

4.6 Internet-Governance: Europas Chance

[Ben Scott | Stiftung Neue Verantwortung]

4.6.1 Vom Nerd-Netz zur globalen Infrastruktur

In den vergangenen zwanzig Jahren hat sich das Internet von einem Forschungsprojekt in den USA zu einem globalen Informationsnetzwerk entwickelt. Wie Menschen das Internet nutzen, beeinflusst zunehmend das wirtschaftliche Wachstum und die politische Stabilität in der Welt. Aber nur sehr wenige wissen, wie das Internet funktioniert, wie es organisiert ist und wer es verwaltet.

Fragt man den Bürger auf der Straße, wie andere Massenmedien funktionieren, wird man eine recht genaue Antwort erhalten. Die Art und Weise wie Zeitungen geschrieben, gedruckt und verteilt werden ist Allgemeinbildung – gerade im Land Guttenbergs. Gesetze zum Schutz der Pressefreiheit sind im Grundgesetz verankert und obwohl die Details der Rundfunktechnologie vielen Verbrauchern vielleicht unklar sein mögen, so ist den meisten die Verbindung zwischen Übertragungsmasten, Produktionsstudios und Studiosets klar. Viele Leser wissen auch, dass die nationale Regierung Verantwortung für die Regulierung des Rundfunksektors trägt.

Im Gegensatz dazu wissen viele Menschen, die jeden Tag im Web surfen, Emails auf einem Smartphone lesen und am Abend mit ihren Facebook-Freunden chatten, nicht, wie das Internet funktioniert oder verwaltet wird. Verbraucher wissen natürlich, dass sie Telekommunikationsunternehmen für ihren Internetzugang bezahlen, welche wiederum von der Regierung reguliert sind. Aber wer reguliert die Verbindungen über nationale Grenzen? Wer ermöglicht globale Interoperabilität? Wer sorgt dafür, dass das globale Netzwerk funktioniert und repariert wird, wenn es ein Problem gibt? Viele Internetnutzer wissen es nicht, und das schien bis vor Kurzem auch nicht so wichtig. Das hat sich geändert. Es droht eine internationale Internet-Krise.

4.6.2 Wer regiert das Netz?

Die Verwalter des Internets, die sich um eine Reihe von wesentlichen Verwaltungs- und technischen Funktionen kümmern, sind eine Buchstabensuppe von Organisationen. Einige der wichtigsten sind:

- **Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN):** Eine gemeinnützige Institution, welche die Namen und Nummern von Internetadressen verwaltet (d.h. der Name einer Website und die Internetprotokolladresse, die der Name repräsentiert) und die Art und Weise wie Computer Internetadressen im Internet suchen, um Informationen zu senden.
- **Regional Internet Registries (RIRs):** Unabhängige gemeinnützige Organisationen, die in fünf Regionen auf der Welt aufgeteilt sind und die Verteilung von IP-Adressen verwalten, die von einer Abteilung ICANNs, der Internet Assigned Numbers Authority (ähnlich einem Telefonbuch für das Internet), zugeteilt werden. Diese Organisationen spielen auch eine Rolle in der technischen Koordinierung, um sicherzustellen, dass das Internet problemlos läuft.

- **Internet Engineering Task Force (IETF):** Eine offen zugängliche Gruppe von Ingenieuren, die zusammenarbeiten, um technische Protokolle zu entwickeln, zu überprüfen und zu kodifizieren, die einen reibungslosen Betrieb der technischen Infrastruktur des Internets ermöglichen. Die IETF ist Teil der Internetgesellschaft (ISOC), einer gemeinnützigen Organisation, die Experten zusammenbringt, um technische Internetstandards zu entwickeln und zu verbessern.
- **World Wide Web Consortium (W3C):** Eine gemeinnützige Organisation, die Experten zusammenbringt, um Protokolle und Standards für das World Wide Web zu entwickeln und sein langfristiges Wachstum und Nachhaltigkeit zu fördern.
- **International Telecommunication Union (ITU):** Die Internationale Fernmeldeunion ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die sich auf internationale Telekommunikation konzentriert. Sie spielt eine Rolle in der Entwicklung internationaler Richtlinien sowie Standardisierung und Aufbau von Technikexpertise in Entwicklungsländern.

Diese unvollständige Aufzählung verdeutlicht, dass das Internet gemeinschaftlich durch ein „Multi-Stakeholder-Modell“ verwaltet wird: Diese unabhängigen, gemeinnützigen Organisationen integrieren die Arbeit von Regierungen, Unternehmen und der Zivilgesellschaft. Die meisten stehen zur Teilnahme offen und basieren auf Konsensentscheidungen.

Das Multi-Stakeholder-Modell ist gleichzeitig **fragil** und **widerstandsfähig**. Fragil, weil es auf die aktive Teilnahme durch die verschiedenen Akteure angewiesen ist. Widerstandsfähig, weil es keiner Regierungsorganisation oder der Wirtschaft verpflichtet ist, sondern auf der Unterstützung und Zusammenarbeit einer langen Reihe von Akteuren basiert.

Auch wenn seine Prozesse oft mühsam, interne Besprechungen scheinbar unendlich und Spannungen mit Regierungen heftig waren – das Multi-Stakeholder-Modell ist weiterhin intakt und funktioniert. Um sich Winston Churchills berühmter Rede zu Regierungsformen zu bedienen: Das Multi-Stakeholder-Modell ist das schlechteste System das Internet zu verwalten – außer allen anderen.

Das Fundament des Multi-Stakeholder-Modells basiert auf technischen Anforderungen. Die gemeinnützigen Institutionen, die heute existieren, wurden geschaffen, um diese Anforderungen zu erfüllen und sind entsprechend mit ihnen und dem Internet gewachsen. Über die Jahre haben Regierungen und Privatunternehmen versucht, ihren Einfluss zu erweitern. Der Kompromiss, der beiden Kontrolle verweigert, aber Teilnahme anbietet, ist das Multi-Stakeholder-Modell. Die dezentralisierte Verwaltung funktioniert als „Checks and Balances“-System. Viele Prozesse sind zudem transparent und partizipatorisch angelegt, um die Legitimität der Entscheidungsprozesse zu fördern.

4.6.3 Showdown in Dubai

Dieses Multi-Stakeholder-System steht allerdings zunehmend unter Druck. Verschiebungen im Machtgefüge moderner Gesellschaften, die durch das Internet ausgelöst worden sind, treiben diese Debatte an.

Heute sind mehr als zwei Milliarden Menschen online – eine Zahl, die sich in den kommenden Jahren verdoppeln wird. Der Zugang zu unbegrenzten Informationen und vernetzter Kommunikation verändert bislang hermetische Gesellschaften. Es ist daher keine Überraschung, dass immer mehr nationale Regierungen begierig sind, ihre Kontrollmöglichkeiten im Internet auszuweiten.

Welche Möglichkeiten haben Staaten, dies zu tun? Einerseits über nationale Gesetzgebung, die Netzwerkbetreiber, Hardwareverkäufer, Dienstleister, und oft auch Onlineinhalte reguliert. Andererseits kann eine Regierung versuchen, stärkeren Einfluss auf das bislang dezentralisierte, transparente Multi-Stakeholder-System zu nehmen. Dieses System wehrt sich allerdings naturgemäß gegen eine Hegemonisierung. Die einzig verfügbare Option das dezentralisierte Modell umzukehren ist daher über die einzige internationale Organisation, die sowohl die Macht als auch den Willen hat, diese Autorität unter einem Dach zu zentralisieren – die Internationale Fernmeldeunion der Vereinten Nationen (ITU). Historisch gesehen ist die ITU für die Verwaltung des internationalen Telefonsystems verantwortlich. Bis heute war ihre Rolle in der Verwaltung des Internets nur ein vergleichsweise kleiner Teil des umfassenden Multi-Stakeholder-Modells und vor allem im Bereich der Standardisierung und dem Aufbau technischen Kapazitäten in Entwicklungsländern. Dies soll sich nach den Vorstellungen einiger Mitgliedstaaten nun ändern: Sie wollen die ITU stärken, ggf. auch auf Kosten anderer Internet-Verwaltungsorganisationen wie ICANN. Diese Änderungen könnten (zumindest in der Theorie) über eine Änderung der Internationalen Telekommunikationsregulierungen erreicht werden – einem Vertrag, der seit langem das internationale Telefonsystem reguliert, aber nicht das Internet. Der Streit eskalierte zuletzt im Dezember 2012 während der von der ITU in Dubai veranstalteten WCIT-Konferenz zur Verhandlung des ITR-Vertrages. Der Versuch der Machtverschiebung zu Ungunsten der NGOs ist vorerst gescheitert. Doch zeigte die Konferenz deutlich, in welche Richtung es in Zukunft gehen wird. Zwei Erzählstränge dominierten in Dubai. Auf der einen Seite standen Länder, die bedeutende Änderungen an den ITR, eine erweiterte Rolle der ITU und größere Kontrolle über technische Funktionen durch die Mitgliedstaaten selbst vorschlugen. China, Russland und eine Reihe arabischer Staaten waren Teil dieser Gruppe. Auf der anderen Seite standen Länder, die jede Rolle der ITU in der Verwaltung des Internets ablehnen und einen unveränderten Status Quo verteidigten. Diese Gruppe wurde von den Vereinten Staaten angeführt, umfasste aber auch alle europäischen Staaten sowie Japan und Canada.

Es ist verlockend diese Lager als autoritäre versus demokratische Staaten aufzufassen. Die Lage ist allerdings komplizierter. Für viele Länder, die sich weder mit der amerikanischen noch der chinesischen Position identifizieren konnten, gibt es verschiedene Probleme mit dem Multi-Stakeholder-Modell, die einer Diskussion – wenn nicht sogar Reform – bedürfen.

Einige Länder fühlen sich nicht ausreichend repräsentiert in den Multi-Stakeholder-NGOs. Die Regierungen dieser Nationen sind sich bewusst, dass sie wirtschaftlichen Wachstum im Technologiesektor brauchen. Und obwohl eine Zentralisierung von Autorität über die Verwaltung des Internet diese Resultate praktisch nicht erzielen kann, gibt es dennoch den

Wunsch, das System zu ändern. Viele der am stärksten wachsenden Wirtschaften der Welt – inklusive Brasilien, Indien, der Türkei und Indonesien – unterstützen Teile dieser Kritik. Die WCIT-Konferenz endete nach zweiwöchigen Verhandlungen mit einer Spaltung unter den ITU-Mitgliedstaaten, ohne Konsens für eine überarbeitete Version der ITR. Der Widerstand der USA-geführten Länder konzentrierte sich auf eine Resolution, die zukünftige Möglichkeiten für eine Rolle der ITU in der Verwaltung des Internets andeutete. Obwohl nichts im Text der Resolution eine explizite oder verbindliche Zentralisierung von Entscheidungsgewalt über die Internetverwaltung darstellte, schienen die Folgen schwerwiegend genug, um den Vertrag abzulehnen. 90 Staaten unterzeichneten den Vertrag, 55 nicht.

4.6.4 Die europäische Chance

Die möglichen Folgen unvereinbarer internationaler Visionen für das Internet sind beträchtlich. Sie sollten eine hohe Priorität in der Außenpolitik einnehmen, um die Situation besser zu verstehen, sich auf mögliche Änderungen vorzubereiten und der aktuellen Krise zu begegnen. Wenige Themen tragen einen vergleichbar hohen potenziellen Verlust an wirtschaftlichem Wert, politischer Partizipation und sozialen Chancen.

Für Europa eröffnet sich hier eine wichtige Perspektive: Die Rolle Europas kann es sein, einen pragmatischen Lösungsweg zu eröffnen, der die Bedeutung europäischer „Soft Power“ in der internationalen Politik hervorheben würde. Hier ist das Szenario: Aktuell ist die Debatte in zwei Lager geteilt (mit dem Vorbehalt, dass kein Land monolithische Ansichten hat). Die USA und die Interessen des amerikanischen Privatsektors unterstützen den Status Quo. Russland und China sprechen für eine diverse Gruppe von arabischen Staaten und Entwicklungsländern, die stärkere Kontrolle über das Netz ausüben wollen. Bisher ist die EU den USA gefolgt, allerdings ohne klare politische Strategie. Vor diesem Hintergrund entwickelt die EU eine dritte Position mit zwei Kernelementen: Zunächst würde sie sich zu den Grundprinzipien des Multi-Stakeholder-Modells bekennen, welche die EU mit den USA teilt. Zweitens würde die EU einen Dialog mit sowohl dem öffentlichen als auch zivilgesellschaftlichen Sektor von Drittstaaten beginnen. Ziel ist es, das existierende Internet-Verwaltungssystem für diese Länder zu optimieren:

- Unterstützung der Länder bezüglich der Repräsentanz in internationalen Institutionen
- Hilfe beim Aufbau technischer Expertise– unter anderem zu Infrastruktur- und Regulierungspolitik
- Stärkung finanzieller und personeller Ressourcen zivilgesellschaftlicher Akteure im Bereich Internet-Governance
- Infrastruktur-Partnerschaften, beispielsweise zu Internet Exchange Points und CERTs

Dies wird nur gelingen, wenn die Internet-Politik stärker als bislang als Priorität der Außenpolitik definiert wird, inklusive der Ressourcenausstattung der entsprechenden Arbeitseinheiten. Die Zukunft der „Weltinfrastruktur Internet“ muss aktiv politisch gestaltet werden. Europa sollte dabei eine zentrale Rolle spielen.