Wer regiert das Internet?

Internet Governance auf dem Prüfstand

Wolfgang Kleinwächter

Der Cyberraum mit rund 3,2 Milliarden Internetnutzerinnen und -nutzern ist in den letzten Jahren zunehmend zu einem Feld politischer Kontroversen geworden. Dabei stehen sich zwei Konzepte gegenüber: Auf der einen Seite wollen einige Regierungen Fragen das Internet betreffend in einem multilateralen völkerrechtlichen Vertrag regeln. Auf der anderen Seite steht das Konzept des Multistakeholderismus. Diesem entsprechend hat sich, der Vielschichtigkeit des ›Ökosystems Internet Governance‹ folgend, ein dezentraler Mechanismus entwickelt, an dem staatliche und nichtstaatliche Akteure auf verschiedenen Ebenen für unterschiedliche Themen zuständig sind. Das im Jahr 2005 gegründete Internet Governance Forum (IGF) ist die wichtigste globale Plattform für diese Diskussion. Das Mandat des IGFs wurde im Dezember 2015 von der UN-Generalversammlung bis zum Jahr 2025 verlängert.

Seit knapp zwei Jahrzehnten ist das Thema ›Internet Governance‹ Gegenstand heftiger politischer Kontroversen. Das Internet entwickelte sich in den siebziger und achtziger Jahren im Schatten staatlicher Regulierung und zwischenstaatlicher Verhandlungen. Zunächst finanziert vom amerikanischen Verteidigungsministerium entstand es als ein grenzüberschreitendes privatwirtschaftlich organisiertes ›Netz von Netzwerken‹. In der Diskussion um die ›Neue Weltinformations- und Kommunikationsordnung‹ (NWIKO), die die Diplomatie der Vereinten Nationen der achtziger Jahre – vor allem in der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) – prägte, spielte das Internet keine Rolle.

Der Begriff ›Internet Governance‹ wurde in den frühen neunziger Jahren im Rahmen der Initiative für eine Informationsinfrastruktur (National Information Infrastructure – NII) der Regierung unter Bill Clinton zur Beschreibung der primär technischen Selbstregulierungsmechanismen des Internets eingeführt. Ein Schlagwort der Zeit war ›Governance without Governments‹. Ergebnis dieser Diskussion war die Gründung der Organisation für die Vergabe von Internetdomainnamen (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – ICANN) im Jahr 1998. Regierungen sind bei der ICANN beratend eingebunden. Empfehlungen des ›Governmental Advisory Committee‹ (GAC), dem mittlerweile 150 Regierungen angehören, sind für das ICANN-Direktorium nicht bindend.[1]

UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft

Die politische Diskussion zu Internet Governance begann erst im Jahr 2002 mit dem Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (World Summit on the Information Society – WSIS).[2] Eine Vielzahl von Staaten, allen voran China und Russland, forderte die Schaffung einer zwischenstaatlichen Regierungsaufsicht über das Internet im Rahmen der Vereinten Nationen. Dies stieß auf viel Opposition und man konnte sich beim ersten Gipfeltreffen im Dezember 2003 in Genf nicht einmal auf eine Definition von Internet Governance einigen.

Die im Jahr 2004 eingesetzte Arbeitsgruppe Internet-Verwaltung (Working Group on Internet Governance – WGIG) kam zu dem Schluss, dass das Internet zu komplex sei, um von einer Organisation allein verwaltet zu werden. Die vorgeschlagene Definition, die beim zweiten WSIS-Gipfel im Jahr 2005 in Tunis von den 191 UN-Mitgliedstaaten akzeptiert wurde, geht von einem dezentralen Multistakeholder-Modell aus, bei dem alle Akteure eingebunden sind. Entscheidungen sollen weitgehend im Konsens zwischen allen Betroffenen und Beteiligten (shared decision making procedures) getroffen werden.[3]

Die Definition differenziert zwischen der Entwicklung des Internets im engeren (technischen) Sinne und der Nutzung des Internets im weiteren (politischen) Sinne. In Tunis wurde das Internet Governance Forum (IGF) gegründet. Die Funktion des IGF besteht darin, die komplexen Querschnittsprobleme des Internets aus der Perspektive aller Akteure zu diskutieren, um Entscheidungsträger zu befähigen, vernünftige Beschlüsse zu fassen. Das IGF selbst hat kein Verhandlungsmandat.[4]

Wolfgang Kleinwächter, geb. 1947, ist Professor für Internetpolitik und -regulierung an der Universität Aarhus, Mitglied des ICANN-Direktoriums und Sonderbotschafter der NETMundial-Initiative (NMI).

1 Siehe Statuten der ICANN, 24. Juni 2011, www.icann.org/resources/pages/bylaws-2012-02-25-de

2 Siehe zur Vorgeschichte und Entwicklung des WSIS-Gipfels: Wolfgang Kleinwächter, Globalisierung und Cyberspace. Der Weltgipfel über die Informationsgesellschaft weist den Weg, VN, 1–2/2006, S. 38–44.

3 Report of the UN WGIG, Château de Bossey, 25. Juli 2005, www.wgig.org/WGIG-Report.html; William J. Drake (Ed.), The Working Group on Internet Governance: 10th anniversary reflections, 2015, www.apc.org/en/system/files/IG_10_Final.pdf

4 Siehe Tunis-Agenda für die Informationsgesellschaft, 18.11.2015, www.un.org/depts/german/conf/wsis-05-tunis-doc-6rev1.pdf

Was macht die ICANN?

Die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) ist eine internationale Organisation, die als gelungenes Beispiel für die Praxistauglichkeit und den Erfolg des Multistakeholder-Ansatzes gilt. Sie koordiniert die Aufgaben der Internet Assigned Numbers Authority (IANA) und ist für die Verwaltung und Verteilung von IP-Adressen zuständig. Internetnutzerinnen und -nutzer benötigen diese Adresse, um über das Netz miteinander Kontakt aufnehmen zu können. Sie entscheidet zudem über die Einführung neuer Top-Level-Domains (etwa .de, .org, .berlin). Am 14. März 2014 gab die amerikanische Handelskammer bekannt, dass die IANA endgültig an die Multistakeholder-Gemeinschaft unter Leitung der ICANN übergeben werden soll. Zur Umsetzung wurde von der ICANN eine Koordinierungsgruppe eingesetzt, deren Vorschlag bei der 55. ICANN-Tagung im März 2016 verabschiedet wurde.

Dieser mehrstufige und flexible Mechanismus hat sich seither bewährt, zumal innerhalb der letzten zehn Jahre das sogenannte ›Ökosystem Internet Governance‹ erheblich gewachsen ist. Dieses System wird immer wieder mit dem Regenwald verglichen.[5] Im Regenwald leben Hunderte von Spezies zusammen, die alle voneinander abhängig sind. Niemand kann den Regenwald als Ganzes kontrollieren oder beherrschen. Unverantwortliches Verhalten kann jedoch Teile des Regenwalds zerstören und alle leiden an den Folgen.

In den letzten Jahren ist es immer wieder zu einer Konfrontation zwischen Regierungen gekommen, die einen rein staatlichen Regulierungsmechanismus bevorzugen, und Regierungen, die auf eine Weiterentwicklung des Multistakeholder-Prinzips setzen.

Im ›Ökosystem Internet Governance‹ koexistieren gleichfalls Hunderte von Mechanismen – teils staatlich, teils nichtstaatlich, teils fremdreguliert, teils selbstreguliert – die einerseits selbstständig operieren, andererseits abhängig vom Funktionieren anderer Akteure sind. Ein solcher ›Multilayer-Multiplayer-Mechanismus‹ fordert ein hohes Maß an gegenseitigem Verständnis und Rücksichtnahme sowie eine verbesserte Kommunikation, Koordination und Zusammenarbeit (enhanced cooperation) sowohl innerhalb als auch zwischen den einzelnen Akteursgruppen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene. Das Internet verdankt seine Dynamik dem Grundsatz der ›zulassungsfreien Innovation‹ (innovation without permission). Dabei kommt dem sogenannten ›Do no harm‹-Prinzip – der Vermeidung von unbeabsichtigten Negativeffekten für unbeteiligte Parteien – eine zentraler Bedeutung zu. Auch hier ist das enge Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure essentiell.

Die zur Lösung von internetbasierten politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und rechtlichen Problemen benötigten Diskussionsinstrumente und Verhandlungsebenen gehen insofern weit über die traditionellen diplomatischen Mechanismen hinaus, wie sie beispielsweise das System der Vereinten Nationen zur Verfügung stellt. Insofern war es logisch, dass das zunächst skeptisch betrachtete IGF zunehmend Unterstützung bekam und bald regionale und nationale IGFs folgten. Das bedeutet auf der anderen Seite nicht, dass die bestehenden Möglichkeiten des UN-Systems für das Internet irrelevant sind. Gerade die letzten Jahre haben gezeigt, dass sowohl die UN-Generalversammlung und ihre Ausschüsse als auch die UN-Sonderorganisationen sehr gute sachbezogene Beiträge zur Beantwortung von Internet Governance-Fragen leisten können.

Bei der ersten Sitzung der WGIG im Jahr 2004 in New York hatte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan gefordert, Innovationen nicht den Technikern zu überlassen, sondern auch im politischen Bereich innovativ zu handeln.[6] Das Multistakeholder-Modell, das sich seit mehr als zehn Jahren als Grundlage für Internet Governance etabliert hat, ist eine solche politische Innovation.

Es gibt jedoch nicht wenige Regierungen, die diesem Modell mit großem Misstrauen begegnen. Sie sehen in der dem Modell innewohnenden Pflicht zur gleichberechtigten Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren, die letztlich in einer Aufteilung von Entscheidungsmacht mündet, einen Verlust nationaler Souveränitätsrechte. Die wachsende Komplexität des ›Ökosystems Internet Governance‹ ist allerdings eine Tatsache, an der niemand vorbeikommt. Eine primär an nationalen Interessen orientierte Internetpolitik trägt das Risiko einer Fragmentierung des Internets in sich – mit negativen Folgen für Innovation, Wachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen, kulturelle und soziale Entwicklung sowie die individuellen Menschenrechte.

Multilateralismus versus Multistakeholderismus

Trotzdem ist es in den letzten Jahren im Rahmen der Vereinten Nationen immer wieder zu einer Konfrontation zwischen Regierungen gekommen, die einen rein staatlichen Regulierungsmechanismus in Form von multilateralen Verträgen bevorzugen, und Regierungen, die auf eine Weiterentwicklung des Multistakeholder-Prinzips setzen.

Ein Höhepunkt dieser Auseinandersetzung war die Weltweite Konferenz für internationale Fernmeldedienste (World Conference on International Telecommunications – WCIT) im Dezember 2012 in Dubai. Dort versuchte eine große Gruppe von Staaten das Internet den zwischenstaatlichen Regeln des grenzüberschreitenden Fernmeldeverkehrs zu unterwerfen. Dies wurde von Australien, der Europäischen Union (EU), Japan, den USA und zahlreichen Entwicklungsländern abgelehnt. Die Folge war, dass es zu einer Spaltung kam. Zwar wurde in der endgültigen Fassung der Vollzugsordnung für internationale Fernmeldedienste (International Telecommunication Regulations – ITR) das Internet weitgehend ausgespart, dennoch unterzeichneten nur weniger als die Hälfte der ITU-Mitgliedstaaten die neu-

en ITRs.[7] Auch die Überprüfungskonferenz WSIS+10 im Dezember 2015 drohte an dieser Auseinandersetzung zu scheitern.[8]

Dieser Streit ist kontraproduktiv, da er weniger auf einer sachlichen Basis als auf ideologischen Positionen basiert. Im Grunde genommen gibt es keinen Gegensatz zwischen Multilateralismus und Multistakeholderismus. Es geht vielmehr darum, von Verhandlungen innerhalb einer Akteursgruppe zu Verhandlungen zwischen allen Akteursgruppen zu gelangen. Das Multistakeholder-Prinzip bei Internet Governance steht demnach für einen Prozess des Übergangs von einfachen zu komplexen Verhandlungsstrukturen. Nur so kann man dem ständig an Komplexität gewinnenden Thema Internet Governance gerecht werden. Einfache Modelle – Entscheidungen auf der Basis absoluter Souveränität – stoßen an ihre Grenzen und funktionieren nicht mehr. Die Komplexität des Internets, wo Kategorien von Raum und Zeit keine Rolle spielen, verlangt die Einbeziehung aller betroffenen und beteiligten Gruppen in den Prozess, der immer mehr ›von unten‹ organisiert wird.

Die Entstehung des Multistakeholder-Modells ist insofern das Ergebnis einer natürlichen Entwicklung, die die wachsende Komplexität von modernen Gesellschaften widerspiegelt. Kein Akteur – weder Regierungen noch die Privatwirtschaft – kann heute alleine eine vernünftige Internetpolitik entwickeln. Eigene Interessen kann man nicht mehr mit einfachen Mehrheiten ›durchboxen‹. Dabei verschwinden weder das völkerrechtliche Vertragssystem noch nationale Souveränität und Interessen. Beide sind jedoch mehr denn je in eine Multistakeholder-Umgebung eingebettet und die Ausübung von klassischen Souveränitätsrechten verändert sich.

Dies erfordert weitaus komplexere Mechanismen als die des Politikbetriebs des vergangenen Jahrhunderts. Notwendig ist ein neues Verständnis von globaler Teilhabe, gemeinsamer Wahrnehmung von Verantwortung und kollaborativer Souveränität. Im Internet gibt es keinen Königsweg und keine zentrale Autorität. Lösungen müssen von Fall zu Fall entsprechend der spezifischen Natur des jeweiligen Problems in einem Diskussionsprozess erarbeitet werden, an dem alle Gruppen in einem offenen und transparenten Verfahren gleichberechtigt beteiligt sind.

Internet Governance Makrokosmos 2015: Der Überprüfungsprozess WSIS+10

Auf der globalen Bühne wird Internet Governance heute primär beim Internet Governance Forum thematisiert. Eine wesentliche Rolle spielt auch die UN-Generalversammlung:

- Der Ausschuss für Abrüstung und internationale Sicherheit (Erster Ausschuss) diskutiert internetrelevante Sicherheitsfragen, darunter vertrauensbildende Maßnahmen zur Stärkung der Cybersicherheit. Das wichtigste Untergremium ist eine Gruppe von Regierungssachverständigen (Group of Governmental Experts – GGE), die zuletzt im Juni 2015 einen Bericht vorgelegt hat.[9]
- Der Wirtschafts- und Finanzausschuss (Zweiter Ausschuss) diskutiert die Umsetzung der WSIS-Beschlüsse und ist für das IGF zuständig. Er erhält Unterstützung von der Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (Commission on Science and Technology for Development – CSTD), die jährlich die Fortschritte beim WSIS evaluiert. Die Kommission hat im Jahr 2013 die Arbeitsgruppe zur Untersuchung des in der Tunis-Agenda enthaltenen Mandats des Weltgipfels über die Informationsgesellschaft zur Verstärkung der Zusammenarbeit (Working Group on Enhanced Cooperation – WGEC) eingerichtet.[10]
- Der Ausschuss für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen (Dritter Ausschuss) diskutiert die menschenrechtlichen Aspekte, insbesondere die Umsetzung der Rechte auf freie Meinungsäußerung und den Schutz der Privatsphäre.[11] Der UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – MRR) hat mit der Einsetzung eines Sonderberichterstatters über das Recht auf Privatheit im Jahr 2015 einen konstruktiven Beitrag für den Schutz individueller Menschenrechte geleistet.[12] Die Schaffung dieses Postens geht auf eine deutsch-brasilianische Initiative in der Generalversammlung zurück.[13]

Das Multistakeholder-Prinzip bei Internet Governance steht für einen Prozess des Übergangs von einfachen zu komplexen Verhandlungsstrukturen.

5 Siehe Wolfgang Kleinwächter, Internet Regulierung: So undurchschaubar wie ein Regenwald, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.8.2015.

6 Siehe Wolfgang Kleinwächter, WSIS, ICANN, GBDe: How Global Governance is Changing in the Information Age, in: Bart De Schutter/Johan Pas (Eds.), About Globalisation: Views of the Trajectory of Mondialisation, Brussels 2004, S. 205–226; Wolfgang Kleinwächter, Multi-Stakeholder Internet Governance, in: Wolfgang Benedek/Veronika Bauer/Matthias C. Kettemann, Internet Governance and the Information Society: Global Perspectives and European Dimensions, Utrecht 2008, S. 20.

7 Siehe International Telecommunication Union, International Telecommunication Regulations, Dubai 2012, www.itu.int/en/wcit-12/Pages/default.aspx

8 UN Doc. A/70/L.33 v. 13.12.2015.

9 UN Doc. A/70/174 v. 22.7.2015.

10 Informationen zur WGEC: www.unctad.org/en/Pages/CSTD/WGEC.aspx

11 Ausführlich zu Menschenrechten im Cyberraum: Anja Mihr, in diesem Heft, S. 61–66.

12 Siehe Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Outlook 2016: Cooperation & Confrontation, CircleID, 11.1.2016, www.circleid.com/posts/20160111_internet_governance_outlook_2016_cooperation_confrontation/

13 UN Doc. A/HRC/27/37 v. 30.6.2014.

Nicht unerheblich sind mittlerweile auch die Aktivitäten anderer UN-Organisationen: Die Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunication Union – ITU), die Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization – WIPO), die Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO), die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) und andere haben angefangen, sich in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich tiefgehender mit dem Internet zu befassen. Erst im Januar 2016 hat die Weltbank beim Weltwirtschaftsforum (World Eonomic Forum – WEF) in Davos einen umfassenden Bericht unter dem Titel ›Digitale Dividenden‹ vorgelegt, der Empfehlungen enthält, wie die nächsten zwei Milliarden Menschen Zugang zum Internet erhalten können.[14] Koordiniert werden die einzelnen Aktivitäten von der Gruppe der Vereinten Nationen für die Informationsgesellschaft (UN Group on the Information Society – UNGIS), einem Gremium, dem mittlerweile fast 30 verschiedene UN-Institutionen angehören.[15]

Die wichtigsten Ereignisse im Jahr 2015 waren die Zehnte Jahrestagung des Internet Governance Forums und die Überprüfungskonferenz WSIS+10.

Die wichtigsten Ereignisse im Jahr 2015 waren die Zehnte Jahrestagung des Internet Governance Forums im brasilianischen João Pessoa im November und die Überprüfungskonferenz WSIS+10 in New York im Dezember. Beide Ereignisse waren miteinander verknüpft. Die UN-Generalversammlung und die Überprüfungskonferenz WSIS+10 mussten über die Verlängerung des IGF-Mandats entscheiden. Wie in den vergangenen Jahren erwies sich das Zehnte IGF als eine gewinnbringende Veranstaltung, bei der alle relevanten Themen in Bezug auf das Internet auf den Tisch kamen und kritisch untersucht wurden. In João Pessoa wurden Themen wie Cybersicherheit und Cyberkrieg, wirtschaftliche Aspekte wie Digitaler Handel und Datenschutz in Handelsverträgen sowie der erweiterte Zugang zum Internet, auch unter komplizierten nationalen wirtschaftlichen Bedingungen (Zero-Rating) bei Wahrung der individuellen Menschenrechte, behandelt. Detailliert diskutiert wurden auch neue technische Entwicklungen wie ›Cloud Computing‹, ›Big Data‹ und das ›Internet der Dinge‹. Selbstverständlich spielte die von der ICANN und der amerikanischen Regierung vorangetriebene Übergabe der Funktionen der IANA eine große Rolle. Rund 3000 Expertinnen und Experten aus aller Welt, die offline und online teilnahmen – darunter viele Regierungsmitglieder, Botschafterinnen und Botschafter, Unternehmensverantwortliche, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und technische Institutionen – verliehen dem Zehnten IGF ein hohes Maß an Kompetenz und Glaubwürdigkeit. Einmal mehr erwies sich das Format als hilfreich für eine ebenso offene wie tiefgründige Diskussion, die nicht durch den Zwang, ein Konsensdokument verhandeln zu müssen, eingeengt wurde.

Trotz der demonstrierten Funktionsfähigkeit des Multistakeholder-Modells beim Zehnten IGF war auch die WSIS+10-Überprüfungskonferenz überschattet von der Auseinandersetzung zwischen Multilateralisten und Multistakeholderisten.

Insofern fiel es der vier Wochen später in New York stattfindenden Überprüfungskonferenz WSIS+10 leichter, grünes Licht für eine Verlängerung des IGF-Mandats zu geben. Das IGF hatte im Jahr 2005 zunächst ein Mandat für fünf Jahre erhalten. Im Jahr 2010 war es um weitere fünf Jahre verlängert worden. Nun hat die UN-Generalversammlung entschieden, das IGF bis ins Jahr 2025 fortzuführen. Es erhielt gleichzeitig den Auftrag, die Prozesse weiterzuentwickeln und mehr ›greifbaren Output‹ zu produzieren. Trotz der demonstrierten Funktionsfähigkeit des Multistakeholder-Modells beim Zehnten IGF war auch die WSIS+10-Überprüfungskonferenz überschattet von der Auseinandersetzung zwischen Multilateralisten und Multistakeholderisten. Am Schluss wurde ein vernünftiger Kompromiss gefunden, indem beide Begriffe gleichberechtigt im Abschlussdokument zu WSIS+10 erscheinen.[16]

Ein weiteres wichtiges und kontroverses Thema war die Cybersicherheit. Die Anzahl von Cyberattacken hat auch im Jahr 2015 zugenommen. Cyberkriminalität, Cyberterrorismus, ja Cyberkrieg, ist zum Vokabular politischer Streitigkeiten geworden. Bei den Vereinten Nationen beschäftigt sich die GGE im Rahmen des Ersten Ausschusses der Generalversammlung mit diesem Thema. Auch dort stehen sich zwei Gruppen gegenüber. Die Mitglieder der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (Shanghai Cooperation Organisation – SCO), der unter anderem China und Russland angehören, fordern seit Jahren die Ausarbeitung eines Übereinkommens zur Stärkung der Sicherheit im Cyberraum. Die USA und die EU lehnen jedoch ein neues völkerrechtliches Instrument ab, da sie befürchten, dass ein solcher Vertrag zu Einschränkungen und Zensur führen könnte. Sie laden Brasilien, China, Indien, Russland und andere Staaten ein, dem Übereinkommen über Computerkriminalität des Europarats aus dem Jahr 2001 beizutreten. Diese lehnen bisher ab, da sie bei der Ausarbeitung des Übereinkommens nicht beteiligt gewesen seien und ihnen einige Klauseln nicht gefielen. Immerhin konnte man sich in der GGE auf einige vertrauensbildende Maßnahmen einigen: Dazu gehören der Austausch von nationalen Strategien zur Cybersicherheit, die Zusammenarbeit von ›Computer Emergency Response Teams‹ (CERTs) und die Schaffung eines Informationssystems[17] in Anlehnung an das ›Rote Telefon‹, das in den sechziger Jahren zwischen den USA und der Sowjetunion zur Vermeidung eines Nuklearkriegs eingerichtet wurde.[18]

Die Übergabe der Verantwortung für die Funktionen der IANA

Bei der ICANN stand im Jahr 2015 die Übergabe der Funktionen der IANA im Mittelpunkt. Im April 2014 hatte die amerikanische Regierung ange-

kündigt, den Vertrag mit der IANA nicht erneuern zu wollen. Nach der Gründung der ICANN im Jahr 1998 hatte die ›National Telecommunication and Information Administration‹ (NTIA) des amerikanischen Handelsministeriums die Aufsicht über die IANA übernommen. Schon damals hatte die Regierung unter Bill Clinton angekündigt, diese Aufsicht früher oder später der Internetgemeinschaft zu übergeben.

Nachdem die ICANN in den letzten Jahren erfolgreich gewachsen ist, hielt die Regierung unter Barack Obama im Jahr 2014 offensichtlich die Zeit für gekommen, dieses Kapitel abzuschließen, da die Kritik an der Sonderrolle der USA immer wieder geäußert wurde. Direkt nach der Ankündigung der amerikanischen Regierung hatte die ICANN die Weichen für die Übergabe der Funktionen der IANA gestellt und eine Koordinierungsgruppe (IANA Stewardship Transition Coordination Group – ICG) gebildet.[19]

Dabei zeigte sich, dass die Detailfragen komplexer waren als erwartet. Bei den rein technischen Aspekten konnte relativ rasch eine Einigung darüber erzielt werden, dass der Status quo erhalten bleiben solle. Der endgültige Vorschlag, der in Dublin im Oktober 2015 verabschiedet wurde, sieht lediglich vor, dass die ›Post Transition IANA‹ (PTI) als eine selbstständige Unterorganisation der ICANN die Funktionen der IANA übernehmen wird. Die PTI wird dabei von einem ständigen Ausschuss (Customer Standing Committee – CSC) beaufsichtigt und einem regelmäßigen Überprüfungsprozess (IANA Function Review Process – IFR) unterzogen.[20]

Politische Probleme entstanden beim Vorhaben, die Aufsicht durch die amerikanische Regierung durch eine multistakeholder-basierte Aufsicht zu ersetzen. Es galt, einen Mechanismus zu finden, der garantiert, dass eine unabhängige ICANN sich nicht verselbstständigt, Machtmissbrauch ermöglicht oder von einzelnen Interessengruppen eingenommen wird. Zwar war man sich im Grunde einig, dass in einer neuen ICANN eine Art von ›Gewaltenteilung‹ zwischen dem ICANN-Vorstand und der ICANN-Gemeinschaft bestehen müsse. Offen war jedoch, wie Entscheidungsmacht neu verteilt werden sollte. Dabei ging es um die Änderung der Statuten, die strategische Planung, das Budget oder die Abwahl von ICANN-Direktoren. Die eine Seite schlug ein sogenanntes ›Membership-Modell‹ vor. Demnach sollte ein neues Gremium Entscheidungen des ICANN-Vorstands anfechten und Direktoren abberufen können sowie Zuständigkeiten für das Budget oder Änderungen in den Statuten erhalten. Kritiker des ›Membership-Modells‹ sahen in der Schaffung einer zweiten Kammer einen Unsicherheitsfaktor, der das Risiko neuer Machtkämpfe oder die Gefahr einer lähmenden Pattsituation in sich trage. Sie bevorzugten einen kleineren Schritt in Form eines sogenannten ›Designatoren-Modells‹. Das ›Designatoren-Modell‹ beinhaltet viele Aspekte des Membership-Modells – insbesondere Einspruchsrechte der Gemeinschaft sowie das Recht, ICANN-Direktoren abzusetzen. Dies hat den Vorteil, dass formell keine neue Institution geschaffen wird.

Das Gesamtpaket wurde bei der 55. ICANN-Tagung im März 2016 in Marrakesch verabschiedet und muss nun von der NTIA und dem amerikanischen Kongress bewertet werden. Der IANA-Vertrag ist ein sogenannter ›Sunset-Vertrag‹ und kann ohne eine spezifische Zustimmung auslaufen. Sollte es keine gravierenden Einwände geben, würde das neue Modell mit dem Auslaufen des bestehenden IANA-Vertrags am 30. September 2016 an dessen Stelle treten.[21] Nicht ausgeschlossen werden kann jedoch, dass das Thema in den amerikanischen Wahlkampf hineingezogen wird und es dadurch zu Verzögerungen kommt. Eine letzte Möglichkeit wäre eine Verlängerung des Vertrags bis zum 31. Dezember 2016. Scheitert auch das, liegt es in den Händen der neuen amerikanischen Regierung, ob sie an der Übergabe der IANA festhält oder das ganze Verfahren noch einmal neu aufrollt. Der gegenwärtige Vertrag kann bis zum 30. September 2019 problemlos von der amerikanischen Regierung verlängert werden. Im Interesse der ICANN und ihrer Gemeinschaft wäre ein Schlussstrich unter diese zähe Debatte mehr als wünschenswert. Dann könnte sich die ICANN wieder seinen eigentlichen Aufgaben – der Weiterentwicklung des Marktes zu Domainnamen und der Gewährleistung von Stabilität und Sicherheit im System der Domainnamen – zuwenden.

Es galt, einen Mechanismus zu finden, der garantiert, dass eine unabhängige ICANN sich nicht verselbstständigt, Machtmissbrauch ermöglicht oder von einzelnen Interessengruppen eingenommen wird.

14 World Bank, World Development Report 2016: Digital Dividends, New York 2016, www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/01/13/090224b08405ea05/2_0/Rendered/PDF/Worldodevelopm0000digitalodividends.pdf In deutscher Sprache ist eine Kurzfassung verfügbar: www.pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2016/1/112781453827891613/WDR-2016-MainMessages-GERMAN-Final.pdf

15 Übersicht der UNGIS-Mitglieder: www.ungis.org/Members.aspx

16 UN Doc. A/70/L.33 v. 13.12.2015, S. 13.

17 Siehe Adam Segal, The UN's Group of Governmental Experts on Cybersecurity, Net Politics, 13.4.2015, www.blogs.cfr.org/cyber/2015/04/13/the-uns-group-of-governmental-experts-on-cybersecurity/

18 Ausführlich zu den bisherigen Verhandlungen: Tim Maurer, in diesem Heft, S. 51–55.

19 Informationen zur ICG: www.ianacg.org/

20 IANA Stewardship Transition Coordination Group (ICG), Proposal to Transition the Stewardship of the Internet Assigned Numbers Authority (IANA) Functions from the U.S. Commerce Department's National Telecommunications and Information Administration (NTIA) to the Global Multistakeholder Community, Juli 2014, S. 3–4.

21 Zur Übergabe der Funktionen der IANA und zum ›Konsensus von Marrakesch‹: www.icann.org/stewardship-accountability

Internet Governance: Zukünftige Akteure und Initiativen

Die beiden wichtigsten Konferenzen auf globaler Ebene werden im Jahr 2016 in Mexiko stattfinden. Im Juni 2016 wird die Ministerkonferenz der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) in Cancún die Themen Cybersicherheit und Digitale Wirtschaft diskutieren. Im November 2016 wird Mexiko Gastgeber des Elften Internet Governance Forums sein.

Das Thema Cybersicherheit wird auch bei den großen Gipfeltreffen im Vordergrund stehen: Das Treffen der Gruppe der 7 (G7) findet im Mai 2016 in Japan statt, das Treffen der Gruppe der 20 (G20) im September 2016 in China. Die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika), die sich bei ihrem letzten Gipfeltreffen im russischen Ufa für ein internationales Übereinkommen zu Cybersicherheit ausgesprochen haben, treffen sich im Sommer 2016 in Indien. Das Thema wird auch während der Generaldebatte der 71. UN-Generalversammlung im Herbst 2016 relevant werden.

Neben zwischenstaatlichen Verhandlungen haben sich immer mehr Multistakeholder-Plattformen gebildet, von denen ein nicht unerheblicher Einfluss auf die globale Internet Governance-Politik ausgeht.

Nicht minder brisant wird sich das Thema Datenschutz im Internet entwickeln. Nach den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) muss das sogenannte ›Safe Harbor-Abkommen‹ neu ausgehandelt werden. Dies ist zwar zunächst eine bilaterale Angelegenheit zwischen den USA und der EU, hat jedoch schon lange eine globale Dimension. Möglicherweise wird sich auch die WTO zukünftig mit dem Thema ›Digitaler Handel‹ beschäftigen. Der erste Bericht des Sonderberichterstatters über das Recht auf Privatheit Joseph Cannataci ist Ende März 2016 erschienen. UNESCO, WIPO und ITU werden sich weiter mit dem Thema Internet Governance befassen. Gespannt kann man sein, was die neu gegründete Forschungsgruppe ›Study Group 20‹ der ITU zum Thema ›Internet der Dinge‹ zu sagen haben wird.[22]

Neben diesen mehr oder minder offiziellen, meist zwischenstaatlichen Verhandlungen haben sich immer mehr Multistakeholder-Plattformen gebildet, von denen ein nicht unerheblicher Einfluss auf die globale Internet Governance-Politik ausgeht. Die ›NETMundial-Initiative‹ (NMI), die aus der Konferenz ›NETMundial‹ im Jahr 2014 im brasilianischen São Paulo entstanden ist, sieht sich als eine Plattform für Projekte zur Umsetzung der São Paulo-Prinzipien und der ›São Paulo Roadmap‹. Dem Koordinierungsrat der NMI gehören unter anderem die amerikanische Wirtschaftsministerin Penny Pritzker, der Vizepräsident der Europäischen Kommission Andrus Ansip und der chinesische Internetminister Lu Wei an. Geleitet wird die NMI von fünf Ko-Vorsitzenden, darunter Eileen Donahoe, Director of Global Affairs bei Human Rights Watch, und Jack Ma, Gründer und Vorstandsvorsitzender der Alibaba Group. Angedacht wird eine NETMundial+5-Überprüfungskonferenz im Jahr 2019, eventuell in Kooperation mit dem 14. IGF.[23]

Das Weltwirtschaftsforum, das auch in die NMI involviert ist, hat mit der Initiative ›Future of the Internet‹ (FII) ein eigenes Projekt ins Leben gerufen. Beim Davoser Weltwirtschaftsforum Ende Januar 2016 fanden einige Workshops zu Internet Governance statt, darunter die Themen ›Fragmentierung des Internets‹[24] und ›Digitaler Handel‹. Die Global Internet Governance Commission (GIGC), die unter Leitung des ehemaligen schwedischen Ministerpräsidenten und Außenministers Carl Bildt vor zwei Jahren gegründet wurde, wird im Sommer 2016 ihren Bericht vorlegen. Darin wird unter anderem ein neuer ›Digitaler Sozialer Pakt‹ vorgeschlagen.[25] Dies ähnelt dem Vorschlag des Präsidenten des Europäischen Parlaments Martin Schulz zur Ausarbeitung einer ›Charta für Digitale Grundrechte‹.[26] Eine ›Global Commission on the Stability of Cyberspace‹ wird gegenwärtig vom niederländischen Außenministerium vorbereitet.

Die Anzahl der Akteure und Initiativen wird sich weiter erhöhen. Ende des Jahres 2015 hat die chinesische Regierung in Wuzhen die Zweite Welt-Internet-Konferenz mit mehr als 2000 Teilnehmenden aus über 100 Staaten veranstaltet und die ›Wuzhen Internet Initiative‹ (WII) gegründet. Chinas Präsident Xi Jinping hatte bei der Eröffnung der Konferenz verkündet, dass das Prinzip der Cybersouveränität das oberste Prinzip für Internet Governance sein müsste.[27]

22 Informationen zur SG20: www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/2013-2016/20/Pages/default.aspx

23 Siehe Kleinwächter, a.a.O. (Anm. 12).

24 Siehe William Drake/Vinton G. Cerf/Wolfgang Kleinwächter, Internet Fragmentation: An Overview, Future of the Internet Initiative White Paper, World Economic Forum, Genf 2016, www3.weforum.org/docs/WEF_FII_Internet_Fragmentation_An_Overview_2016.pdf

25 Global Commission on Internet Governance, Toward a Social Compact for Digital Privacy and Security, April 2015, www.cigionline.org/sites/default/files/gcig_special_report_web.pdf

26 Siehe Martin Schulz, EU-Parlamentspräsident fordert Ausweitung der Grundrechte, ZEIT ONLINE, 26.11.2015, www.zeit.de/digital/datenschutz/2015-11/martin-schulz-datenschutz-digitalisierung

27 Zur Eröffnungsrede von Präsident Xi Jiping siehe www.wuzhenwic.org/2015-12/16/c_47580.htm