

Ein Update für das Internet Reform der globalen digitalen Zusammenarbeit 2021

Matthias C. Kettemann
Alexandra Paulus

Im Jahr 2021 steht die internationale Staatengemeinschaft vor der Chance, die globale Digitalpolitik grundlegend zu reformieren. Ziel sollte es sein, ein globales, freies und offenes, stabiles und sicheres Internet zu garantieren und gleichzeitig ein verantwortliches Verhalten von Staaten im Cyberraum zu fördern. Die zwei entscheidenden Weichenstellungen liegen bei den Vereinten Nationen (VN): verbesserte Kooperationsmodelle für die gemeinsame Fortentwicklung der Internetpolitik und eine Implementierung der bereits formulierten Cybernormen. Eine reformierte digitale Kooperationsarchitektur kann die Internet Governance inklusiver und effektiver machen. Neue Instrumente

können die aktuell gesplante Debatte über Cybernormen voranbringen und das Verhalten von Staaten im Cyberspace vorhersagbarer machen. Vielversprechende Vorschläge liegen bereits vor und stehen im Mittelpunkt dieses Global Governance Spotlights.

Es wird Zeit für diese Reformprozesse: Das Internet entwickelt sich rasant weiter; in den vergangenen Jahren nahmen Machtkämpfe im Cyberspace zu; manche Staaten versuchen im Internet ihr „Territorium“ abzustecken. Auch das Anwachsen der Datenberge sowie die Nutzung von maschinellem Lernen, um diese nutzbar zu machen, von Algorithmen, um Aufmerksamkeit auf Plattformen zu lenken, sowie die Entwicklung des Internets der Dinge zeigen, wie wichtig es ist, dass die politischen Prozesse Schritt halten. Wie steht es um den Individualrechtsschutz in datengetriebenen Plattformökonomien, um die Cybersecurity in vernetzten Systemen, um die Wirkung internetvermittelter Kommunikation auf den sozialen Zusammenhalt? Die aktuell bestehende Kooperationsarchitektur des Internets geht zurück auf die Gründung des Internet Governance Forums (IGF) 2005. Die wichtigsten Cybernormprozesse finden sich im Rahmen der Group of Governmental Experts (GGE), eine Arbeitsgruppe, die 2003 zum ersten Mal tagte. Fast 20 Jahre sind eine lange Zeit im Internet.

Die globale Verwaltung und Entwicklung des Cyberraums hat sich in den vergangenen Jahren ausdifferenziert. Innerhalb der VN-Generalversammlung diskutiert das Erste Komitee Sicherheitsfragen mit Internetbezug. Das Zweite Komitee untersucht Wirtschafts- und Sozialfragen der Internetregulierung. Das Dritte Komitee diskutiert menschenrechtliche Aspekte.

VN-Normen für verantwortungsvolles Handeln im Staatenraum

1 Zwischenstaatliche Zusammenarbeit für Cybersicherheit	2 Alle relevanten Informationen berücksichtigen	3 Missbrauch von Informations- und Kommunikationstechnologien verhindern	4 Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus
5 Menschenrechte und Privatsphäre respektieren	6 Keine kritische Infrastruktur beschädigen	7 Kritische Infrastrukturen schützen	8 Auf Hilfsanfragen reagieren
9 Lieferketten-sicherheit herstellen	10 IKT-Schwachstellen melden	11 Cybersicherheit-Notfallteams schützen	Anmerkung: 3, 6 und 11 sind begrenzende Normen, alle übrigen positive Pflichten.

Quelle: eigene Darstellung nach <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/un-norms-responsible-bookmark.pdf> und <https://undocs.org/A/70/174>.

Erhebliche Beiträge leisten darüber hinaus die VN-Sonderorganisationen. Die jährliche Konferenz des IGF, an der alle relevanten Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft teilnehmen können, stellt eine Art Sammelbecken für Ideen dar, konnte aber bisher nicht dazu beitragen, die verschiedenen Regulierungsprozesse in der Cyberwelt zu bündeln und zu stärken. Das IGF geriet daher zunehmend in die Kritik: Zu westlich orientiert, zu elitär, zu wenig nachhaltig – eine Art „Talking Shop“ für einen kleinen Zirkel.

Neue Cyber-Kooperationsarchitekturen

Der VN-Generalsekretär António Guterres erkannte 2018 den Bedarf eines Updates der globalen Kooperationsarchitektur des Internets und berief ein Panel an hochrangigen Expert*innen (HLP) ein. Nach der Vorstellung des Berichts dieses Panels 2019 wurden Deutschland und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) damit betraut, globale Konsultationsprozesse zu starten, um Optionen für die Zukunft des IGF aufzuzeigen. Nach maßstabsetzenden, offenen, bürgernahen Konsultationen legten Deutschland und die VAE im Herbst 2020 dem Generalsekretär ein Papier für die Zukunft der globalen digitalen Zusammenarbeit vor. Die dort enthaltenen Vorschläge werden die institutionelle Reform der Internet Governance maßgeblich beeinflussen. Die grundlegende Idee: Das Internet Governance Forum soll als zentrale Diskussionsplattform für alle Interessengruppen rund um das Internet gestärkt und zu einem inklusiveren und effektiveren Forum (IGF+) ausgebaut werden. Das neue Forum soll die Inputs nationaler und regionaler IGFs (wie des European Dialogue on Internet Governance [EuroDIG] und des IGF Deutschland) stärker berücksichtigen und auf umsetzbare Ergebnisse wie politische Empfehlungen und Ergebnisberichte fokussieren. Gerade Vertreter*innen des globalen Südens sollen stärker einbezogen werden, wofür ein Kapazitätsaufbau nötig sein wird. Die institutionellen Beziehungen zur Welt der VN sollen enger werden, zwischen dem IGF-Sekretariat und dem Büro des VN-Generalsekretärs soll Einvernehmen gesucht werden. Inhaltlich soll das IGF+ globale Governanceprozesse mit Internetbezug miteinander verbinden und Synergien auch zwischen VN-Sonderorganisationen schaffen. Bürger*innennähe sei wichtig für die Legitimität der Internet Governance. Daher sollen Parlamentarier*innen und Regierungsvertreter*innen viel stärker als bisher eingebunden werden; auch um die Rückkoppelung der Themen an die nationalen Gesetzgebungsprozesse sicherzustellen.

Mit mehr Regeln zu einer stabileren Ordnung

Neben der globalen Kooperationsarchitektur für das Internet laufen innerhalb der Vereinten Nationen staatengeführte Prozesse zur Identifizierung und Prä-

zisierung von Cybernormen. Darunter werden vereinbarte Regeln für internationales staatliches Handeln im Kontext von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) verstanden. Solche Normen können positive Pflichten für Staaten aufzeigen, etwa mit anderen Staaten Informationen über Bedrohungen auszutauschen, oder Grenzen für staatliches Handeln setzen, beispielsweise indem sie es Staaten untersagen, Cyberoperationen durchzuführen, die kritische Infrastrukturen in einem anderen Staat zum Ziel haben.

Das Interesse an Cybernormen ist auch deshalb so groß, weil alternative Regelungsinstrumente nur schwer auf Informations- und Kommunikationstechnologien übertragbar sind: Ein völkerrechtliches Abkommen wäre nur schwer durchsetzbar, denn dafür müssten Cyberoperationen ihren Urheber*innen zugerechnet werden können, was kaum zweifelsfrei möglich ist.

In den letzten Jahren gab es immer wieder Versuche, traditionelle Rüstungskontrolle in den Cyberraum zu übertragen. Bisher scheitern diese daran, dass sich Schadsoftware – oft fälschlicherweise als „Cyberwaffen“ beschrieben – eben von konventionellen und nuklearen Waffen unterscheidet. Cybernormen sind nach aktuellem Stand das einzige verfügbare Instrument, um dem Ziel einer regelbasierten Ordnung für IKT näher zu kommen.

Cybernormen im Mittelpunkt

Nachdem zwischenzeitlich auch Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure die Debatte in Privatssektor-Initiativen wie dem von Microsoft angeregten Tech Accord oder in Multistakeholder-Formaten wie dem Paris Call for Trust and Security in Cyberspace prägten, finden die wichtigsten Gespräche über Cybernormen wieder im Rahmen der VN statt. Mit dem Thema beschäftigt sich der Erste Ausschuss, der für Abrüstung und internationale Sicherheit zuständig ist. 2003 schuf die VN-Generalversammlung erstmals mit der erwähnten GGE eine Regierungsexpert*innen-gruppe für Cybersicherheit, weitere Mandate folgten. Aufgabe dieser Vertreter*innen von zunächst 15, später 25 Staaten war es, gesellschaftliches Bewusstsein für Cybersicherheitsthemen zu schaffen, gemeinsame Definitionen zu erarbeiten und Cybernormen zu entwickeln. Die drei verabschiedeten GGE-Berichte waren wichtige Meilensteine auf dem Weg zu Cybernormen: Sie dokumentierten, dass IKTs eine Bedrohung für die internationale Sicherheit darstellen können (2010), Völkerrecht auch im Cyberraum anwendbar ist (2013) und enthielten elf Cybernormen (siehe Abb. 1), von denen sich laut VN-Generalversammlung alle Staaten leiten lassen sollen (2015). Diese drei GGE-Berichte werden zusammen als „Acquis“ für Cybersicherheit bezeichnet und bilden die Grundlage für internationale Bemühungen um Cyber(sicherheits)normen.

Politische Differenzen führen zu Spaltung

Nach diesen Fortschritten verlor die VN-Debatte über Cybernormen merklich an Fahrt. Die GGEs tagen stets hinter verschlossenen Türen und veröffentlichen nur dann einen Abschlussbericht, wenn alle Mitglieder diesem zustimmen. 2017 unter deutscher Leitung war dies nicht möglich, die Gruppe ging ohne Ergebnis auseinander. Inhaltlich lag der Dissens in der Anwendung einiger völkerrechtlicher Regelungen, doch im Kern standen einer Einigung vor allem grundlegende politische Differenzen zwischen Russland (und, wenn auch weniger lautstark und zunehmend distanziert, China) auf der einen und den USA und gleichgesinnten Staaten wie den Mitgliedstaaten der EU auf der anderen Seite im Weg. Diese lagen wohl im umfassenden Streit um Handels- und politische Vormachtstellung begründet, schlugen sich aber als Nebeneffekt in der Debatte über Cybernormen nieder.

Diese Differenzen mündeten 2019 in der Spaltung des VN-Dialogs über Cybernormen in zwei Foren: Neben der GGE wurde mit der Open-ended working group on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security (OEWG) auf russische Initiative hin ein neues Format geschaffen. Im Gegensatz zur GGE tagt sie öffentlich und steht allen interessierten Staaten sowie jenen Nichtregierungsorganisationen, die über akkreditierten Beratungsstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der VN verfügen, offen. Diplomaten*innen aus den USA, der EU und gleichgesinnten Staaten engagieren sich in beiden Foren, Russland und China hingegen fokussieren ihre Arbeit auf die OEWG. Die für 2020 geplante Veröffentlichung des Berichts der OEWG musste aufgrund der COVID-19-Pandemie auf 2021 verschoben werden.

Der Bericht der sechsten GGE wird im Fall einer Einigung zur Sitzung der VN-Generalversammlung im September 2021 erwartet. Sie geht auf eine von den USA unterstützte Resolution zurück und wird daher von einigen Staaten als westlich-dominiert wahrgenommen. Bisher ist wenig über den Stand der Verhandlungen bekannt. Berichten zufolge verhandelt die Gruppe aktuell über Kommentare, die jede der elf Normen (siehe Abb. 1) genauer erläutern sollen, und erarbeitet Hinweise zur Implementierung der Normen.

Keine Überwindung der Spaltung absehbar

Die Spaltung der VN-Debatte über Cybernormen in zwei parallele Foren ist problematisch. Die Doppelung bindet personelle und finanzielle Ressourcen, die besonders Staaten des globalen Südens nur schwer stemmen können. Hinzu kommt, dass das Verhältnis zwischen beiden Foren nicht geklärt ist. Während beide Foren den Acquis weiterentwickeln sollen, sind

einige Staaten der Auffassung, dass die OEWG ihn sogar ändern könnte – auch wenn die Diskussionen darauf bisher nicht hindeuten. Im schlimmsten Fall könnte die Spaltung zu einem Glaubwürdigkeitsverlust des VN-Dialogs über Cybernormen führen.

Angesichts dieser Probleme entwarf im Oktober 2020 eine Gruppe von Staaten unter der Führung von Frankreich und Ägypten einen Vorschlag, GGE und OEWG durch ein Arbeitsprogramm (Englisch: Programme of Action, kurz PoA) abzulösen. Dieses würde einen Multistakeholder-Dialog zur Weiterentwicklung von Cybernormen mit spezialisierten Diskussionen über Aspekte wie Implementierung verbinden. Doch bevor ein solches Forum offiziell vorgeschlagen werden konnte, verabschiedete der Erste Ausschuss der VN-Generalversammlung am 9. November 2020 eine russische Resolution, die einer neuen OEWG im Zeitraum 2021-2025 ein Mandat erteilt. Gleichzeitig verabschiedete derselbe Ausschuss eine zweite Resolution, die von den USA und EU-Mitgliedstaaten unterstützt wurde. Diese schlägt vor, über die Zukunft der Cybernormen-Debatte erst dann zu entscheiden, wenn GGE und OEWG der Generalversammlung ihre Ergebnisse vorgestellt haben; sie lässt damit implizit Raum für ein neues Format wie das PoA. Auch ein „Non-Paper“ von Deutschland und fünf weiteren EU-Mitgliedstaaten vom 19. November spricht sich weiterhin für ein PoA aus. Theoretisch ist es denkbar, dass die Debatte ab 2021 in der neuen OEWG zusammengeführt wird, doch angesichts der politischen Differenzen erscheint dies wenig wahrscheinlich. Letztlich widersprechen sich die beiden Resolutionen zur Zukunft der VN-Debatte über Cybernormen inhaltlich, und sie offenbaren und zementieren die fortdauernde Spaltung.

2021: Governancedynamiken nutzen ...

Die Grundfesten der Internet Governance bestehen schon seit 15 Jahren, aber 2020 haben die globalen Kooperationsarchitekturen, die Prozesse der Stabilisierung von Cybernormen und die Cyberdiplomatie bedeutende Entwicklungsschübe erfahren. Diese Dynamik gilt es zu erhalten, parallele Prozesse sind indes abzufedern.

2020 war das Jahr der Konzeption, 2021 kann das Jahr der Umsetzung werden. Die guten Ideen für ein IGF+ sollten rasch auf Grundlage des deutschen Optionenpapiers verwirklicht werden. Neuer Vereinbarungen bedarf es dazu nicht. Der VN-Generalsekretär und die ihn beratende Multistakeholder Advisory Group können sämtliche Empfehlungen auf der Grundlage bestehender Mandate umsetzen: mehr Integration des globalen Südens, ein vergrößertes Sekretariat, mehr Kontakt mit den Parlamentarier*innen der Welt und ein Team, das Empfehlungen ausarbeitet. Polen, das 2021 Gastland des IGF sein wird, war vor der coronabedingten Verschiebung schon sehr weit in der Planung. Das schafft Zeit, in enger Abstimmung mit jenen Ländern wie Brasilien, Deutschland, Schweden,

Frankreich und der Schweiz, die immer schon für ein stärkeres IGF eingetreten sind, die Weichen für das IGF+ zu stellen.

... und innovative Implementierungs-Instrumente einsetzen

In der globalen Debatte um Cybernormen sollten Deutschland und Europa im Jahr 2021 im besten Sinne des Wortes zweigleisig fahren: Konstruktive Fortschritte in der Weiterentwicklung der bereits formulierten Normen oder gar die Entwicklung neuer Normen sind erst zu erwarten, wenn beide Lager politisch stärker aufeinander zugehen und grundlegende politische Differenzen überwinden. Solange eine Mehrheit der Staaten daran interessiert ist, den Dialog im Rahmen der VN weiterzuführen, sollten Deutschland und Europa entsprechende Gesprächskanäle aufrecht-erhalten. Wichtig wären Fortschritte im Bereich der Umsetzung bereits formulierter Cybernormen. In der Staatengemeinschaft herrscht weitgehend Konsens darüber, dass mehr vertrauensbildende Maßnahmen für Cybersicherheit und eine entsprechende Einbettung des Fähigkeitsaufbaus in die Entwicklungszusammenarbeit notwendig sind. Für beide Instrumente haben Regionalorganisationen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und Netzwerke wie das Global Forum on Cyber Expertise (GFCE) Prozesse und Instrumente etabliert, die unterstützenswert sind.

Zur Implementierung von Cybernormen gibt es noch kein etabliertes Instrumentarium, aber eine Vielzahl innovativer Vorschläge, deren Umsetzung Deutschland und Europa im Jahr 2021 vorantreiben sollten: Mehrere Staaten, darunter Kanada und Australien, haben Implementierungsberichte veröffentlicht, in denen sie darlegen, wie sie die elf Normen interpretieren und umsetzen. Zudem haben Australien und Mexiko eine freiwillige Umfrage zur nationalen Implementierung von Cybernormen entworfen. Teilnehmende Staaten würden darin regelmäßig nicht nur Angaben zur Normen-Implementierung machen, sondern auch zu ihrer Interpretation der Anwendbarkeit des Völkerrechts, vertrauensbildenden Maßnahmen und Entwicklungszusammenarbeit zum Fähigkeitsaufbau. Schließlich wird Singapur, zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und mit Unterstützung des Büros der VN für Abrüstungsfragen, eine Checkliste für die Implementierung von Cybernormen entwickeln. Die unterschiedlichen Schwerpunkte dieser drei unterstützenswerten Vorschläge – die Ermutigung aller Staaten zur Teilhabe an der Debatte, internationale Vergleichbarkeit und die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Entwicklungsländern – können die Debatte um

Cybernormen spürbar voranbringen und langfristig die Spaltung der Ausarbeitungsprozesse überwinden.

2021 kann nicht nur dem IGF neues Leben eingehaucht werden, sondern es sollten auch innovative Instrumente genutzt werden, um die Spaltung im Bereich der Cybernormen zu verringern. Dies ist entscheidend, um mit der rasanten Fortentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien Schritt zu halten und die eingangs formulierten Ziele eines globalen, freien und offenen, stabilen und sicheren Internets im Interesse aller Stakeholder zu erhalten.

Autor*innen:

PD Mag. Dr. Matthias C. Kettmann | LL.M. (Harvard) leitet Forschungsgruppen zu Internet und Recht am Leibniz-Institut für Medienforschung, Hans-Bredow-Institut, dem Humboldt-Institut für Internet und Gesellschaft, Berlin, und dem Sustainable Computing Lab der Wirtschaftsuniversität Wien. @MCKettmann

Alexandra Paulus | ist Non-resident Fellow für Internationale Cybersicherheitspolitik bei der Stiftung Neue Verantwortung (SNV). Sie promoviert an der Technischen Universität Chemnitz im Fach Politikwissenschaft zu internationalen Cybernormen. @ale_paulus

Literatur

Auswärtiges Amt, Non-Paper on EU Cyber Diplomacy, 19.11.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2418160/206b3bf9aa4e-f45a2887399231840d23/201119-non-paper-pdf-data.pdf>.

Report of the UN Secretary-General's HLP on Digital Cooperation, The Age of Digital Interdependence, Juni 2019, <https://digitalcooperation.org/wp-content/uploads/2019/06/DigitalCooperation-report-web-FINAL-1.pdf>.

Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the HLP on Digital Cooperation Report of the Secretary-General, VN Dok. A/74/821, 29.5.2020.

The Federal Government (Germany)/UAE, Options Paper for the Future of Global Digital Cooperation, 3.9.2020, <https://www.global-cooperation.digital/GCD/Navigation/EN/The-Options-Paper/the-options-paper.html>.

UN General Assembly, Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security: Note by the Secretary-General (A/70/174) (enthält den Bericht der UNGGE mit 11 Cybernormen), <https://undocs.org/A/70/174>, 22.07.2015.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Larissa Neubauer

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Gestaltung
Gerhard Süß-Jung
Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.
ISSN 2566-6258
© sef: 2020