

Internet Governance: Eine regulative Idee auf der Suche nach ihrem Gegenstand

Jeanette Hofmann in: Folke Schuppert (Hg.): Governance-Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Band 1 der Reihe „Schriften zur Governance-Forschung“, Nomos-Verlag: Baden-Baden (erscheint im Frühjahr 2005).

"The Internet also presents new opportunities for dealing with the problems it creates." (Johnson, Crawford & Palfrey 2004)

Obwohl der Ausdruck Internet Governance seit rund 10 Jahren gebräuchlich ist, mangelt es bis heute an einem allgemeinen Verständnis seiner Bedeutung. Unklar ist zum einen der Begriff Governance und dessen Verhältnis zu Government, unklar ist aber auch, welche Reichweite und Form von Autorität Governance im Internet hat oder künftig haben sollte. Als Schlagwort populär wurde der Begriff schätzungsweise Mitte der 90er Jahre (Kleinwächter 2004a). Drake zufolge entwickelte sich Internet Governance zu einem "heavily contested concept (...) from the very moment it entered into our collective lexicon (2004: 123). Auch MacLean beschreibt die "Internet Governance Frage" als "very unstable and highly contestable on every dimension, ranging from the definition of key terms to the selection of appropriate forms of governance and institutional arrangements." (MacLean 2004: 76f.) Der politische Stellenwert der verschwommenen Begriffslage drückt sich nicht zuletzt darin aus, dass die Vereinten Nationen im Jahr 2004 eine Arbeitsgruppe zur Klärung dieser Fragen eingerichtet haben. Bis zum Sommer 2005 soll die unter dem UN-Generalsekretär angesiedelte Arbeitsgruppe unter anderem herausfinden, was Internet Governance im Einzelnen umfasst und worin das öffentliche Interesse daran besteht.

Vage und interpretationsoffene Begrifflichkeiten, so könnte man argumentieren, sind keine spezielle Eigenschaft der Internetpolitik. Die Herstellung kollektiver Referenzrahmen und sich wandelnder Bedeutungen ist vielmehr ein konstitutiver und vor allem kontinuierlicher Bestandteil von Governance-Prozessen. "Anyone involved in governing, in whatever capacity or authority, forms images about what he or she is governing (...) Even implicit images govern those who govern. Governing images are always there; however, they can certainly be (re) created and changed. During image formation, governing challenges will be defined and formulated as governing issues" (Kooiman 2003: 29). Das Besondere an Internet Governance liegt somit vielleicht weniger in dem verschwommen und fluktuierend wirkenden Gegenstandsbereich per se, als in der Geschwindigkeit und dem Ausmaß, mit dem sich vorherrschende Bilder, Problemwahrnehmungen und diesen zugrunde liegende Annahmen ändern. Weil Internet Governance noch ein sehr junges Handlungsfeld ist, lässt sich hier die Genese eines Regelungsarrangements beobachten. Wie zu zeigen sein wird, besteht ein enger Zusammenhang zwischen den wechselnden Handlungsforen und dem jeweils vorherrschenden Verständnis von Internet Governance.

MacLean hat die These formuliert, dass sich in den Governance Arrangements der internationalen Telekommunikationspolitik lange Zyklen der Diversifikation und der Konsolidierung abwechseln. Technische Innovationen, wie sie der Entstehung des Internet vorausgegangen sind und damit verknüpft das politische Umdenken, das den Niedergang der International Telecommunication Union (ITU) als "single general-

purpose forum for governing global electronic networks" auslöste, stehen am Anfang einer Phase der institutionellen Diversifikation mit unklarem Ausgang: "The revolution in governance of global electronic networks (...) has created a global governance void within which a complex and confusing array of local activities take place without any overall coherence or top down coordination of the kind formerly provided by the ITU." (MacLean 2004: 93)

Internet Governance lässt sich in diesem Sinne als ein ergebnisoffener, kollektiver Suchprozess verstehen, der darauf zielt, eine globale "regulatorische Leerstelle" konzeptionell und institutionell in legitimer Weise zu füllen. Die Leerstelle ist vor allem auf den Umstand zurückzuführen, dass das Souveränitätsprinzip, das bestimmend für die internationale Regulierung der Telefonnetze war, nicht auf das Internet übertragen worden ist. Die praktische Herausforderung des gegenwärtigen Suchprozesses im Bereich von Internet Governance besteht entsprechend darin, unter den verschärften Bedingungen von Transnationalität, partieller Deterritorialität und Dezentralität verbindliche und legitime Regelungskapazitäten für eine sich dynamisch entwickelnde Infrastruktur zu erzeugen. Bis heute ist es noch nicht gelungen, ein stabiles Regelungsarrangement für das Internet zu etablieren. In den letzten 15 Jahren lassen sich lediglich Phasen erkennen, in denen sich der Wandel der Governance-Strukturen für einen gewissen Zeitraum verlangsamt hat.

Angesichts der verschwommenen Strukturen und Grenzen dieses Handlungsfeldes wird Internet Governance im Folgenden als ein sich in mehreren Etappen vollziehender Suchprozess vorgestellt. Im Einzelnen werden drei Perioden unterschieden, die durch je eigene Handlungskontexte, Akteurskonstellationen, Policy-Agenden und Problemsichten charakterisiert sind. Die erste, bis Mitte der 90er Jahre währende Phase kann man als das "technische Regime" bezeichnen. Das zentrale Forum dieser Zeit bildet die erste und bis heute wichtigste Standardisierungsorganisation im Internet, die Internet Engineering Task Force (IETF). Internet Governance war in diesem Zeitraum faktisch gleichbedeutend mit Standardentwicklung, und die Organisationsregeln der Technikergemeinde hatten klaren Vorbildcharakter für andere Interaktionsbereiche im Internet.

Die zweite Phase ist geprägt durch das Bestreben, Self-Governance-Mechanismen im Internet zu institutionalisieren. Self-Governance unterhalb von Regierungsverantwortung gilt als die angemessene Antwort auf die proklamierte "Unregierbarkeit" des Internet. Die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN, konnte die hochgesteckten Erwartungen jedoch nicht erfüllen und leitete einen Reformprozess mit dem Ziel einer Public Private Partnership ein.

Die dritte Phase ist zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Beitrags in ihren Anfängen begriffen. Offensichtlich ist, dass sie von einer weiteren Verschiebung des Handlungsforums und entsprechend von einer Neukonfigurierung der Akteure begleitet wird. Der im Jahr 2003 stattgefundenene UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft hat dem Bereich Internet Governance einen hohen Stellenwert eingeräumt. Vor allem die Entwicklungsländer zeigen sich mit dem bisherigen Regelungsarrangement unzufrieden und verlangen eine intergouvernementale Lösung für das Internet.

Aus der Beobachtung der verschiedenen Perioden dieser Suchbewegung lassen sich möglicherweise über das Internet hinausreichende Einsichten über Governance-Prozesse gewinnen. Dies betrifft vor allem die Rolle und den Stellenwert von Weltbildern in der Herausbildung von Regelungsarrangements. Wie Kooiman feststellt, konstituieren Bilder

tatsächlich den wichtigsten Bezugsrahmen im "governing process" (Kooiman 2003: 29). Veränderungen in den Regelungsstrukturen werden folglich dann wahrscheinlich, wenn konkurrierende Ideen oder Problemwahrnehmungen nicht länger integriert bzw. ignoriert werden können.

1 Das technische Regime

Ende der 60er Jahre, zu dem Zeitpunkt als das ARPANET, der Vorläufer des Internet, seine ersten Probeläufe absolvierte, war der Betrieb von Kommunikationsnetzen in den meisten Ländern eine Staatsaufgabe, die von nationalen Post- und Telefonverwaltungen wahrgenommen wurde. Die Definitionshoheit über den kommunikationstechnischen Fortschritt oblag Standardisierungsorganisationen, in denen die einstigen Monopolbetreiber und nationale Hersteller, die sog. "Hoflieferanten" organisiert sind (Abbate 1999; Genschel 1995). Ihre konkurrenzlose Stellung erlaubte es den Postgesellschaften, die Architektur und Funktionalität der Telefonnetze gewissermaßen nach dem Vorbild ihrer eigenen Organisationsstruktur zu modellieren. Entsprechend waren diese ebenso national und hierarchisch strukturiert wie die Gesellschaften, die sie betrieben (Genschel 1995: 46). Die internationale Koordination der Telefonnetze wird in diesem Modell durch das Souveränitätsprinzip bestimmt. Die nationalen Betreibergesellschaften sind in der ITU, einer Unterorganisation der Vereinten Nationen, zusammengeschlossen, die technische und finanzielle Fragen von internationalem Belang durch die Übereinkunft zwischen souveränen Staaten regelt.

Im Unterschied zu den durch staatliche Postbehörden verwalteten Telefonnetzen bestand im Falle des Internet zunächst kaum Interesse an einer staatlichen Aufsicht. Das Internet entstand als eines unter vielen Datennetzen. Noch in den frühen 90er Jahren galt es vielen Experten aus der Telefonwelt als akademisches Spielzeug, das bald von der Bildfläche verschwunden sein würde. Wäre es nach dem Willen der europäischen Regierungen gegangen, wäre das Datennetz über diesen Status auch tatsächlich nie hinausgelangt. Die europäischen Postministerien lehnten das Internet ab, weil sie einer anderen, den Telefonnetzen ähnlicheren Netzarchitektur den Vorzug gaben (vgl. Abbate 1999).¹

Das Desinteresse Europas und die marktliberale Politik in den USA gegenüber Datennetzen führten dazu, dass das Internet gewissermaßen sich selbst, genauer, den Ingenieuren, die es entwickelt hatten, überlassen blieb. Bis Mitte der 90er Jahre lagen technische Entwicklung und Infrastrukturverwaltung weitgehend in der Hand einer informellen Gruppe von Technikern, die im Laufe der 80er Jahre zur wichtigsten Standardisierungsorganisation für das Internet, der Internet Engineering Task Force (IETF), avancierte. Wenn es im Internet bis Mitte der 90er Jahre überhaupt eine allgemein anerkannte Entscheidungsinstanz gab, dann bündelte sich diese in der technischen Autorität der IETF. Eine Rolle spielten hierbei die technische Kompetenz und Innovationsfreudigkeit der beteiligten Akteure, aber auch die spezifische, an akademischen Gepflogenheiten orientierte Organisationsweise, die bewusst als Gegenmodell zu staatlichen und intergouvernementalen Standardisierungsinstitutionen stilisiert wurde. Zeitweilig genoss die IETF selbst in der ITU den Ruf als "one of the

¹ X.25, das Konkurrenzmodell zum Internet, definiert eine zentral verwaltete, an nationalstaatlichen Grenzen ausgerichtete Netzarchitektur für ein einheitliches öffentliches Datennetz. Dieses hätte den Postbehörden weitreichende Kontrolle sowohl über das Leitungsnetz, die Dienste als auch den Datenfluss eingeräumt. In den USA hatte die Federal Communications Commission (FCC) im Rahmen der "First Computer Inquiry" jedoch gegen eine öffentliche Regulierung von Datenübertragungsnetzen entschieden (vgl. Oxman 1999).

most successful paradigms of the post-industrial age" (Shaw 1999). Bis zur Privatisierung der Netzinfrastruktur und zur Entstehung des WorldWideWeb (WWW) anfang der 90er Jahre war die IETF die einzige Standardisierungsorganisation für das Internet. Rückblickend bot der Windschatten staatlicher Aufmerksamkeit eine unvergleichlich große Gestaltungsmacht für die IETF.

Die ursprüngliche Verwaltungsstruktur des Internet war sehr informell und reflektierte die universitäre Umgebung, aus der sie hervorging. Die ersten Experimente mit der für das Internet charakteristischen Übertragungstechnik fanden Ende der 60er Jahre an der University of California, Los Angeles statt. Bis zur Privatisierung der Netzinfrastruktur 1992 war das Internet ein Forschungsnetz, zu dem lediglich Universitäten und Forschungseinrichtungen Zugang hatten. Die technischen Standards wie auch die Namens- und Nummernräume des Internet galten als gemeinfreie Güter, die im Interesse der gesamten akademischen Nutzergemeinde zu verwalten sind.

Die zentrale Instanz in der Administration des Internet bildete die informelle Internet Assigned Numbers Authority (IANA). Gegründet unter dem Dach des Information Sciences Institute der University of Southern California, und zeitweilig finanziert aus öffentlichen Mitteln der National Science Foundation (NSF), verwaltete IANA die Namens- und Nummernräume des Internet und fungierte zugleich als Herausgeber der Internetstandards. IANA bestand im Kern aus einer Person, dem 1998 verstorbenen Jon Postel. Die einzige Kontrolle, der die – aus heutiger Sicht – machtvolle Position von Postel unterlag, war ebenfalls informeller Natur und ergab sich wesentlich aus der Sichtbarkeit seiner Person und Funktion innerhalb der IETF, in der er als einer der Gründerfiguren eine herausgehobene Rolle spielte.

Im Gegensatz zu den klassischen Standardisierungsorganisationen in der Kommunikationstechnik handelt es sich bei der IETF um eine private Organisation. Die IETF ist bis heute ein informeller Zusammenschluss ohne Rechtsform.² Mitgliedschafts- und nationale Repräsentationsregeln, wie bei herkömmlichen Standardisierungsgremien, gab und gibt es bis heute nicht. Jeder Teilnehmer, so jedenfalls das offizielle Prinzip, spricht nur für sich selbst. Ihrem Selbstverständnis nach ist die IETF eine "meritocracy", die durch Konsens sowie eine spezifische Professionskultur zusammengehalten wird. Voraussetzung für die Anerkennung eines Standardentwurfs ist eine breite Mehrheit, die in der Form der öffentlichen Verständigung ermittelt wird: "We reject kings, presidents and voting. We believe in rough consensus and running code", so lautete der in den frühen 90er Jahren von Dave Clark geprägte Wahlspruch der IETF.

Den Wegbereitern des Internet fehlte nicht nur in organisatorischer, sondern auch in technischer Hinsicht die "Telefonmentalität". Ihr Interesse an der Kommunikationstechnik verdankte sich einem zeittypischen Engpass in der Computerentwicklung, der in den 60er Jahren teuren und daher sehr knappen Rechenkapazität. Time-Sharing-Systeme verschafften mehreren Nutzern gleichzeitig Zugang zu einer zentralen Recheneinheit und ermöglichten so eine effiziente Nutzung. Die dem Internet zugrunde liegende Idee bestand darin, das Time-Sharing-Prinzip auf geographisch weiträumige Echtzeit-Verbindungen zwischen Computern auszudehnen. Mit Hilfe der Vernetzung von Rechnern sollte eine entfernungsunabhängige virtuelle Arbeitsumgebung generiert werden.

² Im Jahr 1992 wurde die Internet Society gegründet, die seither als rechtliches Dach für die IETF wie auch als Rechteinhaber für die Internetstandards fungiert.

Die Idee, spezielle Kommunikationsnetze für den Datentransfer zu entwickeln war an sich nicht neu. Auch die Telefongesellschaften arbeiteten an entsprechenden Netzarchitekturen. Der Paradigmenstreit, der in den 70er Jahren zwischen der Telefonwelt und der noch jungen Internetgemeinde ausbrach, drehte sich im Kern um die bis heute offene Frage, wer die Kontrolle über den Daten- bzw. Kommunikationsfluss haben sollte: die staatlichen Netzbetreiber oder die Nutzer.³

Die Architekten des Internet entschieden sich für eine radikale Dezentralisierung und Minimalisierung des Netzwerkkonzepts. Das Internet besteht im Kern aus einem offenen, rechtlich nicht geschützten technischen Standard, der definiert, wie Computer miteinander kommunizieren.⁴ Die Kontrolle über den Datenfluss liegt gemäß des für das Internet charakteristischen "End-to-End"-Prinzips nicht beim Netzbetreiber, sondern bei den Nutzern, genauer: bei den jeweiligen Anwendungen. In den Worten seiner Schöpfer: "The Internet, a loosely-organized international collaboration of autonomous, interconnected networks, supports host-to-host communication through voluntary adherence to open protocols and procedures defined by Internet Standards. There are also many isolated interconnected networks, which are not connected to the global Internet but use the Internet Standards." (RFC 2026)

Die Beweggründe der Technikergemeinde für den Verzicht auf ein Steuerungszentrum waren sowohl technischer als auch operativer Natur. Die dezentrale Netzarchitektur versprach nicht nur eine größere Ausfallsicherheit, sie reduzierte auch den Aufwand in der Netzadministration. Das Internet Protokoll konstituiert somit ein Netz autonomer Netze ohne zentrales Steuerungszentrum, das die Kontrolle über den Datenaustausch an die Endnutzer delegiert.

Die Architektur des Netzes ist auch außerhalb der technischen Community als deutlicher Bruch mit den Entwicklungsmustern und Organisationsprinzipien moderner Infrastrukturen wahrgenommen worden. Die regulativen Implikationen und kommunikationspraktischen Folgen der dezentralen Organisationsweise übten auf die frühen Nutzergenerationen eine große Faszination aus. Charakteristisch für die frühen akademischen Arbeiten über das Netz ist der hohe Stellenwert, der technischen Aspekten eingeräumt wurde. Die Rechts- und Sozialwissenschaftler, die sich in den 90er Jahre mit dem Internet beschäftigten, studierten die technischen Aspekte vielfach en Detail, weil diese als Schlüssel zum Verständnis zukunftsfruchtiger Koordinationsstrukturen angesehen wurden: "The Internet is built on a simple suite of protocols – the basic TCP/IP suite (...) Like a daydreaming postal worker, the network simply moves the data and leaves interpretation of the data to the applications at either end. This minimalism in design is intentional. It reflects both a political decision about disabling control and a technological decision about the optimal network design." (Lessig, 1999: 32)

³ Prägend für das Design des Internet waren unter anderem die Arbeiten von Paul Baran. Eine ausfallsichere, robuste Datenübertragung sei dann zu erreichen, so Barans Argument gegen die Glaubenssätze der Telefonwelt, wenn der hierarchische Aufbau der Telefonnetze durch ein dezentral und verteilt gestaltetes Systems lose verbundener Netzknoten ersetzt würde. Während die Telefongesellschaften solche Ideen als Häresie bekämpften, zeigte sich das US-Militär interessiert und förderte den Aufbau eines experimentellen Forschungsnetzes durch ARPA, die Advanced Research Projects Agency.

⁴ Im Einzelnen spezifiziert das sog. Internet Protokoll ein Adressierungssystem zur Kennzeichnung von Rechnern. Darüber hinaus definiert es ein als "Paketvermittlung" bezeichnetes Datenübertragungsverfahren.

Verbreitet auch unter den Mitgliedern der IETF war die Annahme eines Entsprechungsverhältnisses zwischen technischer Architektur und sozialer Organisation. So erschien die IETF als Prototyp für neue, "post-regierungsförmige" Koordinationsformen: "Perhaps the best current example of "nongovernmental governance" is the Internet Engineering Task Force (...) Like the Internet itself, the IETF has no official governmental charter or formal membership requirements. (...) While it is not obvious how broadly the IETF model might be used to deal with other GII [Global Information Infrastructure, ein auf die US-Regierung zurückgehendes Projekt] technical and nontechnical issues, it does serve as an impressively successful contrast to slow-moving, formally chartered international standards bodies. (...) More generally, nongovernmental governance may be the default scenario for the GII." (Baer 1996)

Zu den zentralen Eigenschaften, die dem Internet in den 90er Jahren zugeschrieben wurden, gehörte das Unterlaufen staatlicher Hierarchien und Interventionsformen. Dies betraf zunächst das Internet selbst. Seine dezentrale, Grenzen ignorierende Struktur versprach weitreichende Immunität gegenüber staatlichen oder wirtschaftlichen Steuerungsabsichten: "The very design of the Internet seemed technologically proof against attempts to put the genie back in the bottle" (Walker 2003). Aber auch die Nutzer erlebten den digitalen Kommunikationsraum als einen Ort unvergleichlich großer Freiheiten, gegen die sich politische Autorität als mehr oder minder machtlos erwies. Selbstbewusst rief John Henry Barlow Mitte der 90er Jahre der Politik entgegen: "Governments of the Industrial World, you weary giants of flesh and steel (...) On behalf of the future, I ask you of the past to leave us alone. You are not welcome among us. You have no sovereignty where we gather." (Barlow 1996)

Staatliche Souveränität, so die verbreitete Auffassung Mitte der 90er Jahre, kann im Internet nicht wirksam geltend gemacht werden (vgl. Hofmann & Holitscher 2004). Als Gründe dafür wurde neben der Architektur des Netzes auch die territoriale Konstitution politischer Herrschaft angeführt. Die Ausübung politischer Autorität setze die Kontrolle über ein physisches Territorium voraus. Während Gesetze nur innerhalb eindeutig definierter geopolitischer Grenzen gelten, hebe das Internet geopolitische Grenzen faktisch auf.⁵

Angesichts fehlender Grenzen, unbestimmter Identitäten und Standorte im digitalen Datenraum schien es nur plausibel, territorialen Formen regulativer Autorität die Wirksamkeit und Zuständigkeit für das Internet abzusprechen. Aus der Perspektive des Cyberspace betrachtet, waren Ende oder Tod der "geographischen Tyrannei" mindestens in Sichtweite gerückt: "The Net thus radically subverts a system of rule-making based on borders between physical spaces, at least with respect to the claim that cyberspace should naturally be governed by territorially defined rules." (Johnson & Post 1997: 6)

Die allgemein angenommene Unregierbarkeit des Netzes warf freilich die Frage auf, wer und was die Regelungskompetenz von Regierungen, diesen "weary giants of flesh and steel", legitimerweise ersetzen könnte. Wenn sich das Internet traditionellen Formen der Regelsetzung tatsächlich entzieht, welche Akteure, Institutionen und Verfahren wären

⁵ Das Netz operiert auf der Grundlage von logischen, nicht von physischen Adressen. Zwischen der Adresse und dem geographischen Standort eines Netzknotens besteht daher kein direkter Zusammenhang. Zusätzlich erschwert wird die Durchsetzung staatlicher Souveränität, weil die Identität und folglich auch die Nationalität von Nutzern nicht immer zu ermitteln ist.

dann geeignet, nationalstaatliche oder intergouvernementale Regierungsautorität zu ersetzen? Das Mitte der 90er Jahre aufkommende internationale Interesse an angemessenen Koordinationsformen für das Netz markiert den Beginn von Internet Governance als Forschungsgegenstand und Politikfeld.

Seinen empirischen Referenzrahmen und zugleich eine gewisse praktische Dringlichkeit gewann die Diskussion über adäquate Governance-Formen durch die Anfang der 90er Jahre einsetzende Transformation des Internet. Nach dem Rückzug der amerikanischen Regierung aus der Finanzierung der Infrastruktur wurde das Netz auch für private Nutzer zugänglich. Bereits wenige Jahre später setzte ein explosionsartiges Wachstum ein. Verantwortlich für dieses Wachstum war unter anderem die Entstehung eines neuen Kommunikationsdienstes, der die Nutzung des Internets zugleich vereinfachte und erheblich erweiterte: das WorldWideWeb. Das WWW verschaffte dem bis dato strikt ASCII basierten Internet erstmals eine graphische Oberfläche. Zudem ermöglichte es neue Formen der Präsenz und Sichtbarkeit, die das Internet nun auch für den Handel interessant machte.

Das WWW bedient sich einem Element der Netzinfrastruktur, das bislang eine eher nebensächliche Rolle gespielt hatte: das Domainnamensystem. Bis Mitte der 90er Jahre erfüllten Domainnamen hauptsächlich die Funktion als nutzerfreundliche Erinnerungshilfe für die kaum einprägsamen numerischen Internetadressen. Mit der Verbreitung des Webs veränderte sich ihre Bedeutung gewissermaßen über Nacht.

Die IETF hatte Domainnamen als beliebig wählbare Zeichenfolge konzipiert, deren Geltungsbereich sich ausschließlich auf die Netzwelt beschränken sollte. Ihre Vergabe folgte dem "first come, first served"-Prinzip. Besitzansprüche an Namen waren explizit ausgeschlossen: "Domain names provide a convenient addressing mechanism for people and machines to identify resources without having to remember long strings of numbers. Registration [. . .] confers no ownership or legal rights to the name beyond establishing the relationship for Internet addressing purposes." (Mitchell et al. 1997: 262)

In ähnlicher Diktion hatte Jon Postel den Status von Domainnamen definiert: "Concerns about 'rights' and 'ownership' of domains are inappropriate. It is appropriate to be concerned about 'responsibilities' and 'service' to the community (...) The registration of a domain name does not have any Trademark status. It is up to the requestor to be sure he is not violating anyone else's Trademark." (Postel 1994) Domainnamen galten als öffentliches Gut, und Postel appellierte an den Verstand und die Moral der 1994 noch überschaubaren Netzgemeinde, dieses Gut in angemessener Form zu nutzen.

Das WWW nutzte Domainnamen in neuartiger Weise, indem es diese als "locator" für Inhalte einsetzte. Die kaum voraussehbare Folge dieses Adressierungsverfahrens war, dass Domainnamen nicht länger vorrangig zur Identifizierung von Organisationen dienten, sondern als Möglichkeit zur Kennzeichnung beliebiger Ressourcen und Personen entdeckt wurden. Die bislang übliche Praxis einer hierarchischen "Besiedlung" einzelner Domainnamen ging verloren.⁶ Domainnamen avancierten zu symbolischen Adressen und "became a big deal" (Oppedahl 1997).

⁶ Ursprünglich kennzeichneten Domainnamen Universitäten und Forschungsorganisationen, die wiederum Namensraum nach dem Schema "bibliothek.wz-berlin.de" an einzelne Bereiche oder Abteilungen delegierten.

Als Folge der "webification" (Mueller 2002) entstand Mitte der 90er Jahre eine sprunghaft ansteigende Nachfrage nach wohlklingenden Domainnamen. Da attraktive Namen endlich sind, entwickelten sich diese innerhalb kürzester Zeit zu einem knappen Gut, für das hohe Preise zu erzielen waren. Der Handel mit Domainnamen wurde zu einem einträglichen Geschäft. 1994 traten kam es zu ersten Rechtsstreitigkeiten um Domainnamen. Markenschutzansprüche stellten das "first come, first served"-Vergabeprinzip in Frage und damit zugleich ihren Status als beliebig wählbare Zeichenketten. Dass auf Domainnamen tatsächlich Markenrechtsansprüche geltend gemacht werden können, war Mitte der 90er Jahre allerdings noch keineswegs entschieden.⁷

Der Bedeutungswandel des Domainnamensystems rief nämlich verschiedene wirtschaftliche Interessen auf den Plan. Gegenüber standen sich die Forderung nach einem effektiven, internetweiten Schutz von Markennamen einerseits und das Interesse an einer vollständigen Liberalisierung des Namensraums andererseits. Die Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Lagern spitzte sich auf die Frage zu, ob zusätzliche Namenszonen zur Befriedigung der offensichtlich vorhandenen Nachfrage eingerichtet werden sollten oder nicht. Die Markenschutzorganisationen lehnten eine Erweiterung des Namensraums ab, Domainnamenhändler und "cyber liberties"-Gruppen sprachen sich dafür aus.

Die Auseinandersetzung um die Zukunft des Domainnamensystems ließ ein Macht- und Entscheidungsvakuum im Internet offensichtlich werden. Der wachsende Druck zur Neuregelung des Domainnamensystems lief gewissermaßen ins Leere, weil es keine institutionelle Adresse für die Anliegen der beteiligten Akteure gab. Die Ingenieure, die das Domainnamensystem (DNS) entwickelt hatten und noch zum Teil verwalteten, hielten an ihrer Konzeption von Domainnamen fest und verweigerten markenschutzrechtlichen Interessen die Anerkennung. In dem Maße jedoch, wie das Internet wuchs und die Auseinandersetzung um das Recht an Domainnamen Bedeutung gewann, erodierte der Status der IETF als weithin anerkannte Entscheidungsgewalt. Im Streit um die künftigen Regeln des Domainnamensystems vertrat sie nur mehr ein Partikularinteresse unter anderen.

Der Ruf nach einer förmlichen Regelungsstruktur für den Namensraum, das dem Wandel des Netzes Rechnung trägt, beförderte und prägte die entstehende Diskussion über Internet Governance. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass das Domainnamensystem keineswegs die einzige "Problemzone" im Internet darstellte. So trat etwa Anfang der 90er Jahre ein ernsthafter Mangel an Internetadressen auf, der eine schnelle Reform des bestehenden Allokationsverfahrens notwendig machte. Auch warfen die Vereinbarungen der Netzbetreiber zum Datenaustausch ("peering agreements", vgl. Cukier 1998; Peake 2004)) Zweifel an der Regelungskapazität des Marktes auf. Zudem zeichnete sich Mitte der 90er Jahre bereits die Entstehung digitaler Klüfte in und zwischen den Regionen ab. Jede dieser Problemstellungen hätte zum Ausgangspunkt einer Reflexion von Governance-Strukturen im Internet werden können – und diese in je spezifischer Weise beeinflusst. Entsprechend sollten der allgemein wahrgenommene Handlungsbedarf und das Autoritätsvakuum im Internet nicht als unabhängige, dem

⁷ Das Domainnamensystem sei nicht zur Abbildung anderer Namenssysteme entwickelt worden und aufgrund seiner flachen Struktur auch nicht in der Lage, die produkt- und regionsspezifischen Differenzierungen im Markenrecht zu repräsentieren, so die Auffassung in der IETF: "As John Gilmore said, you just cannot pour ten pounds of trademarks into a one-pound domain sack." (Johnson & Post 1997: 88)

Regelungsarrangement vorgelagerte Tatbestände verstanden werden. Die Wahl wie auch die Wahrnehmung des lösungsbedürftigen "Problems" bildet vielmehr einen konstitutiven Bestandteil von Internet Governance.

Die vielleicht wichtigste Annahme in der frühen Diskussion über Internet Governance bestand in der Vorstellung, das Netz bringe einen neuen gesellschaftlichen Raum hervor, der eigenen, von der physischen Welt verschiedenen Regeln unterliege: "Global computer-based communications cut across territorial borders, creating a new realm of human activity and undermining the feasibility—and legitimacy—of applying laws based on geographic boundaries. While these electronic communications play havoc with geographic boundaries, a new boundary, made up of the screens and passwords that separate the virtual world from the "real world" of atoms, emerges. This new boundary defines a distinct Cyberspace that needs and can create new law and legal institutions of its own." (Post & Johnson 1997: 3)⁸

Eine in den Rechtswissenschaften populäre Analogie zur Beschreibung der neuen räumlichen Verhältnisse bildete das Lex Mercatoria, das sich in Reaktion auf den grenzüberschreitenden Handel im Mittelalter entwickelte.⁹ In Anlehnung an das Handelsrecht hat Reidenberg (1998) die Rechtsfigur eines "Lex Informatica" für das Internet vorgeschlagen. Kennzeichnend für das "Lex Informatica" sei, dass Recht und Regulierungspraktiken nicht die einzige Quelle der Verregelung bilden. Technische Architekturen, so Reidenberg, können wie gesetzliche Regelungen bestimmte Handlungsweisen im Netz erzwingen oder auch ausschließen: "Technological capabilities and system design choices impose rules on participants (...) the set of rules for information flows imposed by technology and communication networks form a 'lex informatica'." (Reidenberg, 1998: 553) Die Netzarchitektur galt somit im doppelten Sinne als Bestandteil von Internet Governance. Zum einen bildete sie wie etwa im Falle des Domainnamensystems den Regelungsgegenstand. Zum anderen wurde sie als handlungsnormierende Steuerungsressource betrachtet. Offen war, welche Schlussfolgerungen aus einer "Lex Informatica" für die Konstruktion politischer Autorität im Internet zu ziehen sind.

Weitgehende Einigkeit bestand darin, dass es erstens keinen prädestinierten Akteur für Aufsichtsfunktionen im Internet gibt und dass diese Aufgabe zweitens weder Regierungen noch intergouvernementalen Organisationen wie der ITU überlassen werden sollte: "At present there is no consensus among the Internet community and all sectors of the Internet industry on how a governance structure will evolve for the DNS. There is increasing agreement that decisions over reforms to the DNS should involve all stakeholders and in particular industry", konstatierte die OECD (OECD 1997: 6).

Rückblickend betrachtet bildete die ablehnende Haltung gegenüber einer "Einmischung" der Regierungen in die "inneren Angelegenheiten" des Internet eine der wenigen, gleichwohl grundlegenden Übereinstimmungen in der konfliktreichen Formierungsphase von Internet Governance. Das Handeln von Regierungen wurde mit Hierarchie,

⁸ Die zwischen 1994 und 1998 am WZB angesiedelte Projektgruppe "Kulturraum Internet" ging ebenfalls von der Annahme aus, das Internet stelle einen neuartigen, von der dinglichen Welt unterschiedenen Interaktionsraum dar, der sich aus einer Binnenperspektive untersuchen lasse (vgl. Helmers, Hoffmann & Hofmann 1998).

⁹ Da die Händler ihre Streitfälle nicht im Rahmen des bestehenden Rechts lösen konnten, bildete sich ein neues, auf grenzüberschreitende Interaktionen zugeschnittenes Regelsystem in Ergänzung zum lokalen Recht heraus. Für das Internet stehe eine vergleichbare Entwicklung zu erwarten.

bürokratischer Langsamkeit und territorialstaatlichem Denken gleichgesetzt und gewissermaßen zur Anti-These eines ungezähmt innovativen Internet stilisiert: "So while we believe that there is a role for collective judgments, we are repulsed by the idea of placing the design of something as important as the internet into hands of governments", so fasste Lessig (1998) die Befindlichkeiten der Internetgemeinde Ende der 90er Jahre zusammen. Wirtschaft, Wissenschaft und Technik sprachen den Regierungen das Recht, vor allem aber die Fähigkeit ab, angemessene und legitime Governance-Strukturen für das Internet zu entwickeln.

Das Gegenmodell zum intergouvernementalen Regime formierte sich unter dem Begriff Self-Governance. "Self-regulatory structures" wie sie die IETF entwickelt hatte und sich in ähnlicher Form in zahllosen Online-Communities herauschälten, galten als Erfolgsrezept und Hoffnungsträger für die künftige Verwaltung des Internet. Zu den positiven Attributen des Self-Governance-Konzepts zählten Offenheit und Inklusivität, Bottom-Up- und Konsensorientierung und nicht zuletzt Dezentralität. So sollten alle Betroffenen an der Koordinierung des Netzes mitwirken dürfen, und nur im Konsens getroffenen Entscheidungen wurde eine realistische Chance auf Befolgung eingeräumt. Zugleich sollte zentrale Entscheidungskompetenz auf ein notwendiges Minimum beschränkt bleiben.

Der große Optimismus in der zweiten Hälfte der 90er Jahre drückte sich in der Erwartung aus, das Netz würde dauerhaft tragfähige Alternativen zum nationalstaatlichen Typ des Regierens hervorbringen. Die technische Architektur des Netzes schien der Garant dafür zu sein, dass die Durchsetzung des Souveränitätsprinzips im Netz auch langfristig ausgeschlossen bleibt. Die Hypostasierung der Netztechnik als "countervailing force against the centralization and concentration in government and the mass media" (Walker 2003) bildete einen wichtigen konzeptionellen Baustein im Verständnis von Internet Governance als Self-Governance.

Internet Self-Governance hatte als Idee viele Befürworter, zumal diese, abgesehen von den Regierungen, alle Akteure im Internet einzuschließen schien. In der Praxis zeigten sich dann jedoch viele Differenzen im Hinblick auf die konkrete Akteurskonfiguration, die Befugnisse, Zielsetzungen und Werthaltungen der zu schaffenden Organisationsstruktur.

2 Internet Self-Governance: Aufstieg und Niedergang einer Idee

Die Institutionalisierung von Regulierungsstrukturen für das Internet wurde sachlich wie zeitlich nahezu vollständig durch widerstreitende Hoheitsansprüche über den Namensraum des Internet bestimmt.¹⁰ Die erste Initiative zur Gründung einer auch international akzeptablen Koordinierungsinstanz für das Domainnamensystem ging von der IETF aus. Die verloren gegangene Autorität über das Netz sollte durch Integrationsstrategien zurück gewonnen werden. Das 1996 geschaffene "International Ad Hoc Committee" (IAHC) umfasste Vertreter von Standardisierungsorganisationen (IETF, ITU), Markenrechtsorganisationen (WIPO, INTA) sowie einer US-Bundesbehörde (Federal Network Council, FNC). In seinen abschließenden Empfehlungen schlug das

¹⁰ Den zeitlichen Rahmen gab das 1998 endende Monopol über den Registrierungsbetrieb von Domainnamen in den Namenszonen .com, .org und .net, den das amerikanische Unternehmen Network Solutions unterdessen in ein einträgliches Geschäft verwandelt hatte, vor.

IAHC eine maßvolle Ausweitung des Domainnamensystems und sich selbst als neue Aufsichtsinstanz vor.

Dieses Modell, das die Autorität über den Namensraum in die Hände von Normungs- und Markenrechtsorganisationen gelegt hätte, stieß nicht zuletzt in der amerikanischen Regierung auf Ablehnung. Die politische Niederlage des IAHC beschrieb eines seiner Mitglieder vorausschauend als den Preis, der für den Erfolg des Internet zu zahlen sei: "For the past decade or more we've been slaying the giants of old, preaching a new utilitarian form of technology (...) But the prize of such a victory is to become the mainstream of the technology industry, and the price, like it or not, is to recreate all the institutions and their associated ponderous weight and political awareness which we so vehemently criticized in a past lifetime." (anonym, zit. n. Shaw 1999)

Im Jahr 1997 entschied sich die US-Regierung aus dem "Schatten der Hierarchie" herauszutreten und das weitere Verfahren zur Neuordnung des Domainnamensystems an sich zu ziehen. Der Eröffnungszug der US-Regierung bestand in der Bekanntgabe, sich aus der Aufsicht über das Domainnamensystem zurückziehen zu wollen. In einem im Sommer 1997 als "Request for Comments" bezeichneten Text bat das Wirtschaftsministerium die interessierte Fachöffentlichkeit um Stellungnahmen zur Neuordnung des Namensraums (DOC 1997)¹¹. Anfang 1998 folgte dann ein erster Vorschlag zur "Verbesserung der Namens- und Adressverwaltung" des Internet. Darin verkündete das Wirtschaftsministerium die Absicht, die politische Aufsicht über den Namens- und Adressraum an eine private Organisation abzugeben, die zwar unter internationaler Beteiligung, aber auf der Grundlage kalifornischen Rechts operieren sollte (DOC 1998a).

Das so genannte Green Paper löste international eine Welle der Kritik aus. Viele Beteiligte nahmen das Green Paper als eine Machtanmaßung der US-Regierung gegenüber einer sich bis dato relativ regierungsfrei verwaltenden Internetgemeinde wahr. Auch in Europa bestand die Befürchtung, "the current U.S. proposals could, in the name of the globalisation and privatisation of the Internet, consolidate permanent US jurisdiction over the Internet as a whole" (Europäischer Rat & Europäische Kommission 1998). Nicht nur die EU hätte einer intergouvernementalen Organisation zur Verwaltung des Internet nach dem Vorbild des Telefonregimes eindeutig den Vorzug gegeben. Die US-Regierung legte einige Monate später ein White Paper vor, das die vorgeschlagene Vorgehensweise in seinen Grundzügen verteidigte und lediglich kleinere Korrekturen¹² vornahm. (DOC 1998b)

Das White Paper sah vor, die informelle Aufsicht der Technikergemeinde über das Netzinfrastruktur durch eine rechtsfähige, gemeinnützige Organisation unter internationaler Beteiligung, aber mit Sitz in den USA zu ersetzen. Die Führungsrolle war hierbei der Privatwirtschaft unter angemessener Beteiligung weiterer Akteursgruppen zugeordnet. Regierungen sollten dagegen vom Internet möglichst fern gehalten werden. Die Sprache und die Begründungsfiguren, die die US-Regierung ihren Vorschlägen zugrunde legte, enthielt vielfältige Referenzen an den regierungskritischen Diskurs über

¹¹ "Request for Comments" ist unter anderem die Bezeichnung für Internetstandards und knüpft somit explizit an die Kommunikationsrituale der Internetgemeinde an.

¹² Eine der wenigen signifikanten Änderungen betraf die Rolle, die sich die US-Regierung selbst zuschrieb. So nahm die US-Regierung Abstand von der ursprünglichen Absicht, die Strukturen des zu gründenden Unternehmens selbst festzulegen.

Selbstverwaltungsstrukturen für das Internet: "The new corporation should operate as a private entity for the benefit of the Internet community as a whole. The development of sound, fair, and widely accepted policies for the management of DNS will depend on input from the broad and growing community of Internet users." (DOC 1998a)

Für die Entwicklung der neuen Verwaltungsstruktur gab das White Paper vier allgemeine Prinzipien vor:

1. Stabilität: Die Privatisierung der Netzverwaltung darf die Verlässlichkeit und Sicherheit des Domainnamensystems nicht beeinträchtigen.
2. Wettbewerb: Die Netzverwaltung soll so weit als möglich den Kräften des Marktes überlassen werden.
3. Private Bottom-Up-Koordination: Die Koordination des Netzes soll im Rahmen einer privatwirtschaftlichen Organisation erfolgen, die die basisorientierte Governance-Tradition des Internet reflektiert.
4. Repräsentation: Die Verwaltungsstruktur soll die funktionale und geographische Vielfalt des Internet widerspiegeln. Es gilt Mechanismen zu entwickeln, die eine internationale Partizipation garantieren (DOC 1998b).

Auch zu den Organisationsstrukturen des zu gründenden Unternehmens äußerte sich die US-Regierung. Repräsentanten der verschiedenen Infrastrukturfunktionen¹³, der Markenschutzverbände, Internetexperten sowie kommerzieller und nicht-kommerzieller Nutzer "from around the world" sollten in die Politikformulierung integriert werden: "The Internet community is already global and diverse and likely to become even more so over time. The organization and its board should derive legitimacy from the participation of key stakeholders. Since the organization will be concerned mainly with numbers, names and protocols, its board should represent membership organizations in each of these areas, as well as the direct interests of Internet users." (DOC 1998b)¹⁴

Neben der Internetwirtschaft und der Standardisierungsgemeinde schienen die Internetnutzer zu einer Art dritter Kraft in der Regulierung des Internet zu avancieren. Anstelle von Regierungen war ihnen die Rolle der Repräsentation zivilgesellschaftlicher Interessen zugeordnet. Regierungen schloss die US-Regierung demgegenüber ausdrücklich von jeder Entscheidungsverantwortung aus. Lediglich als Nutzer sollten sie in einer beratenden Funktion mitwirken dürfen: "Restrict official government representation on the Board of Directors without precluding governments and intergovernmental organizations from participating as Internet users or in a non-voting advisory capacity." (DOC 1998b) Unter Inklusions- und Legitimationsgesichtspunkten betrachtet, sollte das neue Unternehmen den Ansprüchen internationaler Organisationen nicht nur genügen, sondern diese gar noch übertreffen – bekanntlicherweise repräsentieren diese individuelle Bürger lediglich indirekt durch ihre Regierungen.

In Form eines Memorandum of Understanding erkannte das federführende US-Wirtschaftsministerium Ende 1998 die neu geschaffene Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) förmlich an (DOC 1998c). Dem vorausgegangen war ein mehrmonatiger Verhandlungsprozess über die Struktur und

¹³ Dazu gehören vor allem die regionalen Ausgabestellen für Internetadressen, die Registraturen und Registrare für Domainnamen, die Standardisierungsorganisationen und die Internet Service Provider.

¹⁴ "Protocol" ist eine im Internet typische Bezeichnung für technische Normen.

Zusammensetzung von ICANN, an dem sich ein breites Interessenspektrum aus Wirtschaft, Technik, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen beteiligte. Unüberbrückbare Meinungsunterschiede betrafen vor allem das Kräfteverhältnis zwischen den verschiedenen Interessengruppen. Von Beginn an umstritten war die Rolle der individuellen Nutzer und der Regierungen (vgl. dazu Hofmann 2004). Die beteiligten Unternehmen¹⁵ und Standardisierungsorganisationen hätten ein Selbstregulierungsmodell frei von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Beteiligung deutlich vorgezogen.

Die sich in den Jahren 1999 und 2000 abzeichnende Organisationsstruktur von ICANN stellte sich aller Interessenkonflikte zum Trotz zunächst wie ein kleines Wunder in der internationalen Politik dar. Die Vereinbarung zwischen US-Regierung und ICANN sah eine quasi paritätische Besetzung des Direktoriums durch Wirtschaft und Nutzer vor. Der Verzicht auf staatliche Autorität sollte durch legitimationsstiftende Repräsentations- und Willensbildungsverfahren kompensiert werden. Aufgrund internationalen Drucks wurde zusätzlich ein Governmental Advisory Committee (GAC) als Beratungsgremium für Regierungen und internationale Regierungsorganisationen eingerichtet. Eine Sonderrolle nimmt bis heute die US-Regierung ein. Sie ist Mitglied des GAC, zugleich aber auch Aufsichtsbehörde gegenüber ICANN.¹⁶

Offen gelassen hatten die Vereinbarungen zwischen US-Wirtschaftsministerium und ICANN die nicht unerhebliche Frage, auf welche Weise die Nutzer des Internet künftig neun Direktoren bestimmen sollten. Weder innerhalb noch außerhalb des Internet waren Organisationen in Sicht, die für sich in Anspruch nehmen konnten, die gewünschte kulturelle und geographische Vielfalt der Nutzer weltweit glaubwürdig zu repräsentieren. Nach längerem Zögern von der US-Regierung unter Druck gesetzt, sah sich ICANN schließlich gezwungen, gegen den sich formierenden Widerstand in den eigenen Reihen eine Mitgliederorganisation für individuelle Nutzer zu gründen, die "At-Large Membership".

Der Aufbau einer transnationalen Nutzerorganisation als Schritt zur Institutionalisierung regionaler und funktionaler Vielfalt in der Regulierung des Internet stellte zweifellos Neuland dar. In der Problemsicht der Beteiligten verengte sich diese Aufgabe allerdings auf das nächstliegende Ziel, eine Reihe von Direktoriumssitzen zu füllen: "ICANN faces the daunting goal of seeking a fair ballot, free from capture or fraud, from a potential electorate of millions of Internet users worldwide who have little knowledge of ICANN and little understanding of its mission, in order to select a high-quality board of technically-capable members." (Common Cause & CDT 2000) In einem kontroversen Entscheidungsprozess setzten sich die Befürworter einer direkten Wahl von Direktoren über das Internet durch.

Die erste und bislang einzige weltweite Wahl im Internet im Jahr 2000 verlief in mancher Hinsicht anders als erwartet. Dies betraf unter anderem die Anzahl der Wähler. ICANN war Ende der 90er Jahre eine weithin unbekannt, nur von einem kleinen Kreis internationaler Spezialisten wahrgenommene Organisation. Statt der erwarteten wenigen Tausend trugen sich jedoch rund 170.000 Nutzer in das Wahlregister ein. Die Ursache für

¹⁵ Eine Auflistung der Gründerorganisationen, darunter multinationale Unternehmen wie AT&T, MCI und IBM, findet sich bei Mueller (2002: 166 – 172).

¹⁶ Darüber hinaus untersteht der US-Regierung die Aufsicht über den autoritativen Rootserver, das Root Master File. Sie besitzt damit die Macht, Namenszonen wie .de im Domainnamensystem einzurichten oder auch auszulöschen.

die plötzliche Popularität der Wahl bestand in einem nationalen Wettbewerb um Direktoriumssitze. ICANN hatte das Internet in fünf regionale Wahlkreise¹⁷ aufgeteilt, in denen je ein Direktor zu wählen war. Die als Weltregionen konzipierten Wahlkreise wurden jedoch überall durch nationale Kalküle unterlaufen. Da die nationalen Mehrheitsverhältnisse unter den Wählern über die Chancen der jeweiligen Kandidaten entschieden, entstand im Frühsommer 2000 ein Ansturm auf das Wahlregister (Hofmann 2002).

Nach Ansicht der Organisatoren und vieler skeptischer Beobachter musste die Wahl der At-Large Direktoren als Desaster gewertet werden. Als Beleg dafür galt die (erst als zu hoch, später als zu niedrig kritisierte) Zahl der Wähler.¹⁸ Entsprechend stellte sich nach den Wahlen erneut die Frage nach der künftigen Rolle der Internetnutzer innerhalb ICANNs. Die Empfehlungen eines hochrangig zusammengesetzten Komitees, das ICANN zur Klärung dieser Frage einberufen hatte, wurden nicht umgesetzt (ALSC 2001). Nach dem Ende der zweijährigen Amtszeit der At-Large Direktoren galt das Konzept eines tripartistischen Self-Governance-Modells, bestehend aus Wirtschaft, Technik und Zivilgesellschaft unter beratender Beteiligung der Regierungen, als gescheitert.

Auch im Hinblick auf ihre eigentlichen Koordinierungsaufgaben war ICANN mit schier unüberwindlichen Schwierigkeiten konfrontiert. So zeigte sich bald, dass die Konflikte um Domainnamen auch im Rahmen von Self-Governance nicht leichter lösbar waren. Die Kooperation mit den verschiedenen Infrastrukturanbietern gestaltete sich ebenfalls äußerst schwierig. Die meisten Betreiber von Namens- und Adressregistriaturen weigern sich bis heute, ihre Funktionen einer vertraglichen Kontrolle durch ICANN zu unterwerfen. Uneinigkeit besteht schließlich auch über die Finanzierung von ICANN. Infolge dieser Probleme gelang es ICANN nicht, die in den Vereinbarungen mit der US-Regierung formulierten Auflagen, die wiederum die Voraussetzung für eine vollständige Privatisierung der Netzinfrastruktur sind, zu erfüllen. Fortwährende Erneuerungen des Memorandum of Understanding mit der US-Regierung waren Ausdruck dieses Scheiterns. War es denn jemals realistisch zu denken, so fragte ein skeptischer Beobachter des self-governance Prozesses, "that ICANN; an ICANN with no statutory or regulatory authority; will be able to implement and enforce decisions based on a belief that the Internet will be some idyllic island of private-sector cooperation?" (Shaw 1999)

Im Jahr drei seiner Existenz initiierte ICANN einen ersten grundlegenden Reformprozess. ICANNs Präsident hatte Anfang 2002 eine Situationsanalyse vorgelegt, die ICANN ohne weitere Umschweife Funktionsuntüchtigkeit bescheinigte. Der Bericht des Präsidenten interpretierte das Scheitern ICANNs als Governance-Problem. So sei die privatwirtschaftliche, auf Freiwilligkeit und Selbstverpflichtung beruhende Struktur ICANNs zu schwach, um die ihr übertragenen Aufgaben zu bewältigen: "If one thing is clear from the past three years, it is that a purely private entity that must depend on the voluntary cooperation of many other entities is not likely to be able to coordinate anything globally without significant governmental support." (Lynn 2002)

¹⁷ Afrika, Asien/Australien/Pazifik, Europa, Lateinamerika/Karibik, Nord-Amerika/Kanada.

¹⁸ Die Zahl der abgegebenen Stimmen, so rechnete ICANNs damaliger Präsident vor, entspreche einem Hundertstel aller Internetnutzer. "These are not numbers which meet any test related to democratic legislative elections." (Roberts 2001) Eine im globalen Maßstab repräsentative Wahlbeteiligung der Nutzer war allerdings nie erklärte Zielgröße gewesen, sie setzte sich erst ex post als Bewertungsmaßstab durch.

Die Rolle der Regierungen in der Internetverwaltung bildete den Angelpunkt in der Problemdiagnose und der avisierten Reformperspektive. Das Self-Governance-Modell habe sich als Irrweg erwiesen, der nun durch eine "true public-private partnership" ersetzt werden sollte. Sei in ICANNs Gründungsjahren der Konsens unter den Beteiligten die "driving notion" gewesen, müsse nun die Effektivität in den Vordergrund gerückt werden. Ironischerweise erhoffte sich ICANN einen Zugewinn von Autorität und Legitimität im Internet durch eine aktivere Mitwirkung der unlängst noch verschmähten Regierungen. Drei Jahre Erfahrung hätten gezeigt, so Lynn, dass ein rein privates Modell nicht funktioniere: "It is not workable because it leaves ICANN isolated from the real-world institutions – governments – whose backing and support are essential for any effective global coordinating body to accomplish its assigned tasks. Though many in the traditional Internet community react strongly against the very mention of governments, it is simply unrealistic to believe that global coordination of the DNS can succeed without more active involvement of governments. (...) What is needed at this stage if ICANN is to carry out its mission is neither a totally private nor a totally governmental solution, but rather a well-balanced public-private partnership." (Lynn 2002)

Da ICANN Handlungsautorität im Konsens nicht gewinnen konnte, sollte nun mit Hilfe der Regierungen Ordnung im Namens- und Adressraum des Internet hergestellt werden. Das Konzept der Public Private Partnership sah im Kern eine Neugewichtung der Akteure vor. Die Beteiligung der Nutzer im Direktorium wurde auf eine nicht stimmberechtigte Liaisonfunktion reduziert. Die Standardisierungsorganisationen verzichteten freiwillig auf eine weitere Mitwirkung. Die Rolle der Regierungen wurde dagegen erkennbar aufgewertet, wenn auch nicht in dem von ICANN gewünschten Umfang. Tatsächlich schlugen die Regierungen die Rolle aus, die ICANN ihnen zudedacht hatte.¹⁹ Regierungen haben, wie Shaw anmerkt, "their own machinery and processes to make mutually acceptable agreements – this is an intergovernmental context; it is not on ICANN's turf." (Shaw 1999). Die Diskussion über Internet Governance hat "ICANN's turf" in der Tat inzwischen verlassen und neues, intergouvernementales Terrain besiedelt.

3. Internet Governance als Multi-Stakeholder-Prozess

1998, im Gründungsjahr von ICANN, ergriff die ITU die Initiative für die Veranstaltung eines Weltgipfels zur Informationsgesellschaft.²⁰ Der förmliche Beschluss der UN-Generalversammlung zur Durchführung des Gipfels durch die ITU erfolgte Ende 2001, das heißt in etwa zu dem Zeitpunkt, an dem ICANN die Aufkündigung des Self-Governance Modells vorbereitete. Die erste Phase der zweiteilig angelegten Gipfelkonferenz fand Ende 2003 in Genf statt.

Der UN-Gipfel zur Informationsgesellschaft hat die Diskussion über Internet Governance in einen neuen organisatorischen wie auch sachlichen Kontext gerückt und damit eine neue Perspektive auf die Regulierung des Internet eröffnet. Weltgipfelkonferenzen stellen designiertes UN-Terrain dar. Folglich sind es in erster Linie Regierungen, die sprechen und verhandeln, während zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure nur

¹⁹ Die Regierungen akzeptierten wohl das Angebot einer stärkeren Mitwirkung und Einflussnahme, entschieden sich jedoch sowohl gegen Stimmrechte im Direktorium (und die damit verbundene Verantwortung) als auch gegen eine Beteiligung an der Finanzierung von ICANN.

²⁰ Resolution 73, Minneapolis, 1998 [<http://www.itu.int/council/wsis/R73.html>].

unter im Einzelnen zu definierenden Umständen das Wort ergreifen können.²¹ Unter den Regierungen wiederum sind bei UN-Veranstaltungen, ganz im Gegensatz zu internettypischen Foren, die Entwicklungsländer sehr stark vertreten. Das Produkt und den praktischen Bezugspunkt der Weltgipfel bilden zwei Typen von Dokumenten: die Deklaration und der Aktionsplan. Sie strukturieren den Ablauf der Vorbereitungskonferenzen und bilden den diskursiven Bezugsrahmen der Verhandlungen.

Der Gipfel hat das Konzept der Informationsgesellschaft in sehr umfassender Weise beleuchtet.²² Für die meisten Beobachter unerwartet erwies sich Internet Governance in der Vorbereitungsphase als eines der konfliktreichsten Themen. Auf Ablehnung stieß unter anderem das bislang vorherrschende, an der Verwaltung der Namens- und Nummernräume orientierte Verständnis von Internet Governance. Gefordert wurde stattdessen eine breitere Definition, die Fragen des Internetzugangs, der internationalen Tarifierung wie auch der Digital Divide mit einschließt.

Im Vordergrund der Auseinandersetzung über Internet Governance stand jedoch die Frage nationalstaatlicher Kontrolle über die Netzinfrastruktur. Gegenstand scharfer Kritik war die Organisation der Netzverwaltung in Form einer Public Private Partnership unter Aufsicht der US-Regierung. Viele Entwicklungsländer sehen ihre Souveränität durch die Verbreitung des Internet bedroht und fordern daher stärkere Einflussmöglichkeiten als sie die bestehende Governance-Struktur bietet.²³ Unakzeptabel aus Sicht vieler Entwicklungsländer ist in diesem Zusammenhang die Sonderrolle, die sich die USA in der Koordination der Netzinfrastruktur geschaffen haben. So stellt ein Mitarbeiter des chinesischen Ministeriums für Informationsindustrie mit Blick auf die Regierungsverhandlungen während des Gipfels zur Informationsgesellschaft fest: "This governance structure, whatever it refers to ICANN or U.S. government, is illegitimate. For ICANN, it is not an international organization and is constantly at the stake of discarded by U.S. government if it couldn't get the continued contract from U.S. government. (...) Facing the fact that the Internet has evolved into a global infrastructure, there came the urgent need that all the concerned governments, including the U.S. government, should govern the Internet in a collective and coordinated manner. (...) today's governor is not the ICANN, nor the private sector, not the individual netizens, nor the governments around

²¹ Die Definition dieser Umstände obliegt in der Regel der ersten Vorbereitungskonferenz zum Weltgipfel, die die Rules of Procedures festlegt. Im Falle des WSIS haben sich die Delegierten hauptsächlich an der Frage abgearbeitet, ob Wirtschaft und Zivilgesellschaft ein Beobachterstatus eingeräumt werden soll oder nicht. Im weiteren Verlauf des Prozesses wurden die Regeln noch mehrfach modifiziert.

²² Zu den Stärken der Abschlussdokumente gehören die konzeptionellen und normativen Querverbindungen zwischen auf den ersten Blick so unterschiedlichen Bereichen wie etwa der Menschenrechts- und der Telekommunikationsentwicklung. Einen besonderen Stellenwert in der Deklaration nimmt die Verwirklichung der Menschenrechte als Voraussetzung für die Entstehung einer inklusiven und grenzüberschreitenden Informationsgesellschaft ein. So ist im Rahmen des Gipfels deutlich geworden, dass eine angemessene Auslegung des Rechts auf Information und freie Meinungsäußerung den Zugang zu Kommunikationsnetzen einschließt.

²³ Der Eindruck eines Souveränitätsverlusts durch die Ausbreitung des Internet ist nicht ganz aus der Luft gegriffen. In vielen Entwicklungsländern stellt die staatlich kontrollierte Telekommunikation eine wichtige Einnahmequelle dar. Neue Kommunikationsdienste wie die Internettelefonie drohen die staatlichen Monopole zu unterlaufen. In einigen Ländern ist die Internettelefonie deshalb sogar unter Strafe gestellt. Vermittels einer UN-Organisation, so die Erwartung einiger Entwicklungsländer, könnte in Anlehnung an das internationale Accounting Rate System der ITU, das auf eine angemessene Kostenverteilung im internationalen Sprachverkehr zielt, ein Ausgleichszahlungssystem auch für das Internet entwickelt werden.

the world. It is solely the government of the United States." (Zicai 2004) Die Position des chinesischen Regierungsvertreters wird von vielen Ländern geteilt.

Eine große Zahl der Entwicklungsländer betrachtet ICANN als eine exklusive, durch wohlhabende Industrieländer dominierte Organisation, von deren Mitwirkung sie sich aus Kosten- wie auch aus Kompetenzgründen ausgeschlossen sieht. Solange sich das Internet in einem frühen Entwicklungsstadium befand, sei eine nicht-staatliche Organisationsform wie jene von ICANN akzeptabel gewesen. Jetzt reiche ein Beratungsgremium wie das Governmental Advisory Committee innerhalb von ICANN nicht mehr aus, um nationale Interessen zu artikulieren. UN-Organisationen wie die ITU garantierten nicht nur die Anerkennung des Souveränitätsprinzips, sie böten im Vergleich auch die größeren Partizipationschancen für Entwicklungsländer.²⁴ Die Industrieländer verteidigten dagegen das bestehende Governance-Arrangement. Der Forderung nach einer intergouvernementalen Lösung unter dem Dach der UN hielten sie den im Zuge der Gipfelvorbereitungen zunehmend populär werdenden Multi-Stakeholder-Approach entgegen. Nach augenblicklicher Lesart schließt dieser neben Regierungen und internationalen Regierungsorganisationen den Privatsektor und die Zivilgesellschaft²⁵ mit ein. Der beteiligungsoffene Multi-Stakeholder-Ansatz, so die Verteidiger von ICANN, entspreche der Tradition und Struktur des Internet stärker als eine intergouvernementale Organisationsform.

Der Konflikt zwischen den Regierungen über die angemessene Form von Governance für das Internet konzentrierte sich auf einen Absatz in der Entwurfsfassung der Gipfeldeklaration, der sich mit internationalen Problemen beschäftigte. So war zwar mühelos Einigkeit darüber herzustellen, dass die Wahrung öffentlicher Belange im Zusammenhang mit dem Internet unter das souveräne Recht der Nationalstaaten fällt, bezüglich der Zuständigkeit im Falle internationaler Angelegenheiten ließ sich jedoch keine einheitliche Position erzielen. Im Laufe des Sommers 2004 hatten verschiedene Regierungen Formulierungsvorschläge vorgelegt, die als "Alternativen" in den Deklarationsentwurf aufgenommen wurden:

"[[Policy authority for Internet-related public policy issues should be the sovereign right of countries.

[Internet issues of an international nature related to public policies should be coordinated Alternatives:

a)between governments and other interested parties.

b)through/by appropriate intergovernmental organizations under the UN framework.

c)as appropriate on an intergovernmental basis.

d)through/by appropriate international organizations.

e)through appropriate and mutually agreed international organizations.]]"²⁶

²⁴ Ob die Entwicklungsländer in der Lage sind, von diesen Partizipationschancen auch Gebrauch zu machen, steht freilich auf einem anderen Blatt. Wie Studien über die Standardisierungsarbeiten der ITU zeigen, sind es für gewöhnlich die entwickelten Industrieländer, die in den Normungsgremien am stärksten vertreten sind und folglich den Ton angeben (vgl. Schmidt & Werle 1998).

²⁵ In diesem Kontext wird Zivilgesellschaft verstanden als das Netzwerk bestehend aus Nicht-Regierungsorganisationen und Individuen, die sich aktiv an den Gipfelvorbereitungen beteiligen.

²⁶ Während die USA ausschließlich Option a akzeptieren wollten, bestanden viele Entwicklungsländer auf Option b. Die Position der USA wurde unter anderem von der EU, Kanada, Mexiko, Senegal und Malaysia unterstützt, die aber auch Option d als Kompromiss akzeptiert hätten. Unter den stärksten Befürwortern einer "intergouvernemental" Lösung waren Brasilien, Südafrika, Indien und China (vgl. auch Hofmann 2003).

Während die Bedeutung der fünf Optionen für alle Beteiligten klar war, blieb der eigentlich zu regelnde Sachverhalt, die "Internet issues of an international nature related to public policies", erkennbar nebulös. Verhandlungsgegenstand war die institutionelle Zuständigkeit, Inhalt und Reichweite des öffentlichen Interesses blieben dagegen vage. Ein Grund für diese Unbestimmtheit liegt in dem Umstand, dass sich die Regierungen nicht auf eine gemeinsame Lesart von Internet Governance einigen konnten. Die Regierungen, die Internet Governance mit den Aufgaben von ICANN assoziieren, sehen ihre nationale Souveränität nicht betroffen. Regierungen, die dagegen ein breiteres, Kommunikationsdienste und Inhalte mit einschließendes Verständnis zugrundelegen, weisen dagegen zurecht auf Souveränitätsprobleme hin. Aus der Sicht eines beteiligten Diplomaten: "In Geneva we accepted that there was a role for governments, but we were not really ready to discuss what we meant with these "public policy issues", in particular we were unable to spell out whether we were thinking about a narrow, technical definition, or whether we were referring to a broad definition, including issues such as network security, intellectual property rights, consumer and data protection." (Kummer 2004: 55; vgl. auch Kleinwächter 2004a)

Ein vorläufiger Kompromiss zur Überwindung der verhärteten Fronten zwischen den beiden Regierungslagern schälte sich erst wenige Tage vor dem Gipfel heraus. Der inhaltliche Konflikt wurde verfahrensförmig aufgelöst: "Delegations were firmly entrenched in positions that were diametrically opposed and it would have been over optimistic to find a far reaching solution. The only way out was to establish a process to deal with these issues and in order to reach agreement we had to concentrate on the modalities of the process we hoped to initiate." (Kummer 2004: 54)

Den politischen Grundsatzkonflikt über Internet Governance trugen die Regierungen ausschließlich unter sich aus. Den "stakeholders" (darunter auch ICANN) blieb der Zugang zur Arbeitsebene des Gipfels, den "drafting groups" versperrt. Hinter verschlossenen Türen formulierten die Delegierten gewissermaßen kontrafaktisch: "The international management of the Internet should be multilateral, transparent and democratic, with the full involvement of governments, the private sector, civil society and international organizations. It should ensure an equitable distribution of resources, facilitate access for all and ensure a stable and secure functioning of the Internet, taking into account multilingualism." (WSIS 2003a)

Bemerkenswert, weil in dieser Form neu in der Diskussion über Internet Governance, ist die Verwendung des Demokratiebegriffs. Im Zusammenhang mit ICANN war stattdessen stets von Bottom-Up-Prozessen die Rede. Forderungen nach einer Demokratisierung wurden ausdrücklich zurückgewiesen. Auch wenn unklar ist, was man sich unter einer demokratischen internationalen Verwaltung des Internet im Einzelnen vorstellen soll, werden sich künftige Governance-Modelle doch an diesen Formulierungen messen lassen müssen.

Der Prozess, der die konträren Regierungspositionen miteinander versöhnen soll, besteht in der Einrichtung einer Arbeitsgruppe zum Thema Internet Governance, die – keine andere Option erwies sich als konsensfähig – dem UN-Generalsekretär zugeordnet ist und eine Entscheidungsgrundlage für die zweite Phase des Gipfels vorlegen soll. Der Auftrag an die Arbeitsgruppe besteht aus drei fachlich wie politisch durchaus anspruchsvollen Aufgaben. Erstens soll sie eine Arbeitsdefinition von Internet Governance entwickeln, zweitens die für Internet Governance relevanten Public Policy-

Aspekte eingrenzen und drittens schließlich soll sie ein allgemeines Verständnis über die Rolle und Verantwortung der beteiligten Akteure in Entwicklungsländern und entwickelten Ländern (Regierungen, internationale Organisationen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) vorschlagen. Gemäß des Multi-Stakeholder-Konzepts soll die Arbeitsgruppe aus Regierungen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft zusammengesetzt sein (WSIS 2003b).

Die Einrichtung der Arbeitsgruppe erwies sich als ein äußerst langwieriges Verfahren, das insgesamt mehr als die Hälfte der im Aktionsplan vorgesehenen Arbeitszeit in Anspruch nahm. Der allenthalben mit großer Aufmerksamkeit verfolgte Gründungsprozess entfaltete freilich ein diskursives Eigenleben, das die Aufträge der Arbeitsgruppe in vieler Hinsicht vorwegzunehmen schien. Eine Vielzahl internationaler Veranstaltungen, die aus Anlass der im Entstehen begriffenen Arbeitsgruppe stattfanden, sorgte dafür, dass bereits im Vorfeld eine systematische öffentliche Reflexion über Internet Governance einsetzte. Die Beiträge, die in diesem Zusammenhang vorgelegt worden sind, können als Beleg dafür gelesen werden, dass das allgemeine Verständnis von Internet Governance ein weiteres Mal in Bewegung geraten ist und eine neue Phase konzeptionellen Wandels durchläuft. Zu den relevanten Merkmalen einer künftigen Lesart, die gegenwärtig zu erkennen sind, gehört die Einordnung von Internet Governance in einen umfassenderen Regelungskontext mit direkter oder indirekter Wirkung auf das Internet. Beispiele hierfür sind die nationalen Regulierungsprinzipien für die Telefonnetze, aber auch internationale Richtlinien bzw. Abkommen zu Wettbewerb, Urheberrecht, Datenschutz und Cybercrime. Im Zusammenhang damit ist die Annäherung an eine breitere, über die Namens- und Nummernverwaltung hinausreichende Definition von Internet Governance zu beobachten. Stärkere Berücksichtigung finden könnten künftig etwa Fragen des Verbraucher- und Datenschutzes, aber auch der Netzsicherheit (vgl. dazu MacLean 2004, Mueller, Mathiason & McKnight 2004, Drake 2004, Kleinwächter 2004b). Im Niedergang begriffen ist dagegen fast unmerklich das einstmalige Leitmotiv der Debatte über Internet Governance: die Vermeidung staatlicher Handlungsautorität im Netz.

Staatliche Intervention wird nicht länger quasi automatisch mit Unterdrückung von Innovation und Kommunikationsfreiheit gleichgesetzt. Zu erkennen ist vielmehr eine wachsende Bereitschaft, über die Bedingungen politischer Gestaltungsfähigkeit für das Internet nachzudenken. Damit einher (nicht jedoch dem voraus) geht ein wachsendes Problembewusstsein für die ungewollten Folgen einer im doppelten Sinne grenzenlosen Kommunikation. Die für Email inzwischen bestandskritische Verbreitung von Spam, Viren und anderen Formen offenkundigen Missbrauchs der Infrastruktur führen zu der im Kontext von Internet Governance keineswegs trivialen Einsicht, dass "unconstrained online interactions can lead to highly undesirable results. There are bad guys out there who do not care what effects their actions have on others." (Johnson, Crawford & Palfrey 2004: 7)

Alles in allem ist in den kommenden Jahren mit einer zunehmenden Verregelung des Datenverkehrs zu rechnen. In dieser Hinsicht ist die Entwicklung des Netzes jener anderer (Telekommunikations-)Infrastrukturen ähnlicher als zunächst angenommen. Allerdings dürfte sich die strukturelle Form der Regelsetzung von vorangegangenen Arrangements unterscheiden. Dies betrifft insbesondere den Stellenwert des Souveränitätsprinzips und die Rolle nicht-staatlicher Akteure. "Now we are at the beginning of a reflection process on how best to coordinate Internet Governance. (...) The governments are trying to find their role in this new policy environment. (...) This

problematique also needs to be seen in the context of discussions on global governance. The Summit agreed on no more no less than the need to adapt traditional models of governance to the needs of the 21st Century and find new forms of cooperation which allow for the full and active participation of all stakeholders." (Kummer 2004: 55) Die Zunahme staatlicher Regulierung im Internet könnte sich somit auf der Grundlage weiterer Neuinterpretationen bekannter Governance-Modelle vollziehen.

Auffällig ist, dass in der Entwicklung von Internet Governance eindeutig Verfahrensaspekte dominieren während die effektive Problemlösungskapazität jeweiliger Arrangements eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielt. Es ist offen, ob eine größere Regeldichte dieses Verhältnis verändern wird.

4 Fazit: Regulierungsprobleme als Produkt von Internet Governance

Internet Governance, so die diesem Artikel zugrunde liegende These, kann als ein fortwährender Suchprozess verstanden werden. Der unerreichte, ja, vermutlich unerreichbare Fluchtpunkt dieses Suchprozesses besteht in einem stabilen, legitimen Regelungsarrangement, das den Problemen im transnationalen Datenverkehr Rechnung trägt. Seine Dynamik gewinnt der Prozess aus dem Umstand, dass die Vorstellungen über die politisch relevanten Probleme des Internet und damit zusammenhängend über den Gegenstandsbereich von Internet Governance ebenso kontrovers wie unbeständig sind. Jedes Interaktionsforum im Internet hat bislang spezifische Deutungen zu vordringlichen Problemlagen, angemessenen Problemlösungen und maßgeblichen Akteurskonstellationen hervorgebracht. Das vielleicht eindrucklichste Beispiel für diesen Befund ist der radikale Wandel in der Wahrnehmung der Netzarchitektur selbst. Noch bis vor kurzem schien die Unregierbarkeit des Internet als ein unumstößliches, technisch begründbares Faktum. Jetzt haben die architektonischen Prinzipien des Netzes den Status einer unabhängigen Determinante im Bereich von Internet Governance nicht nur verloren, sie gelten vielmehr selbst als schutzbedürftig.

Ein erstes Fazit, das man daraus ziehen kann, besagt, dass sich Entstehung und Transformationsvorgänge von Internet Governance nicht hinreichend als Reaktion auf vorliegende Problemlagen verstehen lassen. Problemwahrnehmungen und -bewertungen bilden vielmehr einen konstitutiven Bestandteil von Governance-Arrangements. Anders ausgedrückt müssen offenbar bestimmte institutionelle wie auch konzeptionelle Voraussetzungen erfüllt sein, damit Sachverhalte als lösungsbedürftige Probleme akzeptiert werden. Aus Sicht der IETF etwa bildete der Konflikt um Domainnamen Mitte der 90er Jahre bestenfalls einen vorübergehenden Nebenschauplatz.²⁷ Internet Governance in der Lesart von ICANN ist dagegen so eng mit der Namens- und Nummernverwaltung des Netzes verknüpft, dass darüber hinausreichende Themen, die beim UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft eine große Rolle spielten, systematisch ausgeschlossen bleiben. Insofern schwingen in engen, technischen wie breiten, (informations-)gesellschaftlichen Definitionen von Internet Governance immer schon Vorentscheidungen über Akteurskonstellationen, Institutionen und Autoritätsformen mit.

²⁷ "(...) it is at best unhelpful, and most likely destructive, to delineate the DNS as a central focus in discussions of the future of Internet governance and sustainability, to which we believe it is largely irrelevant." (Mitchell, Bradner & Claffy 1997: 269), so die keineswegs untypische Sicht dreier IETF-Mitglieder.

Ein zweites, sich daraus ergebendes Fazit betrifft den Wandel von Internet Governance. Wenn es denn zutrifft, dass Gegenstands- und Problembereich von Internet Governance anhaltend verschwommen und dynamisch sind, dann treten größere institutionelle Transformationen jeweils dann auf, wenn es nicht mehr gelingt, neue Problemstellungen in die bestehenden Governance-Strukturen zu integrieren oder diese zu marginalisieren. Die Rolle des UN-Weltgipfels scheint vor allem darin zu bestehen, bislang randständige Akteure und Interessen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit zu rücken. Welche Konsequenzen daraus für Internet Governance erwachsen, bleibt abzuwarten.

Literatur

- Abbate, Janet (1999) "Inventing the Internet", Cambridge, MA, MIT Press.
- ALSC (2001) [At-Large Study Committee] "Final Report on ICANN At-Large Membership [At-Large Membership Study [http://www.atlargestudy.org/final_report.shtml].
- Baer (1996) "Will the Global Information Infrastructure Need Transnational (or Any) Governance?", RAND/RP-603, reprinted from National Information Infrastructure Initiatives: Visions and Policy Design, S. 532 – 552.
- Barlow, John Perry (1996) A Declaration of the Independence of Cyberspace [<http://www.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>].
- Common Cause & CDT (2000) "ICANN's Global Elections: In the Internet, For The Internet" [<http://www.commoncause.org/icann/icannstudy.pdf>].
- Cukier, Kenneth (1998) Peering and Fearing: ISP Interconnection and Regulatory Issues [<http://www.ksg.harvard.edu/iip/iicompol/Papers/Cukier.html>].
- DOC [Department of Commerce] (1997) "RFC on the Registration and Administration of Internet Domain Names" [<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/dn5notic.htm>].
- DOC [Department of Commerce] (1998a) "A Proposal to Improve Technical Management of Internet Names and Addresses", Discussion Draft 1/30/98 (Green Paper). [<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/dnsdrft.htm>].
- DOC [Department of Commerce] (1998b) "Management of Internet Names and Addresses" (White Paper). [http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6_5_98dns.htm].
- DOC [Department of Commerce] (1998c) "Memorandum of Understanding Between the U.S. Department of Commerce and Internet Corporation for Assigned Names and Numbers" [<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/icann-memorandum.htm>].
- Drake (2004) "Reframing Internet Governance Discourse: Fifteen Baseline Propositions", in: Don MacLean (Hg.) Internet Governance: A Grand Collaboration, ICT Task Force Series 5, New York, [<http://www.unictaskforce.org/perl/documents.pl?id=1392>], S. 122 – 161.
- Europäischer Rat & Europäische Kommission (1998) "Reply of the European Community and its Member states to the US Green Paper" [<http://europa.eu.int/ISPO/eif/InternetPoliciesSite/InternetGovernance/MainDocuments/ReplytoUSGreenPaper.html>].
- Genschel, Phillip 1995: Standards in der Informationstechnik. Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung. Campus: Frankfurt.
- Helmers, Sabine, Ute Hoffmann & Jeanette Hofmann (1998) "Internet... the Final Frontier: eine Ethnographie. Schlußbericht des Projekts: Interaktionsraum Internet: Netzkultur und Netzwerkorganisation in offenen Datennetzen", WZB Discussion Paper FS II 98-112, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Hofmann, Jeanette (2002) "Verfahren der Willensbildung und der Selbstverwaltung im Internet – Das Beispiel ICANN und die At-Large-Membership", WZB Discussion Paper FS II 02-109.

- Hofmann, Jeanette (2003) "Erfahrungsbericht über die Teilnahme an der dritten Vorbereitungskonferenz zum Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (PrepCom 3) im September 2003", in: Internationale Politik, 58, 12, S. 103 – 109.
- Hofmann Jeanette & Marc Holitscher (2004) "Zur Beziehung von Macht und Technik im Internet", in: Udo Thiedeke (Hg.): Soziologie des Cyberspace. Medien, Strukturen und Semantiken, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 411 – 43.
- Hofmann (2004) 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: Zivilgesellschaft – national und transnational, WZB Jahrbuch 2003, S. 359 – 382.
- Johnson, David R. & David G. Post (1997) "And How Shall the Net Be Governed?: A Meditation on the Relative Virtues of Decentralized, Emergent Law", in: Brian Kahin u. James H. Keller: Coordinating the Internet, Cambridge, S. 62 – 91.
- Johnson, David R., Susan P. Crawford & John G. Palfrey, Jr. (2004) "The Accountable Internet: Peer Production of Internet Governance", The Virginia Journal of Law and Technology, 9, S. 2 – 33.
- Kleinwächter, Wolfgang (2004a) Internet Co-Governance – Towards a Multilayer Multiplayer Mechanism of Consultation, Coordination and Cooperation, paper presented to the Informal Consultation of the Working Group on Internet Governance (WGIG), Geneva, September 20 - 21, 2004. [<http://www.itu.int/wsis/preparatory2/wgig/kleinwachter.doc>].
- Kleinwächter, Wolfgang (2004b) Beyond ICANN vs. ITU: Will WSIS Open New Territory for Internet Governance?, in: Don MacLean (Hg.) Internet Governance: A Grand Collaboration, ICT Task Force Series 5, New York, [<http://www.unicttaskforce.org/perl/documents.pl?id=1392>], S. 31 – 52.
- Kooiman, Jan (2003) "Governing as Governance", Sage, London.
- Kummer, Markus (2004) "The Results of the WSIS Negotiations on Internet Governance", in: Don MacLean (Hg.): Internet Governance: A Grand Collaboration, ICT Task Force Series 5, New York, [<http://www.unicttaskforce.org/perl/documents.pl?id=1392>], S. 53 – 57.
- Lessig, Larry (1998) "Governance", Keynote speech at CPSR Conference on Internet Governance, 10. 10. 1998 [<http://cyber.harvard.edu/works/lessig/cpsr.pdf>].
- Lawrence Lessig (1999) Code and other laws of cyberspace, Basic Books, New York.
- Lynn, Stuart (2002) "President's Report: ICANN – The Case for Reform" [<http://www.icann.org/general/lynn-reform-proposal-24feb02.htm>].
- MacLean, Don (Hg.) (2004) Internet Governance: A Grand Collaboration, ICT Task Force Series 5, New York, United Nations ICT Task Force, 393 S. [<http://www.unicttaskforce.org/perl/documents.pl?id=1392>].
- MacLean, Don (2004) Herding Schrödinger's Cats: Some Conceptual Tools for Thinking about Internet Governance, in: Don MacLean (Hg.): Internet Governance: A Grand Collaboration, ICT Task Force Series 5, New York, [<http://www.unicttaskforce.org/perl/documents.pl?id=1392>], S. 73 – 99.
- Mueller, Milton (2002) "Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace", Cambridge, MA, MIT Press.

- Mueller, Mathiason & McKnight (2004) "Making Sense of 'Internet Governance': Defining Principles and Norms in a Policy Context, in: Don MacLean (Hg.): Internet Governance: A Grand Collaboration, ICT Task Force Series 5, New York, S. 100 – 121.
- OECD (1997) Internet Domain Names: Allocation Policies, Paris
[<http://www.oecd.org/pdf/M000014000/M00014302.pdf>].
- Oppedahl, Carl (1997) "Trademark Disputes in the Assignment of Domain Names", in: Brian Kahin u. James H. Keller: Coordinating the Internet, Cambridge, S. 154 – 186.
- Oxman, Jason (1999) "The FCC and the Unregulation of the Internet", OPP Working Paper No. 31. Federal Communications Commission (Office of Plans and Policy Federal Communications Commission) Washington DC.
- Peake, Adam (2004) Internet Governance and the World Summit on the Information Society (WSIS)
[<http://rights.apc.org/documents/governance.pdf>].
- Postel, Jon (1994) Domain Name System Structure and Delegation [<http://www.cis.ohio-state.edu/cgi-bin/rfc/rfc1591.html>.]
- Reidenberg, Joel R (1998) "Lex Informatica: The Formulation of Information Policy Rules Through Technology", in: Texas Law Review, 76, 3. S. 553 – 584.
- RFC 2026 [Request for Comments] (1996) "The Internet Standards Process – Revision 3", Scott Bradner [<http://www.ietf.org/rfc/rfc2026.txt>].
- Roberts, Michael M. (2001) "Towards Improved Representation in ICANN"
[www.atlargestudy.org/roberts_paper.html].
- Schmidt, Susanne & Raimund Werle (1998) Coordinating Technology. Studies in the International Standardization of Telecommunications, Cambridge, MA, MIT Press.
- Shaw, Robert (1999) Reflection on Governments, Governance and Sovereignty in the Internet Age
[<http://people.itu.int/~shaw/docs/reflections-on-ggs.htm>].
- Walker (2003) "The Digital Imprimatur – How big brother and big media can put the Internet genie back in the bottle" [<http://www.fourmilab.ch/documents/digital-imprimatur>].
- WSIS (2003a) [World Summit on Information Society] "Declaration of Principles. Building the Information Society: a global challenge in the new Millennium"
[http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!MSW-E.doc].
- WSIS (2003b) [World Summit on Information Society] "Plan of Action"
[http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0005!!MSW-E.doc].
- Zicai, Tang (2004) Core Issues for the UN Working Group on Internet Governance, Ms.