

Teilprojekt B4 – Abschlussbericht

Regulation und Legitimation im Internet

3.1 Allgemeine Angaben zum Teilprojekt B4

3.1.1 Titel

Regulation und Legitimation im Internet

3.1.2 Fachgebiet und Arbeitsrichtung

Politikwissenschaft (Internationale Beziehungen)

3.1.3 Leiter

Prof. Dr. Michael Zürn (2003-2004)
Institut für Interkulturelle und Internationale Studien
Universität Bremen
Fachbereich 8: InIIS
28334 Bremen
E-Mail: mizuern@uni-bremen.de

Der Projektleiter war unbefristet eingestellt. Er hat die Universität Bremen im Oktober 2004 verlassen und eine neue Tätigkeit in Berlin (WZB, HSG) aufgenommen. Mit Genehmigung der DFG übernahm daraufhin neuer Projektleiter das Teilprojekt:

Prof. Dr. Peter Mayer (2005-2006)
geb. 10.5. 1961
Institut für Interkulturelle und Internationale Studien
Universität Bremen
Fachbereich 8: InIIS
28334 Bremen
Tel.: 0421/218-9276
E-Mail: prmayer@uni-bremen.de

Der Projektleiter Mayer ist bis Ende 2010 eingestellt und wird derzeit in Bremen auf eine Professur für „Internationale und transnationale Beziehungen, einschließlich Friedens- und Konfliktforschung“ in den FB 8, Institut für Politikwissenschaft und als Ko-Direktor ans InIIS berufen.

3.2 Bericht über die Entwicklung des Teilprojekts

3.2.1 Bericht

Ausgangsfragestellung und Stand der Forschung

Neue Regulationsformen im transnationalen Raum und im Internet

Der Sonderforschungsbereich basiert auf der Annahme, dass die Globalisierung für den demokratischen Rechts- und Interventionsstaat (DRIS) eine Herausforderung darstellt, auf die er durch Internationalisierung und Privatisierung bzw. (als Verknüpfung beider Prozesse) Transnationalisierung reagiert. Die zunehmende Denationalisierung gesellschaftlicher Austauschprozesse macht eine fortschreitende Internationalisierung ihrer Regelung nötig (Zürn 1998). Hinzu kommen in jüngerer Zeit verstärkt private Regelungsautoritäten (Cutler, Haufler & Porter 1999) im transnationalen Raum. Dies schließt an Entwicklungen im nationalstaatlichen Rahmen an, wo bereits seit längerer Zeit die Vorteile verstärkter „Privatisierung“ bzw. „gesellschaftlicher Selbstregelung“ thematisiert werden (Mayntz & Scharpf 1995; Grande 1998; Esser 1999). Diese Diskussion wird nicht zuletzt aufgrund der Schwerfälligkeit des internationalen Kooperationsprozesses zunehmend auch mit Blick auf die internationale Ebene geführt. Dabei wird gefragt, ob es nicht gerade unter Praktikabilitäts- und Effizienzgesichtspunkten vorteilhaft ist, nichtstaatliche Akteure, z.B. im Rahmen von *public-private partnerships* (Reinicke 1998), in das „Regieren in entgrenzten Räumen“ (Kohler-Koch 1998) einzubeziehen.

Ein gesellschaftlicher Teilbereich mit besonders stark denationalisierten Austauschprozessen ist die Kommunikation. Vor allem das Internet hat zu einem exponentiellen Anstieg grenzüberschreitender privater Kommunikation geführt (Beisheim u.a. 1998). Diese transnationale Nutzung korrespondiert mit einer ebenfalls stark transnationalisierten Entstehungsgeschichte. Das Netz und die meisten seiner Standards wie das Internet-Protokoll (IP) oder die Protokolle HTTP für das Web und SMTP für Mail-Versand wurden an Universitäten nicht nur in den USA entwickelt, die Datenleitungen wurden von privaten Unternehmen ausgebaut. Darüber hinaus erlaubt das technische Design des Internet seinen Nutzern wesentlich mehr Freiheiten als etwa das alte, hierarchisch strukturierte Telefonnetz. Auch daraus können besondere Herausforderungen für das nationale (und internationale) Regieren erwachsen (Lessig 1999).

Nirgendwo scheint die Vorstellung globalisierter Handlungsräume und Austauschprozesse so unabweisbar wie im Fall des Internet. Es bot sich daher an, die Grundthesen des Sonderforschungsbereiches anhand des Cyberspace als des am stärksten denationalisierten Raumes empirisch zu untersuchen. Die zugespitzte Inkongruenz von nationalstaatlicher Regelungskompetenz und nationalstaatlicher Demokratie mit dem globalen Cyberspace führt dabei, so die Annahme, zu anhal-

tenden Regelungsdefiziten im Internet, die nur durch zunehmende Internationalisierung aufgefangen werden (können). Gleichzeitig wird in der Privatisierungsdimension gerade für den Gegenstandsbereich des Internets häufig angenommen, dass nur ein adäquater Mix staatlicher und selbstregulativer Elemente tragfähig sein kann (Kloepfer & Neun 2000).

Es war anzunehmen, dass es hier Varianzen entlang der verschiedenen Policy-Typen (Lowi 1964, 1972) geben würde. Konstitutive Politik, die vor allem ein Koordinationsproblem bearbeitet, dürfte relativ leicht auf einer Ebene jenseits des und auch ohne den Nationalstaat zu organisieren sein. Die globalen technischen Kernressourcen des Internet, wie etwa die Verwaltung des zentralen Rootservers des Domain-Namensraumes, erfordern eine globale Regelung, sind aber ohne den Staat denkbar. Regulative Politik wie der Datenschutz dürfte sowohl aus Effektivitäts- als auch aus Legitimitätsgründen eher noch eine Beteiligung des Staates erfordern, während redistributive Regelungen (Steuererhebung) jenseits des Staates auch im Internet kaum zu erreichen sein werden.

Das demokratische Potenzial des Internet

Ein neuer Mix von privaten und staatlichen Regulationsformen wird vielfach auch unter legitimatorischen Gesichtspunkten als nötig angesehen, da nur er die empirische Legitimation (die internalisierte Folgebereitschaft der Regelungs-betroffenen) sicherstellen könne. *In nuce*: Eine stärker internationalisierte Regulation kann das Kongruenzproblem (übernationaler Regelungsbedarf vs. nationale Regelungskompetenz) zumindest verringern, und private Elemente der Regulation sichern die Berücksichtigung der Anliegen wichtiger *Stakeholder* (Unternehmen und *public-interest* NGOs) sowie die Umsetzung und Einhaltung der beschlossenen Regeln. Gerade im Informations- und Kommunikationsbereich ist eine hierarchische Steuerung durch den Staat kaum noch realistisch. Dies hat unter anderem auch der UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft erkannt, der sich ausdrücklich zum *Multi-stakeholder*-Ansatz bekannt hat (WSIS 2003, 2005).

Darüber hinaus wird vielfach das Internet selber als potentielles Mittel zur Steigerung der Legitimation politischer Entscheidungsprozesse gesehen. Die Visionen gehen dabei weit über die effektivitätssteigernde „Online-Replikation“ bekannter Partizipationselemente wie Wahlen hinaus. Zum einen ist allgemein darauf verwiesen worden, dass verbesserte Informations- und Mobilisierungsmöglichkeiten zu veränderten *Exit*- und *Voice*-Optionen führen (Engel 2000). Zum anderen wird angenommen, dass es mit der Netztechnologie erstmals möglich scheint, Elemente einer idealen Diskurssituation im Rahmen von Massenkommunikation zu verwirklichen (Geser 1996). Manche gehen so weit zu behaupten, dass erstmals „ganz wörtlich die direkte Herrschaft des Volkes möglich geworden ist“ (Grossman 1998, 85). Andere Autoren sehen die Chancen direkter Online-Demokratie und zivilgesellschaftlicher Deliberation skeptischer (Schmalz-Bruns 2000, 2001; Kubicek 1999;

Buchstein 1996; Bieber 1999; Wienhöfer 1999). Einigkeit besteht allerdings in der Annahme, dass das Internet politische Partizipation maßgeblich verändern wird (Leggewie 1998; von Korff 1999; Mulder 1999; Broder 2000; Donath 2001).

Was an dieser Diskussion auffällt, ist ein genereller Mangel an empirischen Studien; vor allem bleibt die überstaatliche Ebene weitgehend ausgeblendet. Lediglich zur Internet-Regulierungsinstitution ICANN, für die 2000 erstmals globale Online-Wahlen initiiert wurden (mit unserer Teilprojektmitarbeiterin Jeanette Hofmann als deutscher Kandidatin), finden sich zahlreiche empirische Untersuchungen, die im Projektzeitraum noch durch Studien zum UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (2003/2005) ergänzt wurden (z.B. Raboy & Landry 2005). Die empirische Erhebung der Legitimationsdimension in unserem Teilprojekt setzte genau hier an: Erstens sollten allgemeine Diagnosen bzw. Visionen über das demokratische Potenzial der neuen Kommunikationstechnologien der empirischen Überprüfung in drei Politikfeldern unterzogen werden, und zweitens sollte dabei systematisch der Blick auf internationale bzw. transnationale Regelungsarrangements gerichtet werden.

Motiviert wurde dieses Teilprojekt nicht zuletzt durch die Annahme, dass anhand der Untersuchung von Regulation und Legitimation im Internet – als dem am stärksten globalisierten gesellschaftlichen Raum – generelle Erkenntnisse über Regulationstendenzen und Legitimationsmuster unter Bedingungen weit reichender Globalisierung gewonnen werden können. Wie weit deren Übertragbarkeit auf weniger globalisierte Sachbereiche möglich ist, sollte dann in einer späteren Projektphase geklärt werden.

Angewandte Methoden

Empirischer Kern des Teilprojektes war die Analyse der politischen Bearbeitung von drei internetbezogenen Regelungsproblemen: die Verwaltung des Namensraumes des Internet (Domainnamensystem), der Schutz personenbezogener Daten und die Besteuerung des grenzüberschreitenden E-Commerce. Die Fallstudien haben jeweils (1.) untersucht, ob es in den genannten Bereichen zu effektiven Regelungsarrangements jenseits des Nationalstaates kommt und in welcher Form. Das Mischungsverhältnis von Internationalisierung und Privatisierung und die eingesetzten Partizipationselemente waren dabei von besonderem Interesse. So konnte festgestellt werden, ob es im transnationalisierten Raum des Netzes eine Bewegung vom DRIS hin zu stärker internationalen, transgouvernementalen oder gar transnationalen Regelungsarrangements gibt. Daneben haben die Fallstudien (2.) erhoben, wie Zustandekommen und Form dieser Regelungsarrangements (a) nach einem Katalog demokratisch-legitimatorischer Kriterien zu bewerten sind und (b) von den Beteiligten und Betroffenen selber bewertet werden. Damit wurde dem demokratischen Potenzial des Internet nachgespürt. Die Berücksichtigung sowohl von normativen

als auch von empirischen Aspekten bei der Erhebung der Legitimationsdimension stellte dabei sicher, dass das Teilprojekt über die rein normative Beurteilung anhand von üblicherweise am Nationalstaat entwickelten Demokratietheorien hinausgehen und in der Wirklichkeit sich eventuell neu entwickelnde Formen von Legitimation – mit hoher internalisierter Folgebereitschaft – aufspüren konnte.

Mit der Anlage des Teilprojektes wurden zwei Vergleichsdimensionen abgedeckt: (1.) Der diachrone Vergleich zwischen den realen Ausprägungen des DRIS der siebziger und achtziger Jahre und der heutigen Regulation des Internet; sowie (2.) der synchrone Vergleich zwischen drei verschiedenen Politikfeldern. Für die diachrone Untersuchung, die für die zentrale Frage des Wandels entscheidend ist, konnte in den Fallstudien zu Datenschutz und Besteuerung dabei der direkte Vergleich mit entsprechenden nationalen und internationalen Regelungsarrangements zur Blütezeit des DRIS gezogen werden. Für die Fallstudie zum Namensraum wurde zwischen dem aktuellen Regelungsarrangement DNS/ICANN und dem funktional äquivalenten, in den frühen achtziger Jahren entstandenen Regelungsarrangement ITU/X.400 verglichen.

Die untersuchten Fälle decken drei verschiedene Policy-Typen ab: Der Namensraum, der die Grundlage für die meisten Internet-Transaktionen bildet, kann im Sinne von Streeck (1998) als *market-making* konzeptionalisiert werden, Datenschutz als *market-braking* und Besteuerung als *market-correcting*. Damit wurden verschiedene Ausgangshypothesen des Teilprojektes kombiniert: *Erstens* wurde erwartet, dass das Maß an Internationalisierung und Privatisierung vom *Policytyp* und dabei vor allem von der Eingriffstiefe abhängen würde (Majone 1996). *Zweitens* wurde unterstellt, dass es eine Varianz über die Bestandsdauer geben würde: In sehr alten Politikfeldern, die mit dem Internet nur indirekt zu tun haben, wurde weniger Wandel vermutet als bei neuen, unmittelbar Internet-bezogenen Regelungsproblemen. Darüber hinaus wurde zusätzlich erhoben, inwiefern eine Konvergenz der nationalen Regelungsarrangements sowohl bei Inhalten als auch den Instrumenten festzustellen ist. Hier wurde also auch die im Sfb wichtige Möglichkeit der Korridorverengung verschiedener nationaler Politiken untersucht.

Stand des Teilprojektes und Forschungsergebnisse

Erwartungsoffenheit und Merkmalskatalog

Das Teilprojekt ging – wie bereits angedeutet – weder von einem einheitlichen Regulationsmodell noch von einem einheitlichen Legitimationsmuster aus, das es jeweils aufzufinden gälte. Deshalb entschieden wir uns für ein deskriptiv-induktives Vorgehen. Gerade um die vermuteten neuen Formen von Regulation und Legitimation im Netz aufspüren zu können und nicht von vornherein auszublenden, musste eine Engführung anhand spezifischer Theorie-„Brillen“ vermieden werden. Daher wurde zunächst eine Zusammenschau der aktuellen Forschungsstränge zu den

Themen Regulation und Legitimation erstellt. Hieraus wurde ein Merkmalskatalog entwickelt, der die beiden Dimensionen in insgesamt 17 Merkmalen ausdifferenziert. Dabei handelt es sich im Merkmalsbündel „Regulation“ um die Merkmale „Anzahl und räumliche Verteilung der Regelungen“, „Gültigkeitsreichweite“, „Verhältnis Prinzipal-Agent“, „Implementationsagentur“, „Anreize, Sanktionen, Interventionsform“, „Policytyp“, „Eingriffsintensität“, „Befolgung“ und „Effektivität“. Das Merkmalsbündel „Legitimation“ enthält die Merkmale „Transparenz“, „Zurechenbarkeit und Sanktionsmöglichkeiten“, „Grundwertübereinstimmung“, „Prozessinitiation“, „Partizipation und Repräsentation“, „Kommunikationsmodus“, „Kongruenz“ und „transnationale Öffentlichkeit“. Diese Merkmale wurden dann für die drei Fallstudien zum Internet-Namensraum, zur Regulation des Datenschutzes und zur Besteuerung des grenzüberschreitenden E-Commerce erhoben. Dabei konzentrierten wir uns auf die internationale Ebene, um in der Lage zu sein, so weit wie möglich die Merkmale der emergenten globalen Regulationsarrangements zu erheben. Eine Untersuchung der nationalen Ebene wurde an ausgewählten Beispielen zusätzlich dort vorgenommen, um die Effektivität der Regulation und mögliche Korridorverengungen festzustellen (Bendrath u.a. **2007a**¹ [1], **b** [2]).

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Fallstudien zunächst einzeln zusammengefasst, bevor im letzten Teil die fallübergreifenden Erkenntnisse dargestellt werden.

Fallstudie 1: Namensraum

Gegenstand dieser Fallstudie war der Vergleich von zwei sozio-technischen Arrangements, deren technische Dimension aus so genannten Namensräumen besteht. Namensräume lassen sich als ein abstraktes Behältnis für Namen definieren, die wiederum als Symbole für Objekte beliebiger Art fungieren. Die hier untersuchten digitalen Namensräume repräsentieren Adressen von Rechnern bzw. Kommunikationsdiensten. Es handelt sich um das Domainnamenssystem (DNS), den wichtigsten Namensraum des Internet, auf dem unter anderem das World Wide Web aufbaut, und um X.400, eine technische Spezifikation für ein Nachrichtenübermittlungssystem, dessen Funktion mit der heutigen Email verglichen werden kann. Die Verwaltung von Namensräumen hat im Kern die Funktion der Vermeidung von Namenskonflikten. Erstens darf jeder Name nur einmal vergeben werden, zweitens müssen Lösungen für konkurrierende Ansprüche auf bestimmte Namen gefunden werden. Wie in dieser Fallstudie gezeigt wird, sind Namensräume keineswegs neutrale, vorpolitische Strukturen. Ihre Architektur und ihr Betrieb lassen sich vielmehr als Ausdruck regulierungspolitischer Paradigmen betrachten. Die Konzeptualisierung von

¹ Zitierte Literatur mit **fett** gesetzter Jahreszahl findet sich nur unter 3.2.2 und nicht am Ende des Antrags im Literaturverzeichnis. Um das Auffinden zu vereinfachen, sind die Nummern aus 3.2.2 jeweils beim Zitat in [eckigen] Klammern angefügt.

Namensräumen als technisch kodifizierte Regulierungsmodelle vermag empirisch zu erheben, ob und in welcher Form sich ein Wandel staatlicher Interventionen im Bereich von Kommunikationsinfrastrukturen vollzieht.

Dem Vergleich der beiden Namensräume liegt die Annahme zugrunde, dass die transnationale Struktur des Internet nationale Regulierungsverfahren grundsätzlich in Frage stellt. Erwartet wurde deshalb, dass die Ausbreitung des Internet Verlagerungen traditioneller Regelungsarrangements sowohl in räumlicher als auch organisatorischer Hinsicht nach sich zieht. Das Untersuchungsinteresse der Fallstudie bezieht sich auf die Ausprägungen dieser Verlagerungen im Bereich der Namensverwaltung. In organisatorischer Hinsicht interessierten Privatisierungstendenzen, in räumlicher Hinsicht standen Internationalisierungs- und Transnationalisierungsprozesse in der Regulierungspolitik im Vordergrund. Gefragt wurde auch danach, in welchem Ausmaß sich Regelungsarrangements von den Nationalstaaten ablösen.

Nach 130 Jahren staatlich regulierter Monopole setzte im Telekommunikationsbereich in den 1980er Jahren eine schrittweise Öffnung der bis dato nationalen Märkte für private Anbieter ein. Die Liberalisierung und die Digitalisierung der Telekommunikation eröffneten die Möglichkeit für die Einrichtung neuer Kommunikationsdienste. Voraussetzung solcher neuen Dienste wie etwa Email war jedoch die Etablierung eines möglichst universal angelegten Namensraums, der die globale Erreichbarkeit der Nutzer sicherstellt. Beide hier untersuchten Namensräume entstanden in der Umbruchphase des Telekommunikationsregimes. Zusammenfassend ergibt der Vergleich zwischen den beiden Regelungsarrangements, dass X.400 die Prinzipien des souveränitätsbasierten intergouvernementalen Telekommunikationsregimes reflektiert, während sich das DNS als Vorreiter eines transnationalen Regelungsmodus erweist.

Intergouvernementale und transnationale Konzepte digitaler Namensräume

Das Vorbild für das Adressierungssystem von X.400 war die Briefpost. Der Namensraum für die elektronische Nachrichtenübermittlung war national gegliedert. In organisatorischer Hinsicht zielte das Arrangement darauf, die Monopolstellung der zumeist staatlichen Postbehörden auch im elektronischen Zeitalter festzuschreiben. Während der institutionelle Rahmen regulatorischer und operativer Aufgaben im Falle von X.400, das im Kontext der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) entwickelt wurde, bereits im Vorfeld weitgehend definiert war und in der Architektur des Namensraums verankert wurde, ist die Verwaltung des Domainnamenssystems auch 20 Jahre nach seiner Einführung noch Gegenstand politischer Verhandlungen. Der Gründung der privatwirtschaftlichen Koordinationsinstanz „Internet Corporation for Assigned Names and Numbers“ (ICANN) im Jahr 1998 bildet aus heutiger Sicht lediglich eine Etappe, nicht jedoch den Schlusspunkt im Institutionalisierungsprozess der DNS-Verwaltung.

Ein wichtiger Unterschied zwischen den beiden Namensräumen betrifft die Generierung und Vergabe von Namen. X.400 ist ein national partitionierter Namensraum. Entsprechend ergeben sich Umfang und Gliederung aus der Anzahl der Staaten und nationalen Organisationen, die an das elektronische Postsystem angeschlossen sind. Weil X.400 Adressen relevant für die Verkehrsleitung sind, setzen sie sich, vergleichbar der konventionellen Visitenkarte, aus der Anschrift und eventuell der Position der Kommunizierenden zusammen. Das Domainnamensystem räumt bei der Namensgestaltung dagegen nahezu unbeschränkte Freiheiten ein, weil Domainnamen bloße Platzhalter sind. Die Namensgenerierung im Domainnamenssystem ist Gegenstand von „policies“ und nicht wie bei X.400 durch die Anforderungen der Datenverkehrsleitung vorgegeben. X.400 hat sich aufgrund der Konkurrenz durch das Internet nie als Massendienst durchsetzen können. Das DNS erwies sich als die für Nutzer flexiblere und anwendungsöffnere Lösung.

ICANN: Self-Governance im Schatten unitarischer Autorität

Der Bedarf für eine Domainnamenpolitik entstand Mitte der 1990er Jahre als Folge der Verbreitung des World Wide Web (WWW) und der Privatisierung der Netzinfrastruktur. Das WWW machte in neuartiger Weise Gebrauch von Domainnamen, indem es diese als „locator“ für Inhalte einsetzte. Als Folge der raschen Nachfrage- und Wertsteigerung von Domainnamen verwandelte sich der bislang als gemeinfrei verstandene Namensraum in ein globales Spekulationsgebiet. Die damit verbundenen Interessenkonflikte betrafen Entscheidungsbefugnisse über die Schaffung zusätzlicher Namenszonen, die Preissetzung bei der Vergabe von Domainnamen sowie den rechtlichen Status von Domainnamen. Der neu entstehende Regelungsbedarf stieß angesichts der grenzüberschreitenden Architektur des Namensraums und der Staatsferne des Netzbetriebs auf ein Autoritätsvakuum. Regierungen wurde bis vor wenigen Jahren kaum mehr als eine marginale Rolle in der Verwaltung des Netzes zuerkannt (Hofmann 2005 [9]).

Als Reaktion auf Vorschläge zur Internationalisierung der DNS-Verwaltung setzte sich in Washington die Überzeugung durch, dass die Kontrolle über die Netzinfrastruktur in den USA bleiben sollte. Anders als die staatlichen Initiatoren von X.400, die sich mit der ITU auf eine UN-Organisation zur Durchsetzung des neuen Namensraums stützten, wählte die US-Regierung eine eigenständige bzw. unilaterale Vorgehensweise. Auf der Basis öffentlicher Konsultationen entschied das US-Handelsministerium, eine privatwirtschaftliche Organisation zur Koordination von Internetadressen und Domainnamen zu gründen. Das neue Unternehmen sollte gemeinnützig, sein Sitz in den USA, seine Zusammensetzung gleichwohl international sein. Alle im Internet vertretenen Funktionen und Regionen sollten in die Politikformulierung der neuen Organisation integriert werden. Lediglich Regierungen würden von jedweder Entscheidungsverantwortung ausgeschlossen bleiben.

Im November 1998 besiegelte ein Memorandum of Understanding (MoU) die offizielle Anerkennung von ICANN durch das US-Handelsministerium. Das zunächst auf zwei Jahre beschränkte Memorandum regelte die Übergangsphase bis zur angestrebten vollständigen Privatisierung von ICANN. Inzwischen ist das MoU sechsmal verlängert und aktualisiert worden, und die Privatisierung von ICANN gilt nur mehr als eine von mehreren Optionen.

Gemäß der ursprünglichen Satzung sollte sich das Direktorium von ICANN zur Hälfte aus Vertretern verschiedener Fachorganisationen und zur Hälfte aus Repräsentanten der individuellen Internetnutzer, der „At-Large Membership“, rekrutieren. Während die Fachorganisationen bei ICANN funktionspezifische Einzelinteressen repräsentieren, bestand die Erwartung an die At-Large Membership darin, die kulturelle und geographische Vielfalt der Internetnutzer widerzuspiegeln. Das große politische Gewicht von immerhin 50% der Direktoriumssitze für individuelle Nutzer erklärt sich auch aus dem Ausschluss öffentlicher (staatlicher) Interessen. Der Verzicht auf staatliche Autorität sollte durch legitimationsstiftende Repräsentations- und Willensbildungsverfahren kompensiert werden. Im Sommer 2000 veranstaltete ICANN die erste und bislang einzige weltweite Wahl im Internet, um fünf Direktoriumssitze mit Kandidaten aus fünf Weltregionen zu füllen. Die Wahl verlief in vielfacher Hinsicht anders als von den Veranstaltern erwartet und bestätigte die innerhalb von ICANN vorherrschende Skepsis gegenüber einer Beteiligung der Nutzer an der DNS-Verwaltung. Nach Abschluss der Wahl löste ICANN die At-Large Membership auf. Gegen Ende der Amtszeit der fünf At-Large Direktoren galt das Konzept eines tripartistischen Self-Governance Modells, bestehend aus Wirtschaft, Technikergemeinde und Zivilgesellschaft unter beratender Beteiligung der Regierungen, als gescheitert (Hofmann 2004 [13]).

Legitimationsprobleme des Self-Governance Modells

Der Abschied vom Self-Governance-Experiment war Bestandteil einer größeren Strukturreform, die im Jahr 2002 initiiert wurde. Die umstrittene Repräsentation der individuellen Nutzer war nur eines von mehreren Organisationsproblemen, mit denen ICANN zu kämpfen hatte. Nicht weniger problematisch war die Durchsetzung der Koordinationsfunktion in der Namen- und Nummernverwaltung, die die US-Regierung an ICANN delegiert hatte. Bis heute umstritten ist das Verhältnis zwischen zentraler, internetweiter Regulierungskompetenz und regionaler Autonomie. Die ICANN zugewiesene Aufgabe, ein vertragsbasiertes Regelungsarrangement mit den Infrastrukturanbietern im Namensraum aufzubauen, scheitert bis heute am Widerstand der zu „Verregelnden“. Als weiteres Problem kommt hinzu, dass der Konsensbildungsprozess zwischen den einzelnen Akteursgruppen innerhalb von ICANN viel weniger effizient und flexibel war und ist, als die privatwirtschaftliche Governance-Struktur erwarten ließ.

Während UN-Organisationen das Problem einer fairen Partizipations- und Repräsentationsform mit Hilfe des One-nation-one-vote-Prinzips lösen, stand ICANN vor der Aufgabe, ein eigenes legitimationsstiftendes System zu schaffen. Die Gründung von ICANN als gemeinnütziges Unternehmen war von der allgemeinen Erwartung begleitet, dass ein privates, konsensbasiertes Organisationsmodell eher als eine öffentliche Regulierungsagentur in der Lage sein würde, akzeptanzfähige und zugleich problemadäquate Lösungen für den Namensraum zu entwickeln. ICANN sollte sich zu einem neuen Typus internationaler Organisation entwickeln, dessen Legitimation nicht auf völkerrechtlichen Verträgen und intergouvernementalen Repräsentationsprinzipien beruht, sondern auf geographischer und funktionaler Inklusivität sowie, wenn man so will, der Durchsetzung des besseren Arguments. ICANN sollte an die bestehenden informellen Organisationsformen im Internet anknüpfen und diese schrittweise in ein Vertragsregime überführen. Die eng begrenzte, von ICANN selbst gern als technische Koordination beschriebene Aufgabenstellung ließ eine staatsferne Organisationsform auch in den Augen vieler Regierungen als unproblematisch erscheinen. Die herausgehobene politische Kontrolle der US-Regierung als Aufsichtsorgan über ICANN schien selbst zunächst skeptischen staatlichen Beobachtern wie Australien, Japan und der EU akzeptabel, weil es sich nach offizieller Lesart der US-Regierung ja um eine temporäre Rolle mit klar definierten Fristen handelte.

Unter dem Vorzeichen der vermeintlichen Privatisierung der Netzverwaltung haben die Interventionen der US-Regierung in die Verwaltung des Namensraums in den vergangenen Jahren jedoch erheblich zugenommen. Der starke Akteur in dieser Konstellation ist also der Prinzipal, die US-Regierung. ICANN hat im Laufe seines Bestehens einen Großteil der von der US-Regierung zunächst gewährten Handlungsspielräume wieder verloren. Diese allen Privatisierungsprognosen zuwiderlaufende Entwicklung gründet auch in der geringen Effektivität des Regelungsarrangements. Die Europäische Kommission, Japan, Australien und Kanada haben diese paradox anmutende Privatisierungsstrategie der USA – Privatisierung durch staatliche Intervention – bis vor kurzem vorbehaltlos mitgetragen. Schien es doch eine Frage der Zeit, bis ICANN in die Unabhängigkeit entlassen wird. Die Unterstützung zumindest der OECD-Länder für das unitarische Regime begann erst im Rahmen der Vorbereitungskonferenzen für den UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft erkennbar zu erodieren. Die EU distanzierte sich von der gegenwärtigen Regelung und sprach sich im Herbst 2005 für eine stärkere internationale Verantwortung im Bereich allgemeiner politischer Regulierungsprinzipien für den Namensraum aus.

Der UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft hat einen neuen öffentlichen Kontext geschaffen, in dem Regierungen, zivilgesellschaftliche Nutzerorganisationen und Wirtschaft über die Legitimität des bestehenden Regelungsarrangements

diskutieren konnten. Dabei hat sich gezeigt, dass vor allem Entwicklungsländer die gegenwärtige privatwirtschaftliche Regulierungsstruktur unter der Aufsicht einer Regierung ablehnen und für ein intergouvernementales Regime unter dem Dach der UN eintreten. Die unversöhnlichen Positionen zur künftigen Regelungsstruktur des Domainnamenssystems führten zu prozeduralen Innovationen. Im Laufe des Jahres 2006 wird die UN zunächst für einen Zeitraum von fünf Jahren ein Forum zu Internet Governance schaffen (Hofmann **2005** [12]).

Räumliche und organisatorische Verschiebungen staatlicher Intervention

Der Vergleich von zwei Regelungsarrangements zur Koordination digitaler Namensräume lässt erhebliche Unterschiede zwischen den 1980er Jahren und der Gegenwart erkennen. Dies betrifft vor allem die räumliche Struktur. Der Namensraum von X.400 ist international strukturiert und reflektiert das souveränitätsbasierte intergouvernementale Telekommunikationsregime. Der Namensraum des DNS ist dagegen global-transnational angelegt. Der nationalstaatliche Bezug im Bereich der Top Level Domains ist bloß symbolisch und auf der gleichen Ebene wie die sogenannten generischen Namenszonen angesiedelt. Ursprünglich reflektierte er weder territoriale Grenzen noch hoheitliche Zuständigkeiten.

Die Architektur des DNS-Namensraums ist zentralistisch und hierarchisch aufgebaut. Die politische Koordination folgt dieser technischen Struktur. ICANN zielt darauf, Regeln für den gesamten Namensraum zu formulieren. Die Aufsicht über ICANN (wie auch über das technische Herz des Namensraums) liegt in den Händen einer Regierung. Die organisatorische Verschiebung von Staatlichkeit führte somit zu einer stärkeren Beteiligung privater Akteure, zugleich wurde das intergouvernementale Regime durch ein unilaterales Regime ersetzt. Dieses Modell verletzt Kongruenzprinzipien, weil es die Mehrheit der Internetnutzer von der Mitwirkung ausschließt. Die daraus resultierenden signifikanten Legitimationsprobleme lassen die Annahme zu, dass es mittelfristig zu einer Weiterentwicklung des gegenwärtigen Regelungsarrangements kommen wird. In diesem Zusammenhang sind verschiedene institutionelle Optionen denkbar. Zu vermuten ist, dass der Einfluss der Staaten auf die Regulierung des Namensraums zunehmen wird. Ausgeschlossen scheint aber eine Rückkehr zu dem Modell, das den Ausgangspunkt dieses Vergleichs bildete. Das intergouvernementale Regime, das die Entwicklung von X.400 geprägt hat und gegenwärtig von vielen Entwicklungsländern favorisiert wird, verfügt heute über keine ausreichenden Durchsetzungschancen mehr. Die Wirtschaft und wohl auch die Zivilgesellschaft werden ihre Beteiligungsansprüche in der Koordination des Namensraums nicht mehr aufgeben (Hofmann **2006** [11]).

Schwer oder gar nicht zu beantworten ist die Frage, welches der beiden Regelungsarrangements ein größeres Maß an Legitimität für sich beanspruchen kann. Auf den ersten Blick eröffnen private Koordinationsformen zwar Möglichkeiten für größere Inklusivität durch die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteursgruppen. Das

Beispiel ICANN zeigt jedoch, dass private Organisationsformen nicht notwendigerweise den gleichen Grad der Repräsentativität wie eine UN-Organisation erzielen. Auch lässt sich im Zusammenhang mit ICANN beobachten, dass neue Koordinationsformen abseits konventioneller intergouvernementaler Verfahren erhebliche Legitimationsprobleme hervorrufen können (Leib **2004** [14]). Nicht zuletzt aufgrund seines modellhaften, experimentellen Charakters ist ICANN mit sehr viel anspruchsvolleren Legitimationserwartungen konfrontiert als eine etablierte Regierungsorganisation. Die hohen Ansprüche an faire Beteiligungsregeln, transparente Verfahren und adäquate Policy-Entscheidungen lassen zuweilen in den Hintergrund treten, dass das gegenwärtige Regelungsarrangement sehr viel größere Freiheitsgrade und Mitwirkungsmöglichkeiten für die individuellen Nutzer bietet als das intergouvernementale Verwaltungsmodell für X.400.

Fallstudie 2: Datenschutz

Der Schutz personenbezogener Daten vor unzulässiger Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Weitergabe durch Dritte ist bereits seit dem Beginn der Computernutzung von großem öffentlichem Interesse gewesen. Entsprechende Normen wurden seit den späten 1960er Jahren im Europarat entwickelt, und seit 1973 haben sich nationale Datenschutzgesetze im OECD-Raum und darüber hinaus ausgebreitet.

Die Regelung und Durchsetzung von Datenschutz war damals zunächst noch recht einfach, da sich die ersten „Generationen“ der Datenschutzgesetze (Mayer-Schönberger 1998) nur mit wenigen großen Datenbanken und Rechenzentren befassen mussten. Auf den späteren Wandel der Computer- und Telekommunikationstechnologie, vor allem auf die „Veralltäglichsung“ und Vernetzung von Computern, musste zwangsläufig auch die Regulation des Datenschutzes reagieren. Besonders das Internet hat hier in den 1990er Jahren einen Innovationsschub ausgelöst, der zu neuen Formen des Datenschutzes jenseits klassischer staatlicher Aufsichts- und Sanktionsfunktionen geführt hat.

Internationalisierung und Privatisierung

Im Vergleich zur Anfangsphase des Datenschutzes, die dem Modell des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates (DRIS) entsprach, sind seitdem deutliche Trends der Internationalisierung und Privatisierung der Regelungsmechanismen festzustellen. Die grenzüberschreitenden Datennetze machten es nötig, dass internationale Regelungen zum grenzüberschreitenden Datenverkehr getroffen wurden. Hier spielten zunächst die OECD und der Europarat, später vor allem die Europäische Union eine wichtige Rolle. Ihr Ziel war es, die Unterschiede zwischen den bestehenden nationalen Datenschutzgesetzen zu nivellieren, indem ein einheitlicher Mindeststandard festgelegt wurde, der den Schutz der persönlichen Daten auch nach dem Verlassen des nationalen Hoheitsraumes garantieren konnte. Während

OECD und Europarat dies in unterschiedlich verbindlichem Maße nur für ihre Mitgliedsstaaten beanspruchten, hatte die Datenschutzrichtlinie der EU von 1995 aufgrund ihrer Drittstaaten-Klauseln, die den Datenexport in Länder ohne angemessenes Schutzniveau verbieten, weit reichende Auswirkungen auf die Datenschutzregulation in der ganzen Welt. Von Argentinien über Kanada bis Hongkong passte man sich dem EU-Standard an, und sogar mit den USA, die allgemeinen Datenschutzregelungen traditionell sehr skeptisch gegenüber stehen, schloss die EU im Jahr 2000 ein Abkommen zum Datenschutz im grenzüberschreitenden Datenverkehr. Diese Internationalisierung ist somit auch ein Fall des *trading up* (Vogel 1995; Schaffer 1999) sozialer Standards im Zuge der Globalisierung.

Das Fehlen staatlicher Interventionen in das Internet in den 1990er Jahren machte das Netz zunächst zu einem weitgehend privat betriebenen und regulierten Raum. Die damit einhergehende Privatisierung der Regulationsformen auch beim Datenschutz ist der zweite zentrale Aspekt. Er begann allerdings schon mit der Verbreitung von Minicomputern und dem PC, die zu einer kaum noch zu überschauenden Zahl von Computernutzern führten. Später sorgten firmeneigene Wide-Area Networks (WANs) für ihre grenzüberschreitende Vernetzung, und das Internet stellte dann die technische Verknüpfung aller mit allen her. Da nun nicht nur jeder ohne großen Aufwand eine Webseite betreiben kann, sondern auch immer mehr Bürger im globalen Netz publizieren, einkaufen, sich informieren, sich austauschen und andere Dienstleistungen nutzen, fallen überall auch immer mehr personenbezogene Daten an. Die klassischen Steuerungsinstrumente der Großrechnerzeit – obligatorische Registrierung der Datenbanken bei den Aufsichtsbehörden, Genehmigungsverfahren für die automatisierte Nutzung personenbezogener Daten – stießen daher an ihre Grenzen. Besonders in der Regulierung des Datenschutzes im Internet wurden von den USA ausgehend stärker Verfahren der Selbstregulation eingesetzt: Branchenweite *Codes of Conduct*, *Privacy Seals* als Gütesiegel auf Webseiten, Selbstverpflichtungen und ähnliches mehr. Auf breiter Front wurde in den späten 1990er Jahren auch Hoffnung gesetzt auf die Selbsthilfemöglichkeiten der Internet-Nutzer mit technischen Mitteln. Hilfsprogramme für den PC, Online-Verschlüsselungs- und -Anonymisierungsdienste, sogar ganze technische Protokolle wie das *Platform for Privacy Preferences Protocol* (P3P) wurden entwickelt (Bendrath 2006b [4], c [8]).

Insgesamt kann das Internet auch hier als typischer Fall von Globalisierung angesehen werden. Durch seinen Einfluss – nicht im Sinne von technologischem Determinismus, aber als Katalysator – wurden die Internationalisierung und die Privatisierung der Datenschutzregulation weiter vorangetrieben. Das vorherrschende Modell ist nicht mehr der klassische DRIS, sondern die Regulation hat sich entlang der räumlichen und organisatorischen Achsen weg vom Staat verschoben.

Konvergenz der Ziele, Diversifizierung der Instrumente

Die Internationalisierung des Datenschutzes hat auf der Ebene der Regelungsziele auch zu einer Konvergenz der nationalen Normen geführt. Über die *first principles* ist man sich in der OECD-Welt weitgehend einig, und diese sind auch in diversen internationalen Dokumenten kodifiziert (OECD 1980; Europarat 1981). Sie richten sich an alle Organisationen (private oder öffentliche), die personenbezogene Daten erheben und verarbeiten, und lassen sich grob folgendermaßen zusammenfassen (Bennett & Grant 2002):

- Zweckbindung der Datenerhebung,
- Informierung der Betroffenen über den Zweck bei der Datenerhebung,
- Erhebung nur der notwendigen Daten,
- Speicherung nur, bis der Zweck erfüllt ist,
- Weitergabe nur mit Einverständnis des Betroffenen,
- Vollständigkeit und Aktualität der Daten,
- Schutz der Daten vor unbefugtem Zugriff,
- Zugang der betroffenen Personen zu ihren Daten,
- Besonderer Schutz sensibler Daten wie Religion, politische Haltung, Sexualität, Gesundheit.

Bei den Instrumenten ist allerdings keine solche Konvergenz festzustellen. Im Gegenteil, die Bandbreite der möglichen und als legitim anerkannten Methoden hat sich erweitert. Neben die in der EU weiterhin verbreitete gesetzliche Regulation sind die oben genannten verschiedenen Verfahren der Selbstregulation getreten, dazu auch technische Ansätze des Selbstschutzes der Nutzer. Lediglich das Institut des unabhängigen Datenschutzbeauftragten setzt sich nach und nach auf nationaler Ebene und in großen Unternehmen durch, auch dort, wo es nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Diese Diversifizierung der Instrumente ist auch ein Ergebnis der Internationalisierung: Weil verschiedene nationale Regulationskulturen und Rechts-traditionen eine Harmonisierung der Methoden nicht erlauben (besonders wichtig sind hier die USA), aber der internationale Datenverkehr gerade in Zeiten des Internet eine Notwendigkeit darstellt, werden über internationale Abkommen und Mittel des Privatrechts (Standardvertragsklauseln etc.) die verschiedenen Instrumente als gleichwertig in der Erreichung der gemeinsamen Ziele anerkannt. Diese Diversifizierung politischer Steuerungsinstrumente ist auch anderswo zu beobachten, sie ist nicht gleichzusetzen mit Divergenz zwischen nationalen Regulationsansätzen (Holzinger & Knill 2005). Wir können also hier im Hinblick auf das Schutzniveau und damit die politischen Zielsetzung eine Korridorverengung konstatieren.

Rückkehr des Staates und hybride Regulationsformen

Die Bewegungen der Internationalisierung und Privatisierung verlaufen allerdings nicht linear. Die Internationalisierung war bereits in der Anfangsphase der Daten-

schutzregulation ein wichtiger Faktor, lange bevor es das Internet gab. Die Anstöße für viele nationale Datenschutzgesetze kamen von internationalen Organisationen (OECD, Europarat, später zentral: EU), während frühe nationale Gesetze auch die weitere internationale Normierung sowie die Diffusion und Konvergenz angestoßen haben. Die Regulation wurde also hier nicht erst nach und nach von der nationalen Ebene ausgehend internationalisiert, sondern fand von Anfang an im Wechselspiel von national und international statt. Die Privatisierung des Datenschutzes, die vor allem in den 1990er Jahren durch den Internet-Boom und den damit popularisierten staatsfernen Selbstregulationsglauben der Netz-Gemeinschaft (Barbrook & Cameron 1995) ausgelöst worden war, stieß nicht anders als zuvor der Datenschutz gemäß dem DRIS-Paradigma schnell an ihre Grenzen. Die Effektivität war zweifelhaft, und in der Legitimationsdimension waren wichtige Kriterien wie Kongruenz, Transparenz, Partizipation und Verantwortlichkeit nicht erfüllt. Dies alles führte zu einer verbreiteten Unzufriedenheit der Nutzer und Kunden, die sich vermittelt auch in der Politik nieder schlug.

In den letzten Jahren ist als Reaktion darauf wieder eine verstärkte Rolle des Staates in der Datenschutzregulation festzustellen. An die Stelle der interventionistischen Regulation der frühen 1970er Jahre ist allerdings, wie oben angeführt, ein ganzer „Werkzeugkasten“ (Bennet & Raab 2003) von Datenschutzmechanismen getreten. Der Staat kommt dabei zurück, aber er kommt nicht in der alten Form als Interventions- und Aufsichtsstaat, sondern weitgehend in einer neuen Form als *primus inter pares* der verschiedenen Datenverarbeiter. Er moderiert, er zertifiziert, er regt technische Entwicklungen an oder versucht sie zu lenken, und er tut all dies in enger Abstimmung mit anderen Staaten und internationalen Organisationen (räumliche Dimension) und mit Herstellern, Anwendern und Betroffenen der Netztechnologie (organisatorische Dimension).

Der Staat entscheidet also nicht mehr allein über die Formen und Verfahren der Regulation des Datenschutzes. Er wird stattdessen verstärkt genutzt, um durch Zertifikate und Gütesiegel den verschiedenen Mechanismen der Selbstregulation eine höhere Glaubwürdigkeit und Folgebereitschaft zu verleihen. Dabei dienen staatlich zertifizierte global verbindliche Firmenstandards („Binding Corporate Rules“) und Musterverträge auch dazu, ein hohes Datenschutzniveau mittels privater Akteure in andere Regionen zu exportieren. An den Schnittstellen zwischen hierarchischen und dezentralen Regulationsformen bilden sich so immer stärker hybride Regulationsmuster heraus. Diese sind nicht gleichzusetzen mit der klassischen „regulierten Selbstregulierung“, denn sie wirken gerade durch das Internet über unterschiedliche Jurisdiktionen hinweg und stellen gewissermaßen „gateways“ zwischen verschiedenen nationalen Traditionen der Datenschutzregulation dar (Bendrath 2006a [3]).

Prekäre Legitimation

Im Vergleich zur Anfangsphase des Datenschutzes in den 1970er Jahren ist durch Internationalisierung und Privatisierung die Legitimität des Datenschutzes deutlich gesunken. Verlängerte Repräsentationsketten, die Intransparenz internationaler Verhandlungen, fehlendes demokratisches Mandat der privatwirtschaftlichen Selbstregulation und mindestens prekäre Kongruenz von Regulationssetzern und Betroffenen durch Drittstaatenregelungen haben dazu geführt, dass die Input-Legitimität der neuen Datenschutzregulation gesunken ist. Eine im Gegenzug erhoffte höhere Output-Legitimität ist allerdings nur begrenzt vorzufinden. Vor allem die Effektivität von Datenschutzregelungen im Netz lässt bis heute zu wünschen übrig, sowohl aus Sicht großer Teile der Expertengemeinde als auch – durch viele Umfragen belegt – der meisten Internet-Nutzer.

Seit einigen Jahren gibt es nun auf mehreren Ebenen Versuche, wenigstens die Input-Legitimität wieder zu erhöhen. Dies geschieht durch mehr Transparenz der Regel setzenden Prozesse und eine größere Offenheit für die Beteiligung von Nicht-regierungsorganisationen und Nutzerverbänden. Hier lassen sich begrenzt neue Formen der Legitimation finden, wie sie in den 1990er Jahren für das Netz erhofft wurden. Sie reichen allerdings nicht annähernd so weit, wie es sich die Verfechter der globalen transnationalen direkten Demokratie in den 1990er Jahren erhofft hatten. Insgesamt ist auch im Fall der Datenschutzregulation noch kein stabiles Verhältnis von Regulation und Legitimation in ihren verschiedenen Dimensionen gefunden worden (Bendrath **2006d** [10]).

Fallstudie 3: Besteuerung von E-Commerce

Die Entstehung des elektronischen Handels auf dem globalen Marktplatz des Internet kam wie ein exogener Schock auf die Steuersysteme der Staaten. Die Anonymität und die Grenzenlosigkeit des „Cyberspace“ schienen in diametralem Widerspruch zu den Grundprinzipien der Besteuerung zu stehen, nämlich die Anknüpfungspunkte aller Steuertatbestände an das staatliche Territorium und an natürliche oder juristische Personen, die im Hoheitsgebiet ansässig sind. Die Befürchtung war, dass das Internet die Steuerbasis des DRIS erodieren und massiv die Möglichkeiten zu legaler Steuervermeidung und illegaler Steuerflucht vergrößern würde. Zugleich bestand die Vermutung, dass die Regierungen dem nicht tatenlos zusehen würden. Die Reaktionen der Staaten auf das Internet im Fiskalbereich stellten also auch ein sinnvolles Untersuchungsobjekt für den Wandel von Staatlichkeit dar.

Als Hypothese lag der E-Commerce-Fallstudie zugrunde, dass das Internet Anpassungsdruck auf die nationalen Steuerstaaten ausübt, worauf die Regierungen mit der Schaffung von Regelungsarrangements jenseits des Nationalstaats reagieren würden. Im Entstehungsprozess neuer Institutionen könnte zugleich das demokratische Potenzial des Internet eine Rolle spielen, so dass bei der Herausbildung des in-

ternationalen Steuerregimes der Internet-Ära möglicherweise zugleich neue Legitimationsformen entstehen würden.

In der Literatur fand sich während der Zeit des größten Internet-Wachstums praktisch ausschließlich die Meinung, dass die Besteuerung des grenzüberschreitenden E-Commerce nur international zu regeln sei. Wie dieses Regelungsarrangement aussehen sollte, wurde nicht beschrieben. Zugleich wurde aber festgestellt, dass es keine „World Tax Organization“ gibt und dass das Entstehen einer supranationalen Steuerbehörde auch in Zukunft unwahrscheinlich sei. So ergab sich als theoretische Vorannahme, dass für das Steuerregime der Internet-Ära ein Korridor zur Institutionenbeschaffung im internationalen Raum bestand, dessen Grenzlinien oberhalb des nationalen Steuerstaats und unterhalb einer supranationalen Weltsteuerbehörde lagen. Von diesem Ausgangspunkt ausgehend wurde in der Fallstudie empirisch das Regelungsarrangement zur Besteuerung des grenzüberschreitenden E-Commerce untersucht, das seit Mitte der neunziger Jahre bis heute entstanden ist und ständig dem technologischen Wandel angepasst wird.

Die fallspezifische Fassung der Teilprojekt-Fragestellung lautete im Hinblick auf die Regelungen: Wie verändert sich das bestehende internationale Steuerrecht im Zuge der Digitalisierung und der Verbreitung des Internet, und welche Regelungen entstehen neu für die Besteuerung des grenzüberschreitenden elektronischen Handels? Daran schloss sich die Frage nach der Veränderung von Formen der Legitimation dieser Regelungen im Vergleich des DRIS mit dem Internet-Zeitalter an.

Die empirische Untersuchung unterschied zwei Unterfälle, die sich aus den zwei Steuerarten mit dem höchsten Steueraufkommen für die Staaten ableiteten. Dies war erstens die Mehrwertsteuer, also die Problematik, ob und wie ihre Erhebung bei Geschäften auf dem globalen elektronischen Marktplatz sichergestellt werden kann. In diesem Fall hatte das Internet mit der Möglichkeit, Leistungen in Form körperloser, digitaler Güter über das Datennetz zu beziehen, für eine echte Regelungslücke gesorgt. Der zweite Fall betrachtete die Ertragsteuern, also grob gesprochen die Steuern auf Unternehmensgewinne im Internet. Hier machte dem Steuerstaat vor allem die Ubiquität des Internet zu schaffen, mit der Möglichkeit, stark dezentralisierte und weltweit verteilte Unternehmensstrukturen aufzubauen und Internet-Server steuergünstig zu platzieren.

Als Vergleichsfolie zum Regelungsarrangement der E-Commerce-Besteuerung diente das Steuerregime der DRIS-Zeit, aber nicht der DRIS als Idealtypus mit seinem Monopol in allen Staatsdimensionen, sondern das bereits vorhandene internationale Steuerregime im „Golden Age“ des DRIS. Der Status quo, an dem der Wandel des Steuerstaats durch das Internet analytisch bemessen wurde, hatte also bereits eine internationale Dimension, wenngleich die fiskalische Souveränität der Nationalstaaten unangetastet war und einen Grundpfeiler des DRIS bildete.

Die Staaten legten seit Beginn der internationalen Steuerkooperation am Anfang des 20. Jahrhunderts Wert auf die Erhaltung ihres Steuermonopols. Das internationale Steuerregime entwickelte sich parallel zu den nationalen Steuersystemen, um grenzüberschreitende Steuertatbestände zu regeln. In den 1920er Jahren begann der Völkerbund, sich auf Anregung der Internationalen Handelskammer mit internationalen Steuerproblemen zu beschäftigen. Die Wirtschaft drängte darauf, dass eine multilaterale Konvention ausgearbeitet werde, doch die Staaten lehnten dies ab. Die Regierungen unterstützen lediglich ein Musterabkommen, das nicht bindend sein durfte und als Vorlage für bilaterale Verhandlungen der Staaten über Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung („Doppelbesteuerungsabkommen“, DBA) dienen konnte. Der Völkerbund verabschiedete 1928 erstmals ein solches Musterabkommen und legte damit den Grundstein für das institutionelle Regelungsarrangement der internationalen Steuerpolitik.

Nach dem zweiten Weltkrieg führten die OEEC bzw. ab 1961 die OECD die Arbeit des Völkerbundes fort. Der OECD-Finanzausschuss brachte 1963 ein neues Musterabkommen heraus, erstmals ergänzt von einem Musterkommentar, der sich zur autoritativen Quelle der internationalen Steuerrechtspraxis entwickelte. Zur selben Zeit gründete die Wirtschaft das Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC). Die OECD erkannte das von ihr unabhängige Gremium der Industrie offiziell an und ließ die Vertreter des BIAC zu ihren Verhandlungen zu. Als beratendes Organ wirkte die International Fiscal Association (IFA) mit. Die IFA lässt sich als transnationale Fachorganisation der Steuerexperten aus Wissenschaft und Wirtschaft, aber auch aus Ministerien und Finanzgerichten charakterisieren. Die OECD, genauer das Committee on Fiscal Affairs (CFA) der OECD, etablierte sich als zentrale Organisation, in der bis heute Diskurs, Kooperation und Standardsetzung der internationalen Steuerpolitik stattfinden.

Die Haltung der Staaten veränderte sich nicht, sie wollten keine weiter gehende Multilateralisierung, sondern die Flexibilität und Autonomie der bilateralen Steuerungsverhandlungen bewahren. Das Musterabkommen der OECD trug dazu bei, dass die Zahl der Steuerabkommen zwischen den Industriestaaten stark anwuchs. Nach der Verabschiedung des Musterabkommens von 1977 beschleunigte sich der Anstieg stark, so dass es heute über 2.500 (Stand 2005) bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Nationalstaaten gibt. Obwohl das Musterabkommen nicht obligatorisch ist, liegt es praktisch allen Abkommen zu Grunde. Kurz zusammengefasst: Das internationale Steuerregime, das sich im Golden Age des DRIS herausgebildet hat, verfügt also über eine multilaterale Dimension mit quasiverbindlicher Standardsetzung in Form des OECD-Musterabkommens und über eine bilaterale Dimension in Form der Aushandlung der Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Staaten.

Was geschah, als das Internet auf dieses Regelungsarrangement traf, und wie veränderte es sich auf dem Weg zum internationalen Steuerregime der Internet-Ära?

Als die steuerlichen Auswirkungen des E-Commerce Mitte der neunziger Jahre sichtbar wurden, herrschte für eine Phase von etwa drei Jahren große Verunsicherung. In dieser Phase war unklar, ob das bestehende Steuerrecht an das Internet angepasst werden konnte oder ob neue Methoden der Besteuerung und neue Steuerarten erfunden werden mussten. In dieser Phase wurde unter anderem das Konzept einer „Bitsteuer“ diskutiert. Die „Bitsteuer“ war als eine Art Verbrauchsteuer des digitalen Zeitalters gedacht, wobei die Internet Service Provider die Datenbits der Nutzer wie die Telefoneinheiten hätten zählen müssen, um daraus den entsprechenden Steuerbetrag des Internet-Nutzers zu berechnen, einzuziehen und an den Staat abzuführen. Doch bald setzte sich als herrschende Lehre durch, dass das Internet doch nicht so unregierbar war wie zunächst befürchtet und dass das bestehende Steuerrecht an das Internet angepasst werden konnte.

Die OECD ergriff 1997 die Initiative und lud die Regierungen zu einer Folge von Konferenzen ein. Außerdem setzte der OECD-Finanzausschuss Arbeitsgruppen ein, die sich mit den Auswirkungen des Internet auf die Steuersysteme und mit möglichen Lösungen befassten. Auch auf nationaler Ebene richteten die Finanzministerien Arbeitsgruppen ein und gaben Gutachten über die Besteuerung des elektronischen Handels in Auftrag, doch für die internationale Steuerpolitik war die Arbeit in der OECD weiterhin maßgeblich. Im Jahr 1998 verabschiedete die OECD-Ministerkonferenz die steuerlichen Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr, bekannt als „Ottawa Taxation Framework Conditions“. In den OECD-Arbeitsgruppen wurden das Musterabkommen und der Musterkommentar fit gemacht für das Internet-Zeitalter.

Was den Fall der Ertragsteuern angeht, so war die größte Herausforderung im OECD-Prozess, die scheinbare Ortlosigkeit des Internet in den Griff zu bekommen. Grundsätzlich muss ein Unternehmen an denjenigen Staat Steuern auf Gewinne entrichten, auf dessen Territorium die Überschüsse erwirtschaftet werden. Dazu muss bekannt sein, wo sich der Sitz eines Unternehmens und seiner Zweigstellen befindet. Das Steuerrecht spricht u. a. von „Betriebsstätten“, um die physische Präsenz eines Unternehmens zu definieren und als steuerlichen Anknüpfungspunkt zu verwenden. Für die Besteuerung des E-Commerce galt es, festzulegen, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Internet-Server eine Betriebsstätte darstellt. Diese Regelungen wurden dem OECD-Musterabkommen und dem Musterkommentar in der Fassung von 2003 hinzugefügt. Danach gilt, vereinfacht gesagt, ein Server als Betriebsstätte, wenn die Hardware in der Verfügungsgewalt des betreffenden Unternehmens steht und von diesem eigenverantwortlich betrieben wird und maßgeblicher Bestandteil der Geschäftstätigkeit ist. Ein gemieteter Server oder ge-

hostete Webseiten stellen keine Betriebsstätte dar. Mit dieser Regelung hat die OECD den Betriebsstätten-Begriff auf das Internet ausgeweitet und so gefasst, dass das sprichwörtliche Steuersparmodell „Server auf den Antillen“ nicht so einfach zu realisieren ist, zumal der Gewinn, der dem Vertrieb über den Server zuzurechnen ist, relativ gering ist im Vergleich zu den Kosten der Herstellung eines digitalen Produkts. Zusammenfassend gesagt: Die Regelung der Ertragsbesteuerung im Internet ließ sich durch internationale Kooperation der Staaten in der OECD und durch Konsultation der Wirtschaft und Wissenschaft im Rahmen des bestehenden Steuerregimes lösen.

Was die Mehrwertsteuer angeht, so wurden im OECD-Prozess die Probleme, die sich durch den E-Commerce ergaben, zwar analysiert, aber da die Mehrwertsteuer aus der Natur der Sache heraus kein Gegenstand der zwischenstaatlichen Steuerabkommen ist, fungierte die OECD bei dieser Steuer nur als Bereitstellerin von Expertise. Die genauere Betrachtung wurde der Europäischen Kommission überlassen, die auch ein großes Interesse an dieser Frage hatte, denn die Mehrwertsteuer ist die einzige Steuer, bei der die Kommission Regelungskompetenzen hat. Demgegenüber gibt es in den USA keine nationale Mehrwertsteuer, so dass die USA nicht auf internationale Regelungen angewiesen waren. Die Probleme in den USA bestanden auf der subnationalen Ebene und waren für den E-Commerce auf dem US-Heimatmarkt virulent. Die Verbrauchsteuern (*sales and use taxes*) liegen in den USA in der Kompetenz der Bundesstaaten und Gemeinden. Die Diskussion der Besteuerungsprobleme innerhalb der USA wurde dennoch international wahrgenommen. Zum einen führte sie zur Harmonisierung der Verbrauchssteuern der Bundesstaaten (*Streamlined Sales Tax Project*), zum anderen verbot die Zentralregierung in Washington den Bundesstaaten per Gesetz, neue Steuern auf den E-Commerce zu erheben (*Internet Tax Freedom Act*). Dies bedeutete allerdings keine Steuerbefreiung für den E-Commerce, sondern nur das Verbot neuer, zusätzlicher Steuern.

In Europa trägt die Mehrwertsteuer einen großen Anteil zum Steueraufkommen der Staaten bei. Das weltweit anerkannte Grundprinzip über den Ort des Steuertatbestands stellt sich bei der Mehrwertsteuer als Verbrauchsortsprinzip dar. Das bedeutet, dass die Steuer dem Land zusteht, in dem die Leistung konsumiert wird. Die Mehrwertsteuer soll den Endverbraucher treffen, doch dieser wird nicht direkt besteuert, sondern die Verkäufer schlagen auf den Verkaufspreis (Nettopreis) die Mehrwertsteuer auf und führen die eingezogenen Steuerbeträge an das Finanzamt ab. Im elektronischen Handel mit digitalen Gütern entstand eine Regelungslücke, denn während bei der Einfuhr von physischen Gütern der Zoll die Einfuhrumsatzsteuer erhebt, ist dies bei Downloads über das Internet unmöglich. Die Europäische Kommission hat zur Lösung dieses Problems eine Regelung erarbeitet, die Mitte 2003 in Kraft trat. Das Interessante an dieser Regelung ist, dass sie eine extraterrito-

riale Mitwirkungspflicht von Unternehmen in Drittstaaten begründet. Firmen in Drittstaaten, z. B. in den USA, müssen bei Online-Käufen aus EU-Ländern bei der Erhebung der Mehrwertsteuer für die EU-Mitgliedstaaten tätig werden. Wohlge-merkt, für die Unternehmen stellen die Steuerbeträge nur einen durchlaufenden Posten dar, denn belastet wird der Konsument in der EU. Trotzdem verursacht die Regelung den Firmen Kosten, wobei jedoch versucht wurde – u. a. mit elektronischen Verfahren über das Internet – diese so gering wie möglich zu halten. Das EU-Mehrwertsteuerverfahren beim Online-Handel mit Drittstaaten muss erst richtig in Gang kommen. Über die Implementation und die Befolgung der europäischen E-Commerce-Mehrwertsteuerregelung liegen noch keine Daten vor.

Das Ergebnis der Fallstudie über die Steuerregelungen im grenzüberschreitenden Electronic Commerce lautet, dass Wandel von Staatlichkeit in Form von Intensivierung der inter- und transgouvernementalen Kooperation der Staaten stattfindet. Das Motiv der Kooperation liegt darin, die nationale fiskalische Souveränität zu bewahren und die Kontrolle der Steuersubjekte durch internationale Zusammenarbeit zu behalten oder zu verbessern. Das Internet hat im Bereich der Ertragsteuern weder eine Entwicklung zur Supranationalisierung noch zur Transnationalisierung bewirkt. Es ist – anders als zunächst vermutet – gelungen, das System territorialer Anknüpfungspunkte zur Besteuerung auch im Internet zu realisieren. Die Regierungen haben das bestehende internationale Steuerregime auf das Internet ausgeweitet, um Kontinuität zu wahren und eine systemkonforme Lösung herzustellen. Es gibt einen Wandel bei den Instrumenten, aber keinen Strukturwandel des Staates.

Im Bereich der Mehrwertsteuer hat die Europäische Kommission in Abstimmung mit den OECD-Staaten ein Instrument zur Erhebung der Mehrwertsteuer im globalen E-Commerce installiert, das extraterritorial wirkt, indem Unternehmen in Drittstaaten die Mehrwertsteuer für die EU-Mitgliedstaaten einziehen müssen. Mit diesem Verfahren hat die EU die Regelungslücke geschlossen, die der Handel mit körperlosen digitalen Leistungen über das Internet aufgetan hatte. Diese Lösung ist ebenfalls konform mit der bestehenden Steuersystematik und basiert auf dem Verbrauchsort-Prinzip, über das weltweit Konsens besteht. Die Staaten haben also die Regelungsarrangements des internationalen Steuerrechts an das Internet angepasst. Ein merklicher Verlust an Ressourcen, der unmittelbar durch den grenzüberschreitenden E-Commerce bewirkt wird, konnte somit verhindert werden.

Aus der Legitimationsperspektive lässt sich feststellen, dass die Regelungen und die Regelsetzung im internationalen Steuerrecht nicht mit nennenswerten Legitimationsproblemen behaftet sind. Die Anpassungen, die erforderlich waren, fanden in den bewährten legitimierten Verfahren der internationalen Steuerinstitutionen statt. Neue Legitimationsformen, die durch das Internet hervorgerufen wurden, haben sich nicht herausgebildet. Insgesamt konnte das Internet dem Steuermonopol

der Nationalstaaten sowohl in der Ressourcendimension wie in der Legitimationsdimension wenig anhaben.

Gesamtergebnis

Entgegen weit verbreiteter Annahmen hat das Teilprojekt gezeigt, dass das Internet keineswegs ein staatsfreier Raum der transnationalisierten Selbstregulation ist. Dies mag in Teilbereichen gerade in den 1990er Jahren der Fall gewesen sein. In den letzten Jahren konnte jedoch eine Bedeutungszunahme der staatlichen Regulation festgestellt werden. Im Bereich des Datenschutzes haben die Zweifel der Nutzer und Kunden an privaten Regulationsmechanismen dazu geführt, dass die staatliche Zertifizierung von privaten Instrumenten sowie eine direkte Einflussnahme der Regierungen auf das technische Design von Systemen zur Online-Sammlung personenbezogener Daten zu beobachten sind. Darüber hinaus gibt es verstärkt Rufe nach gesetzlicher Regulierung des Datenschutzes im Internet, sogar in den traditionell staats skeptischen USA. Im Falle des Domainnamensraums haben Legitimations- und Effektivitätsprobleme zu einem „Forum-Shifting“ in Richtung Vereinte Nationen geführt. Es ist nicht mehr ICANN als private Regulationsorganisation, die die Debatte über *Internet Governance* bestimmt. Vielmehr hat der Weltgipfel Informationsgesellschaft hier neue Maßstäbe gesetzt, die kurz- bis mittelfristig eine stärkere Beteiligung von Regierungen an diesem bislang von der Privatwirtschaft dominierten Politikfeld erwarten lassen. Im Fall der Besteuerung von grenzüberschreitendem E-Commerce gab es nie eine staatsferne Regulation. Nachdem die definitorische Anpassung bestehender Steuerabkommen an den Cyberspace vollbracht war, kann die staatliche Steuerhoheit auch im grenzüberschreitenden Online-Handel als gesichert gelten. In der Organisationsdimension ist also fallübergreifend festzuhalten, dass die Legitimations- und Effektivitätsdefizite privater und gesellschaftlicher Selbstregulierung dazu geführt haben, dass der Staat wieder eine stärkere Rolle bekommt. Eine Rückkehr zum alten DRIS-Modell der hierarchischen Steuerung ist allerdings nicht zu verzeichnen, sondern eher eine je nach Fall unterschiedliche und auch bis heute nicht stabile Mischung von privater und staatlicher Regulation.

Der „Return of the State in Cyberspace“ (Bendrath & Hofmann 2005 [6]) findet sich in vielen Politikfeldern der Internet-Regulation, vom Domainnamen-System und den Datenschutz über Urheberrechte bis hin zu Cyber-Sicherheit oder der Frage, was kriminelle Inhalte von Netz-Publikationen sind. Der Staat scheint sich des in den 1990er Jahren zunächst seiner Eigendynamik überlassenen neuen Mediums wieder zu bemächtigen. Der UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft, der im November 2005 zu Ende gegangen ist, hat wohl am deutlichsten diesen Wechsel von der transnationalen zur intergouvernementalen Regulation verkörpert. Gerade dieser Weltgipfel steht aber auch paradigmatisch für die Suche nach neuen Formen der Regulation. Er war der erste UN-Gipfel, der einen „Multi-Stakeholder“-Prozess

versucht hat, und er wird von vielen als Versuchslabor für die *global governance* der Informationsgesellschaft gesehen (Kleinwächter 2004; Kleinwächter & Stauffacher 2005).

In der räumlichen Dimension konnte eine intensiviertere Internationalisierung festgestellt werden. Im Fall des Domainnamensraums spielt die US-Regierung zwar weiterhin eine starke Rolle bei der Aufsicht, diese wurde aber in den letzten Jahren gerade unter Kongruenzaspekten immer stärker delegitimiert. Es ist abzusehen, dass die Vereinten Nationen hier künftig eine noch stärkere Bedeutung erlangen werden. Im Fall des Datenschutzes sind seit den ersten nationalen Datenschutzgesetzen immer mehr internationale Abkommen und *Guidelines* entstanden, deren Umsetzung durch nationale Gesetze oder sektorspezifische (regulierte) Selbstregulation gewährleistet wird. Die Besteuerung des E-Commerce zeigt ebenfalls, dass die OECD mit ihren Mustersteuerabkommen sich auch für das Internet als wichtigste Organisation der globalen Standardisierung in diesem Bereich etabliert hat. Der globale Cyberspace macht tendenziell globale Regelungen nötig – diese Grundannahme des Teilprojektes konnte also bestätigt werden.

Daneben ließen sich auch die erwarteten Varianzen zwischen den Fällen finden. Sie lassen sich überwiegend anhand des Policy-Typs erklären. Der Internet-Namensraum mit seiner sehr geringen Eingriffstiefe (es handelte sich vor allem in der Frühphase des DNS lediglich um ein Koordinationsproblem, später kamen aufgrund von Markenrechten begrenzte Verteilungskonflikte hinzu) ist – trotz aller Rückkehrtendenzen des Staates – der am weitesten internationalisierte und privatisierte Fall. Im Bereich des Datenschutzes sind die Regelungen bis heute vor allem auf den OECD-Raum beschränkt, und vor allem in der Europäischen Union und ihren wichtigen Handelspartnern bilden staatliche Gesetze weiterhin die Grundlage auch für zunehmend private Regulationsmechanismen. Im Falle der Besteuerung ist eine Abkehr von der staatlichen Regelung nicht zu verzeichnen. Zwar wird diese international – und das meint hier bis heute: intergouvernemental bzw. transgouvernemental – koordiniert, aber die Steuerhoheit des Nationalstaates ist dadurch nicht angetastet worden. Diese Varianz über den Policytyp korrespondiert vor allem in der Frage der neuen Partizipationsformen mit der „Internet-Nähe“ des Regelungsproblems und damit auch mit dem Alter des Regelungsarrangements. Die Besteuerung stellt kein originär durch das Internet verursachtes Problem, sondern eine uralte Funktion des Staates dar. Sie weist entsprechend auch die geringsten Partizipationselemente auf. Im Fall des Datenschutzes, der als politische Regelungsaufgabe zwar nicht mit dem Internet, aber mit dem Computer entstanden ist, finden sich eine Reihe von international aktiven NGOs, und auch die staatlichen und intergouvernementalen Regelungen sind gerade mit der Verbreitung des Internet auch transparenter und offener für Partizipation geworden. Der Internet-Namensraum als der neueste dieser Regelungsgegenstände, der auch noch unmittelbar mit dem Internet

zu tun hat, ist am transparentesten und – zumindest prinzipiell – am offensten für innovative Formen der Beteiligung (Hofmann **2006** [11]). Viele seiner Regelungsprozesse finden sogar unmittelbar im Netz statt und haben sehr geringe bis gar keine institutionellen Zugangsschwellen.

Bei allen Fallstudien lässt sich eine Korridorverengung der Regulation verzeichnen, deren Ausprägung wiederum positiv mit der Internet-Nähe des Regelungsproblems korrespondiert. Im Falle des Namensraumes waren im alten ITU/X.400-Modell aufgrund der föderativen Struktur noch national unterschiedliche Einzelregelungen möglich. Bei ICANN/DNS gibt es einen grenzwertig engen Korridor, da das Domain-Name-System global-unitarisch angelegt ist. Im Fall des Datenschutzes hat sich zumindest auf der Ebene der Zieldefinition ein stabiler globaler Konsens herausgebildet, wenn es auch weiterhin nationale Abweichungen, vor allem in den USA und Ostasien, gibt. Die Instrumente zur Durchsetzung der internationalen Datenschutz-Prinzipien haben sich ebenfalls teilweise angeglichen, etwa mit der Institution des unabhängigen Datenschutzbeauftragten, aber sie variieren im Einzelnen immer noch stark über verschiedene Länder und Sektoren hinweg. In der Besteuerung des grenzüberschreitenden E-Commerce liegt mit dem OECD-Musterabkommen zwar eine Schablone für bilaterale Steuerabkommen vor, ihre inhaltliche Füllung, was etwa die Höhe der Steuersätze angeht, bleibt aber weiterhin den Nationalstaaten vorbehalten.

Insgesamt hat sich in dem Teilprojekt zweierlei gezeigt: Die weit reichenden Visionen der 1990er Jahre über gesellschaftliche Selbstregulation und innovative Partizipation bei internetbezogenen Regelungsproblemen konnten nicht bestätigt werden. Es findet sich zwar beides in verschiedenen Formen, aber der Staat ist hier keineswegs auf dem vollständigen Rückzug, sondern gewinnt im Gegenteil in den letzten Jahren wieder an Bedeutung. Diese Persistenz des DRIS lässt sich vor allem mit mangelnder Effektivität und geringer Legitimation selbstregulativer und stark internationalisierter Verfahren erklären. Was sich dagegen bestätigte, war die Annahme, dass sich im Hinblick auf die Reichweite der Entwicklungen eine deutliche Varianz über verschiedene Policy-Typen zeigen würde. Die dabei bis heute vorfindbare Suchbewegung scheint typisch zu sein für die Regulation des Internet. Und nicht nur dort: Eine hohe Volatilität in den ersten Dekaden ist ein klassisches Muster in der Geschichte der Regulation von neuen Telekommunikationsinfrastrukturen (MacLean 2004).

Eine Monographie, in der all diese Ergebnisse zusammengefasst werden ist in Arbeit (Bendrath u.a. **2007a** [1]) und wird in Tabelle 1 vorgestellt. Diverse Abschnitte liegen schon als Manuskriptfassung vor. Eine stärker zugespitzte Zusammenfassung der Ergebnisse wird in dem zweiten TranState-Ergebnisband erscheinen (Bendrath u.a. **2007b** [2]). Darüber hinaus ist ein entsprechender Beitrag für ei-

ne hochrangige englischsprachige Zeitschrift in Vorbereitung, der im Herbst 2006 eingereicht werden soll.

Tabelle 1: Ergebnismonographie

Ralf Bendrath, Jeanette Hofmann, Volker Leib, Peter Mayer & Michael Zürn (2007) <i>Regulation und Legitimation im Internet</i> Frankfurt a.M.: Campus (in Vorbereitung)	
Kapitel 1: Theoretische Annahmen und empirische Forschungslücken	
1.1	Staat und Globalisierung im Internet
1.2	Die Ambivalenz des Internet
1.3	Regulation und Legitimation: Der Analysecatalog
1.4	Fallauswahl und Thesen
Kapitel 2: Die Rekonfiguration von Staatlichkeit in Namensräumen	
2.1	Namensräume als Untersuchungsgegenstand
2.2	Das Regelungsproblem: Zur Gestaltung und Verwaltung von Namensräumen
2.3	X.400: Die intergouvernementale Vision eines digitalen Namensraums
2.4	ICANN: Transnationale Regulierungskompetenz im Schatten unitarischer Autorität
2.5	Regulation und Legitimation des DNS-Regelungsarrangements
2.6	Fazit und Ausblick: Delegation staatlicher Autorität auf Widerruf?
Kapitel 3: Hybride Regulation und die Rückkehr des Staates beim Datenschutz	
3.1	Technologischer Wandel und neue Regulationsformen
3.2	Das Regulationsproblem: Datenschutz als Ziel
3.3	Status Quo Ante: Die nationalstaatliche Datenschutzregulation
3.4	Die Genese des aktuellen Regelungsarrangements
3.5	Regulation und Legitimation des Datenschutz-Regelungsarrangements
3.6	Fazit und Ausblick: Hybride Regulation mit sozialen und technischen Codes
Kapitel 4: Stabiler Staat in der Besteuerung des grenzüberschreitenden E-Commerce	
4.1	Steuergewalt, Globalisierung und das Internet
4.2	Nationaler Steuerstaat und globaler E-Commerce: Das Regelungsproblem
4.3	Das „Goldene Zeitalter“ des DRIS: Entwicklung der Steuerpolitik in der Offline-Welt
4.4	Der Aufstieg des E-Commerce und die Unsicherheit in der Steuerstaatenwelt
4.5	Kontinuität und Wandel durch Anpassung des internationalen Steuerregimes
4.6	Regulation und Legitimation der grenzüberschreitenden E-Commerce-Besteuerung
4.7	Fazit und Ausblick: Keine Verlagerung von Staatlichkeit
Kapitel 5: Zusammenfassung und theoretische Implikationen	
5.1	„Easy Cases“, „Green Fields“ und die Varianz der Fälle
5.2	Der exekutive Multilateralismus als Vergleichsfolie
5.3	Internet-Regelungen im Fluss
5.4	Erklärung der Unterschiede
5.5	Legitimation und die Rückkehr zwischenstaatlicher Politik
5.6	Hybride Steuerungsformen statt transnationaler Selbstregulation
5.7	Ausblick: Politisierung als Triebkraft internationaler Politik

Kooperation mit anderen Teilprojekten des Sonderforschungsbereiches

Vor allem die Entwicklung des Merkmalskataloges geschah im regelmäßigen Austausch mit benachbarten Teilprojekten des Sonderforschungsbereiches. Zu nennen sind hier insbesondere

- das Teilprojekt A3 („Transnational Governance“), das in anderen Sachbereichen die Selbstregulation in hoch integrierten Wirtschaftszusammenhängen untersucht hat,
- das Teilprojekt A4 („globalisierte Austauschprozesse“), das Hinweise zur Entwicklung transnationaler Äquivalente zum staatlichen Recht beisteuern konnte,
- das Teilprojekt B3 („Öffentlichkeit EU“), das eine Typologie grenzüberschreitender Öffentlichkeiten entwickelt hat, die für die entsprechenden Erhebungen in diesem Teilprojekt genutzt werden konnte, sowie
- das Teilprojekt B5 („Partizipation und Legitimation“), das Anregungen zum deliberativen Potenzial transnationaler Demokratie und zur Rolle von *public-interest groups* in internationalen Politikprozessen geben konnte.

Die Mitarbeiter des Teilprojektes haben darüber hinaus wiederholt an Workshops und Konferenzen der anderen Sfb-Teilprojekte teilgenommen und dort Zwischenergebnisse präsentiert. Daraus sind unter anderem die Publikationen Bendrath (2006b [4]) und Leib (2004 [14]) hervorgegangen.

Weitere Kooperation gab es mit verwandten Forschungsprojekten und Einrichtungen, unter anderem mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hofmann 2004 [13], 2005 [12], 2006 [11]), dem Zentrum für Sicherheitsstudien an der ETH Zürich (Bendrath & Hofmann 2005 [7], Bendrath 2006a [3]) und dem *Internet Governance Project*, einem internationalen Konsortium, das begleitend zum UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) Analysen und Politikempfehlungen zur legitimen Form einer künftigen *Internet Governance* entwickelte.² Die Projektmitarbeiter Ralf Bendrath und Jeanette Hofmann sind darüber hinaus an der Vorbereitung eines *Global Internet Governance Academic Network* (GIGANet) beteiligt, dessen Gründungstagung vom 15. bis 18. Mai 2006 in Rathen (Sachsen) stattfindet.

Ralf Bendrath und Jeanette Hofmann haben darüber hinaus selber aktiv an der Vorbereitung des WSIS teilgenommen und dort die internationalen zivilgesellschaftlichen Arbeitsgruppen zu ICANN und Datenschutz koordiniert, also diejenigen zu ihren im Teilprojekt B4 bearbeiteten Fallstudien. Sie wurden während der Gipfel in Genf 2003 (WSIS 2003) und Tunis 2005 (WSIS 2005) sowie bei einigen Vorbereitungskonferenzen als Berater in die deutsche Regierungsdelegation aufgenommen.

² S. <http://www.internetgovernance.org>. Unsere Mitarbeiterin Jeanette Hofmann ist 2006 in dieses Projekt aufgenommen worden

Gründe für die Beendigung des Teilprojektes

Der derzeitige Projektleiter Prof. Dr. Mayer wird in der zweiten Phase des Sonderforschungsbereiches das Teilprojekt D3 übernehmen, dessen bisheriger Projektleiter Prof. Dr. Senghaas zwischenzeitlich pensioniert worden ist. Nach bisherigem Stand ist es nicht möglich, den Projektleiter durch einen qualitativ gleichwertigen Wissenschaftler zu ersetzen, der insbesondere die notwendige Fachkenntnis im Themengebiet Internet besitzt.

3.2.2 Liste der aus dem Teilprojekt seit der letzten Antragstellung entstandenen Publikationen

(I.) Referierte Beiträge für

(a) wissenschaftliche Zeitschriften

(b) monographische Reihen (einschließlich book proposals)

1. Bendrath, Ralf, Jeanette Hofmann, Volker Leib, Peter Mayer & Michael Zürn (2007a) *Regulation und Legitimation im Internet*, Frankfurt a.M.: Campus (in Vorbereitung für die Sfb-Reihe)

(c) Sammelbandbeiträge

2. Bendrath, Ralf, Jeanette Hofmann, Volker Leib, Peter Mayer & Michael Zürn (2007b) *Governing the Internet: Legitimate and Effective Rules for a Globalized Medium?*, in: Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens & Peter Mayer, Hg., *Transforming the Golden Age Nation State*, Houndmills: Palgrave (book proposal angenommen, in Vorbereitung)
3. Bendrath, Ralf (2006a) *The Return of the State in Cyberspace. Evidence from the Regulation of Data Protection*, in: Myriam Dunn, Sai Felicia Krishna-Hensel & Victor Maurer, Hg., *The Information Revolution and the International System: The Challenges of Security and Governance in Cyberspace*, Aldershot: Ashgate (i.E.)
4. Bendrath, Ralf (2006b) *Public and Private Models of Privacy Regulation in Cyberspace*, in: Gerd Winter, Olaf Dilling & Martin Herberg, Hg., *Self-Governance and the Law in the Transnational Public Sphere. Corporations, Associations, Networks, Partnerships*, Oxford: Hart (angenommen, in Überarbeitung)

(d) wesentliche Fachkongresse

5. Bendrath, Ralf & Rikke Frank Jørgensen (2005) *The World Summit on the Information Society: Privacy not found*, Privacy and Technology Workshop, AHRC Research Centre for Studies in Intellectual Property and Technology Law, University of Edinburgh, 5. September
6. Bendrath, Ralf & Jeanette Hofmann (2005) *The Return of the State in Cyberspace. Regulation and Legitimacy on the Internet: The Domain Name System and Privacy*, First Global International Studies Conference, Bilgi University, Istanbul, 24.-27. August
7. Bendrath, Ralf & Jeanette Hofmann (2005) *The Return of the State in Cyberspace. Regulation and Legitimacy on the Internet: The Domain Name System and Privacy*,

CISS/ETH Konferenz „The Information Revolution and the Changing Face of International Relations and Security“, Luzern, 23.-25. Mai

(e) *Arbeitspapiere*

8. Bendrath, Ralf (2006c), Public and Private Mechanisms of Privacy Regulation, Bremen: Universität, Sfb 597 (TranState Working Paper, angenommen & in Überarbeitung)

(II.) *Nicht-referierte Beiträge für*

(a) *wissenschaftliche Zeitschriften*

9. Hofmann, Jeanette (2005) Internet Governance: Zwischen staatlicher Autorität und privater Koordination, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, **12**:3, 10-29

(b) *monographische Reihen (einschließlich book proposals)*

10. Bendrath, Ralf (2006d) *Datenschutzregulation zwischen Staat, Gesellschaft und Technik* (Dissertation, Universität Bremen, in Bearbeitung)

(c) *Sammelbandbeiträge*

11. Hofmann, Jeanette (2006) (Trans-)Formations of Civil Society in Global Governance-Contexts – Two Case Studies on the Problem of Self-organization, in: Gunnar Folke Schuppert, Hg., *Global Governance and the Role of Non-State Actors*, Baden-Baden: Nomos (i. E.)
12. Hofmann, Jeanette (2005) Internet Governance: Eine regulative Idee auf der Suche nach ihrem Gegenstand, in: Gunnar Folke Schuppert, Hg., *Governance-Forschung – Verge-wissenerung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos, 277-301
13. Hofmann, Jeanette (2004) Der kurze Traum von der Demokratie im Netz – Aufstieg und Fall von ICANNs At-Large membership, in: Dieter Gosewinkel, Dieter Rucht, Wolfgang van den Daele & Jürgen Kocka, Hg., *Zivilgesellschaft – national und transnational*, Berlin: edition sigma, 359-382
14. Leib, Volker (2004) Verrechtlichung im Internet: Macht und Recht bei der Regulierung durch ICANN, in: Bernhard Zangl & Michael Zürn, Hg., *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn: Dietz, 198-217

(d) *wesentliche Fachkongresse*

15. Bendrath, Ralf (2006e) *Data Retention*, 7th Annual Privacy and Security Conference „Who Do You Trust? Privacy and Security is Everyone’s Responsibility“, veranstaltet vom Ministry of Labour and Citizens’ Services, Government of British Columbia, Victoria, British Columbia, Kanada, 10. Februar (<http://www.msar.gov.bc.ca/privacyaccess/Conferences/Feb2006/ConfIndex.htm>)
16. Bendrath, Ralf (2005a) *The Global Governance of Privacy. Actors, Mechanisms, and Perspectives*, 27. Weltkonferenz der Datenschutzbeauftragten, Montreux, 15. September
17. Bendrath, Ralf (2005b) *Codes of Conduct, Contracts and Software-Code in Privacy Regulation*, Workshop „Self-Governance and the Law in Multinational Corporations and Transnational Business Networks“, International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 9.-11. Juni

(e) *Arbeitspapiere*

(III.) *Eingereichte Beiträge*

(a) *wissenschaftliche Zeitschriften*

(b) *monographische Reihen (einschließlich book proposals)*

(c) *Sammelbandbeiträge*

(d) *wesentliche Fachkongresse*

(e) *Arbeitspapiere*

Literatur

- Barbrook, Richard & Andy Cameron (1995) *The Californian Ideology* (verschiedene Versionen unter <http://www.hrc.wmin.ac.uk/theory-californianideology.html>)
- Beisheim, Marianne, Sabine Dreher, Gregor Walter, Bernhard Zangl & Michael Zürn (1998) *Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung*, Baden-Baden: Nomos
- Bennett, Colin J. (2002) Information Policy and Information Privacy: International Arenas of Governance (<http://web.uvic.ca/polisci/bennett/pdf/jltp.pdf>)
- Bennett, Colin & Rebecca Grant (1999) Introduction, in: dies., Hg., *Visions of Privacy: Policy Choices for the Digital Age*, Toronto: University of Toronto Press, 3-16
- Bennett, Colin J. & Charles D. Raab (2003) *The Governance of Privacy: Policy Instruments in Global Perspective*, London: Ashgate Press
- Bieber, Christoph (1999) *Politische Projekte im Internet. Online-Kommunikation und politische Öffentlichkeit*, Frankfurt a.M.: Campus
- Broder, David S. (2000) *Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money*, New York: Harcourt
- Buchstein, Hubertus (1996) Bittere Bytes: Cyberbürger und Demokratietheorie, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, **44**: 4, 583-607
- Cutler, Claire A., Virginia Haufler & Tony Porter (1999) *Private Authority and International Affairs*, Albany, NY: SUNY Press
- Donath, Matthias (2001) *Demokratie und Internet: Neue Modelle der Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik – Beispiele aus den USA*, Frankfurt a.M.: Campus
- Engel, Christoph (2000) Das Internet und der Nationalstaat, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* **39**: 2, 353-425
- Esser, Josef (1999) Der kooperative Nationalstaat im Zeitalter der „Globalisierung“, in: Dieter Döring, Hg., *Sozialstaat in der Globalisierung*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 114-144
- Europarat (1981) Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, European Treaty Series Nr. 108, 28. Januar
- Geser, Hans (1996) Auf dem Weg zur „Cyberdemocracy“? Auswirkungen der Computernetze auf die öffentliche politische Kommunikation, Zürich: Universität Zürich (http://socio.ch/intcom/t_hgeser00.htm)

- Grande, Edgar (1998) Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Christoph Gusy, Hg., *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen*, Baden-Baden: Nomos, 37-56
- Grossman, Lawrence K. (1998) Der Traum des Nebukadnezar. Demokratie in der Ära des Internet, in: Leggewie & Maar 1998, 85-96
- Holzinger, Katharina & Christoph Knill (2005) Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence, in: *Journal of European Public Policy*, **12**:5, 775 – 796
- Kleinwächter, Wolfgang (2004) *Geld und Macht im Cyberspace. Wie der Weltgipfel zur Informationsgesellschaft die Weichen für die Zukunft stellt*, Hannover: Heise
- Kleinwächter, Wolfgang & Daniel Stauffacher, Hg. (2005) *The World Summit on the Information Society: Moving from the Past into the Future*, New York, NY: UN ICT Task Force
- Kloepfer, Michael & Andreas Neun (2000) Rechtsfragen der europäischen Informationsgesellschaft, in: *Europarecht* **35**:4, 512-563
- Kohler-Koch, Beate, Hg. (1998) *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Korff, Fritz von, (1999) Kommunale Demokratie und das Internet, in: Klaus Kamps, Hg., *Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 191-208
- Kubicek, Herbert (1999) Was versteht man unter allgemeinem Zugang?, in: Kubicek u.a. 1999, 332-338
- Kubicek, Herbert, Hans-Joachim Braczyk, Dieter Klumpp, Günter Müller, Werner Neu, Eckart Raubol & Alexander Rossnagel, Hg. (1999) *Multimedia@Verwaltung*, Heidelberg: Hüthi
- Leggewie, Claus (1998) Demokratie auf der Datenautobahn oder: Wie weit geht die Zivilisierung des Cyberspace, in: Leggewie & Maar 1998, 15-51
- Leggewie, Claus & Christa Maar, Hg. (1998) *Internet und Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungs-demokratie*, Köln: Bollmann
- Lessig, Lawrence (1999) *Code and other Laws of Cyberspace*, New York: Basic Books
- Lowi, Theodore (1964), American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, in: *World Politics* **15**:3, 677-715
- Lowi, Theodore (1972) Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: *Public Administration Review*, **32**:4, 298-310
- MacLean, Don (2004) Herding Schrödinger's Cats: Some Conceptual Tools for Thinking about Internet Governance, in: Ders., Hg., *Internet Governance: A Grand Collaboration*, New York, NY: UN ICT Task Force, 73-99
- Majone, Giandomenico (1996) Redistributive und sozialregulative Politik, in: Markus Jachtenfuchs & Beate Kohler-Koch, Hg., *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, 225-247
- Mayer-Schönberger, Viktor (1998) Generational Development of Data Protection in Europe, in: Philip E. Agre & Marc Rotenberg, Hg., *Technology and Privacy: The New Landscape*, Cambridge, MA: MIT Press, 219-241
- Mayntz, Renate & Fritz W. Scharpf, Hg. (1995) *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M.: Campus
- Mulder, Burt (1999) Parliamentary Futures: Re-Presenting the Issue. Information, Technology and the Dynamics of Democracy, in: *Parliamentary Affairs* **5**:3, 553-566
- OECD (1980) Recommendation of the Council Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, Paris: OECD, 23. September

- Raboy, Marc & Norman Landry (2005) *Civil Society, Communication, and Global Governance. Issues from the World Summit on the Information Society*, New York u.a.: Peter Lang
- Reinicke, Wolfgang (1998) *Global Public Policy. Governing without Government?* Washington: The Brookings Institution Press
- Schmalz-Bruns, Rainer (2000) *Technokulturelle Visionen zwischen Selbstblockade und Reformstau. Zum demokratischen Potential des Internet*, Darmstadt: Technische Universität, vv. Man.
- Schmalz-Bruns, Rainer (2001) Internet-Politik. Zum demokratischen Potenzial der Informations- und Kommunikationstechnologien, in: Georg Simonis, Renate Martinsen & Thomas Saretzki, Hg., *Politik und Technik – Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 108-131
- Shaffer, Gregory (1999) The Power of Collective Action: The Impact of EU Data Privacy Regulation on US Business Practice, in: *European Law Journal* 5:4, 419-437
- Streck, Wolfgang (1998) Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik, in: Stephan Leibfried & Paul Pierson, Hg., *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 369-421
- Vogel, David (1995) *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Wienhöfer, Elmar (1999) Internetgestützte Diskurse, in: Kubicek u.a. 1999, 276-284
- WSIS (2003) [World Summit on the Information Society], Declaration of Principles. Building the Information Society: A global challenge in the new Millennium, Genf, 12. Dezember
- WSIS (2005) [World Summit on the Information Society], Tunis Commitment, Tunis, 18. Dezember
- Zürn, Michael (1998), *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp

3.3 Bewilligte Mittel für die laufende Förderperiode

Das Teilprojekt wurde im Sonderforschungsbereich von 01/2003 bis 12/2006 gefördert.

Haushaltsjahr	Personalmittel	Sachmittel	Investitionsmittel	Gesamt
2003	90,0	2,2	–	92,2
2004	94,8	2,2	–	97,0
2005	94,8	8,5	–	103,3
2006	100,2	7,4	–	107,6
Σ 2003-2006	379,8	20,3	–	400,1

(Beträge in 1000 €)