

Erscheint in: Bendrath, Ralf, Jeanette Hofmann, Volker Leib, Peter Mayer, Michael Zürn, „Namensräume, Datenschutz und elektronischer Handel: Die Suche nach Regeln für das Internet“, in: Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens, Peter Mayer (Hg.), Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung, Frankfurt/New York: Campus, S. 209-239.

Namensräume, Datenschutz und elektronischer Handel: Die Suche nach Regeln für das Internet¹

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

Nichts symbolisiert die Globalisierung besser als das Internet. Seinen Ursprung hatte dieses hochkomplexe digitale „Netzwerk von Netzwerken“ in von militärischen und universitären Einrichtungen getragenen Bemühungen in den Vereinigten Staaten, ein in hohem Grade robustes Kommunikationssystem zu schaffen, das auch im Falle eines Atomkriegs funktionsfähig bleiben würde. Heute verbindet das Internet eine ständig wachsende Zahl von Computern in der ganzen Welt und ermöglicht dadurch einen permanenten Austausch von gewaltigen Mengen von Informationen, die nahezu ohne Zeitverlust an ihr Ziel gelangen. Mit Hilfe von Anwendungen und Diensten wie dem World Wide Web (WWW) oder e-mail hat das „Netz“ die Transaktionskosten für Organisationen, Gruppen und Individuen, die sich in unterschiedlichen Teilen der Welt befinden, drastisch gesenkt. Auf diese Weise hat es erheblich zu dem Wachstum beigetragen, das grenzüberschreitende ökonomische, soziale, politische und kulturelle Interaktionen in den letzten Jahren verzeichneten. In den Augen mancher Beobachter ist das Internet noch mehr: nicht nur ein Beschleuniger der Globalisierung, sondern eine Technologie mit tief greifenden politischen Implikationen, die sie – je nach politischem Temperament – entweder euphorisch begrüßen oder mit tiefer Besorgnis betrachten. Für sie bildet das

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

Internet, weil der durch das Netz aufgespannte Cyberspace keine territorialen Grenzen kenne und mithin Ideen aller Art in diesem globalen Raum völlige Reisefreiheit genießen, nichts weniger als eine fundamentale Herausforderung der staatlichen Souveränität und des daraus abgeleiteten Anspruchs der Regierungen auf soziale Kontrolle (vgl. Krasner 2001).

In diesem Kapitel untersuchen wir, wie der Nationalstaat auf einige der Herausforderungen reagiert hat, mit denen er durch das Internet konfrontiert wurde. Dieser kontrollierte bis vor kurzem die meisten der Politikfelder, in denen es nun unter dem Einfluss des Internet zu einer Neuordnung der Machtverhältnisse zu kommen scheint. Kennzeichnend für den modernen Staat in seiner Blütezeit in den 60er und 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts – seinem „goldenen Zeitalter“ – war, dass er für seine Bürgerinnen und Bürger bestimmte normative Güter von höchster gesellschaftlicher Bedeutung mit hoher Verlässlichkeit bereitstellte: Frieden und physische Sicherheit, Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz, demokratische Selbstbestimmung sowie wirtschaftliches Wachstum und soziale Wohlfahrt. Anhand von drei Politikfeldern, in denen der Einfluss und das „subversive Potential“ des neuen Mediums Internet zumindest zeitweilig besonders spürbar wurden, untersuchen wir die These, wonach der Staat einem tief greifenden Wandel unterliegt, im Zuge dessen die vertraute „nationale Konstellation“ der Politik durch eine, wenn auch erst in Umrissen erkennbare, „postnationale Konstellation“ abgelöst wird – mit ungewissen Folgen für den Fortbestand und die Qualität jener für die moderne Staatlichkeit konstitutiven normativen Güter (Habermas 1998; Zangl/Zürn 2003).

Die behauptete Transformation des Staates hat drei Dimensionen. Jede knüpft an der historisch erworbenen Verantwortung für die Erbringung der erwähnten normativen Güter an, die – der These zufolge – heute nicht mehr allein beim Nationalstaat liegt, sondern zunehmend

mit anderen Akteuren geteilt wird (vgl. auch das Einleitungskapitel zu diesem Band). Die erste Dimension stellt darauf ab, *wo* (d.h. bei welchen Akteuren) sich jenseits des Staates solche Verantwortlichkeiten, die er bis dahin weitgehend exklusiv besessen hatte, herausbilden und differenziert dabei zwischen Prozessen der Internationalisierung (d.h. internationale Organisationen werden in die Verantwortung genommen), der Privatisierung (d.h. private Akteure übernehmen Staatsfunktionen) und der Transnationalisierung (d.h. Internationalisierung und Privatisierung gehen Hand in Hand, indem private internationale Institutionen staatsähnliche Aufgaben erhalten). Die zweite Dimension bezieht sich auf die *Ebenen* politischer Verantwortung, die dabei tangiert sind: So können andere öffentliche oder private Akteure zunächst Anteil an der Entscheidungsverantwortung gewinnen, d.h. sie können Regeln für die Erbringung dieser Güter setzen und ihre Einhaltung überwachen; daneben können sie aber auch in die Organisationsverantwortung gelangen, indem sie die Entscheidungen umsetzen und damit die in Frage stehenden Güter operativ hervorbringen; schließlich ist es denkbar, dass sie sogar die Letztverantwortung für die Erbringung eines Gutes erhalten und damit in den Augen der Gesellschaft das Recht und die Pflicht, die Entscheidungs- oder Organisationsverantwortung an sich zu ziehen, wenn das Gut andernfalls gefährdet erscheint. Die dritte Dimension bezieht sich auf das *Ausmaß* der Transformation. So kann Wandel auf den beiden erstgenannten Dimensionen die Form der Verlagerung oder der Anlagerung von Staatlichkeit annehmen: Im ersten Fall büßt der Staat Verantwortung ein, die im Sinne einer Nullsummenlogik auf andere Akteure übergeht; im zweiten Fall geht die Entstehung von Autoritätsstrukturen jenseits des Staates nicht mit einer Minderung seiner Aufgaben, Kompetenzen und Aktivitäten in dem entsprechenden Politikfeld einher, vielmehr treten diesen andere, nicht-staatliche Formen von Governance zur Seite.

Auf den folgenden Seiten untersuchen wir den Wandel des Staates in Bezug auf drei Politikfelder, die entweder in einer direkten Verbindung mit dem Internet stehen oder durch dieses nachhaltig beeinflusst wurden: die Verwaltung des Namensraums (Domain-Name System), der heute für viele Kommunikationsdienste wie email oder das World Wide Web eine wichtige Rolle spielt (Kap. 2.1); der Schutz der Privatsphäre (Datenschutz) (Kap. 2.2); und die Besteuerung des grenzüberschreitenden Handels (Kap. 2.3). In allen drei Fällen fragen wir, ob, in welchem Ausmaß und wie das Internet, insbesondere seit seiner Privatisierung in den 90er Jahren, einen „Wandel von Staatlichkeit“ ausgelöst oder verstärkt hat, der sich in der An- oder Verlagerung von vormals staatlichen und nationalen Verantwortlichkeiten entlang einer „räumlichen“ (Internationalisierung) oder „organisatorischen“ (Privatisierung) Achse ausdrückt. Dabei sind partiell unterschiedliche normative Güter betroffen. In diesem Beitrag steht das normative Gut der demokratischen Legitimität politischer Ordnungen und Entscheidungen im Vordergrund.

Vom Standpunkt der demokratischen Legitimität verbinden sich ambivalente Erwartungen mit dem Internet. Auf der einen Seite partizipiert das Internet in seiner Rolle als Beschleuniger der Globalisierung auch an deren Ruf, die Demokratie zu untergraben. Demnach führt die Globalisierung und damit mittelbar auch das Internet dazu, dass die Ausdehnung regelungsbedürftiger sozialer Interaktionen (die tendenziell global ist) und die Reichweite demokratisch legitimierter Politik (die bisher an den Nationalstaat gebunden ist) immer weniger zur Deckung kommen. Auf der anderen Seite tritt das Internet auch als demokratischer Hoffnungsträger in Erscheinung. Aus diesem Blickwinkel wird dem Internet zugetraut, sowohl auf lokaler und nationaler als auch auf internationaler und weltgesellschaftlicher Ebene zu einer Erneuerung und Vertiefung der demokratischen Selbstbestimmung beizutragen, indem es die

technischen und kommunikativen Voraussetzungen für eine breite und umfassende Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen schafft.

Wir untersuchen mit Blick auf die drei Politikfelder (Namensraum, Datenschutz und elektronischer Handel), ob und ggf. wie der Wandel von Staatlichkeit, der sich in diesen Handlungszusammenhängen abzeichnet, das normative Gut der demokratischen Legitimität berührt. Welche neuen Legitimitätsprobleme entstehen im Zuge dieser Transformation und wer nimmt sich ihrer an? Liegt die politische Verantwortung für die Sicherung der demokratischen Legitimität noch immer exklusiv beim Staat?² Welche Rolle spielt das Internet dabei? Wir diskutieren diese Fragen anhand von vier Kriterien, die in der Debatte über das „demokratische Defizit“ des internationalen Regierens einen besonders hohen Stellenwert besitzen: der Kongruenz zwischen sozialen und politischen Räumen, der Transparenz von Entscheidungsprozessen, der Rechenschaftspflicht (*accountability*) von Entscheidungsträgern gegenüber den Betroffenen (*stakeholders*) und der Partizipation der Betroffenen an den Entscheidungsprozessen.

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

Die Verwaltung des Namensraums des Internets: Globale Regelungsautorität unter unilateraler Aufsicht

Kommunikationsdienste wie Telefon und Briefpost sind auf universelle Adressierungssysteme angewiesen. Adressierungssysteme bestehen aus standardisierten Merkmalen wie Postleitzahlen oder Hausnummern, mit deren Hilfe Mitteilungen ihre Ziele erreichen. Adressen erfüllen zwei Funktionen: Sie geben die topologische Position eines Kommunikationsmittels an (Lokalisierungsfunktion), und sie schaffen unverwechselbare Identitäten (Benennungsfunktion). Im Normalfall verfügt jeder Kommunikationsdienst über sein eigenes Adressierungssystem, und die Einführung eines neuen Dienstes geht mit der Schaffung einer neuen Adressierungskonvention einher. Demgemäß entstand mit der Herausbildung der digitalen Datennetze in den 1970er Jahren auch der Bedarf nach einem neuen Adressraum, der es ermöglichen würde, Nutzer und Dienste weltweit eindeutig zu identifizieren.

Nationale vs. globale Regulation von Adressräumen

Vor der Deregulierung von Post und Telekommunikation, die in den späten 1980er Jahren einsetzte, waren Adressräume ein integraler Bestandteil von staatlich organisierten Kommunikationsdiensten. Telekommunikationssysteme wurden üblicherweise als öffentliche Monopole betrieben, die ihre Technik von wenigen ausgewählten Unternehmen bezogen. In diesem *ancien régime* (vgl. Drake 1994) lagen alle drei Verantwortungsebenen – Organisations-, Entscheidungs- und Letztverantwortung – bei den nationalen Regierungen. Inkompatible technische Standards sorgten dafür, dass sowohl die technische Infrastruktur als auch die Kommunikationsdienste selbst vor internationaler Konkurrenz geschützt waren. Da die internationale Telekommunikationsinfrastruktur durch (politisch gewollte) Fragmentierung gekennzeichnet

war, konzentrierten sich die internationalen Standardisierungsanstrengungen auf die Schnittstellen zwischen autonomen nationalen Netzwerken. Respekt vor der nationalen Souveränität der beteiligten Staaten war die Geschäftsgrundlage der internationalen Zusammenarbeit. Die Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunications Union – ITU), eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, traf ihre Entscheidungen gemäß dem Grundsatz *one nation, one vote*. Abkommen konnten nur im Konsens geschlossen werden; kein Land war verpflichtet, Standards zu befolgen, denen es nicht zugestimmt hatte. Die Mitwirkung von Unternehmen und unabhängigen Experten war an die Zustimmung der jeweiligen Regierung gebunden. In der OECD-Welt verschwand dieses die nationale Souveränität betonende Regime in den 1990er Jahren allmählich, auch wenn einige seiner Elemente bis heute fortbestehen. Beispielsweise unterliegen die Nummernräume des Telefonsystems nach wie vor der Entscheidungsverantwortung des Staates.

Die Entstehung von Datennetzwerken schuf nicht nur den Bedarf an einem neuen Adressierungssystem, gleichzeitig ergaben sich durch die Digitalisierung neue Gestaltungsoptionen für den Namensraum. Ein hervorstechendes Merkmal der Lösung, die für das Internet gewählt wurde, ist, dass das Adressierungssystem aus zwei Teilen besteht: aus numerischen Adressen und aus nutzerfreundlicheren Domainnamen (z.B. www.uni-bremen.de), die die numerischen Adressen (in diesem Fall: 134.102.20.226) ersetzen und vor den Nutzern im alltäglichen Gebrauch des Netzes verbergen. Das Domainnamensystem (DNS) wiederum unterscheidet sich in mehreren Hinsichten von traditionellen Formen der Adressierung. Der in diesem Zusammenhang wichtigste Unterschied besteht darin, dass es einen einzigen und einheitlich globalen Namensraum konstituiert. Anders als im Fall der Telefonie besteht der Namensraum des Internets nicht aus autonomen nationalen Adressierungssystemen, die anschließend miteinander verknüpft werden, um internationale Verbindungen zu ermöglichen. Daran ändert auch

die – rein symbolische – Bezugnahme auf die Nationalstaaten nichts, die man bei den so genannten *country code Top Level Domains* (wie z.B. „.de“) findet.

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

Die „Wurzel“ des DNS wurde ursprünglich von einer Einzelperson, dem kalifornischen Computerwissenschaftler Jon Postel, verwaltet. Postel personifizierte gewissermaßen die Internet Assigned Numbers Authority (IANA), eine informelle Organisation zur Vergabe von *Top Level Domains*, die durch das amerikanische Verteidigungsministerium finanziert wurde. Mitte der 1990er Jahre – im Gefolge der Privatisierung und Kommerzialisierung der Netzinfrastruktur – stieß dieses informelle Arrangement an seine Grenzen. Drängende Probleme wie die ausufernde Spekulation mit Domainnamen, die zunehmenden Konflikte über Eigentumsrechte an bekannten Namen und die Monopolgewinne, die aus der sprunghaft gestiegenen Zahl von Namensregistrierungen resultierten, ließen es zwingend erscheinen, dem DNS einen formelleren regulatorischen Rahmen zu geben. Die institutionellen Grundlagen für die ge-

genwärtige Verwaltung des Namensraums wurden 1998 gelegt. Im Rahmen eines *Memorandum of Understanding* (MoU) betraute die US-Regierung mit dieser Aufgabe die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), ein privates gemeinnütziges Unternehmen nach kalifornischem Recht mit internationaler Beteiligung. Das MoU war zunächst auf zwei Jahre befristet. Anschließend sollte die Verwaltung des DNS gänzlich privatisiert werden – dies allerdings nur unter der Bedingung, dass ICANN bis dahin einige im MoU definierte Aufgaben erledigt haben würde: die Privatisierung der Domainnamenregistrierung, den Abschluss von Verträgen mit verschiedenen im DNS-Bereich tätigen Dienstleistern und nicht zuletzt die Ausarbeitung und Implementierung eines legitimen Entscheidungsverfahrens über die Vergabe von Domainnamen.

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

Räumliche und organisatorische Transformationen der Staatlichkeit in der Telekommunikationspolitik

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

Die Wurzel, das autoritative Herzstück des Internet-Namensraums, unterliegt der Entscheidungsverantwortung der US-Regierung, die überdies auch die Letztverantwortung für die Netzinfrastruktur reklamiert. Alle anderen Regierungen treten lediglich in einer beratenden Rolle im Rahmen eines „Governmental Advisory Committee“ innerhalb von ICANN in Er-

scheinung. Eine Verlagerung von Entscheidungsverantwortung hat also durchaus stattgefunden, wenn auch nicht so, wie man sich dies zunächst vorgestellt hatte. Nicht das avisierte vollständig privatisierte Arrangement trat an die Stelle der alten, teils nationalen, teils intergouvernementalen, institutionellen Ordnung, sondern ein unilaterales Regime, innerhalb dessen Aufgaben an eine private Organisation delegiert wurden.³ In einem (großen) Bereich des Namensraums, nämlich bei den so genannten *generic Top Level Domains* wie „.com“ oder „.org“, wurden zwar durchaus Schritte in Richtung einer privaten, transnationalen Selbstregierung bei der Politikformulierung und -implementation getan. Gleichwohl bleibt es dabei, dass ICANN, die private Organisation, die den generischen Namensraum verwaltet, unter der Aufsicht der US-Regierung agiert (Goldsmith/Wu 2006). Während die Verlagerung in „räumlicher“ Hinsicht bis zu einem gewissen Grad unwiderruflich erscheint, ist der Grad der „organisatorischen“ Transformation noch immer Gegenstand von Verhandlungen und daher auch bislang weniger stabil.

Die Legitimität transnationaler Regulierung unter US-amerikanischer Kontrolle

Zu der Zeit, als ICANN gegründet wurde, galten staatszentrierte Formen der Legitimation als ungeeignet für die Verwaltung der Infrastruktur des Internets (eine kritische Analyse bietet Lessig 1998). Private Regulierungsformen mit Vorkehrungen für die Partizipation der Betrof-

³ Nicht alle Regulationsaufgaben mit Bezug auf das DNS sind zentralisiert. Die *country code Top Level Domains* („.de“, „.fr“ etc.) hängen zwar im Prinzip ebenfalls vom *root zone file* ab. Sie werden jedoch – ungeachtet der auf das ganze Internet gerichteten Autoritätsansprüche von ICANN – mehr oder minder autonom auf nationaler Ebene verwaltet. Viele der nationalen Registrierungsstellen, die mit der Verwaltung der *country code Top Level Domains* betraut sind, sind ebenfalls private Unternehmen.

fenen (*stakeholder*) versprochen mehr Effizienz und mehr Legitimität als intergouvernementale Regime. Das ehrgeizige Ziel in den späten 1990er Jahren bestand darin, durch die Initiierung eines Politikprozesses „von unten“, der alle Interessengruppen im Internet, einschließlich der individuellen Nutzer, integrieren sollte, ein Gegenmodell zu den angefochtenen Legitimationsformen über den Nationalstaat zu schaffen. Erwartet wurde, dass die Selbstregierung durch den privaten Sektor und die Zivilgesellschaft für mehr Transparenz bei der Entscheidungsfindung sorgen und auch zu nutzerfreundlicheren Politikergebnissen führen würde, als man es von souveränitätszentrierten Arrangements gewohnt war. Der Glaube an die Überlegenheit einer privaten Regulierung des Internets einte ein Bündnis aus liberalen Ideen verhafteten Regierungen, Internetindustrie und privaten Nutzern (Mueller 2002; Hofmann 2005).

Während die US-Regierung für sich die Autorität beanspruchte zu definieren, worin die grundlegenden Mechanismen bestehen sollten, die die Legitimität des Regelungsarrangements für den Namensraum des Internets sicherstellen würden, wurde die Organisationsverantwortung für die Legitimierung der DNS-Politik an ICANN delegiert. Im Einklang mit dem MoU, das ICANN mit der US-Regierung geschlossen hatte, legte die ursprüngliche Satzung des Unternehmens fest, dass nahezu die Hälfte der Sitze im Vorstand durch individuelle Nutzerinnen und Nutzer zu besetzen war, während die verbleibenden Sitze Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen operativen Funktionen im Rahmen des Internet-Namensraums vorbehalten waren. Die Mitwirkung von Regierungen und internationalen Organisationen sollte ausschließlich beratenden Charakter haben und die Form eines „Governmental Advisory Committee“ annehmen. Die Ausnahme bildete, wie dargestellt, die US-Regierung, die für sich eine spezielle Aufsichtsfunktion reklamierte, die sie bis zur Privatisierung der DNS-Verwaltung ausüben wollte.

Zu den Aufgaben von ICANN gehörte die Schaffung eines Mitgliedschaftsmechanismus, der „die globale und funktionale Vielfalt der Internet-Nutzer und ihrer Bedürfnisse“ repräsentieren und darüber hinaus die Rechenschaftspflichtigkeit (*accountability*) von ICANN gewährleisten sollte (DOC 1998). Zu diesem Zweck rief ICANN im Jahr 2000 eine globale Organisation für die individuellen Nutzer, die so genannte „At-Large Membership“, ins Leben. Gleichzeitig wurden die ersten weltweiten Online-Wahlen zur Besetzung von fünf Direktorenposten – ursprünglich hatten neun Vorstandsmitglieder von den Nutzern bestimmt werden sollen – organisiert und durchgeführt. Die legitimierende Wirkung, die von der Teilhabe der Internet-Nutzer und den Online-Wahlen auf das (semi-)private Regelungsarrangement ausging, war jedoch äußerst umstritten. Mit dem Argument, dass die Nutzer einiger weniger Länder die Wahlen dominiert und in gewissem Umfang manipuliert hätten, verwarf eine Mehrheit des Vorstands und der Verwaltung von ICANN Wahlen als einen geeigneten Weg, um zu einer angemessenen Repräsentation der geographischen und funktionalen Vielfalt im Internet zu gelangen. Noch im selben Jahr gab der Vorstand von ICANN im Zuge einer Organisationsreform überdies das Prinzip der ausgewogenen Vertretung von Nutzer- und Industrieinteressen im Leitungsgremium des Unternehmens auf. Die Vorstellung von einer „ICANN 2.0“, die die Verwaltung des Unternehmens hegte und zur Geltung zu bringen suchte, war die einer Public-Private-Partnership, die Regierungen als die wahren Vertreter des öffentlichen Interesses wieder stärker einbeziehen und auch mit Entscheidungsbefugnissen versehen sollte.

Das Projekt einer Public-Private-Partnership und sein Scheitern – die Regierungen wiesen das Angebot zurück, Organisationsverantwortung mit dem privaten Sektor zu teilen – verweist auf einige der Dilemmata, die dem Versuch, transnationale Politik zu legitimieren, innewohnen. Die Verlagerung von Entscheidungsverantwortung von der nationalen und internationalen Ebene auf einen globalen, privaten Träger unter unilateraler staatlicher Aufsicht führt dazu,

dass grundsätzliche Fragen der demokratischen Legitimität, die im Rahmen des befestigten Nationalstaats weitgehend entschieden waren, neu bedacht werden müssen. Diese Fragen betreffen die Gewährleistung von Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit ebenso wie die angemessene Definition der Grenzen der neuen, transnationalen „Bürgerschaft“: Wer sollte (direkt oder indirekt) bei der Regulierung des Namensraums des Internets mitreden dürfen und wer nicht? Noch heute ringt ICANN um Legitimität. Nahezu alle Entwicklungsländer kritisieren die Verletzung des Prinzips der Souveränität, welche dem zentralen Regelungsarrangement des Internets eingeschrieben ist. Ihrer Auffassung nach untergräbt die Verletzung dieses für die nationale Konstellation kennzeichnenden Grundsatzes nichts weniger als die demokratische Idee der Selbstbestimmung. Gleichzeitig reißen aus den Reihen derer, die spezielle Interessen am Internet haben, die Klagen über undurchsichtige und ineffiziente Prozeduren nicht ab. Solange ICANN der Kontrolle der US-Regierung unterstellt bleibt, wird diese die Letztverantwortung für die Politik des Unternehmens und ihre Legitimierung tragen, obgleich gerade hier – vielleicht ein typisches Merkmal von transnationalen Arrangements unter staatlicher Kontrolle – die konkrete Zuordnung von Entscheidungsverantwortung häufig in der Schwebe bleibt.

Die Entstehung eines hybriden Datenschutzregimes auf globaler Ebene

Die Idee eines Rechts auf den Schutz der Privatsphäre entstand aus der Erfahrung polizeilicher Willkür bei der Durchsuchung privaten Eigentums. Bald wurde dieser Schutzgedanke jedoch auch auf personenbezogene Informationen übertragen, über die Regierungen oder privaten Akteure verfügten (Warren/Brandeis 1890). Im Jahr 1948 wurde das Recht auf den Schutz der Privatsphäre im Artikel 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte kodifiziert. Die Idee des Datenschutzes im engeren Sinne ist jüngerer Datums. Sie verdankt sich der

Ausbreitung der automatisierten Datenverarbeitung in den 1960er Jahren. Von nun an wurden vermehrt Computer eingesetzt, um große Mengen von Personendaten aufzubewahren und bei Bedarf abzurufen. Die Rechner waren überdies in der Lage, diese Daten miteinander zu verknüpfen, auszuwerten und zu sortieren – was in letzter Instanz darauf hinausläuft, Menschen zu sortieren (Lyon 2003). Bei der Ausgestaltung dieses Rechts gingen die USA und Europa zum Teil unterschiedliche Wege; gleichwohl stimmen amerikanische *informational privacy* und europäischer „Datenschutz“ in ihren fundamentalen Zielen überein. Es soll sichergestellt werden, dass Individuen wissen (oder wissen können), welche elektronisch verarbeitbaren Daten andere über sie haben, und sie auch im Prinzip dazu in der Lage sind, die Erhebung und Verwendung dieser Daten zu kontrollieren. Die Zunahme des grenzüberschreitenden Handels, die regionale Integration von Märkten und der Aufstieg transnationaler Unternehmen brachten weitere Herausforderungen für den Datenschutz mit sich. Insbesondere galt es Mittel und Wege zu finden, wie der ökonomisch wünschenswerte Fluss von personenbezogenen Daten über nationale Rechtsräume hinweg ermöglicht werden konnte, ohne zugleich das individuelle Schutzniveau abzusenken.

Seit im Jahr 1970 in Hessen das weltweit erste Datenschutzgesetz erlassen wurde, haben die meisten Staaten der Welt nachgezogen und ähnliche legislative Maßnahmen ergriffen. Dabei spielten Mechanismen der Nachahmung und der Ideendiffusion eine zentrale Rolle (Bennett 1998). Im „goldenen Zeitalter“ des Nationalstaats war der Staatsinterventionismus das bestimmende Regulationsmodell, welches in enger Verbindung mit der spezifischen technischen Problemstruktur stand. Die Computer der 1960er und 1970er Jahre waren Großrechner und Rechenzentren, die von einer überschaubaren Zahl von großen Verwaltungen oder Unternehmen betrieben wurden. Regierungen übten eine direkte Aufsicht aus und bedienten sich Instrumenten wie Registrierungs- und Lizenzierungspflichten für Datenbanken oder Zugangs-

kontrollen. Während allerdings in Europa die Verarbeitung sämtlicher personenbezogenen Daten gesetzlichen Regelungen unterworfen war, banden in den USA legislative Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre nur die staatlichen Behörden. Außerdem kannte die amerikanische Praxis kein Gegenstück zum europäischen Datenschutzbeauftragten, einer öffentlich bestellten, aber unabhängigen Aufsichtsbehörde. Zur Durchsetzung der Rechte der Individuen verließ sich das amerikanische Modell vielmehr auf die Gerichte.

Die Letztverantwortung für den Datenschutz lag in jener Zeit beim Nationalstaat. In einigen europäischen Staaten kam dies dadurch zum Ausdruck, dass das Recht auf den Schutz der Privatsphäre Verfassungsrang erhielt. Von nationalen Gerichten wurde dieses Recht, wenn nötig, durchgesetzt. Die Entscheidungsverantwortung – die Befugnis, konkrete Regeln zu formulieren, wie der Datenschutz gewährleistet werden sollte – lag ebenfalls beim Staat. Gegen Ende des „goldenen Zeitalters“ kam es allerdings zu internationalen Harmonisierungsbestrebungen. Zu nennen sind hier insbesondere die Richtlinien der OECD von 1980 und die Europaratskonvention von 1981. Sie müssen im Nachhinein als Vorboten eines Internationalisierungsprozesses angesehen werden, der in der Datenschutzrichtlinie der Europäischen Union von 1995 seinen Höhepunkt erreichte. Die Organisationsverantwortung in den Anfängen des Datenschutzes lag bei staatlichen Behörden. In der Folgezeit hat sich jedoch die deutsche Institution des betrieblichen Datenschutzbeauftragten über den Globus verbreitet, so dass bald auch der Privatsektor signifikante Organisationsverantwortung für den Datenschutz erhielt.

Neue Herausforderungen für den Schutz der Privatsphäre im Internet und die Transformation des globalen Datenschutzregimes

Als der Personal Computer (PC) Mitte der 1980er Jahre auf den Markt kam, hatte die Verarbeitung von allen Arten von Daten – personenbezogene eingeschlossen – bereits so weit zugenommen, dass von einer effektiven staatlichen Aufsicht nur noch bedingt die Rede sein konnte. Die Situation verschärfte sich noch einmal wesentlich, als das Internet in den 1990er Jahren zu einem Massenmedium wurde und damit die Zahl, die Vielfalt und die Handlungsmöglichkeiten von Akteuren, die Daten sammeln und verarbeiten, dramatisch zunahmen. Die Arten von Informationen, die im Netz erhoben wurden, beschränkten sich überdies nicht mehr nur auf *Transaktionsdaten*, also Daten, die beim Kauf eines Produkts oder anderen geschäftlichen Vorgängen anfallen (Kreditkartennummern, Lieferadressen etc.). Nun konnten darüber hinaus *Verhaltensdaten* von Internet-Nutzern gesammelt werden, die darüber Auskunft geben, welche Websites besucht oder welche Suchworte benutzt wurden. Daten solcher Art konnten durch die Webserver automatisch erzeugt und gespeichert werden, ohne dass die Nutzer etwa ein Formular oder dergl. ausfüllen. Spezialisierte Werbeunternehmen waren in der Lage, Nutzerdaten über verschiedene Websites hinweg zu aggregieren und daraus potentielle Kundenprofile zu erstellen.

Das Internet erschwerte auch die Anwendung und Durchsetzung von nationalen Datenschutzgesetzen. Der grenzüberschreitende Transfer von personenbezogenen Daten zwischen oder innerhalb von Unternehmen war nun eine Sache von Sekunden. Auch war oft unklar, welches Recht galt, wenn etwa ein europäischer Bürger in Europa seine persönlichen Daten an eine Website übermittelt, die in den USA gehostet wird. Wird der lokale PC des Nutzers als der Ort betrachtet, an dem sich die Datenverarbeitung vollzieht, so kommt die umfassende euro-

päische Datengesetzgebung zur Anwendung. Wird hingegen der Webserver als die Maschine betrachtet, die die Datenverarbeitung übernimmt, so ist, was den Schutz der Daten betrifft, allein die private Selbstregulierung in den USA maßgeblich.

Der Durchbruch des Internets fiel mit der Verabschiedung der Datenschutzrichtlinie der EU im Jahre 1995 zusammen. Aufgrund ihrer Drittstaatenklausel trug diese Gesetzgebung dazu bei, dass auch in den USA eine neue Dynamik entstand, welche wiederum auf Europa selbst zurückwirken sollte. Die Kommission war nun befugt, den Datenschutz in Drittländern zu beurteilen und, falls sie deren Schutzniveau für „inadäquat“ ansah, den Transfer personenbezogener Daten aus dem Binnenmarkt in diese Länder zu untersagen. Da es in den USA keine umfassende Datenschutzgesetzgebung gab, die sich auch auf private Unternehmen erstreckte, fürchtete die Clinton-Regierung, dass amerikanische Unternehmen vom wachsenden Markt für elektronischen Handel in Europa ausgeschlossen werden könnten. Nach langwierigen Verhandlungen unterzeichneten die Kommission und das US-Handelsministerium im Juli 2000 ein „Safe-Harbor“-Abkommen (Farrell 2003; Heisenberg 2005). Diese Vereinbarung verknüpft die Regulierungsansätze der beiden Partner – das legalistische und umfassende Modell der Europäer und den privatwirtschaftlich orientierten und sektorspezifischen Ansatz der USA. Diese vermeintliche Quadratur des Kreises gelingt ihr, indem sie nicht Länder, sondern Unternehmen zum Gegenstand der Bewertung macht. Auf diese Weise konnten die USA daran festhalten, ihre Daten verarbeitende Industrie keiner gesetzlichen Regulierung zu unterwerfen, und die EU konnte den Transfer von Daten an amerikanische Unternehmen gestatten, vorausgesetzt, diese unterwarfen sich den „Safe-Harbor“-Prinzipien. Diese Prinzipien erstrecken sich auf die Bereiche Information, Wahlfreiheit, Datenweitergabe, Sicherheit, Datenintegrität, Zugang und Durchsetzung von Rechten. Sie bringen damit in etwa den internati-

onalen Konsens darüber zum Ausdruck, was als faire Informations- und Datenschutzziele und -verfahren angesehen werden kann.

Im Verlauf der transatlantischen Verhandlungen entwickelten die europäischen Vertreter ein größeres Verständnis und eine größere Wertschätzung für die Instrumente der Selbst-Regulation, die in den USA entwickelt worden waren. Diese treffen seither auch in Europa auf mehr Akzeptanz (Farrell 2003). In den vergangenen Jahren haben eine größere Anzahl von Wirtschaftsverbänden Verhaltenskodices für den Schutz der Privatsphäre eingeführt, und viele von ihnen vergeben „Gütesiegel“ an Websites, die sich öffentlich zur Befolgung eines bestimmten Datenschutzstandards verpflichten. Andere Ansätze beinhalten auf den Schutz der Privatsphäre bezogene Vertragsklauseln, die den Fluss von personenbezogenen Daten innerhalb von transnationalen Unternehmensnetzwerken betreffen. Die meisten dieser privaten Steuerungsinstrumente wurden zunächst auf nationaler Ebene eingeführt und anschließend transnationalisiert. Einige Gütesiegel, die in den USA mit Blick auf die Adäquatheitsbeurteilung der EU-Kommission entwickelt wurden, werden nun auch in Ostasien und anderswo genutzt. Der jüngste Trend ist die Praxis, Verhaltenskodices, die von Wirtschaftsverbänden etabliert wurden, in einen gesetzlichen Rahmen einzubetten und durch staatliche Behörden zu zertifizieren. In der Richtlinie der EU wird diese Möglichkeit erwähnt; gedacht war sie indes nur im Sinne einer Ausnahme. Seit dem Durchbruch, den das „Safe-Harbor“-Abkommen markiert, sind die europäischen Datenschutzbeauftragten jedoch dazu übergegangen, diese Form der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren aktiv zu fördern.

Die Anlagerung von Staatlichkeit im Datenschutz in organisatorischer und räumlicher Hinsicht

Das sich herauskristallisierende globale oder wenigstens OECD-weite Regulationsarrangement ist hybrid: Es verbindet transnationale und intergouvernementale Elemente, und es verknüpft dadurch, wie dargestellt, den europäischen legalistischen und umfassenden Regelungsansatz mit dem US-amerikanischen Modell der privaten Selbstregulation. Die Letztverantwortung scheint immer noch beim Nationalstaat zu liegen, auch wenn die EU juristisch betrachtet diese Funktion 1995 von ihren Mitgliedern übernommen hat. Im Unterschied zum „goldenen Zeitalter“ liegt die Entscheidungsverantwortung nun auf mehreren Ebenen. Minimale Schutzniveaus werden international ausgehandelt. Die wichtigsten Dokumente sind hier die EU-Datenschutzrichtlinie und das bereits erwähnte „Safe-Harbor“-Abkommen zwischen der EU und den USA. Während öffentliche Regulierungsmaßnahmen territorial differenziert sind (Nationalstaat, Europa, OECD), beziehen sich private Instrumente der Selbstregulation auf Unternehmen oder Branchen und ignorieren damit die Geographie. Anders ausgedrückt: Sie konstituieren globale Regelungen innerhalb der Grenzen der betreffenden Unternehmen bzw. Branchen. So gelten die verbindlichen Unternehmensregeln, die DaimlerChrysler zum Schutz der Privatsphäre eingeführt hat, weltweit, wenn auch nur für die Angestellten und Zulieferer des Konzerns. Die Organisationsverantwortung für den Datenschutz liegt nun im Regelfall bei Datenschutzbeauftragten. Sie werden durch privat organisierte Zertifizierungsverfahren ergänzt. Diese verfügen über ihre eigenen Mechanismen zur Förderung der Regeleinhaltung und zur Beilegung von Streitigkeiten und stützen sich in einem geringeren Maße auf öffentliche Aufsichtsbehörden oder Gerichte.

Alles in allem beobachten wir einen erheblichen Bedeutungsgewinn von transnationalen Mechanismen im Rahmen der Regulierung und Implementierung von Datenschutz. Der Staat wird allerdings nicht ersetzt, denn die Selbstregulation des Schutzes der Privatsphäre vollzieht sich weiterhin innerhalb nationaler und supranationaler gesetzlicher Vorgaben (Datenschutzgesetze oder Gesetze gegen unfaire und irreführende Handelspraktiken) und innerhalb eines Geflechts von internationalen Regeln, die minimale Schutzniveaus definieren. Das im Entstehen begriffene globale Datenschutzregime ist dezentralisiert, heterogen und vielgestaltig. Die Richtlinie der EU bildet seinen gesetzlichen Kern und das „Safe-Harbor“-Abkommen das Modell für die hybriden Regulierungsformen. Im Gesamtbild zeichnet sich eine Anlagerung von Staatlichkeit im Bereich des Datenschutzes ab, auch wenn innerhalb der EU die politische Verantwortung teilweise von der nationalen auf die internationale Ebene verlagert wurde.

Die Legitimität des neuen Regimes

Das entstehende globale Datenschutzregime ist mit drei Arten von Legitimitätsproblemen konfrontiert, die jeweils auf unterschiedliche Weise und von unterschiedlichen Akteuren angegangen werden. Das erste dieser Probleme ist typisch für internationale Politikprozesse. Internationale Harmonisierung mindert in der Tendenz die Rechenschaftspflichtigkeit von Regierungen gegenüber ihren Gesellschaften, indem sie zu langen Repräsentationsketten und verminderter Durchsichtigkeit der Entscheidungsprozesse führt. Das Internet erwies sich bei der Bearbeitung dieses Problems als hilfreich, indem es neue Formen der Transparenz und der Teilhabe von Betroffenen ermöglichte. Entwürfe von offiziellen Regulierungsinstrumenten werden nun routinemäßig online gestellt, und die EU, die OECD oder der Europarat führen regelmäßig Online-Konsultationen in diesem Politikfeld durch. Es fällt dabei auf, dass internationale Organisationen eine stärkere Motivation zu besitzen scheinen, für Transparenz und

die Einbeziehung von Betroffenen zu sorgen, als nationale Regierungen. Sie haben deutlich früher mit Online-Konsultationen begonnen, sie dokumentieren ihre Politikprozesse im Allgemeinen umfassender als nationale Gremien, und sie gehen häufig aktiv auf zivilgesellschaftliche Gruppen zu. Dies mag als Indiz dafür gewertet werden, dass internationale Organisationen die Notwendigkeit sehen, einen Ausgleich für ihre (verglichen mit Regierungen) noch größere Distanz zu den gewöhnlichen Bürgerinnen und Bürgern zu schaffen, und dass sie bis zu einem gewissen Grad Verantwortung für die Sicherung und Steigerung der demokratischen Legitimität internationaler Politikprozesse übernehmen (vgl. Steffek in diesem Band).

Das zweite Legitimitätsproblem rührt von der Privatisierung ehemals öffentlicher Aufgaben her. Die privatwirtschaftlichen Instrumente zum Schutz der Privatsphäre werden von Wirtschaftsverbänden, Internetunternehmen und Technologieherstellern entwickelt, die in ihrer Tätigkeit weder transparent noch gegenüber der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig sind. Zwar haben einige dieser Foren in letzter Zeit damit begonnen, NGOs einzubeziehen, die sich für den Schutz der Privatsphäre einsetzen. Gleichwohl handelt es sich bei der Mehrzahl von ihnen um geschlossene Veranstaltungen, die lediglich für eine kleine Gruppe von Eingeweihten und Experten zugänglich sind. Regierungen und Datenschutzbehörden reagieren auf das Problem, indem sie Mindestschutzniveaus für die privaten Instrumente verlangen, mag es sich dabei um technische Lösungen, um Verhaltenskodices oder um besondere Vertragsklauseln handeln. Sie ergreifen jedoch keine Maßnahmen, um diese Foren auf mehr Transparenz, Rechenschaftsgabe oder Partizipation zu verpflichten. Sie machen auch keine Anstalten, die Organisations- und Entscheidungsverantwortung wieder ganz in die eigenen Hände zu nehmen und damit den Datenschutz vollständig dem demokratischen und parlamentarischen Prozess zu unterstellen. Auch andere Akteure scheinen sich nicht in der Verantwortung dafür zu se-

hen, dieses „Demokratiedefizit“ in Angriff zu nehmen. Dies mag als ein Indiz dafür gewertet werden, dass der Datenschutz ein Politikfeld ist, bei dem Output-Legitimität (Problemlösungsfähigkeit) den Vorrang vor Input-Legitimität (demokratischen Entscheidungsprozessen) hat.

Das dritte Legitimitätsproblem hat mit der Kongruenz von Regierenden und Regierten zu tun. Aufgrund der Marktmacht der EU wurden ihre Regeln für den Datentransfer in Drittstaaten zum De-facto-Standard für die globale Datenschutzpolitik. Andere Staaten sehen sich schnell mit hohen Kosten und insbesondere einem drohenden Marktausschluss konfrontiert, wenn sie die Regeln aus Brüssel ignorieren und stattdessen ihre eigenen, weniger strengen Gesetze erlassen. Insofern wird ihre Autonomie eingeschränkt. Einige haben daher auch die Legitimität der EU-Regeln offen in Frage gestellt. So protestierte die australische Regierung, es gebe „keine Notwendigkeit für einen von außen auferlegten Test des ‚adäquaten Schutzes‘“ (McGinness 2003). Asiatische Länder haben regionale Richtlinien für den Schutz der Privatsphäre im Rahmen der APEC entwickelt. Nach ihrer Auffassung entsprechen sie dem „asiatischen Weg“ besser, weil sie auf Ermunterung und Freiwilligkeit beruhen und keine gesetzlichen Verpflichtungen einschließen (Greenleaf 2005). Auf diese Weise konnte zwar die regionale Kongruenz und insofern die Legitimität erhöht werden. Es darf jedoch bezweifelt werden, ob dieser Erfolg von Dauer sein wird. Diesen Ländern wird nichts anderes übrig bleiben, als sich an die Regeln der EU anzupassen, wenn sie an dem wachsenden Markt für elektronisches *outsourcing* – man denke an Call Centers oder andere Dienstleistungen, die mit der Verarbeitung von Kundendaten verbunden sind – partizipieren wollen.

Die globale Entwicklung der Datenschutzpolitik vollzieht sich im Zusammenspiel von regionalen und globalen sowie öffentlichen und privaten Mechanismen. Ihre Legitimität ist ange-

fochten, aber die in diesem Bereich aktiven öffentlichen Akteure – vor allem internationale Organisationen – bemühen sich darum, sie auf neue Weise wieder herzustellen. Das Internet spielt dabei eine unterstützende Rolle, indem es hilft, Transparenz und öffentliche Beteiligung zu ermöglichen.

Der elektronische Handel und die Transformation des internationalen Steuerregimes

Steuern sind die wichtigste Ressource, auf die der Nationalstaat bei der Erfüllung seiner Aufgaben zurückgreifen kann. Weil Besteuerung letztlich nichts anderes bedeutet als Enteignung für das Gemeinwohl, müssen die Besteuerungsregeln in hohem Maße legitim sein. Bereits für die staatlichen Behörden, die auf einem geschlossenen Territorium agieren, ist es keine triviale Aufgabe, die dem Staat zustehenden Steuern zu ermitteln und für die Gemeinschaft verfügbar zu machen. Weitere Schwierigkeiten treten hinzu, wenn zwei oder mehr Staaten multinationale Unternehmen besteuern. Hier stellt sich sogleich die Frage, welcher Anteil des Unternehmensgewinns in welchem Staat erzielt wurde und daher zu veranlagen ist. Das Problem, dass mehrere Staaten das Recht beanspruchen können, dasselbe Einkommen zu besteuern, wird durch die Globalisierung der Wirtschaft naturgemäß verschärft. Zu berücksichtigen ist auch, dass es unterschiedliche Besteuerungsprinzipien gibt, die miteinander in Konflikt geraten können, wenn sie nicht in einer gemeinsamen Anstrengung aufeinander abgestimmt werden. So richtet sich das Wohnsitzprinzip auf den Ort, an dem ein Unternehmen seinen Sitz hat – dessen Bestimmung selbst eine kontroverse Angelegenheit sein kann. Demgegenüber zielt das Quellenprinzip auf den Ort, an dem das Einkommen entsteht. Wenn Staaten ihre Besteuerungsaktivitäten und die Prinzipien, die sie dabei anwenden, nicht koordinieren, kommt es zu Doppel- oder Nicht-Besteuerung. Beides geht zu Lasten der Legitimität des Steuerstaates. Vor diesem Hintergrund besteht das Ziel der internationalen Steuerkoordinierung darin, sicherzu-

stellen, dass der Steuerzahler nur jeweils einmal zur Kasse gebeten wird, und einvernehmliche Regeln zu finden, wie die Steuerbasis auf die beteiligten Staaten aufzuteilen ist.

Bis in die 1970er Jahre hinein reichte das „goldene Zeitalter“ des Steuerstaates. Die fiskalische Souveränität war weit reichend, Steuersysteme waren national beschränkt, und Unternehmen hatten ihren Sitz im Mutterland. Neben den effektiven nationalen Steuersystemen hatte sich nach und nach ein internationales Steuerregime entwickelt, das die staatlichen Steuerpolitiken indes keinen formellen Beschränkungen unterwarf. Bereits in den 1920er Jahren warb der Völkerbund für die Idee eines multilateralen Vertrags zur Verhütung von Doppelbesteuerung und Steuervermeidung. Die Mitglieder wollten jedoch ihre fiskalische Souveränität bewahren und einigten sich auf ein nicht bindendes Dokument. Dieses Musterabkommen, das 1928 veröffentlicht wurde, beinhaltete Vertragsentwürfe für bilaterale Besteuerungsabkommen zwischen Staaten. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte die OECD die Arbeit des Völkerbundes fort und veröffentlichte im Jahr 1963 ein neues Musterabkommen, das mit einem umfangreichen Kommentar versehen war. Damit war die grundlegende Architektur der internationalen Besteuerung – eine multilaterale Konvention und viele bilaterale Verträge – bestätigt. Sie besteht bis heute. Ungeachtet der dominanten Stellung der nationalen Finanzbehörden ist die Institutionalisierung des internationalen Steuerregimes vorangeschritten, und der Finanzausschuss der OECD wurde zum zentralen multilateralen Forum für internationale Steuerangelegenheiten (Rixen/Rohlfing 2005). Mitwirkungsmöglichkeiten wurden auf Nicht-Mitglieder und die Privatwirtschaft erweitert, die durch das Business and Industry Advisory Committee (BIAC) repräsentiert ist. Außerdem unterhält die International Fiscal Association, eine globale Vereinigung von Steuerexpertinnen und -experten, enge Beziehungen zur OECD. Das Musterabkommen und der Kommentar dienen als Standard und werden von der gesamten *tax community*, eingeschlossen die Gerichte, anerkannt. Das Netz von bilateralen Doppelbe-

steuerungsabkommen wurde immer dichter. Im Normalfall übernehmen diejenigen, die die Verträge aushandeln, den Abkommenstext wörtlich und fügen einige Extraartikel hinzu. Auf diese Weise stellt das Musterabkommen der OECD einen fokalen Punkt in den Verhandlungen dar, ohne der nationalen Ebene die Kontrolle zu entziehen.⁴

Die Herausforderung durch das Internet und die Anpassung des internationalen Steuerregimes

Das Internet bildete eine Bedrohung für den Steuerstaat. Die Voraussetzungen für eine Besteuerung – nachvollziehbare Transaktionen, die Bestimmbarkeit der beteiligten Parteien und die Verbindung zu einem Territorium – wurden durch die schiere Fülle von grenzüberschreitenden Datenflüssen in Frage gestellt. Das dezentrale und ubiquitäre „Netzwerk von Netzwerken“ untergrub das bestehende System von territorial gebundenen Steuerhoheitsbereichen. Die Regierungen fürchteten hohe Steuereinbußen angesichts der Möglichkeiten, im Cyberspace Geschäfte zu machen. Das Internet vervielfachte die Möglichkeiten sowohl der legalen Steuergestaltung als auch der illegalen Steuerhinterziehung. Die Steuerbehörden sorgten sich, dass von Steueroasen aus betriebener elektronischer Handel die Industrieländer um einen großen Teil ihrer finanziellen Ressourcen bringen könnte.

Im Nachhinein erscheinen die Jahre 1995 bis 1997 als eine Zeit der Ungewissheit, der Spekulation, aber auch des Lernens, wie der Steuerstaat mit dem Netz zurechtkommen könnte. Es war zunächst unklar, ob die gegenwärtigen Steuersysteme auf elektronische Geschäftsmodelle übertragen werden könnten oder ob neuartige Steuern wie eine „Bitsteuer“ auf Datentransfers

⁴ Die Steuerpolitik der EU steht unter den Vorzeichen des Binnenmarkts und verlangt daher eine gesonderte Betrachtung (siehe den Beitrag von Uhl in diesem Band).

erforderlich sein würden. Auch wenn mehrere nationale Arbeitsgruppen sich daran machten, die Effekte des Internets auf die Besteuerung abzuschätzen, verzichteten die Regierungen zunächst darauf, gesetzliche Maßnahmen zu ergreifen. Dahinter stand die Absicht, einen internationalen Konsens über die Besteuerung des elektronischen Handels zu erzielen, bevor möglicherweise inkompatible nationale Gesetze erlassen würden (Sprague/Boyle 2001). Politiker und Betroffene wandten sich an die OECD und ihre bewährten und weithin anerkannten Verfahren zur Definition von Steuerkonzepten. Dies war eine bemerkenswerte Neuerung in der Welt der Steuerpolitik.

Mitten im „Dot.Com-Boom“ begann die OECD, das Terrain zu vermessen. Während Mutmaßungen darüber, wie das Internet die Wirtschaft verändern würde, ins Kraut schossen, wuchs die Zuversicht der Steuerexpertinnen und -experten, dass das Problem der Internetbesteuerung im Rahmen bestehender Steuerregeln angegangen werden konnte. Die OECD befasste sich mit dem Thema auf einer Reihe von Konferenzen. Auf einer Konferenz in Ottawa 1998 einigte man sich auf Rahmenbedingungen für die Besteuerung des elektronischen Handels (Taxation Framework Conditions for Electronic Commerce) sowie eine umfassende Post-Ottawa-Agenda. Der institutionelle Apparat des Finanzausschusses wurde durch mehrere neue Beratungsgremien erweitert, deren Aufgabe es war, die Implementierung dieser Rahmenbedingungen zu unterstützen (OECD 2001). Die Regierungen trugen diese Bemühungen mit, da die Ottawa-Bedingungen eine faire Aufteilung der Steuerbasis und die Aufrechterhaltung der fiskalischen Souveränität gewährleisteten. Die Auffassung, dass sich das Internet im Rahmen der existierenden Steuerkonzepte behandeln ließ, setzte sich schließlich durch. Die Phase, in der die Steuerregeln ans Internet angepasst wurden, dauerte fünf Jahre und mündete in der Annahme aktualisierter Fassungen des Musterabkommens und des Kommentars im Jahr 2003.

Durch diese Revision wurde das Problem der Besteuerungsregeln für das Internet nicht ein für allemal gelöst, aber die wesentlichen Schritte waren getan.

Einer der wichtigsten Streitpunkte war die Frage, wie Internet-Server im Lichte der etablierten Besteuerungsregeln klassifiziert werden sollten. Insbesondere musste festgesetzt werden, unter welchen Bedingungen ein Server eine „Betriebsstätte“ bildet. Dieser Begriff bezeichnet den Ort der wirtschaftlichen Aktivität und wird dazu verwendet, um den erwirtschafteten Gewinn einem bestimmten Geschäftsort zuzuweisen. Die Steuerexpertinnen und -experten der OECD erarbeiteten einen Kriterienkatalog, dem zufolge, vereinfacht gesagt, ein Server eine Betriebsstätte eines Unternehmens darstellt, wenn er gleichzeitig vier Bedingungen erfüllt: er muss (1) Eigentum des Unternehmens sein, durch dieses Unternehmen (2) kontrolliert und (3) unterhalten werden und (4) von wesentlicher Bedeutung für das Unternehmen sein. Nicht unter die Kategorie der Betriebsstätte fallen demgegenüber eine Website oder andere immaterielle Anwendungen. Infolgedessen ist es nicht so einfach, ein internet-basiertes Geschäft in eine Steueroase zu verlegen. Wenn ein Unternehmen seinen Sitz in einem Industrieland hat und einen Online-Shop betreibt, der auf einem Offshore-Server liegt, so muss es das Einkommen, das es durch diesen Server erzielt, dennoch in seinem Heimatland versteuern. Selbst dann, wenn der Server im Ausland als eine Betriebsstätte anerkannt wird, so wird der Gewinn, der diesem Geschäftsort zugeordnet wird, vergleichsweise klein sein, weil die Wertschöpfung in der Entwicklung und Herstellung einer Ware oder Dienstleistung besteht und nicht in der Übertragung von Daten. Der Ort, an dem das Einkommen erzeugt wird, ist nicht notwendigerweise auch der Ort, an dem es versteuert wird. An diesem Beispiel kann man sehen, wie das Internet in die bestehenden internationalen Besteuerungsregeln eingefügt wurde.

Auch wenn es den Expertinnen und Experten letztlich gelang, die überkommenen Besteuerungsprinzipien aufrechtzuerhalten, so begünstigte der Aufstieg des Internets dennoch die Internationalisierung von Unternehmen, die internationale Aufteilung der Produktion und die intelligente Verlagerung von Gewinnen. Den Steuerbehörden wurde bewusst, dass eine engere Kooperation erforderlich geworden war. Daher schuf die OECD neue transgouvernementale Institutionen, die Steuerbeamte aus Mitglied- und Nicht-Mitgliedstaaten mit Fachleuten von internationalen Organisationen an einen Tisch brachten. Ihre Agenda umfasst den Informationsaustausch in Bereichen wie Technologieeinsatz oder *best practices* in der Steuerverwaltung. Zu diesen Technologien gehört das Internet selbst.⁵

Transformation des Steuerstaates?

Auf den ersten Blick hat sich das internationale Steuerregime im Zuge der Anpassung an das Internet kaum verändert. Seine Hauptzüge blieben erhalten: nationale fiskalische Souveränität, eine multilaterale Konvention und ein Geflecht aus bilateralen Verträgen. Derzeit gibt es wenige Belege, die die Vorhersage stützen, dass infolge des elektronischen Handels eine Verlagerung der Steuerhoheit auf ein neues globales Besteuerungsarrangement stattfinden werde (Paris 2003: 177). Gleichwohl hat der Umstand, dass die Nationalstaaten in der Phase der Ungewissheit die OECD um eine Lösung des Problems angingen, zu der Auffassung geführt, dass die Steuerpolitik im Bereich des elektronischen Handels die OECD in die Position einer „informellen ‚Weltsteuerorganisation‘“ gebracht hat (Cockfield 2006). Enthüllt ein zweiter Blick also eine Transformation des Steuerstaates? Wie bereits erwähnt, haben die Staaten ihre

⁵ Aus Platzgründen lässt der Beitrag die Mehrwertsteuer außer Acht, wo der grenzüberschreitende elektronische Handel zu ähnlichen Problemen geführt hat. Wie bei der Einkommensteuer reagierten auch hier die Behörden durch engere transgouvernementale Zusammenarbeit.

fiskalische Souveränität behalten, die Letztverantwortung ist also auf nationaler Ebene verblieben. Dass es jedoch die OECD war, die es übernahm, das Internet in das bestehende System zu integrieren und das Musterabkommen sowie den Kommentar an diese neue Realität anzupassen, lässt darauf schließen, dass die Entscheidungsverantwortung teilweise auf die internationale Ebene übertragen wurde. Die neuen Gremien, die in diesem Rahmen eingerichtet wurden, stärkten den Finanzausschuss der OECD. Diese institutionelle Ermächtigung läuft auf eine *Anlagerung* von Staatlichkeit hinaus. Da Regierungsvertreter einen wesentlichen Teil der Mitglieder der Steuerinstitutionen der OECD ausmachen, ist die Regulation der Besteuerung des elektronischen Handels allerdings mit den jeweiligen staatlichen Ressorts verstrickt. Die Organisationsverantwortung der nationalen Steuerverwaltungen ist als solche nicht in Frage gestellt. Zu einem Wandel kam es jedoch im Hinblick auf die Mittel und Verfahren der Steuererhebung und -berechnung. Die Aufgabe, dem Staat zu ‚seinem‘ Geld zu verhelfen, blieb auf der nationalen Ebene, aber die transgouvernementale Kooperation wurde intensiviert. Auch dies kann als ein Hinweis auf eine Anlagerung von Staatlichkeit in der Steuerpolitik gelesen werden. Zusammengefasst: Die Internationalisierung war eine Reaktion der Staaten auf das Internet, bedingt durch die Notwendigkeit, den elektronischen Handel zu regulieren; die Reaktion selbst wurde durch eine internationale Organisation formuliert und auf internationaler und nationaler Ebene implementiert und löste einen anhaltenden transgouvernementalen Prozess aus.

Staaten sichern die Legitimität der internationalen Besteuerung

So gering die Veränderungen, die das internationale Steuerregime infolge des Internets erfahren hat, insgesamt geblieben sind, so wenig ist auch seine Legitimität unter Druck geraten. In manchen Hinsichten mag sie eher noch zugenommen haben. Wie andere internationale Orga-

nisationen hat auch die OECD – die Institution, die die internationale steuerpolitische Zusammenarbeit erleichtert und formt – ihre Transparenz dadurch erhöht, dass sie ihre Arbeit online dokumentiert. Die kommunikativen Möglichkeiten des Internet wurden im Kontext der Regelformulierung nur spärlich genutzt. Jedoch wurde das Netz für den Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden wichtiger. Die OECD hat seit den 1960er Jahren Kanäle für die Kommunikation mit Betroffenen eingerichtet, insbesondere mit der Wirtschaft, neuerdings aber auch mit Verbrauchervereinigungen. Auf diese Weise wurden die Gruppen, die von den zur Diskussion stehenden praktischen Steuerfragen unmittelbar betroffen waren, in die Lage versetzt, an der Formulierung der Rahmenregeln für die Besteuerung des elektronischen Handels mitzuwirken.

Die Architektur des Steuerregimes aus multilateraler Standardsetzung und bilateralen Verhandlungen sorgt für die Kongruenz von politischen und sozialen Räumen im Bereich der internationalen Steuerpolitik. Die Bemühungen der Staaten, Doppelbesteuerung zu vermeiden und Steuervermeidung zu reduzieren, sind insofern legitim, als sie auf Steuerzahler gerichtet sind, die in einer Verbindung zu dem Territorium der betreffenden Staaten stehen. Auch wenn die demokratische Rechenschaftspflichtigkeit der Mitglieder der OECD-Ausschüsse lediglich indirekt ist, so bedeutet die Teilnahme von Regierungsvertretern, dass der Prozess parlamentarischer Kontrolle nicht entzogen ist. Allerdings können die bilateralen Steuerverträge nur im Ganzen gebilligt oder verworfen werden – ein wohlbekanntes Legitimitätsproblem, mit dem parlamentarische Demokratien leben müssen. Die Besorgnisse, dass der elektronische Handel zu Steuerverlusten und zu einer ungleichen Besteuerung von Online- und Offline-Wirtschaft führen würde, wurden durch die Regeln zerstreut, die von der internationalen Steuergemeinschaft angenommen wurden. Die Tatsache, dass die Staaten zugunsten eines gemeinsamen OECD-Standards auf die Schaffung einer unüberschaubaren Vielfalt von nationalen Gesetzen

verzichteten, spricht dafür, dass sie sich dessen bewusst waren, dass das Internet nach internationalen Lösungen verlangt, wenn auch nicht notwendigerweise nach einer „Weltsteuerorganisation“. Aufs Ganze gesehen haben die Staaten ihre Position als Hauptakteure in der Steuerpolitik wie auch als Legitimationsstifter des internationalen Steuerregimes befestigt. Internationale und transgouvernementale Kooperation hatte einen wichtigen Anteil daran.

Schlussbemerkung

Wenn es einen vollständig denationalisierten sozialen Raum gibt, dann ist dies der Cyberspace. Dieser Umstand macht das Internet bzw. jedes Politikfeld, das stark von ihm beeinflusst ist, zu einem *most-likely case* (Eckstein 1975) für die Hypothese, dass der Globalisierungsdruck eine Transformation des westlichen Nationalstaats anstößt, die darin besteht, dass er einige seiner weit reichenden Verantwortlichkeiten internationalisiert oder privatisiert. In den drei Fällen, die Gegenstand dieses Kapitels waren, fanden sich deutliche Belege für diese Hypothese, auch wenn das Ausmaß der Transformation sich als kleiner und variabler erwies, als hätte vermutet werden können. In allen drei Fällen gewannen internationale Institutionen – eingeschlossen supranationale (EU), intergouvernementale (OECD) und transnationale (ICANN) Einrichtungen – seit der Entstehung des Internets an Bedeutung, teils indem sie die Autonomie des Nationalstaates aufhoben, teils indem sie sie einschränkten. In zwei Fällen (DNS und Datenschutz) sind außerdem die (selbst-)regulatorischen Anstrengungen von privaten Unternehmen und Vereinigungen heute von entscheidender Bedeutung für die Bereitstellung des relevanten normativen Gutes. In beiden Fällen führte dies zur Entstehung einer hybriden Mischung von öffentlichen und privaten Arrangements und Autoritäten: bei der Verwaltung des Namensraums bildete sich ein unilateral-transnationales, beim Datenschutz ein mehrschichtiges intergouvernemental-transnationales Regime.

Die Letztverantwortung verbleibt üblicherweise beim Nationalstaat, auch wenn die USA die Rolle des globalen Aufsehers über den Namensraum des Internets beansprucht und die Mitglieder der EU ihre Souveränität im Bereich des Datenschutzes an die supranationale Ebene abgetreten haben. Sowohl die Entscheidungs- als auch die Organisationsverantwortung in den drei Politikfeldern befinden sich aber nicht mehr im Monopolbesitz des Nationalstaates, wie dies in den 1960er und 1970er Jahren noch der Fall gewesen war. Auf der anderen Seite hat der Staat durchaus nicht aufgehört, Regeln zu setzen und zu implementieren – mit der einzigen, partiellen Ausnahme des DNS, wo, im Bereich der generischen Top Level Domains, eine private Institution (wenn auch unter der Aufsicht der US-Regierung) die Nationalstaaten für erste verdrängt hat. Auf beiden Verantwortungsebenen spielen internationale und private Akteure heute wichtige Rollen bei der Bereitstellung des einschlägigen normativen Gutes. Was das Ausmaß der Transformation betrifft, so lässt sich der beobachtbare Wandel in der Regel als Anlagerung von Staatlichkeit interpretieren. Mit anderen Worten, die Kompetenzen und Anstrengungen des Nationalstaats in diesen Politikfeldern werden in der Tendenz eher ergänzt als ersetzt. Auch hier erweist sich das DNS als Sonderfall: Wenn wir die Situation mit dem *ancien régime* der Telekommunikation vergleichen, dann haben die Nationalstaaten (ausgenommen die USA) in der Tat bezüglich dieses spezifischen Teils der Telekommunikationsinfrastruktur die meisten ihrer Verantwortlichkeiten an eine private Institution mit globaler Reichweite (ICANN) verlagert.

Die drei Fälle unterscheiden sich erheblich darin, wie deutlich die Abkehr vom Status quo ante des „goldenen Zeitalters“ ausfällt. Die drastischsten Veränderungen finden sich in der Telekommunikationspolitik, hier repräsentiert durch die Verwaltung des Namensraums des Internet. Zum einen wurde in diesem Bereich die Rolle des Staates (d.h. der allermeisten Staa-

ten) am drastischsten beschnitten. Zum anderen finden wir hier auch die weitreichendsten (wenn auch unter keinem glücklichen Stern stehenden) Experimente mit neuen Wegen der Legitimierung einer transnationalen Autorität. Diese gipfelten im Jahr 2000 in globalen Online-Wahlen, in denen die Repräsentantinnen und Repräsentanten der Internet-Nutzer im Aufsichtsgremium bestimmt wurden. Im Gegensatz dazu hat sich im Bereich der Steuerpolitik, also bei den individuellen und kollektiven Bemühungen der Staaten, den Zugang zu ihrer Steuerbasis zu sichern und sowohl Doppel- als auch Nicht-Besteuerung im internationalen Handel zu vermeiden, seit der Entstehung von internet-basierten Geschäftsmodellen relativ wenig getan – und dies obwohl in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre das Internet eine Art Schreckgespenst des Steuerstaates war. Das internationale Steuerregime scheint den exogenen Schock, der aus dem Aufstieg des elektronischen Handels resultierte, unbeschadet überstanden zu haben. Allerdings hat die Entscheidungsverantwortung der OECD geringfügig zugenommen, und die transgouvernementale Kooperation mit dem Ziel, die beteiligten Staaten in die Lage zu versetzen, ihre Organisationsverantwortung besser wahrnehmen zu können, hat im Verlauf des Anpassungsprozesses an Intensität gewonnen. Zwischen diesen beiden Extremen nimmt der Datenschutz eine vermittelnde Position ein, findet sich hier doch sowohl Kontinuität als auch Wandel in den regulativen Praktiken und der Rolle, die dem Staat dabei zukommt.

Diese Unterschiede können auf eine Kombination von z. T. verwandten Faktoren zurückgeführt werden. *Erstens* spiegelt die beobachtete Variation die (*policy*-)typologischen Unterschiede wider, die zwischen den drei Fällen bestehen und auf unterschiedliche politische Eingriffstiefen verweisen: Marktschaffende Politiken, um die es bei der Verwaltung des DNS im Kern geht, weisen ein geringeres Konfliktpotential auf als marktregulierende Politiken, wie sie das Politikfeld des Datenschutzes dominieren, oder gar marktkorrigierende Politiken, wie

sie in der Steuerpolitik eine zentrale Rolle spielen (Streeck 1995). Aus diesem Grund werden Staaten in Politikfeldern, die den marktschaffenden Typus repräsentieren, ihre Souveränität und ihre Mittel der sozialen Kontrolle weniger eifersüchtig bewachen und institutionelle Arrangements werden flexibler sein. *Zweitens* variiert das Alter der drei Politikfelder erheblich. So ist die internationale Steuerpolitik ein vergleichsweise altes Politikfeld, deutlich älter noch als der Datenschutz, während sich die politischen Probleme der Verwaltung des Namensraums erst seit einigen Jahren stellen. Diese Unterschiede helfen die beobachtete Varianz in unseren drei Fällen zu erklären, wenn man berücksichtigt, dass länger bestehende Politikfelder in höherem Grade Pfadabhängigkeiten, Gewohnheiten und vom Status quo profitierende Interessen erzeugt haben werden, die einen Wandel erschweren. *Drittens* scheint die Annahme plausibel, dass die neuartigen Eigenschaften des Internets, denen vielfach ein erhebliches Potential zugeschrieben wird, die Politik neu zu organisieren und zu demokratisieren, umso mehr zum Tragen kommen werden, je „näher“ am Internet (oder je essentieller für das Internet) ein Politikfeld ist. Auch diese Annahme findet sich in unseren drei Fällen bestätigt.

Entsprechend der Logik von *most-likely case studies* erwarten wir, dass die Hypothese den Test in den ausgewählten Fällen klar und eindeutig besteht. Jedes andere Ergebnis müsste uns mithin veranlassen, die Hypothese fortan mit Skepsis zu betrachten. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, nochmals zu betonen, dass der Wandel der Staatlichkeit, den wir in unseren Fällen beobachtet haben, weniger weit reichend ausgefallen ist, als man im Lichte von Prognosen, die noch vor wenigen Jahren *en vogue* gewesen sind, hätte vermuten können. Mehr noch, es gibt Anzeichen dafür, dass die „Entstaatlichung“ der Internet-Politik ihren Zenit überschritten hat und sich eine vielleicht nicht triumphale, aber doch merkliche *Rückkehr des Staates* vollzieht. So hat der Nationalstaat im Bereich des Datenschutzes in jüngster Zeit begonnen, mit größerem Nachdruck in die Selbstregulierungsaktivitäten privater Akteure ein-

zugreifen, und während des UN-Gipfels zur Informationsgesellschaft äußerten viele Staaten (eingeschlossen die EU) ernste Bedenken angesichts des unilateralen Charakters der gegenwärtigen Internet Governance – Bedenken, die den Geist des *ancien régime* der Telekommunikation zu atmen schienen. Dass es im Bereich der Besteuerung des elektronischen Handels keinen vergleichbaren Trend gibt, verwundert nicht, befand sich der Staat hier doch zu keiner Zeit auf dem Rückzug.

Es ist bemerkenswert, dass diese Rückkehr des Staates allem Anschein nach durch die Schwierigkeiten befördert wurde, das normative Gut der *demokratischen Legitimität* unter den Bedingungen der neuen post-nationalen Arrangements sicherzustellen. Darin liegt eine Ironie, wenn man bedenkt, dass transnationalen Regelungsarrangements in Teilen der Wissenschaft der Ruf voraussetzt, sie seien traditionellen intergouvernementalen Regimen an Kongruenz, Transparenz, Partizipation, Rechenschaftspflichtigkeit und Problemlösungsfähigkeit überlegen. Wie unsere Analyse der drei Fälle gezeigt hat, weisen die politischen Arrangements in diesen drei eng mit dem Internet verbundenen Feldern bei jedem dieser Kriterien Defizite auf und zwar auch in den Augen der Beteiligten. Dabei muss allerdings auch konzediert werden, dass es in jüngster Zeit – nicht zuletzt dank des Internets – zu einigen Fortschritten, insbesondere im Bereich der Transparenz von Entscheidungsprozessen, gekommen ist. Gleichwohl haben Enttäuschungen über die fragwürdige Legitimität (Namensraum) und Zweifel an der Problemlösungsfähigkeit (Datenschutz) der gegenwärtigen privatisierten Regime dazu beigetragen, dass der Nationalstaat nun wieder mehr politische Verantwortung in diesen Politikfeldern beanspruchen kann. Die Prognose, dass es zu keiner vollständigen Restauration der „nationalen Konstellation“ kommen wird, erfordert keine besondere Kühnheit. Hingegen ist es zum jetzigen Zeitpunkt äußerst schwierig, die künftige Arbeitsteilung zwischen Nationalstaaten, privaten Akteuren und internationalen Institutionen in den drei Politikfeldern abzuschät-

zen. Diese ist bei weitem noch nicht ausgehandelt, und so wird die Suche nach einer neuen stabilen Ordnung noch für einige Jahre weitergehen.

Literatur

- Bennett, Colin J. 1998: Convergence Revisited: Towards a Global Policy for the Protection of Privacy? in: Agre, Philip E./Rotenberg, Marc (Hg.): *Technology and Privacy: the New Landscape*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 219-241.
- Cockfield, Arthur J. 2006: The Rise of the OECD as Informal "World Tax Organization" through the Shaping of National Responses to E-commerce Tax Challenges, in: *Yale Journal of Law and Technology* 8:2, 136-187.
- DOC 1998: Memorandum of Understanding Between the U.S. Department of Commerce and Internet Corporation for Assigned Names and Numbers,
- Drake, William J. 1994: The Transformation of International Telecommunication Standardization, in: Steinfield, Charles W./Bauer, Johannes/Caby, Laurence (Hg.): *Telecommunications in Transition: Politics, Services, and Technologies in the European Community*, Thousand Oaks, Cal.: Sage, 71-96.
- Eckstein, Harry 1975: Case Study and Theory in Political Science, in: Greenstein, Fred I./Polsby, Nelson W. (Hg.): *Handbook of Political Science*. Vol. VII, Reading: Addison-Wesley, 79-138.
- Farrell, Henry 2003: Constructing the International Foundations of E-Commerce: The EU-U.S. Safe Harbor Agreement, in: *International Organization* 57:2, 277-306.
- Goldsmith, Jack L./Wu, Tim 2006: *Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World*, New York: Oxford University Press.
- Greenleaf, Graham 2005: APEC's Privacy Framework: a New Low Standard, in: *Privacy Law and Policy Reporter* 11:5,
- Habermas, Jürgen 1998: *Die postnationale Konstellation: Politische Essays*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Heisenberg, Dorothee 2005: *Negotiating Privacy: the European Union, the United States, and Personal Data Protection*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Hofmann, Jeanette 2005: Internet Governance: Eine regulative Idee auf der Suche nach ihrem Gegenstand, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos, 277-301.
- Krasner, Stephen D. 2001: Abiding Sovereignty, in: *International Political Science Review* 22:3, 229-251.
- Lessig, Lawrence 1998: Governance. Keynote: CPSR Conference on Internet Governance, October 10, 1998,
- Lyon, David 2003: *Surveillance as Social Sorting: Privacy, Risk, and Digital Discrimination*, London: Routledge.
- McGinness, John 2003: What's up in the Asia-Pacific? APEC Privacy Initiatives. Paper for the Privacy Issues Forum, Wellington, 28 March,
- Mueller, Milton 2002: *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- OECD 2001: *Taxation and Electronic Commerce: Implementing the Ottawa Taxation Framework Conditions*, Paris: OECD.
- Paris, Roland 2003: The Globalization of Taxation? Electronic Commerce and the Transformation of the State, in: *International Studies Quarterly* 47:2, 153-182.
- Sprague, Gary D./Boyle, Michael P. 2001: Taxation of Income Derived from Electronic Commerce: General Report, in: *Cahiers de Droit Fiscal International* LXXXVIa:21-63.

- Streeck, Wolfgang 1995: From Market-Making to State-Building? Reflections on the Political Economy of the European Social Policy, in: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hg.): European Social Policy: Between Fragmentation and Integration, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 389-431.
- Warren, Samuel D./Brandeis, Louis D. 1890: The Right to Privacy, in: Harvard Law Review 193:4, 193-220.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 2003: Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.