Gouvernanz des Internets: eine beunruhigende Machtkonzentration

Stéphane Koch

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/563>

DOI: 10.4000/sjep.563

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 novembre 2003

Number of pages: 195-200

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Stéphane Koch, « Gouvernanz des Internets: eine beunruhigende Machtkonzentration », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 22-2 | 2003, Online erschienen am: 10 Juni 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/563> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.563>

Gouvernanz des Internets: eine beunruhigende Machtkonzentration

Stéphane Koch*

Internet ist aus einer militärischen Initiative heraus entstanden, welche strategische Kommunikationsbedürfnisse auf nationaler Ebene decken sollte. Es hat aber das Konzept der Entwickler rasch gesprengt. Anfänglich sollte das Netz ein rein technisches Pflichtenheft erfüllen, nämlich einem Nuklearangriff standhalten und ein operationelles Kommunikationssystem aufrecht erhalten. In der Folge machte sich die Wissenschaftsgemeinschaft das Modell ihren Bedürfnissen zu eigen.

Neben dem „technischen“ Management des Internet-Protokolls (IP) und der Netzarchitektur – im Jahr 1986 wurde die *Internet Engineering Task Force* IETF mit der Entwicklung und Standardisierung beauftragt; 1992 wurde der Prozess mit der Schaffung von *Internet Society* ISOC legalisiert – zeichnete sich bis damals keine Nachfrage nach einer „politischen“ Regulierung ab. Niemand rechnete mit der enormen Popularität des Netzes. Wissenschafts- und Universitätskreise und andere am Netz beteiligte Gremien hatten keine Notwendigkeit gesehen, eine globale Regelung für seine Funktionsweise einzuführen. Es existierten bereits Regeln und operationelle Funktionsweisen, die den Bedürfnissen eines nicht-kommerziellen, gemeinsamen Modells zur Zufriedenheit der verschiedenen Teilnehmer entsprachen.

Die Entwicklung des World Wide Web zwischen 1989 und 1993 – dank der Erfindung des Hypertextes und des Browsers Mosaic – führten zum globalen Siegeszug des Internets. Ab diesem Zeitpunkt beschleunigte sich der Prozess sehr stark. Das globale Netz verzeichnete ein exponentielles Wachstum und schlug die etablierten klassischen Informationsverbreitungsmodelle aus dem Feld. Das Verschwinden der geografischen Grenzen förderte ausserdem die Entstehung der numerischen Gemeinschaften, welche die Bindemasse der aktuellen „Informationsgesellschaft“ bilden.

In diesem Zusammenhang entstand IANA (*Internet Assigned Numbers Authority*), die erste Organisation für die Bewirtschaftung der Domain-Namen. Die von John Postel gegründete IANA sollte als Schnittstelle zwischen den IP-Adressen und den Domain-Namen dienen und die Extensionen von *Top-Level Domains TLD* (unter anderem „.org“, „.com“ und „.net“) sowie die verschiedenen IP-Adressklassen verwalten. De facto bildete IANA keine Reaktion auf eine politisch-gemeinschaftliche, sondern auf eine technische Nachfrage. Es galt, ein entsprechendes Modell für den rasanten Aufschwung des Web zu entwickeln. So

* Präsident von Internet Society Genf, Schweiz.

wurde 1998 auf der Basis eines Konsenses der amerikanischen Regierung und einiger repräsentativer Internet-Verbände (ISOC, IAB, IETF...) eine Organisation namens ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) geschaffen mit dem Ziel, die natürlichen Defizite von IANA wettzumachen.

Bei ICANN handelt es sich um eine nach kalifornischem Recht gegründete unabhängige Gesellschaft ohne Gewinnstreben. Ihre Aufgabe ist es, verschiedene durch die explosionsartige Entwicklung des Internets hervorgerufene Erwartungen zu erfüllen. Das erklärte Ziel besteht darin, die Beschlüsse über die Entwicklung des Netzes transparenter und demokratischer zu gestalten. Neben der technischen Koordinierung des Systems der Domain-Namen, der Zuteilung von IP-Adressen und der Verwaltung der Root-Server sollte ICANN die Probleme der Monopolstellung beheben und eine offenere Bewirtschaftung der mit den Domain-Namen verbundenen Ressourcen ermöglichen.

Die Organisation wurde bereits zu Beginn mit verschiedenen Kritiken konfrontiert. Zunächst liess sie bestimmte Dimensionen wie die bürgerlichen Freiheiten und den Schutz der Privatsphäre ausser Acht. Ausserdem gewährte sie der Öffentlichkeit keinen Zugang zu ihren Arbeiten. Schliesslich wurden Zweifel an der erklärten Unabhängigkeit geäussert: Die Tatsache, dass ICANN an das amerikanische Handelsministerium angeschlossen ist, läuft den Vorstellungen der internationalen Staatengemeinschaft zuwider. Überdies sehen mehrere, überwiegend südliche Länder darin eine Einmischung der Vereinigten Staaten in ihre eigenen Angelegenheiten. Diese Länder lehnen es ab, „dem Handelsministerium für die Zuweisung des eigenen ccTLD (*country code Top-Level Domain*) Rechenschaft zu schulden“. Bei der Schaffung von ICANN wurde dem amerikanischen Handelsministerium ein Vetorecht eingeräumt. Damit verfügt es über ein enormes Druckpotenzial und kann sich als Kontroll- oder „Beratungsorgan“ für die Verwaltungsstruktur der Domain-Namen positionieren. Es ist unwahrscheinlich, dass ICANN im Alleingang grundsätzliche Beschlüsse fasst, welche die Wünsche von Washington durchkreuzen würden. In einer unlängst mit ICANN abgeschlossenen Vereinbarung wurden die Kompetenzen des Handelsministeriums erweitert: Es ist neu befugt, die Qualität der Reformarbeit von ICANN vierteljährlich zu überprüfen und an Arbeiten teilzunehmen, die das Ziel verfolgen, den Regierungen weiter gehende Befugnisse einzuräumen.

Im Bestreben, Transparenz zu beweisen, organisierte ICANN zum Zeitpunkt der Gründung Internet-Wahlen, in welchen die „Online-Gemeinde“ ihre Vertreter pro Kontinent (Afrika, Asien/Pazifik, Europa, Lateinamerika und Karibik, Nordamerika) für den Verwaltungsrat wählen sollte. Ursprünglich sollten diese sogar bis zur Hälfte der verfügbaren Sitze besetzen. Das Wahlmodell stiess auf einige technische Probleme, die ein gewisses Chaos auslösten, aber das Konzept bleibt nach wie vor stichhaltig und demokratisch. Allerdings beschloss ICANN vor kurzem, das Modell neu zu definieren, und entfernte die von der Internet-Gemeinschaft gewählten Vertreter aus dem Entscheidungsprozess. Die Anzahl Mitglieder des Verwaltungsrats wurde von 19 auf 15 verringert; 8 davon werden von einem Nominierungskomitee ernannt, das sich aus Regierungsvertretern, kommerziellen Nutzern und Organisationen ohne Gewinnstreben zusammensetzt. Die restlichen Vertreter werden von den Delegierten der Verwaltungs-

strukturen von Domain-Namen (TLD und ccTLD) und den Registrierungsbüros gewählt. Der „At large“-Ausschuss stimmte für dieses „demokratische sepuko“ und wurde um einige Teilnehmer bereichert, so dass er letztlich 10 „kontinentale“ Mitglieder und 5 weitere von ICANN und vom Nominierungskomitee ernannte Mitglieder umfasst. Kurz : Mit mehr Mitgliedern und geringerer Entscheidungskompetenz spielt der „At large“-Ausschuss nur noch eine beratende Rolle.

Bereits zum Zeitpunkt der Gründung von ICANN übernahmen bestimmte wirtschaftliche Interessensgruppen wie *Network Solution* (Versign) die Macht. Sie verwalten die Extensionen, darunter das äusserst lukrative „.com“. Diese Gruppen legten ihr ganzes finanzielles Gewicht in die Waagschale, um die Verhandlungen und die Beschlüsse zur Einrichtung einer neuen Verwaltungsstruktur für die Domain-Namen zu beeinflussen. Obwohl ICANN unabhängig und nicht-profitorientiert ist, war sie ausserstande, der Durchsetzung der marktwirtschaftlichen Modelle, welche Spekulanten und sonstige Cyber-Squatter zu Lasten der übrigen Gemeinschaft privilegieren, Einhalt zu gebieten. Tatsächlich wäre zu erwarten gewesen, dass verschiedene Regeln entstehen, welche die langfristige Entwicklung von Internet und eine einheitliche Ressourcenverteilung fördern sollten. Heute drängt sich die Feststellung auf, dass die Wirklichkeit anders aussieht.

Die Länder des Südens bezahlten als erste den Preis für die marktorientierte Politik. Einige Länder, die wegen der Kosten für die Anschaffung und den Aufbau von Informations-Transportinfrastrukturen in technologischer Hinsicht bereits stark im Verzug sind, wurden überdies der Möglichkeit beraubt, ihren nationalen Domain-Namen dauerhaft zu nutzen. Das Beispiel von Tuvalu „.tv“ ist bezeichnend für die Problematik: Der entlegene Archipel mitten im pazifischen Ozean hätte Begleitmassnahmen benötigt, um ein neues Modell für die nachhaltige ökonomische Entwicklung im Zusammenhang mit der kommerziellen Verwaltung des für den Fernsehsektor äusserst lukrativen Domain-Namens zu gestalten. Der Domain-Name wurde von einem amerikanischen Unternehmen für ein paar Dutzend Millionen USD einverleibt. Dass ICANN keinen Schutz gegen solche Umtriebe vorgesehen hat, ist nachdrücklich zu verurteilen.

Auch die Mehrsprachigkeit verdeutlicht, dass die Interessen von Drittländern unzureichend berücksichtigt wurden. ICANN beschloss, ein Interface zu schaffen, um „Sonderzeichen“ wie z.B. die Akzente in den westeuropäischen Sprachen oder asiatische Schriftzeichen zu schützen. Nachdem sich das Modell technisch relativ gut bewährte, wurde das „neue Produkt“ eilends verkauft – d.h. bis Mitte 2002 wurden von Versign einzig Kaufoptionen verkauft. Da keine Massnahme zur Vermeidung von Konflikten wegen Domain-Namen vorgesehen war, und da in den asiatischen Sprachen gleich geschriebene Namen mehrere Bedeutungen haben können, kam es zu zahlreichen Streitigkeiten, die vom Schlichtungszentrum der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) – gegen Entrichten einer Gebühr – beigelegt wurden.

Diese Vorgehensweise führt eine zusätzliche Diskriminierung für die Länder des Südens herbei, welche bereits vor einer technologischen Kluft stehen, die in politischen Reden nur gestreift, aber nicht überbrückt wird. Der fehlende Wille

der Regierungen der so genannten entwickelten Länder, die laxer Einstellung der Industrie sowie das Hegemoniestreben bestimmter Staaten könnten kurzfristig die gleichen Verhältnisse herbeiführen, die in den Ländern des Südens bereits in der Nutzung der natürlichen Ressourcen vorherrschen. De facto wird stillschweigend eine Situation toleriert, deren Konsequenzen langfristig auf die Unterwerfung mehrerer Ethnien, Bevölkerungen oder Kulturen hinaus laufen – obwohl mit der so genannten Informationsgesellschaft doch eine Plattform für den multikulturellen Austausch verheissen wurde.

Internet, das als dezentralisiertes Modell für die Informationsverbreitung angekündigt wurde, leidet an einer alarmierenden Machtzentralisierung. Die beiden Ressourcen Domain-Namen und die sie verwaltenden Server sind gänzlich zentralisiert. Von den vierzehn weltweit verteilten Root-Servern befinden sich nur vier ausserhalb der Vereinigten Staaten (in Japan, England, Spanien und in Schweden). Zwei Drittel der Computer mit Internet-Anschluss stehen in den Vereinigten Staaten; die wichtigsten Hochgeschwindigkeitsverbindungen zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa verlaufen über London. Paradoxerweise zahlen die Länder des Südens und die asiatischen Länder einen hohen Tribut, um Zugang zum „Gratis-Netz“ zu erhalten. Der Informationsaustausch zwischen den Root-Servern und den Inhabern von Domain-Namen kostet einen Betrag in zweistelliger Millionenhöhe (Euro) pro Jahr. 80 bis 90 % der im Internet zirkulierenden Informationspakete passieren die Vereinigten Staaten, und knapp 90 % der Computer verwenden Programme von Microsoft.

Jüngere Ereignisse haben die Notwendigkeit einer strategischen Aufteilung der Ressourcen, welche für den Betrieb von Internet erforderlich sind, bewiesen: Zwischen dem 21. und dem 22. Oktober 2002 wurden die Root-Server von zeitgleichen *Deny of service*-Attacken heimgesucht. Bei diesen Attacken werden die Server mit zahllosen Anfragen bombardiert und so verstopft. Obwohl das eigentliche Funktionieren des Internets nicht gefährdet wurde, nahmen die Kapazitäten für die Bearbeitung des üblichen Transaktionsvolumens ab, angefangen bei den von den Datenautobahnen am weitesten entfernten Verbindungen. Die Verantwortlichen der Attacken wurden bislang noch nicht identifiziert. Zahlreiche Experten sind der Meinung, dass die Hintergründe der Aktion mit der aktuellen Form der amerikanischen Aussenpolitik zusammenhängen. In diesem Zusammenhang ist das Beispiel des „Slammer-Virus“ zu nennen, das am 25. Januar 2003 ins Netz eingeschleust wurde. Zielscheibe waren ausschliesslich Geräte, auf denen Produkte (Datenbanken) der Firma Microsoft installiert waren.

Es ist wichtig, zu verstehen, dass die Verarbeitung von Personendaten und ihre Verwendung zu kommerziellen, regierungspolitischen oder militärischen Zwecken heute nicht effizient geschützt sind. Die Zentralisierung des Internets erlaubte den Vereinigten Staaten, sich die Verarbeitung der weltweit zirkulierenden Informationen anzueignen. Unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung werden immer mehr Daten ohne ausdrückliches Wissen oder Information des Inhabers gesammelt. Im Forschungszentrum der amerikanischen Armee DARPA wurde diese Tendenz mit der Schaffung des IAO (*Information Awareness Office*) verdeutlicht. Es verfolgt das Ziel, die gesammelten Informationen zu verwalten und zu interpretieren.

Die Globalisierung des Handels führt zu wachsender Abhängigkeit der so genannten entwickelten Länder von den Informationssystemen. Das Prinzip der Austauschplattform, welches das Internet verkörpert, tendiert immer stärker zu einer multidimensionalen Stelle für die Verwaltung heterogener Informationsflüsse. Die multikulturelle und gemeinschaftliche Dimension verblasst und andere Aspekte und Konzepte nehmen ihren Platz ein. Der Umgang mit der technologischen Interdependenz erzeugt eine neue Dynamik der politischen Einflussnahme. Zu Zeiten der Wirtschaftskriege und der Markteroberung stellt die Kontrolle der Infosphäre unbestritten einen strategischen Vorteil dar. Deshalb fällt es schwer, an einen aufrichtigen Willen zu glauben, die Kapazitäten des globalen Netzes „zu teilen und zu verteilen“. Heute wird die Gesellschaft allein von den Machtverhältnissen bestimmt. Wir sind weit entfernt von Visionen der Erneuerung der demokratischen Äusserung und der aktuellen Politiken, die das Internet verheissen hatte. Im Gegenteil: Oppositionsbewegungen gegen die Globalisierung der Wirtschaftsbereiche werden an den Rand gedrängt. Die Konsumgesellschaft privilegiert uniformes Denken auf Kosten der Gesellschaft selbst. Gleichzeitig entstehen jedoch – nach der Auflösung der klassischen Grenzen durch die digitale Revolution in der vernetzten Gesellschaft – neue Bürgerbewegungen. Das Internet ist *de facto* der Spiegel der Gesellschaft, die wir aufbauen. Die Entwicklung des Internets setzt die gleichen moralischen Werte und soziale Verantwortung voraus.

IPV6 stellt womöglich eine Alternative zur aktuellen Ressourcenverteilung dar. Diese neue Version des Internet-Protokolls (TCP/IP) sollte in technischer Hinsicht ermöglichen, die politische Diskussion zur gleichmässigeren Aufteilung der Root-Server auf die verschiedenen Kontinente wieder anzukurbeln. Die amerikanische Regierung plant, bis zum Jahr 2008 das ganze Verteidigungsministerium mit IPV6 auszurüsten. Wenn Europa und Asien die Umsetzung dieses neuen Protokolls nicht prioritär vorantreiben, werden sie nur schwerlich ein ausreichendes Gegengewicht bilden können. Ausserdem lassen sich mit dem neuen Protokoll die Daten hierarchisch gliedern und gezielt bearbeiten. So können kommerzielle Datenströme (Videos und Technologien des Typs „Rich Media“) rascher bearbeitet werden – zu Lasten der Informationen, die noch nach dem aktuellen Protokoll übermittelt werden. Die Entwicklungsländer, die sich mit der Einführung „einer Infrastruktur“ schwer tun, werden durch den technologischen Vorsprung der Industrieländer erneut benachteiligt. Die Verwaltung des Protokolls IPV6 setzt Spitzenmaterial voraus, das sich nur kommerzielle Organisationen leisten können. Das bestehende Ungleichgewicht wird folglich noch verschärft, denn heute werden die ärmeren Länder mit Material ausgestattet, das sich bekanntlich für die künftige Entwicklung des Netzes gar nicht eignet.

Überdies bedeutet diese neue Version des Protokolls mittelfristig eine strategische Bedrohung für die Position der Internationalen Fernmeldeunion (ITU). IPV6 ermöglicht die spezifische Verwaltung der Telefonie über das Internet. Diese wurde bislang über konventionelle Telekommunikationsinfrastrukturen verwaltet, deren politische und technische Regeln die alleinige Angelegenheit der ITU bildeten. Der über IPV6 abgewickelte Informationsverkehr beruht auf der Verwaltung, Verteilung und auf dem Routing von IP-Adressen. Diese werden bereits von ICANN verwaltet. Die Zukunft steht im Zeichen der „allgegen-

wärtigen IP“, und die Telefonie-Netze werden unweigerlich dem „Voice over IP“ zufallen. Deswegen sind Befürchtungen wegen der künftigen Verwaltung der Infrastrukturen der globalen Telefonie durchaus berechtigt.

Ende 2003 wird der Weltgipfel über die Informationsgesellschaft in Genf tagen. Dieser Anlass sollte die verschiedenen Komponenten der Zivilgesellschaft, des Privatsektors und der Regierungen vereinigen und ihre Vernetzung vorantreiben. Der Gipfel scheint jetzt eher zum Symbol der Problematik zu werden, die im vorliegenden Text erörtert wird. Tunesien hat als Initiant und künftiges Gastland (2005) allem Anschein nach die Beziehung zwischen „Informationsgesellschaft“, Meinungsäußerungsfreiheit und Demokratie nicht wirklich verstanden: Während der Vorbereitung des Gipfels von Genf nahmen die tunesischen Behörden über 20 Personen fest, die das „Verbrechen“ begangen hatten, von der Regierung verbotene Websites zu besuchen. Themen wie Menschenrechte, freie Meinungsäußerung, Zugang zu Information und Recht auf Information sind zahlreichen Regierungen ein Dorn im Auge. Die Mitglieder der Zivilgesellschaft werden trotz ihres Engagements und trotz ihrer bemerkenswerten Bemühungen, positive und konstruktive Lösungen für den Aufbau der Informationsgesellschaft zu finden, aus dem Entscheidungsprozess ausgeklammert: Dieser bleibt „Chefsache“ der Regierungen, welche die „Einmischung der Bürger“ mehrheitlich nur ungern sehen.

Der Gipfel wird eine strategische Plattform für die Internationale Fernmeldeunion, den Hauptorganisator, bilden. In den letzten Jahren verlor die ITU im Bereich der digitalen Gesellschaft hauptsächlich wegen ihrer schwerfälligen Verwaltung und wegen mangelnder Weitsicht viel Terrain. In den vergangenen Monaten organisierte die ITU eine Reihe von Konferenzen, Seminaren und Debatten über die Verwaltung der Domain-Namen und bewies damit die Bereitschaft, den von ICANN verkörperten aktuellen Konsens in Frage zu stellen. Ausserdem scheint die ITU gewillt, die Kontrolle der nationalen Domain-Namen zu ergreifen. Die Anwesenheit des amerikanischen Handelsministeriums in den von der ITU organisierten Anlässen veranschaulicht die Tragweite dieses stillen Kampfes sowie das uneingestandene Ziel der USA, die Kontrolle über die Domain-Namen zu behalten.

So lange wir die politische Macht frei schalten und walten lassen – paradoxerweise gegen die Interessen ihrer Bürger – wird sich keine Lösung finden lassen. Allein die wirkliche Sensibilisierung der Bürger für die realen Folgen der Informationsgesellschaft im Alltag kann ein Klima schaffen, in welchem das Fundament einer digitalen Gesellschaft gelegt wird, der wir nicht nur als Nutzer, sondern als fester Bestandteil angehören.