



**Universität
Zürich** UZH

Deutscher Bundestag
Ausschuss Digitale Agenda

Ausschussdrucksache
18(24)23

Rechtswissenschaftliches Institut

Lehrstuhl für Privat-, Wirtschafts- und Europarecht
Prof. Dr. iur. Rolf H. Weber
Rämistrasse 74 / 38
CH-8001 Zürich
Telefon +41 44 634 48 84
Telefax +41 44 634 43 95
www.rwi.uzh.ch/weber/

UZH, RWI, Lehrstuhl Prof. Dr. iur. Rolf H. Weber,
Rämistrasse 74 / 38, CH-8001 Zürich

Prof. Dr. iur. Rolf H. Weber
Ordinarius
Telefon +41 44 634 48 84
rolf.weber@rwi.uzh.ch

Deutscher Bundestag
Ausschuss Digitale Agenda
Jens Koeppen, MdB, Vorsitzender
Platz der Republik 1
D-11011 Berlin
Deutschland

Zürich, 27. Juni 2014

Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung des Ausschusses Digitale Agenda zum Thema „Internet Governance“ am 2. Juli 2014

1) Fragen der Internet Governance, der weltweiten technischen Standardisierung und der Wettbewerbskontrolle können nicht allein auf nationaler Ebene gelöst werden. Das gilt auch für die Wahrung der Grund- und Freiheitsrechte im weltweiten Netz. Durch Digitalisierung und weltweite Vernetzung können zugleich unterschiedliche Werte- und Rechtssysteme in Konflikt geraten, neue Unsicherheiten geschaffen und bestehende Tendenzen zur Abschottung bekräftigt werden.

Wie kann das globale Management, die Regulierung und die Verwaltung sowie der Schutz der kritischen Ressource Internet und der zugrundeliegenden Infrastruktur reibungslos sichergestellt werden?

(a) Globale Herausforderungen bedürfen globaler Lösungen. Diese Einschätzung enthält noch keine Festlegung der geeignetsten Akteure, die im Einzelfall von den gegebenen Rahmenbedingungen abhängt. Im Internet lässt sich die Gewährleistung des globalen Managements (Regulierung kritischer Ressourcen und Sicherstellung der Infrastruktur) nach verbreiteter (und sachgerechter) Meinung durch private und öffentliche Organisationseinheiten verwirklichen.

Bei der Zuordnung von Aufgaben und Funktionen muss die Frage im Vordergrund stehen, welche Organisationseinheit dem Anliegen, das Internet als öffentliches Gut im Interesse der Allgemeinheit zu „betreiben“, am ehesten nachzuleben in der Lage ist. Liegt die Zuständigkeit bei einem privaten



Unternehmen, ist durch entsprechende Überwachung sicherzustellen, dass die private Tätigkeitsausübung in Beachtung der öffentlichen Interessen erfolgt. Bei öffentlichen Organisationseinheiten stellt sich demgegenüber stärker das Problem, dass nationale Interessen je nach Ausgestaltung der Regierungsordnung (demokratisch, autoritär) in die Entscheidungsbildung einfließen, was verstärkt Interessenkonflikte verursacht.

Welche bestehenden Strukturen sollten gestärkt werden? Welche Strukturen sollten ggf. neu geschaffen werden?

(b) Die Grundsatzfrage geht dahin, ob die heutige Struktur mit einer in vielen Bereichen sehr starken privaten Organisation (ICANN, zuständig für Internetprotokolle und Adressverwaltung) sowie mit internationalen Organisationen, die nur in Teilbereichen tätig sind (z.B. Internationale Fernmeldeunion für die Telekommunikationsregulierung) und dem nicht entscheidungsbefugten Internet Governance Forum (IGF) aufrechterhalten oder (teilweise oder vollständig) umgestaltet werden soll. Gesamthaft gesehen hat sich m.E. die Regulierung des Internets in den ersten zwanzig Jahren, zumindest aber in der jüngeren Vergangenheit, recht positiv entwickelt; Schwachstellen sind aber nicht zu übersehen.

Am problematischsten erscheint, dass der Miteinbezug der Zivilgesellschaft in Internet-Angelegenheiten nur schleppend erfolgt. Deshalb verdient das Konzept der Multistakeholder-Beteiligung eine grössere Beachtung. Was anlässlich der NetMundial-Konferenz vom 23/24. April 2014 in Sao Paulo erstmals realisiert worden ist, nämlich die Gleichberechtigung aller Stakeholder (Regierungen, Geschäftswelt, Zivilgesellschaft), je in ihren entsprechenden Rollen, wie übrigens schon bei der Vorbereitung des Abschlussdokuments, wäre noch breiter zu verankern.

Im Zuge des jüngsten Überwachungs- und Abhörskandals ist im großen Maße Vertrauen verloren gegangen – wie kann dieses Vertrauen wieder hergestellt werden?

(c) Dass die Staaten im öffentlichen Interesse auch Überwachungsmaßnahmen treffen, ist der Zivilgesellschaft immer bewusst gewesen (oder hätte zumindest bewusst sein müssen). Der „Skandal“ der letzten Monate gründet somit vornehmlich im Ausmass der Überwachung, die offensichtlich wesentlich intensiver war, als allgemein angenommen wurde. Vertrauen lässt sich in diesem Bereich insbesondere durch Transparenz schaffen; die Betroffenen müssen wissen, wer in welchem Ausmasse an Überwachungsmaßnahmen beteiligt ist. Das Anliegen der Transparenzschaffung darf zwar die Festlegung militärischer und sicherheitspolitischer Geheimnisse nicht aushebeln, doch erscheint es als sachgerecht, die bisherigen weiten Grenzziehungen auf ein vernünftiges Ausmass an Geheimnisschutz zurückzunehmen.



Vertrauen lässt sich auch dadurch schaffen, dass die Vertreter der Zivilgesellschaft und der Unternehmen sich in bestimmten Konstellationen an der Diskussion darüber beteiligen können, wie weit staatliche Geheimnisschutzinteressen eine Informationsabschottung rechtfertigen. Eine echte Mitwirkungsmöglichkeit erweckt zudem den Eindruck, wirklich ernst genommen zu werden. Dennoch ändert eine solche „Öffnung“ nichts daran, dass im Bereich der militärischen und sicherheitspolitischen Geheimnisse die nationalen Regierungen weiterhin die entscheidende Rolle spielen.

2) Wie ist die Koordination innerhalb der Bundesregierung bei den verschiedenen Feldern, Konferenzen und Institutionen geregelt? Gibt es Schnittstellen zwischen den einzelnen Ressorts und welche?

Das Thema „Internet Governance“ ist eine Querschnittsmaterie. Aus rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Gründen lassen sich die Fragen der „Internet Governance“ organisationsbezogen nicht zentralisieren. Diese Ausgangslage verursacht das Risiko, dass sich für einzelne Themen niemand und für andere Themen zwei oder mehr Regierungs-Ressorts zuständig fühlen. Eine Koordination zwischen den Ressorts ist somit unumgänglich; sinnvoll könnte die Einsetzung eines Koordinationsausschusses sein, der von den Vertretern der betroffenen Ressorts besetzt wird.

3) In der letzten Legislaturperiode hat sich der Deutsche Bundestag im Rahmen der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ intensiv mit dem Thema „Internet Governance“ auseinandergesetzt. Die Enquete-Kommission hat empfohlen, den demokratie- und legitimationsfördernden Ansatz des Multi-Stakeholder-Prinzips weiter zu fördern. Wie kann der Multi-Stakeholder-Ansatz, in dem Staaten, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft an der Regulierung des Netzes gleichberechtigt beteiligt sind, verbessert und intensiviert werden? Wo sehen Sie seine Grenzen?

(a) Das erste Halbjahr 2014 hat gezeigt, dass die Förderung des Multistakeholder-Prinzips sinnvoll ist. Anlässlich der NetMundial von Ende April 2014 in Sao Paulo ist den verschiedenen Stakeholder-Gruppen jeweils ein vergleichbares Recht der Mitwirkung zugekommen; alle Stakeholder hatten ohne Prioritätenordnung dieselbe Redezeit und zumindest wurde der Versuch unternommen, Inputs zum Abschlussdokument nicht nach dessen Herkunft zu werten. Die NetMundial-Deklaration entspricht zwar keiner multilateralen Vereinbarung und enthält auch nicht Rechte und Pflichten von Staaten; gerade im Internet-Bereich wird aber diese Form der globalen Regulierung künftig an Bedeutung gewinnen.

Ein wesentliches Anliegen muss es sein, das Grundkonzept des Multistakeholder-Ansatzes auch in anderen Gremien zu übernehmen. Die nächste Gelegenheit bietet das Internet Governance Forum (IGF) von anfangs



September in Istanbul. Die Debatten an internationalen Konferenzen (z.B. die Diskussionen zur Vorbereitung des IGF) zeigen aber insbesondere im Kontext von ITU und WSIS, dass durchaus Risiken bestehen, wieder in das alte „Fahrwasser“ der nur staatlichen Repräsentanz von Interessen zu geraten.

Immerhin lassen sich gewisse Grenzen des Multistakeholder-Prinzips nicht übersehen: (i) Nicht alle Internet-Themen eignen sich für eine Teilnahme sämtlicher Interessengruppen. Der Bereich „Cybersecurity“ wird zwingend, d.h. aufgrund öffentlicher Interessen, schwergewichtig eine Aufgabe der Staaten bleiben. Hingegen hat das Scheitern des Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) gezeigt, dass Verhandlungen hinter verschlossenen Türen wenig zukunftsweisend sind und alle Betroffenen frühzeitig in die Diskussionen miteinbezogen werden sollten. Weitere Themenbereiche für den Multistakeholder-Ansatz sind der Datenschutz oder die Ausgestaltung inhaltlicher Vorgaben an Informationen (z.B. Pornographie). (ii) Ein besonderes Problem kann die Zusammensetzung der Zivilgesellschaft mit sich bringen. Dieser „Stakeholder“ umfasst eine Vielzahl von Personen (Nutzer, Verbraucher, technische und akademische Experten, Nicht-Regierungsorganisationen, NGO), die oft nicht dieselben Interessen haben; schon an der NetMundial ist einzelnen Vertretern der Zivilgesellschaft vorgeworfen worden, sie würden partikuläre Interessen verfolgen. In diesem Bereich besteht noch ein strukturbezogener Handlungsbedarf.

Wie kann zukünftig besser sichergestellt werden, dass es eine abgestimmte Position der EU-Mitgliedstaaten zu Fragen der Internet Governance und der Telekommunikationsregulierung mit Bezügen zum Internet gibt, die auch die Interessen der beteiligten Stakeholder berücksichtigt?

(b) Die Interessen der beteiligten Stakeholder sind auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene sachgerecht bei der Entscheidungsbildung zu berücksichtigen. Tatsächlich hat die World Conference on International Telecommunications vom Dezember 2012 in Dubai gezeigt, dass innerhalb der EU nicht völlig deckungsgleiche Auffassungen zur Internet Governance bestehen. Die entsprechenden Divergenzen lassen sich durch eine Kompetenzverschiebung an die europäische Kommission oder wohl besser durch einen verstärkten politischen Druck auf die Regierungen der Mitgliedstaaten, einen Beitrag zur Entwicklung einer harmonisierten Position zu leisten, überbrücken.

Die persönliche Teilnahme am Internet Governance Multistakeholder- Ansatz scheitert oft an fehlenden finanziellen Mitteln. Wie kann sichergestellt werden, dass neben staatlichen Vertretern nicht nur Vertretern großer Unternehmen eine Teilnahme an Gremien der Internet Governance ermöglicht wird?

(c) Die fehlenden finanziellen Mittel zur Teilnahme am Internet Governance Multistakeholder-Ansatz sind ein relevantes Thema. Individualpersonen, aber auch technische und akademische Experten, verfügen oft nicht über die



erforderlichen Ressourcen. Quantitativ stehen in der Regel nicht sehr hohe Beträge zur Diskussion. Neben der Finanzierung im engeren Sinne stellt sich aber das praktisch schwierigere Problem, zu entscheiden, wer eine Unterstützung erhalten soll. Diese Frage hat einen engen Bezug zum bereits erwähnten Aspekt, dass sich die Zivilgesellschaft irgendwie organisieren und ihre Vertreter bestimmen muss, um glaubwürdig auftreten zu können. Die Finanzierung liesse sich durch eine unabhängige gemeinnützige Stiftung vornehmen, die entweder die finanziellen Mittel von „Sponsoren“ oder gegebenenfalls vom Staat zugewiesen erhält.

Wurden aus Ihrer Sicht ausreichend Bemühungen unternommen, den Multi-Stakeholder-Ansatz weiter zu unterstützen, die Ressourcen in den Ressorts zu erhöhen und die Koordination in den Ministerien sowie zwischen Ministerien und mit der Zivilgesellschaft zu verbessern?

(d) Die Ressourcen-Zuteilung in Deutschland ist für einen ausländischen Experten nicht beurteilbar.

4) Standardisierungsvorhaben und Maßnahmen zur Regulierung des Internet werden in internationalen Gremien und Organisationen erarbeitet und beschlossen. Diskutiert wurde lange Zeit die Sonderstellung der US-Regierung in der Verwaltung der Infrastrukturressourcen (IP-Adressen und Domainnamensystem). Derzeit wird – nach der Ankündigung der US-Regierung, die US-amerikanische Dominanz der Internetverwaltung beenden zu wollen – über eine entsprechende neue Internetarchitektur verhandelt.

Welche Rolle kommt – auch bezogen auf die Chancen des Innovationsstandorts Deutschland im globalen Wettbewerb – hierbei der Mitwirkung der Bundesregierung und deutscher Unternehmen in den Gremien der Internet Governance (Internetarchitektur, Internetverwaltung etc.) zu?

(a) Experten deutscher Unternehmen (vor allem technische Experten) können schon heute im Rahmen der Internet Engineering Task Force (IETF) an der Ausgestaltung der Internet-Architektur mitwirken. Das IETF ist eine offene Organisation, die mit Blick auf den Multistakeholder-Ansatz keine Schranken aufbaut.

Das Governmental Advisory Committee (GAC) der ICANN hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen; die Bundesregierung ist im GAC vertreten. Korrespondierend zur Erweiterung des Multistakeholder-Konzepts durch Miteinbezug der Zivilgesellschaft in internationalen Gremien ist künftig bei der privat rechtlich ausgestalteten ICANN die Stimme des GAC im Entscheidungsbildungsprozess der ICANN zu stärken. Diese Erkenntnis scheint sich nun auch in den zuständigen Organen der ICANN durchzusetzen.



Wie kann die deutsche und europäische Position (im Interesse der Politik, der deutschen IT-Wirtschaft, aber auch der Zivilgesellschaft) hier gestärkt werden?

(b) Die Stärkung der deutschen und europäischen Position setzt die aktive Teilnahme der entsprechenden „Vertreter“ in allen relevanten Gremien und auf allen Ebenen voraus. Nur wer an Diskussionen und Prozessen der Entscheidungsbildung teilnimmt, vermag sich Gehör zu verschaffen und eigene Positionen durchzusetzen. ICANN hat mit den Zweigniederlassungen in Istanbul und Singapur begonnen, eine stärkere Regionalisierung einzuleiten. Weitere Schritte, auch bei der Internet-Architektur, dürften in diese Richtung gehen. Eine aktivere Mitwirkung führt selbstredend zu einem grösseren Ressourceneinsatz; die staatliche Zurverfügungstellung von finanziellen Mitteln im Internet Governance Kontext muss ein erstrangiges politisches Anliegen sein.

5) Wie ist die wirtschaftliche Auswirkung der Rahmensetzung der Internet Governance? Könnten Aktivitäten hier die Wettbewerbsposition deutscher und europäischer Unternehmen und Startups verbessern? Welche Bemühungen gibt es beispielsweise, besonders datenschutzfreundliche Standards und/oder offene Standards durchzusetzen?

Das Internet als globales Netzwerk verlangt den Einsatz von globalen Standards. Die Entwicklung der letzten Jahre hat einen gewissen Trend zu offenen Standards gezeigt, der wohl unumkehrbar ist und andauern dürfte. Die Ausgangslage für deutsche und europäische Unternehmen und Startups ist deshalb nicht schlecht. Dass Startups oft mit finanziellen Restriktionen zu kämpfen haben, ist weniger eine Folge der Rahmensetzung der Internet Governance als des beschränkten bzw. eingeeengten Zugangs zu den Kredit- und Kapitalmärkten.

Die Durchsetzung datenschutzfreundlicher Standards und/oder offener Standards ist nicht allein eine Aufgabe von Regierungen, sondern auch der Unternehmen. Zudem liegt insoweit keine Parallelität vor: Offene Standards riskieren insbesondere am Widerstand grosser marktmächtiger Unternehmen, die proprietäre Standards durchzusetzen versuchen, zu scheitern; in einem solchen Fall hat das Wettbewerbsrecht einzugreifen oder staatliche Stellen und Private sollten verstärkt auf offene Systeme auszuweichen versuchen. Mit Bezug auf datenschutzfreundliche Standards ist international auf diejenigen Staaten einzuwirken, deren Datenschutzgesetzgebung schwach ausgebildet ist; zudem kann ein entsprechender Druck der Zivilgesellschaft die Unternehmen veranlassen, ihre Datenschutzstandards zu verbessern, was dann erfolgreich sein wird, wenn der Datenschutz eine Reputationsfrage wird.

6) Wie kann der Weg zu einem „Völkerrecht des Netzes“ aussehen und wie könnte ein solches durchgesetzt werden? Wie könnte – beispielsweise im Nachgang zur Deutsch-Brasilianischen VN-Resolution zum Schutz der Privatsphäre im digitalen



Zeitalter – ein Völkerrecht des Netzes aussehen, welches klarstellt, dass das Völkerrecht und die Menschenrechte online wie offline Geltung finden?

Das traditionelle Instrument zur globalen Verankerung von völkerrechtlichen Prinzipien und Menschenrechten ist die multilaterale Vereinbarung. Dieser Ansatz erscheint kurz- und mittelfristig im Internet nicht als realisierbar. Wie bereits erwähnt, sind neue Formen der Regelsetzung zu entwickeln. Einen Anfang hat das Abschlussdokument der NetMundial gemacht. In ähnlicher Weise liesse sich daran denken, ein „Global Cyberspace Framework“ in der Form einer Deklaration zu entwickeln, die zwar nicht Rechte und Pflichten von Staaten und Unternehmen enthält, wohl aber moralische Leitlinien setzt, die zumindest aus Reputationsgründen einen gewissen „Druck“ auszuüben vermögen. Sollte es gelingen, ein solches „Global Cyberspace Framework“ zu realisieren, liessen sich einzelne Regelungsaspekte in spezifischen Protokollen zur allgemeinen Deklaration regeln, und zwar unter Umständen auch mit (teilweise) verpflichtendem Charakter.

Eine „Charta der Menschenrechte und Prinzipien für das Internet“ (mit 10 Prinzipien), ausgearbeitet von der Dynamic Coalition on Internet Rights and Principles und unterstützt im Rahmen des IGF, existiert bereits und eine Gruppe grösserer Unternehmen, die in der „Global Network Initiative“ (GNI) zusammengeschlossen sind, hat sich zumindest moralisch verpflichtet, den entsprechenden Menschenrechten die angemessene Nachachtung zu verschaffen. Weiter hat der Europarat am 16. April 2014 mit der Empfehlung CM/Rec(2014) 6 einen „Leitfaden zu Menschenrechten für Internetnutzer“ verabschiedet. Eben publiziert wurde vom Europarat ein weiterer Bericht zu „ICANN’s procedures and policies in the light of human rights, fundamental freedoms and democratic values (DGI(2014) 12). Im Nachgang zur Snowden-Affäre scheint zudem insbesondere auch die Sensitivität im Bereich des Datenschutzes gestiegen zu sein.

7) Wie kann die Balance zwischen Sicherheit, Freiheit und Innovation in einem weltweiten Kommunikationsnetz sichergestellt werden? Wie können Internetunternehmen in diese Prozesse eingebunden werden? Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund diverse Forderungen nach einer zunehmend nationalen bzw. regionalen Regulierung des globalen Netzes, zum Beispiel in Form eines „Schengen Netzes“?

Mit Bezug auf Sicherheit und Freiheit ist die Einrichtung eines weltweiten Kommunikationsnetzes eine Utopie; Nationalstaaten werden immer gewisse Sicherheitsinteressen geltend machen wollen, um (behauptete) öffentliche Güter zu schützen. Hingegen ist es durchaus denkbar, im Rahmen einer nationalen oder einer regionalen Regulierung (Europäische Union) eine einheitliche Netzkonfiguration zu entwickeln. Internetunternehmen lassen sich in diesen Prozess einbinden, etwa dadurch, dass diesen Unternehmen gewisse Pflichten auferlegt werden.

8) Wie beurteilen Sie den Vergabeprozess zu den neuen Top-Level-Domains, insbesondere den „Closed Generics“? Sehen Sie die Unterscheidung zwischen generischen Begriffen und Marken ausreichend gewahrt und welche Schutzmechanismen sind denkbar, um zukünftig den Missbrauch und eine Behinderung des Wettbewerbs zu verhindern?

Der Vergabeprozess zu den neuen Top-Level-Domains vermag nicht voll zu überzeugen. Die Breite der neuen Domains wird Probleme verursachen. Inwieweit ein Missbrauch zu einer Wettbewerbsbehinderung zu führen vermag, lässt sich indessen derzeit schwer abschätzen. Immerhin ist offensichtlich, dass z.B. gegenläufige Interessen von geografischen „Einheiten“ und Markeninhabern aufeinander prallen. Zudem dürften einzelne Anordnungen des Vergabeprozesses mit der Meinungsäusserungsfreiheit nicht vollumfänglich im Einklang stehen.

9) Teilen Sie die Einschätzung, dass sich rückblickend die internationale Debatte über die angemessenen Prinzipien und Formen der Regulierung des Internet als produktiv und innovativ erwiesen und das aktuelle Internet Governance-Modell sich im Grundsatz bewährt hat? Wo sehen Sie konkreten Verbesserungsbedarf?

Die internationale Debatte über die angemessenen Prinzipien und Formen der Internet-Regulierung haben sich m.E. in den letzten Monaten als produktiv und innovativ erwiesen. Der Multistakeholder-Ansatz dürfte sich als das den Internet-Umständen am besten entsprechende Governance-Modell herausstellen und dieser Ansatz hat sich bisher im Grundsatz bewährt.

Konkreter Verbesserungsbedarf ist aber noch zu erkennen: (i) Regierungen (Verwaltungen) und internationale Organisationen müssen sich noch stärker mit dem Multistakeholder-Ansatz „vertraut“ machen; offensichtlich dürfte dies in den autoritär regierten Ländern schwieriger sein als in bereits bisher pluralistisch organisierten Ländern. Wie erwähnt hat der „Geist“ der NetMundial z.B. die Diskussionen im Rahmen der ITU bisher nicht ausreichend befruchtet. (ii) Die „Zivilgesellschaft“ als neuer Stakeholder bedarf der besseren Strukturierung; die Interessen unter den Nutzern, Verbrauchern, Experten, NGO, usw. brauchen durchaus nicht deckungsgleich zu sein, weshalb Rahmenbedingungen für deren Vertretung in den Entscheidungsbildungsprozessen festzulegen sind. (iii) In sachlicher Hinsicht erweist sich die Entwicklung einer Taxonomie, welche die Mitwirkung der einzelnen Stakeholder bei den unterschiedlichen Themen umschreibt, als erwünscht; wie erwähnt wären deckungsgleiche Modelle z.B. für die Themen Cyberspace, Urheberrecht und Datenschutz nicht sachgerecht.