Staatliche Gewährleistung der Informationsfreiheit zwischen #netneutrality und #notneutrality

Lukas Müller

05.11.2015 doi: 10.17176/20170418-194252

Das Internet der Gleichheit, in dem alle Daten unter den genau gleichen Bedingungen befördert werden, wird es in Europa langfristig so nicht mehr geben. Diese Entwicklung hat das Europäische Parlament mit dem Erlass der Verordnung zum Telekommunikationsmarkt angestoßen. Daten sollen danach im Grundsatz zwar weiterhin unter gleichen Bedingungen befördert werden. „Spezialdienste" können davon aber ausgenommen werden. Im Zentrum der öffentlichen Debatte steht daher die Ungleichbehandlung unterschiedlich zahlungsstarker Dienste und Nutzer. Verfassungsrechtlich stellt sich zudem aber die Frage, wie weit die Pflicht des Staates allgemein reicht, Informationsfreiheit zu gewährleisten. Dann wird das Bild komplexer, weil ein Netzmanagement den Zugang zu Daten einerseits reglementiert, die enormen digitalen Datenströme dadurch unter Umständen aber auch gemäß ihren Anforderungen zielführend geordnet werden könnten.

Zum technischen und politischen Kontext: Daten werden im Internet bisher nach bester Übertragungsmöglichkeit unabhängig von ihrer Art und Herkunft, d.h. völlig neutral, übermittelt. Dieser Grundsatz ist jedoch zuletzt auf die politische Agenda geraten – in den USA seit 2005, in Europa seit 2009. Denn auf beiden Seiten des Atlantiks steigt seitdem mit größeren Datenfluten die Gefahr von Kapazitätsengpässen, und es ergeben sich gleichzeitig umfangreiche technische Möglichkeiten, diese mit intelligenten Netzen gezielt zu steuern. Den Internetanbietern geht es darüber hinaus vor allem darum, die Profiteure von immer leistungsfähigeren Netzen an den Kosten für deren Ausbau zu beteiligen. Konkret ist es möglich, bestimmte Datenpakete gegenüber anderen zu bevorzugen, d.h. schneller durch die Leitungen zu schicken. Dahinter steht die Idee, durch ein aktives Bandbreitenmanagement jedem Dienst die Kapazität zuzuweisen, die er braucht. So kann Videotelefonie beispielsweise nur dann funktionieren, wenn der Datenaustausch für eine Echtzeitkommunikation schnell genug ist, während ein Dateidownload im Hintergrund tendentiell auch mal etwas länger dauern dürfte. In der jetzigen Situation werden bei Netzauslastungen dagegen alle überzähligen Datenpakete verworfen und es erscheint eine Fehlermeldung. Gleichzeitig bestünde technisch aber eben auch die Möglichkeit, dass beispielsweise das Videotelefonat eines vorrangig behandelten Dienstes reibungslos und mit brillantem Bild funktioniert, während ein anderer Dienst innerhalb der „normalen" Kapazitäten nur stockende und verpixelte Bilder übertragen kann (MMR 2010, 596).

Die jüngst erlassene EU-Verordnung geht im Grundsatz weiter vom „offenen Internet" aus: Anbieter von Internetdienstleistungen „behandeln den gesamten Verkehr bei der Erbringung von Internetzugangsdiensten gleich, ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung, sowie unabhängig von Sender und Empfänger, den abgerufenen oder verbreiteten Inhalten, den genutzten oder bereitgestellten Anwendungen oder Diensten oder den verwendeten Endgeräten". Gleichzeitig erlaubt das Gesetz, dass Internetanbieter „Spezialdienste" anbieten, die mehr Bandbreite und Störungsfreiheit brauchen und daher gegenüber anderen Diensten „optimiert" sind. Das heißt im Klartext, dass deren Daten dann unter Umständen Vorrang haben. Im Wortlaut bleibt die Verordnung hierbei sehr vage: „Den Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation [...] steht es frei, Dienste anzubieten, [...] die für bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste [...] optimiert sind, wenn die Optimierung erforderlich ist, um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste an ein spezifisches Quali-

tätsniveau zu genügen." Konkret werden von Kommissar Oettinger Notdienste und kritische Gesundheitsdienstleistungen beispielhaft genannt. Daneben werden allerdings auch Dienste für Videotelefonie und Internetfernsehen erwähnt. Es bleibt also unklar, wie weit die Ausnahmeregelung letztlich verstanden werden kann, bis Regulierungsbehörden und Rechtsprechung konkreter werden. Auch das deutsche Telekommunikationsgesetz lässt Einzelheiten offen und verweist an die nationalen Regulierungsbehörden. Der Vorstandschef der Telekom, Timotheus Höttges, hat jedenfalls prompt die Möglichkeit angekündigt, in Zukunft „einen Dienst für ein paar Euro mehr in gesicherter Qualität zu buchen" und Start-ups schnellere Leitungen im Gegenzug für Gewinnbeteiligungen in Aussicht gestellt.

Diese Ankündigung trifft in den Kern der öffentlichen Bedenken, es könnte zu einem Zwei-Klassen-Internet kommen, das den großen und zahlungskräftigen Diensten zugutekommt, während alle anderen um die verbleibenden Kapazitäten konkurrieren. Eine rechtliche Antwort darauf hält in erster Linie das allgemeine Wettbewerbsrecht bereit, das einen Mindestschutz gegen Beschränkungen der Netzneutralität beinhaltet, die den Wettbewerb im Internet beeinträchtigen. Konkret verbietet es etwa, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen, wie es die Deutsche Telekom auf dem Markt für Breitband-Internet ist, seine Stellung missbraucht oder andere Marktteilnehmer diskriminiert.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht geht es im Kern jedoch darum, wie weit die staatliche Gewährleistungspflicht reicht, den freien Fluss von Informationen auch digital zu sichern. Und ob diese Pflicht letztlich den Ausschlag gibt, ob eine stärkere Regulierung von Online-Datenströmen möglich ist oder gerade nicht. Denn neben der wirtschaftlichen und verbraucherrechtlichen Perspektive treffen Regelungen der Netzneutralität in den Kern der Kommunikationsfreiheiten und somit der Demokratie. Diesen Zusammenhang lohnt es sich tatsächlich auch ernst zu nehmen, wenn wir uns vergegenwärtigen, dass ein Großteil der Meinungsbildung heute ausschließlich im digitalen Raum stattfindet: 2014 betrug das Meinungsbildungsgewicht der Online-Medien bereits rund 20% – gegenüber noch rund 13% fünf Jahre zuvor.

Beim Netzmanagement handelt nicht der Staat selbst, sondern private Internetanbieter übernehmen die Regulierung. Das entlastet den Staat aber nicht von seiner Verantwortung, weil das Recht von jedermann, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten (Art. 5 Grundgesetz), ein Schutzgut ist, das der Staat, insbesondere der Gesetzgeber, auch gegen Beschränkungen durch Private verteidigen muss. Entscheidend aber ist, dass sich die Pflicht zu einem wirksamen Grundrechtsschutz in diesem Fall nur auf das Mindestmaß beschränkt. Staatlicherseits muss also gerade keine optimale Zugänglichkeit garantiert werden. Verfassungsrechtlich verläuft die untere Grenze somit dort, wo der Zugang zu Informationen so sehr beschränkt ist, dass eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe am digitalen Informationsfluss verhindert wird. Dieser Punkt wird konkret erreicht, wenn die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Dienste den Informationsaustausch einiger Nutzer beispielsweise durch Verweigerung von Zugriffsmöglichkeiten oder zu langen Ladezeiten spürbar erschwert. Gewissermaßen als Spiegelbild der Medaille trägt der Gesetzgeber aber eben auch die Verantwortung, eine Modernisierung des digitalen Informationsaustausches zu ermöglichen. Die wackelige heimische Skype-Verbindung, die die Idee von bevorzugter Übertragung bestimmter Datenpakete im privaten Bereich durchaus reizvoll erscheinen lässt, ist zwar sicher nicht das Maß der Dinge. Sie deutet aber darauf hin, dass es auch im Interesse der Freiheit der Kommunikation legitim ist zu erwägen, in welchem Rahmen ein Netzmanagement dem Informationsfluss zugute kommen kann.

Gerade deswegen ist es bedauernswert, dass die Verordnung zu den privilegierbaren Spezialdiensten nicht spezifischer wird. Denn mit der Frage, wie groß der Umfang von Diensten ist, für die eine „Optimierung erforderlich ist, um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste an ein spezifisches Qualitätsniveau zu genügen", steht und fällt der Nutzen eines Netzmanagements und die Frage nach Beeinträchtigung für alle anderen Internetnutzer.

Davon hängt auch die oben aufgeworfene Frage ab, ob sich der Vorrang praktisch beispielsweise auf Gesundheitsdienstleistungen oder selbstfahrende Autos beschränken oder auch auf Videotelefonie oder Onlinespiele gegenüber Dateidownloads erstrecken wird. Nur wenn mit dem Netzmanagement verantwortungsvoll umgegangen wird, d.h. „nicht optimierte“ Dienste nach wie vor unbeeinträchtigt nutzbar sind, kann dieses Instrument langfristig verfassungsrechtlich und politisch Bestand haben. Auch nur dann kann gewährleistet werden, dass neben zahlungskräftigen auch kleinere, finanziell schwächere Dienste und Nutzer unbeeinträchtigt an der Meinungsbildung im digitalen Raum teilnehmen können, es also nicht zu strukturellen Ungleichgewichten kommt.

Diesen Rahmen gilt es in Zukunft so zu konkretisieren, dass ein intelligentes und gerechtes Netzmanagement Kapazitäten nur soweit verteilt, dass sie den Anforderungen der Dienste gerecht werden. Wenn das Instrument in diese Richtung entwickelt wird, kann es durch ein insgesamt stabileres Internet ohne Netzüberlastungen sogar helfen, den Informationsfluss abzusichern. Das könnte dem Austausch von Informationen und dem Meinungsaustausch dann sogar zugutekommen und langfristig das Netzmanagement politisch akzeptabel machen.

AUTOR*IN

Lukas Müller
Lukas Müller studiert Rechtswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er ist Teilnehmer am Verfassungsblog-Seminar 2015/16.

EMPFOHLENE ZITATION
Müller, Lukas: Staatliche Gewährleistung der Informationsfreiheit zwischen #netneutrality und #notneutrality, Verfassungsblog, 05.11.2015, doi: 10.17176/20170418-194252.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20170418-194252.