

Voelsen, Daniel

Research Report

Das Internet Governance Forum auf dem Prüfstand: Warum ein offenes Format wie das IGF auch in Zukunft wertvoll bleibt

SWP-Aktuell, No. 59/2019

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Voelsen, Daniel (2019) : Das Internet Governance Forum auf dem Prüfstand: Warum ein offenes Format wie das IGF auch in Zukunft wertvoll bleibt, SWP-Aktuell, No. 59/2019, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2019A59>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255636>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Aktuell

NR. 59 NOVEMBER 2019

Das Internet Governance Forum auf dem Prüfstand

Warum ein offenes Format wie das IGF auch in Zukunft wertvoll bleibt

Daniel Voelsen

Das Internet Governance Forum (IGF) wurde 2005 eingerichtet, um den globalen Austausch über die politischen Herausforderungen des Internets zu vertiefen. Inspiriert vom Ideal der »Multistakeholder Governance«, bringt das IGF dazu Vertreterinnen und Vertreter der Staaten, aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammen. Wie andere Institutionen der globalen Internet Governance ist jedoch auch das IGF davon betroffen, dass die politischen Konflikte im und über das Internet an Schärfe zunehmen. Ein vom UN-Generalsekretär eingesetztes Panel hat nun einen Bericht zur Zukunft des IGF vorgelegt – und darin grundsätzliche Reformen zum 75. Jahrestag der UN-Gründung 2020 angemahnt. Die so angestoßene Debatte dürfte beim IGF 2019 in Berlin einen vorläufigen Höhepunkt erleben. Bei aller berechtigten Kritik im Detail gilt es, das IGF vor überhöhten Erwartungen zu bewahren. Es kann globale politische Konflikte nicht lösen, doch bietet es eine einmalige globale Plattform, um befreit von Entscheidungszwängen ebendiese Konflikte zu diskutieren.

Vom 25. bis zum 29. November 2019 findet in Berlin das Internet Governance Forum der Vereinten Nationen statt. Seit 2005 bringt das IGF jedes Jahr Vertreter der Staaten, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zusammen, damit sie die politischen Herausforderungen der Digitalisierung erörtern können. Den Kern der jährlichen Treffen machen dabei Workshops aus, in denen die verschiedenen Stakeholder miteinander in Austausch treten.

Das IGF verkörpert die Hoffnung darauf, den technischen Neuerungen des Internets mit einer innovativen Form der Multistake-

holder Governance begegnen zu können. Inspiriert von Erfahrungen aus der technischen Standardsetzung, stehen dabei der offene Austausch und die freiwillige Kooperation verschiedener Stakeholder im Mittelpunkt. Diese Zusammenarbeit soll inklusiver und flexibler sein als klassisches Regieren in Form von Gesetzen und zwischenstaatlichen Verträgen – und so auch besser geeignet für die unvorhersehbare Dynamik des Internets.

Fast so lange, wie das IGF existiert, wahren jedoch auch die Kontroversen um dessen Zweck und Struktur. Obwohl das



aktuelle Mandat des Forums eigentlich noch bis 2025 läuft, hat UN-Generalsekretär António Guterres 2018 ein High-Level Panel unter der Leitung von Jack Ma und Melinda Gates damit betraut, Reformvorschläge für das IGF zu entwickeln. Der Bericht mit dem Titel »The Age of Digital Interdependence« liegt nun vor; er dürfte auch die Diskussionen beim diesjährigen IGF in Berlin bestimmen.

In dem Papier werden zwei mögliche Richtungen aufgezeigt: zum einen die stärkere Anbindung des IGF an die UN und damit den Prozess multilateraler Entscheidungsverfahren; zum anderen die Auflösung des IGF zugunsten fluiden Formen des globalen Austauschs. Aus dem Blick zu geraten droht damit eine weitere Option, nämlich die Rückbesinnung auf die ursprüngliche Idee vom IGF als einem Forum, das den globalen Austausch über Fragen der Internet Governance institutionell gewährleistet, dabei aber bewusst Distanz zu formalen Entscheidungsverfahren wahrt. Dies ist bedauerlich, denn gerade im Lichte der zunehmenden Konflikte um das Internet zeigt sich der Wert eines solchen Formats. Als Gastgeber des IGF 2019 hat Deutschland in besonderer Weise die Gelegenheit, Impulse in dieser Richtungsdebatte zu setzen und für die eigenen Vorstellungen zur Zukunft der globalen Internet Governance zu werben.

Die Kritik am IGF

Den Kern des IGF bilden die jährlichen Treffen. Gastgeber ist jeweils ein Staat, der auch den Großteil der Kosten für die Veranstaltung übernimmt. Die Agenda der Treffen wird durch die *Multi-Stakeholder Advisory Group* (MAG) aufgestellt, deren rund 50 Mitglieder der UN-Generalsekretär ernannt. Den Hauptbestandteil der Treffen macht eine Vielzahl von Workshops zu unterschiedlichen Themen aus. Sie sollen dem offenen Austausch dienen, zielen aber bewusst nicht auf gemeinsame und gar verbindliche Entscheidungen. Dementsprechend gibt es zwar eine Dokumentation der

Diskussionen, aber keine gemeinsame Abschlusserklärung des IGF. Alle Stakeholder können Vorschläge für Workshops einreichen, die Auswahl erfolgt im MAG. Üblich ist zudem, dass der gastgebende Staat das Programm für den Tag vor dem eigentlichen IGF, den »day zero«, gestaltet. Die Teilnahme am IGF steht allen Interessierten offen, mit wenigen Ausnahmen sind fast alle Veranstaltungen im Rahmen des Forums öffentlich. Auch gibt es die Möglichkeit einer digitalen Teilnahme.

Die Kritik am IGF ist vielfältig, zwei Kernpunkte lassen sich jedoch identifizieren. Erstens wird bemängelt, dass das IGF nicht genug greifbare Ergebnisse produziere und die aufwändigen Diskussionen praktisch folgenlos blieben. Da zudem immer mehr Foren mit ähnlichem inhaltlichen Zuschnitt entstünden, drohe dem IGF der schlechende Bedeutungsverlust. Prominent machte sich 2018 der französische Präsident Emmanuel Macron diesen Einwand zu eigen. Er nahm ihn als Grundlage für die Forderung, das IGF stärker mit multilateralen Foren zu verknüpfen, die Diskussionen des IGF also letztlich in deren Entscheidungen einfließen zu lassen.

Zweitens wird die Zusammensetzung des IGF kritisiert. Dies betrifft sowohl die Teilnahme an den jährlichen Treffen als auch die Zusammensetzung des MAG. Letztlich geht dies auf die Unbestimmtheit des Konzepts der Multistakeholder Governance zurück; es ist nicht a priori zu klären, welche Gruppe welchen Einsatz (»stake«) in der Internet Governance hat oder haben sollte. Die einen kritisieren dementsprechend etwa das zu starke Gewicht der Staaten im IGF und bemängeln die schwindende Beteiligung aus Wirtschaft und Wissenschaft, die anderen missbilligen die Dominanz des Westens und insbesondere älterer Männer.

Die Politisierung der globalen Internet Governance

Will man die Kritik am IGF einordnen, lohnt es sich, die größeren Entwicklungen im Bereich der globalen Internet Gover-

nance in den Blick zu nehmen. Konzeptionell lässt sich Internet Governance als die Summe all jener institutionalisierten Formen politischer Steuerung verstehen, die darauf abzielen, mit Bezug auf das Internet verbindliche Regeln zu setzen und/oder kollektive Güter bereitzustellen.

Für die Entwicklung des Internets prägend war dabei insbesondere die Bereitstellung kollektiver Güter durch private Akteure. In Institutionen wie zum Beispiel der *Internet Engineering Task Force* (IETF) oder dem *World Wide Web Consortium* (W3C) werden bis heute die Standards und Protokolle entwickelt, die zusammen die sogenannte »logische« Infrastruktur des Internets bilden. Wichtig ist dabei, dass es hier nicht um die verbindliche Vorgabe von Standards geht. Ob sich ein Standard durchsetzt, hängt letztlich davon ab, ob er nachgefragt wird und sich auf dem Markt behauptet. Zu Recht wird allerdings immer wieder darauf hingewiesen, dass große Unternehmen besondere Möglichkeiten haben, solche Prozesse zu bestimmen.

In gewisser Weise lässt sich das IGF als Versuch verstehen, die Form freiwilliger und kooperativer Zusammenarbeit in den politischen Raum zu übertragen. Bei Gründung des Forums hoffte man, auch hier auf dem Weg freiwilliger Kooperation zu tragfähigen Lösungen zu kommen, die sich durchsetzen, weil sie überzeugen. Diese Hoffnung ist nun jedoch mit zwei sich gegenseitig verstärkenden Entwicklungen konfrontiert.

Erstens wächst das Bewusstsein dafür, wie hochpolitisch die vermeintlich technischen Fragen der Internet Governance sind. Immer deutlicher zeigt sich, dass Fragen der Gestaltung und Nutzung des Internets sich auf politische Machtverhältnisse, den Schutz von Grundrechten und die Verteilung wirtschaftlicher Chancen auswirken. Zweitens sind sich immer mehr Staaten der strategischen Bedeutung der Internet Governance für ihre eigenen politischen Ziele bewusst. Nicht nur versuchen die Staaten dabei, die Kontrolle über »ihren« Teil des Internets auszuweiten. Zumindest einige von ihnen sind mittlerweile auch verstärkt

bemüht, die globale Entwicklung des Internets zu prägen – letztlich nach Vorbild der USA, die dies schon seit den 1990er Jahren sehr bewusst tun.

Diese Trends zur Politisierung setzen die bisherigen Strukturen der globalen Internet Governance unter Druck. Weil Staaten und Unternehmen sich ihrer eigenen Interessen auch in Fragen der Internet Governance immer bewusster werden, nimmt die Aussicht auf freiwillige Vereinbarungen bei strittigen Themen immer weiter ab. Dies zeigt sich beim IGF, aber auch bei den anderen Foren der Internet Governance. Selbst die *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) als Hüter des globalen Domain Name Systems wird immer stärker zum Austragungsort – und Gegenstand – politischer Auseinandersetzungen.

In der Kritik am IGF spiegeln sich mithin grundsätzlichere und bislang ungelöste Probleme. Können Multistakeholder-Institutionen überhaupt noch einen Beitrag dazu leisten, Konflikte in der globalen Internet Governance zu lösen? Und wenn ja, welche Interessen sollen sie dabei berücksichtigen, wie inklusiv sollen sie sein, und in welchen Hinsichten?

Reformvorschläge: Der Bericht des High-Level Panel

Der Bericht des *High-Level Panel on Digital Cooperation* betont die Interdependenz digitaler Gesellschaften, die Herausforderung, welche digitale Technologien für die Menschenrechte bedeuten, und die Chancen, die sie zur Verwirklichung der *Sustainable Development Goals* (SDGs) bieten. Um hierbei globale Lösungen zu finden, plädiert der Bericht für die Verständigung auf eine »Declaration of Digital Interdependence« und für neue Formen der globalen Kooperation. Anstelle einer klaren Empfehlung für eine Reform des IGF schließt der Bericht jedoch damit, für die Zukunft des Forums drei mögliche Wege aufzuzeigen:

- *Internet Governance Forum Plus*: Im Wesentlichen ist die Idee hier, das IGF durch neue institutionelle Formate inklusiver

zu gestalten und zugleich stärker in das UN-System zu integrieren, unter anderem durch einen »policy incubator« und die stärkere Anbindung des IGF-Sekretariats an das Büro des Generalsekretärs. So soll sichergestellt werden, dass das IGF »actionable outcomes« produziert.

- *Distributed Co-Governance Architecture*: Dies würde eine Abkehr vom bisherigen IGF-Modell bedeuten. Angedacht sind hier sich selbst bildende Themen-Netzwerke und darauf aufbauende Netzwerke von Netzwerken, die neue Normen für den digitalen Raum vorschlagen sollen. Erklärtes Vorbild ist die Entwicklung von technischen Standards und Protokollen in Institutionen wie der IETF; die institutionelle Ausgestaltung bleibt dabei jedoch unklar.
- *Digital Commons Architecture*: Der Ausgangspunkt dieser Option ist, das Internet als Gemeingut zu verstehen. Was daraus institutionell folgt, bleibt jedoch ebenfalls unklar. Die Rede von »multi-stakeholder tracks«, leichter Koordinierung durch die UN und einem jährlichen Treffen erinnert stark an das bisherige Modell des IGF. Der Unterschied zum vorgeschlagenen Weg eines IGF plus scheint vor allem darin zu liegen, dass hier nur eine schwache Rückbindung an die Strukturen der Vereinten Nationen – und insbesondere das Büro des Generalsekretärs – vorgesehen ist.

Im Ergebnis zeigt der Bericht zwei Richtungen auf, mit der Kritik am IGF umzugehen. Das erste Modell will sie dadurch aufnehmen, dass es das IGF stärker am klassischen Governance-Modell der Vereinten Nationen ausrichtet; das zweite und das dritte Modell weisen bei aller Unschärfe den Weg in eine letztlich wohl noch unverbindlichere Form des globalen Austauschs. Bemerkenswert ist, was dabei ausgelassen wird – nämlich die Möglichkeit einer Rückbesinnung auf die ursprüngliche Idee des IGF.

Wie das IGF als offenes Forum gestärkt werden könnte

Die Kritik, das IGF produziere keine greifbaren Ergebnisse, basiert auf überzogenen Erwartungen dazu, was ein solches Forum überhaupt leisten kann. Das Mandat des IGF wurde erstmals im Abschlussdokument des *World Summit on the Information Society* (WSIS) von 2005 formuliert und seitdem im Wesentlichen unverändert durch mehrere Beschlüsse der UN-Generalversammlung bekräftigt. Das Mandat sieht explizit nicht vor, politische Entscheidungen durch konkrete Politikentwürfe vorzubereiten. Angesichts der beschriebenen Politisierung der Internet Governance ist auch in Zukunft nicht damit zu rechnen, dass das IGF diese Funktion erfüllen könnte. Wer dennoch die Erwartung konkreter Ergebnisse schürt, befördert die Skepsis gegenüber dem IGF und erweist ihm so letztlich einen Bärendienst.

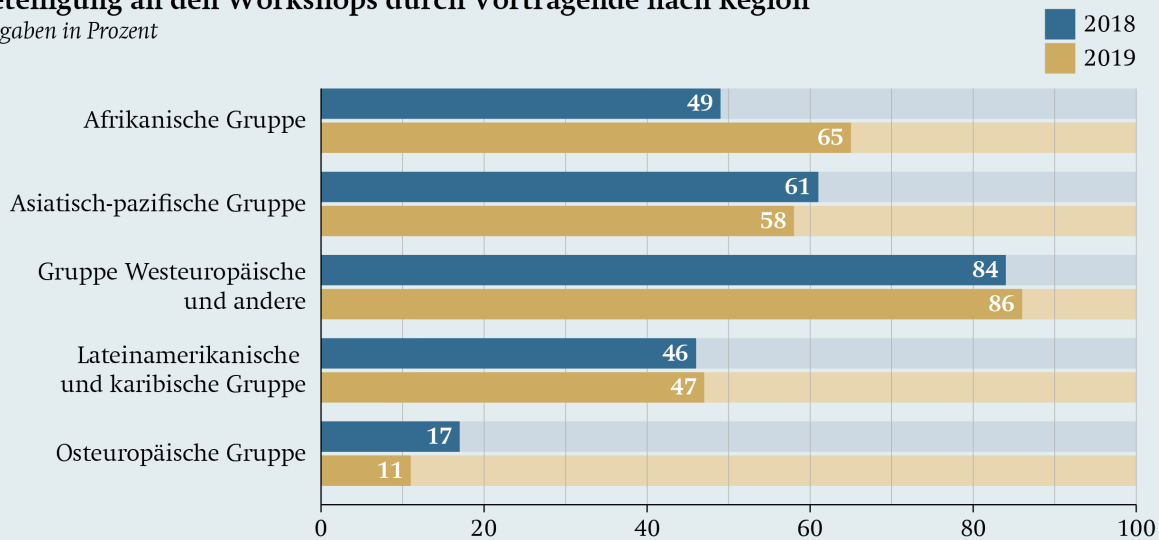
Dabei ist es ein Wert an sich, dass mit dem IGF seit nunmehr fast 15 Jahren ein Forum besteht, in dem global über die politischen Herausforderungen des Internets diskutiert werden kann. Das IGF selbst ist nicht in der Lage, diese Herausforderungen zu bewältigen, aber es kann einen Beitrag dazu leisten, ein besseres und wenigstens in Teilen gemeinsames Verständnis der zugrunde liegenden Probleme wie auch denkbarer Lösungsansätze zu entwickeln. Gerade in Zeiten, in denen die politischen Kontroversen auf dem Feld der Internet Governance zunehmen und immer mehr Institutionen zu blockieren drohen, ist und bleibt ein solches Forum der Verständigung wichtig.

Dieses Verständnis von Zweck und Wert des IGF unterscheidet sich deutlich von jenem, das hinter den Vorschlägen für ein IGF plus steht. Die enge Verknüpfung mit multilateralen Foren, wie sie dort angedacht ist, würde sich wohl in problematischer Weise auf den Charakter der Diskussionen beim IGF auswirken. Sollten die Ergebnisse des IGF in Vorlagen für bindende Entscheidungen multilateraler Institutionen münden, würde sich dadurch die Einstellung der Teilnehmer zu diesen Dis-

Grafik 1

Beteiligung an den Workshops durch Vortragende nach Region

Angaben in Prozent



© 2019 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

2018: 8 Teilnehmer waren keiner Region zugeordnet
Internationale Organisationen nicht als »Region« gewertet

kussionen verändern. Sehr viel mehr noch als heute müssten sie darauf achten, ihre Interessen zu wahren. In Anlehnung an Jürgen Habermas: Der freie Austausch von Argumenten würde erschwert, das strategische Denken die Oberhand gewinnen. Zu beachten ist auch, dass die ungelösten Fragen um die Legitimität des MAG als zentrales Steuerungsgremium des IGF umso mehr an Brisanz gewinnen, je mehr Letzteres als Ort der Vorbereitung formaler Entscheidungen gesehen wird.

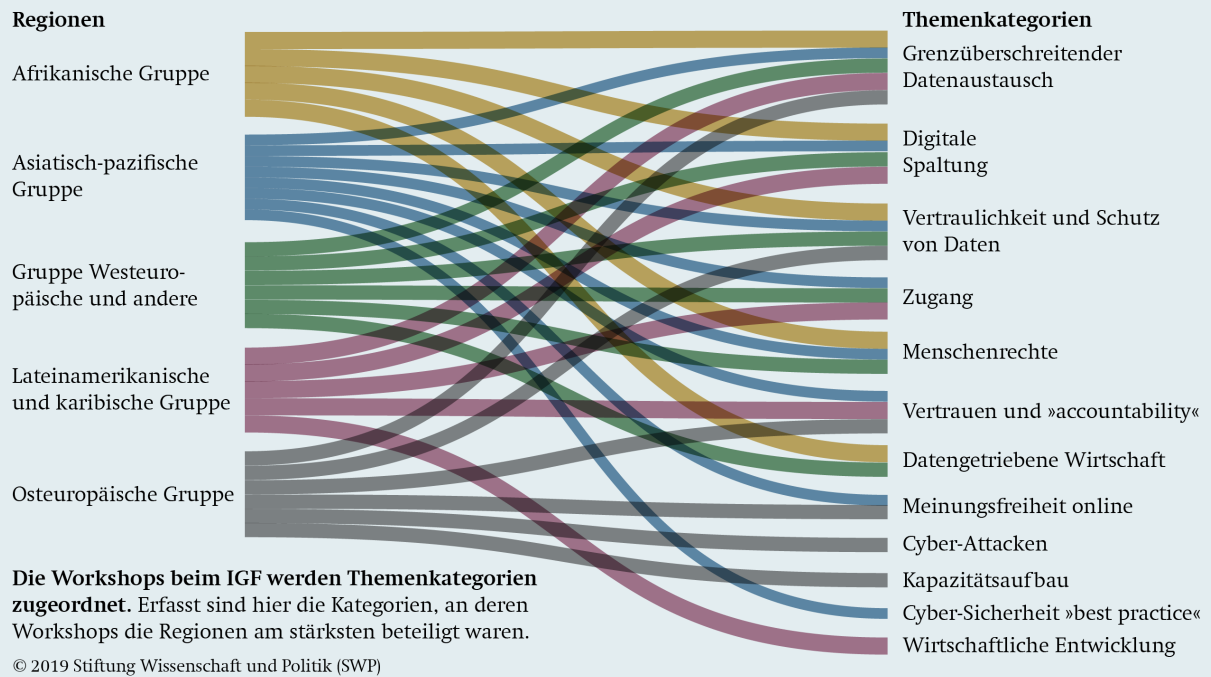
Will man das IGF als globales Forum der Verständigung stärken, scheint es daher ratsam, eine bewusste Distanz zu den formalen Entscheidungsverfahren der UN zu wahren. Das IGF kann dann die Öffentlichkeit bilden, in der entsprechende Beschlüsse durch den Austausch von Argumenten inhaltlich-konzeptionell – und zwar im globalen Maßstab – vorbereitet werden. Das Forum müsste dann jedoch von der Erwartung befreit werden, selbst ein Ort der Entscheidung über politisch strittige Fragen zu sein.

Eine solche Rückbesinnung auf die ursprüngliche Idee des IGF würde allerdings

den zweiten Kritikpunkt – mangelnde Inklusion – nicht entkräften. Im Gegenteil: Gerade wenn das IGF als Forum globaler Verständigung dienen soll, kommt es entscheidend darauf an, alle relevanten Stakeholder-Gruppen und vor allem auch Menschen aus allen Regionen der Welt zusammenzubringen. Das IGF ist schon lange darum bemüht, seine Treffen inklusiver zu gestalten, nicht zuletzt durch strenge Vorgaben zur personellen Zusammensetzung der Workshops. Interessanterweise gibt es bislang jedoch keine öffentlich zugängliche Auswertung dazu, wie erfolgreich diese Maßnahmen sind. Die Kritik am IGF ist daher meist von persönlichen Eindrücken geprägt.

Um die Debatte über die Zukunft des IGF auf eine belastbarere Grundlage zu stellen, wurden für die folgenden Überlegungen die Angaben auf der Website des Forums zur Zusammensetzung der Workshops für 2018 und 2019 analysiert (zu Details der Datenanalyse: <http://bit.ly/SWP19A59Internet>). Im Fokus stehen dabei die Vortragenden (»Speaker«) in den Workshops. Während sich nicht alle Diskussionsbeiträge aus-

Thematische Schwerpunkte nach Regionen



werten lassen, ist gesichert, dass Teilnehmerinnen und Teilnehmer als »Speaker« einen aktiven inhaltlichen Beitrag zu den Workshops leisten. Versteht man das IGF als globales Forum zum Austausch über die politische Gestaltung des Internets, so lässt diese Analyse – wie nachfolgend aufgezeigt – Handlungsbedarf in zweierlei Hinsicht erkennen.

Regionale Inklusion

Soll das IGF ein Forum der globalen Verständigung über Fragen der Internet Governance sein, so muss gerade die Inklusion in globaler Hinsicht weiter verbessert werden. Dass nun schon zum dritten Mal nacheinander ein IGF in Europa stattfindet, ist nicht nur auf symbolischer Ebene problematisch. Es erschwert vor allem auch ganz praktisch die Beteiligung der Stakeholder aus anderen Teilen der Welt. Neben den Kosten für die Anreise ist dabei auch der

zeitlich-organisatorische Aufwand nicht zu unterschätzen.

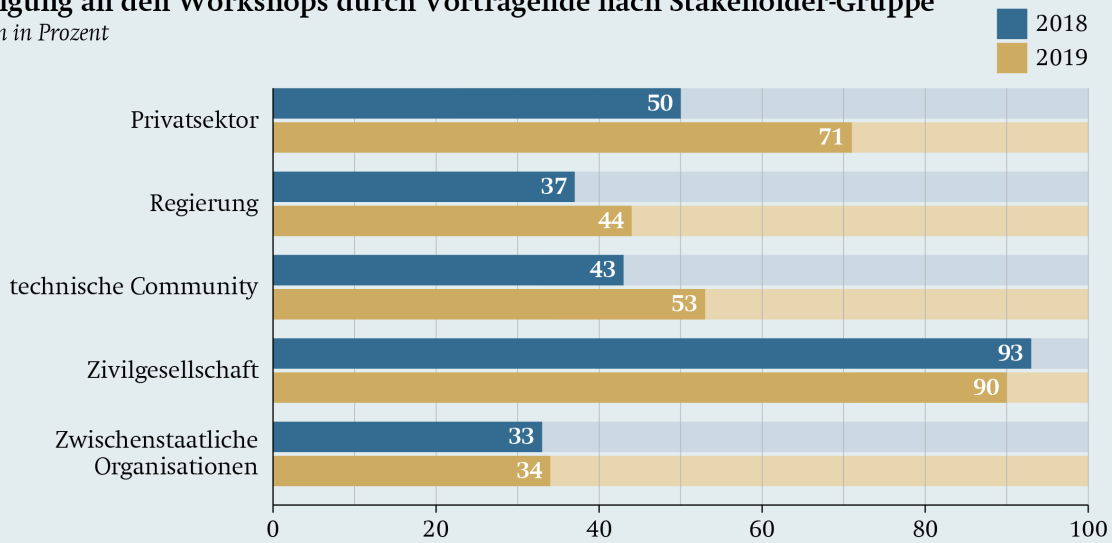
Dies schlägt sich auch in der Zusammensetzung der Workshops nach Regionen nieder (siehe Grafik 1). Die Gruppe »Westeuropäische und andere«, zu der unter anderem die USA gehören, ist 2018 und 2019 jeweils an mehr als 80 Prozent aller Workshops mit Vortragenden beteiligt. Die »Afrikanische Gruppe« und die »Lateinamerikanische und Karibische Gruppe« hingegen sind nur an etwa der Hälfte der Workshops beteiligt, wobei für die afrikanische 2019 ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen ist. Auffallend gering vertreten ist die »Osteuropäische Gruppe«.

Regionale Inklusion ist vor allem deshalb wichtig, weil sie eine notwendige Voraussetzung dafür ist, einen tatsächlich globalen Austausch zu ermöglichen, in dem die verschiedenen regionalen Perspektiven auf Fragen der Internet Governance zur Geltung kommen. So ist es durchaus aufschlussreich, dass sich bei der Beteiligung an den

Grafik 3

Beteiligung an den Workshops durch Vortragende nach Stakeholder-Gruppe

Angaben in Prozent



© 2019 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

2018: 8 Teilnehmer waren keinem Stakeholder zugeordnet

Workshops für 2019 je nach Region unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte feststellen lassen (siehe Grafik 2). Während etwa menschenrechtliche Themen für alle Regionen eine hohe Bedeutung einzunehmen scheinen, variiert die Gewichtung von Themen wie »Digitale Spaltung« oder auch jene ökonomischer Fragen. Zu bedenken ist allerdings, dass die Aussagekraft dieser Beobachtung eingeschränkt ist, weil die Beteiligung der Regionen eben sehr ungleich ausfällt und auch die Kategorien selbst nicht immer klar voneinander zu trennen sind.

Zwei der drei Vorschläge aus dem Guterres-Bericht sehen einen *trust fund* des IGF vor. Demnach würden sich Staaten wie auch die Vertreter der Wirtschaft auf regelmäßige Zahlungen verpflichten. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung scheint eine solche gesicherte Finanzierung notwendig, will man das IGF dauerhaft als wichtiges Forum der globalen Internet Governance etablieren. Insbesondere ist eine entsprechende Finanzierung wichtig, um die Hürden dafür zu senken, dass auch Staaten mit begrenzten Ressourcen als Gastgeber auftreten können. Zudem sollte es nicht allein vom jeweiligen Veranstalter und des-

sen materiellen Möglichkeiten abhängen, ob und in welchem Umfang Vertreter der Zivilgesellschaft finanzielle Unterstützung für die Teilnahme am IGF erhalten.

Beteiligung der Staaten an den inhaltlichen Diskussionen

Es gibt mittlerweile eine Reihe von Foren, in denen über Fragen der Internet Governance diskutiert wird. Die besondere Chance des IGF besteht darin, im Rahmen der Vereinten Nationen einen systematischen Austausch zwischen den verschiedenen Gruppen zu ermöglichen. Anlass zu Bedenken gibt insofern der Umstand, dass die verschiedenen Stakeholder-Gruppen in den Workshops ungleich durch Vortragende beteiligt sind (siehe Grafik 3). Eine schwankende Teilnahme weisen Privatsektor und technische Community auf. Zu beachten ist jedoch, dass die Grenzen zwischen diesen beiden Gruppen fließend sind, weil viele Mitglieder der technischen Community in der Privatwirtschaft arbeiten.

Insbesondere aber fällt die niedrige Beteiligung der Staaten auf. 2019 sind Vortra-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2019A59

gende der Staaten nur in 44 Prozent aller Workshops vertreten; 2018 waren es 37 Prozent. Dieser geringe Beitrag zu inhaltlichen Diskussionen steht im Kontrast zur starken Rolle, die den Staaten bei der Organisation des IGF zukommt. Sie sind die größte Gruppe in der *Multi-Stakeholder Advisory Group*, die die jährlichen Treffen logistisch vorbereitet und auch deren Agenda setzt. Besondere Bedeutung kommt zudem den jeweiligen Gastgeber-Staaten des IGF zu. Im vergangenen Jahr wurde die Veranstaltung offiziell vom französischen Präsidenten eröffnet, 2019 wird dies der Bundeskanzlerin obliegen.

Gerade hier bietet sich eine Möglichkeit, das IGF als globales Forum der Verständigung über politische Fragen aufzuwerten. Würden sich die Staaten stärker auf den informellen inhaltlichen Austausch einlassen, wie ihn die Workshops des IGF ermöglichen, so könnten zum einen sie selbst davon lernen. Sie könnten ihre Positionen schärfen und die aus ihrer Sicht relevanten Informationen, wie so oft gefordert, von hier aus in die Diskussionen multilateraler Formate tragen. Zum anderen würden die Diskussionen aber auch für die Vertreter aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und technischer Community an Attraktivität und Bedeutung gewinnen. Sie könnten ihre politischen Anliegen tatsächlich mit denjenigen diskutieren, die über diese Fragen letztlich zu entscheiden haben.

Eine aktivere Beteiligung der Staaten wäre insofern eine vergleichsweise einfache Möglichkeit, das IGF in seiner Kernfunktion aufzuwerten. Voraussetzung dafür wäre allerdings eine gewisse Bereitschaft der Regierungen, mit der diplomatischen Praxis zu brechen. Sie müssten ihren Vertretern den Freiraum zugestehen, sich auf einen echten Austausch einzulassen, statt nur offizielle Regierungspositionen zu verlautbaren. Wünschenswert wäre zudem, dass die Position der Staaten nicht nur durch die jeweilige Regierung vertreten wird, sondern auch durch Parlamentsabgeordnete.

Ein Impuls aus Berlin zur Zukunft des IGF?

Mit dem von Guterres beauftragten Bericht nimmt die Debatte um die Zukunft des IGF an Fahrt auf. Die Idee eines IGF plus würde das Forum stärker an die Strukturen und Verfahrensweisen der Vereinten Nationen anbinden; die zwei weiteren Vorschläge aus dem Bericht würden letztlich das IGF in seiner heutigen Form abschaffen.

Mit den hier angestellten Überlegungen soll ein weiterer möglicher Weg aufgezeigt werden, nämlich das IGF – im Sinne einer Rückbesinnung auf sein ursprüngliches Mandat – als Forum globaler Verständigung über Fragen der Internet Governance zu stärken. Anders als bei den Vorschlägen zum IGF plus erscheint die bewusste Distanz zu formalen Entscheidungsverfahren dabei als Vorteil des IGF, ja sogar als Voraussetzung für einen wirklich offenen Austausch. Gerade in Zeiten einer zunehmenden Politisierung der Internet Governance gibt es Bedarf für einen solchen Austausch, zum Beispiel zu Sicherheit und Datenschutz in Zeiten des Internets der Dinge oder auch zur Zukunft der globalen Internet-Infrastruktur.

Als guter Gastgeber sollte sich Deutschland in diesem Sinne bemühen, die vielfältige inhaltliche Diskussion in den Workshops des IGF hervorzuheben – und dabei auch eigene Akzente zu setzen. Zudem bietet sich für Deutschland in besonderer Weise die Gelegenheit, einen Impuls in der Debatte um die Zukunft des IGF zu liefern. Wie die kurze Datenanalyse gezeigt hat, gibt es durchaus ungenutzte Potentiale, um durch praktische Maßnahmen und vor allem ein stärkeres Engagement der Staaten die Grundidee des IGF – ein globales Forum für Fragen der globalen Internet Governance – in Zukunft noch stärker zur Geltung zu bringen.

Dr. Daniel Voelsen ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen.