

1 Enquête-Kommission Internet und digitale Gesellschaft
2 Projektgruppe Netzneutralität
3 Antrag der Sachverständigen Alvar Freude, Constanze Kurz, Markus Beckedahl und der Fraktionen der
4 SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

5
6 Am Ende von Kapitel V. Inhalte soll der folgende Text hinzugefügt werden:

7
8

9 **Chancen und Herausforderungen für die Stärkung der Meinungsviel-**
10 **falt sowie Meinungs- und Rezipientenfreiheit**

11
12

13 Das Internet ermöglicht erstmals vielen Menschen, sich kostengünstig und mit einfa-
14 chen Mitteln aus beliebigen weltweiten Quellen als Rezipient zu informieren und
15 selbst als Sender aktiv zu werden. Bertolt Brechts Radiotheorie, die er 1932 in seinem
16 Vortrag *Der Rundfunk als Kommunikationsapparat* artikulierte, kann durch das Internet
17 Realität werden. Damals forderte er, dass der Rundfunk zu einem Kommunikati-
18 onsmedium ausgebaut werden soll, also zu einem Medium bei dem jeder sowohl
19 Empfänger als auch Sender werden kann:

20

21 *„Der Rundfunk ist aus einem Distributionsapparat in einen Kommunikationsapparat*
22 *zu verwandeln. Der Rundfunk wäre der denkbar großartigste Kommunikationsapparat*
23 *des öffentlichen Lebens, ein ungeheures Kanalsystem, das heißt, er wäre es, wenn er es*
24 *verstünde, nicht nur auszusenden, sondern auch zu empfangen, also den Zuhörer nicht*
25 *nur hören, sondern auch sprechen zu machen und ihn nicht zu isolieren, sondern ihn*
26 *auch in Beziehung zu setzen.“*¹

27

28 Diese Utopie hat sich in demokratischen Rechtsstaaten durch das Netz bereits in wei-
29 ten Teilen realisiert: Neben die traditionellen Medien treten mit dem Internet neue

¹ aus: Bertolt Brecht: *Der Rundfunk als Kommunikationsapparat*. In: Bertolt Brecht: *Gesammelte Werke*, Bd. 18. *Schriften zur Literatur und Kunst*, Bd. 1. Frankfurt/Main. S. 127ff.

30 Medien wie Blogs, Podcasts, Foren, Soziale Netzwerke, Video-Plattformen oder
31 Microblogging-Dienste und eröffnen eine einfache Möglichkeit zum Kommunizieren
32 und zum Verbreiten beliebiger Inhalte. Wahlweise greifen Nutzer auf Plattformen
33 von (nicht-)kommerziellen Anbietern zurück oder betreiben ihr eigenes Medium auf
34 einem eigenen Server. In den vergangenen Jahren hat sich in vielen Staaten eine akti-
35 ve „Blogosphäre“ entwickelt: Blogger, die sich untereinander austauschen und über
36 verschiedene Themen schreiben. Es gibt aber auch eine Reihe weiterer unterschied-
37 lichster Publikations- und Kommunikationsmöglichkeiten. Viele dieser neuen Publi-
38 kationen besetzen dabei Nischen, die von traditionellen Medien nicht, oder zumin-
39 dest nur bedingt bedient werden (können) und tragen damit zu Meinungsvielfalt,
40 Teilhabe und demokratischen Emanzipationsprozessen bei. Die neue Medienland-
41 schaft entwickelt sich hin zu mehr Vielfalt und auch klassische Massenmedien grei-
42 fen nicht selten einzelne Themen aus den Nischen auf.

43
44 Doch diese neuen Möglichkeiten zur freien Meinungsäußerung, zur Rezipienten-
45 und Informationsfreiheit – also das Recht eines Jeden, sich aus allen öffentlich zu-
46 gänglichen Quellen frei zu unterrichten – und zur Kommunikation werden in Staa-
47 ten, in denen die Sicherung der Grundrechte nicht dauerhaft gewährleistet ist, immer
48 wieder eingeschränkt. Eine neutrale Übermittlung von Inhalten über das Internet ist
49 in autoritär regierten Ländern ohne rechtsstaatliche Tradition eher Ausnahme als
50 Regel.²

51
52 Demgegenüber setzt das existierende europäische und deutsche Recht eine neutrale
53 Übermittlung von Inhalten über das Internet voraus. Artikel 5, Absatz 1, Satz 1 des
54 Grundgesetzes verpflichtet den Staat zur Sicherung der Meinungsfreiheit und Mei-
55 nungsvielfalt, die auf freiem, unzensierten Fluss von Informationen beruht. Die
56 Norm des Artikels 11 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

² Diese Eingriffe reichen von bis hin zur weitestgehenden Abschaltung des Internets, wie sie die damalige Dikta-
tur in Ägypten im Januar 2011 durchführte, über die gezielte Blockade von populären sozialen Netzwerken bis
hin zur strukturierter Überwachung, Sperrung und Filterung, wie sie beispielsweise in China und im Iran prakti-
ziert wird.

57 kennt eine vergleichbare Garantie. Die Teilhabe am modernen Wirtschafts- und Ge-
58 sellschaftleben hängt ebenfalls von einem diskriminierungsfreien, transparenten und
59 wirtschaftlichen Internetzugang ab.

60
61 Der Zugang auf Basis der gleichen IP-Infrastruktur als technologischer Grundlage
62 und das diskriminierungsfreie Senden und Empfangen von Daten über das Internet
63 kann als Teil des Grundrechts auf Meinungs- und Rezipientenfreiheit sowie informa-
64 tionelle Selbstbestimmung verstanden werden. Netzwerkmanagement, das zum
65 Nachteil von Sender oder Empfänger in den Datenverkehr unverhältnismäßig ein-
66 greift, stellt nicht nur in Staaten, in denen individuelle Freiheiten nicht rechtsstaatlich
67 gesichert sind, potenziell eine Gefährdung der Netzneutralität auf Ebene der Inhalte
68 dar. Dies gilt insbesondere für Techniken zur Inspektion von Datenpaketen auf ihren
69 Inhalt hin, um gezielte Geschwindigkeitsdrosselungen einzelner Inhaltstypen oder
70 Sperrungen von Anwendungen, Protokollen, Geräten oder Adressen zu erreichen.

71

72 **Netzseitige Sperrung illegaler Inhalte**

73

74 Bei den Protesten in mehreren nordafrikanischen Staaten Anfang 2011 konnte man
75 beobachten, wie die Regierungen Netzensur-Techniken in verschiedenem Umfang
76 und unterschiedlichen Szenarien eingesetzt haben, um den Zugang ins Internet ein-
77 zuschränken oder zu unterbinden. Häufig wurde – wenn nicht schon zuvor gesche-
78 hen – der Zugang zu beliebten sozialen Netzwerken und anderen der Kommunikati-
79 on dienenden Webseiten wie Youtube, Wikipedia, Facebook oder Twitter zentral
80 blockiert. Damit sollte verhindert werden, dass sich Bürger aus freien Quellen infor-
81 mieren können bzw. selbst zum Sender werden, um etwa von Demonstrationen Bil-
82 der und Videos hochzuladen oder Proteste zu koordinieren. Eine zusätzliche Mög-
83 lichkeit ist die Drosselung des Internetzugangs im Falle von Protesten. Dies wurde
84 das erste Mal 2009 während der „Grünen Revolution“ im Iran in großem Umfang
85 beobachtet. Das Ziel der Drosselung war es, Nutzer daran zu hindern, Videos der
86 Proteste zu verbreiten oder sich diese anzuschauen. Die Regierung von Bahrain ko-
87 pierte diese Strategie während Protesten im Frühjahr 2011. Im Zuge der Revolution

88 in Ägypten 2011 entschloss sich das damalige Regime zu einer neuen Art der Dis-
89 kriminierung: Das Internet wurde für mehrere Tage fast vollständig abgeschaltet.

90

91 Technisch aufwendigere Maßnahmen zur Internetkontrolle werden in China ange-
92 wandt, die in ihrer Gesamtheit als „Great Firewall of China“ (chin. 防火 城, *fánghuǒ*
93 *chángchéng*) bezeichnet werden. Dabei kommen mehrere Methoden zum Einsatz.

94 Von der einfachen Blockade bestimmter IP-Adressen und Webseiten bis hin zur Ana-
95 lyse der Datenpakete auf verbotene Schlüsselwörter. Wird beispielsweise das Wort
96 Falun Gong (chin. 法輪功 / 法 功, *Fǎlún gōng*), entdeckt, wird die betreffende In-
97 ternet-Verbindung gekappt.

98

99 Das Instrument der Netzsperrungen wird aber nicht nur in autoritären Staaten genutzt.

100 Auch in Europa gibt es mehrere Staaten, in denen eine Blockade von Internet-
101 Inhalten beim Access-Provider stattfindet. Häufig wird dies mit dem Kampf gegen
102 Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern („Kinderpornografie“) begründet,
103 oft werden aber auch andere Inhalte blockiert. So stehen in Dänemark beispielsweise
104 Filesharing-Webseiten auf der Sperrliste, in Italien werden ausländische Glücksspiel-
105 Angebote blockiert, in anderen Ländern werden Urheberrechtsverletzungen blo-
106 ckiert.

107

108 In der Bundesrepublik sind Internet-Sperrungen mit dem Zugangserschwerungsgesetz
109 breit diskutiert worden. Aber auch in anderen Bereichen sind in Deutschland immer
110 wieder von staatlicher Seite eine Begehrlichkeit zu erkennen gewesen, sich dem
111 Werkzeug von Netzsperrungen zu bedienen. Dies gilt insbesondere für den Bereich des
112 Gefahrenabwehrrechts. So wurden 2002³ und 2010⁴ landesrechtliche Sperranordnun-
113 gen in NRW angeordnet.

114

³ Beispiel einer Sperrverfügung: <http://odem.org/material/verfuegung/>; vgl. Billmeier, Die Düsseldorf-
Sperrungsverfügung, 2006, passim; Stadler, Sperrverfügungen gegen Access-Provider, in: MMR 2002, S. 343
ff.

⁴ vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Sperrverfuegungen-gegen-Wettanbieter-in-NRW-1237731.html>

115 Sperren sind in Deutschland insgesamt in verschiedenen Gesetzen vorgesehen, dabei
116 überwiegt das Gefahrenabwehrrecht der Länder:

117

- 118 • Das bereits erwähnte Zugangserschwerungsgesetz wurde im Juni 2009 verab-
119 schiedet, Sperren aber bis heute nicht angewendet. Im April 2011 beschloss
120 die Bundesregierung, ein Gesetz zur Aufhebung des Zugangserschwerungs-
121 gesetzes auf den Weg zu bringen. Das Kabinett hat zwischenzeitlich einen
122 entsprechenden Gesetzentwurf verabschiedet und in das parlamentarische
123 Verfahren eingebracht.
- 124 • § 20 Abs. 4 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag in Verbindung mit § 59 Abs. 4
125 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) sieht Netzsperrungen vor. Die Kommission für Ju-
126ugendmedienschutz (KJM) hat Sperranordnungen angedroht,⁵ allerdings bisher
127 nicht durchgeführt. Die Reichweite der Regelung ist in der Fachwelt aber strit-
128 tig.
- 129 • § 59 Abs. 3 S. 2 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) als eigenständige Rechtsgrund-
130 lage. Auch hier ist die Reichweite strittig.
- 131 • § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 Glücksspiel-Staatsvertrag (GlüStV), ebenso mit strittiger
132 Reichweite.
- 133 • Im 2007 durch das Telemediengesetz (TMG) abgelösten Mediendienste-
134 staatsvertrag (MDStV) war eine Regelung enthalten, auf Basis der die Sperr-
135 verfügungen 2002 in NRW erlassen wurden.

136

137

138 Aber auch auf nichtstaatlicher Basis wurden in Deutschland schon Inhalte blockiert.
139 So ging der deutsche Access-Provider Freenet 2004 durch aktives Blockieren gegen
140 kritische Webseiten vor. In zwei Foren sammelten sich Kunden und äußerten Kritik
141 am Geschäftsgebaren von Freenet. Diese beiden Foren wurden für Freenet-Kunden

⁵ vgl. Dritter Bericht der KJM, Seite 41f, online verfügbar unter http://www.kjm-online.de/files/pdf1/Dritter_Bericht.pdf

142 gesperrt, wer diese aufrufen wollte, wurde auf die Freenet-Webseite umgeleitet.⁶ Erst
143 auf großen öffentlichen Druck wurde die Sperre wieder aufgehoben.

144

145 2007 hat der Acces-Provider Arcor mehrere ausländische Pornografie-Webseiten blo-
146 ckiert. Vorausgegangen war eine Abmahnung einer Firma, die selbst Erotik-Filme
147 anbietet und sich über den mangelnden Jugendschutz beschwerte.⁷ Als Kollateral-
148 schaden wurden 3,5 Millionen einzelne, unbeteiligte Websites mit blockiert. 2008
149 wurde die Sperranordnung 2008 vom Landgericht Frankfurt endgültig aufgehoben,
150 eine höchstrichterliche Entscheidung ist nicht vorhanden.

151

152

153 **Verfassungsrechtliche Einordnung**

154

155 Für eine demokratische Gemeinschaft ist es nach Ansicht der Enquête-Kommission
156 Internet und digitale Gesellschaft unabdingbar, dass jeder das Recht hat, auf alle öf-
157 fentlichen Quellen ungehindert zuzugreifen und Inhalte beliebig zu verbreiten. Die-
158 ses Grundrecht ergibt sich auch aus Artikel 19 der allgemeinen Erklärung der Men-
159 schenrechte:

160

161 *„Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht*
162 *schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder*
163 *Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu*
164 *empfangen und zu verbreiten.“*

165

166 Auch das Bundesverfassungsgericht sieht die Informations- oder Rezipientenfreiheit
167 als wesentliches Element von wehrhaften Demokratien. Laut der Entscheidung zur
168 „Leipziger-Volkszeitung“ vom 3. Oktober 1969 (BVerfGE 27, 71) umfasst das Recht,
169 sich frei zu unterrichten, sowohl die schlichte Informationsaufnahme als auch die ak-
170 tive und ungehinderte Informationsbeschaffung. Ungehindert bedeutet dabei frei

⁶ Eine ausführliche Beschreibung samt Linkliste findet sich unter http://odem.org/aktuelles/news_7532.de.html

⁷ vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Arcor-sperrt-Zugriff-auf-Porno-Seiten-173460.html>

171 von rechtlich angeordneter oder faktisch verhängter staatlicher Abschneidung, Be-
172 hinderung, Lenkung, Registrierung und sogar „frei von unzumutbarer Verzöge-
173 rung“. Auf das Thema Netzneutralität übertragen bedeutet dies, dass einzelne Da-
174 tenströme nicht vor anderen bevorzugt, verlangsamt oder blockiert werden dürfen,
175 da dies den gleichwertigen freien Informationsaustausch behindert oder zumindest
176 unzumutbar verzögert.

177
178 So wie das Internet viele Freiheiten ermöglicht, ist es auch technisch in vielfacher
179 Weise kontrollierbar. Insbesondere autoritäre Regime versuchen, das Netz zu
180 territorialisieren, was jedoch mit den Grundrechten der Meinungs- und
181 Rezipientenfreiheit in Widerspruch geraten kann und wird. Diskriminierungsfreies
182 Senden und Empfangen von Inhalten ist vor diesem Hintergrund als ein konstituie-
183 rendes Moment des Internets und der Netzfreiheiten zu betrachten – und zu bewah-
184 ren. Es ist ein entscheidender kultureller Wert für die Unterstützung der Menschen-
185 rechte weltweit.

186
187
188 Die Enquête-Kommission Internet und digitale Gesellschaft lehnt daher die Blockade
189 oder Sperrung von Inhalten auf der Ebene von Access-Providern grundsätzlich ab.
190 Dies gilt auch für eine künstliche Verlangsamung, die den betreffenden Dienst un-
191 brauchbar macht oder im Ergebnis mit einer Sperre gleichzusetzen ist. Ausnahmen
192 sind nur auf expliziten Wunsch des Nutzers oder als technische Maßnahme zur Auf-
193 rechterhaltung des Netzbetriebes im Falle von Angriffen möglich. Rechtswidrige In-
194 halte müssen gelöscht, also an der Quelle, bekämpft, nicht aber mit symbolpoliti-
195 schen Sperren belegt werden.

196
197 Neben der grundsätzlich per se in Zweifel zu ziehenden rechtsstaatlichen Qualität
198 dieser Mittel sind die Rechtsgrundlagen für solche Sperrverfügungen de lege lata je-
199 doch leider in Tatbestand und Reichweite größtenteils unklar formuliert. Über ihre
200 Reichweite und Wirksamkeit herrscht daher in der Rechtswissenschaft Streit, der zu-
201 letzt auf verfassungsrechtliche Unklarheiten zurückzuführen ist. Insbesondere

202 Reichweite einzelner Grundrechtstatbestände wie etwa solcher aus Artikel 5 des
203 Grundgesetzes⁸ sind dabei genauso streitig gestellt wie die grundsätzliche Betroffen-
204 heit des Telekommunikationsgeheimnisses.⁹ Dies ist in Ansehung der Bedeutung
205 dieser für eine Demokratie schlichtweg konstituierenden Grundrechte und des Fol-
206 genreichtums möglicher (und in Folge unzureichender Rechtgrundlagen bereits un-
207 gerechtfertigter) Eingriffe mehr als unbefriedigend.

208
209 Eine generelle Klarstellung erscheint daher nicht zuletzt aus elementaren rechtsstaat-
210 lichen Erwägungen angezeigt und hierzu bedarf es einer Überprüfung auf einfachge-
211 setzlicher aber auch auf verfassungsrechtlicher Grundlage.

212
213 Aufgrund der hier einschlägigen unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen von
214 Bund und Ländern (etwa Artt. 70 Abs. 1, 73, 74 GG) erscheint es jedoch nur schwer
215 möglich auf einfachgesetzlicher Ebene, einen einheitliche Regelungsmaßstab zu ver-
216 ankern, der die Anwendung dieses äußerst grundrechtsstrapazierenden Werkzeugs
217 der Netzsperrern angemessen reglementieren und unter Achtung der grundrechtli-
218 chen Garantien unser Verfassung einzugrenzen vermag.

219 Eine entsprechende explizite Regelung im Telekommunikationsgesetz etwa würde
220 zunächst nur den Bund, nicht jedoch die für das Gefahrenabwehrrecht zuständigen
221 Länder binden.

222
223 Neben einer bundesrechtlichen Vorschrift im Telekommunikationsgesetz wäre auf
224 Ebene der Bundesländer aus praktischen Erwägungen anstelle von isolierten – und
225 im Zweifel nicht weiter abgestimmten – gesetzlichen Regelungen in den einzelnen
226 Rechtsordnungen ein entsprechender Staatsvertrag aller Bundesländer denkbar.

227

⁸ vgl. zuletzt Degenhart, Verfassungsfragen der Internetkommunikation, in: CR 2011, S. 237

⁹ bejahend: Frey/Rudolph, Rechtsgutachten zur Evaluierung des Haftungsregimes für Host- und Access-Provider im Bereich der Telemedien, 2008, S. 27; LG Hamburg, ZUM 2010, 902; ablehnend: Sieber/Nolde, Sperrverfügungen im Internet, 2008, S. 79ff.; differenzierend: Billmeier, Die Düsseldorfer Sperrungsverfügung, 2006, S. 182

228 Darüber hinaus ist eine dritte Regelungsoption in den Blick zu nehmen, die Fest-
229 schreibung in der Verfassung. Denn wie bereits ausgeführt, ist bereits hier derzeit
230 nicht unstrittig, in welche grundrechtlich verbrieften Freiheiten im Zweifel durch
231 solche Maßnahmen wie Netzsperrern – oder auch eine Beeinflussung der Netzneutra-
232 lität – überhaupt eingegriffen wird.

233

234 Zunächst kann man zur Lösung dieses Problems auf verfassungsrechtlicher Ebene
235 davon ausgehen, dass die entwicklungsoffenen grundrechtlichen Garantien von Ar-
236 tikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes heutzutage so zu interpretieren sind, dass auch
237 neben dem Medienleitbild des Rundfunks- und der Presse auch die Internetkommuni-
238 kation erfasst ist. Im Zuge einer solchen Auslegung wäre ferner die Umdeutung
239 des Zensurverbots in Artikel 5 Absatz 3 des Grundgesetzes in der Weise denkbar,
240 dass im Bereich von gesperrten Internetangeboten aufgrund der Eigenart der Netz-
241 kommunikation stets von einer verbotenen (Vor-)Zensur auszugehen ist,¹⁰ die ihrer-
242 seits insbesondere die Informationsfreiheit in verfassungswidriger Weise einschrän-
243 ken würde.

244

245 Jedoch scheint eine solche Umdeutung zumindest in ihrer praktischen Anwendung
246 problematisch. Denn eine entgegenstehende Auslegung der entsprechenden Grund-
247 rechtstatbestände durch das Bundesverfassungsgericht lässt hierfür jedenfalls zur
248 Zeit wohl keinen allzu großen Raum.¹¹

249

250 Als eine weitere Möglichkeit wäre daher die explizite Erweiterung der Kommunika-
251 tionsfreiheiten¹² und des Verbots der (Vor-)Zensur zu prüfen.¹³

¹⁰ vgl. Koreng, Zensur im Internet, 2010, S. 150 f.; 215 ff.; Engel, MMR-Beil. 4/03, S. 12 f; Hofmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 93

¹¹ vgl. zur Vorzensur etwa BVerfGE 87, 209, 230 und zum Verhältnis von Informationsfreiheit und Zensurverbot etwa BVerfGE 27, 88, 102

¹² so im Ergebnis auch Holznagel/Schumacher, in: Kleinwächter (Hrsg.), Grundrecht Internetfreiheit, Co:llaboratory Discussion Paper Serie No. 1, 2011, S. 18 ff. und zur informationellen Selbstbestimmung als Kombination aus Menschenwürde und Selbstbestimmung und der Offenheit des Netzes als Grundlage der Demokratie Susanne Baer: Braucht das Grundgesetz ein Update? In: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2011, S. 90-100

252 Bei einer solchen Erweiterung wäre auch dem Problem begegnet, dass die Internet-
253 kommunikation bislang in Ermangelung von Alternativen zwangsweise in die ver-
254 fassungsrechtlichen Medienleitbilder des Rundfunks- und der Presse stattfindet. Eine
255 Zuordnung ist hierbei zum nicht immer eindeutig möglich¹⁴ zum anderen besteht
256 damit die Gefahr einer Verkürzung von kommunikationsrechtlichen Schutzberei-
257 chen.¹⁵

258

259 Da dies aber viele weitergehende Fragen aufwirft, regen wir an, dies in der Projekt-
260 gruppe Demokratie und Staat eingehend zu betrachten.

¹³ vgl. Koreng, Zensur im Internet, 2010, S. 150 f.; 215 ff.

¹⁴ vgl. Volkmann, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 2. Aufl. 2011, § 59 RStV Rn. 19

¹⁵ vgl. Holznagel, Die Zukunft der Mediengrundrechte in Zeiten der Konvergenz, in: MMR 2011, S. 1 f.