellten Gefährdungslagen zu gewährleisten ist. (43) Insoweit ist der Gesetzgeber verpflichtet, sich abzeichnenden drohenden Gefährdungen der Meinungspluralität im Internet durch geeignete Maßnahmen entgegenzutreten. Im Gegensatz zum komplexen Regulierungsbedarf des Rundfunks wird jedoch beim Internet die gesetzliche Absicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Erreichung der erforderlichen Meinungspluralität als ausreichend angesehen. Hier gehe es um das Ziel der „Offenheitspflege“. (44) Grundrechtsdogmatisch ist die Sicherung einer freien Kommunikationsinfrastruktur für das Internet auf der Schutzpflichtenebene anzusiedeln. (45)

Welche Vorkehrungen der Gesetzgeber treffen sollte, um Einschränkungen der öffentlichen Meinungsbildung im Internet durch die Diskriminierung von bestimmten Inhalten sicherzustellen, wird unterschiedlich beantwortet.

**Must-carry auch für Internetdienste**

Nach einer Ansicht muss es eine gesetzliche Absicherung der Netzneutralität als Ausfluss des verfassungsrechtlichen Gebotes geben. (46) Nach anderer Ansicht könnte der Gesetzgeber die kommunikative Grundversorgung dadurch sicherstellen, dass für die für erforderlich gehaltenen Internetdienste ein Must-carry-Bereich geschaffen wird. (47) Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass Must-carry-Regeln den Sinn haben sicherzustellen, dass die für die Öffentlichkeit notwendigen Dienste von den Netzbetreibern verbreitet werden. Sie seien sowohl im nationalen Rundfunkrecht als auch im europäischen Telekommunikationsrecht über Art. 31 der Universaldienstrichtlinie verankert; auch sei die Vereinbarkeit mit dem europäischen Primärrecht vom Europäischen Gerichtshof bestätigt worden. (48) Insoweit soll die verfügbare Kapazität vom Gesetzgeber oder einer Regulierungsbehörde in einer Weise aufgeteilt werden, dass ein funktionsfähiger Zugang zu Internetdiensten gewährleistet ist. Reine Transparenzregeln, wie sie die Univer-

saldienstrichtlinie vorsieht, werden dagegen im Hinblick auf die Zielerreichung nicht als ausreichend erachtet. (49) Da die kommunikative Grundversorgung ein hohes Schutzgut darstelle, sei auch der Gesetzgeber befugt, schon bei einem geringen Gefährdungspotenzial zu handeln. Soweit die Bereitstellung der Internetdienste im Rahmen von Must-carry gewährleistet sei, könnte dann eine Priorisierung des Datenverkehrs vorgenommen werden. (50)

Nach wiederum anderer Ansicht sind jedoch Qualitätsdifferenzierungen und Breitbandmanagement erforderlich, um die sich verändernde Nutzung des Internets in den Griff zu bekommen und dessen Stabilität zu gewährleisten. (51) Viele Dienste seien mit dem hergebrachten Best-Effort-Einsatz und seiner unterscheidungslosen Gleichbehandlung der Daten nicht zu erbringen. Ein gemanagtes Netz sei daher Voraussetzung für die Fortentwicklung des Internets. Auch die Idee eines offenen Kanals, so wie sie etwa die norwegische Selbstregulierung vorsehe, sei unter Best-Effort-Maßstäben nur bedingt geeignet, den Zugang zum Internet zu gewährleisten. Von daher wird eine Regelung durch den Gesetzgeber zum derzeitigen Zeitpunkt als verfrüht oder sogar kontraproduktiv bzw. innovationsfeindlich angesehen. (52) Verbunden damit wird auch darauf hingewiesen, dass Transparenz und Wettbewerb geeignet seien, einer möglichen Diskriminierung von Diensten entgegenzuwirken. Zudem bestehe im Hinblick auf befürchtete Eingriffe in Grundrechte in Europa und in Deutschland bereits ein wirksamer rechtlicher Rahmen, mit dem Missbrauch und Diskriminierungspotenzial wirksam bekämpft werden könne. Zudem gehe es hier lediglich um einen Aspekt der Diskussion um Netzneutralität, nämlich den der Inhalteneutralität. (53)

**Regulierungsperspektiven**

In Zukunft wird sich vor allem die Frage stellen, ob die Transparenzregeln de lege lata ausreichen werden, um Netzneutralität sicherzustellen. Vor allem dürfte in der Praxis das Problem bestehen, dass die Wechselbereitschaft der Verbraucher hinsichtlich des Internetanbieters gering ausgeprägt ist und für diese nicht unmittelbar erkennbar sein dürfte, dass es zu einem Eingriff in Datenratenmanagement beim Netzzugang kommt. Auch eine Verpflichtung der Netzbetreiber durch die Bundesnetzagentur, über ein entsprechendes Netzwerkmanagement zu informieren, dürfte zu keiner weiteren Transparenz führen. Insoweit sind perspektivische Ansätze, wie die Festlegung einer Mindestqualität für den Betrieb eines Netzes oder die Festlegung eines Diskriminierungsverbots, wie es das amerikanische Modell bzw. das norwegische Selbstregulierungsmodell vorsehen, zielführender. Fraglich ist auch, ob der zumindest in Deutschland aus dem Grundgesetz ableitbare Auftrag zur Sicherstellung einer kommunikativen Grundversorgung weiterer Instrumentarien bedarf, wie etwa die Festlegung eines Mindeststandards an Dienstqualität oder der Festlegung eines Bandbreiten-Korridors

**Gegenposition: Transparenz und Wettbewerb wirken Diskriminierung entgegen**

**Mindestqualität und Diskriminierungsverbot festlegen?**

für Best-Effort-Dienste. Hier gibt es Parallelen zu Regelungen im Must-carry-Bereich, wo für bestimmte Inhalte Übertragungspflichten im Kabelbereich vorgesehen sind. Analogien sind auch denkbar zu den Universaldienstvorgaben, die beispielsweise für Sprachdienste oder das Internet bestimmte Qualitätsanforderungen festschreiben.

#### Verzahnung von Telekommunikations- und Rundfunkregime

Weiterhin müsste auf nationaler Ebene auch die Verzahnung des Telekommunikationsregimes mit dem Rundfunkregime in den Blick genommen werden. (54) Denn Aspekte der Netzneutralität sind auch dort verankert. So sieht § 52 a Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag vor, dass der Anbieter einer Plattform ohne Zustimmung des jeweiligen Rundfunkveranstalters dessen Programme und vergleichbare Telemedien inhaltlich und technisch nicht verändern darf. Anders als die europarechtlichen und telekommunikationsrechtlichen Vorgaben gilt diese Vorschrift aber nicht nur für marktbeherrschende Plattformen. Hieraus resultieren ebenfalls Vorgaben, die gegebenenfalls erweitert und mit denen der Telekommunikationsregulierung in Einklang gebracht werden müssen. Daher werden in Zukunft auch die Landesmedienanstalten beim Thema Netzneutralität als Regulierer gefragt sein. (55)

#### Zusammenfassung

Eine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs der Netzneutralität gibt es nicht. Ebenso wenig gibt es, trotz vieler Parallelen in den nationalen und europäischen Diskussionen, eine einheitliche Sicht, ob und wie die Netzneutralität gesichert werden soll und kann. Grund hierfür ist unter anderem, dass sowohl die tatsächlichen Voraussetzungen hinsichtlich der Infrastruktur als auch die durch nationale und/oder europäische Tradition geprägte Regulierung unterschiedlich sind. Bei aller Unterschiedlichkeit und mangelnder verbindlicher Begriffsdefinition ist allerdings doch eines klar: Es geht in der Netzneutralitätsdebatte um die Offenheit von und den diskriminierungsfreien Zugang zu einer der wichtigsten Kommunikationsinfrastrukturen unserer Zeit: dem Internet. Und die Bedeutung dieser Übertragungsplattform wird auch für den Rundfunk weiter zunehmen.

#### Für ö.-r. Rundfunk ist offener und diskriminierungsfreier Zugang zentral

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk waren und sind Fragen des offenen und diskriminierungsfreien Zugangs zu Infrastrukturen aus gutem Grund zentral, geht es doch um die Sicherung des Zugangs aller Menschen zu seinen Inhalten und damit die Erfüllung seines gesellschaftlichen Auftrags. Vor dem Hintergrund zunehmender Konvergenz auch der technischen Übertragungswege und der gleichzeitig zunehmenden Integration vorher getrennter Geschäftstätigkeiten in einem Unternehmen (z.B. Infrastrukturanbieter werden zugleich Inhalteanbieter) wird die Relevanz der Frage des Zugangs zu Netzen noch zunehmen. Daher ist auch die Frage der Netzneutralität für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowohl unter übergeordneten gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten („Wie soll die Informationsgesellschaft der Zukunft ausgestaltet sein?“) als auch wegen damit unmittelbar

verbundenen konkreten Fragen („Wie kann auch in Zukunft der Zugang der Menschen zu öffentlich-rechtlichen Inhalten gesichert werden?“) von großer Bedeutung. Die Frage der Netzneutralität ist damit auch eine Frage der Demokratie und des Selbstverständnisses einer Gesellschaft.

#### Anmerkungen:

- 1) Vgl. Ufer, Frederic: Der Kampf um die Netzneutralität oder die Frage, warum ein Netz neutral sein muss. In: Kommunikation & Recht 6/2010, S. 383-389.
- 2) Vgl. Spies, Axel/Frederic Ufer: Netzneutralität: Stichwort oder Unwort des Jahres? Neues US-Regulierungsverfahren mit Auswirkungen auf Deutschland. In: MultiMedia und Recht 1/2010, S. 13-17; Kloepfer, Michael: Netzneutralität und Presse-Grosso in der Informationsgesellschaft. In: AfP Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht 2/2010, S. 120-127; Becker, Anke: Die Diskussion um die Netzneutralität. In: Medienwirtschaft 2/2008, S. 30-35; Ufer (Anm. 1). Dieses Verständnis findet sich auch im parlamentarischen Bereich; vgl. Erläuterungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, abrufbar unter: bundestag.de/dokumente/analysen/2010/Netzneutralität.pdf (15.1.2011). Die bislang umfänglichste monografische Untersuchung der Aspekte der Netzwerkneutralität findet sich bei Marsden, Christopher T.: Net neutrality: Towards a co-regulatory solution. London 2010.
- 3) Vgl. hierzu eingehend Cave, Martin/Pietro Crocioni: Does Europe Need Network Neutrality Rules? In: International Journal of Communication 1, 2007, S. 669-679.
- 4) Vgl. Kaumanns, Ralf/Veit A. Siegenheim: Die Telekommunikationsstrategie von Google. In: MedienWirtschaft 2/2008, S. 18-30.
- 5) Vgl. hierzu eingehend Koreng, Ansgar: Meinungsmarkt und Netzneutralität - Kommunikationsrechtliche Aspekte des diskriminierungsfreien Netzzugangs. In: Computer und Recht 2009, S. 758-760; Krempel, Stefan: re-publica: Netzneutralität als Schutzwall gegen Zensur (www.heise.de/newsticker/meldung/re-publica-Netzneutralitaet-als-Schutzwall-gegen-Zensur-978841.html; 15.1.2011).
- 6) Vgl. FCC: Policy Statement 20 FCC Red 14986 (2005) ("Internet Policy Statement").
- 7) Vgl. Federal Trade Commission: 2007 Broadband Connectivity Report v. 27.6.2007 (www.ftc.gov/report/broadband/v070000report.pdf; 5.1.2011).
- 8) Vgl. Department of Justice: Comments on „Network Neutrality“ in Federal Communications Commission Proceeding v. 6.9.2007 (www.usdoj.gov/opa/pr/2007/September/07\_at\_682.html; 5.1.2011).
- 9) Vgl. hierzu Ufer (Anm. 1), S. 387; Spies/Ufer (Anm. 2), S. 15; Porteus Viana, Liza: US Advisory Group looks at FCC Net Neutrality Principles as Decision looms. In: Intellectual Property Watch v. 29.5.2010 (www.ip-watch.org/weblog/2010/05/29/us-advisory-group-looks-at-fcc-net-neutrality-principles-as-decision-looms/; 15.1.2011).
- 10) Vgl. Spies, Axel: USA: 120.000 Kommentare zur Netzneutralität bei der FCC eingegangen. In: MultiMedia und Recht 2/2010, S. VI.
- 11) Vgl. hierzu auch Spies/Ufer (Anm. 2), S. 15. Dagegen fordern die Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau (Amtsblatt EG Nr. C 235 vom 30.09.2009, Rn. 27) lediglich die Wahrung des Prinzips des offenen Netzzugangs bei einer staatlichen Förderung des Netzausbaus, ohne dass jedoch das Prinzip der Netzneutralität erwähnt wird.
- 12) Das Urteil des Berufungsgerichts (No. 08-1291) ist abrufbar unter: pacer.cadc.uscourts.gov/common/opinions/201004/08-1291-1258302.pdf (15.1.2011). Näher zu dieser Entscheidung auch Gawel, Claus: Netzneutralität im internationalen Kontext - Aktuelle Entwicklungen in der Internetregulierung. In: Medien und Recht International 7, 2/2010, S. 47f.
- 13) Vgl. Verizon-Google Legislative Framework Proposal (docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.google.com%2Fgoogleblogs%2Fpdl%2Fverizon\_google\_legislative\_framework\_proposal\_081010.pdf (15.1.2011). Vgl. hierzu auch Spies, Axel: Netzneutralität - Wovon reden wir eigentlich? Editorial. In: MultiMedia und Recht 9/2010, S. 585f.
- 14) Vgl. Spies (Anm. 13); ders.: Baldiges Gesetz zur Netzneutralität momentan eher unwahrscheinlich. In: Multimedia und Recht 11/2010, S. V.

- 15) Abrufbar unter: [hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-10-201A1.doc](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-10-201A1.doc) (15.1.2011).
- 16) Vgl. European Commission: Questionnaire for the public consultation on the open internet and net neutrality in Europe, abrufbar unter: [ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/library/public\\_consult/net\\_neutrality/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm) (15.1.2011).
- 17) Vgl. hierzu auch Spies/Ufer (Anm. 2), S. 15f.; Ufer (Anm. 1), S. 388. Erstaunlicherweise hat die Kommission im einem Policy Statement vom 13.11.2007 (Impact Assessment SEC (2007) 1472 v. 13.11.2007, S. 91) noch eine Priorisierung von Diensten und Produktdifferenzierung als vorteilhaft für den Markt angesehen.
- 18) Vgl. ABl. EU L 337/11 v.18.12.2009, S. 11.
- 19) Vgl. ABl. EUL 337 v. 18.12.2001, S. 37.
- 20) Vgl. zu diesen Aspekten auch Berger-Kögler, Ulrike/Benedikt Kind: Netzneutralität – juristisch und ökonomisch geboten? In: *MultiMedia und Recht* 6/2010, Seite XIV.
- 21) So die zuständige Kommissarin Neelie Kroes in ihrer Rede „Net Neutrality in Europe“, Konferenz der französischen Regulierungsbehörde Arcep (Speech/10/153), Paris, 13.4.2010.
- 22) Vgl. EU-Kommission: Questionnaire for the public consultation on the open internet and net neutrality in Europe, S. 2.
- 23) Die erste Analyse und die eingegangenen Antworten finden sich unter: [ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/library/public\\_consult/index.en.html](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/library/public_consult/index.en.html) (15.1.2011).
- 24) Vgl. u.a. die Rede von Kommissarin Neelie Kroes beim European Commission and European Parliament Summit „The Open Internet and Net Neutrality in Europe“, Brüssel, 11.11.2010 ([europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/643&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/643&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en); 15.1.2011).
- 25) Vgl. Kroes, Neelie: Net neutrality in Europe. Address at the Arcep Conference, Paris, 13.4.2010. ([europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/153&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/153&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en)).
- 26) Vgl. Ofcom: Traffic Management and Net Neutrality ([www.ofcom.org.uk/consult/condocs/net-neutrality/](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/net-neutrality/); 15.1.2011).
- 27) Vgl. Halliday, Josh: Minister plans to end „net neutrality“ for broadcasters who pay more. In: *Guardian* v. 17.11.2010. ([www.guardian.co.uk/technology/2010/nov/17/vaizey-net-neutrality](http://www.guardian.co.uk/technology/2010/nov/17/vaizey-net-neutrality); 15.1.2011).
- 28) Vgl. Arcep: Éléments de réflexion et premières orientations sur la neutralité de l'internet et des réseaux ([www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/consult-net-neutralite-200510.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-net-neutralite-200510.pdf); 15.1.2011).
- 29) Vgl. Les Cahiers de l'Arcep, 3/2010: Dossiers „La neutralité de l'Internet“, S. 22ff. ([www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/Cahiers\\_ARCEP\\_03\\_light.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/Cahiers_ARCEP_03_light.pdf); 15.1.2011).
- 30) Eine Zusammenfassung der Antworten ist abrufbar unter: [www.telecom.gov.fr/fonds\\_documentaire/consultations/10/synthese-consultation-neutralitenet.pdf](http://www.telecom.gov.fr/fonds_documentaire/consultations/10/synthese-consultation-neutralitenet.pdf) (15.1.2011).
- 31) Zu finden u.a. unter: [www.laquadrature.net/files/Rapport\\_Net\\_Neutralite.pdf](http://www.laquadrature.net/files/Rapport_Net_Neutralite.pdf)
- 32) Die Leitlinien sind abrufbar unter: [www.npt.no/portal/page/portal/PG\\_NPT\\_NO\\_EN/PAG\\_NPT\\_EN\\_HOME/PAG\\_PRINT?p\\_d\\_i=-121&p\\_d\\_c=&p\\_d\\_v=122623](http://www.npt.no/portal/page/portal/PG_NPT_NO_EN/PAG_NPT_EN_HOME/PAG_PRINT?p_d_i=-121&p_d_c=&p_d_v=122623) (15.1.2011).
- 33) Vgl. zu diesem Aspekt auch Eumann, Marc Jan: Internet á la carte – Wer oder was bleibt zukünftig auf der Strecke? Anmerkungen zur Debatte über die Netzneutralität und die Zukunft des Internets. In: *Funkkorrespondenz* 47/2010, S. 3–9.
- 34) Vgl. Klein, Thorsten: Eco-Kongress: Bundesnetzagentur bekennt sich zu Netzneutralität ([www.heise.de/netze/meldung/Eco-Kongress-Bundesnetzagentur-bekannt-sich-zu-Netzneutralitaet-798129.html](http://www.heise.de/netze/meldung/Eco-Kongress-Bundesnetzagentur-bekannt-sich-zu-Netzneutralitaet-798129.html); 15.1.2011).
- 35) Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP: Wachstum, Bildung, Zusammenhalt, Rdn. 4639 ff. ([www.cdu.de/doc/pdf/c/091026-koalitionsvertrag-cdusu-fdp.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/c/091026-koalitionsvertrag-cdusu-fdp.pdf); 5.1.2011). Hingegen hat sich die Bundesministerin der Justiz in einem Beitrag im Jahre 2010 für möglichst wenig staatliche Regulierung im Internet ausgesprochen, vgl. Leuthusser-Schnarrenberger, Sabine: Editorial. In: *Kommunikation & Recht* 1/2010, S. 1.
- 36) Kritisch zu den Aspekten der Netzneutralität im Entwurf des TKG auch Holznel, Bernd: Netzneutralität im TKG-Entwurf. Gastbeitrag in: *Telemedicus*, 12.10.2010 ([www.telemedicus.info/article/1866-Netzneutralitaet-im-TKG-Entwurf.html](http://www.telemedicus.info/article/1866-Netzneutralitaet-im-TKG-Entwurf.html); 15.1.2011). Zu den möglichen Regelungskompetenzen der BNetzA auf der Grundlage des geltenden TKG vgl. Schrey, Joachim/Tobias Frevert: Muss die Bundesnetzagentur die Netzneutralität verteidigen? Eine Standortbestimmung zur Zulässigkeit des Bandbreitenmanagements? In: *MultiMedia und Recht*, 9/2010, S. 596–599.
- 37) Vgl. [www.bundestag.de/internetenquete](http://www.bundestag.de/internetenquete) (15.1.2011).
- 38) Vgl. Kroes (Anm. 25).
- 39) Vgl. Zusammenfassung der Antworten (Anm. 30).
- 40) Zur Verbreitung und Nutzung des Internets in Deutschland vgl. Eimeren, Birgit van/Beate Frees: Der Internetnutzer 2009 – multimedial und total vernetzt? Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009. In: *Media Perspektiven* 7/2009, S. 334–348. Danach ist der Anteil der Internetnutzer in Deutschland im Jahr 2009 auf 67,1 Prozent angestiegen, und 43,5 Millionen der bundesdeutschen Erwachsenen sind online. Auch die Nachfrage nach multimedialen Inhalten steigt stetig. So rufen 62 Prozent aller Onlinenutzer Videos beispielsweise über Videoportale oder Mediatheken ab und schauen live oder zeitversetzt Fernsehsendungen im Internet. 51 Prozent hören Audiofiles wie Musikdateien, Podcasts und Radiosendungen im Netz.
- 41) Für eine Einordnung als Rundfunk sprechen sich aus: Baier, Jan: Zulassungspflicht für Web TV? In: *Computer und Recht* 2008, S. 773; Bethge, Herbert/Michael Sachs: Grundgesetz. 5. Auflage, München 2008, Art. 5 I, II Rz 90b; Dietlein, Johannes/Jan Heinemann: Ordnungsrecht und Internetkriminalität. Anmerkungen zu den „Düsseldorfer Sperrverfügungen“. In: *Kommunikation & Recht* 9/2004, S. 421; Held, Thorsten: Onlineangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Baden-Baden 2008, S. 86 sowie Hoffmann-Riem, Wolfgang in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Neuwied 2001, Art. 5 Abs. 1, 2 Rz 89. Von einer Internetfreiheit sui generis gehen aus: Mecklenburg, Wilhelm: Internetfreiheit. In: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 7/1997, S. 525–543 und Koreng (Anm. 5). Dagegen wird unter anderen von Degenhart, Christoph in: Dolzer, Rudolf/Karin Graßhof/Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff (Hrsg.): *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*. Heidelberg 2006, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rz.318; Determann, Lothar: *Kommunikationsfreiheit im Internet*. Baden-Baden 1999, S. 455 sowie Möllers, Christoph: *Pressefreiheit im Internet*. In: *AP*, 3/2008, 241–250 eine fallbezogene Einordnung unter die Meinungs-, Presse- oder Rundfunkfreiheit vorgenommen.
- 42) So auch Koreng (Anm. 5); Mecklenburg (Anm. 41); Holznel, Bernd: Netzneutralität als Aufgabe der Vielfaltssicherung. In: *Kommunikation & Recht* 2/2010, S. 99.
- 43) So auch Holznel (Anm. 42).
- 44) So Koreng (Anm. 5). Zu dieser Begrifflichkeit Bullinger, Martin: *Multimediale Kommunikation in Wirtschaft und Gesellschaft*. In: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 10/1996, S. 754f.; ders.: *Medien, Pressefreiheit, Rundfunkverfassung*. In: Badura, Peter/Dreier Horst: *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Band 2. Tübingen 2001, S. 211.
- 45) Ebenso Degenhart (Anm. 41), Art. 5 Abs. 1 und 2 Rz 318; Gounalakis, Georgios: *Konvergenz der Medien – Sollte das Recht der Medien harmonisiert werden? Gutachten C zum 64. Deutschen Juristentag Berlin 2002*. München 2002, S. 77, Jarass, Hans D. in Jarass, Hans D./Bodo Pieroth: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Kommentar. 9. Auflage. München 2007, Art. 5 Rz. 102.
- 46) Vgl. Koreng (Anm. 5)
- 47) So Holznel (Anm. 42), S. 100.
- 48) Vgl. insoweit Urteil des Europäischen Gerichtshofs v. 13.12.2007 (C-250/06). In: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 2/2008, S. 131ff. sowie Urteil des Europäischen Gerichtshofs v. 22.12.2008 (C-336/07). In: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 7/2009, S. 547ff. Auch der Supreme Court of the United States hat bereits zweimal Must-carry-Regelungen als verfassungskonform angesehen, so zuletzt in einer Entscheidung vom 17.5.2010. ([www.supremecourt.gov/orders/courtorders/051710zor.pdf](http://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/051710zor.pdf); 5.1.2011).
- 49) Vgl. Holznel (Anm. 42), S. 100.
- 50) Vgl. ebd.
- 51) Vgl. Ufer (Anm. 1), S. 388.
- 52) Vgl. ebd. Differenzierend dagegen Schrey/Frevert (Anm. 36), S. 599, die zwar grundsätzlich eine staatliche Schutzpflicht anerkennen, diese aber zur Zeit nicht als aktualisiert ansehen.
- 53) Vgl. Ufer (Anm. 1), S. 388.
- 54) Auf diesen Aspekt weist auch Holznel (Anm. 36) hin.
- 55) Vgl. hierzu auch „ZAK-Beauftragter Hege: Im offenen Netz müssen die gleichen Bedingungen für gleiche Anbieter herrschen.“ In: *Digitalmagazin.info* Nr. 1270 v. 19.11.2010.

