

heit mit der Rolle der Ko-Sponsoren. Iran wiederum hat sich bisher noch gar nicht offiziell positioniert. Vor dem Hintergrund der Ungewissheiten um das iranische Nuklearprogramm ist jedoch klar, dass eine Konferenz ohne Teheran fast keinen Sinn hat. Der Europäischen Union, und damit auch Deutschland, kommt eher eine wohlwollende Beobachterrolle zu. Im Juli 2011 veranstaltete die EU ein Vorbereitungsseminar über vertrauensbildende Maßnahmen in der Region. Ein deutlicher Erfolg war dabei die Anwesenheit aller betroffenen Staaten.

Aussichten und nächste Schritte

Mit der NVV-Überprüfungskonferenz von 2010 hat sich ein neues Zeitfenster für die mögliche Schaffung einer MVWFZ Nahost geöffnet. Die Entwicklungen des Arabischen Frühlings könnten diesem Prozess zugutekommen. Die Benennung des erfahrenen finnischen Diplomaten Laajava ist ein weiterer Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl ist die Konferenz damit noch keine Realität. Für die beteiligten Parteien wird es entscheidend sein, der Frage, was zuerst kommen sollte – eine Zone frei von Massenvernichtungswaffen oder eine stabile Sicherheitslage in der Region –, aus dem Weg zu gehen und eher nach parallelen Lösungsansätzen zu suchen. Ausschlaggebend wird ebenfalls sein, ob die Ausgrenzung einzelner Staaten (Israel oder auch Iran) erfolgreich verhindert werden kann. Erschwerend kommt hinzu, dass der Kalender der Diplomaten für das Jahr 2012 bereits prall gefüllt ist und in den USA Präsidentschaftswahlen anstehen. Ein Termin noch vor dem ersten NVV-Vorbereitungstreffen im Mai erscheint äußerst unwahrscheinlich. Manche Beteiligten sprechen deshalb bereits von der realistischeren Option für das Jahr 2013. Aus Kreisen der drei Ko-Sponsoren verlautete vor diesem Hintergrund eine mögliche Präferenz für ein lediglich kurzes Treffen auf höherer Ebene.

Konkrete Vorschläge für die spätere Errichtung und Umsetzung einer MVWFZ Nahost gibt es *en masse*. Dabei gilt zunächst zu klären, wer überhaupt Teil einer solchen Zone wäre. Wünschenswert wäre die Teilnahme aller Mitglieder der Arabischen Liga, Israels und Irans. Dem Prozess zugutekommen könnten auch die Erfahrungen aus bereits eingerichte-

ten Zonen (vgl. den Beitrag von Hubert Thielicke, VN, 4/2010, S. 175–180). Vom 21. bis 22. November 2011 hat deshalb die Internationale Atomenergie-Organisation ein Forum zu genau diesen Fragen abgehalten (an dem Israel teilnahm, Iran jedoch nicht). Gleichzeitig bieten sich die in den frühen neunziger Jahren gescheiterten Gespräche über Rüstungskontrolle und regionale Sicherheit (ACRS) (1992-1995) als Vorlage für einen umfassenderen Sicherheitsansatz an. Die jüngsten Überlegungen der israelischen Regierung über einen eventuellen Militärschlag gegen die iranischen Nuklearanlagen könnten all diese Ansätze jedoch zunichte machen. Die möglichen negativen Auswirkungen für die Region würden dabei mit großer Wahrscheinlichkeit auch ihren Widerhall auf der nächsten NVV-Überprüfungskonferenz im Jahr 2015 finden.

Dokument: Establishment of a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Region of the Middle East, UN Doc. A/RES/66/25 v. 2.12.2011.

Wirtschaft und Entwicklung

Internet Governance Forum:

5. Treffen 2010 und 6. Treffen 2011

- Diskussion über eine Verfassung für das Internet
- Status des IGF weiterhin unklar

Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum: 4. Treffen 2009, VN, 2/2010, S. 73ff., fort.)

Das **Internet Governance Forum** (IGF), im Jahr 2005 vom 2. UN-Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (WSIS) gegründet, hat sich in den letzten Jahren zur weltweit wichtigsten Diskussionsplattform zum Thema globale Internetpolitik entwickelt. Das IGF ist keine neue zwischenstaatliche Regierungsorganisation, sondern ein sogenannter ›Multistakeholder-Mechanismus‹, an dem Regierungen, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und die technische ›Community‹

als gleichberechtigte Partner beteiligt sind. Das IGF verhandelt keine völkerrechtlichen Verträge, ist aber so angelegt, dass die von ihm ausgehenden Impulse staatliche und nichtstaatliche Organisationen befähigen sollen, ihre Entscheidung im Lichte einer Diskussion mit anderen Interessenvertretern zu optimieren.

Herrschen zu Beginn des IGF-Prozesses Zweifel, ob ein solches Modell funktioniert, hat die Praxis das Gegenteil gezeigt. Seit dem 1. IGF (2006 in Athen) ist das Forum qualitativ und quantitativ ständig gewachsen. Beim 5. Treffen des IGF (14.–17. September 2010 in Wilna, Litauen) zählte man erstmals mehr als 2000 Teilnehmer/innen. Am 6. Treffen des IGF (27.–30. September 2011 in Nairobi, Kenia) nahmen 2300 Personen teil, darunter zahlreiche Minister, Parlamentarier, Vorstandsmitglieder führender Internetunternehmen, Vertreter nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) und Experten der akademischen und technischen Welt.

Die Themenliste des Internet Governance Forums ist lang und ändert sich von Jahr zu Jahr. Zunächst dominierten die Überwindung der digitalen Spaltung, Offenheit, Vielfalt und Sicherheit des Netzes sowie die Verwaltung kritischer Internet-Ressourcen (Domainnamen, IP-Adressen, Root Server, Protokolle). In den letzten Jahren sind Streitfragen wie Meinungsfreiheit, Privatsphäre, geistiges Eigentum, soziale Netzwerke, ›Cloud Computing‹ und das Internet der Dinge in den Vordergrund getreten.

Eine Verfassung für das Internet?

Immer intensiver wird beim IGF auch die Frage diskutiert, ob das Internet eine Art globale Verfassung benötigt, also eine Erklärung über grundlegende Prinzipien, wie das Internet verwaltet und genutzt werden sollte. In den vergangenen Jahren wurde der Wunsch nach solch universellen Grundsätzen immer nachdrücklicher vorgebracht. Beim G-8-Gipfel im Mai 2011 in Deauville formulierten die Staats- und Regierungschefs sechs Grundsätze, darunter den freien Informationsfluss, die Cybersicherheit und das ›Multistakeholder Governance‹-Modell. Der britische Außenminister William Hague schlug bei einer hochrangigen Cyberspace-Konferenz in London im November 2011 sieben ähnliche Prinzipien

vor. EU-Kommissarin Nelly Kroes kündigte die Ausarbeitung eines ›Internet Compact‹ an. Die OECD verabschiedete im Dezember 2011 eine Leitlinie mit 14 Grundsätzen für eine globale Internetpolitik. Das Ministerkomitee des Europarats nahm im September 2011 eine ›Erklärung über grundlegende Prinzipien zu Internet Governance‹ an.

Die OSZE, NATO, UNESCO, WIPO, WTO und ITU beschäftigen sich mit ähnlichen Fragen. In der UN-Generalversammlung wurden im Jahr 2011 zwei äußerst kontroverse Projekte diskutiert: Die IBSA-Staaten (Indien, Brasilien und Südafrika) wollen einen neuen zwischenstaatlichen UN-Ausschuss für Internetpolitik gründen. Und die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (China, Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan) drängt auf die Verabschiedung eines Internet-Verhaltenskodex (Code of Conduct). Russland befürwortet darüber hinaus die Verabschiedung einer Internationalen Konvention für Sicherheit im Cyberspace.

IGF als Laboratorium für eine neue Diplomatie

Das 6. IGF in Nairobi bot eine ideale Möglichkeit, die verschiedenen Vorschläge im globalen Kontext zu diskutieren und die Meinungen aller Interessengruppen einzuholen, zumal sich bereits auf dem 2. IGF (2007 in Rio de Janeiro) die ›IGF Dynamic Coalition on Internet Rights and Principles‹ gebildet hatte, die in Nairobi einen eigenen Vorschlag für globale Internet-Grundsätze vorgelegt hatte. Das IGF hat zwar kein Verhandlungsmandat. Die ›IGF Dynamic Coalition‹, als offene Plattform, lädt aber geradezu ein, ein solches Projekt wie das einer globalen ›Internet-Verfassung‹ zu diskutieren und nach Wegen zu suchen, wie ein solches Dokument entstehen und verabschiedet werden könnte.

Erstaunlich war, dass sich in Nairobi die Ansichten über die Nützlichkeit eines universellen Instruments zu Internet-Grundsätzen gewandelt haben. In der Vergangenheit hatten insbesondere die westlichen Staaten und die Privatwirtschaft entsprechende Projekte mit dem Argument abgelehnt, dass dies zu einer eher kontraproduktiven Überregulierung des Netzes mit der Gefahr einer Strangulierung der individuellen Internetfreiheit

führen könne. Mittlerweile aber wächst die Überzeugung, dass eine Art formalisierte ›Netiquette‹ für das Internet mit helfen könnte, die immer offensichtlicher werdenden Missbräuche des Internets besser zu brandmarken. Ein völkerrechtlicher Vertrag steht dabei nicht zur Diskussion. Gedacht ist eher an ein rechtlich nicht bindendes Dokument, das gleichwohl politische Verpflichtungen formuliert, die nicht nur für Regierungen, sondern auch für Unternehmen (wie etwa Google, Facebook), technische Organisationen und die Zivilgesellschaft gelten sollten.

Ein solches Herangehen hieße, das noch unerkundete Territorium einer neuen ›Cyber-Diplomatie des 21. Jahrhunderts‹ zu betreten. Gesucht werden innovative Formen des Zusammenwirkens von Regierungen und nichtstaatlichen Interessengruppen. Dabei verschwindet das völkerrechtliche Vertragssystem zwar nicht, aber es wird mehr und mehr eingebettet in ein umfassendes ›Internet Governance Ecosystem‹ bei dem alle Interessengruppen, einschließlich der Regierungen, in ihren jeweiligen spezifischen Rollen wechselseitig ergänzende Pflichten und Verantwortlichkeiten übernehmen. Das Internet ist ein dezentral aufgebautes Netz von Netzwerken, bei dem es keine zentrale Autorität gibt.

Wie man jedoch von einer traditionellen Prinzipienklärung, die von Regierungen ausgehandelt und verabschiedet wird, zu einem ›Multistakeholder Framework of Commitments‹ (FoC) kommt, ist noch unklar. Insofern bietet das IGF, das ja selbst eine Innovation für eine neue Politik im Cyberspace und eine Art politisches Laboratorium darstellt, eine gute Umgebung, um die Machbarkeit einer solchen Neuerung zu testen.

Streit um eine ›Verbesserung‹ des IGF

Das IGF ist formell in das UN-System eingebunden, hat aber einen anderen Status als etwa eine UN-Sonderorganisation oder eine UN-Kommission. Zwar benennt der UN-Generalsekretär den IGF-Vorsitzenden, die Mitglieder der ›Multistakeholder Advisory Group‹ (MAG) sowie den Exekutivsekretär des IGF-Sekretariats in Genf, und der 2. Ausschuss der UN-Generalversammlung hat ein Mitspracherecht, wenn es um das Mandat des IGF geht. Ansonsten ist das IGF aber ziemlich unabhängig. Es wird weit-

gehend von freiwilligen Beiträgen privater und staatlicher Interessenvertreter finanziert, und die MAG-Mitglieder werden in internen Verfahren von den einzelnen Interessengruppen gewählt (der UN-Generalsekretär segnet dies nur noch ab). Und für die Inhalte des IGF-Programms ist allein die MAG zuständig.

Die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit des IGF hat in den UN aber nicht nur Freunde. Es gibt etliche Staaten, die das Internet am liebsten in einen von Regierungen kontrollierten Mechanismus einbauen würden. Dies wurde unter anderem sichtbar, als die UN-Generalversammlung über eine Verlängerung des zunächst bis Ende 2010 gültigen Mandats des IGF zu befinden hatte. Zwar gab es – nicht zuletzt wegen des erstaunlichen Erfolgs des IGF – einen weitgehenden Konsens, das Mandat bis 2015 zu verlängern (A/RES/65/141). Die Zustimmung zu einer Verlängerung war aber gekoppelt an die Auflage, das IGF ›zu verbessern‹. Dabei zeigte sich, dass unterschiedliche Parteien sehr unterschiedliche Vorstellungen über eine ›Verbesserung des IGF‹ hatten. Eine Gruppe verstand darunter, aus dem IGF eine zwischenstaatliche Regierungsorganisation zu machen, die anderen die Weiterentwicklung des ›Multistakeholder-Modells‹. Da eine schnelle Einigung nicht erreichbar war, formierte im Dezember 2010 die dafür zuständige Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (UNCSTD) eine spezielle ›IGF Improvement Working Group‹. Bei den zwei Sitzungen der Arbeitsgruppe in Montreux und Genf im Februar und März 2011 konnte jedoch keine Einigung erzielt werden. Insbesondere die Fragen, ob das IGF politische Empfehlungen verabschieden sollte und inwiefern es mit Aufsichtsfunktionen über die Verwaltung der kritischen Internet-Ressourcen betraut werden sollte, waren strittig. Entwicklungsländer, unterstützt von Russland, wollten das IGF in einen Mechanismus umwandeln, in dem Regierungen eine entscheidende Rolle bei der Schaffung von Rahmenbedingungen für die Zukunft des Internets haben.

Das Scheitern der ›IGF Improvement Working Group‹ im Frühjahr 2011 hatte jedoch wenig Einfluss auf den Erfolg des 6. IGF. Dort zeigte sich, dass die Multistakeholder-Strukturen mittlerweile so

gefestigt sind, dass sie nicht zwangsläufig der Empfehlungen einer UN-Kommission bedürfen. Um nicht ins Hintertreffen zu geraten, wagte der UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) im Juli 2011 daher einen zweiten Anlauf und verlängerte das Mandat der ›IGF Improvement Working Group‹ um ein weiteres Jahr (E/RES/2011/16).

Die Gruppe kam unter ihrem neuen Vorsitzenden Peter Major mittlerweile zwei Mal zusammen, und tatsächlich hat sich das geladene Klima der ersten Sitzung entspannt. Grund dafür ist auch, dass die Generalversammlung die Frage der Aufsicht über die kritischen Internet-Ressourcen (im UN-Jargon ›enhanced cooperation‹ genannt) vom IGF abgekoppelt und die UNCSTD gebeten hat, im Mai 2012 dazu eine gesonderte Konsultation durchzuführen.

Bis dahin soll die ›IGF Improvement Working Group‹ ihre Empfehlungen vorgelegt haben. Diese stehen dann auf der 67. Tagung der Generalversammlung zur Diskussion. Inwieweit das noch für das 7. IGF (November 2012 in Baku, Aserbaidschan) relevant wird, ist offen. Kompliziert wird die Vorbereitung auf Baku aber dadurch, dass die UN die seit Anfang 2011 vakanten Positionen des MAG-Vorsitzenden (ehemals Nitin Desai) und des Exekutivsekretärs (ehemals Markus Kummer) noch immer nicht besetzt hat. Auch das erneuerte Mandat des MAG ist anhängig. Immerhin aber wurden Ende Dezember 2011 die Interessengruppen aufgefordert, neue Kandidatenvorschläge zu machen.

Trotz vieler formeller Unklarheiten haben sich der IGF-Prozess und damit das ›Multistakeholder-Governance‹-Modell weiter entwickelt. Das globale IGF hat mittlerweile rund 50 Nachahmer auf regionaler und lokaler Ebene gefunden. Im Juni 2012 ist in Stockholm der schwedische Außenminister Carl Bildt Gastgeber des 5. Europäischen IGF (EURODIG). Das deutsche 4. IGF-D findet am 7. Mai 2012 in Berlin statt.

Abschlussdokumente: Fifth Meeting of the Internet Governance Forum (IGF), Vilnius, Lithuania, 14–17 September 2010, Chairman's Summary, über: <http://www.intgovforum.org/cms/> sowie Sixth Meeting of the Internet Governance Forum (IGF), Nairobi, Kenya, 27–30 September 2011, Chair's Summary, über: <http://igf.or.ke/>

Umwelt

Klimarahmenkonvention:

17. Vertragsstaatenkonferenz 2011 |

Kyoto-Protokoll:

7. Vertragsstaatenkonferenz 2011

- Kyoto-Protokoll nur für wenige Staaten verlängert
- Nachfolgeabkommen für 2020
- EU Motor der Verhandlungen

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN, 1/2011, S. 34ff., fort.)

Die 17. Vertragsstaatenkonferenz des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen** (kurz: **Klimarahmenkonvention, UNFCCC**) und die 7. Vertragsstaatenkonferenz des **Kyoto-Protokolls** fanden vom 28. November bis 11. Dezember 2011 im südafrikanischen Durban statt. Über 12 000 Vertreter von Staaten, zivilgesellschaftlichen Organisationen, der Presse und von Unternehmen nahmen teil. Die Konferenz dauerte damit anderthalb Tage länger als geplant, die längste Verlängerung in der Geschichte der Klimakonferenzen. Heraus kam ein Ergebnis, das unterschiedlich interpretiert werden kann. Die meisten Delegationen waren mit ohnehin sehr niedrigen Erwartungen angeeignet, so dass die Messlatte für eine als ›erfolgreich‹ zu bezeichnende Konferenz nicht allzu hoch lag. Die südafrikanische Präsidentschaft setzte alles daran, das Beste daraus zu machen. Dies ist ihr in gewisser Weise gelungen. Man könnte sagen, der UN-Klimaprozess ist einstweilen gerettet – ob er allerdings das Klima retten kann, ist nach Durban noch fraglicher als zuvor.

Kyoto-Nachfolgeabkommen

Der vermutlich wichtigste Beschluss ist, mit der ›Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action‹ einen Verhandlungsprozess für ein neues, über das Kyoto-Protokoll hinausreichendes Klimaschutzabkommen einzuleiten, der bis 2015 abgeschlossen sein soll. Mit diesem neuen Gremium wird die bisherige ›Ad hoc Working Group on Long Term Cooperative Action‹ überflüssig. Sie wird

im Jahr 2012 ihre Arbeit abschließen. Maßnahmen, die im Rahmen dieses neu zu verhandelnden Abkommens vereinbart werden, sollen allerdings erst ab dem Jahr 2020 wirksam werden. Die Formulierung, mit der dieses künftige Abkommen beschrieben wird, war Gegenstand äußerst langwieriger Verhandlungen in der Schlussphase. Sie lässt, wie so oft, manches im Unklaren. Vereinbart wurde, »ein Protokoll, ein anderes rechtliches Instrument oder ein ›vereinbartes Ergebnis mit rechtlicher Geltung‹ unter der Klimarahmenkonvention verbindlich für alle Parteien« (»to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the UNFCCC applicable to all parties«). Der Begriff ›rechtsverbindliches Instrument‹ (legally binding instrument), mit dem das Kyoto-Protokoll noch beschrieben wurde, war in Durban nicht konsensfähig. Der spezifische rechtliche Charakter des Abkommens, das bis 2015 verhandelt werden soll, ist damit sicherlich noch interpretierbar. Was allerdings faktisch der Unterschied zwischen diesen Formulierungen ist, dürfte in der Konsequenz weitaus weniger wichtig sein als der vorhandene oder fehlende politische Wille einer Regierung, Klimaschutz zu betreiben. Immerhin wurde mit diesem Beschluss die tradierte Zweiteilung der Klima-Welt in Industrieländer (Annex 1 der UNFCCC) und Entwicklungsländer überwunden. Genau dies war einer der härtesten Streitpunkte in Durban gewesen.

Was dieser Grundsatzbeschluss für ein neues Abkommen konkret bedeutet, ist völlig offen. Die Tatsache, dass man sich gleich einen sehr großen zeitlichen Abstand bis 2020 gelassen hat, bis solche Maßnahmen überhaupt beginnen, zeugt vom erheblichen Zweifel aller Akteure, sich bis 2015 überhaupt einigen zu können. Der im Vorjahr in Cancún gefasste Beschluss, die globale Erwärmung auf unter 2°C gegenüber vorindustriellen Zeiten zu begrenzen, wird mit weiteren acht Jahren Zeitverlust kaum noch zu erreichen sein. Angesichts der gegenwärtigen Beschlusslagen halten Klimawissenschaftler eine Erwärmung von 3,5–4°C für wahrscheinlich, wenn nicht außerhalb der UN-Verhandlungen andere Fakten geschaffen werden.

Das Kyoto-Protokoll, dessen erste Verpflichtungsperiode am 31. Dezember