

Empfohlene Zitierung: Löblich, M., & Musiani, F. (2015). Netzneutralität aus öffentlichkeitstheoretischer Sicht. Kommunikationswissenschaftliche Dimensionen der Debatte. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 283-297). doi: 10.17174/dcr.v1.13

Zusammenfassung: Dieser Beitrag entwickelt eine öffentlichkeitstheoretische Perspektive auf Netzneutralität, erschließt den Forschungsstand aus dieser Sicht und zeigt Schnittstellen zur Kommunikationswissenschaft auf. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass Eingriffe in die Architektur des Internets dazu dienen können, öffentliche Kommunikation zu ermöglichen, aber auch zu beschränken. Theoretische Grundlage ist das Öffentlichkeitsmodell des schwedischen Kommunikationswissenschaftlers Peter Dahlgren (2005). Die drei Analysedimensionen in diesem Modell machen auf Themenkomplexe in der Netzneutralitätsdebatte aufmerksam, die für die Kommunikationswissenschaft relevant sind: die technischen und ökonomischen Aspekte beim Zugang zur Internetinfrastruktur (Struktur) sowie der Zusammenhang von Netzneutralität und Online-Inhalten, insbesondere inhaltliche Vielfalt, Kontrolle und Zensur (Darstellung). Die Interaktionsdimension fragt, wie Dialog- und Vernetzungsmöglichkeiten durch eine bestimmte Internetarchitektur beeinflusst werden. Die Reinterpretation von Netzneutralität erlaubt es auch, auf kommunikationswissenschaftliche Forschung hinzuweisen, die die Debatte um Netzneutralität um wichtige Gesichtspunkte bereichert, auch wenn sie nicht explizit diesen Begriff verwendet.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Maria Löblich & Francesca Musiani

Netzneutralität aus öffentlichkeitstheoretischer Sicht

Kommunikationswissenschaftliche Dimensionen der Debatte¹

1 Einleitung

Das Prinzip der Netzneutralität bedeutet, dass Datenpakete, die über das Internet transportiert werden, gleich behandelt werden, unabhängig von Sender, Inhalt, Plattform, Empfänger oder Dienst (Vogelsang, 2010). Um dieses normative Prinzip gibt es international eine polarisierte Debatte, die um die Fragen kreist, was Netzneutralität genau bedeutet, wie wichtig ihre Einhaltung ist und in welchem Ausmaß absolute Netzneutralität überhaupt möglich ist. Ursachen dieser Kontroverse sind verschiedene Faktoren: Dazu gehören weiterentwickelte Netzwerkmanagement-Technologien und Next-Generation-Networks, die gestiegene Nutzung bandbreitenintensiver Dienste wie Video-Download und -Streaming sowie die ökonomischen Interessen von Internet Service Providern (Peha, Lehr, & Wilkie, 2007; Marsden, 2010). Die Debatte um Netzneutralität ist jedoch mehr als eine Diskussion über Kommunikationstechnik. Sie berührt vielmehr die Frage, wie Öffentlichkeit hergestellt wird – wer Zugang zu ihr erhält und was sie leistet – und welche Auswir-

1 Für eine ausführlichere Auseinandersetzung mit der Debatte um Netzneutralität, auf die sich dieser Beitrag stützt, siehe Löblich & Musiani (2014).

kungen die Kommunikationsinfrastruktur auf Öffentlichkeit hat. Die Art und Weise, in der Kommunikationsangebote über das Internet transportiert werden, beeinflusst, was Nutzer im und mit dem Netz machen können, welche Anwendungen und welche Inhalte verfügbar sind und unter welchen Bedingungen individuelle und korporative Produzenten von Inhalten ihre Angebote verbreiten können. Anders ausgedrückt macht die Debatte um Netzneutralität darauf aufmerksam, dass der Modus, in dem Datenpakete transportiert werden, öffentliche Kommunikation ermöglichen, aber auch beschränken kann. Aus diesem Grund ist Netzneutralität auch für die Kommunikationswissenschaft ein relevantes Thema.

Ziel dieses Beitrags ist es, den Forschungsstand aus öffentlichkeitstheoretischer Sicht zu erschließen und Schnittstellen zur Kommunikationswissenschaft aufzuzeigen. In dem vor allem von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft sowie der Informatik bearbeiteten Forschungsfeld ist die öffentlichkeitstheoretische Perspektive bislang weitgehend ausgespart worden (Powell & Cooper, 2011). Der Beitrag zeigt zum einen, wie eine solche Perspektive die akademische Auseinandersetzung um Netzneutralität erweitert und ergänzt. Er stützt sich dabei auf das Öffentlichkeitsmodell des schwedischen Kommunikationswissenschaftlers Dahlgren (2005) und nutzt dessen drei Analysedimensionen (Struktur, Darstellung und Interaktion). Die Dimensionen machen auf Themenkomplexe aufmerksam, die für die Kommunikationswissenschaft relevant sind. Diese Reinterpretation von Netzneutralität erlaubt es zum anderen, auf kommunikationswissenschaftliche Forschung hinzuweisen, die die Debatte um Netzneutralität um wichtige Gesichtspunkte bereichert, auch wenn sie nicht explizit diesen Begriff verwendet. Das trifft beispielsweise auf digitale Inklusion und Kommunikationspolitik zu. Vor dem Hintergrund kommunikationspolitischer Debatten wird auch deutlich, dass die Idee der Infrastruktur-Neutralität kein völlig neues Thema ist.

Der vorliegende Beitrag versteht sich somit als Brücke zu einem interdisziplinären Forschungsfeld, als Angebot zur Strukturierung dieses Forschungsfelds sowie als Heuristik für weiterführende Untersuchungen. Im ersten Teil wird der Hintergrund der Debatte skizziert, anschließend Dahlgrens Öffentlichkeitsmodell beschrieben, das den Zugang zur Netzneutralitätsdebatte strukturiert hat. Die auf diese Weise erschlossenen Themenkomplexe werden im dritten Teil dargestellt. Abschließend soll am Beispiel der Plattformregulierung skizziert werden, wie die Kommunikationswissenschaft schon zu dieser Debatte beigetragen hat, auch ohne das Etikett Netzneutralität zu verwenden.

2 Hintergrund der Debatte um Netzneutralität

Internet Service Provider benutzen schon länger Techniken des Netzwerkmanagements, um den Datenverkehr im Internet zu regeln. Sie weichen damit vom Prinzip der Netzneutralität im strengen Sinn ab, häufig aufgrund technischer Notwendigkeit (Krämer, Wiewiorra, & Weinhardt, 2013). Das heißt, Netzwerkmanagement wird angewandt, um mit Engpässen beim Datentransport umzugehen (Stau), Sicherheit zu gewährleisten (Bekämpfung von Spam) oder um für bestimmte Dienste eine entsprechende Qualität zu gewährleisten (Peha et al., 2007).² Dieses technisch begründete Abweichen von Netzneutralität ist unstrittig. Befürworter der Netzneutralität befürchten jedoch, dass aus ökonomischen, politischen oder moralischen Gründen in den Datenverkehr eingegriffen wird und verweisen auf Technologien wie Deep Packet Inspection (DPI), die es erlauben, Datenpakete tiefergehend zu untersuchen, das heißt, sie aufgrund ihres Inhaltes oder Dienstetyps zu priorisieren, zu drosseln und zu blockieren (Bendrath & Mueller, 2011).

Angesichts dieser Bedenken lautet der Hauptstreitpunkt in der Debatte: Soll es allein in der Hand von Netzbetreibern liegen, zwischen verschiedenen Arten von Datenpaketen zu unterscheiden und diese mehr oder weniger zügig an ihr Ziel zu befördern, oder sind gesetzliche Regelungen nötig, die sicherstellen, dass Anbieter und Nutzer von Inhalten gleichbehandelt werden (Libertus, 2013)? Die Internet Service Provider wehren sich gegen Regulierungspläne und argumentieren mit wirtschaftlichen Gründen. Sie weisen auf die hohen Kosten für Netzausbau und Aufrüstung sowie auf fehlende Refinanzierungsmöglichkeiten hin, sollte es ihnen verwehrt bleiben, ihr Geschäftsmodell zu erweitern (Marsden, 2010; Krämer et al., 2013). Den spektakulären finanziellen Erfolg einiger Internetunternehmen (wie Google, Amazon und Facebook) hervorhebend, verlangen die Internet Service Provider, dass Inhaltenanbieter für eine bestimmte Übertragungsqualität bezahlen und

2 Für den Begriff der Netzneutralität und den des Netzwerkmanagements gibt es unterschiedliche Definitionen. Dieser Beitrag folgt der eingangs angeführten Definition von Netzneutralität (Vogelsang, 2010). Netzwerkmanagement umfasst verschiedene Techniken, mit denen Internet Service Provider Kommunikationsnetzwerke instand halten, kontrollieren und Kapazitäten erweitern können. Diese Techniken erlauben es, in den Datenverkehr einzugreifen, in Form von Blockieren von Daten, Traffic- oder Packet-Shaping, womit das Verlangsamen, Diskriminieren oder Bevorzugen von Datenpaketen gemeint ist (Meckel, Fieseler, & Gerlach, 2013; Krämer et al., 2013).

so einen Teil der Kosten mittragen (Powell & Cooper, 2011). Neben einer stärkeren Ausdifferenzierung und Vermarktung von Diensteklassen, auch gegenüber Endnutzern, drängen Internet Service Provider auch auf eine andere Erweiterung ihres Geschäftsradiuses.³ Sie möchten nicht auf die Rolle des Transporteurs beschränkt bleiben, sondern Inhalteanbieter werden (Pellegrini & Krone, 2012).

3 Öffentlichkeitstheoretische Analysedimensionen

Peter Dahlgren (2005) zufolge ist eine funktionierende Öffentlichkeit eine Konstellation von Kommunikationsräumen, die idealerweise die unverzerrte Zirkulation von Informationen, Ideen und Debatten erlaubt. Traditionelle Medien und Online-Medien spielen eine zentrale Rolle in den verschiedenen, sich teilweise überlappenden Öffentlichkeiten. Dahlgren hat sich auf Jürgen Habermas' Öffentlichkeitstheorie gestützt, die Zugang als zentrale Voraussetzung für deliberative Öffentlichkeit betont sowie dialogorientierte Kommunikation fordert (Habermas, 1981). Dahlgrens Modell ist für die Analyse der Netzneutralitätsdebatte besonders geeignet, weil es von Medien- und Mediensystemeigenschaften – etwa der technischen Kommunikationsinfrastruktur – ausgehend nach der Verfasstheit von Öffentlichkeit fragt. Darüber hinaus steht auch in der Netzneutralitätsdebatte die Frage nach dem Zugang zum Internet im Vordergrund.

Dahlgren (1995; 2005) hat Habermas' Öffentlichkeitsverständnis in ein Analysewerkzeug überführt, um die Bedeutung der klassischen Medien und des Internets zu untersuchen. Drei Dimensionen von Öffentlichkeit lassen sich demzufolge unterscheiden: Struktur, Darstellung, Interaktion. Die strukturelle Dimension lenkt den Blick auf die Organisation von Kommunikationsräumen, genauer auf rechtliche, ökonomische, technische und kulturelle Bedingungen. Merkmale von Kommunikationsinhalten werden von der Darstellungsdimension erfasst, insbesondere Aspekte wie Vielfalt, Fairness und ideologische Einseitigkeit. Die Interaktionsdimension fragt, wie Nutzer untereinander und mit den Medien kommunizieren.

3 Mit Diensteklassen sind verschiedene Datentransportklassen gemeint, „die sich hinsichtlich ihrer Transportqualität und -garantien (Service Level Agreements) unterscheiden“ und für die vom Nutzer unterschiedliche Preise zu zahlen sind (Enquete-Kommission, 2012, S. 27).

Die drei Dimensionen dienen als analytischer Rahmen und helfen, relevante Aspekte der Netzneutralitätsdebatte zu identifizieren. Jede Dimension erschließt dabei ein spezifisches Themenbündel: die Strukturdimension technische und ökonomische Aspekte beim Zugang zur Internetinfrastruktur, die Darstellungsdimension den Zusammenhang von Netzneutralität und Online-Inhalten, insbesondere inhaltliche Vielfalt, Kontrolle und Zensur. Die Interaktionsdimension fragt, wie der selbst bestimmte Umgang mit Anwendungen und Geräten und damit die Dialog- und Vernetzungsmöglichkeit in der Web-Öffentlichkeit durch eine bestimmte Internetarchitektur ermöglicht oder behindert wird. Geschlossene Systeme werden unten als Beispiel dienen, um zu illustrieren, inwieweit das Potential von Online-Interaktion und -Deliberation eingeschränkt werden kann.

Dahlgren (1995) hat diese Dimensionen entwickelt, bevor weite Teile der Bevölkerung das Internet zu nutzen begannen, sodass es teilweise Überschneidungen gibt, wenn sie auf Online-Räume angewendet werden. Später hat er auf das Verwischen der Darstellungs- und Interaktionsdimension im Internet hingewiesen und zugleich darauf, dass traditionelle Kategorien der Massenkommunikation wie „one-to-many“ versus „one-to-one“ nicht länger klar voneinander getrennt werden können (Dahlgren, 2005). Trotz ihrer partiellen Überlappung, bieten die Dimensionen durch die Unterscheidung von organisatorischen Aspekten der Internetinfrastruktur, der von ihr transportierten inhaltlichen Vielfalt und der Nutzerinteraktion, die durch das Kommunikationsnetzwerk ermöglicht wird, nützliche Analysewerkzeuge für die Netzneutralitätsdebatte.

Im Folgenden wird für jede Dimension der Forschungsstand diskutiert und insbesondere gefragt, was eine Abweichung von Netzneutralität bedeutet. Der Beitrag stützt sich auf den internationalen Forschungsstand, wobei der Großteil der Forschung aus den USA stammt (Löblich & Musiani, 2014).

3.1 *Strukturdimension: Technische und ökonomische Aspekte des Netzwerkzugangs*

Technische und ökonomische Strukturen formen öffentliche Kommunikationsräume und definieren die Bedingungen mit, unter denen Akteure Zugang zur Internetinfrastruktur erhalten. Netzneutralität hat in dieser Hinsicht Folgen für individuelle Nutzer und für Organisationen. Dieser Beitrag konzentriert sich

auf die Produzenten von audiovisuellen Angeboten und auf traditionelle Massenmedien, die im World Wide Web ihre Dienste anbieten. Wie beeinflusst Netzneutralität den Zugang dieser Inhaltenanbieter und damit ihre Chancen, in Online-Öffentlichkeiten abgerufen und genutzt zu werden? Die Debatte kreist hier um das Prinzip der Dienste-Qualität („quality of service“), das für Anbieter unverzichtbar ist, weil ihre Inhalte zeitsensibel transportiert werden müssen. Verzögerungen bei der Übertragung von Bewegtbildern beeinträchtigen das Nutzererlebnis erheblich (van Eijk, 2013; Meckel et al., 2013). Eine E-Mail hingegen muss lediglich so bald und schnell wie möglich an ihr Ziel gelangen (sogenannter „best-effort traffic“; Clark, 2007). Einige Autoren betonen deshalb, dass Videoanbieter vom Netzwerkmanagement profitieren und sich auf eine bestimmte Übertragungsqualität verlassen können müssen. Netzwerkmanagement verhindere die Netzüberlastung zu Spitzenzeiten und sichere eine gute Bildqualität (Hahn & Litan, 2007; Yoo, 2013). Um Netzwerküberlastung zu verhindern, haben Unternehmen wie Google eigene Serverfarmen und Glasfasernetzwerke gebaut und können Inhalte schneller zu ihren Endnutzern transportieren (Levy, 2012).

Befürworter der Netzneutralität betonen hingegen, dass es vor allem darauf ankommt, die Marktzutrittskosten so niedrig wie möglich zu halten (Wu & Yoo, 2007). Wenn Internet Service Provider ihre Marktposition ausnutzten und Gebühren für eine bestimmte Übertragungsqualität verlangten, dann seien große Inhaltenanbieter sicherlich in der Lage, für ihre Produkte kostenlosen Zugang auszuhandeln (und teilweise seien sie sogar die treibende Kraft bei der Einführung von priorisierten Beförderungsmodellen). Neue Medienunternehmen und nicht-kommerzielle Anbieter haben dieses Verhandlungsgewicht jedoch nicht. Trotzdem ist die Verletzung der Netzneutralität aus Sicht einiger Autoren nicht immer von Nachteil für Nutzer und Medienorganisationen (Vogelsang, 2010; Yoo, 2013). Problematisch wird es vor allem dann, wenn Inhalte- und Übertragungsmarkt verschmelzen. Weil das Internet ein zunehmend wichtiger Verbreitungskanal für audiovisuelle Angebote wird, verwischen die Grenzen der alten Geschäftsmodelle Fernsehen und Telekommunikation. Internet Service Provider wollen auch Inhaltenanbieter werden und haben dann den Anreiz, Netzwerkmanagement-Techniken einzusetzen, um Wettbewerber auf dem Inholdmarkt zu diskriminieren oder deren Angebot in schlechter Qualität zu verbreiten (Vogelsang, 2010; Pellegrini & Krone, 2012). Netzneutralität wird also zum Argument für den Pluralismus von Anbietern öffentlicher Kommunikationsangebote.

Ein Schwerpunkt der Debatte in Europa und speziell in Deutschland ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Must-Carry-Regeln sind nach Ansicht mancher Autoren ein geeignetes Instrument, um die offene und nicht-diskriminierende Verbreitung öffentlich-rechtlicher Angebote zu gewährleisten. Diese Autoren schlagen vor, eine Klassifikation von Online-Diensten einzuführen und zu beurteilen, ob diese Dienste unverzichtbare Funktionen für die Öffentlichkeit erfüllen sowie zur Meinungsvielfalt beitragen und deshalb das Privileg der Must-Carry-Regeln genießen sollten oder nicht (Holznagel, 2010; Libertus, 2013; Libertus & Wiesner, 2011). Offen bleibt hier allerdings, wer solche Klassifikationen vornimmt und letztlich entscheidet, welche Angebote unter dieses Privileg fallen und generell, ob Netzneutralität nur für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gelten soll – das würde bedeuten, dass andere Inhaltenanbieter in die langsame Spur verbannt würden (Marsden, 2010).

3.2 *Darstellungsdimension: Vielfalt vs. Kontrolle von Inhalten*

Dahlgren zufolge funktioniert Öffentlichkeit, wenn vielfältige Informationen, Werte und Meinungen sichtbar werden. Verschiedene technische Praktiken der Überprüfung und Priorisierung von Datenpaketen formen Netzneutralität, angewandt auch zu politischen Zwecken oder zur Rechtsdurchsetzung. Sie bestimmen Zugang und Zirkulation von Inhalten. Die Darstellungsdimension konzentriert sich auf die Inhalte und hilft zu untersuchen, inwiefern die Vielfalt der Netzöffentlichkeit durch neue Inspektionstechnologien beeinträchtigt wird (Pellegrini & Krone, 2012). Beispiele für solche Technologien sind Bandbreitendrosselung, Blockierung von Webseiten, Priorisierung bestimmter Dienste sowie Deep Packet Inspection (DPI). Bei DPI werden Kopf und Inhalt eines Datenpakets analysiert, wenn dieses einen Inspektionsschritt im Netzwerk erreicht. DPI hat verschiedene Auswirkungen, nicht nur auf Netzneutralität, sondern auch auf Privatsphäre, Urheberrecht und andere Themen. DPI kann für verschiedene Zwecke verwendet werden, etwa für die Suche nach Nichteinhaltung bestimmter Protokolle, nach Viren, Spam oder für die Entwicklung von Kriterien, mit denen entschieden wird, ob ein Paket weitergeleitet oder zu einem anderen Ziel geschickt werden muss, sowie für die Sammlung statistischer Informationen (Bendrath & Mueller, 2011; Mueller & Asghari, 2012; Enquete-Kommission, 2012).

DPI ist überwiegend negativ dargestellt worden, weil es Data Mining, Überwachung und Zensur erlaubt. Obwohl diese Technologie bereits seit vielen Jahren für das Netzwerkmanagement eingesetzt wird, fürchten Befürworter der Netzneutralität, dass sie ökonomischen Wettbewerb behindert und die Offenheit des Internets einschränkt. Solche Fälle gab es auch bereits, beispielsweise das US-amerikanische Kabelnetzunternehmen Comcast, das Datenübertragungen von Nutzern blockierte, die peer-to-peer-Netzwerke nutzten (Bendrath & Mueller, 2011). Deshalb fordern sie, dass stets transparent gemacht wird, für welche Zwecke DPI genutzt wird (Ufer, 2010). Andere machten wiederum darauf aufmerksam, dass der Einsatz solcher Filtertechniken im Kontext spezifischer Kulturen zu verstehen ist. Wenn bestimmte Inhalte gesperrt werden, dann hänge das auch mit den jeweiligen lokalen Werten zusammen, wonach diese Inhalte als schädlich für die Gesellschaft oder bestimmte Teile der Gesellschaft angesehen werden (z.B. Volksverhetzung; Goldsmith & Wu, 2006; Palfrey & Rogoyski, 2006). Gleichwohl haben vor allem Befürworter der Netzneutralität den Einschränkungen für die Kommunikationsfreiheit Gehör verschaffen können. Vor allem wenn politisch-administrative Akteure die Anwendung von DPI und anderen Technologien veranlassten, führe das zu Verzerrungen von Inhalten, Blockierungen sowie zur Zensur von Information, Unterhaltung und Meinungsäußerungen (Elkin-Koren, 2006; Barratt & Shade, 2007; Mueller, 2007; Blevins & Barrow, 2009). Der Impuls, in den Internetverkehr einzugreifen, stamme häufig vom Staat. Hier lassen sich zwei Motivationen unterscheiden: Erstens dienen solche Technologien als Ermittlungswerkzeug und Internet Service Provider fungieren dann als „Hilfspolizisten“, um Gesetze durchzusetzen (Palfrey & Rogoyski, 2006; Meckel et al., 2013). Zweitens geht es um Sicherheit, etwa den Kampf gegen Terrorismus, Kinderpornographie und sogenannte Online-Piraterie – mit all den Kontroversen, die diese Zwecke provozieren sowohl hinsichtlich der Schaffung von Überwachungsinfrastrukturen als auch allgemein geteilter Werte wie Jugendschutz (Marsden, 2010; Libertus & Wiesner, 2011).

3.3 *Interaktionsdimension: Geschlossene Systeme*

Die Interaktionsdimension von Öffentlichkeit fragt, inwieweit Eingriffe in die Internetarchitektur den selbst bestimmten Umgang mit Anwendungen und Geräten und damit Dialog- und Vernetzungsmöglichkeiten in Web-Öffentlich-

keiten ermöglichen oder behindern. Das soll am Beispiel geschlossener Systeme oder „Walled Gardens“ (etwa das geschlossene System von Apple) diskutiert werden. Darunter versteht man Plattformen, auf denen Betreiber Dienste ohne Zugang zum offenen Internet anbieten, stattdessen Anwendungen kontrollieren und nicht genehmigte Inhalte unterbinden. Solche Anbieter nutzen die Daten ihrer Nutzer, um diese mit exklusiven und zusätzlichen Diensten zu versorgen, allerdings ausschließlich auf ihren Seiten. Dadurch tragen sie zur Bildung von „Informationssilos“ bei und erlauben es Nutzern nicht, Daten einfach zu exportieren oder zurückzuerlangen (Marsden, 2010). Das Ziel von solchen Anbietern ist es, Nutzer auf spezifische gewinnorientierte Angebote hinzulotsen, zu geschlossenen ökonomischen Systemen, die nicht nur die Software kontrollieren, die auf den Endgeräten installiert werden kann, sondern auch den Inhalt (Zittrain, 2008). Diese Entwicklung hat Folgen für Online-Interaktionen und illustriert, wie das mit dem Internet einhergehende Potential für Kommunikation und Deliberation durch Restriktionen von Software und Inhalt eingeschränkt werden kann (Marsden, 2010). Wenn das Prinzip der Netzneutralität einschließt, dass Endkunden Internetdienste und Geräte diskriminierungsfrei benutzen können, dann gehört das Phänomen der „Walled Gardens“ zur Debatte um Netzneutralität und Öffentlichkeit (Enquete-Kommission, 2012).

Geschlossene Systeme illustrieren, dass die Interaktionsdimension die Struktur- und Darstellungsdimension von Öffentlichkeit überbrückt. Zwischen inhaltlicher Vielfalt und der Zahl der Akteure, die die redaktionelle Kontrolle über Inhalte haben, gibt es einen Zusammenhang (Herman, 2006). Apple beispielsweise kann durch die Überprüfung extern produzierter Anwendungen nach hauseigenen Richtlinien potentiell geschäftsschädigende politische oder kulturelle Ansichten in seinem Angebot verhindern (Blevins & Barrow, 2009). Befürwortern von Netzneutralität zufolge macht die Isolierung von Inhalten auf geschlossenen Plattformen Kommunikationsräume undurchlässig und begrenzt Interaktion und Vernetzung. Durch den kumulativen Effekt der „Walled Gardens“ werde das noch verstärkt. Wenn ein Dienst eine kritische Masse von Nutzern erreiche, würde das System selbstverstärkend. Das Unternehmen sei dann in der Lage sich in Richtung eines Quasimonopols zu entwickeln. Andere Autoren argumentieren mit der Sicherheit und der Bequemlichkeit, die solche geschlossenen Online-Umgebungen bieten. Wenn Auffindbarkeit und Filterung die zentralen Herausforderungen in Online-Öffentlichkeiten seien, dann böten solche Systeme Überschaubarkeit und Relevanz. Anwendun-

gen sind in den entsprechenden Stores leicht auffindbar (Marsden, 2010). Welche Folgen es für die Öffentlichkeit hat, wenn privat kontrollierte Informations- und Unterhaltungsumgebungen geschaffen werden, ist letztlich ebenso eine nur empirisch zu klärende Frage wie die, ob das aus Sicht der Nutzer ein Problem darstellt und wie Nutzer mit diesen Umgebungen umgehen.

4 **Kommunikationswissenschaftliche Forschung und Netzneutralität**

Ein öffentlichkeitstheoretischer Rahmen bietet nicht nur einen Referenzpunkt für die Strukturierung der Netzneutralitätsliteratur, sondern macht auch auf Forschungsfelder der Kommunikationswissenschaft aufmerksam, die die Debatte ergänzen. Dazu gehören Kommunikationspolitik und digitale Inklusion, auf die abschließend näher eingegangen werden soll. Einige Themen, die heute unter dem Begriff der Netzneutralität gebündelt werden, wie etwa die Wirkung von „Netzwerk-Bottlenecks“ auf Meinungsfreiheit und Vielfalt und das Verhältnis von Nutzerkontrolle und Eigentümervielfalt, waren schon Gegenstand kommunikationswissenschaftlicher Forschung, bevor dieser Begriff geprägt wurde (Wu, 2003).⁴ Das Neutralitätsgebot in der Verbreitung öffentlicher Kommunikation ist kein neues Thema der Kommunikationspolitik, sondern aus der Plattformregulierung und dem Pressevertrieb in Deutschland bekannt. Gebietsmonopole im Pressegrosso-System werden geduldet, weil die „Pressegrossisten sich im Gegenzug verpflichtet haben, die Titel aller Verlage zu nichtdiskriminierenden Bedingungen zu gewährleisten“ (Beck, 2012, S. 128). Studien zur Rundfunkregulierung haben sich unter den Stichworten Plattform- bzw. Bottleneck-Regulierung mit den Bedingungen beschäftigt, unter denen Rundfunksender Zugang zu Distribu-

4 Medienorganisationen sind zur Verbreitung ihrer Angebote auf Kommunikationsinfrastrukturen angewiesen. Der Begriff „Flaschenhals“ („Bottleneck“) wird aktuell im Zusammenhang mit der Verbreitung digitalen Rundfunks diskutiert. Die entsprechenden Distributionskanäle werden in der Regel von wenigen Unternehmen betrieben, die ihre Marktmacht benutzen können, um den Zugang zu ihrem Netz sowie zu weiteren Verbreitungstechnologien wie dem *Conditional Access System*, *Application Programming Interface* (API) oder zum elektronischen Programmführer zu beschränken. Sie haben die Möglichkeit, zu Gatekeepern zu werden (Schweizer, 2013).

tionskanälen wie Kabel und Satellit erhalten und Begründungen und Instrumente für faire und nicht-diskriminierende Verbreitung von Programmen entwickelt (van Eijk, 2013; Schweizer, 2013).

Die Digitalisierung hat neue Impulse geliefert, um zu untersuchen, wie Plattformbetreiber über Standards, Verschlüsselungstechniken und Auswahloberflächen den Rundfunkmarkt kontrollieren und ob damit ein Missbrauch ihrer Marktmacht verbunden ist (Michalis, 2007; Gibbons & Humphreys, 2012). Die Folgen ökonomischer Schlüsselpositionen bleiben auch bei den jüngeren Diskussionen um den Verbreitungsweg Internet und den Begriff des Plattformbetreibers relevant – und damit schließt sich der Kreis zur Netzneutralität. Der Begriff des Plattformbetreibers ist aufgrund verschiedener Entwicklungen schwammig geworden, weil Kabelnetz- und DSL-Netzbetreiber selbst zu Anbietern nicht-linearer On-Demand-Dienste und von Programmbouquets werden, Verbreitungs- und Rundfunksektor also verschmelzen (Beck, 2012) und weil Portale und Aggregatoren im World Wide Web heute auch den Zugang zu Rundfunkangeboten gestalten. Auffindbarkeit wird deshalb als neues Paradigma der Regulierung diskutiert (Ricke, 2011; Fuchs, 2013).

Die Netzneutralitätsdiskussion kann mithilfe der Inklusions- und Nutzungsforschung erweitert werden, wenn sie das in diesem Forschungsfeld verbreitete weite Verständnis von Zugang zu digitalen Kommunikationsangeboten berücksichtigen würde. Unter „Zugang“ würde dann nicht nur der Zugang zu technischen Infrastrukturen verstanden, sondern – vielschichtiger – zu sich überlappenden technischen, ökonomischen und sozialen Infrastrukturen (Shade, 2010, S. 137). Zugang zu ökonomischen und sozialen Infrastrukturen meint dabei, Online-Angebote zu Arbeitsplätzen, Bildung, Gesundheit, Unterhaltung nutzen und auch selbst produzieren zu können. Aus der Perspektive vor allem der internationalen digitalen Inklusionsforschung ist die Nutzung einer Kommunikationsinfrastruktur, in der Datenpakete nicht diskriminiert werden, nur ein Teil des Zugangsproblems. Teile der Weltbevölkerung haben keinen Zugang aus sozioökonomischen, kulturellen oder geographischen Gründen zum Internet. In der Konsequenz heißt dies, dass die Netzneutralitätsdebatte mit ihrem eng gefassten Verständnis von Zugang auf diejenigen beschränkt ist, die bereits online sind; das heißt, auf diejenigen, die höhere Einkommen und ein höheres Bildungsniveau haben und in den dicht besiedelten Gebieten der nördlichen Hemisphäre leben (Ball-Rokeach & Jung, 2008; Shade, 2010; Tsatsou, 2011).

5 Fazit

Dieser Beitrag hat eine öffentlichkeitstheoretische Perspektive auf Netzneutralität entwickelt, um die Relevanz dieser Debatte für die Kommunikationswissenschaft aufzuzeigen. Mit Hilfe von drei Öffentlichkeitsdimensionen wurden relevante Themenkomplexe definiert, wobei das Ziel darin bestand, Problematisierungen zu entwickeln und zugleich den polarisierten Forschungsstand mit Befürwortern und Gegnern von Netzneutralität zu skizzieren. Ausgangspunkt war die Annahme, dass Eingriffe in die Architektur des Internets dazu dienen können, Anbieter, Inhalte und Nutzerverhalten zu ermöglichen, aber auch zu beschränken. Die Strukturdimension erlaubt es, die technischen und ökonomischen Zugangsprobleme zu diskutieren, die bei einer Abweichung von Netzneutralität für Inhalteanbieter in Online-Öffentlichkeiten entstehen können. Die Dimension der Darstellung erfasst zweitens, inwieweit die Vielfalt von Inhalten mit Netzneutralität zusammenhängt. Und die Interaktionsdimension fragt, ob Netzneutralität eine Voraussetzung für einen selbstbestimmten Umgang mit Anwendungen und Geräten und damit Dialog- und Vernetzungsmöglichkeiten in Web-Öffentlichkeiten ist. Diese Fragen sind letztlich durch Forschung zu klären. Die Dimensionen können dabei als Heuristik dienen. Außerdem machen sie kommunikationswissenschaftliche Forschung anschlussfähig, etwa zur digitalen Inklusion und Plattformregulierung, auch wenn diese Forschungsfelder bislang nicht explizit den Begriff der Netzneutralität verwendet haben.

Dr. Maria Löblich ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung der Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Francesca Musiani ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Center for the Sociology of Innovation an der MINES ParisTech

Quellenverzeichnis

Ball-Rokeach, S. J., & Jung, J.-Y. (2008). Digital Divide. In W. Donsbach (Hrsg.), *International Encyclopedia of Communication Online*. Abgerufen von <http://www.communicationencyclopedia.com>

- Barratt, N., & Shade, L. R. (2007). Net Neutrality: Telecom Policy and the Public Interest. *Canadian Journal of Communication*, 32(2), 295-305.
- Beck, K. (2012). *Das Mediensystem in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bendrath, R., & Mueller, M. (2011). The End of the Net as We Know it? Deep Packet Inspection and Internet Governance. *New Media & Society*, 13(7), 1142-1160. doi: 10.1177/1461444811398031
- Blevins, J., & Barrow, S. (2009). The Political Economy of Free Speech and Network Neutrality: A Critical Analysis. *Journal of Media Law & Ethics*, 1(1-2), 27-48.
- Clark, D. (2007). Network Neutrality: Words of Power and 800-Pound Gorillas. *International Journal of Communication*, 1, 701-708.
- Dahlgren, P. (1995). *Television and the Public Sphere*. London: Sage.
- Dahlgren, P. (2005). The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147-162. doi: 10.1080/10584600590933160
- Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft (2012). Vierter Zwischenbericht Netzneutralität. Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode, Drucksache 17/8536, 2.2.2012.
- Elkin-Koren, N. (2006). Making Technology Visible: Liability of Internet Service Providers for Peer-to-Peer Traffic. *New York University Journal of Legislation & Public Policy*, 9(1), 15-76.
- Fuchs, T. (2013). Raus aus dem Korsett. Auffindbarkeit als neues Paradigma der Medienregulierung. In L. Hachmeister & D. Anschlag (Hrsg.), *Rundfunkpolitik und Netzpolitik. Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland* (S. 130-139). Köln: Herbert von Halem.
- Gibbons, T., & Humphreys, P. (2012). *Audiovisual Regulation under Pressure: Comparative Cases from North America and Europe*. London, New York: Taylor & Francis.
- Goldsmith, J., & Wu, T. (2006). *Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World*. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1981). *Die Theorie kommunikativen Handelns. Zwei Bände*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hahn, R., & Litan, R. E. (2007). The Myth of Network Neutrality and What We Should Do About It. *International Journal of Communication*, 1, 595-606.
- Herman, B. D. (2006): Opening Bottlenecks: On Behalf of Mandated Network Neutrality. *Federal Communications Law Journal*, 59(1), 107-159.

- Holznagel, B. (2010). Netzneutralität als Aufgabe der Vielfaltssicherung. *Kommunikation und Recht*, 13(2), 95-100.
- Krämer, J., Wiewiorra, L., & Weinhardt, C. (2013). Net Neutrality: A Progress Report. *Telecommunications Policy*, 37(9), 794-813. doi: 10.1016/j.telpol.2012.08.005
- Levy, S. (2012, November). Power House. Deep Inside a Google Data Center. *Wired*, 174-181.
- Libertus, M. (2013). Netzneutralität und offenes Internet im Lichte neuerer Entwicklungen. *Media Perspektiven*, (10), 462-470.
- Libertus, M., & Wiesner, J. (2011). Netzneutralität, offenes Internet und kommunikative Grundversorgung. *Media Perspektiven*, (2), 80-90.
- Löblich, M., & Musiani, F. (2014). Net Neutrality and Communication Research: The Implications of Internet Infrastructure for the Public Sphere. In E. L. Cohen (Hrsg.), *Communication Yearbook*, 38, 339-367.
- Marsden, C. (2010). *Net Neutrality: Towards a Co-Regulatory Solution*. London: Bloomsbury Academy.
- Meckel, M., Fieseler, C., & Gerlach, J. (2013). Der Diskurs zur Netzneutralität. Universität St. Gallen. Hamburg: Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet. Abgerufen von <https://www.divisi.de/publikationen/schriften/der-diskurs-zur-netzneutralitaet/>
- Michalis, M. (2007). *Governing European Communications: From Unification to Coordination*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Mueller, M. (2007, November 5). Net Neutrality as Global Principle for Internet Governance. Abgerufen von <http://internetgovernance.org/pdf/NetNeutralityGlobalPrinciple.pdf>
- Mueller, M., & Asghari, H. (2012). Deep Packet Inspection and Bandwidth Management: Battles Over Bittorrent in Canada and the United States. *Telecommunications Policy*, 36(6), 462-475. doi: 10.1016/j.telpol.2012.04.003
- Palfrey, J., & Rogoyski, R. (2006). The Move to the Middle: The Enduring Threat of „Harmful“ Speech to Network Neutrality. *Washington University Journal of Law and Policy*, 21, 31-65.
- Peha, J., Lehr, W., & Wilkie, S. (2007). Introduction: The State of the Debate on Network Neutrality. *International Journal of Communication*, 1, 709-716.

- Pellegrini, T., & Krone, J. (2012): Netzneutralität und Netzbewirtschaftung – Multimedia in Telekommunikationsnetzwerken. In J. Krone & T. Pellegrini (Hrsg.), *Netzneutralität und Netzbewirtschaftung. Multimedia in Telekommunikationsnetzwerken* (S. 11-14). Baden-Baden: Nomos.
- Powell, A., & Cooper, A. (2011). Net neutrality discourses: Comparing advocacy and regulatory arguments in the US and the UK. *The Information Society*, 27(5), 311-325. doi: 10.1080/01972243.2011.607034
- Ricke, T. (2011). Die rundfunkrechtliche Plattformregulierung auf dem Prüfstand. *Multimedia und Recht*, 10, 642-648.
- Schweizer, C. (2013). How to Regulate new Bottlenecks of Digital Television Distribution? In M. Löblich & S. Pfaff-Rüdiger (Hrsg.), *Communication and Media Policy in the Era of the Internet* (S. 107-118). Baden-Baden: Nomos.
- Shade, L. R. (2010). Access. In M. Raboy & J. Shtern (Hrsg.), *Media Divides: Communication Rights and the Right to Communicate in Canada* (S. 120-144). Vancouver, British Columbia, Canada: UBC Press.
- Tsatsou, P. (2011). Digital divides revisited: What is new about divides and their research? *Media, Culture & Society*, 33(2), 317-331. doi: 10.1177/0163443710393865
- Ufer, F. (2010). Der Kampf um die Netzneutralität oder die Frage, warum ein Netz neutral sein muss. *Kommunikation und Recht*, 13(6), 383-389.
- van Eijk, N. (2013). Net Neutrality and Audiovisual Services. In M. E. Price, S. G. Verhulst, & L. Morgan (Hrsg.), *Routledge Handbook of Media Law* (S. 523-538). New York, Abingdon: Routledge.
- Vogelsang, I. (2010). Die Debatte um Netzneutralität und Quality of Service. In D. Klumpp, H. Kubicek, A. Roßnagel, & W. Schulz (Hrsg.), *Netzwelt – Wege – Werte – Wandel* (S. 5-14). Berlin: Springer. doi: 10.1007/978-3-642-05054-1_1
- Wu, T. (2003). Network Neutrality, Broadband Discrimination. *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, 2(1), 141-179. doi: 10.1007/BF02109855
- Wu, T., & Yoo, C. S. (2007). Keeping the Internet Neutral? Tim Wu and Christopher Yoo Debate. *Federal Communications Law Journal*, 59(3), 575-592.
- Yoo, C. S. (2013). Network Neutrality and the Need for a technological Turn in Internet Scholarship. In M. E. Price, S. G. Verhulst, & L. Morgan (Hrsg.), *Routledge Handbook of Media Law* (S. 539-555). New York, Abingdon: Routledge.
- Zittrain, J. (2008). *The Future of the Internet – And How to Stop It*. New Haven & London: Yale University Press.