

## 4.1 Einführung: Digitale Grundsatzpolitik – eine Definition

[Ansgar Baums | Hewlett-Packard,  
Ben Scott | Stiftung Neue Verantwortung]

„Grundsatzpolitik“ ist kein allgemein gängiger Terminus in der aktuellen Debatte zur digitalen Standortpolitik. Er eignet sich jedoch, um drei übergreifende Fragestellungen systematisch zu erörtern:

- Wie gestalten wir den Zugang zu digitalen Infrastrukturen?
- Wie gelingt der Ausgleich zwischen Nutzern und Rechteinhabern?
- Wie gestalten wir die globale „Governance“ digitaler Infrastrukturen?



Grafik 22: Kernelemente der Digitalen Grundsatzpolitik

### 4.1.1 Zugang zu digitalen Infrastrukturen

Die grundlegendste Frage lautet, wie wir den **Zugang zu digitalen Infrastrukturen** gestalten. Interessanterweise spielen Zugangsfragen in der „netzpolitischen“ Debatte eine große Rolle, eine systematische Gesamtsicht findet sich allerdings selten:

- Die **„Breitbandpolitik“** kümmert sich um die Frage, wie der physische Zugang zu digitalen Infrastrukturen sowohl in der Fläche als auch in der „Tiefe“ (Geschwindigkeit des Zugangs) erreicht werden kann, und zwar unter Berücksichtigung der ökonomischen Zwänge des Telekommunikationsmarktes auf der einen, und der Verantwortung des Staates für die Daseinsvorsorge auf der anderen Seite. Als ökonomisches Umsetzungsmodell hat sich in Deutschland eine Art „Public Private Partnership“ für den Ausbau der Infrastruktur entwickelt.<sup>1</sup> Strittig ist in diesem Kontext vor allem, ob Unternehmen zur Bereitstellung der Infrastruktur verpflichtet werden können („Universaldienstverpflichtung“).<sup>2</sup>
- Die **Netzneutralitätsdebatte** setzt gewissermaßen auf der Breitband-Diskussion auf und erörtert die Frage, ob die privatwirtschaftlichen Besitzer der Breitband-Infrastruktur zur Refinanzierung die Priorisierung von Inhalten, die über die Infrastruktur verteilt werden, als Produkt verkaufen dürfen. Die Hauptkonfliktlinie der Netzneutralitätsdebatte verläuft zwischen jenen, die auf die Refinanzierungszwänge der Infrastruktur-

Inhaber hinweisen und zwei weiteren Gruppen: (1) Nutzer der Infrastruktur, die eine Benachteiligung ihrer Inhalte befürchten, (2) einer Gruppe an Stakeholdern, die durch die Netzneutralität ein Grundprinzip des Internets verletzt sehen und nachteilige Auswirkungen auf freie Meinungsbildung befürchten.<sup>3</sup>

- Als dritten Diskussionsstrang zum Thema Internet-Zugang kann man die **Urheberrechtsdebatte zu „Three Strikes“** definieren. Ausgehend von der Frage, wie mit Verstößen gegen das Urheberrecht im Internet umgegangen werden sollte, konzentrierte sich die Diskussion ausgehend von einem französischen Gesetz („Hadopi“) auf die Frage, ob als Sanktion der Zugang zum Internet gekappt werden darf. Diese Streitfrage ist in Deutschland seit dem Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP de facto beigelegt: Der Zugang zum Internet soll kein Ansatzpunkt für Sanktionen sein. In der Argumentation wird vor allem auf die Bedeutung des Internets für die Informations- und Meinungsbildung in einer demokratischen Gesellschaft abgestellt.<sup>4</sup> Perspektivisch scheint sich hier eine Art **„Grundrecht auf Internet“** im Sinne eines Abwehrrechts gegen staatliche Sanktionen zu verfestigen.
- Eine offene Frage ist, ob sich dieses **Grundrecht auf Internet auch verfassungsrechtlich** abzeichnet. Dies ließe sich zusätzlich zu Art 5 GG, Art. 11 EU-Grundrechte-Charta und Art. 8 EMRK auch aus den folgenden Freiheitsrechten ableiten: Berufsfreiheit, Eigentumsgarantie, Recht auf informationelle Selbstbestimmung, schulischer Bildungs- und Erziehungsauftrag, politische und soziale Teilhaberechte, Menschenwürde und Sozialstaatsprinzip.<sup>5</sup> Demnach wird der Zugang zum Internet als Grundvoraussetzung für eine aktive bürgerschaftliche Teilhabe gesehen.<sup>6</sup> Das hat unter anderem auch das Sozialgericht Marburg diskutiert. Es kam dabei zu dem Schluss, dass zur Informationsbeschaffung „das Internet als Medium sicherlich heute nicht mehr wegzudenken ist [...]. In diesem Sinne ist eine Zugangsmöglichkeit zum Internet als Grundbedürfnis im Zuge der Modernisierung, Technisierung und Digitalisierung der Gesellschaft anzusehen“.<sup>7</sup>
- Neben dieser in ihrem Kern verfassungsrechtlich geprägten Debatte gibt es „Spurenelemente“ einer **Zugangsdebatte im privatrechtlichen Bereich**. So bestätigte der BGH in einer Entscheidung das Recht auf einen abstrakten Schadensersatz im Falle eines Ausfalls der Breitbandinfrastruktur.<sup>8</sup> Auch die Frage der Haftung für die Provider von freien WLAN-Netzen ist in diesem Kontext anzusiedeln.

Die Aufzählung macht deutlich, dass die Perspektive „Zugang zu digitalen Infrastrukturen“ sowohl wirtschaftliche, medienpolitische, verfassungs- wie auch privatrechtliche Aspekte betrifft – und gerade deswegen bislang keine holistische Betrachtung erfahren. Eine solche einheitliche Betrachtung ist nicht nur sinnvoll, weil die einfache Frage „Welche Regeln gelten für den Zugang zur digitalen Infrastruktur?“ beantwortet werden würde. Darüber hinaus geht es vor allem um die Entwicklung eines konsistenten Abbildens des Themas „Zugang zum Internet“ in den genannten Politikfeldern.



Grafik 23: Zugang zu digitalen Infrastrukturen und betroffene Politikfelder

#### 4.1.2 Ausgleich zwischen Nutzern und Rechteinhabern

Quasi der logische Folgeschritt der Zugangspolitik ist die Klärung der Frage, wie die Interessen der verschiedenen Stakeholder balanciert werden. Dieser Ausgleich zwischen Nutzern digitaler Inhalte und den Rechteinhabern ist gleich durch mehrere Faktoren bedroht:

##### 1. Geschwindigkeit des technologischen Wandels

Der erwähnte Ausgleich ist durch die technologische Entwicklung und damit verbundene neue Geschäftsmodelle kein statisches Konstrukt. Innovationszyklen verkürzen sich zunehmend – das Urheberrecht steht vor der Aufgabe, diese im Grunde statische Idee des Ausgleichs in einem sich ständig ändernden Umfeld zu gewährleisten.

Diese Entwicklung stellt grundlegende Paradigmen des Urheberrechts in Frage. So ist zum Beispiel die Privatkopie-Schranke (§ 53 UrhG) der Tatsache geschuldet, dass Endgeräte und Speichermedien lange Zeit als adäquater Nutzungsindikator für das Vervielfältigen geschützter Inhalte galten. In einer Entwicklungsphase, in der Streaming-Dienste zu einem zentralen Geschäftsmodell werden, ist die Geräteabgabe sowohl rechtsdogmatisch als auch in der Praxis problematisch. Angesichts des hohen Entwicklungstempos der Technik und der Geschäftsmodelle tendieren Urheberrechtsexperten immer mehr dahin, die Rechtsfortbildung durch technologieneutrale Auffangtatbestände zu flexibilisieren („Fair-Use“-Diskussion).<sup>9</sup> Wirkliche Fortschritte konnten in diesem Bereich in Deutschland in den letzten Jahren allerdings nicht erzielt werden.<sup>10</sup>

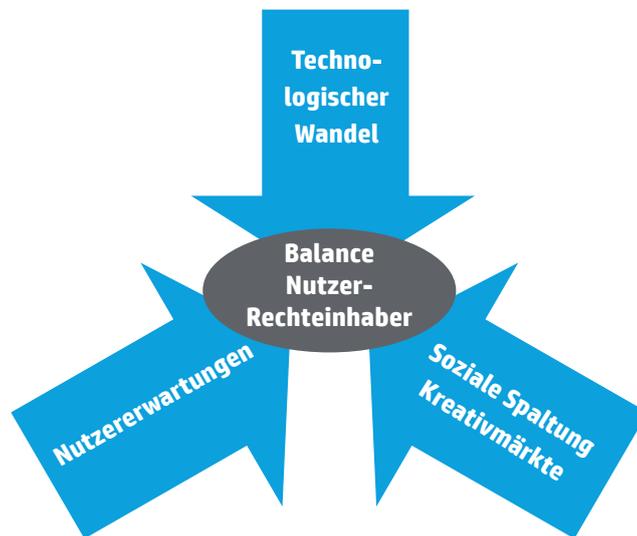
##### 2. Veränderte Erwartungen der Nutzer

Die digitale Revolution hat dazu geführt, dass dem Nutzer unendlich viel „Content“ zu Verfügung steht. Gleichzeitig fällt es der Anbieterseite nach wie vor schwer, Geschäftsmodelle zu dieser ubiquitären Verfügbarkeit zu entwickeln. Die Akzeptanz des Nutzers für das Urheberrecht bröckelt zunehmend. Zum einen besteht Unsicherheit, welche Rechteinhaber oder -verwerter für die Nutzung eines Werkes Zahlungen fordern dürfen. Zum anderen helfen neue digitale Technologien bei der schnellen Vervielfältigung geschützter

Inhalte. Der schleichende Akzeptanzverlust wird verstärkt durch Fehlentwicklungen des Urheberrechts und seiner Praxis. Eine Ausweitung des Schutzgegenstandes (Leistungsschutzrecht) sowie die „Abmahn-Industrie“ delegitimieren das Urheberrecht aus den Augen der privaten Nutzer.

### 3. Problematische Struktur des Kreativ-Arbeitsmarktes

Das Urheberrecht hat die Funktion, Kreative für die Nutzung ihrer Werke zu entschädigen. Analysen zur Lebenssituation von Kreativen weisen darauf hin, dass die finanzielle Lebenssituation vieler Kreativer nicht zufriedenstellend ist. Hier existieren sowohl hinsichtlich der einzelnen Kreativmärkte und innerhalb der Arbeitsmärkte große Einkommensunterschiede. In der Debatte wurde die Lösung dieses Problems lange auf das Urheberrechtsgesetz verengt. Die parallele Betrachtung **aller** relevanten Rechtssysteme für diese Einkommensproblematik ist eine relativ neue Entwicklung. So rückte das Urhebervertragsrecht viel zu spät in das Zentrum der Aufmerksamkeit („Total Buy-Out“).<sup>11</sup> Für Journalisten stellt sich die Situation ähnlich dar.



Grafik 24: Gefährdete Balance der Nutzer-Rechteinhaber-Interessen

### 4.1.3 Internationale Governance

Das Internet ist – historisch einzigartig – von Anfang an international in einem Multi-Stakeholder-Prozess gestaltet worden. Die Entwickler des Internets haben sich nicht vorstellen können, dass das Internet eines Tages zur globalen Informationsinfrastruktur werden würde. Die Governance dieser Infrastruktur spiegelt seine Architektur wider: verteilt, kollaborativ und auf Grundlage technischer Standards konsensorientiert.

Mit dem Wachstum des Internets zu einer globalen Informationsinfrastruktur haben sich verschiedene Institutionen herausgebildet, die Standards definieren und technische Ressourcen zum Betrieb des Internets zu Verfügung stellen. Obwohl jeder Staat rechtliche Sanktionsmöglichkeiten über das Internet in seinen eigenen Grenzen hat, sind diese Einzelstaaten hinsichtlich der Governance des gesamten Internets von der Zusammenarbeit in einem Multi-Stakeholder-Prozess abhängig. Angesichts der enormen wirtschaftlichen

und politischen Bedeutung des Internets ist es wenig verwunderlich, dass der „Druck im Kessel“ in den letzten Jahren enorm gestiegen ist. In einer Zeit, in der die Risiken, aber auch die Chancen einer vernetzten globalen Gesellschaft immer deutlicher werden, bemühen sich Nationalstaaten zunehmend um Einflussnahme, sei es hinsichtlich der Redefreiheit im Netz oder ihrem Anteil an globalen digitalen Wertschöpfungsketten.

So stehen Grundelemente des bisherigen Governance-Prozesses heute in Frage. Diskussionen im Rahmen der globalen Internet-Governance-Institutionen wie ITU, ICAN, IETF oder ISOC<sup>12</sup> – führen unweigerlich zur Frage, ob nicht nationale Regierungen die international vereinbarten Standards unterminieren durch ihren Drang, nationale Kontrolle auszuüben. Sollten diese Bestrebungen erfolgreich sein, dürfte ein „balkanisiertes“ Internet die Folge sein, das sich in eine Reihe von nationalen oder regionalen Netzwerken strukturiert – und so die Fähigkeit der schrankenlosen Kommunikation verliert. Eine solche Balkanisierung würden sowohl für die freie Meinungsäußerung als Grundprinzip als auch die wirtschaftliche Bedeutung des Internets negative Auswirkungen haben. Für die deutsche Politik stellt sich hier ganz akut die Frage, welche digitale Grundsatzzpolitik gegenüber anderen Nationalstaaten vertreten werden soll: Stehen wir für den Multistakeholder-Ansatz und steuern der Balkanisierung des Internets entgegen oder erlauben wir mehr staatliche Einflussnahme?

- 
- 1 Mit dem Ziel, flächendeckend Breitbandversorgung zu gewährleisten, hat die Bundesregierung 2009 ihre Breitbandstrategie vorgestellt. Demnach sollen bis 2014 für 75 Prozent der Haushalte Anschlüsse mit Übertragungsraten von mindestens 50 Megabit pro Sekunde zur Verfügung stehen. Langfristig sollen solche hochleistungsfähigen Breitbandanschlüsse möglichst bald flächendeckend verfügbar sein. Dabei wird beim Netzausbau auf den Wettbewerb gesetzt – öffentliche Gelder sind nur als unterstützende Maßnahmen in ländlichen Gebieten vorgesehen.
  - 2 Ablehnend dazu zum Beispiel der AK Netzpolitik der CDU: <http://netzpolitik.cdu.de/themen/breitband-ausbau.html>. Die Gegenposition findet sich u.a. bei der SPD ([http://www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/21730/20111205\\_leitantrag\\_digitale\\_gesellschaft.html](http://www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/21730/20111205_leitantrag_digitale_gesellschaft.html)) und den Grünen (Bundestagsantrag 17/7525).
  - 3 Eine umfangliche Darstellung der Netzneutralitätsdebatte findet sich im Abschlussbericht der Internet-Enquête-Kommission: [http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20111017/Ausschussdrucksache\\_17\\_24\\_41.pdf](http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20111017/Ausschussdrucksache_17_24_41.pdf)
  - 4 Vgl. Koalitionsvertrag. Vgl. a. das Positionspapier von Michael Kretschmer und Günther Krings von 2012.
  - 5 Internet & Gesellschaft Co:llaboratory (2012): Menschenrechte und Internet: Zugang, Freiheit und Kontrolle. [http://dl.collaboratory.de/reports/Ini5\\_Menschenrechteinternet.pdf](http://dl.collaboratory.de/reports/Ini5_Menschenrechteinternet.pdf); Mai 2012.
  - 6 Diese Forderung wird interessanterweise insbesondere von zivilgesellschaftlichen Akteuren gestellt, die ansonsten eher staatskritisch auftreten. Vgl. Chaos Computer Club (2010): „Es ist Aufgabe des Staates, dafür Sorge zu tragen, dass alle Bürger Zugang zu breitbandigem Internet haben. Als Medium der Informationsbeschaffung löst das Internet den Fernseher ab, daher muss auch die Grundversorgung großzügig dimensioniert sein, damit sich jeder Bürger breitbandigen Netzzugang leisten kann.“ (Forderungen für ein lebenswertes Netz) Vgl. a. Deutsche Welle (2012): Das Recht auf Internet – ein Menschenrecht? <http://www.dw.de/dw/article/0,,15679624,00.html>; 21. Januar 2012.
  - 7 Vgl. SG Marburg: Krankenversicherung - Kostenübernahme eines offenen Vorlesesystems nebst Braillezeile; S 6 KR 66/08 vom 5. März 2009; abrufbar unter: <http://www.dvbs-online.de/spezial/2006-5-922-9-921-923.htm>
  - 8 Vgl. BGH / Az.: III ZR 98/12: „Dem Kunden muss Ersatz für den Ausfall der Nutzungsmöglichkeit eines Wirtschaftsguts grundsätzlich Fälligkeiten vorbehalten bleiben, in denen sich die Funktionsstörung typischerweise als solche auf die materiale Grundlage der Lebenshaltung signifikant auswirkt“.
  - 9 Vgl. u.a. Guido Brinkel (2011): Fair Use gleich faires Urheberrecht? <http://blog.1und1.de/2011/11/04/fair-use-gleich-faires-urheberrecht/>
  - 10 Vgl. hierzu auch die Kapitel 4.3 und 4.4.
  - 11 Vgl. Till Kreutzer (2009): Vertragsrecht, Urheberrecht und kreative Arbeit. IN: Institut für Informatik der Humboldt-Universität zu Berlin (Hg): Kreativarbeit 2.0. Abschlussbericht Urheberrecht und kreatives Schaffen in der digitalen Welt. Berlin. S. 272-291.
  - 12 Vgl. hierzu Kapitel 4.2.