

Monika Ermert

Deutsche Netzpolitik – als Tiger gesprungen

Die deutsche Netzpolitik ist vorangekommen, sie ist 2000 Seiten weiter und um rund 400 Handlungsempfehlungen zu Fragen wie Urheberrecht, Netzneutralität, Datenschutz reicher. Das ist das quantitative Ergebnis der 2010 eingesetzten Enquête-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestags. Netzpolitische Fragen seien angekommen im Parlament, der deutschen Politik und der Öffentlichkeit, lobten die Vertreter der Bundestagsfraktionen in der Enquête-Kommission bei ihrer Abschlussdebatte im Plenum Mitte April. Reicht das als Ergebnis? Eine sichtbare Veränderung wird es wohl auf jeden Fall geben, wenn auch erst nach der bevorstehenden Wahl. Die Netzpolitik soll einen eigenen Platz finden im Parlament und institutionalisiert im Regierungsapparat. Darüber waren sich alle 17 Parteivertreter in der Enquête und auch die 17 Sachverständigen einig. Kaum ein anderes Parlament, so meinte der Grünen-Abgeordnete Konstantin von Notz in der Schlussdebatte, habe sich wohl so intensiv und so lange mit der Netzpolitik beschäftigt.

Institutionalisierung der Netzpolitik

Das Thema sei zu wichtig, um in einem Unterausschuss abgehakt zu werden, so die praktisch einhellige Meinung der Enquête-Mitglieder. Den Unterausschuss *Neue Medien* wird daher voraussichtlich ein Hauptausschuss im deutschen Parlament ablösen. Dabei sei die für Hauptausschüsse sonst zwingende *Spiegelung* in einem eigenen Ministerium gar nicht zwingend, versichert FDP-Enquête-Mitglied Jimmy Schulz. Nicht nur gibt es andere Beispiele für Hauptausschüsse ohne eigene Minister, etwa den Europaausschuss. Das Parlament sei vielmehr auch in großem Maß frei bei der Gestaltung seiner Ausschüsse.

Tatsächlich gehöre das Thema an den Kabinetttisch, unterstreichen die Grünen. Sie versprechen in ihrem Wahlprogramm, die im Konsens mit den Netzpolitikern der anderen Parteien erkannte Lücke zu schließen. Als Querschnittsaufgabe verlange die Netzpolitik nicht zuletzt auch nach einer besseren Koordinierung innerhalb der Bundesregierung. Es könne nicht angehen, dass sich wie bisher in der Koalition „Verbraucher-, Innen-, Außen- und Wirtschaftsministerium um Kompetenzen in der Netzpolitik streiten und oftmals gegenseitig blockieren“, schreibt Jörn Pohl, Mitarbeiter von Konstantin von Notz.

Ob es am Ende ein Staatsminister im Wirtschaftsministerium oder eine Staatsministerin im Kanzleramt wird, oder ob es künftig einen Beauftragten der Bundesregierung – praktisch als Pendant zum amtierenden Beauftragten für Medien und Kultur – geben wird, entscheiden Ende des Jahres dann der oder die Wahlsieger. Zu hoffen bleibt aus Sicht der Netzpolitikler wohl nur, dass kein Superbeauftragter für ‚Medien, Kultur, Internet und digitale Gesellschaft‘ herauskommt. Schulz verweist noch auf eine andere Möglichkeit, nämlich eine Institutionalisierung der Koordinierungsrunden im Bereich *Internet Governance*.

Diese werden vom Außen-, Innen- Justiz- und Wirtschaftsministerium (letzterem als federführendes Haus) zur Vorbereitung internationaler Konferenzen wie der *World Conference on In-*

ternational Telecommunication (WCIT) oder der regelmäßigen Konferenzen der *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)* genutzt. Vertreter der Ministerien hatten in der Anhörung zur internationalen Netzpolitik auf diese Koordinierungsrunden hingewiesen.

Eine weitere Idee, wie einem künftigen ständigen Ausschuss für Netzpolitik das Markenzeichen der Enquête-Kommission aufgedrückt werden könnte, stammt vom einem der sachverständigen Enquête-Mitglieder, dem Juristen Hubertus Gersdorf. Gersdorf rät in seinem eigenen Rückblick auf die Enquête-Arbeit im Abschlussbericht für das Plenum, auch für diesen Ausschuss über eine gemischte Zusammensetzung nachzudenken. Externe Experten mit beratender Funktion als offizielle Ausschussmitglieder könnten die Arbeit bereichern, findet Gersdorf, gleichzeitig wären sie ein Novum in der Parlamentsgeschichte. Ob beim Bundestag als Ganzes die Netzpolitik tatsächlich schon so gut angekommen ist, das ist allerdings fraglich auch angesichts der Widerstände, gegen die die Enquête-Kommission am Anfang für eine stärkere Öffnung und Beteiligung kämpfen musste.

Der 18. Sachverständige – Bürgerbeteiligung?

Das Experimentieren mit neuen Instrumenten zur Bürgerbeteiligung steht bei allen Erfolgsmeldungen zur Enquête-Kommission ganz weit oben. Die Kommission rühmt sich ihres Vorstoßes, als 18. *Sachverständigen*, sachverständige Bürgerinnen oder Bürger, an der Enquête-Arbeit zu beteiligen. Beteiligungsinstrumente wie *Adhocracy* sollen Gremien des Bundestags künftig auf deren Wunsch jederzeit zur Verfügung stehen. Trotzdem bedürfe es, so drückte das der Sachverständige und Bürgerrechtsbewegte padaluun in seinem Rückblick aus, erst einmal eines *Hacks* durch die externen Sachverständigen.

Denn der einstimmig von der Enquête-Kommission selbst verabschiedete Beschluss für ein Online-Beteiligungsforum scheiterte an Widerständen in allen Koalitionsfraktionen – padaluun

nannte vor allem Präsidium und Ältestenrat im Bundestag. Vom Bundestag wurden die Kosten einer Implementierung und Fragen zur Identifizierung des 18. Sachverständigen gegen die Integration ins Feld geführt. Letztlich, so schreibt die Enquête-Kommission in ihrem Schlussbericht allerdings selbst, scheiterte der offizielle Anlauf für mehr Bürgerbeteiligung am „fehlenden politischen Willen zur Erprobung neuer Beteiligungsformen“. O-Ton padeluum zur Haltung des Bundestagspräsidiums: „Nach dessen Verständnis ist ein Mandat eben gerade vom Willen der Wählenden unabhängig“. Heißt das im Klartext: nur bitte keine Beeinflussung durch die Bürger?

Am Ende waren es die Sachverständigen, die www.enquetebeteiligung.de doch noch durchdrückten, kostenlos für die in dieser Hinsicht knauserige Bundestagsverwaltung. Zusammen mit *Liquid Democracy* e. V. wurde auf einem eigenen, externen Server Adhocracy eingesetzt, um Textvorschläge vom 18. Sachverständigen einholen zu können. Die Enquête-Kommission hatte beim Start der Plattform allerdings bereits ein halbes Jahr getagt.

Legitimation der Beteiligung

Wie tief die Vorbehalte gegenüber echten partizipativen Verfahren sind, zeigten zum Abschluss der Enquête-Kommission auch die Hinweise verschiedener Parlamentarier – etwa von Brigitte Zypries (SPD), aber auch von Sachverständigen wie Wolf Osthaus (1&1) – auf die begrenzte Beteiligung. Zypries warnte, man müsse aufpassen, dass man nicht nur eine kleine Gruppe sehr speziell Interessierter ins Boot hole. Constanze Kurz, Informatik-hochschullehrerin und ccc-Frau in der Enquête-Kommission, beschrieb die Skepsis der Mandatsträger klar als Reaktion auf die Frage nach der „Legitimation von Beteiligung“.

Die Politik muss in dieser Debatte allerdings auch die Frage beantworten, warum Partikularinteressen von Wirtschaftsverbänden oder sogar einzelnen Unternehmen in gesetzgeberischen Prozessen einen anderen Stellenwert haben sollten als die von Bürgerrechtsorganisationen oder fachlich versierten und interessierten Bürgern. Den Einfluss von Lobbyisten auf die Enquête-Kommission kritisierten auch mehrere Enquête-Mitglieder. In der Abschlussdebatte im Bundestag sprach Enquête-Mitglied Gerold Reichenbach (SPD) von einem massiven Einfluss der Wirtschaftslobby auf die Enquête-Kommission.

Mit welcher unterschiedlichen Möglichkeiten Bürgerlobby und Wirtschaftslobby einander in die partizipativen Verfahren gegenüberstehen, das hat auch die Enquête-Kommission gut gezeigt. Kurzfristig vor Sitzungen veröffentlichte Entwurfskonvolute lassen sich mit einem größeren, solide finanzierten Apparat

im Hintergrund natürlich besser bewältigen – für viele Nicht-Regierungsorganisationen ist diese Art von Benachteiligung politischer Alltag.

„Multi-Stakeholder ist super“, sagt Annette Mühlberg, Enquête-Mitglied für die Linke, „aber man muss schon dafür Sorge tragen, dass zumindest eine gewisse Waffengleichheit zwischen zivilgesellschaftlichen und Wirtschaftsvertretern herrscht.“

Als ver.di-Expertin für *Internet Governance* kennt sie die anhaltende Debatte um die fortschreitende Auszehrung von freiwilligen Verbraucher- oder Bürgerrechtsaktivisten, vor allem bei lang anhaltenden Verfahren mit wenig Bewegung – etwa bei der *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*. Eine Institutionalisierung (samt Finanzierung) schafft andererseits Abhängigkeiten, die die Frage nach der Legitimation noch bedeutsamer machen.

Insgesamt, so das Resümee einiger Enquête-Sachverständiger, war für die Einbeziehung des 18. Sachverständigen in der Enquête-Kommission auch schlicht zu wenig Zeit. Sie fehlte auch für das Enquête-Blog, um darin über die Arbeit der Projektgruppen zu berichten. Dem 18. Sachverständigen blieb – abgesehen von der Möglichkeit, dicke und praktisch fertige Textentwürfe zu kommentieren, oft nur noch der direkte Blick auf die öffentlichen Enquête-Sitzungen. Die Arbeitsgruppen tagten in der Regel nicht öffentlich.

Bei eingeschalteten Kameras können Politiker nicht gut arbeiten

Vollständige Transparenz bei der Arbeit – insbesondere die Öffnung aller Sitzungen – lehnten praktisch alle Ausschussmitglieder mehr oder minder entschieden ab. Das können Politiker noch nicht, so die einhellige und fraktionsübergreifende Diagnose. Gerade angesichts vieler konstruktiver, wenn auch harter Diskussionen über Themen wie Netzneutralität in den Arbeitsgruppensitzungen, räumte CDU-Mitglied Peter Tauber bei der Abschlussdebatte im Bundestag ein:

„Die Wahrheit ist auch: Sobald die Kameras an waren, sobald die Sitzung öffentlich war, ist der eine oder andere in die gewohnten Rituale zurückgefallen. Dann müssen wir uns fragen: Sind wir schon in der Lage, diese Instrumente bei der politischen Arbeit so zu nutzen, wie es im Idealfall sein sollte? – Ich glaube, dass das Parlament noch einen Lernprozess vor sich hat.“

Monika Ermert



Monika Ermert arbeitet seit 1993 als freie Journalistin für verschiedene Tages- und Wochenzeitungen, und ist regelmäßige Autorin für Fachzeitschriften wie die *c't* (insbesondere heise online) und *Intellectual Property Watch*. Monika Ermert lebt mit ihrem Lebensgefährten und zweieinhalb Kindern in München.

Die Schlussfolgerungen für die weitere Arbeit fallen dabei unterschiedlich aus. Tauber spricht von einem Lernprozess und beschreibt für die Enquête-Arbeit auch die Erfahrung direkten Feedbacks über alle Kanäle auf Äußerungen der Enquête-Mitglieder. „Man konnte die Kommentierung verfolgen. Daran musste sich der eine oder andere gewöhnen. Zugegebenermaßen ist das, gerade wenn Kritik geäußert wird, nicht gerade leicht.“ SPD-Mitglied Brigitte Zypries warnt, durch die Öffnung aller Debatten könnte man die Verlagerung von inhaltlicher Auseinandersetzung und Entscheidungsfindung ins Hinterzimmer befördern.

Statt dem politischen Ritual und den alten Mustern nachzugehen, rät Jurist Gersdorf zur Offensivvariante. Statt die Transparenz zu reduzieren und Abgeordneten ihre Komfort-Zone zurückzugeben, solle man sie vielleicht „im Gegenteil noch viel stärker machen, damit alle sich daran gewöhnen, unter den Bedingungen der Medienöffentlichkeit nicht anders zu diskutieren und sich zu verhalten.“

Parteihetorik statt Sachpolitik?

Lagerbildung und parteipolitische Rituale wurden gerade von vielen der nichtparlamentarischen Sachverständigen als hinderlich für gute Ergebnisse betrachtet. Einige Sachverständige kritisieren in ihren Rückblicken klar die politischen Manöver, wie etwa beim Streit um die Vergabe von Gutachten im Bereich Urheberrecht und Netzneutralität.

Jeanette Hofmann, vom Wissenschaftszentrum Berlin und auf dem Grünen-Ticket in der Kommission, berichtet, wie ein Beschluss für ein Gutachten zum Urheberrecht wieder gekippt wurde. „Die Entscheidung gegen die Vergabe war eindeutig nicht aus der Kommission gekommen“, sagte Hofmann, „sondern von außen an sie herangetragen worden.“ Ähnliche Manöver habe es auch bei der Verabschiedung der Zwischenberichte gegeben, sagt sie, die „besser ausgefallen wären, wenn die Abgeordneten nur nach ihrem Gewissen geurteilt hätten.“ Alvar Freude (SPD-Sachverständiger) und Markus Beckedahl (Sachverständiger für die Grünen) wurden noch deutlicher. Freude moniert, der Fraktionszwang habe sogar dazu geführt, „dass in einigen Fällen selbst fachliche Fehler im Bericht nicht korrigiert wurden, wenn der entsprechende Antrag von den falschen Leuten gestellt wurde.“ Beckedahl sagte: „Wenn die Mehrheit der Koalition und ihrer Sachverständigen in Gefahr war, konnte man zahlreiche Geschäftsordnungstricks beobachten.“

Für die von FDP oder SPD berufenen Sachverständigen war es teils schwer, für von der CDU berufene unmöglich, sich dem Fraktionszwang zu entziehen. Für künftige Arbeiten forderte Gersdorf daher einen Schutzschirm für die nicht-parlamentarischen Sachverständigen in Gremien wie der Enquête-Kommission.

Wissensaneignung ein Problem des Parlaments

Die von Hofmann als zunehmende Politisierung der Enquête-Kommission beschriebene Entwicklung – die Erfolgswelle der Piraten habe daran ihren Anteil gehabt, sagt sie – hat gerade die stärker an den Sachfragen interessierten Wissenschaftler befremdet. Die Beobachtungen von Wolfgang Schulz, Leiter des

Hamburger Hans-Bredow-Instituts und für die SPD in die Enquête-Kommission berufen, gehören mit zu den spannendsten Rückblicken. Schulz schreibt, es wäre tatsächlich gut gewesen, die Enquête-Kommission mehr als Lernort zu sehen als

„darauf zu achten, ob die gewünschten Mehrheiten zustande kommen. Der Mehrwert einer Enquête[-Kommission] besteht ja eben darin, dass man die Realität an bestimmten Stellen besser versteht, zu gemeinsamen Lösungskonzepten kommt und dies dem Parlament vermitteln kann.“

Für Schulz ist ein Fazit aus der Enquête-Arbeit, dass es Defizite bei der Wissensaneignung im Parlament gibt. Eine zu starke und einseitige Abhängigkeit vom Wissenszufluss von Lobbyisten stehe dem Versäumnis gegenüber, Bürgerbeteiligung so zu organisieren, dass sie frühzeitig im Laufe gesetzgeberischer Aktivitäten als Wissensquelle erschlossen wird. In Zukunft werde die Zahl der – man möchte hinzufügen, komplexen – Fragestellungen wachsen, bei denen es einfach darum gehen wird, die sachlich beste Lösung zu finden. Dafür muss das nötige Wissen bereitgestellt werden, um das Problem intellektuell durchdringen zu können. Zusammen mit den Experten aus der Wissenschaft oder aus dem Kreis der interessierten Bürger gehe es um die Erarbeitung einer gemeinsamen Wissensbasis. *Crowd-Wissen* sei da ziemlich hilfreich.

Was bleibt?

Was bleibt also von der Enquête-Kommission? Im Bereich Urheberrecht sei man weitergekommen, heißt es fast unisono von den Kommissionsmitgliedern. Der Zwischenbericht zum Bildungsbereich sei gut. Überhaupt seien die Berichte gelungener, die in der ersten Phase entstanden seien, am Ende habe wegen Zeitmangels die Qualität gelitten, räumen die Wahrheitsliebenden in der Kommission ein. Sicherlich ist auch richtig, dass die Kommission an vielen Stellen über einen Bericht zum Ist-Zustand nicht hinauskommt. Wo die Tagespolitik hineinspielte, wurde selbst dies durch den parteipolitischen Positionierungszwang konterkariert. Gewerkschaftsvertreter Lothar Schröder (ver.di-Bundesvorstand) unterstrich, dass eine Reihe netzpolitischer Fragen so aktuell sind, dass sie kaum noch abseits von der Tagespolitik diskutiert werden können. In gewisser Hinsicht sei die Kommission zu spät dran gewesen.

Projektgruppenberichte

- Medienkompetenz;
- Urheberrecht;
- Netzneutralität;
- Datenschutz, Persönlichkeitsrechte;
- Bildung und Forschung;
- Demokratie und Staat;
- Wirtschaft, Arbeit, Green IT;
- Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz;
- Interoperabilität, Standards, Freie Software;
- Internationales und Internet Governance;
- Kultur, Medien, Öffentlichkeit und
- Verbraucherschutz

Werden die angekündigten Anschlussprojekte mehr Perspektiven schaffen? Gleich mehrere Vorschläge zu fokussierteren Nachfolgepapieren zeigen auf jeden Fall, wo die Kommission versagt hat. Ein *Cyber Whitepaper* hätte Peter Tauber gern. Annette Mühlberg rät dringend, ein Papier zu den 100 netzpolitischen Grundsatzfragen zu machen, um handhabbar etwa bei IT-Großprojekten überprüfen zu können, wo nicht zuletzt grundrechtliche Probleme liegen. So ein Papier, oder auch nur ein Kondensat der rund 400 Empfehlungen der Kommission, käme auch der allgemeinen Öffentlichkeit zu Gute, die wohl kaum alle Berichte im Detail lesen möchte.

Schließlich sollte man den parlamentarischen Mitgliedern vielleicht Recht geben, wenn sie sagen, die Politik sei schon schlauer geworden, was die Netzpolitik betrifft, denn die Abschaffung des Zugängerschwerungsgesetzes, die Ablehnung von ACTA und Vorratsdatenspeicherung – letztere ist allerdings in letzter Konsequenz vor allem dem Verfassungsgericht zu verdanken – belegen dies. Selbst das unsägliche Leistungsschutzrecht sei so weit zurückgestutzt worden, dass es nicht mehr so schaden könne – und in dessen Ablehnung seien sich die Enquête-Mitglieder über alle Parteigrenzen auch mal einig gewesen.

