

Zugangskonstellationen ist die Rechtslage *de lege lata* kritisch zu hinterfragen¹⁵⁶ und *de lege ferenda* ein integrierter rechtlicher Ordnungsrahmen für eine umfassende Kontrolle von medieninduzierter Markt- und Meinungsmacht einzufordern¹⁵⁷. Insgesamt sind etwaige Eingriffe in Grundrechtspositionen von Netzzugangsanbietern und Suchmaschinenbetreibern dabei i.S. des verfassungsrechtlichen Übermaßverbots möglichst gering zu halten und im Rahmen praktischer Konkordanz mit den Grundrechtspositionen von Nutzern sowie Anbietern und Nachfragern (auch und gerade auf vor- und nachgelagerten Märkten) zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen¹⁵⁸. Für die Suchmaschinen wird hier nicht zuletzt zu berücksichtigen sein, dass das werbefinanzierte Geschäftsmodell vornehmlich auf der Nutzung von fremdproduzierten Inhalten beruht.

Insgesamt ergibt sich die folgende zusammenfassende Gesamtwürdigung in fünf Kernthesen:

1. Bei der Auseinandersetzung mit dem rechtlichen Ordnungsrahmen für die Netz- und Suchmaschinenneutralität ist die Bedeutung des Internets für die Individual- und Massenkommunikation angemessen zu berücksichtigen. Insoweit reichen die betroffenen Zugangs- und Diskriminierungskonstellationen erheblich über die rein marktwirtschaftlichen Bezüge hinaus, da wesentliche kommunikationsbezogene Grund- und Menschenrechte in ihren Kernbereichen berührt werden.
2. Marktmechanismen unter Anwendung der wettbewerbsrechtlichen Vorgaben stoßen für die Offenhaltung von Netzen und für „neutrale“ Suchmaschinen an norm- und systeminduzierte Grenzen. Mit Blick auf etwaige Remedien ist im ersten Zugriff von der Statuierung eines bestimmten generell-absoluten Niveaus an Netz- oder Suchmaschinenneutralität abzuraten. Vielmehr sollte auch weiterhin vornehmlich auf den Wettbewerb als Auswahl- und Entdeckungsverfahren gesetzt werden, um die Freiheit und Zukunftsoffenheit des Internets für die Informationsgesellschaft zu bewahren.
3. Für das Internet charakteristisch ist eine hohe Wahlfreiheit bei niedrigen Markteintrittsbarrieren für Anbieter und Nutzer. Diese Rahmenbedingungen, welche die Entstehung von innovativen Anwendun-

gen und Diensten maßgeblich erst ermöglicht haben, sind zu erhalten, ohne dass eine überschießende Regulierung die dynamischen Innovationskräfte zum Erliegen bringt. Zugleich können Mindestvorgaben betreffend Qualität und Transparenz für Netzzugangs- und Suchmaschinenanbieter aus Gründen der kommunikativen Grundversorgung und Chancengleichheit geboten sein.

4. Die dynamischen Veränderungen auf dem und durch den Medien-sektor bedingen eine kontinuierliche Vergewisserung über die juristischen Begriffsbildungen und Systemtheorien. Zur Absicherung von Wettbewerb i.S. eines offenen und diskriminierungsfreien Internet gilt es, als mildeste Maßnahme die Normanwendungspraxis den veränderten Realphänomenen anzupassen, so etwa in Ansehung der für das Wettbewerbsrecht vorgreiflichen Marktabgrenzungen. Darüber hinaus sind die nutzerseitigen Wahlfreiheiten und deren effektive Durchsetzung stärker abzusichern.

5. In diesem Sinne ist das Wettbewerbsrecht zur Verhinderung von ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen im Kontext von Netz- und Suchmaschinenneutralität zu konturieren, um die Interessen von Nutzern und Anbietern zukunfts offen auszubalancieren. Wegen der Ubiquität des Internets ist bei diesem Vorgehen für die Fortentwicklung des Rechtsrahmens ein internationaler Ansatz zu wählen. Auf der Grundlage und am Maßstab dieser Überlegungen gilt es, sowohl Netz- und Suchmaschinenneutralität durch Wettbewerb als auch Wettbewerb durch Netz- und Suchmaschinenneutralität zu eröffnen.

156. Ablehnend gegenüber einem rechtspolitischen Handlungsbedarf – unter Verweis auf eine Nichtrealisierbarkeit der angemessenen Repräsentation von Vielfalt bei Suchmaschinen *Kühling/Gauß*, ZUM 2007 S. 881 (888).

157. Auf europäischer Ebene wird bereits keine Kompetenz für eine originär publizistisch ausgerichtete Konzentrationskontrolle bestehen, vgl. hierzu *Paal*, a.a.O. (Fn. 13), S. 337 ff. Allerdings hat die EU-Kommission einen Drei-Stufen-Plan zum Schutz des Medienpluralismus in Europa initiiert, um die wirtschaftlichen und rechtlichen Gegebenheiten der europäischen Medienlandschaft zu evaluieren, hierzu *Zagouras*, AfP 2007 S. 1 ff.

158. Zu kartellrechtlichen Überlegungen betreffend die Schaffung eines Entflechtungstatbestandes im Zusammenhang mit dem Leitbild der Medienvielfalt *Paal*, JZ 2010 S. 647 ff.

Internetdienstefreiheit und Netzneutralität

Professor Dr. Bernd Holznapel LL.M., Münster¹

I. Debatte um die Netzneutralität

1. Begriff der Netzneutralität

Netzneutralität bezeichnet den neutralen Transport von Datenpaketen im Internet. Herkömmlicherweise werden die Datenpakete auf Basis des sog. Best-Effort-Prinzips übertragen. Dies bedeutet, dass alle Pakete gleich behandelt und nicht etwa nach ihrem Inhalt oder anderen Kriterien differenziert versendet werden². Der Betreiber eines Netzes sagt hier zu, die Übermittlungsanfragen im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen schnellstmöglich zu bedienen³.

1. Der Beitrag stellt die erweiterte und ergänzte Fassung eines Vortrags dar, den der Verfasser auf der 110. Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit e.V. am 11./12.11.2011 in Köln gehalten hat.

2. *Van Schewick*, in: Drossou/Krempf/Poltermann (Hrsg.), Die wunderbare Wissensvermehrung – Wie Open Innovation unsere Welt revolutioniert, 2006, S. 48 (49 f.); *Dewenter*, in: Haucap/Kühling (Hrsg.), Effiziente Regeln für die Telekommunikationsmärkte der Zukunft, 2009, S. 115 (120); *Koenig/Fechtner*, K&R 2011 S. 73 (73).

3. *Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft*, Ausschuss-Drucks. 17(24)41 S. 16.

Die dienste- und anbieterneutrale Übertragung gilt bislang als wichtiger Garant eines offenen Internets, in dem alle Meinungen und Dienste gleichberechtigt verbreitet werden.

In jüngster Zeit erlauben neue Möglichkeiten des Netzwerkmanagements den Netzbetreibern, auf den Datentransport Einfluss zu nehmen⁴. Erstens können Internetdienste dauerhaft oder zeitweise blockiert werden. Viel diskutierte Beispiele sind die Unterbindung von Skype oder WhatsApp durch Mobilfunkanbieter, die hiermit die Nutzung ihrer eigenen teureren Dienste erzwingen wollen. Zweitens kann die Übertragung von Diensten verzögert werden. Ursache kann hier z.B. eine zeitlich befristet ausgeübte Blockade sein. So wird z.B. die Arbeitsweise von Filesharing-Programmen verlangsamt, um auf das Herunterladen von Videos und Musik zu reagieren. Drittens kön-

4. Vgl. *KOM*, Report on the public consultation on the open internet and net neutrality in Europe vom 09.11.2010; *Chirico/van der Haar/Larouche*, Network Neutrality in the EU, 2007, S. 4 ff.; *Berger-Kögler*, MMR-Aktuell 2010 S. 302773; *Gersdorf*, in: ZAK, Digitalisierungsbericht 2010, S. 29 (31 f.); *Sietmann*, c't 8/2011 S. 158.

nen einzelne Datenpakete beim Transport priorisiert werden. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass z.B. IP-TV in besonders guter Qualität beim Endkunden ankommt. Dies ermöglicht die Einführung von unterschiedlichen Dienstklassen. Die Netzbetreiber diskutieren derzeit einen Basisstandard, der nach dem Best-Effort-Prinzip funktioniert, sowie drei weitere Klassen, die aufgrund ihrer technischen Parameter besonders für die Sprach-, Video- oder Liveübertragung geeignet sind. Höhere Dienstklassen können dann gegen eine angemessene Preisgestaltung vermarktet werden.

2. Ursachen

Diese Gefährdungen können von unterschiedlichen Akteuren verursacht werden. In der aktuellen Diskussion stehen zumeist die Netzbetreiber im Zentrum der Kritik. Sie begründen den Einsatz der neuen Techniken damit, dass temporäre Überlastungen der Netze anders nicht zu verhindern seien. Da sich die Datenmenge insbesondere durch die Versendung von Videodateien ständig ausweitere, komme es zu Datenstaus, die sonst zu Qualitätseinbußen bis hin zu Datenverlusten führen könnten. Die bisherige Strategie, mit diesem Problem umzugehen, nämlich Übertragungskapazitäten auch bei Verkehrsspitzen bereitzubehalten, funktioniere nicht mehr, wenn es zu der prognostizierten Ausweitung des Datenverkehrs im Internet komme⁵.

Denkbar ist aber auch, dass der Staat die neuen Netzwerkmanagementtechniken nutzt. Man stelle sich vor: Das Bundeskanzleramt wünscht, dass der Blog der Kanzlerin, in dem sie Maßnahmen zur aktuellen Finanzkrise ankündigt, mit höchster Aktualität bei den Usern wahrgenommen wird. Deshalb verfügt es gegenüber den Netzbetreibern, den Regierungs-Blog gegenüber anderen Blogs zu ähnlichen Themen vorrangig durchzuleiten. Blogs, die sich zu den Ausführungen des Amtes kritisch äußern, sollen erst mit zeitlicher Verzögerung beim Nutzer ankommen oder gänzlich blockiert werden. Sonst sei der Rettungsplan in Gefahr. Solche Szenarien mögen heute noch Fiktion sein. Gewinnen die neuen Netzwerkmanagementtechniken an Potenzial und Verbreitung, können sie jedoch schnell Realität werden⁶.

3. Gefährdete Schutzgüter

All diese Anwendungen des Netzwerkmanagements beeinträchtigen die Netzneutralität. Da dieses Prinzip heute nicht mehr – quasi von selbst – durch die Netzarchitektur gewährleistet wird, stellt sich die Frage, ob und wie es rechtlich abgesichert werden kann. Auf dem Spiel stehen hohe Schutzgüter. Gefährdet ist die Innovationsoffenheit des Internets. Der neutrale Datentransport hat bisher für geringe Marktzutrittsbarrieren auf Seiten der Inhalte- und Diensteanbieter gesorgt. Neue Kommunikationsinhalte, Dienste und Anwendungen können kostengünstig ins Netz gestellt und von den Nutzern abgerufen werden. Dies sind wichtige Voraussetzungen, damit es im Internet wirkungsvollen ökonomischen Wettbewerb und publizistische Vielfalt gibt. Die Netzbetreiber weisen indes darauf hin, dass die Einführung von Dienstklassen und abgestuften Preisentgelten erforderlich sei, um den notwendigen Netzausbau finanzieren und damit Überlastungssituationen verhindern zu können. Inhalteanbieter wie YouTube, die für die Explosion des Datenverkehrs verantwortlich sind, müssten sich verstärkt an diesen Kosten beteiligen⁷. Diese argumentieren, dass sich die Netzbetreiber ihr Geld für den Ausbau beim Endnutzer holen sollten. Die Erhebung von Flatrates ist ein überholtes Geschäftsmodell und trägt dem jeweils in Anspruch genommenen Datenverkehr nicht Rechnung. Auf Seiten der Endnutzer, z.B. der

Verbraucherschutzverbände, wird das Entstehen eines Zwei-Klassen-Internets befürchtet. Zudem drohe die Beeinträchtigung der vertraglich versprochenen Dienstqualität, wenn die Netzbetreiber den Verkehr blockieren und verlangsamen dürfen⁸.

Wie kontrovers die eingenommenen Standpunkte gegenwärtig in der Bundesrepublik sind, zeigt sich z.B. daran, dass sich die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ nicht auf Empfehlungen zur Netzneutralität einigen konnte⁹. Im Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit stehen naturgemäß Gefährdungen für eine freie Kommunikation und die öffentliche Meinungsbildung im Zentrum des Interesses. Deshalb soll hier zunächst auf die Frage eingegangen werden, ob und inwiefern eine Beeinträchtigung der Netzneutralität mit der Informations- und Kommunikatorfreiheit vereinbar ist (hierzu II.). Im Mittelpunkt der Betrachtung steht daher der Transport von Kommunikationsinhalten, nicht aber die Übertragung von telekommunikationsbezogenen Diensten und Anwendungen. Hieraus können Leitlinien für eine rechtliche Absicherung der Netzneutralität gewonnen werden. In einem zweiten Schritt wird dann überlegt, mit welchem Instrumentarium den verfassungsrechtlichen Anforderungen am besten Rechnung getragen werden kann (hierzu III.).

II. Grundrechtlicher Schutz eines neutralen Datentransports

1. Zensurverbot

Wenn auf Geheiß staatlicher Stellen Kommunikationsinhalte blockiert, verzögert oder priorisiert übertragen werden, sind die Grundrechte in ihrer klassischen Abwehrfunktion betroffen. Soweit der Transport meinungsrelevanter Dienste oder bestimmter Inhalte vollständig blockiert wird, kommt zunächst ein Verstoß gegen das Zensurverbot aus Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG in Betracht. Allerdings ist Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG nach der herrschenden Meinung nur im Falle eines präventiven behördlichen Verfahrens verletzt, vor dessen Abschluss ein Werk nicht veröffentlicht werden darf (sog. formelle Vorzensur)¹⁰.

Werden Internetinhalte noch vor ihrer Ankunft beim Nutzer blockiert, wirkt diese Maßnahme bei unbefangener Betrachtung zwar vor dem Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung. Allerdings erfolgt die „Untersagung“ der betreffenden Inhalte nicht in einem förmlichen Verwaltungsverfahren, sondern aufgrund einer entsprechenden Programmierung der Netzwerkmanagementtechniken. Mangels Formalität dürfte man mit der herrschenden Ansicht daher nicht von einer Zensur ausgehen. Demgegenüber setzen sich neuere Strömungen im Schrifttum für eine Erweiterung des Zensurbegriffs sowohl im Hinblick auf den Zeitpunkt als auch die Formalität des Zensurverfahrens ein¹¹. Das staatlicherseits so eingesetzte Netzwerkmanagement komme einer planmäßigen Überwachung des Geisteslebens durch eine für die Meinungsbildung maßgebliche Instanz gefährlich nahe¹². Soweit man dieser Sicht folgen will, kann man daher auch eine Vorzensur annehmen.

2. Informationsfreiheit des Rezipienten

Die Informationsfreiheit sichert den Zugang zu allgemein zugänglichen Quellen. Solche Informationsquellen sind nicht nur technisch

5. Vgl. *Dauchert/Meurer*, Netzneutralität und Innovationen im Internet, 2011, S. 15 ff.

6. Vgl. zur Situation in China *OpenNet Initiative*, Internet Filtering in China 2009, http://opennet.net/sites/opennet.net/files/ONI_China_2009.pdf [letzter Abruf: 02.12.2011] sowie zum Iran *Roads/Chao*, Wall Street Journal vom 22.06.2009, <http://online.wsj.com/article/SB124562668777335653.html> [letzter Abruf: 02.12.2011].

7. Vgl. *Holzmagel*, K&R 2010 S. 95 (96).

8. *Marcus/Nooren/Cave/Carter*, Network Neutrality: Challenges and responses in the EU and in the U.S., 2011, S. 21 ff. u. 30 f.

9. *Deutscher Bundestag*, Kommission verabschiedet Zwischenbericht zur Netzneutralität http://www.bundestag.de/internetenquete/Dreizehnte_Sitzung [letzter Abruf: 18.11.2011].

10. BVerfGE 87 S. 209 (230); *Jarass*, in: *ders./Pieroth* (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2011, Art. 5 Rdn. 63.

11. *Hoffmann-Riem*, in: AK GG, 2. Aufl. 2001, Art. 5 Abs. 1, 2 Rdn. 94; *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 212 ff.; *Fiedler*, Die formale Seite der Äußerungsfreiheit, 1999, S. 30; *Noltenius*, Die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft und das Zensurverbot des Grundgesetzes, 1958, passim; *Gucht*, Das Zensurverbot im Gefüge der grundrechtlichen Eingriffskautele, 2000, S. 10.

12. *Koreng*, a.a.O. (Fn. 11), S. 229 f.

geeignet, sondern auch dazu bestimmt, der Allgemeinheit Informationen zu verschaffen¹³. Als Informationsquellen fungieren z.B. Kommunikationsmedien wie die Presse, der Rundfunk oder das Internet¹⁴.

Die Blockade von Internetdiensten greift in die Informationsfreiheit des Nutzers aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ein, wenn Kommunikationsinhalte endgültig vorenthalten werden¹⁵. Darüber hinaus kommt eine Beschränkung der Informationsfreiheit auch bereits durch gezielte und erhebliche Verzögerungen dieser Inhalte in Betracht. Dies folgt schon aus dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, der die ungehinderte Unterrichtung gewährleistet, vor allem aber aus dem Sinn und der Bedeutung der Informationsfreiheit. Wie auch bei Tageszeitungen¹⁶ ist bei Internetdiensten i.d.R. der Zeitpunkt einer Nachricht und der Vergleich mit anderen zur gleichen Zeit erscheinenden Publikationen von wesentlicher Bedeutung. Geht eine Meldung dem Rezipienten erst geraume Zeit nach ihrem Erscheinen zu, werden Vergleiche mit anderen Diensten und eine sinnvolle Verarbeitung der darin enthaltenen Informationen oft nicht mehr möglich sein.

Dagegen wird die Informationsfreiheit nicht tangiert, wenn ein bestimmter Dienst priorisiert wird, ohne dass andere Dienste vice versa verzögert oder gar nicht übertragen werden. Dies gilt natürlich nur, soweit für die übrigen Dienste der Best-Effort-Standard gewährleistet bleibt. Wird hingegen ein Angebot wie Spiegel-Online mit seinen vielen Videos verunmöglicht, weil die verfügbare Bandbreite durch das priorisierte Angebot verbraucht wird, liegt indes ein Eingriff in die Informationsfreiheit vor.

3. Internetdienstefreiheit des Kommunikators

a) Informationsfreiheit oder Meinungsfreiheit?

Typisch für die Kommunikation im Internet ist der Rollenwechsel vom Rezipienten hin zum Kommunikator. Während in der one-to-many Kommunikation¹⁷ der herkömmlichen Medien der Kommunikator eine Gatekeeperstellung einnimmt und die Stellung des Rezipienten mangels Antwortmöglichkeit von geringerer Relevanz ist, ändert sich dies bei der many-to-many Kommunikation des Internets grundlegend. Hieraus ist aber nicht zu schließen, dass sich die Bedeutung des Kommunikators verflüchtigt und in der Folge die Informationsfreiheit der zentrale verfassungsrechtliche Beurteilungsmaßstab ist. Äußerung und Verbreitung von Meinungen sind weiterhin an der Kommunikatorfreiheit i.S. des Art. 5 Abs. 1 GG zu messen. Wird nun seitens des Staates beim Transport gezielt blockiert oder verzögert, stellt dies einen Eingriff in Art. 5 Abs. 1 GG dar.

b) Individual- oder Massenkommunikation i.S. des Art. 5 Abs. 1 GG?

Erfolgt die Kommunikation mithilfe von Massenmedien wie Presse, Rundfunk und Film, ist Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einschlägig. Eine Kommunikation mittels Massenmedien liegt vor, wenn es sich um eine für die Allgemeinheit zugängliche Kommunikation handelt. Die Kommunikation muss sich an einen unbestimmten Personenkreis richten¹⁸. Schutzgegenstand ist hier ebenfalls nicht nur die Herstellung, sondern auch die Verbreitung der Kommunikationsinhalte¹⁹.

Das Internet ist ein sog. Hybrid-Medium. Bei einem Teil der Dienste wie z.B. der E-Mail ist die Kommunikation an Einzelne gerichtet. Andere

Dienste wie eine Webpage, ein Blog, Videodienste wie YouTube oder das IPTV sind an eine Vielzahl von Nutzern adressiert. Das Internet wird nur im Hinblick auf diese Dienste zu einem Massenmedium. In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und/oder Satz 2 GG einschlägig ist. Die Bedeutung von Internetdiensten für die politische Willensbildung ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Empirische Studien zeigen, dass solche Dienste in einem immer stärkeren Ausmaß herangezogen werden, um sich schnell über aktuelle Geschehnisse zu informieren²⁰. Dass Blogs, Tweets und andere Web 2.0-Dienste erfolgreich zur politischen Mobilisierung oder zu Wahlkämpfen eingesetzt werden können, haben die Ereignisse in Nordafrika und bei der letzten amerikanischen Präsidentschaftswahl gezeigt. Wird es im Internet möglich, bestimmte Kommunikationsinhalte zu blockieren, zu verzögern oder prioritär zu transportieren, betrifft dies unmittelbar die Vermittlungsleistungen des Internets im Prozess der demokratischen Willensbildung. Damit ist für die rechtliche Beurteilung von Blockaden, Verzögerungen und Priorisierungen der an die Allgemeinheit gerichteten Dienste Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einschlägig.

c) Rundfunk- oder Internetdienstefreiheit?

Innerhalb der Massenkommunikationsgrundrechte wird nach Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit unterschieden. Diese Unterteilung entstammt einer Zeit, in der Medien in ihrer Erscheinungsform und ihrer Art der Verbreitung deutlich voneinander abgrenzbar waren²¹. Bei der Presse geht es um die Verbreitung von Druckerzeugnissen, beim Rundfunk um die elektronische Übertragung von Hörfunk und TV und beim Film um die Vorführung eines Bild-Tonträgers²². Mit der Konvergenzentwicklung wird diese Grenzziehung brüchig²³. Verlage und Rundfunkveranstalter werden im Internet aktiv und verbreiten gleichermaßen Text-, Audio- und Videoangebote. Damit stellt sich die Frage, wie Kommunikationsinhalte, die im Internet an einen unbestimmten Personenkreis gerichtet sind, in diesem Kontext einzuordnen sind.

Die herrschende Meinung grenzt anhand der Verbreitungsform ab²⁴. Diese Sichtweise hat zur Folge, dass hiernach nahezu jede elektronische Verbreitung von Kommunikationsinhalten der Rundfunkfreiheit zugeordnet ist. Damit wird aber der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff überdehnt. Der Begriff entfernt sich immer mehr von seiner einfachgesetzlichen Fassung²⁵. Dieser ist in Folge der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste auf lineare Dienste reduziert worden. Begriffsbildungen dienen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. Bei der jetzt vorgenommenen Einteilung kann dieses Ziel nur unzureichend erreicht werden.

Als Alternative bietet es sich an, von der starren Klassifizierung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Abstand zu nehmen. Ausgehend vom vorherrschenden Abgrenzungskriterium der Verbreitungsform sollte eine eigenständige *Internetdienstefreiheit* anerkannt werden²⁶. Von der Presse- ist die Internetdienstefreiheit durch ihre elektronische Verbreitungsform abzugrenzen. Allein verkörperte Kommunikationsinhalte werden dem Pressebegriff zugeordnet. Hier bleibt alles bei der bewährten Tradition²⁷. Als Abgrenzungskriterium zum Rundfunk bie-

13. BVerfGE 103 S. 44 (60) = AfP 2001 S. 48.

14. Jarass, a.a.O. (Fn. 10), Art. 5 Rdn. 16; Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 11), Art. 5 Rdn. 98.

15. Zwar kann sich der Rezipient nicht auf das Zensurverbot berufen (BVerfGE 27 S. 88 [102]), aber die Informationsfreiheit wird durch die endgültige Vorenthaltung von Informationen natürlich trotzdem beschränkt.

16. BVerfGE 27 S. 88 (102).

17. Zur begrifflichen Differenzierung zwischen „one-to-one“, „one-to-many“ und „many-to-many“ Kommunikation vgl. bereits *Kiouis*, *new media & society* 4/2002 S. 355 (372).

18. Clemens, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 5 Rdn. 98a; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2004, Art. 5 Rdn. 99.

19. Eifert/Hoffmann-Riem, in: Schulte/Schröder (Hrsg.), Handbuch des Technikrechts, 2. Aufl. 2011, S. 667 (681).

20. Van Eimeren/Frees, *Media Perspektiven* 2010 S. 334, *Oehmichen/Schröder*, *Media Perspektiven* 2010 S. 457 (460 ff.).

21. Bullinger, *JZ* 2006 S. 1137 (1141).

22. Jarass, a.a.O. (Fn. 10), Art. 5 Rdn. 24a.

23. Bronsema, *Medienspezifischer Grundrechtsschutz der elektronischen Presse*, 2008, S. 171 ff.; Stammeler, *ZUM* 1995 S. 104 ff.; Koreng, a.a.O. (Fn. 11), S. 98 ff.

24. Degenhart, in: BK GG, 89. Lfg., Art. 5 Rdn. 375; Stern, *Staatsrecht*, Bd. IV/1, 2006, S. 1670; Jarass, a.a.O. (Fn. 10), Art. 5 Rdn. 24a.

25. Fiedler, *AfP* 2011 S. 15 (16).

26. In Ansätzen so bereits Mecklenburg, *ZUM* 1997 S. 525; Holznagel/Schumacher, in: Klopfer (Hrsg.), *Netzneutralität in der Informationsgesellschaft*, 2011, S. 47 (58 ff.).

27. BVerfG, *NJW* 1997 S. 386 (387); Jarass, a.a.O. (Fn. 10), Art. 5 Rdn. 24a, 36; Degenhart, a.a.O. (Fn. 24), Art. 5 Rdn. 375; a.A. Kaufmann, *Weblogs*, 2008, S. 156 ff.; Fechner, *Medienrecht*, 12. Aufl. 2011, S. 225 f.; Fiedler, *AfP* 2011 S. 15 ff.; Möllers, *AfP* 2008 S. 241 ff.

tet es sich an, auf die Unterscheidung von linearen und nicht-linearen Diensten abzustellen. Rundfunk ist danach ein linearer Dienst, der zum *gleichzeitigen Empfang* an einen unbestimmten Personenkreis adressiert ist. Die übrigen Dienste sind als Internetdienste einzustufen. Diese Unterteilung entspricht dem Vorgehen im europäischen und nationalen Rundfunkrecht²⁸. Durch eine solche Unterscheidung werden der verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rundfunkbegriff wieder angenähert. Der gleichzeitige Empfang eines Rundfunkprogramms stellt dabei sicher, dass dem Angebot potenziell eine besondere Meinungsrelevanz zukommt. Unter die Internetdienstfreiheit fallen damit Webseiten oder auch Blogs, also all die Dienste, die unter dem Schlagwort der elektronischen Presse zusammengefasst werden. Videodienste wie YouTube oder Mediatheken werden ebenso erfasst wie Mischdienste, die Text und Videos enthalten. Aber auch Push-Services wie Twitter und Facebook sind als Internetdienste einzustufen, solange sie keinen festen Sendeplan aufweisen. Demgegenüber sind Livestreams von TV-Sendungen dem Rundfunk zuzuordnen.

Die Ausdifferenzierung der Medienfreiheiten erlaubt es, die Freiheitsgewährleistung auf die Besonderheiten nicht-linearer Dienste einzustellen. Für sie ist die Einbindung in die many-to-many Kommunikation des Internets typisch. Jeder kann zu geringen Kosten seine Kommunikationsinhalte verbreiten und sich am Prozess der Herausbildung öffentlicher Meinung beteiligen. Dies bedeutet aber nicht, dass dieser Kommunikationsraum frei von Gefahren für die freie Willensbildung ist. Die Kommunikation ist gerade im WWW stark vernetzt. Durch den Einsatz von Hyperlinks, einem prägenden Gestaltungsmittel bei Blogs und Webseiten, entsteht eine Art große Datenbank. Der Rezipient steht hier vor dem Problem, aus einer schier endlosen Informationsflut auswählen zu müssen. Auch führt seine Selektionsentscheidung nicht mehr wie beim Rundfunk dazu, dass er einen inhaltlich strukturierten Programmfluss empfängt. Orientierung sucht er bei Bewertungsplattformen und Suchmaschinen. Beide Hilfsmittel können von ihren Betreibern jedoch zu Manipulationszwecken eingesetzt werden²⁹.

Neue Probleme für die politische Willensbildung wirft nicht nur die Herstellung und Selektion von nicht-linearen Diensten, sondern auch ihr Transport auf. Anders als bei der Rundfunkfreiheit, die den telekommunikativen Transport (ohne eigene inhaltliche Gestaltung) nicht schützt³⁰, erstreckt sich der Schutzbereich der Internetdienstfreiheit auch hierauf. Für nicht-lineare Dienste ist die Übertragung im Internet der Regelfall. Hierfür sind neue Kommunikationsmittel erforderlich wie Registrierstellen für die Adressierung im Netz oder Host- und Access-Provider. Sie bieten neue Anknüpfungspunkte, um auf den Prozess der Meinungsbildung Einfluss auszuüben. Hinzu kommen die Manipulationsgefahren, die durch den Einsatz von Netzwerkmanagementtechniken erzeugt werden. Bei einer many-to-many Kommunikation steht auf der Kommunikator- und Rezipientenseite ein potenziell zahlenmäßig unbegrenzter Personenkreis. Es kommt daher noch mehr als vor den Zeiten des Internets darauf an, mit seinen Inhalten Aufmerksamkeit zu erlangen³¹. Häufig ist es der Schnellste, der hier Erfolg hat. Bisher sorgte die Übertragung nach dem Best-Effort-Prinzip dafür, dass jeder gleichberechtigte Chancen hatte, seine Sicht zu den relevanten (politischen) Themen zur Geltung zu bringen. Wird es aber möglich, den Transport der Kommunikationsinhalte im Netz zu beschleunigen oder abzubremesen, kann erheblich auf den Meinungskampf eingewirkt werden. Die neuen Netzwerkmanagementtechniken erzeugen folglich neue Gefährdungen für das in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte *Gebot der kommunikativen Chancengleichheit*³².

Mit dem Internet ist ein historisch einmaliger Kommunikationsraum entstanden. Ohne die Nutzung der zahlreichen E-Government und E-Commerce-Dienste kann der Bürger heute kaum an den Segnungen der Informationsgesellschaft teilhaben. Die hierfür erforderlichen Angebote gehören daher zur *kommunikativen Grundversorgung*³³. Die Internetfreiheit sichert die Teilhabe der Bevölkerung an dieser Internetöffentlichkeit und damit die kommunikative Grundversorgung der Bevölkerung in inhaltlicher und technischer Hinsicht. Zunächst muss für die Bürger die Nutzung der für die politische Willensbildung wesentlichen nicht-linearen Dienste (Webseiten, Video-Blogs, Tweets) möglich sein. Technisch setzt dies voraus, dass eine möglichst flächendeckende und angemessene Breitbandversorgung verfügbar ist.

Der Verfassungsgeber hat die technische Gewährleistung des telekommunikativen Zugangs in Art. 87f GG speziell als objektiv-rechtlich geprägte Staatszielbestimmung normiert³⁴. Will man dem Bürger gleichwohl einen subjektiven Anspruch auf Mindestbandbreiten zustehen, die mit der dynamischen Entwicklung der Dienstlandschaft im Internet Schritt halten können³⁵, wird man Art. 87f GG im Lichte der Internetdienstfreiheit auslegen müssen³⁶. Die Gewährleistung einer telekommunikativen Grundversorgung i.S. von Art. 87f GG wird insofern zur Funktionsbedingung für die subjektiv-rechtliche Ausübung der Internetdienstfreiheit³⁷. Im Rundfunk ist es demgegenüber allein die Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten, mit seinem umfassenden Angebot die unverzichtbare kommunikative Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. In technischer Hinsicht muss eine Übertragungstechnik aufgebaut werden, bei der ein Empfang der Sendungen für alle sichergestellt ist. Eine flächendeckende und angemessene Breitbandversorgung gehört hier nicht dazu, da dieses Ziel bereits durch den Aufbau terrestrischer Sendeanlagen sowie eines Satelliten- und eines Fernseekabelnetzes erfüllt wurde.

Führt nun der Einsatz der Netzwerkmanagementtechniken und in der Folge die Schaffung höherer Dienstklassen dazu, dass der Best-Effort-Basisstandard im Internet nicht mehr verfügbar ist, steht die kommunikative Grundversorgung auf dem Spiel. Es sind diese beiden Aspekte, die Sicherung der kommunikativen Chancengleichheit und der Grundversorgung, die bei der Netzneutralitätsdebatte aus verfassungsrechtlicher Sicht im Vordergrund stehen.

4. Handlungsmöglichkeiten und -pflichten des Staates

a) Kommunikationsbezogene Schutzgüter

Der Staat ist aufgrund des objektiv-rechtlichen Gehalts der Kommunikationsfreiheiten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Prozess der demokratischen Öffentlichkeit gewährleistet wird³⁸. Der Bürger muss angemessen informiert sein, damit er an Wahlen und am gesellschaftlichen Diskurs teilhaben kann³⁹. Ziele staatlichen Handelns sind daher

32. Zu diesem Gebot BVerfGE 20 S. 162 (176); 25 S. 256 (265); 57 S. 295 (329); 77 S. 346 = AfP 1988 S. 15; BVerfGE 80 S. 124 (133 f.) = AfP 1989 S. 658; BVerfGE 83 S. 283 (319) = AfP 1991 S. 389; vgl. auch *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, 1998, S. 168 ff.
33. *Holznel*, K&R 2010 S. 95 (99 f.).
34. Hierzu *Cornils*, AöR 131 (2006), S. 378 ff.; zu den Rahmenbedingungen einer Regelung zur Netzneutralität im Kontext des Art. 87f GG vgl. *Schneider*, in: Klopfer (Hrsg.), Netzneutralität in der Informationsgesellschaft, 2011, S. 35 ff.
35. *Baake/Pavel/Schumacher*, Universaldienstverpflichtung für flächendeckenden Breitbandzugang in Deutschland, 2011, S. 12, http://gruen-digital.de/wp-content/uploads/2011/09/11-09-26-Studie-Breitband_mitDEckblatt.pdf [letzter Abruf: 02.12.2011].
36. Ähnlicher Ansatz auch bei *v. Lewinski*, RW 2011 S. 70 (73).
37. I.E. ähnlich *Baer*, Blätter 1/2011 S. 90 (97). Sie leitet die Internetzugangsfreiheit unter Verweis auf die Harzt-IV-Entscheidung des BVerfG (E 125 S. 175) aus den Freiheitsrechten, der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip ab. Erkennt man einen grundrechtlichen Anspruch auf Mindestbandbreiten an, erübrigt sich eine Verfassungsänderung, wie sie z.B. in Finnland erfolgt ist.
38. BVerfGE 83 S. 238 (296); 90 S. 60 (87) = AfP 1994 S. 32; *Schüller*, in: *Dörr/Kreile/Cole* (Hrsg.), Handbuch Medienrecht, 2. Aufl. 2011, S. 80; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2004, S. 177 f.
39. Hierzu aus verfassungsrechtlicher Sicht *Holznel*, VVDStRL 2008 S. 383 ff.

28. § 1 Abs. 1 lit. r) AVMD, § 2 Abs. 1 RStV.

29. Vgl. *Paal*, in diesem Heft S. 521 (522 ff.).

30. *Schulze-Fielitz*, a.a.O. (Fn. 18), Art. 5 Rdn. 109; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 10), Art. 5 Rdn. 39; vgl. auch BVerfGE 12 S. 205 (263).

31. *Franck*, in: *Keller* (Hrsg.), Perspektiven metropolitaner Kultur, 2000, S. 101 ff.

insbesondere die Sicherung von Vielfalt und kommunikativer Chancengleichheit. Soweit der Staat zum Schutz solcher kommunikationsbezogener Schutzgüter agiert, handelt er nach herrschender Meinung mittels Ausgestaltungsgesetz⁴⁰. Der Auftrag zur Grundrechtsausgestaltung ist für die Freiheiten der Massenmedien in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG („... werden gewährleistet“) verankert. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist ein normgeprägtes Grundrecht.

Bei der Ausgestaltung der Medienfreiheiten kommt dem Gesetzgeber ein weiter Handlungsspielraum zu. Aufgrund der Kommunikationsbedingungen im Internet und des Fehlens der herkömmlichen Gatekeeper wäre er sicherlich nicht angehalten, eine duale Kommunikationsordnung im Internet aufzubauen⁴¹. Es gehört aber zu seinen Aufgaben, den Prozess der offenen und freien Kommunikation im Internet zu schützen. Ausgestaltungsgesetze haben hier die Funktion, die Kommunikationschancen der unterschiedlichen Grundrechtsträger angemessen zur Geltung zu bringen⁴². So hat der Gesetzgeber die Entfaltungsmöglichkeiten der Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten z.B. durch das Verbot von Werbung und einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung begrenzt, um die Wettbewerbsbedingungen der elektronischen Presse zu erhalten⁴³. Entstehen durch die neuen Netzwerkmanagementtechniken die aufgezeigten Gefahren für die chancengleiche Kommunikation und die kommunikative Grundversorgung, muss der Gesetzgeber auch diesen wirkungsvoll begegnen.

b) Drittbezogene Schutzgüter

Will der Staat die neuen Techniken für seine Ziele einsetzen oder ihr Gefährdungspotenzial begrenzen, muss er sich privater Netzbetreiber bedienen. Er selbst ist nicht mehr Eigentümer der Netzinfrastruktur. Staatliche Stellen können hier auch tätig werden, um drittbezogene Schutzgüter zu gewährleisten. Handeln sie zum Schutz von Gütern Dritter, liegt ein Schrankengesetz vor.

Schrankengesetze können nur auf Grundlage von Art. 5 Abs. 2 GG gerechtfertigt werden. Damit können Blockaden oder Verzögerungen zulässig sein, wenn sie dem Jugend- oder Ehrschutz dienen. Verfolgen diese Maßnahmen den Zweck, die Verbreitung bestimmter Meinungen wie z.B. die Sichtweise der Opposition zu einem bestimmten aktuellen politischen Thema zu behindern, ist eine Rechtfertigung nicht möglich. Es kann sich hier nicht um einen Eingriff auf Basis eines allgemeinen Gesetzes handeln⁴⁴. Demgegenüber könnte die Priorisierung von bestimmten Diensten legitimiert werden. Zu denken ist z.B. an die vorrangige Verbreitung von an die Allgemeinheit gerichteten öffentlichen Verlautbarungen in Katastrophenfällen. Maßgeblich für den Einzelfall ist jedoch, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird. Hierbei sind die erhebliche Bedeutung der Kommunikationsfreiheiten in der Demokratie und insbesondere das Gebot der kommunikativen Chancengleichheit zu berücksichtigen.

5. Drittwirkung im Privatrechtsverhältnis

a) Mittelbare oder unmittelbare Drittwirkung?

In der aktuellen Diskussion um Netzneutralität spielt das Verhältnis zwischen Netzbetreibern auf der einen sowie Inhabern und

Endnutzern auf der anderen Seite die zentrale Rolle. Netzbetreiber setzen sich vor allem für die Schaffung unterschiedlicher Klassen von Dienstqualitäten ein, um eine höhere Bepreisung zu erzielen und damit zusätzliche Gewinne zu erwirtschaften⁴⁵. Blockaden und Verzögerungen sind vor allem dann zu erwarten, wenn es sich um vertikal integrierte Netzbetreiber handelt, die konkurrierende Dienstangebote auf dem Markt verdrängen⁴⁶.

Die Lehre von der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte im Privatrechtsverhältnis führt dazu, dass die Kommunikationsgrundrechte mit den Zielen abzuwägen sind, die einer Transportbehinderung zugrunde liegen. Im Fraport-Urteil aus dem Februar 2011⁴⁷ hat das BVerfG Aussagen über die Reichweite der Grundrechtsbindung getroffen. In dieser Entscheidung ging es um ein Meinungskundgabeverbot, das die Betreiberin des Frankfurter Flughafens, die Fraport AG, gegenüber der „Initiative gegen Abschiebung“ im Rahmen ihres Hausrechts erlassen hat. Die Initiative hatte in der Abflughalle des Frankfurter Flughafens an einem Abfertigungsschalter Flugblätter verteilt, die sich gegen eine Abschiebung richteten. Für den als öffentliches Forum ausgestalteten Bereich des Frankfurter Flughafens befand das Gericht, es sei ähnlich wie im öffentlichen Straßenraum mit Art. 5 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren, wenn das Verteilen von Flugblättern generell verboten oder von einer Erlaubnis abhängig gemacht werde⁴⁸. Da sich die Aktien der Fraport AG zu ca. 70% in den Händen staatlicher Träger befinden, hatte das Gericht hier eine unmittelbare Grundrechtsbindung angenommen.

Eine solche unmittelbare Grundrechtsbindung liegt im Verhältnis Netzbetreiber – Inhalte- und Diensteanbieter oder Endkunde nicht vor. Das Gericht betont jedoch in einem obiter dictum des Fraport-Urteils, dass dies nicht bedeute, dass eine mittelbare Inpflichtnahme Privater in jedem Fall weniger weit reiche⁴⁹. Je nach Gewährleistungsinhalt und Fallgestaltung könne die mittelbare Grundrechtsbindung Privater einer Grundrechtsbindung des Staates vielmehr *nahe- oder auch gleichkommen*. Ein solch intensiver Schutz der Kommunikation komme „insbesondere dann in Betracht, wenn private Unternehmen die Bereitstellung schon der Rahmenbedingungen öffentlicher Kommunikation selbst übernehmen und damit in Funktionen eintreten, die – wie die Sicherstellung der Post- und Telekommunikationsdienstleistungen – früher dem Staat als Aufgabe der Daseinsvorsorge zugewiesen waren“⁵⁰. Private Netzbetreiber haben mit dem Internet einen allgemeinen Ort der Kommunikation geschaffen. Netzwerkmanagementmaßnahmen, die dazu führen, dass dieser offene Kommunikationsraum übermäßig beschränkt wird, unterliegen damit auch im Privatrechtsverhältnis einer *strikten* Überprüfung anhand der Kommunikations- und Medienfreiheiten.

b) Grenzen von Transportbehinderungen

Transportbehinderungen von Kommunikationsinhalten sind nur selten vom BVerfG überprüft worden. Eine gewisse Berühmtheit hat der Blinkfuer-Fall erlangt⁵¹: Der Springer-Verlag hatte im Jahr 1961 von Zeitungs- und Zeitschriftenhändlern im Raum Hamburg verlangt, dass sie den Vertrieb von Presseprodukten einstellen sollen, die „ostzonale“ Rundfunk- und Fernsehprogramme abdruckten. Bei einer Nichtbefolgung des Aufrufes sollte überprüft werden, ob die bestehende Geschäftsbeziehung weiter fortgesetzt werden könne. Das BVerfG sah hierin einen Verstoß gegen das Grundrecht der Pressefreiheit. Eine auf politischen Motiven beruhende Aufforderung zum

40. BVerfGE 12 S. 205 ff.; 57 S. 295 (319 f.); 73 S. 118 (152 ff.) = AfP 1986 S. 314; BVerfGE 74 S. 297 (323 f.) = AfP 1987 S. 478; BVerfGE 83 S. 238 (295 f.) = AfP 1991 S. 389; BVerfGE 87 S. 181 (197 f.) = AfP 92 S. 350; BVerfGE 90 S. 60 (88) = AfP 1994 S. 32; BVerfGE 95 S. 220 (236). Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 11), Art. 5 Abs. 1, 2 Rdn. 37; Ladeur/Gostomzyk, JuS 2002 S. 1145 ff.; Ruck, AöR 117 (1992), S. 542 ff.; A.A. Hain, in: Bitburger Gespräche 2007/II, S. 21 (26 ff.); Engel, AfP 1994 S. 185 ff.; kritisch auch Degenhart, K&R 2009 S. 289 (290 f.).

41. ZAK, epd medien 5/2011 S. 37 ff.; Zum Verhältnis Netzneutralität und Rundfunk vgl. Libertus/Wiesner, Media Perspektiven 2011 S. 80.

42. Skeptisch Degenhart, in: Kloepfer (Hrsg.), Netzneutralität in der Informationsgesellschaft, 2011, S. 67 (73).

43. Vgl. § 11d Abs. 5 RStV.

44. Eine Ausnahme gilt für volksverhetzende Inhalte, vgl. BVerfGE 124 S. 300 ff.

45. Holznapel/Schumacher, a.a.O. (Fn. 26), S. 65.

46. Expertenkommission Forschung und Innovation, Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leitungsfähigkeit, 2011, S. 66.

47. BVerfG, NJW 2011 S. 1201.

48. Dazu auch Sachs, JuS 2011 S. 665 ff.

49. BVerfG, NJW 2011 S. 1201 (1210).

50. BVerfG, NJW 2011 S. 1201 (1210).

51. BVerfGE 25 S. 256 ff.

Boykott eines Presseunternehmens sei hiermit nicht vereinbar, wenn dies vornehmlich mit wirtschaftlichen Machtmitteln durchgesetzt werden solle. Der Meinungskampf müsse mit geistigen Mitteln geführt werden⁵². Eine Blockade oder eine dem gleichkommende Verzögerung des Datentransports, die politisch motiviert ist oder auf wirtschaftlichem Druck Dritter beruht, ist danach nicht zulässig. Beeinträchtigungen, die aufgrund von technischen Kapazitätsengpässen eintreten, lassen sich hier leichter rechtfertigen.

Aber auch Priorisierungen von Kommunikationsinhalten, die aus ökonomischen Motiven vorgenommen werden, fallen bei der Abwägung dann ins Gewicht, wenn hierdurch die Kommunikationschancen erheblich beeinträchtigt werden. Dies ist dann der Fall, wenn in einer Diensteklasse die Verbreitung von Kommunikationsinhalten unterschiedlich behandelt wird und z.B. das IP-TV-Programm eines Konkurrenten schlechter als das eigene Angebot übertragen wird. Zudem wird die kommunikative Grundversorgung beeinträchtigt, wenn durch die Priorisierung kein für die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ausreichender Best-Effort-Basisstandard mehr verfügbar ist.

III. Sicherungen eines neutralen Datentransports im Rundfunk- und Telekommunikationsrecht

1. Rundfunkrechtliche Instrumente

In den Stellungnahmen der Landesmedienanstalten und der Rundfunkanstalten wird erwogen, die Vorschriften zur Plattformregulierung im Rundfunkstaatsvertrag zu nutzen, um einen neutralen Datentransport und damit *Transportfreiheit* zu gewährleisten⁵³. Im Einzelnen geht es um die Anwendung des Veränderungsverbots nach § 52a Abs. 3 RStV, des Diskriminierungsverbots nach § 52c RStV und der Vorgaben für Must-Carry-Angebote nach § 52b RStV.

a) Veränderungsverbot

Für alle Plattformanbieter gilt das Veränderungsverbot nach § 52a Abs. 3 Satz 1 RStV. Hiernach darf ein Plattformanbieter „ohne Zustimmung des jeweiligen Rundfunkveranstalters dessen Programme und vergleichbare Telemedien inhaltlich und technisch nicht verändern [...]“. Es kann hier offen bleiben, ob Netzbetreiber überhaupt als Plattformanbieter einzustufen sind⁵⁴. Die Landesmedien bejahen dies. In jedem Falle ist aber das Vorliegen einer inhaltlichen oder technischen Veränderung zu verneinen. Bei einer Blockade oder einer Verzögerung des Datenverkehrs wird der Transport beeinträchtigt, aber nicht eine inhaltliche Manipulation am ursprünglichen Zustand vorgenommen. An eine technische Veränderung ließe sich denken, wenn es bei zeitkritischen Diensten wie Videos aufgrund einer Blockade- oder Verzögerungsmaßnahme zu Störungen oder gar zu einem Abriss des Empfangs käme. Anhaltspunkte dafür, dass § 52a Abs. 3 Satz 1 RStV einen allumfassenden technischen Integritätsschutz gewährleisten soll, gibt es jedoch nicht⁵⁵. Die Plattformregulierung sollte gezielt die mit der Einführung des Handy-TV und des IP-TV entstehenden Probleme lösen⁵⁶. In der Gesetzesbegründung sind daher nur die damals bekannten Gefährdungen wie die Vornahme einer unerwünschten Grundverschlüsselung oder das Entfernen von Programm- und/oder programmbegleitenden Daten (Videotext, Mehrkanalton, Dolby Ton, SI-Daten) erwähnt⁵⁷.

52. BVerfGE 25 S. 256 (264 f.).

53. Vgl. ZAK epd medien 5/2011, S. 37 ff.; *Libertus/Wiesner*, Media Perspektiven 2011 S. 89; kritisch hierzu *Ricke*, MMR 2011 S. 642 ff.

54. Dazu *Holznapel/Ricke*, DuD 2011 S. 611 (614 f.).

55. *Holznapel/Ricke*, DuD 2011 S. 611 (615 f.).

56. Vgl. Begründung zum 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT BW, Drucks. 14/2705 S. 43.

57. Ebd.

b) Diskriminierungsfreier Zugang und Belegungsvorgaben

Das Diskriminierungsverbot (§ 52c RStV) und die Vorgaben für Must-Carry-Angebote (§ 52b RStV) finden bei „Plattformen in offenen Netzen (Internet, UMTS oder vergleichbare Netze)“ nach § 52 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RStV keine Anwendung. Eine Ausnahme wird von dieser Regelung nur gemacht, soweit ein Plattformanbieter dort über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Aus Sicht der Landesmedienanstalten soll schon die Offenheit der Netze entfallen, wenn bei der Übertragung nach Dienstklassen differenziert wird⁵⁸. Diese Sicht ist aber abzulehnen. Durch die §§ 52 ff. RStV soll ein diskriminierungsfreier Zugang der Inhalte zu den neuen Plattformen gewährleistet werden⁵⁹. Ein offenes Netz liegt daher nicht vor, wenn hierüber der Netzbetreiber und nicht mehr der Anbieter selbst entscheidet⁶⁰. Bei einer Priorisierung des Datenverkehrs und der Schaffung von Dienstklassen ist aber keine hiermit vergleichbare Situation gegeben. Hier hat der Anbieter ohne Weiteres auch Zugang zu höheren Dienstklassen. Er muss dafür nur einen höheren Preis entrichten⁶¹.

Aber selbst wenn man mit den Landesmedienanstalten davon ausgeht, dass dieser Privilegierungstatbestand entfiel, sind die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 52c, 52b RStV nicht erfüllt. Zwar wäre das Diskriminierungsverbot nach § 52c RStV der Sache nach dazu prädestiniert, wesentlichen Gefahren der Netzneutralitätsproblematik begegnen zu können. Ein allgemeines Diskriminierungsverbot könnte Blockaden und Verzögerungen – auch innerhalb derselben Qualitätsklasse – entgegenwirken. Allerdings begrenzt § 52c RStV den Anwendungsbereich auf Ungleichbehandlungen durch Zugangsberechtigungssysteme, Schnittstellen für Anwendungsprogramme, Benutzeroberflächen, die den ersten Zugriff auf die Angebote herstellen, und technische Vorgaben zu diesen drei Bereichen⁶². Um solche Techniken geht es vorliegend aber nicht.

Auch die Belegungsvorgaben nach § 52b RStV können in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht das Netzneutralitätsproblem abschließend regeln, da sie nicht die Übertragungsqualität vorgeben und vor allem ihr Begünstigtenkreis nur auf Rundfunkveranstalter zugeschnitten ist.

c) Fazit

Es zeigt sich, dass die rundfunkrechtliche Plattformregulierung nach §§ 52 ff. RStV in ihrer derzeitigen Ausgestaltung auf Beschränkungen der Netzneutralität keine Anwendung findet. Es ist schon zweifelhaft, ob überhaupt das Tatbestandsmerkmal des Plattformanbieters erfüllt ist. Aber selbst wenn man hiervon ausginge, ist das Verbot der inhaltlichen oder technischen Veränderung von Rundfunk- oder Telemedienangeboten bei der Übertragung (§ 52a Abs. 3 RStV) nicht einschlägig. Auch das Diskriminierungsverbot oder die Belegungsvorgaben nach §§ 52c, 52b RStV sind tatbestandlich nicht erfüllt.

2. Telekommunikationsrechtliche Instrumente

Im Oktober 2011 hat der Bundestag ein neues TKG beschlossen. Das TKG dient zwar dem Schutz des ökonomischen Wettbewerbs⁶³, gleichwohl hat es erhebliche Auswirkungen auf die in diesem Kontext relevanten Schutzgüter der chancengleichen Kommunikation und kommunikativen Grundversorgung im Internet.

58. ZAK, a.a.O. (Fn. 41), S. 39.

59. *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 4), S. 34.

60. Vgl. *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, 47. EL, 2010, § 52 RStV, Rdn. 4.

61. Vgl. *Eberle*, in: *Veith/Ramsauer/Seckelmann* (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Informatik, 2011, S. 979 ff.

62. Vgl. *Holznapel/Dörr/Hildebrand*, Elektronische Medien, 2008, S. 278 ff.

63. Vgl. § 1 TKG. Zu den ökonomischen Implikationen der Netzneutralität vgl. *Carter/Marcus/Wernick*, Network Neutrality: Implications for Europe, wik Diskussionsbeitrag Nr. 314, 2008.

a) Netzneutralität als Regulierungsziel

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 TKG-E soll die Bundesnetzagentur zukünftig „die Möglichkeit der Endnutzer [fördern], Informationen abzurufen und zu verbreiten oder Anwendungen und Dienste ihrer Wahl zu nutzen.“ Ausweislich der Gesetzesbegründung soll mit diesem Passus der Grundsatz der Netzneutralität als Regulierungsziel im TKG verankert werden⁶⁴. Eine nähere Bestimmung dieser Zielsetzung findet sich in § 41a Abs. 1 TKG-E.

b) Gebot der Diskriminierungsfreiheit

Durch § 41a Abs. 1 TKG-E wird die Bundesregierung ermächtigt, grundsätzliche Anforderungen an die *Diskriminierungsfreiheit* der Datenübermittlung und den Zugang zu Inhalten und Anwendungen festzulegen. Adressat sind die Unternehmen, die Telekommunikationsnetze betreiben⁶⁵. Diese Grundsätze dienen dem Ziel, „eine willkürliche Verschlechterung von Diensten und eine ungerechtfertigte Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs in den Netzen zu verhindern“. Bei ihrer Festlegung sind die Ziele und Grundsätze des § 2 TKG-E sowie die europäischen Vorgaben⁶⁶ zu berücksichtigen. Die Festlegung der Grundsätze erfolgt in Form einer Rechtsverordnung. Bundestag und Bundesrat müssen hier zustimmen.

Diese Rahmenregelung zur Netzneutralität war im Kabinettsentwurf noch nicht enthalten⁶⁷. Ihre Aufnahme in das TKG ist uneingeschränkt zu begrüßen. Nur durch die Einführung eines Diskriminierungsverbots beim Transport von Daten und beim Zugang zu Inhalten und Anwendungen kann den Gefahren, die der chancengleichen Kommunikation durch eine Beeinträchtigung der Netzneutralität drohen, angemessen begegnet werden.

Kritisch ist jedoch zu vermerken, dass der Erlass einer Rechtsverordnung nur als Kann-, nicht aber als Muss-Regel ausgestaltet ist. Zudem wirft sie einige Auslegungsfragen auf, die sich nicht unmittelbar aus dem Gesetzeswortlaut oder der Begründung beantworten lassen. So wird nicht deutlich, worauf die Differenzierung zwischen Inhalten und Anwendungen abzielt. Eine systematische Analyse der EU-Rahmenrichtlinie⁶⁸ und des TKG ergibt, dass mit Anwendungen Telekommunikationsdienste (z.B. Skype) und mit Inhalten Telemedien (z.B. Webpages oder Youtube) gemeint sind. Damit werden von der Neuregelung auch Beeinträchtigungen beim Transport von Kommunikationsinhalten erfasst, wie dies z.B. bei einer Verlangsamung beim Abruf einzelner Webpages oder Blogs der Fall ist. Zudem soll nur eine „willkürliche Verschlechterung“ von Diensten und eine „ungerechtfertigte Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs“ in den Netzen verhindert werden. Welche Rechtfertigungsmöglichkeiten in Betracht kommen und wem die Darlegungs- und Beweislast hierfür obliegt, regelt § 41a TKG-E nicht. Die Konkretisierung bleibt damit der Rechtsverordnung überlassen. Vorstellbar wäre z.B., dass Maßnahmen zur Verhinderung von Netzengpässen gerechtfertigte Differenzierungen darstellen. Das Gleiche gilt für die Einführung von unterschiedlichen Diensteklassen.

c) Mindestanforderungen an die Dienstqualität

§ 41a Abs. 2 TKG-E eröffnet der Bundesnetzagentur die Möglichkeit, Einzelheiten über die Mindestanforderungen an die Dienstqualität festzulegen. Dienstqualität wird in IP-Netzen mittels vier Parametern erfasst: Latenzzeit (Verzögerung der Übertragung), Jitter (die Abweichung der Latenzrate von ihrem Mittelwert), Paketverlustrate (Verlust bei Übertragung oder Verspätung bei Echtzeitdiensten wie Voice-over-IP) sowie Datensatz (die pro Zeiteinheit im Mittel übertragene Datenmenge)⁶⁹. Wie eine Zusammenschau mit § 43a Abs. 2 Nr. 3 TKG-E ergibt, geht die Befugnis über die Festlegung des angebotenen Mindestniveaus der Dienstqualität, d.h. des Best-Effort-Standards hinaus. So geht die Vorschrift davon aus, dass die Feststellung auch *andere Parameter* für die Dienstqualität umfassen kann. Damit kann die Bundesnetzagentur wohl auch die Qualitäten (höherer) Dienstklassen definieren.

Die Festlegung erfolgt durch eine Technische Richtlinie der Bundesnetzagentur, die in Form einer Allgemeinverfügung ergeht. Das Zustimmungserfordernis des Bundesrates, das noch im Kabinettsentwurf bei der Bestimmung von Mindestanforderungen an die Dienstqualität vorgesehen war⁷⁰, ist jetzt entfallen.

Mindestanforderungen an die Dienstqualität lassen sich im Internet nur im Zusammenwirken mit anderen Staaten durchsetzen. Die Bundesnetzagentur muss daher vor der Festlegung der Kommission und der GEREK, dem Zusammenschluss der nationalen TK-Regulierungsbehörden in der EU, die Gründe für das Tätigwerden, die geplanten Anforderungen und die vorgeschlagene Vorgehensweise darlegen. Kommentare oder Empfehlungen der Kommission sind in der Festlegung der Anforderungen sodann weitestgehend zu berücksichtigen.

Ausweislich der Gesetzesbegründung dient diese Regelung den gleichen Zielen wie § 41a Abs. 1 TKG-E⁷¹. Maßgeblich wird bei der Einführung von Dienstklassen zudem sein, dass der bewährte Best-Effort-Standard hierdurch nicht abgesenkt wird. Auf diese Gefahr hat schon die EU-Kommission bei der Aufnahme von Art. 22 Abs. 3 in die Universaldienstrichtlinie⁷² hingewiesen, der Vorschrift, deren Umsetzung nun § 41a Abs. 2 TKG-E dient⁷³. Die Folge wäre sonst, dass Anwendungen und Inhalte im Internet, auf die heute jedermann bei der Erfüllung von privaten und geschäftlichen Angelegenheiten angewiesen ist, nicht mehr in der gewohnten Weise funktionieren⁷⁴. Das Internet, wie wir es kennen, hätte dann ausgedient. Das Ziel des Erhalts einer kommunikativen Grundversorgung kann überdies nur dann umgesetzt werden, wenn der Best-Effort-Mindeststandard dynamisch angelegt ist, d.h. er muss mit der allgemeinen Breitbandentwicklung wachsen und darf nicht auf den heutigen Stand festgeschrieben werden. Sonst könnten die Netzbetreiber den Best-Effort-Standard schrittweise austrocknen und auf diese Weise ein Mehrklassen-Internet durchsetzen.

d) Transparenzvorgaben

Blockaden, Verlangsamungen oder Priorisierungen des Datenverkehrs beeinträchtigen auch die Interessen der Endnutzer und hier

64. BT-Drucks. 17/5707 S. 81.

65. Dazu *Holznel/Schumacher*, MMR-Aktuell 2011, 324921.

66. Hierzu *Mayer*, in: Klopfer (Hrsg.), Netzneutralität in der Informationsgesellschaft, 2011, S. 81 ff.

67. Vgl. BT-Drucks. 17/7521 S. 37 f.; dazu auch *Holznel*, K&R 2010 S. 761 ff.; *Kiparski*, N&R 2011 S. 113 ff.

68. RL 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der RL 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der RL 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der RL 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. Nr. L 337 vom 18.12.2009, S. 37.

69. Aus technischer Sicht hierzu *Lajmi*, Paketsubstitution in Audiosignalen bei paketorientierter Audioübertragung, 2003, S. 27, 41, 139; *Kulenkampff/Hackbarth*, Ein analytisches Kostenmodell für das Breitbandnetz, 2005, S. 7; aus rechtlicher Sicht *Holznel/Schumacher*, ZRP 2011 S. 74 (77).

70. Vgl. § 45o TKG-E, BT-Drucks. 17/5707 S. 22.

71. BT-Drucks. 17/7521 S. 136.

72. RL 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der RL 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der RL 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, ABl. Nr. L 337 vom 18.12.2009 S. 11.

73. BT-Drucks. 17/7521 S. 136.

74. Vgl. *Holznel*, K&R 2010 S. 761 (765 f.); *ders.*, BT-Ausschuss-Drucks. 17(9)481 S. 2; *Bäcker*, in: Klopfer (Hrsg.), Netzneutralität in der Informationsgesellschaft, 2011, S. 109 ff.

insbesondere der Verbraucher. Sie müssen befürchten, dass ihnen vertraglich versprochene Leistungen nicht gewährt werden. Im Kabinettsentwurf wurde noch gänzlich auf die Mündigkeit des Verbrauchers vertraut, um insgesamt für Netzneutralität zu sorgen⁷⁵. Die Transparenzregeln sollten sie befähigen, ggf. den Netzbetreiber zu wechseln. Der auf diese Weise ausgeübte Druck soll diese anhalten, ihre vertraglichen Versprechungen zum Datentransport einzuhalten und dementsprechend Blockaden und Verlangsamungen zu unterlassen⁷⁶. Die jetzt vom Bundestag verabschiedeten Transparenzregeln stellen neben dem zentralen Diskriminierungsverbot eher eine ergänzende Maßnahme dar, um das Ziel der Netzneutralität zu erreichen.

Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten müssen dem Verbraucher und anderen Endkunden im Vertrag in klarer, umfassender und leicht zugänglicher Form u.a. Informationen über die *Einschränkungen* im Hinblick auf den Zugang zu und die Nutzung von Diensten und Anwendungen sowie das angebotene Mindestniveau der Dienstqualität und ggf. anderer nach § 41 a TKG-E festgelegter Parameter für die Dienstqualität zur Verfügung stellen (§ 43a Abs. 2 Nr. 2, 3 TKG-E). Des Weiteren wird das Bundeswirtschaftsministerium für Wirtschaft und Technologie ermächtigt, zur Förderung der Transparenz und Veröffentlichung von Informationen auf dem Telekommunikationsmarkt eine Rechtsverordnung zu erlassen. In der Rechtsverordnung können die TK-Netzbetreiber und TK-Diensteanbieter verpflichtet werden, transparente, vergleichbare, ausreichende und aktuelle Informationen u.a. über die Dienstqualität zu veröffentlichen. Zudem kann ihnen auferlegt werden, die Teilnehmer über jede nachträgliche Änderung, die die Nutzung der Dienste und Anwendungen einschränkt, zu informieren (§ 45n Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 TKG-E).

Es ist aber zweifelhaft, ob dieses Instrumentarium in der Praxis die hinreichende Durchschlagskraft entfalten kann. So wird dem Verbraucher auch bei schweren Verstößen gegen die Netzneutralität kein Sonderkündigungsrecht zugestanden. Zudem lassen sich vor allem Verzögerungen im Internetverkehr nur schwer nachweisen. Deshalb bräuchte es Regeln über den erforderlichen Nachweis von Pflichtverstößen. Schließlich ist zu befürchten, dass es gar nicht gelingen wird, angemessene Transparenzvorschriften zu erlassen. Zwar sieht § 45n Abs. 7 TKG-E vor, dass die Ermächtigung zum Erlass der Rechtsverordnung auf die Bundesnetzagentur subdelegiert werden kann. Jedoch bedarf die Verordnung des Einvernehmens mit vier Bundesministerien (BMWi, BMI, BMJ, BMELV) sowie des Bundestages. Viele Köche verderben aber bekanntlich den Brei.

3. Schaffung einer wechselseitigen Auffangordnung

Die Aufgabe, Netzneutralität zu sichern, liegt im Schnittbereich von Rundfunk- und Telekommunikationsrecht. In diesem Fall sollten beide Rechtsgebiete als wechselseitige Auffangordnungen konzipiert werden. Hierdurch könnte eine ineffiziente Doppelregulierung vermieden und für ein Mehr an Rechtsklarheit gesorgt werden.

Das Ziel der Netzneutralität sollte auch im Rundfunkrecht verankert werden, da es letztlich um die Gewährleistung chancengleicher Kommunikation und die Sicherung der kommunikativen Grundversorgung geht. *Gezielte meinungsbezogene* Blockaden und Verzögerungen sind daher in jedem Fall auszuschließen.

Wichtigstes Instrument zur Gewährleistung von Netzneutralität ist ein Diskriminierungsverbot. Dieses kann jetzt die Bundesregierung in Form einer Rechtsverordnung erlassen. Das Diskriminierungs-

verbot muss nicht absolut gefasst sein. Nichtmeinungsbezogene Blockaden und Verzögerungen können z.B. durch eine Überlastungssituation des Netzes gerechtfertigt sein, müssen aber vom Netzbetreiber unter Bezug auf Art. 12, 14 GG gerechtfertigt werden. Gegen eine Einführung von Dienstklassen ergeben sich im Grundsatz keine grundrechtlichen Bedenken. Für Qualitätsdienste dürfen damit gegenüber den Inhalte- und Diensteanbietern sowie gegenüber den Verbrauchern höhere Entgelte erhoben werden. Innerhalb der Klassen muss der Netzbetreiber aber für einen diskriminierungsfreien Transport sorgen. Hier sollte nicht der Netzbetreiber, sondern der Inhalte- und Diensteanbieter entscheiden dürfen, welche Kommunikationsinhalte und Anwendungen welche Dienstklasse erhalten sollen (Grundsatz der Dienstklassen-Neutralität)⁷⁷. Für die Vielfalt und die Innovationsoffenheit ist entscheidend, dass ein dynamisch zu interpretierender Best-Effort-Basisstandard gewahrt bleibt. Die Länder haben aufgrund des Zustimmungserfordernisses des Bundesrates eine hinreichende Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass eine offene Kommunikationsordnung auch im Internet erhalten bleibt⁷⁸. Auf eine zusätzliche medienrechtliche Regelung kann derzeit verzichtet werden. Dies gilt natürlich nur dann, wenn die Bundesregierung auch tatsächlich von ihrem Ermessen zum Erlass einer Rahmenregelung zur Netzneutralität Gebrauch macht. Sollte sich herausstellen, dass bestimmte Kommunikationsinhalte, die für die Meinungsbildung eine besondere Relevanz haben, in bestimmten Dienstklassen nicht aufgenommen werden, ist dies ggf. durch eine Erweiterung der bestehenden Must-Carry-Regeln vorzuschreiben.

Zur Sicherung des Best-Effort-Standards verfolgt das TKG den Weg, Mindestanforderungen für die Dienstqualität festzulegen. Eine verfassungskonforme Auslegung des § 41a Abs. 2 TKG-E dürfte hier ausreichen, um die erforderlichen Festlegungen zu treffen. Auch hier können die Länder auf eigene Regelungen verzichten. Handlungsbedarf gäbe es jedoch, wenn die Bundesnetzagentur bei der Abfassung ihrer Technischen Richtlinien das Ziel der Sicherung der kommunikativen Grundversorgung aus den Augen verlieren sollte. Dieser Lösungsansatz beruht auf dem (hoffentlich nicht naiven) „Glauben“, dass die Netzbetreiber eine solche Lösung akzeptieren und den Best-Effort-Basisstandard nicht faktisch zurückfahren, um ihre höheren Dienstklassen besser absetzen zu können.

Schließlich muss es auch zu einer Abstimmung im Vollzug kommen. Bekanntlich hat die jüngste Vergabe der neuen Mobilfunkfrequenzen zu viel Streit zwischen der Bundesnetzagentur und den Vertretern des Rundfunks geführt. Ein Kooperationsmodell, das ein Zusammenspiel von Bundesnetzagentur und Landesmedienanstalten ermöglicht, ist ebenso vorzusehen wie ggf. ein Schiedsverfahren. Als Vorbild könnte insoweit die Zusammenarbeit der Bundesnetzagentur und der Landesmedienanstalten beim Vollzug der Vorschriften über technische Zugangsdienste herangezogen werden⁷⁹.

75. Dauchert/Meurer, a.a.O. (Fn. 5), S. 22 f.

76. Vgl. Henze/Schütt/Sluijs, in: Spiecker gen. Döhm/Krämer (Hrsg.), Network Neutrality and Open Access, 2011, S. 53 (57 f.).

77. Expertenkommission *Forschung und Innovation*, a.a.O. (Fn. 46), S. 70; vgl. auch van Schewick, *Internet Architecture and Innovation*, 2010, S. 349 ff.

78. A.A. Martini, *VerwArch* 2011 S. 315 (340), der die Einführung von Dienstklassen gegenüber den Inhalte- und Diensteanbietern ablehnt. Die notwendigen Mittel für den Netzausbau sollten durch volumenbasierte Preisdifferenzierungen beim Endkunden erwirtschaftet werden.

79. Vgl. dazu §§ 5 ff. der Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten gem. § 53 Abs. 6 des Rundfunkstaatsvertrages.