SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Welt 21: die Zivilgesellschaft erhält auf internationaler Ebene Gehör – etwa beim Thema Internet

Hofmann, Jeanette

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Hofmann, J. (2011). Welt 21: die Zivilgesellschaft erhält auf internationaler Ebene Gehör – etwa beim Thema Internet. *WZB-Mitteilungen*, 131, 17-20. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-308931

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Summary: International organizations are opening up to civil society participation. One promising form of collaboration are multi-stakeholder dialogues. The case of the Internet Governance Forum illustrates the possibilities and limits of the collaboration between governments, internet industry and civil society. It also shows its potential impact: the development of a transnational professional public.

Kurzgefasst: Internationale Organisationen haben begonnen, sich für gesellschaftliche Mitwirkung zu öffnen. Eines der vielversprechenden Verfahren sind Multi-Stakeholder-Dialoge. Das Beispiel des International Governance Forums zeigt, wie sich die Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Internetwirtschaft und Zivilgesellschaft entwickelt, wo die Grenzen der Beteiligung liegen und welche Wirkung erzielt wird: in diesem Fall die Herausbildung transnationaler Fachöffentlichkeiten.

Welt 21 Die Zivilgesellschaft erhält auf internationaler Ebene Gehör – etwa beim Thema Internet

Jeanette Hofmann

Nicht nur auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene ist der Ruf nach Bürgerbeteiligung unüberhörbar. Auch international kämpfen Wirtschaft und Zivilgesellschaft seit Jahren für ihre Beteiligung am politischen Prozess. Und sie haben Erfolge zu verzeichnen: Der traditionell exklusive Raum intergouvernementaler Verständigung beginnt sich zu öffnen. Innerhalb der Vereinten Nationen haben sich die thematisch ausgerichteten Weltgipfel zum Experimentierfeld für neue Kooperationsformen mit gesellschaftlichen Akteuren entwickelt. Dieser Öffnungsprozess verläuft keineswegs gradlinig; er ist unter den Mitgliedstaaten immer noch umstritten.

Ein aktuelles Beispiel für die Integration wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessengruppen bildet der 2003 und 2005 ausgerichtete Weltgipfel zur Informationsgesellschaft, der diesen Prozess unter dem Begriff *Multi–Stakeholder Dialogue* vorangetrieben hat. Nichtstaatliche Akteure erhielten Beobachterstatus und erstmals ein beschränktes Rederecht sowie – als Mitglieder nationaler Delegationen – in einzelnen Fällen auch Zugang zur Arbeitsebene des Gipfels. Die zivilgesellschaftliche Partizipation hat sich in den Ergebnissen des Gipfels und seinem Folgeprozess niedergeschlagen. Der nachhaltigste Einfluss besteht in der Schaffung des Internet Governance Forums (IGF). Dessen Gründung geht auf den Vorschlag zivilgesellschaftlicher Gruppen zurück. Dem IGF lag die Diagnose eines institutionellen Vakuums zugrunde. Die zunehmenden Regulierungsprobleme des Internet erforderten einen Ort, an dem diese akteurs- und länderübergreifend diskutiert werden können.

Das Internet Governance Forum, bis heute das wohl wichtigste Ergebnis des Gipfels zur Informationsgesellschaft, bildet ein institutionelles Novum im Bereich der Vereinten Nationen. Unter der Schirmherrschaft des UN-Generalsekretärs ist erstmalig eine Organisation entstanden, der der Multi-Stakeholder-Ansatz als Konstitutionsprinzip sozusagen in die Wiege gelegt worden ist: Regierungen, internationale Organisationen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft arbeiten im 2006 gegründeten IGF als prinzipiell gleichberechtigte Akteure zusammen. Das Forum wurde in der Absicht gegründet, einen Dialog auf gleicher Augenhöhe zu ermöglichen, weshalb die Mitwirkung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft keine Legitimationsprobleme hervorruft. Im Gegenteil, das Multi-Stakeholder-Prinzip erweist sich als Legitimationsressource im Politikprozess.

Der UN-Weltgipfel hat das IGF als Diskussionsraum für Themen definiert, die das große Ganze des Internet betreffen. Das zunächst auf fünf Jahre beschränkte Mandat ist geprägt von Begriffen wie *discuss*, *facilitate*, *interface*, *advise*, *strengthen*, *identify* oder *contribute*, die die diskursive Rolle des Forums akzentuieren. Mehrheitsfähig war die Einrichtung unter den Regierungen nur unter der Bedingung, dass das Forum keine formale (Entscheidungs-)Autorität erhält und nicht in Konkurrenz zu den Kompetenzen bestehender internationaler Organisationen tritt. Grundsätzlicher formuliert, setzt der gleichberechtigte Austausch zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft im Rahmen eines offenen Forums voraus, dass keine Abstimmungen stattfinden und keine bindenden Entscheidungen getroffen werden. Andernfalls würde die unterschiedliche Legitimität von öffentlichen und privaten Akteure zu neuen Formen der Hierarchisierung unter den Teilnehmern führen.

In den ersten Jahren war das IGF dem UN-Generalsekretär direkt zugeordnet und wurde von einem kleinen Sekretariat in Genf betreut. Da die Vereinten Nationen keine Finanzierung bereitgestellt haben, ist das Forum vollständig auf Spenden angewiesen. Spenden kommen zum einen von sympathisierenden Staaten wie der Schweiz, Großbritannien, Finnland, Norwegen, den Niederlanden oder Kanada und zum anderen von der Internetindustrie. Diese hat den Multi-Stakeholder-Prozess nach ursprünglichen Vorbehalten inzwischen als Legitimierungsressource für die überwiegend privatwirtschaftliche Regulierung des Internet schätzen gelernt. Das Sekretariat wird von einem etwa vierzigköpfigen Beratungsgremium, einer Art Programmkomitee, unterstützt. Dieses ist zur Hälfte aus Regierungsrepräsentanten und zu je einem Viertel aus Vertretern der Zivilgesellschaft und der Internetwirtschaft zusammengesetzt. Die quantitative Verteilung lässt allerdings keine direkten Rückschlüsse auf den Einfluss innerhalb des Gremiums zu. Die Konfliktlinien verlaufen häufig quer zu den beteiligten Akteursgruppen. Meritokratische Kriterien wie fachliche Kompetenz und Engagement wiegen außerdem häufig schwerer als die Anzahl der Köpfe.

Im Kern handelt es sich beim IGF um eine jährliche, für alle Interessierten offene Tagung an wechselnden Orten und mit sich stetig weiterentwickelnden Veranstaltungsformaten. Die fünfte Tagung im Herbst 2010, die in Vilnius in Litauen stattfand, hatte knapp 1.500 Teilnehmer aus 107 Ländern, die sich relativ gleichmäßig auf die verschiedenen Akteursgruppen verteilen. Die thematischen Schwerpunkte der Jahrestagung werden – einer akademischen Tagung nicht unähnlich – in Form eines *call for workshops* von den Teilnehmern mehrheitlich selbst vorgeschlagen und – das ist Bedingung – als Multi-Stakeholder-Prozess realisiert. Idealerweise spiegeln die Diskussionsveranstaltungen somit die Meinungen von Regierungs-, Wirtschafts- und Zivilgesellschaftsvertretern wider.

Die Mehrzahl der insgesamt über 100 Veranstaltungen zielt auf die internationale Verständigung über aktuelle Problemlagen und Regulierungsverfahren im Internet. Dazu gehören derzeit Themen wie Netzneutralität, Netzsicherheit und Datenschutz, soziale Netzwerke, der Ausbau der Netzinfrastruktur oder urheberrechtliche Fragen. Daneben gibt es eine große Anzahl von Workshops, die zur Präsentation von *best practices* dienen, etwa zur Bekämpfung der digitalen Spaltung. Die Plenarveranstaltungen widmen sich inzwischen vor allem dem freien Austausch unter allen Anwesenden, um die Vielzahl der politischen Perspektiven auf kontroverse Sachverhalte zu beleuchten, beispielsweise die Rolle der Regierungen in der Verwaltung der Netz-Infrastruktur.

Für Regierungsvertreter ungewohnt, spielen die protokollarischen Regeln der Vereinten Nationen eine randständige Rolle in der Organisation dieser Veranstaltungen. Das IGF ist daher als Hybrid zwischen intergouvernementalen und gesellschaftlichen Organisationsformen beschrieben worden. Nicht einzelne Nationalstaaten melden sich beim IGF zu Wort, sondern die Anwesenden argumentieren zumeist aus ihrer persönlichen Perspektive. Eine schwedische Regierungsvertreterin fasste diese Erfahrung folgendermaßen zusammen: „I don't deny that for national and international bureaucrats accustomed to the rigidities of forms and format, it can appear irritatingly messy. But we are prepared to take a bit of mess in exchange for the extraordinary capacity-building potential that this forum offers."

Die Tagungen des IGF werden von drei öffentlichen Konsultationen eingerahmt, die zur Vor- und Nachbereitung dienen. Das durchaus kritische Feedback der Teilnehmer bildet die Grundlage für die beständige Weiterentwicklung der Veranstaltungsstruktur. Zu den wichtigsten Neuerungen gehört die Regionalisierung des Konzepts. In Ergänzung zum globalen Forum hat sich eine wachsende Zahl regionaler und nationaler IGFs gebildet, die das Format des Multi-Stakeholder-Dialogs auf lokale Kontexte übertragen und dort ebenfalls weiterentwickeln. Ein besonders erfolgreiches Beispiel ist der European Dialogue on Internet Governance (EURODIG), dessen Entstehung gleichfalls auf zivilgesellschaftliche Initiative zurückgeht, inzwischen jedoch von mehreren europäischen Organisationen, darunter dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat und der European Broadcasting Union, aktiv unterstützt wird. Um das globale IGF und seine regionalen Ableger herum hat sich ein fortlaufender Aktivitätszyklus entwickelt, der zur Verstetigung transnationaler Netzwerke zwischen Regierungen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Bereich der Internet-Governance beiträgt.

Viele der Diskussionsveranstaltungen werden transkribiert oder als Videoaufzeichnung im Internet zur Verfügung gestellt, so dass sich die Erträge des Multi-Stakeholder-Dialogs auch von Dritten nachvollziehen lassen. Von der Tagung in Vilnius wurden mehr als 460 Stunden Videoaufzeichnungen über das Internet verbreitet. Zudem schließt jede Tagung mit dem „Chairman's summary", eine noch im Werden begriffene Institution, die die Möglichkeit bietet, zumindest in allgemeiner Weise Diskussionen zusammenzufassen und, soweit vorhanden, akteurs- und ländergruppenübergreifende politische Annäherungen zu dokumentieren. Darüber hinausreichende, greifbarere Ergebnisse kann das IGF allerdings kaum vorweisen. Der Mangel an konkreten *take–aways* gilt denn auch als eine der großen Schwächen des IGF. In Zeiten knapper Budgets steht die Teilnahme an internationalen Veranstaltungen für alle Akteursgruppen unter erhöhtem Rechtfertigungsdruck. Wie lässt sich die relativ aufwendige Mitwirkung an einem endlosen Diskussionsprozess begründen, dessen wesentlicher Effekt im Ausbau und der Pflege von Multi-Stakeholder-Netzwerken zu bestehen scheint? Das IGF stand von Beginn an unter dem Verdacht, eine bloße „Quatschbude" ohne erkennbaren Mehrwert zu sein. Kritiker betrachten die Beschränkung des Mandats auf diskursive Aufgaben als Ursache und fordern mehr Kompetenzen für das Forum.

Eines der Standardargumente gegen demokratische Organisationsformen außerhalb des Nationalstaates lautet, dass es an einer internationalen Öffentlichkeit mangele, die doch Voraussetzung jedweder demokratischen Praxis sei. Nur wenn die Bürgerinnen und Bürger eine gemeinsame Sprache sprechen, über eine gemeinsame Identität und politische Kultur verfügen, sei demokratische Willensbildung möglich. Lässt man die ersten fünf Jahre des IGF vor dem Hintergrund demokratietheoretischer Überlegungen Revue passieren, so zeigt sich, dass eine wichtige Errungenschaft des Forums eben darin besteht, die institutionellen Voraussetzungen für die Bildung transnationaler Fachöffentlichkeiten zu erkunden.

Der Multi-Stakeholder-Prozess befördert die Kommunikation zwischen Akteuren, die üblicherweise in verschiedenen Kontexten agieren. Obwohl die Organisationsstrukturen im Internet sehr informell wirken, erweisen sich die professionellen Grenzen zwischen Ingenieuren, Diplomaten, Unternehmern und Aktivisten häufig als schwer überwindbar. Angesichts solcher Kommunikationsprobleme besteht eine wichtige, wenngleich oft unterschätzte Leistung des IGF in der Entwicklung eines gemeinsamen politischen Bezugsrahmens und Vokabulars – eine Art interkulturellen Bindemittels, ohne das eine internationale Verständigung über Prinzipien und Ziele von Internet-Governance kaum möglich scheint. Solche Prozesse semantischer Grundlegung dürfen nicht mit der Erzielung von Konsens verwechselt werden. Aber sie demonstrieren doch, dass auch „Quatschbuden" ohne Entscheidungskompetenzen internationale Fachöffentlichkeiten konstituieren können. Überwiegend hinter dem Rücken der beteiligten Akteure bewirkt das IGF eine Integration der unvereinbar erscheinenden Rationalitäten und politischen Perspektiven, die in der Regulierung des Internet aufeinandertreffen.

(Foto: David Ausserhofer)

Jeanette Hofmann, Politologin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Kulturelle Quellen von Neuheit. Sie befasst sich mit der Regulierung des Internet sowie dem Wandel des Urheberrechts im Zusammenhang mit der Digitalisierung. Von 2005 bis 2011 war sie Mitglied der Multi-Stakeholder Advisory Group, die den UN Generalsekretär bei der Ausrichtung des Internet Governance Forums berät. Von 2007 bis 2010 arbeitete sie am ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation (CARR) an der London School of Economics and Political Science.
jeanette@wzb.eu

Im Zeitverlauf der ersten fünf Jahre zeigen sich deutliche Veränderungen in der Themensetzung und den Interaktionsformen. Die großen ideologischen Fragen, die das Forum vom UN-Weltgipfel geerbt hatte (etwa: „Wie und von wem sollte das Internet regiert werden?"), sind in den Hintergrund getreten zugunsten konkreter Problemstellungen, die sich aus der Regulierungspraxis ergeben. Die zunehmend pragmatische Orientierung des Forums reflektiert nicht zuletzt die große Anzahl von Praktikern unter den Teilnehmern, die daran interessiert sind, allgemeine Situationsanalysen zur Entwicklung des Internet mit ihren eigenen Erfahrungen abzugleichen und erstere gegebenenfalls zu korrigieren. Im Ergebnis trägt diese Art des Multi-Stakeholder-Dialogs zur Förderung der Kompetenz aller Teilnehmer bei.

Zivilgesellschaftliche Gruppen profitieren vom IGF durch die Aufwertung ihrer Kompetenz. Während die meisten UN-Organisationen nichtstaatliche Akteure allenfalls als Beobachter ohne oder mit stark reglementiertem Rederecht zulassen, räumt ihnen das IGF eine dominierende Rolle in der Programmgestaltung ein. Die meisten Veranstaltungen werden von zivilgesellschaftlichen Akteuren vorgeschlagen. Entsprechend hoch ist die Identifikation mit dem offenen Entwicklungsprozess des Forums. Auf Seiten der Regierungen ist die Haltung zum IGF dagegen gespalten. Die OECD-Länder unterstützen die Fortsetzung des Forums in seiner bisherigen Form. Andere Länder, allen voran China, drängen dagegen auf eine Reformierung, um den Einfluss der Regierungen auf die künftige Ausrichtung zu stärken. Im Dezember 2010 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen nun das Mandat des IGF um fünf weitere Jahre verlängert. Die entsprechende Resolution betont die Notwendigkeit, die Arbeitsweise des Forums zu verbessern. Mit anderen Worten: China hat sich durchgesetzt, und der experimentelle Impetus des Forums ist vorläufig auf Eis gelegt.

Literatur

Hofmann, Jeanette: „Critical Internet Resources: Coping with the Elephant in the Room". In: William J. Drake (Ed.): Internet Governance: Creating Opportunities for All. The Fourth Internet Governance Forum, Sharm el Sheikh, Egypt, 15–18 November 2009. New York: United Nations 2010, S. 1–14.

Kollektives Ranking: *Die gewichtete Liste der am häufigsten vorkommenden Wörter aus den Transkripten aller bisherigen IGF–Meetings.*