

Florian Becker

UNESCO und Internet Governance

Die globale Informations- und
Wissensgesellschaft als Herausforderung
für das institutionalisierte Völkerrecht



Nomos

Die Schriftenreihe bietet ein Forum zur wissenschaftlichen Analyse und Diskussion der gegenwärtigen Herausforderungen der Weltorganisation. Im Kern steht dabei die Beschäftigung mit den Vereinten Nationen und den globalen Wandlungsprozessen, die mit neuen Akteuren, Strukturen und Problemlagen der Weltpolitik einhergehen. Die dabei verfolgte Perspektive von „UN Studies“ will interdisziplinären Austausch und den Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis fördern.

The United Nations and Global Change

Herausgegeben von

Prof. Dr. Manuel Fröhlich,
Universität Trier

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer,
Technische Universität Dresden

Prof. Dr. Johannes Varwick,
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Band 18

Florian Becker

UNESCO und Internet Governance

Die globale Informations- und
Wissensgesellschaft als Herausforderung
für das institutionalisierte Völkerrecht



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Dresden, Technische Univ., Diss., 2022

ISBN 978-3-8487-7471-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-3258-1 (ePDF)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2021/22 von der Philosophischen Fakultät der Technischen Universität Dresden als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor der Rechte (Dr. iur.) angenommen. Das Manuskript wurde für die Drucklegung stellenweise ergänzt und aktualisiert.

Besonders danke ich meiner Doktormutter, Frau Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer, die diese Arbeit vom ersten Exposé bis zur finalen Version mit großer Offenheit, Diskussionsbereitschaft und Zuversicht gefördert hat. Ihr, Herrn Prof. Dr. Manuel Fröhlich und Herrn Prof. Dr. Johannes Varwick danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe. Herrn Prof. Dr. Dominik Steiger danke ich für den guten Austausch im Forschungskolloquium sowie für die Übernahme des Zweitgutachtens. Für die angenehme Leitung der Disputation danke ich Herrn Prof. Dr. Martin Schulte.

Auch danke ich allen, die mir während der Erstellung dieser Arbeit privat zur Seite standen.

Ein ganz großer und herzlicher Dank gilt hierbei meinen Eltern für ihre vertrauensvolle und unterstützende Begleitung meiner gesamten Ausbildung. Meike danke ich von ganzem Herzen für ihren liebevollen Rückhalt und ihren motivierenden Optimismus. Abschließend geht ein spezieller Dank an meine Großtante Rosa.

München, im September 2022

Florian Becker

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	22
I. Überblick	22
II. Forschungskontext	27
III. Forschungsziel	31
IV. Gang der Untersuchung	32
A. Regulatorische Herausforderungen des Internets	35
I. Begriffserklärung: Internet und Cyberspace	39
II. Das Schichtenmodell des Internets	40
1. Physikalische Infrastrukturebene (physical layer)	41
2. Logische Infrastrukturebene (logical layer)	42
3. Inhaltsebene (content layer)	43
4. Soziale Ebene (social layer)	44
III. Die Grenzen nationalstaatlicher Souveränität im Internet	44
IV. Die Gefahr der Fragmentierung und die Abwesenheit einer zentralen Regelungsinstanz	49
V. Herausforderungen für ein freies und offenes Internet	52
VI. Zugangsfragen: der Global Digital Divide	55
VII. Zusammenfassung	58
B. Völkerrechtliche Regelwerke und Instrumente	60
I. Völkerrechtliche Regelwerke	62
1. Menschenrechte	62
a) Meinungs- und Informationsfreiheit	64
b) Recht auf Privatheit	67
c) Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	70
d) Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	71
e) Internetzugang als neues Menschenrecht?	75
2. Wirtschaftsvölkerrecht	80

II. Unverbindliche Rechtsakte: Resolutions-, Erklärungs-, und Empfehlungspraxis	83
1. Resolutionen der UN-Generalversammlung und des UN- Menschenrechtsrats	84
2. Empfehlungen und Erklärungen weiterer Organisationen	86
III. Rechts- und Strukturprinzipien	87
IV. Das Internetvölkerrecht und die normative Ordnung des Internets	91
V. Zusammenfassung	94
C. Internet Governance und völkerrechtliche Ansätze	97
I. Begriff der Internet Governance	98
II. Institutionalisierung von Internet Governance	100
1. Die technische Community	100
2. Institutionalisierungstendenzen unter ICANN	102
3. WSIS und Post-WSIS: der Multistakeholder-Prozess und die Vereinten Nationen	104
4. Status-Quo: Governance-Mix	108
III. Alternative Handlungsformen der Governance und völkerrechtliche Ansätze	108
1. Phänomenologie und Terminologie alternativer Instrumente	111
2. Erscheinungsformen alternativer Instrumente	112
a) Informationsakte	113
b) Kooperationsakte	114
aa) Interinstitutionelle Kooperation	115
bb) Multistakeholder-Kooperationen	116
3. Governance-Perspektive: Beobachtung unterschiedlicher Modi von Handlungskoordination bei alternativen Instrumenten	118
a) Governance-Modi alternativer Instrumente	120
b) Governance durch Information	123
aa) Governance durch Indikatoren	125
bb) Governance durch Meinungsbildung	127
c) Governance durch Kooperation	129
4. Völkerrechtliche Ansätze zur Erfassung von Governance	133
a) Globale Konstitutionalisierung	134
b) Global Administrative Law	135

c) Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen	138
d) Internationale öffentliche Gewalt	140
IV. Zusammenfassung	143
D. Die Rolle der UNESCO bei der Schaffung von Regelungsinstrumenten	145
I. Institutionelle Grundlagen: UNESCO und Internet Governance	147
1. Internet im Mandat der UNESCO	148
a) UNESCO-Verfassung	149
b) Das Konzept der „Wissensgesellschaften“ in der strategischen Ausrichtung	151
2. UNESCO und Kommunikation – ein Überblick	154
a) Gründungsphase und free-flow-Doktrin	155
b) NWICO und POST-NWICO	156
c) Die neue Kommunikationsstrategie	159
d) WSIS und Post-WSIS	160
3. Zusammenfassung	163
II. Soft-Law-Ansatz – Empfehlung zur Förderung von Mehrsprachigkeit und universellem Zugang zum Cyberspace (2003)	164
1. Die Empfehlung als Mittel der Standardsetzung	164
2. Hintergrund der Empfehlung zur Förderung von Mehrsprachigkeit und universellem Zugang zum Cyberspace (2003)	168
3. Gegenstand der Empfehlung	170
a) Mehrsprachigkeit	170
b) Zugang zum Cyberspace	173
c) Public Domain	175
d) Rechte des geistigen Eigentums	176
4. Implementierung und Monitoring	177
a) Legislative Implementierung	178
b) Administrative Implementierung	182
c) Unterstützung der nationalen Implementierung durch die UNESCO	186
d) Direkte Implementierung auf internationaler Ebene	188
e) Verbindung mit anderen Instrumenten	189
f) Monitoringverfahren	192

g) Reformgedanken	197
aa) Monitoring	197
bb) Umsetzungsrichtlinien	199
5. Formen der Handlungskordinierung: Governance-Modus	200
a) Governance durch Information	202
b) Governance durch Meinungsbildung	203
6. Rechtsdogmatische Untersuchung mittels	
völkerrechtlicher Ansätze	204
a) Global Administrative Law	205
b) Internationales Informationsverwaltungsrecht	207
c) Internationale öffentliche Gewalt	208
d) Bewertung	212
7. Inhaltliche und institutionelle Bedeutung im Kontext des	
Internetvölkerrechts und der Internet Governance	212
a) Internetprinzipien und digitaler Konstitutionalismus	213
b) Verweisung auf Inhalte der Cyberspace-Empfehlung in	
WSIS-Dokumenten	215
c) Politische Legitimation und Anstoßwirkung	216
8. Zusammenfassung	216
III. Indikatorenbasierter Ansatz – Internet Universality Indicators	218
1. Institutioneller Rahmen	218
2. Konzept der Internet Universality Indicators	220
a) Das Internet-Universality-Konzept und die R.O.A.M.-	
Prinzipien	221
b) Entstehungsprozess der Indikatoren	223
c) Indikatorensystem	224
aa) Generelle Struktur	224
bb) Konzeptionelle Gruppen	225
cc) Auswahlkriterien	227
dd) Inhaltliche Ausrichtung	228
ee) Freiwillige Durchführung nationaler Auswertungen	230
3. Formen der Handlungskordinierung: Governance-Modus	234
a) Governance durch Indikatoren	234
b) Governance durch Meinungsbildung	237
4. Rechtsdogmatische Untersuchung mittels	
völkerrechtlicher Ansätze	240
a) Vorüberlegung: Verbandskompetenz der UNESCO	241
b) Global Administrative Law	245
c) Internationales Informationsverwaltungsrecht	247
aa) IUIs als globale Publikumsinformation	247

bb) Verwirklichung der Prinzipien des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen	248
d) Internationale öffentliche Gewalt	251
aa) Einordnung in den Ansatz	251
bb) Vertiefung: IUIs als Politikbewertung – Einordnung und rechtlicher Rahmen	256
e) Bewertung	260
5. Inhaltliche und institutionelle Bedeutung im Kontext des Internetvölkerrechts und der Internet Governance	263
a) Internet-Governance-Prinzipien	264
b) Institutionelle Bedeutung	266
6. Zusammenfassung	268
IV. Programmbasierter Ansatz – Information for All Programme	271
1. Hintergrund des Programms	271
2. Institutioneller Rahmen	272
3. Handlungsformen des Programms	274
a) Capacity-building; Konferenzen und Trainings	275
b) Der gescheiterte Versuch einer Standardsetzung für die ethischen Implikationen der Informationsgesellschaft: der IFAP Code of Ethics for the Information Society	278
c) Weitere Informationsakte	280
4. Formen der Handlungskoordination: Governance-Modus	281
a) Governance durch Meinungsbildung	283
b) Governance durch Kooperation	284
5. Rechtsdogmatische Untersuchung mittels völkerrechtlicher Ansätze	286
a) Global Administrative Law	286
b) Internationales Informationsverwaltungsrecht	287
c) Internationale öffentliche Gewalt	289
d) Bewertung	290
6. Inhaltliche und institutionelle Bedeutung im Kontext des Internetvölkerrechts und der Internet Governance	291
a) Internet-Governance-Prinzipien	291
b) Ebene der Implementierung	291
7. Zusammenfassung	293

E.	Externe Kooperationsformen und UNESCO-Partnerschaften	294
I.	Multistakeholder-Ansatz – UNESCO und WSIS	294
1.	Weltkonferenzen und Multistakeholderismus	294
2.	Grundlagen einer Multistakeholder-Beteiligung der UNESCO	297
3.	Der Einfluss der UNESCO auf die WSIS-Abschlussdokumente	298
a)	Konzept: Informationsgesellschaft versus Wissensgesellschaft?	299
b)	Strategische Ziele	303
4.	Koordination, Implementierung und Follow-up der Gipfelergebnisse	304
a)	Die Aktionslinien in UNESCO-Verantwortung	304
b)	Koordination und Follow-up-Prozess: WSIS-Forum und WSIS+10-Review	305
aa)	WSIS-Forum	306
bb)	WSIS+10 Review	308
c)	Implementierung durch das Informations- und Kommunikationsprogramm der UNESCO	310
5.	Formen der Handlungskoordination: Governance-Modus	313
a)	Governance durch Meinungsbildung	314
aa)	Vorbereitungs- und Gipfelphase	314
bb)	Implementierungs- und Follow-up-Phase	316
b)	Governance durch Kooperation	318
6.	Rechtsdogmatische Untersuchung mittels völkerrechtlicher Ansätze	319
a)	Global Administrative Law	319
b)	Internationales Informationsverwaltungsrecht	323
c)	Internationale öffentliche Gewalt	324
aa)	Die WSIS-Ergebnisse	325
bb)	Die Beteiligung der UNESCO	329
d)	Bewertung	332
7.	Inhaltliche und institutionelle Bedeutung im Kontext des Internetvölkerrechts und der Internet Governance	333
a)	Internet-Governance-Prinzipien	333
b)	Institutionelle Bedeutung der Beteiligung für die UNESCO als Akteur in der Internet Governance	335
8.	Zusammenfassung	336

II. Interinstitutioneller Ansatz – die Kooperationen mit der ITU und ICANN als Fallstudien	337
1. Interinstitutionelle Kooperation als Instrument	338
2. Fallstudien	339
a) UNESCO-ITU: Broadband Commission for Sustainable Development	339
aa) Berichte als zentrale Instrumente der Breitbandkommission	339
bb) Institutioneller Hintergrund zur Kooperation der Organisationen	341
b) UNESCO-ICANN: Internet-Governance-Glossar	341
3. Formen der Handlungs koordinierung: Governance-Modus	342
a) UNESCO-ITU	342
b) UNESCO-ICANN: Internet-Governance-Glossar	345
4. Rechtsdogmatische Untersuchung mittels völkerrechtlicher Ansätze	346
a) UNESCO-ITU	346
aa) Global Administrative Law	347
bb) Internationales Informationsverwaltungsrecht	348
cc) Internationale öffentliche Gewalt und internationale Verbundverwaltung	349
b) UNESCO-ICANN: Internet-Governance-Glossar	352
5. Inhaltliche und institutionelle Bedeutung im Kontext des Internetvölkerrechts und der Internet Governance	353
a) UNESCO-ITU	353
b) ICANN-UNESCO	354
6. Zusammenfassung	355
F. Gesamtschau: kritische Würdigung und Ausblick	357
I. Der Governance-Ansatz der UNESCO	357
1. Prinzipien und Konzepte als Steuerungsansatz	359
2. Verweisungen und Bezugnahme	361
3. Institutionalisierung	364
II. Rechtsdogmatische Gesamtbetrachtung	366
1. UNESCO-Aktivitäten als Ausprägungen des Global Administrative Law?	366
a) Eignung und Abgrenzung	367
b) Prinzipien eines globalen Internetverwaltungsrechts	368

2. UNESCO-Aktivitäten als Teil des internationalen Informationsverwaltungsrechts?	370
a) Eignung und Abgrenzung	370
b) Fazit	372
3. UNESCO-Aktivitäten als Ausdruck internationaler öffentlicher Gewalt?	372
a) Eignung und Abgrenzung	372
b) Fazit	374
III. Der Beitrag der UNESCO zu Internet Governance	375
1. Menschenrechtliche Bedeutung der UNESCO-Instrumente	376
a) Die Instrumente der UNESCO als Katalysatoren von Rechten	376
b) Fokus auf die Ebene der Implementierung	378
c) Grenzen der UNESCO-Aktivitäten	379
2. Die UNESCO im Governance-Gefüge	380
a) Rolle und Identität der UNESCO in der Internet Governance	380
b) Multistakeholder-Governance versus Multilateralismus	384
IV. Abschließende Reformgedanken und Ausblick	386
1. Stärkung der Compliance bei alternativen Instrumenten	387
2. Formalisierung und Standardisierung von alternativen Instrumenten der UNESCO?	389
3. Künftige Standardsetzung durch die UNESCO	390
a) Formeller Rahmen des Instruments	390
b) Ausblick: UNESCO-Empfehlung zur Ethik künstlicher Intelligenz	393
Zusammenfassung in Thesen	397
Autoren-, Dokumenten-, und Quellenverzeichnis	401

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
CERN	European Organization for Nuclear Research
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CoEIS	Code of Ethics for the Information Society
CR	The Committee on Conventions and Recommendations
CRC	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
CTSD	Commission on Science and Technology for Development
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIFL	Electronic Information for Libraries
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EURid	European Registry for Internet Domains
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDoP	Geneva Declaration of Principles
GCIDE	Operational Guidelines on the Implementation of the Convention in the Digital Environment
GPoA	Geneva Plan of Action
gTLDs	Generic top-level domains
IANA	Internet Assigned Numbers Authority
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
ICSU	International Council for Science
ICT	Information and Communications Technology
IDNs	Internationalized Domain Names
IETF	Internet Engineering Task Force
IFAP	Information for All Programme
IFLA	International Federation of Library Associations
IGF	Internet Governance Forum

IGG	Glossary of Internet Governance Terms in Arabic
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILO	International Labour Organization
INFOTERM	International Information Centre for Terminology
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPDC	International Programme for the Development of Communication
IPv4	Internet Protocol version 4
IPv6	Internet Protocol version 6
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IRPC	Internet Rights and Principles Dynamic Coalition
ISO	International Organization of Standardization
ISOC	Internet Society
ISP	Internet Service Provider
ITU	International Telecommunication Union
IUIs	Internet Universality Indicators
JSIs	Journalism Safety Indicators
KI	Künstliche Intelligenz
MDGs	Millenium Development Goals
MDIs	Media Development Indicators
NGO	Non-governmental organization
NWICO	New World Information and Communication Order
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSI	Open Systems Interconnection
RoP-RC	Rules of Procedure concerning recommendations to Member States and international conventions
SDGs	Sustainable Development Goals
StIC-IFAP	Statutes of the Intergovernmental Council for the Information for All Programme
TAIS	Tunis Agenda for the Information Society
UDRP	Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy

UIS	UNESCO Institute for Statistics
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNGIS	United Nations Group on the Information Society
WCIT	World Conference on International Telecommunications
WGIG	Working Group on Internet Governance
WHO	World Health Organization
WIPO	World Intellectual Property Organization
WSIS	World Summit on the Information Society
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge

„We had no idea that this would turn into a global and public infrastructure.“

Vinton Cerf, Internetpionier

“In managing, promoting and protecting its [the internet’s] presence in our lives, we need to be no less creative than those who invented it. Clearly, there is a need for governance, but that does not necessarily mean that it has to be done in the traditional way, for something that is so very different.”

Kofi Annan, Bemerkungen des UN-Generalsekretärs bei der Eröffnungssitzung des Globalen Forums zu Internet Governance, 25. März 2004

Einleitung

I. Überblick

Den Pionieren des Internets gelang es, ein Netzwerk zu entwickeln, das sich abseits staatlichen Interesses entfaltete und dessen einzige Determinanten der grobe Konsens der Standardisierungsgemeinde und ein funktionierender *code* waren.¹ Dies sollte sich jedoch Mitte der 1990er Jahre mit dem globalen Erfolg des Internets und der anschließenden Durchdringung sämtlicher Lebensbereiche der Menschen grundlegend ändern.² Die wachsenden Möglichkeiten und die zunehmenden Gefahren durch das Internet führen fortwährend zu neuen Herausforderungen, auch für das Völkerrecht. Dabei bestimmen die Fragen nach rechtlichen, sozialen, technischen und ethischen Standards für den Cyberraum heute mehr als je zuvor den politischen und gesellschaftlichen Diskurs. Die Probleme der Internetregulierung fanden ihr erstes großes globales Forum auf dem Weltgipfel der Informationsgesellschaft³ (*World Summit on the Information Society* (WSIS)) in den Jahren 2003 und 2005 und sie werden bis heute in Multistakeholder-Initiativen wie dem *Internet Governance Forum*⁴ (IGF) kontrovers weiterdiskutiert.⁵

Mit dem Begriff der *Internet Governance* haben die Aktivitäten und Geschehnisse rund um die Themen Internetverwaltung, -regelung und -verrechtlichung einen Namen bekommen. Dieses begriffliche Konstrukt wan-

1 Der Leitsatz der Standardisierungsgemeinde „We believe in: rough consensus and running code“ geht zurück auf *Clark, Dave*, A Cloudy Crystal Ball - Visions of the Future, in: Proceedings of the Twenty-Fourth Internet Engineering Task Force, Massachusetts Institute NEARnet of Technology, Cambridge July 13-17, 1992, S. 539–543, S. 543.

2 *Kleinwächter, Wolfgang*, Internet Co-Governance: Towards a Multilayer Multiplayer Mechanism of Consultation, Coordination and Cooperation (M3C3), E-Learning, 3, 3 (2006), S. 473–487, S. 474.

3 UN General Assembly, World Summit on the Information Society, UN-Doc. A/RES/56/183, 31.01.2002.

4 WSIS, Tunis Agenda for The Information Society, Doc. WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev. 1)-E, 18.11.2005, Ziff. 72; UN General Assembly, World Summit on the Information Society, UN-Doc. A/RES/60/252, 27.04.2006, Ziff. 9.

5 Siehe *Kleinwächter, Wolfgang*, Wer regiert das Internet?, Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 2016, S. 67–72, S. 67.

delt seit nunmehr fast zwei Jahrzehnten durch die politische Landschaft und verdeutlicht die Komplexität und Unwägbarkeiten des Regelungsfeldes.⁶ Wie in vielen Bereichen der *Global Governance* kommt es auf dem Gebiet des Internets kaum zu verbindlicher Standardsetzung mittels völkerrechtlicher Verträge. Das Internet ist jedoch keineswegs ein unregulierter oder gar rechtsfreier Raum, wie es frühe Stimmen der Internetgemeinde verlauten ließen.⁷ Zum einen gelten, wie in zahlreichen Resolutionen des Menschenrechtsrats bekräftigt, die gleichen Rechte *online*, die auch *offline* gelten,⁸ zum anderen prägen alternative Handlungs- und Kooperationsformen die Entwicklung der Internetregulierung. Die Internet Governance ist damit Austragungsort von Spielformen und Phänomenen der Global Governance *par excellence*.

In diesem „Ökosystem“⁹ herrscht eine scheinbar unüberschaubare Koexistenz von Institutionen und Instrumenten. Zu den wichtigsten Akteuren zählen bis heute nichtstaatliche Standardisierungsorganisationen und Selbstregulierungsforen, in denen Interoperabilitätsstandards entwickelt und verwaltet werden.¹⁰ Die unübersichtlichen Strukturen und die oftmals bestehende rechtliche Unverbindlichkeit der Regelungsinstrumente verleiten auf den ersten Blick dazu, dieses Governance-Feld aus rechtswissenschaftlicher Sicht auszublenden. Tatsächlich werden in den Rechtswissenschaften Internet-Governance-Aktivitäten noch immer weitaus weniger diskutiert als in der sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung.¹¹ Dies kann dem Umstand geschuldet sein, dass Internet-Governance-Politiken kein klassisches Völkerrecht im Sinne von Art. 38 Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH-Statut) darstellen. Allerdings sollte sich die

6 Vgl. *Chenou, Jean-Marie/Radu, Roxana*, Global Internet Policy: a Fifteen-Year Long Debate, in: Radu, Roxana/Chenou, Jean-Marie/Weber, Rolf H. (Hrsg.), *The Evolution of Global Internet Governance*, Heidelberg u.a., 2014, S. 3–19.

7 Siehe etwa *Barlow, John Perry*, A Declaration of the Independence of Cyberspace, 08.02.1996, abrufbar unter www.eff.org/cyberspace-independence.

8 UN Human Rights Council, The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet, UN Doc. A/HRC/RES/26/13, 20.06.2014; UN Human Rights Council, The Right to Privacy in the Digital Age, UN-Doc. A/HRC/RES/28/16, 01.04.2015.

9 *Kleinwächter, Wolfgang*, Wer regiert das Internet?, *Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen*, 2016, S. 67–72, S. 68.

10 *Harcourt, Alison/Christou, George/Simpson, Seamus*, *Global Standard-Setting in Internet Governance*, Oxford, 2020, S. 3.

11 Eine Ausnahme bildet wohl das durchaus intensiv diskutierte Feld der Cyber Security, anstatt vieler siehe *Walter, Christian*, Cyber Security als Herausforderung für das Völkerrecht, *Juristen Zeitung*, 2015, S. 685–693.

moderne Völkerrechtswissenschaft vor neuen, notwendigen und zukunftsweisenden Phänomenen nicht verschließen. Die zunehmende Bedeutung alternativer Organisations- und Handlungsstrukturen wirft grundlegende Fragen zu deren Einordnung im Völkerrecht und speziell im Recht der internationalen Organisationen auf.¹²

Bereits der Schichtenaufbau des Internets zeigt: Das Internet ist eine Querschnittsmaterie und somit ist ebenfalls das rechtliche Themenspektrum von Internet Governance mannigfaltig.¹³ Die Menschenrechte zeichnen sich dabei als themenübergreifende Werte von zentraler Bedeutung ab, wie einige UN-Resolutionen der letzten Jahre sowie die Prinzipienerklärungen der zahlreichen Multistakeholder-Initiativen verdeutlichen.¹⁴

Eines der prägendsten Themen in der Internet-Governance-Debatte ist das Bestreben nach globaler Vernetzung der Menschheit, welches letztlich auch die Triebfeder der Weltgipfel war.¹⁵ Denn längst sind noch nicht alle Menschen auch tatsächlich Teil des Kommunikationsprozesses über das Internet. Um in den Genuss des Internets zu kommen, bedarf es einer bestimmten technischen Infrastruktur sowie bestimmter Fertigkeiten der Nutzer, diese Cyberwelt für sich zu erschließen. Nach einem Bericht der *Broadband Commission for Sustainable Development* (im Folgenden „Breitbandkommission“ abgekürzt) nutzten im Jahr 2019 etwa 4,1 Milliarden Menschen weltweit das Internet, was im Vergleich zu 2010 (etwa 2 Milliarden Nutzer) gemessen an der Weltbevölkerung einen Anstieg um über 20 Prozent bedeutet und zugleich jedoch auch aufzeigt, dass noch die Hälfte der Menschheit *offline* ist.¹⁶ In den von den Vereinten Nationen

12 Grundlegend dazu *Bogdandy, Armin von/Dann, Philipp/Goldmann, Matthias*, Völkerrecht als öffentliches Recht: Konturen eines rechtlichen Rahmens für Global Governance, *Der Staat*, 49, 1 (2010), S. 23–50.

13 Zum Schichtenaufbau siehe A.II.

14 Siehe nur UN Human Rights Council, *The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet*, UN Doc. A/HRC/RES/20/8, 16.07.2012; Internet Rights & Principles Dynamic Coalition, *The Charter of Human Rights and Principles for the Internet*, 2019.

15 Vgl. WSIS, *Declaration of Principles*, Doc. WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, 12.12.2003, Ziff. 1.

16 Die Broadband Commission for Digital Development wurde 2010 im Zuge der Verwirklichung der Millennium Development Goals gegründet; 2015 wurde sie als Reaktion auf die UN Sustainable Development Goals unter dem Namen Broadband Commission for Sustainable Development wiedereingeführt, um den Breitbandausbau in Entwicklungsländern zu fördern, vgl. Broadband Commission for Digital Development, *The State of Broadband 2020: Tackling Digital Inequalities, A Decade for Action*, Genf, 09.2020, S. 1-10, 22.

(*United Nations* (UN)) als *Least Developed Countries* eingestuft. Ländern hatte im Jahr 2019 nur etwa einer von fünf Menschen Zugang zum Internet.¹⁷ Selbst wenn die technischen Voraussetzungen gegeben sind, können sich weitere Zugangshindernisse ergeben, um tatsächlich Teil des weltumspannenden Netzwerks zu werden. So sind digitale Kenntnisse der Menschen nicht in allen Teilen der Erde gleich ausgeprägt und ein Großteil der Internetinhalte ist nur in englischer Sprache verfügbar.¹⁸

Internationale Organisationen beanspruchen in dem Gefüge der Internet Governance mittlerweile eine zentrale Rolle.¹⁹ Sie fördern ebenso wie Akteure aus der Privatwirtschaft das Ziel, ein weltweites Hochgeschwindigkeitsinternet zu erreichen und die Menschheit zu vernetzen.²⁰ In der Agenda für nachhaltige Entwicklung 2030 der Vereinten Nationen wird der ungehinderte Zugang zum Internet nicht nur als eigenes Entwicklungsziel (*Sustainable Development Goal 9.c*)²¹ genannt, sondern auch als Wegbereiter für weitere Entwicklungsziele begriffen.²²

Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO)) ist einer der Akteure in der globalen Internet Governance und hat die Regelung des Internets als erste internationale Organisation

17 Ebd., S. 22.

18 Vgl. zu digitalen Fertigkeiten und der Lese- und Schreibfähigkeit Broadband Commission for Sustainable Development, *The State of Broadband: Broadband as a Foundation for Sustainable Development*, Genf, 09/2019, S. 38–40.

19 *Levinson, Nanette S./Marzouki, Meryem*, International Organizations and Global Internet Governance: Interorganizational Architecture, in: Musiani, Francesca/Cogburn, Derrick L./DeNardis, Laura/Levinson, Nanette S. (Hrsg.), *The Turn to Infrastructure in Internet Governance*, New York, 2015; *Benedek, Wolfgang*, International Organizations and Digital Human Rights, in: Wagner, Ben/Kettemann, Mathias C./Vieth, Kilian (Hrsg.), *Research Handbook on Human Rights and Digital Technology*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, 2019, S. 364–375.

20 Vgl. die Breitbandziele bei Broadband Commission for Sustainable Development, *The State of Broadband: Broadband as a Foundation for Sustainable Development*, Genf, 09/2019, S. 34–38; zu den Initiativen der Privatwirtschaft siehe etwa die jüngsten Bestrebungen von facebook ein Seekabel um ganz Afrika zu verlegen facebook Engineering, *Building a Transformative Subsea Cable to Better Connect Africa*, 13.05.2020, abrufbar unter engineering.fb.com/connectivity/2africa/.

21 UN General Assembly, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN-Doc. A/RES/70/1, 21.10.2015, S. 21.

22 Ebd., Ziff. 15.

auf der Ebene der Vereinten Nationen überhaupt angesprochen.²³ Bereits 1997 erkannte die UNESCO die Notwendigkeit, sich mit den rechtlichen und ethischen Implikationen des Cyberspace auseinanderzusetzen, um die Verwirklichung der Menschenrechte zu fördern.²⁴ Als Beweggrund sah sie die „complexity and the diversity of the legal, ethical and societal issues raised by the global information infrastructure and the global information society“²⁵. Diese beschriebene Problematik hat über 20 Jahre später nicht an Aktualität verloren.

Gemäß ihrer Verfassung ist die UNESCO bestrebt, die Menschenrechte durch ihre Aktivitäten zu verwirklichen, und proklamiert dieses Ziel programmübergreifend. Die UNESCO verfügt als einzige Sonderorganisation der Vereinten Nationen über das ausdrückliche Mandat, die Meinungs- und Informationsfreiheit zu schützen, vgl. Art. I Abs. 2 lit. a) UNESCO-Verfassung in Verbindung mit Art. 19 IPbPR. Dieser Verfassungsauftrag, den freien Ideenfluss zu fördern, bestimmte von Beginn an die Arbeit des UNESCO-Kommunikations- und Informationsprogramms und sorgte für kontroverse Debatten bis hin zu Austritten von Mitgliedstaaten.²⁶ Wie zu zeigen sein wird, verfolgt die Organisation gegenwärtig einen menschenrechtsbasierten Ansatz von Internet Governance und engagiert sich sowohl mittels eigener Standardsetzung, als auch durch die Kooperation und Vernetzung mit anderen Stakeholdern. Die Aktivitäten der UNESCO lassen sich dabei nicht auf ihre drei wesentlichen Standardsetzungsinstrumente – die Konventionen, Empfehlungen und Erklärungen – begrenzen.²⁷ Ein großer Teil ihrer Arbeit erfolgt mittels weiterer nicht rechtsförmiger

23 UNESCO General Conference, Doc. 29 C/Res. 36 in: Records of the General Conference 29th session, Paris, 21 October to 12 November 1997, v. 1: Resolutions; zuerst nachgewiesen von *Fuentes-Camacho, Teresa*, Introduction: UNESCO and the Law of Cyberspace, in: dies. (Hrsg.), *The International Dimensions of Cyberspace Law*, Aldershot, 2000, S. 1–7.

24 Siehe UNESCO General Conference, Doc. 29 C/Res. 36 in: Records of the General Conference 29th session, Paris, 21 October to 12 November 1997, v. 1: Resolutions, S. 63.

25 Ebd.

26 Siehe dazu D.I.2.

27 In der Verfassung der UNESCO sind ausdrücklich zwei Formen von Standardsetzungsinstrumenten genannt: die Konvention und die Empfehlung. Erweitert wurden diese in der Praxis durch die Erklärung, welche eine hohe praktische Beliebtheit aufweist. Zu den Instrumenten siehe *Zahn, Constanze*, Die Einordnung von UNESCO-Rechtsakten, in: Schorlemer, Sabine von (Hrsg.), *Beiträge des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen 05/2013*; *Winkler, Philipp*, Standard-setting in der UNESCO, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra*, 28 (2009), S. 1–6.

Handlungen. Diese reichen von Informationsakten über Multistakeholder-Beteiligungen bis hin zu zwischenstaatlichen Programmen im Bereich der Kommunikation. Auch die Bedeutung der Menschenrechte und des UNESCO-Konzepts der Wissensgesellschaft wird im Zusammenhang dieser Instrumente erläutert.²⁸

II. Forschungskontext

Großer Beliebtheit erfreut sich das Thema der Internet Governance insbesondere in der sozialwissenschaftlichen Forschung, die sich im Wesentlichen mit der Faktizität, Effektivität und auch Legitimität dieser Governance-Prozesse auseinandersetzt.²⁹ Den Bezugspunkt dieser Forschungsarbeiten bilden zumeist internationale Organisationen, während technische Standardisierungsorganisationen wie die *Internet Engineering Task Force* (IETF) trotz ihrer überragenden tatsächlichen Bedeutung weniger untersucht wurden.³⁰ In den letzten Jahren hat auch die Rechtswissenschaft das Internet zunehmend als Untersuchungsgegenstand für sich entdeckt, weshalb bereits einige Forschungsleistungen zu den Grundlagen von Völkerrecht und Internetregulierung vorliegen.³¹ Gegenstand dieser Forschungen sind unter anderem die Fragen nach der Geltung und Anwendung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen und Prinzipien des Völker-

28 Zur Thematik der Informations- und Wissensgesellschaft siehe UNESCO, *Towards Knowledge Societies*, UNESCO World Report, Doc. SHS. 2005/WS/44, Paris, 2005; siehe dazu *Metze-Mangold, Verena*, Der Übergang von der Informations- zur Wissensgesellschaft. Die Debatte in der UNESCO, in: Schorlemer, Sabine von (Hrsg.), *Beiträge des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen* 03/2013; *Mairitsch, Mona*, Von der Informations- zur Wissensgesellschaft - Menschenrechtliche Ansätze zur Weiterentwicklung der Informationsgesellschaft und zur Überbrückung der digitalen Kluft, in: Benedek, Wolfgang/Pekari, Catrin (Hrsg.), *Menschenrechte in der Informationsgesellschaft*, Stuttgart u.a., 2007, S. 77–87.

29 Grundlegender Überblick bei *Hofmann, Jeanette*, Internet Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung*, Baden-Baden, 2006, S. 277–301.

30 *Harcourt, Alison/Christou, George/Simpson, Seamus*, *Global Standard-Setting in Internet Governance*, Oxford, 2020, S. 1 f.

31 Siehe etwa *Ziolkowski, Katharina*, *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace*, Tallinn, 2013; *Tsagourias, Nicholas/Buchan, Russell*, *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, Cheltenham, 2015; *Reed, Chris*, *Making Laws for Cyberspace*, Oxford, 2012; *Kittichaisaree, Kriangsak*, *Public International Law of Cyberspace*, Cham, 2017.

rechts im Internet, dem völkerrechtlichen Rahmen von Cybersecurity sowie den Menschenrechten im Internet. Eine rechtliche Beleuchtung von spezifischen Internet-Governance-Instrumenten internationaler Institutionen, die nicht unter den Rechtsbegriff im Sinne von Art. 38 IGH-Statut fallen, ist bislang kaum erfolgt.³² Die neueren UNESCO-Instrumente mit spezifischer Ausrichtung auf den Kommunikationsraum Internet wurden aus rechtswissenschaftlicher Perspektive bislang nicht untersucht.³³ Dabei leistet die UNESCO seit mehreren Jahrzehnten einen deutlichen Beitrag zur internationalen Debatte in Kommunikations- und Informationsfragen.³⁴

Die vorliegende Arbeit möchte daher am Beispiel der UNESCO die Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Internet-Governance-Forschung um eine rechtswissenschaftliche Perspektive erweitern. Eine solche Unternehmung erfordert den Einbezug von Erkenntnissen verschiedener rechtswissenschaftlicher Forschungsstränge ergänzt durch die interdisziplinäre Betrachtung mittels der politikwissenschaftlichen Governance-Perspektive.

In ihrem rechtswissenschaftlichen Kontext baut die Arbeit zum einen auf der Forschung zu Menschenrechten im Internet³⁵ und zu den völker-

32 Für das ICANN-Regelungsregime siehe *Hartwig, Matthias*, ICANN – Governance by Technical Necessity, in: Bogdandy, Armin von/Wolfrum, Rüdiger/Dann, Philipp/Bernstorff, Jochen von/Goldmann, Matthias (Hrsg.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Heidelberg u.a., 2010, S. 575–606.

33 Zur Untersuchung früherer UNESCO-Kommunikationspolitik aus rechtswissenschaftlicher Sicht siehe *Kaltenborn, Markus*, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung*, Berlin, 1998; *Kremser, Holger*, „Soft Law“ der UNESCO und Grundgesetz, Frankfurt am Main u.a., 1996; *Weiß, Norman*, Neue Weltinformationsordnung reloaded?, in: Löhr, Isabella/Rehling, Andrea (Hrsg.), *Global Commons im 20. Jahrhundert*, Warschau, Berlin, 2014, S. 167–198; zur Rolle des Recht der kulturellen Vielfalt im Internetzeitalter siehe *Burri, Mira*, *Global Cultural Law and Policy in the Age of the Ubiquitous Internet*, *International Journal of Cultural Property*, 2014, S. 349–364; *Burri, Mira*, *Global Cultural Law and Policy and the Internet: A Tale of Parallel Worlds*, *Arts and International Relations*, 1, 1 (2016), S. 148–181; für eine politikwissenschaftliche Perspektive siehe *Poble, Julia*, *Information for All?*, 2016, abrufbar unter hdl.handle.net/10419/158025; *Poble, Julia*, *The Internet as a Global Good: UNESCO's Attempt to Negotiate an International Framework for Universal Access to Cyberspace*, *International Communication Gazette*, 80, 4 (2018).

34 Siehe dazu noch unter D.I.2.

35 Siehe etwa *Benedek, Wolfgang*, *Internet Governance and Human Rights*, in: Benedek, Wolfgang/Bauer, Veronika/Kettemann, Matthias C. (Hrsg.), *Internet Governance and the Information Society*, Utrecht, 2008, S. 31–50; *Kettemann, Matthias C.*, *Menschenrechte im Multistakeholder-Zeitalter: Mehr Demokratie für das Internet?*, *Zeitschrift für Menschenrechte*, 2016, S. 24–36; *Fidler, David P.*,

rechtlichen Grundlagen des Internets³⁶ auf. Zentrale Fragestellungen sind dabei solche nach Geltung, Schutz und Förderung der Menschenrechte im Internet. Damit verbunden ist zudem die übergeordnete Thematik der Notwendigkeit eines Internetvölkerrechts im Sinne einer Internetkonvention.³⁷ Bei der Auswertung einzelner Instrumente der UNESCO im zweiten Teil der Arbeit werden die Erkenntnisse aus der allgemeinen Menschenrechtsforschung insbesondere zu Indikatorensystemen und Menschenrechts-Compliance als Grundlage genutzt.³⁸

Zum anderen knüpft die Arbeit in ihrem rechtsdogmatischen Teil an jene Forschungsstränge an, die als *public law approaches* bezeichnet werden können. Diese Ansätze erkennen eine völkerrechtliche Relevanz in den Handlungs- und Akteursstrukturen von Global Governance und setzen sich mit der rechtlichen Behandlung dieser Phänomene auseinander. Die Forschung zur rechtlichen Erschließung von Global Governance umfasst im Wesentlichen das *Global Administrative Law*,³⁹ den Ansatz der interna-

Cyberspace and Human Rights, in: Tsagourias, Nicholas/Buchan, Russell (Hrsg.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, Cheltenham, 2015, S. 94–117; Jørgensen, Rikke Frank, *Framing the Net*, Cheltenham, 2013.

36 Land, Molly, *Toward an International Law of the Internet*, *Harvard International Law Journal*, 54, 2 (2013), S. 393–458; Uerpmann-Wittzack, Robert, *Internetvölkerrecht*, *Archiv des Völkerrechts*, 47, 3 (2009), S. 261–283; Reed, Chris, *Internet Law*, Cambridge, UK, 2004; Goldsmith, Jack, *Regulation of the Internet: Three Persistent Fallacies*, *Chicago-Kent Law Review*, 73, 4 Symposium on the Internet and Legal Theory (1998), S. 1119–1131; Pernice, Ingolf, „Völkerrecht des Netzes“, in: Biaggini, Giovanni/Diggelmann, Oliver/Kaufmann, Christine (Hrsg.), *Polis und Kosmopolis: Festschrift für Daniel Thürer*, Baden-Baden, 2015, S. 575–587; Mayer, Franz. C., *Das Internet, das Völkerrecht und die Internationalisierung des Rechts*, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 23, 1 (2002), S. 93–114.

37 Vgl. etwa die Perspektive bei Kulesza, Joanna, *Towards an Internet Framework Convention: The State of Play*, in: Lavarinos, Nikolaos/Kok, Ruth A. (Hrsg.), *Hague Yearbook of International Law*, Leiden, 2014, S. 84–115.

38 Grundlegend Beco, Gauthier de, *Human Rights Indicators for Assessing State Compliance with International Human Rights*, *Nordic Journal of International Law*, 77, 1 (2008), S. 23–49; Chapman, Audrey R., *Development of Indicators for Economic, Social and Cultural Rights: The Rights to Education, Participation in Cultural Life and Access to the Benefits of Science*, in: Donders, Yvonne/Volodin, Vladimir (Hrsg.), *Human Rights in Education, Science, and Culture*, Aldershot, 2007, S. 111–152; Davis, Kevin E./Kingsbury, Benedict/Merry, Sally Engle, *Introduction: Global Governance by Indicators*, in: Davis, Kevin E./Fisher, Angelina/Kingsbury, Benedict/Merry, Sally Engle (Hrsg.), *Governance by Indicators*, Oxford, 2012, S. 3–28.

39 Kingsbury, Benedict/Krisch, Nico/Stewart, Richard B., *The Emergence of Global Administrative Law*, *Law & Contemporary Problems*, 68 (2005), S. 15–62.

tionalen öffentlichen Gewalt,⁴⁰ die Forschung zum Recht internationaler Organisationen im Allgemeinen,⁴¹ das internationale Informationsverwaltungsrecht⁴² sowie den umfassenden Ansatz der Konstitutionalisierung des Völkerrechts.⁴³ Von Konstitutionalisierungstendenzen kann im jungen Gebiet des Internets bislang noch nicht gesprochen werden, sodass dieser Aspekt für die Untersuchung weniger Relevanz aufweist. Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt nicht auf der dogmatischen Weiterentwicklung der genannten Ansätze, es geht vielmehr darum, mittels einer kritischen Überprüfung der Ansätze einen Nutzen für das undurchsichtige Feld der Internet Governance zu gewinnen. Unterstützt wird die Erfassung der spezifischen Instrumenten- und Akteursstruktur durch Erkenntnisse der politikwissenschaftlichen Internet-Governance-Forschung.⁴⁴

Die Untersuchung soll sich schließlich in die juristische Forschung zum Recht der Vereinten Nationen,⁴⁵ insbesondere in ihren menschenrechtlichen Bezügen, einordnen und den spezifischen Beitrag der UNESCO an der Förderung der Kommunikations- und Wissensgesellschaft herausarbeiten. Zusammenfassend möchte die vorliegende Arbeit damit eine

40 Bogdandy, Armin von/Goldmann, Matthias, Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 69 (2009), S. 51–102; Bogdandy, Armin von/Dann, Philipp/Goldmann, Matthias, Völkerrecht als öffentliches Recht: Konturen eines rechtlichen Rahmens für Global Governance, *Der Staat*, 49, 1 (2010), S. 23–50; rechtsdogmatische Grundlegung bei Goldmann, Matthias, *Internationale öffentliche Gewalt*, Heidelberg, 2015.

41 Statt vieler Klabbers, Jan/Wallendahl, Åsa, *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, 2011; Alvarez, José E., *International Organizations as Law-Makers*, Oxford, 2005.

42 Hoffmann-Riem, Wolfgang, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft – Einleitende Problemskizze*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden, 2000, S. 9–58; Riegner, Michael, *Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen*, Tübingen, 2018.

43 Klabbers, Jan/Peters, Anne/Ulfstein, Geir, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, 2009.

44 Zur interdisziplinären Betrachtung Schuppert, Gunnar Folke, *Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen*, in: ders. (Hrsg.), *Governance-Forschung*, Baden-Baden, 2006, S. 371–469; Hoffmann-Riem, Wolfgang, *Governance im Gewährleistungsstaat – Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft*, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung*, Baden-Baden, 2006, S. 195–219.

45 Vgl. zur Übersicht Schorlemer, Sabine von, *UN Studies und Rechtswissenschaften*, in: Fröhlich, Manuel/Rechkemmer, Andreas/Schorlemer, Sabine von/Varwick, Johannes (Hrsg.), *UN Studies*, Baden-Baden, 2008, S. 47–65.

Forschungslücke an der Schnittstelle der Forschung zum Recht der internationalen Organisationen, Internet-Governance-Forschung und der Menschenrechtsforschung schließen.

III. Forschungsziel

Gegenstand der Untersuchung ist die völkerrechtliche Analyse ausgewählter UNESCO-Aktivitäten auf dem Gebiet der Internet Governance. Die UNESCO bietet sich als Untersuchungsgegenstand besonders an, da sie nicht nur eine relevante Historie in Kommunikationsfragen aufweist, sondern auch über ein breites Repertoire an Instrumenten verfügt

Es soll einerseits exemplarisch anhand der UNESCO-Instrumente untersucht werden, ob die Internet-Governance-Aktivitäten von einer völkerrechtlichen Relevanz sind, die über das Konstrukt von „Governance“ hinausgeht. Dahinter steht auch die Frage, ob sich die Entwicklung eines völkerrechtlichen Rahmens für das Internet abzeichnet und woraus dieser besteht. Andererseits stellt sich die Frage nach der spezifischen Rolle der UNESCO im institutionellen Gefüge der Internet Governance. Dies umfasst im Wesentlichen zwei Forschungsinteressen:

Es wird der rechtsdogmatische Rahmen dieser nicht bindenden Regelungsinstrumente im Bereich des Kommunikationsraums Internet erarbeitet und deren Wirkung sowie deren Implementierung unter Einbezug der Governance-Perspektive⁴⁶ analysiert. Damit wird eine Antwort auf die Frage gesucht, ob und wenn ja welche rechtliche Stellung und Bedeutung diese Instrumente in einem Internetvölkerrecht haben. Die Anwendung von Governance-Ansätzen soll zeigen, dass angesichts der „relativen Normativität“⁴⁷ der Instrumente neben dem Governance-Modus der Hierarchie⁴⁸ noch weitere Wirkungsmechanismen existieren, die von völkerrechtlicher Relevanz sind und für eine rechtswissenschaftliche Analyse fruchtbar gemacht werden können. Daran schließt sich der Versuch an, diese Instrumente rechtsdogmatisch zu erfassen.

46 Vgl. *Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Governance im Gewährleistungsstaat – Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung*, Baden-Baden, 2006, S. 195–219.

47 *Weil, Prosper*, Towards Relative Normativity in International Law?, *American Journal of International Law*, 77 (1983), S. 413–442.

48 Siehe *Döhler, Marian*, Hierarchie, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.), *Handbuch Governance*, Wiesbaden, 2007, S. 46–53.

Des Weiteren soll die Untersuchung Aufschluss geben über die spezifische Rolle der UNESCO im Ordnungsrahmen der Internet Governance. Im Multistakeholder-Umfeld der Internet Governance mit bedeutsamen privaten Organisationen wie der *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) oder der IETF stellt sich die Frage, welche Rolle die UNESCO als internationale Organisation in diesem Regelungsarrangement einnimmt. Dazu wird unter Beachtung des geschichtlichen Hintergrunds der UNESCO-Kommunikationspolitik eine exemplarische Auswertung der Inhalte der Instrumente durchgeführt und deren Bedeutung für die Menschenrechtsförderung im Internet beurteilt. In diesem Zusammenhang wird auch die Stellung der UNESCO in der Multi-Akteurskonstellation der Internetregulierung beleuchtet.

Folgende forschungsleitende Fragen stehen im Mittelpunkt der Untersuchung:

1. Wie ist die Informations- und Wissensgesellschaft völkerrechtlich geregelt?
2. Welchen Stellenwert hat die UNESCO als Organisation in der Internet Governance?
3. Sind die Internet-Governance-Aktivitäten der UNESCO vom Mandat der Organisation gedeckt?
4. Wie erfolgt die Implementierung von Menschenrechten im und für das Internet durch die UNESCO?
5. Wie fügen sich die UNESCO-Instrumente in das Gesamtgefüge der Internet Governance ein?
6. Wie ist die Wirkungsweise der UNESCO-Instrumente?
7. Lassen sich die UNESCO-Instrumente rechtsdogmatisch erfassen?
8. Wie gliedern sich die UNESCO-Instrumente in die völkerrechtliche Ordnung des Internets ein?
9. Wie ist das Verhältnis zwischen Multistakeholder-Governance und multilateraler Governance am Beispiel der UNESCO?
10. Lassen sich Prinzipien (Leit- und Ordnungsideen) aus den Instrumenten der UNESCO ableiten und in welchem Verhältnis stehen diese zu den Prinzipien anderer Institutionen?

IV. Gang der Untersuchung

Die Erörterung folgt einem sechsteiligen Aufbau, der zunächst das Politikfeld Internet mit seinen regulatorischen Herausforderungen, rechtlichen Grundlagen und Akteursstrukturen erschließt, dann in einem induktiven

Vorgehen ausgewählte Instrumente der UNESCO behandelt, um abschließend eine Gesamtauswertung der gewonnenen Erkenntnisse in rechtsdogmatischer, institutioneller und menschenrechtlicher Hinsicht vorzunehmen.

Die Erschließung von Internet Governance für die (Völker-)Rechtswissenschaft lässt sich nur in ihren interdisziplinären Kontexten bewerkstelligen. Der erste Teil der Arbeit (A.) widmet sich daher in einem problemorientierten Ansatz den Grundlagen von Internet Governance unter Einbezug sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse, um dann die völkerrechtlichen Bezüge und Problemstellungen zu erarbeiten. Es werden zunächst die rechtlichen und tatsächlichen Herausforderungen aufgezeigt, die das Internet an die internationale Staatengemeinschaft stellt. Darauf aufbauend werden im zweiten Kapitel (B.) die völkerrechtlichen Grundlagen der Internetregulierung erarbeitet. Im Anschluss (C.) wird unter Einbezug der Historie und der Akteursstruktur die Entwicklung hin zu dem derzeit bestehenden Internet-Governance-Regime (C.I., C.II.) beleuchtet. Abschließend zu dieser dreiteiligen Grundlegung (A.B.C.) wird unter (C.III.) die Bedeutung alternativer Handlungsformen in der Internet Governance erläutert, deren Governance-Modi aufgezeigt sowie die Ansätze zur rechtsdogmatischen Erfassung von Governance-Phänomenen vorgestellt.

Im Kapitel D. werden nach einer institutionellen Einführung zur UNESCO-Kommunikationspolitik (D.I.) ausgewählte UNESCO-Instrumente mit Bezug zum Internet untersucht. Diese reichen von klassischem Soft Law (D.II.) über Informationsakte (D.III.) bis hin zum umfassenderen Ansatz des Programms (D.IV.).

Im Anschluss werden in Kapitel E. externe Kooperationsformen der UNESCO vorgestellt, die von der Beteiligung an Multistakeholder-Initiativen (E.I.) bis hin zur Vernetzung mit weiteren internationalen Institutionen innerhalb und außerhalb des Systems der Vereinten Nationen (E.II.) reichen.

Die Kapitel D. und E. folgen einer induktiven Vorgehensweise: Es wird zunächst inhaltlich die Praxis der UNESCO-Instrumente herausgearbeitet, um diese dann einer dogmatischen Untersuchung zu unterziehen und so Schlussfolgerungen für den Bereich des Internetvölkerrechts im Allgemeinen gewinnen zu können. Dafür wird neben einer Untersuchung der Wirkungsmechanismen aus Sicht der Governance-Perspektive auch die inhaltliche Reichweite der Instrumente bzgl. der relevanten Menschenrechte angesprochen. Schließlich erfolgt unter Einbezug der oben genannten Ansätze eine Diskussion zur rechtsdogmatischen Einhegung der Governance-Aktivitäten in einen rechtlichen Rahmen.

Das abschließende Kapitel F. widmet sich einer Gesamtschau der gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich ihrer Bedeutung für ein „Internetvölkerrecht“,⁴⁹ die Menschenrechte in der Informationsgesellschaft sowie das Recht der internationalen Organisationen. Es stellt sich an dieser Stelle abschließend die Frage, ob sich Prinzipien (Leit- und Ordnungsideen) aus den Instrumenten der UNESCO ableiten lassen und ob sich eine rechtliche Ordnungsstruktur der Governance-Aktivitäten erfassen lässt. Zudem wird die spezifische Rolle der UNESCO im Gefüge der Internet Governance beleuchtet.

Bei den gesamten Ausführungen steht die internationale Ebene mit dem System der Vereinten Nationen im Vordergrund. Eine Betrachtung der nationalstaatlichen Ebene erfolgt nur exemplarisch hinsichtlich der Implementierung der Instrumente.

⁴⁹ *Uerpmann-Wittzack, Robert*, Internetvölkerrecht, *Archiv des Völkerrechts*, 47, 3 (2009), S. 261–283.

A. Regulatorische Herausforderungen des Internets

Die Debatte über die Regulierung des Internets hält seit mittlerweile mehr als zwanzig Jahren an.⁵⁰ Während dieser Zeit entwickelten sich die technischen Möglichkeiten kontinuierlich fort und erzeugten so stets neuen Regelungsbedarf. Gleichzeitig stieg auch die Zahl der beteiligten Akteure fortwährend und es kam zu Lagerbildungen und Machtkämpfen.⁵¹ Im Mittelpunkt dieser Diskussionen stand zumeist die Frage, wie Internet Governance oder Internetregulierung ausgestaltet sein sollen.⁵² Mitte bis Ende der 1990er Jahre stand noch die Frage im Raum, ob das Internet überhaupt reguliert werden könne.⁵³ *Milton L. Mueller* konstatiert im Jahr

50 Für den Beginn der eigentlichen Debatte wird 1998, das Gründungsjahr von ICANN angenommen, vgl. *Chenou, Jean-Marie/Radu, Roxana*, Global Internet Policy: a Fifteen-Year Long Debate, in: Radu, Roxana/Chenou, Jean-Marie/Weber, Rolf H. (Hrsg.), *The Evolution of Global Internet Governance*, Heidelberg u.a., 2014, S. 3–19; vgl. ferner zur Debatte *Hofmann, Jeanette*, Internet Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung*, Baden-Baden, 2006, S. 277–301; *Kleinwächter, Wolfgang*, Globalisierung und Cyberspace der Weltgipfel über die Informationsgesellschaft weist den Weg, *Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen*, 54, 1-2 (2006), S. 38–44; *Kleinwächter, Wolfgang*, Internet Governance – die Kontroverse des WSIS, *Medienheft Dossier*, 24 (2005), S. 29–39; *Grewlich, Klaus W.*, Governance im Cyberspace, *Recht der internationalen Wirtschaft*, 46, 5 (2000), S. 337–345; *Schemeil, Yves*, Global Governance: Evolution and Innovation in International Relations, in: Brousseau, Eric/Marzouki, Meryem/Méadel, Cécile (Hrsg.), *Governance, Regulations and Powers on the Internet*, Cambridge, 2015, S. 186–208.

51 Vgl. *Kleinwächter, Wolfgang*, Internet Governance – die Kontroverse des WSIS, *Medienheft Dossier*, 24 (2005), S. 29–39.

52 Zu fünf Modellen von Internet Governance (1. Selbstregulierung, 2. Regulierung durch transnationale und internationale Organisationen, 3. Regulierung durch Code, 4. nationale Regulierung, 5. Marktregulierung) siehe *Solum, Lawrence B.*, Models of Internet Governance, in: Bing, Jon/Bygrave, Lee A. (Hrsg.), *Internet Governance*, Oxford, 2009, S. 48–91, S. 56–87; diese Aufzählung muss ergänzt werden um Multistakeholder-Governance, siehe dazu unter Bezugnahme auf den WSIS *Hubbard, Amanda/Bygrave, Lee A.*, Internet Governance Goes Global, in: Bing, Jon/Bygrave, Lee A. (Hrsg.), *Internet Governance*, Oxford, 2009, S. 213–235.

53 Vgl. etwa *Johnson, David R./Post, David G.*, And How Shall the Net be Governed?, in: Kahin, Brian/Keller, James (Hrsg.), *Coordinating the Internet*, Cambridge, MA, 1997, S. 62–91.

2008 dazu: „the question had lost its force“.⁵⁴ Vielmehr seien die Fragen nach den zuständigen Akteuren und Instrumenten relevant und nicht mehr jene nach der Regierbarkeit des Internets.⁵⁵ Auch aktuell stellen sich stetig neue Herausforderungen in der Internetregulierung, und zwar sowohl bei inhaltlichen Handlungsfeldern wie dem Datenschutz und der Meinungsfreiheit, als auch in generellen Systemfragen wie der Relevanz des Internet Governance Forums.⁵⁶

Gleichzeitig besteht jedoch nach wie vor keine umfassende Internetregulierung durch eine führende Instanz. Auch konnten auf globaler Ebene bislang keine internetspezifischen völkerrechtlichen Verträge geschlossen werden, sondern es wird sich unverbindlicher Instrumente bedient.⁵⁷

Neben der Vielzahl von Handlungsfeldern und dem rapiden technischen Fortschritt prägen die historischen Gegebenheiten bei der Entwicklung des Internets bis heute die Regulierungsdebatte.⁵⁸ Verglichen mit älteren Kommunikationstechnologien wie der Telekommunikation oder dem Postwesen liegt beim Internet eine gänzlich andere Ausgangssituation vor.⁵⁹ Die bis heute zentralen Institutionen zur Internetverwaltung und Fortentwicklung der Netzstandards (die IANA und die IETF) haben sich noch vor der Kommerzialisierung des Internets privatrechtlich orga-

54 *Mueller, Milton L.*, Networks and States, Cambridge, MA, 2010, S. 1.

55 Ebd.

56 Zur Einflussnahme mittels Big Data auf politische Prozesse siehe *Steiger, Dominik*, International Law and New Challenges to Democracy in the Digital Age: Big Data, Privacy and Interferences with the Political Process, in: Witzleb, Normann/Richardson, Janice/Peterson, Moira (Hrsg.), Big Data, Political Campaigning and the Law: Privacy and Democracy in the Age of Micro-Targeting, Abingdon, UK, 2020, S. 71–98; zum IGF siehe etwa *Pohle, Julia*, Verliert das Internet Governance Forum an Bedeutung?, Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 2019, S. 201–206.

57 Dies bezieht sich ausdrücklich auf den globalen Regelungsrahmen, da es auf regionaler sowie auf europäischer Ebene durchaus zu verbindlicher Standardsetzung gekommen ist. Zur Übersicht über die unverbindlichen Instrumente siehe *Weber, Rolf H.*, Realizing a New Global Cyberspace Framework, Berlin, Heidelberg, 2015, S. 53–97; UNESCO, Principles for Governing the Internet, Paris, 2015, S. 23–33.

58 Siehe *Kleinwächter, Wolfgang*, The History of Internet Governance, in: Möller, Christian (Hrsg.), Governing the Internet, Wien, 2007, S. 41–65; *Hofmann, Jeanette*, Internet Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Governance-Forschung, Baden-Baden, 2006, S. 277–301.

59 Zur traditionellen Regulierungssituation von Telekommunikation und deren Liberalisierung siehe *Schorlemer, Sabine von*, Globale Telekommunikation und Entwicklungsländer, Baden-Baden, 2000, S. 91–97.

nisiert.⁶⁰ Aufgrund des mangelnden staatlichen Interesses am Internet konnte die IETF in den 1980er und frühen 1990er Jahren ungehindert ihre „technische Autorität“ aufbauen.⁶¹ Wenig später entwickelte sich die Domainnamenverwaltung zum Brennpunkt der Internetdebatte.⁶² Aufseiten der Standardisierungsgemeinde herrschte dabei Einigkeit, die Aufsicht über die Namensräume zumindest nicht in staatliche Hand zu übergeben.⁶³ Auch jüngere Bestrebungen auf der Weltkonferenz zur internationalen Telekommunikation im Jahr 2012, das Internet in einem völkerrechtlichen Vertrag durch internationale Organisationen wie die ITU stärker zu regulieren, scheiterten.⁶⁴

Das Ziel einer völkerrechtlichen Regulierung des Internets muss neben der globalen Gewährleistung der Ressource Internet auch der Schutz individueller Freiheit sein.⁶⁵ Der unbestimmte Begriff der Regulierung lässt sich in diesem Kontext nicht selbstverständlich verwenden: Eine enge Aus-

60 Hofmann, Jeanette, Internet Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Governance-Forschung, Baden-Baden, 2006, S. 277–301, S. 280; der Vorläufer des Internets, das ARPANET, entstand als Projekt des amerikanischen Verteidigungsministeriums und wurde zunächst nur als Forschungsnetzwerk für Universitäten eingesetzt. Die erste Verbindung des ARPA fand zur *University of California* statt, womit der Grundstein für das Internet gelegt war, es folgte das *Stanford Research Institute*. In der Folge wurden durch die *Defense Advanced Research Project Agency* die Netzwerkprotokolle TCP/IP entwickelt und schließlich für das ARPANET im Jahr 1983 als Kommunikationsstandard übernommen. Zur Koordinierung der technischen Funktionen wurde die IANA gegründet. Zur Diskussion und Fortentwicklung der technischen Standards organisierte die US-Regierung Treffen von Forschern, welche die IETF bildeten. Beide Gruppen lösten sich wenig später von der US-Regierung ab und wurden in Form privater Organisationen weitergeführt, vgl. Internet Society, Brief History of the Internet, 1997; ein weiterer kurzer Überblick über die Entstehungsgeschichte ist zu finden bei Woltag, Johann-Christoph, Internet (2010), in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), MPEPIL online edition, Rn. 2.

61 Hofmann, Jeanette, Internet Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Governance-Forschung, Baden-Baden, 2006, S. 277–301, S. 280.

62 Vgl. ebd., S. 285.

63 Ebd., S. 286.

64 Für eine umfassende Auswertung der Weltkonferenz zur internationalen Telekommunikation von 2012 bzgl. Internet Governance siehe Hill, Richard, The New International Telecommunication Regulations and the Internet, Berlin, Heidelberg, 2014.

65 Uerpmann-Witzack, Robert, Internetvölkerrecht, Archiv des Völkerrechts, 47, 3 (2009), S. 261–283, S. 283; ähnlich auch Pernice, Ingolf, Global Constitutionalism and the Internet, HIIG Discussion Paper Series, 2015, S. 1–48, S. 48; Kettemann, Matthias C., Völkerrecht in Zeiten des Netzes, Bonn, 2015, S. 60.

legung des Begriffs im Sinne von staatlichen Eingriffen in einen bestimmten Wirtschaftsbereich würde zahlreiche Governance-Aktivitäten der internationalen Akteure gerade nicht miteinschließen.⁶⁶ Daher ist ein weiterer Regulierungsbegriff anzunehmen, der jegliche staatliche Verhaltenssteuerung, sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare durch Private, umfasst.⁶⁷

Die Regulierungsaufgabe Internet ist als „Querschnittsmaterie“ zahlreichen Spannungsfeldern ausgesetzt, die von technischen Aspekten über menschenrechtliche Schutz- und Förderungspflichten bis hin zu beachtlichen wirtschaftlichen Interessen reichen.⁶⁸ Da, wie zu sehen sein wird, die speziellen Regulierungsanforderungen des Internets zu einem gewissen Grad auch von dessen technischen Grundlagen mitbedingt sind, ist ein Überblick über die Funktion des Internets dargestellt am Schichtenmodell förderlich. Im folgenden Kapitel werden dementsprechend nach einer terminologischen und technischen Einführung zu Internet und Cyberspace die zentralen rechtlichen und tatsächlichen Problematiken von Internetregulierung erarbeitet. Angesichts des umfassenden Regelungsfeldes findet mit den Themen offener und freier Zugang zum Internet sowie dem Digital Divide zugleich eine inhaltliche Konkretisierung hinsichtlich der Beteiligung der UNESCO in der Internet Governance statt. Diese Handlungsfelder sind deshalb von besonderem Interesse, da der Zugang zum Internet notwendig für die uneingeschränkte Ausübung der Menschenrechte ist, wie in Kapitel B. später dargestellt wird. Durch das Aufzeigen der bestehenden Grenzen nationalstaatlicher Souveränität im Internet und der Gefahr der Fragmentierung des Netzes soll ein Verständnis für die derzeitige globale Regulierungssituation in der Multi-Akteurs-Konstellation geschaffen werden. Auf die Entwicklung dieses Regelungsarrangements wird später im Kapitel C. II. noch genauer eingegangen.

66 Uerpmann-Witzack, Robert, Internetsvölkerrecht, Archiv des Völkerrechts, 47, 3 (2009), S. 261–283, S. 264.

67 Für einen weiten Regulierungsbegriff auch ebd.

68 Ebd., S. 274; vgl. auch Kettmann, Matthias C., Völkerrecht in Zeiten des Netzes, Bonn, 2015, S. 60, der insb. die Umsetzung eines Rechts auf Internet als Querschnittsmaterie sieht.

I. Begriffserklärung: Internet und Cyberspace

Für ein gründliches Verständnis der Regulierungssituation bedarf es grundlegender Kenntnisse über den Hintergrund und die Funktionsweise des Internets. Bereits die Bedeutung des Begriffs „Internet“ erlaubt Rückschlüsse auf die konzeptionellen Grundlagen dieser Technologie. „Internet“ ist die Kurzform des englischen Fachausdrucks *internetwork* bzw. *interconnected network*.⁶⁹ Dieser Schlüsselbegriff verrät viel über das Konzept des Internets: Es ist kein isoliertes Netz, sondern dient dazu Netzwerke zu verbinden und schafft somit ein „globales Netzwerk von Netzwerken“.⁷⁰ Das Internet ist jedoch keinesfalls gleichzusetzen mit einem bestimmten „Hardware-Standard oder einer physischen Infrastruktur“.⁷¹ Diese Physis wird zwar für den Internetzugang benötigt, jedoch basiert das Internet auf Software-Befehlen, die als Protokolle bezeichnet werden und dazu dienen Daten über Netzwerke zu senden.⁷²

Milton Mueller, John Mathiason und Hans Klein definieren das Internet daher als:

„the global data communication capability realized by the interconnection of public and private telecommunication networks using Internet Protocol (IP), Transmission Control Protocol (TCP), and the other protocols required to implement IP internetworking on a global scale, such as DNS and packet routing protocols“.⁷³

Danach lässt sich das Internet zusammenfassend als ein globaler Verbund von Netzwerken basierend auf einem gemeinsamen Kommunikationsprotokoll bezeichnen.

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion um Internet Governance, Menschenrechte im Internet und Internetregulierung wird häufig der Begriff „Cyberspace“ synonym zu Internet verwendet oder

69 Oxford English Dictionary, Internet, n., abrufbar unter www.oed.com/view/Entry/248411.

70 Kettemann, Matthias C., Völkerrecht in Zeiten des Netzes, Bonn, 2015, S. 14.

71 Mathiason, John/Mueller, Milton L./Klein, Hans/Holitscher, Marc/McKnight, Lee, Internet Governance: The State of Play, 09.09.2004, S. 6, abrufbar unter www.internetgovernance.org/wp-content/uploads/mainreport-final.pdf (Übersetzung des Verfassers).

72 Siehe dazu A. II. 2.

73 Mueller, Milton L./Mathiason, John/Klein, Hans, The Internet and Global Governance: Principles and Norms for a New Regime, Global Governance, 2007, S. 237–254, S. 244.

diesem sogar vorgezogen.⁷⁴ Der Cyberspace bezeichnet den globalen virtuellen Datenraum basierend auf vernetzten Informations- und Kommunikationssystemen.⁷⁵ Die Begriffe Internet und Cyberspace sind somit nicht absolut deckungsgleich. Strenggenommen ist das Internet nur eine Infrastrukturform innerhalb des Cyberspace, der auch andere Technologien wie die Telekommunikation umfasst.⁷⁶ Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive beschreibt der Begriff einen „virtuellen, gleichwohl aber sozialen Kommunikationsraum“.⁷⁷ Somit kann der Begriff verwendet werden, um das Bestehen dieses grenzenlosen virtuellen Raumes, in dem zwischenmenschliche Interaktion möglich ist, zu verdeutlichen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit steht dieser Aspekt des Internets als Kommunikations- und Wissensraum der Menschheit im Vordergrund.

II. Das Schichtenmodell des Internets

Die Felder der Internetregulierung sind mannigfaltig und reichen von Fragen der technischen Infrastruktur über das System der Verwaltung von Domain-Namen und den Zugang zum Internet als solchen, bis hin zum Umgang mit vom Endnutzer geschaffenen Internetinhalten. Diese Breite an Themenfeldern lässt sich anhand des Schichtenmodells, auf dem das Internet beruht, verdeutlichen.⁷⁸ Die Funktionsweise des Internets wird in

74 Anstatt vieler *Reed, Chris*, Making Laws for Cyberspace, Oxford, 2012; *Tsagourias, Nicholas/Buchan, Russell*, Research Handbook on International Law and Cyberspace, Cheltenham, 2015; popularisiert wurde der Begriff auch durch die „Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace“ von Barlow, vgl. *Barlow, John Perry*, A Declaration of the Independence of Cyberspace, 08.02.1996, abrufbar unter www.eff.org/cyberspace-independence.

75 Zusammenfassung der umfassenden Definition bei *Kuehl, Daniel T.*, From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem, in: *Kramer, Franklin D./Wentz, Larry K./Starr, Stuart H.* (Hrsg.), Cyberpower and National Security, Washington, D C, 2009, S. 24–42, S. 28.

76 Ebd.

77 *Höflich, Joachim R.*, Kommunikation im Cyberspace und der Wandel von Vermittlungskulturen, in: *Thiedeke, Udo* (Hrsg.), Soziologie des Cyberspace, Wiesbaden, 2004, 144–169, S. 147. Unter dem sozial-kommunikativen Aspekt kann die Verwendung des Begriffs durch die UNESCO in ihrer im Jahr 2003 verabschiedeten Empfehlung zur Förderung von Mehrsprachigkeit und universellem Zugang zum Cyberspace gesehen werden, siehe dazu unter D.II.1.

78 Zu den Schichten des Internets siehe etwa *Cerf, Vinton G./Ryan, Patrick S./Senges, Max*, Internet Governance Is Our Shared Responsibility, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 10, 1 (2014), S. 9–11; siehe auch bereits

Modellen beschrieben, in denen mehrere Schichten (*layer*) verschiedene Aufgaben wahrnehmen. Die beiden zentralen Schichtenmodelle sind das ISO/OSI-Modell (*International Organization of Standardization/Open Systems Interconnection*) und das TCP/IP-Modell (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol*). Durch Vereinfachung und Zusammenfassung dieser Modelle kristallisiert sich eine infrastrukturelle, eine logische sowie eine inhaltliche Ebene heraus.⁷⁹

1. Physikalische Infrastrukturebene (physical layer)

Der Betrieb eines Netzwerks benötigt als Fundament eine physikalische Infrastruktur (*physical layer*), um Datentransfers überhaupt zu ermöglichen, d. h. die Informationseinheiten (*bits and bytes*) zu übertragen.⁸⁰ Unter diese Infrastruktur fällt die sichtbare, gegenständliche Hardware wie Glasfaser- und Kupferkabel, Server, Router und Funkmasten.⁸¹ Das Internet bildet keine eigene Netzart, sondern besteht aus der Verknüpfung von drahtlosen Mobilfunk- und leitungsgebundenen DSL-Netzen (autonomen Systemen) an zentralen Verteilerpunkten, sogenannten Internetknoten.⁸² Einer der weltweit größten Verteilerpunkte ist der in Frankfurt am Main gelegene DE-CIX.⁸³ Die Verbindung dieser Netzknoten geschieht über sog. *backbones*, die großen „Datenautobahnen“ des Internets.⁸⁴

Die rechtliche Regulierung der physikalischen Infrastruktur unterliegt auf internationaler Ebene dem Wirtschaftsvölkerrecht (GATT, GATS), das den Handel mit den notwendigen Ressourcen regelt sowie dem Informa-

Benkler, Yochai, *The Wealth of Networks*, New Haven Conn., 2006, S. 392–394. Eine tiefgehende Betrachtung von Funktion und Aufbau der Netzstruktur kann an dieser Stelle nicht geleistet werden, für die weitere Diskussion ist ein Überblick über den technischen Hintergrund jedoch förderlich.

79 Die Darstellung in drei Schichten ist technisch stark vereinfacht und an der rechts- und sozialwissenschaftlichen Aufarbeitung ausgerichtet; so definiert etwa das ISO/OSI-Modell das physikalische Medium nicht unter der physikalischen Schicht, sondern setzt dieses voraus, *Klußmann, Niels*, *Lexikon der Kommunikations- und Informationstechnik*, Heidelberg, 2001, S. 731.

80 Benkler, Yochai, *The Wealth of Networks*, New Haven Conn., 2006, S. 14.

81 Ebd., S. 392.

82 Kühling, Jürgen/Schall, Tobias/Biendl, Michael, *Telekommunikationsrecht*, Heidelberg, 2014, 55, 120.

83 DE CIX, About DE CIX, abrufbar unter www.de-cix.net/en/about-de-cix.

84 *Klußmann, Niels*, *Lexikon der Kommunikations- und Informationstechnik*, Heidelberg, 2001, S. 77.

tionsvölkerrecht für die Standardisierung der Telekommunikationsnetze (Telekommunikationsrecht der ITU).⁸⁵

2. Logische Infrastrukturebene (logical layer)

Die logische Infrastrukturebene (*logical layer*) beschreibt die Standards, Protokolle und Software, welche die zwischenmenschliche Kommunikation über das Internet überhaupt ermöglichen.⁸⁶ Die Funktionsweise des Internets erschließt sich erst durch das Verständnis der Netzwerkprotokollsysteme wie dem TCP/IP und dem *Domain Name System* (DNS). Das TCP/IP-Protokoll ermöglicht die globale Kommunikation der physisch verbundenen Netze: Mittels IP werden Daten vom Sender über unabhängige Netze zum Empfänger gesendet, ohne dabei eine Fehlerkorrektur vorzunehmen.⁸⁷ Das TCP sorgt für eine fehlerfreie, geordnete Übertragung dieser Datenpakete im darunter liegenden IP-Netz.⁸⁸ Wegen des steigenden Bedarfs an IP-Adressen wurden die Protokolle IPv4 und später IPv6 entwickelt, um den Adressraum zu erweitern.⁸⁹

Die bekannteste Anwendung des Internets ist das Hyperlink-System *World Wide Web* (WWW), dessen weltweite Erfolgsgeschichte 1994 begann.⁹⁰ Das WWW stellt eine anwenderfreundliche Benutzeroberfläche dar, anhand derer das Internet für den Großteil der Menschen überhaupt erst zugänglich gemacht wurde.⁹¹ Ebenfalls bedeutsam für die anwenderfreundliche Bedienung des Internets ist das Datenbanksystem DNS, welches den Namensraum des Internets bildet. Mithilfe der DNS-Server können die numerischen IP-Adressen in nutzerfreundliche alphabetische Zeichen umgewandelt werden.⁹² Diese Übersetzung der Domainnamen in Netzwerkadressen ermöglicht dem Endnutzer den einfachen Aufruf von Webseiten, wie etwa durch die Browser-Eingabe von „www.unesco.org“ anstatt der Zahlenkombination „193.242.192. 45“.

85 Siehe dazu noch B.I.2.

86 Benkler, Yochai, *The Wealth of Networks*, New Haven Conn., 2006, S. 392.

87 Klußmann, Niels, *Lexikon der Kommunikations- und Informationstechnik*, Heidelberg, 2001, S. 519.

88 Ebd., S. 952.

89 Siehe dazu ebd., S. 520.

90 Ebd., S. 1101 f.

91 Ebd., S. 496.

92 Ebd., S. 268.

Die wichtigsten Akteure auf der logischen Ebene sind privatrechtlich strukturiert: ICANN als Verwaltungsstelle des Domainnamenssystems sowie die IETF für die Definition von Standards und den Anstoß technischer Weiterentwicklungen.⁹³

3. Inhaltsebene (content layer)

Durch die physische und die logische Ebene eröffnet sich schließlich die inhaltliche Ebene (*content layer*), auf welcher Informationen erstellt, verarbeitet, diskutiert und verbreitet werden.⁹⁴ Die inhaltliche Ebene ist für den Endnutzer entscheidend, da auf dieser der Kommunikations- und Informationsaustausch stattfindet.⁹⁵ Die Übertragung der Informationen erfolgt aufgrund von Softwarebefehlen grundsätzlich unabhängig von deren Inhalt, jedoch können bestimmte Inhalte zum Schutz von Nutzern oder einzelnen Nutzergruppen aufgrund nationaler Gesetze gesperrt werden. In Deutschland erfolgt eine solche Sperrung unter anderem anhand des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes.⁹⁶ Eines der weiteren zentralen Themenfelder der inhaltlichen Ebene besteht in den spezifischen Anforderungen beim Schutz geistigen Eigentums im Internet.⁹⁷ Eingriffe auf der inhaltlichen können auch auf der logischen Ebene begründet sein, wie etwa die Erkennung von Spam durch automatisierte Systeme.⁹⁸

93 Umfassend zur Bedeutung der Standardisierungsorganisationen *Harcourt, Alison/Christou, George/Simpson, Seamus*, Global Standard-Setting in Internet Governance, Oxford, 2020.

94 *Benkler, Yochai*, The Wealth of Networks, New Haven Conn., 2006, S. 392.

95 Dahingehend *Cerf, Vinton G./Ryan, Patrick S./Senges, Max*, Internet Governance Is Our Shared Responsibility, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 10, 1 (2014), S. 23.

96 Deutscher Bundestag, Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG), BGBl. 2017 I S. 3352; vgl. auch das nichtangewendete und später aufgehobene Zugängerschwerungsgesetz Deutscher Bundestag, Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen (Zugängerschwerungsgesetz - ZugErschwG), BGBl. 2010 I S. 78.

97 Grundlegender Überblick bei *Rahmatian, Andreas*, Cyberspace and Intellectual Property Rights, in: Tsagourias, Nicholas/Buchan, Russell (Hrsg.), Research Handbook on International Law and Cyberspace, Cheltenham, 2015, S. 72–93.

98 *Cerf, Vinton G./Ryan, Patrick S./Senges, Max*, Internet Governance Is Our Shared Responsibility, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 10, 1 (2014), S. 24.

Die Inhaltsebene wird auf globaler Ebene maßgeblich durch Verträge und Politiken internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen oder der WIPO reguliert.⁹⁹

4. Soziale Ebene (social layer)

Als Ergänzung bzw. Weiterentwicklung zur inhaltlichen Ebene wird seit einigen Jahren die soziale Ebene (*social layer*) diskutiert, welche die besondere Bedeutung von Menschenrechten und Internetprinzipien im Zusammenhang mit sozialer Interaktion aufgreift.¹⁰⁰ Nach diesem viergliedrigen Schichtenmodell von *Vinton G. Cerf*, *Patrick S. Ryan* und *Max Senges* sind die Aktivitäten der UNESCO der inhaltlichen sowie der sozialen Ebene zuzuordnen.¹⁰¹ Die Bedeutung der auf unterschiedlichen Schichten basierenden Internetstruktur für den Umgang mit internationalen Internetsachverhalten wird im Folgenden erläutert.

III. Die Grenzen nationalstaatlicher Souveränität im Internet

Die Debatte um Internetregulierung ist seit ihren Anfängen untrennbar mit dem Thema staatlicher Souveränität verbunden.¹⁰² In diesem Zusammenhang vergleicht *Bertrand de La Chapelle* das Internet mit Galileos Teleskop, durch welches das geozentrische Weltsystem infrage gestellt wurde.¹⁰³ Gleichermäßen fordere das Internet das westfälische Staatensystem heraus.¹⁰⁴ Das vom westfälischen System geprägte Koordinationsvölker-

99 *Kleinwächter, Wolfgang*, Internet Co-Governance: Towards a Multilayer Multiplayer Mechanism of Consultation, Coordination and Cooperation (M3C3), *E-Learning*, 3, 3 (2006), S. 473–487, S. 474 f.

100 *Cerf, Vinton G./Ryan, Patrick S./Senges, Max*, Internet Governance Is Our Shared Responsibility, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 10, 1 (2014), S. 9.

101 Siehe dazu die Abbildung bei ebd., S. 11.

102 *Pohle, Julia/Thiel, Thorsten*, Digitale Vernetzung und Souveränität: Genealogie eines Spannungsverhältnisses, in: *Borucki, Isabelle/Schünemann, Wolf J.* (Hrsg.), *Internet und Staat*, Baden-Baden, 2019, S. 57–80, S. 57.

103 *La Chapelle, Bertrand de*, Multistakeholder Governance, Principles and Challenges of an Innovative Political Paradigm, in: *Kleinwächter, Wolfgang* (Hrsg.), *Internet Policy Making, MIND (Multistakeholder Internet Dialog) #2, Collaboratory Discussion Paper Series No. 1*, 14-25, Zitat aus dem Vorspann auf S. 10.

104 Ebd.

recht basiert auf Staatsgrenzen, innerhalb derer der jeweilige Nationalstaat über territoriale Souveränität verfügt.¹⁰⁵ Die territoriale Erfassung von Staaten ermöglicht für das Völkerrecht eine Abgrenzung von Jurisdiktionsgewalt, denn diese wirkt grundsätzlich innerhalb eines Staatsgebiets.¹⁰⁶ In der *Island of Palmas*-Entscheidung vom 4. April 1928 heißt es: „Territorial sovereignty [...] serves to divide between nations the space upon which human activities are employed [...]“.“¹⁰⁷

Diese von Richter *Huber* beschriebene Funktion territorialer Souveränität als Trennlinie staatsbürgerlicher Aktivität wird im grenzenlosen Cyberspace herausgefordert. Wo beginnt und endet im Internet dieser Raum staatsbürgerlicher Aktivität? Das Internet ist dezentral in einem einheitlichen Adressraum strukturiert und endet nicht an staatlichen Grenzen.¹⁰⁸

Damit ist wohl in keinem anderen Handlungsfeld die Diskrepanz zwischen der Reichweite des Regelungsgegenstandes und dem Territorialstaat als klassischem Bezugspunkt von rechtlich relevanten Handlungen größer.¹⁰⁹ Dies kann zu Unklarheiten hinsichtlich der zuständigen Gerichtsbarkeit und deren Durchsetzungsmöglichkeiten führen.¹¹⁰ Doch trotz all dieser Unwägbarkeiten ergeben sich rechtliche Anknüpfungsmöglichkeiten.¹¹¹ Die Informationsübertragungen über das Internet gehen von in

105 Zu Einordnung des westfälischen Systems in der Internet Governance *Kohl, Uta/Fox, Carrie*, Introduction: Internet Governance and the Resilience of the Nation State, in: Kohl, Uta (Hrsg.), *The Net and the Nation State*, Cambridge, 2017, S. 1–23, S. 14–17.

106 *Hobe, Stephan*, Cyberspace – der virtuelle Raum, § 231, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band XI: Internationale Bezüge, Heidelberg/Hamburg, 2013, Rn. 10; *Becker, Florian*, Gebiets- und Personalhoheit des Staates, § 230, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band XI: Internationale Bezüge, Heidelberg/Hamburg, 2013, Rn. 13 ff.

107 Permanent Court of Arbitration, *Island of Palmas Case* (Netherlands v. USA), United Nations Reports of International Arbitral Awards, Volume II, S. 829–871, S. 839.

108 Vgl. *Hobe, Stephan*, Cyberspace – der virtuelle Raum, § 231, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band XI: Internationale Bezüge, Heidelberg/Hamburg, 2013, Rn. 10–11.

109 Dahingehend mit dem Beispiel der Strafverfolgung ebd., Rn. 12.

110 *Mueller, Milton L.*, *Networks and States*, Cambridge, MA, 2010, S. 4.

111 *Schmahl, Stefanie*, Zwischenstaatliche Kompetenzabgrenzung im Cyberspace, *Archiv des Völkerrechts*, 47 (2009), S. 284–327, S. 290 f.; so auch schon *Goldsmith, Jack*, Regulation of the Internet: Three Persistent Fallacies, *Chicago-Kent Law Review*, 73, 4 Symposium on the Internet and Legal Theory (1998), S. 1119–1131, S. 1121; *Reed, Chris*, *Internet Law*, Cambridge, UK, 2004, S. 218.