

Das Internet als internationales Schutzgut: Entwicklungsperspektiven des Internetvölker- rechts anlässlich des Arabischen Frühlings

*Matthias C. Kettemann**

I.	Einführung	469
II.	Staatliche Schutzpflichten in Bezug auf das Internet	471
	1. Menschenrechtliche Begründungsansätze	471
	2. Institutioneller Schutz des Internets	475
	3. Zwischenergebnis	476
III.	Das Internet als internationales Schutzgut?	476
	1. Stabilität, Funktionalität und Integrität des Internets als gemeinsame, geteilte Verantwortung	476
	2. Völkerrechtliche Pflichten von Staaten mit Bezug zum Internet	478
	3. Zwischenergebnis	480
IV.	Schlussfolgerungen	480

Abstract

Die Abschaltung des Internets in Ägypten und Libyen hat die internationale Gemeinschaft verstärkt für die Bedeutung des Internets als Informations- und Kommunikationsraum sensibilisiert. Vor dem Hintergrund dieser Ereignisse und ihrer Folgewirkungen stellt der Beitrag die Frage, ob und inwieweit sich aus dem Völkerrecht Schutzpflichten in Bezug auf das Internet ergeben. Wie gezeigt wird, sind erste Tendenzen einer Kristallisierung von Pflichten erkennbar: Menschenrechte wie allgemeines Völkerrecht verpflichten Staaten zunehmend, Gefahren für die Stabilität, Integrität und Funktionalität des Internets abzuwenden und den globalen, unbeschränkten, grenzübergreifenden Internetverkehr nicht negativ zu beeinflussen.

I. Einführung

Der 28.1.2011 wird in die Geschichte der Informationsgesellschaft eingehen. Um 00:12 Uhr Ortszeit begann der Internet Service Provider Telecom

* Dr. *iur.* LL.M. (Harvard), Universitätsassistent am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Karl-Franzens-Universität Graz. Der Autor dankt *Jeannine Drohla* für ihre wertvollen Kommentare.

Egypt damit, seinen Teil des ägyptischen Internets abzuschalten.¹ Bald folgten die übrigen Provider und binnen Minuten war keine Kommunikation mit und innerhalb Ägyptens über das Internet möglich. Jenseits von Ägypten zeitigte die Abschaltung indes keine negativen Folgen. Namentlich untrüblichen Störungen des für den transkontinentalen Internetverkehr entscheidenden Glasfaserkabels an der Küste Ägyptens. Auch als die libysche Regierung einen Monat später mit der Störung der Internetverbindungen in dem in Revolution begriffenen Land begann, blieben negative Auswirkungen auf den internationalen Internetverkehr aus.

Diese faktischen Ereignisse beeinflussen die Entwicklung von menschenrechtlichen und prinzipienbasierten Ansätzen zur Regulierung des Internets, die Internet Governance. Verschiedene Staaten wie die USA,² Staatengruppen wie Indien, Brasilien und Südamerika,³ internationale und intergouvernementale Organisationen⁴ und nichtstaatliche Akteure⁵ schlugen 2011 Strategien, Prinzipien, Pakte und Erklärungen⁶ vor, die zwar inhaltlich weit divergierten, aber doch einen gemeinsamen Nenner hatten: dem Völkerrecht entfließende Normen auf das Internet und dessen Regulierung anzuwenden, um in drei großen Regelungsbereichen – Wirtschaft, Sicherheit, Menschenrechten – mit unterschiedlichen Gewichtungen mehr Klarheit *de lege lata* zu schaffen und dem Internetvölkerrecht eine inhaltliche Richtung vorzugeben.

Die meisten dieser Prinzipiensammlungen konnten die völkerrechtlichen Konsequenzen des Arabischen Frühlings nur unvollkommen miteinbezie-

¹ Vgl. J. Dibbell, *The Shadow Web*, Scientific American (März 2012), 61 (62).

² Executive Office of the President of the United States of America, *International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security and Openness in a Networked World*, 2011, 10, abrufbar unter <<http://www.whitehouse.gov>>.

³ Indien, Brasilien, Südamerika (für die G77), IBSA Joint Statement, *Open Consultations on Enhanced Cooperation*, 14.12.2010, abrufbar unter <http://www.un.int>; Letter dated 12 September 2011 from the Permanent Representatives of China, the Russian Federation, Tajikistan and Uzbekistan to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/66/359, 14.9.2011; UNESCO, *Code of Ethics for the Information Society*, proposed by the Intergovernmental Council of the Information for All Programme (IFAP), 36 C/49, 10.10.2011; OSCE, 8th South Caucasus Media Conference, *Declaration: Pluralism and Internet Governance*, 20.-21.10.2011; G8, *Declaration, Renewed Commitment for Freedom and Democracy*, 26.-27.5.2011.

⁴ OECD, *Communiqué on Principles for Internet Policy Making*, OECD High Level Meeting: *The Internet Economy: Generating Innovation and Growth*, 28-29.6.2011; Vice-President of the European Commission *Neelie Kroes*, *Internet Compact*, abrufbar unter <<http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes>>.

⁵ Internet Rights and Principles Coalition, *10 Internet Rights and Principles*, abrufbar unter <<http://irpcharter.org>>.

⁶ Council of Europe, *Declaration by the Committee of Ministers on Internet Governance Principles*, 21.9.2011.

hen. Dabei wirft die Rolle des Internets in den Umbrüchen bedeutende völkerrechtliche Fragen auf. Einigen davon wird sich dieser Beitrag widmen. Mehr als ein Jahr nach Anbruch des Arabischen Frühlings ist die Zeit gekommen zu untersuchen, ob die Umwälzungen in der arabischen Welt auch zu einer Herausbildung völkergewohnheitsrechtlicher Normen geführt haben, die für das Internet und dessen Schutz relevant sind. Dies ist von Bedeutung, weil sich im Jahr 2012 eine Operationalisierung der internetvölkerrechtlichen Prinzipien abzeichnet und eine Bestandsaufnahme der dem Völkerrecht entfließenden internetbezogenen Rechte und Pflichten von Staaten für die Weiterentwicklung des noch jungen Internetvölkerrechts entscheidende Beiträge liefern kann.

Vor diesem Hintergrund wird sich der Beitrag in zwei Schritten dem skizzierten Problemfeld annähern: Zunächst untersucht Kapitel 2, welche internetbezogenen Pflichten für Staaten den Menschenrechten entfließen und ob deren Verletzung Pflichten der internationalen Gemeinschaft begründen kann. Sodann diskutiert Kapitel 3 darüber hinausgehend, welche Grenzen sich aus dem Völkerrecht für staatliche Einwirkungsbefugnisse auf die Funktionalität und Stabilität des Internets ergeben und welche globalen Schutzpflichten der internationalen Gemeinschaft gegenüber dem Internet als Informations- und Telekommunikationsplattform bestehen.

Der Beitrag schließt in Kapitel 4 damit, dass das Internet als solches international schützenswert ist und arbeitet das Fehlen verbindlicher internationaler Regeln über die Konsequenzen missbräuchlich angewandten staatlichen Einflusses auf das Internet als Problem heraus, das nach derzeitigem Rechtsstand nur unvollkommen mit gewohnheitsrechtlichen Argumenten überbrückt werden kann. Dennoch können im Jahr 2012 wichtige Beiträge zur Ausbuchstabierung eines völkerrechtlichen Pflichtenkataloges zum Schutz des Internets und seiner User geleistet werden.

II. Staatliche Schutzpflichten in Bezug auf das Internet

1. Menschenrechtliche Begründungsansätze

Die Bedeutung des Internets als Forum zur Verbreitung von Informationen, der Äußerung von Meinungen und deren Ansammlung und Verdichtung legt nahe, dass die Vielfalt der kommunikations- und informationsbezogenen Aktivitäten eines ebenso umfassenden Schutzes bedarf. Es fehlt auch nicht an Stimmen, die schon in der Internetzensur eine der zentralen Herausforderungen für die Menschenrechte in den kommenden Jahren se-

ZaöRV 72 (2012)

hen.⁷ Dies gilt natürlich umso mehr für noch intensivere Eingriffe, wie sie eine bewusste Verlangsamung der Internet-Verbindung durch das Regime (Iran 2009), eine regionale Abschaltung (Xinjiang [China] 2009-2010) und nationale Abschaltungen darstellen. Letztere sind beispielsweise bekannt aus Burma 2007 und den Anlassfällen Ägypten und Libyen 2011.

Es ist positiv und negativ, dass so viele Menschenrechte von der kommunikationsbezogenen Aktivitätsvielfalt im Internet berührt sind. Daher ist zunächst eine knappe Vermessung der betroffenen Rechte angezeigt.⁸ Vorauszuschicken ist, dass menschenrechtliche Begründungsansätze für staatliche Pflichten hinsichtlich des Internets hier nur konturenhaft nachvollzogen werden können. Das Hauptaugenmerk der folgenden Absätze liegt nicht in der Abwägung zwischen Eingriff und Legitimität im Einzelfall, sondern vielmehr in der Identifizierung von Fragen grundsätzlicher Natur.

Ausgehen muss jede Analyse des Schutzes von Informations- und Kommunikationsprozessen von Art. 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948. Dieser garantiert “[j]ede[m] [...] das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten”.

Der Begriff “Medien jeder Art” schließt jedenfalls das Internet ein; auch der Verweis auf eine Kommunikation “ohne Rücksicht auf Grenzen” ist für die im Folgenden vorgenommene Bewertung von Bedeutung. Im Laufe der Zeit hat sich der Schutz von Informations- und Kommunikationsprozessen ausdifferenziert: Der Kommunikator (User), der Kommunikationsinhalt und der Rezipient werden geschützt durch:⁹

- die Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 19 Abs. 2 IPbürgR, Art. 10 Abs. 1 EMRK, Art. 13 AMRK, Art. 9 Abs. 2 AfrMRK)
- die Meinungsfreiheit, (Art. 19 Abs. 1 IPbürgR, Art. 10 Abs. 1 EMRK)
- die Informationsfreiheit (Beschaffung: Art. 19 Abs. 1 IPbürgR, Art. 13 AMRK; Empfang und Weitergabe: Art. 19 Abs. 1 IPbürgR, Art. 10 EMRK, Art. 13 AMRK, Art. 9 Abs. 1 AfrMRK)
- die Gedankenfreiheit (Art. 18 IPbürgR, Art. 9 EMRK, Art. 13 AMRK)

⁷ US Department of State, 2010 Human Rights Report: Introduction to the 2010 Country Reports on Human Rights Practices, abrufbar unter <<http://www.state.gov>>.

⁸ K. Schmalenbach, Ein Menschenrecht auf Kommunikation: Erfordernis oder Redundanz?, in: W. Benedek/C. Pekari (Hrsg.), Menschenrechte in der Informationsgesellschaft, 2006, 183 (187).

⁹ K. Schmalenbach (Anm. 8), 187.

- das Recht auf Achtung der Privatsphäre (Art. 17 IPbürgR, Art. 8 EMRK, Art. 11 Abs. 2 AMRK) und der Korrespondenz (Art. 10 Abs. 1 EMRK, Art. 11 Abs. 2 AMRK)

Eine Unterscheidung nach Kommunikationsmitteln führt die Zentralnorm des Art. 19 IPbürgR nicht ein. Durch den Verweis in Abs. 2 auf die Geltung der Kommunikationsfreiheit “ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen”, hinsichtlich “Informationen und Gedankengut jeder Art” und “in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel”¹⁰ liegt ein sehr breiter Schutzbereich vor.

Unabhängig von einer Bindung an den IPbürgR hat sich ein Kerngehalt der in Art. 19 niedergelegten informations- und kommunikationsbezogenen Rechte über langjährige von Rechtsüberzeugung getragene internationale Übung verschiedenster Staaten, der regionalen Menschenrechtsorgane und -gerichte und der Sonderverfahren der Vereinten Nationen zur gewohnheitsrechtlichen Pflicht herauskristallisiert.¹¹ So bestätigt *Frank La Rue*, UNO-Sonderberichterstatter für Meinungsäußerungsfreiheit, in seinem im April 2011 fertiggestellten Bericht an den Menschenrechtsrat, dass die Meinungsäußerungsfreiheit im Internet nur aufgrund des aus Menschenrechtskodifikationen bekannten dreiteiligen Tests eingeschränkt werden kann, ohne aber Bezug auf bestimmte Rechtsnormen zu nehmen.¹²

Ausfluss dieser Praxis sind die jüngst vom Sicherheitsrat im Fall Libyen erlassenen Resolutionen. In den Erwägungsgründen seiner nach dem Eingriff der libyschen Regierung in das Internet erlassenen Res. 1970 vom 26.2.2011 unterstrich der Sicherheitsrat, “dass das Recht, sich friedlich zu versammeln, und das Recht der freien Meinungsäußerung, einschließlich der Medienfreiheit, geachtet werden müssen”. In Res. 1973 vom 17.3.2011 wiederum verurteilt er explizit “begangene [] Gewalthandlungen und Einschüchterungsmaßnahmen gegen Journalisten und andere Medienangehörige und dazugehöriges Personal” (“journalists, media professionals and associated personnel”).

Die in der Resolution vorgenommene Begrenzung leuchtet nicht ein: Angesichts der kommunikativen Möglichkeiten des interaktiven Web 2.0 franst der Begriff des Medienangehörigen aus. Vereinfachend gesagt ist eine

¹⁰ *M. Nowak*, CCPR Commentary, 2. Aufl., 2005, Art. 19, Rn. 16.

¹¹ *M. Rundle/M. Birdling*, Filtering and the International System: A Question of Commitment, in: R. Deibert/J. Palfrey/R. Rohozinski/J. Zittrain (Hrsg.), Access Denied: The Practice and Policy of Global Internet Filtering, 2008, 73 ff.

¹² *F. La Rue*, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, UN Doc. A/HRC/17/27, 16.5.2011, paras. 69, 72.

Studentin mit Smartphone ebenso schützenswert wie eine Kamerafrau der BBC. Beide können ihre Videos auf YouTube stellen, die Weltöffentlichkeit informieren und damit journalistisch tätig sein.

Durch verschiedene Formen der Störung des Internets – von Filterungen und Verlangsamungen des Internetverkehrs bis hin zu regionalen und nationalen Abschaltungen – können angesichts der besonderen Funktion des Internets neben den zentralen Kommunikationsrechten auch andere Menschenrechte berührt sein. Zu denken ist zunächst an die Versammlungsfreiheit (Art. 22 IPbürgR), da über das Internet Versammlungen koordiniert und geplant werden und ein Internetzugang (im Lichte der heutigen Lebensrealitäten) durchaus als (wenn auch nicht ausschließliche) Vorbedingung für die Ausübung der Versammlungsfreiheit gesehen werden kann. Entsprechend wird die Versammlungsfreiheit als “institutionelle Form der Meinungsäußerungsfreiheit” geschützt.¹³ Zwar liegt noch keine entsprechende Judikatur vor, aber es scheint einzuleuchten, dass eine Unterdrückung der Kommunikationsmittel, die zu der Planung einer Versammlung genutzt werden können, als Voraussetzung zur Ausübung der Versammlungsfreiheit auch diese verletzen. Im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung wäre im Einzelfall natürlich die mögliche Nutzung alternativer Kommunikationsmittel (z. B. Plakate, Flyer) in Erwägung zu ziehen. Diese werden in der Regel indes nicht dieselbe Wirkkraft entfalten können wie online koordinierte Versammlungen. Darüber hinaus lässt sich fragen, ob nicht die kollektive, kommunizierende Nutzung von sozialen Netzwerken versammlungsähnlichen Charakter hat und daher Schutz genießen sollte.

Zwar liegt es nahe, dass aufgrund der besonderen Rolle des Internets dessen Abschaltung die Möglichkeiten zur Teilhabe am öffentlichen Leben berührt, doch eröffnet die Unterbindung der Kommunikation über das Internet wohl noch nicht den Schutzbereich von Art. 25 IPbürgR,¹⁴ der unter anderem das Recht auf Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten festschreibt.

Schließlich sind noch die wenn auch schwach ausgeprägten erwerbsbezogenen Rechte der Internet Service Provider berührt. Beispielhaft zu nennen sind hier Art. 6 und 7 IPWSKR, die das Recht auf Arbeit (und die staatliche Schutzpflicht dieses Rechtes) sowie das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen sichern. Der Schutzbereich dieser Rechte umfasst allerdings nicht primär die Ausübung selbst. Diese kann daher von Seiten der Staaten verschiedenen Einschränkungen unterworfen sein.¹⁵

¹³ M. Nowak (Anm. 10), Art. 21, Rn. 6.

¹⁴ M. Nowak (Anm. 10), Art. 25, Rn. 11 ff.

¹⁵ K. Schmalenbach (Anm. 8), 191.

Auch Art. 11 IPWSKR, in dem ein Recht auf angemessenen Lebensstandard festgeschrieben ist, sowie Art. 13 IPWSKR (Recht auf Bildung) bieten sich als Schutzinstrumente gegen überschießende Internetbeschränkungen an.

2. Institutioneller Schutz des Internets

Gibt es neben diesen einzelnen individualschützenden Bestimmungen auch einen institutionellen Schutz für das Internet als Informations- und Kommunikationsmedium?

Dies wird zu bejahen sein. Zunächst lässt sich feststellen, dass Art. 19 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und 2 IPbürgR bestimmte Schutz- und Gewährleistungspflichten des Staates hinsichtlich der freien Entfaltung einer Kommunikationskultur im Internet entfließen. Diese Schutz- und Gewährleistungspflichten gelten jedenfalls für den Einzelstaat. Die Verpflichtung, sie über nationales Recht zu garantieren, determiniert in groben Zügen die nationale Internetpolitik. Angesichts der Vielfalt der durch Unterbrechungen des Internets betroffenen Rechte bestehen aber auch Schutz- und Gewährleistungspflichten hinsichtlich der Stabilität, Integrität und Funktionalität des globalen Internet als Vorbedingungen der Ausübung der Kommunikations- und Informationsrechte nach Art. 19 IPbürgR.

Diese Pflicht ist indes zurzeit noch schwach ausgeprägt und nicht exekutierbar; ihr Ausmaß wird im folgenden Abschnitt genauer beleuchtet werden. Manche Autoren gehen indes einen Schritt weiter und sehen eine menschenrechtliche Fundierung einer Verpflichtung für Staaten, auf das "menschenrechtskonforme [] Funktionieren [] privater Verwaltungsstrukturen"¹⁶ des Internets hinzuwirken.

Nur erwähnt, nicht aber problematisiert sollte an dieser Stelle die Rolle von Unternehmen sein. Staaten sind alleine nicht in der Lage, ein stabiles, integriertes und funktionales Internet zu garantieren, sondern sind dabei auf die Unterstützung von Unternehmen angewiesen. Darüber hinaus beruht das Internet, von seinen historischen Ursprüngen (in denen Interessen des amerikanischen Militärs eine wichtige Rolle spielten) abgesehen, vorwiegend auf privater Technik, privaten Normen und privaten technischen Prinzipien.

Problematisch ist, dass Staaten zunehmend Kontrolle über das Internet ausüben und neben direkten Eingriffen auch das staatliche Zugriffsreper-

¹⁶ K. Schmalenbach (Anm. 8), 203.

toire auf Internet Service Provider erweitern, um über diese die User effektiver kontrollieren zu können. Die Unternehmen werden damit in die zwiespältige Rolle gedrängt, ihre Kunden überwachen zu müssen und deren Rechte verteidigen zu müssen. Diese Gratwanderung wird unter dem Begriff der "intermediary liability" diskutiert.

Fest steht, dass wie alle anderen Unternehmen auch Internet Service Provider in der Verantwortung stehen, Menschenrechte zu schützen. Daher sollten sie Internet-Abschaltungen bzw. Zensurmaßnahmen nur in Einklang mit den Menschenrechten durchführen, transparent agieren, Benutzer vorwarnen und Auswirkungen von Eingriffen minimieren. Die Vorgehensweise europäischer Unternehmen wie Vodafone, die sich im Fall der ägyptischen Internetabschaltung als willige Vollstrecker erwiesen haben, ist nicht nur vor diesem Hintergrund höchst kritisch zu bewerten.¹⁷

3. Zwischenergebnis

Was Informations- und Kommunikationsverhalten im Internet betrifft, sind Kommunikator, Rezipient und Kommunikationsinhalt durch die in Teilen gewohnheitsrechtlich geltende Norm des Art. 19 IPbürgR ausreichend abgesichert. Damit ist das Funktionieren des Internets mittelbar als Forum und Medium zur Ausübung menschenrechtlich geschützter Aktivitäten gesichert. Darüber hinaus ergibt sich eine korrespondierende Pflicht des Staates, das Internet als Kommunikationsforum und -medium zu sichern: als Vorbedingung zur Ausübung der informations- und kommunikationsbezogenen Rechte. Daraus ergibt sich – wenn auch schwach ausgeprägt – eine Vorpflicht des Staates zur Sicherstellung der Stabilität, Funktionalität und Integrität des Internets.

III. Das Internet als internationales Schutzgut?

1. Stabilität, Funktionalität und Integrität des Internets als gemeinsame, geteilte Verantwortung

Seit einigen Jahren hat sich in der überwiegenden Mehrzahl der Staaten die politische Erkenntnis durchgesetzt, dass das Internet eine globale, kritische Ressource ist, für deren Erhalt Staaten eine gemeinsame, geteilte Ver-

¹⁷ F. La Rue (Anm. 12), paras. 74 ff.

antwortung haben. Eine solche ist dem Völkerrecht nicht fremd. Das Rechtsinstitut fand in der Vergangenheit Anwendung auf internationale Seen, internationalisierte Flüsse, die hohe See, die Antarktis, den Mond und andere Himmelskörper und andere globale Ressourcen. Aktuell erarbeitet die International Law Commission Konturen für die rechtliche Regelung des globalen Interesses an der Luft und der globalen, geteilten Verantwortung für diese.

Ein dem internationalen Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung *grenzüberschreitender* Wasserläufe und internationaler Seen entsprechender Vertrag über die Nutzung des Internets und die Aufteilung der Verantwortung hinsichtlich dessen Stabilität, Funktionalität und Integrität wurde noch nicht ausgearbeitet. Die von den Vereinten Nationen organisierten Weltgipfel über die Informationsgesellschaft in Genf (2003) und Tunis (2005) haben allerdings eine wichtige Vorarbeit geleistet und neben dem Begriff der "Internet Governance" auch zentrale Bekenntnisse der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich der Rechte und Pflichten im Internet niedergelegt.

Im Tunis Commitment bestätigten die Staaten, dass sie eine "people-centred, inclusive and development-oriented Information Society" bauen wollen, die "premised on the purposes and principles of the Charter of the United Nations, international law and multilateralism" sei, "respecting fully and upholding the Universal Declaration of Human Rights". Darüber hinaus bestätigten sie die "universality, indivisibility, interdependence and interrelation of all human rights and fundamental freedoms, including the right to development, as enshrined in the Vienna Declaration".¹⁸ In der Tunis Agenda schrieben die Staaten ihr Bekenntnis zu einem funktionalen, stabilen und sicheren Internet als globale Einrichtung nieder.¹⁹

Der Frage, ob das Internet ein rechtliches Schutzgut ist, nähert sich dieser Beitrag in zwei Schritten an. Zunächst wird gefragt, ob, unabhängig von menschenrechtlichen Verpflichtungen, gewisse Schutzpflichten von Staaten gegenüber der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich der Stabilität, Funktionalität und Integrität des Internets bestehen (Kapitel 3.2). In einem zweiten Schritt wird gefragt, ob umgekehrt globale Schutzpflichten der internationalen Gemeinschaft für das Internet mit diesen entfließenden konkreten Handlungspflichten bestehen, wenn ein Staat zum Störer wird (Kapitel 3.3).

¹⁸ World Summit on the Information Society (WSIS), Tunis Commitment, WSIS-05/TUNIS/DOC/7-E, 18.11.2005, Zeilen 2 f.

¹⁹ WSIS, Tunis Agenda for the Information Society, WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev. 1)-E, 18.11.2005, Zeile 29.

2. Völkerrechtliche Pflichten von Staaten mit Bezug zum Internet

Eine (gewohnheitsrechtlich abgesicherte) internetbezogene Schutzpflicht von Staaten gegenüber der internationalen Gemeinschaft – als *erga omnes*-Pflicht konzipiert – wird zu bejahen sein, kann sie doch in Anwendung des aus dem Umweltrecht bekannten *sic utere tuo ut alienum non laedas*-Prinzips gewonnen werden. Seit dem *Lac Lanoux*-Schiedsverfahren ist auch bekannt, dass Staaten alle möglichen Maßnahmen ergreifen müssen, um grenzübergreifende Schäden abzuwenden. Diese Rücksichtnahmepflicht besteht nicht nur hinsichtlich des Nachbarstaates, da angesichts der technischen Realitäten des Internets kaum je nur einzelne Staaten betroffen sein können. Alle Staaten der Welt haben – dies zeigt die Internationalisierung der Internet Governance – ein rechtliches Interesse am Bestehen der Funktionalitäten des Internets; diesem korrespondiert eine *erga omnes*-Pflicht des potenziellen Störer-Staates hinsichtlich der Stabilität, Integrität und Funktionalität des Internets.²⁰

Wie eine solche Pflicht ausbuchstabiert werden kann, hat 2011 der Euro-Parat gezeigt.²¹ In der Erklärung des Ministerrates des Euro-Parates zu Internet Governance-Prinzipien²² weist das 3. Prinzip der Erklärung darauf hin, dass Staaten in Ausübung ihrer nationalen souveränen Rechte, „Abstand nehmen sollen von Handlungen, die direkt oder indirekt Personen oder Einrichtungen außerhalb ihres Territoriums negativ beeinflussen.“ Das 5. Prinzip unterstreicht darüber hinaus, dass Staaten den globalen, unbeschränkten grenzübergreifenden Internetverkehr nicht negativ beeinflussen dürfen. Dass Ägypten das durch sein Territorium laufende Kabel, das für die Inter-Verbindung zwischen Asien und Europa wichtig ist, nicht beeinträchtigte, zeigt, dass durchaus unterschieden wurde zwischen der gewünschten Unterbindung der Internutzungen nach innen und der Gewährleistung eines stabilen Internet nach außen.

Darüber hinaus kann das Prinzip der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit nach Artikel 1 (3) UN-Charta in seiner gewohnheitsrechtlichen Ausle-

²⁰ R. Weber, *New Sovereignty Concepts in the Age of Internet*, *Journal of Internet Law* 8 (2010), 12 (17).

²¹ Siehe den instruktiven Bericht des Euro-Parates, *Ad Hoc Advisory Group on Cross-border Internet, International and Multi-stakeholder Cooperation on Cross-border Internet*, *Interim Report to the Steering Committee on the Media and New Communication Services Incorporating Analysis of Proposals for International and Multi-stakeholder Cooperation on Cross-border Internet*, H/Inf (2010), 10.

²² Euro-Parat, *Erklärung des Ministerkomitees des Euro-Parates über Internet Governance-Prinzipien*, angenommen bei der Sitzung der Stellvertreter der Minister am 21.9.2011, 1121.

gung dergestalt weiterentwickelt werden, dass Staaten sich in der Ausgestaltung ihrer nationalen Internetpolitik der internationalen Dimension bewusst sind und sich absprechen. Auch das Nichteingriffsprinzip (Artikel 2 (7) UN-Charta) ist einschlägig: Eine intensive Beeinträchtigung des Internets durch das Regime eines Staates mit Kaskadenfolgen für die Nutzbarkeit von Internetdiensten in anderen Staaten könnte bei einer substantziellen Beeinträchtigung eine Intervention darstellen.

In den Internet Governance Prinzipien des Europarates sind auch Tendenzen für eine gewohnheitsrechtliche Erweiterung des Vorsorgeprinzips²³ zu sehen: Nach den Prinzipien verpflichten sich Staaten, Risiken und Konsequenzen aus Internet-Infrastrukturunterbrechungen zu minimieren.

An dieser Stelle kann daher eine Schutzpflicht für das Internet aus Menschenrechten (das Internet als Medium zu deren Durchsetzung) oder aus allgemeinem Völkerrecht entwickelt werden, die von den Staaten stellvertretend für die internationale Gemeinschaft zum Schutz des Internets als "global commons", als globales Gemeingut, ausgeübt wird.

Fraglich ist allerdings, ob die Schutzpflicht sich auf lokale störerische Akte innerhalb eines Staates erstreckt, die keine Auswirkungen auf die internationale Stabilität des Internets haben. Als Beispiel dafür mögen die Abschaltungen in Ägypten und Libyen 2011 dienen, die keinen nachhaltigen negativen Einfluss auf das globale Internet hatten.

Zwar weist der Ministerrat des Europarates darauf hin, dass die Meinungsäußerungsfreiheit "besonders wichtig" in Bezug auf das Internet sei²⁴ (und das Internet selbst einen Raum der Freiheit biete, "facilitating the exercise and enjoyment of fundamental rights, participatory and democratic processes, and social and commercial activities"²⁵), doch kann auch dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Internet-Abschaltung in einem Land bei gleichzeitigem menschenrechtskonformen Funktionieren des Internets außerhalb der beeinträchtigten Länder zurzeit noch keine anderen Handlungspflichten mit sich zieht. Diese Situation ist in einem ersten Schritt nicht anders zu behandeln als andere grobe und systematische Verletzungen der Informations- und Kommunikationsfreiheit: mit Démarchen, Menschenrechtsdialogen und der Aktivierung des UN-Systems, insbesondere des Menschenrechtsrates.

²³ M. Pyhälä/A. C. Brusendorff/H. Paulomäki, The Precautionary Principle, in: M. Fitzmaurice/D. M. Ong/P. Merkouris, Research Handbook on International Environmental Law, 2010, 203 f.

²⁴ Europarat, 1st CoE Conference of Ministers Responsible for Media and New Communication Services, Resolution: Internet Governance and Critical Internet Resources, Reykjavik, 29.5.2009, para. 2.

²⁵ Europarat (Anm. 24), para. 1.

3. Zwischenergebnis

Es besteht eine staatliche Schutzpflicht hinsichtlich der Funktionalität, Stabilität und Integrität des Internets. Diese kann, wiewohl in ihren Konturen noch diffus, in ihrem Kern aus einer internetspezifischen Erweiterung der völkergewohnheitsrechtlichen Rücksichtnahmepflicht, des Interventionsverbotes, der Kooperationspflicht und des Vorsorgeprinzips entnommen werden, die in Zusammenschau den Freiraum von Staaten einengen, Handlungen zu setzen, die die Funktionalität eines stabilen, globalen Internets gefährden. Verletzungen dieser Schutzpflicht können im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit geahndet werden.

Ebenso besteht eine korrespondierende Selbstverpflichtung der internationalen Gemeinschaft, die Menschenrechte im Internet – wie auch offline – zu schützen. Menschenrechte verletzende Internetabschaltungen eröffnen indes keine besondere Interventionsmöglichkeit. Noch nicht ausreichend rechtlich determiniert ist auch der Schutz, den das Internet als globales Gemeingut verdient. Völkerrechtspolitisch ist hier eine stärkere Verrechtlichung zu fordern.

IV. Schlussfolgerungen

Das Internet ist als solches international schützenswert. Dass es derzeit noch keine internationalen bindenden Verträge gibt, das Internet in Zeiten von Krisen zu schützen, wurde vom Europarat als wichtige Lücke erkannt.²⁶ Auch dass der Sicherheitsrat in seinen beiden Libyen-Resolutionen nicht explizit auf das Internet hingewiesen hat, ist zu beklagen. Der Verweis auf die Meinungsäußerungs- und Medienfreiheit in Res. 1970 (2011) und die Verurteilung von Gewalthandlungen und Einschüchterungsmaßnahmen gegen Medienangehörige zeigen aber, dass der Sicherheitsrat die Bedeutung der Informations- und Kommunikationsfreiheit erkannt hat.

Die Internetabschaltungen in Ägypten und Libyen haben das Internet mit ins Zentrum internationaler Regulierungsbemühungen gerückt. Die konkreten völkergewohnheitsrechtlichen Folgen des Arabischen Frühlings sind hingegen geringer als ihre Sensibilisierungsfunktion. In der Tat haben die Abschaltungen – mehr noch als jene in vorhergegangenen Jahren in Burma, Iran und China – große Teile der internationalen Gemeinschaft zu der

²⁶ Europarat, Internet Governance and Critical Internet Resources (2009), 30, abrufbar unter <<http://www.coe.int>>.

Erkenntnis geführt, dass die Stabilität, Integrität und Funktionalität des Internets und die Geltung der Menschenrechte im Internet internationale Anliegen sind und im Rahmen einer gemeinsamen, geteilten Verantwortung – über den Prozess der Internet Governance – durchgesetzt werden müssen.

Mithin bestehen dem Völkerrecht und den Menschenrechten entfließende Schutzpflichten des das Internet abschaltenden Staates gegenüber der internationalen Gemeinschaft, Gefahren für die Stabilität, Integrität und Funktionalität des Internets abzuwenden und den globalen, unbeschränkten, grenzübergreifenden Internetverkehr nicht negativ zu beeinflussen. Gleichzeitig bestehen globale Schutzpflichten der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich des Internets, die sich unter anderem aus der Pflicht der Staaten zur Gewährleistung der Vorbedingungen der Ausübung der Kommunikations- und Informationsrechte nach Art. 19 IPBürgR ergeben.

Weitere Verpflichtungsgründe bestehen namentlich in einer dem Internet als Schutzgut verpflichteten Auslegung des Rücksichtnahmeprinzips, des Nichteingriffsprinzips, des Vorsorgeprinzips und des Prinzips der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit.

Rechtlich ist das Potenzial der internationalen Gemeinschaft indes weiterhin betäubt; sie kann in Fällen von (reinen) Internetabschaltungen kaum andere Wege als die diplomatischen beschreiten. Selbst wer einer Schutzpflicht der internationalen Gemeinschaft wohlwollend gegenüber steht, wird außerhalb von Kapitel VII-Situationen das Vorliegen einer rechtlichen Handhabe gegen die Stabilität des Internets gefährdende Staaten verneinen müssen. Angesichts der Bedeutung des Internets für Wirtschaft und Verteidigung der Staaten dieser Welt ist eine derartige Kapitel VII-Feststellung bei konkreten Gefährdungen für Stabilität und Funktionalität indes nicht abwegig.

Dass der Sicherheitsrat die Abschaltung des Internets allein als eine Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beurteilt, ist unwahrscheinlich. Aufhorchen lässt allerdings, dass der Sicherheitsrat in den Erwägungsgründen zu Res. 1970 die Versammlungsfreiheit, das Recht der freien Meinungsäußerung und die Medienfreiheit erwähnte und in Res. 1973 Gewalt und Einschüchterungsmaßnahmen gegen “Journalisten und andere Medienangehörige und dazugehöriges Personal” (“journalists, media professionals and associated personnel”) explizit verurteilte. So stimmig der Ansatz des Sicherheitsrates ist, muss er doch verstärkt für die besondere Bedeutung des Internets und generell für den Einfluss von Informations- und Kommunikationstechnologie auf internationale Konflikte und den Schutz der Zivilbevölkerung sensibilisiert werden.

ZaöRV 72 (2012)

Rechtspolitisch wünschenswert ist die verstärkte Kristallisierung der völkerrechtlichen Pflichten der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich des Internets. Während 2011 als "Jahr der Internet Governance Prinzipien" in die Geschichte eingegangen ist, wird 2012 das Jahr ihrer Operationalisierung werden. Nicht politische Konzepte und der Vorschlag neuer rechtlicher Instrumente sind zielführend, sondern die Ausformulierung und Annahme der am besten geeigneten.

Diese Internet Governance Prinzipien müssen auf dem Boden des geltenden Völkerrechts eine umfassende, entwicklungsorientierte Informationsgesellschaft schaffen, die, auf den Zielen und Prinzipien der Vereinten Nationen und Multilateralismus aufbauend, die Menschenrechte, wie sie sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in ihrer Weiterentwicklung in der Praxis ergeben, vollinhaltlich respektiert und schützt.

Der organisatorische Rahmen dafür wäre gegeben: In seiner Sitzung im Juli hat sich der UN-Menschenrechtsrat der Rolle der Meinungsäußerungsfreiheit im Internet als Katalysator zur Implementierung anderer Menschenrechte gewidmet. Später im Jahr thematisieren das Internet Governance Forum 2012 und die ITU-Konferenz im Dezember 2012 die Zukunft von prinzipienbasierten Ansätzen an die Internet Governance.

Der Arabische Frühling hat dem Internetvölkerrecht einen fruchtbaren Nährboden bereitet, aber auch die Instrumentalisierung von Interneteingriffen durch autoritäre Regime illustriert. Noch ist das Internetvölkerrecht nicht voll erblüht, es stellt dennoch zweifellos einen interessanten Inkubator für entscheidende völkerrechtliche Entwicklungen der Zukunft dar. Umso mehr gilt, die ersten Knospen zu hegen und zu pflegen, bevor sich Unkraut in Form von Praxis festsetzt, die den Zielen des Weltgipfels zur Informationsgesellschaft zuwiderläuft, eine menschenzentrierte, alle umfassende, entwicklungsorientierte Informationsgesellschaft zu schaffen, die, auf den Zielen und Prinzipien der Vereinten Nationen, Völkerrecht und Multilateralismus aufbauend, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vollinhaltlich respektiert und schützt.²⁷

²⁷ WSIS (Anm. 18), Zeilen 2 f.