

13.04.2011

Rede: Neue Technik vs. altes Recht

---

Begrüßungsrede der Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger auf dem Symposium der Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit "Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung im digitalen Zeitalter" am 12. April in Berlin.

Es gilt das gesprochene Wort!

Lieber Herr Blumenthal,

meine sehr geehrten Damen und Herren,

am 27. Januar ließ Husni Mubarak das Internet in Ägypten kurzerhand abschalten. Aber auch ein Land im Offline-Modus hat den ägyptischen Präsidenten nicht mehr retten können. Die Mobilisierung der Opposition per Facebook und Twitter war schon zu weit fortgeschritten, als dass dieser radikale wie späte Einschnitt den Mut der Empörung noch hätte aufhalten können.

Eine Facebook-Revolution oder ein digitales Ereignis war die ägyptische Erhebung dennoch nicht. Nach offiziellen Angaben hat der Sturz der 30 Jahre alten Diktatur 100 Menschenleben und 6400 Verletzte gekostet; Menschenrechtsaktivisten gehen sogar von 1500 Toten durch Schusswaffen, Messer und aus nächster Nähe abgeschossene Tränengasgranaten aus.

Meine erste Feststellung lautet also: Natürlich verändern die digitalen Möglichkeiten unsere analoge Gesellschaft. Alte Zuordnungsmuster wie Nationen, Grenzen, Unmittelbarkeit und Transparenz verlieren ihre Steuerungswirkung. Die Digitalisierung führt zu nicht mehr überschaubaren Informationsmassen, sie schafft Ubiquität, ist spontan und wandelbar. Doch obwohl die Sozialräume virtuell konstruiert sind und die Akteure über unkörperliche Avatare global und ohne feste Zeiteinteilung miteinander kommunizieren, bleibt dies am Ende nur eine vorübergehende „Erschütterung in der Matrix“ – ein Sturm im digitalen Wasserglas – wenn nicht Entscheidungen in der analogen Welt folgen. Nicht die digitalen Freunde auf Facebook haben Mubarak aus dem Amt gedrängt, sondern die Demonstranten auf dem Tahrir-Platz

Meine zweite Feststellung für heute Abend lautet: Die digitale Revolution ist unumkehrbar, aber sie ist noch nicht abgeschlossen.

Viele politische Reden beginnen immer noch gerne mit der enorm ermüdenden Redewendung, durch den PC und das Internet stellten sich völlig neue Herausforderungen an die Gesetzgebung. Als aber Steffen Seibert ergänzend zur Pressearbeit vor der Bundespressekonferenz einen Twitter-Account eröffnete, gab es viel Kritik an dieser neuen Form der Verbreitung der Informationen der Bundesregierung, vor allem weil das Bundespresseamt voraussetzte, dass alle Journalistinnen und Journalisten einen Twitter-Account besäßen.

Auch die industrielle Revolution bedurfte mehrerer Jahrzehnte, bis sie sich final durchsetzen konnte. Sie war begleitet von Maschinenstürmerei und sozialen Utopien. Auch die digitale Herausforderung erzeugt ganz gegenläufige Erscheinungen. Sicherheitspolitiker beschleicht die Angst vor dem Kontrollverlust. Die anlasslose Speicherung aller Daten auf Vorrat oder der glücklicherweise gescheiterte Versuch, eine Sperr- und Zensurinfrastruktur aufzubauen, sind verzweifelte Versuche, den gewohnten und vertrauten Souveränitätsanspruch des Staates aufrechtzuerhalten und denjenigen eine Scheinsicherheit zu suggerieren, die sich vor den Änderungen fürchten. Die Gegenbewegung wirft auf der Flucht nach vorn gleich alle Freiheitsrechte als lästigen Ballast über Bord und hisst die trügerische Flagge der Postprivacy. In dieser Kommune 1 der digitalen Welt geben die Sozialutopisten ihr Recht auf Privatsphäre mit der Anmeldung bei Facebook gleich mit ab.

Die Welt, wie sie in fünf, zehn oder zwanzig Jahren aussieht – ob Apple weiterhin der bevorzugte Ausstatter der digitalen Bohemiens sein wird, was möglicherweise nach Google kommt, wie sich die Chancen und Risiken von RFID-Chips auswirken, was das Wohlstandswachstum in China, Indien, Brasilien dauerhaft in Verbindung mit immer genaueren Übersetzungsprogrammen und steigender Rechnerleistungen noch für kulturelle Verschiebungen mit sich bringt – diese Welt können wir, wie Jules Verne das für das Zeitalter der naturwissenschaftlichen Entdeckungen am Ende des 19. Jahrhunderts tat, nur als Science Fiction entwerfen, einige Vorstellungen werden Wirklichkeit werden, vieles wird man rückblickend lächerlich finden. Niemand soll sagen, er wisse, welchen Ausgang die digitale Revolution nehmen wird und die Welt an ihrem Ende aussieht. Die Politik muss akzeptieren, dass die freie Entfaltung der technischen Möglichkeiten Chancen und Risiken bildet, dass aber die Chancen bei weitem überwiegen. Die Potenziale immer schnellerer Informationsverarbeitung und Vernetzung für Demokratie und Wohlstand sind zu groß, als dass sie durch ängstliche Überregulierung stranguliert werden darf.

Damit komme ich zu meiner dritten These. Eine abschließende und vorsorgende Regulierung für alle mit der Digitalisierung verbundenen Herausforderungen ist nicht leistbar und die Politik sollte auch der Versuchung widerstehen, die freie Entfaltung der technischen Entwicklung abzuwürgen. Politik und Rechtsetzung agieren retrospektiv. Konditionale Gesetzesbefehle, also die Anordnung WENN ein jenes Verhalten vorliegt, DANN knüpfen sich daran konkrete Rechtsfolgen, können nur erlassen werden, wenn man den Gegenstand der gesetzlichen Regelung sehr genau kennt oder sich ein neues Verhalten zwanglos unter alte Gesetzesbefehle fassen lässt und die Chance zur Rechtsbefolgung und Rechtsdurchsetzung hat.

Dort, wo die digitale Welt eine genaue Abbildung in der analogen Welt findet, kommen wir mit den bestehenden Gesetzen und unserer gewohnten Art und Weise der Gesetzgebung deshalb gut zurecht. Ich gebe Ihnen dafür ein Beispiel. Phishing ist letztlich nur eine neue Spielart des strafbaren Betruges. Dafür haben wir seit 1872 eine Regelung im Strafgesetzbuch. Um die Besonderheiten der elektronischen Abwicklung dieser Straftat verbindlich in den Griff zu bekommen, hat der Gesetzgeber die Strafnorm des so genannten Computerbetruges in das Strafgesetzbuch eingeführt und ab und an ein gesetzgeberisches Update vorgenommen, die Grundregel – dass wer falsche Tatsachen vorspiegelt und andere dadurch veranlasst Vermögenswerte zu verschieben – aber unverändert gelassen. Mit solchen Adaptionen lassen sich die meisten kriminellen Erscheinungsformen im Netz gut erfassen. Es gibt auf der Ebene der strafrechtlichen Ermittlungen und bei der Beweissicherung weniger Probleme, als gerne zur Durchsetzung neuer Sicherheitsgesetze behauptet wird. Das hat nun auch der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages belegt, der nachweisen konnte, dass sich die Aufklärungsquote nach Einführung der EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung von 2005 bis 2010 in den Mitgliedstaaten nicht signifikant verändert hat. Das sei auch denjenigen entgegengehalten, die nach wie vor behaupten, das Netz sei ein rechtsfreier Raum.

Die digitale Welt lässt sich nicht vollständig nach analogen Mustern erklären, und demzufolge ist das Recht nicht beliebig anpassungsfähig. Wer die alten Regeln vollständig auf die digitale Welt übertragen wollte, müsste dafür die Möglichkeiten der digitalen Welt künstlich beschränken und massiv in Freiheitsrechte eingreifen. Wir stehen vor neuen Herausforderungen, für die wir neue Ideen benötigen. Nehmen wir das Beispiel des Urheberrechts. Thomas Hoeren hat treffend formuliert "Jura ist nicht dazu da, antiquierte Geschäftsmodelle zu schützen." Natürlich müssen Rechtsinhaber ihre Rechte auch bei Rechtsverletzungen im Internet effektiv durchsetzen können. Denn ansonsten würde das Urheberrecht wertlos. Diese berechnete Forderung kann aber nicht dazu führen, dass die Absicherung dieses Anspruchs, die freie Entwicklung des Netzes übermäßig stark behindert. Ein durchsetzbares Urheberrecht im Internet wird eine andere Form und Gestalt als bisher haben. Grenzen, die in der digitalen Welt nicht mehr bestehen, dürfen nicht nachträglich als künstliche, rechtliche oder technische Barrieren aufgebaut werden. Es ist für mich auch undenkbar, den Weg zu beschreiten, den unsere Nachbarn in Frankreich und Großbritannien einschlagen. Nach der Devise „Three strikes and you are out“ soll dort nach der dritten Urheberrechtsverletzung der Internet-Zugang eines Users für einen bestimmten Zeitraum gesperrt werden. Internet-Sperren sind aus meiner Sicht ein grundweg falsches Mittel, Rechtsverletzungen im Internet zu bekämpfen. Wir haben uns deshalb bereits im Koalitionsvertrag eindeutig gegen solche Maßnahmen ausgesprochen, denn sie gefährden das Internet, das ein freiheitliches Kommunikationsmittel ist. Die Abschaltung des Internets bedeutet doch den Verlust der digitalen Staatsbürgerschaft und somit einen tiefen Eingriff in die Rechte der Bürger, der zudem verfassungsrechtlich sehr bedenklich, weil übermäßig ist, denn die ins Offline Gestoßenen verlieren für vergleichsweise geringe Rechtsverstöße elementare Teilhaberechte.

Das Beispiel zeigt auch die Endlichkeit staatlicher Einflussnahme auf. Dort, wo sich digitale Sachverhalte nicht mehr auf eine analoge Entsprechung herunterbrechen und durchsetzen lassen, entstehen Regelungslücken. Auch die digitale Welt funktioniert nicht ohne Probleme. Die Zahl der Sucheinträge zu Abmahnungen, Cyber-Mobbing, Cyber-War, Computersicherheit, Google-Street-View oder Profiling steigt täglich.

Will die Gesetzgebung diese Regelungslücken schließen, muss sie die veränderten Bedingungen der digitalen Welt berücksichtigen. Unsere Hauptschwierigkeit liegt darin, dass der Gesetzgeber nur national, maximal noch europäisch agieren kann, die Regelungsmaterie jedoch globalisiert ist. In einer entgrenzten Welt fehlen aber demokratisch legitimierte oder auch nur allgemein akzeptierte Institutionen. Wer die beim Cloud-Computing auf mehreren Servern in mehreren Staaten parallel und dezentral stattfindenden Datenverarbeitungsprozesse erfassen will, braucht dazu internationale Standards. Ein Standard, den wir beispielsweise global setzen konnten, ist der Stopp der Verbreitung von Kinderpornografie. Kein Provider auf der ganzen Welt toleriert Kinderpornografie. Deshalb werden auf Aufforderung durch das BKA nach zwei Wochen bereits 93 Prozent und spätestens nach vier Wochen 99 Prozent dieser widerwärtigen Bildnisse weltweit gelöscht. Das Beispiel zeigt, Änderungen in der digitalen Welt sind möglich, wenn wir Einigkeit über die Ziele vereinbaren können. Und das Beispiel zeigt auch die Lernfähigkeit der Politik und der Sicherheitsbehörden. Das

war ein langer und steiniger Weg, das können sie mir glauben, aber wir haben zeigen können, dass Regulierung im Internet möglich ist. Deshalb schwenken auch die EU-Justizminister immer mehr auf das Modell Löschen statt Sperren ein. Ich bin zuversichtlich, wenn es den Mitgliedstaaten erlaubt wird, Kinderpornografie im Netz zu löschen, statt sie zu Sperren zu verpflichten, werden viele Staaten den deutschen Weg einschlagen.

Das muss allerdings – und damit komme ich zur vierten These – nicht zwangsläufig eine staatliche oder völkerrechtliche Regelung sein. Parallel und schneller als durch staatliche Regulierung kann die Netzgemeinde sein, wenn sie es denn will. Selbstregulierung an Stelle des staatlichen Eingriffs ist potentiell der beste Weg um die bestehende Regelungslücke zu füllen. Die Ansätze dazu werden seit Jahren diskutiert. Angefangen von der Netiquette, den Handlungsregeln für die Onlinekommunikation, über die „Grundrechtecharta für das Internet von Jeff Jarvis bis hin zur vom Bundesdatenschutzbeauftragten angeschobenen und verschiedenen Datenschutzbeauftragten verschiedener Staaten entworfenen und verabschiedeten „Charta des Datenschutzes in einer digitalen Welt“ oder dem aktuell vorgestellten Bitkom-Codex finden sich viele gute Ansätze einer wachsenden Bereitschaft, nicht-staatliche Regeln in der digitalen Welt zu vereinbaren. Das Recht der Netzgemeinde kommt, anders als der komplizierte Gang der Gesetzgebung, schnell und vor allem schnell länderübergreifend zustande. Wie bei der Gesetzgebung auch, muss aber auch der Weg von der Verabschiedung zur Umsetzung erfolgen. Hier bin ich abwartend gespannt, wie fähig sich die Netzgemeinde zeigt, es besser als die Politik zu machen.

Ein weiterer Weg ist die Technikgestaltung durch Recht. Wenn Hersteller von Software, Hardware und Betreiber von Webseiten Anonymisierung, Pseudonymisierung und Datenschutzstandards ihren Produkten von vornherein mitgeben, dann haben wir die Privacy by Design, die immer mehr Nutzerinnen und Nutzer nachfragen werden.

Und damit komme ich zur fünften und abschließenden These. Datenschutz funktioniert nur, wenn die Bürgerinnen und Bürger danach verlangen. Der Staat kann etwa mit einem Gesetz zum Arbeitnehmerdatenschutz nur regulierend zum Schutz der Privatsphäre eingreifen, wenn ein Bewusstseinswandel hin zu mehr Datensparsamkeit und einem sensibleren Umgang mit dem Netz stattfindet. Wir unterstützen diese Entwicklung und haben dafür die Stiftung Datenschutz ins Leben gerufen.

Die Stiftung Datenschutz soll: Produkte und Dienstleistungen auf Datenschutzfreundlichkeit prüfen, Ein Datenschutzaudit entwickeln, Bildung im Bereich des Datenschutzes stärken und Selbstschutz durch Aufklärung verbessern.

Ausgestattet mit zehn Millionen Euro wollen wir den Prozess des Bewusstseinswandels sowohl bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern wie bei den Unternehmen in Gang setzen. Die Idee des Selbstschutzes und vor allem der Datensparsamkeit muss sich auf privater Ebene durchsetzen und der Gesetzgeber will mit der Stiftung dazu einen wichtigen Impuls setzen. Wichtig ist es uns dabei, möglichst viele Akteure dabei mit einzubeziehen. Die privatrechtlich organisierte Einrichtung kann in ihren Gremien viele Akteure aus unterschiedlichsten Fachbereichen aufnehmen, und ich würde mich freuen, wenn wir unseren Gedankenaustausch auf Basis der Stiftung fortführen könnten.

Meine Damen und Herren, eine digitale Welt braucht nicht nur digitale Gesetze, sondern zuvorderst allgemeingültige digitale Werte. Auch in der analogen Welt sind Gesetze, die nicht auf gemeinsam geteilten Werten basieren, nur Bleiwüsten im Bundesgesetzblatt, aber nicht gelebtes Recht. Die Netzgemeinde selbst hat es in der Hand, den begonnenen Diskussionsprozess über das, was ihr wichtig ist weiterzuführen und in Recht zu gießen. Die Politik wird ihnen dabei ein Partner sein.