

# Das Bürger-Internet

Neutralität ist nicht genug

Ralf Grötter

# Das Bürger- Internet

Neutralität ist nicht genug

Ralf Grötzer

## Vorwort

Jede Analyse der Auswirkungen digitaler Technologie auf unsere Gesellschaft beginnt bei der Technologie – und nicht in der Gesellschaft. Das steckt schon im Kern der Frage: zuerst die Technologie, dann die Auswirkung. Diese Sichtweise legt nahe, dass Technologie gewissermaßen in einem Vakuum entsteht und nur darauf wartet, in die echte Welt entlassen und angewandt zu werden. So wird ihr viel Wirkung zugesprochen: Je nach Umgebung wird von ihr erwartet, dass sie Aufgaben übernimmt und Wachstum generiert, auch neue Kulturformen ausbildet oder Freiräume für Unterdrückte schafft. Oder aber sie führt in einen Überwachungsstaat, automatisiert die Jobs der Mittelklasse und öffnet dem Hyperkapitalismus und seinen Konzernen, die mächtiger als Staaten sind, Tür und Tor. Ob Technikoptimist oder –pessimist, die Grundannahme bleibt in beiden Fällen gleich: Technologie beeinflusst die Gesellschaft.

Jüngstes Beispiel ist das Thema Netzneutralität, das sowohl in Brüssel in den Fokus gerückt ist, als das Europaparlament im April 2014 für ein neutrales Netz gestimmt hat und sich die Mitglieder des Europarats in diesem März auf einen Resolutionsentwurf einigten, als auch in Washington, wo die Federal Communications Commission dieses Jahr im Februar über das gleiche Thema entschieden hat. Auch hier steht, je nach dem, wen man fragt, ein neutrales Netz entweder für die Durchsetzung von Demokratie und Freiheit in der digitalen Welt oder für das Ende von Innovation und privatwirtschaftlichem Engagement. Entweder spaltet sich das Internet in langsame und schnelle Leitungen auf, setzt weiter die Wer-hat-dem-wird-gegeben-Dynamiken der Internetwirtschaft durch, lässt große Unternehmen wachsen und kleine schrumpfen. Oder aber die Regulierungen der Netzneutralität stehen Entwicklungen im Weg, bei denen es um Leben und Tod geht: beim Sicherheitsmanagement im Straßenverkehr etwa, bei vernetzten oder selbstfahrenden Autos, der ferngesteuerten Chirurgie und anderen Anwendungen der Telemedizin.

Netzwerkneutralität gründet auf der Vorstellung, dass Infrastruktur vom Inhalt unabhängig ist. Bei den (meist staatlichen) Telefonnetzen des 20. Jahrhunderts und beim Kabelfernsehen war das vermutlich auch der Fall. Heute jedoch erleben wir, wie Inhalt und Infrastruktur ineinander übergehen. Internetsdienstleister entwerfen Betriebssysteme für Mobiltelefone, investieren in Rechenzentren und sogar in den Ausbau von Hochgeschwindigkeits-Glasfasernetzen, um Kunden eigene Angebote machen zu können. Hersteller von Endgeräten betreiben Marktplattformen, auf denen Drittanbieter ihre Anwendungen nur verkaufen dürfen, wenn sie für die entsprechenden Endgeräte des Herstellers programmiert wurden. Internetzugangsanbieter entwickeln inhaltsbasierte Dienstleistungen und gestalten den Datenverkehr nach ihren Geschäftsmodellen. Geschlossene Systeme, sogenannte Walled Gardens, in denen die Gerätehersteller darüber bestimmen, welche



Apps eingelassen werden, sowie die expandierenden Domänen der Cloud-Giganten unterminieren die einst so gefeierte „End-to-End“-Struktur des Netzes. Auch die Netzwerktechnologie selbst verändert sich. Sogenannte Content Delivery Networks speichern vielbesuchte Internetinhalte auf Servern in Konsumentennähe, statt auf dem Originalserver. Zu diesem Zentralisierungstrend gesellt sich eine Gegenbewegung: die Fragmentierung. Öffentliche Wifi-Hotspots verbinden Nutzer ohne Beteiligung von Netzbetreibern. Im sogenannten Internet der Dinge kommunizieren Maschinen mit Maschinen und verwenden dabei oft andere Kommunikationskanäle als das Internet mit seinem TCP/IP-Standard. USB-Sticks mit Speicherkapazitäten, die weit über den täglichen Bedarf eines Durchschnittsnutzers hinaus gehen, erlauben den Austausch von Dateien im „Meatspace“ (der realen Welt, im Gegensatz zum „Cyberspace“) über das sogenannte Turnschuhnetzwerk. Es gibt nicht mehr nur ein einziges Internet. Es existieren viele verschiedene, weil in den Tiefen des Netzes immer mehr Inhalte hinter Passwörtern verwahrt werden. Ist ein einfaches Konzept wie die Netzneutralität für die Regulierung der Technologie in dieser komplexen Landschaft noch angemessen? Ist die Infrastruktur sichtbar?

Diese Gedanken haben mich als Gründer und Direktor von *Netopia – Forum for the Digital Society* nicht mehr losgelassen. Deshalb habe ich Ralf Grötter, den Autor dieses Berichts, gebeten, anders an das Thema heranzugehen. Was passiert, wenn wir nicht bei der Technologie und ihren Auswirkungen anfangen? Wenn wir stattdessen unsere Ziele in den Blick nehmen – Pluralismus, Meinungsfreiheit, öffentliche Teilhabe – und uns fragen, wie diese Ziele sich auf die Technologie auswirken? Würden wir so zu ganz anderen Lösungen finden? Die Antwort auf diese Frage lautet: ja. Und unsere Antwort auf diese Erkenntnis ist dieser Report. Ich hoffe, Sie finden ihn ebenso inspirierend wie ich.

Brüssel, im März 2015  
Per Strömbäck  
Gründer und Direktor Netopia

## Table of contents

<b>Die Story</b> .....	06
<b>Infrastruktur für öffentliche Kommunikation</b> .....	18
<b>Die vielen Bedrohungen der Neutralität</b> .....	21
Netzneutralität neu überdacht.....	21
Kampf der Zersplitterung! .....	26
Datenportabilität.....	28
Medienkonvergenz.....	28
Öffentliche Teilhabe möglich machen.....	30
Die Verbesserung von Diskursqualität.....	30
Befähigung zu informierter Entscheidungsfindung.....	31
Meinungsmachtkontrolle.....	32
Antimonopolgesetzgebung.....	32
Umgang mit Inhalten.....	33
Privatheit.....	35
Öffentlich-rechtliche Suchmaschinen.....	36
Big Data und die gezielte Manipulation der öffentlichen Meinung.....	37
<b>Übergeordnete Themen</b> .....	40
Internationale Gesetze.....	40
Der Markt wird es nicht regeln.....	40
Institutionalisiertes Monitoring und Koordination.....	42
<b>Konklusion</b> .....	43
<b>Anhang: Gestaltungsdimensionen von Plattformen für öffentliche Kommunikation</b> .....	45
Themenaufnahme.....	46
Meinungsfreiheit.....	46
Öffentliche Teilhabe.....	48
Liberalität.....	48
Privatheit.....	48
Priorisierung.....	49
Öffentliche Rationalität.....	49
Qualitätskontrolle.....	49
Meinungssynthese.....	50
Wirksame Vertretung von öffentlichen Interessen.....	50

## Die Story<sup>1</sup>

In vielen europäischen Ländern regeln strenge Gesetze Wahlwerbung im Fernsehen. Während TV-Wahlwerbung in Großbritannien, Irland und der Schweiz generell verboten ist, sind Fernsehsender anderer Staaten verpflichtet, politischen Parteien Sendezeit nach vordefinierten Regeln einzuräumen, um sicherzustellen, dass alle maßgeblich am Wahlkampf beteiligten Parteien die Chance haben, sich zu präsentieren. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass die öffentliche Debatte durch finanzkräftige Einflussgruppen verzerrt wird, die es darauf anlegen, den Wähler zu beeinflussen. Ähnliche Regeln gibt es für andere Bereiche der Massenmedien. In Deutschland beispielsweise dürfen Zeitungsgroßhändler (Pressegrossisten) nicht nach freien Stücken entscheiden, welche Titel sie in ihr Portfolio aufnehmen. Stattdessen müssen sie auch kleine, wenig nachgefragte Zeitungen vertreiben und anfallende Remittenden versorgen. Viele solcher und ähnlicher Regeln sorgen dafür, dass öffentliche Meinungsbildung dem Prinzip der Nichtdiskriminierung von Inhalten und Akteuren folgt und Meinungsfreiheit, Pluralität von Informationen und ausgeglichene Medienberichterstattung garantiert sind.

Wir sollten nicht annehmen, dass alles so bleibt, wie es in den vergangenen Jahrzehnten etabliert wurde. Im Zuge der Verlagerung des gesamten Medienspektrums in Richtung digitaler Dienstleistungen sind kommerzielle Organisationen, von denen viele ihren Sitz außerhalb der EU haben, mehr und mehr

in der Lage, darüber zu entscheiden, welche Arten von Inhalten und welche Formen von Kommunikation die Öffentlichkeit konstituieren.

Wenn wir als Kunden unsere herkömmlichen Telefonanschlüsse kündigen, und stattdessen ausschließlich *Skype* verwenden, werden die Notfallnummern 112 und 110 nicht mehr funktionieren. Es gibt bislang kein Gesetz, das *Skype* verpflichtet, diesen Service bereitzustellen. Und wenn *Google TV* eines Tages bestimmt, was auf den Bildschirmen in unseren Wohnzimmern läuft, dann gibt es keine Meinungsmachtkontrolle mehr. Denn wenn Google sich entscheidet, eine politische Partei in seinen Medien zu unterstützen, haben wir nichts in der Hand, um dies zu verhindern.<sup>2</sup> Das gleiche trifft auf die anderen einflussreichen Akteure im Bereich der Anbieter von Inhalten zu, wie Amazon, Apple, *Facebook* und *Twitter*. Auch sie könnten nach Gutdünken entscheiden, Inhalte herauszufiltern oder gezielt zu verbreiten, die ihrer politischen Agenda oder ihren wirtschaftlichen Interessen dienen. Mit anderen Worten: Was uns ins Haus steht, ist eine in ihrer Funktionalität stark eingeschränkte Sphäre der öffentlichen Meinungsbildung.

### Historische Vorläufer: Die Geschichte des Zeitungswesens

Das Internet ist Hauptantriebskraft hinter den Veränderungen, die wir gegenwärtig beobachten. Doch es ist wichtig, sich klarzumachen, dass das Internet nur das letzte Kapitel in einer langen Geschichte darstellt, deren Anfänge bis zurück in die Mitte des 19. Jahrhunderts reichen. Zu jener Zeit war in den USA die Lektüre

von gedruckten Zeitungen verbreitete Praxis – nicht nur in den großen Städten, sondern auch in kleinen Ortschaften und auf Farmen in den ländlichen Gegenden.<sup>1</sup>

In den USA gab es damals eine größere Anzahl von und mehr Vielfalt an Zeitungen als irgendwo sonst. Im Jahr 1840 erreichten Tages- und Wochenzeitungen in den damals 17 Millionen Einwohner starken Vereinigten Staaten höhere Auflagen als Zeitungen im gesamten Europa mit seinen 233 Millionen Einwohnern. Die meisten dieser Zeitungen hatten nur lokale Verbreitung. Sie beinhalteten politische Nachrichten, Wirtschaftsinformationen und Meinungsbeiträge – ähnlich den Blogs oder kleineren Online-Nachrichtenseiten heute. Was aber bald passierte war, dass die kleinen Zeitungen vom Markt verdrängt wurden von neu entstehenden Massenpublikationen, die den Preis für eine Ausgabe auf einen Penny drückten (und gleichzeitig ihre Berichterstattung weg von Politik und Wirtschaft hin zu Verbrechen und Klatsch und Tratsch verlagerten).

Die Industrialisierung des Zeitungsgeschäfts und die Massenproduktion hatten zudem den Effekt, dass die Markteintrittskosten für neue Akteure innerhalb von nur wenigen Jahren beträchtlich anstiegen. Als James Gordon den *New York Herald* im Jahr 1835 gründete, nahm er nicht mehr als 10.400 Dollar (nach heutigen Kursen bemessen) in die Hand. Fünf Jahre später, im Jahr 1840, brauchte man für die Neugründung einer Zeitung bereits die zwanzigfache Summe. Um 1850 hatte sich der Investitionsbedarf noch einmal mehr als verzehnfacht, auf eine Summe, die heute 2,38 Millionen Dollar entsprechen würde.<sup>3</sup>

Die vollständige Kommerzialisierung der Zeitungsbranche hatte sich innerhalb von weniger als fünfzehn Jahren vollzogen.

Die Kernelemente waren: Umstellung auf Massenproduktion, Zentralisierung und Verlagerung auf leicht konsumierbare Inhalte; dazu ein Geschäftsmodell, das vor allem auf dem Verkauf von Anzeigen basiert. Diese Elemente charakterisieren seit jenen Tagen wie Nachrichtenmedien oder, allgemeiner gesprochen, wie Plattformen für öffentliche Meinungsbildung in den Vereinigten Staaten betrieben werden. Den Medienhistorikern Paul Starr und Yochai Benkler zufolge haben erst der Radiomarkt, dann das Fernsehen die gleiche Richtung eingeschlagen wie der Sektor der Printmedien. Ähnlich den lokalen Zeitungen in den 1840er Jahren haben sich um die US-Präsidentenwahl 1920 einige kleinere Amateurradiosender entwickelt, welche die damals noch neue Technologie erstmals einem größeren Publikum bekannt machten. Aber schon im Jahr 1922 wurden die Amateurradiosender vom Wirtschaftsminister Herbert Hoover praktisch geschlossen: Er ordnete an, dass Amateursender auf jene Frequenzen ausweichen sollten, die hinsichtlich Tonqualität und Empfangsmöglichkeiten nicht besonders attraktiv waren.<sup>4</sup> Als Folge davon wurde das Amateurradio Opfer des gleichen Verdrängungsprozesses, der auch für das Sterben der kleinen Zeitungen verantwortlich gewesen war. Der Radiomarkt wurde dominiert von kommerziellen Sendern, die mit dem Verkauf von Werbung Geld verdienen – Werbung zunächst für Produkte, später auch für politische Akteure. Die Entwicklung auf dem Fernsehmarkt

nahm einen ähnlichen Weg, mit Kabel- und Satellitennetzwerken, die darauf abzielen, ein größtmögliches Publikum als Zielgruppe für Werbebotschaften zu erreichen.

### Das US-Geschäftsmodell formt auch Europas Öffentlichkeit

Europa hat sich, wenigstens teilweise, schon früh dazu entschlossen, einen anderen Weg zu gehen. Anstelle eines völlig durchkommerzialisierten Mediensektors ist hier das am meisten verbreitete Modell das des öffentlich finanzierten oder zumindest öffentlich regulierten Rundfunks, das darauf abzielt, den öffentlichen Diskurs demokratischen Werten und Prinzipien entsprechend zu gestalten. Wie das Beispiel der Pressegrossisten in Deutschland zeigt, wurden sogar Regeln für solche Sektoren innerhalb der Medienindustrie geschaffen, die vollständig kommerziell organisiert sind. Nichtsdestotrotz erleben wir heute, dass das US-Modell einer vollständig

durchkommerzialisierten Medienwelt dabei ist, die europäische Infrastrukturpolitik zu unterlaufen. Die digitalen Kanäle von Google, Facebook und anderen Anbietern nehmen in unserer öffentlichen Sphäre mehr und mehr Raum ein.

In den Geschäftsmodellen digitaler Medien ist Zentralisierung sogar noch stärker verankert als im Fall von Radio und Fernsehen. Die Empfehlungssysteme, auf denen sowohl Suchmaschinen wie soziale Netzwerke aufbauen, funktionieren nach dem Prinzip: „Erfolgreiche werden immer erfolgreicher.“ (Auch bekannt als Matthäus-Effekt, benannt nach einem Satz aus dem Matthäusevangelium: „Denn wer da hat, dem wird gegeben, dass er die Fülle habe; wer aber nicht hat, dem wird auch das genommen, was er hat.“) In den digitalen Medien generiert Popularität, noch mehr Popularität. In dieser Umgebung ist



Erfolg in puncto Aufmerksamkeit oft ein Ergebnis von anfänglichem Glück oder cleverem Marketing. Ein Beispiel dafür ist der Kanal *PewDiePie* auf *YouTube*: Mit mehr als 27 Millionen Abonnenten und jährlichen Werbeeinnahmen in Höhe von sieben Millionen Dollar, ist *PewDiePie* nicht nur eine der beliebtesten Seiten auf *YouTube*, sondern vermutlich auch der erfolgreichste Kanal.<sup>5</sup> Wie das Beispiel zeigt, gibt es für kommerzielle Akteure Anreize und Möglichkeiten, Medienstrukturen zu unterlaufen, die zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung ursprünglich dazu da waren, Amateuren die Verbreitung ihrer Inhalte zu ermöglichen.

Zentralisierungsprozesse nicht verantwortlich zu machen und ganz sicher nicht „der Feind“. Während es Medieninhalten, die nach Zwängen des US-Marktes geschaffen wurden, die Tür öffnet, ermöglicht es zugleich, das Rad der Zeit quasi zurückzudrehen und noch einmal von vorn mit der Erschaffung von Plattformen für öffentliche Kommunikation zu beginnen, die auf ähnliche Weise amateurhaft sind, wie es die frühen Zeitungen und Radiosender waren. Und ähnlich wie bei Zeitungen, Radio und Fernsehen werden wir entweder durch entschlossenes Handeln oder durch Zurücklehnen und den Dingen ihren Lauf lassen über die Zukunft der immer noch im Wachstum begriffenen digitalen Medien entscheiden.

Doch noch einmal: Das Internet treibt die Entwicklung nur voran. Es ist für diese



(Photo: Istockphoto/Getty Images)

## Regulierung erzeugt Offenheit

Wie im Fall der älteren Technologien war auch die Evolution des Internets maßgeblich abhängig sowohl von den Dynamiken des Marktes wie vom Regelwerk der Gesetze. Im Jahr 1955 zwang die amerikanische Federal Communications Commission (FCC) den Telekommunikationsmonopolisten AT&T zuzulassen, dass Geräte von anderen Herstellern an das Netzwerk von AT&T angeschlossen werden durften. Die Befugnis für einen solchen Eingriff hatte die FCC durch den Communications Act von 1934 erhalten. Weil die Telefonleitung in den Worten der US-Gesetzgebung als „common carrier“ (und somit als öffentliche Infrastruktur) definiert wurde, konnte der FCC den Betreiber der Leitungen AT&T zur Einhaltung bestimmter Standards der Nichtdiskriminierung und des öffentlichen Interesses verpflichtet. Gemäß diesen Prinzipien konnte der FCC verfügen, dass Anwendungen von Fremdanbietern der Zugang zum Telefonnetz nicht verwehrt werden dürfe. Das erste Gerät, das von der neuen Regelung profitierte, war das Carterfone: Ein Apparat, der es einer Person an einem Ende einer Zwei-Wege-Radioverbindung (bei der beide Parteien sowohl senden wie auch empfangen können) ermöglichte, auf manuellem Weg eine Verbindung zu einem Telefon herzustellen und somit die beiden Medien miteinander zu verbinden. Ein anderes Gerät war das Hush-a-Phone: Ein Telefon, das mit einer großen, trichterförmigen Sprechmuschel ausgestattet war, damit Umgebungsgeräusche nicht in die Hörmuschel eindringen und der Sprecher in der Öffentlichkeit telefonieren konnte, ohne dass Umstehende mithören konnten, was er sagte. Die Entscheidung des FCC von 1956 fand aber auch Anwendung bei Faxgeräten,

automatischen Anrufbeantwortern und schließlich beim 56k Modem, mit dem Nutzer via analogem Telefonanschluss eine Verbindung zum Internet herstellten.

In Deutschland bestand noch Mitte der 1990er Jahre der damalige Monopolist Deutsche Post darauf, dass Nutzer sich nur über die teuren und langsamen 56k Modems der Deutschen Post ins Internet einwählen konnten und der Verkauf und Gebrauch anderer Fabrikate in Deutschland verboten blieb.<sup>6</sup> Ohne die Öffnung der bestehenden Kommunikationsinfrastrukturen für zunächst neue Geräte und später auch andere Dienstleister hätte sich das Internet, wie wir es heute kennen, niemals entwickeln können. Insofern war die Öffnung ein Erfolg von Regulierungsmaßnahmen, von Einschränkungen – und nicht das Ergebnis einer Laissez-faire Politik, wie man vielleicht denken könnte.<sup>7</sup>

Heute geht es in der Debatte um Netzneutralität erneut um die Frage, ob kommerzielle Akteure den Zugang zu öffentlich genutzter Infrastruktur einschränken dürfen. Befürworter von Netzneutralität befürchten, dass das Resultat von selbst nur positiver Diskriminierung durch die Telekommunikationsdienstleister (zum Beispiel indem sie einigen Anbietern schnellere Verbindungen gewähren als anderen) vergleichbar wäre mit dem Sterben der kleinen Zeitungen im 19. Jahrhundert oder der Amateurradiosendungen in den 1920er Jahren in den USA. Nicht kommerzielle Dienstleistungen und neue Angebote hätten auf dem Markt kaum eine Chance zu überleben.



Photo: David Ausserhofer

**“Diversität von Inhalten steht und fällt mit Netzneutralität.”**

**Prof. Jeanette Hofmann, Honorarprofessorin für Internetpolitik am Zentralinstitut für Weiterbildung der Universität der Künste Berlin; Leiterin der Projektgruppe Politikfeld Internet am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; Direktorin am Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (HIIG)**

*“We Alles in allem betrachtet, sollten wir an die Netzöffentlichkeit keine höheren Anforderungen stellen als an die traditionellen Massenmedien. Es gibt zum Beispiel keine Regel, die Tageszeitungen oder Printmagazinen vorschreibt, in politischer Hinsicht neutral zu sein. Statt das Internet als eine Gefahr für die Sphäre der Öffentlichkeit zu betrachten, sollten wir vielmehr die Trade-offs mit einberechnen, die dadurch entstehen, dass neue Nachrichtendienste und nutzergenerierte Inhalte heute das Angebot der traditionellen Medien ergänzen. Selbst wenn „Neutralität“ für das einzelne Medium nicht garantiert werden kann, so haben die Bürgerinnen und Bürger doch ausreichend Gelegenheit, sich aus verschiedenen Quellen zu informieren. Damit die Diversität von Inhalten gewährleistet ist, muss jedoch eines gegeben sein: die Bewahrung der Netzneutralität.*”

**Das offene Netz wurde durch Regulierung ermöglicht: Der US-Telekommunikationsmonopolist AT&T wurde 1955 von US-Gerichten gezwungen, auch Anwendungen von Fremdanbietern den Zugang zum Telefonnetz zu gewähren. Dieses historische Urteil schaffte die Voraussetzungen dafür, dass in den 1990er Jahren Nutzer via analogem Telefonanschluss und 56k Modem eine Verbindung zum Internet herstellen konnten.**

Photo: sandman.com

**A Telephone Silencer – the HUSH-A-PHONE**  
**A solution of three phone problems of subscribers**  
 Safeguarding Privacy: So others cannot hear confidential matters  
 Eliminating Phone Talk Annoyance: Quietening the office for personnel efficiency  
 Improving Hearing in Noisy Places: By keeping surrounding noises out of the transmitter  
 Write for Booklet T-E.  
**Hush-A-Phone Corporation, 43 W. 16th St., N. Y. City**  
 Models for Hand-set Phone      Models for Pedestal Phone

## Anmerkungen zum Verständnis von „Netzneutralität“

Im wörtlichen Sinn steht der Begriff „Netzneutralität“ für „das Prinzip, dass alle Arten von Inhalt und alle Absender und Empfänger von Informationen gleich behandelt werden.“<sup>8</sup> Dieses Verständnis scheint jedoch gleichermaßen zu eng und zu weit zu sein. Zu weit, weil Netzneutralität als Prinzip für technische Lösungen, mitnichten aus den Argumenten folgt, welche die Befürworter von Netzneutralität hervorbringen. Häufig zitiert wird ein Satz des Internetpioniers Vincent Cerf: „Wenn man Breitbandanbietern erlauben würde zu kontrollieren, was Leute online sehen und tun, würde das die Basisprinzipien unterminieren, die das Internet zu einem so großen Erfolg gemacht haben.“<sup>9</sup> Cerf weist auf eine reale Bedrohung für das Internet hin: Die Gefahr, dass einzelne Akteure eine zu große Meinungsmacht ausüben könnten. Aber daraus folgt nicht, dass alle Daten gleich behandelt werden müssen oder die Gleichbehandlung aller Daten die beste Lösung ist, um Meinungsmacht zu kontrollieren. Notwendig ist ein klares Regelwerk, das verhindert, dass einzelne Akteure nach Gutdünken über Inhalte entscheiden. Der Erlass von Regeln jedoch, die eine unterschiedliche Behandlung für Klassen von Daten erlauben (was ein deutlicher Widerspruch zur Netzneutralität wäre), stände dem Ziel, Meinungsmacht zu kontrollieren, überhaupt nicht entgegen! Insofern ist ein Prinzip, nach welchem „alle Arten von Inhalt und alle Absender und Empfänger von Informationen gleich behandelt werden müssen“ zu weit gefasst.

Auf der anderen Seite ist das Prinzip aber auch zu eng, weil es allein auf die physikalische Struktur der Datenübermittlung fokussiert und Fragen zu Endgeräten oder Diensten wie Suchmaschinen und sozialen Netzwerken, Fragen zur Diversität von Inhalten und zu Arrangements der „Gewaltenteilung“ zum Zweck der Einschränkung der Meinungsmacht einflussreicher Akteure unberücksichtigt lässt. Ein Beispiel, mit dem Rebecca MacKinnon in ihrem Buch *Consent of the Networked* diesen Punkt illustriert, ist die Art und Weise, wie „Nicht-Neutralität“ bei der Datenübermittlung relevant wird, wenn sie in Kombination mit „Nicht-Neutralität“ im Umgang mit Inhalten auftritt: Wenn ein Internetdienstanbieter (etwa ein Telekommunikationsdienstleister) einen Vertrag mit *Facebook* eingeht, der es seinen Nutzer gestattet, *Facebook* nutzen zu können, ohne dass dies auf ihr festgesetztes Datenkontingent, das sie gegen eine monatliche Gebühr beim Surfen im Internet verbrauchen dürfen, angerechnet wird (so wie bereits in vielen Ländern von Mobilfunkanbietern praktiziert), dann ist für viele Nutzer der Anreiz, über *Facebook* Informationen zu empfangen, größer als bei anderen Medien. Damit einher geht jedoch, dass sie den Umgang mit Inhalten und andere Praktiken, die *Facebook* seinen Nutzern aufzwingt, akzeptieren müssen. Tatsächlich sind die Geschäftsbedingungen von *Facebook* alles andere als „neutral“. In vielen Ländern, in denen die Regierung Bürger politisch unterdrückt, sind sie ein Problem. *Facebook* verlangt beispielsweise, dass Nutzer sich mit ihrem echten Namen anmelden – was Menschenrechtsaktivisten in einigen



Ländern besser nicht riskieren sollten, wie das aktuelle Beispiel des arabischen Bloggers Raif Badawi zeigt: Er wurde zu zehn Jahren Gefängnis und 1.000 Peitschenschlägen verurteilt, nachdem er eine Webseite für gesellschaftliche und politische Debatten ins Leben gerufen hatte. Ein Pseudonym wäre in diesem Fall kein Ausweg, denn dann könnte die Facebook-Präsenz wegen Verletzung der Geschäftsbedingungen jederzeit vom Netz genommen werden.

Weitere Probleme erwachsen im Zuge künftiger technologischer Entwicklungen. Bereits im Jahr 2020 wird das Internet einen immensen Zuwachs an Bandbreite aufweisen, der größtenteils durch den Ausbau mobiler Übertragungswege entsteht. (Tausend Mal mehr Datenverkehr als heute – das ist der Plan für die sogenannte fünfte Generation kabelloser Kommunikationssysteme, genannt „5 G“.<sup>10</sup>) Cloud Computing wird weit verbreitet sein. Der größte

Teil des Datenverkehrs wird nicht von Menschen verursacht werden, sondern von Maschinen, die miteinander durch die digitale Architektur des „Internets der Dinge“ (auch bekannt als „Ubiquitous Computing“) vernetzt sind. Straßenverkehr und Transportwesen, menschliches Miteinander in dicht bevölkerten städtischen Gebieten, anspruchsvolle „virtuelle“ Bürotechnologie und Umweltmonitoring: All dies wird in hohem Maße internetbasiert sein. Filtermethoden, die auf künstlicher Intelligenz aufbauen, werden weithin in Gebrauch sein, um die verschiedensten Arten von Daten aufzubereiten und automatisierte Abläufe innerhalb von Netzwerken zu kontrollieren.<sup>11</sup> All dies hat auch Implikationen hinsichtlich der Werte und strategischen Ziele die, wenn auch zum Teil unausgesprochen, mit der sogenannten Netzneutralität einhergehen. Ein Problem ist allerdings, dass es nicht einfach zu erfassen oder vorherzusagen ist, in welchem Abschnitt

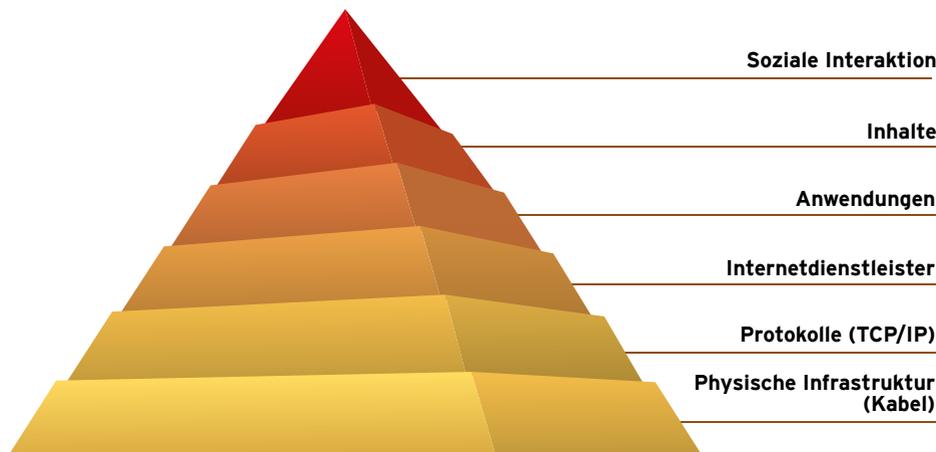
der technologischen Entwicklung diese Probleme aufkommen werden.

### Nicht nur auf die Kabel schauen

Nur, wenn man die einzelnen Teile miteinander verbindet, ist man in der Lage, das Gesamtbild zu erkennen. Dann wird ersichtlich, welche Politikmaßnahmen geeignet sein könnten, um zu gewährleisten, dass auch zukünftige Infrastrukturen noch unseren Vorstellungen von demokratischer Meinungsbildung entsprechen. Ein solcher breiterer Ansatz ist ein anderer Weg, als ihn die Politik heute beschreitet. Im allgemeinen (und besonders im Hinblick auf „Netzneutralität“) bewegen sich politische Entscheider entweder innerhalb bestehender juristischer Kategorien (so wie der kategorischen Unterscheidung zwischen Telekommunikationsgesetzgebung und Medienpolitik) oder technologisch definierten Handlungsfeldern.<sup>12</sup> Einerseits hat dies einen guten Grund: Für die Entstehung des Internets war es von großem Vorteil, dass die unterschiedlichen Technologieebenen einer

generellen Regel folgend so angelegt wurden, dass jede Ebene unabhängig von der anderen funktioniert. Doch um unseren Weg in eine Zukunft zu steuern, die nicht nur technische Funktionalität garantieren soll, sondern auch die Implementierung von demokratischen Kernwerten, ist das Prinzip der funktionalen Differenzierung nicht besonders hilfreich. In den Worten des Harvard-Jura-Professors Jonathan Zittrain (*The Future of the Internet – And How to Stop it*, 2008):

*“Eine solche Modularität in Sachen Kompetenz und Zuständigkeit der verschiedenen Stakeholder war ursprünglich nützlich und eine folgerichtige Erweiterung der Architektur des Internets. Modularität heißt: Netzwerkexperten mussten keine Computerexperten sein und umgekehrt. Aber die Trennung der Verantwortlichkeiten, die so gut für das technische Design funktioniert, lässt unsere Fähigkeit verkümmern, die künftige Entwicklung der angewandten Informationstechnologie zu überblicken.”<sup>13</sup>*



Was oft als „das Internet“ bezeichnet wird, ist ein Komplex, der aus verschiedenen Schichten von Technologie, Geschäftsmodellen und Software-Interaktion besteht. Die Grenzen dieses Komplexes sind fast unmöglich zu bestimmen, weil „das Internet“ den Alltag fundamental und auf mannigfaltige Weise durchdringt. (Eigene Darstellung.)



Photo: Universität Hamburg

**“Wir müssen auch die juristischen Begriffe schärfen.”**

**Prof. Dr. Marion Albers. Professorin für Öffentliches Recht, Informations- und Kommunikationsrecht, Gesundheitsrecht und Rechtstheorie an der Universität Hamburg**

*“Das, was einmal unter dem Begriff der „öffentlichen Meinung“ zusammengefasst wurde, hat praktisch aufgehört zu existieren. Klar erkennbare Grenzen, wie jene zwischen Rundfunk und Presse, verschwinden in Zeiten der Medienkonvergenz. Doch das Hauptproblem besteht darin, dass die öffentliche Meinung nicht mehr länger mit den Massenmedien gleichgesetzt werden kann, so wie dies in der Vergangenheit der Fall war. Obwohl es im Rückblick so scheint, als ob die Gleichsetzung der öffentlichen Meinung mit den Massenmedien niemals eine besonders zufriedenstellende Lösung gewesen ist, stellte diese zumindest einen Ausgangspunkt für politische und juristische Diskurse bereit. Heute ist mit den sozialen Netzwerken eine klare Unterscheidung zwischen Massenmedien und Medien, die für die individuelle Kommunikation verwendet werden, nicht mehr möglich. Wenn wir versuchen, das Phänomen der „öffentlichen Meinung“ zu umreißen, sollten wir nicht nur auf das Fernsehen, das Radio und die Printmedien schauen, sondern ebenso auf Suchmaschinen, soziale Netzwerke und auf strukturelle Funktionen wie das „Liken“. Wir müssen auch die juristischen Begriffe schärfen, die wir früher verwendet haben, um die öffentliche Meinungsbildung zu regulieren. Meinungsfreiheit zum Beispiel ist sicherlich eine wichtige Voraussetzung für das Wohlfunktionieren einer vernetzten Öffentlichkeit. Aber wir müssen die Bedeutung eines solchen Begriffes genauer definieren, als wir dies zuvor getan haben. In der Vergangenheit haben wir uns nur darum gekümmert, inwiefern die Verfügbarkeit von und der Zugang zu Informationen notwendige Voraussetzungen für die demokratische Meinungsbildung sind. Im Zeitalter der Netzöffentlichkeit, in der praktisch jeder Informationen im Internet veröffentlichen kann, werden wir auch einen Blick darauf werfen müssen, wie Daten verarbeitet und wie Informationen priorisiert werden.“*

Wir sollten sogar die Rede von dem einen Internet aufgeben. Für Zwecke der Politik jedenfalls hat der Begriff eines Internets mit zwischen klar definierten Endpunkten eingebetteten strukturellen Arrangements seinen Nutzen verloren. Cloudbasierte Software, welche die fortwährende Veränderung von Software-Code und Nutzungsbedingungen ermöglicht; die Einschränkung der Nutzung von Inhalten

auf PCs durch Digital Rights Management; Endgeräte, die bestimmen, welche Arten von Handlungen Nutzer ausführen und auf welche Inhalte sie zugreifen können; Inheldienste wie Suchmaschinen und soziale Medien: Sie alle sind Bestandteile des Netzwerkes, das unsere gemeinsame öffentliche Sphäre darstellt.

„Öffentlichkeit“ ist nicht mehr identisch mit den Massenmedien. Nicht nur, dass Interaktionen auf sozialen Netzwerken wie *Facebook* oder *Twitter* zur öffentlichen Kommunikation hinzugezählt werden müssen. Darüber hinaus sind auch die Grenzen der öffentlichen Sphäre verschwommen. Die Frage, welche Phänomene überhaupt relevant sind, lässt sich nicht mehr so einfach beantworten.

Suchmaschinen spielen gewiss eine herausragende Rolle und ebenso die virale Verbreitung von Inhalten wie *YouTube*-Filmen oder *Twitter*-Nachrichten. Deshalb können sogar Inhalte, die in der Peripherie des Netzwerkes kursieren, strategische Bedeutung erhalten, weil es immer möglich ist, dass auch entlegene Online-Inhalte von den Massenmedien und ihren Online-

Organen aufgegriffen und einer großen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.<sup>14</sup>

Was gehört noch dazu? In China werden politisch gefärbte Arthouse-Filme über Peer-to-Peer Netzwerke verbreitet; auf diese Weise wird die staatliche Zensur umgangen, die bei Diensten wie *YouTube* stets präsent ist.<sup>15</sup> Sollten deshalb Peer-to-Peer Netzwerke (und die Software-Architektur und die Verträge zwischen Endnutzern und Internetdienstleistern, welche Peer-to-Peer Datenverkehr möglich machen) als ein Rückgrat der öffentlichen Sphäre betrachtet werden? Ein anderes Beispiel: Wenn der Europäische Gerichtshof entscheidet, dass Endnutzer von Google verlangen können, dass Inhalte, die ihr Recht auf Privatsphäre verletzen, aus den Suchergebnissen entfernt werden – ist nicht auch das ein



(Photo: Istockphoto/Getty Images)



konstituierendes Element der öffentlichen Sphäre? Wo soll man anfangen? Wo aufhören?

Dieser Report unternimmt einen ersten Schritt, die Teile des Puzzles zusammenzusetzen. Er wird von verschiedenen Blickrichtungen beleuchtet, wie man die Sphäre der Öffentlichkeit im Zeitalter digitaler Technologien umreißen kann, und welche Kriterien und technologischen Endpunkte beim Nachdenken über geeignete Politikmaßnahmen in Betracht gezogen

werden sollten. All dies basiert auf der Annahme, dass politisches Handeln notwendig sein wird, um sicherzustellen, dass wir weder jene Prinzipien aus dem Blick verlieren, die bislang die europäische Medienpolitik geprägt haben, noch jene Werte außer Acht lassen, die unlösbar mit der Idee eines Internets verknüpft sind, das nicht rein kommerziellen Zwecken dienen soll, sondern Offenheit bewahrt sowohl für bereits existierende wie für neue, heute noch unbekanntenen Formen der öffentlichen Meinungsbildung.

## Infrastruktur für öffentliche Kommunikation

Fangen wir mit einem unkomplizierten Vorschlag an: Online-Tools und –dienstleistungen für öffentliche Kommunikation sollten als öffentliche Infrastruktur betrachtet werden. Als solche sollten sie Gegenstand der Lizenzierung durch Regierungsbehörden werden. Taxifahrer zum Beispiel müssen jeden Fahrgast befördern, zu jedweden Zielort innerhalb der Beförderungsgrenzen, die zwischen den Taxiunternehmen und den lokalen Behörden vereinbart wurden, obwohl sie in keiner Hinsicht eine „öffentliches Unternehmen“ betreiben.

Es gibt in den nationalen Gesetzgebungen unterschiedliche Begriffe für diese Art

von Arrangements. In den USA spricht man von „common carriers“. Der Begriff bezeichnet eine Dienstleistung (zum Beispiel eine Transport- oder Kommunikationsdienstleistung), die für die allgemeine Öffentlichkeit unter einer behördlichen Lizenz bereitgestellt wird. In den Ländern Europas firmiert das entsprechende Äquivalent als „public service“ – ein Begriff, der vor allem im Kontext der Versorgung mit kommunalen Infrastrukturen Verwendung findet (eingeschlossen der Versorgung mit Frischwasser, der Abwasserentsorgung und Stromversorgung oder der Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen und öffentlich-rechtlichem Rundfunk). In Frankreich spricht man von „service public“; bei uns in Deutschland von „Daseinsvorsorge“ und „Grundversorgung“.

Es gibt eine große Bandbreite an Dienstleistungen, für die man den Status einer

öffentlichen Infrastruktur einfordern könnte. In unserem Fall geht es um Infrastrukturen für öffentliche Kommunikation. Dieser Fokus zumindest ergibt sich sowohl aus medienpolitischer Perspektive als auch aus Gründen der Kontrolle von Meinungsmacht. Doch eine Einschränkung erscheint angebracht: Obwohl die Begriffe noch weithin in Gebrauch sind, stehen „Daseinsvorsorge“ und „public services“ historisch in enger Verbindung mit einem Verständnis des Staates als Versorger von (meist kommunalen) Dienstleistungen. Ich möchte vorschlagen, im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Infrastrukturen für öffentliche Kommunikation stattdessen von einer „Infrastrukturgewährleistung“ zu sprechen.<sup>16</sup> Der Begriff „Gewährleistung“ lässt es explizit offen, wer als Versorger auftritt – solange bestimmte Regeln Beachtung finden, die von der Regierung erlassen wurden.

Wie sollte eine Gewährleistung von Infrastruktur für öffentliche Kommunikationsplattformen aussehen? Die Antwort ist einfach: So, dass die Integrität der öffentlichen Sphäre garantiert ist. Was sind die entscheidenden Elemente, die in Betracht gezogen werden müssen, damit die öffentliche Sphäre gut funktioniert?

Die gegenwärtige Öffentlichkeit ist vor allem durch ihren netzwerkartigen Charakter gekennzeichnet. Sie ist eine Netzöffentlichkeit. Das heißt: Die Definition von „Öffentlichkeit“ sollte breit genug sein und nicht nur die traditionellen Massenmedien erfassen, sondern ebenso die sozialen Netzwerke und andere Formen der Kommunikation, die

auf Peer-to-Peer produzierten und geteilten Inhalten basieren.<sup>17</sup> Dabei geht es nicht nur um eine definitorische Bestimmung. Auch Werturteile spielen eine entscheidende Rolle. Die Aufgabe, könnte man sagen, ist keine geringe als eine Übersetzung

*“von Prinzipien der Fairness und der prozeduralen Angemessenheit, die für liberale Demokratien bislang wichtige Analysewerkzeuge waren, in eine neue Ära, in der private Akteure und Gruppen in mehr oder weniger hierarchischer Ordnung zusammenkommen, um gemeinsam die Probleme zu lösen, die sie im digitalen Raum vorfinden.“<sup>18</sup>*

Einem Vorschlag des Jura-Professors und Fachbereichsleiters am Berkman Center for Internet & Society an der Harvard University Yochai Benkler folgend<sup>19</sup> möchte ich den Begriff „Plattform für öffentliche Kommunikation“ verwenden. Obwohl er ein wenig vage ist, dient er doch als nützliches Dach, unter dem sowohl althergebrachte Massenmedien wie Zeitungen als auch digitale Kommunikationsdienste wie Facebook oder Twitter versammelt werden können. Aber auch eine Institution wie ein Parlament kann als „Plattform“ betrachtet werden. Hinter der Einführung des Begriffs steht die Hypothese, dass Zeitungen, soziale Netzwerke und Parlamente wesentliche Eigenschaften gemeinsam haben. Die wichtigste Gemeinsamkeit ist, dass alle in Verbindung zur Öffentlichkeit stehen. Darüber hinaus weisen sie aber auch strukturelle Ähnlichkeiten auf. Unabhängig davon, mit welcher Art von Plattform



(Photo: Istockphoto/Getty Images)

man es zu tun hat: Es sind immer die gleichen Gestaltungsdimensionen, die zum Tragen kommen, wenn es um die Funktionsfähigkeit einer Plattform in der öffentlichen Sphäre geht.

Die nachfolgend aufgeführten fünf Gestaltungsdimensionen können herangezogen werden, um das Funktionieren einer Kommunikationsplattform zu bewerten. Sie sind Ausgangspunkte für kritische Fragen. Jede der fünf Dimensionen dient darüber hinaus als Anhaltspunkt, um die Integrität der öffentlichen Sphäre insgesamt oder Gruppen von Plattformen zu beurteilen. Der Blick auf Gruppen

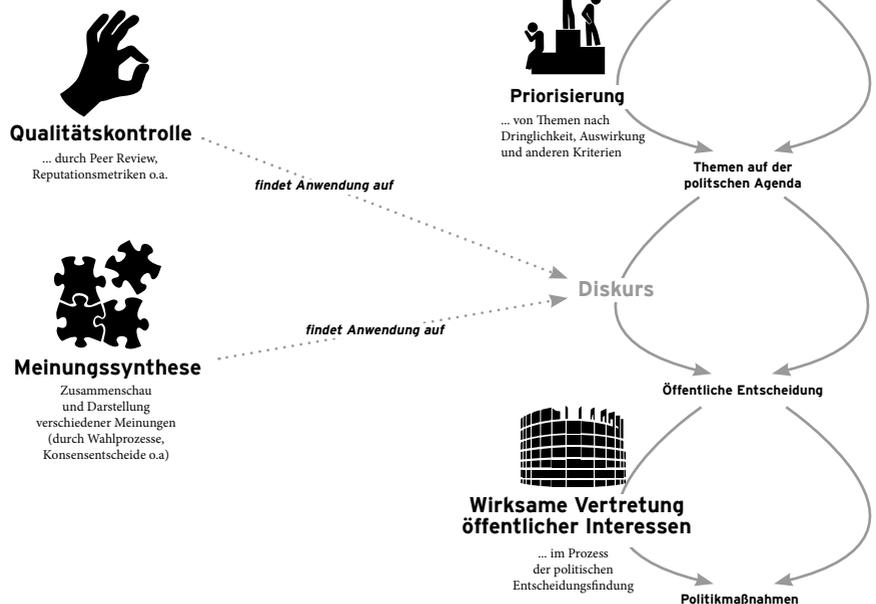
von Plattformen kann hilfreich sein, weil Schwächen einer Plattform von Stärken anderer Plattformen kompensiert werden können.

Ich möchte fünf Gestaltungsdimensionen unterscheiden, die für ein gutes Funktionieren der vernetzten öffentlichen Sphäre ausschlaggebend sind:

- Themenaufnahme
- Priorisierung
- Qualitätskontrolle
- Meinungssynthese
- Wirksame Vertretung öffentlicher Interessen.<sup>20</sup>

Die fünf für die vernetzte öffentliche Sphäre relevanten Gestaltungsdimensionen und ihre Platzierung im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung. Wie Parameter in jeder der Dimensionen gesetzt werden, hat einen Einfluss darauf, wie gut die vernetzte Öffentlichkeit hinsichtlich der Werte Meinungsfreiheit, öffentliche Teilhabe, Liberalität, Privatheit und öffentliche Rationalität funktioniert (siehe Anhang).

Illustrationen: Irene Trauthuft, Gerald Wildmoser, Icons8, Liesl Kruger und Juan Pablo Bravo von Noun Project



**Beispiele** Beim Parlament ist die Dimension der Themenaufnahme äquivalent mit den Mechanismen und Regeln, die festlegen, welche Themen auf die Agenda von Parlamentssitzungen kommen. Priorisierung geschieht durch die Festsetzung von Zeitbudgets sowie durch andere Instrumente (wie die Einrichtung von Kommissionen für Angelegenheiten, die das Parlament als besonders dringlich erachtet). Qualitätskontrolle wird durch die wissenschaftlichen Mitarbeiter der Abgeordneten und den wissenschaftlichen Dienst des Parlamentes ausgeübt. Die Meinungssynthese erfolgt im Parlament durch Abstimmungen. Die Vertretung und Durchsetzung öffentlicher Interessen wird durch die in der Verfassung festgelegten Mitspracherechte der Volksvertreter bei Regierungsentscheidungen geregelt. Im Fall sozialer Netzwerke wie *Twitter* oder *Facebook* wird die Themenaufnahme durch die Art von Nachrichten bestimmt, die Nutzer veröffentlichen können (eingeschlossen Bewertungen wie „Likes“) und durch Filteralgorithmen, die festlegen, welche Inhalte welchen Nutzergruppen zugänglich gemacht werden. Für das Priorisieren von Beiträgen hinsichtlich ihrer politischen Ausrichtung halten soziale Netzwerke keine anderen Instrumente bereit als die Messung der Popularität von Nachrichten. Eine gewisse Qualitätskontrolle wird durch die Kommentare zu einzelnen Beiträgen ausgeübt. Meinungssynthese geschieht durch Bewertungen („Likes“), welche die Funktion einer Abstimmung übernehmen; sie kann aber auch durch eine semantische Analyse der in den Beiträgen und Kommentaren ausgedrückten Meinungen erfolgen. Instrumente zur Durchsetzung öffentlicher Interessen gibt es auf *Facebook* oder *Twitter* nicht, obwohl beide Plattformen innerhalb der öffentlichen Meinungsbildung faktisch eine gewisse Vertretung öffentlicher Interessen erfüllen

## Die vielen Bedrohungen der Neutralität

### Netzneutralität neu überdacht

Das Schema der fünf Gestaltungsdimensionen hilft, kritische Fragen zur Netzneutralität und andere politische Themen zu formulieren. Geht es um das Funktionieren von Plattformen berührt Netzneutralität die Dimension der Aufnahme, insofern die Verfügbarkeit von Inhalten und Mediendienstleistungen direkten Einfluss darauf hat, welche Angelegenheiten geäußert und vernommen werden können. Infolgedessen hat Netzneutralität ebenso einen Einfluss auf die Ombudsmann-Funktion (wenn man davon ausgeht, dass eine begrenzte Zugänglichkeit von Informationen diese Informationen in den Augen politischer Entscheider als weniger relevant erscheinen lässt).

Die Kontroverse um Netzneutralität dreht sich hauptsächlich um die Frage, ob es Internetdienstleistern (ISPs) erlaubt sein sollte, zum einen von Anbietern wie Google oder *Facebook*, die ihre Datenleitungen nutzen, Gebühren zu verlangen, und zum anderen bestimmte Medieninhalte, die den Endverbraucher erreichen, zu priorisieren. Befürworter von Netzneutralität behaupten, dass nur eine nicht diskriminierende Behandlung von Inhalten durch die Internetdienstleister die Integrität der öffentlichen Sphäre gewährleisten und den sozialen Charakter des Netzes (im Gegensatz zu dessen ebenfalls erkennbaren kommerziellen Charakter) bewahren kann.<sup>21</sup> Gegner von Netzneutralität führen ins Feld, dass die Priorisierung einiger Inhalte (zum Beispiel die Priorisierung von im Streaming-Verfahren online zugänglichen Filmen, wie im Fall einer vor kurzem getroffenen

Vereinbarung zwischen dem Anbieter *Netflix* und dem Internetdienstleister *Comcast* in den USA) den Konsumenten Vorteile bringen und keineswegs eine Bedrohung der Integrität der öffentlichen Sphäre darstellen.

Welcher Grad von Universalität oder Nichtdiskriminierung notwendig ist, um Netzneutralität zu garantieren, lässt sich nicht leicht bestimmen. Wie jüngere Debatten zeigen, gibt es bereits bei technologischen Problemen wie der Netzwerkverwaltung viele Gründe von zu streng definierten Regeln der Neutralität abzusehen.<sup>22</sup> Was die Sphäre der Öffentlichkeit betrifft, so liegt die Schwierigkeit darin zu beurteilen, welche Abweichung von einer strengen Auslegung der Neutralität die Integrität des Internets als Plattform für öffentliche Kommunikation beeinträchtigen würde.

Ein Beispiel: Sicherlich ist es störend, wenn ein Film, den man sich (im Streaming-Verfahren) in einer Online-Mediathek oder auf *YouTube* anschaut, ständig stockt, weil die Datenübertragung überlastet ist. Die Einrichtung sogenannter Spezialdienste könnte für dieses Problem eine Lösung sein: Kommerzielle Internetdienste, die eigens für das Streaming von Filmen oder anderen Inhalten wie Anwendungen der Telemedizin geschaffen und über bessere Datenleitungen verfügen als das herkömmliche Internet. Doch die Einrichtung solcher Spezialdienste hat ihren Preis. Innerhalb des Servicebereiches der Spezialdienste hätte man zwar eine deutlich verbesserte Qualität der Ton- und Bildübertragung. Andererseits könnten die Betreiber der Spezialdienste uneingeschränkt bestimmen, welche Inhalte online zugänglich sind und welche nicht.

Unterm Strich würde dies für die digitale Öffentlichkeit einen deutlichen Einschnitt bedeuten. Möglicherweise jedoch gibt es noch andere Optionen. Es ist beispielsweise nicht ausgeschlossen, dass es technisch möglich sein könnte, Bewegtbildinhalte in guter Qualität durch das herkömmliche Internet zu verbreiten, ohne dass dadurch die Auslieferung anderer Inhalte merkbar leidet. Mit anderen Worten: Es wäre denkbar, dass die Neutralität hinsichtlich Informationen (in dem nicht auf „Daten“ reduzierten Alltagsverständnis des Begriffs) andere Lösungen als Netzneutralität (im engen technischen Sinn) erlaubt.

Ein anderes Beispiel: Die Deutsche Telekom bietet ihren Kunden der Mobilfunksparte zu Sonderkonditionen Zugang zu dem Musik-Streaming-Dienst *Spotify* an. Die Nutzung von *Spotify* wird nicht auf das maximale Datenvolumen angerechnet, das in den Verträgen mit Endnutzern definiert ist und beim Herunterladen von Inhalten aus dem Internet verbraucht werden kann. Strittig ist die Frage, ob diese Art von positiver Diskriminierung von *Spotify* bereits eine Bedrohung für die Integrität der öffentlichen Sphäre darstellt. Man könnte zum Beispiel argumentieren, dass das Streaming von Musik lediglich der Unterhaltung dient und deshalb politisch relevanten Inhalten nicht in die Quere kommt. Gegen dieses Argument können jedoch mehrere Einwände vorgebracht werden: Erstens gibt es zwischen verschiedenen Medien und Arten von Inhalten einen Wettbewerb um die Aufmerksamkeit der Konsumenten. Ein einfaches Beispiel: Für viele Nutzer nimmt die Lektüre von *Twitter*-Inhalten zu Themen,

auf die sie sich spezialisiert haben, jene Zeit in Anspruch, die sie früher auf das Lesen einer Tageszeitung verwendet haben. Ähnlich könnte auch die positive Diskriminierung von *Spotify* den Effekt haben, dass andere Informationsquellen weniger häufig verwendet werden.

Zweitens sind Musik (und auch Filme) nicht notwendig „nur Unterhaltung“. Die zahlreichen Proteste und Demonstrationen gegen das Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen ACTA zum Beispiel sind hauptsächlich durch Musikvideos auf *YouTube* angestoßen worden, die im Internet virale Verbreitung gefunden haben.<sup>23</sup> Wir können heute noch nicht absehen, wie zukünftige politische Kampagnen, die Bild- und Toninhalte beinhalten, verbreitet werden. Wie bereits erwähnt, werden in China politisch gefärbte Filme mit künstlerischem Anspruch auf Peer-to-Peer Netzwerke getauscht; auf diese Weise umgehen die Nutzer die staatliche Zensur, die bei Diensten wie *YouTube* stets präsent ist.<sup>24</sup> Das Hochladen von großen Datenvolumen jedoch, das für den Betrieb von Peer-to-Peer Tauschnetzen notwendig ist, könnte dann zu einem Problem werden (und ist in der Tat bereits ein Problem), sobald Internetdienstleister beginnen, das Übertragen von Daten aus welchen Gründen auch immer zu drosseln.

Was man heute sagen kann, ist, dass die Diskriminierung von bestimmten Bild- und Toninhalten die Möglichkeit der Unterdrückung von Informationen, die von großer Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung sind, in sich trägt.



(Photo: Istockphoto/Getty Images)



Eine Unterdrückung von Inhalten ist wahrscheinlicher in Situationen, in denen ein einziger Dienstleister als De-facto-Monopolist den Markt beherrscht. Positive Diskriminierung von Anbietern wie *Spotify* durch einen marktführenden Internetdienstleister wie die Deutsche Telekom könnte leicht zu einem De-facto-Monopol führen. Aus all dem folgt freilich nicht zwingend, dass die positive Diskriminierung von *Spotify* tatsächlich die Integrität der öffentlichen Sphäre gefährdet. Zu viele hypothetische Annahmen sind involviert. Dennoch könnte man behaupten, dass es aufgrund des innovationsgetriebenen Charakters der Internetwirtschaft wichtig ist sicherzustellen, dass Formen des politischen

Wahlkampfes und der Meinungsbildung nicht durch das Marktumfeld erschwert werden. Folglich, so das Argument weiter, sollte ein dem Gedanken der Netzneutralität zugrunde liegendes allgemeines Prinzip des offenen Zugangs (universal access) unbedingt auch im Fall von *Spotify* gelten: Wenn Risiken nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden können, dann sollte offener Zugang die angemessene Standardlösung sein.<sup>25</sup>

Betrachtet man Netzneutralität innerhalb des breiteren Kontextes der Gestaltungsdimension Themenaufnahme, dann verschiebt sich das Problem des offenen Zugangs gegenüber der ursprünglichen Fragestellung. Netzneutralität ist ein

Vorschlag für eine politische Maßnahme, die in ausschließlich technischen Begriffen formuliert ist. Debatten über Netzneutralität werden über die technischen, wirtschaftlichen und juristischen Details geführt von Netzneutralität geführt. Offener Zugang ist in diesem Zusammenhang nur einer von verschiedenen Gründen, die man zur Verteidigung der Netzneutralität anführen kann. Debatten über offenen Zugang drehen sich dagegen um gewünschte Resultate (wie die Integrität der öffentlichen Sphäre) und um die verschiedenen Optionen, die verfügbar sind, um diese Resultate zu

erzielen. Netzneutralität ist eine dieser Optionen. (Eine weitere Möglichkeit, Netzneutralität auf technischem Weg statt durch Regeln zu lösen, sollte hier nicht ungenannt bleiben: die Einrichtung von kommunalen Netzwerken oder einer Gemeinschaftsbreitbandversorgung. Dieser Vorschlag wird beispielsweise von Susan Crawford, einer Expertin für Technologie an der Harvard University, gemacht.<sup>26</sup>)



Photo: Valerie Bennett

**“Ein Problem ist, dass viele Themen miteinander in Verbindung stehen.”**

**John Palmesino,  
Territorial Agency-London**

“Bei Netzneutralität muss ich daran denken, wie ein Kriegsschauplatz juristisch funktioniert. Es ist ein Territorium, ein räumliches Gebiet, in dem komplexe juristische Strukturen gelten, auf die sich die im Konflikt befindlichen Parteien einigen. Man kann das zum Beispiel in den Diskussionen über den militärischen Einsatz von Drohnen beobachten. Auch hier wird das Ideal einer „Neutralität“ heraufbeschworen. Gleichzeitig wird das Konzept des Territoriums ausgeweitet, von einer räumlich definierten Angelegenheit zu einer abstrakteren Idee. Mittlerweile definieren sich Staaten nicht mehr hauptsächlich durch ihre räumlichen Grenzen, sondern durch Verträge und Vereinbarungen. Die größte Herausforderung besteht meiner Ansicht nach darin, dass die Territorien, mit denen wir es heute zu tun haben, in vielen Fällen keine homogenen Räume mehr darstellen, sondern eher netzwerkartige Gebilde sind. Wir suchen immer noch nach Wegen, diese Netzwerke zu steuern. Ein Problem dabei ist, dass viele Themen miteinander in Verbindung stehen. Der britische Staatssekretär für Kultur und Medien in David Camerons Kabinett überlegte zum Beispiel, Mobilfunkanbieter zu verpflichten, innerhalb des Landes Roaming-Dienste anzubieten. Auf diese Weise sollte der Mobilfunkempfang in ländlichen Gegenden verbessert werden. Aber der Vorschlag traf auf heftigen Protest seitens der Innenministerin Theresa May. Roaming, so ihr Einwand, würde die Überwachung von Terroristen durch gesetzlich erlaubte Abhörpraktiken zu schwierig machen. In meinen Augen ist diese Denkweise bemerkenswert: Damit man in der Stadt Menschen, die des Terrorismus verdächtig werden, besser beobachten kann, soll die gesamte Landbevölkerung Eingeständnisse machen!“

## Kampf der Zersplitterung!

Netzneutralität ist ein Weg, die Forderung nach offenem Zugang zu operationalisieren und eine Lösung für die Gestaltungsdimension „Themenaufnahme“ zu finden. Doch es könnte sich herausstellen, dass Netzneutralität am Ende einen zu engen Anwendungsbereich hat. Prognosen für das Internet nach dem Jahr 2020 gehen fast unisono davon aus, dass bereits in naher Zukunft „das Internet“ nur noch eines von vielen Netzwerken darstellen wird. Der größere Teil dieser zukünftigen Netzwerke wird sich in den Händen privater Eigentümer befinden.<sup>27</sup> In einem solchen Szenario wird eine gesetzliche Regulierung im Sinne der Netzneutralität, wie wir sie heute kennen und nur auf das herkömmliche Internet beziehen, von beträchtlich verminderter Wirkungskraft sein.

Dieses Phänomen ist in einen größeren Kontext eingebettet: des Trends in Richtung Fragmentierung oder Zersplitterung. (Der parallele Trend in Richtung Konvergenz wird weiter unten im Text behandelt.) Zersplitterung betrifft vor allem Netzwerke und Dienstleistungen. Die Nachfrage nach immer mehr Bandbreite wird sehr wahrscheinlich dazu führen, dass neue Netzwerke entstehen, die parallel zu dem, was wir heute als „das Internet“ bezeichnen, existieren werden. Netzwerke dieser Art sind als „virtuelle private Netzwerke“ bekannt – VPNs. Der steigende Bedarf an Datenübertragung im mobilen Bereich – Bestandteil der Gerät-zu-Gerät Kommunikationsarchitektur des Internets der Dinge ist wird bereits heute auf anderem

technischen Wege geregelt und durch andere Gesetze und Verordnungen gesteuert als die Festnetzleitungen. Ebenso denkbar wie die Erweiterung des Mobilfunkbereiches wäre aber, dass Internetdienstleister neue Festnetzverbindungen aufbauen, zusätzlich zum „Internet“. Google *Fiber* etwa verspricht eine Verbindungsgeschwindigkeit, die bis zu hundertmal schneller ist als heutige Breitbandanschlüsse im Durchschnitt. In einigen Gegenden in den USA wird der Dienst bereits angeboten. Ein weiterer Grund für die wahrscheinliche Akzeptanz gesonderter und besser geschützter Netzwerke ist abgesehen von der Übertragungsgeschwindigkeit das Bedürfnis nach Sicherheit und Privatheit.

Eine weitere Dimension möglicher Zersplitterung betrifft die Geräte, mit denen Nutzer sich mit dem Netzwerk verbinden („device neutrality“). Bis heute ist der PC immer noch die am weitesten verbreitete Allzweckmaschine. Sei es auf der Arbeit oder zur Unterhaltung: Wir verwenden ein- und denselben Bildschirm für die Erstellung von Textdokumenten, für Bilanzierungen, die persönliche Kommunikation, das Netzwerken in sozialen Medien, für Spiele, zum Lesen und um Filme zu schauen. In dem Maße, in dem die Internetfähigkeit von Geräten steigt, ohne dass sie dafür an einen Computer angeschlossen werden müssen, werden Konsumenten dazu übergehen, anstelle der Universalmaschine PC spezialisierte Geräte mit eigener Software und eigenen Anwendungen, die auf die jeweilige Aufgabe zugeschnitten sind, zu benutzen. Der weit verbreitete Gebrauch von Tablets, iPads

und anderen E-Lesegeräten zum Lesen von Onlineinhalten ist ein erster Schritt in diese Richtung. Die meisten dieser Geräte sind alles andere als „neutral“, wie das Beispiel von Amazons E-Buch-Lesegerät *Kindle* zeigt: Der *Kindle* kann ausschließlich Dokumente im Amazon-Format wiedergeben – und diese Dokumente wiederum sind ausschließlich im Amazon-Onlinehandel erhältlich. Das Windows-Mobiltelefon ist ein weiteres Beispiel: Es schließt die Nutzung von Diensten aus, die nicht durch Apps unterstützt werden, die für Windows-Mobiltelefone verfügbar sind.

Jonathan Zittrain, der den Begriff der „Appliancization“ (Deutsch: „Anwendungswahn“) geprägt hat, geht sogar noch einen Schritt weiter. Er befürchtet, dass der Trend weg von der Allzweckmaschine „Internet“ hin zu verschiedenen und funktional spezifizierten Anwendungen („Apps“) den gezielten Versuch der Einschränkung von Nutzern und Technikamateuren darstellt, die mit Internettechnologien experimentieren. (Der Trend bei Softwareherstellern, cloudbasierte „Software-as-a-service“ zu verkaufen, anstatt es den Nutzern zu ermöglichen, den vollständigen Programmcode auf ihren Rechnern zu installieren, führt in die gleiche Richtung.) Zittrain zufolge verhindert die „Appliancization“ Innovation und zerstört den offenen oder, wie er sagt, „generativen“ Charakter des Internets, der nicht nur im Hinblick auf neue Geschäftsmodelle interessant ist, sondern auch in Bezug auf soziale Innovationen und die Etablierung von sozialen Bindungen, die wiederum für sich

genommen als wertvoll betrachtet werden sollten.<sup>28</sup> Dieser Gedankenlinie folgend, sollte Generativität als notwendiges Element für die Ermöglichung demokratischer Partizipation gelten.

Andere Beobachter hingegen begrüßen die Aufspaltung des Internets in eine Reihe kleinerer Netzwerke. Clyde Wayne Crews vom Cato Institute zum Beispiel schlägt vor, statt von „Fragmentierung“ des Internet von einer „Aufteilung“ („Splintering“) zu sprechen:

“Um der Regulierungsfalle zu entgehen, die öffentlich genutzten Einrichtungen stets droht, sollte das Internet sich aufteilen und sich in eine rein privatwirtschaftliche Angelegenheit verwandeln. Ein einziges Internet ist vermutlich nicht genug. Eine bessere Lösung könnte eine Mehrzahl von „Splinternets“ sein, die von privatwirtschaftlichen Eigentümern betrieben werden und in denen von Anfang an festgelegte Regeln für Datenschutz und andere Belange an die Stelle von Regulierung und zentraler Planung durch staatliche Autoritäten treten. Ob das Internet in seiner bisherigen Form bestehen bleibt oder nicht, ist nicht so wichtig. Worauf es ankommt, ist, dass die Internettechnologie weiterhin existiert.“<sup>29</sup>

Ob sich das Internet „Splintern“ wird oder ob es ein Opfer der „Appliancization“ werden wird, entscheidet vermutlich nicht die Politik. Aber die Politik ist in der Lage, Regeln zu setzen und Infrastruktur zu finanzieren (so wie kommunale Breitbandanschlüsse), die

den offenen Zugang in einem breiten Sinne gewährleisten könnte. Besonders wichtig im Hinblick auf das Schaffen von Regeln ist das Thema Datenportabilität.

#### **DATENPORTABILITÄT**

Datenportabilität bedeutet, dass Nutzer von sozialen Netzwerken ihre Daten (ihre Identität, ihr Profil, ihre Texte, Bilder, Filme und andere Daten) von einem Netzwerk zu einem anderen transferieren können (so wie dies in der jüngeren Vergangenheit zwischen verschiedenen Social Bookmarking-Plattformen möglich war).<sup>30</sup> Als politische Maßnahme geht Datenportabilität einher mit einer Regulierung oder freiwilligen Selbstverpflichtung, welche die Betreiber von sozialen Netzwerken dazu verpflichtet, ihren Nutzern Portabilität (oder zumindest Export) zu ermöglichen.

Bis heute bieten die meisten sozialen Netzwerke, eingeschlossen *Facebook*, *LinkedIn*, *Google+* und *Xing*, keine Datenportabilität an. Nutzer sind deshalb quasi gefangen in dem Netzwerk, das sie verwenden: Weder können sie von innerhalb des Netzwerkes Nutzer in anderen Netzwerken kontaktieren, noch können sie leichthin ihr Netzwerk wechseln, weil sie dabei die oft über Jahre entstandenen Kontakte und die von ihnen gesammelten und zum Teil sogar selbst erzeugten Medieninhalte verlieren würden. Mit Datenportabilität wären Nutzer in einer besseren Position, und könnten soziale Netzwerke danach auswählen, welches am besten auf ihre Interessen zugeschnitten ist. Dadurch würde der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern von sozialen Netzwerken verstärkt. Datenportabilität

würde auch insofern zur Funktionsfähigkeit der öffentlichen Sphäre beitragen, als dass Kommunikationsplattformen vermutlich empfänglicher würden für die Wünsche ihrer Kunden. Darüber hinaus ist Datenportabilität notwendig für den Schutz von Privatheit und Integrität der Kommunikation – jedenfalls dann, wenn man davon ausgeht, dass Integrität verletzt wird, wenn Kommunikationsinhalte sich unter der exklusiven Kontrolle privatwirtschaftlicher Unternehmen befinden.

#### **Medienkonvergenz**

Vielfalt von Medieninhalten ist ein weiteres Thema innerhalb der Reichweite der sogenannten Netzneutralität. Ebenso wie die Fragmentierung von Daten und Diensten betrifft die Medienvielfalt vor allem die Aufnahme-Dimension der öffentlichen Sphäre.

Die Sicherung von Vielfalt ist bislang Thema nationaler Medienpolitiken. Politische Maßnahmen zum Zwecke der Vielfaltssicherung reichen von Lizenzregeln für Medienhäuser und Anbieter von Inhalten wie Zeitungsgrossisten bis hin zu einer aus Steuergeldern finanzierten Produktion von Inhalten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder im Film- und Kunstbereich. In vielen Fällen wird die Vielfaltssicherung nicht nur als ein Ansatz aufgefasst, die Pluralität von Meinungen zu gewährleisten, sondern auch die Pluralität von Medienformaten, darunter insbesondere solche Formate, die intellektuell anspruchsvoll oder künstlerisch experimentell sind und auf dem freien Markt keine Chance hätten.

Vielfaltssicherung wird in jüngerer Zeit im Zusammenhang mit Medienkonvergenz, der Annäherung von Medieninhalten (auch bekannt als das Phänomen der Crossmedialen Integration), thematisiert.<sup>31</sup> Ein Beispiel: Mit der Entstehung des Internetradios sind die von öffentlich-rechtlichen Sendern produzierten Programme zunehmend weniger von anderen Audioinhalten im Internet zu unterscheiden. Das Gleiche passiert beim Fernsehen: Online-Mediatheken der öffentlichen Sender und Angebote-on-Demand der Telekom (die es ermöglichen, bei einer gerade ausgestrahlten Sendung auf „Pause“ oder „Zurück“ zu schalten wie auf einer DVD) decken einen ähnlichen Bereich ab wie Streaming-Dienste wie *Netflix*. Medienkonvergenz in dieser Form stellt das System der öffentlich-rechtlichen Finanzierung von Inhalten vor eine gewisse Herausforderung. In der Vergangenheit war es relativ einfach, eine klare Linie zwischen öffentlich-rechtlichem Angebot auf der einen Seite und privatwirtschaftlich operierenden Sendern auf der anderen Seite zu ziehen. Diese Linie wird nun zunehmend unscharf. Mit der Online-Bereitstellung von öffentlich-rechtlichen Angeboten wird es schwierig, die bisherige Praxis öffentlicher Medienproduktion vor den Wettbewerbshütern der EU zu rechtfertigen – schließlich konkurrieren die öffentlichen Angebote direkt mit kommerziellen Erzeugnissen.

Eine weitere Spielart der Konvergenz ist die Konzentration auf wenige Marktplätze und Unternehmen, wie dies angesichts der wachsenden Oligopole von Amazon, Google und anderen Firmen der Fall zu

sein scheint. Oligopole dieser Art halten eine exklusive Machtstellung, diktieren Preise und Wahrnehmung. Ein damit zusammenhängendes Phänomen ist der Aufkauf von herkömmlichen Massenmedien durch erfolgreiche Unternehmer der New Economy. Beispielhaft dafür stehen die Übernahme der *Washington Post* durch den Amazon-Gründer Jeff Bezos, der Verkauf des US-Politmagazins *The New Republic* an den Facebook-Mitgründer Chris Hughes (der das Magazin 2014 wieder abstieß) und die Medienfirma First Look des Ebay-Gründers Pierre Omidyar.<sup>32</sup>

Für gewöhnlich wird die Konvergenz von Märkten und Unternehmen als ein Thema der Antimonopol-Politik betrachtet. Man könnte der Konvergenz allerdings ebenso aus Gründen der Vielfaltssicherung entgegnetreten (siehe unten: Meinungsmachtkontrolle). Dem Wortsinn nach scheint Konvergenz dem parallelen Trend zur Fragmentierung entgegenzuwirken. Tatsächlich aber ist es hilfreicher, die beiden Begriffe als Auswüchse ein und desselben Problems zu verstehen: Sowohl Konvergenz wie Fragmentierung bedrohen die Vielfaltssicherung. Lediglich die Maßnahmen, mittels derer man anstrebt, Vielfalt zu sichern, unterscheiden sich im Fall von Konvergenz und Fragmentierung. Was das letztere betrifft, sollten politische Entscheider im Blick behalten, dass sich „das Internet“ in eine Vielzahl von privatisierten virtuellen Netzwerken aufteilen könnte, was Internetdienstleister in die Lage versetzen würde, bestimmte Inhalte positiv oder negativ zu diskriminieren (und die Diskriminierung innerhalb von einzelnen Netzwerken führt

insgesamt zu einem signifikanten Verlust an Vielfalt in der vernetzten Öffentlichkeit). Geeignete politische Gegenmaßnahmen könnten beispielsweise die Bereitstellung von kommunalen Breitbandnetzen sein oder eine entsprechende Regulierung von Internetserviceprovidern sowie den Anbietern von Inhalten.

Was auf der anderen Seite die Medienkonvergenz betrifft, ist das bisher wichtigste Steuerungsinstrument die proaktive Vielfaltssicherung durch die Institutionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Will man jedoch mehr als lediglich den Status quo aufrechterhalten (der hauptsächlich daraus besteht, öffentliche Gelder nach einem bestimmten Verteilungsschemata an öffentlich-rechtliche Rundfunkinstitutionen auszuzahlen), muss man die Integrität der öffentlichen Meinungsbildung insgesamt ermöglichen. Das bedeutet, dafür zu plädieren, dass zumindest ein Teil der Ressourcen, die bisher in öffentlich-rechtliche Medien investiert wurden, auf andere Maßnahmen zur Sicherung von Vielfalt umverteilt wird. Solche Maßnahmen könnten beispielsweise Formen der öffentlichen Teilhabe sein.

### Öffentliche Teilhabe möglich machen

Die Ermöglichung öffentlicher Teilhabe ist ein zentraler Bestandteil aller fünf Gestaltungsdimensionen für öffentliche Kommunikationsplattformen. Öffentliche Teilhabe ist zwingend notwendig, damit Themen in ausreichendem Ausmaß zugelassen werden. Teilhabe ist ebenso nützlich, wenn es um das Filtern und Priorisieren von Ideen und Themen

nach politischer Relevanz geht, und auch für den Prozess der Qualitätskontrolle. Darüber hinaus hängt Teilhabe auch mit der Vertretung und Durchsetzung von öffentlichen Interessen zusammen: Auf der einen Seite ist es einfacher, Aufmerksamkeit für Themen zu erlangen, die bereits über eine große Anzahl von Unterstützern verfügen. Auf der anderen Seite ist die Interessensvertretung durch politische Entscheider selbst eine direkte Teilhabe.

Wege, öffentliche Teilhabe zu ermöglichen, gibt es viele. Ich möchte hier nur zwei Optionen näher darstellen, weil diese zeigen, wie das Modell der fünf Gestaltungsdimensionen zur Entdeckung von Themen führen kann, die leicht unter den Tisch fallen, wenn der Fokus auf Phänomenen der massenmedialen Öffentlichkeit liegt.

#### DIE VERBESSERUNG VON DISKURSKUALITÄT

Im Kontext der Vielfaltssicherung durch öffentlich-rechtliche Medien meint „Vielfalt“ oft implizit „Qualität“. Öffentliche Radio- und Fernsehsender produzieren nicht nur „vielfältige“ Medieninhalte, sondern „qualitativ hochwertige“ Inhalte. In einer vernetzten öffentlichen Sphäre definiert sich Qualität aber nicht nur durch den intellektuellen oder künstlerischen Gehalt von Medienprodukten, sondern auch durch die Qualität kommunikativer Interaktion. Für den Zweck der demokratischen Meinungsbildung ist die wichtigste Dimension von Kommunikationsqualität die Qualität der Diskurse (deliberative quality). Diskursqualität heißt beispielsweise, dass in einer Diskussion alle wichtigen Themen berücksichtigt werden, dass die

stärksten Argumente für und wider einen Vorschlag deutlich werden und dass Diskussionsteilnehmer zwischen guten und schlechten Argumenten unterscheiden können.<sup>33</sup> Man kann sich vorstellen, dass es früher oder später nötig sein wird, die Vorstellung aufzugeben, dass die Finanzierung von Medieninhalten durch die öffentliche Hand notwendigerweise an ein bestimmtes Medium (wie Radio oder TV) gebunden ist. Stattdessen könnte man darüber nachdenken, wie öffentliche Finanzierung einem breiteren Spektrum von digitalen Inhalten zugutekommen könnte, um qualitativ hochwertige E-Partizipation zu fördern sowie Innovationen, welche die Diskursqualität im öffentlichen Bereich verbessern könnten. Ein erster Schritt in diese Richtung, der bereits vollzogen wurde, sind neue Ansätze zur Messung von Diskursqualität.<sup>34</sup>

#### BEFÄHIGUNG ZU INFORMIERTER ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Ein Ansatz in eine ähnliche Richtung wäre, eine informierte Entscheidungsfindung im Kontext öffentlicher Konsultationen zu Gesetzesvorhaben oder anderer Themen, die für eine breite Öffentlichkeit von Interesse sind, wie zum Beispiel gesundheitspolitische Fragen, durch gezielte Maßnahmen zu unterstützen. Ein Beispiel dafür ist ein Projekt zu informierter Entscheidungsfindung über ethische Fragen im Zusammenhang mit nicht invasivem pränatalen Screening („Präna-Test“), das darauf abzielte, die Präferenzen von Teilnehmern vor und nach der Konfrontation mit den wichtigsten Argumenten herauszufinden.<sup>35</sup> Befähigung

zu informierter Entscheidungsfindung nach diesem Muster könnte sich insbesondere an Endverbraucher und andere Stakeholder ohne professionelles Interesse richten. Das Ziel würde darin bestehen, diese Teilnehmer auf sinnvolle Weise in einen Konsultationsprozess zu integrieren, der wegen der hohen Wissenshürden sonst nur für professionelle Stakeholder zugänglich wäre. Öffentliche Konsultationen dieser Art sind in der Vergangenheit unter dem Begriff „Deliberative Demokratie“ als Präsenzveranstaltungen organisiert worden. Es gibt aber auch bereits Bemühungen, in der digitalen Sphäre Instrumente und Prozesse für die Befähigung zu informierter Entscheidungsfindung zu schaffen.<sup>36</sup> Aus Sicht einer Politik, die darauf abzielt, eine Infrastruktur für die vernetzte Öffentlichkeit zu gewährleisten, wäre die Investition in derartige Bemühungen eine lohnende Option.



### Meinungsmachtkontrolle

Die wachsenden Oligopole von Amazon, Google und anderen Unternehmen werfen die Frage nach möglichem Missbrauch von Meinungsmacht auf. Dieser stellt ebenfalls eine Bedrohung von Neutralität dar, weil Meinungsmacht die Priorisierung von Themen in öffentlichen Debatten steuern kann.

Eine politische Maßnahme, die in diesem Zusammenhang häufig erörtert wird, ist der Rückgriff auf Antimonopolgesetze, um die Meinungsmacht von Unternehmen einzudämmen. Eine andere Möglichkeit wäre die Entwicklung von öffentlich-rechtlichen Suchmaschinen und sozialen Netzwerken, um ein Gegengewicht zur Meinungsmacht der Unternehmen zu schaffen. Eine dritte Möglichkeit wäre, den Anbietern von Inhalten

(wie den Betreiber von Suchmaschinen oder sozialen Netzwerken) Regulierungen aufzuerlegen, die der Steuerung von Medieninhalten Grenzen setzen. Ein ganz eigenes, oft vernachlässigtes Problem ist die Nutzung von großen Datenvolumen, die zum Beispiel von sozialen Netzwerken produziert werden, zum Zwecke der Manipulation der öffentlichen Meinung nicht nur durch die Betreiber eines Netzwerkes, sondern auch durch Dritte.

### ANTIMONOPOLGESETZGEBUNG

Im November 2014 hat das Europäische Parlament eine Resolution verabschiedet, welche die Rechte der Konsumenten auf dem digitalen Markt stärkt. In der Resolution fordern die Parlamentarier die EU-Kommission auf, mehr als bisher darauf zu achten, dass Suchmaschinen sich an



geltende Antimonopolgesetze halten. Die Resolution betont nicht nur die Rechte des „verletzlichen Konsumenten“, sondern auch die „Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft“ und das „politische, soziale und kulturelle Leben der EU-Konsumenten und -Bürger“.<sup>37</sup> Dieses Beispiel zeigt, wie Antimonopolgesetzgebung in Anspruch genommen werden kann, um indirekt auch andere Ziele zu verfolgen als rein wirtschaftliche.

Anders herum können auch andere Rechtsbereiche bemüht werden, um gegen Monopole vorzugehen. Eine Ausweitung des Urheberrechts zum Beispiel, die Medienproduzenten vor dem Ausverkauf aller ihrer Rechte an Zwischenhändler wie Amazon schützt, würde der quasimonopolistischen Macht der Zwischenhändler wirksame

Grenzen setzen. (Heute verlangt Amazon von Autoren, die ihr Bücher über Amazons Book on Demand-Service vertreiben, dass sie sie nicht gleichzeitig bei anderen Zwischenhändlern anbieten. Eine Veränderung des Urheberrechtes könnte diese Praxis für den Fall, dass die Marktmacht von Amazon zu dominant wird, beschneiden.)

### UMGANG MIT INHALTEN

Eine breit diskutierte Frage im Kontext der Meinungsmachtkontrolle ist, ob der Handlungsspielraum, den Internetsuchmaschinen und soziale Netzwerke beim Filtern von Medieninhalten haben, mithilfe entsprechender Regulierungen begrenzt werden sollte. Dieses Thema wird zunehmend wichtiger, weil Suchmaschinen und soziale Netzwerke immer stärker eine Schlüsselposition



bei der Selektion und Verbreitung von Nachrichteninhalten innehaben. Nach einer Studie von Pew Research gaben im Jahr 2011 in den USA nur 11 Prozent aller Konsumenten, die Dienste von Internetanbietern nutzten, an, dass sie Nachrichteninhalte durch *Facebook* oder *Twitter* beziehen würden. Im Jahr 2014 war diese Zahl deutlich gestiegen: 30 Prozent der Befragten gaben an, Nachrichteninhalte ausschließlich über *Facebook* zu erhalten.<sup>38</sup> Bestimmte Formen des Umgangs mit Inhalten werden gemeinhin als unproblematisch erachtet (wie das Löschen von Spam oder das Blockieren von Kinderpornografie). Anderer Maßnahmen sind kontrovers. Der Umgang mit Inhalten läuft oft berechtigten Forderungen nach Neutralität zuwider. Solche Forderungen leiten sich beispielsweise aus dem Prinzip der Meinungsfreiheit ab oder aus der Erwartung, dass Suchmaschinen sich durch ihren Umgang mit Inhalten nicht in politische Wahlkämpfe einmischen. Ansprüche auf Neutralität können aber auch verletzt werden, wenn andere Nutzer die Blockierung von Inhalten initiieren (zum Beispiel durch das Hissen einer digitalen Fahne mit der Botschaft "Bitte entfernen!" – eine Funktion, die *YouTube* seinen Nutzern anbietet, damit diese dem Unternehmen helfen, Inhalte herauszufiltern, die als Werbung für terroristische Aktivitäten aufgefasst werden könnten).<sup>39</sup>

In jüngerer Vergangenheit wurden einschneidende Verletzung des Neutralitätsprinzips bekannt, als *Facebook* im März 2014 neue Geschäftsbedingungen einführte. Nach den neuen Regeln müssen Organisationen, die *Facebook* für ihre

Eigenwerbung nutzen, für Posts, die einem großen Publikum von sogenannten Followern zugänglich sein sollen, zahlen. Zahlen sie nicht, wird nur ein kleiner Anteil der Anhängerschaft über neue Posts informiert. Eine Auswirkung dieser neuen Geschäftsbedingungen war, dass NGOs und andere nichtkommerzielle Organisationen mit einer großen Anzahl von Followern einen Verlust an Sichtbarkeit erlitten. Vor Inkrafttreten der neuen Geschäftsbedingungen im April 2014 konnte der Blog *ValleyWAG* mit seinen *Facebook*-Posts beispielsweise über 1.000 Anhänger erreichen. Danach erhielten nur noch 79 Follower Nachrichten über neue *ValleyWAG*-Posts auf *Facebook*.<sup>40</sup> Aber auch ohne beabsichtigte Verletzungen des Neutralitätsprinzips können Filterregeln zu unangemessener Diskriminierung führen. So bemerkte die Soziologin Zeynep Tufekci, dass nach den Straßenkämpfen in Ferguson im US-Bundesstaat Missouri zwar viel über die Vorfälle auf *Facebook* gepostet wurde, nichts davon jedoch in ihrem persönlichen Nachrichtenfeed auftauchte – während sie über die Eis-Eimer-Wette (deren Erlöse ALS-Erkrankten zugutekamen) ausführlich informiert wurde. In ihren Augen stellt dies eine eindeutige Verletzung der Netzneutralität dar.<sup>41</sup> Die Beispiele zeigen: Auf seinen Status und die erreichte Anhängerschaft auf *Facebook* (oder einem anderen sozialen Netzwerk) zu bauen und darüber langfristig den eigenen Auftritt in der Öffentlichkeit zu planen, ist ein bisschen so, als würde man ein Haus auf gepachtetem Land erbauen. In der nicht digitalen Welt würden viele so etwas meiden. Seltsamerweise ist es in der Onlinesphäre gang und gebe.

Es geht nicht nur um konkrete Inhalte, die von sozialen Medien unterdrückt oder bevorzugt werden können, oder die Art und Weise, wie Filtermechanismen und Abstimmungsfunktionen (*Facebooks* „Like“) implementiert werden.

Allein schon die Möglichkeit, dass kommerzielle Dienstleistungen aufgrund ihrer herausragenden Position als Informationsvermittler einen starken Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung ausüben könnten, sollte bereits als hochproblematisch angesehen werden. In diesem Sinne schreibt Emily Bell, Direktorin des Tow Center for Digital Journalism an der Graduate School of Journalism der Columbia University:

*„Transparenz und Rechenschaft müssen die weitreichende und wichtige Rolle begleiten, welche die großen Informationsvermittler in unserer heutigen Gesellschaft spielen. Es ist nur allzu verständlich, dass Plattformen wie Facebook alles daran setzen, nicht als „Verleger“ zu gelten. Doch in der Realität sind sie genau das. Es braucht nicht viel Fantasie, sich künftige ethische Herausforderungen vorzustellen: Jeder Polizist wird eine Kamera mit sich führen. Jede Terrorgruppe wird über einen eigenen Twitter-Account verfügen. Jedes Gesicht in einer Menschenansammlung wird identifizierbar sein.“<sup>42</sup>*

Ein kleiner Schritt in Richtung mehr Transparenz und Rechenschaft ist bereits von der Initiative [indexcensorship.org](http://indexcensorship.org)

unternommen worden: Nutzer können melden, wenn Beiträge in sozialen Netzwerken auf unangemessene Weise von der Moderation entfernt wurden. Eine Alternative zur Regulierung von Praktiken im Umgang mit Inhalten stellen Selbstverpflichtungen seitens der Wirtschaft dar, so wie diese von der Global Network Initiative initiiert wurde.<sup>43</sup>

## PRIVATHEIT

Ein Unterthema im Bereich des Umgangs mit Inhalten ist die Privatheit. Bislang haben Nutzer oft Schwierigkeiten, Inhalte, die sie selbst in soziale Netzwerke gestellt oder weitergeleitet haben, wieder zu löschen. Eine technische Lösung hierfür könnten einfache Werkzeuge sein, die es Nutzern erlauben, selbst zu definieren, ob von ihnen eingestellte Fotos vervielfältigt oder von Suchmaschinen erfasst werden dürfen. Die Creative-Commons-Lizenz oder der technische Standard „robots.txt“ (der Suchmaschinen signalisiert, dass eine Webseite nicht erfasst werden darf) sind Beispiele dafür, wie so etwas in vergleichbaren Situationen funktioniert. Eine andere technische Lösung sind Anwendungen, die es möglich machen, den eigenen digitalen Fußabdruck zu verwischen. Entsprechende Technologien sind bereits auf dem Markt. Beispiele hierfür sind *Tiger Text*, *XPIre* und *Tweetdelete*. Doch der Forscher über digitale Medien Jeffrey Rosen merkt an:

*„Solange Facebook nicht Anwendungen wie XPIre in seine Plattform integriert und auf diese Weise zu einem Standardangebot macht, dass alle Nutzer leicht verwenden können, stehen die Chancen schlecht, dass die Mehrzahl der*

Bürger sich dafür entscheidet, dergleichen zu benutzen. Von selbst verschwindende Daten werden deshalb, praktisch betrachtet, nicht zum Regelfall werden.“<sup>44</sup>

Kontrovers ist nicht nur, ob die Urheber durch den Umgang der sozialen Netzwerke mit Posts und Fotos kompromittiert werden, sondern auch inwiefern die Privatsphäre von anderen Leuten berührt wird, die in diesen Posts erwähnt oder dargestellt werden. Dies betrifft vor allem Verletzungen der Privatsphäre durch nutzergenerierte Inhalte und durch Peer-Überwachung.“<sup>45</sup> Beispiele dafür sind einschlägig bekannte YouTube-Filme wie „Angry Teacher“ oder „Hong Kong Bus Uncle“, in denen sozial anstößiges Verhalten öffentlich gemacht und bloßgestellt wird. Auch das „Recht auf Vergessenwerden“

(vergleiche das Urteil des Europäischen Gerichtshofes im Fall Google gegen Costeja im Jahr 2014, das auf Art. 12 der Datenschutzrichtlinie von 1995 zurückgreift) gehört zu diesem Themenkomplex.<sup>46</sup>

#### ÖFFENTLICH-RECHTLICHE SUCHMASCHINEN

Ein weiterer Hebel, die Macht von Betreibern kommerzieller Suchmaschinen und sozialer Netzwerke zu begrenzen, wäre das Schaffen von öffentlich-rechtlichen Alternativen zu den bestehenden Dienstleistungen. Obwohl das ohne Zweifel eine teure und anspruchsvolle Aufgabe ist, hat diese Option dennoch einige Unterstützer.<sup>47</sup>



Photo: Alexander Janetzko

**Matthias Spielkamp, Partner bei iRights.lab; Redakteur bei iRights.info; Mitglied des Vorstands von Reporter ohne Grenzen**

“Mit seinem Urteil im Fall Google gegen Costeja im Jahr 2014 hat der Europäische Gerichtshof eine Entscheidung getroffen, die unmittelbar einen Einfluss auf die Gestalt der öffentlichen Sphäre hat – ähnlich wie bei der vor kurzem getroffenen Entscheidung von deutschen und spanischen Regulierungsbehörden, es Verlegern zu ermöglichen, Google die Verwendung von Exzerpten oder „Snippets“ aus ihren Texten in der Anzeige von Suchresultaten zu untersagen. Das neue „Recht auf Vergessenwerden“ ist jedoch ein hochgradig irreführender Begriff. Soll man wirklich Vergessen reduzieren auf „von Google ent-linkt werden“? Außerdem ist das Gericht meiner Ansicht nach zu weit gegangen, weil es Google zwar zum ent-linken verpflichtet, darüber hinaus aber zulässt, dass Google Urheber nicht über das Ent-linken ihrer Einträge in den Suchresultaten informieren muss. Auf diese Weise sind Informationen, an denen die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse haben könnte, über die Suchmaschinen nicht mehr länger verfügbar. Das Recht der Öffentlichkeit, mit Informationen versorgt zu werden, sollte gegenüber dem Schutz der Privatsphäre hier stärker gewichtet werden.“

**“Das Recht der Öffentlichkeit, mit Informationen versorgt zu werden, sollte stärker gewichtet werden.”**

#### BIG DATA UND DIE GEZIELTE MANIPULATION DER ÖFFENTLICHEN MEINUNG

Ein weithin vernachlässigtes Thema aus dem Bereich der Meinungsmachtkontrolle betrifft den Einsatz von Big Data und von Filtermethoden, die auf künstlicher Intelligenz und anderen Verfahren basieren.

Big Data ist ein Thema für die vernetzte Öffentlichkeit (und ein Neutralitäts-Thema), weil Plattformen für öffentliche Kommunikation, insbesondere soziale Netzwerke, große Mengen an hoch relevanten Daten anhäufen und dabei zugleich nie dagewesene Möglichkeiten bestehen,



Photo: Max-Planck-Institute for Informatics

**Prof. Gerhard Weikum, Direktor at the Max-Planck-Institut für Informatik in Saarbrücken**

“Vermutlich können wir die kommerziellen Anbieter von Informationsdienstleistungen auf lange Sicht nicht dazu zwingen, alle Arten von Daten gleich zu behandeln. Zumindest wäre die Bereitstellung von Informationsdienstleistungen kein besonders attraktives Geschäftsfeld, wenn derartige Einschränkungen gelten würden. Meiner Ansicht nach sollte deshalb die Bereitstellung von Informationsdiensten, welche auf Prinzipien der Gleichheit basieren, eher eine Aufgabe des Staates sein – so wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk, den es schon lange gibt. Das gleiche Argument könnte man für die Informationsvermittler geltend machen: Wir sollten ernsthaft in Erwägung ziehen, eine öffentlich-rechtliche Suchmaschine auf den Weg zu bringen oder einen öffentlich-rechtlichen Anbieter für Cloud-Dienste. Aus technischer Sicht wäre dergleichen durchaus machbar. Sicherlich müsste man eine Menge Geld dafür in die Hand nehmen. Und es wird auch nicht einfach sein, es mit der Konkurrenz Google aufzunehmen. Aber ein Ding der Unmöglichkeit ist es dennoch nicht. Ein Grund, der mich zu dieser Annahme bewegt, ist, dass es Google letztendlich ja nur durch Zufall gelungen ist, eine marktbeherrschende Stellung zu erlangen. Es gab andere Suchmaschinen vor Google, wie Alta Vista, die einen weitaus größeren Teil des Netzes abdeckten als Google in seiner Anfangszeit. Das einzige, was Google besser konnte, war, die Ergebnisse von sehr einfachen Suchanfragen auf den ersten Plätzen der Liste mit den Resultaten zu liefern. Und Google war besser als andere, mit seinen Suchdiensten durch Anzeigen auch Geld zu verdienen. So konnte Google wachsen. Ob eine öffentliche Suchmaschine funktionieren könnte, ohne das Verhalten von Nutzer aufzuzeichnen, so wie Google das tut, weiß ich nicht. Wenn man durch Verschlüsselungstechniken dem Nutzer Anonymität gewähren würde, dann wäre jede einzelne Rechenoperation zehnmal so teuer, was die durch den Datenverkehr entstehenden Kosten betrifft. Das gesamte Netzwerk würde dadurch beträchtlich belastet. Vielleicht würde es sich auch als schwierig erweisen, für den Nutzer attraktive Online-Dienstleistungen zu entwerfen, wenn man dabei nicht aus wiederholter Interaktion mit den Nutzern lernen kann – und das ist eben nur möglich, wenn man das Verhalten von Nutzern beobachtet. Wir brauchen deshalb bessere Lösungen, um Privatheit mit leistungsfähigen Suchmaschinen und andere Dienste auf nutzerfreundliche Weise zu vereinen. Dies ist Gegenstand aktueller Forschung.“

**“Verschlüsselungstechniken dem Nutzer Anonymität gewähren würde, dann wäre jede einzelne Rechenoperation zehnmal so aufwändig.”**

Nutzer und Bürger mithilfe der Resultate von Datenanalysen zu beeinflussen. Es ist möglich, Gefühle zu analysieren oder den ideologischen Inhalt von Textpassagen abzuschätzen. Ebenso können vielfältige persönliche Eigenschaften von Menschen, die verbal interagieren, herausgefiltert werden. Darüber hinaus ermöglicht die Netzwerkanalyse wertvolle Einsichten in Bezug auf Verbindungsprofile einzelner Nutzer und auf Nutzergemeinschaften und Cluster. So ist es möglich, die einflussreichsten Personen innerhalb eines Netzwerkes zu identifizieren. Einen Schritt weiter geht die Modellierung individuellen Verhaltens mit Hilfe von Big Data. Wie neuere Untersuchungen

zeigen, geben bereits Informationen wie die (öffentlich sichtbaren) „Like“-Bekundungen eines Nutzers auf Facebook ausreichend Hinweise auf wichtige persönliche Merkmale. Mit Hilfe von Modellen für automatisierte Vorhersage, können Eigenschaften wie die sexuelle Orientierung mit einer Trefferquote von 88 Prozent bestimmt werden, Rassenzugehörigkeit mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent und politische Präferenzen mit 85 Prozent.<sup>48</sup>

Eine Erfahrung der US-Wahl von 2012 ist, dass Erkenntnisse, die auf dem Weg der Analyse von Big Data und der Modellierung individuellen Verhaltens gewonnen wurden, leicht zum Zwecke der gezielten



Photo: Universität Basel

**Prof. Dr. Beat Rudin, Datenschutzbeauftragter im Kanton Basel-Stadt und Titularprofessor für Datenschutzrecht und Informationsfreiheit an der Universität Basel**

„Big Data untergräbt die Europäischen Gesetze für Datenschutz und Privacy. Unsere gegenwärtige Gesetzgebung geht von der Idee aus, dass Verletzungen von Privacy nur dann geschehen, wenn personenbezogene Daten verwendet oder veröffentlicht werden, entweder ohne dass die betreffende Person dem zugestimmt hat, oder unter Umständen, die von der betreffenden Person zu dem Zeitpunkt, als sie ihre Zustimmung erteilte, nicht vorhergesehen werden konnten. Big Data, auf der anderen Seite, macht es möglich, anonymisierte persönlichen Daten oder auch bloße statistische Daten zu verwenden, um daraus Rückschlüsse auf individuelles Verhalten zu ziehen. Der Datenschutz hat keine Instrumente in der Hand, um Problemen, die daraus erwachsen, anzugehen. Darüber hinaus macht es die Verfügbarkeit von großen Mengen persönlicher Daten über verschiedene Bereiche hinweg technisch möglich, auf einfache Weise Daten zu re-personalisieren – selbst dann, wenn diese zuvor anonymisiert wurden. Gesetze, die geschaffen werden, um mit Technikfolgen umzugehen, hinken notwendigerweise der technischen Entwicklung hinterher. Wir sollten tun, was in unserer Macht steht, um die Technologie mit den geeigneten Regeln und wirksamen Instrumenten zu zähmen. Wenn uns dies nicht gelingt, wird Privacy, die von existentieller Bedeutung für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft ist, irreparablen Schaden nehmen.“

**“Big Data untergräbt die Europäischen Gesetze für Datenschutz und Privacy.”**



Photo: Privat

**“Ich befürchte, dass Menschen, die nicht gut vernetzt sind, diskriminiert werden könnten.”**

**Ralf Bendrath, Political Scientist, Senior Policy Adviser to MEP Jan Philipp Albrecht**

„Die afroamerikanische Bürgerrechtsaktivistin Rosa Parks erlangte 1955 Berühmtheit, weil sie sich weigerte, der Anweisung eines Busfahrers Folge zu leisten und ihren Sitzplatz in dem für Schwarze vorgesehen Bereich des Busses für einen weißen Fahrgast freizumachen. Der Vorfall mündete in dem berühmten Montgomery Bus-Boycott, und Park selbst wurde eine internationale Ikone des Widerstandes gegen die Rassentrennung. Der Aspekt, der im Rückblick auf diese Episode am meisten auffällt, ist, wie sehr Rosa Parks vernetzt war. Als der Vorfall in dem Bus sich ereignete, war sie Sekretärin des Büros der National Association for the Advancement of Colored People in Montgomery. Außerdem hatte sie gerade ein Training im Center for Worker's Rights and Racial Equality absolviert. Ich frage mich, ob ein heutiges Busunternehmen, dass dieses hohe Ausmaß an Vernetztheit bemerkt hätte (zum Beispiel indem jemand einen Blick auf die Facebook-Seite der betreffenden Person geworfen hätte), in so einer Situation nicht viel mehr Zugeständnisse gemacht hätte. An und für sich wäre das ja eine gute Sache. Aber ich befürchte, dass auf diese Weise zugleich Menschen, die nicht gut vernetzt sind, diskriminiert werden könnten.“

Ansprache von Wählern verwendet werden. Ein Effekt davon ist dieser: Wie Studien von Politikwissenschaftlern zeigen, gab es bei den Inhalten der Kampagnen im US-Wahlkampf 2012 aber auch innerhalb der Medien einen deutlich erkennbaren Wechsel weg von den „großen Erzählungen“ und Expertenmeinungen hin zu gezielten Bemühungen, mit Hilfe von Erkenntnissen aus der Verhaltensforschung einzelne Wähler zu beeinflussen, deren Stimme aufgrund ihrer Verortung in sogenannten swing districts für den Wahlausgang entscheidend war.<sup>49</sup>

Theoretisch könnten soziale Netzwerke ähnlich den Wahlkampfbüros, Wähler einer bestimmten Partei gezielt ansprechen. Eine jüngere Studie, die in der Zeitschrift

Nature veröffentlicht wurde, zeigt, dass „Geh wählen!“-Nachrichten, die von Facebook-Nutzern persönlich an andere Personen innerhalb des Facebook-Netzwerkes verschickt wurden, statistisch mehr Personen dazu bewegten, das Wahllokal aufzusuchen, als dies „Geh wählen!“-Nachrichten konnten, die auf unpersönlichem Wege verschickt worden waren.<sup>50</sup> Diese Beobachtung legt nahe, dass eine Plattform wie Facebook relativ leicht Wahlergebnisse manipulieren könnte, indem sie Mitglieder, die mit großer Wahrscheinlichkeit einen bestimmten Kandidaten unterstützen würden, mittels „Geh wählen!“-Nachrichten aktiviert, dies auch zu tun. Bislang existiert kein Gesetz, das einem sozialen Netzwerk untersagt, sich in dieser Form politisch zu engagieren.

## Übergeordnete Themen

Bei vielen der in diesem Bericht erörterten Themen tauchen Fragen generellerer Natur auf, die häufig diskutiert werden. Eine dieser Schwierigkeiten ist die Etablierung eines gesetzlichen Rahmens bindender Regeln für den internationalen Markt. Ein anderes Problem betrifft die Grenzen einer rein wirtschaftlich ausgerichteten Politik, der sich die EU hauptsächlich verpflichtet sieht. Eine dritte Aufgabe umfasst die Notwendigkeit, politische Bemühungen um eine funktionsfähige Öffentlichkeit stärker zu koordinieren.

### Internationale Gesetze

Angesichts des Spektrums an Gefahren für die Integrität der öffentlichen Sphäre durch Suchmaschinen und soziale Netzwerke ist der einzige Akteur, der sie regulieren kann, die Europäische Union. Nur die EU ist in der Lage, neue Prinzipien des internationalen Wirtschaftsrechts zu etablieren. Ein Beispiel aus der Vergangenheit ist die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes im Fall Google gegen Costeja im Jahr 2014. Hier wurde die Sprache und die territoriale Zugänglichkeit von Inhalten (und nicht der Unternehmenssitz) zum Kriterium für die Bestimmung des geltenden Rechts erklärt. Ein weiteres Beispiel ist die geplante EU-Datenschutzrichtlinie, der zufolge eine Form des Marktortprinzips darüber entscheidet, ob ein Unternehmen in Sachen Datenschutz in die Gerichtsbarkeit der EU fällt oder nicht. Jedes Unternehmen, das mit seinen Produkten und Dienstleistungen gezielt

einen Markt innerhalb der EU bewirbt und beliefert, muss demnach auch den gesetzlichen Standards der EU Genüge tun.<sup>51</sup>

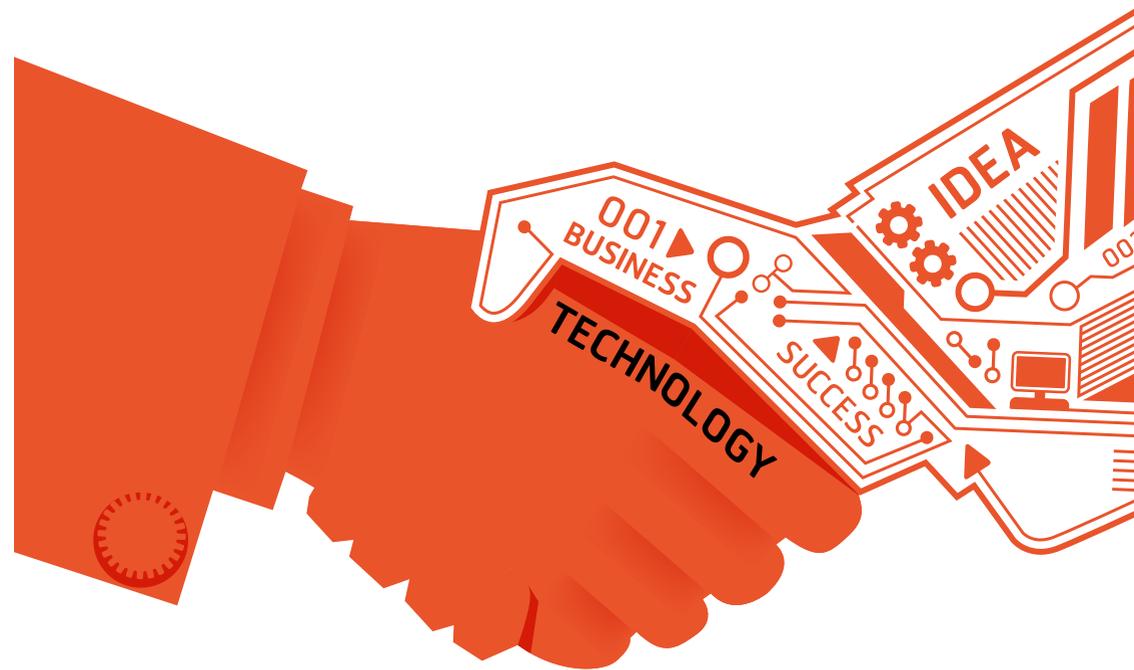
### Der Markt wird es nicht regeln

Im Zusammenhang mit Netzneutralität, aber auch mit anderen Fragen, fällt oft das Argument, der Wettbewerb werde dafür sorgen, dass alle Dienstleistungen und Medieninhalte, die für das Funktionieren der öffentlichen Sphäre von Relevanz sind, vom Markt auch zur Verfügung gestellt werden, weil schließlich Nachfrage danach besteht. Der Verweis auf die Kräfte des Marktes lässt jedoch einige Besonderheiten der vernetzten Öffentlichkeit unberücksichtigt. Zum Beispiel ist es für Kunden von netzbasierten Dienstleistungen alles andere als leicht, den Anbieter zu wechseln, weil der Nutzen von netzbasierten Dienstleistungen (wie etwa von sozialen Netzwerken) von der Anzahl der Verbindungen und Mitnutzer, die bereits Teil des Netzwerkes sind, abhängt. Darüber hinaus repräsentieren Netzwerkstrukturen sowohl ein öffentliches wie ein soziales Gut. Was das öffentliche Gut („commons“) betrifft, so ist es für die Mehrheit der Nutzer besser, wenn ein solches Gut für alle zur Verfügung steht. Doch als Individuen haben die Gruppenmitglieder nicht ausreichend Anreize, in die Bereitstellung dieses Gutes zu investieren – was zu der bekannten „Tragödie des Gemeinwesens“ führt. Soziale Güter dagegen repräsentieren Werte wie soziale Beziehungen oder sozialen Zusammenhalt („Kitt“), die sich nicht leicht in Preise für kommerzielle Dienstleistungen übersetzen lassen und aus diesem Grund auch nicht

durch die Kräfte des Marktes zur Verfügung gestellt werden.<sup>52</sup>

Ein dritter Grund, Skepsis hinsichtlich der Kräfte des Marktes zu hegen, ist, dass in einigen Situationen vom Markt die Interessen von Minderheiten mit großer Wahrscheinlichkeit nicht bedient werden. Wenn beispielsweise kommerzielle Fernsehsender auf Erlöse aus Werbespots angewiesen sind, um ihre Inhalte zu finanzieren, dann haben sie nur wenig Anreiz, Inhalte für ein Minderheitenpublikum zu produzieren, das aus Sicht von Werbekunden keine attraktive Zielgruppe ist. Unter Wettbewerbssituation werden Minderheiten erst dann ein entsprechendes Programm angeboten bekommen, wenn bereits eine große Anzahl von Mainstream-Sendern auf dem Markt ist. Einfache

Rechenmodelle zeigen, dass aus diesem Grund Nischenmärkte im Medienbereich proportional vernachlässigt werden. Nischenkunden bekommen weniger Dienstleistungen und Produkte angeboten, als dies allein aufgrund der Größe ihrer Gruppe zu vermuten wäre.<sup>53</sup> Das kann man im Fall von Island sehen: Die Bevölkerung des Landes ist schlichtweg zu klein, als dass es sich für große Medienunternehmen lohnen würde, Spielfilme zu übersetzen oder maßgeschneiderte Werbung zu platzieren. Aus diesen Gründen sollten sowohl eine Politik der Vielfaltssicherung (durch öffentlich-rechtliche Medienpolitik) wie eine Regulierungspolitik als gültige Optionen für die Gewährleistung von offenem Zugang angesehen werden.



## Institutionalisiertes Monitoring und Koordination

Wie dieser Bericht gezeigt hat, sind die politischen Probleme im Zusammenhang mit der vernetzten öffentlichen Sphäre in der Praxis eng miteinander verbunden, aber eher isoliert in Bezug auf ihre juristische und technologische Handhabung, die sich über eine große Spannbreite verschiedener Felder erstreckt. Deshalb wäre die Koordination der Bemühungen um eine funktionsfähige Öffentlichkeit ein sehr nützliches Unterfangen.

Ein Vorschlag, der bereits in verschiedenen Kontexten geäußert wurde (so zum Beispiel in dem Zwischenbericht „Internationales und Internet Governance“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft<sup>54</sup>) ist die Einrichtung eines permanenten Ausschusses oder Observatoriums für die Netzöffentlichkeit (ähnlich dem historischen Vorbild der

Federal Communication Commission in den USA, die durch den Communications Act von 1934 ins Leben gerufen wurde, welcher der Commission die Befugnis verlieh, im Fall von Beschwerden von Bürgern aktiv als Gesetzeshüterin tätig zu werden). Ein solcher Ausschuss könnte vollkommen neu gegründet oder aus vorhandenen Organisationen wie dem Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) oder dem Global Internet Policy Observatory heraus entwickelt werden. Eine weitere Möglichkeit wäre, die Koordination thematisch relevanter Ressortforschung zu stärken und Forschungen innerhalb des EU Rahmenforschungsprogramms Horizon 2020 deutlicher noch als bisher auf Fragen der Internet- und Mediengovernance auszurichten, um zu einem besseren empirischen Verständnis der Voraussetzungen für eine funktionierende öffentliche Sphäre und der dafür geeigneten Politikmaßnahmen zu gelangen.<sup>55</sup>



(Photo: Istockphoto/Getty Images)

## Konklusion

Dieser Report zielt darauf ab, die Kluft zwischen Medienpolitik (Vielfalt von Meinungen und Inhalten) und Netzwerk- und Telekommunikationspolitik (Netzneutralität) zu schließen. Das bedeutet, jene politischen Themen herauszustellen, die im Dienst einer funktionierenden Öffentlichkeit angegangen werden müssen. Diese Themen umfassen die Netzneutralität und das kommunale Breitband (um den Zugang zu Diensten sicherzustellen); die Datenübertragung (um zu gewährleisten, dass die Fragmentierung von Diensten und Anwendungen nicht die Öffentlichkeit einschränkt); die angemessene Verteilung und vielleicht sogar Umverteilung von Mitteln, die bislang dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorbehalten waren (um Vielfaltssicherung und Qualitätskontrolle von Inhalten zu ermöglichen); die Etablierung von Regeln für Anbieter von Inhalten sowie das Einschränken der Nutzung von Big Data zum Zweck der Steuerung und Manipulation von Meinungen (Meinungsmachtkontrolle). Die zentrale These dieses Reports ist, dass soziale Netzwerke und andere digitale Plattformen für öffentliche Kommunikation als Infrastrukturen angesehen werden sollten, die in ähnlicher Weise staatlicher Regulierung und politischer Gestaltung bedürfen wie Telekommunikation, Transportwesen und andere Bereiche der Grundversorgung.

Der Report stellt darüber hinaus ein Set von Kriterien bereit, die bedacht werden sollten, wenn über die politische Gestaltung eines Rahmens für Plattformen öffentlicher Kommunikation entschieden

wird. Diese Kriterien werden von einem Modell abgeleitet, das die wichtigsten Gestaltungsdimensionen beschreibt, die für die Integrität der öffentlichen Sphäre maßgeblich sind. Die Art und Weise, wie in jeder dieser Dimensionen bestimmte Parameter gesetzt werden, hat einen Einfluss darauf, wie sehr die Sphäre der Öffentlichkeit anerkannte Standards wie Meinungsfreiheit, öffentliche Teilhabe, Liberalität, Schutz der Privatsphäre und öffentliche Rationalität zu integrieren vermag.

Einige weitere Themen bedürfen darüber hinaus der Erörterung, darunter insbesondere das Thema der Regulierung. In Anbetracht der gesamten Spannbreite von solchen politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Netzöffentlichkeit, die mit Regulierung einher gehen, ist die EU der einzige Akteur, der in der Lage ist, verbindliche Regeln für Unternehmen in Kraft zu setzen, die von außerhalb der EU aus operieren. In allen Fällen, in denen gesetzliche Regulierung sich als die beste politische Gestaltungsoption erweist, sollte die EU von ihren Möglichkeiten Gebrauch machen und neue internationale Gesetze etablieren.

Marktgläubigkeit ist ein weiterer Punkt, den es hervorzuheben gilt. Wettbewerb allein, so argumentiert dieser Report, ist nicht ausreichend, um sicherzustellen, dass all jene Dienstleistungen und Inhalte, die für die Integrität der Öffentlichkeit relevant sind, auch vom Markt bereitgestellt werden. Ebenso sollten politische Maßnahmen, die auf die Gewährleistung von Öffentlichkeit abzielen, nicht ausschließlich den Schutz

der Verbraucher und das wirtschaftliche Wohlergehen im Blick haben, sondern auch die Bereitstellung von Gütern für die Allgemeinheit.

Schließlich sind institutionalisiertes Monitoring und Koordination Themen, über die es sich nachzudenken lohnt. Viele politische Fragen im Zusammenhang mit der vernetzten Öffentlichkeit sind in der Praxis in hohem Maß miteinander verbunden, aber eher isoliert voneinander in Bezug auf juristische und technologische Aspekte. Deshalb wäre es sinnvoll, Maßnahmen für das Funktionieren der Öffentlichkeit stärker als bisher zu koordinieren. Der Report schlägt vor, dass die EU in Erwägung ziehen sollte, solche Koordinationsleistungen zu institutionalisieren.

Soweit die Hauptpunkte. Einige Themen hat dieser Bericht jedoch auch nicht behandelt. Er hat sich damit befasst, wie im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung mit Informationen umgegangen wird und wie sie verwendet werden, sowohl in den traditionellen Massenmedien wie in der vernetzten öffentlichen Sphäre. Doch Informationen sind nicht mit Daten gleichzusetzen.<sup>56</sup> Der größere Teil des Verkehrs im Internet wird bereits im Jahr 2020 nicht von Informationen verursacht werden, sondern von Daten – Daten, die nicht von Menschen produziert werden, sondern von Maschinen, die miteinander durch die digitale Architektur des Internets der Dinge verbunden sind. Darunter fallen Daten aus Verkehrsleitsystemen, finanziellen Transaktionen und dem 3-D-Druck.

Wenn man den Fokus auf Informationen im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung setzt, dann bleiben einige Themen außen vor, zum Beispiel Fragen der Datensicherheit, der Innovationspolitik oder Spezialthemen wie die Regulierung von Kryptowährungen wie etwa Bitcoin. Der Grund dafür ist, dass diese Themen nicht so sehr von Belang für die öffentliche Meinungsbildung sind. Netzneutralität hat zum Beispiel deutliche Auswirkungen auf das Innovationspotenzial digitaler Dienste und Medien. Dennoch wird dieser Seitenaspekt in diesem Bericht nicht aufgegriffen, weil das Hauptaugenmerk auf politischen Maßnahmen zum Schutz und für die Gewährleistung einer funktionierenden öffentlichen Sphäre liegt, und nicht darauf, das Für und Wider einzelner Maßnahmen (wie Netzneutralität) in ihrer ganzen Komplexität zu erörtern. Mit anderen Worten: Das zentrale Argument dieses Reports sollte mit einer gewissen Einschränkung verstanden werden. Für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Sphäre sollten wir gegen Fragmentierung ankämpfen, Wege finden, der Medienkonvergenz zu begegnen und Meinungsmacht kontrollieren, indem wir Regeln für den Umgang mit Inhalten etablieren. Sicherlich gibt es darüber hinaus weitere Aspekte, die wichtig sind, wie Datensicherheit, und die in einigen Punkten möglicherweise mit dem Ziel einer funktionierenden Netzöffentlichkeit im Widerspruch stehen.

Die Absicht dieses Reports ist deshalb lediglich, einen Rahmen bereitzustellen, der uns hilft zu erkennen, wie weit sich das „Internet der Bürger“ erstreckt – und wo es endet. Mit „Bürger“ sind hier die

Staatsangehörigen gemeint, die sich über ihre Rolle im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung und der demokratischen Teilhabe definieren. Diese Begrifflichkeit lässt sich ausbauen in Richtung der Konzeption einer „ökonomischen Bürgerschaft“ (economic citizenship), in der die Gesellschaftsmitglieder als Teilhaber von Gemeinschaftsgütern agieren.<sup>57</sup> Aber das ist eine andere Geschichte.

Belassen wir es vorerst bei dieser Geschichte. Im Kampf um die zukünftige Gestalt der vernetzten öffentlichen Sphäre werden viele Stakeholder von starken Lobbys repräsentiert. Telekommunikationsunternehmen, Anbieter wie *Facebook* und *Google*, ja selbst die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten: Sie alle kämpfen um Aufmerksamkeit, Einnahmen und Einfluss. Es scheint, dass nur die Bürger Europas, die die vernetzte öffentliche Sphäre bewohnen und sie am Leben erhalten, keine Stimme haben. Für sie spricht dieser Report.

## Anhang: Gestaltungsdimensionen von Plattformen für öffentliche Kommunikation

Ich möchte fünf Gestaltungsdimensionen skizzieren, die relevant sind für das Funktionieren einer vernetzten Öffentlichkeit (siehe Diagramm S. 20):

- Themenaufnahme
- Priorisierung
- Qualitätskontrolle
- Meinungssynthese
- Wirksame Vertretung öffentlicher Interessen<sup>58</sup>

Zunächst eine Anmerkung: Es gibt kein Universalrezept, wie Lösungen für einzelne Gestaltungsdimensionen in einem bestimmten Fall in die Praxis umgesetzt werden sollten. Deshalb ist es notwendig, die

normativen Prinzipien und Werte, auf die sich die fünf Gestaltungsdimensionen beziehen, näher zu betrachten. Diese Prinzipien und Werte sind die eigentlichen Ziele, denen eine funktionierende Öffentlichkeit dient. Sie zu benennen, bedeutet nicht für ein bestimmtes allgemeines oder digitales Wertesystem zu argumentieren oder dafür zu werben. Diese Arbeit ist bereits von anderen Organisationen und Akteuren aus sehr verschiedenen Richtungen unternommen worden, zum Beispiel von der Global Network Initiative (die sich hauptsächlich an Unternehmen richtet), von der Internet Rights and Principles Coalition des UN Internet Governance Forum und vielen nationalen Regierungen und Parlamenten.<sup>59</sup> In diesem Bericht möchte ich lediglich aufzeigen, inwiefern diese allseits anerkannten Werte und Prinzipien von Belang sind, wenn es um die Erörterung von Netzöffentlichkeit geht.

Dennoch geht die nachfolgend im Zusammenhang mit den Gestaltungsdimensionen für öffentliche Kommunikationsplattformen präsentierte Auswahl von Werten und Prinzipien mit einer Behauptung einher. Ich meine nämlich, dass wenn es um die politische Gestaltung einer vernetzten Öffentlichkeit geht, nicht nur individuelle Rechte Berücksichtigung finden sollten, sondern auch Prinzipien und Abläufe demokratischer Organisation. Dies wird auch von den Autoren des brasilianischen Rahmenplans für Bürgerrechte im Internet gesehen, die den „sozialen“ und „partizipativen“ Charakter des Netzwerkes besonders betonen und bewahren möchten (Art. 2, VI; Art. 3, VIII). In vielen Fällen hänge individuelle Rechte und demokratische Werte auch zusammen. Doch zumindest in einigen Fällen erfordert die Demokratie weitere Prinzipien, die über die Anerkennung individueller Rechte hinausgehen. Das Nachdenken über politische Maßnahmen, die Infrastruktur für öffentliche Kommunikation gewährleisten sollen, wird daher beides in Betracht ziehen müssen: individuelle Rechte und demokratische Prinzipien.

### Themenaufnahme

Plattformen für öffentliche Kommunikation sollten imstande sein, Beiträge von allen Stakeholdern zu empfangen, die von Belang für öffentliches Handeln sind. Aber auch rhetorisches Geschick, die Fähigkeit, Informationen zu aufzubereiten, und das Bildungsniveau des Publikums spielen hier eine Rolle. Um eine funktionierende Themenaufnahme zu gewährleisten, müssen Stakeholder mit begrenzten Ressourcen

zur Teilnahme an der Öffentlichkeit oft erst befähigt werden, wenn eine systematische Benachteiligung vorliegt oder es um Belange von hoher Komplexität geht.<sup>60</sup> Nur wenn Informationen universal verbreitet und empfangen werden können, ohne einschränkende Benachteiligung, besteht die Chance, dass alle politisch relevanten Eingaben auch öffentliche Aufmerksamkeit erlangen.

Normativ betrachtet, ist die Dimension der Themenaufnahme mit den Prinzipien der Meinungsfreiheit, der öffentlichen Rationalität und der demokratischen Teilhabe verknüpft. Sie sind für das Prinzip der Neutralität im Hinblick auf Vorstellungen vom guten Leben relevant. Diese Vorstellungen bestimmen letztlich darüber, welche Themen als wichtig für öffentliches Handeln gelten sollten und welche nicht. In einigen Fällen spielt auch der Schutz der Privatheit in der Kommunikation eine wichtige Rolle, wie beispielsweise beim Schutz von Informanten (Whistleblowing).

### MEINUNGSFREIHEIT

Meinungsfreiheit (oder „Redefreiheit“) ist ein allgemein anerkanntes Recht sowohl innerhalb der digitalen Sphäre als auch in liberalen Demokratien generell.<sup>61</sup> Meistens umschließt der Begriff auch den Anspruch, Informationen zu empfangen, was in einigen Kontexten unter dem Begriff „Informationsfreiheit“ verhandelt wird. (Der Begriff „Informationsfreiheit“ kann allerdings irreführend sein, weil er auch verwendet wird, um ausschließlich Zugangsrechte zu Dokumenten zu bezeichnen, die im Besitz von Regierungsbehörden sind). Meistens wird Meinungsfreiheit als ein Verteidigungsrecht

konzipiert, das einzelne Bürger, aber auch die Medien gegenüber staatlichen Eingriffen in Schutz nimmt. Dementsprechend führt die Europäische Grundrechtscharta (Art. 11) aus, dass Meinungsfreiheit

*„die Freiheit ein[schließt], Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“*

Meinungsfreiheit kann auch als ein grundlegendes Bürgerrecht gefasst werden sowie als ein instrumentelles Prinzip, welches übergeordneten Zwecken einer liberalen Demokratie dient. In diesem Sinne formuliert die Global Network Initiatives:

*„Meinungs- und Redefreiheit unterstützt eine informierte Bürgerschaft und ist unabdingbar, um die Rechenschaftspflicht des öffentlichen und des privaten Sektors sicherzustellen. Breiter öffentlicher Zugang zu Informationen und die Freiheit, Ideen zu entwickeln und zu kommunizieren, sind unabdingbar für die Weiterentwicklung von Wissen, wirtschaftlichen Chancen und menschlichem Potential.“<sup>62</sup>*

Diese Formulierung kann interpretiert werden als die Zusammenfassung von verschiedenen Argumenten wie:

- „Meinungsfreiheit ermöglicht informiertes Entscheiden (und informiertes Entscheiden führt zu besseren Resultaten – zum Beispiel im Wahlkampf, wo sich bessere

Wahlergebnisse in bessere Politik übersetzen).“

- „Die Freiheit, Informationen zu empfangen“, sichert die Rechenschaftspflicht von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Entscheidern (und die Sicherstellung der Rechenschaftspflicht ist ein elementarer Bestandteil legitimer Regierung oder demokratischer Führung).“
- „Die Freiheit, Informationen zu empfangen und zu versenden, ist notwendig für das Wohlergehen sowohl von Individuen wie der Gesellschaft. (Auch hier sollte „Information“ nicht im weiten Sinn von „Daten“ verstanden werden, sondern in der engeren Alltagssprachlichen Bedeutung. „Information“ steht hier für etwas, das wahr oder falsch sein kann, relevant oder irrelevant, neu oder altbekannt.“<sup>63</sup>)“

Viel wäre zu sagen über die weitere Rechtfertigung dieser Behauptungen und über die Reichweite und die Signifikanz von Meinungsfreiheit in ihren verschiedenen Varianten. Hier jedoch soll nur der eher allgemeine Punkt betont werden, dass individuelle Rechte und Prinzipien der liberalen Demokratie in einer Weise ineinandergreifen, dass es nicht sinnvoll ist, die Gültigkeit dieser Werte und Prinzipien auf Probleme zu beschränken, die nur Individuen betreffen.

## ÖFFENTLICHE TEILHABE

Demokratische Regierung muss per Definition öffentliche Teilhabe in politischer Entscheidungsfindung einräumen. In jüngerer Zeit und insbesondere im Kontext der EU-Politik ist dies so interpretiert worden, dass politische Institutionen nicht nur offen für Input in Form von Wählerstimmen oder der veröffentlichten Meinung sein sollten, sondern auch für Stimmen aus der Zivilgesellschaft (die aus verschiedenen Nichtregierungsorganisationen und Interessensgruppen besteht, welche die Interessen und den Willen der Bürger zu repräsentieren bestrebt sind). Zu diesem Zweck werden begleitend zu Gesetzfindungsverfahren oft öffentliche Konsultationen auf nationaler oder EU-Ebene durchgeführt.

## LIBERALITÄT

Eine liberale Demokratie muss zu einem gewissen Grad Neutralität hinsichtlich der Vorstellungen von gutem Lebens walten lassen und individuelle Freiheitsrechte verschiedenster Art respektieren.<sup>64</sup> Die Reichweite einer so verstandenen Neutralität ist hoch umstritten; auch gibt es hinsichtlich der Praktiken im Umgang mit Neutralität große Unterschiede zwischen den demokratischen Ländern. Gegenstand von Kontroversen ist beispielsweise der Status der Religion in der Öffentlichkeit, der Status von Sexualität und Familie (Homo-Ehe) sowie die Lifestyle-Politik (Ist die Besteuerung von Lebensmitteln, die Übergewicht verursachen, ein unrechtmäßiger Eingriff in die persönliche Autonomie?).

## PRIVATHEIT

Privatheit und Datenschutz sind wichtige Themen im Bereich der digitalen Kommunikation.<sup>65</sup> Hier jedoch soll es nur um Aspekte gehen, die von unmittelbarer Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung sind. Einer davon ist der Schutz von privater Kommunikation gegen Eingriffe, welche die Möglichkeiten politischer Mobilisierung beschneiden können. (Das Argument hier ist, dass Privatheit in dieser Hinsicht einen instrumentellen Wert hat als Absicherung gegen eine bösartige oder zu mächtige Regierung.) Ein anderer Aspekt ist, sicherzustellen, dass Inhalte, die von Nutzern öffentlicher Kommunikationsplattformen bereitgestellt werden, für die allgemeine Öffentlichkeit nur in dem Maße zugänglich sind, wie dies von den Erstellern vorgesehen wurde. Dies ist notwendig, um das von der EU-Grundrechtscharta (Art. 7) den Bürgern zugesprochene „Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation“ zu garantieren. Beide der genannten Aspekte werden aufgegriffen von dem brasilianischen Rahmenplan zu Bürgerrechten im Internet, der Privatheit definiert als die

*„Unverletzbarkeit und Geheimhaltung des Kommunikationsflusses von Nutzern durch das Internet“ und die „Unverletzbarkeit und Geheimhaltung der von Nutzern gespeicherten privaten Kommunikation“ (Art 7, II u. III).*

Einen Punkt sollte man im Hinterkopf behalten: Wie Debatten über das „Recht auf Vergessenwerden“ zeigen, kann die Rücksicht

auf den individuellen Wunsch, persönliche Informationen aus Webinhalten zu entfernen, im Widerspruch zur Meinungsfreiheit (der Freiheit, Informationen zu empfangen) stehen.

## Priorisierung

Der zweite Schritt besteht in der Priorisierung von Themen, die bereits im Rahmen der Themenaufnahme als relevant für politisches Handeln klassifiziert wurden. Nun geht es darum, sie nach Dringlichkeit, Auswirkung und anderen Kriterien zu gewichten. Plattformen für öffentliche Kommunikation sollten in der Lage sein, jene Themen mit Priorität zu behandeln, die politisch besonders wichtig sind, und Themen, die aus Gründen des bloßen Eigeninteresses von Akteuren aufgebracht werden, weniger Aufmerksamkeit zu geben. Im letzten US-Präsidentenwahlkampf beispielsweise stachelten Werber gezielt Diskussionen über Waffengesetze oder Abtreibung an, um damit eine Minderheit von strategisch besonders wichtigen Wählern anzusprechen.<sup>66</sup> Ein anderes Thema ist der Missbrauch soziale Netzwerke durch Interessensgruppen, die unter einer Vielzahl von falschen Namen agieren, um ihre Botschaften in mehreren Foren zugleich an den Mann zu bringen, und auch nicht davor zurückschrecken, öffentliche Personen einzuschüchtern. Auch diese Bemühungen zielen auf eine absichtliche Verzerrung der Priorität von Themen. Randthemen eine zu große Priorität auf der öffentlichen Agenda einzuräumen, läuft jedoch den Normen öffentlicher Rationalität (siehe unten) zuwider, weil dies einer absichtlichen Abweichung von dem Prinzip gleichkommt, vorrangig solche Ideen

und Argumente zu berücksichtigen, die von besonderer Relevanz für das öffentliche Handeln sind.

## Öffentliche Rationalität

Demokratische Steuerung und Entscheidungsfindung sollte sich am Konzept der öffentlichen Rationalität orientieren.<sup>67</sup> Öffentliche Rationalität beinhaltet zuallererst Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit, die ihrerseits auf allgemeineren Begriffen gerechter Prozesse basieren oder auf inhaltlich definierten Regeln der Fairness. Andere Komponenten öffentlicher Rationalität, die in Demokratien richtungweisend sind, sind klare Vorgaben für die Legitimität von Entscheidungen. Abgesehen von der direkten Demokratie, setzt die Demokratie voraus, dass politische Entscheidungen das Ergebnis von Diskussionsprozessen sein sollten. Ordnungsgemäße Diskussion, so das Argument, muss universalen Zugang gewährleisten (alle relevanten Ideen und Argumente müssen Gehör finden und berücksichtigt werden) sowie rationale Auseinandersetzung beinhalten (Entscheidungen sollten begründbar sein und nicht nach dem Status von Diskussionsteilnehmern oder anderen Faktoren getroffen werden, die keinen Einfluss auf die Qualität von Argumenten haben).<sup>68</sup>

## Qualitätskontrolle

Plattformen für öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung sollten Mechanismen der Qualitätskontrolle beinhalten. Solche Mechanismen können Formen des Peer Review sein (wie etwa im

Redaktionsprozess bei Wikipedia). Auch Reputationsmetriken (wie der Impact Faktor), bei denen die Qualität von Inhalten durch die Glaubwürdigkeit des Absenders eingeschätzt wird, werden oft als Ersatz für eine inhaltliche Qualitätskontrolle eingesetzt. Andere Instrumente sind „Likes“ auf Online-Petitions-Webseiten, wo eine ausreichende Zahl von Unterstützern eines Vorschlages dazu führt, dass dieser Vorschlag im Parlament diskutiert wird (wie auf [change.org](http://change.org) oder auf der E-Petitionsseite des Deutschen Bundestags<sup>69</sup>). Qualitätskontrolle ist ein Erfordernis der öffentlichen Rationalität insofern sie mit der Stützung von Behauptungen und Entscheidungen durch rationale Argumente einhergeht.

### Meinungssynthese

Wenn die Themen und Vorschläge bereits gesammelt, gefiltert und einer Qualitätskontrolle unterzogen sind, stellt sich immer noch die Frage, wie verschiedene Meinungen hinsichtlich eines Themas oder einer Frage dargestellt und ausgewertet werden. Das Wählen (zum Beispiel nach der Mehrheitsregel) ist eine traditionelle Methode für eine solche Auswertung. Es existieren aber auch andere Methoden der Synthese. Ein Beispiel dafür ist die Konsensfindung in Diskussionen, bei der – im Idealfall – nicht die Beliebtheit der Meinung, sondern die Qualität der Argumente zählt. Filteralgorithmen, welche die Popularität von Themen oder Positionen messen können, stellen ebenfalls eine Form der Meinungssynthese dar. Beachten sollte man, dass es für gute Ergebnisse oft notwendig ist, besondere Aufmerksamkeit auf Informationen zu legen, die von

Minderheiten bereitgestellt werden, weil diese verzerrte Meinungsbilder korrigieren können.<sup>70</sup>

Die normative Richtschnur für Entscheidungen über die Auswahl geeigneter Verfahren der Meinungssynthese ist das Prinzip der öffentlichen Rationalität. Im Fall von Wahlen spielt auch Privatheit als Erfordernis mit hinein.

### Wirksame Vertretung von öffentlichen Interessen

Die Einrichtung und Unterhaltung von Plattformen für öffentliche Kommunikation wäre ein müßiges Unterfangen wenn es nicht möglich wäre, die Resultate der Kommunikation in politisches Handeln zu überführen. Deshalb muss die Fähigkeit, öffentliche Interessen wirksam zu vertreten und die Aufmerksamkeit politischer Entscheider zu gewinnen, als weiteres Merkmal von Plattformen für öffentliche Kommunikation gezählt werden. Diese Rolle wird im gesellschaftlichen Kontext oft von einem Ombudsmann wahrgenommen. Eine erfolgreiche Kommunikationsplattform muss als funktionales Äquivalent eines Ombudsmannes erkannt und akzeptiert werden. Die normative Voraussetzung dafür, dass politische Entscheider ein Ombudsmann-Äquivalent in ihre Entscheidungsprozesse integrieren, ist das Prinzip der öffentlichen Teilhabe, welches von demokratischen Regierungen notwendigerweise beachtet werden muss.

## Nachweise

- <sup>1</sup> Ich möchte den Experten und Freunden danken, die in stundenlangen Gesprächen und mit wertvollen Tipps geholfen haben, das Thema der vernetzten öffentlichen Sphäre besser zu verstehen. Besonders erwähnen möchte ich Marion Albers, Ralf Bendrath, Jeanette Hofmann, John Palmesino, Beat Rudin und Gerhard Weikum. Ohne ihre Unterstützung wäre dieser Report wohl nicht entstanden. (Auch wenn vielleicht nicht alle von ihnen die Positionen, die in diesem Report vorgebracht werden, unterschreiben – so wie umgekehrt die Statements der Experten innerhalb dieses Berichts für sich stehen und nicht der Stärkung der Positionen des Autors dienen.) Während der Arbeit an diesem Report habe ich außerdem maßgeblich von den Kommentaren meines Herausgebers Per Strömbäck und meines Lektors Jason Christie profitiert.  
  
Tatsächlich hat Google bereits seine Macht sehr erfolgreich eingesetzt, als es mit Wikipedia, Mozilla und anderen Organisationen bei der Kampagne gegen die in den USA geplante Anti-Piracy-Gesetzgebung gemeinsame Sache machte. Eine derartige Allianz zwischen unternehmerischen Interessen und Non-Profit-Engagement wäre kaum vorstellbar im Bereich der traditionellen Massenmedien, wo die Trennlinie zwischen Anzeigengeschäft und Redaktion als unantastbar gilt. Siehe z.B.: <http://abcnews.go.com/blogs/technology/2012/01/sopa-blackout-wikipedia-google-wired-join-protest-against-internet-censorship/>; Waugh, Rob. „SOPA bill protest: 4.5m people sign Google’s anti-censorship petition. Daily Mail, 20. Januar 2012. <http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2088860/SOPA-protest-4-5m-people-sign-Google-anti-censorship-petition.html>; Wortham, Jenna. „Public Outcry Over Antipiracy Bills Began as Grass-Roots Grumbling“. New York Times, 19. Januar 2012. <http://www.nytimes.com/2012/01/20/technology/public-outcry-over-antipiracy-bills-began-as-grass-roots-grumbling.html?pagewanted=1&ref=technology&r=0> Potter, Ned. „SOPA Blackout: Wikipedia, Google, Wired Protest ‘Internet Censorship‘“. ABC news, 18. Januar 2012.
- Starr, P. *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communications*. New York: Basic Books, 2005, S. 48; 86.
- Starr, *The Creation of the Media*, S. 135
- Starr, Paul. *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communications*. New York: Basic Books, 2005; Benkler, Yochai. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven Conn.: Yale University Press, 2007, S. 188 f.)
- Siciliano, Leon. „PewDiePie, YouTube’s biggest star - by numbers“, 22. December 2014. <http://www.telegraph.co.uk/technology/social-media/11307719/YouTube-celebrity-PewDiePie-by-numbers.html>
- Siehe Krömer, Jan und Sen, William. *Hackerkultur und Raubkopierer: eine wissenschaftliche Reise durch zwei Subkulturen*. BoD – Books on Demand, 2011
- Im Kontext digitaler Politik mag dies auf den ersten Blick wenig einleuchtend scheinen, weil die „selbstregulierenden“ Kräfte des Netzwerkes so weithin gelobt werden. Aber das wiederum zeigt nur, wie erfolgreich die Prediger eines freien, unregulierten Markts in ihren Bemühungen waren, den Erfolg von netzwerkartigen Formen der Kooperation (das berühmteste Beispiel hier ist wohl Wikipedia) auf den Bereich der Politik zu übertragen. Sobald man jedoch die Forderung nach „Offenheit“ auf andere Gegenstandsbereiche überträgt, sieht man sofort, wie absurd dieses Unterfangen ist. Wohl niemand, der vom „offenen Netz“ schwärmt, würde sich gleichermaßen für einen „offenen Mietimmobilienmarkt“ begeistern, auf dem Vermieter Bedingungen frei von staatlicher Regulierung, wie sie zum Schutz der Mieter existiert, diktieren könnten!
- „Net Neutrality“, *The EDRI papers*, Nr. 08 (2014). [http://www.edri.org/files/paper08\\_netneutrality.pdf](http://www.edri.org/files/paper08_netneutrality.pdf).
- Cerf, Vincent. „Prepared Statement of Vinton G. Cerf, Hearing on ‘Network Neutrality‘“, 2006. <http://theparagraph.com/prepared-statement-of-vinton-g-cerf-hearing-on-%E2%80%9CNetwork-neutrality%E2%80%9D/>.
- Popovski, P., V. Braun, G. Mange, und et al. „Initial report on horizontal topics, first results and 5G system concept“. FP7-research projekt „Mobile and wireless communications Enablers for the Twenty-twenty Information Society“, Deliverable D6.2“. April 2014. [https://www.metis2020.com/wp-content/uploads/deliverables/METIS\\_D6.2\\_v1.pdf](https://www.metis2020.com/wp-content/uploads/deliverables/METIS_D6.2_v1.pdf)
- Wadhwa, N. „The Evolving Internet: A look ahead to 2025“. Cisco, [ohne Datum]. [http://www.cisco.com/web/IN/about/leadership/evolving\\_internet.html](http://www.cisco.com/web/IN/about/leadership/evolving_internet.html); Marsan, C. D. „10 fool-proof predictions for the Internet in 2020“. *Network World*, 4. January 2010. <http://www.networkworld.com/article/2238913/wireless/10-fool-proof-predictions-for-the-internet-in-2020.html>; Hourcade, J.-C., Y. Neuvo, R. Posch, et al. „Futurium Internet 2020: Visions of an Industry Expert Group“. *Futurium Digital Agenda for Europe*, 2009. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/futurium/en/content/future-internet-2020-visions-industry-expert-group>.
- Siehe zum Beispiel das Open Systems Interconnection Modell (OSI); eine stärker kondensierte Zusammenfassung bietet Zittrain, J. *The Future of the Internet – And How to Stop It*. First Edition edition. New Haven Conn.: Yale University Press, 2008, S. 68

13. Zittrain, J. *The Future of the Internet*, S. 178
14. Grötter, R. „The Echo of Digital Tweets.“ *Max Planck Research*, Nr. 01 (2011): 96–102. [http://www.mpg.de/1346931/W006\\_Culture-Society\\_096-102.pdf](http://www.mpg.de/1346931/W006_Culture-Society_096-102.pdf)
15. Li, J. „Who Killed Our eDonkey: P2P Piracy, and Public Sphere in Information-Age China“, [ohne Datum]. [https://www.academia.edu/4477906/Who\\_Killed\\_Our\\_eDonkey\\_P2P\\_Piracy\\_and\\_Public\\_Sphere\\_in\\_Information-Age\\_China](https://www.academia.edu/4477906/Who_Killed_Our_eDonkey_P2P_Piracy_and_Public_Sphere_in_Information-Age_China) (<http://www.webcitation.org/6VlR8D7EH>).
16. Frischmann, Brett M. *Defining Infrastructure and Commons Management*. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 25. July 2012. <http://papers.ssrn.com/abstract=2117460>
17. Zum Gebrauch dieses Begriffes siehe Friedland, L. A., T. Hove, und Hernando Rojas. „The Networked Public Sphere“. *Javnost - The Public* 13, Nr. 4 (2006): 5–26; Benkler, Yochai, Hal Roberts, Robert Faris, Alicia Solow-Niederman, und Bruce Etling. *Social Mobilization and the Networked Public Sphere: Mapping the SOPA-PIPA Debate*. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 19. July 2013. <http://papers.ssrn.com/abstract=2295953>.
18. Zittrain, *The Future of the Internet*, S. 174
19. Benkler, Yochai. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven Conn.: Yale University Press, 2007
20. Die fünf Kategorien sind adaptiert von Benkler, *The Wealth of Networks*, S. 182-185. Benkler spricht allerdings nicht von Gestaltungsdimensionen, sondern konkret von „Desideraten“, welche Plattformen für öffentliche Kommunikation erfüllen sollten. In seiner Begrifflichkeit heißen die fünf Kategorien „Universal Intake“, „Filtering for Potential Political Relevance“, „Filtering for Accreditation“, „Synthesis of ‘Public Opinion’ und ‘Independence from Government Control’“.
21. Frischmann, Brett M. *The Internet and the Network Neutrality Debate*. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 25. July 2012, S. 326. <http://papers.ssrn.com/abstract=2117497>.
22. Grove, N., Holznapel, B., und u.a. „Safeguarding the Openness of the Internet: Legal & Economic Considerations towards a Draft Framework for Network Neutrality in Europe“. Zugegriffen/ENGLISH/ 3. December 2014. <http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/anlagen-branchenbefragung-mediennordnung.pdf>; Kraemer, J., und et al. „Net neutrality: A progress report (KIT)“. *Telecommunications Policy*. Zugegriffen/ENGLISH/ 9. July 2014. <http://www.im.uni-karlsruhe.de/Upload/Publications/336c39b3-7a62-4159-bb1a-483f39dd5b24.pdf>; Schewick, Van, and Barbara. *Network Neutrality and Quality of Service: What a Non-Discrimination Rule Should Look Like*. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 26. June 2014. <http://papers.ssrn.com/abstract=2459568>. For recent situation in the EU, see Pilar del Castillo Vera, Vera. „REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC, 2002/22/EC, and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012 - A7-0190/2014“, 20. March 2014. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0190+0+DOC+XML+V0//EN>.
23. Rest, J., und P. Riesbeck. „Acta im EU-Parlament: Generation Youtube bringt Acta zu Fall | Politik - Frankfurter Rundschau“. *Frankfurter Rundschau*, 7. July 2014. <http://www.fr-online.de/politik/acta-im-eu-parlament-generation-youtube-bringt-acta-zu-fall,1472596,16537616.html>.
24. Li, J. „Who Killed Our eDonkey: P2P Piracy, and Public Sphere in Information-Age China“, [ohne Datum]. [https://www.academia.edu/4477906/Who\\_Killed\\_Our\\_eDonkey\\_P2P\\_Piracy\\_and\\_Public\\_Sphere\\_in\\_Information-Age\\_China](https://www.academia.edu/4477906/Who_Killed_Our_eDonkey_P2P_Piracy_and_Public_Sphere_in_Information-Age_China) (<http://www.webcitation.org/6VlR8D7EH>).
25. Offener Zugang (*universal access*) ist eine von mehreren denkbaren Lösungen für die Gestaltungsdimension „Themenaufnahme“. Offener Zugang definiert sich durch Prinzipien der Gleichheit: Niemand sollte benachteiligt werden. Offener Zugang kann aber auch mit Grundbedürfnissen begründet werden: Jeder Mensch oder jeder Bürger sollte Zugang zu bestimmten Gütern und Dienstleistungen haben, um ein annehmbares Leben führen zu können (oder um am bürgerlichen Leben teilhaben zu können). Auch als Erfordernis der Demokratie lässt sich offener Zugang begründen: Demokratische Entscheidungsfindung kann nur dann erfolgreich stattfinden, wenn alle Bürger Zugang zu politisch relevanten Informationen und zu Wahlurnen haben.
26. Crawford, Susan. „The Wire Next Time“. *The New York Times*, 27. April 2014. <http://www.nytimes.com/2014/04/28/opinion/the-wire-next-time.html> ([http://www.nytimes.com/2014/04/28/opinion/the-wire-next-time.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/04/28/opinion/the-wire-next-time.html?_r=0)). See also: Zaleski, A. „Is municipal broadband more important than net neutrality?“. *Fortune*, 26. June 2014. <http://fortune.com/2014/06/26/is-municipal-broadband-more-important-than-net-neutrality/>.
27. Cannataci, J. „Parallel Internets, another Internet treaty or both? The next pieces of the internet governance jigsaw puzzle“. *Mapping: Managing Alternatives for Privacy, Property and Internet Governance*, 16. May 2014. <http://www.mappingtheinternet.eu/node/42>.
28. Zittrain, Jonathan. *The Future of the Internet--And How to Stop It*. First edition. New Haven Conn.: Yale University Press, 2008, S. 181. <http://futureoftheinternet.org/files/2013/06/ZittrainTheFutureoftheInternet.pdf>
29. Crews, Clyde Wayne. „One Internet Is Not Enough | Cato Institute“. Zugegriffen/ENGLISH/ 28. November 2014. <http://www.cato.org/publications/techknowledge/one-internet-is-not-enough>
30. Siehe Albrecht, J. P. „Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data on the free movement of such data (General Data Protection Regulation). Inofficial consolidated Version after LIBE Committee Vote provided by the rapporteur, 22 October 2013“, 2013. <http://www.janalbrecht.eu/fileadmin/material/Dokumente/DPR-Regulation-inofficial-consolidated-LIBE.pdf>; for a background of the debate see also Kincaid, Jason. „Google To Facebook: You Can't Import Our User Data Without Reciprocity“. *Techcrunch*, 4. November 2010. <http://techcrunch.com/2010/11/04/facebook-google-contacts/>.
31. Dörmann, M., und L. Klingbeil. „Reform der Medien- und Kommunikationsordnung. Antworten zur Branchenbefragung der SPD-Bundestagsfraktion“. SPD-Bundestagsfraktion, 2014. [http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/reform-mediennkommunikationsordnung\\_anlagen-antworten.pdf](http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/reform-mediennkommunikationsordnung_anlagen-antworten.pdf); Kluth, W., und W. Schulz. „Konvergenz und regulatorische Folgen. Gutachten im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder“. Hans Bredow Institut, 2014. <http://www.hans-bredow-institut.de/de/aktuelles/gutachten-zur-konvergenz-mediennordnung-rundfunkkommission-uebergeben>.
32. Einen Insiderbericht bietet Silverstein, Ken. „Where Journalism Goes to Die. Glenn Greenwald, Pierre Omidyar, Adnan Syed and my battles with First Look Media“. *POLITICO Magazine*, 27. Februar 2015. <http://www.politico.com/magazine/story/2015/02/ken-silverstein-the-intercept-115586.html>
33. Benkler, Yochai. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven Conn.: Yale University Press, 2007
34. „Dennis Friess, Christiane Eilders: A model for assessing online deliberation. Towards a more complex approach to measure and explain deliberativeness online“. Zugegriffen 26. September 2014. <http://ipp.oii.ox.ac.uk/2014/programme-2014/track-a-harnessing-the-crowd/design-ii/dennis-friess-christiane-eilders-a-model>.
35. Grötter, Ralf. „Faktencheck Praena-Test“ - Nicht-invasives pränatales Genscreening: Dokumentation einer partizipativen Online-Berichterstattung zum Stand der Kontroverse (‘Fact Checking Praena-Test’ - Non-Invasive Prenatal Genetic Screening: Documentation of a Participative Online-Report Concerning the State of the Controversy). SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 6. August 2013. <http://papers.ssrn.com/abstract=2306563>; see also: Grötter, Ralf. „Visualized Problem Structuring for Stakeholder Consultations“. In *Knowledge Cartography*, ed. by Alexandra Okada, Simon J. Buckingham Shum, and Tony Sherborne, 309–32. London: Springer London, 2014
36. European Commission, DG Internal Market and Services: “Capacity building of end-users and non-industry stakeholders in Union policy making in the area of financial services“. Call N°: MARKT/2011/175/H, , [http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_market/docs/grants/call-for-proposals-2011-175-h\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/docs/grants/call-for-proposals-2011-175-h_en.pdf) (<http://www.webcitation.org/6VlUONzqk>)
37. Pilar del Castillo Vera, Vera. „REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC, 2002/22/EC, and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012 - A7-0190/2014“, 20. March 2014. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0190+0+DOC+XML+V0//EN>.
38. Anderson, M., und A. Caumont. „How social media is reshaping news | Pew Research Center“. Zugegriffen/ENGLISH/ 2. January 2015. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/09/24/how-social-media-is-reshaping-news/>.
39. Siehe auch Tavani, Herman. „Search Engines and Ethics“. In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, herausgegeben/ENGLISH/ von Edward N. Zalta, Spring 2014. <http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/ethics-search/>.
40. Traven, B. „Facebook Is Throttling Nonprofits and Activists“. *ValleyWag*, 30. April 2014. <http://valleywag.gawker.com/facebook-is-throttling-nonprofits-and-activists-1569877170> (<http://www.webcitation.org/6VlUjji6A>)
41. Tufekci, Zeynep. „What Happens to #Ferguson Affects Ferguson: — The Message — Medium“, 14. August 2014. <https://medium.com/message/ferguson-is-also-a-net-neutrality-issue-6d2f3db51eb0> (<http://www.webcitation.org/6VlUsvUag>)
42. Bell, Emily. „We can't let tech giants, like Facebook and Twitter, control our news values“. *The Guardian*, 31. August 2014. <http://www.theguardian.com/media/media-blog/2014/aug/31/tech-giants-facebook-twitter-algorithm-editorial-values>.

43. Ein Insiderbericht: MacKinnon, Rebecca. *Consent of the Networked: The Worldwide Struggle For Internet Freedom*. New York: Basic Books, 2012: 179 f.; siehe auch: Rosen, Jeffrey. „The Deciders: The Future of Privacy and Free Speech in the Age of Facebook and Google“, 2012, S. 1537. <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4774&context=flr>.
44. Rosen, S. 1535; siehe auch Mayer-Schönberger, Viktor. *Delete the Virtue of Forgetting in the Digital Age*. Princeton [N.J.]: Princeton University Press, 2009. <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=534065>.
45. Morozov, Evgeny, *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*. New York: Public Affairs, 2013, S. 64. Morozov thematisiert hier den Fall „Eightmaps.com“ – eine Webseite, die Informationen über Wahlkampf-Spender öffentlich macht.
46. Siehe Floridi, L. „A manifesto for the future of the ‚right to be forgotten‘ debate. *The Guardian*, 22. Juli 2014. <http://www.theguardian.com/technology/2014/jul/22/a-manifesto-for-the-future-of-the-right-to-be-forgotten-debate>; Jaume-Palasi, L. „Öffentlichkeit kennt keine beschränkte Teilnehmerzahl“. *iRights.info*, 21. Mai 2014. <http://irights.info/artikel/oeffentlichkeit-kennt-keine-beschaenkte-teilnehmerzahl/23173#more-23173>; Mayer-Schönberger, V. *Delete: The Virtue of Forgetting in the Digital Age*. Princeton: Princeton University Press, 2011. <http://press.princeton.edu/video/mayer/index.html>.
47. Hege, H. „Internetsuche als öffentliche Aufgabe: Wir müssen Google Konkurrenz machen! - Medien - FAZ“. *faz.net*, 1. September 2012. <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/internetsuche-als-oeffentliche-aufgabe-wir-muessen-google-konkurrenz-machen-11874702.html>.
48. Siehe Kosinski, Michal, David Stillwell, und Thore Graepel. „Private Traits and Attributes Are Predictable from Digital Records of Human Behavior“. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 110, Nr. 15 (4. September 2013): 5802–5. doi:10.1073/pnas.1218772110
49. Issenberg, Sasha. *The Victory Lab: The Secret Science of Winning Campaigns*. Reprint edition. New York: Broadway Books, 2013.
50. Bond, Robert M., Christopher J. Fariss, Jason J. Jones, Adam D. I. Kramer, Cameron Marlow, Jaime E. Settle, und James H. Fowler. „A 61-Million-Person Experiment in Social Influence and Political Mobilization“. *Nature* 489, Nr. 7415 (13. September 2012): 295–98. doi:10.1038/nature11421.
51. Albrecht, J. P. „Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data an on the free movement of such data (General Data Protection Regulation). Inofficial consolidated Version after LIBE Committee Vote provided b the rapporteur, 22 October 2013“, 2013. <http://www.janalbrecht.eu/fileadmin/material/Dokumente/DPR-Regulation-inofficial-consolidated-LIBE.pdf>; , Art. 3, 2: „This Regulation applies to the processing of personal data of data subjects in the Union by a controller or processor not established in the Union, where the processing activities are related to: (a) the offering of goods or services, irrespective of whether a payment of the data subject is required, to such data subjects in the Union; or (b) the monitoring of such data subjects.“
52. Frischmann, Brett M. *Defining Infrastructure and Commons Management*. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 25. July 2012. <http://papers.ssrn.com/abstract=2117460>; Stalder, Felix. *Digital Solidarity*. Mute, 2013.
53. Benkler, *The Wealth of Networks*, S. 207
54. „Elfter Zwischenbericht der Enquete-Kommission ‚Interne t und digitale Gesellschaft‘ Internationales und Internet Governance. Drucksache 17/12480“. Deutscher Bundestag, 2013. zotero://attachment/15397/, S. 22
55. Siehe zum Beispiel das neu gegründete „Grimme-Forschungskolleg - Medien und Gesellschaft im digitalen Zeitalter“, [http://www.grimme-institut.de/html/index.php?id=426&no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=461&tx\\_ttnews\[backPid\]=425&cHash=bda09a3c1a](http://www.grimme-institut.de/html/index.php?id=426&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=461&tx_ttnews[backPid]=425&cHash=bda09a3c1a) (<http://www.webcitation.org/6VlzVkiR5>) or the „MAPPING Project FP7“. Zugegriffen 14. November 2014. <http://mappingtheinternet.eu/>
56. Siehe Grötter, R. „Information“. In *Handbuch der politischen Philosophie und Sozialphilosophie*. S. Gosepath, W. Hinsch and B. Roessler (Eds.), 543–47. Berlin: De Gruyter, 2008; Adams, F. „Knowledge“. In L. Floridi (Ed.), *The Blackwell Guide to the Philosophy of Computing and Information*. Oxford: Blackwell, 2004.
57. Siehe: Zittrain, Jonathan. *The Future of the Internet--And How to Stop It*. First Edition edition. New Haven Conn.: Yale University Press, 2008.
58. Vgl. Benkler, *The Wealth of Networks*, S. 182-185.
59. „Brazilian Civil Rights Framework for the Internet“. Zugegriffen 14. November 2014. [http://en.wikipedia.org/wiki/Brazilian\\_Civil\\_Rights\\_Framework\\_for\\_the\\_Internet](http://en.wikipedia.org/wiki/Brazilian_Civil_Rights_Framework_for_the_Internet); „Draft Declaration of Internet Rights. Text drafted by the Study Committee on Internet Rights and Duties of Italy’s Chamber of Deputies“, 2014. [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload\\_file/upload\\_files/000/000/189/dichiarazione\\_dei\\_diritti\\_internet\\_inglese.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file/upload_files/000/000/189/dichiarazione_dei_diritti_internet_inglese.pdf) (<http://www.webcitation.org/6Vlr5MKBb>).
60. Siehe „On the Political Economy of Complexity by Shmuel Nitzan, Uriel Procaccia, Joseph Tzur, CESifo Working Paper Series No. 4547 (2013). [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2381929](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2381929).
61. Van Mill, David. „Freedom of Speech“. In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, herausgegeben von Edward N. Zalta, Winter 2012., 2012. <http://plato.stanford.edu/archives/win2012/entries/freedom-speech/>
62. „Global Network Initiative“, Principles, § 2.; <https://www.globalnetworkinitiative.org/principles/index.php>.
63. Siehe Grötter, R. „Information“. In *Handbuch der politischen Philosophie und Sozialphilosophie*. S. Gosepath, W. Hinsch and B. Roessler (Eds.), 543–47. Berlin: De Gruyter, 2008; Adams, F. „Knowledge“. In L. Floridi (Ed.), *The Blackwell Guide to the Philosophy of Computing and Information*. Oxford: Blackwell, 2004.
64. Gaus, Gerald, Shane D. Courtland, und David Schmidtz. „Liberalism“. In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, ed. By E. N. Zalta., 2015. <http://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/liberalism/>.
65. DeCew, Judith. „Privacy“. In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, ed. By E. N. Zalta, 2013. <http://plato.stanford.edu/archives/fall2013/entries/privacy/>; Van den Hoven, Jeroen, Martijn Blaauw, Wolter Pieters, und Martijn Warnier. „Privacy and Information Technology“. In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, herausgegeben/ENGLISH/ von Edward N. Zalta, Winter 2014., 2014. <http://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/it-privacy/>; Marmor, Andrei. *What Is the Right to Privacy?*. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 8. April 2014. <http://papers.ssrn.com/abstract=2422380>; Solove, Daniel. „Why Privacy Matters Even if You Have ‚Nothing to Hide‘ - The Chronicle Review - The Chronicle of Higher Education“. Zugegriffen/ENGLISH!/. 23. May 2011. <http://chronicle.com/article/Why-Privacy-Matters-Even-if/127461/>.
66. Tufekci, Z. „Engineering the Public: Big Data, Surveillance and Computational Politics“. *First Monday* 19, Nr. 7 (2014). <http://technosociology.org/>.
67. Quong, J. „Public Reason“, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2013. <http://plato.stanford.edu/entries/public-reason/>.
68. Walton, Douglas, und Erik C. W. Krabbe. *Commitment in Dialogue*. New York: Cambridge University Press, 1995, hold that “effective deliberation” requires that:
- All important issues are considered
  - The broadest possible range of high-quality solution ideas are identified
  - The strongest arguments for and against each idea are captured
  - People can distinguish good from bad arguments
  - Individual select solutions rationally, i.e. they consider all the important issues and ideas, and make selections that are consistent with the arguments they most trust
  - The aggregate results fairly represent the “wisdom of the people
- Siehe auch: Habermas, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry Into a Category of Bourgeois Society*. Auflage: Reprint. MIT Press, 1991.
69. <https://epetitionen.bundestag.de/epet/startseite.nc.html>
70. Surowiecki, James. *The Wisdom of Crowds*. Auflage: New ed. Trade Paperback. Anchor, 2005; Page, Scott E. *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, & Societies*. New edition. Princeton University Press, 2008



## Ralf Grötter

Ralf Grötter ist Wissenschaftsautor und Mitglied des Journalistenbüros Schnittstelle. Seine Hauptinteressen liegen in den Bereichen Technikfolgen, Bioethik und Ökonomik. Außerdem bietet er Beratung und Moderation mit Hilfe visualisierter Problemstrukturierung an. Grötter wurde von der Freien Universität Berlin im Fach Philosophie promoviert; zuvor studierte er an den Universitäten Bremen, Paris

und Köln. Er hat für verschiedene Print- und Online-Magazine gearbeitet (wie brand eins, Technology Review, Max Planck Forschung, Der Freitag, F.A.Z. online, Telepolis u.a.). Im Jahr 2003 erschien der von ihm herausgegebene Sammelband "Privat! Kontrollierte Freiheit in einer vernetzten Welt". 2006 war er Journalist in Residence am Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung in Köln und am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Er war Fellow des IGK Arbeit und Lebenslauf in globalgeschichtlicher Perspektive (2010/2011) und erhielt ein Stipendium der Robert Bosch Stiftung für das open-expertise Projekt "Debattenprofis (2013). An der Fachhochschule Dortmund unterrichtet Grötter einen Kurs zu Recherche, Analyse und Problemlösen (Critical Thinking). Mit seiner Frau und seinen drei Kindern lebt er in Berlin.

## Netopia's Manifesto

The internet deserves a better debate of ideas. Netopia believes in a free and open internet where people and companies may safely dwell, where society protects the freedom, privacy and rights of individuals and creates the preconditions for growth and diversity. Netopia's mission is to develop visions regarding the future of the internet based on these values.

Netopia does not claim to have all the answers; on the contrary, the questions are central. Who should decide the ground rules on the internet? What is required for diversity? How can society guarantee the privacy and freedom of individuals on the internet? Are new institutions required? Who are the current actors and what roles might they play in the future? Netopia aims to try and get good answers to these and many other questions.

The internet provides opportunities that may be seized by the EU in order to create the jobs, innovation and growth of the future. Netopia challenges the political and commercial powers that limit this potential. We are worried about a scenario where a small number of players control the development and where political ideas furthering these interests dominate without counterbalance.

Netopia's conviction is that the internet is an ever-increasingly important part of our society, which also places demands on society to guarantee the freedom, privacy and rights of individuals in the digital environment as well. So far, issues regarding infringement of privacy or intellectual property rights, financial crime, defamation, cybercrime and bullying have been considered as separate issues. It is more constructive to view these phenomena as an expression for the same thing: the functions of society are needed also on the internet. Not the same rules as in physical society, but rules with the same purpose.

Netopia would like to promote the debate of a better online society. We do this on the internet, through reports, in seminars and other forums. It is time for the internet to take the next step.



