

Vorwort der Herausgeber

Wolf J. Schünemann und Sebastian Harnisch

Es ist noch nicht lange her, da wollten alle einfach ins Netz. Die Frage eines in Deutschland berühmten Werbespots des amerikanischen Anbieters AOL aus den 1990er Jahren: „Bin ich schon drin oder was?“ oder auch die Redewendung „ich geh‘ ins Netz“ zeugen von dem Bedürfnis nach einem reibungslosen Übergang in den virtuellen Raum. Dank der technologischen Entwicklung wird uns dieser Übertritt heute kaum noch so bewusst wie in Zeiten pfeifender Modems: Viele unserer technischen Geräte sind jetzt schon ständig online und nehmen die dafür nötige Verbindungsprozedur automatisch vor.

Unsere Bedürfnisse und Ungeduld können wir entdecken, wenn wir nicht online sind. Es reicht schon sich selbst zu beobachten, wenn man sich am Flughafen, im Café oder auf dem Marktplatz mit dem Notebook oder Smartphone rasch in ein verfügbares WLAN einwählt und dazu in gewohnter Manier Nutzungsbedingungen ungelesen als akzeptiert wegklickt, um schnell ‚drin‘ zu sein. Von diesem unvorsichtigen Nutzungsverhalten mag es löbliche Ausnahmen geben; das Gegenteil ist die Regel.

Gleichwohl ist das öffentliche Bewusstsein für die Herausforderungen und Gefahren im Umgang mit dem Internet und digitaler Kommunikation zumindest auf der abstrakten Ebene in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen. Wer ins Netz geht, der ist – und dieser Nachsatz wird immer deutlicher – ins Netz gegangen – nämlich in das Netz der Geheimdienste. Denn spätestens seit den Enthüllungen von Edward Snowden wissen wir, dass die Dienste mehrerer Staaten anlasslos und transnational Meta- und Inhaltsdaten digitaler Kommunikation mitschneiden, Leitungen anzapfen, Daten untereinander austauschen und so den Grundrechtsschutz von Bürgern weltweit umgehen. Auch wenn diese Enthüllungen viele Bürger zu öffentlicher Empörung veranlasst haben, die alltäglichen Nutzungsgewohnheiten im Umgang mit privatwirtschaftlichen Angeboten scheinen sie kaum zu berühren. Nach wie vor gehen viele Menschen auch den nicht weniger datenhungrigen Internetunternehmen ins Netz. Diese bieten ihre Dienste meist gratis an, weil sie ihr Geschäft mit unseren Informationen und Daten machen. Nicht wenige dieser Unternehmen kooperieren zudem aktiv mit Regierungen und deren Geheimdiensten, so dass sich die ausgeworfenen Fangnetze immer enger um die Nutzer schließen.

Aus beiden Beobachtungen und der öffentlichen Aufmerksamkeit, die aus ihnen erwächst, lassen sich viele Fragen und Forderungen an die Regulierung des Internets ableiten: an staatliche Akteure und internationale Organisationen, aber auch an jeden Nutzer selbst im Sinne einer Selbstregulierung im Umgang mit digitalen Medien. Für

beide Aspekte ist eine zweite meist missverstandene Eigenschaft des Internets von Bedeutung. Denn an der Wendung „Ich geh‘ ins Netz“ ist irreführend, dass es das eine Netz so gar nicht gibt. Das Internet ist ein Netzwerk der Netzwerke. Es ist in seiner grundlegenden Architektur fragmentiert, so dass Kommunikation über die Grenzen dieser Fragmente hinweg erst über allgemeinverbindliche Protokolle und Standards hergestellt werden muss. Diese Eigenschaft setzt internationale Verständigung, zumindest aber gegenseitige Akzeptanz, voraus. Dabei decken sich die Muster der Fragmentierung des Netzes der Netze keineswegs mit der territorialstaatlichen Strukturierung politischer und rechtlicher Ordnung. Vielmehr liegen beide Ordnungen, der On- und der Offlinewelt, wie Patchworkdecken mit unterschiedlich großen Flecken übereinander. Es ist diese Strukturdivergenz, die die Bildung politischer Interessen und Koalitionen, die Prozesse der Beschränkung und Ermöglichung von Netzaufbau und Nutzung so schwierig und komplex werden lässt.

Aus diesen Gründen schien es uns naheliegend und geradezu zwingend, die Regulierung und Selbstregulierung im virtuellen Raum zum interdisziplinären Forschungsthema im Rahmen des an der Universität Heidelberg etablierten *Field of Focus 4: Selbstregulation und Regulation: Individuen und Organisationen* zu platzieren. Die großzügige ideelle und finanzielle Förderung durch das FoF4, welches Teil der Exzellenzinitiative der Universität Heidelberg ist, hat den Ausbau einer bereits geplanten Vortragsreihe zu einer Ringvorlesung mit renommierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Expertinnen und Experten aus der Praxis ermöglicht. Diese erste FoF4-Ringvorlesung unter dem Titel *Wer regiert das Internet?* fand von Mitte Oktober 2014 bis Ende Januar 2015 statt. Aus der erfolgreichen Veranstaltungsreihe mit ihren elf Einzelvorträgen ist dieser Band entstanden.¹ Die Beiträge sind alle grundlegend überarbeitet worden, einige sind mehr auf ein Fachpublikum ausgerichtet als andere. Unser Ziel als Herausgeber war es, den Autoren so viel Freiheit wie möglich in der Fokussierung der Beiträge zu lassen und gleichzeitig so viel Kohärenz und Information wie möglich für ein breites Publikum bereitzustellen, welche interessierte Bürger und Fachkolleginnen gleichermaßen einschließt.

Der vorliegende Band ist gleichzeitig auch die erste Ausgabe (und ein Special Issue) des neuen *Journal of Self-Regulation and Regulation*, das fortan zweimal im Jahr vom FoF4 als Open Journal herausgegeben wird. Es ist aus unserer Sicht daher besonders trefflich, dass wir mit dem Thema den Anfang des Journals besetzen dürfen. Mit Hilfe der Universitätsbibliothek in Heidelberg ist es uns so gelungen, der breiteren Öffentlichkeit und der wissenschaftlichen Gemeinschaft eine leicht zugängliche Online-Zeitschrift bereitstellen zu können, die ohne die mittlerweile teils horrenden Lizenzgebühren auskommt. An der Praxis der großen Wissenschaftsverlage lässt sich gut beobachten, wie sich etablierte Unternehmen ihre einträglichen Geschäftsmodelle si-

1 Alle Originalvorträge finden sich dokumentiert, im Video- und Audioformat sowie mit prägnanten schriftlichen Zusammenfassungen, auf der Internetseite www.uni-heidelberg.de/netzpolitik.

chern, dabei allerdings zunehmend vom digitalen Strukturwandel unter Druck gesetzt werden. Die Netzpolitik kennt vergleichbare Konfliktkonstellationen schon seit langem. Die weltweiten Auseinandersetzungen um das File-Sharing und das dadurch bedrohte Urheberrecht bilden quasi den Urkonflikt der internationalen Netzpolitik. Als Herausgeber begrüßen wir das Angebot eines Open-Journal-Formats durch die Universitätsbibliothek Heidelberg und freuen uns darüber, uns mit dem Special Issue an diesem innovativen Veröffentlichungsmodus zu beteiligen.

Was bietet das Sonderheft zur Ringvorlesung *Wer regiert das Internet?* – Keine einfache Antwort, sondern viele differenzierte Antworten. Sie seien im Folgenden kurz skizziert, so dass der geneigte Leser sich leichter orientieren kann. Zunächst leuchtet der netzpolitische Aktivist, Journalist und Gründer der Plattform netzpolitik.org Markus Bechedahl in seinem Text *Die digitale Gesellschaft – Netzpolitik, Bürgerrechte und die Machtfrage* anhand von vier wichtigen Teilbereichen das emergente Politikfeld Netzpolitik aus. Bechedahl betrachtet die Praktiken der Massenüberwachung im Lichte des NSA-Skandals, das Prinzip der Netzneutralität und seine Herausforderung, die Strukturen des Urheberrechts und ihren Reformbedarf sowie die Privatisierung von Öffentlichkeit im Rahmen von sozialen Netzwerken. Am Ende des engagierten und pointierten Beitrags steht der Appell des Aktivisten für ein demokratisches Internet.

Um die Gestaltung des Internets auf internationaler Ebene geht es auch im politikwissenschaftlichen Beitrag von Jeanette Hofmann unter dem Titel *Internet Governance: Theoretische und empirische Annäherungen an einen schwer fassbaren Gegenstand*. Sie geht von einem Vergleich mit der staatlichen und multilateralen Regulierung klassischer Kommunikationssysteme wie dem Postwesen oder der Telefonie aus, um die Besonderheiten und neuen Ansprüche der Gestaltung des Internets, zumindest aber der Verwaltung seiner kritischen Ressourcen, klar zu identifizieren. Begriffe von Planung, Steuerung, selbst Regulierung helfen in Bezug auf das Internet nach Ansicht der Autorin nicht weiter: Das Internet entzieht sich aus ihrer Sicht einer hierarchischen Ordnung zugunsten staatlicher Einheiten ebenso wie der Vorstellung eines intendierten Gestaltungshandelns. An deren Stelle setzt Hofmann ein Governance-Konzept, das Koordination zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in kritischen Momenten meint, Leitplanken für die weitere Entwicklung einzieht, wenn Koordination selbst zum Problem geworden.

Im Hinblick auf den demokratischen oder demokratisierenden Gehalt der Internetentwicklung vertritt Marianne Kneuer in ihrer Beantwortung der Frage *Mehr demokratische Qualität durch das Internet?* eine netzrealistische Position. Eine solche Mittelposition verortet sich zwischen den netzpolitischen Optimisten eines neuen demokratischen Zeitalters aus der Pionierzeit des Internets (oder etwa in Ausdeutung des Arabischen Frühlings 2011) und den kulturkritischen Pessimisten, die einen Werte- und Gesellschaftszerfall in Folge digitaler Kommunikation konstatieren. Auf Grundlage empirischer Untersuchungen zu Partizipationsformen und -qualität in Deutschland sowie im internationalen Vergleich rechnet die Autorin nicht mit nachhaltigen Verbesserungen

der Demokratiequalität durch das Internet. Ihr ernüchterndes Fazit lautet vielmehr, dass es zwar auch innovative Partizipationsformen durch das Internet gibt, diese aber weniger genutzt werden als gedacht.

Der Beitrag Milton Muellers zur Frage *Gibt es Souveränität im Cyberspace?* widmet sich explizit der Herausforderung klassischer politischer Regulierungsinstanzen durch die Internetentwicklung. Mueller unterscheidet zwischen Souveränität im Cyberspace, verstanden als virtuelles Äquivalent zum physischen Gewaltmonopol im materiellen Raum, und einer Souveränität über den Cyberspace, im Sinne einer staatlichen Kontrolle über die kritischen Ressourcen und Normen in der virtuellen Welt. Für beide Formen staatlicher Souveränität betrachtet er den Erhalt oder die Wiederherstellung mit großer Skepsis. Insbesondere die Souveränität über den Cyberspace sei zwar technisch möglich, doch keineswegs wünschenswert. Gesellschaftliche Innovationen würden dadurch gehemmt und das Internet, wie wir es kennen, durch Fragmentierung faktisch zerstört.

Direkt anschlussfähig an die Problematisierung staatlicher Souveränität im Internetzeitalter legt sich Ekkehart Reimer für seine rechtswissenschaftliche Untersuchung eine finanzpolitische Frage vor: *Wer besteuert das Internet? Die Steuersparmodelle von Amazon, Google & Co. als juristische Reformimpulse.* Das Internet – so die Ausgangslage – verschärfe das Problem der potentiellen Minderbesteuerung transnational tätiger Unternehmen, weil gerade die Geschäftsmodelle und -praktiken von Internetunternehmen vornehmlich auf geistigem Eigentum basierten. Reimer setzt sich sodann das Ziel, die Grundstrukturen und Determinanten des Steuerrechts in der virtuellen Welt zu bestimmen. Er identifiziert und beschreibt ausführlich die vorherrschenden Steuersparmodelle und erörtert konzis auch potentielle Lösungsansätze. Im Ergebnis münden seine Überlegungen in einen Ausblick, der an Milton Mueller erinnert: Das Internet könnte die Lösung jener Probleme bereitstellen, die es selbst geschaffen hat.

Mit dem nächsten Beitrag *Das Internet: ein umfassendes Überwachungssystem* wendet sich das Heft dem bestimmenden Thema der netzpolitischen Debatten in den vergangenen Jahren zu, der transnationalen Praktiken der Massenüberwachung durch die US-amerikanische National Security Agency (NSA) sowie der Geheimdienste verbündeter Staaten. Den Einstieg in diesen Themenkomplex leistet ein Praktiker mit einschlägigen Erfahrungen: William Binney war bis 2001 Technischer Direktor der NSA. Er quittierte den Dienst aus Protest gegen den Ausbau der Überwachungstätigkeit nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Fortan betätigte er sich als früher Whistleblower. In seinem politisch engagierten Beitrag für die Ringvorlesung und diesen Band erklärt Binney zentrale Funktionsweisen der Internetüberwachung auf nationaler wie internationaler Ebene. Er zeigt auf, dass und wie die Praktiken der NSA gegen US-amerikanisches Recht verstoßen. Mit Blick auf die überbordenden Datenmengen, die durch die Geheimdienste abgefangen und mitgeschnitten werden, aber kaum mehr analysiert werden könnten, kommt Binney zu dem paradoxen Urteil, dass die Effizienz der Programme und damit die Sicherheit der zu schützenden Gesellschaften eher ein-

geschränkt als befördert würden. Die NSA könne ihre eigentliche Aufgabe also kaum noch erfüllen. Vor diesem Hintergrund präsentiert der Beitrag auch alternative Analysetechniken einer nach Meinung des Autors zielgerichteten und beschränkten, und daher auch rechtmäßigen Überwachung.

Einen ebenso kritischen Essay, allerdings aus der Perspektive des Rechtswissenschaftlers, legt Michael Froomkin vor. In *From Anonymity to Identification* befasst er sich mit der Anonymität in der Online-Kommunikation und ihrer Gefährdung durch die Massenüberwachung, technologische und andere netzpolitische Entwicklungen. Anonymität versteht Froomkin als fundamentalen und stärksten Schutz der freien Meinungsäußerung. Er beschreibt, wie früher Techniken der Kryptographie funktionierten und wie die US-Regierung versuchte deren Verbreitung zu verhindern. Nach Ansicht des Autors ist Anonymität in der Online-Kommunikation heute nur noch sehr schwer, wenn überhaupt erreichbar und im Umgang mit Mobiltelefonen sogar unmöglich. Selbst Verschlüsselungstechniken seien unsicher geworden. Hinzu komme die Selbstüberwachung der Nutzer durch Facebook und andere soziale Netzwerke. Von einem internationalen Menschenrechtsschutz, so das ernüchternde Urteil, sei nicht viel zu erwarten, da dieser außerhalb Europas kaum mehr durchsetzbar sei.

In einem weiteren rechtswissenschaftlichen Beitrag mit dem Titel *Im Netz der Geheimdienste – strafrechtliche Aspekte der Massenüberwachung im Internet* unternimmt Kai Cornelius eine strafrechtliche Bewertung von Überwachungspraktiken in verschiedenen Szenarien für den Fall Deutschland. Die Anwendungsbeispiele orientieren sich an den aufgedeckten Spionageaktivitäten Treasuremap, Regin und Eikonal. Während Ersteres noch keine strafbaren Handlungen umfasst, ist Strafbarkeit in den Fällen von Regin und Eikonal nach Analyse des Autors durchaus gegeben, allerdings gestaltet sich die Strafverfolgung in beiden Fällen schwierig. Cornelius argumentiert gleichwohl, dass eine strafrechtliche Bewertung vorzunehmen sei, um daran die Legitimität und Angemessenheit staatlicher Überwachung zu bemessen.

In ihrer politikwissenschaftlichen Analyse: *Die materiellen Ursachen des Cyberkriegs – Cybersicherheitspolitik jenseits diskursiver Erklärungen* knüpft Myriam Dunn Cavelty an die Frage nach dem Verhältnis von Staaten und dem Cyberspace an, verfolgt dann allerdings eine andere Fragestellung. Sie unternimmt den Versuch, das verstärkte staatliche Handeln und den gestiegenen staatlichen Einfluss auf das Internet zu erklären. Die Autorin verwendet einen um die Foucaultsche Gouvernementalitätstheorie erweiterten Sekuritisierungsansatz und analysiert, in deutlicher Abgrenzung zu früheren Studien dieser Art, nicht nur Sprechakte, sondern auch nicht-diskursives staatliches Handeln in Form technisch-materieller Fakten und Praktiken. Dunn Cavelty argumentiert so, dass nationalstaatliche Regierungen unter Hinweis auf die Gefährdung kritischer Infrastrukturen durch Cyberangriffe immer größere Teile des virtuellen Raums ihrer Kontrolle unterworfen hätten.

Im abschließenden Aufsatz zur Leitfrage des Bandes *Wer regiert das Internet? – sechs Thesen und einige Tendenzen* versuchen wir selbst eine Zusammenfassung der

verschiedenen Beiträge und eine Synthese wesentlicher Aspekte und Überlegungen darin. Anhand von sechs Thesen diskutieren wir aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive die Chancen und Grenzen der Internetregulierung, das demokratische Versprechen der Internetentwicklung, Anspruch und Wirklichkeit des Datenschutzes im Online-Zeitalter, die ausufernden Praktiken der Massenüberwachung, die Aussichten für eine Restitution staatlicher Souveränität sowie die Risiken und Bedrohungen durch Cyberangriffe und Cyberterror.

Als Herausgeber dieses Special Issue dürfen und wollen wir einer längeren Reihe von Einrichtungen und vor allem Personen ganz ausdrücklich danken, denn ohne das Engagement und nahtlose Ineinandergreifen Vieler wäre das pünktliche Erscheinen des vorliegenden Bandes nicht möglich gewesen. Unser erster Dank gilt den Autoren und Autorinnen des Bandes, die durch ihre Vorträge und schriftlichen Beiträge die intellektuelle Substanz für diesen Band geliefert und darüber hinaus die netzpolitische Forschung in Heidelberg befruchtet haben. Die Einladungen nach Heidelberg auszusprechen, eine Ringvorlesung dieser Qualität durchzuführen, ein Special Issue herauszugeben und auch in der Forschung innovative Studien durchführen zu können, verdanken wir der großzügigen Förderung durch das Field of Focus 4 im Rahmen der Exzellenzinitiative. Für die ideelle und materielle Förderung des FoF4 möchten wir uns ganz besonders bei der Sprecherin des Research Council Frau Professor Dr. Sabina Pauen, bei dem politikwissenschaftlichen Gremiumsmitglied Frau Professor Dr. Jale Tosun sowie insbesondere bei der Fachreferentin Sabine Falke bedanken. Ohne den großen Einsatz und die Verlässlichkeit von Sabine Falke in der Organisation und der inhaltlichen Planung und Vorbereitung wären weder Ringvorlesung noch diese Ausgabe zustande gekommen.

Ebenso sind wir den Mitgliedern der Netzpolitik AG, also Stefan Artmann, Stefan Steiger, Sebastian Stier und Milan Tahraoui, zu großem Dank verpflichtet. Sie haben viel und wertvolle inhaltliche Arbeit geleistet und dann auch die organisatorische Durchführung der Ringvorlesung teils ehrenamtlich, teils als Hilfskräfte maßgeblich begleitet. Darüber hinaus haben sie, insbesondere Stefan Artmann, den Editionsprozess für diese Ausgabe unterstützt.

Für die Unterstützung bei der Vorbereitung des Bandes gilt unser abschließender und besonders großer Dank aber der wissenschaftlichen Hilfskraft Melanie Bräunche, die den zum Teil hektischen Editionsprozess bis hin zur Publikation mit professioneller Ruhe begleitet und dabei alle Arbeitsschritte kompetent und sehr verlässlich durchgeführt hat. Ohne ihre unermüdlichen und gewissenhaften Überarbeitungen hätte dieses Heft nicht in dieser Form und gewiss nicht am heutigen Tag publiziert werden können.

Heidelberg, im September 2015

Wolf J. Schünemann
Sebastian Harnisch