

Deutscher Bundestag

Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung des Ausschusses Digitale Agenda zum Thema „Internet Governance“

Berlin, 2. Juli 2014

Prof. Wolfgang Kleinwächter, Universität Aarhus

Fragen der Internet Governance, der weltweiten technischen Standardisierung und der 1, 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?

Ausgangspunkt für eine Beurteilung sollte die vom UN Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) 2005 in der Tunis Agenda verabschiedete Definition von Internet Governance sein. Demnach ist Internet Governance „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.“ Diese Definition geht von einem breiten Verständnis von Internet Governance aus. Es umfasst sowohl das Management der kritischen Internet-Kernressourcen (Domainnamen, IP Nummer, Internet Protokolle, Root Server) als auch die Nutzung des Internet im öffentlichen Raum (Meinungsäußerung, Datenschutz, Geistiges Eigentum, Handel, Cybersicherheit etc.). Das entstandene globale Internet Governance Ecosystem basiert auf dem Prinzip eines geteilten, aber kollaborativen Managements der Kernressourcen und dem Multistakeholder Governance Modell.

- a. Hinsichtlich des globalen Managements der kritischen Kernressourcen hat das Multistakeholder-Modell seine Funktionsfähigkeit unter Beweis gestellt. ICANN, IETF, W3C, IEEE, die RIRs, ISOC und andere Gremien, die sich in die Verantwortung für das Management dieser Internet Ressourcen teilen, waren ein Garant dafür, dass die technische Internet Infrastruktur ein Wachstum von drei Millionen auf drei Milliarden Internet-Nutzern binnen 20 Jahre relativ problemlos verkraftet und ermöglicht hat. Es besteht kein Anlass, grundlegende Veränderungen an diesem Mechanismus vorzunehmen (if it isn't broken, don't fix it). Punktuell entwicklungs- und verbesserungsbedürftig sind jedoch Aufsichts- und Kontrollmechanismen sowie eine erweiterte Beteiligung von Stakeholdern, vor allem aus unterrepräsentierten Gruppen und Entwicklungsländern.
- b. Hinsichtlich des breiten Verständnisses von Internet Governance im Sinne öffentlicher Politik sind es vorrangig im UN System angesiedelte Gremien (UN Vollversammlung, UNCSTD, ITU, UNESCO, WIPO, WTO, UN-HRC und andere), die sich mit Internet Governance befassen. Diese Institutionen sind nur partiell auf die Herausforderungen des Internet eingestellt und unterliegen Begrenzungen, die sich auch aus ihren rechtlichen Grundlagen ergeben. Das vom Weltgipfel zur Informationsgesellschaft gegründete Internet Governance Forum (IGF) entspricht zwar weitgehend dem Multistakeholder-Modell, hat jedoch keine Entscheidungsbefugnis. Als eine Innovation hat sich die jüngst von der brasilianischen Regierung initiierte Internet Weltkonferenz NetMundial erwiesen. Ein weiterer Ausbau dieses auf dem Multistakeholder Prinzip basierenden Modells eröffnet neue Möglichkeiten für eine Stabilisierung der Entwicklung von Globalpolitiken für Internet Governance.

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

- a. Für das Management der kritischen Internetressourcen besteht keine Notwendigkeit neue Strukturen zu schaffen. Auch der angekündigte Rückzug der US Regierung hinsichtlich der Aufsichtsfunktionen im Zusammenhang mit dem IANA Vertrag rechtfertigt nicht die Schaffung einer neuen Organisation. Das bestehende Multistakeholder Modell, wie es von ICANN praktiziert wird, sollte weiter gestärkt werden durch eine nachhaltige Verbesserung der Aufsicht (accountability). Dazu könnte der im Rahmen des AoC im Jahr 2009 eingeführte sachbezogene und dezentrale Multistakeholder Reviewprozess sowohl prozedural als auch sachbezogen ausgebaut werden. Das betrifft insbesondere die Funktionen die der ATRT Review zugeordnet sind. Das ATRT Review Team (ATRT RT) könnte zu einer permanenten Einrichtung ausgebaut und mit einem erweiterten Mandat ausgestattet werden.
- b. Für das Management öffentlicher Internet Politik sollte das IGF gestärkt und durch ein „Internet Governance Clearing House“ ergänzt werden. Unterstützt werden sollte auch der EU Vorschlag zur Schaffung eines „Global Internet Policy Observatory“ (GIPO). Die von verschiedenen Stakeholdern ergriffene Initiative, die NetMundial Prinzipien durch die Schaffung einer „NetMundial Alliance“ zu stärken und die Umsetzung der „NetMundial Roadmap“ durch einen neuen, auf dem Multistakeholder Prinzip basierenden institutionellen Rahmen zu stabilisieren, ist gleichfalls unterstützungswürdig.

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

Notwendig ist das offene oder verdeckte Sammeln von personenbezogenen Daten einem rechtstaatlichen Verfahren zu unterwerfen. Das Verfahren muss sich dabei auf die Einschaltung unabhängiger Gerichte sowie auf Prinzipien wie Verhältnismäßigkeit, Notwendigkeit und Transparenz gründen. Es muss eine größere Öffentlichkeit, auch unter Einbeziehung der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft hergestellt werden.

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

Federführend für das Thema Internet Governance ist seit der Gründung von ICANN im Jahr 1998 das Bundesministerium für Wirtschaft das die Bundesregierung in ICANN's Beratenden Regierungsausschuss (Governmental Advisory Committee/GAC) vertritt. Die Federführung behielt das Wirtschaftsministerium auch als sich die Debatte im Gefolge des UN Weltgipfels zur Informationsgesellschaft (WSIS) ab 2002 auf Bereiche ausdehnte, die über die Verwaltung der kritischen Internet Ressourcen hinausgingen, wie etwa im Rahmen des Internet Governance Forums (IGF). In Vorbereitung auf große internationale Konferenzen (z.B. WCIT 2012) hat es nach Ansicht des Autors jeweils Abstimmungen mit anderen Ressorts (Inneres, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Justiz) gegeben. Das BMWi hat auch regelmäßig offene Konsultationen mit nicht-gouvernementalen Stakeholdern durchgeführt. Zunehmend hat sich das jährliche IGF Deutschland (IGF-D) zu einer Plattform entwickelt, auf der die deutsche Positionen zu übergreifenden Internet Governance Themen zwischen Bundesregierung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und technischer Community diskutiert wird. Dabei ist die Ebene des Engagements seitens der Bundesregierung noch relativ niedrig.

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?

Das Multistakeholder Modell ist eine Innovation in den internationalen Beziehungen. Es befindet sich sowohl konzeptionell als auch institutionell noch in einer Art Experimentierphase. Die Entwicklung der letzten 15 Jahre hat jedoch gezeigt, dass dieses Modell hinsichtlich des Managements des Internet alternativlos ist und auch funktioniert. Das Internet ist zu komplex als dass es von einem einzigen Stakeholder gemangt werden könnte.

Dabei gibt es keinen Königsweg (no one size fits all). Jedes Thema bedarf eines fein-justierten spezifischen Governance Mechanismus der auf der Grundlage von Prinzipien wie Offenheit, Transparenz und Inklusion in einem von unten (bottom up) organisierten Politikentwicklungsprozesses ermittelt werden muss. Insofern werden Internet Governance Mechanismen für das Management von Internet Namen und Nummern anders zu gestalten sein als Internet Governance Mechanismen für das Management von geistigem Eigentum, Datenschutz oder Cybersicherheit.

Wo sehen Sie seine Grenzen?

Das Multistakeholder Internet Governance Modell ist noch in seiner Experimentierphase. Insofern lassen sich die Grenzen dieses innovativen Modells momentan schwer beurteilen. Geklärt werden müssen unter anderem Fragen der Legitimität der beteiligten nicht-gouvernementalen Stakeholder, die Aufsicht über und Rechenschaftspflichten von Multistakeholder Gremien, das Verständnis von „rough consensus“ in einem Multistakeholder Entscheidungsprozeß, die Prozeduren für das Zusammenwirken von Stakeholdern auf lokaler, regionaler und globaler Ebene

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?

Notwendig wäre u.a. eine Öffnung der EU „High Level Working Group on Internet Governance“ des Europäischen Rates. Vorstellbar wäre eine europäischer Multistakeholder Internet Governance Policy Group in der Vertreter der europäischen Kommission, von EU Regierungen, des Europäischen Parlaments, der technischen Community, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft regelmäßig zusammenkommen und Empfehlungen erarbeiten. Notwendig ist auch ein stärkeres Engagement der Regierungen der EU Mitgliedsstaaten bei EURODIG und eine engere Kooperation zwischen der EU Kommission und dem Europarat.

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?

Sinnvoll wäre die Auflage von nationalen Fellowship Programmen, die die Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft, klein- und mittelständischen Unternehmen und Akademikern an globalen und regionalen Internet Governance Aktivitäten unterstützen. Gesichert werden müsste jedoch die staatliche Unabhängigkeit eines solchen Programms.

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?

Nein.

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 Infrastrukturre Ressourcen (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?

Deutschland ist in den Institutionen, die das Internet Governance Ecosystem konstituieren, gut vertreten. DENIC ist die größte ccTDL Registry der Welt. Deutsche Registrare wie InternetX, 1&1, United Domains und andere sind unter dem Top 20 im globalen Ranking. ECO als Verband der deutschen Internetwirtschaft spielt sowohl bei ICANN als auch beim IGF/EURODIG eine führende Rolle. DE-CIX ist einer der größten Internet Exchange Points der Welt. In den Gremien von ICANN sind deutsche Experten gut vertreten. Im ICANN Board (mit 16 stimmberechtigten Direktoren) saßen seit 2000 bislang fünf deutsche Experten. Auch im GNSO Council und im ALAC sitzen Vertreter der deutschen Wirtschaft und der deutschen Zivilgesellschaft. Deutsche Experten arbeiten aktiv mit in der IETF und der europäischen Regionalen Internet Registry (RIR/RIPE NCC). ICANN (1999) und IETF (2013) veranstalteten Weltkonferenzen in Berlin. EURODIG fand 2014 in Berlin statt. Der von DENIC mitveranstaltete jährliche Domainpulse ist zu einem der herausragenden Treffpunkte der Domainindustrie geworden. Die Bundesregierung ist ein aktives Mitglied in ICANNs GAC. Dabei muss man jedoch darauf hinweisen, dass diese deutsche Internet Community im engeren Sinne nur wenig verzahnt ist mit den in Deutschland dominierenden politischen und wirtschaftlichen Prozessen. Beim jährlichen sogenannten deutschen IT Gipfel spielt das Thema Internet Governance keine Rolle.

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

Wichtig ist die andauernde Unterstützung des Multistakeholder Modells in den internationalen Gremien, wo die Bundesregierung auftritt. Das betrifft neben ICANN's GAC vor allem die verschiedenen UN-Gremien (UN-Vollversammlung, UNCSTD, UN-Menschenrechtsrat, ITU, UNESCO, WTO, WIPO aber auch OECD, Europarat und EU). Nach innen ist es notwendig den nationalen Multistakeholder Dialog zu verstärken. Das kann geschehen im Rahmen des IGF-D als auch in einer möglichen Multistakeholder Internet Governance Plattform Deutschland (IGP-D). Zu unterstützen sind Vorschläge (wie von der Enquete Kommission) große internationale Internet Konferenzen in Deutschland durchzuführen. EURODIG 2014 in Berlin war ein großer Erfolg. Es gäbe Sinn, das Deutschland sich um ein globales IGF bewirbt. Die Bundesregierung sollte sich auch als ein aktives Mitglied in die entstehende NetMundial Allianz einbringen. Ein möglicher Beitrag wäre das Angebot, NetMundial II im Jahr 2018 in Deutschland auszutragen.

Wie ist die wirtschaftliche Auswirkung der Rahmensetzung der Internet Governance? Könnten Aktivitäten hier die Wettbewerbsposition deutscher und europäischer Unternehmen und Startups verbessern?

Die offenen Standards des Internet haben die Eingangsbarriere für Innovationen bei der Entwicklung neuer Internet Dienste und Anwendungen auf ein Minimum reduziert (innovation without permission). Insofern ist die Beibehaltung eines freien und offenen Internet – z.B. durch eine Absicherung der Netzneutralität - ein entscheidendes Element bei der Förderung von Innovation und Kreativität.

Welche Bemühungen gibt es beispielsweise, besonders datenschutzfreundliche Standards und/oder offene Standards durchzusetzen?

Neue Dienste und Anwendungen, die den Wunsch der Internetnutzer nach Schutz ihrer persönlichen Daten mit innovativen Lösungen entsprechen, können einen Standort- und Wettbewerbsvorteil erzeugen.

Wie kann der Weg zu einem „Völkerrecht des Netzes“ aussehen und wie könnte ein solches durchgesetzt werden?

Das Konzept von einem gesonderten „Völkerrecht des Netzes“ ist leicht irreführend und wenig hilfreich bei der weiteren Ausgestaltung des Multistakeholder Modells. Es versteht sich von selbst, dass das Völkerrecht, wie es in der Charta der Vereinten Nationen kodifiziert ist, Grundlage aller staatlichen Aktionen, auch im Internet ist. Das betrifft auch die Menschenrechte.

- a. Der UN Menschenrechtsrat hat 2012 festgestellt, dass Individuen die gleichen Rechte, die sie offline haben, auch online haben. Auch für Staaten gelten keine gesonderten Rechte und Pflichten online oder offline. Ein gesondertes „Völkerrecht des Netzes“ könnte einerseits dazu führen, die

- bestehenden Errungenschaften des gegenwärtigen Völkerrechts zu verwässern und andererseits die Bedeutung des Multistakeholder Modells zu unterminieren.
- b. In der vom UN Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) angenommenen Definition von Internet Governance (2005) werden den Stakeholdern gleiche Mitwirkungsrechte bei der Entwicklung von Politiken und bei Entscheidungen zum Internet eingeräumt (shared decision making procedures). Ein „Völkerrecht des Netzes“ könnte interpretiert werden als die Errichtung einer neuen politischen Internet-Hierarchie an deren Spitze als alleinige Entscheidungsträger zwischenstaatliche Regierungsorganisationen stehen.
 - c. Zwischenstaatliche Verträge zur Regulierung spezieller Fragen wie z.B. der Durchsetzung von Menschenrechten (Meinungsäußerungsfreiheit, Datenschutz), zur Regelung von Handelsproblemen (Markenrecht, Geistiges Eigentum) oder zur Stärkung der internationalen Sicherheit (Cyberkriminalität, Vertrauensbildende Maßnahmen) werden weiterhin eine wichtige Rolle in der internationalen Diplomatie spielen. Sie sind jedoch eingebettet in eine politische Umwelt, die durch das Zusammenwirken von gouvernementalen und nichtgouvernementalen Stakeholdern geprägt ist.

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?

Die Klarstellung, dass Menschenrechte offline wie online gelten, ist bereits in der Resolution des UN Menschenrechtsrates von 2012 erfolgt und hat weltweit Zustimmung erfahren. Mit Bezug auf die deutsch-brasilianische Initiative wird nach Vorlage des Reports der Berichterstatterin des UN Menschenrechtsrates zu prüfen sein, ob weiterführende Aktionen, z.B. die Ausarbeitung eines globalen Verhaltenskodex zum Datenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, angebracht sind. Solche Vorschläge sollten ausführlich im Rahmen des IGF diskutiert werden. Sie könnte auch Gegenstand der Diskussion in einer NetMundial Allianz werden.

Wie kann die Balance zwischen Sicherheit, Freiheit und Innovation in einem weltweiten Kommunikationsnetz sichergestellt werden?

Die Herstellung einer Balance zwischen Sicherheit, Freiheit und Innovation im Netz kann nicht durch einen einmaligen politischen oder rechtlichen Akt erfolgen sondern ist ein andauernder offener und transparenter Prozess in dem alle Stakeholder in ihren jeweiligen Rollen gleichberechtigt einbezogen sein müssen. Diese Balance kann bei spezifischen Einzelfragen unterschiedliche Formen annehmen.

Wie können Internetunternehmen in diese Prozesse eingebunden werden?

Internetunternehmen sind, wie die Zivilgesellschaft und die technische Community, wichtige Partner in einem Multistakeholder Prozess. Neben geltenden nationalen wie internationalen Rechtsnormen sind auch andere politische Instrumente - Verhaltenskodize, Protokolle, Best Practice, Affirmation of Commitments – denkbar, um Internetunternehmen in ihren täglichen Aktivitäten auf die Einhaltung der Multistakeholderprinzipien, wie sie in der NetMundial Deklaration vereinbart wurden, festzulegen.

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“?

Das Internet ist ein Netzwerk von Netzwerken das nicht dem Prinzip der Aufteilung in staatliche organisierte physische Territorien folgt. Wenn es politischen oder wirtschaftlichen Interessen entspricht, besteht immer die Möglichkeit, Netzwerke zu bauen die sich auf einen begrenzten geographischen Raum beschränken. Dabei gilt es zu prüfen, inwieweit das die Vorteile, die ein unbegrenztes globales Netz mit sich bringt, beeinträchtigt. Das kann von Fall zu Fall unterschiedlich beurteilt werden. Allgemein gilt, dass der Wert eines Netzwerkes mit der Zahl seiner Teilnehmer exponentiell wächst. Jeder Verkleinerung eines Netzes führt also zu Verlusten.

Wie beurteilen Sie den Vergabeprozess zu den neuen Top-Level-Domains, insbesondere den „Closed Generics“?

In einem sich über zehn Jahre hinziehenden öffentlichen und transparenten Diskussionsprozess sind die Vergabekriterien für Anträge zur Nutzung generischer Top Level Domains erarbeitet worden. Alle Stakeholder und Interessengruppen waren daran beteiligt. Insofern repräsentiert das Applicant Guide Book einen ausgewogenen Kompromiss, der universell anwendbar ist.

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?

Die im Rahmen des Applicant Guide Book eingebauten Schutzmechanismen wie TMCH, URS, UDRP sowie die anderen Verfahren im ICANN Kontext (Reconsideration, Ombudsman etc.) sind umfassend und geben Antragstellern, die sich in ihren Rechten verletzt fühlen, ausreichend Möglichkeiten, Fehlentscheidungen zu korrigieren. Zur Wahrung der öffentlichen Interessen spielt das GAC eine wichtige und konstruktive Rolle gespielt. GAC Advice, der auf dem Konsens aller GAC Mitglieder basiert, wird vom ICANN Direktorium direkt umgesetzt. Schwachstellen gilt es in einem Review Prozeß zu ermitteln um dann eine Adjustierung der Streitschlichtungsmechanismen vor einer eventuellen nächsten Runde für neue gTDs vorzunehmen.

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?

Ja.

Wo sehen Sie konkreten Verbesserungsbedarf?

Notwendig ist die weitere konzeptionelle und institutionelle Ausgestaltung des Multistakeholder Modells.

Wolfgang Kleinwächter, Professor für Internet Politik und Regulierung an der Universität Aarhus