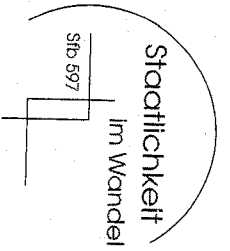


Staatlichkeit im Wandel

Herausgegeben von Philipp Genschel, Stephan Leibfried, Patrizia Nanz und Frank Nullmeier für den Sonderforschungsbereich »Staatlichkeit im Wandel« der Deutschen Forschungsgemeinschaft in Bremen.



Achim Hurrelmann ist Professor für Politikwissenschaft an der Carleton University Ottawa. *Stephan Leibfried* ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen, *Kerstin Martens* und *Peter Mayer* haben dort Professuren für Internationale Beziehungen inne.

Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried,
Kerstin Martens, Peter Mayer (Hg.)

Zerfasert der Nationalstaat?

Die Internationalisierung politischer Verantwortung

2008

II

Campus Verlag
Frankfurt/New York

IV

7 Namenräume, Datenschutz und elektronischer Handel: Die Suche nach Regeln für das Internet

Ralf Bendrath, Jeanette Hofmann, Volker Leib, Peter Mayer und Michael Zürn¹

Nichts symbolisiert die Globalisierung besser als das Internet. Seinen Ursprung hatte dieses hochkomplexe digitale »Netzwerk von Netzwerken« in von militärischen und universitären Einrichtungen getragenen Benützungungen in den Vereinigten Staaten, ein in hohem Grade robustes Kommunikationssystem zu schaffen, das auch im Falle eines Atomkriegs funktionsfähig bleiben würde. Heute verbindet das Internet eine ständig wachsende Zahl von Computern in der ganzen Welt und ermöglicht dadurch einen permanenten Austausch von gewaltigen Mengen von Informationen, die nahezu ohne Zeitverlust an ihr Ziel gelangen. Mit Hilfe von Anwendungen und Diensten wie dem World Wide Web (WWW) oder E-Mail hat das »Netz« die Transaktionskosten für Organisationen, Gruppen und Individuen, die sich in unterschiedlichen Teilen der Welt befinden, drastisch gesenkt. Auf diese Weise hat es erheblich zu dem Wachstum beigetragen, das grenzüberschreitende ökonomische, soziale, politische und kulturelle Interaktionen in den letzten Jahren verzeichneten. In den Augen mancher Beobachter ist das Internet noch mehr: nicht nur ein Beschleuniger der Globalisierung, sondern eine Technologie mit tief greifenden politischen Auswirkungen, die sie – je nach politischem Temperament – entweder euphorisch begrüßen oder mit tiefer Besorgnis betrachten. Für sie bildet das Internet – weil der durch das Netz aufgespannte Cyberspace keine territorialen Grenzen kenne und mithin Ideen aller Art in diesem globalen Raum völlige Reisefreiheit genossen – nichts weniger als eine fundamentale Herausforderung der staatlichen Souveränität und des daraus abgeleiteten Anspruchs der Regierungen auf soziale Kontrolle (vgl. Krasner 2001).

In diesem Kapitel untersuchen wir, wie der Nationalstaat auf einige der Herausforderungen reagiert hat, mit denen er durch das Internet konfrontiert

¹ Wir danken Gregor Walter für wesentliche konzeptionelle Vorarbeiten für diese Studie und Johannes Moes, Clemens Haug, Nino David Jordan, Dulani Pereira und Monika Tocha für wertvolle Unterstützung bei der empirischen Recherche.

ZSRM

tiert wurde. Dieser kontrollierte bis vor kurzem die meisten der Politikfelder, in denen es nun unter dem Einfluss des Internet zu einer Neuordnung der Machtverhältnisse zu kommen scheint. Kennzeichnend für den modernen Staat in seiner Blütezeit in den 1960er und 1970er Jahren des vergangenen Jahrhunderts – seinem »Goldenen Zeitalter« – war, dass er für seine Bürgerinnen und Bürger bestimmte normative Güter von höchster gesellschaftlicher Bedeutung mit hoher Verlässlichkeit bereitstellte: Frieden und physische Sicherheit, Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz, demokratische Selbstbestimmung sowie wirtschaftliches Wachstum und soziale Wohlfahrt. Anhand von drei Politikfeldern, in denen der Einfluss und das »subversive Potential« des neuen Mediums Internet zumindest zeitweilig besonders spürbar wurden, untersuchen wir die These, wonach der Staat einem tief greifenden Wandel unterliegt, im Zuge dessen die vertraute »nationale Konstellation« der Politik durch eine, wenn auch erst in Umrissen erkennbare, »postnationale Konstellation« abgelöst wird – mit ungewissen Folgen für den Fortbestand und die Qualität jener für die moderne Staatlichkeit konstitutiven normativen Güter (Habermas 1998; Zangl/Zürn 2003).

Die behauptete Transformations des Staates hat drei Dimensionen. Jede knüpft an der historisch erworbenen Verantwortung für die Erbringung der erwähnten normativen Güter an, die – der These zufolge – heute nicht mehr allein beim Nationalstaat liegt, sondern zunehmend mit anderen Akteuren geteilt wird (vgl. auch das Einleitungskapitel zu diesem Band). Die erste Dimension hebt darauf ab, *w*o (das heißt bei welchen Akteuren) sich jenseits des Staates solche Verantwortlichkeiten, die er bis dahin weitgehend exklusiv besessen hatte, herausbilden. Dabei wird differenziert zwischen Prozessen der Internationalisierung (das heißt internationale Organisationen werden in die Verantwortung genommen), der Privatisierung (das heißt private Akteure übernehmen Staatsfunktionen) und der Transnationalisierung (das heißt Internationalisierung und Privatisierung gehen Hand in Hand, indem private internationale Institutionen staatsähnliche Aufgaben erhalten). Die zweite Dimension bezieht sich auf die *Arten* politischer Verantwortung, die dadurch berührt werden: So können andere öffentliche oder private Akteure zunächst Anteil an der Entscheidungsverantwortung gewinnen, das heißt sie können Regeln für die Erbringung dieser Güter setzen und ihre Einhaltung überwachen. Daneben können sie aber auch die Organisationsverantwortung erlangen, indem sie die Entscheidungen umsetzen und damit die in Frage stehenden Güter operativ hervorbringen.

Schließlich ist es denkbar, dass sie sogar die Letztverantwortung für die Erbringung eines Gutes erhalten und damit in den Augen der Gesellschaft das Recht und die Pflicht haben, die Entscheidungs- oder Organisationsverantwortung an sich zu ziehen, wenn das Gut andernfalls gefährdet erscheint. Die dritte Dimension bezieht sich auf das *Ausmaß* der Transformation oder, wie es in der Einleitung heißt, den Grad der Entmonopolisierung von Verantwortung. So kann Wandel in den beiden erstgenannten Dimensionen die Form der Verlagerung oder der Anlagerung von Staatlichkeit annehmen. Im ersten Fall büßt der Staat Verantwortung ein, die im Sinne einer Nullsummenlogik auf andere Akteure übergeht; im zweiten Fall geht die Entstehung von Autoritätsstrukturen jenseits des Staates nicht mit einer Minderung seiner Aufgaben, Kompetenzen und Aktivitäten in dem entsprechenden Politikfeld einher, vielmehr treten diesen andere, nicht-staatliche Formen von Governance zur Seite.

Im Folgenden untersuchen wir den Wandel des Staates in drei Politikfeldern, die entweder in einer direkten Verbindung mit dem Internet stehen oder durch dieses nachhaltig beeinflusst wurden: die Verwaltung des Namenraums (*domain name system*), der heute für viele Kommunikationsdienste wie E-Mail oder das World Wide Web eine wichtige Rolle spielt (S. 212 ff.); der Schutz der Privatsphäre, also der Datenschutz (S. 219 ff.); und die Besteuerung des grenzüberschreitenden elektronischen Handels (S. 227 ff.). In allen drei Fällen fragen wir, ob, in welchem Ausmaß und wie das Internet, insbesondere seit seiner Privatisierung in den 1990er Jahren, einen »Wandel von Staatlichkeit« ausgelöst oder verstärkt hat, der sich in der An- oder Verlagerung von vormals (national-)staatlichen Verantwortlichkeiten entlang einer »räumlichen« (Internationalisierung) oder »organisatorischen« (Privatisierung) Achse ausdrückt. Dabei sind partiell unterschiedliche normative Güter betroffen. In diesem Beitrag steht das normative Gut der demokratischen Legitimität politischer Ordnungen und Entscheidungen im Vordergrund.

Vom Standpunkt der demokratischen Legitimität verbinden sich ambivalente Erwartungen mit dem Internet. Auf der einen Seite partizipiert das Internet in seiner Rolle als Beschleuniger der Globalisierung auch an ihrem Ruf, die Demokratie zu untergraben. In diesem Sinne führt die Globalisierungs- und damit mittelbar auch das Internet dazu, dass die Ausdehnungsbedürftiger sozialer Interaktionen (die tendenziell global wird) und die Reichweite demokratisch legitimierter Politik (die bisher an den Nationalstaat gebunden ist) immer weniger zur Deckung kommen. Auf der

anderen Seite tritt das Internet auch als demokratischer Hoffnungsträger in Erscheinung. Aus diesem Blickwinkel wird dem Internet zugetraut, sowohl auf lokaler und nationaler als auch auf internationaler und weltgesellschaftlicher Ebene zu einer Erneuerung und Vertiefung der demokratischen Selbstbestimmung beizutragen, indem es die technischen und kommunikativen Voraussetzungen für eine breite und umfassende Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen schafft.

Wir untersuchen mit Blick auf die drei Politikfelder (Namenraum, Datenschutz und elektronischer Handel), ob und gegebenenfalls wie der Wandel von Staatlichkeit, der sich in diesen Handlungszusammenhängen abzeichnet, das normative Gut der demokratischen Legitimität berührt. Welche neuen Legitimitätsprobleme entstehen in dieser Transformation und wer nimmt sich ihrer an? Liegt die politische Verantwortung für die Sicherung der demokratischen Legitimität noch immer exklusiv beim Staat? Welche Rolle spielt das Internet dabei? Wir diskutieren diese Fragen anhand von vier Kriterien, die in der Debatte über das »Demokratiedefizit« des internationalen Regierens einen besonders hohen Stellenwert besitzen. Diese Kriterien sind: die Kongruenz zwischen sozialen und politischen Räumen, die Transparenz von Entscheidungsprozessen, die Rechenschaftspflichtigkeit (*accountability*) von Entscheidungsträgern gegenüber den Betroffenen (*stakeholders*) und die Partizipation der Betroffenen an den Entscheidungsprozessen.

Die Verwaltung des Internet-Namenraums:

Globale Regelungsautorität unter unilateraler Aufsicht

Kommunikationsdienste wie Telefon und Briefpost sind auf universelle Adressierungssysteme angewiesen. Diese bestehen aus standardisierten

² Zweifellos ist es das Volk, das dem Staat – seinen Institutionen, Entscheidungen und Aktivitäten – die Rechtmäßigkeit zuerkennt oder bestreitet und in diesem Sinne das Gut der demokratischen Legitimität hervorbringt. Gleichwohl kann (und wird in der Regel) der Staat die gesellschaftlich anerkannte und rechtlich verankerte Pflicht haben, diejenigen Institutionen (zum Beispiel Wahlen) einzurichten und zu sichern, die erforderlich sind, damit das Volk sein Recht auf demokratische Selbstbestimmung ausüben kann. Letzteres ist gemeint, wenn in diesem Band davon die Rede ist, dass der Staat des »Goldenen Zeitalters« die Verantwortung für die Bereitstellung des normativen Guts der demokratischen Legitimität trug.

Merkmale wie Postleitzahlen oder Hausnummern, mit deren Hilfe Mitteilungen ihre Ziele erreichen. Adressen erfüllen zwei Funktionen: Sie geben die topologische Position eines Kommunikationsmittels an (»Lokalisierung«), und sie schaffen unverwechselbare Identitäten (»Benennung«). Im Normalfall verfügt jeder Kommunikationsdienst über sein eigenes Adressierungssystem, und die Einführung eines neuen Dienstes geht mit der Schaffung einer neuen Adressierungskonvention einher. Demgemäß entstand mit der Herausbildung der digitalen Datennetze in den 1970er Jahren auch der Bedarf nach einem neuen Adressraum, der es ermöglichen würde, Nutzer und Dienste weltweit eindeutig zu identifizieren.

Nationale versus globale Regulation von Adressräumen

Vor der Deregulierung von Post und Telekommunikation, die in den späten 1980er Jahren einsetzte, waren Adressräume ein integraler Bestandteil von staatlich organisierten Kommunikationsdiensten. Telekommunikationssysteme wurden üblicherweise als öffentliche Monopole betrieben, die ihre Technik von wenigen ausgewählten Unternehmen bezogen. In diesem *ancien régime* (vgl. Drake 1994) lagen alle drei Verantwortungsarten – Organisations-, Entscheidungs- und Letztverantwortung – bei den nationalen Regierungen. Inkompatible technische Standards sorgten dafür, dass sowohl die technische Infrastruktur als auch die Kommunikationsdienste selbst vor internationaler Konkurrenz geschützt waren. Da die internationale Telekommunikationsinfrastruktur durch (politisch gewollte) Fragmentierung gekennzeichnet war, konzentrierten sich die internationalen Standardisierungsanstrengungen auf die Schnittstellen zwischen autonomen nationalen Netzwerken. Respekt vor der nationalen Souveränität der beteiligten Staaten war die Geschäftsgrundlage der internationalen Zusammenarbeit. Die Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunications Union – ITU), eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, traf ihre Entscheidungen gemäß dem Grundsatz *one nation, one vote*. Abkommen konnten nur im Konsens geschlossen werden; kein Land war verpflichtet, Standards zu befolgen, denen es nicht zugestimmt hatte. Die Mitwirkung von Unternehmen und unabhängigen Experten war an die Zustimmung der jeweiligen Regierung gebunden. In der OECD-Welt veranschwand dieses die nationale Souveränität betonende Regime in den 1990er Jahren allmählich, auch wenn einige seiner Elemente bis heute

fortbestehen. Beispielsweise unterliegen die Nummernräume des Telefonsystems nach wie vor der Entscheidungsverantwortung des Staates.

Die Entstehung von Daten Netzwerken schuf nicht nur den Bedarf für ein neues Adressierungssystem, gleichzeitig ergaben sich durch die Digitalisierung neue Gestaltungsoptionen für den Namenraum. Ein hervorsteichendes Merkmal der Lösung, die für das Internet gewählt wurde, ist, dass das Adressierungssystem aus zwei Teilen besteht: aus numerischen Adressen und aus nutzerfreundlicheren Domainnamen (zum Beispiel www.unibremen.de), die die numerischen Adressen (in diesem Fall 134.102.20.226) ersetzen und vor den Nutzern im alltäglichen Gebrauch des Netzes verborgen. Das Domainnamensystem (DNS) wiederum unterscheidet sich in mehreren Hinsichten von traditionellen Formen der Adressierung: Der in diesem Zusammenhang wichtigste Unterschied besteht darin, dass es einen einzigen und einheitlich globalen Namenraum bildet. Anders als im Fall der Telefonie besteht der Namenraum des Internets nicht aus autonomen nationalen Adressierungssystemen, die anschließend miteinander verknüpft werden, um internationale Verbindungen zu ermöglichen. Daran ändert auch die – rein symbolische – Bezugnahme auf die Nationalstaaten nichts, die man bei den so genannten *country code Top Level Domains* (wie zum Beispiel *.de*) findet.

Der Namenraum ist hierarchisch organisiert und wird oft mit einem (umgekehrten) Baum verglichen. Die Spitze der Hierarchie bildet das *root zone file* oder kurz *root*, eine Datei, die als die autoritative Quelle dient, aus der alle Nutzer, direkt oder indirekt, Informationen über den Ort einer bestimmten Internetseite oder eines bestimmten E-Mail-Postfachs beziehen. Diese Wurzel der Baumstruktur bildet infolgedessen den zentralen Kontrollpunkt im DNS. Während das territoriale Telekommunikationsregime Organisations- und Entscheidungsverantwortung auf der nationalen Ebene ansiedelte, zentralisiert das DNS die Aufsicht über den *root* bei einer einzigen Agentur. Und während im *ancien régime* der Telekommunikation globale Konnektivität über bilaterale Verträge zwischen nationalen Postbehörden hergestellt wurde, wird im Internet die globale Erreichbarkeit eines Dienstes durch die Distribution des autoritativen *root zone file* sichergestellt.

Die »Wurzel« des DNS wurde ursprünglich von einer Einzelperson, dem kalifornischen Computerwissenschaftler Jon Postel, verwaltet. Postel personalisierte gewissermaßen die Internet Assigned Numbers Authority (IANA), eine informelle Organisation zur Vergabe von *Top Level Domains*,

die durch das amerikanische Verteidigungsministerium finanziert wurde. Mitte der 1990er Jahre – im Gefolge der Privatisierung und Kommerzialisierung der Netzinfrastruktur – stieß dieses informelle Arrangement an seine Grenzen. Drängende Probleme wie die ausufernde Spekulation mit Domainnamen, die zunehmenden Konflikte über Eigentumsrechte an bekannten Namen und die Monopolgewinne, die sich aus der sprunghaft gestiegenen Zahl von Namensregistrierungen ergaben, ließen es zwingend erscheinen, dem DNS einen formelleren regulatorischen Rahmen zu geben. Die institutionellen Grundlagen für die gegenwärtige Verwaltung des Namenraums wurden 1998 gelegt. Im Rahmen eines »Memorandum of Understanding« (MoU) betraute die US-Regierung mit dieser Aufgabe die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), ein privates gemeinnütziges Unternehmen nach kalifornischem Recht mit internationaler Beteiligung. Das MoU war zunächst auf zwei Jahre befristet. Anschließend sollte die Verwaltung des DNS gänzlich privatisiert werden – dies allerdings nur unter der Bedingung, dass ICANN bis dahin einige im MoU festgelegte Aufgaben erledigt haben würde: die Privatisierung der Domainnamensregistrierung, den Abschluss von Verträgen mit verschiedenen im DNS-Bereich tätigen Dienstleistern und nicht zuletzt die Ausarbeitung und Umsetzung eines legitimen Entscheidungsverfahrens über die Vergabe von Domainnamen.

Zwei Jahre nach seiner Gründung leitete ICANN eine erste Reformphase ein, weil es sich als unerwartet schwierig herausgestellt hatte, den anvisierten Politikprozess »von unten« – im Geiste privater Selbstregulierung – erfolgreich zu organisieren. Viele Schlüsselakteure wie etwa die Betreiber der Root Server, auf denen der Informationsaustausch des Domainnamensystems beruht, verweigerten vertragliche Beziehungen zu ICANN und zogen es vor, ihre Autonomie zu behalten. Bis zum heutigen Tag ist es ICANN nicht gelungen, die Regulierungsautorität über den Namenraum des Internets im ursprünglich beabsichtigten Umfang zu erlangen. Dies ist einer der Gründe dafür, dass die US-Regierung das MoU im Oktober 2006 bereits zum siebten Mal erneuerte. Allerdings trägt sich die US-Regierung im Jahr 2008, zehn Jahre nach der Gründung von ICANN, mit dem Gedanken, ihre Aufsichtsfunktionen über ICANN zurückzunehmen.

Räumliche und organisatorische Transformationen der Staatlichkeit in der Telekommunikationspolitik

Nimmt man die Entwicklung der Telekommunikationsinfrastruktur in den letzten 30 Jahren in den Blick, so zeigen sich einschneidende Änderungen vor allem in der »räumlichen« Dimension von Adressierungssystemen, das heißt im Hinblick auf die Ebene (lokal, national, international), auf der Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden. Der dezentrale, souveränitätsbasierte und durch multi- und bilaterale Abkommen aufgespannte Adressraum, wie er für das *ancien régime* charakteristisch war, wurde als Modell für die digitale Vernetzung verworfen. An seine Stelle trat eine globale, hierarchische Struktur mit einem zentralen Kontrollpunkt an der Spitze. Mit dem Internet kam es also zu einer Verlagerung politischer Verantwortung und zu einer teilweisen Abkehr von den Praktiken, die für die nationale Konstellation typisch waren: Nicht bei den territorial gebundenen Nationalstaaten liegt die Kontrolle über die Infrastruktur des Netzes, sondern bei einer einzigen Regierung. Die USA beansprucht die politische Aufsicht über die Netzinfrastruktur, delegiert aber deren Regulierung an eine global agierende private Organisation (ICANN), die sie anweist und beaufsichtigt. Weniger klar ist das Ausmaß der Transformation indes in »organisatorischer« Hinsicht. Die genaue Rolle, die private und öffentliche Akteure bei der Regulierung des Internets jeweils spielen sollen, ist sowohl innerhalb der US-Regierung als auch in der internationalen Diskussion nach wie vor umstritten.

Die Wurzel, das autoritative Herzstück des Internet-Namenraums, unterliegt der Entscheidungsverantwortung der US-Regierung, die überdies auch die Letztverantwortung für die Netzinfrastruktur beansprucht. Alle anderen Regierungen treten lediglich in einer beratenden Rolle in einem »Governmental Advisory Committee« innerhalb von ICANN in Erscheinung. Eine Verlagerung von Entscheidungsverantwortung hat also durchaus stattgefunden, wenn auch nicht so, wie man sich dies zunächst vorgestellt hatte. Nicht das avisierte vollständig privatisierte Arrangement trat an die Stelle der alten, teils nationalen, teils intergouvernementalen, institutionellen Ordnung, sondern ein unilaterales Regime, in dem Aufgaben an eine private Organisation delegiert wurden.³ In einem (großen) Bereich des

Namenraums, nämlich bei den so genannten *generic Top Level Domains* wie »com« oder »org«, wurden zwar durchaus Schritte in Richtung einer privaten, transnationalen Selbstregierung bei der Politikformulierung und -implementation getan. Gleichwohl bleibt es dabei, dass ICANN, die private Organisation, die den generischen Namenraum verwaltet, unter der Aufsicht der US-Regierung wirkt (Goldsmith/Wu 2006). Während die Verlagerung in »räumlicher« Hinsicht bis zu einem gewissen Grad unwiderprüflich erscheint, ist der Grad der »organisatorischen« Transformation noch immer Gegenstand von Verhandlungen und daher auch bislang weniger stabil.

Die Legitimität transnationaler Regulierung unter US-amerikanischer Kontrolle

Zu der Zeit, als ICANN gegründet wurde, galten staatszentrierte Formen der Legitimation als ungeeignet, die Infrastruktur des Internets zu verwalten (eine kritische Analyse bietet Lessig 1998). Private Regierungsformen mit Vorkerhungen für die Partizipation der Betroffenen (*stakeholders*) versprachen mehr Effizienz und mehr Legitimität als intergouvernementale Regime. Das ehrgeizige Ziel in den späten 1990er Jahren bestand darin, durch das Anstoßen eines Politikprozesses »von unten«, der alle Interessengruppen im Internet, einschließlich der individuellen Nutzer, integrieren sollte, ein Gegenmodell zu den angefochtenen Legitimationsformen über den Nationalstaat zu schaffen. Erwartet wurde, dass die Selbstregierung durch den privaten Sektor und die Zivilgesellschaft für mehr Transparenz bei der Entscheidungsfindung sorgen und auch zu nutzerfreundlicheren Politikergebnissen führen würde, als man es von souveränitätszentrierten Arrangements gewohnt war. Der Glaube an die Überlegenheit einer privaten Regulierung des Internets ernte ein Bündnis aus liberalen Ideen verhafteten Regierungen, Internetindustrie und privaten Nutzern (Mueller 2002; Hofmann 2005).

Während die US-Regierung für sich die Autorität beanspruchte, die grundlegenden Mechanismen zu bestimmen, die die Legitimität des Regelungsarrangements für den Namenraum des Internets sicherstellen wür-

³ Nicht alle Regulaionsaufgaben, die mit dem DNS zusammenhängen, sind zentralisiert. Die *country code Top Level Domains* (».de«, ».fr« usf.) hängen zwar im Prinzip ebenfalls vom *root zone file* ab. Sie werden jedoch – ungeachtet der auf das ganze Internet gerichteten

Autoritätsansprüche von ICANN – mehr oder minder autonom auf nationaler Ebene verwaltet. Viele der nationalen Registrierungsstellen, die mit der Verwaltung der *country code Top Level Domains* betraut sind, sind ebenfalls private Unternehmen.

