

## Wirtschaft und Entwicklung

### ITU: 12. Weltweite Konferenz für internationale Fernmeldedienste 2012

- Neue Telekommunikationsregeln erhalten wenig Zustimmung
- Internetregeln ausgeklammert
- Spaltung der ITU möglich

Wolfgang Kleinwächter

Vom 3. bis 14. Dezember 2012 richtete die Internationale Fernmeldeunion (ITU) in Dubai, Vereinigte Arabische Emirate, die 12. Weltweite Konferenz für internationale Fernmeldedienste (World Conference on International Telecommunications – WCIT) aus. Die WCIT-12 hatte die aus dem Jahr 1988 stammende Vollzugsordnung für internationale Fernmeldedienste (International Telecommunication Regulations – ITR) neu zu verhandeln. Die ITRs sind ein völkerrechtlicher Vertrag, der Kernelemente der grenzüberschreitenden Telekommunikation regelt. Der Vertrag galt als ein Erfolg, trug er doch in den neunziger Jahren wesentlich zur Liberalisierung und Dynamisierung des globalen Telekommunikationsmarkts bei. Das Internet spielte damals keine Rolle.

Es war aber gerade die Entwicklung des Internets, die das Umfeld der ITRs mit Beginn der Jahrtausendwende wesentlich veränderte. Immer mehr Telekommunikationsdienste werden über das Internet abgewickelt. Grob gerechnet fällt nur noch ein Viertel des globalen Telekommunikationsverkehrs unter die ITRs. In der ITU war die Frage, ob die ITRs einer Neufassung bedürfen, lange umstritten. Die USA waren der Auffassung, dass man den Vertrag auslaufen lassen sollte; andere ITU-Mitgliedstaaten drängten auf eine Novellierung. Schließlich wurde beschlossen, diese Fragen auf der 12. Weltweiten Konferenz im Jahr 2012 in Dubai zu klären.

### Kontroverse um Internetverwaltung

Dabei stießen von Anfang an zwei gegensätzliche Positionen aufeinander. Auf der einen Seite setzten sich vor allem China, Iran, Russland sowie einige arabische und afrikanische Entwicklungsländer dafür ein, das Mandat der ITRs auszuweiten

und das Internet in die Regularien einzu beziehen. Dies lehnten die westlichen Staaten, allen voran die USA, ab. Sie argumentierten, das Internet funktioniere nach anderen als den klassischen Telekommunikationsregeln. ›Internet Governance‹ beruht auf dem sogenannten ›Multistakeholder-Modell‹. Bei diesem Modell sind alle Stakeholder – Regierungen, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und die technische Community – in Politikentwicklung und Entscheidungsfindung gleichberechtigt eingebunden. Dieses Modell, so die westlichen Staaten, sei und bleibe für das Internet der Erfolgsgarant. Dieses Modell solle nicht durch einen zwischenstaatlichen Kontrollmechanismus eingeschränkt werden. Der 2. Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (WSIS II) im Jahr 2005 hatte dieses Modell in der ›Tunis-Agenda‹ abgesegnet.

Das globale ›Internet Governance Eco-System‹ besteht im Wesentlichen aus nicht-staatlichen und technischen Organisationen wie der ›Internet Corporation for Assigned Names and Numbers‹ (ICANN), den ›Regional Internet Registries‹ (RIRs), der ›Internet Engineering Task Force‹ (IETF), dem ›World Wide Web Consortium‹ (W3C), der ›Internet Society‹ (ISOC) und anderen Organisationen. Regierungen haben in diesem System nicht die letzte Entscheidungsmacht.

Bereits im Vorfeld der Dubai-Konferenz spitzte sich der Interessenskonflikt zu: Die USA, aber auch die Europäische Union und andere westliche Staaten, warnten davor, dass eine Ausdehnung der Telekommunikationsregeln auf das Internet die Offenheit und Freiheit des Netzes einschränken könne, was wiederum erhebliche Konsequenzen für Innovationen, Wirtschaftswachstum und persönliche Freiheiten der Internetnutzer hätte. Beide Häuser des amerikanischen Kongresses sowie das Europäische Parlament hatten im Herbst 2012 Resolutionen verabschiedet, die sich für das ›Multistakeholder-Modell‹ bei der Internetverwaltung einsetzten und eine staatliche Aufsicht durch einen erweiterten ITR-Vertrag unter dem Dach der ITU zurückwiesen.

Zwischen ICANN und der ITU bestehen seit Ende der neunziger Jahre gravierende Meinungsunterschiede darüber, wer für die Vergabe und Verwaltung von Domain-Namen und IP-Adressen zuständig sein soll. Länder wie China, Iran,

Russland, Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und andere würden es vorziehen, alle das Internet betreffenden Fragen in einer zwischenstaatlichen Organisation, die auf dem Völkerrechtsprinzip der souveränen Gleichheit der Staaten beruht, zu behandeln. Sie fühlen sich in einer privaten Gesellschaft, die in Kalifornien ihren Sitz hat, vom amerikanischen Wirtschaftsministerium beaufsichtigt wird und bei der Regierungen lediglich in beratender Funktion über das ›Governmental Advisory Committee‹ (GAC) vertreten sind, nicht wohl. Der seit dem WSIS II schwelende Streit wurde nun in die Verhandlungen über die Anpassung der ITRs hineingetragen.

### Widersprüchliche Vorschläge

Zwar hatte ITU-Generalsekretär Hamadoun I. Touré in seiner Eröffnungsrede in Dubai betont, dass die ITU keine Kontrolle über das Internet anstrebe, doch die vorliegenden Entwürfe einer Gruppe von ITU-Mitgliedstaaten zielten genau in diese Richtung. Der unter anderem von Bahrain, China und Russland eingebrachte Entwurf schlug vor, das Mandat der ITRs zu erweitern und weite Bereiche des Internet-Verkehrs einzubeziehen. Dies betraf zum Beispiel Bestimmungen zum ›Routing‹, zu ›Peering‹, ›Naming and Numbering‹ sowie zur Ausweitung der Anzahl der von den ITRs betroffenen Unternehmen auf fast alle Internet-Dienstleister. Dem Entwurf zufolge sollten die ITRs auch Themen wie Cybersicherheit oder rechtswidrige Kommunikationsinhalte aufgreifen.

Für zusätzliche Kontroversen sorgte das von Russland eingebrachte Konzept des ›nationalen Internet-Segments‹. Eine ›Internet-Nationalisierung‹ wirft natürlich die Frage einer Fragmentierung des Internets auf und könnte das Ende seiner gegenwärtigen Universalität bedeuten.

De facto hätte eine solche Novellierung der ITRs nicht nur das Mandat der ITU erheblich erweitert, es wäre auch zu einem Kompetenzstreit zwischen der ITU auf der einen Seite und ICANN und den ›Regional Internet Registries‹ auf der anderen Seite gekommen.

Aufgrund dieser politischen und ökonomischen Konflikte rückten die notwendigen Verbesserungen der ITRs wie neue Notrufdienste, Regelungen zu ›eWaste‹ und ›eEfficiency‹, verbesserte Kommuni-

kationsdienste für die hohe See und andere Aspekte in den Hintergrund. Mehrmals stand die Konferenz kurz vor dem Scheitern.

### »Großer Kompromiss«

In dieser Situation ergriff der ITU-Generalsekretär die Initiative und präsentierte nach bilateralen Gesprächen mit den Streitparteien am vorletzten Konferenztag einen »großen Kompromiss«. In Tourés Vertragsentwurf tauchte das Wort Internet nicht mehr auf. Die strittigen Absätze waren weitgehend entschärft. Alle das Internet betreffende Fragen hatte er in eine unverbindliche Resolution geschoben, die die ITU auffordert, den Dialog zum Thema »Internet Governance« fortzuführen. Was zunächst wie die perfekte Lösung aussah, entpuppte sich beim genaueren Hinsehen als ein Vorschlag mit Pferdefüßen. In der folgenden Aussprache erkannten die westlichen Staaten an, dass Themen wie »Naming and Numbering« oder »Sender Pays« nicht mehr auftauchten, verwiesen aber auf Widersprüche in den Artikeln 5A und 5B, die Cybersicherheit und Spam behandelten. Nach Ansicht der westlichen Staaten sind diese Themen nicht durch das Mandat der ITU gedeckt. Überdies gibt es dafür keine akzeptierte Definition.

Unter Cybersicherheit verstehen einige Staaten vor allem Maßnahmen gegen Cyberkriminalität, einschließlich der Verbreitung rechtswidriger Kommunikationsinhalte wie Kinderpornografie oder Hasspropaganda sowie urheberrechtlich geschützter Werke. Andere verstehen darunter den Kampf gegen Cyberterrorismus und Hacker. Und neuerdings spielt die Frage von Cyberkrieg und Cyberwaffen eine Rolle. All dies sind Fragen, die nicht die ITU betreffen.

Ähnlich verhält es sich bei Spam. Touré argumentierte, dass die gewählte Formulierung in Artikel 5A »Unsolicited bulk electronic communications« nichts mit Inhalten zu tun habe, und er schlug vor, in Artikel 1 eine Generalklausel einzufügen, nach der der ganze Vertrag keine Fragen des Inhalts von Kommunikation betrifft. Der britische Delegierte hatte die Lacher auf seiner Seite, als er Tourés Vorschlag mit der Bemerkung kommentierte, das sei etwa so als würde man sagen, Wasser habe nichts mit Flüssigkeit zu tun. Um herauszufinden, was unter »unsolicited

bulk electronic communication« fällt, muss man zwangsläufig in die Datenpakete schauen. Dies öffnet der »Deep Packet Inspection« (DPI) Tür und Tor und damit der Installation und völkerrechtlichen Legitimation eine gewaltige Zensurinfrastruktur.

### Die strittige Resolution

Die Kontroverse spitzte sich in der letzten Konferenznacht weiter zu, durch die zunächst eher unscheinbar daherkommenden Resolution Nr. 3 zu »Internet Governance«. Die Resolution, die als unverbindliche Empfehlung in den Anhang des Vertrags aufgenommen werden sollte, bestand aus drei Teilen: Einer Präambel mit Referenzen zu bereits angenommenen WSIS- und ITU-Dokumenten sowie zwei Absätzen, die den Generalsekretär und die Mitgliedstaaten der ITU einlud, nicht weiter spezifizierte Aktivitäten im Bereich der Internetverwaltung zu unternehmen.

Beim genaueren Hinsehen kam auch hier der Pferdefuß zum Vorschein. Die Referenzen zu angenommenen WSIS- und ITU-Dokumenten waren sehr einseitig. So wurde etwa bei in der »Tunis-Agenda« nur auf den Absatz Bezug genommen, der die Zuständigkeit von Regierungen für eine Internet-Politik bestätigt, nicht aber auf jenen Absatz, der die Effizienz und Funktionsfähigkeit des bestehenden »Multistakeholder-Internet-Governance-Ecosystems« mit ICANN, den RIRs, ISOC, IETF und anderen bekräftigt. Die Einladungen zu Aktivitäten an den Generalsekretär und die Mitgliedstaaten konnten auch als Einladung zum Aufbau eines alternativen zwischenstaatlichen »Internet-Governance-Mechanismus« unter dem Dach der ITU interpretiert werden.

Die Resolution wurde erst spät nach Mitternacht verhandelt. Der Vorsitzende der Konferenz, Scheich el Ghansani aus den Vereinigten Arabischen Emiraten, versuchte die kontroverse Debatte abzukürzen und fragte zunächst nach der »Raumtemperatur«, um eine Mehrheitsmeinung zur Resolution zu ermitteln. Etwa 70 Delegationen signalisierten ihr Einverständnis, 40 waren eher dagegen, der Rest schloß bereits. In diesem Moment erklärte der Vorsitzende die Resolution für angenommen und verstieß damit gegen ein Grundprinzip der ITU, alle wesentlichen Beschlüsse im Konsens anzunehmen.

### Spaltung der ITU?

Dieses Manöver verschlechterte das ohnehin angespannte Klima entscheidend. In der verbleibenden Zeit wurde deutlich, dass das Ziel, einen neuen universellen ITR-Vertrag zustande zu bringen, nicht mehr erreichbar war. Die Zweideutigkeiten im Vertragstext sowie die Merkwürdigkeiten rund um die Resolution zur Internetverwaltung führten dazu, dass die ITR-Schlussakte nur von 89 der 193 ITU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde. 55 Staaten, darunter die USA und alle EU-Mitglieder, lehnten eine Unterzeichnung in Dubai ab. Rund 50 Staaten waren nicht anwesend gewesen. Am 1. Januar 2015 wird die ITR-Schlussakte in Kraft treten. Man wird abwarten müssen, ob überhaupt eine Mehrheit der Staaten den Vertrag ratifizieren wird.

Das letztliche Scheitern der Konferenz führt zu einer unübersichtlichen Situation. Für diejenigen Staaten, die die neuen ITRs nicht ratifizieren, gelten die alten weiter. Offen ist, wie sich das bilaterale Verhältnis zwischen Staaten gestalten soll, wenn ein Staat, der die ITRs von 2012 ratifiziert hat, die Regelungen von 1988 nicht mehr akzeptiert. Sollten sich diese Divergenzen bis zur nächsten ITU-Konferenz der Regierungsbevollmächtigten im Herbst 2014 in der Republik Korea fortsetzen, besteht durchaus die Gefahr einer Spaltung der ITU.

Die deutsche Bundesregierung hatte in Dubai erklärt, dass sie den Vertrag zunächst nicht unterzeichnet. Gleichzeitig kündigte sie an, die Ergebnisse der Konferenz mit den Interessenvertretern aus Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und der technischen Community in Deutschland zu diskutieren. Diese offenen Konsultationen fanden Anfang Februar 2013 in Bonn und Berlin statt. Dabei zeigte sich, dass das Interesse, den neuen ITRs beizutreten, gering ist. Vorgeschlagen wurde, zunächst den Ausgang der nächsten ITU-Konferenz der Regierungsbevollmächtigten abzuwarten, bevor eine endgültige Entscheidung getroffen wird.

**Schlussakte:** Final Acts of the World Conference on International Telecommunications, 3.–14. Dezember 2012, Dubai, Vereinigte Arabische Emirate, über: [www.itu.int/en/wcit-12/Pages/default.aspx](http://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/default.aspx)