medien
heft

Zu gross gedacht?

Der WSIS kämpft mit seinen Ambitionen

Wolfgang Kleinwächter

Die Vorbereitungen zum Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS), der im Dezember 2003 in Genf mehr als achtzig Staats- und Regierungschefs sowie hochrangige Persönlichkeiten der privaten Industrie und der Zivilgesellschaft zusammenbringen soll, sind in schwere Turbulenzen geraten. Kontroversen in Sachfragen wie Menschenrechte, Cybersicherheit und Internet Governance überlagern sich mit Auseinandersetzungen zwischen Regierungen und Akteuren der Zivilgesellschaft über den grundlegenden Charakter der geplanten Abschlussdokumente: Deklaration und Aktionsplan. Während es keinen Dissens gibt, dass bis zum Jahr 2015 jeder bis ins letzte Dorf dieser Welt Anschluss zum Internet haben sollte, gehen die Meinungen darüber, auf welcher Grundlage und wie dies zu erreichen sei, auseinander.

Um die Kontroversen zu verstehen, die den Vorbereitungsprozess des WSIS von Anfang an begleiten, lohnt sich ein Blick zurück in die Geschichte. Als 1998 in Minneapolis auf der alle vier Jahre stattfindenden Vollversammlung der "Internationalen Fernmeldeunion" (ITU – International Telecommunication Union) vorgeschlagen wurde, im Jahr 2003 eine Weltkonferenz zum Thema "Globale Informationsgesellschaft" durchzuführen, gab es nicht viel Widerspruch. Der Internet-Boom hatte gerade eingesetzt und vielen war klar, dass die Eroberung des Cyberspace einer gründlichen internationalen Diskussion bedarf.

Von "Digital Divide" zu "Digital Opportunities"

Ein Jahr zuvor, 1997, hatte das US-Wirtschaftsministerium seine erste Studie zur Internet-Nutzung in den USA veröffentlicht und dabei feststellen müssen, das der Zugang zu dem neuen Medium sehr ungleich verteilt ist. Während bereits damals etwa vierzig Prozent der gut verdienenden und hoch ausgebildeten weissen Amerikaner Zugang zum Internet hatten, war bei den schlecht verdienenden und wenig gebildeten Schwarzen die Zugangsquote bei unter zwei Prozent. Ira Magaziner, damals Internet-Berater von Präsident Clinton, nannte die neue Spaltung der US-Gesellschaft den "Digital Divide". Man müsse etwas tun, so die Reaktion der Clinton-Administration auf diese Studie, um diesen "Digital Divide" in "Digital Opportunities" (digitale Möglichkeiten) zu wenden. Clinton persönlich und sein Vize Al Gore besuchten damals regelmässig Schulen, um die junge Generation für das Internet zu begeistern.

Dass der ungleiche Zugang zum Internet kein US-amerikanisches Phänomen war, lag auf der Hand. Insofern war es nicht überraschend, dass sich die 1998 in Minneapolis versammelten Regierungen schnell einig waren, dass man die digitale Spaltung der Welt durch ein koordiniertes Aktionsprogramm überwinden müsse. So weit so gut, aber wie? Die ITU schien damals diejenige UN-Organisation zu sein, die die grösste Fachkompetenz in diesem Bereich besass. Zwar hatte die UNESCO bereits in den 70er- und 80er-Jahren eine Debatte über die Schaffung einer neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung (NWIKO) geführt. Aber abgesehen davon, dass zu dieser Zeit das Internet noch keine Rolle spielte, war die NWIKO-Debatte in die Mühlen der Spätphase des Kalten Krieges geraten und gescheitert. Die ITU hatte sich damals bereits mit ähnlichen Fragen beschäftigt und 1984 eine Kommission unter der Leitung des ehemaligen

britischen Telekommunikationsministers Sir Donald Maitland einberufen. Diese verfertigte einen Bericht mit dem Titel "The Missing Link" (1984), worin die weltweit ungleiche Verteilung der Zugänge zum Telefon angeprangert wurde. Die Diskussion um den so genannten "Maitland-Report" verlief weitaus weniger kontrovers als diejenige um den "MacBride-Report" in der UNESCO, der den ungleichen Informationsfluss kritisierte. Die ITU, die sich Anfang der 90er-Jahre auch dem privaten Sektor geöffnet hatte, erschien daher als die "konsensfähigere" Organisation als die UNESCO. Und im ITU-Hauptquartier am Genfer See war man auch schnell bereit, die Konferenz zu veranstalten. Die ITU, die hier nicht zu Unrecht eine Jahrhundertaufgabe witterte, wollte aber dazu ein Mandat der UN-Vollversammlung, was sie im Dezember 2000 dann auch bekam.

Die Aufblähung der WSIS-Agenda

Seit Minneapolis hat sich ein Prozess in Gang gesetzt, in dessen Verlauf die zunächst auf die Überwindung der digitalen Spaltung zielende Tagesordnung der geplanten Weltkonferenz immer mehr erweitert wurde. Teils lag dies an der schier endlosen Serie von Vorbereitungskonferenzen (drei so genannte Preparatory Committees oder kurz PrepComs, fünf regionale Ministerkonferenzen und dazu eine Reihe von informellen Tagungen und "Round Tables" mit hochrangigen Experten), teils an den sich nach dem 11. September 2001 und dem Platzen der "Dot-com-Blase" verändernden weltweiten Rahmenbedingungen.

Zwar rückte die Hauptfrage – die Überwindung der digitalen Spaltung – nicht in den Hintergrund, aber bald gehörte nahezu alles, was irgendwie mit dem Cyberspace zu tun hat, zur WSIS-Agenda: Menschenrechte, Informationsfreiheit, kulturelle Vielfalt, Medienkonzentration, Labour-Standards für Info-Arbeiter, Management der Internet-Kernressourcen, freie Software, Cyberkriminalität, Datenschutz und Privacy, geistige Eigentumsrechte, eGovernment, eHealth, eTransport, eSonstnochwas. Der Titel der geplanten Weltkonferenz – globale Informationsgesellschaft – zog geradezu manisch alle Cyberthemen an. Russland legte sogar noch die Frage der militärischen Sicherheit des Cyberspace im Kampf gegen (tschetschenische) Terroristen ins Konferenzgepäck. Je länger diskutiert wurde, desto länger wurde die Liste der Vorschläge, was am WSIS denn alles zu behandeln sei. Jedes der Themen ist für sich genommen ausserordentlich wichtig und verdiente im Prinzip eine eigene Weltkonferenz. Die meisten der neuen Themen sind aber noch nicht einmal im Ansatz gründlich durchleuchtet. Das universelle Interesse, alle diese Themen global zu besprechen, steht dabei in keinem Verhältnis zu der politischen Bereitschaft, einen Konsens zu finden. Die Interessenlage der Staaten, abgesehen von dem gemeinsamen Willen, die digitale Spaltung zu überwinden, ist in nahezu jedem der einzelnen Punkte kontrovers.

Innovation "multi-stakeholder approach"

Dazu kommt, dass die UN-Vollversammlung im Jahr 2000 die private Industrie und die Zivilgesellschaft eingeladen hat, aktiv am Zustandekommen der Schlussdokumente des Weltgipfels mitzuwirken. Ein solcher "multi-stakeholder approach" sollte den Resultaten der Konferenz mehr Legitimität geben und alle Akteure in den Prozess der Implementierung einbinden. Die Einladung wurde als Innovation gefeiert, führte aber alsbald dazu, dass die als "Beobachter" deklarierten, nicht-staatlichen Konferenzteilnehmer mit sehr konkreten und ausgereiften Vorschlägen aufwarteten, die die bislang abgeschotteten diplomatischen Verhandlungen der Regierungen hinter verschlossenen Türen gehörig durcheinander brachten.

Damit wurde der ohnehin komplizierte Konflikt zu den Sachfragen noch überlagert durch einen Konflikt zu Prozedurfragen, denn in der UNO-Resolution zum WSIS findet sich keine Spezifizierung, wie weit die Mitwirkung von privater Industrie und Zivilgesellschaft gehen soll: Zugangsrechte zum Verhandlungsraum? Rederechte in informellen Verhandlungsgruppen? Gar substanzielle Verhandlungs- oder Stimmrechte? Die Auseinandersetzung um eine neue Qualität von Mitbestimmung in internationalen diplomatischen Verhandlungen dominierte teilweise die Debatten um die eigentlichen Inhalte der Konferenz. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die PrepCom3, die Ende September 2003 zwei Wochen lang in Genf tagte und eigentlich die Endentwürfe der Gipfeldokumente hätte verabschieden sollen, nicht zu Potte kam. Weder der Deklarationsentwurf noch der Aktionsplan sind im jetzigen Stadium konsensfähig. Die Texte der einzelnen Paragraphen auf den rund zwanzig Seiten der Dokumente sind allesamt in "eckigen Klammern", was so viel heisst wie "offen für weitere Verhandlungen".

Neuer Anlauf: PrepCom3bis

Die gescheiterte PrepCom3 wurde unter dem Titel "PrepCom3bis" Mitte November eine Woche lang fortgesetzt. Zuvor hatte WSIS-Präsident Adama Samassekou, ein ehemaliger Minister aus Mali, mit über achtzig Regierungen intensive informelle Konsultationen geführt, um die härtesten politischen Brocken aus dem Weg zu räumen. Am 5. November 2003 präsentierte Samassekou ein neues "Non-Paper" für den Deklarationsentwurf und hofft nun, dass die PrepCom3bis die in seinem Papier noch enthaltenen eckigen Klammern und kursiv gesetzten Absätze auflösen wird. Samassekou nennt in seinem "Non-Paper" sieben Prinzipien, worauf die WSIS-Schlussdokumente basieren sollen. Deklaration und Aktionsplan wären demnach begründet auf

1. einer höchstmöglichen politischen Unterstützung durch Staats- und Regierungschefs
2. einer gemeinsamen Vision zur globalen Informations- und Wissensgesellschaft
3. dem politischen Willen, eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen
4. auf dem Konsens aller "Stakeholder", einschliesslich privater Industrie und Zivilgesellschaft
5. einer klaren Sprache, welche die nationalen politischen Autoritäten lesen, und einfache Menschen verstehen können
6. einer fairen Interessenbalance zwischen Nord und Süd
7. einer Balance zwischen technischen und sozialen Aspekten der globalen Informationsgesellschaft

Das jetzt neun Seiten lange Papier versucht, diesen Prinzipien weitgehend gerecht zu werden. Es stellt die menschliche Dimension der gewünschten globalen Informationsgesellschaft immer wieder in den Mittelpunkt, beruft sich auf die Menschenrechte und verwendet durchgängig den Begriff der "Digitalen Solidarität" als eine Art Leitmotiv.

Kontroversen bleiben

Der gute Wille von WSIS-Präsident Adama Samassekou kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Positionen der Streithähne in den kontroversen Punkten auch nach der PrepCom3 nicht geändert haben. Von den elf Grundprinzipien zeichnet sich gerade mal bei der Hälfte ein grober Konsens ab. Mit nur wenig Veränderung in den Formulierungen sind die Konfliktfelder Cybersicherheit, geistige Eigentumsrechte, Internet Governance, Massenmedien und Menschenrechte sowie Finanzierung im "Non-Paper" enthalten. Bewegung also bislang gleich Null.

medien
heft

Es gehört schon viel Optimismus und Phantasie dazu, sich vorzustellen, dass nun eine PrepCom3bis das schaffen könnte, was seit Monaten vor sich hergeschoben wird. Werden die Russen beim Thema Cybersicherheit ihren Bezug zur militärischen Dimension und zum Cyberterrorismus aufgeben? Werden die Chinesen ihre Forderung nach Regierungskontrolle über das Internet zurückziehen? Oder werden die Entwicklungsländer ihren Ruf nach einem "Digital Solidarity Funds" verstummen lassen? Mit gutem politischen Willen ist in der Diplomatie sicher vieles möglich, aber ist dieser tatsächlich vorhanden? Möglicherweise werden Anfang Dezember 2003 noch einmal hohe Beamte der Regierungen auf einer weiteren PrepCom versuchen den unter seinen Ambitionen ächzenden WSIS-Gipfel in Genf zu retten.

Als Rettungsanker sehen dabei immer mehr Stakeholders einen bescheideneren Ansatz. WSIS Genf 2003 muss nicht alle Probleme der Informationsgesellschaft lösen. Die so genannten "Benchmarks" für die Überwindung der digitalen Spaltung zielen ohnehin ins Jahr 2015. Und dazwischen gibt es noch die zweite Phase des Gipfels, die 2005 in Tunis vorgesehen ist. "Tunis + 10" scheint unter den gegebenen Umständen eine realistischere Zeitachse zu sein, um Lösungsansätze für die Herausforderungen des Informationszeitalters zu entwickeln.

Wolfgang Kleinwächter ist Professor für internationale Kommunikationspolitik an der Universität Aarhus, Dänemark, und Mitglied des zivilgesellschaftlichen WSIS-Büros.

Literatur:

Kleinwächter, Wolfgang (2003): Die Kontroversen mehren sich: Der Marathonlauf zum WSIS hat das kritische Stadium erreicht. In: gipfelthemen.de, 2.10.2003:
http://www.gipfelthemen.de/globalegemeinschaft/gipfel_reformen/ex_paris.shtml

Kleinwächter, Wolfgang (2003): Kollaps beim Endspurt. Der Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) auf der Intensivstation. In: Telepolis, 29.9.2003:
http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/15738/1.html

Kleinwächter, Wolfgang (2003): Globale Informationsgesellschaft ja – aber wie? Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) in Genf vor dem Showdown. In: Telepolis, 20.9.2003:
http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/15677/1.html

Kleinwächter, Wolfgang (2002): Konstruktive Einmischung oder destruktive Aufmischung? UNO plant Weltgipfel zur Informationsgesellschaft. In: Telepolis, 9.7.2003:
http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/12863/1.html

Kleinwächter, Wolfgang (2003): Kafka in Genf. In: Telepolis, 3.3.2003:
http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/14305/1.html

Pressespiegel des deutschen WSIS-Koordinierungskreises:
http://presse.wsis.odem.org/PresseSpiegel.html

Pressespiegel des Schweizer WSIS Exekutivsekretariats:
http://www.wsisgeneva2003.org/02_media/clippings_d.html

Der Text befindet sich im Internet unter:
http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d20_KleinwaechterWolfgang.html