

Plattformen und die Rolle ihrer Betreiber in Bezug auf Verantwortung im Internet

Themenpapier im Projekt „Digitaler Kodex“¹

Autor: John H. Weitzmann, iRights.Lab

¹ Das iRights.Lab führt im Auftrag des Deutschen Instituts für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI) das Projekt „Braucht Deutschland einen Digitalen Kodex?“ durch.

Vorbemerkungen

Anlass dafür, Internet-Plattformen und ihre Betreiber als eigenen Schwerpunkt für die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines „Digitalen Kodex“ herauszugreifen, ist der Umstand, dass im Internet vor allem Plattformen diejenigen Orte sind, an denen sich Nutzer und andere Beteiligte in irgendeiner Weise aufhalten und verhalten. Vor allem dort können deshalb soziale Normen entstehen, wirksam werden und sich verändern.

Plattformen im Sinne dieses Textes sind alle mit dem Internet in Verbindung stehenden technischen Infrastrukturen, die grundsätzlich für eine Benutzung (z.B. Zugriff, Einsichtnahme und Interaktion) auch durch andere als den Betreiber geeignet oder sogar vorgesehen sind. Soziale Medien und kollaborative Projekte werden damit genauso als Plattformen verstanden wie sonstige serverbasierte Infrastrukturen jeder Art (z.B. Streaming-Plattformen, Blog-Dienste, Foto-Communities und sonstige Angebote rund um „User Generated Content“), Cloud-Dienste sowie vergleichbare Angebote – unabhängig davon, ob es sich um Strukturen handelt, die rundfunkähnlich („one to many“) oder interaktiv („many to many“) aufgezogen sind. Bewusst ausgenommen sind die physische Kommunikations-Infrastruktur und ihre Betreiber (z.B. Internet-Service-Provider und TK-Unternehmen).

A. Übergeordnete Fragen

In Bezug auf das Für und Wider eines „Digitalen Kodex“ zum Umgang mit Internet-Plattformen und zur Rolle ihrer Betreiber stellen sich in erster Linie die folgenden übergeordneten Fragen:

- Welche sozialen Normen gibt es, wo fehlen (geeignete) Regeln, inwieweit birgt dieses Fehlen nennenswerte Risiken für die Beteiligten und worin bestehen diese?
- Reicht ein Verhaltenskodex aus, um unerwünschte Entwicklungen zu vermeiden, und wo kann sich ein solcher Kodex realistischerweise gegen anderes gebietende Zwänge durchsetzen?
- Falls ein Digitaler Kodex gebildet wird, wie kann er so ausgestaltet werden, dass er auch bei stetigem gesellschaftlichen und technischen Wandel Gültigkeit behält?

B. Subjekte und Spektrum der Betrachtung

Eine zentrale Rolle haben die Betreiber von Internet-Plattformen inne. Bei ihnen handelt es sich vor allem um privatwirtschaftliche Unternehmen. Dieser Eigenschaft kommt in der Diskussion vielfach eine entscheidende Bedeutung zu. Einige der Ausführungen gelten jedoch genauso auch für die übrigen Plattformbetreiber, die keine Unternehmen sind.

Eine weitere wichtige Gruppe in der anzustoßenden Diskussion sind die Nutzer der Plattformen, und zwar je nach Kontext in verschiedenen Eigenschaften als Verbraucher/Konsument, Arbeitnehmer in einer durch das Internet geprägten Alltagswelt oder als Staatsbürger. Obwohl auch Institutionen Nutzer von Plattformen sein können, sind im Text überwiegend individuelle Nutzer gemeint.

Als dritter Akteur rückt der Staat in den Blick bzw. staatliche Stellen allgemein. Dem Staat kommt üblicherweise dann eine besondere Bedeutung zu, wenn es um die Kodifizierung und Durchsetzung von Regeln geht. Nicht selten hat er jedoch auch Eigeninteressen, die relevant sein können. Auch er steht in Beziehung sowohl zu den Internet-Plattformen und ihren Betreibern als auch den Nutzern.

C. Natur des Internets als wichtiger Teil der Ausgangslage

Die Befassung mit Internet-Plattformen findet in der Natur des Internets, in seiner Grundstruktur und Organisation, eine bestimmte Ausgangslage vor. Neben technischen Faktoren, wie der dezentralen Rechnerstruktur und der Verarbeitung aller im Internet verschickten Datenpakete, scheint für den anstehenden Kodex-Prozess insbesondere relevant zu sein, von wem das Internet betrieben wird. Dieses Netz ist keineswegs monolithisch, sondern wird gebildet aus der Gesamtheit der über die Welt gespannten und miteinander verbundenen Rechner-Netze sowie der darauf betriebenen Dienste. Es wird nicht nur hinsichtlich seiner physischen Ebene größtenteils von privaten Akteuren betrieben. Auch auf allen weiteren Ebenen² spielen Unternehmen als Provider und Plattformbetreiber eine zentrale Rolle. Dadurch unterscheidet sich das Internet deutlich und mit spürbaren Konsequenzen von der physisch-analogen Welt:

Im klassischen öffentlichen Raum, dem Straßen- und Verkehrsraum, leitet sich alles letztlich von staatlicher Gewährung ab. Wenn niemand sonst mehr zuständig ist, gibt es im öffentlichen Raum der analogen Welt eine Auffangzuständigkeit der öffentlichen Hand. Außerhalb privater Grundstücke gilt öffentliches Recht und nicht Privatrecht. Dagegen ist etwa ein Kaufhaus zwar auch ein öffentlich zugänglicher Raum, aber ein durchweg privater, denn ab der Türschwelle gilt das Hausrecht. Das Hausrecht der Betreiber privatwirtschaftlich betriebener Internet-Plattformen hat – genau wie das der Kaufhausbetreiber – nur lockere Verfassungsbindung. Es erlaubt daher viel tiefere Eingriffe in die Handlungsfreiheit der Menschen im Netz, als es dieselben Menschen sich im klassischen öffentlichen Raum gefallen lassen müssen.

Der Hausrechtsinhaber kann Dinge untersagen und erlauben, die im öffentlichen Raum nie in gleicher Weise untersagt/erlaubt werden könnten. Er kann Teilhabe untersagen und mittels zivilrechtlicher AGB nach Gutdünken Verhaltensregeln aufstellen. Anders als in genuin öffentlichen Räumen kann dem kein Recht auf Teilhabe entgegen gehalten werden und kann sich niemand auf den Grundsatz der Gleichbehandlung berufen. Es sind die Plattformbetreiber, die mit ihren Angeboten diese virtuelle und doch sehr wirkliche Welt erzeugen. Sie sind die Architekten des digitalen Zeitalters. Soweit die Gleichsetzungen „architecture is law“ und „code is law“³ zutreffen, sind die Plattformbetreiber damit zugleich Gesetzgeber der digitalen Welt, wenn auch nicht die einzigen.

Obwohl im Zusammenhang mit dem Internet immer wieder Verkehrsvokabeln (wie Traffic, Datenautobahn usw.) verwendet werden, bewegen sich die Menschen im Internet – bildlich

² Siehe als eine Darstellungsweise unter mehreren die Schichten nach dem OSI-Modell: <https://de.wikipedia.org/wiki/OSI-Modell>.

³ L. Lessig: „Code is Law – On Liberty in Cyberspace“, Harvard Magazine, Feb. 2000 (<http://harvardmagazine.com/2000/01/code-is-law.html>).

gesprächen – also durchweg im Kaufhaus und nicht auf der Straße, ist in der digitalen Welt vom Bürgersteig über die Transportmittel bis zu den (Daten-) Wolken fast alles privatwirtschaftlich organisiert. Abstrakt ausgedrückt: Mit Ausnahme der universitären Netz-Infrastrukturen und einiger staatlich betriebener Datendienste und öffentlich-rechtlicher Content-Plattformen gibt es im Internet so gut wie keinen im rechtlichen Sinne genuin öffentlichen⁴ Raum, insbesondere nicht hinsichtlich derjenigen alltäglichen Dienste, die immer weiter in das Leben der Menschen hineinreichen. Elektronische Kommunikation, Cloud-Speicher, mobiles Internet, soziale Medien, Nachrichtenaggregation, Location-based Services, Web-Suche und vieles mehr gibt es fast ausschließlich aus der Hand privater Plattformbetreiber. Ähnlich wie der Sektor der Printpublikationen ist auch das Internet staatsfern organisiert und ist ebenso darauf ausgelegt, dass Pluralität und ein Gleichgewicht der Kräfte durch einen funktionierenden Wettbewerb gewahrt bleiben.

Darum ist es auch nicht überraschend, dass es in der Online-Welt keine echte staatliche Daseinsvorsorge gibt. Die meisten Segnungen des Netzes stehen unter dem Vorbehalt, dass Wohlwollen und Geschäftsmodelle privatwirtschaftlicher Unternehmen, der sogenannten „Gatekeeper“, sie dauerhaft (mit)tragen. Nur was diesen privatwirtschaftlichen Strukturen dient oder ihnen zumindest nicht schadet und daher ohne großen Ressourceneinsatz mitbetrieben werden kann, kann sich im Netz ungehindert entfalten. Solange die Online-Welt auf diese Weise nachhaltig betrieben wird, besteht für den Staat auch keinerlei Veranlassung, zum Erhalt des Internets mehr als indirekt regulativ in die Netz-Infrastrukturen und den Wettbewerb der Anbieter einzugreifen. Selbst für eigene Zwecke bedient sich der Staat meist der privat betriebenen Netz-Infrastrukturen, statt mit großem Aufwand eigene zu schaffen.

D. Diskussionsstränge für einen Kodex-Prozess im Einzelnen

Die folgende Diskussion bewegt sich entlang der Verantwortungs- und Verantwortlichkeitsverhältnisse, die es zwischen den oben unter B. benannten Beteiligten gibt.

1. Verantwortungsverhältnis zwischen Plattformbetreibern und Gesellschaft insgesamt

a) Besonderes Gewicht der Plattformbetreiber

Das Internet kommt nicht aus einer Hand, sondern aus den Händen vieler Anbieter, die in der Regel Plattformbetreiber sind (siehe dazu auch oben unter C.). Für die allermeisten Menschen gilt daher: Kein Netzzugang ohne Internet-Service-Provider, kein E-Mail-Postfach ohne Mail-Provider, kein privater Blog ohne Blog-Hoster, keine Cloud-Nutzung ohne Clouddienste-Anbieter, keine Kommunikation über soziale Netzwerke ohne das Zutun ihrer Betreiber – im Falle browserbasierter Betriebssysteme nicht einmal irgendeine Reaktion des eigenen Rechners ohne Zutun eines ganz bestimmten Diensteanbieters. Die Wenigsten sind in der Lage, auch nur die einfachsten Internet-Dienste in Eigenregie auf eigener Hardware zu betreiben.

⁴ Obwohl es auch umgangssprachliche Konnotation hat, ist „öffentlich“ hier im formaljuristischen Sinne gemeint.

Das Angewiesensein auf Plattformen betrifft neben den Bürgern auch alle weiteren Internetnutzer in unterschiedlichem Umfang. Spätestens seit dem Cloud Computing-Boom sind Plattformbetreiber in so gut wie allen Bereichen des digitalen Lebens und Wirtschaftens Teil des Geschehens.

Die zentrale Rolle der Plattformbetreiber macht sich dabei auf dreifache Art bemerkbar:

- Erstens hat durch die Umstellung zahlreicher Prozesse hin zu plattformbasierter Arbeit bereits die bloße Existenz bzw. der Fortbestand der jeweiligen Plattformbetreiber unmittelbare Auswirkungen auf alle Plattformnutzer.
- Zweitens besitzen die Plattformbetreiber aufgrund der meist nicht offengelegten Architekturen ihrer Plattformen eine überaus große technische und prozessuale Gestaltungsmacht.
- Drittens können Plattformbetreiber über die Ausgestaltung ihrer Nutzungsbedingungen eine nur teilweise gesetzlich beschränkte rechtliche Gestaltungsmacht ausüben.

Ob die Plattformbetreiber jeweils diese Rolle anstreben, sie als Belastung ansehen oder ihr gegenüber indifferent sind, kann an dieser Stelle dahinstehen. Denn allein aus den drei genannten Umständen ist bereits abzulesen, dass der große Einfluss der Plattformbetreiber, von denen so vieles abhängt, auch eine große Verantwortung mit sich bringt.

Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass der wirtschaftliche Erfolg eines privatwirtschaftlich handelnden Plattformbetreibers ein ebenso legitimes Unternehmensziel ist, wie es der Marktanteil eines Unternehmens in jeder Branche ist. Auch die Nutzer- bzw. Kundenbindung ist für Plattformbetreiber nicht weniger zentral als für andere Unternehmen, und die Strategien, um diese Bindung zu erreichen, werden keineswegs verwerflich, nur weil es sich beim dem jeweils handelnden Unternehmen um einen Plattformbetreiber der digitalen Lebenswelt handelt. Dennoch hat Unternehmenshandeln im Internet oft ein wesentlich höheres Gewicht als in der analogen Welt, auch und gerade in Bezug auf die Bildung und Ausgestaltung sozialer Normen, da bereits der Rahmen möglichen Verhaltens vorgegeben wird: In der analogen Welt endet die unmittelbare Kontrolle eines Unternehmens über ein Produkt, das es verkauft, meist mit dem Verkauf und der Übergabe an den Kunden. Im Internet aber bleiben die Plattformen als Produkte in der Hand des Unternehmens und die Kunden begeben sich als Nutzer in diese Produkte hinein. Der Umgang mit dem Produkt findet dauerhaft im geschützten Raum des Unternehmens statt, was den Unternehmen große Gestaltungsmacht verleiht.

Eine Person kann ein gekauftes Produkt zweckentfremden oder verschenken, kein Hersteller kann das unterbinden oder auch nur untersagen. Sie kann auch, um einen weiteren Verkehrsvergleich (wie oben unter C.) zu ziehen, durchaus bei rot über eine Ampel gehen, auch wenn das ordnungswidrig sein mag. Dadurch jedoch, dass der digitale Raum größtenteils erst durch die von Plattformbetreibern beherrschte Technik (Hard- und Software) geschaffen wird, können die Betreiber dafür sorgen, dass es nicht nur verboten ist, bei rot zu gehen, sondern technisch gar nicht möglich. Allgemein geben die Funktionen, die eine Plattform anbietet, bereits teilweise vor, wie sich die Nutzer auf ihr verhalten können.

b) Plattformen als Katalysatoren einer Veränderung der Arbeitswelt

Die „Rationalisierung und Kommodifizierung des Selbstseins“⁵ durch die Betreiber von Online-Plattformen – nicht zuletzt durch soziale Netzwerke – nimmt Dimensionen an, die noch vor wenigen Jahren kaum jemand vorhergesehen hat. Die durch diese Plattformen beförderte und zugleich auf sie angewiesene „soziale Wertschöpfung“⁶ hat einen großen Raum im Erwerbsleben immer größerer Teile der Bevölkerung. Dies löst Verschiebungen aus, welche die Gesellschaft insgesamt erfassen, von der politischen Landschaft und den Gewichten in der Sozialpartnerschaft bis hin zu den Geldströmen.

Während die unmittelbare monetäre Wertschöpfung, die daraus folgt, in der Regel weitgehend bei den Betreibern der sozialen Netzwerke erfolgt und als Vermögenswert dort auch verbleibt, gibt es kaum übergeordnete Regelungsinstanzen und partizipieren die auf die Plattformen angewiesenen „Selbst-Unternehmer“ geringfügiger in direkter Form. Sie haben dafür aber in vielen Fällen unzweifelhaft einen zunächst nichtmonetären, aber ggf. monetarisierbaren Sekundärnutzen, beispielsweise durch die Kontakte, die sie über die Netzwerke gewinnen oder durch die Aufmerksamkeit, die Ihnen zuteil wird. Zudem haben sie mit den neuen Netzwerken und Technologien Möglichkeiten zur Selbstentfaltung, über die früher – wenn überhaupt – nur ein Bruchteil der Bevölkerung verfügte.

Vieles an diese Entwicklung ist ambivalent. Im Fall von Crowdsourcing-Geschäftsmodellen, die sich in den vergangenen Jahren ausdifferenziert haben, ist ein breites Spektrum von eher geringfügig entlohnten Modellen der Form „Humans as a service“ (HaaS) bis hin zu Marktplätzen für hochspezialisierte Wissensarbeiter zu beobachten. Bei vielen Geschäftsmodellen sind dabei Konzentrationsprozesse zu beobachten (im Sinne von „Winner-takes-all“-Märkten) – Nutzer legen aus Effizienzgründen Profile bei möglichst wenigen Plattformen an, Plattformbetreiber versuchen, für möglichst jede Form von Nutzerwünschen eigene Dienste anzubieten, und Netzwerkeffekte führen zu einer stärkeren Bindung der Plattformnutzer. Im Gegenzug haben die Plattformbetreiber allerdings bei den vielen Gratisdiensten auch die Kosten allein zu tragen.

Es ergibt sich ein ambivalentes Bild auch hinsichtlich der Verantwortungsverteilung: Einerseits kann von Plattformbetreibern schwerlich verlangt werden, sie sollten auf Gestaltungsmacht durch Netzwerkeffekte und auf andere Vorteile freiwillig verzichten und damit der Konkurrenz das Feld überlassen. Andererseits ist es gängige Praxis, Anbieter von Produkten für die Folgen der von diesen Produkten ausgehenden Gefahren einstehen zu lassen. Wo also endet die Verantwortlichkeit (gerade der großen) Plattformbetreiber in Bezug auf das, was sie mit ihren Plattformen tun und was sie im Gegensatz dazu auf ihren Plattformen gar nicht erst zulassen? Wo beginnt die Verantwortlichkeit der Nutzer und der Gesellschaft insgesamt? Was ist bewusst und durch wen gestaltbar, und was ist schlicht irreversibler technischer bzw. wirtschaftlicher Fortschritt?

⁵ Eva Illouz „Metamorphosen des Kapitalismus - und seiner Kritik“ S. 235; gemeint ist das durch Internet-Mechanismen möglich gewordene Eingesogenwerden aller Aspekte der Persönlichkeit – auch und gerade der früher nur der Freizeit vorbehaltenen Anteile – in das Arbeitsleben als notwendige Anreicherung des eigenen wirtschaftlichen Marktwertes.

⁶ Tiziana Terranova meint damit jederzeitige professionelle Verfügbarkeit, die nur durch ein „Always On“ und entsprechende Kommunikationsplattformen möglich wird.

c) Zunehmende Aneignungstendenzen

Gerade in Bezug auf soziale Netzwerke ist zu beobachten, dass sich Plattformbetreiber neben den Daten, Kontakten und der Aufmerksamkeit ihrer Nutzer⁷ zunehmend auch die durch die Nutzer erzeugten Inhalte direkt anzueignen versuchen oder bestrebt sind, sich zumindest eine monetarisierbare Teilhabe daran zu sichern.

Gemeint ist hier nicht in erster Linie der Wert personenbezogener Daten, auf die unter 2.a) noch einzugehen sein wird. Das, was den hier gemeinten Aneignungstendenzen unterliegt, geht auch noch deutlich über das hinaus, was gemeinhin als „User Generated Content“ bezeichnet wird. Begehrt sind vielmehr sämtliche immateriellen Werte, die die Nutzer auf den Plattformen erzeugen – neben Werken im urheberrechtlichen Sinne („Intellectual Property“) und Verhaltensprofilen sind dies beispielsweise auch die Anerkennung, die Nutzer sich erarbeiten, die Communities, die sie bilden, die Playlists, die sie generieren, die Ideen, die sie preisgeben.

Erneut hat man es mit keiner eindeutigen Konstellation zu tun⁸. Einerseits kann es Unternehmen kaum verwehrt werden, die Gewinne zu realisieren, die ihre Plattformen hergeben. Schließlich stellt es in der Regel gerade die unternehmerische Leistung dar, dass die Plattformen überhaupt existieren und genutzt werden. Andererseits stellt die Aussicht auf Gewinn keinen Freibrief dar, und es wird allgemein akzeptiert, dass Vorteile nur insoweit gezogen werden, wie keine höherrangigen gesellschaftlichen Werte vorgehen. Hierzu zählen selbstverständlich auch die sozialen Normen einer Gesellschaft, die das wirtschaftliche Leben gleichermaßen betreffen wie alle übrigen Gesellschaftsbereiche.

Das führt zu weiteren konkreten Fragen, die im Verlauf des Prozesses zum „Digitalen Kodex“ ggf. vertieft werden sollten: Was besagen diese sozialen Normen und wann gehen sie als höherrangig im Zweifel vor? Wem „gehört“ der Clickstream⁹, der bei der Benutzung von Online-Plattformen entsteht, und wem sollte er gehören?

d) Technisch basierte Lenkungsmacht der Plattformbetreiber

Der Vormarsch der Online-Plattformen, die immer mehr den Alltag der oft beschworenen Wissensgesellschaft durchdringen, wurde in den Abschnitten C. und D.1.a) bereits teilweise dargestellt. Aus der daraus – so zumindest eine mögliche These – erwachsenden Verantwortung der Betreiber der Plattformen und den zugleich ebenso wirksamen wirtschaftlichen Gesetzen der

⁷ Georg Franck, „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ (1998); gemeint ist eine Wirtschaftsordnung, in der nicht mehr Geld, sondern die Aufmerksamkeit der Menschen zum knappen und damit limitierenden Faktor für Entwicklung geworden ist.

⁸ Besonders interessant könnte es sein, zu diskutieren, ob bzw. inwieweit es sich bei der hier wieder aufscheinenden Uneindeutigkeit um einen möglicherweise durch die Plattformbetreiber kalkulierten Zustand handelt.

⁹ Der Clickstream ist die Sequenz der Links, die ein Nutzer auf einer Plattform oder beim Übergang zwischen Plattformen auf dem Internet anwählt. Da aus der Abfolge ein inhaltlicher Zusammenhang konstruiert werden kann, ist der Clickstream werthaltig.

Marktwirtschaft ergibt sich ein Spannungsfeld, in welchem sich die meisten Plattformbetreiber immer wieder neu positionieren müssen.

Während es auf der einen Seite legitime Machtinteressen zur Steuerung der eigenen Plattform, zur Kundenbindung und für den Schutz der eigenen Systeme vor Angriffen und Missbrauch gibt, können technische wie rechtliche Stellschrauben, die den Plattformbetreibern zur Verfügung stehen, umgekehrt ihrerseits missbräuchlich etwa zur Ausforschung der Nutzer oder für eine sehr wirksame Zensur eingesetzt werden. Das gilt umso mehr, je weniger echte Alternativen die Nutzer jeweils haben, je stärker also die sogenannten „Netzwerkeffekte“ sind. Je nach betrachtetem Sektor reicht die Spanne von starkem Wettbewerb zwischen Plattformanbietern bis zu Quasi-Monopolen, an denen Nutzer nicht vorbeikommen, wenn sie am digitalen Austausch teilhaben wollen.

Daneben sind zahllose Algorithmen am Werk, die auch inhaltlich massiven Einfluss darauf haben, womit sich die Menschen beschäftigen, welche Informationen ihnen von der Plattform geliefert werden¹⁰, wovon sie überhaupt erfahren und wie sie darauf innerhalb der jeweiligen Plattformmechanik reagieren können. Hier erweitert sich auch die Betrachtung des Verhältnisses zwischen Plattformbetreibern und Gesellschaft auf das Verhältnis zwischen Staat, Plattformbetreibern und Bürgern, auf das unten noch eingegangen werden wird. Plattformbetreiber erhalten Eingriffsmöglichkeiten, die in ihrer Reichweite denen klassischer staatlicher Befugnisse kaum nachstehen, ohne dass die Plattformbetreiber dadurch zu quasi-staatlichen Akteuren würden.

Es stellen sich insofern mehrere sehr grundsätzliche Fragen hinsichtlich der Positionierung der Plattformbetreiber: Gibt es überhaupt universelle, weltweit gültige soziale Normen oder können diese zwangsläufig immer nur lokal Gültigkeit haben, z.B. orientiert an Kultur- und Sprachräumen? Sind Phänomene wie „Filter Bubbles“ real, und wenn ja, richten sie sich per se gegen bestimmte Interessen der Nutzer? Auch diese Fragen können im Verlauf des Prozesses zum „Digitalen Kodex“ ggf. vertieft werden.

2. Verantwortungsverhältnis zwischen Plattformbetreibern und Nutzern

a) Datenschutz in sozialen Netzen

Personenbezogene Daten sind in manchen Bereichen des Netzes zunehmend Ware und Währung („wer nichts bezahlt, bezahlt mit seinen Daten“), siehe dazu auch oben 1.c). Über diese Entwicklung wird viel geschrieben und polemisiert – allein eine offene Aushandlung dazu zwischen den Nutzern als „Datengebern“ und den Plattformbetreibern als „Datennehmern“ findet kaum statt. Stattdessen entstehen seitenlange AGB-Texte und versuchen Gesetzgeber, über genaue Anforderungen an Datenschutzerklärungen mehr Transparenz zu erreichen.

Doch auf diese Weise erfahren Nutzer allenfalls in kryptischen Worten, was mit ihren Daten in welchen Fällen passieren darf, sofern sie einwilligen. Um die Tragweite dieser Einwilligung aber wirklich erfassen zu können, müssten die Nutzer auch in die Lage versetzt werden, zu überblicken, warum mit ihren Daten in der geforderten Weise umgegangen werden soll. Es nützt einem Nutzer wenig zu erfahren, dass seine Daten „in Länder außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes

¹⁰ Nach dem erstmals durch Eli Pariser vorgebrachten, allerdings nicht unumstrittenen Konzept der „Filter Bubbles“.

transferiert werden können“, wie es in den Nutzungsbedingungen vieler Clouddienste-Anbieter heißt. Soweit nicht bereits die legalistische Sprache solcher Regelwerke die rechtlichen Laien vom Weiterlesen abschreckt, wird dadurch jedenfalls nicht erklärt, welche Folgen gerade eine Verlagerung der Daten nach außerhalb des EWR bedeuten kann und warum das überhaupt mitgeteilt wird. Genaue Einblicke ins Räderwerk der Datenweiterverarbeitung werden in der Regel nicht gewährt, was unter dem Gesichtspunkt schützenswerter Betriebsgeheimnisse auch durchaus gerechtfertigt sein kann.

Dieses Beispiel zeigt, wie gut gemeinte Regulierung versagen oder sogar das falsche Mittel sein kann. Umso interessanter ist es, über die Potenziale eines Kodex zu diskutieren, der auch solche Datenschutzthemen erfasst. Zu fragen wäre etwa: In wieweit sollten Unternehmen ihren Nutzern mit einfachen Worten beschreiben, was sie mit Nutzerdaten in welchem Umfang vorhaben? Inwieweit rechtfertigen marginale Geschäftsmodelle¹¹ allgemein (bei ansonsten für den Nutzer kostenfreien Angeboten) die „Datensammelwut“ der Anbieter? Wie ist der Widerstreit zwischen legitimen Datensammelinteressen und einem „Recht auf Vergessen“ aufzulösen und gibt es ein solches Recht überhaupt? Und ist es vielleicht einfacher, ein solches Recht nicht regulativ, sondern als vom Plattformbetreiber beachtete soziale Norm zu etablieren?

b) Geschäftsmodelle und ihre Offenlegung

Die Frage, ob und inwieweit eine echte Aushandlung des Quid pro Quo beim Geschäft mit Nutzerdaten zu fordern wäre, verweist noch weiter auf die Geschäftsmodelle der Plattformbetreiber insgesamt. Trotz zahlloser Gratisangebote wird den Nutzern gegenüber nur in seltenen Fällen klar kommuniziert, worauf das Geschäftsmodell der jeweiligen Plattform basiert. Unmittelbar hat dies vor allem zwei Auswirkungen:

- Unbedarfte Personen geben tendenziell persönliche Daten in einem Maße an, das sie später als zu umfangreich empfinden, aber nicht mehr zurücknehmen können (dies wird vielfach u. a. durch Behörden, Verbraucherschützer, Jugendschutz-Initiativen und Medien angeprangert, gelegentlich bis hin zum Alarmismus).
- Besser informierte Personen entwickeln Strategien, um sich vor übermäßiger Ausspähung durch Plattformbetreiber zu schützen (z.B. durch Angabe falscher Geburtsdaten, Nutzung von Fake Accounts¹² bzw. verkürzten Namen für soziale Netzwerke und bewusst gestreute Nutzung der Angebote verschiedener Betreiber).

¹¹ Dies sind Geschäftsmodelle, bei denen an der einzelnen Transaktion nur extrem wenig verdient werden kann (Bsp.: einzelne Anfrage an eine Suchmaschine), sodass erst eine sehr große Anzahl von Transaktionen das Modell tragfähig macht, was in einigen Bereichen die starke Tendenz zu Konzentration und Wachstum erklärt.

¹² Fake Accounts sind Nutzerprofile, bei deren Registrierung bewusst falsche Daten angegeben werden und die meist auch ohne größere Nachteile für die darunter registrierte Person gelöscht werden können.

Die weitergehende Folge beider oben genannten Auswirkungen ist ein fortschreitender Verlust des Grundvertrauens in die Lauterkeit von Online-Angeboten, und nicht nur derjenigen, die gratis gemacht werden. Nach einer endlos erscheinenden Kette von Datenskandalen müssen Internetnutzer heutzutage nachgerade den Eindruck haben, bei den Angeboten von Plattformbetreibern werde dem Nutzer standardmäßig vorenthalten, worauf das Geschäftsmodell basiert, wo also umgangssprachlich „der Haken“ ist. Das gilt vermutlich in vergleichbarem Maße selbst für diejenigen Angebote, die offensichtlich (auch) auf Werbung als Finanzierung setzen, denn auch dort kann es ja weitere verdeckte Finanzierungsquellen zusätzlich zur leicht erkennbaren Werbung geben.

Vom Blickwinkel der über Fünfzigjährigen aus, insbesondere sofern sie in ihrem Alltag nur wenig oder gar nicht direkt mit dem Internet und seinen Diensten konfrontiert sind¹³, vermischt sich diese Unklarheit der Geschäftsmodelle gedanklich mitunter mit der Berichterstattung über „echte“ Cyber-Kriminalität zu einer Gesamtsicht, nach der das Internet generell etwas halbseidenes oder böses sei.

Je nach betrachteter Gruppe innerhalb der Internetnutzer ist zudem eine Art „Zockermentalität“ zu beobachten. Ihr liegen Gedankengänge wie „Wenn Anbieter im Internet durch Verschweigen ihrer Geschäftsmodelle versuchen, mich als Nutzer zu ködern und zu übervorteilen, dann habe ich jedes Recht, auch meinerseits konsequent meinen Vorteil zu suchen und – im Zweifel auch auf Kosten anderer – alles mitzunehmen, was ich bekommen kann“ zugrunde. Man könnte dies als die aggressive Seite der viel beklagten „Gratis-Mentalität“ bezeichnen. Es bedarf keiner wissenschaftlichen Analyse, um zu erkennen, dass diese Entwicklungen zu einer Verrohung des Umgangs miteinander beitragen können, und zwar aufgrund der weiter fortschreitenden Durchdringung des Alltags durch Online-Dienste in der gesamten Breite der Gesellschaft.

Es wurde bereits vieles versucht, um vor allem auf Seiten der Anbieter von Internetdiensten (als der besser regulierbaren Gruppe) mehr Transparenz gegenüber den Nutzern zu erzwingen. Darauf zielende Regelungen finden sich in Deutschland nicht nur im Telemediengesetz, sondern auch im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, im Rundfunkstaatsvertrag und nicht zuletzt in den Datenschutzgesetzen. Wie geeignet diese Regelungsansätze sind und ob bzw. inwieweit ein allgemeiner Kodex geeigneter sein könnte, sollte im Rahmen des Kodex-Prozesses diskutiert werden.

3. Verantwortungsverhältnis zwischen dem Staat und den übrigen Beteiligten

Das Internet als mehrschichtiges und komplexes Konstrukt wird von der Infrastruktur- bis zur Anwendungsschicht zu großen Teilen durch Private betrieben und gestaltet (siehe dazu oben Abschnitt C.). entsprechend wird das allermeiste, was im Internet regelungsbedürftig erscheint, zivilrechtlich durch Verträge geregelt.

Zumindest in dem Maße, in welchem Gestaltungsmacht und Gestaltungswille¹⁴ der Plattformbetreiber zunehmen, geht die staatliche Gestaltungsmacht zurück. Verstärkt wird dies dadurch, dass das

¹³ So beispielsweise ablesbar für die Milieus „Ordnungsfordernde Internet-Laien“ (Durchschnittsalter 51 Jahre) und „Internetferne Verunsicherte“ (Durchschnittsalter 62 Jahre) nach der DIVSI-Milieustudie 2012, S. 37, 129, 132/133, 143, 145.

¹⁴ Dieser Gestaltungswille und die Konkurrenz zum staatlichen Gestaltungsanspruch gehen beispielsweise aus der DIVSI-Meinungsführerstudie 2012 hervor (S. 27, 28).

Internet weitgehend unabhängig von Staatsgrenzen funktioniert. Die beiden regulatorischen Anker für jedes staatliche Handeln, das Staatsgebiet (hinsichtlich Gütern und dem Umgang mit ihnen) und die Staatsangehörigkeit (hinsichtlich Personen und ihrer Handlungen) bieten im Zusammenhang mit dem Internet weit weniger Halt als in der Offline-Welt.

Das bedeutet zwar keineswegs, dass Staaten nicht versuchen würden, ihre Hoheit auch auf das Internet auszudehnen. Dies ist jedoch bisher keinem Staat und keinem Staatenverbund wirklich gelungen, sondern es bestehen stattdessen mehrere teils konkurrierende Governance-Strukturen nebeneinander. Vielfach entscheidet faktisch schon die Technik darüber, wer etwas wie weitgehend regulieren kann (siehe dazu auch oben 1.d)). Sofern man auch staatliche Stellen als „Unterzeichner“ eines Digitalen Kodex in Betracht zieht, ergeben sich insoweit mögliche Verantwortlichkeiten des Staates in zwei Richtungen: Zum einen gegenüber seinen Bürgern, zum anderen gegenüber den Plattformbetreibern.

Gegenüber letzteren sieht sich der Staat in einem Wettbewerb um die Gestaltungsmacht, der in seiner Reichweite und in seinem Entwicklungstempo vermutlich bisher einmalig ist in der Geschichte der Neuzeit. Gegenüber seinen Bürgern hat der Staat mehrere und teils widerstreitende Aufgaben: Auf der einen Seite ist er zur Fürsorge verpflichtet und Schutzgarant auch jedes Einzelnen, auf der anderen Seite ist er Hüter der öffentlichen Ordnung. Beide Blickrichtungen des Staates sind differenziert zu betrachten.

a) Durch Plattformen geförderte Asymmetrie bei staatlichen Eingriffen

Diejenigen staatlichen Einrichtungen, die für Schutz und Fürsorge zuständig sind, haben auch und gerade angesichts der rasanten und oft allein von Privaten bestimmten Entwicklungen der Online-Welt weiterhin den Anspruch, diese Online-Welt für die Nutzer (hier Nutzer im Sinne von Bürgern) besser beherrschbar zu machen. Die Schwierigkeiten, dies auch umzusetzen, müssen nachgerade zu Frustration der Entscheidungsträger und dem – aus Staatssicht eher ungewohnten – Gefühl der Ohnmacht führen. Immer wieder werden Anläufe unternommen, den Online-Angeboten privater Unternehmen öffentlich getragene Alternativen zur Seite zu stellen, und immer wieder scheitern solche Alternativen im weltweiten Wettbewerb.

Die für öffentliche Ordnung und Strafverfolgung zuständigen staatlichen Organe hingegen haben nicht nur mit neuen Formen von Regelverstößen zu kämpfen, sondern können sich der privat gestalteten Infrastrukturen des Netzes teilweise auch für die eigenen Aufgaben bedienen. Tun sie dies, ergeben sich aus der privatwirtschaftlichen Prägung der Online-Welt weitreichende Folgen: Repressives bzw. präventives Handeln des Staates kann sich dann gleichsam hinter den unmittelbar gegenüber den Nutzern allein auftretenden Plattformbetreibern verstecken. Grundfreiheiten und Abwehrrechte greifen dann im Netz längst nicht so umfassend wie es gegenüber direkten staatlichen Eingriffen der Fall wäre (siehe dazu auch oben Abschnitt C.). Hier kommt es also zu einer Asymmetrie, die in der Offline-Welt so nicht besteht: Während den Nutzern gegenüber Plattformbetreibern viele Abwehrmöglichkeiten fehlen, die ihnen als Bürger gegenüber direkten staatlichen Eingriffen in Freiheitsrechte selbstverständlich gegeben wären, sind die Eingriffsmöglichkeiten des Staates nicht unbedingt in gleicher Weise beschränkt. Im Gegenteil, dadurch, dass das Geschehen im Internet immer stärker auf immer weniger Plattformen konzentriert abläuft, deren Betreiber nicht so unmittelbar den strengen verfassungsrechtlichen Ansprüchen der freiheitlich demokratischen Grundordnung genügen müssen, ergeben sich ganz neue Eingriffsmöglichkeiten, die der Staat mit eigenen Mitteln schwerlich

realisieren könnte. Die Konzentration der Nutzerkommunikation auf wenigen Plattformen erübrigt das Sammeln von Daten im Wege unzähliger Einzelmaßnahmen, da aus technischer Sicht automatisierte Massenabfragen möglich werden.

Große Teile des Alltags der Bürger werden weitgehend automatisch so genau dokumentiert, wie es früher nur Inlandsgeheimdienste mit großem Aufwand und vereinzelt vermochten. Aus Bewegungsprofilen, mitgeloggtter Kommunikation, persönlichen Vorlieben, der Struktur des „Social Graph“ und vielen weiteren Daten bis hin zur Suchhistorie eines Bürgers lassen sich Erkenntnisse gewinnen, die durch herkömmliche Ermittlungsmethoden oft schon deshalb nicht zu erlangen wären, weil für die entsprechenden Maßnahmen keine richterliche Genehmigung erteilt würde.

Diese Zugriffsmöglichkeiten gehen mitunter sogar weit über die Staatsgrenzen hinaus. So können Sicherheitsbehörden der Vereinigten Staaten, gestützt auf den Patriot Act und andere Regelungen, in den USA ansässige Unternehmen zur Herausgabe von Nutzerdaten zwingen und so auf umfangreiche Daten von Millionen Menschen weltweit zugreifen, ohne dass für die Betroffenen ein durchsetzbares Abwehrrecht greifen würde.¹⁵

Die Betroffenen erfahren in der Regel nicht einmal etwas von den erfolgenden Eingriffen und können dies auch nicht, da ihnen gegenüber stets nur die Plattformbetreiber mit ihren zivilrechtlichen Nutzungsregeln als handelnde Akteure auftreten. Wer vor Eingriffen sicher sein will, ist auf Selbsthilfe angewiesen, etwa durch eigenständige Verschlüsselung des eigenen Kommunikationsverkehrs, muss von vorne herein auf Teile der Kommunikation verzichten – oder muss eben auf das Gute im Staate vertrauen bzw. auf das Gute in Staaten weltweit, wobei den meisten Betroffenen gar nicht klar sein dürfte, wie oft und auf welchen Wegen sich ihre Daten online in einem internationalen Raum um die Erde bewegen.

b) Fürsorgefunktion des Staates unter veränderten Rahmenbedingungen

Dem gegenüber sind dem Staat als Fürsorger oft genug die Hände gebunden, wenn er auch im Netz seine Bürger – etwa vor bestimmten Geschäftspraktiken von Plattformbetreibern – schützen will. Dann wird der Staat mit seinen Angeboten durch die Dominanz der Unternehmen von der Aufmerksamkeit seiner Bürger abgeschirmt und seine Schutzinstrumente (Datenschutzregeln, fiskalische Steuerung) stellen sich nicht selten als wenig wirksam heraus. Zugleich wächst die Bedeutung des Netzes für den Einzelnen nach wie vor stetig weiter, was eine gesellschaftliche Diskussion darüber, welchen Umfang staatliche Fürsorge in Zeiten des Internets haben kann und sollte, erforderlich erscheinen lässt.

Insofern hat es in doppelter Weise Sinn, auch den Staat als möglichen Adressaten eines Vertrauen stiftenden Kodex anzusehen. Die dazu zu stellenden Fragen könnten lauten: Müssen Plattformbetreiber grundsätzlich Rücksicht auf Staaten nehmen und ihnen im Sinne der Bürger freiwillig Gestaltungsspielräume belassen? Inwieweit haben staatliche Stellen die Verantwortung, ihre Bürger gegenüber Plattformbetreibern zu ebenso umfassenden Abwehrmöglichkeiten zu verhelfen, wie sie die Bürger gegenüber dem Staat direkt haben? Ergeben sich durch die faktische

¹⁵ Siehe u.a. Wortlaut des Paragraphen (Sec.) 212 des sogenannten 'Patriot Act', dort a.E., der eine entsprechende Änderung von Titel 18, Sec. 2703 des United States Code bewirkt hat.

Gestaltungsmacht der Plattformbetreiber nachhaltige Verschiebungen im Staatsverständnis und kann ein Kodex diese sinnvoll aufnehmen?

4. Verantwortungsverhältnis der Nutzer untereinander

Diese Konstellation sollte in erster Linie Gegenstand der übergeordneten Diskussion über Verantwortung und Verantwortlichkeit im Internet sein; für dieses Thema wird auf den Themenauftritt „Verantwortung im Internet“ verwiesen. Da jedoch fast an jeder denkbaren Interaktion von Bürgern untereinander, die über das Internet stattfindet, auch Plattformbetreiber (wenigstens passiv) beteiligt sind, muss die Rolle und Verantwortlichkeit der Plattformbetreiber auch bezogen auf das Verhältnis der Nutzer untereinander angesprochen werden. Grundsätzlich ist das Verhalten der Nutzer (in diesem Kontext als Internetnutzer und Staatsbürger) nur sehr schwer überhaupt beeinflussbar. Zudem stellt sich die Frage, wie neue Regelungen für den Umgang der Menschen untereinander im Internet beschaffen sein müssen, da zumindest ein Teil altbekannter soziale Normen auch ins Internet getragen wird und sich dort folglich keine gänzlich neuen von Grund auf herausbilden können und müssen.

Die Frage nach dem Bedarf neuer sozialer Normen stellt sich (abgesehen von der schieren Zahl von interagierenden Individuen und der gut begründeten Ablehnung totalitärer Herrschaftsstrukturen, die Vorsicht gebieten) aber auch deshalb, weil mit dem Staat als Konstrukt ja bereits ein Beteiligter besteht, der – obschon er nicht identisch mit der Gesamtheit seiner Staatsbürger ist – zumindest auch die Rolle einer Repräsentanz aller seiner Bürger inne hat. Es bleibt allerdings zu beachten, dass der Staat als Beteiligter immer auch Eigeninteressen hat und diese auch verfolgt und dadurch zwangsläufig in einem Interessenkonflikt steht (siehe dazu auch oben 3.a)). Der Staat ist de facto eben nie nur Stellvertreter der Interessen aller Bürger – ein Zustand, der ihn möglicherweise nicht dafür qualifiziert, die vollständige Prokura für seine Bürger zu übernehmen, wenn es um verantwortungsvolles Verhalten und Vertrauen im Internet geht.

Umso mehr rücken wieder die Plattformbetreiber ins Blickfeld, allerdings ebenfalls nicht als Handlungsbevollmächtigte der ihre Plattformen nutzenden Personen und auch nicht als Regulierte oder Regulierende, sondern eher als Vermittler zwischen den Nutzern. Kaum bestreitbar stellt das Annehmen und Ausfüllen dieser vermittelnden Rolle für die Plattformbetreiber in der Regel jedoch eine zusätzliche Belastung dar und unterbleibt oft ganz oder teilweise. Hinzu kommt, dass das „Wie“ des Ausfüllens dieser Rolle ein einigermaßen gefestigtes Wertesystem voraussetzt. Über Kontinente und Kulturen hinweg gibt es gemeinsame Grundwerte jedoch nur in begrenztem Umfang, was es insbesondere für weltweit tätige Unternehmen schwierig bis unmöglich macht, sich an jedem Ort der Welt adäquat zum gültigen Wertesystem der vor Ort lebenden Menschen zu verhalten.

Zugleich ist es Unternehmen aber ebenso wenig möglich, sich „nicht zu verhalten“. Zumindest wenn es um Content und den Zugang dazu geht, transportiert jede Plattform zwangsläufig irgendein Wertesystem dorthin, wo sie verfügbar gemacht wird. Beispielsweise ist im ökonomischen Modell internationaler Bücherverkaufsplattformen keine grundsätzliche Buchpreisbindung vorgesehen. Seit

sie in Deutschland verfügbar wurden, kollidieren sie insoweit mit dem hiesigen Wertesystem¹⁶, welches aus kulturpolitischen Gründen eine Buchpreisbindung vorsieht.

Im Rahmen des Kodex-Prozesses wäre demnach auch folgende Frage zu diskutieren: Kann ein Kodex den Transport von Werten, der durch Plattformen und ihre Betreiber ohnehin stattfindet, in einer Weise ausgestalten, dass dieser Transport eine vermittelnde Wirkung zugunsten aller entfaltet? Und (wie) kann dies geschehen, ohne die Plattformbetreiber unangemessen stark zu belasten?

E. Fazit

Plattformen im Internet sind der gemeinsame Bezugspunkt einer Dreier-Konstellation von Akteuren, die aus den Betreibern der Plattformen, ihren Nutzern und staatlichen Stellen gebildet wird. Jede dieser Gruppen steht mit allen übrigen in Beziehung, in jeder dieser Beziehungen gelten soziale Normen und es verteilt sich die Verantwortlichkeit für das Geschehen oft nicht in ganz eindeutiger Art und Weise. Einer wachsenden Gestaltungsmacht der Plattformbetreiber stehen sowohl ein in der Zeit vor dem Internet verankerter Begriff der staatlichen Daseinsvorsorge als auch neue Möglichkeiten staatlicher Eingriffe gegenüber. Die Nutzer sind, je nach Kontext, in verschiedenen Rollen als Verbraucher, Arbeitnehmer, Selbst-Unternehmer oder Staatsbürger mit sich ständig wandelnden Gegebenheiten konfrontiert. Während der Staat sie weder voll repräsentieren noch wie in analogen Zeiten schützen kann, können bzw. wollen die Plattformbetreiber dies nicht vollständig kompensieren. Sie sind als mächtige Architekten des Netzes zugleich wirtschaftlichen Gesetzen unterworfen und auch den Interessen der Nutzer verpflichtet, die wiederum neben Nutznießern von Online-Diensten zugleich in Teilen das Vermarktungsobjekt der jeweiligen Betreiber sind.

Im Hinblick auf die Sinnhaftigkeit eines Kodex stellen sich zahlreiche Fragen, für Plattformbetreiber unter anderem nach Rücksichtnahme auf lokale soziale Normen sowie danach, ob sie eine Brückenfunktion für Nutzer untereinander sowie zwischen den Nutzern und dem Staat erfüllen sollten und wie sie Forderungen nach Transparenz hinsichtlich Geschäftsmodellen und Einhegungstendenzen erfüllen können. Die Nutzer müssen sich fragen lassen, wie weit sie für eigene Interessen einzutreten in der Lage und bereit sind und welche Unterstützung sie jeweils bei Staat und Plattformbetreibern einfordern. Der Staat wiederum muss vor allem dazu Stellung beziehen, welche Gestaltungsmacht wirklich nur durch ihn wahrgenommen werden kann, wann gesamtstaatliche Interessen an Sicherheit und Ordnung hinter Individualinteressen der Bürger zurücktreten müssen und wie der Staat seine Rolle in den Gestaltungsabläufen des Internets zu finden gedenkt.

* * *

¹⁶ In der Ausgestaltung, die dieses im Rechtssystem gefunden hat.