

# „Das Internet braucht Regulierung“

Zum Abschluss der Interview-Reihe mit Mitgliedern der Internet-Enquete traf ich die Sachverständige Jeanette Hofmann. Die Politikwissenschaftlerin zog im Interview Bilanz der Arbeit des Gremiums und äußerte sich zu den Themen Netzneutralität und Urheberrecht. Die 51-jährige Politikwissenschaftlerin ist derzeit am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in der Abteilung „Kulturelle Quellen von Neuheit“ tätig. Darüber hinaus ist sie Mitglied der Grünen Akademie der Böll-Stiftung sowie Gründungsmitglied und designierte Direktorin des in Gründung befindlichen und zunächst von Google finanzierten [Forschungszentrums für Internet und Gesellschaft](#).

**Hinweis:** Hier die anderen fünf Interviews

- [Lars Klingbeil](#) (SPD)
- [Dr. Konstantin von Notz](#) (Grüne)
- [Jimmy Schulz](#) (FDP)
- [Dr. Peter Tauber](#) (CDU)
- [Halina Wawzyniak](#) (DIE LINKE)

Als Mitglied und Sachverständige der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestags ist Hofmann ein wenig enttäuscht von der bisherigen Arbeit des Gremiums, für das sie sich mehr konstruktive Debatten gewünscht hätte. Zugleich zeigte sie sich sehr zufrieden, dass es dennoch gelungen ist, in vielen Fragen eine inhaltliche Annäherung zu erreichen: so wie bei den Überlegungen zu Pauschalvergütungen (Stichwort: Kulturflatrate) für den Zugang zu kulturellen Werken. Auch begrüßt sie die Gründung von Bürgerrechtsvereinen wie die Digitale Gesellschaft, da diese die Interessen der Internetnutzer besser organisieren.

**Frau Hofmann, in Ihrer Vita ist zu lesen, dass Sie bereits seit Mitte der 1990er Jahre das Internet erforschen. So sind Sie beispielsweise Gründungsmitglied der [Projektgruppe „Kulturraum Internet“](#) im WZB und haben sich bei der Internet-Behörde ICANN freiwillig engagiert. Warum halten Sie Netzpolitik für wichtig und was fasziniert Sie am**

## **Internet?**

Von Netzpolitik war in den 1990er Jahren noch gar keine Rede. Damals war überhaupt nicht klar, womit genau wir es beim Internet zu tun haben. Und ich behaupte auch, dass das, was wir heute mit dem Internet in Verbindung bringen, in dieser Zeit weder existierte noch voraussehbar war. Was mich in den 1990er Jahren faszinierte und was ich untersucht habe, war der Kommunikationsraum, der da entstand. Zusammen mit anderen Wissenschaftlern entwickelten wir ein ethnographisches Projekt. Das Netz war etwas, in das man sich hineinbegeben hat. Wir wollten die Regeln und Muster untersuchen, die sich in der digitalen Kommunikation zwischen Menschen herausbilden. Heute hingegen ist das Internet ständig um einen herum. Je mehr digitale Schnittstellen wir haben, desto weniger kann man noch zwischen einer analogen und einer digitalen Welt unterscheiden. Was über die Jahre konstant in meinem Interesse am Internet geblieben ist, sind die Regulierungsfragen: Wer setzt die Regeln, welche Regeln sind das und schließlich: Welches sind die gesellschaftlichen und politischen Implikationen dieser Regeln?

## **Sie sind auch Gründungsmitglied und designierte Direktorin des von Google finanzierten Forschungszentrums für Internet und Gesellschaft. Was soll das Institut leisten?**

Wir sind derzeit damit beschäftigt, ein Forschungsprogramm zu entwickeln. Mir liegt sehr daran, dass die Internetforschung im deutschsprachigen Raum gestärkt wird. Wenn man sich hierzulande im Bereich von Wissenschaft und Forschung umschaute danach, wer zu Themen wie Datenschutz oder Netzneutralität arbeitet, wird man feststellen: Da gibt es so gut wie nichts! Zwar entstehen auf der Ebene von Diplomanden und Doktoranden durchaus wichtige Beiträge in diesen immens wichtigen Bereichen. Aber spätestens nach Fertigstellung der Doktorarbeit ist damit Schluss, da diese Akademiker zumindest in sozialwissenschaftlichen Fachbereichen keine Professuren erhalten. Und deshalb ist mein Anliegen mit diesem Institut, die Forschungskompetenz zu verstetigen und eine Infrastruktur aufzubauen, auf die sich viele wissenschaftliche Disziplinen beziehen können.

## **2010 wurden Sie als Sachverständige in die Internet-Enquete berufen. Die zahlenmäßige Gleichverteilung von Fraktionsmitgliedern und Sachverständigen soll dazu beitragen, dass einerseits externer Sachverstand in die Entscheidungen einfließt. Andererseits soll**

## **gewährleistet werden, dass die Kommission weniger parteipolitisch gefärbt ist. Wurde sie diesem Anspruch bisher gerecht?**

Grundsätzlich ist es doch so, dass alle Themen, die in der Internet-Enquete verhandelt werden, selbstverständlich von Interessen getrieben sind. Sowohl Angehörige von Parteien als auch von Lobbygruppen bzw. Verbänden vertreten eigene Interessen. Insofern sind auch Zusammensetzung und Perspektiven der Sachverständigen sehr unterschiedlich. Ich persönlich vertrete zwar keine Lobbygruppe oder kommerzielle Interessen, dennoch verfolge ich als wissenschaftliche Expertin zum Urheberrecht natürlich auch eigene Vorstellungen auf diesem Gebiet. Ich denke, dass es bei der Internet-Enquete in erster Linie um die Einbeziehung von Sachverstand zum jeweiligen Themenfeld geht - und hier ganz speziell auch um die Einbindung des 18. Sachverständigen, also des Bürgers. Darüber hinaus holen wir uns Expertisen durch die Anhörung externer Sachverständiger ein. Reine Parteipolitik gibt es jedenfalls nicht.

## **Welche Zielsetzungen verfolgt die Internet-Enquete?**

Negativ formuliert greift die Internet-Enquete nicht in Gesetzgebungsprozesse ein und trifft keine Entscheidungen. Das ist auch sinnvoll, da Sachverständige kein Mandat für bindende Entscheidungen haben. Was die Enquete aber durchaus leisten kann, sind die Darstellung von Problemlagen und die Verdeutlichung künftigen Handlungsbedarfs bzw. der Folgen bestimmter Gesetzentwürfe für die Netzpolitik. Es geht darum, politische Kompetenz im Bereich des Internet aufzubauen und auszudehnen. In gewisser Weise werden auch das Ansehen und Gewicht der Parteienvertreter gestärkt, die sich um Netzpolitik kümmern. Diese spielen in der deutschen Parteienlandschaft bisher eine marginale Rolle, da andere Themenfelder wie Finanz- und Gesundheitspolitik einen weitaus höheren Stellenwert genießen.

## **Welche netzpolitischen Themen liegen Ihnen persönlich am Herzen?**

Das Thema Urheberrecht und der freie Zugang zu wissenschaftlichen Werken sind mir persönlich besonders wichtig. Ich würde sagen, dass die Regulierung von Wissen heute immer stärker ein Bestandteil von Internet Governance wird. Doch selbst für Urheberrechtsexperten ist dieses Handlungsfeld sehr kompliziert und schwer durchschaubar. Zu den einzelnen Bestimmungen kommen ja auch immer wieder neue Gerichtsurteile hinzu. Es findet also eine ständige Bewegung auf

diesem Gebiet statt – insbesondere bei der Auslegung von Gesetzen. Ich interessiere mich besonders für die im wissenschaftlichen Bereich extrem wichtige Frage der Zweitverwertung von Veröffentlichungen und – verbunden mit Internet und Digitalisierung – für das Problem der [verwaisten Werke](#), deren Urheber unbekannt sind. Es gibt ein großes öffentliches Interesse daran, die Bücher, die nur noch in Bibliotheken zu finden sind, digital zugänglich zu machen. Das wäre eine immense Bereicherung für Wissenschaft und Gesellschaft. Dafür gibt es auch kostengünstige Möglichkeiten. Dem steht jedoch das aktuelle Urheberrecht im Wege. Hält man sich vor Augen, dass ein Buch zumeist nicht nur einen Urheber kennt, sondern viele (z. B. für Bilder oder unter Umständen auch den Schrifttyp), ist es extrem teuer und aufwendig, die jeweiligen Urheberrechte zu klären. Diese Fragen werden derzeit im Zuge der Urheberrechtsreform im Rahmen [des sogenannten Dritten Korbs](#) verhandelt.

**Sehen Sie als designierte Direktorin des Google-Instituts hier nicht einen gewissen Interessenkonflikt? Schließlich macht Google ja im Prinzip schon das, was Sie fordern: die umfassende Digitalisierung von akademischen Büchern – jedoch häufig ohne Rücksicht auf das jeweilige Urheberrecht. Da könnte man auf den Gedanken kommen, Google habe Sie ausgewählt, weil Sie für eine digitalisierte Verfügbarmachung wissenschaftlicher Literatur eintreten...**

Um es ganz klar zu sagen: Ich spreche mich für eine Digitalisierung vergriffener Werke aus, kritisiere aber das Google Books-Projekt in mehreren Punkten. Ich habe bereits im Vorfeld deutlich gemacht, dass meine Auffassungen nicht von irgendeinem Geldgeber abhängen.

**Das Enquete-Mitglied Jimmy Schulz (FDP) erklärte im Interview, dass der Einsatz des Bürgerbeteiligungstools Adhocracy bei der Arbeit des Gremiums eine kleine Revolution sei. Dagegen meinte Peter Tauber (CDU), dass nicht das Tool selbst eine Revolution darstelle, sondern die unmittelbare Möglichkeit der Kommunikation und Partizipation durch das Internet. Welche Ansicht vertreten Sie? Was soll Adhocracy leisten?**

Für diese Art der politischen Arbeit ist es wunderbar, ein Bürgerbeteiligungstool wie Adhocracy zu entwickeln. Auch wenn es auf den ersten Blick komplex wirkt, ist es sinnvoll und durchdacht. Zu bedenken ist, dass es sich dabei um ein noch sehr junges Tool handelt. Ich würde Jimmy Schulz insofern zustimmen, als der

Bundestag selbst generell sehr zurückhaltend im Hinblick auf die digitale Kommunikation mit der Öffentlichkeit ist und daher diese Öffnung mittels des Bürgerbeteiligungstools tatsächlich eine kleine Revolution darstellt. Denn die Kultur des deutschen Parlaments ist nicht auf direkte Kommunikation mit den Bürgern ausgelegt. Selbst in der Internet-Enquete haben wir in den ersten Monaten große Mühe gehabt, digitalen Zugang während unserer Sitzungen zu erhalten. Was die Nutzung von Adhocracy angeht, sehen wir, dass sich mit einer Zahl von über 1.800 Mitgliedern schon viele Bürger registriert haben und zum Teil auch mitlesen und diskutieren. Aber was wir heute nicht sehen können, ist, wie und ob sich das institutionalisieren wird.

### **Inwieweit hat sich der 18. Sachverständige, also der Bürger, bisher in den unterschiedlichen Projektgruppen eingebracht?**

Schaut man sich die Kommentare auf der Bürgerbeteiligungsplattform <https://www.enquetebeteiligung.de> an, lässt sich feststellen, dass sich viele Leute ernsthaft Gedanken machen. In der Projektgruppe Urheberrecht konnte das Tool leider erst eingesetzt werden, als wir uns bereits in der Diskussionsphase befanden. Adhocracy hat deshalb keinen Einfluss auf die Themensetzung nehmen können. Das wird bei den neu eingesetzten Projektgruppen anders sein. Aber die Diskussionsbeiträge zur Projektgruppe Urheberrecht fand ich sehr konstruktiv. Meiner Auffassung nach sind Wirkungen in zwei Richtungen denkbar: Das eine ist der Einfluss von Diskussionsbeiträgen auf die Arbeit und Positionen der Enquete-Mitglieder. Andererseits kann der Prozess der Kommunikation und Interaktion wiederum einen Einfluss auf die Bürger haben, sie also Kompetenzen hinzugewinnen und durch die Debatten untereinander auch eine Diskussionskultur weiterentwickeln lassen. Wir wissen heute nicht, ob es sich bei der bisherigen Beteiligung um ein Strohfeuer handelt oder sich dieses Interesse verstetigen wird, wir also fortlaufend öffentliche Debatten zu den Themen der Enquete haben werden. So könnte man befürchten, dass, wenn die Enquete nicht hinreichend auf solche Diskussionen reagiert, viele Leute müde werden und sich abwenden. Insofern wird vieles davon abhängen, ob die Bürger, die sich beteiligen, von uns widergespiegelt bekommen, dass wir sie ernst nehmen und sie einen praktischen Einfluss auf unsere Arbeit ausüben können.

**Das Enquete-Mitglied Halina Wawzyniak (Die Linke) wünscht sich, dass die Projektgruppen grundsätzlich öffentlich tagen, damit sich der 18. Sachverständige zufriedenstellend beteiligen kann. Unterstützen Sie diese**

## **Forderung?**

Ja! Die eigentliche Arbeit, abgesehen von den Anhörungen, findet schließlich überwiegend in den Projektgruppen statt. Und da dort zumeist die Öffentlichkeit ausgeschlossen ist, bin ich da ganz bei Halina Wawzyniak. Ich habe zwar früher die Meinung vertreten, dass die Sitzungen der Projektgruppen geschlossen stattfinden sollten, da ich einen politischen Schaukampf befürchtete, wenn sie offen tagen. Nach meinen Erfahrungen in der Projektgruppe Urheberrecht würde ich jedoch sagen, dass diese Sorge unberechtigt ist.

**Seitens Medien und Netz-Community wurde insbesondere die Koalitionsmehrheit aus CDU/CSU und FDP dafür kritisiert, aus parteitaktischen Überlegungen heraus den endgültigen Zwischenbericht verschoben zu haben. Dagegen meinte Peter Tauber (CDU), dass es bedauerlich wäre, wenn die Opposition nach einem gefundenen Konsens neue Änderungsanträge vorlegt, die deren ursprüngliche Positionen beinhalten. Wie bewerten Sie den Sachverhalt? Kann hier wirklich nur einer Seite der Schwarze Peter zugeschoben werden?**

In den beiden letzten Sitzungen hat es schon viele taktische Manöver gegeben. Dort sind auch seitens der Sachverständigen grundsätzliche Argumente gegen die Arbeitsweise der Internet-Enquete vorgebracht worden, von denen ich finde, dass sie im Kern berechtigt sind. Denn wir haben in den letzten Monaten tatsächlich überwiegend Textproduktion betrieben, da wir unter einem enormen Zeitdruck standen. Auch haben wir Sachverständige unterschätzt, wie viel Text wir selber verfassen müssen. Allerdings drängt sich schon der Verdacht auf, dass die Sitzungen zum Zwischenbericht von der Koalitionsmehrheit instrumentalisiert worden sind, um die Beschlussfassung zum endgültigen Zwischenbericht zu verschieben. Denn die Koalitionsmehrheit war zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Abwesenheit von Enquete-Mitgliedern und das Stimmverhalten einzelner Sachverständiger nicht gegeben. Dadurch haben sich die Mehrheitsverhältnisse in der Enquete zugunsten der Oppositionsparteien verschoben. Die taktischen Manöver führten dazu, dass die Enquete am Ende blockiert war. Es hat mich auch deprimiert, zu sehen, wie einige Sachverständige teilweise gegen ihre eigenen Auffassungen gestimmt haben – das war beispielsweise beim Urheberrecht mehrfach der Fall. Der Versuch einiger Mitglieder, die Fraktionsdisziplin auf die Sachverständigen auszudehnen und diese unter Druck zu setzen, hat mich schon erschüttert. Es ließ sich auch beobachten, dass die Sachverständigen gegenüber

den Parteien, von denen sie nominiert worden sind, unterschiedlich einflussreich sind. In der SPD, aber auch bei den Linken und den Grünen haben die Sachverständigen einen vergleichsweise großen Einfluss. Bei einzelnen Themen gibt es jedoch auch eine Koordination zwischen einem Teil der Sachverständigen. Hierzu ist noch wichtig zu wissen, dass sich mehr als ein Drittel aller Sachverständigen der Internet-Enquete bereits seit den Vorbereitungskonferenzen des [UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft](#) kennt. Viele von uns haben also schon vor Jahren zusammengearbeitet und vertrauen einander auch.

**Halina Wawzyniak meint auch, dass es neben sehr strittigen Fragen wie beim Thema Netzneutralität auch große Übereinstimmung unter den Enquete-Mitgliedern gab (Stichwort: Laptop für jeden Schüler) und es diese im weiteren Verlauf der Arbeit in allgemeineren Fragestellungen zur digitalen Gesellschaft vermehrt geben wird. Sehen Sie das auch so?**

Ja und nein. Es war immer klar, dass Netzneutralität und Urheberrecht zwei kontroverse Themen sein würden, während das im Bereich Bildung nicht so stark der Fall war. Und auch in Zukunft wird es zweifellos eine Mischung aus Konsens und Dissens geben. Sicherheitsfragen, die in der Projektgruppe Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz auf der Tagesordnung stehen, werden sicherlich wieder kontrovers diskutiert werden.

**Sie sagten zu Anfang unseres Gespräches, dass Sie vor allem der Bereich Regulierung des Netzes interessiert. Wie positionieren Sie sich in punkto Netzneutralität bzw. staatlicher Eingriffe?**

Ich würde die Regulierung des Netzes nicht nur mit staatlichen Eingriffen gleichsetzen. Schließlich kann es auch private Regulierungen geben: Ein Beispiel dafür sind technische Standards. Und wenn beispielsweise Provider Traffic-Management betreiben, dann regulieren sie das Netz auch auf ihre Weise. Ich komme selbst aus einer eher libertären Ecke. Auch die gesamte Netzgemeinde der 1990er Jahre hat sich sehr gegen staatliche Eingriffe gewehrt. Doch aus meiner Sicht war das eindeutig zu kurz gesprungen. Meiner Meinung nach sind staatliche Gesetze in einigen Bereichen notwendig: wie bei der Netzneutralität. So lässt sich beobachten, dass das mobile Internet schon mit viel mehr Restriktionen versehen ist als das stationäre Internet. Es ist bedauerlich, dass die Bundesnetzagentur derzeit die Position der Telekom zu Leistungsklassen vertritt.

Für mich ist das ein grundsätzlich falscher Ansatz. Wir müssen stattdessen einen aggressiven Netzausbau betreiben – dann kommt es auch nicht zu Engpässen bei der Netznutzung. Staatliche Eingriffe halte ich darüber hinaus auch in punkto Datenschutz und Menschenrechte für nötig. Es kommt ja auch immer wieder die Idee auf, dass es einer weltweiten Charta bedarf, um die Rechte der Nutzer im Internet zu schützen – das unterstütze ich. Generell ist es ja so, dass die Nutzer meist vereinzelt auftreten, während sich die Industrie in Verbänden zusammenschließt und auf diese Weise ihre Interessen organisiert. Daher denke ich auch, dass der Konsumentenschutz den Gesetzgeber braucht.

### **Sind das nicht die Aufgaben von Bürgerrechtsvereinen bzw. Nichtregierungsorganisationen wie der Digitalen Gesellschaft?**

NGOs in diesem Bereich sind in jedem Fall wünschenswert. Und dass sich in Deutschland ein solcher Verein herausbildet, der auch Spenden entgegennehmen kann, ist absolut sinnvoll. Ich persönlich will jetzt keine Werbung für diesen einen Verein machen, finde es aber generell sehr schön, dass die Netzgemeinde in Deutschland ausgesprochen organisiert und artikulationsstark ist. Das ist in anderen europäischen Ländern nicht unbedingt so. Jede Neugründung solcher Bürgerrechtsvereine kann man also nur begrüßen.

### **Die Internet-Enquete beschließt keine Gesetze, sondern gibt nur Handlungsempfehlungen, die nicht bindend sind. Kann das Gremium vor diesem Hintergrund überhaupt zur Lösung von netzpolitischen Fragen beitragen? Welche realpolitische Relevanz hat es?**

Ich beteilige mich ja auch stark am [Internet Governance Forum](#), das ebenfalls keine politischen Entscheidungskompetenzen hat. Meine grundsätzliche Auffassung ist, dass bindende Entscheidungsprozesse in der Politik überbewertet und dass Gremien und Prozesse, die auf Diskurs und Meinungsbildung hinauslaufen, eher unterbewertet werden. Wesentlich in politischen Zusammenhängen sind die Wahrnehmungen, die wir haben, sowie die Definitionen und Interpretationen konkreter Problemstellungen. Für mich ist es wichtig, wie wir über das Internet reden, mit welcher Kompetenz wir Problemlagen beschreiben und Handlungsempfehlungen gegeneinander abwägen. Insofern würde ich auch nie auf die Idee kommen, die Enquete abzuwerten, nur weil sie keine Entscheidungskompetenz hat. Die wesentlichen Bewertungsinstanzen der politischen Arbeit sind für mich die Journalisten und die



Menschen auf der Straße. Was das Parlament beschließt, ist nur ein Baustein. Nehmen wir das Beispiel Atomkraft: Wir haben in Deutschland schon immer starke skeptische Mehrheiten dagegen gehabt. Das ist, was die Entscheidung für den Atomausstieg möglich gemacht hat. Ein Gremium, das unsere Bewertungs- und Urteilskompetenz stärkt, ist mindestens so wichtig wie eine Entscheidung im Parlament.

### **Wie bewerten Sie die bisherige Arbeit der Internet-Enquete?**

Ich bin etwas enttäuscht, da wir weniger konstruktive Debatten hatten, als ich es mir gewünscht hätte. Zudem waren wir im großen Umfang mit dem Verhandeln und Debattieren von Texten befasst. Das mag generell in der Systematik solcher Gremien liegen, da am Ende ja auch ein Abschlussbericht stehen soll. Insofern sind unsere Diskussionen auf der Arbeitsebene sehr stark auf das Aushandeln von Texten bezogen.

### **Welche der beschlossenen Handlungsempfehlungen halten Sie für besonders wichtig?**

Gerade beim Urheberrecht finde ich es wichtig, dass wir uns vom bisherigen Konzept lösen und anfangen, über Alternativen nachzudenken. Dazu gehört etwa die Überlegung, Persönlichkeitsrechte von Verwertungsrechten zu entkoppeln. Aber auch die Reduzierung der überlangen Schutzdauer von Copyrights ist wichtig. Die Anhörung zum Urheberrecht war für mich eine Sternstunde dieser Internet-Enquete. Da hatten wir großartige Experten und Beiträge. Auch gab es Fortschritte bei der Diskussion über Pauschalvergütungen (Stichwort: Kulturflatrate). Ich vertrete eine pragmatische Haltung zur Kulturflatrate. Sie kann in gewissem Umfang auch durch kommerzielle Angebote erreicht werden. In anderen Ländern wie Schweden oder Großbritannien gibt es bereits ausgezeichnete kommerzielle Dienste [wie Spotify](#): ein großartiges und umfangreiches Musikangebot, das für zehn Pfund im Monat genutzt werden kann. So eine Art der Kulturflatrate könnte ich mir als Vorbild für allerlei andere Bereiche vorstellen, solange es hier Mindestregeln der Nutzung und einen gesunden Wettbewerb gibt. In Deutschland stehen solchen Lösungen die Verwertungsgesellschaften im Weg – diese Monopoleinrichtungen müssen unbedingt von staatlicher Seite reformiert werden. Auch hier hat die Internet-Enquete eine konsensuale Haltung entwickelt.

***Dieser Beitrag wurde von mir auf [politik-digital.de](http://politik-digital.de) am 18.8.2011 unter der Creative Commons Lizenz [CC BY-NC-SA 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/) erstveröffentlicht.***