

Anarchie in den Netzen?

Regulierung und Deregulierung des Internet

von Eli Noam

Warum das Internet reguliert werden wird

Ein Mythos geht um, der schon fast den Rang einer Platitüde erlangt hat: »Das Internet kann man nicht regulieren.« Ein anderer Mythos, der dem ersten verwandt ist, besagt, daß ein Bit immer ein Bit sei und kein Bit anders behandelt werden könne als alle anderen – und daß deshalb alle Kontrollversuche zum Scheitern verurteilt seien. Beide Behauptungen, ursprünglich von Technologen aufgestellt, die per se vom technischen Determinismus überzeugt sind, sind schon technisch falsch. Denn ein Bit ist nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen ein Bit, und diese Voraussetzungen lassen sich verändern. In den meisten Fällen wird bei der Computer-Kommunikation ja nicht ein nacktes Bit auf die Reise geschickt, sondern das Bit reist in einem Umschlag, einem Paket. Ein solches Paket ist identifizierbar durch seinen Absender und seinen Zielort. In dem Moment, in dem man es identifizieren kann, läßt sich ein Paket aber auch kontrollieren.

Im übrigen hat Kommunikation ja nicht nur mit elektronischen Signalen zu tun, sondern auch mit Menschen und Institutionen. So attraktiv uns die »Virtualität« des Cyberspace auch erscheinen mag, so dürfen wir darüber doch nicht vergessen, daß im Zusammenhang damit auch eine außerordentlich lebendige physische Realität existiert. Sender, Empfänger und Übermittler sind entweder lebendige, atmende Personen, oder sie sind Institutionen, die mit physischer Hardware ausgestattet sind, sich an realen Plätzen befinden und entsprechend auch vom Arm des Gesetzes erreicht werden können. Gesetze kann man natürlich umgehen, auch Steuergesetze werden umgangen. Die Tatsache, daß ein Gesetz bestimmte Handlungen nicht verhindern kann, beweist aber nicht, daß dieses Gesetz nicht effektiv und wünschenswert ist.

Das soll selbstverständlich nicht heißen, daß wir den Cyberspace – was immer das sein mag – regulieren müssen, sondern nur, daß wir es mit einer Frage der normativen Bewertung zu tun haben und nicht mit einer des technischen Determinismus. Man sollte die Freiheit wählen, weil

man sie wählen *will*, und nicht, weil man sie wählen *muß*. Die Entscheidung zu kontrollieren wäre demnach nur eine unter vielen, die von der Gesellschaft andauernd getroffen werden. Je mehr sich das Internet vom Spezialistenreservat zum Bürohaus, Einkaufszentrum und Kommunikationsplatz wandelt, desto mehr rückt die Vorstellung, Nutzer und Anwendungen würden sich in einem rechtsfreien Raum bewegen, in das Reich der Phantasie. Obwohl dies eigentlich auf der Hand liegen sollte, betrachten viele das neue Medium immer noch als eine Art von Rorschachtest, einen Tintenkleck, in den jeder seine eigenen gesellschaftlichen Phantasien, Wünsche und Ängste projizieren kann. Gemäß dem russischen Sprichwort »Dasselbe Bett – verschiedene Träume«, erkennen die Traditionalisten im Internet die dunklen Gefahren gesellschaftlicher Degeneration, die Liberalen die Auflösung der Regierung und die Linken eine neue Gemeinschaftsform, die unabhängig ist von der materiellen Gier der privaten Wirtschaft. Solche Träume sind für alle fundamental neuen Technologien typisch – und in der Regel falsch.

Ob zum Guten oder Schlechten – jede Gesellschaft wird die Erkenntnisse, Vorurteile, Eigeninteressen und Fehleinschätzungen, die sie angesammelt hat, auf die Regeln, die den Cyberspace regulieren sollen, übertragen, was erneut neue Regeln zur Folge hat. Eine ganz neue Ebene von Regeln gibt es durch die im Entstehen begriffenen unterschiedlichen elektronischen Gemeinschaften, die genau festlegen, wer wann was auf welche Weise tun darf, ohne seinen Zugangscodes aufs Spiel zu setzen und in der elektronischen Verbannung zu landen. Neue Regeln entstehen durch neue Verhältnisse. Man braucht sich nur vorzustellen, was passieren wird, wenn der kooperative Geist des Internet irgendwann durch eine Software zerstört wird, die darauf programmiert ist zu lügen, zu betrügen und anderen Schaden zuzufügen.

Die Techniken zur Kontrolle können verschieden sein und hängen von der jeweiligen Zielsetzung ab: Man kann die Hauptübertragungswege, die sogenannten »Backbones«, kontrollieren oder die Verbindungsknoten und Übergabestellen; man kann die Internet-Service-Provider lizenzpflichtig und für die Inhalte verantwortlich machen; man kann Überwachungschips für die Computer-Hardware vorschreiben; man kann von den Anbietern von Inhalten verlangen, daß sie ihre Server lizensieren und registrieren lassen; man kann die Unternehmen für die Inhalte verantwortlich machen, die sie ihren Angestellten zur Verfügung stellen. Man kann Routing-Tabellen überwachen, Steuern und Abgaben erheben und anonyme Versender ausgrenzen.

China installiert dieser Tage einen Internet-Backbone, der mit dem weltweiten Netz nur über bestimmte Kontrollpunkte in Verbindung steht. Arabische Nationen erlauben ihren Bürgern ebenfalls nicht den umfassenden Zugang zum Internet und zensieren das WWW und andere Bereiche des Internet. Singapur, ein Land, das großen Wert auf die Aufrechterhaltung einer bestimmten sozialen Ordnung legt, hat den Internet-Zugang durch Gesetze gegen »anstößige« Netz-Inhalte eingeschränkt und alle Internet-Service-Provider unter Regierungskontrolle gestellt.

Die Risikobereitschaft der USA

Welche Regeln sich eine Gesellschaft gibt, hängt unter anderem von der Bereitschaft zum Risiko ab. Das Internet ist ein neues, noch nicht kartiertes Feld, für das das Bild vom »elektronischen Neuland« durchaus zutreffend ist. Nun hat Amerika seit jeher mit der Erschließung von Neuland Erfahrung, und das Land ist in dieser Disziplin ziemlich gut. Sie ist sogar, neben der persönlichen und wirtschaftlichen Freiheit, geradezu ein Charakteristikum, über das sich die Amerikaner definieren. Kein Wunder also, daß sich die USA im Informationszeitalter an vorderster Front befinden. Daß Investoren und Unternehmer dabei Risiken eingehen, versteht sich von selbst. Anders ist es mit den gesellschaftlichen Risiken, die die Informationstechnologien mit sich bringen. Die Entscheidung, das Monopol von AT&T – dem weltgrößten Unternehmen auf diesem Gebiet – aufzubrechen und die Telekommunikation für den Wettbewerb zu öffnen, war ein solches gesellschaftliches Risiko, und sie war ein Schlag ins Gesicht derjenigen, die der Ansicht waren, es gäbe so etwas wie ein »natürliches Monopol«, das dazu diene, die Finanzierung der öffentlichen Telekommunikationsdienste sicherzustellen. Vor nicht allzu langer Zeit waren sich die Europäer völlig darin einig, daß sie ihre Staatsmonopole für die Telekommunikation beibehalten mußten. Heute findet sich kaum noch jemand, der zugibt, jemals dieser Ansicht gewesen zu sein. Die Entscheidung der National Science Foundation, das Internet zu finanzieren, war ein Risiko. Die Entscheidung, die lokale Telekommunikation für den Wettbewerb zu öffnen, ist ein Risiko. Die radikalen neuen Regeln zur Entflechtung der Netze sind ein Risiko. Riskant ist es auch, die Vernetzung der Klassenzimmer, wie die USA dies tun, zur nationalen Aufgabe zu erklären, um sie im Anschluß über eine Telefonsteuer zu finanzieren. »Risiken eingehen« scheint mir demnach für das, was in den USA zur Zeit

geschieht, ein angemessenerer Ausdruck zu sein als »Deregulierung«. Erstens ist das amerikanische System nicht wirklich deregulativ, da es heute mehr Regeln kennt als jemals zuvor – eine davon gewährt den Internet-Service-Providern zum Beispiel vorrangigen Zugang zu den lokalen Telefonnetzen. Zweitens hat die Regierung in den Deregulierungsprozeß aktiv eingegriffen, indem sie als Risikokapitalgeber auftrat und das Geld für die Entwicklung des Internet zur Verfügung stellte. Auch die Europäer fördern natürlich High-Tech-Vorhaben, doch diese Mittel werden an bewährte Unternehmen aus der Rüstungs- oder Telekommunikationsindustrie vergeben. Drittens haben die USA ein neues Förderprogramm von 2,25 Milliarden Dollar aufgelegt, um den Erziehungs- und Bildungsbereich an das Internet anzuschließen, und dieser Betrag wird sich in den nächsten Jahren noch vergrößern.

Risikoreich waren die vorgenannten Entscheidungen aus mehreren Gründen. Zunächst hätten sie falsch sein können, da es zu der fraglichen Zeit keinen Präzedenzfall gab, auf den man sich hätte berufen können. Heute, da man bereits das achtzehnte Land ist, das seine Telekommunikationsindustrie liberalisiert, ist es für jeden sehr viel einfacher, dies in Harmonie mit seinen regionalen Nachbarn zu tun. Die Deregulierungspolitik hätte sich zweitens in eine falsche Richtung entwickeln können, da Liberalisierung weder in der Öffentlichkeit noch bei den großen Unternehmen sonderlich beliebt war. Vor zwanzig Jahren war es aber so, daß eine Handvoll von Großunternehmen die amerikanische Kommunikationsindustrie beherrschte. AT&T besaß die Telekommunikationstechnik, IBM kontrollierte die Computertechnik, und die Sender ABC, CBS und NBC dominierten das Fernsehen. Die neue Politik richtete sich in den meisten Fällen gegen die Interessen dieser Großunternehmen, indem sie bewußt eine noch »ungeborene Technologiegeneration« berücksichtigte, die über keinen politischen Einfluß verfügte – eine Vorgehensweise, die man in einer von Interessengruppen geprägten Demokratie nicht unbedingt erwarten würde. Drittens sind die vorgenannten Entscheidungen riskant, weil die durch sie initiierten Veränderungen viele der etablierten gesellschaftlichen Institutionen fundamental verwandeln werden. Regierungen sind aber in der Regel selten damit befaßt, Revolutionen anzuzetteln. Meist stehen sie auf der anderen Seite.

Die Verlierer des Informationszeitalters

Wohin werden die geschilderten Risiken die amerikanische Gesellschaft führen? Es wäre naiv anzunehmen, daß die Veränderungen bloß ein Mehr an persönlicher Bequemlichkeit brächten. Der Fortschritt von der Kutsche zum Auto hat weit mehr als nur die Sauberkeit der Straßen verändert. Er hat auf die gesamte Art und Weise, wie wir leben, arbeiten und interagieren, Einfluß genommen. Ebenso hat die drahtlose Telegraphie, nachdem sie sich zum Fernsehen entwickelt hatte, Politik, Unterhaltung und Erziehung grundlegend verwandelt.

Die treibende Kraft hinter solchen Entwicklungen ist ein einfaches, aber grundlegendes Prinzip: Jedes Mal, wenn man einen Kommunikationsfluß bequemer, leistungsfähiger und billiger macht, wird ein anderer traditioneller Kommunikationsfluß dadurch weniger bequem, weniger leistungsfähig und teurer. Mit anderen Worten, wenn man neue Kommunikationswege öffnet, zehrt man alte damit aus. Als Columbus und Vasco da Gama neue Handelsrouten entdeckt hatten, verkam Venedig zum Museum. Als man Autobahnen gebaut hatte, entvölkerten sich die Städte. Als Flugzeuge die Interkontinentalreisen erheblich beschleunigten, schlug die letzte Stunde der eleganten Ozeanriesen. Nicht anders ist es bei der elektronischen Kommunikation. Zwei Beispiele, eines aus dem privatwirtschaftlichen Bereich und eines aus dem Nonprofit-Bereich, sollen zeigen, auf welche Weise traditionelle Institutionen von der aktuellen Entwicklung betroffen sind.

Bill Gates nennt Banken Dinosaurier. Banken haben es nicht nur mit Geld zu tun, sondern auch mit Information. Wie alle Institutionen benötigen auch Banken, um ihre Aufgaben erfüllen zu können, bestimmte Informationstechnologien und wirtschaftliche Handlungsweisen. Wenn Technologie und Ökonomie sich verändern, müssen die Institutionen sich an diese Veränderungen anpassen. Nehmen wir das Beispiel Geldautomaten. Die Banken haben sie eingeführt, um Kosten zu reduzieren, und mehr als 10 000 Zweigstellen geschlossen. Die Folge davon ist, daß in den USA die meisten Geldautomaten heute nicht mehr in Banken stehen. Die Kunden bedienen sich an Automaten, die über Netze miteinander verbunden sind, und kümmern sich nicht darum, ob dahinter eine nahe oder entfernte Bank oder gar keine Bank steht. Mehr als 13 000 Geldautomaten werden bereits von Firmen unterhalten, die keine Banken sind. Und das ist erst der Anfang. Wenn die PCs erst zu Geldautomaten werden und man sich auf seine Smartcard Cybergeld laden kann, werden die Banken

den größten Teil ihrer traditionellen Standortvorteile einbüßen. Gut möglich, daß sie dann gigantischen elektronischen Finanzzentren weichen müssen, die Investoren aus Bahrain gehören und von Singapur aus geleitet werden.

Noch radikaler wird sich das Wesen des Geldes verändern. Die Technologie bringt ganz neuen Geldtypen wie E-Money, Digital Cash und Cyber-Dollars hervor. Das schafft »offene Währungen«, die nicht mehr an nationale Volkswirtschaften gebunden sind. Sie konkurrieren miteinander und werden vielleicht auch auf der ganzen Welt akzeptiert, ohne daß sie irgendjemandem gegenüber verantwortlich wären. Die Regierungen werden dadurch die Kontrolle über die Geldvorräte und die Geldpolitik verlieren. Das ist eine doppelte Ironie angesichts der Tatsache, daß man in Europa dabei ist, eine ausgefüllte Superwährung genau in jenem Moment zu schaffen, da sich das ganze Konzept der staatlich kontrollierten Währung in ein System konkurrierender Privatwährungen zu transformieren beginnt.

Das zweite Beispiel betrifft die akademische Ausbildung. Im allgemeinen geht man davon aus, daß die Universitäten von den neuen Kommunikationsmitteln profitieren werden. Das Gegenteil ist jedoch wahrscheinlicher. Die meisten naturwissenschaftlichen Disziplinen weisen ein exponentielles Informationswachstum von vier bis acht Prozent jährlich und eine Verdopplung im Verlauf von zehn bis fünfzehn Jahren auf, was eine starke Spezialisierung der Wissenschaftler zur Folge hat. Angesichts des ständig expandierenden Wissensfundus ist es für die Universitäten unmöglich, auch weiterhin alle Wissensbereiche abzudecken. Das wäre nur dann möglich, wenn sich die Anzahl ihrer Forscher ähnlich wie der Ausstoß der Studienabgänger alle 5 bis 10 Jahre verdoppeln würde. Die sich abzeichnende Entwicklung wird ein noch höheres Maß an Spezialisierung nach sich ziehen. Die Folge ist, daß hochspezialisierte Wissenschaftler auf dem eigenen Campus kaum noch die Möglichkeit haben, Kollegen kennenzulernen, die eine ähnliche Spezialisierung haben wie sie selbst und die eigene Arbeit ergänzen könnten. Statt dessen findet nun zunehmend elektronischer Wissensaustausch mit geographisch entfernten Spezialisten und Arbeitsgruppen statt.

Was die Ausbildungsfunktionen der Universitäten angeht, so kann man sich nur schwer vorstellen, daß das technisch unterentwickelte, kostenintensive System von heute überleben wird. Wenn alternative Ausbildungstechnologien und Prüfungssysteme zur Verfügung stehen, wird der akademische Lehrbetrieb vom klassischen Campus abwandern. Nicht, daß

die elektronische Ausbildung dem Unterricht von Angesicht zu Angesicht überlegen sei – diese Vorstellung ist romantisch –, aber sie kann zu sehr viel niedrigeren Kosten zur Verfügung gestellt werden. Gut möglich, daß in Zukunft elektronische Universitäten Titel und Diplome verleihen werden, die von privaten Unternehmen, zum Beispiel einem Verlagshaus, unterhalten werden. Wenn die Ausbildungsprogramme der elektronischen Universitäten von den Arbeitgebern und der Gesellschaft als positiv eingestuft werden, weil qualifizierte Studenten dort ein ausreichendes Wissen erwerben, dann werden sie mit den traditionellen Universitäten konkurrieren können, ohne daß deren erhebliche Gemeinkosten auf ihnen lasten. Es geht hier nicht um die Frage, ob Universitäten für die Gesellschaft, ihre Mitglieder und den Wissenserwerb wichtig sind – das ist durchaus der Fall –, sondern darum, ob die ökonomischen Grundlagen des gegenwärtigen Universitätssystems beibehalten werden können angesichts der Veränderungen, die sich durch die neuen Informationsflüsse ergeben. Nicht Forschung und Lehre werden unter Druck geraten – sie sind wichtiger als je zuvor –, sondern das heute vorhandene Ausbildungsumfeld, das Universitätssystem. Eine kulturelle Bedeutung zu haben ist zwar eine – hoffentlich – notwendige, aber leider keine hinreichende Bedingung.

Die Gegenrevolution

So wie die industrielle Revolution alle Strukturen der feudalen Gesellschaft erfaßte und wandelte, werden sich auch heute, unter dem Einfluß der Informationstechnologie, alle gesellschaftlichen Strukturen verändern. Aber jede Revolution hat auch ihre Gegenrevolution. Das 19. Jahrhundert reagierte auf die industrielle Revolution mit der Bewegung der Romantik, unsere heutige Zeit reagiert auf die Informationsrevolution mit einer neoromantischen Sehnsucht nach dem verlorenen goldenen Zeitalter. Diese Bewegung mobilisiert jetzt nicht nur in den USA ihre Kräfte. Diejenigen, die bereit sind zum Risiko, werden von jenen herausgefordert, die alles, was sich etabliert hat, absichern wollen. Speziell in den USA floriert eine regelrechte Cassandra-Industrie, und eine Lawine antitechnologischer Maschinenstürmer-Literatur überschwemmt das Land. Die neuen Ängste sind die alten im neuem Gewand: »verführbare Kinder«, »Sex«, »Gewalt«, »Verbrechen«, »Entfremdung«, »Entfesselung extremistischer Potentiale«, »Vereinsamung und Informationsverar-

mung«, »Handels- und Kulturdefizite«. Früher beklagten wir das Fernsehen, weil es seine Programme am kleinsten gemeinsamen Nenner ausrichtete, heute beklagen wir den Verlust des gemeinsamen häuslichen Herds und des nationalen Dialogs. Warf man der Jugend einst vor, sie kommuniziere nicht genug miteinander und mit der Welt, so sagt man ihr jetzt nach, sie kommuniziere zu exzessiv, besessen und unreflektiert. Der Widerstand formiert sich – und wie in den USA üblich, ist es der Schutz der Kinder, um den es ihm vor allem geht. Als Teil des nationalen Telekommunikationsgesetzes (Telecommunications Reform Act) von 1996 wurde im Sommer 1997 ein Gesetz zur »Wahrung der guten Sitten« im Cyberspace (Computer Decency Act) angenommen. Es gibt in mehreren amerikanischen Bundesstaaten bereits vergleichbare Gesetze, doch sie werden vor Gericht so gut wie nichts ausrichten angesichts der Tatsache, daß die amerikanische Verfassung das Recht auf freie Meinungsäußerung in besonderem Maße schützt.

Was würde geschehen, wenn man den Computer Decency Act nicht angenommen hätte? Müßten wir dann hilflos mit ansehen, wie Kinder und Jugendliche, weit über das für Heranwachsende übliche Maß hinaus, zügellos Pornographie konsumierten? Wohl kaum. Eltern könnten das Internet durch entsprechende Software zensieren. »Agenten« mit Filterfunktionen könnten sich Listen von obszönen Websites anlegen und sie blockieren. Andere Agenten könnten solche Seiten anhand der Jugendschutzbestimmungen durchforsten und zensieren. Beratung und Verkauf der entsprechenden Software könnte von Organisationen wie dem TV-Guide, der Elternvereinigung der Baptisten oder dem Anarchistenverband übernommen werden. Anders ausgedrückt: Das Problem hätte sich im Großen und Ganzen von selbst erledigen können. Doch in einem Wahljahr konnte das politische System den Dingen natürlich nicht einfach ihren Lauf lassen.

Kontrastierende Perspektiven beim Aufbruch in das Informationszeitalter

Das politische System der USA war immer dann am effektivsten, wenn es das Risiko einging, daß eine neue Ordnung sich ohne Eingriffe von außen entwickeln konnte. Dahinter steht ein sehr optimistisches Konzept, welches davon ausgeht, daß Probleme sich durch Aktion und Transaktion von selbst lösen. Das ist aber keine spezifisch amerikanische Idee. Es

waren französische Physiokraten und schottische Aufklärer, die sich als erste mit solchen Gedanken beschäftigten. Die englischen Philosophen Adam Smith und John Locke glaubten an das Entstehen einer spontanen Ordnung, die sich auf dezentrale Weise herausbildet. Das ist wahrhaftig eine große Idee. Den Kontinentaleuropäern war sie immer etwas unheimlich, was man unter anderem an ihrem Verhalten dem Computer gegenüber sieht. Nehmen wir das Beispiel Frankreich: Wie geht dieses Land mit der Computerkommunikation um? Energisch, zentral gesteuert – und erfolglos. Als erstes gab man eine wunderbare offizielle Untersuchung in Auftrag, den Nora-Minc-Report, der auch jetzt noch, 20 Jahre später, die gelehrteste Untersuchung zur Informationsökonomie darstellt. Der Untersuchungsbericht stellte fest, daß es eine strategische und geopolitische Notwendigkeit gab, IBM zu bekämpfen. Die Macht des amerikanischen Konzerns wurde darin allen Ernstes mit den vergangenen globalen Mächten (römisch-katholische Kirche oder Kommunistische Internationale) verglichen, und das just in dem Augenblick, als Steve Jobs mit Apple und Bill Gates mit Microsoft zur Attacke auf IBM bliesen. Die französische Regierung ging dann streng nach Plan vor. Sie pumpte Geld in die Entwicklung von Computer-Hardware, machte sich zum Eigentümer der Computerindustrie und managte sie bis in die kleinsten Strukturen hinein. Bei der französischen Eisenbahn hatte dieses Prinzip großartig funktioniert, bei der Computertechnologie versagte es hingegen völlig. Die Folge ist, daß Frankreich bei der Hardware heute keinerlei Rolle spielt, da sich die französische Computerindustrie – mit Ausnahme des Verteidigungssektors – zu einem System von Subunternehmern entwickelt hat, die internationalen Firmen den Zugang zum französischen Markt verschaffen. Außerdem gab die französische Regierung die Entwicklung des Minitel-Systems in Auftrag und ließ die France Telecom das System finanzieren und kontrollieren. Die Terminals wurden den Nutzern kostenlos zur Verfügung gestellt, und alle staatlichen Institutionen steuerten Inhalte bei. Frankreich wurde dadurch beim Videotext zwar unumstritten zum weltweiten Marktführer, doch das Problem war, daß das Videotext-System daraufhin von der Hard- und Software, die in den vielen neu gegründeten amerikanischen und europäischen Unternehmen entstand, einfach übersprungen wurde. Die neue Software, die entweder verschenkt oder als Shareware verteilt wurde oder schlicht gestohlen war, überschwemmte planlos das Land. Wie sollte eine staatlich gelenkte Telefongesellschaft einen solchen chaotischen Prozeß in den Griff bekommen? Heute ist Minitel ein technisch veraltetes, langsames und primitives

System, das sich allein durch die Tatsache am Leben erhält, daß es öffentlich finanziert und ein brauchbares System zur Rechnungstellung ist. In dem Augenblick, in dem das Internet die Hürde der Rechnungstellung genommen haben wird, wird das Minitel-System ins zweite Glied abrutschen. Momentan ist es in Frankreich aber noch so, daß das Internet relativ wenig verbreitet ist, und Internet-Service-Provider bei den Netzzugängen nicht begünstigt werden. Die öffentliche Debatte in Frankreich konzentriert sich mehr oder weniger auf die Frage, warum das Land im Web durch Abwesenheit glänzt.

Noch ausgeprägter als in Kontinentaleuropa ist das Bedürfnis nach Ordnung in den fernöstlichen Ländern, etwa in Singapur. Das Land schätzt Harmonie und vertraut nicht darauf, daß individuelle Interaktionen auf dynamische Weise Ordnung entstehen lassen. Man glaubt, das Internet genauso kontrollieren zu müssen wie Wahlen. Die restriktiven Kontrollmaßnahmen der Regierung von Singapur werden unter Beweis stellen, daß das Internet sehr wohl durch technische und gesetzgeberische Maßnahmen kontrolliert werden kann. Ob dies dann allerdings der Wirtschaft förderlich und ob es eine gute Gesellschaftspolitik ist, steht auf einem anderen Blatt.

Wie schützt man die Privatsphäre?

In vielen Bereichen, in denen die Infrastruktur revolutioniert wird, existieren Divergenzen zwischen den USA und Europa. Der Schutz der Privatsphäre ist natürlich wichtig, und die Informationstechnologie stellt hier in der Tat eine neuartige Bedrohung dar. Bisher war die oberste Strategie aller Länder, die Steuerung der Risiken durch Regulierungsmaßnahmen in den Griff zu bekommen. Bei dieser Strategie gab es zwei Hauptrichtungen: Die westeuropäischen Länder favorisierten die zentral gesteuerte, allgemeine Schutzmethode. Sie erließen umfassende Datenschutzgesetze, richteten Gremien mit rigorosen Regulierungsvorschriften ein und koordinierten grenzübergreifend das Sammeln von Daten und das Überwachen von Datenflüssen. Die USA hingegen gingen das Problem dezentral an. Sie reagierten ad hoc auf die auftauchenden Probleme, und entsprechend handhabte jeder Staat die Regulierung anders. Der US-amerikanische Ansatz war also weit weniger systematisch als der europäische.

Daß der Staat die Privatsphäre schützt, ist im Bereich der Telekommunikation insofern selbstverständlich, als er hier ja historisch ein Monopol

besitzt. Das führte dazu, daß die Privatsphäre vornehmlich als eine Frage der Grundrechte angesehen wurde. Die Frage ist nun, wie sich dieses Grundrecht in der politischen, regulatorischen und rechtlichen Sphäre verankern läßt. Diese Sichtweise ist angemessen, wenn es um das Recht des Individuums auf eine Privatsphäre gegenüber dem Staat geht. Sie gilt hingegen nicht für die Ansprüche, die ein Individuum gegenüber einem anderen hat. Vielleicht benötigen manche Menschen zum Beispiel mehr Privatsphäre als andere. Das Zugeständnis bestimmter Rechte ist vor allem nur der Anfang einer viel komplexeren Interaktion, da hier die informationellen Rechte verschiedener Parteien zusammentreffen. Wenn man sie im elektronischen Raum einrichten und schützen möchte, kann dies dann wohl auch nur in Form interaktiver Verhandlungen geschehen. Ein Beispiel, wie eine solche Verhandlung aussehen könnte: Beim Telefonmarketing unterstellen beide Parteien, der Anrufer und der Angerufene, ihrer jeweiligen Präferenz einen gewissen Nutzen: Der eine möchte aus bestimmten Gründen anrufen, der andere möchte aus anderen Gründen in Ruhe gelassen werden. Folglich stellen in einer Telefonmarketing-Transaktion die Privatsphäre und der Zugang zu ihr einen bestimmten Wert für die beteiligten Parteien dar. Das wird zu Tauschaktionen führen, wenn diese erst einmal technisch machbar sind. In der Praxis könnte das zum Beispiel so aussehen, daß der Anrufer den Angerufenen darüber informiert, daß er für die Inanspruchnahme seiner Zeit und Aufmerksamkeit eine bestimmte Gebühr an ihn zu bezahlen bereit ist. Die einzelnen Angerufenen könnten dann, je nachdem welchen Wert sie ihrer Privatsphäre und ihrer Zeit zumessen, unterschiedliche Preise verlangen und auch festlegen, zu welcher Tageszeit sie angerufen werden möchten. Sie könnten bei ihrer Telefongesellschaft, ihrem Service-Provider oder ihrer Kreditkartengesellschaft ein Extrakonto für die Telefonmarketing-Gebühren einrichten, was dazu führen würde, daß der Telefonvermarkter, sobald er in Aktion tritt, sich auf eine vertragliche Vereinbarung einlassen würde. Der Service-Provider würde ihm die Gebühren in Rechnung stellen und das Geld auf ein persönliches Konto seines Kunden transferieren. Natürlich ist Effizienz nicht der einzige Wert, der hier in Betracht kommt. Das Zugeständnis von Rechten ist nur ein möglicher Ausgangspunkt. Ein anderer ist die Tatsache, daß es in der Natur des Menschen liegt, wechselnde Bedürfnisse und Präferenzen zu haben, und auch das Recht, seinen Besitz gegen etwas einzutauschen, was er gerne besitzen möchte. Indem er das tut, übt er sein Grundrecht auf freie Entscheidung aus. Es ist ein Trugschluß zu glauben, daß der marktwirtschaftliche Ansatz, der

den Schutz der Privatsphäre betrifft, allzu sehr den »Eindringling« begünstigt. Das Gegenteil ist der Fall. Elektronische Werkzeuge werden es den Computernutzern in Zukunft ermöglichen, den Zugang zu ihrer Privatsphäre komplett selbst zu regulieren, was zu einer eindeutigen Machtverschiebung zugunsten der Individuen und der Privatsphäre führen wird. Dann werden diejenigen die Protestierer sein, die heute mit persönlicher Information Geschäfte machen. Doch was könnten sie schon ändern? Im Moment gibt es noch keine effiziente Möglichkeit, von jenen, die persönliche Informationen sammeln und benutzen möchten, eine angemessene Entschädigung zu verlangen. Doch die Werkzeuge, die dies ändern könnten – etwa Verschlüsselungstechniken oder Anruferidentifikation –, gibt es bereits, oder es wird sie in naher Zukunft geben.

Die langfristige Perspektive

Wohin führt uns das alles? Es ist ein weitverbreiteter Fehler, kurzfristige Entwicklungen über- und langfristige unterzubewerten. Entsprechend überschätzen wir heute die Möglichkeit, die elektronische Kommunikation von Kontrollen seitens der Regierung frei zu halten, weil wir fälschlicherweise davon ausgehen, daß man »das Internet nicht regulieren kann«. Verlängert man die Perspektive in die Zukunft, dann führt uns das zu einem völlig neuen Konzept von politischer Gemeinschaft. Ebenso, wie die traditionellen Banken und Universitäten im Niedergang begriffen sind, werden auch die traditionellen Formen der Rechtsprechung an Bedeutung verlieren. Vor einigen wenigen Jahren träumte man davon, daß die neuen elektronischen Kommunikationsformen ein friedliches, gemeinschaftliches »globales Dorf« erschaffen würden. Doch in der sich heute entfaltenden Realität gleicht nichts einem Dorf. Statt dessen finden wir viele Gruppen mit gemeinsamen ökonomischen Interessen, die die neuen Technologien zur globalen Vernetzung nutzen. Internationaler statt nationaler Gruppenpluralismus also. Die neuen Gruppennetze erschaffen kein globales Dorf, sondern gestalten die Welt als eine Reihe elektronischer Nachbarschaften.

Mit der Zeit wird sich daraus eine eigene »Gerichtsbarkeit« entwickeln, die die Aufgabe hat, zwischen den widerstreitenden Interessen ihrer Mitglieder zu vermitteln. Die neuen Netzwerke müssen Kosten umlegen und manchmal sicher auch ein eigenes Besteuerungssystem und neue Verteilungsmechanismen entwickeln. Sie müssen Pläne für die wichtigen Inve-

stitutionen erstellen, neue Standards setzen und darüber entscheiden, wen sie zu ihrer Gemeinschaft zulassen und wen sie ausschließen. Man wird um die Macht im Management streiten und möglicherweise auch Wahlen abhalten. Satzungen, Statuten und Regulierungsmaßnahmen müssen verabschiedet und Schiedsgerichtsmechanismen geschaffen werden, und die einzelnen Mitglieder einer solchen Gemeinschaft müssen auch finanziell eingestuft werden.

Wir mögen uns heute noch um die Asymmetrie in den Regulierungsversuchen der USA und Europas sorgen. In Zukunft werden die wirklich interessanten Fragen jedoch diejenigen sein, die sich mit Wesen, Dynamik, Gesetzen und der Politik der neuen elektronischen Gemeinschaften befassen und mit den Regeln, die neu innerhalb dieser selbstgewählten Gemeinschaften entstehen.

Kommunikation ist das Wesen der Gemeinschaft, und jede Gemeinschaft definiert ihre eigene Politik. Die Auflösung des in nationalen Grenzen funktionierenden Kommunikationssystems spiegelt und beschleunigt die zentrifugale Kraft, die in der nächsten Zukunft Länder und Gesellschaften umgestalten wird. Wir stehen noch ganz am Anfang dieser Entwicklung, und die Kräfte des Widerstands haben gerade erst begonnen, ihre Schlagkraft auszuloten.