

5 Der Prozeß: Die Herausbildung der neuen Governancestruktur des Internet als Reaktion auf Kommerzialisierung und Internationalisierung

In den neunziger Jahren drohte das Internet am eigenen Erfolg zu Grunde zu gehen. Die „Adreß-Krise“ und die „DNS-Krise“ machten sowohl technische wie auch institutionelle Anpassungen notwendig. Durch die großzügige Vergabe von Adreßblöcken in der Vergangenheit drohten angesichts explodierender Nachfrage die IP-Nummern knapp zu werden. Zugleich wuchsen die Routing-Tabellen in den Vermittlungsrechnern so stark an, daß das Funktionieren der Vermittlungstechnik in Gefahr geriet. Die Adreß-Krise ließ sich von der gewachsenen Selbststeuerungsstruktur der Wissenschaftler und Ingenieure lösen. Sie erarbeiteten das „CIDR“ (Classless Inter-Domain Routing), das zwar eine Notlösung war, doch schnell verfügbar, um den Adreßraum des IPv4 weiter nutzen zu können (Helmerts/Hoffmann/Hofmann 1998: Kap. 2). Nachteile von CIDR mußten in Kauf genommen werden, doch die Krise war entschärft: „Without the rapid deployment of CIDR in 1994 and 1995 (...) the Internet would probably not be functioning today“ (Semeria 1996).

Dagegen ließen sich die Probleme im Domain Name System nicht von der informellen Koordinationsstruktur der Internet community beherrschen. Die DNS-Krise war vielschichtig und markierte den endgültigen Abschied des Internet vom Wissenschaftsnetz. Die Bildung von Institutionen, um dem kommerziellen und internationalen Internet eine formal tragfähige Governancestruktur zu geben, vollzog sich als schwieriger Lernprozeß, der Schritt für Schritt mehr Akteurgruppen einbezog und durch verschiedene Arenen lief.

5.1 Die Last des Erfolgs: Erste Formalisierungsansätze und die Gründung der Internet Society

Die Internet Society (ISOC) wurde im Juni 1991 von renommierten Mitgliedern der Internet community, darunter Vinton Cerf und Tony Rutkowski, ins Leben gerufen. Sie wurde im Dezember 1992 formell unter dem District of Columbia Non-Profit Corporation Act gegründet. Der Organisationszweck war, laut der Articles of Incorporation, „[t]o facilitate and support the technical evolution of the Internet as a research and education infrastructure, and

to stimulate the involvement of the scientific community, industry, government and others in the evolution of the Internet“.¹⁰⁰ Obwohl das Internet in den Gründungsartikeln als Wissenschaftsnetz dargestellt wurde, lag der Hauptgrund für die Gründung der ISOC in der generellen Bedeutung, die die Internet-Standards für die internationale Datenkommunikation erlangt hatten. Deshalb war eine Organisation notwendig geworden, die die Internet-Technologie auf der internationalen Bühne repräsentieren konnte, insbesondere gegenüber der führenden Organisation der Telekommunikationswelt, der International Telecommunication Union. Die Herstellung von Kontakten zum Standardisierungsarm der ITU ging mit der Gründung der ISOC Hand in Hand (WIA 2000).

Die ISOC sollte nach dem Plan ihrer Gründungsväter *die* Dachorganisation für den Internet-Komplex werden und die Internet community in der internationalen Politik vertreten.¹⁰¹ Zudem stand die zukünftige Finanzierung auf der Tagesordnung. Es war klar, daß mittelfristig die technische Koordination des Internet ohne die finanzielle Unterstützung der US-Regierung auskommen mußte, so daß die Suche nach Einnahmequellen zur Finanzierung der Gremien eine Aufgabe für die ISOC war. Eine weiterer wichtiger Punkt war die rechtliche Absicherung. Wegen der steigenden Zahl kommerzieller Unternehmen in der Netzentwicklung drohten juristische Auseinandersetzungen um Internet-Standards, wofür die ISOC die Haftung übernahm, um so die Area Directors der IETF aus der Verantwortung zu ziehen. Es lag auf der Hand, daß die Absicht der ISOC, eine Spitzenorganisation für das Internet zu werden auch erhebliche Macht, Einfluß und Kontrollmöglichkeiten mit sich bringen würde - also Merkmale, auf die die Ingenieursgemeinde generell allergisch reagierte.

Die ersten wichtigen Handlungen der ISOC im Licht der Internet-Öffentlichkeit weckten selbst bei unvoreingenommenen Teilnehmern schlimme Befürchtungen, daß die ISOC eine Art Regierungsorganisation werden könnte, und so hatte die mit großen Ambitionen gestartete Internet Society von Anfang an einen Makel. Besonders die Ereignisse im japanischen Kobe rückten die ISOC für viele Mitglieder der Internet community in ein ungünstiges Licht. Die dortige INET-Konferenz im Juni 1992 war zugleich der erste Kongreß der ISOC. Dort traf sich das Board of Trustees der ISOC und begann, die Beziehungen der ISOC zu den bereits bestehenden Internet-Gremien zu klären und zu formalisieren. Als erstes stimmte das Board einer Satzung für das IAB zu, durch die das IAB und alle seine Aktivitäten Teil der ISOC

¹⁰⁰ Articles of Incorporation of Internet Society, 3. A <<http://www.isoc.org/isoc/general/trustees/incorp.shtml>>, auch als RFC 2134 veröffentlicht.

¹⁰¹ Z. B. wurde ISOC Klasse M-Mitglied der ITU.

wurden. Das IAB wurde zum technischen Beratungsausschuß der ISOC und gleichzeitig umbenannt in Internet *Architecture* Board (vorher: Activities). Nach der bisherigen Ordnung betraf diese Entscheidung auch die IETF, und so meldete das IAB im Internet Monthly Report vom Juni 1992: „IAB/IETF NOW PART OF ISOC“¹⁰².

Die Versammlung der Internet-Experten in Kobe und nicht zuletzt personelle Überlappungen des ISOC Boards und des IAB legten nahe, am Rande der Konferenz auch ein Treffen des IAB abzuhalten. Das IAB beschäftigte sich mit der damals brennenden Frage, wie der drohenden Knappheit an IP-Adressen und der Explosion der Routing-Tabellengröße begegnet werden könne. Eine neue Version des Internet-Protokolls mit stark erweitertem Adreßraum war das Ziel. Um dieses Ziel möglichst schnell zu erreichen, verständigte sich das IAB darauf, daß das bereits vorhandene Connection-Less Network Protocol aus der Open Systems Architecture der ISO (CLNP OSI) angepaßt werden könnte, um im Internet Verwendung zu finden. Doch als dieser Beschluß bekannt wurde, brach ein vehementer Sturm der Entrüstung los: viele der IETF-Aktiven witterten Verrat. Es kursierte die Vermutung, daß das IAB - gerade eben unter das Dach der ISOC geschlüpft - sich den OSI-Standards zuwenden wolle und die Standardisierung des Internet an die ISO übergeben wolle. Christian Huitema, der den Entwurf im IAB mitgestaltete, rekapitulierte die Ereignisse so:

„We thought that our wording was very careful, and we were prepared to discuss it and try to convince the Internet community. Then, everything accelerated. Some journalists got the news, an announcement was hastily written, and many members of the community felt betrayed. They perceived that we were selling the Internet to the ISO and that headquarters was simply giving the field to an enemy that they had fought for many years and eventually vanquished“ (Huitema 1997).

In der üblichen Vorgehensweise hatte das IAB kein Recht zu entscheiden, zumal der IAB-Entwurf nur einer von drei kursierenden Vorschlägen für ein neues Internet-Protokoll war. Das IAB versuchte, die Wogen zu glätten - der Vorsitzende Lyman Chapin erklärte, daß keinesfalls die Absicht bestand das Internet künftig auf Basis der ISO OSI-Standards aufzubauen (Chapin 1992). Auf der nächsten IETF-Tagung im Juli 1992 wurde der Vorschlag des IAB formell zurückgenommen. Trotzdem war der Vorfall damit nicht beendet, sondern die IETF reagierte mit einer tiefgreifenden Reorganisation des Standardisierungsprozesses, durch die der Einfluß des IAB und der ISOC auf die Standardisierung stark reduziert wurde. Die IETF-Arbeitsgruppe POISED (RFC 1640) erarbeitete die entsprechenden neuen Regelungen

¹⁰² <<http://www.isi.edu/in-notes/imr/imr9206.txt>>

und Dokumente (Helmert/Hoffmann/Hofmann 1998: Kap. 2). Das IAB mußte seine Rolle als oberste Instanz für die Internet-Standards an die IESG abgeben. Während die alte Satzung des IAB (RFC 1358) die Entwicklung, Begutachtung und Anerkennung von Internet-Standards der Kontrolle des IAB unterstellte, wurde in der neuen Fassung die IESG an die Stelle des IAB gesetzt - bei ansonsten gleichem Wortlaut des Satzes:

„The development, review, and approval of Internet Standards is the responsibility of the Internet Engineering Steering Group (IESG) of the Internet Engineering Task Force (IETF)“ (RFC 1601). Dem IAB verblieb die Rolle als Aufsicht- und Beschwerdestelle für den Standardisierungsprozeß. Auch personell blieb das IAB nicht mehr das alte, denn zwischen 1992 und 1993 veränderte sich die Mitgliedschaft stark.¹⁰³ Die Kandidatenbestellung für das IAB änderte sich dahingehend, daß nicht die ISOC, sondern ein Nominierungsausschuß der IETF die Kandidaten für das IAB aufstellte, und das ISOC-Board diese formell ernannte.¹⁰⁴

Das Verhältnis der IETF zur ISOC wurde ebenfalls so geregelt, daß die ISOC nicht in die Technikentwicklung hineinregieren konnte. Die IETF zog nicht unter das Dach der ISOC und wehrte sich in der Folgezeit erfolgreich gegen ihre Inkorporierung, wie sie z. B. ein späterer Internet Draft vorsah (Rutkowski 1995b). Bis heute haben die Ingenieure des Internet diesen Zustand bewahrt, die IETF ist nach wie vor eine Ansammlung von natürlichen Personen, jeder Einzelne spricht nur für sich und ist nicht Agent einer Organisation. Nur die Veröffentlichungsreihe der Internet Standards wird seit RFC 2220 (Oktober 1997) mit dem Copyright der Internet Society versehen.¹⁰⁵

Das Scheitern der ISOC, eine dominante Position in der Koordination des Internet zu übernehmen, war nicht nur den geschilderten externen Gründen geschuldet. Organisationsintern hatte die ISOC ebenfalls Schwierigkeiten, die sie zu einem schwachen Spieler machten. Die Zahl der Mitglieder stagnierte, wodurch mangels steigender Beitragseingänge nicht das erhoffte Finanzvolumen erreicht wurde, und das Verhältnis der Untereinheiten (der regionalen und nationalen ISOC Chapters) zur Spitze und zueinander war unklar. Innerhalb des Boards gab es widerstreitende Ansichten über den Kurs, nämlich ob die ISOC weiter versuchen sollte, sich als internationale „politische“ Organisation zu positionieren oder ob sie eine professionelle Vereinigung wie IEEE oder ACM werden sollte (Werle/Leib 2000).

¹⁰³ Merkwürdigerweise fehlen in der online-Dokumentation der IAB-Sitzungsprotokolle die Ausgaben zwischen Januar 1992 und März 1993, darunter also das Protokoll zur Sitzung in Kobe.

¹⁰⁴ Das Auswahl- und Bestellungsverfahren für das IAB wurde seither mehrmals geringfügig überarbeitet. Der gültige Stand findet sich in BCP 10 (BCP = Best Current Practice - eine Unterreihe der RFCs).

¹⁰⁵ Siehe auch die Diskussion über die Rolle der ISOC auf der IETF-Mailing-Liste im Dezember 1993.

Die durch externe und interne Probleme geschwächte ISOC blieb dennoch ein Ansatzpunkt, um die Formalisierung und Selbstfinanzierung der Internet-Koordination zu regeln. Im Juli 1994 entwarf Postel eine Charta für die IANA (Postel 1994) mit dem Ziel, die IANA unter das Dach der ISOC zu bringen, um mittelfristig unabhängig vom Vertrag mit dem US-Verteidigungsministerium werden zu können. Bis Anfang 1995 blieb die Angelegenheit liegen, obwohl Postel bereits im Oktober 1994 in einer Neuausgabe der Assigned Numbers-RFC schreibt:

„The IANA is chartered by the Internet Society (ISOC) and the Federal Network Council (FNC) to act as the clearinghouse to assign and coordinate the use of numerous Internet protocol parameters“ (RFC 1700).

Im Frühjahr 1995 griff die ISOC die Charter-Idee auf, woraufhin der Vertreter des US Department of Energy im FNC, Robert Aiken, eine neue Runde der immer wieder geführten Diskussion auslöste, wer denn nun die Autorität über Internet Namen und Adressen innehatte und daß zuerst klar sein müsse, ob ISOC überhaupt befugt sei, bevor man fortfahre. Die Granden der Internet community (u. a. Cerf, Roberts, Rutkowski und Karrenberg) legten in ihren E-Mails ihre Ansichten dar, aber eine eindeutige und einhellige Antwort gab es nicht. Der Tenor war, daß am ehesten die US-Regierung befugt sei, was aber längst nicht mehr zur Internationalität des Internet passe (WIA o. J.).

Eine ähnliche Diskussion brach erneut im September 1995 los, dieses Mal auf der NANOG-Liste, wo sich Mike St. Johns, ehemals im Verteidigungsministerium bei der DARPA verantwortlich für die NIC-Verträge, ausführlich zu Wort meldete. Nach seiner Ansicht gehörte der Adreßraum des Internet und die DNS Root dem FNC, also der US Regierung (StJohns 1995b). Obwohl die Aussage dieses Regierungsmitarbeiters eine Art offizielle Stellungnahme war, stieß sie auf Widerspruch - nicht zuletzt bei einem Regierungsangestellten, dem Vertreter der NASA im FNC, der ausführte:

„In the case of the Internet, as an international community, its governance must be determined - and derive its authority - from the consent of the international Internet community. The US Government in general, and the FNC in particular, is no longer governing the Internet. That has been recognized by US government agencies for some time now.“¹⁰⁶

Ebenso argumentierte die Internet community: Die Adreß- und Namensräume des Internet hätten sich zu gemeinschaftlichen Ressourcen entwickelt und gehörten niemandem. Die

¹⁰⁶ Dick des Jardins an die gtld-mou-Liste, 1996-11-22 <<http://www.gtld-mou.org/gtld-discuss/mail-archive/00528.html>>.

Verwaltung liege in den Händen der Internet community. Dieser Ansicht war Postel schon lange, der in der zentralen RFC für das Domain Name System formuliert hatte:

„The Internet Assigned Numbers Authority (IANA) is the overall authority for the IP Addresses, the Domain Names, and many other parameters, used in the Internet“ (RFC 1591). Postels Praxis hatte keine juristische Basis, sie wurde von Rony und Rony als „„authority by announcement““ charakterisiert (Rony/Rony 1998: 123). Der Internet-Experte der ITU fragte kritisch, auf welcher Grundlage denn eine Institution wie die IANA sich von der erst später gegründeten ISOC und einem interministeriellen Ausschuß eine satzungsmäßige Anerkennung („Charter“) aussprechen lassen könne (Shaw 1997).

Die Akteure sahen, daß das gewachsene informelle System immer problematischer wurde, aber nicht zu erwarten war, daß zuerst Klarheit über die Eigentums- und Nutzungsrechte am Adreß- und Namensraum des Internet geschaffen werden konnte, um auf dieser Basis dann die formelle Institutionalisierung des Internet zu betreiben. Es gab nur drei Alternativen: Erstens, warten auf rechtliche Klärung, was Stillstand gleichgekommen wäre, zweitens Handeln des Privatsektors in der rechtlichen Grauzone oder drittens Handeln der amerikanischen Regierung.¹⁰⁷

Eine exzellente Momentaufnahme der Situation liefert der Workshop des Harvard Information Infrastructure Project und der NSF (HIIP/NSF 1995). Die Teilnehmerliste liest sich wie ein Who's who der Internet policy-Experten. Mike St. Johns von der DARPA vertrat erneut seine Position, daß der Adreß- und Namensraum des Internet historisch und juristisch gesehen der amerikanischen Regierung gehöre. Er erkannte aber auch, daß durch das Domain Name System internationale und amerikanisch-innenpolitische Angelegenheiten so stark vermischt worden waren, daß sie unmöglich durch US-Recht geregelt werden konnten. Nach seiner Auffassung kam die ITU als geeignete, legitime internationale Organisation zur Lösung der Probleme in Frage, nicht aber die Internet Society. Er stieß mit seinen Ansichten auf

¹⁰⁷ In diesem Zusammenhang ist die Position interessant, die der Rechtswissenschaftler Henry Perritt Jr. im Rechtsstreit des Domain-Unternehmens PG Media gegen NSI und NSF 1998 einnahm. Er vertrat unter Berufung auf internationales Recht die Auffassung, daß die US-Regierung keine mit Rechtstiteln begründbare Autorität über den A-Root Server des DNS habe, sondern daß vielmehr die Praxis der Internet community entscheidend sei:

„[I]t is unclear what the basis is for the defendants' [NSF] assertion of authority over the root "A" server... Although IANA and InterNIC, which have delegated certain technical functions to NSI, receive Government funds, and although NSF is a government instrumentality, no treaty, constitution or statute gives these bodies authority to set policy or to make rules for the Internet. The financial support provided by the government has not created government ownership of any intellectual property or physical asset essential to operation of the root of the domain name system. To the contrary, it is the practice and custom of the international Internet community, rather than law, that defines the operation of the domain name system“ (Perritt Jr. 1998).

heftigen Widerspruch. Während RIPE und APNIC den Adreßraum als internationale Ressource ansahen, debattierten andere die Konzepte von „ownership“, „custodian“ und „public trust“ im Hinblick auf die Rolle der US-Regierung (StJohns 1995a; HIIP Workshop Minutes 1995).

Der Versuch, die Unsicherheit der Lage durch Begriffsdefinitionen zu reduzieren, verstellte jedoch nicht den Blick auf den zentralen Punkt: Solange die US-Regierung untätig blieb, bestand die Chance für die politischen Unternehmer der Internet community, Fakten zu schaffen. ISOC CEO Heath und ISOC Trustee Bradner glaubten nach wie vor, daß die Internet Society eine wichtige Rolle in der Governance des Internet spielen könne, und Bradner warnte: Wer sich nicht selbst regieren kann, wird von anderen regiert werden (Hart 1996c). Die weitere Entwicklung, vor allem die Ereignisse im Herbst 1995, veränderten die Situation so gravierend, daß die Phase des Internet als Wissenschaftsnetz endgültig zu Ende war.

5.2 Der „Sündenfall“: Kostenpflicht für Domain-Registrierungen

Ab 14. September 1995 verlangte Network Solutions Gebühren für die Registrierung von Domainnamen in den TLDs .com, .org, .net, .edu und .gov. Die Erstregistrierung einer Second-Level Domain kostete 100 USD für die ersten zwei Jahre, danach jährlich 50 USD. Für bestehende Registrierungen fiel die Gebühr erstmalig an, sobald die jährliche Erneuerung des Namens anstand, gezahlt ab dem Datum der Registrierung. 30% der Gebühren flossen in den „Intellectual Infrastructure Fund“ der NSF. Die Kosten für Registrierungen unter .edu und .gov erhielt Network Solutions für eine Übergangszeit direkt von der NSF.

Die Einführung von Gebühren kam nicht aus heiterem Himmel. Sie war eine Entscheidung mit ungeahnten Folgen, gleichsam der „Sündenfall“, der zur Vertreibung aus dem Paradies der Selbststeuerung des Internet durch die Wissenschaft führte. Doch viel schwerer wogen die sich entwickelnden Dynamiken, die niemand so vorhergesehen hatte und die das Internet an den Rand der Fragmentierung in mehrere unverbundene Blöcke brachten.

Die Zahl der Einträge in den gTLDs war seit Anfang der 90er Jahren explosionsartig gestiegen. Während 1993 NSI etwa 400 Namensanträge pro Monat zu bearbeiten hatte, waren es Ende 1995 ca. 20.000 und Ende 1996 über 70.000 (Shaw 1997). Die Kosten begannen der NSF davonzulaufen. Nach der NSF/NSI-Kooperationsvereinbarung war geplant, 5 Mio. USD

über 5 Jahre auszugeben. Für die ersten 15 Monate erhielt NSI 1,1 Mio. USD von der NSF für den Betrieb der InterNIC Registration Services, danach 1,6 Mio. für ein Jahr. Dann stiegen die Kosten dramatisch an, sie begannen sich etwa alle sechs Monate zu verdoppeln. Anfang 1995 mußte die NSF den Betrag auf knapp 2 Mio. USD für ein halbes Jahr hochsetzen. Sie kündigte gleichzeitig an, daß geprüft werde, die Kosten für die Domain-Dienste über Gebühren für die Nutzer zu decken.¹⁰⁸ Dies hatte nicht ausschließlich finanzielle Gründe, denn da der größte Teil der Namen in .com registriert wurde, wurde der NSF vorgeworfen, daß sie mit Steuermitteln kommerzielle Unternehmen unterstützen würde. Die Option, bei den Domain-Inhabern zu kassieren, war schon in der ersten Vereinbarung vorgesehen.¹⁰⁹ Auch in der Mid-Term Evaluation des InterNIC zum Ende 1994 waren die Berater der NSF zum Schluß gekommen, daß NSI für Namen unter .com Geld von den Nutzern verlangen solle. Die Teilnehmer an einem NSF-Workshop zur com-Domäne hatten ebenfalls die Gebühr für .com empfohlen (WIA o. J.). Doch NSI handelte proaktiv und stellte selbst den Antrag, auf dessen Basis die NSF beriet. Das Unternehmen ging weit über die bestehenden Empfehlungen hinaus, indem es nicht nur .com, sondern auch die übrigen gTLDs in die Gebührenpflicht einschloß. Die NSF genehmigte den Antrag schließlich im Zusatz 4 zur Kooperationsvereinbarung.¹¹⁰

Der schwierigste Teil der Entscheidung war die Preisfestsetzung. Die Forschungsförderungsorganisation NSF verfügte über keine Expertise, solche Preise zu kalkulieren, sie war damit überfordert, und der Internet community blieben die Bücher des Unternehmens NSI verschlossen. Auch die IANA war für die Einführung der Gebühr für kommerzielle Nutzer, doch Postel kritisierte, daß die Preisfestsetzung intransparent war und wegen der Einzigartigkeit von NSI zum damaligen Zeitpunkt kaum Vergleichsmöglichkeiten existierten, um herauszufinden, ob der Betrag von 50 Dollar angemessen war (Postel 1997).¹¹¹

Nach Bekanntgabe der Entscheidung konnte jeder auf der Basis der bestehenden Domain-Einträge und der exponentiellen Wachstumsraten der Registrierungen ausrechnen, daß dadurch Millionenumsätze generiert würden. Der Jahresumsatz von NSI vervielfachte sich

¹⁰⁸ Siehe auch Domain Name Fees: Policy History Narrative

<<http://web.archive.org/web/19961019040824/interNIC.net/nsf/fee-narrative.html>>.

¹⁰⁹ NSF Cooperative Agreement No. NCR-9218742 (Jan 1993), Amendment 1 (Mar 1994), Amendment 3 (Mar 1995). URL: <http://www.networksolutions.com/en_US/legal/interNIC/cooperative-agreement/index.html> und auf der beiliegenden CD-ROM in (Rony/Rony 1998).

¹¹⁰ Siehe NSF Cooperative Agreement, Amendment 4 (Sep 1995).

¹¹¹ Im Nachhinein gesehen, so sagten auch einige meiner Interviewpartner, sei der größte Fehler der NSF gewesen, den Preis in dieser Höhe zu genehmigen.

zwischen 1995 und 1998 von 6,5 Mio. auf 93,7 Mio. US-Dollar (NSI 1998). Es dürfte kein Zufall sein, daß NSI im März 1995, als sich die Bezahlung für jede Domainregistrierung abzeichnete, von der Technologiefirma SAIC gekauft wurde. SAIC (Science Applications International Corporation) war fest in den politischen Netzwerken Washingtons verankert und lebte von Aufträgen des US-Verteidigungsministeriums. Andererseits brauchte NSI einen Kapitalgeber für Investitionen, um ständig die Server- und Bandbreitenkapazität zu erhöhen, die Registrierungsprozesse zu automatisieren, um so mit der Entwicklung Schritt halten zu können. NSI vergrößerte den Einnahmenstrom seinerseits dadurch, daß die alte Politik aufgegeben wurde, wonach pro Person oder Organisation nur eine Second Level Domain registriert werden durfte.

Dieser unscheinbare Schritt ermöglichte die Hortung von Namen. Ebenso wurde die per Definition gegebenen Grenzen zwischen den Domänen com, org und net aufgehoben, zumal in der Praxis die Flut der Anträge sowieso keine Prüfung zuließ, ob ein Antragsteller berechtigt sei, in der gewünschten Kategorie einen Namen zu registrieren. Das einzig mögliche Verfahren, mit dem Ansturm zur Reservierung von Second Level Domains umzugehen, war „first come, first served“. Der Namensraum in den gTLDs war also offen zur Eroberung der semantisch sinnvollen Namen oder sonstigen wertvollen Buchstaben- und Zahlenkombinationen. Anders ausgedrückt, der Namensraum war nun wie eine künstliche Allmenderessource, das zwar ein Managementsystem besaß, welches jedoch nicht über Regeln verfügte, um die Entnahme von Ressourceneinheiten zu steuern. Die Appropriation der Domainnamen (vor allem in .com) war damit gestartet (S. a. Mueller 2000: 10-11). Sofort begannen findige Leute mit der Hortung von Domainnamen. Da NSI monatelang weder in der Lage war, Rechnungen zu stellen noch effektiv Geld einzutreiben, konnte man quasi Namen auf Kredit erwerben, und hoffen, daß ein Interessent einem den Namen abkaufen würde, bevor man selbst von NSI zur Kasse gebeten wurde.

In engem Zusammenhang mit der Eroberung des Namensraums stand der Anspruch der Industrie, Markenrechte auf Domainnamen auszudehnen und Verletzungen zu ahnden. Das Problem von Markenrechtsverletzungen trat in verschiedenen Varianten auf (Tanner 1998). Viele Firmen mußten feststellen, daß ihr Name und ihre Warenzeichen bereits von Domain-Spekulanten registriert worden waren, die ihnen den Namen zum Verkauf anboten. Der Preis erschien oft billiger als die Kosten für einen Rechtsstreit. Problematischer waren die Fälle, in denen es um gleichlautende Marken ging, die bisher in verschiedenen Markenklassen eine

friedliche Koexistenz geführt hatten (z. B. nach rechtlicher Klärung das Auto Ford Focus und das Nachrichtenmagazin Focus), oder um gleichnamige Firmen, von denen eine nur regionale Bedeutung hatte (z. B. die kleine Firma AltaVista Technology Inc. und die Suchmaschine AltaVista). Der flache Namensraum des Internet brachte solche Namen auf Konfliktkurs, denn nur einer konnte altavista.com haben. Der Name altavista.com sorgte 1998 Schlagzeilen, als Compaq ihn der kleinen Firma, die den Namen bereits 1994 registriert hatte, für die damalige Rekordsumme von 3,3 Mio. Dollar abkaufte (CNET News 1998-08-11).

NSI war Ende 1994 in einen Rechtsstreit um den Domainnamen knowledgenet.com hineingezogen worden. Um weitere Verwicklungen in gerichtliche Namensstreitigkeiten zu vermeiden, erließ das Unternehmen im Juli 1995 erstmalig ein „Domain Dispute Policy Statement“, nach dem ein Domain-Antragsteller versichern mußte, daß er keine Rechte Dritter verletzte und NSI von der Haftung freigestellt sei. NSI hat die Dispute Policy seitdem mehrmals geändert, was die Firma aber nicht davor bewahrte, weitere Male vor Gericht erscheinen zu müssen (Rony/Rony 1998: 141-161, 379-458).¹¹²

In der Internet community und auch zunehmend bei den neuen kommerziellen Internet-Nutzern und Domain-Besitzern rief die Politik NSIs Kritik hervor, weil ihrer Ansicht nach die Warenzeichen-Inhaber bevorzugt wurden. Die Industrie und ihre Marken-Lobby war ihrerseits nicht zufrieden, daß die Registrierung eines Namens ohne größere Hürden möglich war und nur 100 Dollar kostete, wohingegen Klagen und Verfahren auf Herausgabe eines Domainnamens viel mehr Zeit und Geld verbrauchten.

Es kommt in meiner Arbeit nicht auf die vielen Varianten des Ge- und Mißbrauchs von Domainnamen an. Die juristische Seite des Internet Domain Name System ist ein eigenes Universum. Unter Policy-Gesichtspunkten ist wichtig, daß durch die Trademark-Interessen mächtige Akteure in die Arena der Internet Governance drängten. Materiell gesehen hatte das Problem, daß Markenrechtsansprüche auf Domainnamen ausgeweitet wurden, zur Folge, daß die Einrichtung eines internationalen, außergerichtlichen Konfliktschlichtungsverfahrens für die allgemeinen TLDs zum festen Bestandteil der Agenda wurde.

¹¹² Es dauerte etwa zwei bis drei Jahre, bis genügend Urteile gefällt waren und die Rechtsprechung auf die Linie einschwenkte, daß die Registry nicht per Einzelfallprüfung ermitteln müsse, ob der Antragsteller Anspruch auf den gewünschten Domainnamen habe und daß sie auch nicht für die Art und Weise des Gebrauchs einer Domain verantwortlich sei.

5.3 Die Politik(un)fähigkeit der Internet community: Unsicherheit, Drohgebärden und Lernen in der Phase der Internet-Drafts, alternativer TLDs und DNS-Konferenzen

Die Gebührenentscheidung der NSF änderte die Wahrnehmung gegenüber Network Solutions beträchtlich. Konnte man vorher der Auffassung sein, die Aufgabe von NSI sei eine Art verwaltungsmäßige Dienstleistung im Auftrag der NSF, so erschien NSI nun als Monopolist der gTLD-Registrierung. Einen Tag nach der Einführung der Gebühren erwog die IANA, eine kleine Zahl neuer TLDs einzuführen, um durch Wettbewerb zwischen mehreren Registrierungsstellen guten Service und niedrige Preise sicherzustellen (WIA o. J.). Eine ähnliche direkte Reaktion kam aus der IETF, die im September 1995 die Arbeitsgruppe „Integrated Network Information Centers (iNIC)“ und die Mailing-Liste „Newdom“ einrichtete. Ziel war, durch neue gTLDs Wettbewerb einzuführen, und zwar in möglichst kurzer Zeit, bevor NSI in der Lage wäre, Rechnungen zu stellen. Die Grundsatzfragen waren schnell aufgeworfen und wurden breit diskutiert:

- Wieviele neue TLDs sollen eingeführt werden?
- Durch welche Verfahren sollen neue TLDs eingeführt werden?
- Wie wird ein Unternehmen offiziell Registry oder Registrar?
- Welches Wettbewerbsmodell soll gewählt werden? D. h. soll bei neuen TLDs Registry und Registrar in einer Hand bleiben oder sollen die Funktionen zwischen verschiedenen Unternehmen aufgeteilt werden?
- Sollen gar keine neuen gTLDs eingeführt werden, sondern nur Wettbewerb zwischen neuen Registrars?

Diese Fragen blieben bis zur Gründung von ICANN und darüberhinaus virulent und mündeten, gemäß der Arbeitsweise der IETF in mehrere Internet-Drafts.

Mit einem neuen Anlauf ging das „Internet-Establishment“ im November in die Offensive. ISOC-Präsident Landweber, der IAB-Vorsitzende Carpenter, IANA-Chef Postel sowie der Vertreter des ISOC-Beratungsausschusses und IBM-Angestellte Trio waren die Autoren des Internet-Drafts „Proposal for an ISOC Role in DNS Name Space Management“ (ISOC 1995). In diesem Entwurf wurden für die ISOC die Funktionen vorgesehen, die heute ICANN innehat. Dieser Internet-Draft ist deshalb ein wichtiges Dokument und wird hier ausführlicher behandelt. Auch wenn die Grundstruktur des institutionellen Arrangements, das letztlich verwirklicht wurde, bereits erkennbar war, so sorgten die brisanten Punkte, die in dem

Entwurf nur oberflächlich behandelt oder ausgespart wurden, dafür, daß der Prozeß sich noch drei Jahre hinzog. Insgesamt blieb dieser Entwurf stark der alten, informellen Netzkoordination verhaftet, und er beteiligte die aufstrebenden kommerziellen Akteure nicht auf der obersten Ebene. Das Triumvirat aus ISOC, IAB und IANA wollte die Kontrolle behalten.

In dem Internet-Draft zeigte sich die Internet Society bereit, als neutrale, unabhängige und internationale Organisation die zentralen Koordinationsfunktionen des Internet Domain Name System zu übernehmen:

„[T]he ISOC is prepared to provide an independent, neutral home for coordination of essential central elements of Internet infrastructure. These include the root domain and selected top-level domains of the domain name system. (...) The ISOC role would include setting policy, providing administrative oversight, and directly managing the selection of domain name providers for non-national top level domains“ (ISOC 1995).

Aus dem operativen Betrieb des Netzes wollte die ISOC sich hingegen heraushalten und verwies auf die Internet Service Providers und deren Verbände, explizit genannt wurde CIX. In Anknüpfung an frühere Pläne wollte die ISOC als Dachorganisation die allgemeine Verantwortung für den Namensraum des Internet übernehmen sowie für die angegliederten Institutionen die Haftpflicht übernehmen. Auch die Verwaltung und Rechenschaftspflicht für die Finanzen sollte bei der ISOC liegen. Das ISOC Board of Trustees war als oberstes Beschlußorgan vorgesehen. Um ihre Ziele zu erreichen, wollte die ISOC eng mit den betreffenden Stellen der US-Regierung zusammenarbeiten, um einen störungsfreien Übergang zum geplanten privaten DNS-Regime sicherzustellen.

Die IANA sollte innerhalb der ISOC formell institutionalisiert werden. Sie war als das Ausführungsorgan geplant, zur Implementation der verabschiedeten Beschlüsse und - nach Maßgabe des IAB und Zustimmung der ISOC - zur Lizenzierung von „Internet Name Providers“ (INPs), die neue TLDs anbieten sollten. Teil der Lizenzbestimmungen sollte ein außergerichtlicher Schlichtungsmechanismus durch „arbitration panels“ (DNSAP) sein, dem sich Domain-Inhaber bei Namensstreitigkeiten unterwerfen hätten müssen. Lizenzinhaber sollten einen pauschalen Jahresbeitrag an ISOC leisten, um die Bereitstellungskosten aufzubringen, wobei die Einnahmen nur die Kosten des DNS-Managements decken sollten, inklusive der Finanzierung der IANA. Die Höhe des Betrages sowie die Anzahl neuer TLDs ließ der Entwurf offen. Bei den Ländercode-TLDs sollte die IANA „in agreement with national authorities“ die Domainverwaltung bestimmen.

Das IAB fungierte laut dem Plan als das Arbeitsorgan, in dem Empfehlungen inhaltlich erarbeitet werden sollten, die dann dem ISOC Board zur Ratifizierung vorgelegt werden mußten. Die Arbeitsweise leitete sich direkt aus dem bewährten offenen Prozeß der technischen Internet-Koordination ab:

„Determination of policies, procedures, processes, standards will be done by an open process (such as normal IETF procedures), permitting input and discussion by the full range of Internet stakeholders“ (ISOC 1995).

Laut Zeitplan sollte der weiter elaborierte Entwurf auf der 34. IETF-Tagung im Dezember 1995 vorgestellt und diskutiert werden. Das Endstadium wäre danach ein „informational RFC“ gewesen, zusätzlich ratifiziert vom ISOC Board und dem IAB.¹¹³ Ganz im Geiste der Internet-Pioniere wäre also das globale DNS-Management durch ein RFC geregelt worden, legitimiert durch die Zustimmung aller relevanten Parteien:

„Its eventual adoption will require consensus from the user community and from stakeholders, including Internet service and content providers, the CIX, relevant software and hardware industries, relevant government agencies in the U.S. and elsewhere, and multinational networking organizations“ (ISOC 1995).

Die Grundstruktur und die Verfahrensweise, die in dem Entwurf der ISOC beschrieben waren, zogen sich wie ein roter Faden durch den weiteren Verlauf des Policy-Prozesses. Vor allem Offenheit, Transparenz, höchste Inklusivität und Konsens wurden zum unabänderlichen Maßstab im neu geborenen Politikfeld „Internet Governance“. An diesem Maßstab gemessen, konnte der Plan der ISOC nur ein Einstieg sein, da viele der genannten Parteien noch gar nicht beteiligt worden waren. Die Pläne der Internet-Gremien mußten notwendigerweise unvollständig bleiben, da sie nicht in den Bereich der bestehenden InterNIC-Verträge hineinregieren konnten. Ohne Zustimmung der NSF konnte keine bindende Entscheidung darüber getroffen werden, wie nach dem Auslaufen der Kooperationsvereinbarung zwischen der NSF und Network Solutions die dominante Stellung des Unternehmens im Domaingeschäft und der Zugriff auf die com, org und net Domains gehandhabt werden sollte. Trotzdem lag es im Bereich des Möglichen für die Internet community, NSI durch neue gTLDs in den Wettbewerb zu zwingen.

Der Entwurf der ISOC wurde durch weitere Internet-Drafts fortgeführt und ergänzt. Im Laufe des Jahres 1996 bildeten die verschiedenen Iterationen eines Entwurfs von IANA-Chef

¹¹³ Das ISOC Board of Trustees erteilte auf seiner Tagung in Montreal im Juni 1996 dem Plan seine Zustimmung.

Postel, bekannt als „Draft Postel“, den Fokus der Diskussion. Die erste Skizze hatte Postel bereits auf dem Experten-Workshop der NSF und des Harvard Information Infrastructure Project im November 1995 präsentiert (Postel 1995). Diese Skizze floß in den sogenannten ymbk-Draft (von „you must be kidding“ - wegen der Verwunderung darüber, daß man sich jetzt auch noch über Wettbewerb im DNS den Kopf zerbrechen mußte) vom Januar 1996 ein, der überwiegend allgemeine Überlegungen zur Verwaltung und Delegation neuer TLDs enthielt (Bush/Carpenter/Postel 1996). In dieser Version war davon die Rede, daß fünf neue gTLDs pro Jahr geschaffen werden sollten und daß die com-Domäne für andere Anbieter geöffnet werden müßte. Die kleine Zahl neuer TLDs sollte durch das „A Thousand Domains Experiment“ flankiert werden, durch das herausgefunden werden sollte, ob das DNS mit einer sehr großen Zahl von TLDs funktionieren würde.¹¹⁴

Der „Draft Postel“ baute auf dem ymbk-Draft auf, gab aber eine stärker wettbewerbsorientierte Marschroute vor. Mit jeder neuen der insgesamt drei Versionen wurde das Dokument komplexer, weil jeweils der Diskussionsstand in den betreffenden Mailing-Listen berücksichtigt werden mußte.

	Version 00 (Mai 96) (Postel 1996b)	Version 01 (Juni 96) (Postel 1996c)	Version 02 (Aug. 96) (Postel 1996d)
Zahl neuer TLDs in 1996	Bis zu 150	Bis zu 150	Bis zu 150
Zahl neuer TLDs pro Jahr bis 2000	30	30	30
Antragsgebühr (in USD)	1.000	1.000	1.000
Einmalige Gebühr bei Zulassung (in USD)	Individuelles Gebot des Antragstellers im Antrag	10.000	0
Jährliche Gebühr (in USD)	Individuelles Gebot des Antragstellers im Antrag	1% der Bruttoeinnahmen	2000 plus 2% der Bruttoeinnahmen

Tabelle 6: Versionsvergleich „Draft Postel“

Das Ziel war, rasch Wettbewerb zu schaffen und neuen Unternehmen leichten Markteintritt zu ermöglichen. Dafür sollten noch im Jahr 1996 bis zu 150 neue gTLDs eingerichtet werden, in den folgenden vier Jahren jeweils 30. Entsprechend niedrig wurde die Hürde zum Markteintritt angesetzt. Die nicht erstattbare Antragsgebühr für die potentiellen Anbieter betrug 1.000 Dollar. Auf die einmalige Gebühr von 10.000 US-Dollar im Falle des Zuschlags, die in der zweiten Version vorgesehen war, wurde in der dritten Version zugunsten höherer

¹¹⁴ Das Experiment sollte in einer „shared TLD“ durch die offene Einrichtung von Sub-Registries stattfinden, also eine Ebene tiefer im DNS, um keinen irreversiblen Präzedenzfall zu schaffen.

laufender Abgaben verzichtet (Siehe Tabelle).¹¹⁵ Alle Mittel sollten in den von der ISOC zu verwaltenden TLD-Fonds fließen. Bei diesem Modell wurde in Kauf genommen, daß TLD-Betreiber bankrott gehen könnten, und entsprechende Vorkehrungen eingeplant, so daß registrierte Namen bei einem insolventen Domain-Anbieter nicht plötzlich offline gewesen wären.

Die Verwaltungsstruktur, die der Entwurf beschrieb, war vom Interesse geprägt, die Spitzenorganisationen des DNS-Managements von Konflikten fernzuhalten und Streitigkeiten möglichst auf den unteren Ebenen zu regeln. Besonders was die juristische Problematik anging, erkannte Postel zwar die Brisanz, vertrat aber die bei den Technikern weit verbreitete Ansicht: „Domain names are intended to be an addressing mechanism and are not intended to reflect trademarks, copyrights or any other intellectual property rights.“ Etwaige Rechte Dritter an Buchstabenfolgen, die als Top-Level Domains angeboten werden sollten, müßten von den Antragstellern geklärt werden, nicht von den Koordinations-Gremien des Internet: „In any case the [sic] neither the IANA nor the ad hoc committee plan to spend any time or energy on research in this area“ (Postel 1996d).

Die Übertragung von markenrechtlichen Ansprüchen auf Domainnamen war der Internet community sichtlich unangenehm, aber ein Faktum, das nicht negiert werden konnte. Das IAB und die IETF reagierten skeptisch auf die Pläne Postels.¹¹⁶ Die IETF befürchtete, daß Postel an der IETF vorbeiarbeiten würde und daß zuviel Regulierung geschaffen würde (TechWeb News 1996-10-28). Das IAB stellte fest, daß in der Community kein Konsens über den Entwurf bestehe. Der Einwand war, daß die Erweiterung des TLD-Namensraums das Trademark-Problem nicht lösen würde. Allenfalls die Einrichtung von TLDs analog der Markenklassen könnte die Situation erleichtern. Ein anderer Internet Draft mit dem Titel „Top Level Domain Classification and Categorization“ (Higgs 1996) verfolgte genau diesen Ansatz. Einen ähnlichen Ausweg aus dem „TLD Fiasco“ schlug Quarterman (1996) vor, nämlich die Markenklassen der International Trademark Association im Domain Name System abzubilden, um so den Namensraum zu verbreitern und den bestehenden internatio-

¹¹⁵ In der Literatur wird manchmal behauptet, der Draft Postel in der Version 01 hätte eine einmalige Gebühr von 100.000 US-Dollar vorgesehen (So z. B. Stark 1997). Diese Zahl ist falsch, im Dokument (Postel 1996c) ist eindeutig und nur an einer Stelle von 10.000 Dollar die Rede. Auch im Protokoll zur Sitzung des ISOC Board, das dem Entwurf zustimmte und Postel anwies, fortzufahren, findet sich keine andere Zahl (ISOC 1996). Auf der Newdom-Liste gibt es einen Thread, der diskutiert, wieviel Startkapital eine Registry bräuchte, wobei in der allgemeinen Unsicherheit über diese Frage Summen zwischen 10.000 und 1 Mio. Dollar genannt wurden. Siehe den Thread „Will it cost 6 figures to start a registry?“ <<http://www.iiia.org/lists/newdom/1996q2/0596.html>>.

nen Übereinkommen anzupassen. Andere Vorschläge forderten die gänzliche Abschaffung der gTLDs und die Migration bestehender Namen unter die Länderdomains, also zum Beispiel unter .com.us.

Alle diese Vorschläge scheiterten, denn obwohl sie logisch schlüssig waren, fehlte ihnen die Praktikabilität, und sie kamen einfach zu spät. Der große Bestand an Registrierungen in der com-Domäne ließ sich nicht mehr abschaffen und neu verteilen und auch nicht mehr nationalisieren, weil bei den Verwaltern der Länderkürzel-Domains verschiedenste Registrierungs-Policies entstanden waren. In manchen ccTLDs gab es obligate Second Level Domains wie zum Beispiel .co.uk in Großbritannien, während andere Namen direkt unter der TLD ermöglichten wie unter .de in Deutschland. Für Vorschläge, die auf die Vereinheitlichung von oben hinausliefen, zeigte sich die dezentrale Organisation und Heterogenität des Internet als unüberwindliches Hindernis. Die Agenda war klar: Gesucht wurde ein praktikables Verfahren, um den Namensraum zu erweitern und wettbewerblich zu gestalten, wobei Markenrechtsansprüche berücksichtigt werden mußten und außerdem Mittel abgezweigt werden mußten, um die Bereitstellungskosten der Internet-Selbstverwaltung zu finanzieren.

Eine anderes loses Netzwerk, das „Internet Law and Policy Forum“ (ILPF) kündigte im Sommer 1996 einen eigenen Vorstoß zur Lösung des Trademark-Problems im DNS an. Die Idee des ILPF war, in Analogie zu den Software-Ingenieuren der IETF „running legal code“ für das Internet zu erstellen.¹¹⁷ Das ILPF wurde von Tony Rutkowski mitgegründet, der nach seinem Abgang aus der ISOC eine Organisation zur Koordination des Internet mit Sitz in Genf aufbauen wollte (Cook Report 4.12, März 1996). Zu den Gründern zählte auch Peter Harter, Rechtsanwalt bei Netscape, sowie Al Gidari vom Discovery Institute. Nach deren Vorstellungen sollte das ILPF Repräsentanten von Unternehmen zusammenbringen und von „corporate sponsors“ getragen werden. Das ILPF erhielt zwar aus den Rechtsabteilungen großer Telekommunikationskonzerne wie British Telecom, Deutsche Telekom und MCI Absichtserklärungen, das Forum zu unterstützen, blieb aber letztlich eine folgenlose Episode. Die Gremien der Internet community reagierten abschätzig auf das Forum und fühlten sich nicht herausgefordert, da die neue Institution zu harmlos erschien - „a bunch of lawyers pontificating“, wie der BIND-Programmierer Paul Vixie meinte (Zit. n. Hart 1996d). So

¹¹⁶ IAB Minutes, May 14, 1996 <<http://www.iab.org/minutes/IABmins/IABmins.960514>> sowie <<http://www.ietf.org/iesg/iesg.96-05-23>>.

¹¹⁷ Entstanden im April 1995 als „Internet Law Task Force“, nannte sich die Gruppe ab Januar 1996 „Internet Law and Policy Forum“ (Cook Report 5.5, August 1996).

gelang es auch dem ILPF nicht, trotz eines kurzen Höhenflugs das DNS-Problem einer Lösung zuzuführen.

Mehr und mehr machte die Redewendung von der „DNS-Krise“ die Runde, manche sprachen bereits vom „DNS-Krieg“. Wie drängend das Problem geworden war, zeigte sich daran, daß neue Unternehmen auftraten, die außerhalb des autoritativen DNS-Raumes alternative TLDs anboten (Rony/Rony 1998: 513-572; WIA 1999). Die Motive der Firmen, hinter denen oft nur eine einzige Person steckte, waren entweder rein kommerzieller Natur oder auch ideeller Natur, als Projekt gegen die Monopolstellung von NSI wie z. B. im Fall „name.space“ des Videokünstlers Paul Garrin. Aber auch die IANA wurde nicht von Kritik verschont. AlterNIC-Gründer Kashpureff bezeichnete sie als „bad joke“ und forderte, daß das „Internet old boys network“ abtreten solle. Damit zog er sich den Zorn des Internet-Establishments zu und wurde wegen seinem alternativen Angebot als „DNS terrorist“ bezeichnet (Hart 1996d). Die Preise der Alternativ-Anbieter bewegten sich allerdings in der Mehrheit weit unter dem, was NSI verlangte.

Unternehmen	Personen	TLDs	Jahrespreis pro SLD in Dollar ¹¹⁸	Start
name.space (PG Media)	Paul Garrin	Etwa 400 von .2day bis .zero	20	Januar 1996
AlterNIC	Eugene Kashpureff	.xxx, .nic, .med, .ltd, .lnx, .exp	50 (1. Jahr), 24 danach	April 1996
Image Online Design	Christopher Ambler	.web	50	August 1996
Iperdome	Jay Fenello	.per	10	Januar 1997

Tabelle 7: Anbieter alternativer Top Level Domains 1996/97 (Auswahl)

Die Reichweite der alternativen TLDs blieb gering, da die meisten Nameserver-Administratoren die Konfiguration ihrer Maschinen nicht so veränderten, daß die Internetnutzer die neuen Angebote erreichen konnten. Die große Mehrheit im operativen Bereich des Internet verhielt sich loyal zur IANA.

Auch ein Zusammenschluß der vom offiziellen DNS Ausgeschlossenen zum „Enhanced Domain Name System“ (eDNS) erreichte nicht die kritische Masse, um eine alternative Ressource zu etablieren. Mit deutlichen Spitzen gegen Postel, die IANA und NSI gründete sich eDNS „on the principle that no individual, organization or corporation has the right to

¹¹⁸ Quellen: (Rony/Rony 1998: 520, 552), Newdom-Mailing-Liste, 1996-07-22, „WEB coming along“ <<http://www.iiia.org/lists/newdom/current/1617.html>>, Internet World, 1999-09-27, „Provider gibt Registrierung von .per-Domains auf“ <http://www.internetworld.de/iw/news/0999/27_02.htm>.

monopolize the top-level domain namespace, either effectively through accumulation or market power or edict.“¹¹⁹ Trotz des Mißerfolgs bedrohte eDNS die Einheitlichkeit des Internet, denn die Unternehmung, die ein eigenes Root Server System besaß, zeigte, daß mit dem im Internet frei verfügbaren Wissen und mit einigem Aufwand ein funktionierender paralleler Namensraum aufgebaut werden konnte. Die offene Technik des Internet enthielt eben auch die Gefahr der Fragmentierung, so daß offensichtlich der Erhalt eines global einheitlichen, universellen Kommunikationsraums keine technische, sondern eine soziale und politische Aufgabe war.

Um in den DNS-Markt offiziell hineinzukommen, blieb für die alternativen TLD-Anbieter vorerst nur der Weg, in den autoritativen Root Server eingetragen zu werden. Laut einer Liste, die Postel seit der Gebührenerhebung durch NSI geführt hatte, wurden bis Ende 1996 über 200 Anträge für neue gTLDs bei der IANA gestellt (Postel 1996a). Es war fraglich, wieviele der Antragsteller tatsächlich in der Lage gewesen wären, eine Registry zu betreiben, oder ob die Anträge rein spekulativ waren. Auf der Liste fanden sich einige Personen, die gleich 30 TLDs für sich reserviert haben wollten, also das gleiche Verhalten an den Tag legten wie bei den Spekulationen auf der zweiten Ebene des Namensraums. Doch die Hortung von TLDs stand nur auf dem Papier, denn solange das Verfahren zur Einführung neuer gTLDs nicht entschieden war, durften keine Präzedenzfälle geschaffen werden.

Am weitesten drang Christopher Amblers Image Online Design vor. Ambler behauptete, die IANA hätte ihm geraten, einen Antrag auf Betrieb der .web-Domäne zu stellen und, wie im Entwurf Postels geplant, 1.000 Dollar Antragsgebühr zu bezahlen. Auf einer Besprechung bei der IANA Ende Juli 1996 hinterließ Ambler seine Unterlagen inklusive eines Umschlags mit einem Scheck und erklärte seinen Antrag damit einseitig als angenommen. Den Umschlag erhielt er jedoch kurze Zeit später zurück, und Postel stellte am 2. August '96 klar:

„The suggestion that the IANA is accepting money to reserve new top-level domain [sic] is completely false. The IANA has not accepted any money in any form from anyone for domain name registration, name reservation, or other top level domain related function.“¹²⁰

¹¹⁹ Iperdome-Pressemeldung: „eDNS Offers Truly Competitive Internet Domain Name Registration“ <<http://www.iperdome.com/releases/970304.htm>>.

¹²⁰ Zit. n. dem Mailing-List-Beitrag von Michael Dillon vom 1. Januar 1997: Re: Notes (fwd) <<http://www.gtld-mou.org/gtld-discuss/mail-archive/03087.html>>. Die Geschichte um die Scheckübergabe und -rücksendung wurde auf den Mailing-Listen immer wieder heiß diskutiert. In der oben zitierten E-Mail wird der Verlauf auf der Basis von Aussagen der Beteiligten so aufgeklärt, daß der IANA-Vertreter Manning während des Treffens sich mehrfach weigerte, den Scheck anzunehmen, worauf Ambler den Scheck in einem verschlossenen Umschlag zwischen Papieren hinterließ, die Manning zu seinen Unterlagen nahm. Als Manning den Umschlag

Die .web-TLD wurde nicht in den autoritativen Root Server eingetragen, und wegen des ungeöffnet retournierten Umschlags konnte keine Rede davon sein, daß die IANA nach einer erst im Entwurf befindlichen RFC gehandelt hätte, zumal nach den Plänen Postels die ISOC der Empfänger des Geldes hätte sein müssen.

Die US-Regierung hielt sich auffällig und auch ratlos im Hintergrund. Doch die „DNS-Krise“ führte dazu, daß das Experten-Thema der Verwaltung des Domain Name System langsam eine breitere Öffentlichkeit erreichte und neue Akteure auftraten. Zum einen suchte die Internet community den Kontakt nach außen, zum anderen drängten neue Spieler in die Arena. Die Konferenzen über die zukünftige Organisation des Internet, die im Laufe des Jahres 1996 stattfanden, waren immer auch ein Vehikel zur Verbreiterung des Akteurspektrums.

Im Februar 1996 veranstalteten der ISP-Verband CIX und die Internet Society den Workshop „Internet Administrative Infrastructure: What is it? Who should do it? How should it be paid for?“¹²¹ Hervorgehoben sei hier der Auftritt der International Trademark Association (INTA). Der Vertreter der INTA kritisierte, daß die Internet community immer noch den Kopf in den Sand stecke und die kommerzielle Realität des Internet in ihren Plänen nicht angemessen berücksichtige. Er machte klar, daß deshalb die Interessen der Markeninhaber im Prozeß repräsentiert sein müssen:

„Whatever the direction of developments in the administration of the Internet, and the assignment and registration of domain names, it is clear that trademark owners are now stakeholders in the Internet. As such they should rightfully claim their place at any and all assemblies where decisions are made affecting the domain name system“ (Maher 1996).

Die INTA drängte also darauf, als Organisation des Markenschutzes einen Platz in der Governancestruktur des Internet einzunehmen.

Dieses Anliegen wurde auf einer weiteren Konferenz im Juni 1996 in Dublin bestärkt. Erstmals befaßte sich die OECD in Zusammenarbeit mit der DG 13 der Europäischen Kommission mit der Problematik der Internet-Adressen und Domainnamen (OECD 1996). Das große Teilnehmerspektrum der Konferenz sorgte dafür, daß das Thema weiteren Kreisen bekannt wurde. Auf dieser Veranstaltung knüpfte ISOC-Präsident Heath Kontakte zu weiteren Personen aus internationalen Organisationen. Alle Vertreter, die auf der OECD-Konferenz

später vorfand, schickte er ihn ungeöffnet an Ambler zurück (Siehe auch Rony/Rony 1998: 547-548). Was offen bleibt, ist der Zeitpunkt der Rücksendung (sofort oder nach ein paar Tagen), was aber nicht wesentlich ist.

¹²¹ Siehe <<http://www.aldea.com/cix/agenda.html>>.

in der Sitzung „Internet Addresses and the Domain Name System“ vortrugen, waren einige Monate später Teil der neuen Initiative der Internet Society.

Im Herbst 1996 zeigte sich immer deutlicher, daß mit den Verfahren der Internet community, mit Internet-Drafts und RFCs, schwerlich eine stabile formelle Basis für das kommerzialisierte Internet geschaffen werden konnte. Die nächste Konferenz führte die Internet Governance-Experten im September 1996 in Boston zusammen. Das Harvard Information Infrastructure Project, sowie NSF, ISOC und CIX luden zur Diskussion über das Thema „Coordination and Administration of the Internet“ ein.¹²² Die meisten Redner sprachen sich im allgemeinen dafür aus, daß eine spezifische Governanceform für das Internet gefunden werden müsse, die der dezentralisierten Natur und den gewachsenen Strukturen des Internet Rechnung tragen müsse, aber trotzdem die aktuellen Konflikte lösen können und formell auf einem soliden, internationalen Fundament ruhen müsse. Dabei wurden Anpassungen der gewachsenen Internet-Institutionen genauso wie die Einbeziehung von Regierungsorganisationen in Erwägung gezogen. Der unveränderte Status der IANA, die überhaupt nicht inkorporiert und im Prinzip nur ein Forschungsprojekt war, erschien manchen als Schwachstelle in den bisherigen Entwürfen. Besonders der Vertreter der ITU zweifelte die geplante Rolle der IANA an:

„[E]ven with the ISOC umbrella, IANA’s assertion that it can significantly evolve DNS policy and award multimillion-dollar contracts for registries will undoubtedly lead to some very serious legal and political challenges over their authority to do so“ (Shaw 1997: 126).

Shaw schlug vor, daß die US-Regierung den Reformprozeß der Internet-Institutionen vor die ITU bringen solle. ISOC-Präsident Heath kündigte hingegen auf der Konferenz an, daß der im Draft Postel genannte Ad-hoc-Ausschuß bald gegründet werden sollte und dazu Repräsentanten der ITU, der INTA und der WIPO eingeladen werden würden (Foster 1997: 205). Mit dieser Ankündigung ging Heath eigenmächtig über den Text des Draft Postel hinaus und löste damit de facto den Institutionalisierungsprozeß aus dem üblichen RFC-Verfahren heraus. Das Verhalten des ISOC-Chefs sorgte zwar für Kritik, aber substantieller Protest der Internet community blieb aus - zu lange hatte der Entwurf Postels stagniert.

Es schien, als sei die Internet community mit ihren Verfahren an eine Grenze gelangt. Die iNIC-Arbeitsgruppe der IETF, die parallel zu Postels Entwurfs geplant worden war, kam über Arbeiten an ihrer Satzung nicht hinaus, obwohl sie den Prozeß in der IETF halten wollte: „I

don't think jumping the gun by trying to create the new iTLDs outside of the IETF is going to go any where.“¹²³ Zwar konnte man sich auf die Definition des Problems einigen, nicht aber auf eine Lösung, und so ließ sich über die iNIC-Arbeitsgruppe sagen: „[D]er *rough consensus*, der sich bis zum Herbst 1996 herausgebildet hatte, [reichte] nicht viel weiter als bis zur Unzufriedenheit mit dem *status quo*“ (Recke 1997: 22, Hervorh. i. Orig.). Für die Internet-Ingenieure war das eine Niederlage, denn damit zeigte sich, daß der im technischen Bereich so überaus erfolgreiche IETF-Prozeß bei ökonomischen und verteilungspolitischen Problemen nicht ebenso in kurzer Zeit zu einer praktikablen Lösung führte. „Running code“ zu produzieren war einfacher als eine legitime Wettbewerbsordnung für das Domain Name System zu erstellen. Trotzdem blieb in der IETF das Ideal der Selbstregulierung unbeschädigt, niemand wünschte ein Eingreifen des Staates.

Doch die Ungeduld wuchs. Im Oktober stellte der Autor der Nameserver-Software BIND Paul Vixie der Internet community quasi ein Ultimatum, indem er drohte, die kommerziellen Provider über die Wurzel des DNS entscheiden zu lassen. Wer über die Leitungen des Internet verfüge, solle auch über die Namen verfügen:

„If IANA's proposal stagnates past January 15, 1997, without obvious progress and actual registries being licensed or in the process of being licensed, I will declare the cause lost. At that point it will be up to a consortium of Internet providers, probably through CIX if I can convince them to take up this cause, to tell me what I ought to put into the "root.cache" file that I ship with BIND. (...) At some point it will become necessary for the people who own the majority of the fabric to decide what names should be available to their customers“ (Vixie 1996).¹²⁴

Auch in der US-Regierung wuchs das Unbehagen. Der beratende Ausschuß des Federal Networking Council (FNCAC) stellte fest, daß die Angelegenheit den Agenturen der Forschungsförderung über den Kopf gewachsen war. In einer Resolution vom 21. Oktober 1996 drängte das Komitee darauf, daß die NSF schnellstens von der Aufgabe im DNS befreit werden müßte: „The FNCAC reiterates and underscores the urgency of transferring responsibility for supporting U.S. commercial interests in ITLD administration from the NSF to an appropriate entity“ (FNCAC 1996). Welche Regierungsagentur geeignet wäre, blieb jedoch unklar. Bis zu einer Entscheidung mußten die NSF und der FNC weitermachen, und so

¹²² Siehe <<http://www.ksg.harvard.edu/iip/cai/caiconf.html>> sowie die Buchpublikation zur Konferenz (Kahin/Keller 1997).

¹²³ E-Mail von R. Wesson auf der Newdom-Liste vom 16. Juli 1996: iNIC Charter V-0.3 <<http://www.iiia.org/lists/newdom/current/1120.html>>.

¹²⁴ Vixie verhielt sich aber weiterhin loyal zur IANA und relativierte sein „Ultimatum“ in einem späteren Beitrag auf der Newdom-Liste (26. November 1996 <<http://www.newdom.com/archive/newdom3/886.txt>>).

empfahl der beratende Ausschuß auch, an der Ad-hoc-Gruppe der Internet Society teilzunehmen, trotz oder gerade wegen der Skepsis gegenüber dem Plan:

„This international group is being established to provide guidance to ISOC on implementing the ISOC/Postel RFC for administration of the DNS. While not endorsing the RFC, FNCAC members urged NSF and the FNC to seek membership on this advisory committee, in recognition of the government's historic stewardship role in this sector“ (FNCAC 1996).

Einen Tag nach der Sitzung des FNCAC wurde die genannte Gruppe offiziell ins Leben gerufen.

5.4 „Falsche Freunde“? Die Internet-Elite in Koalition mit internationalen Regierungsorganisationen

5.4.1 Die Entstehung und die Pläne des International Ad Hoc Committee

Am 22. Oktober 1996 verkündete die Internet Society in einer Pressemeldung die Gründung des „International Ad Hoc Committee“ (IAHC).¹²⁵ Für die Akteure war diese Ankündigung vorerst kein Bruch und Neubeginn, sondern die Fortführung des bisherigen Prozesses im erweiterten Kreis. Sachstand war der Entwurf Postels, und Postel selbst gab bekannt, daß das IAHC das im Draft Postel genannte Komitee sei und die IANA dieses unterstütze:

„There maybe some perception that the IANA is distancing itself from this activity. This is not true. The IANA proposed a process that involved setting up a committee, pushed hard to get the committee appointed, now that the committee has finally been appointed, fully supports it, and urges that it move swiftly (with due process, openness, and public input) to reach some conclusions.“¹²⁶

Das IAHC bezog zum ersten Mal Akteure außerhalb der Internet community in den Prozeß ein. Die Kontakte, die die Spitze der Internet Society auf den Konferenzen geknüpft hatte, halfen bei der Inklusion der betreffenden Organisationen, nämlich der ITU, der WIPO und der INTA. Damit wurde sowohl der gestiegenen Bedeutung des Internet als internationales Datennetz als auch der Trademark-Problematik Rechnung getragen.

Die ITU, die traditionsreiche intergouvernementale Organisation der Telekommunikation und UN-Unterorganisation, bemühte sich seit Mitte der 90er, im Bereich des Internet aktiver

¹²⁵ IAHC Press Release: Blue Ribbon International Panel to Examine Enhancements to Internet Domain Name System <<http://www.iahc.org/press/press1.html>>.

¹²⁶ Postel an die IETF Mailing List, Nov 7, 1996, RE: IAHC <<http://mlarchive.ima.com/ietf/1996/3867.html>>.

zu werden. Die ISOC und das IAB standen einer Zusammenarbeit mit der ITU nicht feindselig gegenüber. Sie billigten das Vorhaben, daß die ITU die Verwaltung der TLD .int für die Domain Namen von internationalen Organisationen übernehmen könne, während die IETF dies ablehnte (Hart 1996b).

Mit der WIPO war eine weitere intergouvernementale Organisation vertreten, die seit Ende des 19. Jahrhunderts im Bereich des geistigen Eigentums und Urheberrechts aktiv war, während die fast genauso alte INTA als private non-profit Organisation der Markeninhaber sich für Marken- und Patentrechte einsetzte.¹²⁷

Die Internet community war im IAHC jedoch in der Mehrheit, denn ISOC, IANA und IAB entsandten jeweils zwei Vertreter in das Komitee, während ITU, WIPO und INTA jeweils einen Repräsentanten schicken durften. Zu dieser neunköpfigen Gruppe kamen der Präsident der ISOC als Vorsitzender des IAHC sowie - mehr als Beobachter denn als Mitglied - der Vorsitzende des FNC (ein Mitarbeiter der NSF) hinzu.

In der Selbstbeschreibung stellte sich das IAHC in die Tradition des IETF-Verfahrens und bekräftigte den Anspruch, die verschiedenen Dimensionen des DNS-Problems einer Lösung zuzuführen:

„[T]he IAHC will operate in the style of an Internet standards ‚design team‘, formulating criteria and procedures but seeking review, modification and consensus from the rest of the Internet community. (...) The IAHC specification effort will address legal, administrative, technical and operational concerns, with particular attention to the questions of fairness and functional stability“ (IAHC 1996b).

Die Arbeitsweise des IAHC führte der breiteren Internet community schnell vor Augen, daß eine neue Zeit angebrochen war. Zwar gab es eine öffentliche Mailing-Liste (iahc-discuss), aber der Aushandlungsprozeß des IAHC fand hinter geschlossenen Türen statt, oder besser in geschlossenen Kommunikationszirkeln, da die Gruppe zumeist per Telekommunikation tagte. Die Kritik am IAHC ließ nicht lange auf sich warten, doch der Problemdruck rechtfertigte die schnellere, nicht-öffentliche Vorgehensweise, so die Meinung eines Beteiligten in der Rückschau:

„What some people have forgotten is that the urgency of our original work came from the Internet operational community. When we started, there was a very real danger of the domain name system fragmenting into multiple roots which most believe would have been a terrible disaster for the Internet“ (Shaw 1998).

¹²⁷ Von 1878 bis 1993 hieß die Organisation „United States Trademark Association“ (USTA).

Das IAHC wollte möglichst schnell eine praktikable Lösung vorstellen und stellte daher einen straffen Zeitplan auf. Nach wenigen Wochen schien die Gruppe bereits so weit fortgeschritten zu sein, daß Communications Week International am 25. November meldete: „Procedures for creating new international top-level domains could be in place as early as next month“ (Hart 1996a). Der Zeitplan des IAHC war nicht umsonst so eng gefaßt, denn in der US-Regierung wurden bislang unbeteiligte Kreise auf die Problematik aufmerksam. Ein hoher Beamter aus der Clinton-Administration bezeichnete das Ansinnen der Internet community, in Eigenregie die rechtlichen und politischen Implikationen der Domain Name-Krise lösen zu wollen als töricht, und er unterstrich, daß die US-Regierung auf jeden Fall eine Rolle spielen müsse (Ebenda).

Dessenungeachtet legte das IAHC am 19. Dezember 1996 in der gewohnten Form eines Internet-Draft seinen vorläufigen Bericht vor (IAHC 1996a). Der Bericht hatte mit dem Entwurf Postels praktisch nichts mehr gemeinsam und offenbarte damit die Abkehr von der bisherigen Linie. Die größte Enttäuschung war für viele, daß im ersten Schritt nicht 150 neue gTLDs eingerichtet werden sollten, sondern nur sieben. Als neue gTLDs und deren Zielgruppen bestimmte das IAHC:

.firm	für Firmen
.store	für Geschäfte und Händler ¹²⁸
.web	für Institutionen mit Bezug zum World Wide Web ¹²⁹
.arts	für kulturelle Institutionen
.rec	für Freizeit und Unterhaltung
.info	für Informationsdienste
.nom	für persönliche Domainnamen

Auch die anvisierte Zahl der Registrars war mit maximal 30 so gering, daß nur wenige Unternehmen die Chance bekommen würden, Domainnamen in den neuen gTLDs zu verkaufen. Ein regionaler Proporz verringerte die Wahrscheinlichkeit weiter, Zutritt zum Domainmarkt zu erhalten. Die Vertreter der Markeninhaber, die am liebsten gar keine neuen gTLDs haben wollten, hatten ihre Interessen erfolgreich geltend gemacht. Denn jede neue TLD

¹²⁸ In der nachfolgenden Diskussion wurde .store durch .shop ersetzt (Siehe <<http://www.gtld-mou.org/docs/notice-97-02.html>>, <<http://www.gtld-mou.org/docs/rfc-results.htm>>).

¹²⁹ Da .web als alternative TLD bereits existierte, handelte sich das IAHC eine Klage des Betreibers ein. Auf der Anklagebank saßen die IANA und die ISOC, doch vor der Urteilsverkündung zog der Kläger zurück, um eine drohende Niederlage abzuwenden und sich das Recht auf spätere Klagen zu erhalten (Rony/Rony 1998: 547-550).

machte den Schutz der Markennamen im Internet aufwendiger. Auf jeden Fall sollte die Durchsetzung von Markenansprüchen bei den neuen Endungen im neuen Regime institutionell garantiert werden. Der Protest und die Eingaben gegen den ersten Bericht bewirkten keine fundamentale Änderung, sondern führten im Gegenteil zur Abschottung des IAHC.

Im endgültigen Bericht vom 4. Februar 1997 konstatierte das IAHC eine rege öffentliche Beteiligung durch über 4.000 informelle und 100 formelle Kommentare und versicherte, „a fair and practical balance“ gesucht zu haben (IAHC 1997). Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Berichten lag jedoch darin, daß sich im Endbericht die Mitgliedsorganisationen des IAHC dauerhaft eine starke Stellung reserviert hatten. Während im vorläufigen Bericht die neu zu gründende Organisation der Domain-Unternehmen, genannt CORE (Council of Registrars), das Zentrum bildete und mit dem CORE Board of Trustees das politisch entscheidende Gremium stellte, trat im Endbericht das neu eingefügte „Policy Oversight Committee“ (POC) als wichtigstes Entscheidungsgremium auf. Dieses Gremium sollte über zukünftige neue gTLDs entscheiden und von den IAHC-Mitgliedern beschickt werden.¹³⁰ Das nach der Auflösung des IAHC ohne Wahl gebildete „interim POC“ sorgte denn auch für personelle Kontinuität, es war bis auf eine Person identisch mit dem IAHC. Die US-Regierung, im IAHC vertreten durch den FNC, hatte allerdings keine Funktion im neuen institutionellen Design und schied nach der Vorlage des Endberichts aus dem Prozeß aus. Viele kritisierten die allzu passive Haltung des FNC-Vorsitzenden, doch als Vorsitzender einer interministeriellen Gruppe aus fast 20 Regierungsagenturen hatte er weder ein klares Mandat noch die Zeit, ein einhelliges Votum der vielen beteiligten Ministerien einzuholen.

Der Endbericht des IAHC setzte das neue Arrangement nicht in Kraft, sondern verwies auf zwei noch auszuarbeitende Memoranda of Understanding, die die rechtliche Basis der gTLD-Verwaltung bilden sollten. Dabei war für die ITU die von der politischen Symbolik her bedeutende Rolle als Hinterlegungsstelle des sogenannten „Generic Top Level Domain Memorandum of Understanding“ (gTLD-MoU) vorgesehen. Bis zur Unterzeichnung dieses Dokuments versuchte das IAHC eine möglichst breite Zustimmungsbasis in Politik und Wirtschaft für das Vorhaben zu erreichen. So suchte man weiter die Unterstützung der US-Regierung und nahm Kontakte zum Patent and Trademark Office und dem Handelsministerium auf. Außerdem warb das IAHC bei der Europäischen Kommission für seinen

¹³⁰ CORE sollte zwei der insgesamt 12 POC-Mitglieder benennen. Da das POC anstelle des CORE Board of Trustees trat, sollte CORE einen Exekutiv-Ausschuß und ein permanentes Sekretariat erhalten.

Plan und versuchte, den Verband der kleineren ISPs, das Internet Service Providers' Consortium ISP/C, zu gewinnen (Cukier 1997c).

Doch die erfolgversprechende Situation des IAHC verkomplizierte sich im Frühjahr 1997 zusehends, zum einen durch Ereignisse, die in direktem Zusammenhang mit den IAHC-Plänen standen, zum anderen durch Zufälle und unabhängig vom IAHC auftretende Probleme der Internet-Koordination. Zwei Policy-Ströme flossen zusammen, sorgten für eine starke Politisierung der gesamten Problematik „Internet Governance“ und endeten letztlich mit der Intervention der US-Regierung und dem Scheitern des IAHC. Aus einer systematischen Perspektive ist es nicht sinnvoll, die Verwicklung der Ereignisse chronologisch darzustellen, auch wenn in der Wirklichkeit der Akteure der zeitliche Ablauf der Geschehnisse die Handlungen und Reaktionen prägt. In diesem Abschnitt wird zunächst allein die Entwicklung des IAHC weiterverfolgt, jedoch eingedenk der Tatsache, daß parallel dazu in der US-Regierung die Probleme der Internet-Governancestruktur zunehmend thematisiert wurden, bis hin zum Kulminationspunkt, an dem die US-Regierung den Prozeß vollständig an sich zog und damit die Policy-Ströme vereinigte. Die Intervention der US-Regierung kam nicht aus heiterem Himmel, wie in vielen Papieren dargestellt, sondern baute sich langsam auf. Ein guter Beleg dafür ist der Artikel eines gut informierten Journalisten, der bereits im März 1997 berichtete, daß die amerikanische Regierung in absehbarer Zeit mit einer Notice of Inquiry bezüglich der Internet-Verwaltung herauskommen würde (Cukier 1997b). Doch zurück zum IAHC.

In dem Maße wie das IAHC um Zustimmung für seinen Plan rang, formierten sich auch die Kritiker. Eine Woche, nachdem der IAHC-Endbericht veröffentlicht worden war, startete ein Netzwerkadministrator eines großen ISP - GTE Federal Systems - einen Test, der als „IAHC-Gate“ bekannt wurde. Er benutzte vom 12.2. bis 17.2.1997 den offiziell nicht anerkannten Root Server von Alternic und demonstrierte damit, daß Wahlfreiheit an der Spitze des DNS nicht notwendigerweise mit Instabilität einhergehen müsse. Für das IAHC hingen Stabilität, Einheitlichkeit und Kontrolle des DNS eng zusammen, doch wenn sich nun zeigte, daß die Möglichkeit bestand, einen Root Server frei wählen zu können, ließe sich auch die Erweiterung des Namensraums nicht mehr kontrollieren und die Gefahr der Fragmentierung des DNS wäre nicht gebannt. Der ITU-Vertreter im IAHC Robert Shaw war denn auch der erste, der sich bei GTE beschwerte und eine sofortige Einstellung des Tests forderte.¹³¹ Der

¹³¹ Der Netzwerkadministrator bewertete den Test als erfolgreich:

„The test ran for about 5 days and showed to me that the alternic can indeed live up to the claims that they can support root namespace as well as the IANA (...). I am putting this out to the world, because I believe in the

Test war ein Warnschuß, der sagen sollte, daß die Techniker leicht eine Möglichkeit finden würden, ein für sie inakzeptables System zu umgehen.

Bei der Werbung um Zustimmung für das IAHC-Projekt zeigte sich immer deutlicher der Mangel, daß die Planer zwar ein institutionelles Arrangement für Wettbewerb und Markenschutz im Domainmarkt durch neue gTLDs entworfen hatten, aber keine Lösung für die bestehenden gTLDs. Das IAHC hoffte, daß Network Solutions nach dem Auslaufen der Vereinbarung mit der NSF dem neuen System beitreten würde oder sogar von der Regierung dazu verpflichtet würde, aber sicher war dies keinesfalls. Der Anreiz, Registrar in dem System zu werden, wäre viel größer, wenn NSI die gTLDs .com, .org und .net einbringen würde. Doch zuerst ging es einmal darum, die eigenen Pläne unter Dach und Fach zu bringen.

Auf einer Konferenz in Genf vom 29. April bis 1. Mai 1997 wurde das Generic Top Level Domain Memorandum of Understanding feierlich unterzeichnet. ISOC-CEO Heath sprach von einem exzellenten Anfang für die weitere Selbstregierung des Internet und hob hervor, daß der Namensraum des Internet eine öffentliche Ressource (public resource) sei und treuhänderisch verwaltet (public trust) würde (ITU-Pressemeldung, 1.05.1997). Der Generalsekretär der ITU Pekka Tarjanne sah durch das Internet ein neues Paradigma entstehen, das er „voluntary multilateralism“ nannte:

„The timeliness of a standard takes precedence over its technical excellence. For that reason, I see a new paradigm emerging, which I would term ‚voluntary multilateralism‘. This process consists of identifying communities of interest who can come together on a voluntary basis to solve problems, and then letting the market decide whether or not they got it right“ (Tarjanne 1997).

Die ITU versprach ihre Aufgaben zu erfüllen, nämlich das MoU bei den ITU-Mitgliedern zu verbreiten, bei seiner Umsetzung zu helfen und die Liste der Signatäre zu verwalten. Der feierlichen Zeremonie folgte jedoch keine breite Unterzeichnungswelle. Etwa 60 Parteien unterschrieben auf der Konferenz, in der Zeit danach wuchs die Zahl der Signatäre des gTLD-MoU auf über 200 an. Das größte Manko war, daß die markanten Namen fehlten, vor allem die großen amerikanischen Unternehmen, die ISPs, der Verband CIX und die IT-Dienstleister. Der Verband der kleinen und mittleren US-Provider, das Internet Service Providers‘ Consortium ISP/C, hatte wenige Tage vor der Veranstaltung überraschend seine Unterstützung zurückgezogen (CNET News 1997-04-25). Zu den großen Unternehmen, die

Internet and I believe that it can be a self-governing body. I believe in choices, not dictates“ <<http://www.newdom.com/archive/gte1.html>>, <<http://www.newdom.com/archive/gte2.html>>.

unterzeichneten, gehörten MCI (wofür Vinton Cerf gesorgt hatte), Digital Equipment, Samsung sowie einige europäische Telekommunikationsfirmen (France Telecom, Telecom Italia und die schwedische Telia). Auch die europäische Standardisierungsorganisation ETSI unterschrieb, und als einziger Staat setzte Albanien seine Unterschrift unter das gTLD-MoU (ITU 1997a). Das zögerliche Engagement der Regierungen erklärte ISOC-CEO Heath damit, daß Staaten nicht mit dem Internet-Tempo mithalten könnten und eben etwas länger bräuchten. Doch die ISOC vermißte besonders die Unterstützung von IBM und AT&T, denn wenn diese beiden Schwergewichte mitgezogen hätten, so hoffte man, hätte das gTLD-MoU das notwendige Momentum erhalten, um die skeptische Haltung der US-Regierung aufzubrechen.¹³²

Wie im IAHC-Bericht vorgesehen trat das gTLD-Memorandum of Understanding durch die Unterschriften der Internet Society und der IANA in Kraft. Das IAHC löste sich auf und wurde - mit personeller Kontinuität - durch das interim Policy Oversight Committee (iPOC) ersetzt, das die weitere Umsetzung der neuen Struktur übernahm.

Um die Struktur in ihrer Gänze beurteilen zu können, werden im folgenden Abschnitt die relevanten Dokumente ausgewertet und die geplanten - und teilweise auch verwirklichten - Institutionen diskutiert. Man könnte fragen, warum ein institutionelles Arrangement so genau betrachtet wird, obwohl es nie richtig in die Gänge kam. Die Antwort lautet, daß in einem derart inkrementellen und von wenigen Akteuren bestimmten Politik-Prozeß auch gescheiterte oder nur teilweise realisierte Lösungen ihre Wirkung haben und nachfolgende Konzepte erheblich beeinflussen oder gar in anderer Form wiederauferstehen.

Die nachfolgenden Ausführungen müssen immer auch im Hinblick auf die spätere ICANN-Gründung verstanden werden, denn trotz des Scheiterns des IAHC wurden ausgearbeitete Elemente des Arrangements, da sie nun einmal in der Welt waren, im ICANN-Prozeß wieder aufgegriffen.

5.4.2 Analyse der Domain-Verwaltungsstruktur gemäß den IAHC-Dokumenten

Die formale Grundlegung der neuen Domain-Verwaltungsstruktur erfolgte durch die folgenden Dokumente:

¹³² Die Liste der gTLD-MoU-Signatäre findet sich unter <http://www.itu.int/net-itu/gtld-mou/signat.htm>.

- „Memorandum of Understanding on the Generic Top Level Domain Name Space of the Internet Domain Name System“ (gTLD-MoU 1997),
- „Memorandum of Understanding for the Internet Council of Registrars“ (CORE-MoU 1997),
- „Articles of Association of ‚Council of Registrars‘ (CORE) Association“ (CORE Articles 1997).

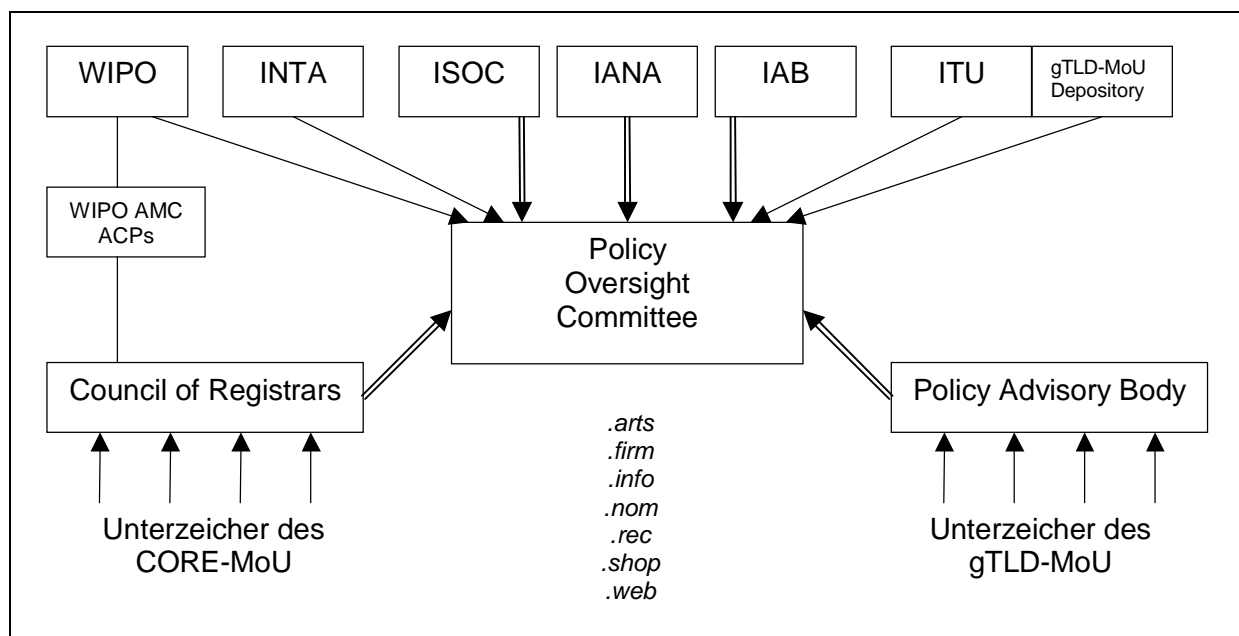


Abbildung 11: Die Organisation der gTLD-Verwaltung nach dem IAHC-Plan

Die drei zentralen Gremien des IAHC-Arrangements, deren Rechte und Pflichten in den genannten Dokumenten geregelt wurden, nahmen nach der Genfer Zeremonie nach und nach ihre Arbeit auf. Die Arbeit war dadurch gekennzeichnet, daß nicht nur der operative Betrieb aufgebaut wurde, sondern auch am Regelwerk selbst „weitgestrickt“ wurde. Im einzelnen handelte es sich um

- das Policy Oversight Committee (POC),
- den Council of Registrars (CORE),
- das Policy Advisory Body (PAB).

Das **Policy Advisory Body** stellte das Plenum der Unterzeichner des gTLD-MoU dar, und in ihm sollten die „Internet stakeholders“ aller Art möglichst repräsentativ vertreten sein - die Industrie, NGOs und Regierungen. Die Kompetenz des PAB beschränkte sich darauf,

Empfehlungen zur Domain-Politik an das POC abzugeben und im Falle von Änderungen der Memoranda of Understanding beratend tätig zu werden. Das PAB war also relativ einflußlos angelegt, obwohl man dieses Organ quasi als Vollversammlung des Internet auffassen konnte. Nach seiner Konstituierung machten sich die Mitglieder des PAB daran, die Kompetenzen des Gremiums zu erweitern, wobei sie sich vor allem für das Recht einsetzten, Vertreter in das POC entsenden zu dürfen.

Das **Policy Oversight Committee** war das einflußreichste Gremium, es fungierte als Steuerungsorgan in der Struktur. Das POC hatte das Entscheidungsrecht über die Einführung neuer gTLDs und über die Anzahl der Registrars sowie über deren globale Verteilung nach den Weltregionen der WTO. Es definierte die Anforderungen an Registrars und konnte - nach Konsultation mit PAB und CORE - Registrars die Zulassung entziehen. Im POC ruhte die „public trust function“ über die neuen gTLDs, und die Unterschrift des POC unter dem CORE-MoU war eine notwendige Bedingung für die Inkraftsetzung dieses Dokuments. Für die Finanzierung des POC sollte der CORE aufkommen.

Die Beschickung des POC war zunächst den Mitgliedsorganisationen des IAHC vorbehalten. Es war beschlossene Sache, daß dazu noch zwei Vertreter aus dem CORE kommen sollten. Die Zusammensetzung des POC wurde jedoch schnell zum Spielball der verschiedenen Interessen. Zum einen sollte die Überlebenschance des Arrangements erhöht werden, indem der vielerseits kritisierte Einfluß der internationalen Regierungsorganisationen beschnitten wurde.¹³³ Zum anderen drangen die Mitglieder des PAB darauf, ebenfalls im POC repräsentiert zu sein. In der geplanten ersten Revision der POC-Zusammensetzung erhielt das PAB das Recht, neun Vertreter in das auf 20 Köpfe vergrößerte POC zu entsenden, darunter Repräsentanten der sogenannten „At Large Members“, die aus drei verschiedenen geographischen Regionen stammen mußten (POC 1997). Insgesamt wäre damit der Privatsektor der dominierende Part der Struktur geworden. Zur Umsetzung dieser Modifikation kam es nicht mehr, doch der Vorschlag wurde im ICANN-Prozeß wieder aufgenommen.

Als weiterer Streitpunkt entpuppte sich der Modus, nach dem Änderungen am gTLD-MoU vorgenommen werden sollten. Nach der ursprünglichen Version konnte des gTLD-MoU nur

¹³³ Das zunächst gebildete interim POC wurde im November 1997 vom ersten regulären POC abgelöst (Siehe <http://www.gtld-mou.org/docs/news.html>). Nach dem gTLD-MoU verfügte das POC über zwölf Sitze, wobei ISOC, IANA, IAB und CORE jeweils zwei Vertreter benannten und WIPO, INTA, ITU jeweils einen. Das Generalsekretariat der ITU war kraft Amtes in seiner Funktion als Hinterlegungsort des gTLD-MoU vertreten. Dieser Sitz im POC wäre nach dem ersten Revisionsplan weggefallen, die WIPO und die ITU hätten nach diesem Plan zwar ihren Sitz behalten, aber ihr Stimmrecht im POC eingebüßt und nur eine beratende Funktion erhalten (POC 1997).

geändert werden, wenn sowohl die ISOC als auch die IANA zustimmten. Diese Veto-Position der beiden traditionellen Internet-Gremien geriet unter Beschuß. Sie wäre zusammen mit der Revision der POC-Zusammensetzung gekippt worden und durch eine 2/3-Mehrheit der POC-Mitglieder ersetzt worden.

Im **Council of Registrars** (CORE) vereinigten sich die Unterzeichner des CORE-MoU und die zugelassenen Registrare, allerdings nicht freiwillig, sondern per Zwangsmitgliedschaft. Formal wurde CORE als non-profit Organisation nach Schweizer Recht mit Sitz in Genf konstituiert und am 3. Oktober 1997 gegründet. Die Finanzierung des CORE erfolgte durch Abgaben der Registrare, aus denen indirekt auch das POC seinen Unterhalt bestritt. Die Aufgaben des CORE teilten sich in koordinative und operative Funktionen. Der CORE koordinierte die Aktivitäten der Domain-Unternehmen und hatte sicherzustellen, daß die Registrare sich konform der Memoranda of Understanding und der Entscheidungen des POC verhielten. Außerdem übernahm der CORE die Verantwortung für den Betrieb der Registries und der DNS-Master Server für alle neuen gTLDs, wobei der Rat diese Aufgaben entweder selbst ausführen oder per Ausschreibung vergeben konnte. Die CORE-Registries basierten auf dem Prinzip des „Shared Registry System“ (SRS), d. h. daß die akkreditierten Registrare auf eine gemeinsame Datenbank für die SLD-Registrierungen zugreifen konnten.¹³⁴ Im Gegenzug durfte jeder CORE-Registrar in allen neuen gTLDs Domainnamen anbieten.

Für den CORE und die aktiven Registrars bestand eine ganze Reihe von Verpflichtungen im Hinblick auf Konflikte um Domainnamen, vor allem die Herausgabe von Information in Streitfällen und die Anerkennung von Schiedssprüchen. Der IAHC-Ansatz institutionalisierte ein Schlichtungsverfahren durch „Administrative Domain Name Challenge Panels“ (ACPs), die beim Arbitration and Mediation Center (AMC) der WIPO angesiedelt waren. Die Entscheidungen dieser Panels mußten von den Registrars umgesetzt werden, also z. B. die Löschung oder Übertragung einer SLD-Registrierung. Die Registrare selbst traten im Normalfall nicht als Partei vor den Panels auf, vielmehr betrafen die Domainkonflikte Kunden der Registrare, denen durch eine dritte Partei der Anspruch auf den Namen strittig gemacht wurde. Das IAHC-Arrangement griff bei der Streitschlichtung bis zum Endkunden durch, denn das CORE-MoU machte wortgenaue Vorschriften, die in die Antragsformulare auf einen Domainnamen aufgenommen werden mußten. Damit unterwarf sich der Inhaber eines

Domainnamens in den CORE-gTLDs dem außergerichtlichen Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren der WIPO, wobei selbstverständlich der Rechtsweg offen blieb.

Da die sieben CORE-gTLDs von .arts bis .web letztlich nicht aktiviert wurden, fand auch kein Verfahren nach den Regeln des IAHC-Ansatzes statt. Die Arbeit der WIPO und des IAHC hat aber für das obligate Schlichtungsverfahren der ICANN Modell gestanden. Der CORE und die in ihm zusammengeschlossenen Unternehmen kamen zwar nicht über das IAHC-System ins Domain-Geschäft, existierten aber weiter und bekamen später als ICANN-akkreditierte Registrare ihre Chance.

Ein wichtiger Punkt, der im Zusammenhang dieser Arbeit herauszustellen ist, liegt in der Regelung des Zugangs zum Domainmarkt, wie sie das IAHC-Arrangement vorsah. Natürlich war zunächst nur die erste Erweiterungsrunde geregelt, und mangels Erfahrung mit Wettbewerb bei den Domain-Registrierungen entschloß sich das IAHC zu behutsamem Vorgehen. Das Prinzip lautete „one registry, multiple registrars“, also die bereits erwähnte Konstellation, daß die gemeinsame Registerdatenbank bei CORE dem Wettbewerb entzogen sein sollte, während die Registrare in allen neuen gTLDs untereinander um Domainskunden konkurrieren sollten. Die potentiellen Anbieter mußten einige vom IAHC festgelegte Kriterien erfüllen, um in den Auswahlprozeß zu gelangen. Die Anforderungen waren so bemessen, daß nicht nur Großunternehmen, sondern auch Start-ups die Hürden nehmen konnten, nicht aber 1-Mann-Unternehmen mit einem Server in der Garage. Nach dem CORE-MoU mußten mindestens fünf Vollzeitkräfte und 300.000 US-Dollar an liquiden Mitteln vorhanden sein.¹³⁵ Die Antragsgebühr betrug 10.000 Dollar, die an den CORE zu entrichten war und im Falle der Nichtzulassung zurückgezahlt werden sollte.¹³⁶ Hinzu kam ein nicht erstattbarer Betrag in ungenannter Höhe für ein externes Gutachten, welches die formelle Richtigkeit und Vollständigkeit der Anträge feststellen sollte.¹³⁷

Das größte Problem hatte das IAHC mit dem Auswahlverfahren selbst, schließlich ging es um die Zulassung einer begrenzten Zahl von Unternehmen zum Domainmarkt. Gemäß dem

¹³⁴ Im Oktober 1997 vergab der CORE den Aufbau des SRS an die Firma Emergent Corp., San Mateo, CA. (ZDNET News 1997-11-12).

¹³⁵ Nachdem absehbar war, daß die neuen gTLDs wahrscheinlich nicht zum Leben erweckt würden, wurden die Hürden weiter gesenkt. Im Antragsformular <http://www.corenic.org/join_core/appform.htm> war nur noch von „adequate staff“ und von 70.000 USD Liquidität die Rede, was im Widerspruch zum unveränderten Anhang A des CORE-MoU stand.

¹³⁶ Im Endbericht des IAHC betrug die Antragsgebühr noch 20.000 USD, sie wurde aber durch das CORE-MoU herabgesetzt.

IAHC-Endbericht sollten in der ersten Runde maximal 28 Unternehmen zugelassen werden. Um eine gleichmäßige Verteilung um den Globus zu erreichen, wurde die Welt analog der WTO-Gliederung in sieben Regionen aufgeteilt, in denen jeweils bis zu vier Registrars zum Zuge kommen sollten. Im Endbericht des IAHC war die Auswahl per Losentscheid vorgesehen, was aber selbst innerhalb des IAHC umstritten war und so starke Proteste hervorrief, daß das Losverfahren fallengelassen werden mußte.¹³⁷ Das iPOC, das die erste Auswahlrunde durchführen sollte, gab per Pressemeldung bekannt, daß die Begrenzung auf 28 Unternehmen aufgehoben würde: „Hence, anyone satisfying the qualification requirements may become a registrar.“¹³⁹ Damit entfiel die regulative Komponente des IAHC-Arrangements. Es stand auch kein alternatives Verfahren zur Verfügung, mit dem eine begrenzte Zahl an Registrars ausreichend legitimiert werden konnte. Das iPOC mußte dem Druck nachgeben und die Begrenzung ganz aufgeben, denn die in der ersten Runde zugelassenen Unternehmen hätten einen erheblichen Startvorteil gehabt. Die Schattenseite dieser Entscheidung war, daß der Koordinationsbedarf wuchs und das ganze Vorhaben riskanter wurde, denn die Begrenzung war dazu gedacht, zuerst ein überschaubares „Team“ zu erhalten, das das neue System erst einmal zum Laufen bringen mußte, wozu viele technische und operative Probleme zu lösen waren.

5.4.3 Kritik am IAHC-Arrangement und Gründe des Scheiterns

Die Gremien des IAHC-Arrangements nahmen nach der Unterzeichnungszeremonie in Genf im Laufe des Jahres 1997 ihre Arbeit auf. Ihre Tätigkeit wurde durch die Intervention der US-Regierung nicht abrupt gestoppt, sondern ging bis zu einer Machtprobe weiter, durch die das Scheitern des „POC-CORE-PAB“-Arrangements endgültig wurde (Es handelte sich um Postels Root Server „Test“ - siehe im folgenden Abschnitt). Die Akteure verschwanden aber auch dann nicht von der Bildfläche, sondern beteiligten sich aktiv am politischen Prozeß der

¹³⁷ Wie der iPOC-Vorsitzende David Maher in einem Interview mitteilte, konnte die Firma Arthur Anderson quasi als Sponsor gewonnen werden, indem sie sich bereit erklärte, die Begutachtung für etwa 1.000 USD pro Antrag zu übernehmen, was weit unter dem Marktpreis lag (McCluskey 1997).

¹³⁸ Besonders die Europäische Kommission drängte auf ein besseres Verfahren und schrieb an das IAHC: „The allocation of new Registrars amounts to the grant of a commercial license to operate a business: the policies and procedures to do so must be transparent and legally sound, if only to avoid subsequent disputes. As far as we can see to date, the proposed lottery does not meet these requirements.“ C. Wilkinson am 17.04.97 zit. n. einer E-Mail an die gtld-discuss-Liste <<http://www.gtld-mou.org/gtld-discuss/mail-archive/05872.html>>.

US-Regierung und am Aufbau von ICANN, so daß eine Menge Ideen und Personen in die neue Governancestruktur des Internet hineingenommen wurde. Die IAHC-Planungen leisteten mehr als die Vorarbeit zu ICANN - zum Teil wurden im ICANN-Prozeß diesselben Fragen wieder und wieder im nochmals erweiterten Akteurskreis diskutiert. Die Grundstruktur des ICANN-Arrangements übernahm viele Züge des IAHC-Designs, umfaßte aber auch Teile, die das IAHC ausgeklammert hatte oder mangels Kompetenz ausklammern mußte.

Die Liste der Kritiker des IAHC und des gTLD-MoU war lang (Siehe Rony/Rony 1998: 534-542; Cukier 1997c). Kritisiert wurde die fragliche Autorität und Legitimation der Akteure, die mangelnde Öffentlichkeit des Prozesses, die Zementierung des Internet old boys network bis hin zum Vorwurf, die Internet-Koordination würde in die Schweiz „entführt“. Das Policy-making für das Domain Name System hatte sich im Vergleich zu den Regeln der technischen Standardisierung im RFC-Prozeß von der Basis entfernt. Die Kompetenzen und die Zusammensetzung des Policy Oversight Committee wiesen eine für das Internet ungewöhnlich hierarchische und exklusive Organisationsweise auf. In solchem Ausmaß hätte dies die breite Internet community nie zugelassen. So meinte Andrew Sernovitz, Gründer und Präsident der Association for Interactive Media und einer der heftigsten Kritiker des gTLD-MoU, im Hinblick auf die Vertreter, die die ISOC in das erste reguläre POC entsandt hatte:

„The Internet Society's claims to represent the Internet community ring false under this action. There is no way a free and fair election of their members would have chosen a European bureaucrat and a Chicago lawyer to represent them. It is equally unlikely that the Internet community would have voted to create a secretive Swiss-based cartel governance mechanism under the aegis of a U.N. organization.“ (Sernovitz 1997)

In diesem Zitat kommen - sehr direkt formuliert - die Hauptkritikpunkte zur Sprache, auf die im folgenden näher einzugehen ist. Drei Kritikkomplexe lassen sich abgrenzen, nämlich die fragliche Wettbewerbsintensität im Domainmarkt, die Rolle der ITU und die Rolle der Europäischen Kommission. Diese drei Faktoren zusammen machten das Arrangement auch für die US-Regierung letztlich unannehmbar.

Was den **Wettbewerb im Domainmarkt** anging, so war an der Konstruktion des IAHC vor allem die Vereinigung der Domain-Anbieter im CORE umstritten, d. h. der zwangsweise Zusammenschluß der Unternehmen zum gemeinsamen Betrieb der Registry, wobei diesselben Unternehmen zugleich im Wettbewerb um Domainkunden standen. Diese Struktur wurde in

¹³⁹ IAHC/iPOC-Pressemeldung: „Lottery to Be Dropped from Registrar Selection Process“, 1997-05-06 <<http://www.gtld-mou.org/press/press-lottery.html>>.

gewissem Sinne von den technischen Voraussetzungen diktiert. Es gab keine Erfahrungen mit verteilten Registries, so daß als einzige Alternative das Modell „one registry, one registrar“ zur Verfügung stand, was aber bedeutet hätte, daß pro neuer gTLD nur ein Unternehmen zum Zuge gekommen wäre, das dann sowohl die Endkunden bedient hätte als auch die Registerdatenbank betrieben hätte. Um viele Unternehmen in den Domainmarkt zu bringen, hätten viele neue gTLDs geschaffen werden müssen, woran die Markenvertreter gerade kein Interesse hatten - sie hatten ja die Erweiterung des TLD-Raumes um 150 TLDs, wie Postel sie wollte, auf sieben gedrückt. So haftete CORE der Ruch des Kartells an.

Der Verband CIX kritisierte, daß der Ansatz des IAHC viel zu akademisch sei und die Interessen profitorientierter Akteure zu wenig berücksichtigt worden seien. Die Kooperation stehe viel zu sehr im Mittelpunkt, was für ein kommerzialisiertes Internet nicht angebracht sei (Cook Report 6.3, Juni 1997). In der Tat war fraglich, wie die Gleichzeitigkeit von Kooperation und Wettbewerb unter den Registrars funktionieren sollte. Besonders kritisch war die Entscheidungsbefugnis über die Aufnahme neuer Unternehmen. Es war vorgesehen, daß die im CORE vereinigten aktiven Registrars mitentscheiden sollten, ob ihr Kreis erweitert werden soll. Rationalem Verhalten gemäß, dürften bereits akkreditierte Domain-Unternehmen kein Interesse daran haben, weitere Konkurrenten zuzulassen. Außerdem sahen selbst Registrars, die gute Chancen hatten, im ersten Anlauf zum Zuge zu kommen, die Zwangsmitgliedschaft im CORE kritisch, denn letztlich waren sie es, die die ganze Struktur finanzieren sollten, ohne in Finanzfragen über Vetomacht zu verfügen. ISOC-Chef Heath gab einen ersten Vorschmack auf kostenträchtige Punkte, als er verkündete, daß in Zukunft CORE und die Registrars für die Finanzierung der IANA aufkommen müßten, was in keinem der Dokumente erwähnt wurde. Dieser Punkt war einer der wesentlichen Anlässe für den Draft Postel gewesen und hatte dort breiten Raum eingenommen, er war aber im IAHC-Prozeß aus der Diskussion herausgefallen, da zwischenzeitlich andere Lösungen für die IANA angestrebt worden waren, die sich aber zerschlagen hatten.

Der IAHC-Ansatz reagierte zwar auf die Kommerzialisierung des Internet, indem er Wettbewerb bei den gTLDs einführen wollte, doch der Gedanke der gemeinschaftlichen Bewirtschaftung des Namensraums stand im Vordergrund. Kurz gesagt: Die IAHC-Konstruktion hätte das NSI-Monopol durch das CORE-Kartell ersetzt. Die US-Regierung hakete an dieser Stelle ein und forderte eine stärker wettbewerbsorientierte Lösung, bei der möglichst auch die Registries in Konkurrenz zueinander stünden.

Der zweite kritische Punkt betraf die **Rolle der ITU**. Das gTLD-MoU sprach vom TLD-Namensraum als einer öffentlichen Ressource, deren Verwaltung von einem selbstregulatorischen, öffentlich und privat gemischtem Arrangement ausgeführt werden könne, aber nichtsdestotrotz Gegenstand der öffentlichen Politik sein müsse. Das Prinzip lautete: [T]he Internet Top Level Domain (TLD) name space is a public resource and is subject to the public trust“ (gTLD-MoU 1997). An dieser Formulierung stießen sich die Experten, denn „public resource“ und „public trust“ waren in der Sprache der ITU keine beliebigen Formulierungen, sondern stellten das Internet DNS den Aufgaben der ITU wie zum Beispiel der Verwaltung des Frequenzspektrums gleich.

Die Befürchtung, daß die ITU über kurz oder lang die Verwaltung des DNS über ihre Mitgliedsstaaten als öffentliche Aufgabe an sich ziehen würde, war nicht von der Hand zu weisen. Die Fortführung des gTLD-MoU in der ITU hätte eine völkerrechtliche Dynamik ausgelöst, die den IAHC-Mitgliedern nicht bewußt war. Völkerrechtlicher Sachverstand war im IAHC nicht vorhanden - die Gruppe war in diesen Dingen „utterly clueless“, wie der Experte Rutkowski kritisierte (WIA 1998). Um die ITU und ihre Prozesse zu verstehen, mußte man schon lange bei dieser internationalen Organisation gearbeitet haben - und so war es denn auch Tony Rutkowski, der die zuständigen Beamten in der US-Administration warnte und wesentlich zum Stop des gTLD-MoU beitrug. Bereits vor der Unterzeichnung des MoU, am 23. April, meldete Außenministerin Madeleine Albright an die US-Botschaft nach Genf, es gebe „concerns about the authority of the ITU Secretariat, without authorization of the member governments, both to hold a full meeting of member states and master members, and to commit to actions under the gTLD-MoU.“¹⁴⁰ Daß die ITU mit einem Memorandum of Understanding operierte war untypisch. Nur in einem einzigen anderen Fall (dem sogenannten GMPCS-MoU) war dies in der jüngeren Vergangenheit vorgekommen, und dafür hatten die Mitgliedsstaaten das Generalsekretariat ermächtigt.¹⁴¹ Generell verfügte das Generalsekretariat über sehr geringe Kompetenzen, und die Mitgliedsstaaten wachten sehr genau

¹⁴⁰ Eine Abschrift des Kabels vom US State Department an die US-Botschaft in Genf gelangte auf eine Mailing-Liste (Siehe: The US Govt. is *not* supportive of gTLD-MoU <<http://www.gtld-mou.org/gtld-discuss/mail-archive/04644.html>> und CNET News 1997-04-29).

¹⁴¹ Die Bevollmächtigtenkonferenz 1994 schuf ein neuartiges Gremium - das World Telecommunication Policy Forum -, das die Produktion von MoUs als Instrument entdeckte. Als erstes wurde 1996/97 das „Global Mobile Personal Communications by Satellite“-MoU erarbeitet (Siehe <http://dmsprod.itu.int/gmpcs_mou/default-en.asp>), in dessen Folge weitere neue Institutionen bei der ITU entstanden, aber auch Verbindungen in die bestehende Struktur der ITU. Der ITU Council ermächtigte den Generalsekretär durch die Resolution 1116 (1998), im Fall des GMPCS-MoU als Hinterlegungsort zu fungieren und zur Umsetzung beizutragen. Auf der

darüber, daß die Beamten in Genf sich nicht verselbständigten und die minimale Autorität, die ihnen zugestanden wurde, nicht überschritten (Rutkowski 1998).

Doch da das gTLD-MoU nun einmal da war, wurde es in die Maschinerie der ITU eingeleitet. Zunächst befaßte sich der ITU Council auf seiner Jahrestagung im Juni 1997 damit. Die Vertreter der Mitgliedsstaaten rühmten Generalsekretär Tarjanne für seine Rolle beim gTLD-MoU und sprachen sich dafür aus, die ITU-Beteiligung an der TLD-Verwaltung fortzuführen. Einstimmig wurde für eine Untersuchung plädiert, die die Substanz des MoU und die Rolle der ITU prüfen sollte. Besonders Frankreich forderte die ITU-Mitglieder auf, sich um die DNS-Problematik zu kümmern und hob hervor, daß die ITU eine besondere Rolle für die zukünftige Entwicklung des Internet spielen müsse. Selbst der Vertreter der USA im ITU Council äußerte sich neutral: die USA würden mehrere Optionen prüfen und hätten sich nicht auf die Unterstützung eines bestimmten Plans festgelegt, aber die Schwungkraft der Genfer Zeremonie sollte nicht verlorengehen (ITU 1997b). Doch solche diplomatischen Äußerungen konnten nicht überdecken, daß die US-Regierung es ablehnte, daß die Verwaltung von Internet-Namen in das Räderwerk der ITU gelangte. Das „worst case“-Szenario, das Rutkowski bei einem Briefing des US-Außenministeriums an die Wand malte, lautete dahingehend, daß die ITU Mitgliedsstaaten das MoU rechtlich mangelhaft finden würden und es - analog dem GMPCS-MoU - in den Prozeß des World Telecommunication Policy Forum einbringen würden. Nach mehreren Iterationen würde am Ende ein neues gTLD-MoU herauskommen, das völlig den Wünschen der ITU-Mitgliedsstaaten entsprechen würde und das Domain Name System als Angelegenheit der öffentlichen Hand definieren würde (Rutkowski 1997b).

Selbst auf der Konferenz der Regierungsbevollmächtigten („Plenipotentiary“ oder PP) der ITU 1998 war das gTLD-MoU noch ein Thema, obwohl die US-Regierung es zu diesem Zeitpunkt längst gestoppt hatte. Zwar stellten die Teilnehmer fest, daß eine konkrete Entscheidung über das gTLD-MoU unangebracht sei, aber es entspann sich, wie ein offizieller Bericht anmerkte, „[a] long debate“, ob die Statuten der ITU (Constitution und Convention) dem Generalsekretär die Autorität gaben, MoUs zu deponieren oder ob nur der ITU Council als „oversight body“ für MoUs fungieren konnte (ITU PP 1998a). Auf der Basis zweier Anträge von europäischen Ländern sowie einer asiatischen Gruppe erreichte ein Ausschuß auf der Konferenz Übereinstimmung, „on the need to involve the ITU in Internet affairs in

Bevollmächtigtenkonferenz 1998 wurde das GMPCS-MoU als großer Erfolg für die ITU und als Modell für die

general and governance issues in particular“ (ITU PP 1998b). Die Resolution 102 der Bevollmächtigtenkonferenz hob schlußendlich hervor, daß die Allokation von Internet Namen und Adressen eine Angelegenheit sowohl für Regierungen als auch den Privatsektor sei, und sie wies den Generalsekretär an, eine aktive Rolle bei den Initiativen zur Neuregelung der Namen- und Adreßvergabe im Internet zu übernehmen (ITU 1998). Stärkere Formulierungen hatte der Vertreter der USA verhindert.

Ein weiterer, nur für die Experten einsichtiger Grund für die ablehnende Haltung der US-Regierung lag darin, daß im Rahmen der IAHC-Verhandlungen Absprachen getroffen wurden, daß die ITU die Verwaltung der TLD .int bekommen sollte. Für sich genommen ein harmloser Plan, doch folgenscher im Zusammenhang mit der Konvergenz des Internet und des Telefonnetzes. Unter .int sollten die offiziellen Netzwerkdatenbanken zur Verknüpfung des Internet Domain Name System mit dem Telefon-Nummernplan E.164 eingerichtet werden, wofür im Juli 1997 die Domain E164.INT registriert wurde (Rutkowski 2001). Die Befürchtung war, daß das Internet dadurch als „öffentliches Netz“ nach der Definition der ITU angesehen werden könnte - mit allen Konsequenzen, die dieser Status im Rahmen der ITU nach sich ziehen würde.

Alles in allem erwies sich die vom IAHC anvisierte Internationalisierung durch Einbeziehung der ITU als kontraproduktiv und das gTLD-MoU als rechtlich nicht tragfähig. Politisch war die Beteiligung der ITU an der Bewirtschaftung des Internet-Namensraums für die US-Regierung nicht akzeptabel, denn nach herrschender Meinung war das Internet vor allem ein Netz privater Netze, dessen dynamische Entwicklung auf schnellen Selbstregulierungsprozessen beruhte. Diese Dynamik sollte uneingeschränkt erhalten bleiben und dem aufkeimenden E-Commerce zu Gute kommen und nicht durch langsame und bürokratische intergouvernementale Prozeduren gebremst werden. Aber auch die mangelhafte rechtliche Tragfähigkeit trug zum Scheitern des gTLD-MoU bei. Es war zweifelhaft, ob die Internet Society und die IANA überhaupt den Rechtsstatus hatten, um ein Dokument in Kraft zu setzen, das sich in der Grauzone zwischen privatem und öffentlichem internationalem Recht befand. Daß das Generalsekretariat der ITU unter diesen Umständen den Plan vorantrieb, erschien manchen Beobachtern verdächtig, ließ dies doch auf ein Ableiten in den Bereich des internationalen öffentlichen Rechts schließen.

Zukunft gefeiert (Siehe <<http://www.itu.int/newsarchive/press/PP98/PressRel-Features/Feature2.html>>).

Der dritte kritische Komplex betraf die **Rolle anderer Staaten** und der **Europäischen Kommission**. Während nur eine Handvoll Regierungen aus den OECD-Ländern sich für die Koordination des Internet und Domainnamen interessierte, engagierte sich die Europäische Kommission relativ früh in diesem Bereich. Die Kommission wurde durch eine Einladung der WIPO, sich an einer Arbeitsgruppe zum Markenrecht und Domain Names zu beteiligen, auf das IAHC aufmerksam (O'Reilly 1997). Sie brauchte eine gewisse Zeit, um sich zu informieren und Präferenzen zu bilden, aber die Unsicherheit blieb zu hoch, um eine konsistente Strategie verfolgen zu können.¹⁴²

Die Anfangsphase des IAHC wurde von der Kommission kritisch beobachtet, nicht nur im Hinblick auf das Marken-Problem, sondern auch auf die Monopolstellung von Network Solutions und die Repräsentation Europas in dem neuen System. Die Kommission gehörte zu den Akteuren, die nach der Unterzeichnung des gTLD-MoU in Washington vorstellig wurden und den Stop dieser Aktivität forderten (Cook Report 6.3, Juni 1997). Andererseits unterstützte die EU, daß ETSI zu den ersten Signataren des gTLD-MoU gehörte (Cukier 1999a). Die „Roadshow“, die das IAHC bzw. iPOC in Washington und Brüssel veranstaltete, verfehlte bei der Kommission nicht ihre Wirkung. Als absehbar war, daß unter den neuen Domain-Anbietern viele europäische Unternehmen sein würden und daß CORE seinen Sitz in der Schweiz nehmen würde, erschien das IAHC-Arrangement der Kommission in einem anderen Licht. Ende 1997 konnte der zuständige Beamte der Kommission zufrieden feststellen:

„[O]ne year ago I was calling for a more representative European participation in the IAHC process. I have to say that that objective has been largely achieved, although not at all in the way that I anticipated at the time“ (Wilkinson 1997).

Was war mit dem „nicht vorhergesehen Weg“ gemeint? Die Annäherung zwischen der EU und dem IAHC war so weit gegangen, daß Christopher Wilkinson von der Internet Society zum Mitglied des Policy Oversight Committee ernannt worden war.¹⁴³ Das bedeutete: Ein Beamter der Europäischen Kommission, der fest davon überzeugt war, daß die Selbstregulierung des Internet ein klares Mandat der öffentlichen Hand brauchte, befand sich im wichtigsten Gremium des neuen Regimes. Verständlich, daß der Argwohn in der US-Admini-

¹⁴² Auf einer Tagung der Kommission mit Repräsentanten der europäischen Internet community bat die Kommission um Hilfe bei der Verfassung von Schriftsätzen (O'Reilly 1997).

¹⁴³ Siehe ISOC Board of Trustees Meeting Minutes, Dec. 1997
<<http://www.isoc.org/isoc/general/trustees/mtg13.shtml>> und Zusammensetzung des POC <<http://www.gtld-mou.org/docs/poc-members.htm>>.

stration wuchs. Hinzu kam, daß die USA im POC, wenn man die Nationalität der Mitglieder zum Kriterium nahm, deutlich in die Minderheit geraten waren. Ein IAHC-Mitglied der ersten Stunde beklagte, daß die Kommission und die ITU durch ihren Druck, eine möglichst starke Rolle zu spielen, den Bogen überspannt hätten und damit wesentlich für das Scheitern des ganzen Unterfangen verantwortlich wären, womit beide letztlich schlechter dastünden als zuvor:

„Today, as well as last year, Europe has zero say in anything regarding gTLDs. NSI and IANA do not listen to the ITU, WIPO, the EC nor anyone out of the USA government. We were on the way to convincing the USA gov't to go along with the plan and suddenly it finds out that only 30% of the people are American. So once Ira [Magaziner] and Bill [Clinton] scuttle the CORE plan, ITU/WIPO/EC will be right back where it was a [sic] two years ago with once again zero say in the gTLD realm. You have only yourselves to blame if CORE gets dissolved“ (Nussbacher 1998).

Alle drei Problembereiche zusammen bewirkten, daß das IAHC-Arrangement für die amerikanische Regierung unannehmbar geworden war. Die Internationalisierung war nicht tragfähig, die Kommerzialisierung war unzureichend, die neuen Institutionen erschienen zu akademisch, zu experimentell und zu sehr auf Kooperation angelegt. Die Initiative der Internet-Elite, in Eigenregie die private Selbstregulierung des Internet fortzuführen, schaffte es nicht, den angestrebten Konsens herzustellen - zu vielfältig und heterogen waren die Interessen der „Internet stakeholders“. Die Koalition, die die ISOC, die IANA und das IAB mit den Markenvertretern, der ITU und der EU eingegangen war, konnte nur eine Teillösung vorlegen, die sich auf die Einführung von Wettbewerb bei den neuen gTLDs und den Markenschutz in diesen TLDs bezog. Diese Lösung wirkte wie ein unverbundener Anbau an die Problemgebäude, die das IAHC gar nicht bearbeitet hatte, darunter Kernprobleme wie die zukünftige Rolle Network Solutions, die Organisation und Finanzierung des Root Server Systems und die Reorganisation der IP-Adressenvergabe in den USA.

Das Politikfeld „Internet Governance“ wurde vom IAHC-Prozeß umgepflügt und mit tiefen Furchen hinterlassen. Für einige war es - zumindest auf den Mailing-Listen - zum Schlachtfeld geworden. Der Repräsentant der ITU Robert Shaw zog eine ernüchternde Bilanz:

„I, along with another rotating group of committee members working on this problem, have experienced enough bizarre characters, self-proclaimed representatives of organizations that are nothing more than a few web pages, and conspiracy theories to last a lifetime. We've been sued, attacked in thousands of e-mails on mailing lists, compared to communists against free enterprise, claimed to be lackeys of foreign powers, or part of a secret plot to move the Internet to Switzerland. No motive that we could possibly have is too base. No possible

accusation has been left unsaid. (...) We've been accused of selling out to the trademark community and at the same time not doing enough to help protect trademarks in domain names. We've been chastised because we haven't figured out a way to put principles of free speech into domain name administration... (...) We've been told that we're progressing too fast and too slow. And, of course, the incumbent administrator of gTLDs (...) is, shall we say, not particularly keen on any plan that threatens a monthly multi-million dollar revenue stream or their market capitalization“ (Shaw 1998).

Insgesamt hatte sich eine Situation herausgebildet, die für alle Beteiligten sehr unbefriedigend war und letztlich dazu führte, daß die US-Regierung die Zügel selbst in die Hand nahm. Obwohl sie immer ihre Vorliebe für private Selbstregulierung des Internet herausgestellt hatte, blieb der US-Regierung keine andere Möglichkeit als sich in den Prozeß einzumischen - zum einen deshalb, weil sie ihre historische Rolle als Förderin und Finanzier des Internet nicht dadurch beenden konnte, daß die bestehenden Vereinbarungen zum gesetzten Datum Ende September 1998 einfach ausliefen, zum anderen deshalb, weil sie auf die für sie inakzeptable Sachlage, die das IAHC geschaffen hatte, reagieren mußte. Die Intervention der US-Regierung erfolgte aber nicht aus heiterem Himmel, sondern bahnte sich langsam an und kulminierte in der Executive Order Präsident Clintons Mitte 1997. Doch der Reihe nach.

5.5 Die Intervention der US-Regierung und die Entstehung der ICANN

Vor den Präsidentschaftswahlen im November 1996 war die Domain-Problematik kein Thema im Weißen Haus. Allenfalls über die Regierungsagenturen, die im Federal Networking Council versammelt waren, wurde die Lage zur Kenntnis genommen. Nach dem Wahlsieg Clintons kamen Ende 1996 Vertreter von US-Konzernen auf Präsidentenberater Magaziner zu und warnten, daß der E-Commerce nicht prosperieren könne, wenn das Trademark-Problem im DNS nicht beseitigt würde (Cook 1999). (Magaziner war der „Internet-Berater“ Clintons und koordinierte seit Dezember 1995 die E-Commerce-Aktivitäten der US-Regierung.¹⁴⁴)

Auch das Patent and Trademark Office (PTO) brachte das Thema im Umkreis des Präsidenten auf die Tagesordnung, indem es im Dezember im Weißen Haus beim Office of Management and Budget (OMB) den Entwurf einer Notice of Inquiry über die Domainnamen-Problematik vorlegte. Das PTO hatte sich schon seit Mitte der 90er Jahre mit Domainnamen zu befassen, nämlich im Zusammenhang mit NSIs Konfliktschlichtungspolitik, die

¹⁴⁴ Magaziner Bio: <<http://www.argopacific.com/ira.html>>

Markeninhaber bevorzugte, und durch die steigende Zahl von Anträgen an das PTO, die Markenschutz für ganze Domainnamen beanspruchten (PTO 1996).

Das Office of Management and Budget (OMB) wurde über die formelle Zuständigkeit gemäß dem Federal Administrative Procedures Act (FAPA) in die Internet Governance-Problematik involviert, obwohl dort kein Wissen darüber vorhanden war. Das OMB leitete gemäß den verwaltungsrechtlichen Regeln das Verfahren ein und richtete im Februar 1997 die „Interagency Working Group on Domain Names“ ein (Cook Report 1997; Cook Report 1998). Sie arbeitete Magaziners E-Commerce Task Force zu und umfaßte zunächst Mitglieder von FCC, DoD, NTIA, NSF, FNC, DOE, NASA, PTO, OMB, NEC und OSTP. Brian Kahin vom Office of Science and Technology Policy (OSTP) übernahm den Vorsitz der Gruppe, das OMB fungierte gemäß US-Verwaltungsrecht als formelle Ansiedlungsstelle und erhielt den zweiten Vorsitz (Becky Burr Vorsitzende seit Juli 1997, zu diesem Zeitpunkt dann versetzt zur NTIA). OSTP (Kahin), NTIA (Burr und Karen Rose) und die FCC (Mike Nelson und Elliot Maxwell) leisteten die Hauptarbeit. Über den Zweck der Gruppe wurde berichtet: „This group is not only addressing the immediate concerns of the IAHC proposal, but also is working towards the formulation of a US policy on Internet governance and domain name issues“ (FNCAC 1997).

Der Willensbildungsprozeß in der US-Administration war geprägt von hoher Unsicherheit und Lernen. Die neu hinzugekommenen Akteure mußten sich einarbeiten und orientierten sich an allgemeinen Leitsätzen. Magaziner charakterisierte die Politikformulierung als Fortschreiten „from principles to policy“ (Magaziner 1999). Das Leitmotiv des Präsidentenberaters war Selbstregulierung, denn die Staaten seien nicht fähig, die Geschwindigkeit des digitalen Zeitalters mitzugehen. Äußerungen dieser Art gab er bereits im März in einem Interview (Wylie 1997). Am prägnantesten formulierte Magaziner seine Ansicht, daß Staaten gar nicht fähig seien, die Koordination der vitalen Funktionen des Internet zu leisten, auf der OECD-Konferenz in Ottawa im Oktober 1998, wie eingangs dieser Arbeit zitiert (Magaziner 1998).¹⁴⁵ Doch wie der Privatsektor in ein kollektives Handlungssystem für das Internet gebracht werden könnte, erforderte auch in der Regierung umfassende Sachkenntnis. Im April berichtete ein Mitglied der Interagency Working Group on Domain Names dem Beratenden Ausschuß des FNC: „At this time, there is no agreement over what the government should do, if anything, with regard to domain name space“ (FNCAC 1997). Im Mai begannen sich die

Konturen der US-Politik langsam abzuzeichnen (Rodger 1997b), doch insgesamt war der Prozeß dadurch geprägt, daß nicht geführt wurde, sondern auf unsicherer Basis immer wieder auf aktuelle Ereignisse reagiert werden mußte und die Lage sich zusehends verkomplizierte.

Bevor die Gruppe die Arbeit richtig aufnehmen konnte, sorgte ein Bericht des NSF Inspector General, Linda Sundro, für Verwirrung. Der Bericht vom 7. Februar 1997 machte den Vorschlag, daß die NSF als kommerzieller Registrar mit der Registrierung von Domain Namen hohe Einnahmen für die Regierung erzielen könnte, die der Forschungsförderung zu Gute kommen sollten. Dieser Vorschlag schlug kurzzeitig hohe Wellen, denn er widersprach der bisherigen Linie, wonach die US-Regierung dabei war, sich aus dem Internet zurückzuziehen und es vollständig zu privatisieren. Doch da das Amt des Generalinspektors der NSF außerhalb der NSF-Hierarchie angesiedelt war, setzte sich schnell die Erwartung durch, daß die NSF dem Bericht nicht folgen würde. Der Bericht verschwand so schnell wie er gekommen war in der Versenkung¹⁴⁶, und der Direktor der NSF wies den Vorschlag offiziell zurück (Cook 1997; Rony/Rony 1998: 169-170; NSF 1997).

Nicht zuletzt solche regierungsinternen Ereignisse trugen dazu bei, daß die Internet-Politik im Weißen Haus auf der Agenda höherstieg. Innerhalb der Regierung waren zu diesem Zeitpunkt die Ansichten gespalten, ob der Staat einschreiten müsse oder ob das Internet sich selbst überlassen werden könne. Immerhin war schon im Frühjahr 1997 abzusehen, daß die Clinton-Administration mit einer Notice of Inquiry herauskommen würde, die über die Domainnamen-Thematik, wie sie das PTO angestoßen hatte, hinausgehen würde (Cukier 1997b).

Die Arbeit der Domain-Arbeitsgruppe des Präsidenten begann mit einem Paukenschlag. Am 3. März 1997 stoppte das Weiße Haus die Verhandlungen zwischen der NSF und NSI über die vorzeitige Beendigung des Cooperative Agreement. Auf den ersten Blick erschien diese Handlung ungerechtfertigt, denn die Arbeitsgruppe sollte sich mit Domainnamen befassen, während es der NSF und NSI in erster Linie um die Reorganisation der IP-Nummernvergabe ging (Cook Report 1997). Die Vorsitzenden der Domain-Arbeitsgruppe sahen hingegen die IP-Nummern und das Domain Name System als untrennbar an und wollten zunächst einmal verhindern, daß Fakten geschaffen würden, solange sie dabei waren, sich in die ihnen noch unbekanntere Materie einzuarbeiten. Bei genauerem Hinsehen zeigte sich, daß

¹⁴⁵ Konferenzseite: Ministerial Conference on Electronic Commerce, Ottawa, 7.-9. Oktober 1998
<<http://www.ottawaoecdconference.org/english/homepage.html>>.

¹⁴⁶ Nicht schnell genug für Gordon Cook, der den Text des Berichts ins Internet stellte (Cook 1997).

es nicht nur darum ging, Zeit zu gewinnen, sondern daß in der Tat die Domainnamen und die IP-Nummern in dem Dreieck NSI, InterNIC und IANA eng verkoppelt waren, zum einen über die Regelungsbreite des Cooperative Agreement und zum anderen durch die Praxis der IANA, operative Aufgaben an NSI zu delegieren.

Die Intervention der Präsidenten-Arbeitsgruppe kam - aus deren Perspektive - gerade noch rechtzeitig, denn die Arbeiten der NSF und NSI waren so gut wie abgeschlossen. Die NSF und NSI hatten komplementäre Interessen: Die NSF wollte zügig aus der Internet-Koordination aussteigen, während NSI sich eine möglichst gute Position im Wettbewerb auf dem Domainmarkt sichern wollte. Das Aufsichtsgremium der NSF, das National Science Board hatte dem Ersuchen der NSF bereits im Februar zugestimmt (Cook Report 1998: Appendix 3). Die NSF und NSI hatten sich darauf verständigt, ihr Cooperative Agreement vorzeitig zum 1. April 1997 zu beenden, unter der Bedingung, daß die Nummernvergabe in eine eigenständige Organisation ausgegliedert würde. Diese sollte nach dem Vorbild der bestehenden Nummernvergabestellen in Europa (RIPE NCC) und Asien (APNIC) als „American Registry for Internet Numbers“ (ARIN) institutionalisiert werden (Cook Report 6.2, Mai 1997).

Aus Sicht der Internet-Wirtschaft führte das Einschreiten der Arbeitsgruppe zu einer schlimmen Verzögerung, denn die Reorganisation der IP-Nummernvergabe war aus Sicht der kommerziellen ISPs eine sehr dringliche Angelegenheit. Das Problem war, daß trotz der allgemeinen Regelungen zur Vergabe von Adressen in RFC 2050 die Registries verschiedene Kriterien anlegten und keine global konsistente Politik existierte. Zwar waren IP-Nummern anders als in Europa und Asien beim InterNIC kostenlos zu bekommen, doch der Bedarf war stichhaltig zu begründen und die Vergabe wurde restriktiv gehandhabt. So konnten ISPs als Mitglieder von RIPE in Europa leichter einen großen Adreßblock bekommen als die US-Firmen, für die das InterNIC - also in der Praxis NSI - zuständig war. RIPE war von Anfang an eine Mitgliederorganisation, das InterNIC ein Projekt der NSF. NSI finanzierte die IP-Nummernvergabe mit Einnahmen aus der Registrierung von Domain Namen, während RIPE sich durch Mitgliedsbeiträge und Gebühren für Adressen finanzierte (Cook Report 6.6, September 1997).

Ein weiteres Problem war das Verhältnis der IANA zum InterNIC. RFC 2050 sah vor, daß IANA als oberste Apellationsinstanz fungierte. Doch im Fall @Home delegitimierte die Entscheidung der IANA die Prozedur des InterNIC. Der Provider @Home beantragte beim

InterNIC einen sehr großen Adreßblock, was vom InterNIC aber abgelehnt wurde. Daraufhin wandte sich @Home mit denselben Unterlagen direkt an die IANA, und Postel entschied, daß das Unternehmen einen großen Block bekommen sollte (Cook Report 6.6, September 1997).

Kurz, die Konstruktion der IANA mit dem einsamen Entscheider Jon Postel war in einem kommerziellen Umfeld ungenügend. Die informelle, akademische Struktur war den neuen Anforderungen nicht gewachsen, wie Gordon Cook treffend zusammenfaßte:

„Depending on which metaphor one prefers Jon Postel is either thought of by Internet insiders as the Supreme Court, the FCC, or God. (...) Jon is widely and we find deservedly respected and trusted. However, the Internet has grown and changed so fast that the current environment has outstripped his ability to function adequately. IANA, as now constituted, is having difficulty dealing with an environment where attorneys appeal IP allocation decisions directly to Jon and then, finding inconsistencies and what may look, at first glance, to be loop holes in the allocation process, threaten to sue him if he does not grant the allocation they seek. (...) It is folly to expect Jon to continue to operate as the sole world authority in this area without putting a sound foundation of checks and balances underneath him.“ (Cook Report 6.6, September 1997)

Die Einmischung der Domain-Arbeitsgruppe in die ARIN-Gründung ließ in der Internet community die Befürchtung wachsen, daß nunmehr die Bürokraten mangels Sachkenntnis das Internet unter falschen Annahmen regulieren würden. So hielt die Arbeitsgruppe die Reform der IP-Nummernvergabe auch deshalb auf, weil sie erst herausfinden mußte, ob zur Förderung des Wettbewerb im Internet ebenso wie in der Telekommunikations-Regulierung Nummernportabilität vorgeschrieben werden muß.¹⁴⁷ Doch der Ruf der Ingenieure „Educate the policy-makers!“ führte letztlich zur Erkenntnis, daß Nummernportabilität im Internet verheerende Folgen hätte, da nicht mit dem Routing vereinbar und also auf keinen Fall vorgeschrieben werden darf.

Da in den Verhandlungen zwischen der NSF und NSI auch die Zukunft der IANA eine Rolle spielte, folgte aus der Intervention der Domain-Arbeitsgruppe, daß die Formalisierung der IANA steckenblieb. Das Einschreiten der Präsidenten-Gruppe ließ die Beobachter vermuten, daß die sachorientierte Arbeit nun im Gerangel um Kompetenzen auf der Strecke bleiben würde:

„Unfortunately the federal agencies involved were far more interested in pursuing their own agendas than in trying to understand why those who really new the workings of the net have talked for more than a year about the need to institutionalize the IANA“ (Cook Report 1997).

¹⁴⁷ Auch Gordon Cook wurde gefragt, ob er nicht einen Experten empfehlen könne (Cook Report 6.4/6.5, Juli/August 1997).

Das Verwickelte an der Sache war, daß die IANA beim IAHC mitmachte, durch dessen Pläne NSI sein Monopol bedroht sah. In der Sicht der NSF wie auch nach den Gepflogenheiten der Internet community war die IANA die höchste Autorität und NSI ihr nachgeordnet. Aber in der Praxis war die IANA auf die Unterstützung durch NSI angewiesen, da NSI die IANA mitfinanzierte und den A Root Server besaß und physikalisch betrieb. Außerdem sollte NSI die Anschubfinanzierung für ARIN geben.

Zur weiteren Zuspitzung der Lage trugen drei wichtige Ereignisse des Frühjahrs 1997 bei.

- Die DARPA kündigte die Einstellung der IANA-Finanzierung an.
- Name.Space verklagte NSI.
- Die USC rückte von der rechtlichen Verantwortung für die IANA ab.

Die DARPA kündigte überraschend an, zum Ende März 1997 die Finanzierung der IANA einzustellen, da das Internet kein Forschungsprojekt mehr sei und seine Institutionen sich selbst tragen könnten. Der abrupte Ausstieg der DARPA konnte so interpretiert werden, daß dieser Teil der US-Regierung mit den Plänen von RIPE und APNIC einverstanden sei, wonach eine neu zu schaffende „Global Address Registry“¹⁴⁸ die IANA integrieren sollte. In der Tat existierte seit längerem ein Modell, nach dem die großen regionalen Nummernverwaltungen die Spitze der Adreßvergabe-Hierarchie, also die IANA oder ihren Nachfolger, finanzieren wollten (Conrad 1996). Das Einspringen von RIPE und APNIC an Stelle der DARPA wurde zugleich als Versuch gewertet, die IANA außerhalb des Kompetenzbereichs der US-Regierung zu institutionalisieren (Cukier 1997a). Karrenberg und Conrad, die Chefs des RIPE NCC bzw. dem APNIC stellten die mögliche neue Struktur auf dem RIPE-Meeting in Dublin im Mai 1997 vor.¹⁴⁹

Die Reaktionen in der US-Regierung zeigten, daß die Einstellung der IANA-Finanzierung durch die DARPA nicht mit anderen Stellen koordiniert worden war, denn aus dem Weißen Haus verlautete, man werde die IANA keinesfalls aufgeben, und andere Agenturen würden an die Stelle der DARPA treten (Cukier 1997a). Die NASA und das DOE sagten daraufhin die

¹⁴⁸ Stellenweise auch „Global Council of IP Registries“ genannt (Cook Report 6.2, Mai 1997).

¹⁴⁹ Minutes of TLD Administrators BoF <<http://www.ripe.net/wg/tld/boff.txt>>. Siehe auch RIPE NCC Report, 27. RIPE Meeting, Dublin, 20.-22. Mai 1997, Slide 13. <<http://www.ripe.net/ripe/meetings/archive/ripe-27/presentations/misc/ncc-report/sld013.html>> und das Protokoll zum RIPE-Treffen <<http://www.ripe.net/ripe/meetings/archive/ripe-27/plenary.html>>.

nötigen Mittel zu (Cukier 1997f), doch ab Juli 1997 nahm die DARPA die Finanzierung der IANA wieder auf.¹⁵⁰

Ebenfalls im März bat PG Media/Name.Space (Paul Garrins alternativer Namensraum mit hunderten gTLDs), NSI darum, seine gTLDs in den offiziellen Root Server einzutragen. Nachdem die Bitte abschlägig beschieden worden war, reichte PG Media am 20. März 1997 eine Antitrust-Klage gegen Network Solutions ein, um die Öffnung der DNS Root gerichtlich zu erzwingen (Rony/Rony 1998: 550-554).¹⁵¹ Damit war das unterschwellig immer vorhandene Problem aktuell geworden, wer eigentlich befugt sei, Einträge neuer gTLDs in die Root anzuordnen. NSI durfte nicht allein entscheiden, so viel war klar. Also wandte sich NSI wegen des PG Media-Antrags an die IANA, die jedoch die Befugnis verneinte. Daraufhin fragte NSI bei der NSF nach, die wiederum das Verhalten der IANA als inkonsistent mit RFC 1591 empfand. Die NSF brachte den PG Media-Antrag bei der Interagency Working Group vor und wies NSI an, keine neuen TLDs in die Root einzutragen (Strawn 1998):

„The National Science Foundation also specifically requests that NSI take NO action to create additional TLDs or to add any other new TLDs to the Internet root zone file until NSF, in consultation with other U.S. government agencies, has completed its deliberations in this area and is able to provide further guidance.“ (Brief von der NSF an NSI vom 25. Juni 1997 im Wortlaut auf einer Mailing-Liste, zit. n. Fenello 1997).

Der Brief der NSF unterschied nicht zwischen generischen und Ländercode-Top Level Domains, so daß strenggenommen auch die Eintragung neuer ccTLDs nur noch auf Anweisung der NSF erfolgen konnte und nicht wie bisher auf Anweisung der IANA. Doch es war

¹⁵⁰ Siehe die Aussage Larry Irvings vom Dept.of Commerce zur Finanzierung der IANA <http://www.house.gov/science/irving_9-25.html>. Zur Finanzierung der IANA allgemein: Die jährlichen Mittel beliefen sich in den 90er Jahren auf etwa 500.000 USD pro Jahr. Die DARPA war die primäre Finanzquelle der IANA. Von 1984 bis 1990 wurde die IANA von SRI International mitfinanziert, von 1992-1998 von Network Solutions. Für die Funktion des RFC-Editors bei der IANA kam die Internet Society auf. Die DARPA stellte ca. 90% der Mittel, die aus den folgenden Forschungsverträgen flossen:

"Gigabit Network Communications", DABT63-91-C-0001 (November 1990 bis März 1997),

"Teranode Network Technology", DABT63-95-C-0095 (Juli 1997 bis Dezember 1997 und verlängert bis zur Eingliederung der IANA in ICANN) (Postel 1997). S. a. USC/ICANN Transition Agreement, Dezember 1998 <<http://www.icann.org/general/usc-icann-transition-agreement.htm>>.

¹⁵¹ Sechs Monate später erweiterte PG Media die Klage und berief sich dabei nicht nur auf das Antitrust-Gesetz (Sherman Act), sondern auch auf die Free Speech-Rechte. Außerdem wurde neben NSI die NSF auf die Anklagebank gezogen. PG Media focht den Rechtsstreit durch zwei Instanzen und verlor beide Male. Das erste Urteil fiel am 17.03.1999 (District Court Manhattan, Judge Robert P. Patterson), das Berufungsurteil am 21. Januar 2000. Das Gericht stellte fest, daß Network Solutions „antitrust protection“ genoß, solange das Unternehmen im Regierungsauftrag arbeitete und daß die Redefreiheit des Klägers nicht verletzt sei, da Internet-Namen eher mit Telefonnummern zu vergleichen seien als mit freier Rede.

Unter <<http://www.name-space.com/law/>> bzw. <<http://name.space.xs2.net/law/>> findet sich umfangreiches Material zu dem Rechtsstreit. Die Experten-Stellungnahmen bieten eine außergewöhnlich reflektierte Auseinandersetzung mit den Internet Governance-Problemen.

offensichtlich, daß nur gTLDs gemeint waren, denn der Schritt wurde damit begründet, daß in der derzeitigen Situation ein Präzedenzfall vermieden werden mußte. In einem zweiten Brief an NSI (11. August 1997) bekräftigte die NSF ihre Entscheidung und führte sie direkt auf das Cooperative Agreement zurück. Außerdem wies die NSF darauf hin, daß ihre Haltung breiten Rückhalt in der Regierung habe (Cook Report 6.7, Oktober 1997).

Im Zusammenhang mit dem Verfahren, neue gTLDs einzutragen, hatte auch die Heimatstätte der IANA eine Antwort an NSI zu geben. Der General Counsel der University of Southern California schrieb am 4. April 1997, daß die Funktionen, die die IANA im Laufe der Internet-Entwicklung an NSI delegiert habe, nicht unter der Autorität der Universität oder des Information Sciences Institute gestanden hätten, sondern daß generell die Autorität der IANA auf der Akzeptanz in der Internet community beruhe, was NSI bislang ebenfalls akzeptiert habe (Cook Report 6.3, Juni 1997). Die Kehrseite dieser Aussage war, daß die IANA im Falle einer Anklage nicht mit der rechtlichen Rückendeckung ihrer Universität rechnen konnte.

Die Lage der IANA im Frühjahr 1997 war also sehr unsicher. Die DARPA stellte die Finanzierung ein, eine Trägerschaft im Rahmen der „Global Address Registry“ konnte wegen der gestoppten ARIN-Gründung vorerst nicht weiterverfolgt werden, und ihr Hausherr hatte ihre juristische Absicherung in Frage gestellt.

Der Regierungsprozeß drohte im Gestrüpp von Koordinations- und Führungsmängeln, Eigeninteressen der Agenturen und der Angst vor Fehlentscheidungen, steckenzubleiben (Cook Report 6.4/6.5, Juli/August 1997). Im Sommer mischte sich der Präsidentenberater Magaziner stärker in die Arbeit der Interagency Working Group on Domain Names ein. Er beendete die Verzögerungstaktik der Regierungsagenturen und brach die blockierte Situation auf, indem er entschied, die IANA weiterzufinanzieren, und auch ohne Beendigung des Cooperative Agreement ARIN zu gründen (Cook Report 1997; Cukier 1997f).¹⁵²

Die Einrichtung von ARIN brachte im Bereich der Nummernvergabe Planungssicherheit für die ISPs, während im Bereich der Domainnamen weiter Unklarheit herrschte. Das galt auch für den Monopolisten Network Solutions, dessen Zukunft völlig offen war. Am 27. Juni 1997 nahm das US-Justizministerium wegen der exklusiven Kontrolle der .com-Datenbank eine Antitrust-Untersuchung gegen NSI auf (Rony/Rony 1998: 171-172). Für Network

¹⁵² Formell wurde Network Solutions durch Amendment 6 (28. Juli 1997) und 7 (3. Dezember 1997) zum NSF-NSI-Cooperative Agreement von der Verantwortung für die IP-Nummernvergabe und dem in-addr.arpa-Dienst entbunden und beides auf ARIN übertragen <<http://www.cavebear.com/nsf-dns/amendment6.html>>. ARIN nahm am 22. Dezember 1997 den Betrieb auf, als beitrags- und gebührenfinanzierte non-profit Mitgliederorganisation der amerikanischen ISPs <<http://www.arin.net/arintro.htm>>, (Murphy 1998, ZDNET News 1997-12-23).

Solutions' Gang an die NASDAQ war die Uneinigkeit in der US-Administration keine gute Basis, so daß das Unternehmen in seinem Börsenprospekt den potentiellen Anlegern mitteilte:

„Achieving consensus may be made more difficult because of the lack of leadership by any one entity. This lack of regulation creates great uncertainty as to the legality of any action, making business planning and operations difficult“ (NSI SEC Filing zit. n. Cook Report 6.6, September 1997).

Der ungewisse Ausgang der amerikanischen Internet-Politik und - wie im vorigen Abschnitt dargestellt - parallel dazu die Gestalt annehmenden Pläne des IAHC/gTLD-MoU bewirkten hohe Unsicherheit für die Marktteilnehmer, die sich Zutritt zum Domainmarkt verschaffen wollten.

Am 1. Juli 1997 ging ein Ruck durch die amerikanische Regierung. Präsident Clinton und sein Vize Gore präsentierten den Bericht „A Framework for Global Electronic Commerce“ den Magaziners Task Force erstellt hatte (daher auch als „Magaziner Report“ bekannt). Der Bericht listete fünf Grundsätze auf, auf denen die Politik der US-Regierung - und generell die Politik der Staatsregierungen der Welt - aufbauen sollte, um das Potential des globalen elektronischen Marktplatzes auszuschöpfen (Clinton/Gore 1997):

1. „The private sector should lead.“
2. „Governments should avoid undue restrictions on electronic commerce.“
3. „Where governmental involvement is needed, its aim should be to support and enforce a predictable, minimalist, consistent and simple legal environment for commerce.“
4. „Governments should recognize the unique qualities of the Internet.“
5. „Electronic Commerce over the Internet should be facilitated on a global basis.“

Vor allem das erste Prinzip, entwickelte sich zum Mantra der amerikanischen Regierung in der Internet-Politik, als bestes Mittel zum obersten Ziel, „to preserve the Internet as a non-regulatory medium“ (Clinton/Gore 1997).

Mit dem Bericht war eine Anweisung an alle Ministerien und Regierungsagenturen verbunden, die die gesamte Administration auf das Zeitalter des elektronischen Handels einschwor sowie konkrete Aufgaben zuwies, um stabile, globale Rahmenbedingungen zu schaffen. In dieser „Presidential Directive on Electronic Commerce“ wies der Präsident dem Handelsministerium die Verantwortlichkeit für das Domain Name System zu:

„I direct the Secretary of Commerce to support efforts to make the governance of the domain name system private and competitive and to create a contractually based self-regulatory regime that deals with potential conflicts between domain name usage and trademark laws on a global basis“ (Clinton 1997).

Die Marschroute war also vorgegeben: Privatisierung, Kommerzialisierung und Internationalisierung des Internet Domain Name System. Um diese Aufgabe zu erfüllen, übernahm das Office of International Affairs der National Telecommunications and Information Administration (NTIA) im Department of Commerce die Domain-Politik. Becky Burr wurde zur NTIA versetzt und führte dort als Associate Administrator and Director of International Affairs die Geschäfte, und sie bekam den Vorsitz der Interagency Working Group on Domain Names.¹⁵³ Gleichzeitig wurde die NSF entlastet und trat de facto in die zweite Reihe der Domain-Politik zurück. Doch das Cooperative Agreement blieb weiterhin gültig, und die bürokratische Abwicklung zog sich über ein Jahr hin, bis die Autorität formell durch ein Memorandum of Agreement von der NSF an das Handelsministerium übertragen wurde.¹⁵⁴

5.5.1 Eine Regierungsagentur im Internet-Stil: NTIAs Request for Comments

Einen Tag nach der Präsidenten-Deklaration, am 2. Juli 1997, veröffentlichte die NTIA die Notice of Inquiry, die die Interagency Working Group vorbereitet hatte. Die „Request for Comments“ genannte Notiz enthielt einen Katalog von 28 Fragen zur Organisation des Domain Name Systems und zur Gestaltung des Domainmarktes. Die Fragen deckten einen breiten Bereich ab und waren in viele Richtungen offen. Selbst die dem Fragenkatalog vorangestellte Liste von Evaluierungsgrundsätzen, nach denen die Regierung die Vorschläge beurteilen wollte, stand zur Debatte. Obwohl die Präferenz der US-Regierung für eine private Lösung explizit genannt wurde, befaßte sich eine Frage damit, was die geeignete Rolle von

¹⁵³ Cook vermutete, daß diese Vorgehensweise von der Großindustrie strategisch eingefädelt wurde. Burr sei von ihrem Ausgangsort, der Anwaltskanzlei Wilmer, Cutler and Pickering, zur FTC geschickt worden, von dort zum OMB und dann zur NTIA. Burr soll oft mit den Mitgliedern des Global Internet Project und vor allem IBM, AT&T und Oracle konferiert haben und während des Policy-Prozesses Informationen an sie weitergegeben haben, um eine möglichst unangreifbare Institution zu installieren:

„Burr’s NTIA mission was to give full executive agency support to the creation of an extra governmental organization safely outside the reach of the US Congress and purview of the US Courts.“ (...) Burr has acted as the faithful ally of the GIP and ISOC inside the US government“ (Cook Report 2000). Wer hier wessen Agent war, läßt sich kaum verifizieren. Ein so hyperrationaler Akteur, wie ihn Cooks Interpretation voraussetzt, drängt sich nicht auf. Die einfachere Erklärung liegt näher, nämlich daß gerade in dem teilweise ziemlich desorganisiert verlaufenden Prozeß die etablierten Washingtoner Einflußkanäle der Großunternehmen punktuell, aber ohne die große strategische Linie, wirksam waren. In einem anderen Bericht machte Cook vor allem Jon Postels Rechtsanwalt Joe Sims für die abgeschottete Architektur der Domain-Verwaltung verantwortlich (Cook Report 1999a).

¹⁵⁴ (NSF-DoC MoA 1998) S. a. das Amendment 10 vom 1. Oktober 1998

<<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/amends/amend10.htm>>. Der Kongreß verbot der NSF per Gesetz, nach dem Auslaufen der Kooperationsvereinbarung finanzielle Mittel für das Domain Name System aufzuwenden (U.S. GAO 2000: 8).

nationalen und internationalen Regierungsakteuren sein sollte und ob existierende öffentlich-privat gemischte Institutionen in anderen Feldern als Modell für die Domain-Bewirtschaftung dienen könnten. Sechs Wochen waren vorgesehen, um Antworten an die NTIA zu senden. Die Regierung wollte zügig voranschreiten und schnellstmöglichst eine Konsens-Lösung erreichen (NTIA 1997a).

Über 430 Kommentare¹⁵⁵ gingen bei der NTIA ein, und im Großen und Ganzen befürworteten sie die Privatisierungspolitik der US-Administration. Konsens bestand vor allem darüber, daß eine globale Selbstregulierungs- Lösung nötig war und Wettbewerb bei der Domainregistrierung herrschen sollte, ohne die Stabilität und Integration des Internet zu gefährden. Doch die Auswertung der eingegangenen Beiträge zeigte auch, daß die Zustimmung zur großen Linie nicht zugleich Einigkeit im Detail bedeutete. In der Zusammenfassung der Kommentare, die die NTIA vorlegte, zeigten sich die alten Gräben, besonders was das Ausmaß des Wettbewerbs, die Anzahl neuer gTLDs und die Rolle von Regierungen bzw. internationalen Organisationen im Domain-Management anging. Bei den Prinzipien, von denen die US-Regierung ausgehen sollte, klaffte der Gegensatz zwischen den Extrempunkten, den Namensraum als private Ressource zu definieren, wie CIX und NSI es forderten, oder im Gegenteil als öffentliche Ressource, was z. B. die Haltung der EFF war. Was die Root Server betraf, sprachen sich die Kommentatoren für eine Institutionalisierung zwischen Markt und Staat aus, geschützt vor kommerziellen und politischen Interessen (NTIA 1997b).¹⁵⁶

Doch mit einer schnellen Lösung wurde es nichts. Bis die NTIA den nächsten Schritt machte und das Grünbuch veröffentlichte, verging ein halbes Jahr. Während die NTIA an ihrem Dokument arbeitete, nutzten die privaten Akteure die Zeit, um sich zu positionieren. Zur gleichen Zeit rückte aber auch die Sicherheit und Stabilität des Internet stärker ins Blickfeld der amerikanischen Regierung, besonders die Kritizität der Nameserver an der Spitze des Domain Name System.

Am 17. Juli 1997 erfuhr das Internet einen ernsthaften „DNS Blackout“ (Cukier 1997e; Wayner 1997).¹⁵⁷ Die Namen unter .com und .net wurden in großen Teilen des Netzes

¹⁵⁵ Kommentare zum NTIA RFC: <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/email/index.html>>.

¹⁵⁶ Eine detailliertere Auswertung der Kommentare findet sich bei Mathiason und Kuhlman (1998). Die Autoren sehen das Internet als „a virtual global commons, a common heritage, an almost classic international public good“ (Ebenda) und sprechen sich daher für eine starke Rolle der UN im Internet aus. Sie schlagen den Klimaprozeß und die Klima-Rahmenkonvention von Rio als Modell für die Regulierung des Internet vor.

¹⁵⁷ Für die technischen Details siehe den Thread zum Root Server Zwischenfall auf der Mailing-Liste der North American Network Operators Group, beginnend mit der Mail „root nameservers broken again?“ <<http://www.cctec.com/maillists/nanog/historical/9707/msg00500.html>>.

unauffindbar, E-Mails konnten nicht zugestellt werden und Web-Seiten nicht aufgerufen werden. Der Grund war, daß die Root Server bei der üblichen täglichen Aktualisierung fehlerhafte Daten von Network Solutions erhalten hatten. Zwar verteilte Network Solutions nach vier Stunden eine korrekte Version der com- und net-Daten, doch der Fehler hatte sich bereits im Internet weiterverbreitet, so daß es länger dauerte, bis alle Nameserver die korrupten Daten überschrieben hatten. Obwohl menschliches Versagen die Ursache für den Zwischenfall war, führte er doch die Verletzlichkeit des Systems vor Augen und zeigte, daß der stabile und fehlerfreie Betrieb der Root Server für weite Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens essentiell geworden war.

Ebenfalls im Juli 1997 führte der Betreiber des Alternic Eugene Kashpureff seine „Operation DNS Storm“ durch (Girard 2000; Diamond 1998). Zweimal, vom 10.-14. und 21.-24. Juli, leitete er durch einen Hackerangriff den Verkehr von Network Solutions' InterNIC auf sein Alternic um. Jeder, der in diesen Zeitspannen beim InterNIC einen Domainnamen registrieren lassen wollte, landete bei der Konkurrenz, die nicht auf den Markt durfte. Kashpureffs Angriff sollte in erster Linie eine Demonstration gegen die Abschottung des Domainmarkts und gegen die Regierungskontrolle der DNS Root sein. Die US-Regierung faßte die Handlung jedoch als Akt der Computerkriminalität auf. Kashpureff setzte sich nach Kanada ab, wo er zwei Monate später festgenommen und im Dezember an die USA ausgeliefert wurde. Er wurde nach dem Federal Computer Fraud Statute schuldig gesprochen, kam letztlich aber mit zwei Jahren auf Bewährung und 100 Dollar Geldstrafe davon (DoJ 1998).¹⁵⁸ Der wirtschaftliche Schaden, den der Hackerangriff angerichtet hatte, war nicht groß, wohl aber die psychologische Wirkung im Hinblick auf die Sicherheitsanforderungen zentraler Internet-Dienste.

Ungeachtet der Aktivität der US-Regierung arbeitete die IAHC-Gruppe an der Umsetzung des gTLD-MoU. Am 18. Juli 1997 startete das iPOC die Bewerbungsphase für die CORE-Registrars. Noch während die Bewerbungsfrist lief, geriet das Vorhaben in das Kreuzfeuer der Kritik, und zwar nicht vor der US-Regierung, sondern vor dem Kongreß. Das US-Parlament, das sich bezüglich Problemen der Internet Governance bislang weitgehend uninteressiert gezeigt hatte, veranstaltete im September 1997 eine Anhörung zum Thema „The Internet

¹⁵⁸ 18 United States Code, § 1030: Fraud and Related Activity in Connection with Computers <http://www.usdoj.gov/criminal/cybercrime/1030_new.html>, Meldung zur endgültigen Strafe: <<http://www.qlinks.net/quicklinks/ql980811.htm>>. Die Aktion Kashpureffs steht bei CNET auf der Liste der „Ten Most Subversive Hacks“ <<http://www.cnet.com/techtrends/0-6014-7-1400869.html>>.

Domain Name System“. ¹⁵⁹ Bekannt als „Pickering Hearings“ blieben sie der IAHC-Gruppe in schlechter Erinnerung. Die IANA, vertreten durch Jon Postel, erklärte vor dem Ausschuß ihre Unterstützung für das gTLD-MoU und sprach sich für dessen Implementation aus. Weit selbstbewußter trat der Präsident der Internet Society, Don Heath, auf. Er kündigte den Start der CORE-gTLDs für Anfang 1998 an und betonte, daß die Zustimmung der US-Regierung zum IAHC-Plan zwar hilfreich wäre, aber nicht notwendig sei. Er schlug außerdem vor, die Anschubfinanzierung für CORE aus Mitteln des Intellectual Infrastructure Fund zu bestreiten, um den Aufpreis aus der Monopolzeit der Domainregistrierung, wie ursprünglich vorgesehen, wieder in die Internet-Infrastruktur zu investieren.

Doch im Verlauf des Hearings geriet der IAHC-Plan unter massiven Beschuß. Rutkowski kritisierte, das gTLD-MoU sei nichts anderes als die Machtübernahme im Internet durch ein „insulated Swiss-based cartel“, einem Pfad folgend, „[that] takes us back to the PTT-driven international telecommunication models“, alles in allem „profoundly wrong - an anachronism of another era“ (Rutkowski 1997a). Die Association for Interactive Media (AIM), in Gestalt von Andrew Sernovitz, startete eine regelrechte Kampagne und präsentierte das gTLD-MoU als Ausverkauf amerikanischer Interessen. Man dürfe sich nicht von der Vernebelungstaktik des IAHC täuschen lassen, sondern müsse die konkrete Gefahr sehen: Unter dem Deckmantel einer demokratischen Struktur würden sich die ISOC und die IANA die totale Kontrolle über das Domain Name System sichern, denn jede Unterschrift unter das gTLD-MoU oder CORE-MoU bedeute gleichzeitig Unterwerfung unter die Veto-Macht der beiden Internet-Organisationen. Während die US-Regierung an einem Transitionsplan arbeite, würde das IAHC die Verwaltungsstruktur des Internet in die Schweiz abziehen. Die US-Regierung müsse dringend eingreifen, bevor die Datenbanken der IANA über den Atlantik verschwänden. Sernovitz ging so weit, einen direkten Kontakt zwischen dem IAHC und Libyen herzustellen, was nach US-Recht illegal war: dem Vorsitzenden einer IAHC-Institution - Anthony Van Couvering im PAB - gehörte das Registrar-Unternehmen NetNames, das die ccTLD .ly für Libyen betreute.¹⁶⁰

Der fulminante Angriff verfehlte seine Wirkung nicht. Für viele der Abgeordneten und der Journalisten war das Domain-Problem völlig neu, so daß die Hearing-Beiträge ihre Wahr-

¹⁵⁹ Die Anhörung fand vor den Unterausschüssen für Grundlagenforschung bzw. für Technologie des Wissenschaftsausschusses des Repräsentantenhauses am 25. und 30. September 1997 statt. Siehe die Links zu diesen Daten unter <http://www.domainhandbook.com/congress.html>.

¹⁶⁰ URLs: http://www.house.gov/science/postel_9-25.html, http://www.house.gov/science/heath_9-30.html, http://www.house.gov/science/rutkowski_9-30.html, http://www.house.gov/science/sernovitz_9-30.html.

nehmung prägten. Der Ausschußvorsitzende Pickering äußerte sich unmißverständlich, daß das Internet den Amerikanern gehöre und der Kongreß eine Verlagerung wichtiger Funktionen ins Ausland nicht dulden würde: „American taxpayers, companies, and government built the Internet... This is something uniquely American“ (Zit. n. Wired News 1997-10-03).

Das Möglichkeitsfenster für das IAHC begann sich zu schließen. In der Internet Society vermutete man, daß NSIs Mutterfirma SAIC ihre Washingtoner Kontakte habe spielen lassen, um die Rednerliste der Anhörung mitzubestimmen. Schlechte Aussichten für das IAHC-Arrangement konnten SAIC nur recht sein, denn am 26. September 1997 ging NSI an die NASDAQ. Der Börsengang brachte Network Solutions 68 Mio. Dollar, wovon 19 Mio. an SAIC flossen. Zugleich kündigte die NSF an, daß die Fristen des Cooperative Agreement voll ausgeschöpft würden, so daß NSI ein weiteres Jahr, bis zum 30. September 1998, seine Monopolstellung innehaben würde (Whitestone 1997; SAIC 1997). Die US-Regierung schien nicht voranzukommen und es wurden Zweifel laut, ob sie angesichts der Rhetorik von „self-governance“ und „private sector leadership“ ihre unabdingbare Rolle richtig begriffen hatte. In der Auseinandersetzung mit der NTIA-Notice schrieb ein Experte:

„That statement reveals a degree of confusion about the existing situation and the proper role of government. It obscures the legitimate and unavoidable role governments must play in the definition, enforcement, and adjudication of property rights. Without clearly defined property rights, there is no private sector. Without stable rules governing the nature and use of resources, there can be no self-governance“ (Mueller 1997).

Der Arbeitsprozeß bei der NTIA zog sich hin, der ursprünglich genannte Termin für das Grünbuch, 1. November 1997, verstrich, ohne daß das Dokument erschien. Magaziner und Burr begründeten die Verzögerung damit, daß sie intensive Gespräche mit den Experten der Internet community und den kommerziellen Anbietern zu führen hätten. In der Tat bemerkte der IETF-Vorsitzende Fred Baker über deren Bemühungen, er sei im Vorfeld des Grünbuchs von Magaziner angesprochen worden „as one of ten thousand people he wanted to talk to to make sure what he was doing was going to make sense“ (Baker 2000). Expertise einzuholen kostete eben Zeit, und man folgte damit dem Tenor der Antworten auf die NTIA-Notice, daß die Regierung lieber gut als schnell vorgehen solle. Bald war im Kapitol zu hören, „It sounds like they won't get anything out until near Christmastime“ (Ein Kongreßmitarbeiter zit. n. Rodger 1997a).

Andererseits bewegte sich der IAHC-Plan vorwärts. Der Council of Registrars (CORE) wurde am 3. Oktober 1997 gegründet, im November löste das erste Policy Oversight Com-

mittee das interim POC ab, und CORE vergab den Auftrag für das Shared Registry System. Über 80 Unternehmen hatten sich als Registrare qualifiziert und waren CORE-Mitglieder geworden. Viele Registrare begannen, Vorregistrierungen für Namen in den CORE-TLDs entgegenzunehmen (was manche Firmen bereits seit bekannt werden der neuen Endungen getan hatten). Den Auftrag für das Shared Registry System erhielt die Emergent Corporation, ein Datenbankspezialist, der von Oracle-Mitarbeitern gegründet worden war. Die Kapazität des Systems wurde so angelegt, daß neben den neuen gTLDs auch die alten zu bewältigen wären, sollten sie für CORE verfügbar werden (ZDNET News 1997-11-12). Doch zu dieser Zeit war es nicht opportun, öffentlich über die Übernahme der NSI-TLDs zu sprechen. Vielmehr versuchte CORE, sich als eigenständig darzustellen, unberührt von den Planungen der US-Regierung. Auf einer Pressekonferenz Anfang November antwortete der CORE-Vertreter John Gilmore auf die Frage, ob die neuen TLDs denn überhaupt starten könnten:

„Yes there are political concerns here (...) ...so while I could see the government has some decisions to make, particularly about with [sic] how it wants to deal with its own contractor, Network Solutions, I can't see there being too much opposition to adding seven domains that have the general support of the Internet community -- and that will nearly compete with Network Solutions, as opposed to say trying to take over from them or replace them.“¹⁶¹

Angesichts solcher Äußerungen sah sich die US-Regierung genötigt, die IANA zu warnen, unter keinen Umständen die CORE-gTLDs in den Root Server einzutragen. Magaziner machte Postel am 10. Dezember klar, daß eine solche Handlung als krimineller Akt aufgefaßt und verfolgt werden würde (Cook Report 2000). CORE sah durch dieses Verbot seine Chancen schwinden und setzte darauf, Fakten zu schaffen. Das Kalkül war, daß die US-Regierung die neuen TLDs schwerlich wieder löschen lassen konnte, sollten sie erst einmal aktiv sein. Wahrscheinlicher war in diesem Fall die nachträgliche Legitimierung. Die Regierung könnte ihr Gesicht wahren, indem sie den Wettbewerb und die private Selbstorganisation begrüßen würde, aber zugleich zusätzlichen Handlungsbedarf anmelden würde. CORE war auch bereit, den Preis gerichtlicher Auseinandersetzungen zu zahlen, was gegenüber dem Aus des Unterfangens das kleinere Übel zu sein schien. Besonders John Gilmore drängte, die TLDs in die Root einzutragen. Gilmore war Mitbegründer der EFF, Mitglied im ISOC Board of Trustees und Präsident des CORE-Registrars „Top Level Registries“.

¹⁶¹ Transkript des Interviews: <<http://www.gtld-mou.org/gtld-discuss/mail-archive/05979.html>> (CNET News 1997-11-04).

CORE und IANA starteten ihre Aktion Ende Januar 1998. Nach intensivem Konferieren über drei Tage hinweg einigten sich CORE, POC, ISOC und IANA und kündigten per Pressemeldung am 26. Januar an: „Four Major Internet Organizations Support Adding Seven New Domains, Expanding Registration System, Indemnifying IANA“ (CORE 1998). Das wichtigste Ergebnis war, daß CORE die IANA absicherte und versprach, eventuelle Schadensersatzforderungen zu übernehmen. Außerdem wurde der IANA die zentrale Autorität im künftigen System zugesagt, was die vier Akteure in folgenden Grundsätzen festhielten:

„In addition to indemnification, CORE, IANA, POC, and the Internet Society agreed on the following principles:

- Strong support for continuing recognition of IANA's full authority for domain name system decisions.
- Support for transferring IANA to status as a new nonprofit corporation over the next three to six months.
- Support for IANA maintaining physical control and authority over the root zone contents“ (CORE 1998).

Mit dieser Unterstützung ausgestattet wagte Jon Postel eine Tat, die er als „Test“ bezeichnete, andere hingegen als Piraterie und Entführung der DNS Root. In einer E-Mail¹⁶² forderte Postel die Betreiber der Root Server auf, das Update der TLD-Daten nicht mehr von Network Solutions' A Root Server zu beziehen, sondern von seinem Root Server bei der IANA. Die Aufforderung ging nicht an alle Root Server-Administratoren - Network Solutions und die regierungsnahen Institutionen blieben ausgespart. Alle angeschriebenen Administratoren folgten Postel, und so bezogen acht der zwölf Root Server ihre Daten nicht mehr vom A Root Server.¹⁶³ Postel und seine Anhänger hatten die Datenströme im Root Server System umgeleitet und die IANA an die Spitze der DNS-Hierarchie gesetzt. Postel hätte die CORE-TLDS

¹⁶² Text der E-Mail (Zit. n. Simon 1998):

„Hello.

As the Internet develops there are transitions in the management arrangements. The time has come to take a small step in one of those transitions. At some point on down the road it will be appropriate for the root domain to be edited and published directly by the IANA. As a small step in this direction we would like to have the secondaries for the root domain pull the root zone (by zone transfer) directly from IANA's own name server. This is "DNSROOT.IANA.ORG" with address 198.32.1.98. The data in this root zone will be an exact copy of the root zone currently available on the A.ROOT-SERVERS.NET machine. There is no change being made at this time in the policies or procedures for making changes to the root zone. This applies to the root zone only. If you provide secondary [sic] service for any other zones, including TLD zones, you should continue to obtain those zones in the way and from the sources you have been.

--jon.“

¹⁶³ Die acht partizipierenden Secondary Root Server waren also B (IANA), C (PSINet), D (Univ. of Maryland), F (Internet Software Consortium), I (Nordunet, Stockholm), K (RIPE-NCC, London), L (IANA) und M (Keio Univ., Tokyo). Nicht beteiligt waren E (NASA), G (DISA), H (Army Research Lab.) und J (Network Solutions).

in die Root Zone-Datei eintragen können. Doch so weit kam es nicht, denn die US-Regierung erfuhr recht schnell von der Umleitung.

Magaziner war auf Europa-Reise und gerade in Davos auf dem Weltwirtschaftsforum angekommen, als er am Abend des 29. Januars über den Zwischenfall informiert wurde. Sofort kontaktierte er die DARPA, die NSF und das DoC und ließ gegen halb vier Uhr morgens eine Telefonkonferenz schalten, an der auch Postel teilnahm. Ihm wurde klargemacht, daß ohne die Zustimmung der Regierung keine Änderungen an der Spitze des DNS vorgenommen werden dürften. Postel lenkte ein. Wenige Tage später gab er bekannt, der „Test“ sei beendet und der vorherige Zustand wieder hergestellt (CNET News 1998-02-04).

Magaziner reagierte nachsichtig, indem er dafürhielt, den Fehler schnell zu vergessen und die IANA in eine neue Form zu überführen. Aber er hatte die Autorität der US-Staatsgewalt im Internet unmißverständlich demonstriert. Die Verfechter der Internet-Selbstregierung reagierten mit Unverständnis und wiesen daraufhin, daß der „Test“ gerade die Selbststeuerungsfähigkeit gezeigt habe, da zu keiner Zeit der Betrieb des Internet beeinträchtigt gewesen sei. Für die Industrie war der Vorfall der Beweis dafür, daß die Governancestruktur des Internet nicht reif für den E-Commerce war und dringend auf eine rechtlich sichere Basis gestellt werden mußte. Stimmen aus dem Ausland äußerten sich besorgt über die starke Stellung der US-Regierung und forderten die Internationalisierung der Internet-Politik (Cukier 1998; Simon 1998; Washington Post 1998).

Der IAHC-Plan war damit in seiner ursprünglichen Form endgültig gescheitert, denn es war nun offensichtlich, daß der Privatsektor nicht allein über die Erweiterung des Namensraums bestimmen durfte. Die US-Regierung hatte die Zügel in die Hand genommen, und damit hatte sich das Möglichkeitsfenster für das gTLD-MoU und die CORE-TLDs geschlossen. Die einzige Chance, die dem IAHC-Arrangement blieb, lag darin, doch noch die Zustimmung der US-Regierung zu erringen, was nach dem Vorfall jedoch sehr unwahrscheinlich war.

5.5.2 Privatisierung und Wettbewerb durch eine amerikanische Verordnung? Das US-Grünbuch

Am 30. Januar 1998 veröffentlichte die NTIA das lange erwartete Papier „Improvement of Technical Management of Internet Names and Addresses“, das „Green Paper“ (NTIA

1998c).¹⁶⁴ Verwaltungsrechtlich handelte es sich um eine „Notice of Proposed Rulemaking“ (NPRM), was bedeutete, daß noch keine Entscheidung gefallen war, sondern die Öffentlichkeit über den Vorgang in Kenntnis gesetzt wurde und die Möglichkeit zur kritischen Stellungnahme erhielt (Linneweber 1994: 79-82). Das Grünbuch war über den sachlichen Inhalt hinaus interessant, weil die US-Regierung darin die Quellen ihrer gesetzlichen Autorität für das Rulemaking nennen mußte, denn eine direkte Autorisierung durch den Kongreß lag nicht vor. Die angeführten Gesetzesartikel aus dem United States Code verwiesen auf die allgemeine Aufgabe des Handelsministeriums, den nationalen und internationalen Handel zu fördern sowie auf die speziellen Funktionen der NTIA in der Informations- und Telekommunikationspolitik. Weder direkt noch indirekt ließ sich daraus die Ermächtigung ableiten, das Domain Name System zu regulieren (Auerbach 1998:11-12; Froomkin 2000b: 65-66). Das Grünbuch berief sich aber darauf, daß der Kongreß 1992 die NSF autorisiert habe, das NSFNET zu kommerzialisieren, und daß die Privatisierung des Domain Name System als übrig gebliebene Aufgabe damit im Zusammenhang stehe. Diese Argumentation war zumindest plausibel, wenn auch juristisch ungeklärt. Die rechtliche Seite der amerikanischen Internet-Politik blieb in der Grauzone.

Das Grünbuch war ein großer Schritt nach vorne, es wurde als Wasserscheide zwischen dem akademischen und dem kommerziellen Internet angesehen (CNET News 1998-01-30). Aber es war eben nur *ein* Schritt vorwärts. Die inkrementelle Vorgehensweise der US-Regierung kam in den Äußerungen der Akteure deutlich zum Ausdruck. Magaziner sah den Stellungnahmen, die vier Wochen lang ab der Veröffentlichung des Dokuments im Federal Register abgegeben werden konnten, gelassen entgegen. Er schien allerdings nicht allzu überzeugt vom Inhalt zu sein:

„We'll see what happens. If the proposal gets completely shot to pieces by everybody, then we'll have to try again and rethink it. If the reaction we get is that most people say there's some good elements in it and they suggest improvements, then we'll go through a number of iterations until we get to something that we can use“ (Zit. n. Gittlen 1998).

Obwohl Magaziner und die NTIA seit Monaten mit den Experten der Internet community und der Industrie gesprochen hatten, sah der Internet-Berater des Präsidenten noch keine zwingende Linie zur Lösung der Domain-Problematik. Trotzdem merkte man dem Dokument die gründliche Beschäftigung mit der Thematik an. Das „Green Paper“ lieferte eine Weichenstellung in Richtung Rückzug der US-Regierung, Kommerzialisierung und Inter-

¹⁶⁴ Die offizielle Veröffentlichung im Federal Register erfolgte am 20. Februar 1998.

nationalisierung des Internet, und es war hinreichend detailliert, um einen Korridor möglicher Lösungen vorzuschreiben. Die Lösungen mußten an vier Prinzipien ausgerichtet werden.

1. Stabilität des Internet
2. Wettbewerb und so viel Marktmechanismen wie möglich
3. Bottom-up Koordination des Privatsektors statt Regierungskontrolle
4. Repräsentation aller Gruppen mit Interessen am Internet und internationale Ausrichtung

Ausgehend von diesen Grundsätzen unterschied das Grünbuch koordinative und kompetitive Funktionen. Die koordinativen Funktionen sollten von einem privaten, not-for-profit Unternehmen mit Sitz in den USA geregelt werden. Diese Funktionen betrafen die IP-Nummernverwaltung, die Verwaltung der Protokollparameter und das Root Server System. Dazu sollte dem neu zu gründenden Unternehmen die Autorität über diese Funktionen von der US-Regierung übertragen werden. Die US-Regierung sicherte zu, sich vollständig zurückziehen, sobald das neue System stabil und etabliert wäre. Die Belegschaft der IANA sollte übernommen werden, um Kontinuität zu sichern. Die finanziellen Aufwendungen der „new corporation“ sollten von den Domain-Unternehmen gedeckt werden. Die Legitimität des neuen Unternehmens sollte durch ein repräsentatives, internationales Board erreicht werden, für das 15 Direktoren aus dem technischen Bereich, den Domain-Unternehmen und den Nutzern vorgesehen waren. Angehörige von nationalen oder internationalen Regierungsorganisationen waren vom Direktorenamt ausgeschlossen. Der Idealtyp, den die Autoren des Grünbuchs vor Augen hatten, war eine transparente und wettbewerbsorientierte private Standardisierungsorganisation, die nicht durch eine Interessengruppe dominiert werden konnte, so daß nach US-Recht Antitrust-Klagen gegen die notwendigerweise einzige Spitzenorganisation ohne Aussicht auf Erfolg wären.

Zu den koordinativen Funktionen zählte das Grünbuch auch die Erweiterung des Namensraums, wobei die neue Organisation die Aufgabe haben sollte „[t]o oversee policy for determining, based on objective criteria clearly established in the new organization’s charter, the circumstances under which new top-level domains are added to the root system“ (NTIA 1998c). Die US-Regierung legte fest, daß in der Übergangsphase maximal fünf neue gTLDs geschaffen werden sollten, um Erfahrung zu sammeln, welche Auswirkungen der Wettbewerb im Domain Name System haben würde. An der Verwaltung der Ländercode-TLDs sollte sich nichts ändern, sofern die jeweiligen nationalen Regierungen den status quo bekräftigten.

Die kompetitiven Funktionen bezogen sich auf die Akteure im Domainmarkt. Die US-Regierung wollte dort intensiven Wettbewerb: „The system for registering second-level domain names and the management of the TLD registries should become competitive and market-driven“ (Ebenda). Die Funktion von Registerdatenbankbetreiber (Registry) und Registrierungsstelle (Registrar) mußten organisatorisch getrennt sein. Auf der Basis des Shared Registry System sollte eine prinzipiell unbegrenzte Zahl von Registrars in den Markt eintreten und jeweils Namen in mehreren gTLDs anbieten können. (Genau dies war das IAHC-Modell.) Dagegen durften die Registries nur eine gTLD führen und sollten möglichst auch untereinander im Wettbewerb stehen. Das Grünbuch räumte ein, daß gewichtige Argumente dafür sprächen, die Registries als non-profit Unternehmen zu institutionalisieren, forderte aber Experimente mit Wettbewerb zwischen Registries. Die US-Regierung stellte in den Anhängen zum Grünbuch konkrete Anforderungen, die die Unternehmen einhalten mußten, wenn sie sich für den Domainmarkt qualifizieren wollten. Dazu gehörten auch Mindestvoraussetzungen für ein Konflikt-schlichtungsverfahren zum Markenschutz in den Domainnamen.

Insgesamt gesehen hatte sich die US-Regierung durch das „Green Paper“ zumindest für eine Übergangsphase die Rolle des Regulierers für den gTLD-Bereich des Domain Name Systems zugedacht. Dabei ging es um zwei verschiedene Problemkategorien, erstens um die Sicherheit und die Stabilität des Internet und zweitens um *market building* im Domain Name System. Die Regulierung zielte letztlich auf die Interoperabilität und die Vermeidung der Fragmentierung des Internet ab. Die Regulierung des Marktzugangs für die Domain-Unternehmen war damit untrennbar verbunden, wenngleich es ausreichte, möglichst niedrige Hürden in Form von Mindestvoraussetzungen aufzustellen. Außerdem waren Regeln für den Betrieb der Root Server notwendig, um deren Sicherheit zu erhöhen und professionelles Management zu garantieren.¹⁶⁵ Die Funktionen, bei denen die US-Regierung formelle Vereinbarungen beenden wollte, stellten in diesem Rahmen einen Sonderfall dar, denn hier mußte die Regierung mit Notwendigkeit eine aktive Rolle spielen. Die IANA-Funktion war relativ unproblematisch zu überführen. Sie sollte, wie beschrieben, in dem neuen non-profit Unternehmen aufgehen. Schwieriger war der Umgang mit Network Solutions, da es praktisch

¹⁶⁵ Magaziner wußte aus eigener Erfahrung, wie locker teilweise der Umgang mit den Root Servern gehandhabt wurde. Nach einem Vortrag an einer Universität, die einen der Root Server beherbergte, fragte er einen Studenten danach. Der Weg wurde ihm beschrieben, und Magaziner war geschockt, als er den Rechner unbeaufsichtigt in einem unverschlossenen Raum fand. Er hätte den Root Server einfach ausschalten können (Parkers Guide 2000).

darum ging, ein Monopol zu zerschlagen, was nicht ohne formelle Verpflichtungen des Unternehmens gegenüber der Regierung ablaufen konnte. Zum einen mußten die .com, .net und .org TLDs für den Wettbewerb geöffnet werden, zum anderen mußte dafür gesorgt werden, daß die Dominanz des langjährigen Monopolisten nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führte.

Die US-Regierung wollte auf keinen Fall dauerhaft in das neue System involviert sein, sondern die Autorität an die zu gründende private Organisation abtreten. Das neue System sollte zum Ende September 1998 seine Arbeit aufnehmen und bis spätestens zwei Jahre danach, also zum 30. September 2000, aus der Aufsicht des Handelsministeriums entlassen werden. Der vollständige Rückzug der US-Regierung wurde nicht nur um der Privatisierung willen angestrebt, sondern auch, um die Internationalisierung des neuen Arrangements glaubwürdig zu machen. Kurz gesagt: Das Grünbuch stellte die Agenda für die Kommerzialisierung, Privatisierung und Internationalisierung des Internet auf.

Die US-Regierung steuerte mit ihrer Politik allerdings auf ein Dilemma zu. Der Prozeß lief in den Bahnen eines amerikanischen Verwaltungsverfahrens, was eine logische Folge der Entstehungsgeschichte des Internet war, aber der globalen Verbreitung des Netzes nicht mehr angemessen war. Einerseits lehnte es die US-Regierung ab, den Prozeß an eine internationale Organisation zu übergeben, da nach amerikanischer Ansicht das Internet durch private Selbstregulierung verwaltet werden sollte. Man traute den in Frage kommenden intergouvernementalen Gremien nicht zu, daß sie sich nach der Privatisierung wieder zurückziehen würden, wenn sie das Namen- und Adreßsystem des Internet erst unter ihre Fittiche genommen hätten. Andererseits gehörte zu der Entlassung der Internet-Koordination aus der Obhut der US-Regierung die wichtige Aufgabe, den Domainmarkt zu konstituieren, was der Privatsektor schwerlich selbst regeln konnte. Die Konstituierung des Domainmarktes brauchte einen staatlichen Akteur, der in neutraler Weise die Marktzugangschancen gleich verteilen, Rechts- und Investitionssicherheit herstellen mußte und damit insgesamt für eine legitime Ordnung sorgen würde. Wenn die aktuellen und potentiellen Marktteilnehmer dies selbst regeln würden, war zu erwarten, daß die Asymmetrie unter den Akteuren Exklusion, Unsicherheit und Benachteiligung mit sich bringen würde, also keine von allen akzeptierte Lösung.

Das Handeln der US-Regierung mußte mehreren Ansprüchen genügen, ohne dabei in Widersprüche zu geraten: Erstens Neutralität in der Funktion des Marktgestalters und bei der

Förderung des Konsens unter den privaten Akteuren, wobei die zunehmende Heterogenität des Internet-Sektors eine einvernehmliche Lösung immer schwieriger machte. Zweitens, Stärke in der Richtungsentscheidung zur Zerschlagung des NSI-Monopols und drittens Glaubwürdigkeit in der Versicherung an das Ausland, die Governancestruktur des Internet tatsächlich zu internationalisieren.

Die Reaktionen auf das Grünbuch zeigten, in welcher prekärer Lage sich die US-Politik befand. In den über 650 Stellungnahmen zum Grünbuch¹⁶⁶, die bei der NTIA eingingen, fand die Regierung zwar Zustimmung zu den Kernpunkten, mußte aber auch viel Kritik einstecken, die in einigen Kommentaren kompetent und argumentativ überzeugend vorgebracht wurde.

Die Initiative der US-Regierung, das Internet auf der Basis privater Selbstregulierung fortzuführen, wurde ganz überwiegend positiv aufgenommen. Die Gründung einer gemeinnützigen Organisation zu diesem Zweck wurde befürwortet, wobei sich die große Mehrheit dafür aussprach, die IANA zum Kern dieser neuen Institution zu machen. Postel erklärte sich in seiner Stellungnahme dazu bereit: „We are ready to move forward with the new IANA non-profit organization.“¹⁶⁷ Die Kommentatoren begrüßten einhellig die geplante Einführung von Wettbewerb zwischen den Registrars und die Professionalisierung des Root Server Systems.

Doch damit war die breite Zustimmung zum Grünbuch erschöpft. Die Kritik in den Stellungnahmen setzte zumeist an den gleichen Punkten an. Die Stimmen aus dem Ausland lehnten die US-zentrierte Perspektive auf das Internet als völlig inakzeptabel ab. Nicht selten klang der Vorwurf an, die USA wollten ihre Hegemonie über das globale Netz zementieren. Ferner befürchteten die Kommentatoren, daß die US-Regierung, getrieben durch eine übermäßige Laissez-faire-Haltung, nicht entschlossen genug gegen Network Solutions vorgehen würde und das Unternehmen seine überragende Stellung verteidigen könnte. Es wurde festgestellt, daß auch die Regierung kein Verfahren gefunden hatte, um die Erweiterung des Namensraums gerecht durchzuführen. Deshalb wurde die Festlegung auf die genaue Zahl von fünf neuen gTLDs negativ aufgenommen und die unklare Auswahl der Registries kritisiert. Die US-Regierung schlug vor, daß „the first five entities“ (NTIA 1998c), die die Anforderun-

¹⁶⁶ Die Zahl der Stellungnahmen fällt niedriger aus, wenn Mehrfachsendungen abgezogen werden. Außerdem gab es eine elektronische Aktionspostkarte von CORE-Anhängern, so daß die identische E-Mail „I support and endorse CORE's 12-Point Action Plan in response to the Green Paper“ von verschiedenen Absendern bei der NTIA einging. (Siehe die Stellungnahmen im Volltext:

[<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/>](http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/)).

¹⁶⁷ 3/20/98 Submitted DNS Comments

[<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_20_98.htm>](http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_20_98.htm)

gen im Anhang des Grünbuches erfüllten, den Zuschlag erhalten sollten. Doch es blieb offen, wer feststellen sollte, ob den Vorschriften genüge getan wurde und wie man „die ersten fünf“ ermitteln konnte. Die Kritik lief darauf hinaus, daß erst klare Verfahren vorliegen müßten, bevor neue gTLDs eingeführt werden könnten.

Weitere Kritikpunkte betrafen den Markenschutz und die Konfliktschlichtung. Die Markenvertreter behielten wie im IAHC ihre Linie bei, daß neue gTLDs immer kostenintensiv für die Markeninhaber seien, da sie ihre Titel in jeder neuen TLD verteidigen mußten. Die International Trademark Association malte in ihrem Kommentar ein düsteres Bild: „The unconstrained proliferation of gTLDs will act to undermine the existing trademark system“.¹⁶⁸ Andere Gruppierungen befürchteten hingegen, daß der Markenschutz gegenüber den Rechten der Domain-Inhaber unverhältnismäßig stark gemacht würde. Dazu würde ein völlig unübersichtliches System beitragen, wenn, wie im Grünbuch vorgesehen, jeder Registrar ein eigenes Konfliktschlichtungsverfahren aufbauen würde. Generell warfen viele Kommentatoren Magaziner und der NTIA vor, daß das Grünbuch viel zu detailliert sei und Sachverhalte regeln wolle, die besser der neuen Organisation überlassen werden sollten, während die entscheidenden Fragen der Autoritäts- und Kompetenzverteilung, der Verantwortlichkeit sowie der politischen Kontrolle und Regulierung im Zwielficht blieben. Das gTLD-MoU Policy Advisory Body brachte die Ambivalenz des Grünbuchs auf den Punkt: „It is vague when it comes to important matters, like how regulation will actually be done; and it is very specific where it shouldn't be, as in the specification of technical standards.“¹⁶⁹

An einem weiteren Punkt mußte der Wettbewerbsimperativ der US-Regierung zurückstecken. Das Grünbuch sprach sich dafür aus, möglichst auch auf der Ebene der Registries Wettbewerb einzuführen und mit for-profit Registries zu operieren. Diesem Ansinnen wurde durch kompetente Argumente in so überwältigendem Ausmaß widersprochen, daß die Federal Trade Commission sich genötigt sah, ihre „Minderheitsmeinung“ als Stellungnahme in den Prozeß einzubringen.¹⁷⁰ Die Diskussion entzündete sich an der Frage, ob im Falle profitorientierter Registries Lock-in-Phänomene und hohe Wechselkosten aufträten, die die Domain-Inhaber schädigen könnten. Als Tatsache wurde von allen Seiten anerkannt, daß nach dem Stand der Technik Registries Monopole darstellten, so daß die Portabilität von Namen in

¹⁶⁸ <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/scanned/INTA.htm>>

¹⁶⁹ 3/20/98 Submitted DNS Comments

<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_20_98.htm> Alternativ: <<http://www.gtlid-mou.org/docs/pab-gp-response.htm>>

¹⁷⁰ <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/scanned/FTC.htm>>

den gTLDs auf dieser Ebene nicht gegeben war. Es konnte nur eine einzige, unteilbare .com-Datenbank geben, und folglich konnte man einen .com-Namen nicht zu einem anderen Datenbankbetreiber mitnehmen. D. h. daß eine Firma, die sich unter dem Namen firmaxyz.com vermarktet hatte, nur unter großem Aufwand zu firmaxyz.shop wechseln konnte, so daß die .com-Registry ungeniert an der Preisschraube drehen konnte. Die Mehrheit der Kommentatoren sahen dieses Szenario als realistisch an, während die FTC argumentierte, daß die abschreckende Wirkung auf Neukunden eine Registry veranlassen würde, Preistreiberei zu unterlassen.¹⁷¹

Ein grundsätzlich umstrittener Punkt lag in der Definition des Namens- und Adreßraums des Internet. Die US-Regierung unterließ eine explizite Definition, aber aus dem Vorhaben, sich vollständig aus der Governancestruktur des Internet zurückzuziehen und alle Funktionen an die neue Korporation zu übertragen, wurde ersichtlich, daß sie den Namens- und Adreßraum des Internet als private Ressource betrachtete. Dieser Ansicht pflichtete ein Teil der Kommentatoren bei, allen voran Tony Rutkowski, der als Leitmodell die Definition „shared private trust“ aufbrachte. Ähnlich argumentierte CIX, während NSI eine gemäßigte Position einnahm und nur das Root Server System als „the ‚public trust‘ part of the system“ bezeichnete.¹⁷² Dagegen vertraten Organisationen wie die Internet Society, EDUCOM (die Informationstechnologie-Vereinigung der US-Hochschulen) und die ausländischen Regierungen den gegensätzlichen Standpunkt, nämlich daß die Namen und Nummern eine öffentliche Ressource seien. Die Motive waren allerdings verschieden. EDUCOM sorgte sich um die Stellung der Bildungseinrichtungen im kommerziellen Netz, und definierte daher Namen und Adressen als öffentlichen Raum aller Internet-Nutzer „which requires public interest stewardship“. Die ISOC berief sich auf das von ihr mitgetragene „international public trust“-Modell des gTLD-MoU, an dem bekanntermaßen die ITU beteiligt war.¹⁷³

Die Haltungen der Regierungen stellten einen besonderen Fall dar. Nur wenige ausländische Regierungen meldeten sich überhaupt offiziell zu Wort. Viele nationale Regierungen

¹⁷¹ Zur Argumentation gegen for-profit Registries siehe z. B. die Stellungnahmen der ISOC, des PAB, des CIX, der Regierung Australiens oder der Experten Scott Bradner (IESG-Mitglied, ISOC- und ARIN-Trustee) <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/scanned/Bradner.htm>> und Karl Auerbach <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/auerbach/index.html>>. Network Solutions gehörte zu den wenigen Befürwortern von kommerziellen Registries, lehnte allerdings auch die Trennung von Registry und Registrar ab <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/scanned/NSI.htm>>.

¹⁷² Rutkowski: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_23_98-5.htm>,

CIX: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_23_98-7.htm>,

NSI: <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/scanned/NSI.htm>>.

¹⁷³ ISOC: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_17_98.htm>.

hatten noch nicht oder gerade erst begonnen, sich mit der Materie zu beschäftigen und wußten kaum, worum es eigentlich ging. Die japanische Regierung gab zu Protokoll, man könne keine detaillierte Stellungnahme abgeben, doch nach grundsätzlicher Einschätzung sei das Management des Internet „of international nature in principle“. Japan habe in diesem Monat (also im März 1998) eine Arbeitsgruppe zu Domain Namen gebildet und hoffe, daß ihr Bericht berücksichtigt werden könne.¹⁷⁴ Die Regierungen, die sich besser auskannten, brachten ihre Einsprüche dafür umso vehementer vor, nämlich die Europäische Kommission und Australien. Magaziner zeigte sich bestürzt, daß von dieser Seite so „very vocal“ auf das Grünbuch reagiert wurde (Davis 1998).

Die Regierung Australiens kritisierte in ihrer überaus kenntnisreichen Stellungnahme, daß nach dem Stand der Planungen die extraterritoriale Anwendung von US-Recht im Bereich des Markenrechts institutionalisiert würde. Das Grünbuch lasse zudem offen, ob im Verständnis der US-Regierung „policy oversight“ über das neue System bedeute, eine Veto-Position zu beanspruchen. Außerdem sei nicht garantiert, daß das Board der neuen Organisation wirklich repräsentativ und international sein werde. In dem Vorhaben der US-Regierung fehle ein Mechanismus, durch den das neue System den nationalen Regierungen gegenüber verantwortlich gemacht werde. Vor allem bei der Vergabe der ccTLDs müsse die „historical anomaly“, wie sie die Delegation durch die IANA darstelle, korrigiert werden. Insgesamt unterstützte die australische Regierung eine verantwortliche und effektive Selbstregulierung des Internet. Doch um zu gewährleisten, daß das Management der Internet-Ressourcen im öffentlichen Interesse geschehe, solle den Prinzipien des Grünbuchs ein weiteres hinzugefügt werden, nämlich „Maintaining the public trust“.¹⁷⁵

Die Europäische Kommission wurde aus eigenem Antrieb und auf Druck Frankreichs bei der US-Regierung vorstellig und kritisierte den US-zentrierten Ansatz des Verfahrens (Leib 2002). Sie warf der US-Regierung vor, mit dem Grünbuch die Übereinkunft des „Joint E.U.-U.S. Statement on Electronic Commerce“¹⁷⁶ vom Dezember 1997 zu verletzen, in der sich

EDUCOM: <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/scanned/educom.htm>>.

¹⁷⁴ Telecommunications Bureau, Ministry of Posts and Telecommunications of Japan:

<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_23_98-2.htm>. Der Bericht „A Vision for the New Era of Domain Names in the 21st Century“ der japanischen „Study Group on Internet Domain Names“ erschien im Juli 1998. URL: <http://www.yusei.go.jp/policyreports/english/group/telecommunications/domainnames/domainnames_index_e.html>.

¹⁷⁵ <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/Australia.htm>>.

¹⁷⁶ <<http://www.qlinks.net/comdocs/eu-us.htm>>.

Europa und die USA generell auf einen internationalen Ansatz verständigt hatten.¹⁷⁷ Die Kommission äußerte sich tief besorgt, daß das globale Internet unter US-Jurisdiktion fallen würde, wenn das Grünbuch umgesetzt werden würde. Der Mangel an internationaler Beteiligung und der vorgesehene Ausschluß intergouvernementaler Institutionen seien nicht hinnehmbar. Die USA müßten ihre direkte regulatorische Intervention auf die bestehenden amerikanischen Vereinbarungen zwischen Regierungsagenturen und US-Institutionen begrenzen. Alle anderen Fragen sollten an ein repräsentatives internationales Gremium übergeben werden, denn viele Punkte des Grünbuchs verlangten nach „thorough bilateral and multilateral consideration“ (European Commission/Council of the European Union 1998). Die Europäische Kommission fing an, in dem Prozeß eine aktive Rolle zu spielen und versuchte, in bilateralen Gesprächen mit der US-Administration Einfluß zu nehmen. Als Druckmittel hatte sie nicht viel in der Hand. Die diffuse Drohung aus der französischen Internet community, es bestehe das Risiko, daß Europa ein eigenes Internet und eine eigene DNS Root aufbauen würde, schien nicht sehr realistisch. Solche Äußerungen zeigten aber, wie feindselig das Grünbuch teilweise im Ausland aufgenommen wurde (TechWeb News 1998-03-10).

Die hitzigsten Diskussionen konzentrierten sich auf den Punkt, in dem es um Posten und Einfluß ging. Das Grünbuch machte einen konkreten Vorschlag, wie das Board der neuen Spitzenorganisation zusammengesetzt sein sollte, was sich als besonders heikel erwies. In den meisten Stellungnahmen von korporativen Akteuren fand sich eine Passage, in der die betreffende Gruppe ihren Anspruch anmeldete, im Board vertreten zu sein. Nach den Vorstellungen der US-Regierung sollte das erste Board 15 Sitze haben. Neben dem CEO der zu gründenden Organisation wurden sieben Sitze für die technische Seite und die Anbieter sowie sieben Sitze für die Internet-Nutzer vorgesehen. Folgende Gruppen sollten das Recht erhalten, Mitglieder zu benennen.

Technik/Anbieter	CEO	Nutzer
<ul style="list-style-type: none"> - Regionale Nummernvergabestellen (3) - Internet Architecture Board (2) - Registries (1) - Registrars (1) 		<ul style="list-style-type: none"> - Kommerzielle Nutzer, inkl. Markeninhaber (5) - Non-profit Nutzer (1) - Individuelle Nutzer (1)

Tabelle 8: Zusammensetzung des Direktoriums nach dem Grünbuch

¹⁷⁷ Zur Regelung der grenzüberschreitenden Probleme der Informationsgesellschaft schwebte der Europäischen Kommission eine „Internationale Charta für den globalen elektronischen Marktplatz“ vor, nach der ein Verfahren installiert würde, in dem die Interessen des öffentlichen und des privaten Sektors angemessen vertreten sein sollten (European Commission 1998a).

Im Zuge der Kommentierungsphase wurde offensichtlich, daß dem Vorschlag der US-Regierung kein realistisches Bild der Kräfteverhältnisse im kommerziellen Internet zu Grunde lag. Was die Nummernvergabe betraf, so hatten diese zwar ein Interesse daran, in der neuen Governancestruktur des Internet vertreten zu sein, sie lehnten aber nach wie vor den Ansatz der US-Regierung ab, alle Koordinationsfunktionen des Internet unter einem Dach zu organisieren. Stattdessen bevorzugten sie, die reibungslos verlaufende IP-Nummernvergabe von dem politisierten und konfliktreichen Bereich der Domainnamen abzutrennen und eine eigene Spitzenorganisation zu gründen. Die Vorarbeiten für diese Organisation namens „Global Address Registry“ (GAR) seien im Gange, wie ARIN erklärte.¹⁷⁸

Während die US-Regierung den Nummernverwaltern großes Gewicht beigemessen hatte, beklagten sich die Internet Service Provider, zu deren Dienst immer schon der Betrieb von großen Nameservern gehörte, sie würden übergangen. Viele Kommentatoren schlossen sich der Forderung der ISP-Verbände CIX und ISP/C nach Repräsentation im Board an.¹⁷⁹ Hingegen war das Problem der Registrars und Registries, daß sie noch überhaupt nicht über Verbände verfügten oder erst ganz am Anfang ihrer Organisation standen.

Der CORE bildete die Ausnahme. Der Registrar-Verbund nutzte selbst und durch seine Mitgliedern sowie den Gremien des gTLD-MoU die Kommentierungsphase zum Grünbuch, um Lobbying bei der US-Regierung zu betreiben und das CORE-System als sofort verfügbare Lösung anzubieten: „Rather than create something out of whole cloth, the U.S. Government can use the CORE bottom-up model to speed the transition in the spirit of global consensus.“¹⁸⁰ Nach dem mißglückten Coup vom Januar war das Papier der US-Regierung für

¹⁷⁸ ARIN: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_23_98-2.htm>. An dem Projekt einer separaten Spitzenorganisation der Nummernverwaltung arbeiteten die IP-Registries seit etwa einem Jahr. Durch die „Global Address Registry“ sollte der Nummernraum getrennt von den Domainnamen bewirtschaftet werden, „to avoid polluting IP assignment with complexities of Domain Name management and appeals“ <<http://www.isoc.org/isoc/general/trustees/excom-97-015.shtml>>. Auch der Internet-Experte und Miterfinder der TCP/IP-Protokolle Bob Kahn machte sich stark für die organisatorische Trennung von Namen und Nummern <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/Kahn.htm>>.

¹⁷⁹ CIX: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_23_98-7.htm>.

ISP/C: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_23_98-6.htm>. Der europäische ISP-Verband EuroISPA lehnte eine so breit angelegte Organisation, wie sie das Grünbuch vorsah, gänzlich ab und sprach sich dafür aus, nur die gTLD-Funktion in einer „Internet gTLD Authority“ (IGA) zu institutionalisieren. EuroISPA: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_23_98-9.htm>.

¹⁸⁰ Stellungnahme des CORE: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_22_98.htm>, alternativ: <<http://www.corenic.org/documents/official.htm>>. Außerdem stellte CORE eine lange Sammlung von Auszügen aus den Stellungnahmen, die sich für CORE aussprachen, unter der Schlagzeile „Corporations, Governments, Agencies, Individuals From All Over the World Find Major Flaws In US Green Paper“ ins Netz: <<http://www.corenic.org/documents/april7.htm>>.

CORE ein weiterer Rückschlag, denn die bis zur Operationsreife gediehene Unternehmung wurde darin mit keinem Wort erwähnt - allenfalls indirekt, indem die NTIA anmerkte, daß sie vorhandene Pläne des Privatsektors studiert hätte.¹⁸¹ Der CORE protestierte gegen das Übergangwerden und forderte die US-Regierung auf, sich nicht in die Selbstregulierung des Internet einzumischen. Er legte in seiner Stellungnahme den Sofort-Plan „Ten Steps to Self Governance and Competition“ vor. Danach war das einzige, was die Regierung tun müsse:

- IANA die volle Autorität für das Domain Name System inklusive der Root übertragen,
- Network Solutions der IANA unterordnen und
- die alten gTLDs .com, .org und .net für die anderen Registrars öffnen.

IANA könne dann sofort die sieben neuen gTLDs aktivieren. Dagegen würde das Verfahren der NTIA letztlich nur zu mehr Regierungseinmischung führen: „The Internet community is more concerned with unnecessary government involvement rather than premature government exit.“¹⁸²

Die Registries der Ländercode-TLDs wurden im Grünbuch nicht als direkt Betroffene der US-Politik angesehen und daher nicht in der neuen Struktur berücksichtigt. Die europäischen ccTLD-Verwalter beehrten dagegen auf, denn schließlich standen sie in einem durch die RFCs geregelten direkten Verhältnis zur IANA, und ihre Nameserver befanden sich nur eine Ebene unter den Root Servern. Sie waren also von Strukturveränderungen bei der IANA und der DNS-Root-Administration unmittelbar betroffen. Sie betonten gleichzeitig die Autonomie ihrer Beziehung zur IANA, was sich gegen die im Grünbuch angeführte Einbeziehung der nationalen Regierungen richtete. Die Administratoren der Länderdomains organisierten sich im März 1998 im „Council of European National TLD Registries“ (CENTR), um mit einer Stimme ihre Interessen vorbringen zu können. In den Dokumenten, die CENTR bei der NTIA einreichte, begründete der neue Zusammenschluß sein vitales Interesse an der Reform der IANA und stellte seine Position als einer der Stakeholder, die in der Governancestruktur des Internet vertreten sein müßten heraus - begleitet von dem Angebot, zur Finanzierung der neuen IANA beizutragen.¹⁸³

¹⁸¹ Das PAB formulierte dies in seiner heftigen Kritik des Grünbuchs anders: Die NTIA habe aus den IAHC- und CORE-Dokumenten abgeschrieben. Im späteren Weißbuch schrieb die Regierung explizit, daß Elemente des Grünbuchs aus den Postel-Drafts und dem gTLD-MoU stammten.

PAB: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_20_98.htm>

¹⁸² <<http://www.corenic.org/documents/official.htm>>

¹⁸³ CENTR: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_13_98.htm>.

Was die Seite der Internet-Nutzer anging, so protestierte die Internet Society, daß die im Grünbuch vorgesehene Nutzerorganisation, die die sieben Board-Direktoren benennen sollte, als nicht existent („to be created“) dargestellt wurde. Für eine Neugründung bestehe kein Bedarf, so die ISOC in ihrer Stellungnahme:

„We do not see a need for the creation of a new membership association. The Internet Society has existed for approximately six years. It is more representative of the Internet user than any other organization.“¹⁸⁴

Doch die Internet Society war mit ihrem Anspruch, als Nutzerorganisation zu fungieren, nicht allein. Zivilgesellschaftliche Gruppen wie CDT, CPSR, EFF und DNRC¹⁸⁵ verstanden sich ebenfalls als Vertreter der Nutzer und forderten in ihren Kommentaren zum Grünbuch, daß die Interessen der nicht-kommerziellen Nutzer und individuellen Nutzer gestärkt werden müßten. Die Definitionen des „Internet-Nutzers“ unterschieden sich: Wie aus der geplanten Board-Zusammensetzung ersichtlich, teilte die US-Regierung das Board in Anbieter und Nachfrager, wobei zu letzteren auch die kommerziellen Nutzer und Markeninhaber zählten. Dagegen trennten die zivilgesellschaftlichen Gruppen nach den Kategorien Industrie versus Endverbraucher, so daß nach deren Auffassung das vorgeschlagene Board nicht paritätisch besetzt, sondern industrielastig war.¹⁸⁶

Im Prozeß der Grünbuch-Kommentierung kristallisierten sich die Interessengruppen und Konfliktlinien der Internet Governance vollends heraus. Die Rede von *der* Internet community war seit der Kommerzialisierung des Internet immer mehr eine Worthülse geworden. Ihr Gehalt schrumpfte auf das kleinste gemeinsamen Interesse wie Stabilität, Offenheit und Fortentwicklung des Internet zusammen. Darüber hinaus hatten sich verschiedene Präferenzen entwickelt, wie die Ressourcenverwaltung des Internet verfaßt sein sollte. Als wichtigste Anspruchsberechtigte im Hinblick auf den Namens- und Adreßraum des Internet hatten sich folgende Gruppen hervorgetan:

- Das Internet „old boys network“ (ISOC, IAB, IANA)
- Die regionalen IP-Nummernvergabestellen (ARIN, RIPE NCC, APNIC)
- Die Verwalter der Ländercode-TLDs (v.a. CENTR)

¹⁸⁴ ISOC: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/03_17_98.htm>, alternativ: <<http://www.isoc.org/internet/news/isocgreen.shtml>>.

¹⁸⁵ URLs der Stellungnahmen: CDT: 23. März (Teil 7), EFF, CPSR und DNRC/Net Action: 23. März (Teil 8) unter <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/marchindex.htm>>.

¹⁸⁶ Der Konflikt über die paritätische Besetzung des Boards nach der Trennlinie Industrie vs. Verbraucher zog sich weit über die Gründung der ICANN hinaus hin und führte zu permanenter Diskussion um die Besetzung des ICANN-Boards. Er kulminierte im Herbst 2001 in zwei Berichten aus den verschiedenen Lagern (Siehe unten den Abschnitt zu ICANNs „At Large Members“).

- Die Internet Service Providers und Domain-Diensteanbieter (mit Sonderstellung von NSI und CORE)
- Die Vertreter von Markeninteressen
- Nationale und internationale Regierungsakteure
- Die Zivilgesellschaft

Obwohl das Grünbuch in den Augen der Kritiker Network Solutions auf Dauer einen Vorteil verschafft hätte, wenn es die drei großen gTLDs .com, .org und .net als Registry behalten durfte, trat die US-Regierung der Internet-Wirtschaft als neutraler Sachwalter gegenüber. Sie hatte zum Ziel, ein „level playing field“ herzustellen und keine Partei durch ihre Politik zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Die NTIA warb um Verständnis, daß aus Gründen der Chancengleichheit auf keine der bestehenden Unternehmungen direkt eingegangen werden konnte: „We cannot cede authority to any particular commercial interest or any specific coalition of interest groups“ (NTIA 1998c). Schließlich hatten die Akteure, die ins Geschäft kommen wollten, alle investiert - die alternativen TLD-Registries genauso wie die CORE-Mitglieder, die dazu noch neben den 10.000 USD Aufnahmegebühr seit der offiziellen Gründung des Verbunds monatlich 2.000 USD an das CORE-Sekretariat abführen mußten.¹⁸⁷ Wenn die Regierung nicht Gefahr laufen wollte, mit einer Entscheidung zu bewirken, daß eine Reihe von Unternehmen keinen Zutritt zum Markt erhalten würde, tat sie besser daran, gar nicht zu entscheiden. Auch dieser Aspekt trug dazu bei, daß - passend zur Ideologie der Selbstregulierung und trotz der Heterogenität der Interessen - eine Art Zauberformel der Internet Governance entstand, durch die alle Probleme gelöst werden sollten: „bottom-up consensus of all stakeholders“. Der sonst so kritische Beobachter Cook bedauerte Magaziner aufrichtig und urteilte in düsterer Voraussicht: „His need to find consensus among such a diverse range of interests could mean that he either runs out of time or agrees to a structure that will be unworkable“ (Cook Report 7.1, April 1998).

Im Zusammenhang mit dem Grünbuch wurden einige Gruppen frühzeitig aktiv, um das Ergebnis des Prozesses in ihrem Sinne zu beeinflussen. Teils verfügten sie über einen Wissensvorsprung, da sie im Erarbeitungsprozeß des Grünbuchs von der US-Regierung konsultiert worden waren, teils ließ sich einfach ausrechnen, in welche Richtung die Entwicklung laufen würde.

Die IANA legte bereits am 13. Januar 1998 ihren ersten Entwurf für die „New Independent IANA Organization“ vor (Postel 1998a). Die US-Regierung hatte signalisiert, daß sie Ende

¹⁸⁷ <http://www.corenic.org/join_core/appform.htm>

September die Finanzierung endgültig einstellen würde und die IANA danach von der Industrie getragen werden müsse. Um den Übergangsprozeß zur neuen IANA zu bewältigen, rief Postel die „IANA Transition Advisors Group“ (ITAG) ins Leben. Deren Mitglieder, die die IANA und das IAB am 11. Februar bekanntgaben, kamen aus dem Netzwerk der Internet-Elite.¹⁸⁸

Das Ende der öffentlichen Finanzierung war der Aspekt, der für den äußeren Handlungsdruck sorgte, doch Postel war klug genug, um zu wissen, daß pro-aktives Handeln den Prozeß kanalisieren konnte. Postels Januar-Entwurf der neuen non-profit Organisation legte die Grundstruktur fest, die später die ICANN haben würde: ein Board of Directors, Ausschüsse und fachspezifische unterstützende Organisationen in den vier Bereichen Adressen, Domainnamen, Protokolle und Nutzer. Der Entwurf stellte die technischen Koordinationsfunktionen klar in den Vordergrund. Er räumte lediglich ein, daß Entscheidungen über die gTLD-Politik dringend notwendig seien, ohne ein Verfahren zu entwerfen. Die neue Organisation sollte jedenfalls auf dem im Internet bewährten „bottom-up model of authority and responsibility“ basieren. Postels „New IANA“-Plan baute die bestehenden Organisationen des Internet old boys network so ein, daß ihnen überragender Einfluß in der neuen Governancestruktur zukam.¹⁸⁹ Den Finanzbedarf der neuen Organisation setzte er, ausgehend von den IANA-Kosten, mit 1 Mio. USD pro Jahr an. Der Januar-Entwurf konnte als Referenzpunkt dienen, von dem aus die Änderungen auf dem Weg zu ICANN ablesbar waren. Im weiteren Verlauf des Prozesses sorgten die verschiedenen Interessengruppen dafür, ihre Vertretungsansprüche mehr oder weniger erfolgreich durchzusetzen.

Network Solutions bereitete sich auf den Wettbewerb vor. Dazu gehörten Ansätze, die Registry- und die Registrar-Funktion organisatorisch zu trennen, wie im Grünbuch gefordert wurde. Noch vor Veröffentlichung des Regierungspapiers startete NSI Mitte Januar einen neuen Dienst, der die Registrierung von Domainnamen gegenüber der InterNIC-Prozedur erheblich vereinfachte. Die Bezeichnung des neuen Angebots gab einen Vorgeschmack, wie sich NSI seine zukünftige Rolle als Registrar im Domainmarkt vorstellte: „WorldNIC“ (CNET News 1998-01-14). Die Aussicht auf den Verlust des Monopols schreckte die

¹⁸⁸ Die ITAG-Mitglieder waren: Randy Bush (Verio), Brian Carpenter (IAB Chair, IBM UK), Dave Farber (Univ. of Pennsylvania), Geoff Huston (Telstra, Australia), John Klensin (MCI), Steve Wolff (Cisco) <<http://www.isoc.org/infosvc/forum/98march.shtml>>, <<http://www.interesting-people.org/archives/interesting-people/199802/msg00041.html>>.

¹⁸⁹ Im Adreßbereich ARIN, RIPE NCC und APNIC; bei den Namen POC/CORE; bei den Protokollen das IAB mit und bei der Nutzerorganisation der ISOC.

Analysten nicht ab, sie nahmen vielmehr an, daß NSI auf dem rapide wachsenden Markt seine führende Stellung werde verteidigen können. Dank seiner privilegierten Stellung konnte NSI anders als viele NASDAQ-Unternehmen einen Gewinn aufweisen, und die Aussichten auf Umsatz- und Gewinnwachstum waren rosig. Der Aktienkurs von NSI stieg von Januar bis März um über 120% (CNET News 1998-03-24).

Die Preise für Domainnamen sanken zum 1. April, allerdings kostenneutral für Network Solutions, denn die Senkung betraf den Anteil, der in den „Intellectual Infrastructure Fund“ (IIF) floß. Wie im Grünbuch gefordert, beendete die NSF die Abgabe in den Fonds mit dem Beginn der „ramp-down“-Phase des Cooperative Agreement¹⁹⁰, so daß sich die Registrierung eines Namens beim InterNIC von 100 auf 70 Dollar ermäßigte (Erstregistrierung für zwei Jahre, jährliche Verlängerung 35 Dollar). In dem Fonds waren von September 1995 bis März 1998 über 50 Mio. Dollar aufgelaufen, die in die Weiterentwicklung des Internet fließen sollten. Ursprünglich hatte die NSF erwartet, daß einige hunderttausend Dollar zusammenkommen würden. Der uneingeplante Geldsegen weckte Begehrlichkeiten und sorgte für politische und rechtliche Auseinandersetzungen.¹⁹¹

Nachdem die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen zum Grünbuch abgelaufen war, setzte eine geschäftige Betriebsamkeit vor und hinter den Kulissen ein. Während die NTIA die Kommentare auswertete, stürmten die Interessenvertreter auf Magaziner ein. Clintons Internet-Berater wurde zu einem der gefragtesten Gesprächspartner. Er wurde zum Hearing in den Kongreß gebeten, er wurde von Vertretern der Europäischen Kommission aufgesucht, er reiste nach Australien, und er traf sich weiter mit Internet-Experten.¹⁹²

¹⁹⁰ Das Ende der Abgabe wurde formell am 12. März 1998 im neunten Zusatz zur NSF-NSI-Kooperationsvereinbarung geregelt <<http://www.nsf.gov/od/lpa/news/press/pr9817.htm>>.

¹⁹¹ Der Intellectual Infrastructure Fund beschäftigte die Gerichte bis hin zum US Supreme Court. Der Kongreß autorisierte im Oktober 1997 die NSF, 23 Mio. USD für das „Next Generation Internet“-Projekt zu verwenden (CNET News 1997-10-14). Im selben Monat verklagte eine Gruppe von Domain-Inhabern, genannt „American Internet Registrants Association“ (www.aira.org), die NSF und NSI unter anderem darauf, daß die IIF-Abgabe eine illegale Steuer sei. Am 9. April 1998 erhielt die Gruppe recht, doch der Richter wies darauf hin, daß der Kongreß die Abgabe noch rückwirkend legalisieren könne (CNET News 1998-04-09). Dies geschah im Mai im Rahmen der „Emergency Supplemental Appropriations Bill“, Section 8003. Gegen die rückwirkende Autorisierung starteten einige Abgeordnete die Gesetzesinitiative „Homepage Tax Repeal Act“, durch die die IIF-Abgabe den Kunden zurückerstattet werden sollte <http://www.house.gov/science/br_charter_032499.htm>. Der Rechtsstreit zwischen der AIRA und NSF/NSI endete schließlich am 18. Januar 2000 vor dem Supreme Court mit einem Sieg für die NSF und NSI.

Network Solutions Pressemeldung: <http://corporate.verisign.com/news/2000/pr_20000118b.html>

Supreme Court Entscheidung: <<http://www.usdoj.gov/osg/briefs/1999/Oresponses/99-0605.resp.pdf>>.

¹⁹² Hearing zum Grünbuch am 31. März 1998 (105. Kongreß): U.S. House of Representatives Committee on Science, Subcommittee on Basic Research and Subcommittee on Technology: „The Domain Name System: Where Do We Go From Here?“. Sitzungsvorlage und Papiere der befragten Sachverständigen: <http://www.house.gov/science/charter_br_03-31.htm>, <http://www.house.gov/science/witness_br_03-31.htm>.

Zwei bedeutende Treffen seien hier herausgestellt. Am 24. April 1998 kamen Vertreter des POC, des CORE und der ISOC mit Magaziner und der NTIA zusammen. Magaziner gab bekannt, daß die US-Regierung zum im Arbeit befindlichen Weißbuch keine Kommentare mehr anfordern würde, sondern daß es das endgültige Dokument der Internet-Politik der Regierung sein werde. CORE könne den Rechtsweg gegen die Regierung einschlagen, aber ihre Meinung sei, daß sie aus juristischen Anfechtungen von welcher Seite auch immer als Gewinner hervorgehen würde. Die Zielrichtung des neuen Papiers sei aber darauf ausgerichtet, „achieving the greatest consensus in the shortest amount of time“ (Davis 1998). Die Vertreter von POC, CORE und ISOC rückten von ihrem Konfrontationskurs ab. Sie stimmten zu, daß der Zeitfaktor essentiell sei. Wenn die neue Organisation schnell, effizient und frei von Eingriffen der US-Regierung handeln könne, sei man bereit, die Politik Magaziners zu unterstützen, vor allem dann, wenn die neue Organisation selbst die Schlüsselentscheidungen treffen könne. Wenn also die dringend notwendigen Entscheidungen über Wettbewerb im Domainmarkt und die Einführung neuer gTLDs in wenigen Monaten getroffen werden könnten, würden sie die Politik der Regierung mittragen (Davis 1998).

Am 28. April trafen der Rechtsanwalt David R. Johnson sowie ein Vertreter des POC (David Maher) und von IBM (Roger J. Cochetti, Director Policy and Business Planning, IBM Internet Division) mit Magaziner und der NTIA zusammen. Johnson war ein Washington Insider, er kam wie Becky Burr, die nun bei der NTIA für die Domain-Politik verantwortlich war, von der *law firm* Wilmer, Cutler & Pickering. Er hatte früh begonnen, sich mit dem Internet zu beschäftigen und kannte aus seiner Zeit bei der EFF auch den Internet-Experten David Farber. Johnson legte den Regierungsvertretern ein von ihm und Farber verfaßtes Papier vor, in dem es darum ging, die politische Dimension der neuen Governancestruktur herauszustellen. Die Autoren machten klar, daß es nicht nur um technische Koordination des Internet gehe, sondern daß die neue Organisation im Hinblick auf das Domain Name System notwendigerweise politische Entscheidungen treffen müsse. Sie schlugen deshalb als politisches Entscheidungsorgan eine non-profit Organisation, genannt „Name Council“, vor, der von der rein technisch orientierten neuen IANA getrennt sein sollte. Sie argumentierten, daß der „Name Council“ für seine Funktion eine hohe Legitimität brauche, sowohl in der Industrie als auch bei Regierungen. Die Ratifizierung der Gründungsdokumente und die Verantwort-

Treffen mit der Europäischen Kommission am 8. April und der Regierung Australiens am 17. April 1998:
<<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/Verrue.htm>>,
<<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/Australia.htm>>.

lichkeit der Organisation müßten dementsprechend geregelt werden, was bedeute, daß diejenigen, die von den Entscheidungen betroffen wären, effektive Kontrolle ausüben müßten. Daher wurde für das Board des „Name Council“ eine andere Zusammensetzung als im Grünbuch vorgeschlagen:

- 3 stimmrechtslose ex officio Sitze der Techniker (IANA, IETF) und des Direktors des Council
- 3 Vertreter der Registries
- 3 Vertreter der Registrars
- 9 Vertreter der Registrants

Da die Inhaber von Domainnamen das größte Interesse an Policy-Erwartungssicherheit und Zuverlässigkeit des Systems hätten, müßten sie im Board die Mehrheit haben. Um eine kundenorientierte Politik zu gewährleisten, sollte eine Exit-Möglichkeit festgeschrieben werden:

„Any registrants who disapprove of the new policy-making structure would not be required to continue to use or pay for prior registrations, nor would they be prevented by their current registration contracts from establishing alternative root servers with associated policy-oversight mechanisms.“¹⁹³

Der Rat sollte auch nicht von möglichen Antitrust-Untersuchungen ausgenommen werden, wodurch die Regierungen ebenfalls eine Kontrollfunktion erhalten hätten. Der Plan für den „Name Council“ war durchdacht und basierte auf realistischen Vorstellungen über die Funktionsweise und regulatorischen Probleme des Domainmarkts. Johnson und Farber entwarfen eine responsive, flexible Institution der Industrie-Selbstregulierung, die sich der drohenden Gefahr des Bypass hätte stellen müssen und deshalb einen Anreiz gehabt hätte, im Interesse ihrer Klienten zu handeln. Die Schwachstelle lag darin, daß implizit zwei Voraussetzungen gemacht wurden: Das NSI-Monopol würde durch einen hierarchischen Akt der US-Regierung beendet werden und der Markenschutz würde in einer separaten Institution geregelt. Die US-Regierung nahm die intelligente Eingabe zur Kenntnis, doch bevor die Gründung einer neuen Organisation angegangen werden konnte, mußte sie den nächsten Schritt des Verfahrens vornehmen.

¹⁹³ <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/Johnson.htm>>.

5.5.3 Privatisierung, Internationalisierung und die Entscheidung, nichts zu entscheiden: Das US-Weißbuch

Am 5. Juni 1998 gab die NTIA das Dokument „Management of Internet Names and Addresses“, das sogenannte „White Paper“, heraus (NTIA 1998d). Der formale Status des Papiers war von größter Bedeutung, denn rechtlich gesehen ruderte die US-Regierung zurück. Dies war vor allem auf den Protest aus dem Ausland (EU und Australien) zurückzuführen, aber auch darauf, daß innenpolitisch die rechtliche Handlungsbefugnis der Agentur im Stellungnahmeprozess angezweifelt worden war (Auerbach 1998).

Die NTIA veröffentlichte das Weißbuch als „Statement of Policy“, nicht als „Final Rule“, was nach dem eingeschlagenen Rulemaking-Verfahren zu erwarten gewesen wäre. Nach amerikanischem Verwaltungsrecht ist die „Final Rule“ einer deutschen Rechtsverordnung vergleichbar, wobei zu beachten ist, daß die Regierungsagenturen im politischen System der USA auch legislative Funktionen haben. Ein Rulemaking-Prozess, der wie im vorliegenden Fall des Domain Name System ein „Notice and Comment“-Verfahren enthält, strebt normalerweise eine „Substantive“ oder „Legislative Rule“ an, die die Kraft eines Gesetzes hat. Dagegen ist ein „Statement of Policy“ völlig unverbindlich, es hat keine rechtliche Bindewirkung. Es dient lediglich der Information der betroffenen Parteien darüber, was die Regierung vorhat und wie sie sich zu verhalten gedenkt (Fromkin 2000b: 66-67; Linneweber 1994: 72-95).¹⁹⁴

Der Inhalt des Weißbuchs zeigte ebenso wie die Form, daß die US-Regierung von ihrem ursprünglichen, detaillierten Regelungsansatz abgerückt war, zum einen, weil die Stellungnahmen keine eindeutigen Lösungen der komplexen Fragen ergeben hatten, zum anderen, weil nun stark auf die übernationale Verbreitung des Internet eingegangen wurde und man folglich die wichtigen Entscheidungen der global ausgerichteten neuen Organisation überlassen wollte. Die Internationalisierung trat als zweites Leitziel neben die Kommerzialisierung. Das Weißbuch war „designed to identify global representativeness as an important priority“ (NTIA 1998d).

Trotz des Verzichts auf umfassende Regelung, enthielt das Weißbuch viele Anforderungen, an denen die US-Regierung die „new corporation“ messen wollte, bevor sie eine Vereinbarung mit ihr eingehen würde. Die Prinzipien des Grünbuchs blieben bestehen: Wettbewerb,

private Koordination von unten, Repräsentativität und - hervorgehoben als „first priority“ - die Stabilität des Internet. Zu diesem Zweck würde die neue Organisation die notwendige Autorität über den Namens- und Nummernraum des Internet erhalten, im einzelnen für die folgenden Funktionen:

- „(1) Set policy for and direct allocation of IP number blocks to regional Internet number registries;
- (2) Oversee operation of the authoritative Internet root server system;
- (3) Oversee policy for determining the circumstances under which new TLDs are added to the root system; and
- (4) Coordinate the assignment of other Internet technical parameters as needed to maintain universal connectivity on the Internet“ (NTIA 1998d).

Die neue Organisation sollte trotz ihrer globalen Ausrichtung als „not-for-profit corporation“ in den USA institutionalisiert werden und ihren Hauptsitz dort haben. Die Abläufe in der neuen Organisation sollten vernünftig und transparent sein. Über die Sitzverteilung im Board of Directors machte das Weißbuch keine konkreteren Aussagen mehr, sondern forderte eine faire Ausbalancierung der Interessen, sowohl funktional als auch geographisch. Nur die Repräsentation von Regierungsakteuren im Board wurde explizit ausgeschlossen. Die US-Regierung erhielt ihre Haltung aufrecht,

„that neither national governments acting as sovereigns nor intergovernmental organizations acting as representatives of governments should participate in management of Internet names and addresses“ (NTIA 1998d).

Allenfalls eine beratende Funktion wurde dem öffentlichen Sektor zugestanden. Die Politik von nationalen Regierungen gegenüber ihren Ländercode-TLDs blieb davon unberührt.

Die US-Regierung sah ihre Aufgabe im Übergangsprozeß vor allem darin, Network Solutions zu regulieren, um den Monopolisten zu einem Marktteilnehmer unter vielen zu machen und in das neue System einzugliedern. Die Gründung der neuen Organisation selbst war Aufgabe des Privatsektors, inklusive der Entwicklung eines außergerichtlichen Konfliktschlichtungsverfahrens für Domain-Streitigkeiten, wobei die WIPO mitwirken sollte.

In der Pressekonferenz anlässlich der Veröffentlichung des Weißbuchs erklärte Becky Burr von der NTIA, daß es für die Regierung ein Wagnis sei, die private Selbstregulierung des

¹⁹⁴ Im Wortlaut des Weißbuchs: „[T]his policy statement is not a substantive rule, does not contain mandatory provisions and does not itself have the force and effect of law“ (NTIA 1998d). S. a. den Bericht des US-Rechnungshofes (U.S. GAO 2000: 9-12).

Internet in der neuen Organisation zu institutionalisieren. Dieses Wagnis sei nur möglich, wenn der Privatsektor sich der Herausforderung stelle, Führungsaufgaben zu übernehmen:

„We are prepared to defer critical decisions regarding, for example, the addition of new gTLDs and trademark dispute systems, to such an entity. (...) We expect the private sector to step up to the challenge of leadership as well“ (NTIA 1998a).

Der bisherige Verlauf des Prozesses stimmte Burr zuversichtlich. Sie äußerte, die gute Zusammenarbeit der vielen Akteure innerhalb der Regierung hätte dem Verfahren des „inter-agency process“ neue Bedeutung verliehen, während der Austausch mit der Öffentlichkeit ein beispielhafter Fall von „conversational government“ gewesen sei. Beide Seiten hätten in dem Jahr viel gelernt. Das Department of Commerce werde auch weiterhin alles tun, um die Aufgabe zu Ende zu bringen, denn der Prozeß sei keinesfalls am Ende, im Gegenteil: „The hard part is just beginning, in fact“ (NTIA 1998a). Die neue Struktur sollte zum 1. Oktober 1998 arbeitsfähig sein und spätestens nach zwei Jahren die volle Verantwortlichkeit übernehmen. Die US-Regierung plante, sich vollständig zurückzuziehen, je früher desto besser, keinesfalls später als zum Oktober 2000.

War der Regelungsverzicht nun ein Triumph oder eine Bankrotterklärung der amerikanischen Politik? Kapitulierte Magaziner und die NTIA vor der Komplexität der Materie und der Vielfalt der widerstreitenden Interessen? Oder verwirklichten sie aktiv ihre Politik des Autoritätstransfers an den Privatsektor? Beides traf zu, denn die US-Regierung hatte im Verlauf des Verfahrens mehrere Dinge gelernt. Zum einen, daß sie von der Expertise der Internet-Ingenieure abhängig war, wenn sie nicht riskieren wollte, eine nicht funktionsfähige Lösung vorzuschreiben. Zum anderen, daß der Namens- und Nummernraum des Internet nicht mehr als inneramerikanische Angelegenheit behandelt werden konnte. Das Lernergebnis paßte wiederum zu der Privatisierungsrethorik und dem generellen Ziel, das Internet möglichst zu einer unregulierten elektronischen Freihandelszone zu machen, so daß sich die Politik gut verkaufen ließ.

Die Reaktionen auf das neue Papier waren positiv bis euphorisch (CNET News 1998-06-05). Da das Weißbuch praktisch alle wichtigen Entscheidungen der neuen Organisation überließ und an vielen Stellen unbestimmt blieb, konnte jede Interessengruppe in das Papier hineinlesen, was ihr paßte, und sich gute Chancen für den weiteren Verlauf des Prozesses ausrechnen. Die US-Regierung hatte zur Methode gegriffen, Zustimmung durch Unklarheit zu erhalten. Die Internet Society feierte das Weißbuch begeistert als Sieg für die Internet-

Selbstorganisation. Die EU und Australien bemerkten wohlwollend, daß die USA die Internet-Ressourcen nicht mehr per Erlaß regeln wollten und von ihrer US-zentrierten Haltung abgerückt seien.¹⁹⁵ Nur die Skeptiker wiesen darauf hin, daß der Einstieg der US-Regierung in die Domain-Politik sich gerade gegen eine Initiative des Privatsektors gerichtet hatte. Nun wolle sie die Entscheidungen wieder privaten Akteuren überlassen, obwohl sich gezeigt habe, wie schwierig die Konsenssuche sei. Der Beobachter der ITU bezweifelte, ob die US-Regierung so weiterkomme:

„Much of the White Paper is so ambiguous that the reader has no choice but to invent his or her own meanings. And this allows all parties to believe that their particular views have been endorsed which may be politically astute but progress always requires moving from platitudes to the specific and there is no reason to believe that any more consensus will emerge than in the past“ (Shaw 1998).

Doch die privaten Akteure nahmen den Ball an, den ihnen die Regierung zugespielt hatte. Unter den Akteuren verbreitete sich eine Stimmung, daß nun die Zeit gekommen sei, die verfassunggebende Versammlung des Internet einzuberufen. Jede Gruppe wollte in diesem historischen Moment dabei sein. Abgesehen von der Hochstimmung, an der Geschichte des Internet mitzuschreiben, galt es, die Pflöcke der neuen Governancestruktur des Internet einzuschlagen. Der Wettstreit um die besten Positionen auf dem Feld begann aufs Neue.

5.5.4 Der Sommer der konstitutionellen Versammlungen: Vom IFWP zu ICANN

Die IANA kündigte noch am Tag der Veröffentlichung des Weißbuchs an, sie bereite in Übereinstimmung mit der Politik der Regierung ihren Übergang in die „new corporation“ vor, und zwar, wie von Postel nicht anders zu erwarten, „within an evolutionary, not revolutionary, model - guided by the community consensus...“¹⁹⁶ Postels Interesse lag darin, die „NewCo“, wie die neue Organisation in der Diskussion genannt wurde, auf eng umgrenzte technische Aufgaben zu beschränken. Schlimm genug für die Ingenieure, daß die Markeninteressen nunmehr untrennbar in der DNS-Governance verankert waren, aber andere

¹⁹⁵ ISOC Pressemeldung zum WP: <<http://www.isoc.org/internet/news/white-paper.shtml>>.

EU: Siehe COM(98)476 (European Commission 1998b),

Australien: The Minister for Communications, the Information Economy and the Arts: Australia welcomes US statement on Domain Names <<http://www.dcita.gov.au/cgi-bin/trap.pl?path=/mediarel/98/105.html>>.

¹⁹⁶ IANA/USC Pressemeldung, 5. Juni 1998, veröffentlicht auf der PAB Mailing List:

<<http://www.gtld-mou.org/pab/mail-archive/00045.html>>. Das IAB unterstrich, daß die neue Organisation auf der IANA basieren müsse <<http://www.gtld-mou.org/pab/mail-archive/00119.html>>.

politische Aufgaben wie Besteuerung, Datenschutz und Inhaltskontrolle müßten von der neuen Organisation unbedingt ferngehalten werden (Industry Standard 1998). Das Leitziel der IANA und des IAB war, die „narrow technical mission“ der NewCo unabänderlich festzuschreiben.

Wenige Tage später wurde eine Initiative mit der Abkürzung GIAW bekannt, was für „Global Incorporation Alliance Workshop“ stand. Tony Rutkowski erwähnte den GIAW bei der Anhörung eines Unterausschusses im Repräsentantenhaus am 10. Juni 1998, und eine AP-Meldung vom selben Tag tat ein übriges, um das neue Akronym wie ein Lauffeuer in den elektronischen Kommunikationsforen zu verbreiten.¹⁹⁷ Es blieb zuerst unklar, wer hinter der Initiative stand. Da der Domainname giaw.org auf den Namen einer Angestellten von Network Solutions registriert war, wurde auf den Mailing-Listen sogleich gefolgert, NSI wolle mit dieser Initiative den Konsensfindungsprozeß beeinflussen. Für viele war die Initiative damit entwertet, obwohl NSI beteuerte, das Unternehmen leiste nur verwaltungstechnische Hilfe. Zu den ursprünglichen Initiatoren des GIAW gehörten CIX und die Domain Name Rights Coalition (DNRC), eine zivilgesellschaftliche Gruppe, die sich gegen übermäßigen Markenschutz bei Domainnamen einsetzte.¹⁹⁸ Die DNRC gewann Tamar Frankel, Rechtsprofessorin an der Boston University School of Law und ausgewiesene Expertin für Gesellschaftsrecht und Treuhandschaften, für die Leitung des Workshops. Der Workshop, der für Anfang Juli in Reston, Virginia, angesetzt war, wollte sich ausschließlich dem Thema widmen, welche rechtliche Form für die NewCo die geeignetste wäre. Doch CIX war dies zu wenig, der Verband wollte angesichts anderer angekündigter Konferenzen den Weißbuch-Prozeß auf den GIAW konzentrieren. CIX stellte eine ambitionierte Agenda auf und drängte die DNRC aus der Organisation hinaus, wie der Präsident der DNRC berichtete (Barry 1998b).

¹⁹⁷ Committee on Commerce Hearing, Subcommittee on Telecommunications, Trade and Consumer Protection: Electronic Commerce: The Future of the Domain Name System. June 10, 1998 <<http://comnotes.house.gov/ccheat/hearings.nsf/40c944b555852c78852567ad00647c39/2c53936ddf906d3f85256616007187fb?OpenDocument>>.

Associated Press, June 10, 1998: Internet Change Worries Groups. Veröffentlicht z. B. auf der APNIC-Mailing-Liste unter <<http://www.apnic.net/mailling-lists/apple/archive/1998/06/msg00002.html>>. S. a. AP, June 11, 1998: Internet "Constitutional Convention" Slated. Veröffentlicht bei Educause unter <<http://www.educause.edu/pub/edupage/archives/98/edupage-0611.html#anchor3>>.

¹⁹⁸ Mission Statement: „The Domain Name Rights Coalition (DNRC) represents the interests and views of entrepreneurs, small businesses and individuals on the Internet. We work for national and international policies which are fair and equitable to all users of the Internet, and which promote the Internet as a global medium of communication and free speech. We are well known for our vigilant fight against the Domain Name Dispute Policy of ICANN, the "Anti Cybersquatting Act" and similar policies.“ <<http://www.netpolicy.com/mainindex.html>>, Abruf: 2002-03-14.

Vor allem die Verbände der Internet Service Provider unterstützten den neuen Kurs. Da es so aussah, als würden sich um CIX herum die Gegner des gTLD-MoU sammeln, legte sich die Internet Society quer und kündigte einen eigenen „Internet-Gipfel“ im Rahmen ihrer Jahrestagung INET '98 an:

„Stakeholders, policy makers and Internet leaders from throughout the world will participate in a major Internet Summit organized by the Internet Society to establish a global consensus on the future of the Internet’s domain naming system...“¹⁹⁹

Da der GIAW bei vielen in schlechtem Licht stand, entschied sich dessen Steuerungsausschuß für einen neuen Namen, „to defuse some of the negative associations“.²⁰⁰ Die Umbenennung folgte außerdem den erweiterten Plänen, wonach eine ganze Serie von Konferenzen auf den verschiedenen Kontinenten stattfinden sollte, und so entstand das „International Forum on the White Paper“ (IFWP).²⁰¹ In der offiziellen Sprachregelung bezeichnete IFWP den übergeordneten Rahmen und GIAW die erste Tagung, wobei letztere Bezeichnung nach und nach durch IFWP-Americas ersetzt wurde.

Das IFWP definierte sich als

„an ad hoc coalition of professional, trade and educational associations representing a diversity of Internet stakeholder groups, including ISPs, content developers, trademark holders, networkers, intergovernmental groups, policy experts, end-users and others. (...) This coalition has come together to sponsor a framework of coordinated international meetings, to be held around the world, at which stakeholders will discuss the transition to private sector management of the technical administration of Internet names and numbers as outlined in the policy 'White Paper' recently released by the United States Government.“²⁰²

Die IFWP-Konferenzen²⁰³ waren gut besucht und repräsentierten das ganze Spektrum der Gruppen, die von der neuen Institution betroffen oder daran interessiert waren. Vor allem die Teilnehmerlisten der Konferenzen in Reston und in Genf lasen sich wie ein Who’s who der Internet stakeholders. Von der ersten Konferenz an gerechnet blieben drei Monate Zeit, um

¹⁹⁹ ISOC Pressemitteilung vom 16. Juni 1998 <<http://www.isoc.org/isoc/media/releases/980616pr.shtml>>.

²⁰⁰ Protokoll der Telefonkonferenz des GIAW Steering Committee vom 18. Juni 1998 <<http://www.ispc.org/activities/ifwp05.shtml>>.

²⁰¹ Die Web-Seiten unter www.ifwp.org und www.giaw.org gingen im Sommer 2001 offline. Informationen zum IFWP finden sich noch v.a. unter <<http://www.domainhandbook.com/ifwp.html>> und beim Berkman Center for Internet and Society at Harvard Law School <<http://cyber.law.harvard.edu/>>. Die Steering Committee Minutes und andere Dokumente liegen auch auf dem Server des ISP/C unter <<http://www.ispc.org/activities/ifwp-index.shtml>>. Inzwischen ist unter www.ifwp.org wieder ein Archiv der IFWP-Mailing-Liste online. Außerdem besteht die Möglichkeit, im Webarchiv (web.archive.org) alte Seiten des IFWP aufzurufen.

²⁰² <<http://web.archive.org/web/19981206105122/http://www.ifwp.org/>>.

²⁰³ IFWP-Americas (= GIAW „Toward an Internet Assigned Numbers Entity: Charter Stakeholders Workshop“) Reston, VA, July 1-2; IFWP-Europe, Geneva, July 24-25; IFWP-Asia & Pacific, Singapore, August 11-13; IFWP-Latin America & Caribbean, Buenos Aires, August 20-21.

die neue Organisation auf die Beine zu stellen. Magaziner machte deutlich, daß die US-Regierung nur ein einziges Angebot entgegennehmen werde, es müsse ein Konsens gefunden werden. Der Präsidentenberater warnte in seinen einleitenden Worten in Reston und Genf die Teilnehmer, daß es unter den Regierungsakteuren genügend Leute gäbe, die nur darauf warteten, daß der Privatsektor scheitern würde, um die Regulierung des Internet selbst in die Hand zu nehmen. Ein Seitenhieb vor allem in Richtung der ITU sowie der Europäischen Kommission, deren Vertreter angekündigt hatte, die neue private Organisation müsse auf jeden Fall eine multilaterale Dimension enthalten, um die notwendige Aufsicht der öffentlichen Hand zu gewährleisten (Wilkinson 1998). Nach seinen Statements verließ Magaziner die Konferenzen, um zu demonstrieren, daß die US-Regierung am Formierungsprozeß der neuen Organisation nicht beteiligt war (TechWeb News 1998-07-24).

Das Projekt der privaten Akteure, eine „Verfassung“ für das Internet zu entwerfen, begann auf der Konferenz in Reston mit einer realistischen Einleitung Frankels über die Chancen des Unterfangens. Die Rechtsprofessorin Frankel war kein Internet-Insider, doch sie hatte die Akteurkonstellation und die Eigenheiten des Feldes schnell gelernt. Sie sprach im Plural von den „Internet communities“ und stellte klar, daß die Bedingungen, unter denen normalerweise Institutionen der Selbstregulierung entstanden, im Falle des Internet auf den ersten Blick nicht gegeben waren. Trotzdem kam sie zum Schluß, daß das Projekt gelingen könne:

„I conclude that the new organization can be formed and can function as a self regulatory organization. It will be different and unique, as no organization before it. But this, so is the Internet“ (Frankel 1998c).

Die Diskussion auf der Tagung wurde entlang des Arbeitspapiers, das Frankel vorbereitet hatte, in sechs Arbeitsgruppen organisiert (Frankel 1998b). Neben Frankels Entwurf stand ein Memo Postels im Raum, das die Grundzüge der neuen Struktur skizzierte (Postel 1998b).²⁰⁴ Trotz der Kooperation der IANA mit dem IFWP blieb unklar, inwieweit die IANA dem Prozeß Autorität zubilligte. Die IANA agierte zugleich unabhängig und parallel zum IFWP. Als ob es die IFWP-Liste nicht gäbe, startete Postel nach der Tagung in Reston eine Mailing-Liste mit dem Zweck, „to focus efforts and facilitate consensus towards the implementation of a new organization as expressed in the white paper, by sending announcements and drafts for

²⁰⁴ Postel konnte nicht an der Konferenz in Reston teilnehmen. In seiner Grußbotschaft, die zu Beginn der Tagung verlesen wurde, erklärte er seine Bereitschaft, mit dem IFWP zu kooperieren <<http://web.archive.org/web/20000815063618/www.americas.ifwp.org/statement.postel.htm>>.

review and comments.“²⁰⁵ Die Parallelaktion der IANA wurde kritisch beäugt, während die IFWP-Konferenzen als „truly self-organized international meetings“ hohes Ansehen genossen (Mueller 1999a: 506).

Die erste IFWP-Konferenz diente vor allem der Vertrauensbildung und der informellen Klärung von Verfahrensfragen. So argumentierten viele der etwa 150 Teilnehmer, daß die Feststellung von „rough consensus“ wie im Standardisierungsprozeß der IETF im Rahmen der IFWP nicht anwendbar sei, weil die Teilnehmerschaft zu heterogen sei. Trotzdem diente der IETF-Prozeß als Vorbild. Die inhaltlichen Ergebnisse von Reston waren unspektakulär, doch ein Anfang war gemacht, und am Ende konnten die ersten, allgemeinen Konsenspunkte der Arbeitsgruppen notiert werden.²⁰⁶ Die erste Konferenz verlief zufriedenstellend, obwohl sich nicht nur Konsens, sondern auch die Umrissse von Fraktionen zeigten.²⁰⁷ Am Rande der Tagung konnte die Spitze der ISOC überzeugt werden, daß der ISOC Internet Summit und die nächste IFWP-Konferenz in Europa zusammengelegt werden sollten.

Dadurch daß die IFWP-Konferenz in Genf im Anschluß an die Jahrestagung der Internet Society stattfand, fanden sich zur Eröffnung über 400 Teilnehmer ein. Die Zahl der aktiven Arbeitsgruppenmitarbeiter pendelte sich jedoch auf dem Niveau der ersten Tagung ein. Natürlich waren die Europäer stärker vertreten als in den USA, und dafür hatte auch die EU gesorgt. Gut zwei Wochen zuvor, am 7. Juli, hatte die Kommission nach Brüssel eingeladen, um die europäischen Internet communities zusammenzubringen. Sie besprach mit der europäischen Industrie das US-Weißbuch und die Art und Weise der europäischen Beteiligung an der neuen Organisation. An vielen Unternehmen in Europa waren die Vorgänge in den USA bislang vorübergegangen, was die Kommission ändern wollte, denn, wie ein Verbandsvertreter formulierte, „consensus presupposes awareness“.²⁰⁸ Die Tagung diente auch der dauerhaften Organisation der europäischen Internet-Interessen, und so wurde eine neue Institution geboren: das EC-PoP, ein offenes europäisches Forum der Abstimmung von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit in Fragen der Internet Governance. Dabei paßte PoP

²⁰⁵ „IANA Announces New Mailing List“, July 10, 1998 <<http://iana.netnod.se/listinfo.html>>.

²⁰⁶ <<http://www.domainhandbook.com/giaw.html>>.

²⁰⁷ Und auch einige Abgrenzungsprobleme hinsichtlich Teilnehmern und Medien. So forderte die Konferenzleitung alle Pressevertreter auf, mit Beginn der Arbeitsgruppen die Tagung zu verlassen. Dabei wurde der Autor des Cook Report, Gordon Cook, hinauskomplimentiert, worauf sich die Frage stellte, wie die Teilnehmer von den Journalisten abgegrenzt werden sollten, denn Cook war gleichfalls ein Internet-Experte. Weitere angesehene Teilnehmer wie Dave Farber, ISOC-Chef Heath und Matrix News-Editor Quarterman verließen den Saal, da sie alle Periodika herausgaben. Schließlich sorgte die graue Eminenz der Internet Governance, Tony Rutkowski, dafür, daß alle wieder zurückkamen (Quarterman 1998). Eine Anekdote, die zeigt, daß nicht nur Probleme inhaltlicher Art auf dem Internet-Konvent zu lösen waren.

zwar zur im Internet üblichen Bedeutung „Point of Presence“, meinte aber hier „Panel of Participants“. Die Brüsseler Tagung führte zu einer Reihe europäischer Konsenspositionen, die in den White Paper-Prozeß eingebracht wurden.²⁰⁹ Doch je konkreter die Gestaltung der neuen Institution wurde, desto schwieriger wurde es, die Zustimmung aller zu erreichen.

Auf der IFWP-Konferenz Ende Juli in Genf wurde nicht nur die „Konsensliste“ länger, die das Berkman Center for Internet and Society führte²¹⁰, sondern es kamen auch die umstrittenen Punkte zum Vorschein. Den Ausgangspunkt der Diskussion bildete neben den Ergebnissen von Reston der erste Satzungsentwurf, den Postel und sein Rechtsanwalt Joe Sims am 17. Juli veröffentlicht hatten.²¹¹ Die Konferenzteilnehmer nahmen das Postel/Sims-Dokument widerwillig auf, da es nicht in der Öffentlichkeit entstanden war. Der Entwurf entwickelte die Struktur weiter, die Postel in seinem New IANA-Papier vom Januar dargelegt hatte. Postel strebte eine eher geschlossene, schwer angreifbare Experten-Organisation an, während auf der IFWP-Konferenz die Vorstellung einer offenen, responsiven und kontrollierbaren Mitgliederorganisation dominierte.

Unter den IFWP-Teilnehmern ließen sich drei teils überlappende, teils konkurrierende Leitbilder der Internet-Selbstregulierung ausmachen.

- Das erste Leitbild bezog sich auf das Internet als Wissenschaftsnetz. Danach sollte in der neuen Struktur möglichst viel vom ursprünglichen Geist der wissenschaftlich-technischen Selbstverwaltung erhalten bleiben. Die neue Organisation sollte offen, sachorientiert, reputationsbasiert und im Sinne der Ingenieure unpolitisch arbeiten. Die IANA sollte in neuer Form das Zentrum bilden.
- Im zweiten Leitbild stand das Internet als Kommerznetz im Vordergrund. Der Prozeß sollte die Industrie-Selbstregulierung des Internet institutionalisieren und sich vor allem nach den Interessen der Internet Service Provider, der DNS-Wirtschaft und der Markeninhaber richten.
- Das dritte Leitbild zeichnete das Internet als öffentlichen Raum und die neue Organisation als die zukünftige „Regierung des Cyberspace“, weshalb an sie demokratische Maßstäbe angelegt werden mußten und die Partizipation der Netz-Bürger sichergestellt werden mußte.

Die Kontroversen drehten sich um die Kompetenzen, die Zusammensetzung, und die Wahl des Direktoriums der neuen Organisation. Auch die Mitgliedschaft und die Finanzierung

²⁰⁸ Marc Schneiders (EuroISPA) <<http://www.gtld-mou.org/docs/ifwp-geneva-ms.htm>>.

²⁰⁹ Bericht: EU meeting on the future of IANA/DNS <<http://www.apnic.net/mailling-lists/apple/archive/1998/07/msg00006.html>>.

²¹⁰ IFWP Consensus Summary <<http://cyber.law.harvard.edu/ifwp/consensuslist.asp>>.

²¹¹ „A Bylaws Proposal for Discussion“ <<http://iana.netnod.se/bylaws.html>>.

sorgten für Diskussionsstoff. Bei der Debatte um die Ausgestaltung des „Names Council“ - (einer Untereinheit für den Bereich der Domainnamen) und das Ausmaß des Markenschutzes kam es zu ausdauernden Wortwechseln (Mueller 1998b; Barry 1998a). Die Art und Weise, wie Konsens ermittelt wurde, erschien einer Teilnehmerin in der Names Council-Arbeitsgruppe eher als Durchpeitschen einer Liste unter Mißachtung von Widerspruch:

„After a number of people had listed functions for the council, it was announced that the meeting would vote on the functions to determine if there was "consensus". Then a vote was rammed through on the items. However, instead of counting the numbers for or against each function, there was a declaration of "consensus" if, we were told, it seemed as if there were 60% of those voting who had voted for the listed function. For the first few functions those opposed were allowed to voice their objection. (...) But that soon ended as someone in the room objected to hearing any objections. (...) A short break was called. After the break it was announced that those with objections could no longer voice them on the record during the meeting but were told to come up after the meeting was over. So the vote continued on, consensus continued to be declared for most of the items voted on, despite the fact there were those indicating their opposition to all of these items. But the record would no longer contain any note of the objections“ (Hauben 1998).

Auch wenn Ronda Hauben in der Szene als überkritisch, anti-kommerziell und dem öffentlich-akademischen Internet nachhängend galt, konnte man sich schwerlich dem Vorwurf entziehen, daß die unter Erfolgszwang und Zeitdruck stehende Versammlung bereit war, den „rough consensus“ des Internet sehr weit zu fassen, um zu einem Ergebnis zu kommen. Vor allem die einflußreichen alten Internet-Gremien versuchten, den Prozeß zu nutzen, um sich gute Positionen zu sichern, was auch andere Beobachter kritisch vermerkten (Mueller 1998b). Es herrschte die Stimmung vor, alles sei besser als die Regulierung des Internet durch die Regierungen. Der Präsident der DNRC faßte seine Eindrücke der IFWP-Konferenz in Genf in dieser Richtung zusammen: „In the final analysis, the one thing that has the highest consensus is ,anyone but THEM““ (Barry 1998a: 6). In dieser Hinsicht deckte sich die Position der IFWP mit der von Postel und Sims. Der Rechtsanwalt drückte sich fast identisch aus: „The single unifying force is that we don't want the government running things“ (Zit. n. Lessig 1998).

Die IFWP-Konferenzen in Singapur und Buenos Aires brachten weitere Fortschritte.²¹² Die „Konsensliste“ des Berkman Center wurde immer umfangreicher, aber ein Durchbruch gelang den Diskutanten nicht. Der Lenkungsausschuß des IFWP (Steering Committee, abgekürzt IFWP SC) debattierte den ganzen August darüber, wie der IFWP-Prozeß beendet werden

²¹² Singapore: <<http://www.domainhandbook.com/singapore.html>>.

sollte. Auf einmal war nicht mehr vom Konsens, sondern von Kompromissen die Rede - und damit verschob sich das Ziel vom angestrebten Fundamentalkonsens aller Stakeholder zum ausgehandelten Minimalkonsens.²¹³ In der Sitzung des Lenkungsausschusses am 18. August wurde der Plan besprochen, zunächst eine Tagung abzuhalten, auf der zu allen noch strittigen Fragen ein Kompromiß gefunden werden sollte, danach Entwürfe der Gründungsdokumente vorzulegen und eine Ratifizierungskonferenz abzuhalten. Eine „neutrale Instanz“ sollte eine Liste mit den „major stakeholders“ des Internet aufstellen und diese Auserwählten - nicht eine offene Konferenz des Plenums - sollten die Kompromisse aushandeln. Danach sollte der Konsens der Regionalkonferenzen sowie die Kompromisse in einen endgültigen „Verfassungsentwurf“ gebracht werden. Die anschließende Ratifizierungskonferenz hätte dann nur die Wahl, dem Verhandlungsergebnis der *key players* zuzustimmen oder nicht - ohne weitere Diskussion, denn ansonsten könnte der Prozeß endlos weitergeführt werden. Alle Änderungsanträge sollten nach der Gründung beim interim-Direktorium der NewCo eingebracht werden können.

Die Brisanz dieses Plans war dem Lenkungsausschuß bewußt, aber man sah keine andere Möglichkeit, zu einem Ende zu kommen und die neue Organisation zu gründen. Die Gefahr des Scheiterns drohte und damit auch ein Reputationsverlust für die federführenden Organisationen. Um außerdem die Gefahr abzuwenden, daß mehrere Entwürfe bei der US-Regierung eingingen, was Magaziner als inakzeptabel bezeichnet hatte, mußten die IANA und NSI unbedingt mit von der Partie sein. Es sollte auf keinen Fall ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Vorschlägen entstehen. Das Harvard Berkman Center erklärte sich bereit, als die „neutrale Instanz“ zu fungieren und zusammen mit dem Lenkungsausschuß die beiden abschließenden Konferenzen zur Kompromißfindung und Ratifizierung zu organisieren.

Da aber nur ausgewählte Teilnehmer zur Kompromißfindung eingeladen werden sollten, kam die Frage auf, welche Rolle eigentlich der IFWP-Lenkungsausschuß selbst dabei spielen würde. Da es vorgekommen war, daß Neuaufnahmen in den Ausschuß abgelehnt worden waren, sahen einige einen exklusiven, sich verselbständigenden Club entstehen.²¹⁴ Der Lenkungsausschuß beteuerte, er würde sich auf seine bisherige Aufgabe beschränken und nur

Buenos Aires: <<http://www.cabase.org.ar/advscripts/cabase/page.asp?CABASE/ifwp-en#53>>.

²¹³ IFWP Steering Committee Minutes 8/06 <<http://www.ispc.org/activities/ifwp18.shtml>>.

²¹⁴ Der Lenkungsausschuß verfügte über ein dreiköpfiges „credentials committee“, das über Aufnahmen in das Gremium entschied: Mike Roberts, Michael Schneider und Izumi Aizu. Roberts hatte begonnen, Neuaufnahmen abzulehnen, wenn eine Organisation bereits im Lenkungsausschuß repräsentiert war, obwohl manche der früh am IFWP-Prozeß beteiligten doppelt vertreten waren. IFWP SC Protokolle: <<http://www.ispc.org/activities/ifwp13.shtml>>, <<http://www.ispc.org/activities/ifwp19.shtml>>.

eine transparente Plattform für offene Diskussion bereitstellen und nicht als Organ für oder gegen das Ergebnis sein. Allen IFWP-Teilnehmern müsse klargemacht werden, daß der Lenkungsausschuß nur für die Plattform Sorge und nicht selbst am politischen Prozeß teilnehme.

Der Plan für die Abschlußkonferenzen stieß auf Widerstand, vor allem CIX und die IANA scherten aus, NSI spielte auf Zeit. CIX - Mitinitiator des IFWP - gab zu erkennen, daß von seinen Mitgliedern sehr negative Rückmeldungen gekommen seien. Der ISP-Verband erklärte, er könne der Veranstaltung einer Ratifizierungskonferenz nicht zustimmen, solange der Inhalt nicht bekannt sei, der zur Entscheidung stand. CIX sprach sich gegen den Entwurf der IANA aus, der zu diesem Zeitpunkt in der dritten Iteration vorlag. Die IANA dagegen deutete Abstinenz an. Wenn der IANA-Entwurf genügend Zustimmung erhalte, würde sie sich nicht an den Kompromißverhandlungen beteiligen. Doch zunächst gingen die Planungen für die Abschlußkonferenzen weiter. Die Organisatoren einigten sich darauf, daß maximal 35 Repräsentanten an der Verhandlungskonferenz vom 11. bis 13. September teilnehmen sollten, doch die Erstellung der Teilnehmerliste erwies sich als schwierig. Die Ratifizierungskonferenz wurde für den 19. September in Boston angesetzt, eine Woche nach den Kompromißverhandlungen, um allen Organisationen Zeit für interne Entscheidungsfindung zu geben. Über die IFWP-Website sollte die Möglichkeit einer elektronischen Abstimmung gegeben werden, wobei das Verfahren noch ausgearbeitet und implementiert werden mußte.²¹⁵

Am 28. August 1998 kollabierte der IFWP-Prozeß. Mike Roberts, Vertreter von EDUCAUSE und von Anfang an im Lenkungsausschuß, hatte noch am selben Tag an der IFWP SC Telekonferenz teilgenommen. Danach platzte ihm der Kragen und er stieg aus. In einer E-Mail an die Mailing-Liste des Ausschusses rief er wie das Kind in Andersens Märchen „Des Kaisers neue Kleider“ dem IFWP-Lenkungsausschuß zu, „Aber er hat ja gar nichts an!“²¹⁶ Roberts beklagte die naive Vorbereitung der Abschlußkonferenzen. Zwei Wochen vor der Kompromiß-Tagung sei noch nicht klar, wer die wichtigen Stakeholders seien, die daran teilnehmen sollten. Trotzdem glaube man, ein Ergebnis zu erreichen, in Form einer akzep-

²¹⁵ Die Darstellung folgt den Protokollen des Lenkungsausschusses:

<<http://www.ispc.org/activities/ifwp18.shtml>>, <<http://www.ispc.org/activities/ifwp19.shtml>>,
<<http://web.archive.org/web/20000815221143/www.ifwp.org/980818.html>>,
<<http://web.archive.org/web/20000815221139/www.ifwp.org/980827.html>>,
<<http://web.archive.org/web/20000815221134/www.ifwp.org/980828.html>>.

(Siehe auch Cook Report 1998).

tierten rechtlichen Struktur für die neue Körperschaft. Man plane neue Tagungen ohne Finanzgrundlage, in der Hoffnung, irgendjemand zu finden, der bezahle, obwohl nicht einmal alle Rechnungen der vorangegangenen IFWP-Konferenzen bezahlt seien. Man wolle möglichst breite Partizipation und die Internet-Bürger per elektronischer Wahl abstimmen lassen, mit einem Wahlsystem, das noch völlig unbekannt sei, und sehenden Auges, daß für die Verifikation der Stimmen keine Zeit bleibe. Es sei unklar, wann ein Abschlußdokument überhaupt vorliege, so daß es sein könne, daß keine Zeit für Organisationen sei, ihr Abstimmungsverhalten intern zu klären, oder daß die Wahl beginnen müsse, wenn noch gar kein Dokument zur Abstimmung vorliege. Das Verhandlungsergebnis der *major players* solle nicht mehr auf der Ratifizierungssitzung revidiert werden können, so daß man schon plane, Moderatoren einzusetzen, die möglichen Dissens ersticken sollten. Diese Ratifikation wäre dann nur noch ein Abnicken. EDUCAUSE könne an solchen Veranstaltungen nicht teilnehmen: „My organization will have nothing to do with such an unrepresentative, undemocratic, uninclusive gathering“ (Roberts 1998; s. a. Cook Report 2000).²¹⁷

Anfang September zerfiel das IFWP vollends. Der Lenkungsausschuß begann sich aufzulösen, und das Harvard Berkman Center sagte die Abschlußkonferenzen ab.²¹⁸ Kurz zuvor hatte die IANA den Schlußstrich unter den IFWP-Prozeß gesetzt, indem sie verkünden ließ, nicht an den geplanten Veranstaltungen teilzunehmen und daß ihr gleiches von wichtigen Internet-Gremien und Unternehmen zugesichert worden sei (Lessig 1998). Damit war der mit großem Optimismus gestartete „Internet-Verfassungskonvent“ am Ende. Etwa 10 Leute trafen sich trotzdem zum Termin der Ratifizierungskonferenz in Boston. Die kleine Gruppe beschloß, unter der Bezeichnung „Boston Working Group“ die Arbeit fortzusetzen und von den IFWP-Konsenspunkten in den weiteren Verlauf des Prozesses hinüberzuretten, was zu retten war.²¹⁹

²¹⁶ E-Mail: „Ratification“ - the IFWP Emperor has no Clothes (Roberts 1998). Roberts sandte die E-Mail auch an Dave Farber, der sie auf seiner IP-Mailing-Liste veröffentlichte, so daß die Botschaft die große, hochrangige Leserschaft dieser Liste erreichte.

²¹⁷ Während der Erarbeitung der ICANN-Studie über die At-large Membership wurde das Ende des IFWP in einem langen Thread diskutiert. Beginn des Threads: Mike Roberts: [ALSC-Forum] Misstatements concerning IFWP, 19 Sep 2001 <http://atlargestudy.org/forum_archive/msg00841.shtml>.

²¹⁸ Berkman Center White Paper Meeting Cancelled, 5 Sep 1998 <http://cyber.law.harvard.edu/no_wpmtg.html>.

²¹⁹ Boston Working Group URLs: <<http://www.cavebear.com/bwg/>>, <<http://www.mama-tech.com/boston/>>. Die Seiten enthalten unterschiedliche Versionen gleicher Dokumente, wobei unter dem erstgenannten URL die später datierten Versionen liegen. Die Dokumente unter cavebear.com befassen sich mit dem fünften Satzungsentwurf der IANA (28.09.1998), während die unter mama-tech.com sich auf den vierten Satzungsentwurf (17.09.1998) beziehen. Die Mitglieder der BWG: Karl Auerbach, Mikki Barry, Peter Dengate Thrush, Patrick O'Brien, Milton Mueller, Ellen Rony, Peter Rony, David Schutt, Eric Weisberg.

Der Privatsektor war mit seiner Initiative gescheitert, und damit indirekt auch die US-Regierung, die den IFWP-Prozeß als legitimes Forum für die Umsetzung des Weißbuchs anerkannt hatte. War die US-Regierung ein zu großes Wagnis eingegangen? War das Ende des IFWP der Beweis dafür, daß transnationale globale Politik nicht handlungsfähig war? War der Privatisierungsprozeß in einer Sackgasse angelangt, weil die US-Regierung weder unilateral nach außen noch hierarchisch nach innen handeln wollte und zugleich der globale Privatsektor nicht handeln konnte? Doch solche extremen Fragestellungen griffen zu weit. Die Gründe für das Scheitern des IFWP waren zwar vielschichtig, aber nicht außergewöhnlich, ja teils profan. Sie reichten von mangelnden Finanzen über Zeitdruck, zu hohe Informalität, Verselbständigungstendenzen des Leitungsgremiums bis hin zu interkulturellen Problemen zwischen Amerikanern, Europäern und Asiaten und der optimistischen Annahme, daß in einem heterogenen Umfeld Konsens herstellbar sei.

Obwohl das IFWP nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnte, hatte es auf der Haben-seite beispielhafte Leistungen in der Koordination und Organisation transnationaler, globaler Politik vorzuweisen. Die parallel laufenden Ansätze der IANA und des IFWP verfügten beide über Legitimität: bei der IANA das kontrollierte, output-orientierte Kommentierungsverfahren zu den nicht-öffentlichen Expertenentwürfen Postels und Sims', beim IFWP das fast global-basisdemokratische, input-orientierte Verfahren „in an extraordinarily messy but public process“ (Lessig 1998). Ungeachtet der internen Probleme scheiterte der IFWP-Prozeß primär daran, daß die wichtigsten Akteure es vorzogen, die Sache unter sich auszumachen. Die nicht-öffentliche Variante erwies sich zwar als effektiv, belud die neue Organisation aber mit Legitimationsproblemen, die auch Jahre nach der Gründung der ICANN nicht gelöst sind.

5.5.5 Die Gründung und Anerkennung der ICANN

Je mehr Zeit des Sommers 1998 verstrich, desto weniger konnte die US-Regierung dem Treiben der privaten Akteure untätig zusehen. Magaziner und die NTIA verfolgten den Prozeß zwar sehr genau und standen im Kontakt mit der IANA und anderen Gruppen, hielten sich aber im Hintergrund. Doch der Handlungsdruck nahm zu, nicht zuletzt da die Europäische Kommission ihre Einflußkanäle in Washington nutzte, um die Mitsprache von

Regierungsakteuren in der neuen Organisation sicherzustellen.²²⁰ Das Weiße Haus drängte schließlich die IANA und NSI, die bislang beide unabhängig voneinander Entwürfe produziert hatten, ihre Differenzen auszuräumen und zu kooperieren. Daraufhin traten die IANA und NSI Ende August in Verhandlungen ein, woraus die vierte Version der Gründungsdokumente vom 17. September entstand, die von beiden Akteuren getragen wurde. Zum ersten Mal wurde darin der Name der neuen Organisation genannt: „Internet Corporation for Assigned Names and Numbers“ (ICANN).²²¹ Doch nach der Einarbeitung weiterer Kommentare veröffentlichte die IANA am 28. September wiederum im Alleingang die fünfte Version des Satzungsentwurfs, was Postel aber nicht mißverstanden wissen wollte. Der Entwurf sei mit NSI abgestimmt, doch könne die IANA wegen der Zeitknappheit nicht das Ende der Verhandlungen zwischen NSI und der US-Regierung abwarten.²²² Im Vergleich zur vierten Version fehlten zwei Klauseln, zu denen Postel sehr negative Kommentare erhalten hatte und die nach mancher Lesart die Interessen von NSI geschützt hätten. Auch die Wettbewerbshüter der Europäischen Kommission gehörten zu den Bedenkenträgern (Cook Report 1998).

Postel wollte auf keinen Fall das Risiko eingehen, daß die Gründung der ICANN gefährdet wurde, denn auch zwei Tage vor Erreichen der Deadline war immer noch nicht klar, wie die US-Regierung mit dem NSI-Monopol verfahren würde und welche Situation nach Ablauf der Frist entstehen würde. Deshalb wurde die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) noch im September im Bundesstaat Kalifornien inkorporiert.²²³ Die Gründungsdokumente wurden der NTIA am 2. Oktober 1998 durch das Information Sciences Institute der University of Southern California übermittelt, zusammen mit den Namen des ersten Direktoriums.²²⁴ Das Bekanntwerden des hinter den Kulissen handverlesenen Direktoriums sorgte für große Verstimmung, denn eigentlich sollten die Kandidaten öffentlich

²²⁰ Als Zugeständnis an die Europäer wurde für die öffentliche Hand eine beratende Rolle vorgesehen. Das „Governmental Advisory Committee“ wurde erstmals im dritten Satzungsentwurf (24.08.98) genannt <<http://iana.netnod.se/bylaws3.html>>.

²²¹ Proposed Articles of Incorporation, Bylaws Proposal, 17 Sep 1998 <<http://iana.netnod.se/description2.html>>. Daß die Initiative zur IANA-NSI-Zusammenarbeit von der US-Regierung ausging, sagte NSI-CEO Battista auf der Kongreßanhörung am 7.10.1998 <http://www.house.gov/science/battista_10-07.htm>.

²²² Introduction to Fifth Draft Articles and Bylaws, 28 Sep 1998 <<http://iana.netnod.se/intro5.html>>.

²²³ Um genau zu sein, am 30. September 1998, wie die eingescannte Urkunde beweist: <<http://www.icann.org/financials/tax/us/appendix-1a.htm>>.

²²⁴ Links zum Begleitbrief, der Namensliste und der Version der eingereichten ICANN Articles of Incorporation und Bylaws: <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/proposals/icann/icann.html>>, alternativ: <<http://iana.netnod.se/submitted/sub-contents.html>>. Die an die US-Regierung übermittelte Version der Satzung war bis auf einen unwesentlichen eingefügten Halbsatz und die herausgelöschten Kommentare identisch mit der fünften Version.

diskutiert werden, was auch Magaziner verlangt hatte. Nun war das Direktorium ein *fait accompli* (Cook Report 1998).

Postel und sein Rechtsanwalt schufen mit der Gründung der ICANN Fakten und praktizierten damit weiter den Stil der Internet old boys, den ein IFWP-Teilnehmer als „consensus by pre-emption“ (Konsens durch Zuvorkommen) kritisiert hatte (Mueller 1998b). Andere Akteure hätten die Diskussion gerne weiter geführt und baten die US-Regierung, die vom Weißbuch gesetzte Frist um einen Monat zu verlängern. Doch Magaziner blieb hart. Man habe ein Jahr in die Vorbereitung investiert, jetzt müsse ein Ergebnis vorzeigbar sein - was jedoch nicht endgültig zu sein brauche: „We need to move forward. Even after a new organization is formed, however, there will be plenty of flexibility to help define it and develop its methods of operation“ (Magaziner zit. n. Matrix News 1998). Die ICANN war gegründet - ein wichtiger Schritt, eine Grundsteinlegung, doch ohne festen Plan für den Innenausbau, zumal die neue Organisation zuallererst von der US-Regierung anerkannt werden mußte.

In der ersten Oktoberwoche gingen weitere Satzungsentwürfe von anderen Gruppen bei der NTIA ein, obwohl Magaziner zu Beginn der IFWP-Konferenzen gewarnt hatte, die US-Regierung werde nur einen Vorschlag, nämlich den Konsens-Vorschlag aller Internet Stakeholders, entgegennehmen. Nun lagen insgesamt fünf Vorschläge auf dem Tisch: neben dem der IANA für die bereits gegründete ICANN ein Entwurf der Boston Working Group, einer der Open Root Server Confederation (Open-RSC, einer Gruppe alternativer TLD-Betreiber) sowie zwei Entwürfe von Einzelpersonen.²²⁵ Die Vorschläge der BWG und der Open-RSC waren im wesentlichen modifizierte Versionen des letzten IANA-Entwurfs, und alle Gruppen beanspruchten für sich, die größte Legitimität zu besitzen. Postel bekundete im Begleitbrief an die NTIA, daß die IANA primär als Schriftführerin der Community fungiert habe und den „broad consensus of Internet stakeholders, private and public“ aufgezeichnet habe.²²⁶ Er ließ anlässlich der Kongreßanhörung am 7. Oktober klarstellen, daß die Mehrheit der IFWP-Teilnehmer hinter dem ICANN-Vorschlag stehe, und er rechtfertigte das von der IANA

²²⁵ NTIA: Management of Internet Names and Addresses: Private Sector Proposals Received in This Proceeding <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/background.htm>>.

²²⁶ <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/proposals/icann/letter.htm>>. Dagegen stellte Kritiker Cook bezüglich des Input in die Satzung die Formel auf 80% Sims, 15% Weinberg, 5% Postel (Cook Report 1998). Sims und Weinberg waren beide Anwälte bei Jones, Day, Reavis & Pogue <<http://www.jonesday.com>>, einer der größten *law firms* der Welt, mit über 1.600 Anwälten und Kanzleien in den USA, Europa und Asien. Jones Day wurde *outside counsel* der ICANN.

kontrollierte, zielführende Verfahren.²²⁷ Dagegen erhob die Boston Working Group den Anspruch, für die hunderten Beteiligten der vorangegangenen IFWP-Konferenzen zu sprechen und der legitime Sachwalter des IFWP-Konsens zu sein:

„[D]espite the relatively small size of our working group in Boston, we represent an immense constituency and bring to bear a significant compendium of pertinent knowledge and experience. (...) It is our claim that our work represents a real consensus of the Internet Community as arrived at through a broad and open process, and represents a true response to the NTIA White Paper.“²²⁸

Um die unerwünschte Vielzahl an Vorschlägen zu reduzieren, stellte die US-Regierung die Bedingung, daß die ICANN erst anerkannt würde, wenn die Differenzen zwischen der IANA, der BWG und der Open-RSC beseitigt seien. Vor allem in den Punkten Kontrolle, Transparenz und Mitgliedschaft sah die NTIA Nachbesserungsbedarf im Sinne der BWG.²²⁹ Der Chef der IANA und designierte Chief Technical Officer (CTO) der ICANN konnte an diesen Verhandlungen nicht mehr teilnehmen: Jonathan B. Postel starb am 16. Oktober 1998 im Alter von 55 Jahren überraschend an den Folgen einer Herzoperation. Der Tod der zentralen Figur und geschätzten Menschen schockierte die Internet-Gemeinde und legte sich wie ein Schatten über den Prozeß. Doch die Formalisierung der neuen Struktur war bereits soweit fortgeschrittenen, daß der Verlust des Charismatikers die entstehende Ordnung nicht zum Einsturz brachte. Das interim-Direktorium der ICANN unter dem Vorsitz von Esther Dyson und der ICANN-Präsident Mike Roberts übernahmen die Geschäfte. Sie bemühten sich um Annäherung in den strittigen Fragen, wobei es der BWG in erster Linie um die

²²⁷ Der Beitrag zur Anhörung enthielt eine aufschlußreiche Passage zu Postels Abneigung gegen basisdemokratische Großveranstaltungen, seiner Enttäuschung über den Verlust der Einigkeit und Unverständnis für die Abweichler:

„It is hardly surprising that the IFWP did not produce any specific proposals or documents. Corporate documents, like football game plans, are not easily drafted in a stadium, with thousands of very interested fans participating, each with their own red pencil, trying to reach a consensus on every word. Group discussion is very valuable; group drafting is less productive. The IFWP served its intended purpose, and it served it well. Most of those who organized and participated in the IFWP process recognize and accept this fact, and indeed most are strong supporters of the ICANN proposal submitted to the Commerce Department. But a small minority, for whatever reason, have chosen not just to disagree with the proposal, which of course is their right, but also to characterize its very existence as evidence of some global conspiracy to prevent a truly open process. This is disappointing, but perhaps it is inevitable that there will be a small fringe of extreme views when the subject is something that touches (at least potentially) every person on the planet“ <http://www.house.gov/science/postel_10-07.htm>. Anhörung: „Transferring the Domain Name System to the Private Sector: Private Sector Implementation of the Administration's Internet White Paper“. U.S. House of Representatives Committee on Science, Subcommittee on Basic Research and Subcommittee on Technology, 7 Oct 1998 <http://www.house.gov/science/hearing_105.htm#Basic_Research>.

²²⁸ BWG Letter of Submission, 28 Sep 1998

<<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/proposals/bosgrp/submission-letter.html>>.

²²⁹ Brief der NTIA an das USC Information Sciences Institute betreff ICANN, 20.10.1998 <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/press/icann102098.htm>>.

Verantwortlichkeit des Direktoriums, die Verbesserung der Repräsentativität und die Ausbalancierung der Interessen ging. Letzteres sollte durch die Wahl der Hälfte der Direktoren durch Mitglieder festgeschrieben werden. Obwohl die Gespräche zwischen den Kontrahenten nicht zu wesentlichen Änderungen führten, wurde Anfang November die erste reguläre Satzung der ICANN verabschiedet.²³⁰

Die Gesellschaftsrechtsexpertin und IFWP-Leiterin Frankel hielt die Form der ICANN grundsätzlich für ungeeignet. Die Inkorporierung als gemeinnützige Organisation nach kalifornischem Recht hatte zur Folge, daß die gesamte Macht im Vorstand konzentriert wurde. Der Vorstand war in der Lage, Satzungsänderungen als Steuerungsinstrument einzusetzen, um die Organisation nach seinem Willen neu zu strukturieren. Formell verantwortlich war er nur dem Generalstaatsanwalt von Kalifornien. Darüber hinaus gab es keine institutionalisierte Kontrolle - nur die edle Gesinnung der Direktoren oder allenfalls sozialer Druck konnte Mißbrauch der Direktoriumsmacht verhindern. Vor diesem Hintergrund kam die Juristin zum Schluß, daß ICANN weder vertrauenswürdig noch ausreichend legitimiert sei: „The current ICANN model is entirely inappropriate“ (Frankel 1998a). Stattdessen hielt sie das Gesellschaftsrecht des Staates Delaware für besser geeignet. Als Delaware corporation wäre ICANN nicht nach der Form einer wohltätigen Organisation ausgerichtet worden wie in Kalifornien, sondern als Geschäftsbetrieb, nur eben auf non-profit Basis, mit Mitgliedern statt Aktionären und einem den Mitgliedern verantwortlichen Vorstand (Ebenda). Ganz davon abgesehen, daß es für solche tiefgreifenden Änderungen zu spät war: Postel und sein Anwalt hatten bewußt einen anderen Weg genommen. Historisch gesehen entsprach das abgeschottete ICANN-Direktorium eher dem frühen Modell des Internet Architecture Board, in das man aufgrund seiner Reputation kooptiert wurde.

Am 25. November 1998 schlossen das US-Handelsministerium und die ICANN ein Memorandum of Understanding über ein gemeinsames „DNS Project“ ab, womit die ICANN als die im Weißbuch beschriebene Institution anerkannt wurde. Formell handelte es sich um ein Joint Project Agreement nach US-Recht (15 U.S.C. 1525). Danach hat das Ministerium das Recht, mit „nonprofit, research or public organizations“ Projekte in beiderseitigem Interesse durchzuführen.²³¹ Das MoU schrieb dem Handelsministerium die Rolle der Auf-

²³⁰ Die anhaltende Unzufriedenheit der BWG kam auf den Mailing-Listen zur Sprache, siehe den Beitrag der BWG (Milton Mueller) unter <<http://www.apnic.net/ mailing-lists/apple/archive/1998/11/msg00012.html>>. Alle weiteren Satzungsänderungen sind verfolgbar im Archiv der ICANN unter <<http://www.icann.org/general/archive-bylaws/bylaws-history.htm>>.

²³¹ US DoC, General Law Division, JPA <http://www.ogc.doc.gov/ogcwebsi.nsf/pages/mod_jpa>.

sichtsbehörde zu, bis die Ziele des DNS-Projekts erreicht seien und das Management der Internet Namen und Adressen vollständig privatisiert würde. Die Laufzeit der Vereinbarung wurde auf den 30. September 2000 befristet, bis dahin sollte die Verantwortung an die ICANN übergehen, wobei im Text von „transition“, nicht von „delegation“ die Rede war.²³²

Die Anerkennung der ICANN brachte die US-Regierung den Zielen des Weißbuchs einen großen Schritt näher, doch das schwierigere Problem war noch zu lösen. Während der Privatsektor wie im Weißbuch vorgesehen die neue Organisation hervorgebracht und damit seinen Anteil geleistet hatte, oblag es der US-Regierung, erstens das Monopol Network Solutions' zu zerschlagen, und zweitens die Position des Unternehmens in der neuen Governancestruktur des Internet zu bestimmen und entsprechend zu regulieren.

Doch wie reguliert man ein Monopol im Domain Name System? Die NTIA hatte im Juli 1998 NSI die Bedingungen übergeben, nach denen das Unternehmen behandelt werden sollte. Wie schon bei der Einrichtung von ARIN griff die US-Regierung auf die Telekommunikations-Regulierung zurück, und wieder mußte sie lernen, daß das Internet anders ist. In Anlehnung an die Regulierung des Fernsprechnetzes sollte NSI wie ein Monopolist im Ortsnetz („ILEC“²³³) behandelt werden (Cook Report 1998). Danach sollte NSI seine Dienste auftrennen und Konkurrenten den Zugang zur Register-Datenbank zu den gleichen Konditionen wie sich selbst anbieten. Dazu gehörte, daß NSI eine Kopie der benötigten Software an die Regierung abgeben und eine Funktionsgarantie abgeben sollte.²³⁴ Dies wäre darauf hinausgelaufen, daß NSI für die Pflege und Wartung der Software auf den Rechnern der Konkurrenten verantwortlich gewesen wäre, was für das Unternehmen ein unkalkulierbares Risiko gewesen wäre und es möglicherweise ruiniert hätte. Trotz der guten Geschäfte in der Monopolphase der Domain-Registrierungen, verfügte NSI nicht über Ressourcen in dem Ausmaß, daß der Regulierer dem Monopolisten Lasten aufbürden konnte wie den Baby Bells in der Telefonwelt.

²³² Memorandum of Understanding between the U.S. Department of Commerce and Internet Corporation for Assigned Names and Numbers <<http://www.icann.org/general/icann-mou-25nov98.htm>>, <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/icann-memorandum.htm>>. Nach Fromkin (2000b: 84, 89) wurde ICANN erst am 26. Februar 1999 offiziell anerkannt, was m.E. nicht zutrifft. Das Schreiben der NTIA an NSI dieses Datums <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/icannnewco.htm>> bestätigt nur nachträglich, daß ICANN die in der DoC-NSI-Kooperationsvereinbarung, Amendment 11 noch „NewCo“ genannte Organisation ist. Eine reine Formalie, da Amendment 11 vor dem DOC-ICANN-MoU entstand und die Regierung in Dokumenten nicht ICANN erwähnen konnte, solange diese nicht anerkannt war.

²³³ Incumbent Local Exchange Carrier. Diese Telefongesellschaften sind verpflichtet, Wettbewerbern Zugang zu ihren Netzen und Teilnehmeranschlüssen anzubieten (Holznagel/Enaux/Nienhaus 2001: 247-249).

Network Solutions wies das Gesamtpaket an Bedingungen zurück und bat die NTIA um Verhandlungen, doch die Regierungsagentur lehnte ab: die Bedingungen seien nicht verhandelbar. Daraufhin schwenkte NSI auf die Strategie ein, überhaupt nichts zu unterschreiben und die Kooperationsvereinbarung Ende September einfach auslaufen zu lassen (Cook Report 1998). Wochenlang geschah in dieser Angelegenheit nichts. Streng genommen konnte das Handelsministerium gar nicht tätig werden, denn die Verantwortung für die Kooperationsvereinbarung lag immer noch bei der National Science Foundation. Erst Anfang September wurde das Memorandum of Agreement zum Zwecke des „transfer of authority“ von der NSF an das DoC wirksam (NSF-DoC MoA 1998), und erst kurz vor dem Sturz ins Ungewisse kam Bewegung in die Sache.

Am 28. September, zwei Tage vor dem Auslaufen der Kooperationsvereinbarung, traten das Weiße Haus, das Handelsministeriums und das Justizministeriums erneut an Network Solutions heran. Magaziner und die Ministeriumsvertreter wollten sich nicht nachsagen lassen, nachgiebig zu sein. Das Konzept der Regierung sah weiterhin vor, die künftige Marktposition des Monopolisten stark einzuschränken. Aber sie konnten das Unternehmen nicht zwingen zu unterschreiben. Die große Befürchtung der US-Regierung war, daß NSI nach Ablauf der First die DNS-Spitze und den Namensraum unter .com, .org und .net zu seinem Eigentum erklären würde und sich mit diesem dann privaten Teil des Internet selbstständig machen könnte. Das Eintreten der extremsten Szenarien war zwar unwahrscheinlich, doch als Drohkulisse nützlich, nämlich einerseits daß NSI die Server abschalten und damit das Internet vorübergehend ins Chaos stürzen würde oder andererseits daß die Regierung den Zwangsbetrieb anordnen würde. Natürlich überwog bei NSI das Interesse, langfristig im Geschäft bleiben, aber nicht zu den vorliegenden Bedingungen der Regierung. Die Krisensitzung zog sich bis in den darauffolgenden Tag hin und wurde schließlich durch eine Nicht-Entscheidung beendet, indem die Kooperationsvereinbarung um eine Woche verlängert wurde (CNET News 1998-09-29). In dieser Zeitspanne handelten die Regierung und NSI eine Lösung aus, die in die zweijährige Verlängerung der Kooperationsvereinbarung und einen Zusatzartikel mündete (Cook Report 1998, CNET News 1998-10-06).²³⁵ In dem Zusatzartikel

²³⁴ Außerdem verlangte die Regierung von NSI eine Betriebsanleitung für Root Server - und mußte mit Schrecken hören, daß eine solche gar nicht existiere, woraufhin NSI aufgefordert wurde, eine Dokumentation zu erstellen und - ebenfalls mit Funktionsgarantie - abzuliefern (Cook Report 1998).

²³⁵ Der Kontext der Verhandlungssituation sah nicht so aus, daß Staatsbeamte und Industrie sich gegenüberstanden, sondern es saß ein halbes Dutzend Rechtsanwälte zusammen, darunter Burr (in den Diensten der Regierung) und Johnson (in den Diensten von NSI), die sich aus ihrer gemeinsamen Zeit in der *law firm* Wilmer, Cutler & Pickering kannten. Diese Besonderheit des durchlässigen US-Regierungssystems soll nicht bedeuten, daß die

wurde die Einführung von Wettbewerb im Domain Name System durch die folgenden Kernpunkte geregelt:²³⁶

- Entwicklung eines „Shared Registration System“ für .com, .org und .net durch NSI und Beginn einer Testphase mit fünf neuen Wettbewerbern im April 1999
- Diskriminierungsfreier Zugang (equal access) der Konkurrenten zur Registerdatenbank und Preisregulierung (price cap) für NSIs Registry-Dienste
- Anerkennung der Autorität ICANNs („NewCo“) seitens NSI durch vertragliche Vereinbarung
- Weiterbetrieb und -verwaltung des A Root Servers durch NSI und Einwilligung, Änderungen an den Root-Daten nur auf schriftliche Anweisung der US-Regierung vorzunehmen.
- Übergabe einer Kopie der Software, der dazugehörigen Dokumentation und aller Daten, die im Rahmen der Kooperationsvereinbarung entstanden waren, an die US-Regierung.

Das Handelsministerium übernahm damit die Kontrolle über die Spitze des Domain Name System und wurde zur Regulierungsbehörde für NSI, auch wenn dies nur für zwei Jahre gedacht war.

Die Grundzüge der neuen Governancestruktur des Internet waren durch die Anerkennung der ICANN und das Aufbrechen des NSI-Monopols eingerichtet. Die US-Regierung war mit der Umsetzung des Weißbuchs vorangekommen, hatte aber das gesteckte Ziel noch nicht erreicht, denn obwohl eine private Organisation den Kern des neuen Arrangements bildete, war die Privatisierung der Ressourcenverwaltung des Internet nicht abgeschlossen. Es war schnell absehbar, daß die US-Regierung die im Weißbuch genannte Übergangsfrist voll ausschöpfen würde. Die NTIA wurde die Funktion, die sie eigentlich nur für die Privatisierung übernommen hatte, nicht wieder los, was so nicht geplant war. Das gemeinsame DNS-Projekt mit ICANN und die Kooperationsvereinbarung mit NSI hielten die US-Regierung nolens volens in dem neuen institutionellen Arrangement fest. Der ursprüngliche Ausgangspunkt des Prozesses war jedoch die Notwendigkeit für die US-Regierung, sich aus der Koordination und Finanzierung des Internet zurückzuziehen, die informellen Praktiken des Wissenschaftsnetzes zu formalisieren und den neu entstandenen Markt für Domain-Dienstleistungen wettbewerblich einzurichten. Ira C. Magaziner brauchte die weitere Entwicklung

Staatsangestellten keine staatlichen Interessen durchsetzen, aber im kontinentaleuropäischen Staat mit Berufsbeamtentum wäre eine ähnliche Konstellation kaum möglich. Der Delegationsführer von NSI bezeichnete die Verhandlungen jedenfalls als schmerzhaften Prozeß (Parkers Guide 2000).

²³⁶ Amendment 11 <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/proposals/docnsi100698.htm>>

nicht mehr zu kümmern, der Präsidentenberater schied Ende 1998 aus der US-Regierung aus und zog sich in sein Beratungsunternehmen zurück (CNET News 1998-11-06).

In der ersten Zeit war ICANN extrem instabil und verfügte über so geringe Akzeptanz, daß viele Beobachter damit rechneten, daß die neue Institution nicht überleben würde. Insofern fungierte die US-Regierung als Stabilitätsanker, ohne jedoch faktisch in der Lage zu sein, im Falle des Scheiterns die operative DNS-Administration selbst auszuführen. Schlimmstenfalls drohte, daß ganze TLD-Räume nicht mehr erreichbar waren, die einheitliche Spitze des Domain Name System verlorenging und das Internet in mehrere, diskonnektierte Teile zerfiel. Der Übergangsprozeß bewegte sich auf einem schmalen Grat. Die neue Governancestruktur des Internet stand technisch und ökonomisch im Schatten der Anarchie und politisch im Schatten der Hierarchie, obwohl der US-Regierung eigentlich nur zwei äußerst riskante Mittel zur Verfügung standen: Kündigung oder Zwangsverwaltung.

5.6 Das kritische erste Jahr: Ausbildung der Binnenstruktur, Stabilisierung und Akzeptanzprobleme der ICANN

Der Prozeß der Institutionenbildung war mit der Gründung der ICANN nur äußerlich abgeschlossen. ICANN war formell inkorporiert, doch ihre innere Struktur und ihre externen Bezüge standen zunächst nur auf dem Papier. Die ICANN mußte ihre Satzung mit Leben erfüllen, bevor sie die Arbeit aufnehmen konnte. Dazu mußte sie den Legitimationsvorschuß, den sie mit der Anerkennung durch die US-Regierung erhalten hatte, produktiv einsetzen. Doch diesem Vorschuß stand eine Starthypothek gegenüber, denn zwei umstrittene Punkte belasteten die Akzeptanz der ICANN erheblich: erstens die nicht-öffentliche Bestimmung des vorläufigen Direktoriums und zweitens die Anschubfinanzierung durch die Großindustrie.

Bei denjenigen, die sich für die Öffentlichkeit des gesamten Prozesses eingesetzt hatten, erhielt die ICANN durch die Auswahl des Direktoriums hinter verschlossenen Türen einen schweren Makel: „[T]he secretive way it was formed did lasting damage to its legitimacy“ (Mueller 1999b: 42). Es wurde zunächst wenig darüber bekannt, wie die Mitglieder des „initial Board“ bestimmt worden waren, und deshalb wurde darüber spekuliert, wer wen ausgesucht hatte und welche Einflüsse damit verbunden waren. Als treibende Kräfte wurden die IANA, die Internet Society, IBM und die Europäische Kommission ausgemacht (Mueller 1999a: 506-507), aber auch namentlich die „mighty five“ der Internet old boys (Cook Report

1998).²³⁷ Die ersten Sitze im ICANN-Direktorium wurden nach Proporz vergeben: vier Sitze für Nord- und Südamerika, drei für Europa und zwei für Asien/Pazifik plus der ex officio-Sitz des ersten Präsidenten, den ebenfalls ein Amerikaner innehatte. Wohlmeinende Naturen sahen in diesem Verhältnis in etwa die Verteilung der globalen Internet-Nutzung widergespiegelt, mit einem Bonus für die nachholenden Regionen, während andere Beobachter rein politische Kriterien für ausschlaggebend hielten, da die Sitze in den regionalen Blöcken nach den Wünschen der jeweiligen Regierungen besetzt wurden.²³⁸ In der Rückschau bezeichnete die erste ICANN-Vorsitzende Esther Dyson die Geschlossenheit des Auswahlprozesses als Fehler (openDemocracy 2001).

Der zweite Punkt, der vielen die Sicht auf ICANN verdunkelte, betraf die Anschubfinanzierung für die neue Organisation. Solange die Finanzierung aus Abgaben der Domain-Wirtschaft noch nicht funktionierte war, brauchte ICANN Mittel aus anderen Quellen. Das „Global Internet Project“ (GIP), ein loser Verbund von Großunternehmen aus dem Software- und Carrier-Bereich, brachte ca. 400.000 USD an Spenden für ICANN zusammen. Dazu kam eine größere Einzelspende von IBM über 100.000 USD, außerdem Darlehen von weiteren Unternehmen, als ICANN im ersten Jahr in Finanznot geriet.²³⁹ Großunternehmen und große Summen - dies kam manchen verdächtig vor: Da der Vorsitzende des „Global Internet Project“ von IBM kam (John Patrick, IBM Vizepräsident Internet-Technologie), folgerten kritische Beobachter, daß IBM sich die Einflußnahme auf ICANN erkaufte hatte. Überlegungen zu den Gründen und Motiven, warum IBM dies tun sollte und welchen Vorteil sich das Unternehmen verschaffen könnte, wurden allerdings nicht angestellt.

Der IBM-Manager verteidigte sich, daß das Unternehmen (wie andere auch) erkannt habe, daß das Internet zu *der* - nicht einer - globalen technischen Universal-Infrastruktur werden würde. Deshalb habe man ein Interesse am Erfolg der ICANN: „So what does IBM get from ICANN by helping them? Nothing more or less than everyone else who uses the Internet gets:

²³⁷ Mike Roberts, Vinton Cerf, Dave Farber, Larry Landweber und Scott Bradner.

²³⁸ Die Europäische Kommission bestimmte die Direktoren für Europa, Japan und Australien die beiden für Asien/Pazifik. Damit kamen genau die Regierungsakteure zum Zuge, die seit dem Grünbuch in der DNS-Politik aktiv waren (Cook Report 1998). Aus der Antwort des Handelsministeriums auf eine Kongreß-Anfrage ging hervor, daß sich zunächst ein Mitarbeiter von IBM um die Namensliste gekümmert hatte und daß in der Zeit kurz vor der Gründung der ICANN Postels Rechtsanwalt Sims die Liste koordinierte. Demnach war vor allem die Europäische Kommission sehr aktiv (DoC Office of the General Counsel 1998). Die Aussage der ersten Vorsitzenden des ICANN-Direktoriums entsprach der Darstellung des Handelsministeriums. Esther Dyson wurde zuerst im Sommer 1998 von Roger Cochetti, dem IBM-Mitarbeiter, angesprochen, hörte danach lange nichts mehr, bis Sims sie wegen dem Direktorenposten kontaktierte (openDemocracy 2001).

stability of the Internet“ (Patrick 1999). Der verlässliche Dauerbetrieb des Internet war für die Strategie des Unternehmens essentiell, und in diesem Sinne trug IBMs Eigeninteresse zum Kollektivgut „stabiles Internet“ bei. IBM setzte relativ früh auf das E-Business und den elektronischen Handel. Dabei konzentrierte sich IBM auf komplette Hard- und Softwarelösungen für Firmen und zog sich aus dem Bereich der Netzinfrastruktur zurück - also genau dem Bereich, für den ICANN nun zuständig war. 1999 verkaufte IBM sein globales IP-Netz für 5 Mrd. Dollar an AT&T und den Router-Bereich für 2 Mrd. an Cisco (AT&T 1999; Business Journal 1999).

Das Interesse der im Global Internet Project versammelten Unternehmen an ICANN war zu dem der US-Regierung komplementär, nämlich das dynamische Wachstum des Internet auf der Basis marktnaher Selbstregulierung zu erhalten und Regierungsintervention zu verhindern. Beim GIP und in der Industrie spielte - wie schon beim International Forum on the White Paper - das Interesse, die Regierungen aus der Governancestruktur des Internet fernzuhalten die Hauptrolle, also das Motiv „Anyone but THEM“, wobei die Großunternehmen unter „anyone“ natürlich am meisten „we“ verstanden.

ICANN hatte also die Rückendeckung der Internet-Industrie, die Anerkennung der US-Regierung und die Unterstützung großer Teile der traditionellen Internet community, die in der neuen Institution das Werk Postels sahen. Auf dieser Basis vollzog sich die weitere Institutionalisierung der ICANN, vor allem die Ausgestaltung der inneren Einheiten, die Entwicklung der Arbeitsweise und Verfahren sowie die Herstellung von Beziehungen zur Umwelt. Insgesamt entstand eine komplexe Struktur, deren Herausbildung hier nicht in allen Einzelheiten dargestellt werden kann.

Das erste „Lebensjahr“ der ICANN diente der Stabilisierung, die nur mühsam gelang, was vor allem am Verhalten Network Solutions' lag. Der Noch-Monopolist verfolgte offensiv die Strategie, bei der Umsetzung der ergänzten Kooperationsvereinbarung möglichst gute Bedingungen für sich herauszuholen und die Unterordnung unter ICANN so lange wie möglich hinauszuschieben. Vor allem die Akkreditierungsbedingungen für Registrare brachten ICANN und NSI auf Kollisionskurs. NSI nahm zwar die Auftrennung des Registry- und Registrargeschäfts sowie die Entwicklung des Shared Registry Systems in Angriff, doch der Beginn des Wettbewerbs in der Domain-Registrierung mußte mehrmals verschoben

²³⁹ ICANN erhielt ungesicherte Darlehen von Cisco (150.000 USD), MCI (500.000 USD), 3Com (175.000 USD) und Deutsche Telekom (200.000 USD). Diese Darlehen wurden inzwischen von ICANN zurückbezahlt <<http://www.icann.org/financials/>>.

werden, was nicht nur technischen Problemen geschuldet war.²⁴⁰ Außerdem erhob NSI Anspruch auf die Whois-Datenbank der registrierten Domainnamen, die nach dessen Auffassung Kundendaten enthielt und somit Eigentum des Unternehmens waren. Diese Daten waren über das InterNIC öffentlich und frei abrufbar, und NSI versuchte, die Nutzung dieser Daten zu kommerzialisieren (Cukier 1999b).

Bis zum Juli 1999 ging NSIs Strategie auf, dann machte das Unternehmen einen Fehler und geriet in die Defensive. Es war bezeichnend für den Politikprozeß zur DNS-Institutionalisierung, daß letztlich nicht die US-Regierung, sondern der Privatsektor quasi die Funktion des Hierarchen übernahm und NSI zur Anerkennung der ICANN brachte. Für den Verlauf der Ereignisse spielte zunächst eine Rolle, daß das US-Justizministerium das Verhalten NSIs untersuchte und die Europäische Kommission im Juni ein kartellrechtliches Ermittlungsverfahren gegen NSI aufnahm (Computerwoche Nr. 27/99, 99-07-09). Die stärkere Wirkung entfaltete aber die Kongreßanhörung „Domain Name System Privatization: Is ICANN out of Control?“²⁴¹. Diese Anhörung warf wochenlang ihre Schatten voraus und brachte schließlich den Wendepunkt zur Stabilisierung ICANNs. ICANN stand in der öffentlichen Kritik - und vor dem finanziellen Ruin, es bestand eine echte Gefahr des Scheiterns. Kritisiert wurde eine ganze Liste von Punkten, insbesondere die nicht-öffentlichen Direktoriumssitzungen, die Akkreditierungsbedingungen für Registrars und das geplante Domain-Konfliktschlichtungsverfahren. Vor allem die geplante Gebühr von einem Dollar pro Domainnamen erhitzte die Gemüter, sie wurde als illegale Domain-Steuer gebrandmarkt. ICANN versuchte in einem 40-seitigen Brief an den Ausschußvorsitzenden Bliley²⁴², ihre Situation zu erläutern (CNET News 1999-07-07, 1999-07-09).

In einem klugen Zug der „Vorwärtsverteidigung“ erklärte ICANN kurz vor der Anhörung, sie werde auf die 1\$-Gebühr verzichten und die Sitzungen des Direktoriums öffentlich machen. Damit war die „Domain-Steuer“ vom Tisch, ICANN lenkte von sich ab, und NSI geriet in den Brennpunkt. So wurde die Verzögerungstaktik NSIs und die immer noch

²⁴⁰ Die Amendments Nr. 12 bis 19 zur Kooperationsvereinbarung gaben Zeugnis der wiederholten Terminverschiebungen <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/nsi.htm>>.

²⁴¹ Oversight Hearing of the Subcommittee on Oversight & Investigations, July 22, 1999 <<http://com-notes.house.gov/chear/hearings106.nsf/fe3901dda0b66fc0852567d3004c94c6/d9a7cdb563866c02852567af005ed58b?OpenDocument>>.

Ein 320-seitiges Transkript der Anhörung liegt als PDF-Datei (8,5 MB!) vor: <[http://com-notes.house.gov/chear/hearings106.nsf/20c324c6a1a1950a8525680f0067184a/42eb7dbc7f008088852568a90072b057/\\$FILE/106-47.pdf](http://com-notes.house.gov/chear/hearings106.nsf/20c324c6a1a1950a8525680f0067184a/42eb7dbc7f008088852568a90072b057/$FILE/106-47.pdf)>. Inoffizielles Protokoll und Audioarchiv beim Harvard Berkman Center: <<http://cyber.law.harvard.edu/icann/events/>>.

²⁴² ICANN-Bliley Letter <<http://www.icann.org/correspondence/bliley-response-08july99.htm>>.

bestehende Monopolsituation und zum Hauptthema der Anhörung am 22. Juli 1999. Nicht zuletzt weil Network Solutions' neuer CEO mangelhaft vorbereitet worden war, verlief die Anhörung so schlecht für das Unternehmen, daß die Presse titelte: „House Subcommittee gives NSI a Grilling“ (CNET News 1999-07-22). Der Monopolist geriet in die Defensive, und spätestens jetzt war allen Akteuren klar geworden, daß ICANNs Überleben von NSI abhing. Das Handelsministerium verstärkte seinen Druck und forderte NSI auf, die Bedingungen des elften Amendment zur Kooperationsvereinbarung umzusetzen (Wired News 1999-07-26). Doch Sanktionen standen dem Ministerium im Rahmen dieser Vereinbarung nicht zur Verfügung - die mögliche Kündigung der Vereinbarung schreckte NSI nicht. So blieb es dem Privatsektor überlassen, NSI in das ICANN-Regime zu bringen. Auf einem Treffen in Washington am 30. Juli 1999, das von Gordon Cook aufgedeckt wurde, nahmen Mitarbeiter von IBM und der ICANN zusammen mit vier angesehenen Internet-Pionieren den CEO von NSI und einen Vizepräsidenten des Mutterkonzerns SAIC in die Mangel. Sie erreichten schließlich, daß NSI einlenkte und zusagte, sich ICANN unterzuordnen und einen Beitrag zur Finanzierung zu leisten (Cook Report 2000). Auch wenn NSI damit seine Autonomie aufgab, hatte das Unternehmen seinen Handlungsspielraum maximal ausgereizt, bis die Stimmung kippte und eine Koalition aller gegen NSI drohte.

Nach Verhandlungen zwischen NSI mit dem Handelsministerium und der ICANN entstand ein trilaterales System, das ICANN enorm stabilisierte. Dieses System schloß Ausweichmöglichkeiten im Domain Name System aus und ermöglichte bei den gTLDs den Durchgriff von oben nach unten bis zum Endkunden. Dadurch erhielt ICANN Sanktionsmacht im Domain Name System, während zugleich die Rolle des amerikanischen Handelsministeriums als „Autoritäts-Provider“ für das ICANN-Regime und Rückfallposition für den Fall des Scheiterns zementiert wurde. NSI als Betreiber der Registerdatenbanken wurde zum regulierten Monopol. Das Dreiecksverhältnis zwischen DoC, ICANN und NSI wurde im November 1999 durch mehrere Vereinbarungen konstituiert (S. a. Froomkin 2000b: 89-93; Berkman Center for Internet and Society 1999):

- DoC-ICANN: Memorandum of Understanding, Amendment 1
- DoC-NSI: Cooperative Agreement, Amendment 19
- ICANN-NSI: Registry Agreement; Registrar Transition Agreement, Registrar Accreditation Agreement

Die Vereinbarungen stellten jeweils Querverbindungen her, so daß ein verflochtenes System zwischen den drei Akteuren entstand. Das Handelsministerium mußte formell sicherstellen, daß im Falle der Beendigung einer Beziehung zu einem der beiden Unternehmen die jeweils andere Seite diesen Schritt entsprechend abwickeln mußte. So regelte der erste Zusatzartikel zum DoC-ICANN MoU, daß falls die Beziehung zwischen dem Handelsministerium und NSI gekündigt würde, ICANN dafür sorgen müßte, daß NSI den Betrieb der Registerdatenbank für .com, .org und .net verlieren würde. Außerdem wurde ICANN untersagt, den Betrieb dieser Register ohne vorherige Zustimmung des Ministeriums neu zu vergeben oder die Bedingungen zu ändern. Andererseits sollten in dem Falle, daß das Ministerium ICANN die Anerkennung entzog, die Rechte und Pflichten des MoU sowie die daraus hervorgegangenen vertraglichen Bindungen an ICANNs Nachfolger übergehen. Falls das MoU ganz beendet würde, sollten alle Verträge mit Registerbetreibern und Registrierungsstellen dem Handelsministerium zugeschrieben werden.²⁴³

Was das Verhältnis des Handelsministeriums zu NSI betraf, so folgte aus der 19. Ergänzung zur Kooperationsvereinbarung, daß NSI die ICANN anerkennen und Verträge mit ICANN für den Registerbetrieb und das Domain-Registrierungsgeschäft abschließen mußte. Falls ICANN die Verträge mit NSI rechtmäßig beenden würde, so würde auch das Ministerium NSI aus den korrespondierenden Pflichten der Kooperationsvereinbarung entlassen. NSI mußte die Domainnamen für das InterNIC an das Ministerium übertragen, führte aber den Betrieb unter der Vorschrift weiter, daß über die InterNIC-Site offener und neutraler Zugang zu den Whois-Daten gegeben war. Die Kooperationsvereinbarung wurde um vier Jahre verlängert und zusätzlich mit dem Anreiz für NSI versehen, um weitere vier Jahre verlängert zu werden, wenn NSI einen der Bereiche, Registry oder Registrar, komplett an ein von NSI unabhängiges Unternehmen abgeben würde. Außerdem mußte NSI zusagen, keine alternative DNS Root aufzubauen und nur von ICANN akkreditierte Registrars anzuerkennen, während das Ministerium dafür einstand, daß die autoritative DNS Root nur auf NSIs Register für .com, .org und .net verweisen darf.²⁴⁴

NSI ordnete sich der ICANN unter, indem das Unternehmen erstens eine Vereinbarung in seiner Funktion als Betreiber der Registerdatenbanken für .com, .org und .net mit ICANN abschloß, worin der diskriminierungsfreie Zugang aller akkreditierten Registrars zu den Datenbanken festgelegt und Quersubventionierung der beiden Geschäftsbereiche NSIs

²⁴³ DoC-ICANN MoU, Amendment 1 <<http://www.icann.org/nsi/amend1-jpamou-04nov99.htm>>.

verboten wurde. ICANN stimmte im Gegenzug der Lizenzvereinbarung zu, die die Registrars mit NSI abschließen mußten. Darin wurde u. a. der Preis geregelt, der an NSI für den Registry-Dienst abzuführen war, nämlich 6 USD pro SLD-Registrierung und Jahr. Zweitens unterzeichnete NSI in seiner Funktion als Namens-Registrierungsstelle für Endkunden eine Übergangsvereinbarung mit ICANN, in der es erklärte, die Akkreditierungsbedingungen für Registrars anzuerkennen und durch die Akkreditierung bei ICANN den gleichen Status wie die Konkurrenten einzunehmen. Dies umfaßte auch die Anwendung des von ICANN vorgesehenen Konflikt-schlichtungsverfahrens bei Domain-Streitigkeiten. Durch einen sofortigen Gebührevorschuß von insgesamt 1,25 Mio. USD leistete NSI einen nicht unerheblichen Beitrag zur Milderung von ICANNs Finanznot.²⁴⁵

Die Einigung zwischen ICANN, NSI und der US-Regierung rief Kritik hervor - bis hin zur Drohung, ICANN vor Gericht zu bringen, denn die künftigen Konkurrenten von NSI bemängelten, daß die Dominanz des Unternehmens eher garantiert als gemindert werde. Die trilateralen Vereinbarungen markierten den Punkt, ab dem der ICANN-Prozeß praktisch unumkehrbar wurde, und auf dieser Basis konnte sich die Institution etablieren und festigen. Zusammen mit den Untereinheiten entstand mehr und mehr eine komplexe Organisation, so daß bereits ein Jahr nach der Gründung kolportiert wurde, ICANN habe „fast schon UN-Format“ (SZ 1999). Nicht daß ICANN damit in ruhigere Fahrwasser steuerte, vielmehr blieb die neue Organisation und ihre Politik umstritten - umsomehr, als nach der Strukturbildung inhaltliche Entscheidungen anstanden. Das einzige, was fast unbemerkt und problemlos über die Bühne ging, war der Transfer der IANA von der University of Southern California an ICANN.²⁴⁶

Das Ringen um Posten und Einfluß im ICANN-Regime spielte sich nicht nur auf der Ebene des Direktoriums ab, sondern auch während der Bildung der Binnenstruktur. Dabei entstand die vielfältige und unübersichtliche Gremien- und Ausschußstruktur, die eingangs dieser Arbeit dargestellt wurde - vor allem die Herausbildung der „Supporting Organizations“ war von Konflikten geprägt. Die Formierung der drei Fachorganisationen für Adressen,

²⁴⁴ DoC-NSI CA, Amendment 19 <<http://www.icann.org/nsi/coopagmt-amend19-04nov99.htm>>.

²⁴⁵ ICANN-NSI Registry Agreement <<http://www.icann.org/nsi/nsi-registry-agreement-04nov99.htm>>, Registrar Transition Agreement <<http://www.icann.org/nsi/icann-nsi-transition-04nov99.htm>>, Registrar Accreditation Agreement <<http://www.icann.org/nsi/icann-raa-04nov99.htm>>, NSI-Registrar License and Agreement <<http://www.icann.org/nsi/nsi-rla-04nov99.htm>>.

²⁴⁶ USC-ICANN Transition Agreement <<http://www.icann.org/general/usc-icann-transition-agreement.htm>>.

Domainnamen und technische Standards wurde von ICANN mit einem Aufruf und der Bekanntgabe von Richtlinien eingeleitet.²⁴⁷

Was die Address Supporting Organization (ASO) anging, so dominierten die großen regionalen Vergabestellen für IP-Nummern ARIN, RIPE NCC und APNIC den Formierungsprozeß. Die drei Nummern-Verwalter waren quasi die geborenen Mitglieder der ASO, so daß ICANN keine Schwierigkeiten hatte, deren Vorschlag anzuerkennen.²⁴⁸ Mit dem ASO Memorandum of Understanding rückte die Nummernverwaltung unter das Dach der ICANN, wodurch der Plan einer unabhängigen „Global Address Registry“ endgültig aufgegeben werden mußte. Trotzdem konnten die drei Organisationen ihre Autonomie erhalten, da ihnen das ASO MoU die Formulierung der Vergabepolitik überließ. Dem ICANN Direktorium wurde nur in Ausnahmefällen gestattet, eine Revision der Vergabepolitik zu verlangen. Außerdem erreichten die Nummernverwalter, daß sie unter sich blieben. Im Formierungsprozeß versuchten die großen Verbände der ISPs (also die Verbände der Mitglieder und Kunden der Vergabestellen), in die ASO aufgenommen zu werden, um auf gleicher Höhe mit ihren Adreßversorgern mitbestimmen zu können. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch.²⁴⁹

Weitaus problematischer war das Drängen von ETSI, in die ASO aufgenommen zu werden. Die europäische Standardisierungsorganisation vertrat gegenüber ICANN den Anspruch, an der Allokation von IPv6-Adressen mitzuwirken zu müssen, da man den Internet-Vergabestellen nicht zutraue, daß sie den Bedürfnissen der Telekommunikationsfirmen gerecht würden (Cook Report 8.7, Oktober 1999). Außerdem schlug ETSI vor, die Nummernräume des Internet und des Telefonnetzes zu harmonisieren, woraus ein Streit mit dem IAB entstand. In einem offenen Brief an ICANN warf das IAB dem ETSI „a serious lack of understanding of Internet protocols and operations“ vor und stellte generell in Frage, ob ETSI überhaupt geeignet sei, bei ICANN mitzuwirken (IAB 1999). Auch der Kontaktmann zwischen der IETF und der ITU, Scott Bradner, zeigte sich empört über ETSI:

„You don't assign IP addresses with politics, you assign them with networks. If you assign them with politics, the routers overflow and the network doesn't work, and then you don't get anything“ (Zit. n. Cukier 1999a).

²⁴⁷ Information Concerning the Formation of ICANN Supporting Organizations
<<http://www.icann.org/announcements/icann-pr21dec98.htm>>.

²⁴⁸ About ASO <<http://www.aso.icann.org/about.html>>.

²⁴⁹ Die Verbände CIX, EuroISPA und eCOM-LAC hatten einen eigenen Vorschlag zur Bildung der ASO bei ICANN abgegeben, siehe <<http://www.icann.org/aso/asonew.htm>>.

Der Vorstoß des ETSI wurde auch als Machtspiel der Europäer gewertet, doch die alte Kluft zwischen der Internet- und der Telefonwelt wog schwerer, so daß die technische Internet community den Einstieg ETSIs in die Vergabepolitik der IP-Nummern vereitelte.

Bei der Bildung der Protocol Supporting Organization (PSO) kam ETSI letztlich zum Zuge. Zwar sah sich die IETF anfangs als alleiniges Mitglied der PSO, doch die Bewerbung, die von der IETF Arbeitsgruppe POISSON an ICANN ging, enthielt eine Reihe von Kriterien, die die Aufnahme von weiteren Mitgliedern in die PSO regelten. ICANN nahm den Vorschlag der IETF an, so daß diese Kriterien Eingang in das PSO MoU fanden. Danach konnten „open, international, voluntary technical standard and technical specification development organizations“ aus dem Bereich des Internet Mitglied der PSO werden, wenn sie u. a. eine Mindestgröße von 800 Individuen oder 80 Unternehmen hatten; wenn sie zeigen konnten, daß ihre Standards in signifikantem Ausmaß im Internet eingesetzt wurden und wenn sie keine Lizenzgebühren für die Verwendung verlangten. Für die erste Zusammensetzung der PSO spielte allerdings die Politik hinter den Kulissen eine nicht unerhebliche Rolle, so daß schließlich vier Standardisierungsorganisationen zu den Erstunterzeichnern des MoU gehörten: IETF, W3C, ETSI und ITU-T.²⁵⁰ Eine Überzeugung verband die vier Akteure, nämlich sich abzugrenzen, damit auf keinen Fall die Probleme mit den Domainnamen in die PSO getragen würden.

Die erste Initiative zur Bildung der Domain Name Supporting Organization (DNSO) wurde noch vor der offiziellen Gründung der ICANN gestartet.²⁵¹ Die Liste der Personen zeigte, daß die POC/CORE-Leute eine neue Chance witterten, ins Spiel zu kommen, was den aufmerksamen Beobachtern nicht entging (Cook Report 1998). Da das Akteurspektrum im Bereich der Domainnamen so breit wie heterogen war, verfügte die Initiative zwar über einen Startvorteil, konnte aber gar nicht anders als sich anderen Gruppierungen zu öffnen. Trotzdem entstanden mehrere Entwürfe für die DNSO, darunter eine eigener der International Trademark Association. Bis zum Einreichungstermin bei der ICANN gelang es, die verschiedenen Entwürfe in einen einzigen Vorschlag zu integrieren, der die Unterstützung von ganz unter-

²⁵⁰ Origins of the PSO <http://www.pso.icann.org/Pso_origins.htm>, PSO MoU <<http://www.icann.org/pso/pso-mou.htm>>. Ein späterer Antrag der ISO auf Aufnahme in die PSO wurde von der ITU und dem ETSI befürwortet, von der IETF und dem W3C jedoch abgelehnt, womit der Antrag mangels Einstimmigkeit gescheitert war <http://www.pso.icann.org/PSO_Statements/reply_to_iso.pdf>.

²⁵¹ First Draft of Proposal for DNSO Formation, September 23, 1998. Weitere Dokumente unter <<http://www.dnsso.org/history/www.dnsso.org/docs/documents.htm>>, <<http://www.dnsso.org/history/www.dnsso.org/index.html>>.

schiedlichen Organisationen hatte, darunter einige, die sich bislang nicht am ICANN-Formierungsprozeß beteiligt hatten:

- Electronic Commerce Europe (ECE; mit Unterstützung der Europäischen Kommission)
- European ISP Association (EuroISPA)
- Information Technology Association of America (ITAA)
- International Chamber of Commerce (ICC)
- International Council of Registrars (CORE)
- International Trademark Association (INTA)
- Internet Society (ISOC)
- Policy Oversight Committee (POC)
- World Information Technology and Services Alliance (WITSA)

Die Ländercode-Verwalter fehlten in diesem Stadium noch, denn bevor sie mit einer Stimme in ihrem Interessenbereich für die über 200 ccTLDs sprechen konnten, mußten sie sich erst organisieren, was bedeutete, eine globale Struktur aufzubauen. Beginnend auf der Berliner ICANN-Tagung im Mai 1999 formierten sich die ccTLD-Administratoren nach dem europäischen Vorbild CENTR in regionalen Gruppen und schlossen sich in der „World Wide Alliance of Top Level Domain-names“ zusammen.²⁵² Nach und nach stellte die DNSO ihre Arbeitsfähigkeit her, indem die verschiedenen Bereiche ihre Geschäftsordnungen aufstellten und den Rat (Names Council) beschickten. Per Vorstandsbeschluß erkannte ICANN die sieben Interessenbereiche²⁵³ der DNSO an, ohne daß wie bei der ASO und PSO ein Memorandum of Understanding zwischen den einzelnen Mitgliedorganisationen und ICANN unterzeichnet wurde.²⁵⁴ Von Anfang an ließ die Heterogenität der Interessenbereiche befürchten, daß der erwünschte Konsens in der Domain-Politik äußerst schwierig herzustellen sein würde. Die Institutionalisierung der DNSO befriedete den „DNS-Krieg“ insofern, als sie ihn in geregelte Bahnen lenkte, aber die Probleme und Konflikte im Domain Name System waren damit keinesfalls gelöst.

Bis zur ersten Jahrestagung der ICANN im November 1999 wählten die Mitglieder der Fachorganisationen ASO, DNSO und PSO jeweils drei Direktoren, so daß das ICANN-Board mit 19 Mitgliedern seine volle Stärke erreichte. Da mit Vinton Cerf nur ein US-Amerikaner

²⁵² Die globale Allianz setzte sich zusammen aus den Organisationen AFTLD (Afrika), APTLD (Asien/ Pazifik), CENTR (Europa), LACTLD (Lateinamerika/ Karibik) und NATLD (Nordamerika), siehe <http://www.wwtld.org/>.

²⁵³ Dies waren: 1. Betreiber der Ländercode-TLD-Register (ccTLD Registries), 2. Betreiber der generischen TLD-Register (gTLD Registries), 3. Domain-Dienstleister und Registrierungsstellen (Registrars), 4. Internet Service Provider/ Konnektivitätsprovider, 5. Kommerzielle Internetnutzer, 6. Nicht-kommerzielle Inhaber von Domainnamen, 7. Markenschutz, Schutz geistigen Eigentums und Mißbrauchsbekämpfung.

²⁵⁴ Special Meeting of the ICANN Board: DNSO Resolutions, 1999-10-18
<http://www.icann.org/minutes/prelim-report-18oct99.htm>.

gewählt worden war, äußerte der Handelsausschuß des Repräsentantenhauses starke Bedenken gegenüber dem neuen Regime und fragte, ob mit ICANN der Ausverkauf der amerikanischen Ressource „Internet“ drohe (NYT online, 1999-10-28). Die neugewählten Direktoren traten den interim-Direktoren zur Seite, denn anders als vorgesehen hatten letztere ihre Amtszeit um ein Jahr verlängert, weil die Institutionalisierung der allgemeinen Mitgliedschaft („At Large Membership“) sich hinzog. Der möglichst schnelle Ersatz der neun ungewählten interim-Direktoren durch Nachfolger, die laut Satzung von den Internet-Nutzern gewählt werden mußten, entwickelte sich zum Politikum ersten Ranges. Der von ICANN eingesetzte Beratungsausschuß zur ICANN-Mitgliedschaft kam zwar mit seiner Arbeit voran, aber die Ansichten, durch welche Regeln und Verfahren die Wahl- und Mitbestimmungsrechte der Internet-Nutzer implementiert werden sollten, gingen weit auseinander.

Zunehmend wurde kritisiert, daß Verbraucherinteressen im ICANN-Prozeß stark unterrepräsentiert seien und Wirtschaftsinteressen die neue Institution für sich nutzten. Um diesem Ungleichgewicht zu begegnen, legte u. a. der Verbraucheranwalt Ralph Nader einen Plan zur Kontrolle der ICANN vor (CNET News 1999-09-27). Die Dominanz der Wirtschaftsinteressen wurde vor allem an dem Konflikt-schlichtungsverfahren festgemacht, das ICANN erarbeiten ließ. Wie im Weißbuch der Regierung vorgesehen, basierte dieses Verfahren auf einem Bericht der WIPO²⁵⁵, wonach der Markenschutz bei Domainnamen in den gTLDs international und außergerichtlich durchsetzbar gemacht werden sollte. Während Gruppen wie die Domain Name Rights Coalition gegen die weitreichenden Ansprüche der Markeninhaber und ihrer Lobby kämpften, empfand die Medienindustrie die Vorgaben als ungenügend. Da letztere ihre Interessen bei ICANN nicht berücksichtigt sahen, starteten die in der „Copyright Coalition for Domain Names“ vereinigten Film- und Phonoverbände den Versuch, einen Vertreter in das Direktorium zu bekommen: Hollywood wollte ins ICANN-Board (CNET News 1999-09-09).

Ein weiterer Problembereich manifestierte sich im Organ der Regierungsakteure bei der ICANN. Der seit dem Auftauchen in den Satzungsentwürfen umstrittene Regierungsbeirat (Governmental Advisory Committee, GAC) sorgte nach seiner Konstituierung für Aufsehen, indem er mit hoheitlicher Gebärde feststellte, daß der Namensraum des Internet eine öffentliche Ressource sei und insbesondere die Ländercode-TLDs unter die nationale Souveränität der Regierung fielen:

²⁵⁵ First WIPO Internet Domain Name Process <<http://wipo2.wipo.int/process1/>>.

„Country code top level domains are operated in trust by the Registry for the public interest, including the interest of the Internet community, on behalf of the relevant public authorities including governments, who ultimately have public policy authority over their ccTLDs, consistent with universal connectivity of the Internet“ (GAC 1999).

Dagegen lag nach Auffassung der ccTLD-Verwaltungen die Autorität bei der lokalen Internet community. Historisch gesehen hatte die IANA gemäß RFC 1591 die Administration des Namensraums in einer Ländercode-Top Level Domain an die Network Information Center in den jeweiligen Ländern delegiert. Also war die Autorität in der Internet community gewachsen, und nach allgemeiner Auffassung zog die Verwendung der Länderkürzel-Liste der ISO nicht automatisch staatliche Aufsicht nach sich. Es wurde aber anerkannt, daß durch die kommerzielle Entwicklung des Internet die stabile und gerechte Verwaltung der ccTLDs zu einem öffentlichen Interesse geworden war, wobei sich daraus keine zwingenden Konsequenzen für den Status der nationalen NICs ableiten ließen. Die institutionelle Ausgestaltung der Beziehungen zwischen ICANN, den nationalen Regierungen und den Ländercode-TLD-Verwaltern wurde zu einem der Hauptthemen des ICANN-Prozesses.

ICANN wies wiederholt auf die rein beratende Funktion der Regierungsakteure hin, wohingegen die Vertreter der öffentlichen Hand auf ihre Legitimation hinwiesen und daraus praktisch ein Mitspracherecht und nicht nur Gehör beim ICANN-Vorstand ableiteten. Allerdings waren die multinationalen GAC-Mitglieder nicht völlig einer Meinung. Während die OECD den Kurs der privaten Selbstregulierung unterstützte (OECD 1998), war die ITU unzufrieden mit der kleinen Rolle, die ihr zugedacht war. Auf der ITU-Bevollmächtigtenkonferenz 1998, die kurz nach der Gründung der ICANN stattfand, kritisierten besonders Frankreich und Deutschland die Position der USA, die Mitwirkung intergouvernementaler Organisationen zu beschränken. Die mit dem Thema befaßte Arbeitsgruppe erzielte einen Konsens, wonach der Generalsekretär der ITU aufgefordert wurde, eine aktive Rolle im Bereich der Internet Adressen und Domainnamen zu übernehmen. Die Installierung der ICANN wurde aus Sicht der ITU-Bevollmächtigten als „shock intervention“ (Shetty 1998) der US-Regierung aufgefaßt, obwohl alle wissen konnten, daß der zeitliche Ablauf der ICANN-Gründung sich nicht nach dem Termin der ITU-Konferenz richtete, sondern nach der Deadline, zu der die Kooperationsvereinbarung mit NSI auslaufen sollte. Auch wenn innenpolitische Gründe die Agenda der US-Regierung in der Domain-Politik bestimmten, war sie außenpolitische nicht tatenlos. So verhinderte der Vertreter der USA auf der ITU-Konferenz, daß in den Resolutionen der Adreß- und Namensraum des Internet als „öffentliche Ressource“

bezeichnet wurde. Die Formulierung wurde dahingehend abgeschwächt, daß die Resolution 102 nur noch hervorhob,

„that the methods of allocation of *global and essential* resources such as Internet domain names and addresses are a subject of concern for both governments and the private sector“ (ITU 1998, Hervorhebung VL).

Da solche Resolutionen in vielen Staaten als Teil des Internationalen Öffentlichen Rechts behandelt wurden, war die Wortwahl nicht trivial, denn die Mitgliedsstaaten der ITU hätten - aufbauend auf der Formulierung „public resource“ in der Resolution - eine Politik betreiben können, nach der die Internet-Adressen und Domainnamen als anerkannte öffentliche Ressource der Zuständigkeit der ITU unterstellt werden müßten (Cook Report 1999b). So aber wurde in den Bestand der ITU-Dokumente die Definition aufgenommen, daß der Nummern- und Namensraum des Internet eine globale und essentielle Ressource sei. Eine sehr wichtige Sprachregelung, die aber vom Regierungsbeirat der ICANN hartnäckig ignoriert wurde und wird.

Wenn man die Mikropolitik in den beschriebenen Untereinheiten ICANNs zusammenfaßt, so bildeten sich, verbunden und verwoben mit der Institutionalisierung der neuen Governancestruktur des Internet, die Konfliktlinien aus, die den weiteren ICANN-Prozeß bestimmten. ICANN befand sich zum einen im Spannungsfeld von input-orientierter partizipativer Selbstregulierung und output-orientierter Experten- und Industrieselbstregulierung, und zum anderen zwischen öffentlich-internationaler und privat-transnationaler Politik. Vor allem der Konflikt zwischen den Regierungsvertretern und den Befürwortern privater Selbstregulierung sorgte für heftige Auseinandersetzungen.²⁵⁶ Die Ansprüche des Regierungsbeirats und dessen Verankerung in der ICANN-Satzung ließen die Befürchtung aufkommen, die Regierungen würden ICANN über kurz oder lang zum Exekutiv-Büro des GAC machen, anstatt sich auf die Beratungsfunktion zu beschränken. Oder die Sache gleich selbst übernehmen, wie der Drohung des GAC-Vorsitzenden und australischen Regierungsvertreters zu entnehmen war:

„If the ICANN process collapses, then there won't be any more private-sector based Supporting Organizations and Committees - the whole issue then immediately becomes intergovernmental, and the notion of the matter being dealt with behind closed doors in some 'high political' forum is no longer merely a hypothetical perception, but a very genuine reality“ (Twomey 1999).

²⁵⁶ Die Kontroverse kam in einer losen Folge von Artikeln in *CommunicationsWeekInternational* zugespitzt zum Ausdruck. Die nachfolgenden Zitate entstammen dieser Zeitung.

Der Advokat der Privatisierung Rutkowski sah die alten Regierungskohorten der staatlich-internationalen Standardisierung im GAC wieder aufmarschieren:

„For the most part, the same gang who for the past 20 years sought to kill the Internet and promote the OSI universe, has come together to 'OSify' the Internet in the name of following international agreements, effecting stability, assuring competition, protecting consumers, and assuring the Internet is safe for e-commerce. It's the old OSI mantra“ (Rutkowski 1999a).

Der amerikanische Regulierungs-Experte warnte vor dem GAC als „semi-autonomous new intergovernmental body“, mit dem das industriepolitische Modell der EU dem Internet übergestülpt werden sollte (Rutkowski 1999b). Er begann, das neue Regime mit Bindestrich als „ICANN-GAC“ zu charakterisieren und prophezeite: „If ICANN manages to survive, it's a lightning rod for endless mischief“ (Rutkowski 1999c).

Seit Juni 1999 verfolgte die Initiative „ICANNWatch“ jede Handlung (bzw. Unterlassung) der ICANN genauestens und prangerte Satzungsverstöße des Direktoriums an. „ICANNWatch“ begann quasi eine Beobachtung des ICANN-Prozesses in Echtzeit, wobei das Internet als passendes Medium eingesetzt wurde, um Berichte und Kritik zu veröffentlichen. So entwickelte sich ICANNWatch zur zentralen Anlaufstelle der kritischen Beobachter.²⁵⁷ Dabei fehlte es nicht an konstruktiver Kritik, die darauf abzielte, ICANN nach dem Modell des bottom-up Konsens zu rekonstituieren und ansonsten die Dezentralität des Netzes zu bewahren: „When consensus is not achieved, the result is allocation of decision-making authority to the decentralized, diverse networks that make up the Internet“ (Johnson/Crawford 2000). Andere hatten bereits resigniert, darunter der Kenner des ICANN-Prozesses Gordon Cook, der sich über die neue Institution bereits ein festes, negatives Urteil gebildet hatte. Er hoffte auf die Stärke des Internet, Hindernisse einfach zu umgehen:

„ICANN is the illegitimate off spring of IBM, and the Clinton Gore Administration - with the assistance of the Internet Society (ISOC) and Vint Cerf. (...) The Internet must find a way to route around IBM's and the White House's ICANN“ (Cook Report 2000).

Doch an ICANN war in der globalen Politik zur Bewirtschaftung des Nummern- und Namensraums des Internet nicht mehr so einfach vorbeizukommen. Trotz der inneren Spannungen und andauernder Akzeptanzprobleme hatte ICANN das überlebensnotwendige Niveau an Stabilität erreicht, und mit dem Fortbestehen in der Zeit kam die Gravitationskraft der immer weniger neuen Institution hinzu.

5.7 Kernprobleme des ICANN-Prozesses

Nachdem die Organe ICANNs ihre Arbeitsfähigkeit hergestellt hatten, wandte sich die Organisation verstärkt der Erfüllung der Funktionen zu, die ihr im politischen Entstehungsprozeß zugeschrieben worden waren. Aber auch nach dem Eintritt in die Phase operativer Politik kam die institutionelle Evolution der Struktur nicht zum Stillstand. Da in diesem Abschnitt die Regulierung des gTLD-Marktes im Vordergrund steht, möge der folgende kurze Überblick über die Entwicklung genügen.

Die konstitutionelle Politik betraf zum einen die Einrichtung der allgemeinen Mitgliedschaft, inklusive der Durchführung von globalen elektronischen Wahlen, durch die fünf Direktoren direkt von den Internet-Nutzern gewählt wurden. Das zweite konstitutionelle Thema drehte sich um die Rolle der Ländercode-Verwaltungen im ICANN-Prozeß und die Beziehung zwischen ICANN, den nationalen NICs und den Regierungen der Länder. Gemessen an dem finanziellen Beitrag zum ICANN-Haushalt waren die ccTLD-Registries als einer von sieben DNSO-Interessenbereichen im ICANN-Prozeß unterrepräsentiert. Deshalb wurde die Ausgründung in eine eigene Fachorganisation in Angriff genommen. Für die Formalisierung der Beziehungen zwischen ICANN, den ccTLD-Verwaltungen und den nationalen Regierungen wurde ein bilaterales oder ein trilaterales Modell entwickelt, je nachdem, ob eine Regierung in Anspruch nahm, sich zu beteiligen oder die Angelegenheit dem Privatsektor zu überlassen. Die Redelelegationen der Ländercode-Verwaltungen für Australien (.au) und Japan (.jp) wurden nach dem trilateralen Modell geregelt, d. h. durch je eine Vereinbarung zwischen ICANN, der ccTLD-Verwaltung und der Regierung.²⁵⁸ Auch ohne die Beteiligung einer Regierung gestaltete sich die Aufnahme von formellen Beziehungen zwischen ICANN und den ccTLD-Verwaltungen schwierig, da beide Seiten unterschiedliche Ansichten darüber pflegten, was die Leistungen und Pflichten der anderen Seite wären. Die Dokumente haben Mitte 2002 das finale Stadium noch nicht erreicht. Auf diese Problematik soll hier nicht näher eingegangen werden.

²⁵⁷ Hinter ICANNWatch verbergen sich keine Unbekannten: die aktivsten Zuträger sind die Professoren Michael Fromkin, David Post, Milton Mueller und Jonathan Weinberg sowie der Journalist Ted Byfield <<http://www.icannwatch.org/essays/editors.htm>>.

²⁵⁸ Siehe die Vereinbarungen und den Schriftwechsel unter <<http://www.icann.org/cctlds/>>.

Seit Bestehen der ICANN und mehr noch mit dem Beginn der operativen Phase wurde darüber gestritten, wie die Tätigkeit der ICANN zu bewerten sei, woraus - je nach Ergebnis - verschieden hohe Legitimierungsanforderungen abgeleitet wurden. Die Ingenieure und die ICANN-Belegschaft argumentierten, ICANN sei rein für die technische Koordination des Internet zuständig, was allenfalls „politische Implikationen“ habe. Dagegen sahen zivilgesellschaftliche Gruppen und manche Sozialwissenschaftler in ICANN ein politisches Organ mit dem Potential zu einer „Regierung“ des Internet und rückten ICANN deshalb in die Debatte um globale Demokratie (S. a. Info Special Issue 2001). Genau besehen enthielt ICANNs Aufgabenspektrum in der Tat Funktionen, die über technische Koordination hinausgingen und vielmehr regulative Politik erforderten. In der Öffentlichkeit am stärksten wahrgenommen wurde das obligatorische Konfliktlichtungsverfahren bei Domainstreitigkeiten.²⁵⁹ Darüber hinaus nahm ICANN im Domainmarkt die Rolle des Regulierers ein, im Hinblick auf Network Solutions zusammen mit der US-Regierung.

Die Funktion ICANNs bei der Schaffung von Wettbewerb im Domain Name System verdient besondere Beachtung, denn schließlich war diese Thematik 1995, in Reaktion auf NSIs Gebührenerhebung, der entscheidende Auslöser für den jahrelangen Prozeß, der zur Herausbildung der neuen Governancestruktur des Internet führte. Zwei Schritte sind hierbei zu unterscheiden, erstens die Öffnung des Marktes in den alten gTLDs .com, .net und .org und zweitens die Einführung neuer gTLDs.

5.7.1 Die Einführung von Wettbewerb bei der Domain-Registrierung

Die Einführung von Wettbewerb bei der Registrierung von Domainnamen war ein wesentliches Ziel der amerikanischen Internet-Politik und genauso ein Anliegen der Internet community. Die Abschaffung des NSI-Monopols und die Öffnung des Domainmarktes für neue Anbieter in den alten gTLDs konnte nur mit Hilfe der US-Regierung erfolgen, denn die Ausgangsregelung war in der Kooperationsvereinbarung zwischen der NSF und NSI niedergelegt. Wie oben dargestellt, schuf das 11. Amendment zur Kooperationsvereinbarung die Voraussetzungen für die Öffnung des Marktes. ICANN wählte in Abstimmung mit dem Handelsministerium fünf Unternehmen für die Testphase des Shared Registry System (SRS)

²⁵⁹ Die „Uniform Dispute Resolution Policy“ (UDRP) wird in dieser Arbeit nicht behandelt. Es sei auf vorliegende Studien verwiesen (Mueller 2001b; Kur 2002). Siehe auch die UDRP Reference Library

aus, durch das die Wettbewerber Zugang zu NSIs Registerdatenbank erhielten. Zwei der fünf Testteilnehmer stammten aus den USA, zwei aus Europa und einer aus der asiatisch-pazifischen Region:²⁶⁰

- America Online (USA)
- Register.com (USA)
- France Telecom (Frankreich)
- CORE (Schweiz)
- Melbourne IT (Australien)

Die Kriterien für die Auswahl dieser fünf Unternehmen blieben unbekannt. Mit CORE kam das Konsortium zum Zuge, das aus dem IAHC hervorgegangen war und nach der Intervention der US-Regierung ins Hintertreffen geraten war. Abgesehen vom Know-how, das CORE qualifizierte, brachte ICANN den bislang erfolglosen Spieler ins Geschäft und sicherte sich so die Unterstützung der zahlreichen CORE-Mitglieder.

Technische Probleme mit dem SRS und Verzögerungen bei NSI schoben den Start des Wettbewerbs bis in den Herbst 1999 hinaus. Die Zahl der neuen Registrierungsstellen wurde nicht begrenzt, weshalb man auch keine Beschränkungskriterien festlegen brauchte - soviel war aus den Fehlern des IAHC gelernt worden. Allerdings mußten nicht unerhebliche formelle Hürden genommen und Gebühren beglichen werden. Um als Anbieter von Registrierungsdiensten in .com, .org und .net zugelassen zu werden, benötigte ein Unternehmen die Akkreditierung bei ICANN, eine Vereinbarung mit NSI und eine SRS-Lizenz von NSI.²⁶¹ Der Markt für neue Anbieter wurde also relativ weit geöffnet, wobei ICANN die Rechte und Pflichten der Wettbewerber durch die Akkreditierungsbedingungen kontrollierte. Die Zahl der zugelassenen Registrars wuchs bis Ende 1999 zügig auf knapp 100 Unternehmen an. Der Großteil stammte aus den USA, der Rest aus Europa und Asien.²⁶² Die Marktöffnung änderte zunächst wenig daran, daß die Registrar-Abteilung von Network Solutions den bei weitem größten Marktanteil hatte, besonders, wenn man die Altbestände an registrierten Namen einrechnet.

Die Preise, die NSI als Registry verlangen durfte, wurden von der US-Regierung festgesetzt. Amendment 13 der Kooperationsvereinbarung legte fest, daß NSI als Betreiber der

<http://eon.law.harvard.edu/udrp/library.html>.

²⁶⁰ ICANN Names Competitive Domain-Name Registrars, 1999-04-21

<http://www.icann.org/announcements/icann-pr21apr99.htm>

²⁶¹ Aktueller Stand der Akkreditierungsbedingungen: <http://www.icann.org/registrars/accreditation.htm>.

²⁶² ICANN Press Communiqué, 1999-12-21 <http://www.icann.org/announcements/icann-pr21dec99.htm>.

Registerdatenbank nicht mehr als 9 USD (6 USD ab 16. Januar 2000) pro Jahr für jeden Namen, den ein Registrar eintrug, verlangen durfte. Außerdem galt weiter Amendment 9 vom April 1998, worin noch die NSF die Abgabe in den Intellectual Infrastructure Fund zurückgenommen und den Preis für die Domainregistrierung bei NSI auf 35 USD pro Jahr und Name festgesetzt hatte. Obwohl diese Festlegung nichts mit der Einführung von Wettbewerb zu tun hatte, wurde der Betrag genommen, um für NSI als Registrar im wettbewerblichen Domainmarkt als Preisuntergrenze zu fungieren, die von NSIs Konkurrenten unterboten werden konnte. Die Preise für Domainregistrierungen in .com, .org und .net gingen denn auch deutlich nach unten, wobei der Preisvergleich wegen der sehr unterschiedlichen Angebotspakete nicht einfach war.²⁶³ Wenig komfortable Einstiegsangebote kosteten etwa 10 USD pro Jahr, während der Durchschnittspreis der akkreditierten Registrare bei ca. 25 USD lag. Der Marktanteil von Network Solutions sank innerhalb eines Jahres bei Neuregistrierungen auf ca. 37 %, inklusive der alten Registrierungen betrug er 53%.²⁶⁴

Dagegen versprach NSIs Registry-Geschäftsbereich steigende Umsätze, solange die Zahl der Domainregistrierungen weiter anstieg, und aufgrund des Skaleneffekts auch steigende Erträge. Die Registerdatenbank als Monopol war zwar preisreguliert, aber der Betrag von 6 USD schien nicht gerade auf der Basis einer harten Kostenrechnung kalkuliert. ICANN und das Handelsministerium betrieben eine Art schonender Regulierung, beide Akteure waren froh, NSI überhaupt im ICANN-Regime verankert zu haben, wofür ein Preis zu zahlen war. Vergleichsmöglichkeiten gab es kaum, bis auf Zahlen, die im Zusammenhang mit dem POC/CORE-Ansatz genannt wurden. Der Entwickler der CORE-Registry wollte 25 US-Cents pro Eintrag verlangen (Paulsen 1998), eine andere Quelle sprach von 50 Cents (Open-RSC 1998).²⁶⁵ Network Solutions blieb ein prosperierender Spieler im Domainmarkt, so daß im März 2000, in der Euphorie-Phase des .com-Booms, die Firma VeriSign sich das Unternehmen durch einen Aktientausch im Wert von 21 Mrd. USD einverleibte (CNET News

²⁶³ Ein Domainname allein nützt nicht viel. In der Regel sind mit der Domainregistrierung Dienste wie Webhosting, E-Mail-Konten, Verfügbarkeitsgarantien, Softwarepakete u.ä. bis hin zum Komplettservice inklusive Erstellung von WWW-Auftritten verbunden.

²⁶⁴ Stand Anfang 2001. Siehe <<http://www.icann.org/melbourne/registrar-share-data-06mar01.htm>>. Ich danke Gabriel Stölting, der im Rahmen eines Schülerpraktikums am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung die Preisentwicklung auf dem Domainmarkt recherchiert hat.

²⁶⁵ Wie mir von einem CORE-Mitglied mitgeteilt, bezog sich die Summe nur auf die Datenbank-Kosten. Aufschläge für Administration, Rechtsfragen, Hotline u.ä. wären auch bei CORE hinzugekommen.

2000-03-07).²⁶⁶ Daß der Registry-Bereich ein attraktives Geschäftsfeld war, zeigte sich darin, daß VeriSign im Frühjahr 2001 mit ICANN und der US-Regierung neue Bedingungen aushandelte, durch die sich VeriSign nicht nur den Betrieb der .com-Registerdatenbank mindestens bis 2007 sicherte, sondern unter Auflagen auch davon befreit wurde, den Registrar-Geschäftsbereich abtrennen zu müssen (Internet World 2001). Dagegen mußte VeriSign lediglich zugestehen, die beiden viel kleineren Register für .org und .net mittelfristig abzugeben.²⁶⁷

Das Verhandlungsergebnis war ein Sieg für NSI auf der ganzen Linie, wobei sich das US-Handelsministerium merkwürdigerweise weich verhalten hatte. Wie sich zeigte, hatte VeriSign nicht nur Network Solutions übernommen, sondern auch die strategischen Fähigkeiten zur günstigen Positionierung im Domainmarkt. Was die Abgabe von .net betraf, so fanden sich in der neuen Vereinbarung zwischen ICANN und VeriSign detaillierte Bestimmungen zur Überprüfung von VeriSigns Marktstellung. ICANN fiel dabei die Aufgabe zu, die Daten zu erstellen, was quasi die Übernahme einer kartellamtlichen Funktion bedeutete.

Während also die Einführung von Wettbewerb im Registrar-Bereich gut zu bewerkstelligen war, erwies sich der Registry-Bereich in der Praxis als problematisch. Dies kam nicht überraschend, sondern war den Akteuren spätestens seit den Kommentaren zum Grünbuch bewußt. Ein Ausweg lag darin, neue gTLDs einzuführen, und somit Wettbewerb *zwischen* den Registries zu ermöglichen, insofern äquivalente Endungen zum Zuge kamen. Die Schwächen dieser Lösung lagen aber auf der Hand. Für den Nutzer würde der intuitive Umgang mit den Domainnamen immer weniger möglich, und für Domaininhaber gäbe es kaum einen Anreiz, in eine andere TLD zu wechseln. Trotz aller Nachteile, zurückblickend konnte man nur feststellen, daß auch Postels erste Reaktion auf die Gebührenerhebung von NSI gelautet hatte: neue gTLDs! Die Erweiterung des gTLD-Namensraums war von Anfang an der zentrale und konfliktbeladene Bestandteil in der DNS-Politik, worauf ICANN sich nun einlassen mußte.

²⁶⁶ In einem Fortune-Portrait mit dem Titel „The man who bought the Internet“ hieß es über den Firmenchef Stratton Scavos: „His company, Verisign, has erected cyberspace's largest toll booth and is now poised to extract a usage fee from just about everyone“ (Vogelstein 2001).

²⁶⁷ Abgabe von .org 2002, von .net je nach Entwicklung des Wettbewerbs 2003 oder 2005. Änderungen in den jeweiligen Dokumenten zwischen ICANN, dem DoC und VeriSign vom 25. Mai 2001:
ICANN und VeriSign: neue Registry Agreements für .com, .org und .net:
<<http://www.icann.org/general/agreements.htm>>,
ICANN und DoC: Memorandum of Understanding, Amendment 3:
<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/agreements/amend3_52501.htm>,
DoC und VeriSign: Cooperative Agreement, Amendment 24:

5.7.2 ICANNs Schönheitswettbewerb: Die Erweiterung des gTLD-Namensraums

In ICANNs Gründungsartikeln wurde die schwerwiegende Bedeutung der Einführung neuer gTLDs kaum deutlich. Mit einem merkwürdigen Halbsatz in der Aufzählung der Aufgaben wurde ICANN zugeschrieben:

„(iii) performing and overseeing functions related to the coordination of the Internet domain name system ('DNS'), including the development of policies for determining the circumstances under which new top-level domains are added to the DNS root system“ (ICANN 1998).

Die kontrollierte Erweiterung des TLD-Raumes war mit einer wesentlichen Voraussetzung verbunden, nämlich daß die einheitliche und alleinige Spitze des DNS (unique root oder single root) beibehalten wurde. ICANN bekannte sich klar zum Prinzip einer einheitlichen, autoritativen DNS Root und hatte in dieser Frage das IAB hinter sich (RFC 2826). Die Vorarbeiten zur Einführung neuer gTLDs leistete eine Arbeitsgruppe von ICANNs Domain-Unterorganisation (DNSO Working Group C: new gTLDs)²⁶⁸. Nach einem Arbeitsprozeß, in dem die Argumente pro und contra neuer gTLDs ausführlich (und für die alten Hasen zum wiederholten Male) durchdekliniert wurden und die gegensätzlichen Positionen aufeinanderprallten, erreichte die Arbeitsgruppe einen „rough consensus“. In ihrem Bericht sprach sie sich für die Einführung von 6-10 neuen gTLDs in der ersten Runde und für eine anschließende Evaluierung der Auswirkungen aus. Als Verfahren wurde vorgeschlagen, per „Schönheitswettbewerb“ die neuen Endungen und ihre Registerbetreiber auszuwählen, wozu die Arbeitsgruppe Kriterien lieferte (DNSO WG-C Report 2000; DNSO WG-C Supplement 2000). Alternative Modi wurden nicht ernsthaft diskutiert. Eine Versteigerung von neuen TLDs hätte bedeutet, daß ICANN vorher die Endungen hätte festlegen müssen, was die Kreativität von TLD-Geschäftsideen unterbunden hätte. Außerdem wäre zu klären gewesen, wie ICANN als nichtkommerzielle Organisation mit dem Erlös umzugehen gehabt hätte.

Auf der ICANN-Tagung in Yokohama (Juli 2000) nahm das Direktorium den Vorschlag der DNSO an und leitete ein Verfahren ein, um „in a measured and responsible manner“ den

<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/agreements/amend24_52501.htm>.

²⁶⁸ Einstieg: Working Groups and Committees of the DNSO <<http://www.dnso.icann.org/dnso/WGs.html>>, Überblick: <<http://www.icann.org/dnso/gtld-topic-20apr00.htm>>. Die Arbeitsgruppe B zur Umsetzung der Markeninteressen in den neuen gTLDs wird hier außer Acht gelassen.

gTLD-Namensraum zu erweitern.²⁶⁹ ICANN räumte ein, daß die geringe Anzahl neuer TLDs auch darin begründet liege, daß die Ressourcen der Organisation nicht ausreichten, um mehr als zehn neue Registerbetreiber zu verwalten. Mitte August veröffentlichte ICANN die Ausschreibung und bat darum, bis zum 2. Oktober 2000 Angebote für neue gTLDs einzureichen. Bemerkenswert am konkreten Prozedere war die für Internet-Verhältnisse ungewöhnliche Bürokratisierung. Die Wandlung des Internet zum kommerziellen, formell geregelten Netz zeigte sich besonders deutlich in dem Aufwand, den Anbieter mit den Formularen, Geschäftsplänen und Referenzen hatten, ganz zu schweigen von den 50.000 USD nicht erstattbarer Gebühr, die bei Einreichung der Unterlagen zu entrichten war.²⁷⁰ Insgesamt 44 Bewerbungen kamen in den Begutachtungsprozeß, der von den ICANN-Angestellten durchgeführt wurde, verstärkt durch externe Berater und unterstützt durch Kommentare der DNSO sowie ein öffentliches Forum, in dem über 4.000 Beiträge eingingen. Nach fünf Wochen, rechtzeitig zur ICANN-Jahrestagung, lag der Bericht an den Vorstand vor. Er diente der Entscheidungsvorbereitung, indem er Daten zusammenstellte und die Bewerbungen klassifizierte.²⁷¹

Die Entscheidung selbst lag in der Kompetenz der ICANN-Direktoren. Der „beauty contest“, durch den die neuen gTLDs ausgewählt wurden, geriet fast zur Farce. Auf der Tagung blieben jedem Bewerber ganze drei Minuten, um dem ICANN-Vorstand sein TLD-Konzept vorzustellen. ICANN-Direktor und Internet-Veteran Vint Cerf gestand, daß ihm beim Auswählen nicht ganz geheuer gewesen sei. Vier der Direktoren hatten sich bereits im Vorfeld für Befangen erklärt, da sie Verbindungen zu Bewerbern hatten, weitere drei waren nicht zur Abstimmung erschienen. Von den 11 Direktoren (den Präsidenten nicht mitgerechnet), die übrig blieben, waren nur sechs von den Fachorganisationen gewählt und somit zweifelsfrei legitimiert. Die übrigen fünf gehörten zur Riege der vorläufigen Direktoren aus der ICANN-Gründungszeit, denn die von den Internet-Nutzern bestimmten Direktoren waren zwar gewählt worden, aber ihre Amtseinführung war erst am Ende der Tagung eingeplant. Eigentlich war es der Wunsch der US-Regierung gewesen, daß die vorläufigen Direktoren nicht über neue TLDs entscheiden sollten, doch seit Gründung der ICANN waren zwei Jahre vergangen, und das Thema mußte vorangebracht werden.

²⁶⁹ Hauptseite: New TLD Program <<http://www.icann.org/tlds/>>, hier: New TLD Application Process Overview <<http://www.icann.org/tlds/application-process-03aug00.htm>>.

²⁷⁰ New TLD Application Instructions <<http://www.icann.org/tlds/new-tld-application-instructions-15aug00.htm>>.

²⁷¹ Report on New TLD Applications <<http://www.icann.org/tlds/report/>>.

In der teilweise konfuse Diskussion, welche neuen Endungen zum Zuge kommen sollten, blieben die genauen Auswahlkriterien unklar. Unter anderem wurde bekannt, daß die ITU per Brief ICANN aufgefordert hatte, keine Endungen auszuwählen, die mit der Telefonwelt zu tun hatten (Byfield 2000). Damit waren die abgegebenen Angebote für .tel und ähnliche Ideen praktisch chancenlos. Am Ende einer über sechsstündigen Vorstandssitzung entschieden sich die *anwesenden* Direktoren einstimmig (und damit knapp mit der erforderlichen Mehrheit *aller* Board-Mitglieder) für sieben neue gTLDs.²⁷² ICANN wurde angewiesen, mit den ausgewählten Anbietern die nötigen Vereinbarungen auszuhandeln.

Vier der neuen Endungen waren offene gTLDs, bei denen der Vertrag jeweils direkt zwischen ICANN und dem Registerbetreiber zu schließen war, inklusive Regulierung der maximalen Preise pro Datenbankeintrag. Die übrigen drei TLDs waren für beschränkte Nutzergruppen, bei denen ICANN zwar eine Vereinbarung mit der betreuenden Organisation einging, aber die Politikformulierung weitgehend dem Sponsor überließ:

- .biz (offen, in direkter Konkurrenz zu .com, Betreiber: NeuLevel)
- .info (offen, als Alternative zu den bestehenden gTLDs, Afilias)
- .name (offen, für individuelle Namen, Global Name Registry)
- .pro (offen, vom Betreiber auf bestimmte Berufsgruppen eingeschränkt, Registry Pro)
- .museum (für Museen, Sponsor: Museum Domain Management Association, MuseDoma)
- .aero (für die Luftfahrt, Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques, SITA)
- .coop (für Genossenschaften, National Cooperative Business Association, NCBA)

Die Verhandlungen sollten bis Ende des Jahres 2000 abgeschlossen werden, doch sie zogen sich durch immer kompliziertere Verträge in die Länge. Erst im Mai 2001 konnten die ersten Vereinbarungen in den offenen TLDs vervollständigt werden: die jeweiligen Verträge enthielten neben dem Registry Agreement mehr als 20 Anhänge. Bei der TLD .pro wurden die Verträge zwischen ICANN und dem Betreiber erst nach über eineinhalb Jahren, im Mai 2002, vollendet. Die lange Dauer lag darin begründet, daß man bei .pro plante, als erste TLD jeden Antragsteller zu überprüfen und zusammen mit dem Domainnamen ein digitales Zertifikat für Verschlüsselung und digitale Signatur auszugeben (Heise News 2002-05-09). Zwar ließ sich nachvollziehen, daß ICANN gerade in der ersten Runde ein hohes Ab-

²⁷² Siehe im Video-Archiv der Sitzung ab 5 h 48 min <<http://cyber.law.harvard.edu/icann/la2000/archive/>>, inoffizielle Mitschrift: <<http://cyber.law.harvard.edu/icann/la2000/archive/scribe-icann-111600.html>>.

sicherungsbedürfnis hatte, doch die daraus resultierende Bürokratisierung führte bei vielen zu der Erkenntnis, daß die private Selbstregulierung des Internet nicht notwendigerweise mit „Internet speed“ vorangehe, was Magaziner immer als Vorzug gepriesen hatte.

Im Juni 2001 wurden mit .biz und .info erstmals seit der Einführung des Domain Name System im Jahre 1985 neue gTLDs in die DNS Root aufgenommen.²⁷³ Die Vermarktung der neuen Namen wurde im Herbst 2001 aufgenommen, wobei es in der Anfangsphase zu erheblichen Schwierigkeiten kam. Die für Markeninhaber eingeplante Vorregistrierungsphase („sunrise period“) wurde von vielen Schwindlern genutzt, um mit erfundenen Markenansprüchen Namen zu blockieren, was mangels Einzelprüfung durch die Registerbetreiber leicht möglich war. Außerdem verbot ein US-Gericht das Losverfahren, das der .biz-Betreiber bei mehreren gleichlautenden Registrierungen anwenden wollte, als illegale Lotterie, denn die Kunden hätten mit der bezahlten Vorabregistrierung nur eine Gewinnchance erworben.

Die zunehmende Bürokratisierung und die schleppende Realisierung der neuen gTLDs schreckte sowohl ICANN wie weitere interessierte Anbieter ab. Ursprünglich hatte ICANN geplant, nach der ersten Erweiterung möglichst schnell eine zweite Runde durchzuführen - auch um Klagen der Unterlegenen zu verhindern. An der Durchführung von ICANNs Schönheitswettbewerb entzündete sich erneut Kritik. Angesichts intransparenter Kriterien und inkonsistenter Entscheidungsgründe lag die Charakterisierung des Verfahrens als „7 aus 44“ nahe (Heise News 2001-02-05). Weitere Urteile bewegten sich zwischen Willkür und Begünstigung. Bei genauerer Betrachtung, welche Betreiber den Zuschlag erhalten hatten, stellte man fest, daß ICANN kein Risiko eingegangen war, sondern in der Mehrheit bewährte Kräfte ausgesucht hatte. Dies konnte man damit begründen, daß Stabilität oberstes Gebot war, aber Vermutungen, daß persönliche Beziehungen in einigen Fällen eine Rolle gespielt hatten, ließen sich nicht völlig ausräumen. Bei vier der sieben Auserwählten handelte es sich um Altbekannte der Szene oder es waren Akteure beteiligt, die seit längerem in der Domain-Politik aktiv waren. Bei NeuLevel, dem Betreiber von .biz, handelte es sich um ein Joint Venture aus zwei etablierten Unternehmen: NeuStar, ein Tochterunternehmen von Lockheed Martin, verwaltete auch die amerikanischen Telefonnummern, während Melbourne IT zu den Signataren des gTLD-MoU gehörte und von ICANN bereits zu den ersten fünf Test-Registraren ausgewählt worden war. Afilias (.info) war ein Konsortium der größten Registrare, dem nicht nur NSI angehörte, sondern auch CORE und Register.com, also

²⁷³ Abgesehen von .int (1988).

ebenfalls ICANN-Registrare der ersten Stunde. Die SITA, verantwortliche Organisationen für .aero, hatte das gTLD-MoU genauso unterzeichnet wie eine Vorläuferin der MuseDoma (.museum). Ausgehend von diesen Auffälligkeiten wurde generell in Zweifel gezogen, ob die Legitimation des ICANN-Vorstandes ausreichte, um regulative Entscheidungen im Hinblick auf den Marktzugang im TLD-Bereich zu treffen.

ICANN mußte sich erneut vor dem Kongreß verantworten. Am 8. Februar 2001 fragte der Unterausschuß für Telekommunikation des Repräsentantenhauses „Is ICANN's Next Generation of Internet Domain Name Selection Process Thwarting Competition?“, und am 14. folgte der Senat mit der Anhörung „ICANN Governance“.²⁷⁴ Die Abgeordneten brandmarkten ICANNs Verfahren als unfair und intransparent. Sie mahnten dringende Reformen an, sahen aber keinen staatlichen Handlungsbedarf, sondern setzten darauf, daß ICANN die Reformen selbst durchführen werde. Wie amerikanisch die Sichtweise auf ICANN war, zeigte sich darin, daß in der Anhörung diskutiert wurde, ob ICANN das öffentliche Ausschreibungsverfahren der USA verwenden sollte (Heise News 2001-02-09). Am Ende überstand ICANN die Anhörungen ohne großen Schaden. Direkte Konsequenzen ergaben sich nicht, eine Revision des Auswahlverfahrens fand nicht statt. Dieses Ergebnis war von der Europäischen Kommission nicht anders erwartet worden. Im US-Handelsministerium nahm man die Anhörungen dennoch sehr ernst, und es wurde ein Abrücken vom Primat der Stabilität des Internet erkennbar. In einem Brief an ICANN erklärte der Minister, man erachte es als hohes Gut, daß die Stabilität und Sicherheit des Internet gewährleistet werde, aber Wettbewerb und Innovation seien ebenfalls wichtige Güter. Die Regierung unterstütze den bisherigen Kurs ICANNs, sehe aber die schleppende Erweiterung des Namensraums mit Ungeduld: „Competition and innovation would be well served by a wider choice of TLDs.“²⁷⁵

Die heftigsten Reaktionen auf ICANNs Politik zeigten die ausgeschlossenen Aspiranten für den Domainmarkt selber. Wegen des schlechten Verlaufs des Schönheitswettbewerbs verstärkten sie die Anstrengungen, ICANNs Kontrolle über die DNS Root auszuhebeln, um dadurch einen Weg zu finden „to route around ICANN“, wie es in Internet-Manier hieß. Unter vielen kleineren Anbietern ragte das Unternehmen New.Net hervor. New.Net richtete über 50 neue gTLDs ein, die über eine Zusatzsoftware mit jedem Browser aufrufbar waren. Um die kritische Masse an Internet-Nutzern zu erreichen, arbeitete New.Net mit großen ISPs

²⁷⁴ Anhörung im Repräsentantenhaus: <<http://www.house.gov/commerce/hearings/telecom02082001.htm>>, im Senat: <<http://commerce.senate.gov/hearings/hearings01.htm>>.

zusammen. Der neue Spieler versprach sich dadurch gute Chancen, seine TLDs aus der Randexistenz herauszuführen. Solche Initiativen wurden von der generellen Diskussion über einheitliche versus mehrfache DNS Roots flankiert.

ICANN bekräftigte in einem Policy-Papier, daß die einheitliche und autoritative Spitze des DNS technisch notwendig sei und im öffentlichen Interesse liege (ICANN ICP-3 2001). Andere Papiere zweifelten dies an (Auerbach 1999; Mueller 2001a; New.net 2001). Sie postulierten, daß das Anbieten von neuen gTLDs dem Markt überlassen werden könne. In diesem Fall könnten die ISPs oder Betreiber von Nameservern entscheiden, mit welchen der unterschiedlichen Root-Anbietern sie zusammenarbeiten wollten. In der Diskussion über die Freigabe der Root vermischten sich technische und politische Argumente, also die Punkte, ob mehrere, verschiedene Spitzen (multiple roots oder competing roots) technisch möglich wären bzw. wenn ja, ob sie politisch wünschenswert seien. Auch wenn die Möglichkeit in Betracht gezogen wurde, war man sich über die Konsequenzen für die Stabilität und Einheit des Internet uneinig. Die Meinungen der Diskutanten entsprangen verschiedenen Motivationen. Die meisten Ingenieure argumentierten risikoavers und schlossen experimentelle Operationen am Herzen des Domain Name System aus. Die Markenvertreter hielten eine unkontrollierte Expansion des TLD-Raumes für absolut negativ, weil sie mit hohen Kosten verbunden wäre, um die Markenansprüche in jeder TLD durchzusetzen. Dagegen sprachen sich diejenigen, die sich um ihre ökonomischen Chancen geprellt sahen, für multiple DNS Roots aus. Andere forderten die Liberalisierung an der Spitze des DNS, weil sie die künstliche Verknappung von TLDs für ungerechtfertigte Regulierung hielten. Darüber hinaus beurteilten sie ICANNs Kontrollmacht über das Domain Name System als unnötige Behinderung von Innovation und Entwicklung im Internet.

5.7.3 Die Zukunft: Alternativen zum Domain Name System?

Die Schärfe der Diskussion ließ mit der Zeit wieder nach, vor allem als ersichtlich wurde, daß die Zahl der Domain-Registrierungen in den neuen gTLDs deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb. Generell verlangsamte sich das Wachstum der Domain-Registrierungen. Ende 2001 schien es sogar so, als könnte der Domainmarkt, der gemeinhin als „multi billion dollar

²⁷⁵ Letter from Donald L. Evans, U.S. Secretary of Commerce, to Vint Cerf, 2001-05-28
<<http://www.icann.org/correspondence/doc-to-icann-25may01.htm>>.

market“ bezeichnet wurde, sein Zenit überschritten haben. Erstmals seit Einführung des Domain Name System überstieg die Zahl der gelöschten Second Level Domains in .com diejenige der Neueinträge. Laut Netcraft schrumpfte die .com-Zone im letzten Quartal 2001 um 130.000 Einträge. Der Rückgang wurde zum einen damit erklärt, daß nach zwei Jahren viele Registrierungen aus der Zeit der .com-Euphorie nicht verlängert wurden, aber auch mit der Nichterneuerung von Namen, die im Rahmen von Werbeaktionen reserviert worden waren.²⁷⁶ Der rückläufige Trend ließ erwarten, daß auch der Anreiz zur Hortung von Domainnamen schwächer werden würde. Denn die Chance, einen gebunkerten Namen mit Gewinn an einen Interessenten weiterverkaufen zu können, sank gleichermaßen. Die Kluft zwischen der Zahl registrierter und genutzter Namen in .com war immer noch riesig. Firmen, die auf den Verkauf freierwerdender Namen spezialisiert waren, schätzten den Anteil ungenutzter Namen auf 85%. Während VeriSign Global Registry Services 23 Mio. vergebener Namen unter .com vermeldete, fand das ISC Internet Domain Survey nicht ganz zwei Mio. aktive Second Level Domains in dieser TLD.²⁷⁷ Der nachlassende Druck auf die DNS-Ressource brachte ICANN - zumindest bei der Erweiterung des TLD-Namensraums - vorerst in ruhigere Fahrwasser.

Die Probleme mit dem Domain Name System führten auch zum Nachdenken über Alternativen. Das Handelsministerium und die NSF gaben beim Computer Science and Telecommunications Board (CSTB) des National Research Council ein Forschungsprojekt in Auftrag, das sich mit der Weiterentwicklung der Namen- und Adreßsysteme des Internet befaßte.²⁷⁸ ICANN selbst wollte auf der Frühjahrstagung 2002 „Higher Layer Naming Systems“ zum Hauptthema machen.

Unternehmerische Initiativen konnten an der Popularität der Domainnamen bislang wenig ändern. Zwar wurde das Keyword-System von AOL bei dessen Kunden intensiv genutzt, es stellte aber keine Alternative zum DNS dar. Firmen wie RealNames, das seit 1998 eine Schlüsselwort-Verzeichnis aufbaute, fanden wenig Anklang. Auch RealNames' Zusammenarbeit mit Microsoft (CNET News 2000-03-14) und mit VeriSign (CNET News 2001-12-07) beförderte die Nutzung nur wenig. Nur in Japan und China war das Verfahren, mit Schlüssel-

²⁷⁶ Netcraft Surveys <<http://www.netcraft.com/survey/>>, hier: December 2001 <<http://www.netcraft.com/Survey/index-200112.html>>. Siehe auch Snapnames: The State of the Domain <<http://www.snapnames.com/stateofthedomain.html>>. Die Antwort, daß das Internet trotzdem dynamisch weiter wachse blieb nicht aus (NetworkWorldFusion 2002).

²⁷⁷ 85%-Angabe bei Expirefish <<http://www.expirefish.com/scripts/index.php>>. Internet Software Consortium: Internet Domain Survey, January 2002 <<http://www.isc.org/ds/WWW-200201/dist-bynum.html>>.

wörtern im WWW zu navigieren, erfolgreich. Als Microsoft seine Beteiligung zurückzog, stellte RealNames Mitte 2002 seine Geschäftstätigkeit ein (Heise News 2002-05-12).

Die Fortschritte in der Technologie der Suchmaschinen versprachen mehr Erfolg. Obwohl Dienste wie Google oder MSN Search nur auf das Domain Name System aufgesetzt waren, begannen sie das Nutzerverhalten dahingehend zu verändern, daß schnelle Suchanfragen an die Stelle der intuitiven Eingabe von „www.unternehmensname.com“ in das Adreßfenster des Browsers traten. Die weitere Integration von Suchtechnologie in die Browser sowie neue Navigationstechniken und Software-Agenten werden das Domain Name System für den Internet-Nutzer in die zweite Reihe treten lassen. Das DNS bleibt aber ein vitaler Bestandteil des Internet, und das Problem des Markenschutzes in den Domainnamen läßt sich nicht technologisch lösen. ICANN wird also allenfalls aus den Schlagzeilen kommen, jedoch nicht an Bedeutung verlieren.

²⁷⁸ Projekt: Committee on Internet Navigation and the Domain Name System: Technical Alternatives and Policy Implications <<http://www4.nas.edu/cp.nsf/Projects+by+PIN/CSTB-L-99-07-A?OpenDocument>>, Abschluß des Projekts voraussichtlich Ende 2002.