Weber, Rolf H.

Research Report

Internet Governance und Privatsphärenschutz: Wohin geht der Weg?

Global Governance Spotlight, No. 6/2014

Provided in Cooperation with:
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

Suggested Citation: Weber, Rolf H. (2014) : Internet Governance und Privatsphärenschutz: Wohin geht der Weg?, Global Governance Spotlight, No. 6/2014, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/175297

: Global Governance Spotlight
6 | 2014

sef:

Internet Governance und Privatsphärenschutz.
Wohin geht der Weg?

Rolf H. Weber

Herbert Marcuse (Der eindimensionale Mensch) hat schon vor 50 Jahren die Frage gestellt: „Kann eine Gesellschaft, die außer Stande ist, das private Dasein der Individuen auch nur in den eigenen vier Wänden zu schützen, rechtmäßig behaupten, dass sie das Individuum achtet und eine freie Gesellschaft ist?“ Der Privatsphärenschutz ist also nicht erst ein Thema seit dem Vorhandensein elektronischer Kommunikationen, sondern die Nicht-Information, wie sie Lohengrin von Elsa (vergeblich) verlangte, hat sich seit Menschengedenken anfällig für Verräter und Hacker gezeigt, wie weitere Märchen beredtes Zeugnis ablegen: Hat Ali Baba das Schlüsselwort „Sesam öffne dich“ legal erfahren oder ist er der erste Hacker der Weltgeschichte? Ist in Grimm's Rumpelstilzchen der Müllerstochter (und späteren Frau des Königs) das Motto „Ach wie gut, dass niemand weiss, dass ich Rumpelstilzchen heiss“ in ordnungsgemäßer Weise zugekommen? Dass die Vertraulichkeit von Informationen in der digitalen Welt zumindest quantitativ viel größeren Risiken ausgesetzt ist, lässt sich aber nicht übersehen.

Internet Governance als „neues Regulierungsfeld“

Im Spannungsfeld zwischen Informationsverbreitung und Privatsphärenschutz hat der Gesetzgeber mit Regeln einzugreifen und Interessenkollisionsfragen zu entscheiden. Weil sich die Information regelmäßig „bewegt“, müssen sich die Eingriffe des Rechts auf den Betroffenenschutz konzentrieren. Sachlich im Vordergrund steht hierbei das Prinzip „*to protect people not places*“ (US Supreme Court im Katz-Urteil, 1967), das zu einer Art „neue Lust am Schweigen“ führt (Martin Walser).

Informationelle Selbstbestimmung

Bei der sog. informationellen Selbstbestimmung als individueller Konkretisierung des Datenschutzes geht es um das personale Verfügungsrecht über die Information, d.h. das Individuum soll selber darüber entscheiden können, ob, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte in der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen. Das Datenschutzrecht stellt somit auf den Aspekt der Zuordnung der Information, die einem Inhaber gehört, wenn und soweit sie sich auf seine Person bezieht, ab.

Das Internet hat nicht in erster Linie qualitativ, sondern hauptsächlich quantitativ die Anforderungen an die Gewährleistung des Privatsphärenschutzes erhöht. Die steigenden Informationsansprüche von Privaten und Unternehmen sowie die erweiterten informationellen Handlungsmöglichkeiten des Staates, teilweise auch gepaart mit einer gewissen Sorglosigkeit der Individuen bei der Offenlegung persönlicher Daten, machen einen effektiven Privatsphärenschutz im Informationszeitalter schwierig. Der Grat der Komplexität wird noch dadurch erhöht, dass die Verfügbarkeit von Informationen global ist, und zwar im Gegensatz zu den rechtlichen Regelwerken, die im Lichte des Souveränitätsprinzips national oder bestenfalls regional (z.B. Europäische Union) verankert sind.

Neue Standards für Privatsphärenschutz

Der Privatsphärenschutz ist zwar ein Anliegen, das sich in multilateralen Rechtsinstrumenten (z.B. der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) findet, doch sind die Vorgaben nicht verbindlich und wenig konkret. Angesichts der Tatsache, dass die Einigung auf globale Regeln trotz der grenzenlos möglichen Informationsübermittlung in vielen Bereichen als unrealistisch erscheint, sind neue Formen der rechtlichen Standardsetzung in Betracht zu ziehen.

Der wichtigste Regulierungsansatz der Informationsgesellschaft beruht auf dem Konzept einer breit abgestützten Internet Governance. Im Kontext des zweiten Weltgipfels für die Informationsgesellschaft (Tunis, 2005) haben sich die Staaten darauf geeinigt, Internet Governance als die „*Entwicklung und Anwendung durch Regierungen, den Privatsektor, die akademische/technische Gemeinschaft und die Zivilgesellschaft, in ihren jeweiligen Rollen, von gemeinsamen Prinzipien, Normen, Regeln, Vorgehensweisen zur Entscheidungsfindung und von Programmen, welche die Weiterentwicklung und Nutzung des Internets beeinflussen*“ zu definieren. Kurz wird der Begriff auch umschrieben als fortlaufende Auseinandersetzungen und Beratungen darüber, wie das Internet zu koordinieren, zu verwalten und zu formen ist. In Weiterführung dieses Gedankens erfasst die Internet Governance alle Mechanismen, Institutionen und Prozesse, die das Tun und Handeln im Internet organisieren und regulieren.

In den letzten 20 Jahren, und damit nicht erst seit den Enthüllungen von Snowden, ist der Privatsphärenschutz regelmäßig ein Thema anlässlich internationaler Konferenzen gewesen, insbesondere im Rahmen des Internet Governance Forum (IGF). Hierbei hat sich gezeigt, dass Probleme des Privatsphärenschutzes sich nicht (allein) mit multilateralen Verträgen (sogenanntes *Hard Law*) lösen lassen. Selbst wenn dem Konzept des sog. *Soft Law* ein gesicherter rechtlicher Status fehlt und allgemein anwendbare Verfahrensprinzipen noch nicht entwickelt worden sind, erfordern die komplexen Vorgänge im Internet-Kontext neue Formen von Rechtsetzungsverfahren und rechtlichen Gestaltungen. Die „informelle“ Rechtsetzung mit vielen Akteuren in einem Mehrebenen-System unter Einschluss aller interessierten Internet-Nutzer verspricht langfristig mehr Erfolg.

Multistakeholder-Konzept als Teil des „Völkerrechts des Netzes“

Im Lichte der Bedeutung des weltweiten Informationsaustausches spielt die Beteiligung der Internet-Nutzer an den Entscheidungsprozessen zur Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle. Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der (informellen) Regelsetzung ist ein unverzichtbares Instrument, um die Entscheidungsprozesse nachvollziehbar zu machen und das Vertrauen der Bevölkerung in die getroffenen Entscheidungen zu festigen.

In den letzten Jahren hat sich der Begriff „Multistakeholder“-Konzept durchgesetzt. Inhaltlich geht das Multistakeholder-Konzept auf die erwähnte Umschreibung der Internet Governance zurück; angesprochen sind, nicht abschließend, verschiedene „Gruppen“ von Beteiligten der Informationsgesellschaft. Zwei Problembereiche lassen sich aber nicht übersehen:

(1) Klärungsbedürftig ist die Frage, wie die Ausdrucksweise „in ihren jeweiligen Rollen“ auszulegen ist. Gesprächsbedarf besteht deshalb, weil die derzeitigen Internet-Regulierungen auf einem verworrenen Geflecht von überstaatlichen, nationalen, verbandsmäßigen und privaten Bestimmungen basieren. Als offensichtlich erscheint dabei, dass je nach Problembereich unterschiedliche Mitwirkungsformen anzustreben sind; die Beteiligung der Zivilgesellschaft muss z.B. bei der Bearbeitung von Persönlichkeitsprofilen weiter gehen als bei der Ausgestaltung von Sicherheitsmaßnahmen zur Vermeidung von Cyberkriminalität.

(2) Soweit als Akteure die Regierungen der Staaten, die Vertreter internationaler Organisationen und auch die Repräsentanten der Geschäftswelt angesprochen sind, lässt sich eine Festlegung der entsprechenden Verantwortungsträger ohne übermäßigen Aufwand vornehmen. Viel schwieriger ist die Umschreibung der Zivilgesellschaft, die sich aus einer fast unüberschaubaren Zahl von Einzelpersonen zusammensetzt, die z.T. überhaupt nicht deckungsgleiche Interessen haben. In diesem Bereich erweist es sich als unumgänglich, neue Kooperationsformen zu entwickeln.

Die Verwirklichung des Multistakeholder-Konzepts ist somit ein Lernprozess, der noch einige Zeit andauern dürfte. Immerhin haben die Erfahrungen anlässlich der NetMundial-Konferenz in Sao Paulo (Ende April 2014) gezeigt, dass die Realisierung solcher Strukturen nicht ausgeschlossen ist. Für viele Beteiligte sind die Vorgänge zwar gewöhnungsbedürftig; dass Regierungsvertreter in gleicher Weise wie Mitglieder der Zivilgesellschaft hinter einem Mikrophon in der Schlange anzustehen haben und eine gleich lange Redezeit eingeräumt erhalten, entspricht nicht traditionellen Verhandlungsformen. Die Diskussionen an der NetMundial haben sich indessen als fruchtbarer erwiesen als etwa die Verhandlungen der Staaten anlässlich der World Conference on International Telecommunications (WCIT) von 2012 in Dubai.

Internationale Verträge und Transparenz

Dass internationale Verträge nicht hinter verschlossenen Türen verhandelt werden sollten, hat nicht zuletzt das Scheitern des Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) gezeigt, das in Folge der Demonstrationen auf der Strasse von den Regierungen hat fallen gelassen werden müssen. Erfolgversprechender ist vielmehr, die Vertreter der Zivilgesellschaft auch zu Wort kommen zu lassen und alle am Internet interessierten Nutzer einzubinden.

Interoperabilität von Rechtsregeln

Die globale Informationsgesellschaft wäre mit wenigen rechtlichen Hindernissen konfrontiert, wenn es gelingen würde, Regelungen grenzüberschreitend zu harmonisieren. Die Erfahrung lehrt indessen, dass ein solches Ziel im Kontext des Privatsphärenschutzes unrealistisch ist. Soziale und kulturelle Meinungsverschiedenheiten machen den Abschluss entsprechender multilateraler Verträge unmöglich. Diese ernüchternde Einschätzung bedeutet aber nicht, dass es gerechtfertigt wäre, alle Bemühungen zu einer Verbesserung des Schutzniveaus aufzugeben.

Zutreffend will sich demgemäß die Bundesregierung mit der Digitalen Agenda 2014-2017 (Ziff. VI. 2) für einen „modernen Datenschutz auf hohem Niveau“ einsetzen, um die Freiheit und die Persönlichkeitsrechte der Zivilgesellschaft in der digitalen Umwelt zu gewährleisten. In diesem Sinne hat Deutschland bereits gegen Ende 2013 zusammen mit der Regierung Brasiliens bei den Vereinten Nationen einen Resolutionsentwurf eingereicht, welcher den Privatsphärenschutz in der Informationsgesellschaft (*Right to Privacy in the Digital Age*) zu einem verbindlichen grenzüberschreitenden Ziel machen will. Zudem hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen (mit der Resolution 68/167) die Hochkommissionarin für Menschenrechte aufgefordert, einen Bericht zum Schutz und zur Förderung des *Right to Privacy* mit Blick auf die staatliche und überstaatliche Überwachung digitaler Kommunikationen auszuarbeiten. Im Vordergrund dieses seit dem 30. Juni 2014 vorliegenden Berichts stehen Überlegungen zum Schutz der Individuen gegen willkürliche und ungesetzliche Überwachungsmaßnahmen seitens staatlicher Stellen. Angesprochen sind auch verfahrensmäßige Schutzrechte und die Möglichkeit, Rechtsmittel gegen entsprechende staatliche Eingriffsmaßnahmen einzuleiten.

Der Privatsphärenschutz wird aber nicht nur durch staatliche Vorkehrungen, sondern auch durch private Datensammlungen beeinträchtigt. Neue Formen der Datenbearbeitung, wie beispielsweise das Cloud Computing, verursachen Risiken, deren Kontrolle vorläufig noch als ungesichert erscheint. Quantitativ und qualitativ tut sich durch *Big Data Analytics* noch ein weiteres Minenfeld auf; die riesige Menge an Informationen erlaubt gegebenenfalls eine Re-Anonymisierung persönlicher Informationen. Angesichts der unterschiedlichen Datenschutzstandards in den verschiedenen Ländern und der Kostengünstigkeit grenzüberschreitender Datenübermittlungen ist dafür zu sorgen, dass der „regulatorische Wettbewerb“ nicht zu einer (weiteren) Absenkung des Datenschutzniveaus führt.

Geographischer vs. organisatorischer Regulierungsansatz

An die Stelle des heute verbreitet Anwendung findenden (und auch von der Datenschutz-Richtlinie der Europäischen Union vorgesehenen) geographischen Regulierungsansatzes, der auf das vergleichbare Datenschutzniveau des Auslandes abstellt, sollte vermehrt ein organisatorischer Ansatz in Betracht gezogen werden, welcher den Dateninhaber verpflichtet, vor einer Bearbeitung und Übermittlung von Informationen sicherzustellen, dass am ausländischen Abrufort vergleichbare Standards eingehalten werden. Dieser Ansatz geht weg von einem abstrakten „Ländervergleich“ hin zu einer Verantwortungsübergabe an den Dateninhaber und damit zu einem *Accountability-Prinzip*.

Herausforderungen für den steinigen, aber gangbaren Weg

Ungeachtet der Tatsache, dass kurz- und mittelfristig kaum mit harmonisierten Rechtsregeln zum Privatsphärenschutz auf globaler Ebene gerechnet werden kann, sind die Bemühungen, in internationalen Gremien eine Verbesserung der Datenschutzregeln anzustreben, zu verstärken. Selbst ohne verbindlich vereinbarte Prinzipien vermag die Umschreibung eines minimalen Niveaus des Privatsphärenschutzes in Form von *Soft Law* zumindest eine gewisse moralische und ethische Wirkung auszustrahlen. Zudem zeigt sich im Lichte der gesteigerten Sensitivität der Bevölkerung, dass die Regierungen nicht einfach über den Datenschutz hinwegsehen können.

Über den rechtlichen Regelungsrahmen hinaus ist auch den technischen Schutzvorkehrungen vermehrt Beachtung zu schenken. Technologien mit Schutzwirkung gegen den Missbrauch von Daten sind vorhanden, wenn zwar in der Ausgestaltung nicht immer ganz sicher und oft auch komplex zu handhaben. Um den Privatsphärenschutz im Internet sicherzustellen, bedarf es der verstärkten Nutzung von Verschlüsse-

lungstechnologien; als bedeutsam erscheint zudem die unabhängige Auditierung von entwicklungsfähigen Schutzmechanismen. Die notwendige Zurückgewinnung der technologischen Souveränität der Individuen vermag nicht nur der Sammlung von Inhaltsdaten und Metadaten durch Dienstleistungsanbieter gewisse Schranken zu setzen, sondern ebenso der immer breiteren Auswertung von Daten durch Geheimdienste.

In den letzten Jahren haben einzelne Unternehmen realisiert, dass die Einhaltung minimaler Datenschutzregeln ein Anliegen vieler Marktteilnehmer ist. Die Vertraulichkeit der Informationsübermittlung und der Datenverarbeitung wird somit zu einem Qualitätsmerkmal von Produkt- und Dienstleistungsgeschäften, das gegebenenfalls sogar Anlass für eine Gegenleistung zu sein vermag. Unternehmen sollten deshalb vermehrt ein Interesse daran haben, durch interne Datenschutzstandards einen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Privatsphärenschutzes zu leisten.

Die einzelnen Individuen haben indessen ebenfalls mehr Sorge für ihre eigenen Daten zu tragen; oft erfolgt die Zugänglichmachung zu Personendaten sehr sorglos. Die gestiegene Sensibilität in der öffentlichen Diskussion wird insoweit in eine gute Richtung weisen. Dennoch scheint es unumgänglich zu sein, mehr Erziehung und Bildung im Umgang mit den Phänomenen der digitalen Welt, d.h. in die Richtung der technologischen Souveränität, zu betreiben.

Autor

Prof. Dr. Rolf H. Weber / Inhaber des Lehrstuhls für Privat-, Wirtschafts- und Europarecht an der Universität Zürich.

Seine Forschungsschwerpunkte sind Internet- und Informationstechnologierecht, Internationales Wirtschaftsrecht, Telekommunikations- und Medienrecht, Wettbewerbsrecht sowie Internationales Finanzrecht.

Interoperabilität von Rechtsregeln

Die erwähnte Interoperabilität von Rechtsregeln, welche Kommunikationen, Innovationen und Geschäftsabwicklungen zu erleichtern vermag, ist auf verschiedenen, zwar steinigen, aber gangbaren Wegen anzustreben: Einerseits sind die Anstrengungen zu intensivieren, sowohl im Rahmen vorhandener Organisationen wie den Vereinten Nationen als auch durch Erklärungen spontaner Organisationen (z.B. Internet Governance Forum, NetMundial) eine Verstärkung von Grundrechten wie den Privatsphärenschutz zu erreichen, andererseits erweisen sich Selbstregulierungen insbesondere der involvierten Unternehmen als unumgänglich. Selbst wenn *Soft Law* (jedenfalls im Anfangsstadium) keine direkte Verbindlichkeit hat, vermag diese Form der Regelsetzung eine Reputationswirkung auszustrahlen und einen Ansatzpunkt für die spätere Entwicklung allgemein anerkannter Standards abzugeben.

Weitere Informationen

Bygrave, Lee A.: Data Privacy Law. An International Perspective, Oxford, 2014.

Kulesza, Joanna: International Internet Law, London/New York, 2012.

Weber, Rolf H.: Realizing a New Global Cyberspace Framework. Normative Foundations and Guiding Principles, Zürich, 2014.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Sabine Gerhardt
Dr Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873