

Wirtschaft und Entwicklung

Internet Governance Forum:

4. Treffen 2009

- Größte und hochrangigste Internet-Konferenz
- ICANN weiterhin zuständig
- Zukunft des IGF ungewiss

Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum: 3. Treffen 2008, VN 1/2009, S. 33ff., fort.)

Rund 1800 Expertinnen und Experten aus 112 Ländern, darunter Regierungsvertreter von 96 UN-Mitgliedstaaten und zahlreiche Parlamentarier, nahmen am 4. Treffen des **Internet Governance Forum (IGF)** vom 15. bis 18. November 2009 im ägyptischen Scharm El-Scheich teil. Das IGF wurde auf dem 2. Teil des UN-Weltgipfels über die Informationsgesellschaft (WSIS) im November 2005 in Tunis ins Leben gerufen. Es hat sich mittlerweile zur weltweit größten und hochrangigsten Internet-Konferenz entwickelt. Mit Blick auf das Weltwirtschaftsforum wird es gelegentlich auch als das ›Davos des Internet‹ bezeichnet. Das 4. IGF stand unter dem Motto ›Internet Governance: Möglichkeiten für Alle‹.

In den zehn Plenarveranstaltungen und den weit über einhundert Workshops, Runden Tischen und Foren des 4. IGF wurden nahezu alle politisch relevanten Internet-Themen angesprochen: Entwicklung der Infrastruktur, Zugang zum Internet, Befähigungsstrategien, Sicherheit des Netzes, Kriminalitätsbekämpfung im virtuellen Raum, Offenheit, kulturelle Vielfalt, Multilingualismus, Schutz der Privatsphäre und des geistigen Eigentums, Recht auf freie Meinungsäußerung und die Verwaltung kritischer Internet-Ressourcen.

ICANN oder ITU?

Insbesondere das zuletzt genannte Thema steht seit Jahren im Zentrum einer noch immer kontroversen Debatte. Auf dem Tunis-Gipfel im Jahr 2005 hatten viele Regierungen die Erwartung ausgesprochen, dass das in Kalifornien ansässige Unternehmen ICANN (Internet Corpo-

ration for Assigned Names and Numbers) aus der alleinigen Kontrolle durch die USA entlassen und in einen internationalen politisch-rechtlichen Mechanismus eingebunden wird. Insbesondere China hätte es ursprünglich lieber gesehen, ICANN einer UN-Organisation, wie der Internationalen Fernmeldeunion (ITU), zu unterstellen. Auch die Europäische Union war in Tunis für ein ›neues Kooperationsmodell‹ eingetreten. Demnach sollte zwar ICANN weiterhin das Tagesgeschäft betreiben, grundlegende Fragen, die öffentliche Interessen berühren, sollten aber an einen zwischenstaatlichen Rat delegiert werden.

Der in Tunis beschlossene Prozess einer erweiterten Zusammenarbeit (enhanced cooperation) hat aber bislang kein neues Kooperationsmodell hervorgebracht, das besser als ICANN wäre. Wenige Tage vor dem Treffen in Scharm El-Scheich hatte die amerikanische Regierung den seit 1998 gültigen Vertrag mit ICANN ohne eine weitere Verlängerung auslaufen lassen und ICANN in eine weitgehende Unabhängigkeit entlassen. Die neue Vereinbarung ›Affirmation of Commitments‹ (AoC), die die Regierung und ICANN am 30. September 2009 unterzeichneten, verpflichtet ICANN allerdings, im Interesse der globalen Internet-Gemeinschaft zu handeln und in Fragen, die öffentliches Interesse berühren, eng mit dem ›Governmental Advisory Committee‹ (GAC) zusammenzuarbeiten. Das GAC ist ICANN nicht übergeordnet, sondern gibt dem 21-köpfigen ICANN-Vorstand Empfehlungen. Für den Fall, dass ICANN eine GAC-Empfehlung zurückweist, ist ein Konsultationsmechanismus vorgesehen, der jedoch das letzte Entscheidungsrecht bei ICANN belässt. Vor diesem Hintergrund gewinnt das IGF als eine Art öffentliche Plattform zur Diskussion von ICANN-Themen, bei dem alle Interessengruppen gleichberechtigt einbezogen sind, besondere Bedeutung.

Kritische Internet-Ressourcen

Ein schwieriges Thema in Scharm El-Scheich war das Verfahren für die Vergabe von IP-Adressen. Die IP-Adresse ist eine kritische Internet-Ressource, denn ohne sie ist keine Internet-Kommunikation möglich. Die IP-Adresse ist auch ein Schlüsselement bei der Identifizierung von Nutzern und daher auch wichtig unter anderem für die Verfolgung von Straftaten im

Internet. Das Problem ist, dass das bisherige IPv4-Adressprotokoll mit 4,3 Milliarden IP-Adressen bald an seine Grenzen stoßen wird. Experten rechnen damit, dass im Jahr 2012 alle IPv4-Adressen vergeben sein werden. Daher ist der Übergang zu einem neuen Adressprotokoll, dem IPv6, das über etliche Trilliarden Adressen verfügt, unvermeidlich. Die Übergangsphase wird nun von der ITU genutzt, das bisherige Adressvergabesystem in Frage zu stellen. Gegenwärtig übergibt die ›Internet Assigned Numbers Authority‹ (IANA), eine Unterorganisation von ICANN, Adressblöcke an fünf ›Regional Internet Registries‹ (RIRs), die ihrerseits damit Internet-Dienstleistern (Internet Service Provider-ISP), ›Registries‹ und andere Endnutzer mit IP-Adressen versorgen. Da die RIRs Adressblöcke nur dann aushändigen, wenn es einen dokumentierten Bedarf gibt, hat dies zu einer unausgewogenen Verbreitung von IPv4-Adressen geführt. So verfügen einige amerikanische Universitäten, die in den neunziger Jahren IPv4-Adressen gesammelt haben, über mehr IP-Adressen als ganz Afrika. Der von einigen Regierungen daraus gezogene Schluss, bei der Zuordnung von IPv6-Adressen müsse diese ›Unausgewogenheit‹ korrigiert werden, ist aber Unsinn. Das IPv6-Protokoll ist im Unterschied zu anderen Kommunikations-Ressourcen, wie Frequenzen oder GEO-Orbitalpositionen, keine begrenzte, sondern eine *de facto* unbegrenzte Ressource. Es hat bislang keinen Fall gegeben, wo ein von einem afrikanischen Land angemeldeter Adressbedarf nicht hätte befriedigt werden können.

Dennoch haben einige ITU-Mitgliedstaaten ein neues Adressvergabesystem vorgeschlagen, bei dem die ITU, als eine zwischenstaatliche Organisation, IPv6-Adressen an nationalstaatliche ›Registries‹ aushändigen würde. Modell für dieses System ist die Zuweisung von Telefonnummern. Die von der ITU vorgeschlagene Neuorganisation der IP-Adressvergabe stößt jedoch auf starken Widerstand der Internet-Gemeinde. Es könnte zu überflüssiger Bürokratisierung führen. Kritiker befürchten, dass die unbegrenzte Ressource durch eine ›nationale Politik‹ künstlich verknappt und dann zu kommerziellen Zwecken genutzt werden könnte. Finanzminister könnten die IP-Adresse als Einkommensquelle entdecken, was eindeutig zu Lasten der Internet-Nutzer ge-

hen würde. Erweitert würden auch die Überwachungsmöglichkeiten von privater Internet-Kommunikation, wenn zukünftig jeder Nutzer eine feste IPv6-Adresse hätte.

In Scharm El-Scheich kam es nun zu einem ersten Schlagabtausch zwischen ICANN und der ITU. ICANN-Präsident Rod Beckstrom verteidigte das bisherige System. Die ITU pocht hingegen auf das Prinzip der nationalen Souveränität. Der ITU-Rat wird sich im April 2010 mit einem unter anderem von der Volksrepublik China unterstützten Resolutionsentwurf beschäftigen. Im November 2010 wird das oberste Entscheidungsgremium der ITU, die Konferenz der Regierungsbevollmächtigten, im mexikanischen Guadalupe darüber beraten.

Sicherheit im Netz

Eng verbunden mit dem Thema der Verwaltung kritischer Internet-Ressourcen war das Thema Sicherheit im Netz und Schutz der Privatsphäre. Auch das Recht auf freie Meinungsäußerung und der Umgang mit »schädlichen und illegalen Inhalten« im Internet spielte eine große Rolle. Die im Jahr 2007 gebildete »Dynamic Coalition on Internet Rights and Principles« kündigte an, bis zum 5. IGF im September 2010 eine »Erklärung über Internet-Rechte und Internet-Grundsätze« vorzulegen, die von Regierungen, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Technik-Gemeinde gemeinsam getragen würde.

Befugnisse des IGF

Immer wieder flammte die Diskussion über das Mandat und die Befugnisse des IGF auf. Das Forum hat kein Mandat, Beschlüsse zu fassen, doch unter dem Dach der »Dynamic Coalitions«, eine Art »Koalition der Willigen«, können die »Willigen« einen Beitrag zu einem innovativen globalen politischen Prozess leisten. Aus völkerrechtlicher Sicht wird es eine spannende Frage werden, wie die Rechtsnatur solcher neuen Instrumente, an deren Ausarbeitung alle Interessengruppen gleichberechtigt beteiligt sind, zu bewerten ist.

Diskutiert wurde ferner, ob das IGF nicht anstelle von »Recommendations« eine völkerrechtlich unbelastete Kategorie von so genannten »IGF Messages« einführen sollte. Solche »Botschaften« würden keinen Konsens widerspiegeln, stellten

aber eine wichtige Orientierungshilfe dafür mit einem Entscheidungsmandat ausgestattete Organisationen wie etwa die UNESCO, ITU oder auch ICANN.

Das Multistakeholder-Prinzip wurde vom WSIS eingeführt und bei den Treffen des IGF praktiziert. Es wird als eine große Errungenschaft betrachtet, hat jedoch im zwischenstaatlichen System der UN insgesamt noch nicht Einzug gehalten. Und es gibt zahlreiche Skeptiker, die den einmal aus der Flasche gelassenen Geist eines gleichberechtigten Zusammenwirkens staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei der Entwicklung globaler Maßnahmen wieder loswerden wollen.

Zukunft des IGF

Dies zeigte sich insbesondere bei der Debatte über die Zukunft des Forums. Der WSIS in Tunis 2005 hat dem IGF ein Mandat für fünf Jahre gegeben. Nun muss der UN-Generalsekretär nach Beratungen mit den IGF-Teilnehmern bis Ende 2010 entscheiden, ob und wenn ja, wie das IGF fortgeführt werden soll. Die Konsultationen, geleitet von UN-Untergeneralsekretär für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten Sha Zukang, fanden in Scharm El-Scheich statt. An der Debatte beteiligten sich mehr als 60 hochrangige Vertreter aller Interessengruppen. Dabei sprach sich eine überwältigende Mehrheit für eine Fortsetzung aus. Die anfänglichen Bedenken, das IGF würde nichts anderes werden als eine neue Schwatzbude, hätten sich nicht bestätigt. Gerade der Umstand, dass das Forum kein Mandat zur Beschlussfassung hat, hätte zu einer freieren Diskussionskultur beigetragen und die Debatte auch über schwierige Themen ermöglicht. Es sei zu einer »Quelle der Inspiration«, eine Art Laboratorium oder einem Clearinghaus für alle am dezentralen Internet-Governance-Mechanismus beteiligten Partner geworden. Allein der Regierungsvertreter Chinas sprach sich dafür aus, das IGF in einen zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess zu überführen, bei dem dann Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft nicht mehr einbezogen wären.

Ungeachtet der eindeutigen Diskussionsrichtung in Scharm El-Scheich überraschte bei den jüngsten IGF-Konsultationen im Februar 2010 in Genf der Vertreter der unter Sha Zukangs Leitung stehenden UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten mit der

Ankündigung, über die Zukunft des Forums nicht wie bisher zunächst in der UN-Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (UNCSTD) zu diskutieren, sondern im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Die Schweiz, gegenwärtig Vorsitzender der UNCSTD, protestierte sofort gegen dieses Verfahren und verwies darauf, dass im Unterschied zum ECOSOC die nichtstaatlichen Vertreter in der UNCSTD größere Mitwirkungsrechte haben. Letztlich wird die 65. UN-Generalversammlung auf Empfehlung des UN-Generalsekretärs bis Ende Dezember entscheiden müssen, wie es mit dem IGF weitergeht. Dazwischen wird vom 15. bis 18. September das 5. Treffen in Wilna (Litauen) stattfinden.

Regionale und nationale Ebene

Unabhängig davon haben sich in den letzten zwei Jahren zahlreiche regionale und nationale IGFs gebildet. Das europäische IGF, der »European Dialogue on Internet Governance« (EURODIG), findet unter Beteiligung des Europarats, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments in April 2010 in Madrid bereits zum dritten Mal statt.

Die deutsche Internet-Wirtschaft, primär über deren Verband »eco« und die deutsche Zivilgesellschaft, ist im IGF gut aufgestellt. Für die Bundesregierung ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie federführend. Leider hat bislang kein deutscher Parlamentarier an einem IGF teilgenommen. Es bleibt zu hoffen, dass vor dem Hintergrund der neuen Enquête-Kommission des Bundestages »Internet und digitale Gesellschaft« sich das Interesse der Parlamentarier auch über den deutschen Gartenzaun hinaus bewegt. Dadurch könnten peinliche Politikpleiten vermieden werden, bei denen zunächst unsinnige nationale Insellösungen durchs Parlament gebracht und später wieder korrigiert werden müssen. Immerhin hat die Bundesregierung im Februar 2010 auf eine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Zypries (SPD) eindeutig erklärt, dass sie sich für eine Fortsetzung des Forums auf der Grundlage des Multistakeholder-Prinzips einsetzt.

Abschlussdokument: Fourth Meeting of the Internet Governance Forum (IGF), Sharm El Sheikh, Egypt, 15–18 November 2009, Chairman's Summary, über: <http://www.intgovforum.org/cms/index.php/2009-igf-sharm-el-sheikh>