

Jeanette Hofmann

Formierung und Wandel des Politischen in der Regulierung des Internet

erscheint in: Ulrike Bergermann, Isabell Otto, Gabriele Schabacher (Hg.), Das Planetarische. Kultur - Technik - Medien im postglobalen Zeitalter, München (Fink) 2009 (Reihe "Mediologie", hg. von Ludwig Jäger)

Der Begriff des Planetarischen ist in den Sozialwissenschaften wenig bis gar nicht gebräuchlich. Konjunktur haben stattdessen Konzepte wie Globalisierung und Weltgesellschaft, Trans-, Post-, De- oder auch Kosmopolitisierung. Ausgangspunkt für den sozialwissenschaftlichen Blick auf die Welt war lange Zeit der Nationalstaat und damit verbunden die stillschweigende Annahme, die Grenzen der Gesellschaft deckten sich mit denen des Territorialstaats (Chernilo 2006: 8). In der Politikwissenschaft, für die die staatszentrierte Perspektive gewissermaßen konstitutiv ist (Wagner 1990), bildete der Nationalstaat lange Zeit den vorgegebenen Referenzrahmen für die Beschreibung politischer Ordnung; und das Politische wurde vielfach mit Staats- oder Regierungshandeln gleichgesetzt. Das Globale präsentierte sich entsprechend als *inter-nationale* Sphäre, in der sich Staaten im Rahmen internationaler Organisationen und völkerrechtlicher Verträge zu einander in Beziehung setzen. Für diese Sichtweise schien zu sprechen, dass sich der souveräne Territorialstaat als universales Ordnungsmodell für den Planeten durchgesetzt hat und "die gesamte Landmasse der Erde – mit Ausnahme der Antarktis – heute in souveräne Territorialstaaten unterteilt" ist (Albert & Steinmetz 2007: 17).

In den letzten Jahren ist das staatszentrierte Weltbild der Sozialwissenschaften jedoch als "methodischer Nationalismus" in die Kritik geraten und es mehren sich die Versuche, den Staat aus seiner konzeptionell zentralen Stellung zu vertreiben. Seit den späten 1980er Jahren wurden unter dem Stichwort Globalisierung zunächst empirisch begründete Abweichungen und Auflösungserscheinungen des nationalstaatlichen Organisationsprinzips diskutiert. Verursacht durch die globale Integration von Wirtschaft und Gesellschaft beobachtete die Forschung nun eine fortschreitende Schwächung, Zerfaserung, Transformation oder Entgrenzung von Staatlichkeit (vgl. etwa Hurrelmann et al. 2008). Zugleich stieg "governance in the absence of government" (Rosenau & Czempiel 1992: 3) zum neuen Leitkonzept auf. Die (Wieder-)Entdeckung von "private authority" (Hall & Biersteker 2002; Cutler, Porter & Haufler 1999), manifestiert im Einfluss nicht-staatlicher Akteure in der Politik, haben die Bedeutung staatlicher Steuerung weiter relativiert. Allerdings hat diese lineare Form der Globalisierungserzählung, die eine fortschreitende Privatisierung einstmals öffentlicher Verantwortung unterstellt, wiederum Kritik auf sich gezogen. So vermutet Chernilo dahinter eine erneute Überhöhung und nachträgliche Fetischisierung des Nationalstaats. Staatliche und nicht-staatliche Formen des Weltregierens sollten stattdessen auch in der historischen Betrachtung als ko-existent verstanden werden: "Nationalism and cosmopolitanism need to be reconstructed as co-original and in co-evolution" (Chernilo 2006: 16).

Für eine Entdinglichung des Politikbegriffs argumentieren mit ähnlicher Stoßrichtung Albert & Steinmetz (2007). Erst wenn das Politische von seiner Bindung an staatliche Institutionen befreit wird, lässt sich die "Vielfalt (...) möglicher Erscheinungsformen in den Blick nehmen, in denen Menschen ihre das 'große Ganze' betreffenden Angelegenheiten

geregelt haben oder regeln könnten" (ebenda 20). Die (analytische) Entkopplung von politischem und staatlichem Handeln legt es nahe, die Reichweite politischer Prozesse und ihre geographische Dimension selbst zum Untersuchungsgegenstand zu machen. Wie Grande (2006: 90) beobachtet, erweisen sich nämlich die Räume ökonomischer, politischer und kultureller Interaktion als zunehmend inkongruent. Einer "kosmopolitisch" angelegten Politikwissenschaft, die auf die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik verzichtet, stelle sich daher die Frage, wie die Handlungseinheiten und ihre Grenzen im politischen Raum künftig bestimmt werden können: "Which criteria can political actors apply in a globalizing world to establish boundaries, if territorial boundaries have become ambiguous, incongruent and contingent?" (Grande 2006: 91).

Ein Modell zur Beschreibung gesellschaftlicher Handlungsräume, das auf eine staatlich-territoriale Verankerung verzichtet, dafür jedoch ihrer technischen Dimension größere Bedeutung einräumt, hat Barry (2001) vorgelegt. Die "technologische Gesellschaft", in der wir leben, zeichne sich dadurch aus, dass Techniken¹ eine formative Rolle in der Konstitution des Sozialen einnehmen (Barry 2001: 8f.). Der öffentliche Raum, das Krankenhaus, die kulturelle Sphäre, die Küche oder das Internet, in jedem dieser Bereiche verbinden sich soziales Handeln, technische Objekte und Kompetenzen zu sozio-technischen Arrangements oder "technical zones" (Barry 2001: 11; vgl. auch Callon 2007). Technologische Zonen im Sinne von Barry sind nicht als festgefügte, starre Strukturen zu verstehen, sie unterliegen vielmehr beständigem Wandel, der nicht zuletzt durch Konflikt und Widerspruch angetrieben wird. Die Politische dieser technischen Räume verortet Barry (2001: 6) in "the ways in which artefacts, activities or practices become objects of contestation". Politik im Sinne von Barry "is about the possibility of governing and about questioning and disrupting the conditions for government" (Barry 2002: 270). Der (kollektive) Akteur dieser Prozesse des Regels und Hinterfragens öffentlicher Angelegenheiten steht nicht allgemein fest, sondern erweist sich jeweils als "entity in process" (Barry 2002: 271). Technologische Zonen sind als Sinnbild zu verstehen, das neue Perspektiven auf gesellschaftliche Struktur- und Institutionenbildung quer zur (zwischen-)staatlichen Ordnung öffnet.

Das Internet kann als prototypisches Beispiel für solche sozio-technischen Arrangements gelten. Obwohl seinem Ursprung nach ein amerikanisches Projekt, entzieht sich seine technische Architektur der nationalstaatlichen Gliederung, die für andere Kommunikationsinfrastrukturen wie etwa Post oder Telefon typisch sind. Nahezu unabhängig von territorialen Grenzen ist ein Kommunikationsraum entstanden, in dem geographische Distanzen aufgehoben scheinen. Die Interaktion im globalen Netz trägt zweifellos zur Herausbildung einer Weltöffentlichkeit bei und somit zur Entfaltung eines globalen "Raum[s] des Politischen, der die Bedingung der Möglichkeit für eine nachhaltige globale politische Strukturbildung" (Albert & Steinmetz 2007: 21) in sich trägt. Solche globalen Formen politischer Strukturbildung kann man sich im Zusammenhang mit dem Internet in zweifacher Weise vorstellen. Zum einen bietet sich das Netz als *Medium* für grenzüberschreitende Öffentlichkeiten und die Kooperation zwischen politischen Akteuren an. Zum anderen aber ist das Internet auch selbst Objekt globaler politischer

¹ Barry wählt einen breiten Technikbegriff, der zwischen "technical devices" im Sinne von Artefakten und "technologies", verstanden als "devices" in Verbindung mit Wissen, Kompetenzen und Verwendungsformen unterscheidet (Barry 2001: 9).

Auseinandersetzungen. Diese drehen sich vor allem um das Problem der Kontrolle und Regulierung: Wie kann sich die Welt außerhalb nationaler und zwischenstaatlicher Institutionen auf verbindliche Regeln für eine globale Infrastruktur einigen? Welche Institutionen sorgen für die demokratische Güte der Regelungen und die Rechenschaftspflichtigkeit der Regelungsinstanzen? Dieser Beitrag konzentriert sich auf diese zweite Variante globaler Strukturbildung. Ausgehend von der These, dass es sich bei Internet governance um "genuine Politisierungsprozesse mit einer nachholenden Institutionenbildung" (Albert & Steinmetz 2007: 21) handelt, wird der Akzent auf das Ringen um legitime Regulierungsformen für das Internet gelegt. Dabei zeigt sich, dass die Dynamik der Institutionenbildung teils auf das schwierige Nebeneinander staatlicher und nicht-staatlicher Regelungsautorität zurückzuführen ist (Botzem & Hofmann 2008), zugleich aber auch die Problematik wenig verregelter, "unverfasster" (vgl. dazu Zangl & Zürn 2004) Handlungsräume widerspiegelt. Ein notorischer Schwachpunkt transnationaler Regelungen besteht nämlich in der Durchsetzung und Wahrung allgemeiner, für die Legitimität politischer Prozesse wichtiger normativer Prinzipien wie etwa Nicht-Diskriminierung, Gerechtigkeit, Selbst- und vor allem Mitbestimmung. Wie ich zeigen möchte, erzeugen die ungelösten Repräsentations- und Partizipationsprobleme in globalen politischen Räumen einen anhaltenden Reformdruck auf die bestehenden Institutionen.

Institutionenbildung im Internet

In seiner Frühphase als öffentlich finanziertes akademisches Forschungsnetz wurde das Internet von den Ingenieuren verwaltet, die es auch entwickelt hatten. Zu den ersten, sich als dauerhaft erweisenden Institutionen gehörte die Serie technischer Standards, die die Netzarchitektur konstituiert. Die "Requests for Comments" (RFC) entstanden 1969, als den Beteiligten klar wurde, "that we had better start writing down our discussions [...] I spent a sleepless night composing humble words for our notes. The basic ground rules were that anyone could say anything and that nothing was official. And to emphasize the point, I labeled the notes "Request for Comments" (Crocker in Reynolds & Postel 1987). Inzwischen gibt es weit über 5000 RFCs, der Standardisierungsprozess ist bis ins Detail formalisiert und nicht selten "arduous" (Hoffman 2008). Auch die Zusammenarbeit der Ingenieure durchlief einen Institutionalisierungsprozess. 1986 entstand die Internet Engineering Task Force (IETF), die bis heute einen großen Anteil der Standards für das Internet entwickelt. 1988 folgte die Internet Assigned Numbers Authority, die unter anderem für die Zuteilung von Internetadressen und später auch für die Zulassung ("delegation") von Top Level Domains verantwortlich war.

Die Vergaberegeln für Domainnamen, die die Internet Assigned Numbers Authority in Form mehrerer Requests for Comments formuliert hatte, begründeten den Konfliktfall, der die "meritocracy" der Ingenieure schließlich zu Fall brachte. Domainnamen unter den populären Top Level Domains ".com", ".org" und ".net" wurden bis Mitte der 1990er Jahre gemäß des "first come, first serve" Prinzips vergeben. Das auf Benimmregeln basierte Namensregime der Ingenieure² geriet in die Kritik, als das Forschungsnetz in den frühen

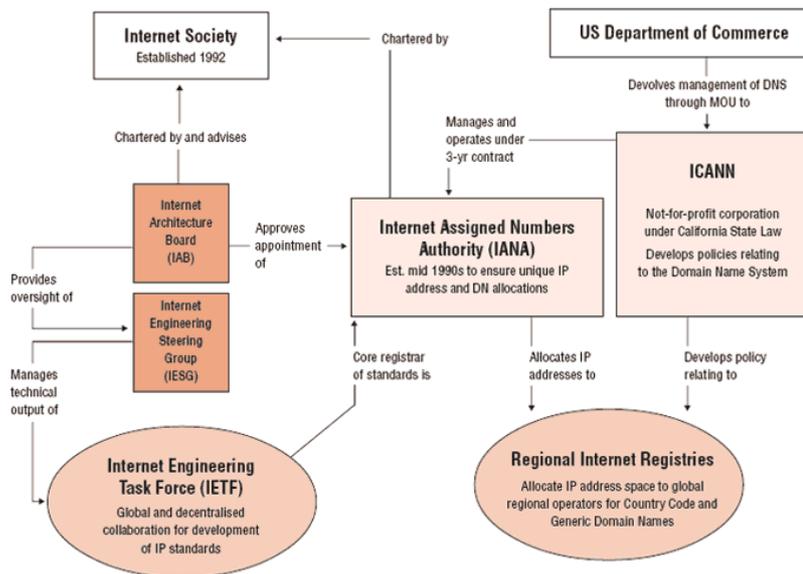
² Jon Postel führte in einem "Request for Comment" aus: "Concerns about 'rights' and 'ownership' of domains are inappropriate [...] The registration of a domain name does not have any Trademark status. It is up to the requestor to be sure he is not violating anyone else's Trademark" (Postel 1994; vgl. auch Mitchell et al 1997: 262).

1990er Jahren privatisiert und etwa zeitgleich das WorldWideWeb eingeführt wurde. Innerhalb weniger Jahre durchlief das Domainnamensystem einen Funktionswandel von, verkürzt gesprochen, nutzerfreundlichen Platzhaltern für noch wenige, aber komplizierte Internetadressen zu virtuellen Repräsentanten der realen Welt der Dinge, Orte und Akteure. Als Folge dieser Transformation wurden die Normvorstellungen der Ingenieure plötzlich mit Markenrechtsansprüchen der Wirtschaft konfrontiert, die eingetragene Warenzeichen vor Domainnamenspekulation geschützt sehen wollten. Diese Art der Regekollisionen zwischen Wirtschaftsrecht und "netiquette" im Cyberspace konnten im Rahmen der bestehenden Strukturen nicht gelöst werden. Das Internet begann explosionsartig zu wachsen und die informellen Institutionen der Ingenieure waren nicht länger in der Lage, die heterogener werdenden Interessen und Werthaltungen der Nutzer zu integrieren. Als Folge kam es zur dauerhaften Politisierung eines bislang technisch wirkenden Sachverhalts, den Nutzungsbestimmungen für Domainnamen.

Aus dem mehrjährigen "Domain Name War" ging 1998 die Internet Cooperation for Assigned Names and Numbers (ICANN) hervor. ICANN ist eine private, der Aufsicht des amerikanischen Wirtschaftsministeriums unterstellte Regulierungsinstanz, die mit der Aufgabe betraut wurde, einen Markt für Domainnamen zu schaffen. Mit der Gründung einer privaten Organisation verband sich die neoliberal inspirierte Erwartung, dass die entstehende Internetindustrie ICANN als Vehikel für konsensbasierte Selbstregulierungsverfahren anerkennen würde. Die Legitimation zur Lösung der Konflikte über das Domainnamensystem sollte ICANN aus der Integration der betroffenen Interessengruppen beziehen. Tatsächlich gelang es ICANN, neue Akteursgruppen in die Regelsetzung für das Domainnamensystem einzubinden, darunter Wirtschafts- und Urheberrechtsverbände, Domainnamenregistrare und -inhaber. Aber die erhoffte Befriedung der Auseinandersetzung um das Namenssystem hat sich nicht eingestellt. Stattdessen haben sich die Konflikte verzweigt in regulierungs- und verfahrensbezogene Fragen der Repräsentation, Stimmverteilung und Transparenz (Mueller 2002). Die US Regierung als Aufsichtsinstanz hat verschiedentlich in diese Konflikte eingegriffen, zum Missfallen anderer Regierungen, die innerhalb von ICANN nur in beratender Funktion vertreten sind.

IANA, die einst für das Adressierungs- und das Domainnamensystem zuständig war, besteht als Abteilung innerhalb von ICANN fort und verwaltet unter anderem das verbleibende Adressreservoir des Internet. Anders als im Falle des Domainnamensystems ist die Vergabepraxis von Internetadressen bis heute unstrittig geblieben. Obwohl einzelne Maßnahmen zum Teil heftig umstritten sind, finden die Auseinandersetzungen darüber doch im Rahmen der bestehenden Strukturen statt und wecken nur selten das Interesse einer breiteren Öffentlichkeit. Ein Grund dafür mag darin bestehen, dass dieser Bereich der Internetregulierung keiner Regierungsaufsicht untersteht. Die Verantwortung für "address policies" ist im Laufe der 1990er Jahre regionalisiert worden. Fünf Mitgliederorganisationen, die überwiegend Internet Service Provider als wichtigste Nutzer von Internetadressen repräsentieren und jeweils für einen Kontinent zuständig sind, formulieren die Regeln für die Vergabe von Internetadressen.

Fig. 2: ICANN relations with other organisations



Source: London School of Economics (LSE) (2006)

The diagram provides a general overview of the relationship between ICANN and key global bodies responsible for developing internet technical standards. It is not an exhaustive representation of all organisations active in the technical standards community. The graphical dimensions given to each entity in the diagram do not reflect size or status.

Gemessen an der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung, die das Internet heute nahezu weltweit hat, wirkt der Bestand globaler Strukturen, Prozesse und Kompetenzen zur Gestaltung der Internetinfrastruktur vergleichsweise bescheiden. Aus der Entscheidung, die Adressierungs- und Namenssysteme global anzulegen (zu den möglichen Alternativen, vgl. Hofmann 2007) folgte die Notwendigkeit, weltweit einheitliche Vergabeverfahren zu entwickeln. Aus dieser Notwendigkeit sind grenzüberschreitende Organisationsstrukturen wie ICANN oder die Regional Internet Registries hervorgegangen, die gemäß ihrer privaten Rechtsform bindende Regeln nicht einfach erlassen können, sondern in Form von Verträgen mit den jeweiligen Regelungsadressaten implementieren. Die Grenzen gerät dieses vertragsförmigen, auf einzelne Koordinationsaufgaben zugeschnittene Governance-Netzwerk zeigen sich, wenn umfassende Strukturveränderungen im Internet erwünscht oder erforderlich werden, die sich den bestehenden Entscheidungskompetenzen entziehen. Ein aktuelles Beispiel dafür bildet die seit rund 10 Jahren angestrebte, aber immer noch nicht erfolgte Einführung eines neuen Adressierungssystems für das Internet (OECD 2008). Bis heute werden Prozesse der globalen Institutionenbildung im Internet durch die libertäre Tradition der De- und Selbstregulierung ausgebremst, deren Popularität in den 1990er Jahren mit der Institutionalisierung der Internetregulierung zusammenfiel. So weit als möglich soll seither privater und dezentraler Selbstinitiative überlassen bleiben, was andernfalls womöglich staatliche Regelungsansprüche nach sich ziehen könnte.

Die starken Vorbehalte gegenüber (zwischen-)staatlicher Steuerung im Internet lassen zuweilen vergessen, dass die bestehenden Organisationsstrukturen bis heute der Aufsicht der US Regierung unterstehen (der unscheinbare Kasten rechts oben in der Graphik). Globalisierung bedeutet im Zusammenhang mit dem Internet also nicht ein Verschwinden staatlicher Macht,

sondern dessen größere Konzentration innerhalb eines Landes. An die Stelle internationaler Koordination durch eine UN Organisation, wie sie im Bereich der Telefonie bis heute besteht, ist ein unilaterales System globaler Reichweite getreten, das die politischen Vorstellungen eines Landes gegenüber jenen aller anderen privilegiert. Der großen Bedeutung des Internet zum Trotz, hatte sich bis vor wenigen Jahren kein unabhängiger öffentlicher Raum zur kritischen Reflexion der bestehenden Strukturen und Regulierungspraktiken herausgebildet. Dies begann sich infolge des UN Weltgipfels zur Informationsgesellschaft zu ändern, der unversehens einen neuen Kontext zur Verständigung über das Internet schuf.

Die insgesamt sechs zwischen 2002 und 2005 stattfindenden Vorbereitungskonferenzen zum UN Weltgipfel zur Informationsgesellschaft stellten Internet Governance, die Verwaltung der Netzinfrastruktur, erstmals in einen übergreifenden Zusammenhang internationaler Informations- und Kommunikationspolitik, die nun unter dem Begriff der Informationsgesellschaft diskutiert wurde. Der Weltgipfel versammelte eine Vielzahl von Akteuren, die im Rahmen der bestehenden Organisationsstrukturen des Internet nicht vertreten waren und deren Legitimität nun für viele überraschend in Frage stellten. Ein Streitpunkt betraf die hegemoniale Rolle der US Regierung in der Aufsicht über das Internet. Viele Länder, darunter die Europäische Union, plädierten für ein kooperativeres Modell, das allen Staaten gleichwertige Mitspracherechte zumindest auf der Ebene allgemeiner Regulierungsprinzipien und –verfahren einräumte. Ein anderer Streitpunkt bestand im nicht-staatlichen Charakter der Regulierungsagentur. Vor allem Entwicklungsländer wendeten sich gegen die Delegation politischer Autorität an ein privates Unternehmen und argumentierten stattdessen dafür, das Internet der Verantwortung der Vereinten Nationen zu unterstellen. Eine zwischenstaatliche Organisation werde der großen Bedeutung des Internets am ehesten gerecht, weil sie Regierungen zumindest im Prinzip stärkere Interventions- und Kontrollmöglichkeiten über die Entwicklung des Netzes einräume. Ähnlich wie rund zehn Jahre zuvor das informelle Regime der Ingenieure, geriet nun auch das nachfolgende Arrangement mit ICANN im Zentrum unter Druck. Wiederum richtete sich die Kritik auf die mangelnde Inklusivität der Aufsichts- und Entscheidungsstrukturen. Länder des globalen Südens sprachen diesen die Legitimität ab, weil sie souveräne Selbstbestimmungsrechte nicht berücksichtigt sahen. Die USA wiederum verteidigten ihre hegemoniale Stellung mit dem amerikanischen Beitrag zur Entstehung des Internet, aber auch mit dem Erfolg der bestehenden Strukturen. Warum sollte man ändern, was augenscheinlich hervorragend funktioniert?

Nachdem es den Regierungen nicht gelang, sich auf gemeinsame politische Grundsätze zu verständigen, lief der schließlich gefundene Kompromiss auf eine Prozeduralisierung des Konflikts hinaus. Zunächst verständigten sich die Regierungen auf die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die klären sollte, was Internet Governance überhaupt ist und worin die öffentlichen Interessen in diesem Bereich bestehen. Die Arbeitsdefinition, die die "Working Group on Internet Governance" vorlegte, zielte darauf, die antagonistische Konstellation zwischen den Befürwortern und Gegnern der bestehenden Organisationsstrukturen durch eine Erweiterung und gewisse "Entdinglichung" des Bezugsrahmens zu entschärfen. Der neuen Lesart nach erschöpft sich Internet Governance nicht in dem was etwa ICANN tut und der Kontrolle der US Regierung untersteht, sondern Internet governance umfasst nun: *"the development and application by Governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the*

evolution and use of the Internet"³ (vgl. Drake 2005). Ein erst nach Abschluss des Weltgipfels deutlicher zutage tretender Nebeneffekt der langwierigen Verhandlungen des Deklarationstextes bestand in einer umfassenden Reinterpretation zentraler Begriffe und Konzepte des Handlungsfeldes. Zum einen wurde das bislang bewusst technokratisch gehaltene Verständnis von Internet Governance⁴ durch die Verwendung politischer Kategorien angereichert, beispielsweise in der Formulierung, dass das "internationale management of the Internet (...) multilateral, transparent and democratic" zu erfolgen habe (WSIS 2003). Zum anderen vermittelte der Deklarationstext – zumindest auf dem Papier – eine allgemeine, an alle Akteure gerichtete Aufforderung zur Teilhabe und Identifikation mit der weiteren Entwicklung des Internet und seinen Regulierungsmechanismen.

Der integrative Duktus des Deklarationstextes bezog sich ausdrücklich auf die Rolle nicht-staatlicher Akteure. Darin drückte sich auch die Anerkennung privater Initiative in der Geschichte des Internet aus; mehr noch aber handelte es sich um eine symbolische Reverenz an den Bedeutungszuwachs gesellschaftlicher Kräfte in der internationalen Politik. Die jüngere Geschichte der Weltgipfel seit 1990 weist eine fortschreitende Grenzverschiebung auf zwischen einem exklusiven Raum zwischenstaatlicher Verständigung in Form von "exekutivem Multilateralismus" (Zürn 2004) und einem Umfeld, in dem sich staatliche und nicht-staatliche Akteure unter wengleich asymmetrischen Bedingungen begegnen. So gewährte der Gipfel zur Informationsgesellschaft nicht-staatlichen Akteuren Zugang und (in bescheidenem Umfang) Redezeit während bestimmter Sitzungen. Dieser in der UN-Sprache als "Multi-Stakeholder Dialogue" bezeichnete Meinungs-austausch sorgte für Öffentlichkeit und eine gewisse Politisierung der Verhandlungsthemen (Steffek 2008; Böhling et al. 2006). Das eigentliche verfahrenstechnische Novum dieses Gipfels aber bildete die "Working Group on Internet Governance", die das Multi-Stakeholder Prinzip einen Schritt weiter trieb, indem sie staatliche und nicht-staatliche Repräsentanten als gleichwertige Mitglieder berief.

Die Working Group on Internet Governance diagnostizierte ein "vacuum within the context of existing structures" (WGIG 2005: 10). Es gebe in der bestehenden Organisationslandschaft des Internet keinen Ort, an dem relevante Belange von übergreifendem Interesse international und akteursübergreifend diskutiert werden könnten. Die Arbeitsgruppe kam daher zu dem Schluss, "that there would be merit in creating such a space for dialogue among all stakeholders. (...) The forum should be open to all stakeholders from all countries; any stakeholder could bring up any Internet governance issue" (WGIG 2005: 11). Die Regierungen bestätigten den Befund einer Vielzahl von "cross-cutting international public policy issues", die von den Organisationen und Mechanismen auf der internationalen Ebene nicht hinreichend erfasst würden und riefen zwei neue Prozesse ins Leben, die sich den globalen Regelungslücken im Internet widmen sollten. In diesem Kontext interessiert vor allem der Auftrag an den UN Generalsekretär zur Einrichtung eines neuen "forum for multi-stakeholder policy dialogue", der als Beginn einer neuen Etappe in der Institutionalisierung des Internet verstanden werden kann.

³ Der Bericht der Arbeitsgruppe und die Gesichte seines Zustandekommens sind online zu finden unter: [<http://www.wgig.org/>].

⁴ ICANN bestand viele Jahre darauf, dass ihre Aufgaben rein technischer Natur seien – wohl auch, um die Bedeutung fachlicher Expertise zu betonen und demokratische Beteiligungswünsche abzuwehren.

Der Weltgipfel definierte das Internet Governance Forum⁵ als Diskussionsraum. Das auf fünf Jahre beschränkte Mandat ist geprägt von Begriffen wie "discuss", "facilitate", "interface", "advise", "strengthen", "identify" oder "contribute", die die dialogische und vermittelnde Rolle des Forums akzentuieren. Zugleich steckt das Mandat die Handlungsgrenzen des neuen Forums ab: "The IGF would have no oversight function and would not replace existing arrangements, mechanisms, institutions or organizations (...) It would be constituted as a neutral, non-duplicative and non-binding process" (WSIS 2005). Eine der Bedingungen für die internationale Zustimmung zur Schaffung des Forums bestand im Ausschluss jedweder (Entscheidungs-) Autorität und der Vermeidung von Konkurrenz zu bestehenden internationalen Organisationen. Mit anderen Worten ermöglicht das Mandat die Diskussion von Problemen, die das "große Ganze" des Internet betreffen, nicht aber eine Verständigung auf Regelungen zu ihrer Lösung.

Das Forum ist dem UN Generalsekretär zugeordnet und wird von einem kleinen Sekretariat mit Sitz in Genf betreut. In organisatorischer Hinsicht knüpft es an die Multi-Stakeholder Praxis des Weltgipfels an, in dem es Regierungen, internationale Organisationen, Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Gruppen als gleichberechtigte Akteure anspricht. Weil das Forum zwar einen Auftrag, aber keine Finanzierung hat, ist es auf Spenden und praktisches Engagement angewiesen. Die thematischen Schwerpunkte der Jahrestagung werden im Rahmen eines "call for workshops" von den Teilnehmern selbst vorgeschlagen und als multi-stakeholder Prozess realisiert. Das Feedback der Teilnehmer fließt ebenfalls in das experimentelle, sich jährlich weiterentwickelnde Veranstaltungsformat des Forums ein. Die jährlichen Tagungen und die öffentlichen Konsultationen zum Zwecke ihrer Vor- und Nachbereitung bilden einen fortlaufenden Aktivitätszyklus, der zur Formierung von transnationalen Akteursnetzwerken, kollektiven Problemwahrnehmungen, Agenden und Begrifflichkeiten beiträgt. Das Themenspektrum des Forums erweist sich als sehr breit, und es lässt sich kaum ein zentraler Fokus ausmachen.⁶ Angesichts dieser Vielfalt dürfte ein Beitrag des Forums in der Herstellung thematischer Querverbindungen bestehen, so dass Widersprüche und Wahlmöglichkeiten zwischen einzelnen politischen Zielvorstellungen erkennbar werden. Dies gilt etwa für das schwierige Verhältnis zwischen Internetsicherheit und Datenschutz oder jenes zwischen Internetwachstum und Klimawandel.

Die thematische Ausdehnung von Internet governance und die Verknüpfung mit angrenzenden Politikfeldern wird von den Teilnehmern des Forums als eine an sich zwar sinnvolle, hinsichtlich ihrer praktischen Relevanz jedoch zweifelhafte Integrationsleistung wahrgenommen. Diskussionsveranstaltungen zu wechselnden Themen mögen aus demokratietheoretischer Sicht bedeutsame Formen länder- und bereichsübergreifender Öffentlichkeit erzeugen, aber sie enthalten den Teilnehmern doch die Erfahrung greifbaren politischen Fortschritts vor. Auch aus diesem Grund ringt das Internet Governance Forum mit dem Ruf, eine bloße "Quatschbude" zu sein. Einerseits bildet die Beschränkung auf eine diskursive und moderierende Funktion die Bedingung für eine gleichwertige Integration aller Akteursgruppen und die Programmentwicklung von unten. Eine Institutionalisierung von Entscheidungskompetenzen

⁵ Die Autorin ist Mitglied des Beirats, der den UN Generalsekretär bei der Ausrichtung des Forums unterstützt.

⁶ Eine große Rolle spielen entwicklungspolitische Probleme wie der Zugang zum Internet, aber auch die immer noch umstrittene Frage der Aufsicht über die Netzinfrastruktur. Internetsicherheit und Datenschutz, Offenheit und Interoperabilität der Technologie bilden weitere wichtige Themen.

würde demgegenüber eine Privilegierung staatlich legitimer Akteure und somit erhebliche Ausschlusseffekte nach sich ziehen. Andererseits ist es jedoch das Ringen um *bindende* politische Vereinbarungen, das in der allgemeinen Wahrnehmung politische Relevanz verbürgt und das Engagement relevanter Akteure langfristig sicherstellt. Indirekte Ordnungsleistungen des Forums wie etwa die Erzeugung eines grenzüberschreitenden öffentlichen Bezugsrahmens zur Verständigung über problematische Entwicklungen im Internet sind aus der Binnenperspektive der Teilnehmer als solche nicht erkennbar oder werden diesem jedenfalls nicht als Erfolg zugeschrieben. In diesem Sinne balanciert das Internet Governance Forum zwischen einem umfassenden, gegensätzliche Interessen und viele Akteure einschließenden Konsensgebot und dem immer drohenden Verdikt politischer Bedeutungslosigkeit.

Die Frage nach der Formierung des Politischen im Internet rückt unterschiedliche, teils auseinanderdriftende Erwartungen in den Vordergrund, die den Institutionalisierungsprozess kollektiver Willensbildung vorantreiben und zugleich kanalisieren. Ansprüche an die Integration immer neuer Akteure und politischer Anliegen im Namen der Legitimität globaler Regelsetzung kreuzen sich mit hohen Erwartungen an die Wirksamkeit und Zurechenbarkeit einer ohnehin knapp bemessenen Problemlösungskompetenz. Die daraus resultierenden Dilemmata kosmopolitischen Regierens dürften sich auch in anderen Politikbereichen wiederfinden.

Quellenangaben

- Albert, M. and W. Steinmetz (2007). "Be- und Entgrenzungen von Staatlichkeit im politischen Kommunikationsraum." *Aus Politik und Zeitgeschichte*(20-21): 17-23.
- Barry, A. (2002). "The anti-political economy." *Economy and Society* **31**(2): 268-284.
- Barry, A. (2001). *Political Machines. Governing A Technological Society*. London, New York, Athlone Press.
- Böhling, K., T. Busch, et al. (2006). Lernprozesse im Kontext von UN-Weltgipfeln - Die Vergesellschaftung internationalen Regierens. WZB Discussion Paper, SP III 2006-102. Berlin.
- Botzem, S. and J. Hofmann (2008). Transnational Institution Building as Public-Private Interaction - The Case of Standard Setting on the Internet and in Corporate Financial Reporting. Centre for analysis of risk and regulation. London, London School of Economics and Political Science, discussion paper no 51.
- Callon, M. (2007). "An Essay on the Growing Contribution of Economic Markets to the Proliferation of the Social." *Theory, Culture & Society* 24(7-8): 139-163.
- Chernilo, D. (2006). "Social Theory's Methodological Nationalism - Myth and Reality." *European Journal of Social Theory* **9**(1): 5-22.
- Cutler, C. A., T. Porter, et al., Eds. (1999). *Private Authority and International Affairs*. SUNY series in global politics. Albany, State University of New York Press
- Drake, W. J., Ed. (2005). *Reforming Internet Governance: Perspectives from the Working Group on Internet Governance*. ICT Task Force Series, United Nations Information and Communication Task Force.
- Böhling, K., T. Busch, et al. (2006). Lernprozesse im Kontext von UN-Weltgipfeln - Die Vergesellschaftung internationalen Regierens. *WZB Discussion Paper, SP III 2006-102*. Berlin.

- Grande, E. (2006). "Cosmopolitan political science." The British Journal of Sociology 57(1): 87-111.
- Hall, R. B. and T. J. Biersteker, Eds. (2002). The Emergence of Private Authority in Global Governance. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hoffman, P. (2008). The Tao of IETF: A Novice's Guide to the Internet Engineering Task Force. Internet draft.
- Hofmann, J. (2007). Wandel von Staatlichkeit in digitalen Namensräumen - Zwischen Hierarchie und Selbstregulierung. WZB discussion papers. Berlin, WZB: SP III 2007-107.
- Hurrelmann, A., S. Leibried, et al., Eds. (2008). Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung. Staatlichkeit im Wandel. Frankfurt/New York, Campus.
- LSE Public Policy Group (2006). A Review of the Generic Names Supporting Organization (GNSO). London, London School of Economics.
- Mitchell, D., S. Bradner, et al. (1997). In Whose Domain? Name Service in Adolescence. Coordinating the Internet. B. Kahin and J. H. Keller. Cambridge, Massachusetts, MIT Press: 258-270.
- Mueller, M. L. (2002). Ruling the Root. Internet Governance and the taming of cyberspace. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Postel, J. (1994). Domain Name System Structure and Delegation (RFC 1591).
- Reynolds, J. and J. Postel (1987). The Request for Comments Reference Guide (RFC 1000).
- Rosenau, J. N. and E.-O. Czempiel (1992). Governance Without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge, Cambridge University Press.
- Steffek, J. (2008). "Zähmt zivilgesellschaftliche Partizipation die internationale Politik? Vom exekutiven zum partizipativen Multilateralismus." *Leviathan* 36(1): 105-122.
- Wagner, P. (1990). *Sozialwissenschaften und Staat. Frankreich, Italien, Deutschland 1870-1980*. Frankfurt, New York, Campus.
- WGIG [The Working Group on Internet Governance] (2005). Report of The Working Group on Internet Governance. Chateau de Bossey.
- WSIS [World Summit on Information Society] (2003), Declaration of Principles. Building the Information Society: a global challenge in the new Millennium: Geneva.
- WSIS [World Summit on Information Society] (2005), Tunis Agenda for the Information Society. Geneva.
- Zangl, B. and M. Zürn (2004). Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance. *Verrechtlichung - Baustein für Global Governance*. B. Zangl and M. Zürn. Bonn, Dietz: 12-45.
- Zürn, M. (2004). "Global Governance and Legitimacy Problems." *Government and Opposition* 39(2): 260-287.