

## Digitaler Brückenbau

Der UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS)

von Olga Drossou und Ralf Fücks

**Obwohl die tunesischen Behörden alles unterbanden, was nach Kritik am Regime aussah, ist der UN-Weltgipfel in Tunis insgesamt als Erfolg zu bewerten. Ein „digitaler Solidaritätsfonds“ zugunsten der Entwicklungsländer wurde eingerichtet, und in Bezug auf die strittige Kontrolle des Internets wurde ein Kompromiss erreicht. Als besonders produktiv erwies sich die Teilnahme zahlreicher zivilgesellschaftlicher Akteure.**

Am Schluss schienen alle zufrieden: der Generalsekretär der Vereinten Nationen, die Regierungen, die Wirtschaft und sogar die Nichtregierungsorganisationen (NGO). Hätte es nicht den Skandal eklatanter Verstöße des tunesischen Regimes gegen die proklamierte Freiheit der Information und der Kommunikation gegeben, die Weltöffentlichkeit hätte ob solcher Harmonie den Abschluss des vierjährigen Verhandlungsmarathons über eine globale Ordnung der Informationsgesellschaft kaum zur Kenntnis genommen.

Die zweite Gipfelkonferenz des WSIS in Tunis sollte ein Zeichen der Hoffnung und der Solidarität der Weltgemeinschaft mit dem afrikanischen Kontinent sein. Ist doch die digitale Kluft zwischen der technologisch dominierenden Welt der Industrieländer und den ärmeren Ländern des Südens eines der größten Entwicklungshemmnisse. Aber Afrika fehlt es nicht nur an Investitionskapital für den flächendeckenden Aufbau technologischer Infrastrukturen (wobei schon viel gewonnen wäre, wenn das Fluchtkapital der korrupten Eliten für diese Zwecke recycelt würde). In weiten Teilen Afrikas fehlen auch die politischen und sozialen Voraussetzungen für einen produktiven Umgang mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Wo es selbst an der Elementarbildung mangelt und die grundlegenden Freiheiten missachtet werden, kann

sich keine informierte Zivilgesellschaft herausbilden. Die tunesische Regierung hat vorgeführt, dass sie eine autonome Öffentlichkeit nicht dulden will. Da blieb es nicht aus, dass dieser Gipfel über weite Strecken auch zu einem Gipfel über Tunesien wurde.

Mit der Kritik an den politischen Rahmenbedingungen der Konferenz verband sich eine Kritik an der technologielastigen Ausrichtung des Gipfels, dessen Organisation die UN-Generalversammlung im Jahr 2001 in die Hände der ITU (International Telecommunication Union) statt in die der UNESCO gelegt hatte. So startete der Gipfelprozess vor vier Jahren ohne besondere Sensibilität für den Zusammenhang von technologischer Entwicklung, Bildung sowie Meinungs- und Kommunikationsfreiheit.

**Informationsgipfel unter Belagerung**  
Ungeachtet der Gipfelerklärungen im „Tunis Commitment“ über die Grundwerte der Kommunikations- und Informationsfreiheit und die unverzichtbare Partizipation der Zivilgesellschaft, unbeirrt auch von den bereits im Vorfeld laut gewordenen Protesten gegen die Menschenrechtsverletzungen der tunesischen Regierung, fanden die rund 19 000 Teilnehmer des Gipfels Tunis im Belagerungszustand. Die Stadt strotzte von Sicherheitskräften. Alles, was sich innerhalb und außerhalb des „UN-Territoriums“ im Konferenzzen-



OLGA DROSSOU, geb. 1954, ist Referentin für Medien und Medienpolitik bei der Heinrich-Böll-Stiftung.



RALF FÜCKS, geb. 1951, ist Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung. Die Stiftung beschäftigt sich intensiv mit dem WSIS und der Internet-Politik, mehr dazu unter [www.worldsummit2005.de](http://www.worldsummit2005.de)

trum Le Kram ereignete, wurde überwacht. Was den Behörden missfiel, wurde ver- oder zumindest behindert.

Nach anfänglichem Zögern hatte sich die Allianz der tunesischen Oppositionsgruppen darauf verständigt, die internationale Öffentlichkeit zu nutzen, um ihren Forderungen nach Einhaltung von Menschen- und Bürgerrechten Nachdruck zu verleihen. Sie organisierte Protestaktionen, von virtuellen Demonstrationen bis Hungerstreiks, und dokumentierte Zensur und Einschüchterungsversuche, wie die Blockade von Internetseiten und E-Mails, Bespitzelung von und Übergriffe auf ausländische Journalisten, die Aushöhung des Versammlungsrechts und Schikanen gegen NGOs wie die Tunesische Menschenrechtsliga, die älteste unabhängige Menschenrechtsorganisation im arabischen Raum. Vor den Augen der Weltöffentlichkeit verhinderte die Polizei den „Citizens' Summit on the Information Society“, eine von tunesischen und internationalen NGOs vorbereitete Parallelveranstaltung zum offiziellen Gipfel.

Die Proteste der westlichen Regierungen fielen eher verhalten aus. Die EU und ihre Mitgliedsländer ließen es bei vagen Ermahnungen – gilt doch Tunesien als verlässlicher Partner im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus und ist ein von Franzosen und Deutschen bevorzugter Wirtschaftspartner in der Region. Lediglich die Schweizer Regierung legte formellen Protest ein, nachdem die tunesischen Behörden die Direktübertragung der kritischen Rede des Schweizer Bundespräsidenten Samuel Schmid („Die Informationsfreiheit ist das Lebenselixier der Informationsgesellschaft“) kurzerhand abgeschaltet hatten. Angemessen wäre eine nachträgliche Untersuchung und Bewertung dieser Vorgänge durch die UN, verbunden mit entsprechenden Auflagen an alle Staa-

ten, die sich künftig um Konferenzen der Vereinten Nationen bewerben.

Seit dem ersten Weltgipfel in Rio 1992 dienten die fast jährlich stattfindenden UN-Gipfelkonferenzen als Instrument, um der abnehmenden Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten durch internationale Kooperation praktisch zu begegnen. Dies war auch der Zweck des WSIS. Mit dem Siegeszug des Internets und der digitalen Kommunikationstechnologien wächst der Steuerungsbedarf für die globalen Informationsflüsse. Stichworte sind Standardsetzung, Datenschutz, Datensicherheit oder geistiges Eigentum – Problemfelder, die sich einer bloß nationalstaatlichen Regulierung weitgehend entziehen. Ein zweites Motiv hinter dem WSIS war die Erkenntnis, dass die fortschreitende Abkopplung der ärmeren Länder von den modernen Informationsdiensten zu einer gefährlichen Destabilisierung führen könnte.

Sowohl der internationale Regulierungsbedarf als auch die Überbrückung der „digitalen Kluft“ sollten den WSIS zu einem besonderen Gipfel machen. Waren frühere Weltgipfel vorrangig der Abwehr globaler Bedrohungen gewidmet, war es erklärtes Ziel dieses Gipfels, Wege zu finden, um die Potenziale der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) bewusst in den Dienst der menschlichen Entwicklung zu stellen. In diese Aufgabe sollten alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte einbezogen werden.

So erging die Einladung zur Mitwirkung am WSIS-Prozess nicht nur an die Staatengemeinschaft, sondern erstmalig auch an Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Während die Wirtschaft eher zurückhaltend reagierte, ergriffen die Organisationen der Zivilgesellschaft freudig diese Chance. Zivilgesellschaftliche Akteure bildeten schon auf den Vorbereitungskonferenzen die zahlenmäßig stärkste Gruppe. Dieser

Die Einladung zum WSIS erging erstmalig nicht nur an die Staatengemeinschaft, sondern auch an Vertreter der Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Die Organisationen der Zivilgesellschaft ergriffen freudig diese Chance.

„Multistakeholder-Ansatz“ sollte das proklamierte Leitbild einer „inkluisiven Informationsgesellschaft“ auch in den Mitteln deutlich machen, mit denen dieses Ziel verfolgt wird.

Gemäß dem Mandat, die Vision einer partizipativen Informationsgesellschaft zu entwerfen und in konkrete Maßnahmen zu übersetzen, sah der Gipfelfahrplan einen zweistufigen Prozess vor: In der ersten Phase sollten die Prinzipien und Steuerungsmechanismen erarbeitet, in der zweiten konkrete entwicklungspolitische Ziele und Strategien zur Überwindung der digitalen Spaltung vereinbart werden.

Doch dieser Fahrplan ließ sich nicht ganz einhalten. In der Debatte über die komplexen Auswirkungen des technologischen Wandels auf Politik, Ökonomie und Gesellschaft traten gegensätzliche Interessen zutage. So prallten Forderungen nach einer Erweiterung der Menschenrechte um das Recht auf Kommunikation mit staatlichen und wirtschaftlichen Kontrollansprüchen über Medien und Informationskanäle zusammen. Die Forderung der Entwicklungsländer nach freiem Zugang zu den strategischen Ressourcen Wissen und Information widersprach dem Interesse der Informationsindustrie an Schutz und Verwertung geistigen Eigentums.

### Digitale Solidarität

Schon in der ersten Konferenzphase wurde die Gretchenfrage gestellt: Wie weit ist der Norden zur Finanzierung der technologischen Entwicklung des Südens bereit? Mehrfach drohte der Gipfel an dieser Frage zu scheitern, weil die hochindustrialisierten Staaten strikt ablehnten, substantielle finanzielle Verpflichtungen einzugehen. So wurde kein neues Finanzierungsmodell für die Umsetzung der umfangreichen Ziele des Aktionsplans vereinbart. Gelernt wurde dennoch einiges.

Im Zuge der Verhandlungen forderten die ärmeren Länder des Südens die Einrichtung eines „digitalen Solidaritätsfonds“, der ihren Entwicklungsprioritäten Rechnung tragen sollte. Dazu zählen der Ausbau der technologischen Infrastruktur, der Einsatz von IKT-Diensten für die öffentliche Verwaltung, den Gesundheits-, Erziehungs-, Ausbildungs- und Kulturbereich, die Erschließung neuer Märkte, die Qualifizierung von Arbeitskräften und der Kampf gegen den Brain Drain, die Abwanderung ausgebildeter Kräfte.

Anfangs lehnten die Industrieländer einen solchen Fonds mit dem Verweis auf Strategien wie Marktöffnung für privatwirtschaftliche Investitionen und Public Private Partnerships ab. In der zweiten Phase änderten sie ihre Taktik und gaben den Widerstand gegen einen Solidaritätsfonds auf, bestanden aber auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Funktionieren soll der Solidaritätsfonds jetzt nach dem so genannten „Prinzip von Genf“: Er soll gespeist werden aus einem Prozent des Gewinns, den IKT-Unternehmen aus Aufträgen der öffentlichen Hand in Ländern des Nordens ziehen. An die finanzielle Ausstattung dieses Fonds sollte man daher keine großen Erwartungen richten.

Im Verlauf der Debatte wuchs die Erkenntnis, dass Solidarität sich nicht auf die Finanzierung teurer Infrastrukturen beschränken muss. Besonders die NGOs lenkten den Blick auf die Alternativen zu teuren Festnetzen und lizenzpflichtigen Softwarelösungen: Die Anwendung freier Software könnte sich als das zukunftsfähigere Entwicklungsprojekt erweisen. Auch dafür braucht es Geld, aber deutlich geringere Summen. Und die Adaption freier Software für die eigenen Bedürfnisse fördert die Entwicklung eigener Kompetenzen statt bloßer Absatzmärkte.

Im Laufe der Debatten wurde die Erkenntnis gewonnen, dass Solidarität sich nicht auf die Finanzierung teurer Infrastrukturen, wie der Norden sie sich leisten kann, beschränken muss. Auch freie Software ist ein Beitrag zur Partizipation.

### Internet Governance

Wer ist legitimiert, das Internet zu kontrollieren? Der Streit über diese Frage hat die zweite Phase des Gipfels dominiert. Wenn, wie der Gipfel bekräftigt hat, bis 2015 die Hälfte der Menschheit Zugang zum Netz haben soll, wird es um so wichtiger, wer die Regeln für den Zugang und die Netzkommunikation festlegt. Davon sind wirtschaftliche, politische und nicht zuletzt militärische Interessen berührt. Wer das Internet kontrolliert, besitzt daher einen entscheidenden strategischen Vorteil.

Seit 1998 nimmt ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), eine private Firma nach kalifornischem Recht, die Verwaltung der Kernressourcen des Internets wahr. Unterstellt ist ICANN dem amerikanischen Handelsministerium, das darüber wacht, dass die Privatwirtschaft (und nicht die Regierungen) die Regeln der Internetkommunikation unter sich aushandelt. ICANN soll die dazu passende Infrastruktur bereitstellen.

Dieses Modell räumt der US-Regierung eine Vormachtstellung ein. Theoretisch hat sie die Möglichkeit, ein ganzes Land aus dem Internet „auszuschalten“ oder den E-Mail-Verkehr zu blockieren. Missbraucht hat sie diese Macht bisher nicht. Das würde auch ihrer erklärten Politik der Privatisierung des Internets und seiner Unabhängigkeit von politischem Einfluss widersprechen. Einfluss sollen nur private Unternehmen haben (das waren zunächst vor allem amerikanische und europäische Firmen), allerdings unter Oberaufsicht der US-Regierung.

Heute durchdringt die Internetkommunikation alle Wirtschaftszweige. Die Interessen sind heterogener geworden, der Regelungsbedarf komplexer. Fraglich, ob Private Sector Leadership diesen veränderten Umständen noch gerecht werden kann. Die Regierungen machtbewusster Schwellenländer wie

Brasilien, Indien oder China wollen die Regeln der globalen Internetkommunikation nicht der US-Regierung oder der IT-Industrie des Westens überlassen, und autoritäre Regime streben die politische Kontrolle über das Internet an. Mit mehr als einer Milliarde Internetnutzer sind auch zahllose Kriminelle, Pädophile und Hassprediger auf den Plan getreten. Diese „Vergiftung“ des Internets macht eine Verständigung nicht nur über Handelsregeln, sondern auch über Normen und Werte erforderlich. Zudem spielen seit 9/11 Fragen der Sicherheit der Kommunikationsinfrastruktur eine völlig neue Rolle. Und schließlich ist mit der organisierten Zivilgesellschaft noch ein weiterer Spieler neben Firmen und Regierungen getreten, der die Partizipationsmöglichkeiten, die das Internet bietet, auch für dessen Regulierung in Anspruch nimmt.

Unter diesen Voraussetzungen ist die „Regierung“ des Internets heute höchst politisch geworden. Das Aufsichtsmonopol der USA trifft auf zunehmenden Widerstand. Drohungen werden laut, die eine Fragmentierung des Internets und seinen Zerfall in Einzelnetze heraufbeschwören, sollten sich die USA weigern, andere an der Macht über das Internet zu beteiligen.

All diese Interessen trafen nun auf dem WSIS aufeinander. Governance, soweit herrschte Einigkeit, kann sich heute nicht mehr auf die Aufsicht über die technischen Infrastrukturen beschränken, sondern muss auch politische Themen wie Spam, Cybercrime, Datenschutz, illegale Inhalte, geistige Eigentumsrechte und Meinungsfreiheit einschließen. Wie diese Internet Governance aussehen soll, blieb aber bis zum Schluss strittig. Den Vertretern der Zivilgesellschaft ging es darum, die Selbstverwaltungselemente der bisherigen Internetregulierung zu verteidigen und durch stärkere Einbeziehung der

Wer soll das Internet kontrollieren? Entwicklungs- und Schwellenländer wollen die Oberaufsicht der USA und westlicher IT-Firmen nicht länger hinnehmen.

Nutzerinteressen auszubauen. „Gouvernementale“ Lösungsvorschläge, wie sie Iran, Brasilien, Saudi-Arabien und andere Regierungen wünschten, lehnten sie (wie die USA) ab. Eine auf den ersten Blick vielleicht überraschende, aber durchaus nachvollziehbare Übereinstimmung. Denn die Übergabe der Internetregie an Regierungsgremien würde nur dazu führen, die Aufsicht der US-Regierung durch die anderer Regierungen zu ersetzen, die ihre nationale Souveränität ins Netz ausdehnen wollen. Zu Recht wurde befürchtet, dass sich die Kontroll- und Zensurpraxis autoritärer Staaten auf diesem Wege eine internationale Scheinlegitimation verschaffen könnte.

Auch der von der EU gemachte Vorschlag, durch ein „neues Kooperationsmodell“ den Regierungen mehr Einfluss zu gewähren, war wenig aussichtsreich. Die USA sahen darin einen Vorstoß zu einer Regulierung des Internets im Rahmen der Vereinten Nationen. Die US-Regierung ist nicht bereit, neue Kompetenzen an die UN abzutreten, da sie darin das Einfallstor für eine Majorisierung der Internetverwaltung durch nichtdemokratische Staaten sieht. Eine Ausnahme von ihrer Internet Governance akzeptierten die USA allerdings: dass China sich vom globalen Internet praktisch abkoppeln und innerhalb der Domain „cn“ eine Art Intranet nach chinesischen Spielregeln etablieren will.

Auf dem Tunis-Gipfel kam es zu keiner Entscheidung in der Sache, wohl aber zu einer prozeduralen Lösung: der Einrichtung eines vom UN-Generalsekretär einzuberufenden „Internet Governance Forum“, in dem neben Regierungen auch Vertreter von Wirtschaft und Zivilgesellschaft mitarbeiten werden und das sich mit der Weiterentwicklung der Internetregulierung beschäftigen soll. Die richtige Idee dahinter ist, dass die Regulierung des Inter-

nets an jene delegiert werden sollte, die über Sachkompetenz verfügen. Faktisch haben die USA damit nichts aus der Hand gegeben, politisch aber haben sie sich doch bewegen müssen. Mit ihrer Zustimmung zum Prinzip der gleichen Rechte und Verantwortlichkeiten aller Regierungen für die „Gewährleistung der Stabilität, Sicherheit und Weiterentwicklung des Internets“ räumen sie ein, dass die unilaterale Aufsicht über das Internet keine Zukunft hat. Erleichtert wurde dieser Schritt vielleicht durch die im WSIS-Prozess gewonnene Erkenntnis, dass der Mehrwert im Internet nicht durch die zentrale Verwaltung, sondern durch Innovationen an „den Rändern“, also bei den Endnutzern, generiert wird.

Der Ertrag des vierjährigen Gipfelprozesses erschöpft sich jedoch nicht in den offiziellen Abschlussdokumenten und den oft vagen Verabredungen. Er liegt vor allem im Lernprozess, den alle Beteiligten, die UN, Regierungen, Unternehmen und auch die NGOs, durchlaufen haben. Es wurde ein besseres Verständnis der „digitalen Möglichkeiten“ erzielt: Es sind nicht nur die teuren Festnetze der großen IuK-Unternehmen und deren (lizenzpflichtige) Softwareanwendungen und Dienste, die den „Zugang für alle“ eröffnen werden. Hoffnungen machen vielmehr die nichtproprietären Alternativen und die auf ihnen basierenden neuen Geschäftsmodelle, die vielerorts bereits neue erschwingliche Zugänge mit niedrigschwelligen Lösungen eröffnet haben, die flexibel an örtliche Gegebenheiten und Nutzerbedürfnisse angepasst werden können. Hoffentlich werden die gewonnenen Einsichten im Nachfolgeprozess nicht wieder vergessen. Deren wichtigste lautet: Die globale Entwicklung der Wissensgesellschaft ist untrennbar mit dem Dreiklang von Entwicklung, Menschenrechten und Partizipation verbunden.

Ein Ergebnis des Gipfels ist die Einrichtung eines „Internet Governance Forum“, das sich mit der Weiterentwicklung der Internetregulierung beschäftigen soll. Die unilaterale Aufsicht über das Internet hat keine Zukunft mehr.