

Umstrittenes Experiment

Das Internet Governance Forum diskutiert über die Netz-Regulierung

Das 2006 gegründete Internet Governance Forum soll eine internationale Verständigung über die Internet-Regulierung erreichen. Es setzt dabei auf eine neue, offene Form des Dialogs. Vertreter von Regierungen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sitzen gleichberechtigt am Verhandlungstisch. Nutzen und Erfolg des auf fünf Jahre befristeten Forums sind jedoch umstritten. So kann das Internet Governance Forum nur Empfehlungen aussprechen, aber keine Entscheidungen treffen.

Innovationen im Internet betreffen vor allem Kommunikationsdienste und Anwendungen. Eher schleppend entwickeln sich dagegen Strukturen und Verfahren, die auf Koordination und Regulierung des Datennetzes zielen. Obgleich hier der Handlungsbedarf aufgrund des Wachstums des Internet enorm ist, stehen die globale Reichweite des Netzes und die Vielfalt der beteiligten wirtschaftlichen und politischen Interessen transnationalen Lösungen häufig im Weg. Das 2006 unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen (UN) gegründete Internet Governance Forum ist der Versuch, eine gemeinsame Verständigung über künftige Entwicklungsziele des Internet zu erreichen. Dazu treffen sich einmal im Jahr Vertreter der verschiedenen Interessengruppen – nicht nur Repräsentanten aus Politik und Wirtschaft, sondern auch Vertreter internationaler Organisationen und der Zivilgesellschaft. Sollte sich dieser neuartige, so genannte Multi-Stakeholder-Ansatz bewähren, könnte das Forum als Vorbild für andere Regulierungsbereiche auf internationaler Bühne dienen.

Die Gründung des Internet Governance Forums geht auf einen Beschluss des UN-Weltgipfels zur Informationsgesellschaft im Jahr 2005 zurück. Der Grund: Auf den Vorbereitungskonferenzen zu diesem Weltgipfel wurden erstmals größere politische Meinungsunterschiede über künftige Formen, Prinzipien und Ziele der Internet-Regulierung sichtbar. Die größte Aufmerksamkeit zog dabei der Konflikt über die Verwaltung der Netz-Infrastruktur auf sich. Während viele Regierungen, vor allem aus Entwicklungsländern, eine Internationalisierung der Internetverwaltung unter dem Dach der UN anstreben, lehnten die USA eine solche Lösung ab und hielten am Ziel einer privatwirtschaftlichen Selbstregulierung unter amerikanischer Aufsicht fest. Weitere Kontroversen bezogen sich auf die politische Verantwortung für den so genannten digitalen Graben zwischen Industrie- und Entwicklungsländern

sowie auf die Rolle der Menschenrechte, der Sicherheitspolitik und der geistigen Eigentumsrechte im Internet.

So entstand der Vorschlag, ein Forum unter der Schirmherrschaft der UN einzurichten, das für alle Interessengruppen offen ist. Neu ist, dass zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Organisationen mit einbezogen werden. Dabei entwickelt das Internet Governance Forum das Multi-Stakeholder-Prinzip weiter, indem es einen institutionellen Rahmen für die gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen Regierungen, internationalen Organisationen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft schafft.

Das Forum ist ein Experiment, das auf fünf Jahre befristet ist und dessen praktischer Nutzen sich erst erweisen muss. Umstritten an dieser offenen Form des Dialogs ist, dass das Forum keine Regelungsautorität besitzt und nur in eng umschriebenen Bereichen Empfehlungen aussprechen kann. Sowohl Politik als auch Wirtschaft stehen deshalb dieser neuen „Quatschbude“ ohne Entscheidungsmacht skeptisch gegenüber. Viele Regierungen bevorzugen einen intergouvernementalen Prozess und lehnen eine gleichberechtigte Beteiligung nichtstaatlicher Akteure ab. Aber auch in der Internetwirtschaft gibt es Vorbehalte. Aus deren Sicht sollte die Lösung konkreter Probleme möglichst dem Markt überlassen bleiben. Während der Privatsektor das Internet Governance Forum nur unter der Bedingung unterstützt, dass es keine Regelungsmacht erhält, vermissen vor allem Regierungsvertreter formale Beschlüsse oder Empfehlungen, die sie „mit nach Hause“ nehmen können.

Das Forum agiert so in einem Spannungsfeld aus konkurrierenden Interessen und Zielen. Zum einen vermittelt es zwischen den verschiedenen Ansprüchen, die Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft an die Internet-Regulierung stellen. So besteht in den OECD-Ländern gegenwärtig eine deutlich größere Bereitschaft als in Entwicklungsländern, die Regulierung des Domainnamensystems und die Vergabe von Internetadressen dem Markt zu überlassen. Zum anderen muss das Forum anhaltende Spannungen zwischen den USA und den übrigen Staaten ausbalancieren. Die amerikanische Vorherrschaft bei der Internet-Regulierung widerspricht nämlich den multilateralen Koor-

Globales Treffen

Das zweite Treffen des Internet Governance Forum fand im November 2007 auf Einladung der brasilianischen Regierung in Rio de Janeiro statt. Es kamen etwa 1.300 Teilnehmer aus gut 100 Ländern. 32 Prozent der Teilnehmer sind der internationalen Zivilgesellschaft zuzurechnen. Regierungen machten etwa 30 Prozent der Anwesenden aus. 15 Prozent der Teilnehmer kamen aus der Internetwirtschaft; die übrigen 25 Prozent verteilen sich auf internationale Organisationen, Medienvertreter sowie Mitglieder der technisch-akademischen Gemeinde. Wie schon 2006 waren europäische Organisationen mit 27 Prozent der Teilnehmer besonders stark vertreten. Die USA und Asien fallen mit je 13 Prozent deutlich dahinter zurück. Die schwache Teilnahme der Entwicklungsländer Afrika (10 Prozent) und Lateinamerika (35 Prozent), mit einem Gastgeberlandanteil von 29 Prozent ist auch darauf zurückzuführen, dass sich das Forum bislang ausschließlich aus Spenden finanziert und daher Teilnehmern aus armen Ländern keine finanzielle Unterstützung gewähren kann.



Jeanette Hofmann, geboren 1960 in Mannheim, studierte Politikwissenschaft an der FU Berlin, wo sie 1992 promoviert wurde. Sie forscht seit 1992 am WZB, seit 2004 als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung „Innovation und Organisation“. Seit Oktober 2007 arbeitet sie für drei Jahre als Research Officer am „Centre for Analysis of Risk and Regulation“ der London School of Economics and Political Science. Sie ist stellvertretende Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats der Bundeszentrale für Politische Bildung und Mitglied des Advisory Committee des Internet Governance Forums. [Foto: David Ausserhofer]

jeanette@wzb.eu

inationswünschen anderer Länder einschließlich der europäischen Staaten.

Obwohl das Internet Governance Forum offiziell Bestandteil der Vereinten Nationen ist, unterscheiden sich die Verfahren erheblich von den Geschäftsordnungen intergouvernementaler Prozesse. So hat das Forum bislang kein Büro zur Unterstützung des Sekretariats, sondern lediglich eine vom UN-Generalsekretär berufene, etwa 40-köpfige Beratungsgruppe. Diese setzt sich aus Vertretern von Regierungen, Unternehmen und Zivilgesellschaft zusammen.

Das charakteristischste Merkmal des jährlichen Forums ist der Multi-Stakeholder-Ansatz. Um eine konstruktive Fachdiskussion zu ermöglichen, begegnen sich Teilnehmer aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft auf gleichberechtigter Basis. Auf Vorträge, Präsentationen und Redeordnungen wird verzichtet. Stattdessen stehen – meist durch Journalisten moderierte – Podiumsdiskussionen im Vordergrund, bei denen das Publikum einbezogen wird. Ergänzt wird das Tagungsprogramm durch Workshops und „Best Practice Fora“, wo Probleme wie unerwünschte Werbung (Spam), Zensur und Filterung von Inhalten, internationale Unterschiede in den Datenschutzregelungen oder Sicherheitsrisiken im Internet unter Beteiligung aller Betroffenen gemeinsam diskutiert werden. Die Themen der Workshops werden im Rahmen eines offenen Ausschreibungsprozesses von den Teilnehmern selbst vorgeschlagen und nach dem Multi-Stakeholder-Prinzip organisiert. Aus einigen Workshops sind längerfristige internationale Netzwerke, „Dynamic Coalitions“, hervorgegangen, die sich um eine bessere Zusammenarbeit zwischen Organisationen bemühen.

Ein zentrales Thema des Internet Governance Forums bildet die künftige Organisations- und Aufsichtsstruktur über die Adressierungs- und Namenssysteme des Internet. Aus historischen Gründen nehmen die USA in diesem Bereich bis heute eine Sonderrolle ein, die von vielen Ländern allenfalls als temporäre Lösung geduldet wird. Diese Sonderrolle betrifft insbesondere die Aufsicht über die Internetadressen sowie das Domainnamensystem. Umstritten ist vor allem die künftige Verteilung zwischen intergouvernementaler und privatwirtschaftlicher Verantwortung. Das Internet Governance Forum befasst sich gegenwärtig mit folgenden Fragen: Welche Regelungsprobleme bedürfen überhaupt einer globalen Koordination? Und welches institutionelle Design wäre hierfür langfristig angemessen? Dabei geht es um die Errichtung neuer internationaler Formen der Rechenschaftspflicht ebenso wie um den Ausbau von

Beteiligungsmodellen im Sinne des Multi-Stakeholder-Prinzips.

Ein weiteres wichtiges Thema des Forums betrifft entwicklungspolitische Fragen. Entwicklungsländer haben unverändert große Probleme, Zugang zum Internet und seinen Wissensressourcen zu erhalten. Viele potenzielle Internetnutzer leben von zwei US-Dollar pro Tag oder weniger und werden deshalb monatlich kaum mehr als zwei Dollar für Telekommunikationsdienste aufwenden können. Die Vernetzung einer zweiten Milliarde von Internetnutzern erfordert daher Geschäftsmodelle, die den wirtschaftlichen Bedingungen armer Länder Rechnung tragen.

Eine weitere Hürde für Entwicklungsländer bilden die Kosten für die internationale Netzanbindung, da der Markt kleinere Länder mit hohen Kosten für Datentransfers aus Drittländern benachteiligt. Regionale Datenaustauschpunkte in Afrika könnten diese Kosten erheblich senken. Eine Regionalisierung des Datenverkehrs würde aber neben verstärkter internationaler Kooperation auch eine wettbewerbs- und nachfrageorientierte Telekommunikationspolitik in den betreffenden Ländern voraussetzen. Die Zugangsprobleme der Entwicklungsländer erstrecken sich darüber hinaus auf die Inhalte im Internet. Die „open access“-Initiativen in Europa und den USA, die eine freie Verfügbarkeit wissenschaftlichen Wissens anstreben, das mit öffentlichen Mitteln gewonnen wurde, gewinnen daher auch im Kontext entwicklungspolitischer Zielsetzungen an Bedeutung.

Außerdem werden im Internet Governance Forum Sicherheitsrisiken im Internet durch Viren, Cyber-Attacken oder Identitätsdiebstahl diskutiert. Einigkeit besteht darüber, dass die grenzüberschreitende Ausdehnung des Internet eine Herausforderung für die Strafverfolgung darstellt und eine internationale Harmonisierung der Gesetzgebung wünschenswert wäre. Dem stehen allerdings nicht nur national stark variierende Rechtsnormen, sondern auch eine international sehr unterschiedlich ausgeprägte Rechtsstaatlichkeit im Wege.

In vielen Ländern mangelt es bis heute neben entsprechenden Gesetzen an den erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen im Bereich des Vollzugs. Allerdings lassen sich die zunehmenden Sicherheitsrisiken im Internet nicht allein auf die fragile Rechtsstaatlichkeit mancher Entwicklungsländer zurückführen. Am Beispiel des zunehmenden Identitätsdiebstahls ist festgestellt worden, dass sich entsprechende Verstöße vor allem in Ländern mit schwachen oder fehlenden Datenschutzbestimmungen häufen. Diese in Deutschland

noch wenig verbreitete Form des „Cybercrime“ ist auf das Ausspionieren von Bankinformationen und Kreditkarten spezialisiert.

Die Teilnehmer der ersten beiden Foren in Athen und Rio de Janeiro bewerteten sowohl das Veranstaltungsformat als auch die angebotenen Themen positiv. Die Frage nach den konkreten Effekten des Forums bleibt allerdings noch zu beantworten. Im Dezember 2008 tagt das Internet Governance Forum in Indien. Wichtige Themen werden voraussichtlich neue Verfahren zur Verwaltung der individuellen Identität im Netz („identity management“) und die Neuvergabe und Nutzung von Rundfunkfrequenzen im Zuge der Digitalisierung des Hörfunks sein. Die Internetwirtschaft ist daran interessiert, einen Teil des unteren Frequenzspektrums für die Internet-Anbindung ländlicher Gebiete insbesondere in Entwicklungsländern zu nutzen. Dieses Anliegen stößt unter den Fernseh- und Rundfunkanbietern, die die Kontrolle über einen Teil des Frequenzspektrums aufgeben müssten, überwiegend auf Ablehnung. Die Akzeptanz des experimentellen Tagungsformats wird sich auch daran zeigen, ob sich die entscheidenden Akteure einer öffentlichen Diskussion in diesem Rahmen stellen und aktiv daran beteiligen.

Ein weiterer Indikator für den Erfolg des Internet Governance Forums ist die Höhe des Spendenaufkommens. Das Forum ist auf Zuwendungen vor allem der Internetwirtschaft angewiesen, die internationalen Regulierungsabsichten jedoch meist ablehnend gegenübersteht. Diese Konstellation ist typisch

für die traditionelle private und dezentrale Organisationsstruktur des Internet. Auch wenn neue Formen weicher oder konsensbasierter Regulierung gerade im internationalen Bereich zunehmen, muss sich erst noch erweisen, welche Rolle ein offenes Forum mit potenziell Tausenden Teilnehmern darin einnehmen kann. Eine nicht zu unterschätzendes Potenzial läge in der Möglichkeit, transnational informierend zu wirken. Eine solche Öffentlichkeit könnte meinungsbildend wirken und eine kritische „Watchdog-Funktion“ ausüben.

Jeanette Hofmann
Abteilung „Innovation und Organisation“

Literatur

Ralf Bendrath, Jeanette Hofmann, Volker Leib, Peter Mayer, Michael Zürn: „Governing the Internet: The Quest of Legitimate and Effective Rules“, in: Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens, Peter Meyer (Eds): *Transforming the Golden-Age Nation State*, Basingstoke: Palgrave 2007

Jeanette Hofmann, *Wandel von Staatlichkeit in digitalen Namensräumen – Zwischen Hierarchie und Selbstregulierung*, 67 S. (WZB-Bestellnummer SP III 2007-107)

Sebastian Botzem, Jeanette Hofmann, „Dynamiken transnationaler Governance – Grenzübergreifende Normsetzung zwischen privater Selbstregulierung und öffentlicher Hierarchie“, in: Sebastian Botzem, Jeanette Hofmann, Sigrid Quack, Folke Schuppert, Holger Strassheim (Hg.): *Governance als Prozessgesellschaft* (im Erscheinen), Nomos Verlag