

# Globalisierung und Cyberspace

## Der Weltgipfel über die Informationsgesellschaft weist den Weg

Wolfgang Kleinwächter



**Wolfgang Kleinwächter**, geb. 1947,

ist Professor für internationale Kommunikationspolitik an der Universität Aarhus, Dänemark, und war Mitglied der Arbeitsgruppe Internetverwaltung der Vereinten Nationen (UN Working Group on Internet Governance – WGIG).

**Tunis Commitment**, UN Doc. WSIS-05/TUNIS/DOC/7-E v. 18.11.2005 und **Tunis Agenda for the Information Society**, UN Doc. WSIS-05/TUNIS/DOC/6(rev. 1) v. 18.11.2005; über: <http://www.itu.int/wsis/>

**Der Weltgipfel über die Informationsgesellschaft hat auf zwei Konferenzen in Genf (2003) und Tunis (2005) insgesamt vier Dokumente angenommen, die einen Katalog von Kerngrundsätzen, allgemeine Verpflichtungen von Staaten, einen Aktionsplan sowie eine Strategie zur Erreichung von bestimmten Zielen bis zum Jahr 2015 enthalten. Dieser Prozess soll dabei eng mit dem Prozess zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) verzahnt werden. Eine der strittigsten Fragen war dabei die Zukunft der Verwaltung des Internets. Der Tunis-Gipfel hat nun beschlossen, ein neues globales Internet Governance Forum (IGF) zu gründen, das erstmals Ende Oktober 2006 in Griechenland zusammen kommen wird.**

Der zweite Teil des **Weltgipfels über die Informationsgesellschaft (World Summit on the Information Society – WSIS)** ging am 18. November 2005 in Tunis nach drei intensiven Debattentagen zu Ende. An den Beratungen hatten Vertreter von 174 Staaten beziehungsweise der Europäischen Union, von 92 internationalen Organisationen, 606 nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) sowie 226 Wirtschaftsunternehmen teilgenommen. Ergebnis der Konferenz sind zwei Dokumente: das **Tunis Commitment** und die **Tunis Agenda for the Information Society**.<sup>1</sup> Beide bauen auf der vom ersten Teil des Weltgipfels über die Informationsgesellschaft (WSIS I) im Dezember 2003 in Genf angenommenen WSIS-Grundsatzerklärung und dem ebenfalls dort verabschiedeten WSIS-Aktionsplan auf.<sup>2</sup> Der WSIS-Prozess hat im Wesentlichen zum Ziel, einen global abgestimmten politisch-rechtlichen Rahmen für die Entwicklung der Informationsgesellschaft zu schaffen und die dafür notwendigen infrastrukturellen, materiell-technischen und personellen Voraussetzungen aufzubauen. Konkret heißt das, unter anderem jeden Ort der Erde an das Internet anzuschließen, Schulen, Krankenhäuser und öffentliche Verwaltungen zu vernetzen sowie die Zahl der Internetnutzer weltweit von heute einer Milliarde auf drei Milliarden Menschen im Jahr 2015 zu erhöhen. Binnen zehn Jahren soll die Hälfte der Menschheit online sein.<sup>3</sup>

### Rasante Entwicklung des Internets

Die Entwicklung immer neuer **Informations- und Kommunikationstechnologien (IT)** – vom Computer über Fernmeldesatelliten bis zum Internet – und

insbesondere die durch die Digitalisierung möglich gewordene Konvergenz von Daten-, Tele- und Massenkommunikation sind zu einer entscheidenden Triebkraft für die Globalisierung geworden.<sup>4</sup>

Das Internet durchdringt alle Bereiche des Lebens, ignoriert die Grenzen von Zeit und Raum und macht virtuell alle Menschen auf dem Erdball zu Nachbarn. Ist eine Person oder ein Unternehmen erst einmal online, sind Verwandte und Bekannte, Zulieferer und Kunden – gleich ob sie in Sydney, Kapstadt, Tokio oder Rio de Janeiro zu Hause sind – nur einen Mausklick entfernt. Dies hat weit reichende politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Auswirkungen. Der weltweite elektronische Handel (E-Commerce) hat bereits die Billionen-Dollar-Grenze überschritten. Neue soziale Bewegungen konstituieren sich via Internet und agieren auf der globalen Bühne der Politik. Immer mehr öffentliche Dienstleistungen werden online angeboten.

Dabei fordert die Tatsache, dass der Cyberspace de facto grenzenlos ist, das traditionelle System der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts, das auf dem Prinzip einer territorial definierten Rechtsordnung des souveränen Nationalstaats beruht, wie keine andere zuvor gewesene Entwicklung heraus. Individuelle nationalstaatliche Regelungen für das Internet – von Normen für den elektronischen Handel bis zum Kampf gegen Computerkriminalität – greifen zu kurz, da sie an den Landesgrenzen Halt machen. Ein nationales Gesetz gegen unerwünschte elektronische Werbung (Spam) ist eine gute Sache, bleibt aber ziemlich wirkungslos, wenn 95 Prozent der E-Mails aus dem Ausland kommen.

Eine Rechtsordnung für den virtuellen Raum zu schaffen, erfordert ein neues Miteinander von Regierungen und Parlamenten auf globaler Ebene. Und, sollen die Regelungen effektiv sein und funktionieren, müssen auch Techniker und Entwickler, Anbieter und Nutzer gleichermaßen in die Entwicklung entsprechender globaler Maßnahmen, deren juristischer Fixierung und der anschließenden Umsetzung einbezogen werden. Im Informationszeitalter definieren häufig die technischen Lösungen, das heißt die Protokolle und Standards, die Räume, in denen sich wirtschaftliche und soziale Aktivitäten entfalten können. »In cyberspace, code is the law«, schrieb bereits 1999 Lawrence Lessig.<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund ist der WSIS-Prozess als eine erste global angelegte Anstrengung der internationalen Staatengemeinschaft anzusehen, auf diese neue Herausforderung politisch zu reagieren. Der

WSIS-Prozess hat die Tür zu einer terra incognita geöffnet, zu einem weithin noch unbekanntem Terrain einer virtuellen Welt, in der jeder jederzeit an jedem Ort der Erde mit jedem kommunizieren, zusammenarbeiten und Handel betreiben kann.

### Vorgeschichte: Von der NWIKO zu WSIS

Die Idee des Weltgipfels zur Informationsgesellschaft geht zurück auf einen Vorschlag der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) aus dem Jahr 1998. Die ITU hatte bereits 1982 mit dem Bericht der so genannten Maitland-Kommission ›The Missing Link‹ auf die wachsende Kluft zwischen Nord und Süd im Kommunikationsbereich aufmerksam gemacht. Im Unterschied aber zur UNESCO, deren ›McBride-Kommission‹ mit dem Bericht ›Many Voices, One World‹ (1980) zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangte und die daraufhin die Debatte über die Schaffung einer ›Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung‹ (NWIKO) in Gang brachte, verwarf die ITU, das Thema zu ideologisieren und konzentrierte sich mehr auf die technischen und wirtschaftlichen Aspekte der Kommunikationsentwicklung. Als der damalige amerikanische Vizepräsident Al Gore auf einer Konferenz der ITU (Telecommunication Development Conference) in Buenos Aires im Jahr 1995 das Thema der ›digitalen Kluft‹ im Internet-Zeitalter zur Sprache brachte und eine ›Globale Initiative zur Verbesserung der Informationsinfrastruktur‹ (GII) forderte, sah die ITU die Zeit gekommen, sich dieses Themas noch eingehender anzunehmen.<sup>6</sup>

Als man die Idee eines Weltinformationsgesellschaftsgipfels diskutierte, wurde schnell klar, dass die Schaffung einer globalen Informationsinfrastruktur nur ein Aspekt des Themas ist und die anderen Aspekte einer solchen Weltkonferenz weit über das Mandat der ITU hinausgehen würden. Daher wurde das Projekt der UN-Generalversammlung vorgelegt, die mit Resolution 56/183 vom 21. Dezember 2001 beschloss, zum einen ITU-Generalsekretär Yoshiro Utsumi zu bitten, den Vorsitz eines ›Hochrangigen Organisationsausschusses für den Gipfel‹ (HLSOC) zu übernehmen und zum anderen den Weltgipfel über die Informationsgesellschaft unter der Ägide der Vereinten Nationen durchzuführen.

Resolution 56/183 spezifizierte das Mandat und das Prozedere für den Weltgipfel.

#### Dabei gab sie

- dem Gipfel ein sehr breites Mandat,
- konzipierte den Gipfel als einen Prozess mit vorläufig zwei Phasen und
- lud neben den UN-Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen auch die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft ein, an dem Prozess gleichberechtigt mitzuwirken.

### Mandat – Prozess – Teilnehmer

Alle drei Vorgaben hatten, wie sich später herausstellte, Konsequenzen, die weit über die ursprüngliche Idee des Gipfels hinausgingen.

Was das **Mandat** betrifft, so wurde eines recht schnell deutlich: Wenn das Internet alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens durchdringt, muss sich auch der Weltgipfel mit all diesen Bereichen beschäftigen; das heißt konkret mit der Entwicklung von Kommunikationsinfrastruktur, der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität im Cyberspace, Menschenrechten im virtuellen Raum, dem Kampf gegen Computerkriminalität, mit IT-Anwendungen, Software, Hardware, der Internetverwaltung, geistigem Eigentum im Internet, der Medienvielfalt, kultureller Identität, E-Government, E-Commerce, E-Learning, usw. Je länger sich der Vorbereitungsprozess hinzog, desto länger wurde die Liste der vom Gipfel zu behandelnden Themen.

Hinsichtlich des Ablaufs wurde bereits in der ersten Vorbereitungsphase deutlich, dass sich der Gipfel aufgrund der Vielfalt der Themen nicht auf ein einmaliges Großereignis reduzieren lassen würde, sondern nur als ein langfristig angelegter **Prozess** Sinn ergeben würde. Seit dem Jahr 2001 haben neben den beiden Weltgipfeln in Genf und Tunis mit insgesamt rund 30 000 Teilnehmern zehn teilweise mehrwöchige Konferenzen des Vorbereitungsausschusses (PrepCom), zehn regionale Ministerkonferenzen und mehr als 40 thematische Fachtagungen stattgefunden, bei denen ein kaum noch überschaubares Mosaik von Maßnahmen für Dutzende von Einzelaspekten vereinbart wurde.

Als man die Idee eines Weltinformationsgesellschaftsgipfels diskutierte, wurde schnell klar, dass die Schaffung einer globalen Informationsinfrastruktur nur ein Aspekt des Themas ist.

<sup>1</sup> Das ›Tunis Commitment‹ ist auch auf Deutsch erhältlich: Verpflichtungserklärung von Tunis, über: <http://www.un.org/depts/german/conf/wsisis-05-tunis-doc7.pdf>

<sup>2</sup> Siehe Genfer Grundsatzserklärung, UN-Dok. WSIS-03/GENEVA/DOC/4-D v. 12.12.2003, [http://www.un.org/Depts/german/conf/wsisis\\_03\\_geneva\\_doc4d.pdf](http://www.un.org/Depts/german/conf/wsisis_03_geneva_doc4d.pdf) und Aktionsplan von Genf, UN-Dok. WSIS-03/GENEVA/DOC/5-D v. 12.12.2003, [http://www.un.org/Depts/german/conf/wsisis\\_03\\_geneva\\_doc5d.pdf](http://www.un.org/Depts/german/conf/wsisis_03_geneva_doc5d.pdf); vgl. auch den Bericht von Alfredo Märker, Genf 2003, Tunis 2005, VN 1/2004, S. 19ff.

<sup>3</sup> Siehe Daniel Stauffacher/Wolfgang Kleinwächter, *The World Summit on the Information Society: From the Past into the Future*, United Nations, UNICTF Book Series No. 8, New York 2005.

<sup>4</sup> Siehe Wolfgang Kleinwächter, *Macht und Geld im Cyberspace: Wie der Weltgipfel zur Informationsgesellschaft die Weichen für die Zukunft stellt*, Hannover 2004.

<sup>5</sup> Lawrence Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York 1999.

<sup>6</sup> Siehe Wolfgang Kleinwächter, *Verkehrsregeln für die ›elektronische Autobahn‹. Information und Kommunikation als Gegenstand multilateraler Verhandlungen im Verband der Vereinten Nationen*, VN 3/1991, S. 88–93.

Von besonderer Brisanz war schließlich die Auswahl der **Teilnehmer**. Resolution 56/187 der Generalversammlung enthielt eine Einladung auch an nichtstaatliche Akteure, gleichberechtigt am WSIS-Prozess teilzunehmen, jedoch ohne spezifische Verfahrensregeln, wie die Interaktion zwischen den drei Interessengruppen – Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft – organisiert werden sollte. So war zu Beginn des WSIS-Prozesses weitgehend unklar, in welchem Ausmaß die nichtstaatlichen Akteure Rederecht, Zugangsrecht zu Arbeitsgruppen, Verhandlungsrecht oder gar Stimmrecht erhalten sollten. Der Gipfelprozess musste hier Neuland betreten. Im Rahmen des Prozesses wurde dabei schrittweise – quasi von unten – das Konzept des **Multistakeholderismus** entwickelt. Dieses vergleichsweise neue Konzept für internationale Verhandlungen unter den Bedingungen der Globalisierung fand zunächst Eingang in die Genfer Grundsatzerklärung und wurde später in den Tunis-Dokumenten, insbesondere hinsichtlich des strittigen Themas Internetverwaltung, ausgestaltet.

### Phase 1: Genf 2003

Die im Dezember 2003 in Genf verabschiedete Grundsatzerklärung wurde vom damaligen Präsidenten der gastgebenden Schweiz, Pascal Couchepin, als »Verfassung des Informationszeitalters« bezeichnet.

Die im Dezember 2003 in Genf verabschiedete Grundsatzerklärung wurde vom damaligen Präsidenten der gastgebenden Schweiz, Pascal Couchepin, als »Verfassung des Informationszeitalters« bezeichnet. In der Tat stellt die Erklärung bis zu einem gewissen Grad den globalen politisch-rechtlichen Rahmen für die Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts dar. Das betrifft vor allem das einvernehmliche Grundverständnis über den Charakter einer Informationsgesellschaft. In Absatz 1 der Erklärung einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, »eine den Menschen in den Mittelpunkt stellende, integrative und entwicklungsorientierte Informationsgesellschaft aufzubauen, in der ein jeder Informationen und Wissen schaffen, abrufen, nutzen und teilen kann.« Die globale Informationsgesellschaft muss sich demnach »auf die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen« stützen und kann nur »unter voller Achtung und Einhaltung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« aufgebaut werden.

Die Grundsatzerklärung legt insgesamt elf Grundsätze fest. Bemerkenswerterweise stellt die Erklärung das erst im Rahmen des WSIS entwickelte Konzept des »Multistakeholderismus«, also das enge und gleichberechtigte Zusammenwirken von Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft, an die Spitze. Diesem Konzept liegt die im WSIS-Prozess gewonnene Einsicht zugrunde, dass die Komplexität und Dynamik des Informationszeitalters eine Herausforderung darstellen, die die Möglichkeiten der traditionellen zwischenstaatlichen Politik übersteigen. Die notwendigen Milliarden an Investitionen in Infrastruktur, Hard- und Softwareentwicklung und IT-Anwendungen sind, ebenso wie die Ausbildung von Millio-

nen von Menschen, ohne ein deutliches Engagement des Privatsektors und der Zivilgesellschaft nicht zu erreichen. Die logische Schlussfolgerung daraus ist, dass die im WSIS-Prozess als »Stakeholder« bezeichneten drei Gruppen gleichberechtigt einbezogen werden müssen, und zwar in ihren spezifischen Rollen und Verantwortlichkeiten. Eine Ausgrenzung einzelner Gruppen aus diesem Prozess wäre nicht nur kontraproduktiv, sondern würde auch zu unnötigen Konflikten führen.

Zu den weiteren Grundsätzen der Erklärung gehören:

- a. **Informations- und Kommunikationsinfrastruktur schaffen;**
- b. **Zugang zu Informationen und Wissen ermöglichen,**
- c. **Kapazitäten aufbauen;**
- d. **Vertrauen und Sicherheit beim Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien schaffen.**

Weitere wesentliche Grundsätze sind: ein förderliches Umfeld auf allen Ebenen zu schaffen, IT-Anwendungen zu entwickeln und auszuweiten, die kulturelle Vielfalt zu fördern und zu achten, der ethischen Dimension der Informationsgesellschaft Rechnung zu tragen sowie die internationale und regionale Zusammenarbeit zu fördern.

Die Grundsätze enthalten für eine Vielzahl von Problemen teilweise detaillierte Vereinbarungen, die zukünftig für die Entwicklung konkreter Maßnahmen oder der Aushandlung internationaler Verträge als Richtlinie gelten können. So heißt es mit Blick auf die Entwicklung von Kommunikationsinfrastrukturen in **Grundsatz 2**, es gelte »Politiken auszuarbeiten, die ein förderliches Umfeld für Stabilität, Berechenbarkeit und fairen Wettbewerb auf allen Ebenen schaffen und diese Politiken so umzusetzen, dass nicht nur mehr Privatinvestitionen für den Aufbau von IT-Infrastrukturen mobilisiert werden, sondern auch die Verpflichtung zur Versorgung der Allgemeinheit in den Gebieten erfüllt werden kann, in denen die traditionellen Marktmechanismen nicht funktionieren.«

Mit Blick auf die Sicherheit und Stabilität des Internets postuliert **Grundsatz 5**, »die Stärkung des Vertrauensrahmens, einschließlich Informations- und Netzsicherheit, Authentifizierung, Persönlichkeits- und Verbraucherschutz« sei eine »Voraussetzung für die Entwicklung der Informationsgesellschaft«. Es gelte eine »globale Kultur der Cybersicherheit« zu entwickeln, die sowohl den neuen Sicherheitsstandards im Kampf gegen den Terrorismus als auch den hohen Normen des Daten- und Persönlichkeitsschutzes gerecht wird und dabei nicht die Möglichkeiten für den globalen elektronischen Handel unterminiert.

In **Grundsatz 6** wird in Bezug auf das umstrittene Thema des Herunterladens von Musik, Filmen, Software und Spielen festgehalten, dass der freie Zugang zu Wissen und der Schutz des geistigen Eigentums gleichermaßen von wesentlicher Bedeutung für die

Förderung von Kreativität und Innovation sind. In der Erklärung sprechen sich die Staatenvertreter dafür aus, ein stärkeres öffentliches Bewusstsein dafür zu schaffen, »welche Möglichkeiten verschiedene Softwaremodelle bieten, darunter proprietäre, quell-offene und freie Software, um den Wettbewerb zu verstärken, den Zugang für Nutzer und die Vielfalt der Auswahl zu erweitern und alle Nutzer in die Lage zu versetzen, Lösungen zu entwickeln, die ihren Anforderungen am besten gerecht werden.«

Im **Grundsatz 8** wird die kulturelle Vielfalt als ein gemeinsames Erbe der Menschheit bezeichnet. Die Informationsgesellschaft müsse daher auf der Achtung der kulturellen Identität, der kulturellen und sprachlichen Vielfalt, der Traditionen und Religionen gründen und diese Achtung fördern sowie den Dialog zwischen Kulturen und Zivilisationen unterstützen. Im **Grundsatz 9** werden die Presse- und Informationsfreiheit, die Unabhängigkeit, der Pluralismus und die Vielfalt der Medien als Eckpunkte einer Informationsgesellschaft bezeichnet. **Grundsatz 10** schließlich fordert, der Informationsgesellschaft eine ethische Dimension zu geben, die die Gerechtigkeit sowie die Würde und den Wert des Menschen fördern.

Eingebettet in diese Erklärung ist der auf das Jahr 2015 zielende WSIS-Aktionsplan, der in 29 Absätzen für nahezu alle Bereiche des Lebens – Regierung, Wirtschaft, Weiterbildung, Gesundheit, Arbeit, Umwelt, Landwirtschaft, Wissenschaft – konkrete Maßnahmen auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene enthält, mit der die Informationsgesellschaft mit Leben erfüllt werden soll. Im Mittelpunkt steht dabei die **Agenda für digitale Solidarität**, mit Hilfe derer die digitale Kluft von heute in digitale Möglichkeiten von morgen verwandelt werden soll, um zu gewährleisten, dass jede/r von der globalen Informationsgesellschaft profitieren kann.

Nicht einigen konnte man sich im Dezember 2003, wie die »Agenda für digitale Solidarität« zu finanzieren sei und wie die Kernressourcen des Internets – die entscheidende Infrastruktur für die globale Informationsgesellschaft – zukünftig verwaltet werden sollen. Für beide Problembereiche wurde UN-Generalsekretär Kofi Annan gebeten, Arbeitsgruppen zu bilden, die dem Tunis-Gipfel Empfehlungen vorlegen sollten. Offen war in Genf auch geblieben, wie das Follow-up bis zum Jahr 2015 und die Umsetzung der Beschlüsse organisiert werden sollen.

## Phase 2: Tunis 2005

Bei der Vorbereitung des Tunis-Gipfels waren sich die Regierungen zunächst einig, das in Genf geschnürte Paket nicht wieder zu öffnen. So bildete der »Genfer Konsens« die Grundlage für die Beschlüsse von Tunis. Dies ermöglichte es dem zweiten WSIS-Gipfel, sich auf die Vernetzung des WSIS-Prozesses mit

anderen globalen politischen Prozessen, insbesondere mit den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs), und die offen gebliebenen Kernfragen – Finanzierung, Internetverwaltung und Follow-up – zu konzentrieren.

### Verbindung von WSIS und MDGs

Wenige Wochen vor dem Gipfel in Tunis fand in New York der so genannte Weltgipfel 2005 statt. Dieses zuvor »Millennium+5-Gipfel« genannte Treffen sollte eine Fünf-Jahres-Bilanz des bei der Umsetzung der im Jahr 2000 verabschiedeten »Millenniums-Erklärung« Erreichten ziehen. Damals hatten 150 Staats- und Regierungschefs insgesamt acht Entwicklungsziele formuliert, die bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollten. Zwar ist der Aufbau einer globalen Informationsgesellschaft nicht als ein gesondertes Entwicklungsziel ausgewiesen, Ziel Nr. 8 »Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft« enthält aber die vom WSIS-Prozess behandelten Themen.

Seit dem Jahr 2000 hat sich die globale Informationswirtschaft rasant entwickelt: die Zahl der Internetnutzer verfünffachte sich zwischen 2000 und 2005 und stieg von 200 Millionen auf eine Milliarde weltweit. Angesichts dieser Entwicklung wurde deutlich, dass neue Informations- und Kommunikationstechnologien entscheidende Instrumente sein können und müssen, ohne deren Nutzung die MDGs nicht erreicht werden können. Umgekehrt wurde auch klar, dass eine Informationsgesellschaft nur auf jenen Zielen aufbauen kann, die in den MDGs formuliert sind. Insofern war es konsequent und für den WSIS-Prozess durchaus bedeutsam, dass das im September 2005 in New York angenommene Ergebnisdokument eine direkte Verbindung zum WSIS-Prozess herstellt.<sup>7</sup> Bereits in den Genfer WSIS-Dokumenten von 2003 war auf die Wechselseitigkeit zwischen MDGs und Informationsgesellschaft hingewiesen worden. Die Tunis-Dokumente heben diesen Zusammenhang noch stärker hervor. Das »Tunis Commitment« bezieht sich in Absatz 5 direkt auf die Ergebnisse des Weltgipfels 2005 und bekräftigt in Absatz 16, dass der WSIS-Prozess zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele beitragen will.

### Finanzierung

Hinsichtlich der Finanzierung der »Agenda für digitale Solidarität« hatte die von Kofi Annan eingesetzte **Arbeitsgruppe für Finanzierungsmechanismen (Task Force on Financial Mechanisms – TFFM)** in ihrem Schlussbericht vom Dezember 2004 Empfehlungen

<sup>7</sup> Siehe Ergebnis des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 60 g), <http://www.un.org/Depts/german/gv-60/band1/ar60001.pdf>; 2005 World Summit Outcome, über: <http://www.un.org/summit2005/>

Der auf das Jahr 2015 zielende WSIS-Aktionsplan enthält in 29 Absätzen für nahezu alle Bereiche des Lebens konkrete Maßnahmen auf globaler, nationaler und lokaler Ebene.

Das »Tunis Commitment« bezieht sich direkt auf die Ergebnisse des Weltgipfels 2005 und bekräftigt, dass der WSIS-Prozess zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele beitragen will.

erarbeitet, die in die Tunis-Dokumente einfließen.<sup>8</sup> So wird empfohlen, dass die internationalen Finanzinstitutionen – wie etwa die Weltbank oder die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung – ihre mittelfristigen Strategien überdenken und IT-Projekten Priorität einräumen sollen. Weiterhin werden die Regierungen – vor allem in potenziellen Nehmerländern – aufgefordert, die politischen wie rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Investitionsanreiz für private Unternehmen erhöhen würden. Staatliche Gelder sollen vorrangig in Ausbildungsmaßnahmen fließen, einschließlich der Schulung von Politikern, Parlamentariern und Verwaltungsbeamten.

Die Industrie wird aufgefordert, Infrastruktur, Hard- und Software sowie IT-Anwendungen und -Dienste zu erschwinglichen Preisen anzubieten. Neue technische Entwicklungen – wie drahtlose Breitband-Netzwerke (WiFi und WIMAX)<sup>9</sup> im Bereich der Infrastruktur, der auf dem WSIS II vorgestellte 100-Dollar-Laptop oder Free-and-Open-Source-Software-Lösungen – würden demonstrieren, dass sich nationale Strategien durchaus auch kostengünstig verwirklichen lassen.

Das noch in Genf umstrittene Projekt eines neuen internationalen Finanzierungsmechanismus – der senegalesische Präsident Abdoulaye Wade hatte die Einrichtung eines ›Fonds für digitale Solidarität‹ (DSF) vorgeschlagen – wurde bereits Monate vor dem Tunis-Gipfel im März 2005 realisiert. Der DSF beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und steht sowohl Regierungen als auch Regional- und Kommunalverwaltungen sowie Unternehmen offen. Neben Spenden will sich der Fonds vor allem aus Mitteln finanzieren, die nach dem so genannten ›Genfer Prinzip‹ generiert werden sollen. Demnach sollen öffentliche Verwaltungen, die in IT-Projekte investieren, ein Prozent des Finanzvolumens des jeweiligen Projekts an den DSF abführen. Im Gegenzug würden dafür die beteiligten Privatunternehmen sowie die jeweilige öffentliche Verwaltung das ›Siegel für digitale Solidarität‹ des DSF bekommen. Dieses Siegel soll in den kommenden Jahren zu einem weltweit anerkannten Markenzeichen aufgebaut werden.

### Internetverwaltung

Das strittigste Thema in Tunis war das Thema **Internetverwaltung (Internet Governance)**. Im Dezember 2003 in Genf sind sich zwei Lager gegenüber gestanden: Die amerikanische Regierung war davon ausgegangen, dass die Kernressourcen des Internets – Root Server, IP-Adressen, Domain-Namen – primär von den unmittelbar Betroffenen und Beteiligten, also vorrangig vom Privatsektor, verwaltet werden sollten. Die 1998 von der amerikanischen Regierung gegründete **Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)** hätte ein hierfür ausreichendes Mandat und angesichts eines funktionierenden In-

ternets bestehe kein Anlass, an diesem System etwas zu ändern. Demgegenüber hatte sich in Genf insbesondere die Regierung der Volksrepublik China, unterstützt von der Mehrheit der Entwicklungsländer und der Gruppe der 20 (G-20), dafür stark gemacht, das Management des Internets einer UN-Sonderorganisation, beispielsweise der ITU, zu unterstellen.<sup>10</sup>

Die Differenzen schienen unüberbrückbar. So wurde der UN-Generalsekretär gebeten, eine **Arbeitsgruppe Internetverwaltung (Working Group on Internet Governance – WGIG)** einzurichten. Die Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern aller drei Interessengruppen – Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft –, sollte eine Definition für ›Internet Governance‹ erarbeiten, jene Internetthemen identifizieren, die eine politische Komponente haben sowie die entsprechende Rolle und Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Interessengruppen festlegen.

Die aus 40 Expertinnen und Experten bestehende WGIG, unter der Leitung von Nitin Desai, dem Sonderberater des Generalsekretärs für den Weltgipfel über die Informationsgesellschaft, legte im Juli 2005 ihren Abschlussbericht mit 34 Empfehlungen vor.<sup>11</sup> Auf der Grundlage dieses Berichts konnten sich die Regierungen schließlich auf einen Kompromiss einigen. Doch zuvor hatte sich der Konflikt um dieses Thema nach der Vorlage des WGIG-Berichts beim letzten Vorbereitungstreffen für den Tunis-Gipfel (PrepCom3) im September 2005 in Genf noch einmal zugespitzt. Dort hatte die Europäische Union einen formellen Vorschlag für ein ›neues Kooperationsmodell‹ zur Verwaltung der Kernressourcen des Internets unterbreitet. Nach diesem Modell sollten die Regierungen, wenn es um grundsätzliche Fragen geht, die Obergewalt über das Internet übernehmen, während die tägliche Verwaltung, wie bisher, in den Händen des Privatsektors, das heißt bei ICANN, verbleiben sollte.

Die Idee, eine Art ›Internet-Regierungsrat‹ zu schaffen, stieß bei der amerikanischen Regierung auf strikte Ablehnung. Botschafter David Gross, Koordinator für internationale Informations- und Kommunikationspolitik im amerikanischen Außenministerium, warf der EU vor, ihre bisherige Position der Unterstützung des Privatsektors aufzugeben zu haben und den Ambitionen von Regierungen, die das Internet einschränken wollen, Vorschub zu leisten.

Die Entwicklungsländer, angeführt von der G-20, mit Brasilien, Ghana, Iran und Saudi-Arabien als Sprecher, setzten sich gleichfalls für eine Änderung des Status quo und die Schaffung eines ›Zwischenstaatlichen Internetrats‹ unter dem Dach der UN ein. China, das beim ersten Gipfel in Genf noch gefordert hatte, der ITU die von ICANN wahrgenommenen Aufgaben zu übertragen, hielt sich diesbezüglich in Tunis überraschenderweise zurück. Es sprach sich für eine ›Internet-Evolution‹ anstelle einer ›Internet-Revolution‹

Die Idee, eine Art ›Internet-Regierungsrat‹ zu schaffen, stieß bei der amerikanischen Regierung auf strikte Ablehnung.

aus und drängte vorrangig auf die volle Anerkennung der nationalen Souveränität über die jeweiligen Länder-Domains (Country-Code Top-Level Domains – ccTLDs), in deren ›innere Angelegenheiten‹ sich andere Länder nicht einmischen dürften.

Die EU ihrerseits verteidigte ihren Vorstoß mit dem Argument, dass ihr ›neues Kooperationsmodell‹ auf den existierenden Mechanismen aufbaue. Diese **Mechanismen** seien entwickelt worden, als das Internet eine Million Nutzer hatte. Ein Internet mit einer Milliarde Nutzern aber erfordere angepasste Mechanismen und eine größere Rolle der Regierungen, die letztlich die Verantwortung für die Stabilität und Sicherheit des Internets trügen. ICANN sei für die technischen Belange und die täglichen Operationen zuständig, könne aber die politische Verantwortung über die neuen Arbeitsfelder – von Spam über Computerkriminalität bis zu elektronischem Handel – nicht übernehmen.<sup>12</sup>

Der Konflikt zwischen der EU und den USA eskalierte. Im amerikanischen Kongress kündigte Senator Norm Coleman konkrete Maßnahmen an für den Fall, dass das Internet den UN unterstellt würde. Der amerikanische Präsident George W. Bush sprach das Thema gegenüber dem Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso bei einem Treffen im Weißen Haus Mitte Oktober 2005 an. Und am Vorabend des Tunis-Gipfels machte Außenministerin Condoleezza Rice in einem Brief an ihren britischen Kollegen Jack Straw in seiner Eigenschaft als EU-Ratspräsident deutlich, welch hohe Priorität ihre Regierung diesem Thema beimesse. Eine Veränderung des Status quo, insbesondere eine stärkere Einmischung von Regierungen in die Verwaltung des Internets, würde unkalkulierbare Risiken für die Sicherheit, Stabilität und Freiheit des Internets sowie für dessen weitere innovative Entwicklung heraufbeschwören, so Rice.<sup>13</sup>

Zu guter Letzt wurde in der Nacht vor der Eröffnung des Tunis-Gipfels doch noch ein Kompromiss gefunden, den alle Seiten mittragen konnten. Dreh- und Angelpunkt des Kompromisses ist, dass das gegenwärtige System der Internetverwaltung so beibehalten werden soll, wie es in den letzten Jahren funktioniert hat. Gleichzeitig soll es eingebettet werden, erstens in ein Rahmenwerk von allgemeinen Grundsätzen und zweitens in einen Diskussionsprozess, an dessen Ende durchaus auch ein neues, erweitertes Kooperationsmodell stehen kann.

Demnach soll UN-Generalsekretär Kofi Annan ein **Internet Governance Forum (IGF)** gründen und einen Prozess einleiten, der auf eine verbesserte Kooperation zwischen den relevanten Organisationen<sup>14</sup> zielt. Das Forum soll in erster Linie eine für alle Interessengruppen offene Diskussionsplattform sein, das jedoch über keine Entscheidungskompetenz verfügt. Am 16. und 17. Februar 2006 haben in Genf informelle Beratungen stattgefunden, bei denen unter an-

derem über die Modalitäten und das konkrete Mandat des IGF, einschließlich der Schaffung eines Sekretariats und dessen Sitzes, diskutiert wurde. Am 2. März 2006 teilte das Büro des UN-Generalsekretärs mit, dass Kofi Annan seinen Internet-Berater Nitin Desai beauftragt hat, den Prozess zur Vorbereitung des ersten IGF, das vom 30. Oktober bis 2. November 2006 in Athen stattfinden wird, zu leiten. In Genf wurde dazu ein eigenständiges IGF-Sekretariat errichtet.

Der Prozess der verbesserten Kooperation wurde eingebettet in ein Rahmenwerk von Grundsätzen. Einer dieser Grundsätze ist, dass alle Staaten gleichberechtigt an allen Entscheidungen zu Fragen, die durch das Internet aufgeworfen werden und die staatliche Politik oder allgemeine Interessen berühren, beteiligt werden müssen. Anerkannt wurde, dass sich Regierungen nicht in die Alltagsarbeit (day-to-day-operation) der Verwaltung des Internets einmischen sollen. Zu den vereinbarten Grundsätzen für die Internetverwaltung gehören weiterhin: Souveränität über die jeweiligen Länder-Domains, gleichberechtigter Zugang zu IP-Adressen, Offenheit, Transparenz, Demokratie, Multistakeholderismus und die Achtung der Menschenrechte.

Dieser Kompromiss wurde von der amerikanischen Regierung als Sieg gewertet, da er bis auf weiteres am bestehenden System nichts ändert. Doch auch die EU fühlte sich als Siegerin. Sie geht davon aus, dass die jetzt eingeleiteten Prozesse schrittweise zu einem ›neuen Kooperationsmodell‹ führen werden. China war insbesondere mit dem Absatz zu den Länder-Domains zufrieden, der die Hoheitsrechte

Zu den **Mechanismen** zählt auch die alleinige Zuständigkeit der amerikanischen Regierung über jede Eintragung, Veränderung oder Löschung von Zone Files der Top Level Domains (wie die Länderkennungen ›.de‹ oder ›.dk‹ oder die generischen TLDs wie ›.com‹ oder ›.info‹) im Internet Root.

<sup>8</sup> Final Report of the Task Force on Financial Mechanisms, Dezember 2004, [http://www.itu.int/wsis/documents/doc\\_multi.asp?lang=en&id=1372|1376|1425|1377](http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=1372|1376|1425|1377)

<sup>9</sup> WiFi steht für Wireless Fidelity; WIMAX für Worldwide Interoperability for Microwave Access.

<sup>10</sup> Siehe Wolfgang Kleinwächter, Beyond ITU vs. ICANN: Will WSIS Open New Territory for Internet Governance? in: Don McLean (Ed.), Internet Governance: A Grand Collaboration, United Nations, UNICTF Book Series No. 5, New York 2004.

<sup>11</sup> Final Report of the Working Group on Internet Governance, August 2005, [http://www.itu.int/wsis/documents/doc\\_multi.asp?lang=en&id=1695|0](http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=1695|0), siehe dazu auch William Drake (Ed.) Reforming Internet Governance, United Nations, UNICTF Book Series No. 12, New York 2005.

<sup>12</sup> Siehe dazu auch Wolfgang Kleinwächter, De-Mystification of the Root: Do the Internet Core Resources need Governmental Oversight?, in: William Drake, a.a.O. (Anm. 11), S. 209–226.

<sup>13</sup> Siehe Kieren McCarthy, Read the Letter That Won the Internet Governance Battle, in: The Register, 2.12.2005, [http://www.theregister.co.uk/2005/12/02/rice\\_eu\\_letter/](http://www.theregister.co.uk/2005/12/02/rice_eu_letter/)

<sup>14</sup> Dazu gehören u.a. die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO), ICANN, die Internet Engineering Task Force (IETF), das World Wide Web Consortium (W3C), die ITU und verschiedene NGOs.

der Regierung über den ›.cn‹-Namensraum<sup>15</sup> bekräftigt. Die G-20 konnte sich ebenfalls über den Kompromiss freuen, der den Entwicklungsländern künftig bei der Internetverwaltung einen gleichberechtigten Status garantiert.

Positiv aufgenommen wurde der Kompromiss auch von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Die Unternehmensvertreter begrüßten insbesondere, dass kein zwischenstaatlicher Internetrat geschaffen und die führende Rolle des Privatsektors bekräftigt wurde. Die Zivilgesellschaft stellte als positiv heraus, dass bei den vereinbarten Grundsätzen die Menschenrechte, und hier insbesondere das Recht auf freie Meinungsäußerung und Schutz der Privatsphäre, vollends anerkannt wurden. Ein Erfolg sei zudem, dass die Vertreter der NGOs nach dem Prinzip des Multistakeholderismus künftig vollumfänglich und gleichberechtigt an der Ausarbeitung von Maßnahmen, der Entscheidungsfindung und dem Management beteiligt sein werden.

### Follow-up

In Bezug auf das Follow-up war man sich darin einig, einerseits einen Mechanismus zu schaffen, der eine regelmäßige Kontrolle der Beschlüsse bis zum Jahr 2015 gewährleistet, andererseits aber nicht zu neuer Bürokratie führt. Die Vielzahl der Einzelfragen sollten dort entschieden werden, wo die jeweilige Kompetenz liegt. Bei Fragen rund um die kulturelle Vielfalt solle die UNESCO zuständig sein, beim Thema geistiges Eigentum die WIPO oder beim Thema E-Commerce die Welthandelsorganisation. Der WSIS-Prozess sollte aber dazu führen, dass die entsprechenden UN-Organisationen öfter miteinander kommunizieren, ihre Aktivitäten besser koordinieren und, wenn nötig, auch direkt kooperieren.

Schließlich einigte man sich darauf:

1. im Rahmen des bereits bestehenden Koordinierungsausschusses der Vereinten Nationen einen ›Ausschuss für die Informationsgesellschaft‹ zu gründen, dem alle UN-Sonderorganisationen angehören und der von den maßgeblichen Organisationen – UNDP, ITU und UNESCO – geleitet wird;
2. der unter dem Wirtschafts- und Sozialrat operierenden UN-Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (Commission on Science and Technology for Development – UN-CSTD) ein erweitertes Mandat zu geben. Die Kommission soll künftig in erster Linie für den jährlichen Bericht an die UN-Generalversammlung über die Umsetzung der WSIS-Beschlüsse von Genf und Tunis zuständig sein.

Der Vorschlag, die im Jahr 2001 gegründete Arbeitsgruppe Informations- und Kommunikationstechnologien (UN Information and Communication Technology Task Force – UNICTTF), deren Mandat im Dezember 2005 ausläuft, umzustrukturieren und in eine ›Global Alliance for ICT and Development‹ um-

zuwandeln, war nicht direkt Gegenstand der WSIS-Verhandlungen. In der neuen ›Globalen Allianz‹ sollen Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft gleichberechtigt vertreten sein. Aufgabe der ›Globalen Allianz‹ wird insbesondere sein, Wege zu suchen, wie Informations- und Kommunikationstechnologien einen Beitrag zur Entwicklung leisten können und dabei darauf zu achten, dass die MDGs mit den Zielen des WSIS-Prozesses enger verwoben werden.

Der Vorschlag, im Jahr 2010 einen dritten Weltgipfel über die Informationsgesellschaft abzuhalten, fand keine Mehrheit. Doch im Jahr 2015 soll es eine WSIS-Nachfolgekonferenz geben, die darüber zu befinden hat, ob eine Fortführung des WSIS-Prozesses im Rahmen der Vereinten Nationen notwendig und sinnvoll ist.

### Ausblick

Das WSIS-Projekt ist ein in die Zukunft reichender Prozess. Viele Folgen des Informationszeitalters sind heute noch nicht absehbar. Aktuelle Auseinandersetzungen darüber, wie im Cyberspace geistige Eigentumsrechte und grundlegende Menschenrechte – Meinungsfreiheit und informationelle Selbstbestimmung – gesichert werden können, lenken aber bereits die Aufmerksamkeit auf neue globale Probleme, auf die das gegenwärtige System der zwischenstaatlichen Beziehungen nicht ausreichend vorbereitet ist. Je stärker das Internet alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens durchdringt, desto sichtbarer wird, dass man den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht allein mit den Mitteln und Methoden begegnen kann, die im 19. und 20. Jahrhundert für die Probleme des Industriezeitalters entwickelt wurden. Insofern wird insbesondere die weitere Diskussion über die Zukunft der Internetverwaltung von entscheidender Bedeutung sein. Denn die in diesem Prozess gefundenen Lösungen – einschließlich des bereits akzeptierten Grundsatzes des Multistakeholderismus – werden einen Modellcharakter bekommen, die möglicherweise auf die Bewältigung anderer globaler Probleme zurückwirken.

<sup>15</sup> China ist mit über 100 Millionen Nutzern in der ›.cn‹-Domain heute der größte nationale Internet-Namensraum der Welt. Die Mehrheit der Amerikaner nutzt generische ›Top Level Domains‹ (gTLDs) und nicht die Länderkennung ›.us‹. Am 1. März 2006 hat China darüber hinaus begonnen, die chinesischen Varianten der Root-Zone-Files für ›.cn, ›.com und ›.net in einem eigenen Root zu publizieren.