

Das Internet als politische und gesellschaftliche Herausforderung

Thomas de Maizière

Die Menschen nutzen das Internet immer intensiver. Nach einer BITKOM-Studie besitzen inzwischen fast zwei Drittel der Bevölkerung Deutschlands Computer und Internetanschlüsse. Bei den über 65-Jährigen ist es immerhin bereits ein Drittel – Tendenz rasch steigend. Auch die wirtschaftliche Bedeutung des Internets wächst stetig: Das E-Business ist längst fester Bestandteil der Geschäftstätigkeit von Unternehmen aller Größenordnungen geworden, und mit rund 74 Milliarden Euro erwirtschaftet die IT-Branche heute eine höhere Wertschöpfung als der Maschinenbau, die Automobilindustrie oder die Metallindustrie.

Das Internet hat damit tief greifende gesellschaftliche Auswirkungen; es verändert die Welt, in der wir leben: Neue Freiheiten, neue Geschäftsfelder, neue Chancen auf politische und soziale Teilhabe entstehen. Gleichzeitig sind aber auch neue Bedrohungen, Abhängigkeiten und Missbrauchsmöglichkeiten auszumachen, die uns vor Herausforderungen stellen. Schlüsselfragen unseres Zusammenlebens stellen sich in neuer Dringlichkeit: Wie nutzen wir die große, weltumspannende Freiheit, die uns das Internet bietet? Wie steht es dabei um den Schutz der Privatsphäre in einem Medium, in dem Privates und Öffentliches ineinanderfließen? Wie weit darf die digitale Erfassung unseres Lebens und unserer Persönlichkeit gehen? Wie sichern wir persönliche Daten vor unerlaubtem Zugriff? Hier sind – nicht nur, aber auch – Antworten von der Politik gefragt.

Gerade weil wir es nicht nur mit einer technischen Entwicklung, sondern einem gesellschaftlichen Phänomen zu tun haben, ist es wichtig, dass wir uns im Umgang mit dem Internet auf jene Grundwerte besinnen, die unser Land seit Langem prägen und zusammenhalten. Auch im Internet gilt: Die Würde des Menschen ist unantastbar, es gelten Meinungs- und Pressefreiheit, und rechtlich sind alle Menschen gleich. Auch im Internet muss der Einzelne die Möglichkeit besitzen, frei und selbstbestimmt zu handeln. Auch im Internet sind Selbstbestimmung und Selbstverantwortung zwei Seiten derselben Medaille und daher untrennbar miteinander verbunden. Der Staat kann – bei allen Schutzpflichten, die er hat – nicht verantwortlich sein für Art und Umfang der Freiheitsausübung des Einzelnen. Übertriebener Schutz käme einer Bevormundung gleich; das ist online nicht anders als offline.

Allgemeine netzpolitische Prinzipien

Die richtige Idee vom Internet als freiem Raum darf nicht *ad absurdum* geführt werden. Zu weit geht, wer Freiheit mit Rechtsfreiheit gleichsetzt beziehungsweise Freiheit durch Rechtsfreiheit zu erreichen sucht und einen totalen Verzicht auf staatliche Regeln fordert. Die Freiheit des einen kann schnell das Leid des anderen bedeuten; grenzenlose Freiheit kann es daher nicht geben. Der Staat ist gehalten, konkurrierende Freiheiten gleichermaßen zur Geltung und – soweit erforderlich – zu einem Ausgleich zu bringen.

Dabei muss er vier Prinzipien beachten.

Erstens: Die Anwendung und Durchsetzung bestehenden Rechts haben Vorrang vor neuer Rechtsetzung.

Viele Phänomene des Internets sind durch das bestehende Recht bereits zufriedenstellend geregelt. Die Setzung neuen Rechts könnte insoweit für das Internet nur wiederholen, was allgemein ohnehin schon gilt – und würde damit mehr Fragen aufwerfen als beantworten. In einem ersten Schritt ist daher stets zu prüfen, wie weit das geltende Recht reicht, inwieweit es Lücken aufweist oder in seiner praktischen Anwendung unklar bleibt und daher zu Rechtsunsicherheit führt. Bei dieser Analyse des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs ist auch zu beachten, dass die Gerichte durch die Auslegung und Fortbildung der bereits in Kraft befindlichen Regelungen schneller und flexibler auf neue Entwicklungen des Internets reagieren können als der Gesetzgeber. Dieser tut in vielen Fällen daher gut daran, sich in Zurückhaltung zu üben. Umgekehrt darf der Gesetzgeber die Gerichte aber auch nicht im Stich lassen: Spätestens dort, wo *de lege lata* die Grenze der richterlichen Rechtsfortbildung erreicht ist, beginnt der Auftrag des Gesetzgebers, *de lege ferenda* tätig zu werden. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn das Internet eine grundlegend andere Wertung verlangt als die „Offline-Welt“ oder aber wenn die Anwendung des bestehenden Rechts – zum Beispiel infolge der internationalen Dimension des Internets – zu Vollzugsdefiziten führt. Insgesamt wird man aber sagen dürfen, dass wir unsere Rechtsordnung wegen des Internets nicht neu erfinden müssen.

Zweitens: Selbstregulierung hat Vorrang vor neuer Rechtsetzung.

Viele Fragen des Internets lassen sich auch ohne gesetzgeberisches Eingreifen im Weg der Selbstregulierung beantworten. Bevor wir an neue Gesetze denken, sollten wir in unserer freiheitlichen Ord-

nung die Selbstregulierungskräfte von Gesellschaft und Wirtschaft nutzen und einfordern. Erst wenn dies nicht zu gesellschaftsverträglichen Lösungen führt oder starke Partikularinteressen das Gemeinwohl überlagern, muss der Staat aktiv werden.

Die aktuelle Debatte um Google Street View liefert hierfür ein gutes Beispiel: In den vergangenen Monaten ist deutlich geworden, dass viele Bürgerinnen und Bürger begeistert und verunsichert zugleich sind, wenn Google und andere Geodiensteanbieter den öffentlichen Raum abfotografieren und die Daten ins Internet einstellen. Ich habe dies zum Anlass genommen, im Rahmen eines Spitzengesprächs mit Teilnehmern aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft die Chancen und Grenzen der Digitalisierung des öffentlichen Raumes zu erörtern. Wir haben gemeinsam nach einer Lösung gesucht, wie das Informationsinteresse der Allgemeinheit, die Pressefreiheit und auch die grundrechtlich geschützten unternehmerischen Interessen der Geodiensteanbieter mit dem Persönlichkeitsrecht des Einzelnen in Einklang gebracht werden können. Als Ergebnis des Spitzengesprächs sollen sowohl der Weg der Gesetzgebung wie auch der der Selbstregulierung beschriftet werden: Zum einen wird das Bundesministerium des Innern bis zum IT-Gipfel am 7. Dezember 2010 den Entwurf für ein Gesetz vorlegen, das eine „rote Linie“ markiert, die unter keinen Umständen überschritten werden darf und daher durch Selbstregulierung allein nicht zu sichern ist. Diese „rote Linie“ ist dort zu ziehen, wo besonders schwerwiegende Eingriffe in Persönlichkeitsrechte drohen, wie es etwa bei der zielgerichteten Bildung von Nutzungs-, Verhaltens- oder Bewegungsprofilen der Fall ist. Die Erstellung solcher Profile und vergleichbar schwere Eingriffe müssen qua Gesetz verboten sein, es sei denn, es liegt eine aus-

drückliche Einwilligung des Betroffenen vor.

Im Hinblick auf Einzelfragen zu Diensten wie Google Street View habe ich der IKT-Branche demgegenüber zunächst die Möglichkeit eingeräumt, ihrerseits bis zum IT-Gipfel einen Datenschutz-Kodex vorzulegen. Auf diese Weise würde eine weiter gehende gesetzliche Neuregelung der Materie entbehrlich. Voraussetzung ist allerdings, dass der Datenschutz-Kodex bestimmte Mindestanforderungen erfüllt: Er muss Anbieter von Geodaten-diensten beispielsweise dazu verpflichten, in verständlicher Sprache und gut sichtbar über die Erhebung der Daten, über ihre Aufbereitung und Speicherung sowie über die erfolgten und beabsichtigten Verknüpfungen zu informieren. Zudem müssen die Diensteanbieter an leicht aufzufindender Stelle auf die Rechte des Betroffenen hinweisen. Die Ausübung dieser Rechte muss auf einfache Weise online und offline erfolgen können. Wenn sich die Branche bis zum 7. Dezember 2010 auf einen Datenschutz-Kodex einigen kann, der diese und alle weiteren im Rahmen des Spitzengesprächs gestellten Bedingungen erfüllt, könnte sich die angesprochene gesetzliche Regelung ausschließlich auf die „rote Linie“ beschränken.

Drittens: Unsere Rechtsordnung muss entwicklungs offen bleiben.

Immer wieder zeigt sich, dass Recht und Technik einer jeweils eigenen Rationalität und Geschwindigkeit gehorchen. Dabei hinkt das Recht der Technik meist hinterher. Das wird fast immer als ein Nachteil angesehen und auch im Zusammenhang mit dem Internet häufig beklagt.

Der Gesetzgeber ist aber gut beraten, nicht reflexartig kurzfristige Aufregungen oder bloße Modeerscheinungen aufzugreifen. Wer das Recht technischen Veränderungen anpassen will, der muss sich zunächst ein möglichst genaues Bild von diesen Veränderungen machen. An-

derenfalls liefern seine Bemühungen an den Bedürfnissen der Praxis vorbei. Es ist allerdings schwer, große Veränderungen, die sich vor den eigenen Augen abspielen, in ihrem vollen Ausmaß zu erkennen. Vor einem Jahrhundert haben die Menschen im Auto vor allem ein schnelleres Pferd gesehen. Heute wissen wir, dass es noch viel mehr war: Das Auto hat neue Strukturen des städtischen Zusammenlebens hervorgebracht, mit Vororten beispielsweise oder einer Aufteilung der Sphären von Wohnen und Arbeiten. Ebenso müssen wir davon ausgehen, dass es tief greifende gesellschaftliche Auswirkungen des Internets geben wird, die wir zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vollends abschätzen können. Das erschwert die gesetzgeberische Tätigkeit: Einerseits darf der Gesetzgeber nicht in Passivität verharren, soweit er sich damit seiner politischen Verantwortung entzöge und regelungsbedürftige Fragen unbeantwortet blieben. Andererseits kann sich ein vor schnelles Tätigwerden nicht nur als unnützlich, sondern sogar als schädlich erweisen, wenn und soweit nämlich Gesetze erlassen werden, die bereits kurze Zeit nach ihrem Inkrafttreten an der technischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit vorbeigehen und infolgedessen vielleicht sogar falsche Anreize setzen.

Es gilt deshalb, möglichst flexible Lösungen zu finden, die sich den jeweiligen technischen Neuerungen und gesellschaftlichen Veränderungen rasch und unkompliziert anpassen können. Erforderlich ist dazu eine Tugend, über die der Gesetzgeber ohnehin verfügen sollte: ein vorausschauender und maßvoller Kodifikationsstil. Ein starres normatives Korsett wäre ebenso wie eine Einzelfallgesetzgebung gewiss nicht die richtige Antwort auf die sich stetig ändernden technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsperspektiven des Internets. Ebenso wenig kann es um eine gesetzliche Durchnormierung bis hin zu Detail-

fragen gehen. Sinnvoll und geboten sind entwicklungs offene, insbesondere auch technikneutrale Gesetze. Mit ihrer Hilfe kann der Gesetzgeber einerseits sichtbar machen, welche Interessen er im Internet betroffen sieht, wie er sie gewichtet und wie etwaig auftretende Interessenkonflikte zu lösen sind, ohne andererseits fürchten zu müssen, dass sein Gesetz schon bald „veraltet“ und dem Fortschritt der Technik anheimfällt.

Viertens: Entwicklungen des nationalen und internationalen Rechts müssen Hand in Hand gehen.

Schließlich müssen wir bei der Entwicklung unserer Rechtsordnung die internationale Dimension immer mit in den Blick nehmen. Gerade das Internet wirft Fragen auf, die sich einfachen nationalen Regelungen entziehen. Die Entwicklung nationalen und internationalen Rechts muss daher Hand in Hand gehen.

Einzelheiten zur Rolle des Staates

Bei der Ausgestaltung des netzpolitischen Ordnungsrahmens muss der Staat drei Funktionen wahrnehmen: eine Freiheits- und Ausgleichsfunktion, eine Schutzbeziehungsweise Gewährleistungsfunktion und eine Angebots- und Innovationsfunktion.

Freiheits- und Ausgleichsfunktion

Jeder ist frei, sich im Netz zu entfalten und das Netz zu gestalten. Sobald aber die Freiheiten verschiedener Personen miteinander kollidieren, wie es etwa bei umstrittenen Äußerungen häufig der Fall ist, müssen die unterschiedlichen Interessen zum Ausgleich gebracht werden. In der gegenständlichen Welt genügen hierfür verhältnismäßig wenige Regelungen, wobei die Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche des Zivilrechts das wichtigste Instrument darstellen. Im Internet fällt die Rehabilitierung des Geschädigten ungleich schwerer, weil dort jede Äußerung – ganz anders als in der gegenständlichen

Welt – zumindest potenziell weltweit öffentlich ist. Umso wichtiger wäre es, dem Internet in bestimmten Bereichen das Vergessen oder zumindest das „Nichtwiederfinden“ beizubringen. Dafür gibt es heute schon Ansätze: So haben Forscher der Universität des Saarlandes eine Form des digitalen Verfallsdatums entwickelt, mit dessen Hilfe auch Laien darüber bestimmen könnten, wie lange ihre im Netz veröffentlichten Texte und Bilder online bleiben sollen. Wissenschaftler in den USA gehen davon aus, dass soziale Netzwerke wie Facebook ihren Nutzern die Möglichkeit zu einer nur vorübergehenden Einstellung von Daten schon heute anbieten könnten, wenn sie wollten.

Diese technischen Aspekte dürfen bei der Beurteilung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs nicht vernachlässigt werden. Nur wer die Technik versteht, kann beurteilen, ob begleitende Vorschriften erforderlich, sinnvoll oder vielleicht sogar hinderlich sind. Eine rechtliche Absicherung des digitalen Verfallsdatums erscheint mir durchaus prüfenswert: Denkbar wäre es zum Beispiel, soziale Netzwerke dazu zu verpflichten, ihre Nutzer beim Eingeben neuer Daten nach dem gewünschten „Haltbarkeitsdatum“ zu fragen. Eine solche Verpflichtung würde nicht nur zu mehr Selbstbestimmung im Netz führen, sie würde auch sensibilisieren: Der Befragte müsste sich aktiv damit auseinandersetzen, welche seiner Informationen wie lange im Netz abrufbar sein sollen.

Schutz- und Gewährleistungsfunktion

Die neben der Freiheits- und Ausgleichsfunktion bestehende Schutz- und Gewährleistungsfunktion des Staates betrifft in erster Linie die Verantwortung für das Internet als Infrastruktur. Angesichts seiner mittlerweile enormen Bedeutung für das private und berufliche Miteinander muss das Internet für alle Bürger zugänglich sein und zuverlässig funktionieren.

Den Staat trifft insoweit die Pflicht, eine digitale Grundversorgung sicherzustellen. Dazu muss er den mit der Breitbandstrategie der Bundesregierung verfolgten flächendeckenden Zugang zum Internet gewährleisten – auch und gerade für Menschen, die nicht in Ballungszentren leben. Des Weiteren bedarf es sicherer Basisdienste. Mit Vorhaben wie De-Mail und dem neuen Personalausweis, die eine eindeutige Authentifizierung im Rechts- und Geschäftsverkehr sowie eine sichere Kommunikation ermöglichen, befinden wir uns insoweit bereits auf einem guten Weg.

Selbstverständlich ist das Internet vor Angriffen zu schützen. Die jüngsten Geschehnisse im Iran zeigen, wie gravierend die Auswirkungen einer Cyber-Attacke sein können. Würde das Internet über Tage oder gar Wochen in Deutschland ausfallen, wäre der volkswirtschaftliche Schaden immens. Teile des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens und der Verwaltung würden zum Erliegen kommen. Auch wenn wir eine nationale Strategie zum Schutz von Informationsinfrastrukturen haben, kann nicht deutlich genug betont werden: Der Staat allein kann das Internet nicht schützen. Er ist auf die Mitwirkung der Nutzer und Anbieter angewiesen, die durch verantwortungsvolles Verhalten, insbesondere durch den Einsatz aktueller Virenschutzprogramme, zur Netzsicherheit beitragen können und müssen.

Angebots- und Innovationsfunktion

Eine Aufgabe des Staates ist es auch, Innovationen gezielt zu fördern, wie es beispielsweise im Rahmen des Projekts THE-SEUS oder durch die Investitionen des Konjunkturpaketes II geschieht. Innovation kann der Staat unter anderem dadurch fördern, dass er seine nicht personenbezogenen Datenbestände online zur Verfügung stellt (sogenannte *Open Data*). Auf der Basis dieser Daten können dann zum Beispiel neue Geschäftsmodelle ent-

wickelt werden. Das Statistische Bundesamt stellt bereits 166 Millionen Datensätze online zur Verfügung. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch der Aufbau der Geodateninfrastruktur in Deutschland. Die Bundesregierung möchte die Öffnung von Staat und Verwaltung weiter voranbringen und wird dieses Themenfeld systematisch angehen.

Daneben muss der Staat aber auch selbst praxistaugliche Angebote unterbreiten, insbesondere im Verwaltungsbereich, an der Schnittstelle zwischen Amt und Bürgern. E-Government-Lösungen bieten sich vor allem bei Massenvorgängen an, wie etwa bei der Kfz-Anmeldung oder der Beantragung von BAföG. Dort besteht ein vorrangiges Bedürfnis der Bürger, während gleichzeitig aufseiten der Verwaltung erhebliche Effizienzgewinne und Kostenersparnisse eintreten.

Im Verhältnis zum Bürger sollten elektronische Behördendienste allerdings bis auf Weiteres nur als Zusatzangebot ausgestaltet sein. Im wirtschaftlichen Bereich hingegen ist eine verpflichtende Ausgestaltung von E-Government-Angeboten denkbar und teilweise auch schon Realität, zum Beispiel bei der Umsatzsteuervoranmeldung. Letztlich profitieren hier alle Beteiligten – Verwaltung und Wirtschaft –, weil sie viel Aufwand und Geld sparen.

Aufgabe der gesamten Gesellschaft

Schon dieser kurze und naturgemäß nicht vollständige Abriss zeigt: Die Herausforderungen des Internets sind vielschichtig. Zum Teil hält das geltende Recht Antworten bereit, zum Teil sind diese erst noch zu entwickeln. Dem Staat obliegt insoweit eine wichtige Rolle. Doch auch die Wirtschaft, auch die Bürgerinnen und Bürger können und müssen ihren Teil beitragen. Die Weiterentwicklung des Internets ist Aufgabe der gesamten Gesellschaft.