

Netzdiskurs

Internet und der Strukturwandel von Kommunikation und Öffentlichkeit

Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom **5. bis 7. Dezember 1997**

in Zusammenarbeit mit dem Benutzer-Service-Zentrum der Ev.-luth. Landeskirche Hannovers

Gerhard Vowe

Zwischen Anarchie und Zensur

Zur Regulierung internationaler computervermittelter Kommunikation

Gliederung

1. Auftakt
2. Knappe Ressource Netzkapazität - ein Problem und seine Lösungen
 - 2.1 Das Problem: Engpässe im Netz
 - 2.2 Die Option: Etatisierung, Kommerzialisierung, Moralisierung
 - 2.2.1 Etatisierung: Netzkommunikation als kollektives Gut
 - 2.2.2 Kommerzialisierung: Netzkommunikation als marktgeregeltes Gut
 - 2.2.3 Moralisierung: Netzkommunikation als normativ gesteuerter Prozeß
 - 2.3 Die Prognose: Regulierungsmix
3. Knappe Ressource Kreativität – ein Problem und seine Lösungen
 - 3.1 Computervermittelte Kommunikation und „Geistiges Eigentum“ – ein dreifaches Dilemma
 - 3.2 Regelung durch Recht
 - 3.3 Institutioneller Rahmen einer internationalen Regulierung: Kognition, Organisation, Evolution
4. Fazit: Marktorientierung, Selbstregulation und Institutionalisierung als Regulierungstypen

1. Auftakt

Heutzutage wird unter dem Begriff „Regulierung“ ordnungspolitisch über das Für und Wider des Eingriffs in ökonomische Prozesse debattiert: In welchem Maße und unter welchen Umständen ist der Staat befugt, das Handeln von Unternehmen, etwa ihre Preisgestaltung, durch Gesetzgebung zu „ordnen“, zu „berichtigen“, also an einem externen, nämlich politisch begründeten Maßstab auszurichten. Und es wird diskutiert, ob und wenn ja wie und von wem in kommunikative Prozesse eingegriffen werden kann, darf und soll - in den Rundfunk und in Computernutzung, in organisationsinterne und grenzüberschreitende Kommunikation, zum Schutze der Jugend und zum Wohle der Nation. Allgemein gefaßt bedeutet „regulieren“, einem Handeln Regeln zu setzen, die sich aus diesem Handeln nicht von selbst ergeben. Regulierung ist eine Bindung des Handelns, die sich als Eingriff externer Instanzen in das Handeln, aber auch als Selbstbindung der Handelnden darstellen kann.

Unsere Leitfrage lautet dementsprechend: Wo wird bei der internationalen computervermittelten Kommunikation Regulierungsbedarf gesehen und welche Formen der Regulierung haben sich daraufhin entwickelt? Wir wollen das Spektrum der Regulierung in diesem Bereich mit zwei

Beispielen umreißen und zeigen, wie wer was in der internationalen Netzkommunikation regelt. Letztlich wollen wir prüfen, was an der Behauptung, das Internet sei ein anarchischer Kommunikationsraum, der sich einer Regulierung entziehe¹, dem Mythos und was dem Logos zuzurechnen ist. Bei beiden Beispielen geht es um die Allokation knapper Ressourcen - im einen Falle um die Kapazität des Netzes: Wie werden Zeit und Raum im Netz verteilt? Im anderen Falle geht es um Kreativität im Netz: Wie wird gesichert, daß originäres Wissen, kreative Leistungen im Netz kommuniziert werden?

2. Knappe Ressource Netzkapazität - ein Problem und seine Lösungen

2.1 Das Problem: Engpässe im Netz

Die Möglichkeiten der computervermittelten Kommunikation, insbesondere die Nutzung des Internet wird weithin als ein öffentliches Gut begriffen und behandelt. Es herrscht also die Vorstellung, daß der Konsum dieses Gutes durch einen Nutzer A keinerlei Einfluß auf die Verfügbarkeit des Gutes für einen anderen Nutzer B habe, so wie wir das vom Rundfunk kennen. Von der Nutzung des Netzes wird folglich niemand ausgeschlossen, gleich welchen individuellen Beitrag er zu den Kosten leistet. Auch deshalb wächst die computervermittelte Kommunikation rapide. Dieses Wachstum der Nutzung wurde bislang durch technische Entwicklungen, vor allem durch steigende und immer billiger werdende Übertragungsraten, Bandbreiten und Speichergrößen, kompensiert. Mittlerweile zeigen sich aber die ersten Grenzen des Wachstums: kapazitätsintensive Modi wie Bildübertragung² und Echtzeitdialog verlangsamen die Nutzung und haben dem WorldWideWeb bereits den ironischen Beinamen „WorldWideWaiting“ eingetragen. Vermehrt kommt es zu technischen Problemen - von Fehlleitungen bis zu (noch) lokal und zeitlich begrenzten Zusammenbrüchen des Netzes.³ Bei der Nutzung der Netzressourcen ergeben sich also Rivalitäten zwischen den Nutzern: das vermeintlich öffentliche Gut wandelt sich tendenziell zum faktisch privaten Gut.

Wie wird mit diesem Problem umgegangen? Wir wollen drei Lösungstypen unterscheiden und auf diesem Hintergrund den vermutlichen Lösungsweg skizzieren.

2.2 Die Option: Etatisierung, Kommerzialisierung, Moralisierung

2.2.1 Etatisierung: Netzkommunikation als kollektives Gut

Eine denkbare Problemlösung könnte darin bestehen, die Netzkommunikation zum kollektiven Gut zu machen, d.h. über Angebot und Nachfrage wird kollektiv, politisch entschieden.⁴ So könnte sich eine Landesregierung, die Bundesregierung oder die EU-Kommission dafür entscheiden, nach dem aus dem öffentlichen Straßenbau bekannten Modell Mittel für den bedarfsgerechten Ausbau der Netzkapazität bereitzustellen und auch die dann zu erwartende Nachfragesteigerung durch weiteren Ausbau der Kapazität aufzufangen.⁵ Oder die politischen Instanzen steuern sogar die Nachfrage über die Erteilung von Zugangsberechtigungen bzw. über die Subventionierung von Nutzung. Durch den grenzüberschreitenden Charakter der Netzkommunikation stellt sich bei diesem Lösungstyp vor allem die Frage nach der Abstimmung und der Lastenverteilung zwischen den Staaten. Dieser Regulierungstyp stößt also dann an seine Grenzen, wenn das zu Regulierende, die Kommunikation, nationale Grenzen überschreitet.

2.2.2 Kommerzialisierung: Netzkommunikation als marktgeregeltes Gut

Eine andere Problemlösung baut auf ökonomische Anreize und Gratifikationen - die Netzkapazität wird dann ausgebaut, wenn sich dieses rechnet, vielleicht nicht heute oder morgen, aber spätestens übermorgen. Die Nachfrage wird unmittelbar durch nutzungsbasierte Entgelte gesteuert. Über die Allokation von Ressourcen wird also auf einem internationalen Markt entschie-

den, der als Regulierungsinstanz fungiert. Die Kommunikanden agieren als Marktteilnehmer nach der obersten Handlungsregel: „Maximiere den Nutzen, minimiere die Kosten“. Als Sanktion wirkt bei diesem Regulierungstyp der Ausschluß von nicht zahlungswilligen oder zahlungsfähigen Nutzern; gesteuert wird durch Preispolitik. Aus dem vermeintlich öffentlichen Gut wird eine fakturierte Ware in Gestalt einer tarifierten Dienstleistung.

Gegenwärtig scheidet der Markt als Regulierungsinstanz noch weitgehend aus. Dies hat zum einen technische⁶, zum anderen wirtschaftliche Gründe: Insbesondere die billigen Telefentarife in den USA und die Zugangspauschalpreise der großen Provider führen derzeit dazu, daß es kaum Preisanreize gibt, Netzressourcen effizient zu nutzen. Hinzu kommt, daß viele Nutzer auf Kosten ihrer Universitäten oder Arbeitgeber surfen, chatten und mailen. Nutzungsabhängige (zeit- oder kapazitätsbasierte) Preise stoßen bei den meisten Internet-Aktivisten auf starken Widerstand; Ökonomisierung als Problemlösung steht in schroffem Gegensatz zur bisherigen Interaktion im Netz - es bedürfte erheblicher Anstrengungen, diese Lösung durchzusetzen.

2.2.3 Moralisation: Netzkommunikation als normativ gesteuerter Prozeß

Eine dritte Problemlösung setzt auf die Nutzergemeinschaft und ihre Fähigkeit zur Selbstregulation, und zwar vor allem auf der Nachfrageseite⁷. Durch die Entwicklung, Propagierung und Durchsetzung von Kommunikationsnormen soll die Netzkapazität besser genutzt und damit der Flaschenhals umgangen werden. Die Verschwendung von Netzkapazität („bandwidth waiste“) wird von den Nutzern als Vergeudung von Lebenszeit erfahren und bedroht zumindest einige Formen computervermittelter Kommunikation.⁸

Als Regulierungsinstanz wirkt bei diesem Regulierungstyp der geteilte Wertekanon der Teilnehmergeinschaft. Die ursprünglich ungeschriebenen Handlungsregeln sind – aus pädagogischen Gründen – mittlerweile in Gestalt eines Netzdokumentes⁹ fixiert. Die „Netiquette“ (Netz-Etiquette) enthält neben anderen Regeln eine ganze Reihe von Normen für den sparsamen Umgang mit knappen technischen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen der Nutzergemeinschaft: Bereits gelesene sowie unerwünschte Mail soll rasch gelöscht, insgesamt möglichst wenige Nachrichten in den Mailboxen zurückgelassen werden. Für die Telnet-Nutzung gilt der Grundsatz, Dateien zunächst auf eigene Festplatten oder Disketten zu speichern und sie dann lokal statt online zu lesen. Beim Filetransfer (FTP) sollen für größere Datenmengen die Stunden außerhalb der Hauptverkehrszeit genutzt werden. Bei News sollen sich die „kurz und prägnant“ zu haltenden Nachrichten auf ein Thema beschränken; pro Zeile sollen nicht mehr als 70 Zeichen geschrieben werden.¹⁰ In der Usenet-Netiquette findet man gar die Formel der Reichspost aus der Frühzeit des Telefonierens wieder: „Fasse Dich kurz! – Niemand liest gerne Artikel, die mehr als 50 Zeilen lang sind. Denken Sie daran, wenn Sie Artikel verfassen...“¹¹

Als Sanktion wirkt hier die Anprangerung von Fehlverhalten und schließlich die „Exkommunikation“ der Regelverletzer. Aufklärung, Information und Überzeugung stehen aber im Vordergrund des Maßnahmenkatalogs; Denunziation, Sabotage¹² und Ausschluß am Ende der Skala. Die Durchsetzung der Netiquette sowie der netz- und mailboxspezifischen Verhaltensstandards erfolgt dabei keineswegs immer rein diskursiv oder anarchisch, die Praktiken unterscheiden sich ebenso wie die Verhaltensnormen von Netz zu Netz: Während das Fidonet hierarchisch organisiert ist, besitzt das Usenet weder auf der technischen noch auf der Verwaltungsebene eine zentrale Regelungsinstanz. In Mailboxsystemen gibt es Systemoperatoren (Sysops) oder -administratoren, die gegenüber den Usern erweiterte Zugriffs- und damit Löschmöglichkeiten besitzen; in einigen Newsgroups gibt es auch Moderatoren, die inhaltlich eingreifen können und sollen.¹³ Zur Durchsetzung der Netiquette haben sich auch die „CyberAngels“ (ein Ableger der in den Großstädten anzutreffenden „Guardian Angels“) als freiwillig und unbezahlt arbeitende

„Schutzengel“ zusammengefunden. Verstöße gegen die Netiquette werden von ihnen nach einem genau regulierten Verfahren netzintern angeprangert.¹⁴

Der Regulierungsmechanismus basiert auf einer Kombination von Selbstkontrolle und sozialer Kontrolle, wobei die Selbstkontrolle auf der Verinnerlichung der anderen (bzw. der gemeinschaftlichen Normen) und der Antizipation der Möglichkeit sozialer Kontrolle beruht. Teil des gemeinsamen Wertefundaments der Nutzer, auf dem Netiquette und sonstige Normen beruhen, ist eine – zum Teil ins Ideologische übersteigerte – Ablehnung externer, insbesondere staatlicher Eingriffe. Das heißt, die Regulierungstypen „Etablierung“ und „Kommerzialisierung“ werden weitgehend einhellig abgelehnt und finden kaum ein Fundament in der traditionellen „Netzkultur“. Als (historisch nicht belegbares) Argument für die Abwehr staatlicher Regulierung wird meist angeführt, daß sich das Internet völlig ohne staatliche Hilfe entwickelt und eigene Regeln gegeben habe. Das Internet, so Christoph Engel in einer idealtypischen Darstellung des „Netz-Optimisten“, sei eine „spontane Ordnung“, in der die Regeln durch die „Internet-Gemeinde selbst gebildet“ werden.¹⁵ Als exemplarisch für die absolute Ablehnung jeglicher staatlichen Regulierung kann John Perry Barlows „Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace“ gelten.¹⁶

Doch weder Aufbau und Finanzierung der technischen Infrastruktur, noch Etablierung des Regelsystems verliefen so „spontan“, „selbstgesteuert“ und „anarchisch“, wie Barlow und andere argumentieren. Auch bei der Entstehung des Regelsystems haben neben den sicherlich ausschlaggebenden Erfahrungen der Nutzer Vorgaben der amerikanischen National Science Foundation, einem der Hauptfinanziers des Internet, eine Rolle gespielt. Es handelt sich bei der Netiquette also um eine Mischform von Selbstregulation und Kontextsteuerung.¹⁷

Der Regulierungstyp „Moralisierung“ sieht sich wachsenden Problemen konfrontiert: Die mangelnde Eindeutigkeit der einzelnen Normenkataloge, die Sanktionsschwäche und die Vielfalt unterschiedlicher Regelkataloge¹⁸ führen durch die Integration verschiedener Netze zu einem Informationsdefizit unter den Nutzern: Unklar bleibt, was wo erlaubt ist, wenn die Übergänge im „Netz der Netze“ nicht mehr erkennbar sind. Das rasche Wachstum der Teilnehmerzahl, der hierdurch steigende Anteil netzunerfahrener „Newbies“ und ein Wandel der Nutzerstruktur erschweren es, konsensuelle Normen und Konventionen zu formulieren und durchzusetzen: Die Netzgemeinschaft wird immer heterogener, weil Nutzer bzw. „Kunden“ mit ganz unterschiedlichen Kompetenzen, normativem Wissen und Interessen das gleiche Medium nutzen. Die Zeiten, in denen eine nicht-kommerzielle Nutzung des Internet durch überwiegend englischsprachige, männliche Akademiker dominierte, gehen zu Ende. Der Stellenwert der Hochschulen in der Netzkommunikation und damit auch ihre Funktion für die Prägung und Fixierung der Umgangsnormen werden zurückgehen.¹⁹

2.3 Die Prognose: Regulierungsmix

Wie wird das Problem knapper Netzkapazität gelöst werden? Mit Sicherheit nicht dadurch, daß eine der idealtypisch unterschiedenen Regulierungsformen als einzige auserkoren wird. Es wird sich als Realtyp der Regulierung eine Mischform ergeben, so wie sich ja auch Netze, Nutzer und Nutzungen mischen. Das Profil dieser Mischform ist bereits erkennbar. So wird es eine Subventionierung des Netzausbaus geben, die aus nationalen und zunehmend aus supranationalen Budgets gespeist wird. Da die fiskalischen Mittel begrenzt sind, wird aber auch dann der bislang noch weitgehend unentgeltliche Zugang zum Netz durch zeitbasierte Gebühren ersetzt werden.

Ein wachsender Teil der Dienstleistungen wird von kommerziellen Providern angeboten werden, die mehr und mehr von ihrer derzeitigen Praxis der Zugangspauschalen abgehen und nutzungsabhängige Entgelte fordern werden.²⁰ Dieser Teil der Nutzer wird das Bewußtsein von Kunden entwickeln und Dienstleistungen mit ökonomischen Kalkülen bewerten. Und schließlich wird

sich trotz Etatisierung und Kommerzialisierung in Teilen des Netzes eine Net-Community halten, die nach wie vor Angebot und Nachfrage über Normen reguliert, insbesondere in den Newsgroups und beim Mailing.

Auf diese Weise trägt jede Regulierungsvariante zur Lösung des Problems knapper Kapazität bei, wobei das Gewicht der Kommerzialisierung relativ zunehmen dürfte.

3. Knappe Ressource Kreativität - ein Problem und seine Lösungen

Im zweiten Beispiel wird es um die Frage gehen, wie mit der knappen Ressource Kreativität in der Netzkommunikation umgegangen wird, und das heißt, ob und wie um der Wahrung von Urheberinteressen willen computervermittelte Kommunikation reguliert wird – also in den Lauf der Kommunikation eingegriffen wird.

3.1 Computervermittelte Kommunikation und „geistiges Eigentum“ – ein dreifaches Dilemma

Computervermittelte Kommunikation akzentuiert, radikalisiert das dreifache Dilemma, das bereits im Begriff des „geistigen Eigentums“ angelegt ist – der Kategorie, um die sich die sogenannten Urheberinteressen drehen.²¹

Ein Moment dieses Dilemmas ist die Spannung von „materiell“ („Eigentum“) und „ideell“ („geistig“). Die Netzkommunikation ist nur das vorläufig letzte Glied in der Kette technischer Entwicklungen, durch die sich die Frage nach dem Verhältnis von materiell und ideell immer wieder neu gestellt hat. Die Digitalisierung ermöglicht weitestgehend eine Entmaterialisierung von Kommunikation: Die Kosten an Zeit, Energie und Geld, die erforderlich sind, um eine Kopie eines digitalen Kommunikats zu erstellen, gehen gegen Null, so daß das Kopieren enorm erleichtert wird, und das weltweit und jederzeit. Außerdem ermöglicht es die Digitalisierung, die Spur zwischen Original und Kopie und damit den Tatbestand des Kopierens zu verwischen.

Als zweites Moment tritt die Spannung von Ursprung und Umfeld hinzu. Die Dezentralisierung der maschinellen Intelligenz erhöht enorm den Freiheitsgrad im Umgang mit Kommunikaten. Ein digitalisiertes Bild kann verändert und ein digitalisierter Text umgeschrieben werden, ohne daß der Eingriff in das Original noch kenntlich wäre. Kombinationen aus alt und neu, alt und alt, Ton, Bild und Schrift werden möglich. Es entstehen neue Werke, bei denen Ursprünge und Urheber nicht mehr ohne weiteres zu rekonstruieren sind. Aber auch dies ist eine Spannung, die seit jeher im Konstrukt des „geistigen Eigentums“ angelegt ist und schon immer den Rechtsphilosophen Kopfzerbrechen bereitet hat: Was ist Kreation, was ist Voraussetzung dafür und was Folge davon?²²

Als drittes Moment akzentuiert Netzkommunikation die Spannung zwischen Öffentlichkeit und Privatheit. Wenn an einem Kommunikat ein Urheberinteresse geltend gemacht wird, es zum „geistigen Eigentum“ erklärt wird, dann soll es privater Verfügung unterstellt werden. Andererseits ist es aber für die öffentliche Kommunikation bestimmt. Aber auch diese Spannung ist selbstverständlich nicht erst mit der Netzkommunikation entstanden. In der Aufklärung wurde zur kulturellen Norm, daß Kunst und Literatur, Wissenschaft und Forschung allgemein zur Verfügung stehen, kein zu Erleuchtender ausgegrenzt werden darf. Deshalb ist eben nicht nur aus technischen Gründen der Reproduzierbarkeit, sondern auch aus kulturellen Gründen die Realisierung von Urheberinteressen prekär. Denn die private Verfügung über ein Wissen hat - so die dominierende Wertvorstellung – gegenüber den Interesse der Allgemeinheit an der Veröffentlichung zurückzutreten. Es gibt folglich eine starke Tendenz, geistige Werke zu öffentlichen Gü-

tern zu erklären. Man denke an öffentliche Bibliotheken oder an den Zugang zu Datenbanken, der Universitätsangehörigen zur Verfügung gestellt wird. Diese Güter werden folglich auch nicht durch Nutzungsentgelte, sondern durch Umlagen finanziert. Diese Vorstellung von Kommunikation als einem öffentlichen Gut dominiert weitgehend die Kultur im Netz.

3.2 Regulierung durch Recht

Die Wahrung von Urheberinteressen - in welchen Kommunikationszusammenhängen auch immer – ist also eine recht komplizierte Konstruktion. Dennoch wurden und werden Urheberinteressen zu schützen gesucht, und zwar generell dadurch, daß die unentgeltliche Verwertung und die unerlaubte Entstellung geistiger Werke so weit wie möglich unterbunden werden. Es gilt, den Spielraum der Nutzer intellektuellen Eigentums zu begrenzen und dadurch den Spielraum der Urheber zu schützen. Wo dieser Schutz nicht gegeben ist, da droht die Quelle der Kreativität zu versiegen; das Land und das Medium, das den Schutz und damit die Existenzgrundlage von Kreativen nicht gewährleistet, das wird über kurz oder lang von Schöpfern und Eigentümern geistiger Werke gemieden. Deshalb hat sich zum Schutz von Urheberinteressen schon früh eine starke Variante der Regulierung entfaltet²³ – eine rechtliche Absicherung, nämlich das Urheberrecht mit allen seinen Verzweigungen, also eine letztlich durch staatliche Zwangsgewalt abgesicherte Sammlung von Ge- und Verboten. Wir können dies hier nicht im einzelnen schildern, aber es ist urheberrechtlich genau geregelt, unter welchen Bedingungen das materielle und das geistige Moment eines Werkes verwertet werden darf; daß es der Erlaubnis des Urhebers bedarf, wenn das Werk verändert wird; wie dem Urheber Verleihungen seines Werks vergütet werden; zu welchem Zweck wieviele Reproduktionen ohne Vergütung angefertigt werden.²⁴

Dies alles ist medienspezifisch festgelegt, also bei Fotografien so, bei Theaterstücken anders und bei Software wieder anders geregelt. Und dies hat sich über die Zeit hinweg weiterentwickelt, wobei technische Entwicklungen immer wieder den Anstoß zu Veränderungen und Anpassungen gegeben haben.

Dieses Urheberrecht gilt selbstverständlich auch für den Bereich der Netzkommunikation. Dort ist weder ein rechtsfreier noch ein interessenfreier Raum. Auch dort gilt, daß wirtschaftlich interessante Angebote sich nur in dem Maße entwickeln, wie Risiken kalkuliert und Investitionen geschützt werden können. Rechtssicherheit ist also eine entscheidende Voraussetzung, wenn z.B. Verlage und Agenturen ins Netz einsteigen sollen. Von daher steht das Recht im Mittelpunkt der Maßnahmen, mit denen die Urheberinteressen gewahrt und die knappe Ressource Kreativität ins Netz gezogen werden soll. Zwar gruppieren sich um das Recht herum weitere Instrumente, die dem gleichen Zwecke dienen, aber auch die sind auf ein funktionierendes Recht angewiesen. So werden z.B. technische Vorkehrungen erprobt, mit denen die Nutzung eines Werkes kontrolliert werden kann. Aber auch ein technischer Kopierschutz z.B. kann nur dann Bestand haben, wenn das Brechen des Codes rechtlich sanktioniert werden kann und mit dem Unterlaufen der Verschlüsselung keine legalen Geschäfte zu machen sind.

Im Prinzip greift das Urheberrecht auch bei der Netzkommunikation - im Detail ergeben sich zahlreiche spezifische Probleme, die noch einer Lösung harren, z.B.:

- Ist die Möglichkeit des individuellen Abrufs eines on-line zugreifbaren Kommunikats eine öffentliche Wiedergabe, folglich durch den Urheber zu genehmigen?
- Ist es sinnvoll, eine Verwertungsagentur für die Urheberrechte im Hinblick auf Netzkommunikation zu schaffen, bei der alle Rechte im Zusammenhang mit einem Multimediawerk eingeholt und abgegolten werden können (one-stop-shopping)?

Diese und viele andere Fragen harren noch einer rechtlich sauberen Antwort.²⁵

3.3 Institutioneller Rahmen einer internationalen Regulierung: Kognition, Organisation, Evolution

Nun endet zwar die Staatsgewalt an den Landesgrenzen, nicht jedoch die Netzkommunikation. Damit ist aber die urheberrechtliche Regulierung mitnichten zum Scheitern verurteilt. Denn aus rechtshistorischen Gründen ist das Urheberrecht schon seit über 100 Jahren internationalisiert.²⁶ Wir verfügen für den Schutz der Urheberinteressen über einen funktionierenden institutionellen Rahmen, der eine internationale Regulierung trägt. Dieser Rahmen setzt sich aus drei Streben zusammen: einem organisatorischen Gerüst für internationale Verhandlungen, einer international geteilten kognitiven Grundlage und einer langen Erfahrung in der Veränderung und Anpassung des internationalen Regelwerks.

Zum kognitiven Aspekt: Im Gegensatz zu anderen Rechtsbereichen kann das Urheberrecht auf einen langen Zeitraum internationaler Kooperation zurückblicken. Dadurch hat sich eine international konsensfähige theoretische Grundlage, die Immaterialgütertheorie, und ein darauf basierendes ausgefeiltes Urheberrecht entwickeln können, das sich vor allem in der Berner Übereinkunft niederschlägt.²⁷ Es ist in diesem Abkommen z.B. klar geregelt, daß ein ausländischer Urheber in den Ländern, in denen die Berner Übereinkunft gilt, wie ein Inländer behandelt wird. Und es sind weltweit Mindestrechte von Urhebern festgelegt, wie z.B., daß sich auch noch deren Enkel gewisser Rechte erfreuen.

Zum organisatorischen Aspekt: Über die Berner Übereinkunft wacht eine eigenständige und deshalb auch eigeninteressierte Organisation, die „World Intellectual Property Organization“ mit Sitz in Genf.²⁸ Der ehrwürdigen WIPO ist vor zwei Jahren auf der UN-Ebene eine Konkurrenz in Gestalt der „World Trade Organization“ erwachsen, die aus dem GATT hervorgegangen ist und die dem Schutz des "intellectual property" besonderes Augenmerk widmet, um dem wachsenden Stellenwert von Immaterialgütern (Patente, Handelsmarken usw.) im Welthandel gerecht zu werden. Mit dem 1996 in Kraft getretenen TRIPS-Abkommen (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights)²⁹ hat die WTO ein international akzeptiertes Regelwerk dafür entwickelt, und vor allem bietet sie - was die WIPO (bislang) nicht kann – ein geregeltes Verfahren der Beilegung von Konflikten zwischen Nationen an.³⁰ Die Sanktionen der WTO sind durchgreifend: Wenn ein Land die Regeln zur Wahrung von Urheberschutzrechten dauerhaft nicht einhält bzw. in seiner jeweiligen nationalen Gesetzgebung die internationalen Regeln nicht berücksichtigt oder Verstöße nicht energisch genug verfolgt, z.B. Markenpiraterie duldet, dann droht ihm letztlich der Ausschluß aus der WTO und damit der Entzug der Meistbegünstigungsklausel, was mit einem Ausschluß aus dem Welthandel gleichzusetzen ist.

Mit noch größerer Verbindlichkeit gegenüber den nationalen Regulierungen ist die EU ausgestattet, die mit Blick auf die „Datenautobahnen“ vehement auf eine Harmonisierung der Schutzrechte drängt und damit selbstverständlich auch ihre Domäne auszuweiten versucht.³¹

Wir verfügen also über internationale Foren, auf denen Akteure – die Staaten, die supranationalen Organisationen und die Interessenverbände z.B. der Verleger und der Autoren - Regelungen aushandeln und Konflikte schlichten. Diese Foren - und damit sind wir beim evolutionären Aspekt des institutionellen Rahmens – sorgen dafür, daß Rechtstheorie und Rechtspraxis nicht erstarren, sondern sich mit den technischen und sozio-kulturellen Bedingungen verändern. Man ist also auf internationaler Ebene seit jeher an einen laufenden Veränderungsprozeß des Urheberrechts gewöhnt und hat entsprechende Prozeduren entwickelt: Das Recht wird angepaßt, ob es sich um den Schutz von Computerprogrammen oder von Satellitenausstrahlungen oder eben von Kommunikaten im Internet handelt.³²

Insgesamt ist, wenn überhaupt, dann im Urheberrecht ein funktionierender Rahmen für die internationale Regulierung der Netzkommunikation gegeben.

4. Fazit: Marktorientierung, Selbstregulation und Institutionalisierung als Regulierungstypen

Wir haben uns zwei Engpässe in der Entwicklung der Netzkommunikation angesehen. Der eine ergibt sich aus der Verknappung der Netzkapazität; daraus folgt die Notwendigkeit, Anforderungen und Möglichkeiten transnational zu koordinieren. Dieses Problem wird gelöst durch eine Mischung aus unterschiedlichen, mehr oder weniger institutionalisierten Regulierungsarten: staatliche Eingriffe, Umstellung auf Marktmechanismen und Selbstbeschränkung der Netzgemeinschaft.

Der zweite Engpaß ergibt sich aus der knappen Ressource Kreativität; daraus folgt die Notwendigkeit, die Urheberinteressen zu wahren. Dieses Problem wird gelöst durch eine internationale rechtsbasierte Regulierung, für die ein bereits gegebener institutioneller Rahmen auf dem Wege von Verhandlungen konsensuell weiterentwickelt wird. Wir finden in diesem Fall ein rechtsbasiertes grenzüberschreitendes Arrangement der Akteure, das durch eigens dafür geschaffene Organisationen stabilisiert wird.

Die beiden Fälle ermöglichen erste Antworten auf unsere Eingangsfrage nach dem Regulierungsbedarf und den Regulierungsformen. Wir finden für computervermittelte Kommunikation drei Grundtypen grenzüberschreitender Regulierung – zwei dieser Typen werden durch die erste Fallstudie repräsentiert, der dritte ist durch den zweiten Fall vertreten.

Ein Regulierungstyp mit wachsender Bedeutung ist die Formung des kommunikativen Handelns über den Markt. Wenn die individuelle ökonomische Rationalität von Anbietern und Nachfragern das kommunikative Handeln dominiert, dann wird dies einige Probleme lösen, aber neue zeitigen, z.B. den Ausschluß des nicht-zahlungswilligen oder zahlungsfähigen Teils der Nutzer. Diese Regulierungsform wird in mehrfacher Weise ergänzt durch nationales staatliches Handeln. Zum einen sind politische Entscheidungen erforderlich, um die Netzkommunikation einer Marktorientierung zu öffnen (Regulierung 2. Ordnung); zum anderen werden politische Entscheidungen erforderlich sein, um die Voraussetzungen für eine Marktorientierung zu schaffen (Infrastrukturausbau) und um die Folgen abzufedern (Subventionierung der Nutzung im Bildungsbereich u.ä.).

Neben der Marktorientierung findet sich eine vergleichsweise schwache Form von grenzüberschreitender Regulierung in der Gestalt von Selbstregulation: Aus dem kooperativen Handeln von Nutzern entwickeln sich Konventionen, die dann verstetigt, z.T. sogar kodifiziert werden. Der entscheidende Vorteil dieses Typs ist die hohe Akzeptanz bei den Nutzern, aber er greift nur begrenzt, da Normübertretungen nicht eindeutig festgestellt und nur schwach sanktioniert werden können.

Zum dritten hat sich eine vergleichsweise starke grenzüberschreitende Regulierung in Gestalt einer Institutionalisierung entwickelt, die im geschilderten Falle sogar bereits als ein „internationales Regime“ bezeichnet werden kann, vergleichbar den Abkommen für die Non-Proliferation oder zum Schutz der Ozonschicht.³³ Eine solche Regulierung als Institutionalisierung kann sich dann entwickeln, wenn erstens hohe Verbindlichkeit garantiert werden soll, d.h. wenn die Akteure miteinander kooperieren, weil sie ein großes Interesse an Erwartungssicherheit haben; und wenn zweitens bereits ein organisatorischer Nukleus besteht, wenn also bestehende internatio-

nale Organisationen eine Chance sehen, ihre Domäne auf das Zukunftsfeld Netzkommunikation auszuweiten.

Also: Probleme in der weltweiten computervermittelten Kommunikation werden teilweise über den Markt, teilweise über Konvention und Tradition, teilweise über Institutionalisierung gelöst. Immer aber wird dabei in das kommunikative Handeln eingegriffen, immer werden Kommunikationsströme reguliert - mal mehr, mal weniger rigide.³⁴

Welche Form Regulierung auch immer annimmt: Regulierungen sind Eingriffe, deren Folgen sich nicht auf die guten Absichten beschränken. Diese Diskrepanz beeinflusst dann wieder die weitere Regulierung. Es kommt zu Rückkopplungen. Regulierung verändert sich aufgrund der gemachten Erfahrungen. So beschreibt das Tullasche Diktum vom Fluß als Kanal wohl nicht mehr unser Leitbild eines Wasserlaufs. Der Wasserbauingenieur von heute orientiert sich an anderen Idealen, vor allem an der „Re-Naturierung“ von Fließgewässern. Aber die kommt nicht dadurch zustande, daß man etwas geschehen läßt, sondern gerade sie erfordert massive Eingriffe des Ingenieurs. Wir können gespannt sein, welchen Verlauf die Regulierungsdiskussion im Bereich der Kommunikation nehmen wird und ob auch hier einmal „Re-Naturierung“ als gestalterisches Ideal entdeckt wird.

Literatur

BARLOW, John Perry (1996), Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace. In: telepolis. Zeitschrift für Netzkultur (Nullnummer), S. 85-88.

BECK, Klaus/ Gerhard VOWE (Hrsg.) (1997), Computernetze - ein Medium öffentlicher Kommunikation? Berlin: Spiess.

BREDEKAMP, Horst (1997), Leviathan und Internet. In: Die Zeit 1997/2, 3.1.1997, S. 35.
DOELKER, Christian (1991), Kulturtechnik Fernsehen. Stuttgart: Cotta.

DREYER, Thomas (1996), Harmonisierung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 40, 1, 69-72.

ENGEL, Christoph (1996), Inhaltskontrolle im Internet. In: AfP - Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht, 27, 3, S. 220-227.

ENQUETE-KOMMISSION (1997): „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft - Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“, Zweiter Zwischenbericht zum Thema „Neue Medien und Urheberrecht“. Entwurf vom 27.3.1997.

GEHRING, Thomas (1995), Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime. In: Politische Vierteljahresschrift 36, 2, S. 197-219.

GRÜNBUCH (1995) der Kommission der europäischen Gemeinschaften, Urheberrecht und verwandte Schutzrechte in der Informationsgesellschaft. Brüssel.

HAMELINK, Cees J. (1994), The Politics of World Communication. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

HÖFLICH, Joachim R. (1996), Technisch vermittelte interpersonale Kommunikation. Grundlagen, organisatorische Verwendung, Konstitution elektronischer Gemeinschaften. Opladen: Westdeutscher Verlag.

HOEREN, Thomas (1995), Copyright im Cyberspace. In Bertelsmann Briefe, H. 135 (Herbst/Winter 1995) S. 29-33.

HUBMANN, Heinrich (1995), Urheber- und Verlagsrecht - Ein Studienbuch. München: Beck. 8. Aufl. (bearb. von Manfred Reh binder).

KREILE, Reinhold (1996a), Bericht über die WIPO-Sitzungen zum möglichen Protokoll zur Berner Konvention und zum „Neuen Instrument“ vom 1. – 9.2.1996. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 40, 7, S. 564-573.

KREILE, Reinhold (1996b), Bericht über die WIPO-Sitzungen zum möglichen Protokoll zur Berner Konvention und zum „Neuen Instrument“ vom 22. – 24.5.1996. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 40, 12, S. 964-966.

LUDWIG, Johannes (1997), Zur Ökonomie des Internet. In: BECK, Klaus/ Gerhard VOWE (Hrsg.) (1997), Computernetze – ein Medium öffentlicher Kommunikation? Berlin: Spiess, S. 203-224.

McLAUGHLIN, Margaret L./ Kerry K. OSBORNE/ Christine B. SMITH (1995), Standards of Conduct on Usenet. In: JONES, Steven G. (ed.), CyberSociety. Computer-mediated communication and community. Thousand Oaks, London, New Dehli: Sage, S. 90-111.

REINBOTHE, Jörg (1996), TRIPS und die Folgen für das Urheberrecht. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 40, 10, S. 735-740.

RHEINGOLD, Howard (1994), Virtuelle Gemeinschaft. Soziale Beziehungen im Zeitalter des Computers. Bonn, Paris, Reading: Addison-Wesley.

SAMUELSON, Paul A. / NORDHAUS, William D. (1987), Volkswirtschaftslehre: Grundlagen der Makro- und Mikroökonomie. Band 2. Köln: Bund-Verlag 8. Aufl.

SCHIPPAN, Martin (1996a), TRIPS und die Folgen für Urheberrecht und Leistungsschutzrechte. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 40, 10, S. 779-782.

SCHIPPAN, Martin (1996b), Rechtsprobleme internationaler Datennetze. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 40, 3, S. 229-232.

SHADE, Leslie Regan (1996), Is there Free Speech on the Net? Censorship in the Global Information Infrastructure. In: SHIELDS, Rob (ed.), Cultures of Internet. Virtual Spaces, Real Histories, Living Bodies. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage, S. 11-33.

SIEGELE, Ludwig (1997), Warten auf die Datenfinsternis. Das Internet ächzt unter dem Andrang der Massen. In: Die Zeit 1997/1, 27.12.1996, S. 54.

TROLLER, Alois (1983), Immaterialgüterrecht. Basel, Frankfurt/M: Helbing u. Lichtenhahn, 3. Aufl.

TÜMMERS, Horst-Johannes (1994), Der Rhein: Ein europäischer Fluß und seine Geschichte. München: Beck.

URHEBER- UND VERLAGSRECHT (1995), München: Deutscher Taschenbuchverlag. 6. Aufl.

VOGELGESANG, Waldemar/ Linda STEINMETZ/ Thomas A. WETZSTEIN (1995), Öffentliche und verborgene Kommunikation in Computernetzen. Dargestellt am Beispiel der Verbreitung rechter Ideologien. In: Rundfunk und Fernsehen 43, 4, S. 538-548.

WADLE, Ernst (1996), Geistiges Eigentum. Bausteine zur Rechtsgeschichte. Weinheim: VCH.

WENZEL, Karl Egbert (1996), Urheberrecht für die Praxis. Stuttgart. Schäffer-Poeschel, 3. Aufl.

WERLE, Raymund (1996), Zukunft des Erfolgsmodells Internet: Selbstgestaltung und Selbstkontrolle durch Partizipation und Kontextsteuerung. In: BÜLLINGEN, Franz (Hrsg.), Technikfolgenabschätzung und Technikgestaltung in der Telekommunikation. Chancen, Herausforderungen, neue Entwicklungen. Bonn:WIK Proceedings 3 , S. 223-243.

WETZSTEIN, Thomas A. et al. (1995), Datenreisende. Die Kultur der Computernetze. Opladen: Westdeutscher Verlag.

WOLF, Klaus Dieter (1994), Regimeanalyse. In: BOECKH, Andreas (Hrsg). Internationale Beziehungen (Lexikon der Politik Band 6). München: Beck, S. 422-429.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Bredekamp 1997.
- 2 Die Übertragung eines 15-sekündigen Kurzvideos beansprucht die gleiche Kapazität wie die Übermittlung von 700 Textseiten (vgl. Siegele 1997).
- 3 Im hochvernetzten Silicon Valley kam es beispielsweise am 11. Oktober 1996 zu einem 24-stündigen Netzzusammenbruch. Die Branchenzeitschrift "Wired" prognostiziert einen Kollaps des Netzes innerhalb der nächsten Monate. Andere Experten halten einen totalen "black out" hingegen für ausgeschlossen (vgl. Siegele 1997).
- 4 Zur Unterscheidung von kollektiven und öffentlichen Gütern siehe Samuelson/Nordhaus 1987, S. 451 ff., insbesondere S. 455. Unter einem meritorischen Gut versteht man ein grundsätzlich privates Gut, das dennoch von der öffentlichen Hand angeboten wird.
- 5 Dies kann extensiv oder auch intensiv - ermöglicht durch technischen Fortschritt - geschehen. Beides erfordert aber Ressourcen.
- 6 Vgl. Ludwig 1997, S. 216
- 7 Theoretisch gibt es auch eine normativ gesteuerte Problemlösung auf der Angebotsseite, z.B. über nicht-kommerziell motivierte Entwicklung technischer Hilfsmittel zur intensivierten oder extensivierten Nutzung. Bislang aber wird der Ausbau des Netzes eher durch öffentliche Mittel, also durch Etatisierung bestritten.
- 8 Dies gilt, wie McLaughlin/Osborne/Smith (1995, S. 104) feststellen, vor allem für Newsgroups: „A group plagued by excessively long articles, frequent postings of similar questions, or repetitious quotations can lose its capacity to interest its members and activity may diminish.“
- 9 <http://www.fau.edu/rinaldi/nct/culture.html> (26.3.1997).
- 10 Vgl. z.B. die deutschsprachige Fassung der Netiquette unter <http://www.ping.guides/netmayer/netmayer.html> (26.3.1997)
- 11 Z.B. unter: <http://www.fen.baynet.de/fen/hilfe/netiquette.html> (26.3.1997)

- 12 Als Beispiel für die wirksame Durchsetzung der Netiquette wird in der Literatur der folgende Fall kolportiert: „Im Frühjahr 1994 versandte eine amerikanische Law Firm 1,2 Millionen E-Mails an Internet-Nutzer, in denen sie ihre Dienste für die Teilnehmer der jährlichen Green-Card-Lottery anbot. Zur Strafe für das Versenden unaufgeforderter Werbung wurde ihr E-Mail-Anschluß mit 600.000 Antworten verstopft und damit für jeden anderen Zweck unbrauchbar gemacht.“ (Engel 1996, S. 223).
- 13 vgl. Wetzstein et al. 1995, S. 203-204
- 14 <http://www.cyberangels.org/who-are-we.html> (26.3.1997)
- 15 vgl. Engel 1996. S. 221 f.
- 16 vgl. Barlow 1996
- 17 vgl. Werle 1996, S. 229, der sich vor allem auf die „Acceptable Use Policy“ der NSF bezieht. Nach McLaughlin/ Osborne/ Smith (1995, S. 95-107) läßt sich in den Newsgroups des Usenet tatsächlich verfolgen, wie ein weites Spektrum von Fehlverhaltensformen wechselseitig - also durch die Gemeinschaft der Nutzer - reguliert wird. Andere Netznutzer verbalisieren Fehler und initiieren eine Metakommunikation mit dem Ziel, das Verhalten im Interesse aller Teilnehmer zu optimieren. Die Autoren sprechen deshalb von einer diskursiv konstruierten Natur der Usenet-Verhaltensstandards (ebenda, S. 95-102), zu deren Entstehung netzinterne, aber auch netzexterne ökonomische, kulturelle und sozial-psychologische Faktoren beitragen.
- 18 Das 20 Seiten umfassende, sehr detaillierte Regelwerk des Fidonet sieht verschiedene Koordinatoren vor, deren Rechte bis zum Ausschluß von Nutzern reichen. „Die Netiquette für das Z-net umfaßt gerade einmal zwei Seiten“, auf denen vor allem technische Abstimmungen und die notwendigsten Koordinationsverfahren geregelt werden. „Die Netiquette des Usenet enthält ausdrücklich nur Kann-Bestimmungen, hat in diesem Sinne keinen bindenden Charakter“ (Wetzstein et al. 1995, S. 205-206). Vogelgesang/ Steinmetz/ Wetzstein (1995, S. 545) belegen am Beispiel des Umgangs mit rechtsradikalen Kommunikaten auch die Widersprüchlichkeit von Netiquetten.
- 19 Die schriftliche Fassung der „Netiquette“ ist das Ergebnis der Bemühungen von Arlette Rinaldi, die sich um die Vermittlung von Medienkompetenz im Bereich computervermittelter Kommunikation bemüht. Als sie begann, nach Guidelines zu suchen, stieß sie lediglich auf vereinzelte, sehr spezialisierte Regeln: „... I decided to help those taking my courses by creating guidelines using my own experiences and using other on-line documents geared towards network etiquette. I also created guidelines for the different resources available on the Internet ... (...) I asked for help in the form of suggestions and comments from the members of an on-line discussion group called NETTRAIN. The members of NETTRAIN are mainly worldwide Internet Trainers tasked as I am to train others at their various institutions or organizations on the Internet resources.“ (<http://www.fau.edu/rinaldi/nct/culture.html>) (26.3.1997)
- 20 Die Pauschalisierung ist ein Hauptgrund der gegenwärtigen technischen Engpässe.
- 21 Wir unterscheiden im folgenden nicht zwischen den Urheberinteressen und den sogenannten „angrenzenden Rechten“, also den Rechten von Produzenten, Dirigenten u.a. (vgl. Hubmann 1995).
- 22 Vgl. Doelker 1991.
- 23 Vgl. Wadle 1996.
- 24 Vgl. Hubmann 1995; Troller 1983; Wenzel 1996.
- 25 Einen Überblick geben Hoeren 1995, Schippan 1996b, Enquete-Kommission 1997.
- 26 Vgl. Hamelink 1994, S. 10 ff.
- 27 Vgl. Hubmann 1995, S. 331 ff.; Urheber- und Verlagsrecht 1995, S. 301 ff.
- 28 Vgl. Urheber- und Verlagsrecht 1995, S. 287 ff. (Übereinkommen zur Errichtung der Weltorganisation für geistiges Eigentum vom 14. Juli 1967).
- 29 Vgl. Reinbothe 1996 und Schippan 1996a. Der Text des Abkommens findet sich in: Urheber- und Verlagsrecht 1995, S. 372 ff.

30 Vgl. Art. 64 des TRIPS-Abkommens (ebenda, S. 387); zur Antwort der WIPO auf diese Herausforderung siehe Hamelink 1994, S. 135; Dreier 1996.

31 Vgl. Grünbuch 1995.

32 Vgl. Hamelink 1995, S. 108 ff. Zur Entwicklung der Berner Übereinkunft siehe Kreile 1996a, b.

33 Ein internationales Regime ist ein theoretisches Konstrukt, um die Lösungen der politischen Akteure für die Koordinationsprobleme auf Weltebene zu beschreiben. Unter einem internationalen Regime wird ein sektoral abgegrenztes Bündel von Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren verstanden, an dem sich die Erwartungen der Akteure im internationalen System orientieren. Im internationalen System gibt es keine zentrale Steuerungsinstanz. Folglich ist die horizontale Koordination der Akteure erforderlich, wenn Bedarf und Interesse an einem Arrangement besteht, wenn also ein Problem vorliegt, dessen Lösung in aller Interesse liegt. Ein solches Arrangement wird in Verhandlungen geschaffen. Liegt dieses konsensuell verabschiedet vor, beeinflusst es das Handeln der Akteure, gerade auch dann, wenn er seinen Interessen folgt (vgl. Wolf 1994; Gehring 1995).

34 Damit wird deutlich, daß wir uns vom Regulierungsbegriff der Volkswirtschaftslehre gelöst haben, die Regulierung für systemfremde Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf reserviert. Wir gehen vom kommunikativen Handeln mit seinen eigenen Gesetzen aus, von dem aus gesehen auch die Marktorientierung einen Eingriff darstellt.

Dr. Gerd Vowe, Politik- und Kommunikationswissenschaftler, ist Geschäftsführer des Studienganges Journalisten-Weiterbildung am Institut für Publizistik und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin und Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Humboldt-Universität Berlin.

© beim Autor und bei der Evangelische Akademie Loccum, 1998