



Ausarbeitung

Internet Governance im Rahmen internationaler Organisationen



Internet Governance im Rahmen internationaler Organisationen

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 10 – 3000/40-12
Abschluss der Arbeit: 16. Mai 2012
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Internet Governance unter dem Dach der Vereinten Nationen	5
2.1.	Die Rolle der ITU	6
2.2.	Aktivitäten im Rahmen der Vereinten Nationen	7
2.2.1.	Exkurs: Institutionelle Besonderheiten in den VN	10
2.3.	Auf dem Weg zum WSIS II: <i>Working Group on Internet Governance</i> (WGIG)	10
2.4.	WSIS II	13
2.5.	Das <i>Internet Governance Forum</i> (IGF)	14
3.	Ausblick	17
4.	Quellenverzeichnis	18

1. Einleitung

Die umwälzenden Veränderungen, die durch die Digitalisierung und die weltweite Nutzung des Internets in allen Bereichen des Lebens im 21. Jahrhundert – politisch, ökonomisch, gesellschaftlich – eingetreten sind, sind heute allgegenwärtig. Das Internet ist zu einer wichtigen infrastrukturellen Ressource geworden. Obwohl diese Entwicklung nach herkömmlichen Maßstäben noch „jung“ ist, zeigt sich bei näherer Betrachtung doch, dass die Zeit des unbegrenzten Idealismus bezüglich des Netzes¹ bereits seit einigen Jahren weitgehend vorbei ist.

Heute wird die Faszination über die breiten technischen Anwendungsmöglichkeiten vielfach von dem Bewusstsein der Gefahren überlagert, die durch bedrohliche Computerviren, Spam, Trojaner, Datenschutzprobleme oder durch Vorteile, die das Netz eben auch für illegale Zwecke (z.B. Urheberrechtsverletzungen) oder kriminelle Ziele (z.B. Terrorismus oder Kinderpornografie) bereithält. Gleichzeitig trat seit Ende der 1990er Jahre die Notwendigkeit, bestimmte technische Kernfragen des weltweiten Internetbetriebs auf eine für alle Beteiligten akzeptable Weise zu regeln, immer dringlicher zutage.

Damit wurde der Ruf nach einer Regulierung des Internets laut, die jedoch auf zwei grundlegende Schwierigkeiten trifft. Erstens entzieht sich das „World Wide Web“ einer nationalen Kontrolle, so dass eine wirksame Regulierung nur auf internationaler Ebene möglich ist. Zweitens betrifft Internetregulierung eine ganze Reihe von Akteuren, so dass sich traditionelle rein hierarchische Instrumente für die anstehenden Regulierungsprozesse als nicht geeignet erweisen.

Überdies verfolgen die verschiedenen Gruppen Betroffener je eigene Ziele: Während viele Regierungen mehr Kontrolle begehren, streben Strafverfolgungsbehörden nach stärkeren Überwachungsmöglichkeiten, Urheberrechtsinhaber nach Regulierung und Markenrechtsinhaber eher nach Restriktionen (KLEINWÄCHTER 2012). Weitere wichtige Interessengruppen in diesem Zusammenhang sind technisch interessierte Netzaktivisten, privatwirtschaftliche Unternehmen aus dem IUK-Bereich sowie involvierte internationale Organisationen. Sie alle werden in der Fachdiskussion mit dem englischen Begriff *Stakeholder* bezeichnet. Zahlreiche fehlgeschlagene Regulierungsversuche auf verschiedenen Ebenen (national und international) haben zwischenzeitlich zu der Erkenntnis geführt, dass keiner der *Stakeholder* den ganzen Entscheidungsprozess zur Zukunft des Internets allein kontrollieren kann und alle aufeinander angewiesen sind (KLEINWÄCHTER 2012).

Somit sind neue Formen der Regulierung gefragt. Nicht „*Government*“ als traditionelles Instrument eines hierarchischen, von oben nach unten verlaufenden Entscheidungsprozesses, sondern „*Governance*“ als zeitgemäßer Regulierungsprozess, der unter mehreren gleichberechtigten, internationalen Akteuren (*Multi-Stakeholder*) verläuft, ist hier das Stichwort. Diese neuen Formen der Organisation grenzüberschreitender Entscheidungsprozesse finden sich heute auch auf anderen Gebieten – auch wenn die Entwicklung der Internet Governance der politikwissenschaftlichen Erforschung in dieser Hinsicht ein besonders interessantes Beispiel bietet. Inzwischen ist

¹ Ein starker Ausdruck des Idealismus bezüglich nicht nur der technischen Möglichkeiten des Internets, sondern auch dessen Implikationen für einen neuen gesellschaftlichen und politischen Umgangsstil, ist die „Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace“, die am 08.02.1996 von dem amerikanischen Netzaktivisten John P. Barlow im Internet verbreitet wurde (BARLOW 1996).

die Einbeziehung von Akteuren aus dem privaten oder zivilgesellschaftlichen Bereich auf vielen inhaltlichen Feldern verbreitet: „Cross-border rules and regulations are no longer primarily negotiated under the auspices of public authorities.“ (BOTZEM / HOFMANN 2010: 1). Die solchermaßen gestalteten grenzüberschreitenden Beziehungen werden nicht mehr als „international“, sondern als „transnational“ bezeichnet. Sie sind definiert als Beziehungen „across state boundaries when at least one actor is not an agent of a government or an intergovernmental organization“, wie JOSEPH NYE und ROBERT KEOHANE bereits im Jahr 1971 feststellten (NYE / KEOHANE 1971: 332).

Damit wird einer Entwicklung Rechnung getragen, die seit den 1970er Jahren auf immer mehr Politikfeldern im internationalen Rahmen einsetzte.² Sie wird allgemein durch eine intensivere Partizipation nichtstaatlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteure und eine erhöhte Transparenz als positive Weiterentwicklung und Demokratisierung politischer Prozesse gesehen. Gleichzeitig eröffnet die Beteiligung nichtgewählter und mit keinerlei exekutiven Funktionen ausgestatteten Akteuren jedoch auch Fragen nach der Legitimität solcher Gremien und schließlich auch der Durchsetzbarkeit ihrer Beschlüsse.

Im Bereich der Internet Governance wird die Unabdingbarkeit eines *Multi-Stakeholder-Ansatzes* inzwischen wohl grundsätzlich von allen beteiligten Akteuren akzeptiert und in den wichtigsten Foren auch umgesetzt. Unterschiede gibt es jedoch darin, wie genau die Einflussmöglichkeiten und Stärkeverhältnisse der einzelnen Gruppen gewichtet sind.

Nachdem an anderer Stelle bereits die Geschichte der Entwicklung des Internets und seiner Verwaltung bzw. erster Regulierungsansätze durch die in den USA ansässige *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) untersucht wurden³, soll es nachfolgend um die seit dem Jahr 2003 einsetzenden Bemühungen um die Etablierung eines Regulierungsforums für das Worldwide Web im Rahmen der Vereinten Nationen gehen.

2. Internet Governance unter dem Dach der Vereinten Nationen

Das Internet entwickelte sich aus einem Computernetzwerk, das in den 1960er Jahren für die amerikanische Wissenschaft und Forschung aufgebaut wurde. Zwar wurde das Projekt durch die amerikanische Regierung finanziell unterstützt⁴, dennoch funktionierten die Verwaltungsstrukturen für das Netzwerk in den ersten Jahren regierungsunabhängig und informell (MATHIASON 2009: 3). Die Verwaltung der Netzwerkressourcen ebenso wie die Standardisierung der verwendeten Übertragungsprotokolle erledigten junge Wissenschaftler der beteiligten Institute gemeinsam mit den Ingenieuren der Firmen, die die eingesetzte Hardware lieferten.

² Zu nennen sind hier die Weltfrauenkonferenzen der VN in Mexico City 1975, Kopenhagen 1980, Nairobi 1985 und Peking 1995 wie auch die VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992, bei denen jeweils NGOs eine aktive Rolle einnehmen konnten (MATHIASON 2009: 108).

³ Vgl. Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes WD 10-3000/025-12: „Internet Governance unter besonderer Berücksichtigung der Tätigkeit der Institution ICANN“.

⁴ Die Kosten wurden durch eine Agentur des US-Verteidigungsministeriums namens *Advanced Research Projects Agency* (ARPA) getragen. Deshalb erhielt das Netzwerk ursprünglich den Namen „ARPANET“ (DINTER 2009: 191).

Diese Vorgehensweise funktionierte recht reibungslos, solange die Zahl der dem Netzwerk angeschlossenen Rechner überschaubar blieb. Mit der Ausweitung des Netzes auch weit über die Grenzen der USA und des amerikanischen Kontinents hinaus und mit der Öffnung für kommerzielle Anbieter zu Beginn der 1990er Jahre, geriet sie jedoch schnell an ihre Grenzen. Die zunehmende Zahl von mit der Internetnutzung verknüpften Geschäftsmodellen führte bald dazu, dass die kommerziellen Nutzer mehr Einblick und Transparenz der Verfahren verlangten, mit denen zentrale Verwaltungsentscheidungen zum Internet getroffen wurden (DINTER 2009: 197).

Als im Jahr 1998 eine grundlegende Neustrukturierung der zentralen Verwaltungsfunktionen für das Internet gestaltet werden musste, gab es zu dieser Frage grundsätzliche Auseinandersetzungen sowohl unter den mit dem Internet beschäftigten Organisationen und Experten innerhalb der USA sowie immer lauter werdenden Forderungen anderer Staaten nach einer Internationalisierung der zentralen Verwaltungsstrukturen des Netzes. Insbesondere eine auf Eigeninitiative einiger der wichtigsten mit dem DNS befassten Organisationen in den USA gegründete „quasi-offizielle Organisation“ stellte „viele bislang unterschwellige Fragen über Kompetenzen im Internet in den Vordergrund“. An dem *Internet International Ad Hoc Committee* (IHAC)⁵ war neben mehreren anderen internationalen Organisationen auch die *International Telecommunication Organization* (ITU) beteiligt.

Zwar wurden die in ihrem Memorandum von 1997 niedergelegten Arbeitsergebnisse der IHAC zunächst nicht verwirklicht, weil die US-Administration sich mit ihrem Wunsch durchsetzte, eine nach amerikanischem Recht gegründete privatwirtschaftliche Firma mit der Verwaltung des Internets (ICANN) zu betrauen. Dennoch verfolgten die ITU wie auch inzwischen andere Bereiche der Vereinten Nationen (VN) die Entwicklung der Informations- und Telekommunikationstechnologie (IUK) mit wachsendem Interesse. Der Impuls zur Initiierung offizieller Aktivitäten auf diesem Feld im Rahmen der VN ging schließlich von der ITU aus.

2.1. Die Rolle der ITU

Die ITU als die für Radio- und Telekommunikation zuständige Sonderorganisation der VN war seit den 1990er Jahren wegen der weltweiten Umstrukturierung des Telekommunikationssektors und der rasanten Weiterentwicklung der Kommunikationstechnologie in eine existentielle Krise geraten. Im Vorfeld ihrer alle vier Jahre stattfindenden Versammlung der Regierungsbevollmächtigten 1998 in Minneapolis wurde die prekäre Lage der Organisation in einem Vorbereitungspapier eindringlich beschrieben: „re-adapt quickly to a rapidly changing telecommunications environment, or find itself marginalized or at worst irrelevant in the future development of the world’s communications networks.“ (MATHIASON 2009: 98).

⁵ IHAC wurde gegründet von der gemeinnützigen Interessengruppe *Internet Society* (ISOC) und der für das DNS und IP-Protokolle zuständigen *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA). Die Arbeitsgruppe hatte sich angesichts der Probleme, die sich aus der alleinigen Zuständigkeit von *Network Solutions* für das DNS ergaben, das Ziel gesetzt, eine neue Verfahrensweise für die Zukunft zu entwickeln. Das in kurzer Zeit ausgearbeitete und von anfänglich 60 Signataren unterzeichnete Schlussdokument *Generic Top Level Domain Memorandum of Understanding* schlug unter anderem vor, 28 neue Registrierungsstellen aufzubauen, die mit der Firma *Network Solutions* in Konkurrenz treten sollten (JFK-SCHOOL 2001: 107). Die anderen internationalen Organisationen waren die *World Intellectual Property Organization* (WIPO) und die *International Trademark Association* (INTA):

Die größten Anpassungsprobleme erwuchsen für die ITU aus der Umstrukturierung des Telekommunikationssektors durch die weltweite Deregulierung, die zu einer grundlegenden Veränderung der Akteure in der Organisation geführt hatte. Zudem verschärfte die Globalisierung die transnationale Dimension von Kommunikation und der durch die Digitalisierung zunehmende Prozess der Medienkonvergenz ließ alte Unterscheidungen Informations- und Kommunikationstechnologien obsolet werden. Da jedoch die Strukturen der ITU den neuen Bedingungen noch nicht angepasst waren, bestand ein dringender Reformbedarf (MATHIASON 2009: 98).

In diesem Zusammenhang war auch die zukünftige Regelung der Zuständigkeiten bezüglich des Internets von großem Interesse für die ITU, weil es im Bereich Standardisierung einer Regelung ihrer Zusammenarbeit mit anderen internetbezogenen Standardisierungsorganisationen wie der *Internet Engineering Task Force* (IETF) bedurfte. Da der Versuch, über die IHAC die zukünftige Internetregulierung bzw. –koordinierung mitzugestalten, kurz vorher am Widerstand der US-Administration gescheitert war und über deren weiteres Vorgehen sowohl in „political circles“ wie auch in der „Internet community at large“ Bedenken bestanden, wurde der Ruf nach einem stärkeren Engagement der VN auf diesem Gebiet laut.⁶ Auf der ITU-Generalkonferenz 1998 wurde daher eine Resolution verabschiedet, die den Generalsekretär der Organisation damit beauftragte, dem zuständigen VN-Gremium die Ausrufung eines Weltgipfels der Informationsgesellschaft (*World Summit on the Information Society* WSIS) vorzuschlagen, an deren Vorbereitung die ITU aktiv mitwirken wollte. Diesem Vorschlag entsprechend beschloss das *United Nations System Chief Executive Board* (CEB), ein Gipfeltreffen zu veranstalten, das unter der Schirmherrschaft des VN-Generalsekretärs stehen sollte.

2.2. Aktivitäten im Rahmen der Vereinten Nationen

Schon vor dem Beschluss des CEB hatte es erste Befassungen von VN-Gremien mit der IUK-Technologie gegeben - vor allem im Hinblick auf Chancen und Möglichkeiten, die die neue Technologie für die Förderung von Entwicklungsländern bieten könnte.⁷ So wurde das Thema auf der Konferenz des Wirtschafts- und Sozialrates der VN (ECOSOC) und auf dem „Millenniumsgipfel“ im selben Jahr beraten (MATHIASON 2009: 99). Das letzte der insgesamt acht Millenniumsziele der VN („Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft“) enthält eine explizite Erwähnung der IUK-Technik für Entwicklung: Ein Ziel sei es, „in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor dafür [zu] sorgen, dass die Vorteile neuer Technologien, insbesondere von Informations- und Kommunikationstechnologien, von Entwicklungsländern genutzt werden können.“ (BMI 2012).

Vor dem Hintergrund des wachsenden Interesses für die Thematik im gesamten VN-System, beschloss die ITU, den geplanten Weltinformationsgipfel (WSIS) in zwei Phasen zu veranstalten. Einer ersten Konferenz in Genf im Jahr 2003 sollte 2005 eine zweite in Tunis folgen. Damit die Veranstaltung wie vorgesehen formal der Zuständigkeit des Generalsekretariats zugeordnet werden konnte, war eine entsprechende Resolution der Generalversammlung notwendig, die im Ok-

⁶ Der Vorschlag der ITU, die Hauptorganisation der VN in die Angelegenheit einzubeziehen, konnte auch als ein Eingeständnis ihrer eigenen begrenzten Zuständigkeiten gesehen werden (MATHIASON 1009: 98).

⁷ Der entsprechende Tagesordnungspunkt (Thema) der ECOSOC-Konferenz 2000 lautete: „Entwicklung und Internationale Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert: Die Rolle von Informationstechnologie im Kontext einer wissensbasierten Weltwirtschaft“.

tober 2001 über das Thema beriet. In ihrer Beschlussfassung legte sie bereits wesentliche Rahmenbedingungen für den geplanten WSIS fest: Alle thematisch relevanten VN-Gremien sollten in die Vorbereitung einbezogen werden, insbesondere die vom ECOSOC gebildete *Information and Communication Technologies Task Force* (ICT-D). Dieses ad hoc-Gremium war eigentlich eine „multi-stakeholder-group“ (MATHIASON 2009: 100), weil es sowohl Regierungs- wie auch Nichtregierungsvertreter, und hier in erster Linie privatwirtschaftliche Unternehmen, zusammenführte. MATHIASON sieht in der Existenz der ICT-D einen Ausdruck einer innerinstitutionellen Rivalität zwischen der ITU und anderen Gremien der VN über die IUK-Thematik (MATHIASON 2009: 101). Im Vorfeld des WSIS wirkte sich dieses Spannungsverhältnis eher zu Ungunsten der ITU aus, denn sie wurde schließlich nur mit der organisatorischen Vorbereitung des Gipfels beauftragt, nicht jedoch mit der inhaltlichen Federführung (MATHIASON 2009: 102).

Wie üblich vor solchen Gipfeltreffen, fand die inhaltliche Hauptarbeit bereits im Vorfeld in Vorbereitungskonferenzen (*PrepCom*) statt, in denen inhaltliche Differenzen so weit wie möglich geklärt und ein Textentwurf für die Beschlussfassung der Hauptkonferenz vorbereitet werden sollte. Während bei den zentralen Verhandlungen der großen VN-Konferenzen überwiegend die letztendlich beschlussfassenden Regierungsvertreter involviert sind, sind es Nichtregierungsorganisationen (NGO) seit Jahren bereits gewohnt, ihre Positionen vor allem im Rahmen der informelleren Vorbereitungskonferenzen einbringen zu können, nicht jedoch bei direkten Beschlüssen über Konferenztexte (MATHIASON 2009: 109).

Auch im Vorfeld des WSIS sah es zunächst so aus, als würden Regierungen den deutlich größten Einfluss auf die Formulierung der Gipfelbeschlüsse nehmen können.⁸ Andererseits war es bereits bei den ersten Verfahrensdiskussionen in den neuen Gremien deutlich geworden, dass die traditionellen VN-Regeln dem Thema Internet Governance nicht gerecht werden würde, weil viele der wichtigsten, insbesondere privatwirtschaftlichen Akteure nicht hätten teilnehmen können (MATHIASON 2009: 103).

Nachdem die Beratungen sich als äußerst zäh und stockend erwiesen, gelang es dem VN Generalsekretariat kurz vor der 3. PrepCom jedoch, durch einen geschickten Umgang mit den Verfahrensregeln der VN, die NGOs wie auch den privatwirtschaftlichen Sektor in ungewöhnlich hohem Maße auch an der Formulierung von Dokumententexten zu beteiligen (MATHIASON 2009: 110).

Die hauptsächlichen Konfliktpunkte, die sich in den Beratungen vor dem WSIS I abzeichneten, konzentrierten sich auf die Verwaltung der zentralen Internetressourcen. Der lange Zeit innerhalb und außerhalb der VN mit dem Thema Internet Governance befasste amerikanische Experte JOHN MATHIASON fasste die Konfliktlinien folgendermaßen zusammen:

„While there was general acceptance of the notion that Internet Governance should be multilateral, democratic and transparent, there was no consensus about critical Internet resources, including management of the root server system. There seemed to be a consensus among the governments who commented that the coordination responsibility for root servers, domain names, and Internet Protocol address assignment should rest with a suitable international, intergovernmental

⁸ Das von der ITU personell ausgestattete Organisationsbüro des WSIS hatte beschlossen, eine intergouvernementale Gruppe mit der Erstellung des Textentwurfs zu beauftragen (MATHIASON 2009: 106).

organization. However, among non-governmental organizations this was not a consensus position.” (MATHIASON 2009: 106f).

Es war deutlich, dass sich die Mehrheitsposition unter den Regierungsvertretern gegen die Verankerung der zentralen Verwaltungsfunktionen des Internets bei ICANN und vor allem in den USA wandte. Dagegen unterstützten einige der einflussreichen NGOs grundsätzlich die Arbeit von ICANN – solange sie sich auf rein technische (inhaltlich neutrale) Verwaltungsfunktionen beschränkte und nicht „politisch“ würde.⁹ Dennoch setzte sich schließlich auch unter den NGOs die Meinung durch, dass die Verwaltung des Internets „was more than a technical matter“. Dem Wunsch der NGOs, das Internet als ein „globales öffentliches Gut“ zu bezeichnen, mochten sich die Regierungen wie auch die Akteure aus der Privatwirtschaft jedoch nicht anschließen, weil diese Formulierung impliziert hätte, dass das Internet natürlicherweise ein Feld staatlicher Regulierung wäre (MATHIASON 2009: 111). Auf dem WSIS I verabschiedete der *Caucus of Civil Society Organizations*, ein Zusammenschluss von zivilgesellschaftlicher NGOs, eine Erklärung, in der er sich zwar indirekt für eine Ablösung von ICANN einsetzte, jedoch andererseits deutlich gegen eine künftige Verwaltung der kritischen Internetressourcen auf der Basis eines reinen Regierungsmodells wandte. Diese sollte vielmehr einer „global, multi-stakeholder entity“ übertragen werden (MATHIASON 2009: 113).

Insgesamt hatte die Debatte im Vorfeld von WSIS I deutlich gezeigt, dass über zentrale inhaltliche Punkte weiterer Klärungsbedarf bestand. Ein Ergebnis des WSIS I war deshalb die Verabschiedung des „Genfer Aktionsplans“, mit dem VN Generalsekretär die Einrichtung einer „Working group on Internet governance“ vorschlagen wurde.

Diese Gruppe – später bekannt als „*Working Group on Internet Governance*“ (WGIG) – sollte folgende Aufgaben bekommen:

- Entwicklung einer Arbeitsdefinition des Begriffs Internet Governance;
- Identifikation der im Zusammenhang mit Internet Governance relevanten politischen Fragen;
- Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der jeweiligen Rolle und der Verantwortlichkeiten von Regierungen, bestehender internationaler Organisationen und Foren wie auch des privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sektors aus Industrie- und Entwicklungsländern (MATHIASON 2009: 112).

MATHIASON beschreibt den vereinbarten Zuschnitt dieses Gremiums als sehr bedeutend, ja „revolutionär“, weil es, erstens, ausdrücklich ein Multi-Stakeholder-Gremium sein sollte. Zweitens hebt er hervor, dass ein Weg gefunden wurde, nicht wie sonst im VN-Rahmen üblich ein reines Regierungsorgan zu bilden. Vielmehr ermöglichte es die organisatorische Zuordnung des Gremiums zum VN-Generalsekretär, die rechtlichen Statusunterschiede zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu umgehen und gleichzeitig die Legitimität der Arbeitsgruppe durch die Anbindung an das VN-System zu erhöhen (MATHIASON 2009: 112).

⁹ Diese Äußerung weist MATHIASON der Organisation Association for Progressive Communications (APC) zu (MATHIASON 2009: 107).

2.2.1. Exkurs: Institutionelle Besonderheiten in den VN

Mit der offiziellen Aufnahme des Themas IUK bzw. Internet in den Diskurs der VN-Gremien, unterlag seine Behandlung den dortigen Verfahrensregeln, was sowohl prozedural wie auch inhaltlich bestimmte Implikationen mit sich brachte. Zum einen sind kurzfristige Entscheidungsprozesse in allen Gremien außerhalb des Sicherheitsrates aufgrund des Konsensverfahrens und egalitären Stimmrechts (*one state, one vote*) kaum möglich. Zum anderen haben in der Weltregierungsorganisation VN in den meisten regulären Gremien natürlicherweise Regierungen den entscheidenden Einfluss. Zwar hatten Nichtregierungs- und zivilgesellschaftliche Organisationen bereits seit den 1970er Jahren im Zusammenhang mit Sonderkonferenzen der VN ihren Einfluss vergrößern können, jedoch gab es immer wieder Streitigkeiten über ihre inhaltliche Beteiligung.

Im Zusammenhang mit den Fragen zur Internet Governance erschien diese strukturelle Ungleichheit besonders problematisch, weil diese nach inzwischen weit verbreiteter Meinung eine *Multi-Stakeholder-Perspektive* verlangten. Die Abhaltung des WSIS nach VN-Regularien dagegen „made procedural innovation difficult.“ (MATHIASON 2009: 106). Dass dadurch auch die inhaltlichen Debatten wesentlich erschwert wurden, zeigte sich bereits während der ersten Vorbereitungskonferenzen für WSIS I.

In dieser Situation übernahm das Generalsekretariat eine aktivere Rolle als zunächst geplant und schränkte de facto auch den Einfluss der eigentlich mit der Vorbereitung betrauten ITU ein (MATHIASON 2009: 109). Damit konnten rechtliche Schwierigkeiten bezüglich des Status von regierungs- und nichtregierungsgebundenen Akteuren umgangen werden, weil der Generalsekretär in dieser Hinsicht einen weiteren Spielraum hat. Nicht nur konnte mit der Ernennung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für den WSIS am 23. Juli 2003 die inhaltlich verfahrenere Situation im Vorfeld des WSIS I aufgelöst werden. Auch die vom Generalsekretär nach dem WSIS I eingerichtete *Working Group on Internet Governance* (WGIG) wurde seiner Zuständigkeit zugeordnet und konnte somit hinsichtlich ihrer Vorgehensweise und Verfahren freier agieren.

2.3. Auf dem Weg zum WSIS II: *Working Group on Internet Governance* (WGIG)

Die WGIG war gebildet worden, weil sich auf dem ersten Weltinformationsgipfeltreffen klar gezeigt hatte, dass manche Fragen bezüglich der Internet Governance nur sehr schwer im Rahmen großer, mit offiziellen Repräsentanten besetzter Konferenzen zu klären sind. Die WGIG hatte (mit ihrem Vorsitzenden 42 Mitglieder¹⁰, die formell gesehen nicht ihre Länder oder Organisationen vertraten, sondern als Experten der Arbeitsebene in „their individual capacity“ auftraten (MATHIASON 2009: 117). Um als legitimes Vorbereitungsgremium für den Gipfel anerkannt zu werden, bedurfte es dennoch einer sowohl von beteiligten Regierungen wie auch von allen anderen *Stakeholdern* akzeptierten Besetzungsliste. Dies konnte dadurch erreicht werden, dass auf Ausgewogenheit in mehrerer Hinsicht geachtet wurde, wie MATHIASON beschreibt: „There was a good balance between stakeholder types, although the largest group consisted of governments. There was a balance between different regions, and developed and developing countries.“ (MATHIASON 2009: 118).

¹⁰ Die Mitgliederliste findet sich im Internet unter: <http://www.wgig.org/members.html> (Stand: 15.5.2012).

Die Koordinierung des Besetzungsprozesses wie auch der weiteren Arbeit der WGIG oblag einem Sekretariat, dessen Bildung und Besetzung auf der ersten Vorbereitungskonferenz für WSIS II seinerseits nach den sich immer stärker herausbildenden eigenen „Regeln“ im Bereich der Internet Governance erfolgte. Zunächst war die Finanzierung zu klären, denn diese konnte nicht aus dem regulären Budget der VN heraus erfolgen. Wie bereits für die Veranstaltung des ersten Gipfeltreffens WSIS I erklärte sich wiederum die Schweiz dazu bereit, einen größeren Finanzierungsbeitrag. Der restliche Teil des Budgets setzte sich nach dem „*Multi-Stakeholder-Prinzip*“ zusammen: Neben den Staaten Frankreich, den Niederlanden, Norwegen und Japan wurden von der *Numbers Resource Organization* (NRO)¹¹, dem Schweizer Wissenschaftsnetzwerk SWITCH¹², von ICANN sowie der japanischen *Foundation for MultiMedia Communications*¹³ Beiträge geleistet (MATHIASON 2009: 116).

Das Engagement von ICANN hatte sich seit Beginn der Beratungen zur Internet Governance unter dem Dach der VN gewandelt. Die anfängliche Zurückhaltung angesichts des klaren Ziels vieler beteiligter Akteure, ein neues Modell für Internet Governance mit dem Ziel einer Verringerung des Einflusses von ICANN zu entwickeln, war bald der Haltung gewichen, durch eine aktive Rolle in dem Prozess so weit wie möglich Einfluss auf seinen Verlauf zu nehmen. In der WGIG waren viele aus den USA stammende Experten zur Internet Governance engagiert, die US-Administration dagegen „preferred to maintain its distance“ (MATHIASON 2009: 118).

Das Sekretariat der WGIG wurde von dem Schweizer Diplomaten Markus Kummer geleitet, der auch in späteren Jahren im Rahmen des *Internet Governance Forums* (IGF) zentrale Koordinierungsaufgaben wahrnehmen sollte¹⁴, mit dem Vorsitz wurde der Inder Nitin Desai betraut, der bereits seit 2003 vom damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan als Sondergesandter zum WSIS entsandt worden war. Auch er blieb nach dem Ende der WGIG weiterhin in zentraler Funktion in Internet Governance Gremien der VN aktiv. Überhaupt waren die internationalen Beratungen zur Internet Governance innerhalb wie außerhalb des VN-Rahmens im Kern von gewissen Kontinuität im Hinblick auf die beteiligten Personen gekennzeichnet – auch wenn diese im Laufe der Zeit zum Teil als Repräsentanten unterschiedlicher Gruppen auftraten.

Die *Working Group on Internet Governance* hatte den Auftrag, inhaltlich drei Grundfragen zur Internet Governance vorzuklären:

- Welche Definition von Internet Governance soll den WSIS-Beratungen zugrunde gelegt werden?

¹¹ NRO ist eine von den regionalen *Internet Registries* gegründete gemeinsame Koordinierungsorganisation. Vgl. <https://www.nro.net/> (Stand: 15.5.2012).

¹² SWITCH ist eine nicht gewinnorientierte Stiftung in der Schweiz, die für die Hochschulen in der Schweiz innovative netzbasierte Dienstleistungen entwickelt und gleichzeitig auch die auch die Registrierungsstelle für .ch- und .li-Domain-Namen ist. Vgl. <http://www.switch.ch> (Stand: 15.5.2012).

¹³ Vgl. <https://www.fmmc.or.jp/data/english/02/02index.html> (Stand: 15.5.2012).

¹⁴ Heute ist Kummer Vizepräsident der amerikanischen *Internet Society* (ISOC). Vgl. <http://www.internetsociety.org/who-we-are/people/mr-markus-kummer> (Stand: 15.5.2012).

- Welche politischen Themen werden vom WSIS mit der Internet Governance in Verbindung gesehen?
- Wie soll der Prozess nach dem Gipfeltreffen WSIS II weiterlaufen?

Die WGIG arbeitete zu diesen Punkten die Optionen heraus, bzw. versuchte, die jeweils strittigen Punkte einzugrenzen. Im Sinne größtmöglicher Transparenz wurden die Beratungen abwechselnd als „open consultation“ oder als „closed meeting“ abgehalten, wobei die open consultations über das Internet live übertragen wurden (MATHIASON 2009: 119). Auch wurden zu den Themen der offenen Beratungen jeweils Positionspapiere erarbeitet, zu denen dann alle *Stakeholder* zu Kommentierungen eingeladen wurden.

Von den drei Grundfragen konnten zu den ersten beiden relativ schnell Fortschritte erzielt werden. Die Reihe möglicher Begriffsdefinitionen engte sich schnell auf eine beschreibende und eine vorschreibende Variante ein. Die schließlich im Abschlussbericht der WGIG konsensual vereinbarte Definition lautete:

“Internet governance is the development and application by Governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the Internet.”(WGIG 2005: 4).

Zu der Frage, welche politischen Themen als zum Bereich Internet Governance gehörig angesehen werden sollten, gab es vor allem einen strittigen Punkt: das geistige Eigentum. Während der Privatsektor argumentierte, diese Thematik falle nicht unter die Internet Governance, sondern habe vielmehr in der Zuständigkeit der *World Intellectual Property Organization* (WIPO) und der *World Trade Organization* (WTO) zu verbleiben, plädierten die Nichtregierungsorganisationen für eine Inklusion dieser Thematik, weil sie sie in Verbindung mit grundsätzlicheren Fragen der Offenheit und des Zugangs zum Internet sahen (MATHIASON 2009: 120). Im Abschlussbericht der WGIG wurde hierzu festgehalten, dass Einigkeit bezüglich der Notwendigkeit einer Balance zwischen den Rechten der Rechteinhaber und derer der Internet-Nutzer bestehe. Nicht geklärt werden konnte dagegen, wie diese Balance genau gestaltet werden sollte, um allen *Stakeholdern* gerecht zu werden (WGIG 2005: 7). Über dieses Thema hinaus wurden in dem WGIG-Bericht folgende andere politische Fragen als Teil der Internet Governance genannt:

- die Verwaltung von Dateien und System der *Root Zone*;
- die ungleiche Verteilung der Verbindungskosten;
- die Stabilität und Sicherheit des Internets bzw. *Cybercrime*;
- Spam;
- sinnvolle Partizipation aller Interessengruppen bei der Entwicklung globaler Governancebereiche (nicht nur Internet);
- Aufbau von Kapazitäten für die Internet-Nutzung (vor allem Entwicklungsländer);
- Verteilung der *Domain Names*;
- IP-Adressen;
- Meinungsfreiheit;
- Datenschutz und Privatsphäre;
- Rechte von Konsumenten;
- Multilingualität des Internets

(WGIG 2005: 5ff).

Am kontroversesten wurde in der WGIG die Frage debattiert, in welcher Form die Frage der Internet Governance künftig global weiter behandelt werden sollte. Während es einen schnellen Konsens darüber gab, dass hierfür eine Art „Forum“ von allen gewünscht wird, blieb umstritten, wie ein solcher Zusammenschluss formal geregelt werden sollte.¹⁵ Mögliche Funktionen des neuen Forums wurden mit den Stichworten „Aufsicht“, „Koordination“ oder „Anpassung“ umschrieben. Dabei war deutlich, dass die Fürsprecher einer Aufsichtsfunktion in erster Linie an einer Beschränkung der Rolle von ICANN (und damit, so wurde unterstellt, auch der US-Administration) interessiert waren. Die grundsätzlich gegensätzlichen Auffassungen in dieser Frage bestimmten mehr oder weniger explizit viele der Diskussionen in der WGIG bzw. auf den Gipfeltreffen des WSIS (MATHIASON 2009: 122). Die USA blieben auch zum Ende der WGIG auf Distanz bzw. in Opposition zu einer Internationalisierung der Internetverwaltung. Im Abschlussbericht gab es jedoch deutliche Hinweise darauf, dass diese Position jedenfalls innerhalb der WGIG nicht mehrheitsfähig war, wie z.B. die klare Aussage: „No single Government should have a pre-eminent role in relation to international Internet governance.“ (WGIG 2005: 12).

Im WGIG-Bericht wurde festgestellt, dass es unter den zu der Zeit existierenden Strukturen kein „global multi-stakeholder forum“ gebe, in dem auf das Internet bezogene politische Fragen behandelt werden könnten – was aber für notwendig erachtet werde, besonders auch unter Einschluss der Entwicklungsländer. Dagegen seien unter den existierenden Institutionen, die sich diesen Fragen widmeten, einige nicht global ausgerichtet, andere hätten inhaltlich einen engeren Fokus oder würden nicht alle relevanten Interessengruppen einbeziehen. Daher wurde die Bildung eines entsprechenden Forums vorgeschlagen.

2.4. WSIS II

Auf dem letzten Vorbereitungstreffen (PrepCom 3) für das zweite Weltinformationsgipfeltreffen sollten auf der Basis des Abschlussberichts der WGIG letzte Abstimmungen für WSIS II stattfinden. Eine Einigung drohte jedoch an der strittigsten Frage zur Internet Governance zu scheitern, da sich die Staaten¹⁶, die sich der exklusiven Kontrolle der zentralen Internetressourcen durch ICANN immer stärker positionierten. In dieser Situation sorgte die Europäische Union mit einer Modifizierung ihrer bisherigen Position für eine Überraschung: sie schlug die Schaffung eines neuen „public-private governance model, including an international multi-stakeholder forum“ vor (NGLS 2005: 2). Dieses neue Forum sollte weitreichende Befugnisse, darunter einige der bisher ICANN vorbehaltenen, erhalten.¹⁷ Der Vorschlag der EU, der offenbar als Kompromissvorschlag intendiert war (ECONOMIST 2005a), wurde von amerikanischer Seite als ein „very shocking and profound change of the EU’s position“ angesehen und führte dazu, dass die US-Delegation umso klarer ihre bisherige Position bekräftigte: Unter allen Umständen müsse eine

¹⁵ Besonders Brasilien trat für den Abschluss einer internationalen Konvention ein. Andere Stimmen hielten diese Variante für „zu formal“ (MATHIASON 2009: 121).

¹⁶ Die Gruppe der Kritiker wurde angeführt von Brasilien, China und dem Iran (ECONOMIST 2005a).

¹⁷ Zu den in dem vom damaligen britischen Ratspräsident vorgetragenen Vorschlag genannten Aufgaben zählten unter anderem „a global allocation of IP number blocks“; „procedures for changing the root zone file“ und rules applicable to DNS system“ (WSIS 30.9.2005). Dem ECONOMIST zufolge hatten die britischen Delegierten nicht damit gerechnet, dass ihr als Kompromiss gedachter Vorschlag nun freudig von den Gegnern der USA aufgenommen und bei den USA auf bittere Enttäuschung stieß (ECONOMIST 2005b).

zukünftige Regelung die Sicherheit und Stabilität des Internets gewährleisten, auf einem wettbewerbsorientierten Ansatz basieren, die führende Rolle des privatwirtschaftlichen Sektors anerkennen und „local innovation at the edges of the network“ unterstützen. Die US-Administration beharrte darauf, in jedem Fall, ihre „historische Rolle bei der Genehmigung von Modifikationen der Root Zone Files“ erhalten (NGLS 2005: 2). Ein Scheitern der Verhandlungen konnte schließlich durch einen amerikanischen Vorschlag abgewendet werden, der dann auch die Grundlage für die Beratungen auf dem WSIS II in Tunis bildete. Demnach verblieb die Verwaltung der zentralen Internetressourcen bei ICANN, während für die Behandlung vor allem der mit der Internet Governance verbundenen politischen Anliegen ein Forum geschaffen werden sollte – allerdings ohne operative Kompetenzen. Somit war es gelungen, den zunehmend drängender werdenden Konflikt um die Verwaltung der zentralen Internet Ressourcen noch einmal in den Hintergrund treten zu lassen. Gelöst war er jedoch nicht.

Auf dem im November 2005 in Tunis stattfindenden zweiten Teil des Weltinformationsgipfels wurde dem Generalsekretär der VN die Gründung eines *Internet Governance Forums* (IGF) vorgeschlagen. Das Mandat dieses Zusammenschlusses, der ab 2006 zunächst für fünf Jahre einberufen werden sollte, sah wenig konkrete Kompetenzen vor. So sollte es unter anderem den Diskurs zwischen den verschiedenen Gremien fördern, die internetrelevante Themen behandeln, allen *Stakeholdern* Mittel und Wege zu einem beschleunigten Aufbau und einer besseren Verfügbarkeit des Internets in Entwicklungsländern aufzeigen; „discuss, inter alia, issues relating to critical Internet resources“ und seine Beratungen veröffentlichen. Das Forum sollte in seiner Arbeitsweise „multilateral, demokratisch und transparent“ sein.

Somit war mit dem *Internet Governance Forum* ein neues Gremium gebildet worden, das MATHIASON als innovativen, aber auch riskanten Versuch bezeichnete, auf der internationalen Ebene und in Bezug auf politische- und Governance-Fragen einen Multi-Stakeholder-Ansatz zu implementieren. Dies sei ein „Experiment“, das – sofern es erfolgreich wäre – weitreichende Konsequenzen haben könnte (MATHIASON 2009: 125). Bezüglich seiner grundlegenden Ausrichtung blieb das Forum jedoch ein Kompromiss und spiegelte die nach wie vor weit auseinanderliegenden Ansichten bezüglich der Natur des Internets und seiner Regulierung wider: am einen Ende des Spektrums stand die Forderung einer starken Aufsichtsfunktion durch eine intergouvernementale Organisation und am anderen Ende stand die Vorstellung eines unter keinerlei Aufsicht stehenden Internets, dessen notwendigerweise zentral zu regelnde technische Funktionen eher „koordiniert“ als „reguliert“ würden. Diese grundlegende Divergenz bestand auch nach der Gründung des IGF fort und bestimmt eigentlich bis heute die internationalen Bemühungen um Internet Governance.

2.5. Das *Internet Governance Forum* (IGF)

Seit seiner Gründung im Jahr 2006 trat das IGF einmal jährlich an verschiedenen Orten¹⁸ zusammen. Konkrete Beschlüsse konnten dabei mangels entsprechender Kompetenzen der Organisation nicht gefasst werden. Dennoch gelang es immer wieder, zwischen den zahlreichen und inhaltlich divergenten Gruppen der beteiligten *Stakeholder* einen offenen Austausch und zum Teil inhaltlich konstruktive Debatten zu ermöglichen. Hilfreich war dafür sicherlich das geschickte

¹⁸ Die Tagungsorte waren 2006: Athen; 2007: Rio de Janeiro; 2008: Hyderabad; 2009: Ägypten; 2010: Vilnius und 2011: Nairobi.

Agieren bereits erfahrener Personen im Sekretariat. Wie bei der WGIG hatte der Schweizer Markus Kummer auch für die IGF wieder die Leitung des Sekretariats übernommen. Auch der Vorsitz der IGF war mit dem Inder Nitin Desai mit einem auf diesem Gebiet bereits langjährig erfahrenen VN-Diplomaten besetzt worden.

Durch die Einbeziehung großer Gruppen von Teilnehmern aus dem Bereich der NGOs und der Privatwirtschaft stand das Sekretariat vor der Aufgabe, für Foren mit insgesamt 1000 bis 2000 Personen inhaltlich möglichst sinnvolle Debatten zu organisieren. Sehr früh gab es daher Bestrebungen zur Bildung einer zentralen Koordinierungsgruppe. Auch hier wie auch an vielen anderen Beispielen zeigten sich grundlegende Positionsunterschiede zwischen einigen Regierungsvertretern und anderen Stakeholdern. Die Regierungen traten für die Bildung einer im VN-Bereich traditionellen und auch bei WSIS praktizierten „bureau-structure“ ein, die ihnen einen größeren Einfluss einräumte – was genau der Grund war, weshalb die anderen Interessengruppen sich diesem Vorschlag widersetzten. Schließlich setzte sich ihr Vorschlag einer „Multi-Stakeholder Advisory Group (MAG) durch, in der alle beteiligten Gruppen repräsentativ vertreten waren (MATHIASON 2009: 130).

Die MAG tagte zwischen den großen Forumsveranstaltungen, legte die Agenda fest und traf auch prozedurale Entscheidungen. So wurde ein neues Instrument zur Weiterentwicklung und Vorbereitung von Diskussionen zu einzelnen Themen eingeführt, das sich „dynamische Koalitionen“ nannte. Darunter verstand man Gruppen von Institutionen oder Personen, die gemeinsam eine der auf dem ersten IGF-Treffen vereinbarten Initiative vorantreiben wollen.

Die IGF-Konferenzen wurden im Internet übertragen¹⁹ und waren vom Ablauf her verglichen mit anderen Veranstaltungen im Rahmen der VN ungewöhnlich, weil es keine Regierungsvertretern vorbehaltenen Räume gab, sondern alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich gleichberechtigt mischen und beteiligen konnten (MATHIASON 2009: 131).

Thematisch konnten besonders die entwicklungspolitischen Fragen (z.B. der „digitale Graben zwischen reichen und armen Ländern“) voran gebracht werden (ECONOMIST 2005c). Dagegen blieben die Differenzen um die Verwaltung der kritischen Internetressourcen weiterhin ungelöst. Während sie auf dem ersten IGF-Treffen 2006 ausgeklammert wurden, gab es mehrere Diskussionen 2007 in Rio de Janeiro mehrere Podiumsdiskussionen über die Zukunft von ICANN, die freilich über einen offenen Austausch zum Teil bekannter Positionen hinaus keine konkreten Ergebnisse erbrachten (MATHIASON 2009: 141ff).

Bereits bei der zweiten IGF-Konferenz zeichnete sich ab, dass das Forum insgesamt keine klare Richtung hatte. In einem Papier des *Internet Governance Projects* (IGP)²⁰ im Jahr 2007 wurde gefordert, dass das IGF etwa ab dem Jahr 2010 erste konkretere Ergebnisse und thematische Fokussierungen erreicht haben sollte. Dieses Ziel ist nicht erreicht worden, eher im Gegenteil: spätes-

¹⁹ IGF-Website: <http://www.intgovforum.org/cms/> (Stand: 15.5.2012).

²⁰ Das *Internet Governance Project* war an der Syracuse University (USA) entstanden. Es handelt sich um einen Zusammenschluss von Akademikern, die über Informationspolitik und Internet forschen, publizieren und sich gleichzeitig in diversen Zusammenhängen für die praktische Umsetzung ihrer Erkenntnisse engagieren. Derzeit ist das IGP aktiv involviert im IGF, bei ICANN, verschiedenen regionalen Internet Registries wie auch bei der OECD. Vgl. <http://www.internetgovernance.org/about/> (Stand 15.5.2012).

tens seit Ende 2010 war das IGF in eine deutliche Krise geraten. Die Gründung einer *IGF Improvement Working Group* sollte nach Wegen suchen, wie die Arbeit des Forums verbessert werden könnte. Gerade wurde ihr Mandat um ein weiteres Jahr verlängert, weil bislang keine konstruktiven Empfehlungen für ein „Improvement“ der IGF entwickelt werden konnten. Eine weitere Belastung für die Arbeit der IGF ist die Tatsache, dass drei wichtige Verwaltungs- und Koordinierungspositionen bereits seit mehreren Jahren vakant sind.²¹

Dennoch wird die Existenz des IGF als Teil des „Ökosystems“ der Internet Governance (KLEINWÄCHTER 2012) von vielen Beobachtern als positiv angesehen. Diese Sicht geht davon aus, dass es der Natur des Internets generell nicht angemessen wäre, alle diesbezüglichen Fragen in einem Gremium zu klären. Vielmehr sei eine Aufgabenverteilung unter verschiedenen Zusammenschlüssen anzustreben (MATHIASON 2009: 134).²²

Unter manchen Regierungen allerdings werden die Bestrebungen immer intensiver, mehr Kontrolle über das Netz zu bekommen und nicht mehr einer unter mehreren gleichberechtigten „Stakeholdern“ zu sein (ECONOMIST 2011). So haben China, Russland, Usbekistan und Tadschikistan über eine Resolution in der VN-Generalversammlung vorgeschlagen, einen „International Code of Conduct for the Information Society“ auszuarbeiten. Dieser Verhaltenskodex für das Internet soll „Normen und Regeln für das Verhalten von Staaten im Cyberspace“ festlegen. Gleichzeitig strebt Russland die Verabschiedung eines völkerrechtlichen Vertrages zur Informationssicherheit an, mit dem nach Ansicht von Wolfgang Kleinwächter „im Internet die Souveränität von Staaten gestärkt und eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates über das Internet verboten“ werden soll (KLEINWÄCHTER 2012).

Weitere Staaten, die auf eine stärkere Regulierung und Kontrolle des Internets hinarbeiten, sind Indien, Brasilien und Süd-Afrika (IBSA-Staaten). Sie schlagen die Schaffung eines neuen intergouvernementalen *UN Council for Internet Related Policies* (CIRP) vor (KLEINWÄCHTER 2012; CFR 2011).

Auch die Regierungsorganisation ITU ist bestrebt, ihren angesichts der Medienkonvergenz auf dem Gebiet der Informationstechnologie drohenden weiteren Bedeutungsverlust aufzuhalten. Die derzeitige Überarbeitung des völkerrechtlichen Vertrages „International Telecommunications Regulations“ (ITR) wollen viele Staaten dazu nutzen, um dort rechtlich verbindliche Vorschriften für das Internet zu fixieren. Die ITU würde gern ihr Mandat erweitern und die weltweit einzige Organisation für die globale Internetsicherheit werden (KLEINWÄCHTER 2012).

Diese Entwicklungen werden von vielen Beobachtern kritisch gesehen, auch wenn sie einräumen, dass die derzeitige Praxis verbesserungswürdig ist.²³ Sogar das „Chaos“ der Internet Gover-

²¹ Der Vorsitzende Desai, Generalsekretär Kummer sowie der Vorsitzende der Koordinierungsgruppe MAG schieden Ende 2010 aus und konnten bislang nicht nachbesetzt werden (KLEINWÄCHTER 2012).

²² Derzeit hat ICANN die Aufgabe der Verwaltung der zentralen Internetressourcen, während das IGF für internetbezogene Entwicklungsthemen und andere politische Fragen ein Forum für den gleichberechtigten Austausch zahlreicher Interessengruppen bietet. Innerhalb des VN-System werden Themen des Internets darüber hinaus auch von der ITU und im Rahmen der UNESCO behandelt.

²³ So fordert das Wall Street Journal, dass ICANN „more transparent and accountable“ gemacht werden sollte (WALL STREET JOURNAL 2012).

nance durch ein „Durcheinander“ mehrerer Organisationen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und teilweise langsamen und unvorhersehbaren Entscheidungsprozessen sei besser als die Alternative einer Kontrolle des Netzes durch Regierungen (ECONOMIST 2011). Die Intensität dieser Auseinandersetzung über Grundsatzfragen zur künftigen Natur des Internets nimmt zu und könnte schon bald zu neuen Weichenstellungen führen.

3. Ausblick

Die vorangegangene Untersuchung hat gezeigt, wie komplex allein die Strukturen und Prozesse der Internet Governance im Rahmen der VN sind. Sie werden noch ergänzt durch die ebenfalls komplexen institutionellen Strukturen von ICANN, die auch darauf abzielen, alle von Internetregularien betroffenen Interessengruppen einzubeziehen²⁴, sowie die Arbeit der Registrierungs- und Standardisierungsorganisationen und weitere internationale Foren, die einzelne Aspekte der Internet Governance behandeln.

Die seit einigen Jahren intensiver werdenden Auseinandersetzungen um Kontrolle und Einfluss im Internet rühren an die Grundfesten des bislang gewachsenen *World Wide Web*. Denn den Pioniere des frühen Internets gelang es zunächst tatsächlich, ein Netzwerk zu schaffen, das frei von Dogmen und Ideologien war und dessen „Regeln“ rein an technologischen Notwendigkeiten orientiert waren – und das überdies auf sehr gleichberechtigte Weise.²⁵

Dass diese Situation sich grundlegend verändert hat, liegt nicht nur an dem Umstand, dass das Internet für solche Verfahren zu groß geworden ist. Mit der Ausweitung des Netzes in alle Bereiche des Lebens sind auch die Probleme des wirklichen Lebens dort angekommen. Zwar ist das Internet nicht die „Quelle des Bösen in der Welt“. Es ist jedoch ein willkommenes und geeignetes Instrument für „die Bösen“ der Welt.

Daher gehen Kontrollbestrebungen über das Netz keineswegs nur von den Regierungen aus, die politische Opposition oder kritische Einflussnahme von außen unterdrücken wollen. Viele kriminelle Aktivitäten wie Terrorismus, Kinderpornografie oder auch Urheberrechtsverletzungen werden gerade von demokratischen und pluralistischen Staaten bekämpft.

Noch ist nicht abzusehen, wie eine Lösung dieser derzeit für viele unbefriedigenden Situation aussehen könnte. An der Komplexität der Internet Governance wird sich vermutlich so schnell nichts ändern.

²⁴ Vgl. hierzu die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes „Internet Governance unter besonderer Berücksichtigung der Arbeit von ICANN“, WD 10-3000/25-12, vom 25. April 2012 (WD 10 2012).

²⁵ Vgl. die Ausführungen zur frühen Geschichte des Internets und zur Arbeit der IETF in: WD 10 2012.

4. Quellenverzeichnis

BARLOW, JOHN PERRY 1996. Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace. Am 08.02.1996 im Internet veröffentlichte Erklärung. In deutscher Übersetzung von Stefan Münker bei Telepolis / heise.de unter <http://www.heise.de/tp/druck/mb/artikel/1/1028/1.html> (Stand: 20.4.2012)

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG 2012. Millenniumsziele im Detail: Ziele, Zielvorgaben, Indikatoren. Im Internet unter: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/hintergrund/ziele/millenniumsziele/zielvorgaben/index.html#t8 (Stand: 11.5.2012).

Council on Foreign Relations 2011. “More on ‘Going it Alone’: India and Internet Governance”. 27.10.2011. Im Internet unter: <http://blogs.cfr.org/asia/2011/10/27/more-on-going-it-alone-india-and-internet-governance/> (Stand: 16.5.2012).

DINTER, JAN 2009. Internationale Infrastrukturprojekte im Telekommunikationssektor. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2010

ECONOMIST 2005A. The battle to control the internet. The Economist, 6. Oktober 2005. Im Internet unter: www.economist.com/node/4492875 (Stand: 15.5.2012).

ECONOMIST 2005B. A tussle over America’s internet hegemony. The Economist, 15. November 2005. Im Internet unter: www.economist.com/node/5163539 (Stand: 15.5.2012).

ECONOMIST 2011. In praise of chaos. The Economist, 1. Oktober 2011. Im Internet unter: www.economist.com/node/21531011 (Stand: 15.5.2012)

EUROPEAN UNION 2005. Proposal for addition to Chair’s paper Sub-Com A Internet Governance on Paragraph 5 “Follow-up and Possible Arrangements”. Document WSIS-II/PC-3/DT/21-E, 30. September 2005. Im Internet unter: http://www.itu.int/wsis/documents/listing-all.asp?lang=en&c_event=pc213&c_type=all (Stand: 15.5.2012).

HOFMANN, JEANETTE / BOTZEM, SEBASTIAN 2010. Transnational Governance Spirals: The Transformation of Rule-Making Authority in Internet Regulation and Corporate Financial Reporting. In: Critical Policy Studies, Vol. 4, Nr. 1 (April 2010), S. 18-37. Im Internet unter: <http://ssrn.com/abstract=1706177> (Stand: 10.5.2012).

KLEINWÄCHTER, WOLFGANG 2010. Internet Governance in Deutschland. Telepolis vom 10.05.2010. Im Internet unter: <http://www.heise.de/tp/artikel/32/32603/1.html> (Stand: 16.5.2012).

KLEINWÄCHTER, WOLFGANG 2012. Kalter Krieg im Cyberspace oder konstruktiver Dialog ? Ausblick auf die Internetpolitik 2012. In: Telepolis vom 20.1.2012. Im Internet unter: www.heise.de/tp/druck/ob/artikel/36/36266/1.html (Stand: 10.05.2012).

MATHIASON, JOHN 2009. Internet Governance. Routledge: London & New York 2009.

NGLS 2005. WSIS PrepCom-3: A Rough Road Towards Tunis. In: NGLS RoundUp 125 (November 2005). Newsletter des United Nations Non-Governmental Liaison Service (NGLS). Im Internet unter: <http://www.un-ngls.org/orf/roundup.htm> (Stand: 15.5.2012).

NYE, JOSEPH / KEOHANE, ROBERT 1971. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. In: International Organization Vol. 25, Nr. 3, S. 329-349.

WALL STREET JOURNAL 2012. The U.N., Internet Regulator ? 26. April 2012. The Wall Street Journal vom 24. April 2012.

WGIG 2005. Report of the Working Group on Internet Governance. Chateau de Bossey: Juni 2005. Im Internet unter www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf (Stand: 15.05.2012).