

Verrechtlichung im Internet: ICANN und die globale Regulierung des Domain Name System mit Recht und Macht

Volker Leib

Erschienen in: Zangl, Bernhard / Michael Zürn (Hg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance? Bonn: Dietz, 2004. (Reihe Eine Welt. Texte der [Stiftung Entwicklung und Frieden](#) Band 18)

1 *Einleitung**

„Verrechtlichung“ – im gegenwärtigen Diskurs über Global Governance begrüßt, haftete diesem Begriff in der nationalen Debatte (Voigt 1980) ein negativer Beigeschmack an, der auf die Formel „Mehr Staat, weniger Freiheit“ gebracht wurde. Im Internet könnte ein ähnlicher Slogan „Mehr Regulierung, weniger Offenheit“ lauten, denn die Kontrolle im Netz nimmt zu. Im Vergleich zu anderen Kommunikationsnetzen verfügten die Nutzer im Internet in der Frühzeit des Netzes über große Freiheit, vor allem in der Kommunikation mit anderen Teilnehmern, der Veröffentlichung von Inhalten und der Aufschaltung selbstentwickelter Dienste. Obwohl die Technik des Internet zentrale Steuerung absichtlich minimiert und obwohl die soziale Organisation des Netzes ihren Ursprung in offenen bottom-up Prozessen hatte, war das Internet zu keiner Zeit völlig unregelt. Ohne die Regeln technischer Standards gäbe es keine Vernetzung und ohne die Regeln der Adressierung keine Kommunikation. Trotzdem lief die Netzkoordination sehr informell ab, und nur dort, wo öffentliche Gelder in die Entwicklung und den Betrieb des weltumspannenden Netzes flossen, gab es förmliche Vereinbarungen und Verträge mit staatlichen Stellen.

Erst die Kommerzialisierung und die Internationalisierung setzten der Freiheit der Netzgemeinde Schranken. Im Übergang vom Wissenschaftsnetz zum kommerziellen Universalnetz veränderte das Internet seinen Charakter. Die zunehmend wichtige Funktion des Netzes in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik brachte Probleme mit sich, die die gewachsenen Internet-Organisationen nicht lösen konnten, und sie brachte Interessen ins Spiel, die mit der traditionellen Netzkultur unvereinbar waren. So setzte Mitte der 1990er Jahre ein Prozess der Institutionenbildung ein, der bis heute andauert. Besonders in der Verwaltung der Domainnamen markierte die Gründung der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) das zentrale Ereignis, von dem die Herausbildung eines globalen Regimes zur Verwaltung der Internet-Ressourcen ausging (Leib 2002).

Um die Verrechtlichung zu untersuchen, die mit der Bildung des ICANN-Regimes verbunden ist, werden in diesem Beitrag zwei Probleme der „Internet Governance“ eingehender betrachtet: zum einen die Bekämpfung der Domain-Piraterie (UDRP-Verfahren), zum anderen die Vergrößerung des Namensraums (Einführung neuer Top Level Domains). Das

* Ich danke Graf-Peter Callies, Marc Holitscher, Dirk Lehmkuhl und den Herausgebern für Kommentare zu meinem Beitrag.

UDRP-Verfahren und die Auswahl neuer TLDs sind zwei Seiten einer Medaille in der DNS-Regulierung. Der Zusammenhang besteht darin, dass es in beiden Bereichen um die Durchsetzung des Markenschutzes im Domain Name System geht. Doch während bei der Bekämpfung der Domain-Piraterie eine verrechtlichte Lösung etabliert wurde, wurde der Zugang zu neuen TLDs per Machtentscheidung versperrt und einem mangelhaft verregelten Verfahren unterworfen. Paradoxerweise beruhen beide Verfahren auf der Erringung von Kontrollmacht im Politikfeld Internet Governance, und beide dienen der Herstellung von Erwartungssicherheit und niedriger Überwachungskosten für Markeninhaber im Internet. Aus methodischer Sicht hilft die Einbeziehung zweier kontrastierender Beobachtungen, die Analyse zu kontrollieren, denn zur Verrechtlichungsforschung gehört auch, in einem Politikfeld nicht nur die verrechtlichten Bereiche zu untersuchen, sondern auch Bereiche der nichtrechtlichen Regelung bzw. Nichtregelung, um die Ursachen der Verrechtlichung zu klären (Werle 1982).

2 ICANN: technische Koordination des Internet und Regulierung des Domain Name System

ICANN wurde am 30. September 1998 als gemeinnütziges non-profit Unternehmen nach kalifornischem Gesellschaftsrecht gegründet, um die Spitzenfunktionen der technischen Koordination des Internet und der DNS-Regulierung zu übernehmen. ICANN ist keine internationale Organisation, aber eine internationalisierte Organisation. Sie führt Aufgaben aus, die im öffentlichen Interesse liegen, ist aber ein privates Unternehmen. Der Zuständigkeitsbereich erstreckt sich auf das globale Internet, doch ICANN operiert auf der Basis eines Projektvertrags mit dem US-Handelsministerium. ICANN ist auf die Unterstützung durch andere Organisationen angewiesen, sie bildet aber die zentrale Organisation eines globalen Politiknetzwerks. Kurz gesagt, ICANN weist eine hybride Struktur auf, die als regulierte Selbstregulierung im Kontext des amerikanischen Verwaltungsrechts zum Zwecke des globalen Managements der Internet Namen und Nummern charakterisiert werden kann.

Die Schwierigkeit, ICANN einzuordnen, rührt auch daher, dass sich in ihrem Aufgabenbereich koordinative und regulative Aufgaben vermischen (Leib 2001). Gemessen an den Voraussetzungen für diese beiden Typen, übernimmt ICANN Funktionen, für die staatliche Autorität nicht notwendig ist (Koordination) und solche, für die sie unerlässlich ist (Regulierung) (Holznagel/Werle 2002: 6). In der Verrechtlichungsperspektive lassen sich die unterschiedlichen Anforderungen so formulieren, dass Koordinationsprobleme informell oder schwach verregelt gelöst werden können, während bei Regulierungsproblemen der Einsatz von rechtlichen Regeln und Gesetzen erforderlich ist.

ICANNs Aufgaben der technischen Koordination verlaufen weitgehend unbeachtet im Hintergrund. Die Vergabe der 32 Bit langen numerischen Computer- und Netzwerkadressen aus dem Adressraum des Internet-Protokolls (IPv4) ist ein Beispiel dafür. Die Funktion der Adressverwaltung wird von den über die Kontinente verteilten Regionalen Vergabestellen

wahrgenommen, während ICANN logisch und formell den Punkt darstellt, von dem aus der Nummernraum des Internet-Protokolls in Blöcke zerlegt wird. Obwohl die IP-Nummern die für den operativen Betrieb des Internet kritische Ressource sind, ist die Vergabe der Internet-Adressen kein politisches Thema geworden. Zwar wird immer wieder behauptet, die Internet-Adressen würden knapp, aber dies ist, gerade weil der Nummernraum gut bewirtschaftet wird, noch lange nicht der Fall. Außerdem steht die nächste Generation des Internet-Protokolls (IPv6) mit einem unvorstellbar großen Adressvorrat bereits zur Verfügung. Die Nummernvergabe ist eine „lebenswichtige“ Funktion für das Internet, die in Form globaler Selbstorganisation der Internet Service Provider durchgeführt wird. Die Adressverwalter würden diese Aufgabe gerne vollständig aus ICANN ausgliedern, denn ohnehin hat ICANN die Politikformulierung im Adressbereich an die Regionalen Vergabestellen abgetreten. Die globale Koordination einer der wichtigsten Ressourcen des Informationszeitalters funktioniert also ohne formelle Rechtsetzung und ohne Staat. Dagegen ist im Domain Name System politische Autorität notwendig (die auch delegiert sein kann), denn hier geht es um Regulierung.

3 UDRP: die Bekämpfung von Domain-Piraterie durch transnationales Recht

Zum Schutz von Markennamen im Domain Name System hat ICANN mit der Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy (UDRP) ein eigenes Instrument zur Bekämpfung der Domain-Piraterie entwickeln lassen. Die UDRP gilt für alle Domainnamen in den generischen TLDs (z. B. .biz, .com, .info) und richtet sich gegen die missbräuchliche Registrierung von Domainnamen („Domain Grabbing“, „Cybersquatting“). Die UDRP bietet Markeninhabern ein schnelles, kostengünstiges und weltweit effektives Verfahren, um die Herausgabe und sichere Übertragung ihrer Domainnamen zu erreichen, wenn diese unrechtmäßig registriert wurden. Die Entwicklung und Praxis dieser Form der außergerichtlichen und grenzüberschreitenden Konfliktlösung kann als Prozess der transnationalen Verrechtlichung aufgefasst werden (Calliess 2002).

Die Situation vor Einführung der UDRP (bzw. ihrer Vorläufer) war die, dass ein Domainspekulant einen kennzeichenrechtlich geschützten Namen registrieren konnte, obwohl er kein Recht an dem Kennzeichen hatte. Denn die Domainregistrierung verlief nach dem Prinzip „first come, first served“, und die Registrierungsstelle prüfte nicht, ob ein Antragsteller Rechte Dritter verletzt. So konnte ein Registrant Inhaber eines Markennamens im Domain Name System werden, obwohl er nicht der Inhaber der Marke war. Der Domain-Pirat setzte darauf, dass der berechtigte Markeninhaber ihm den Domainnamen gegen „Zahlung eines Lösegelds“ (Bettinger 2003: 6) abkaufen würde, so dass er als Spekulationsgewinn den Kaufpreis abzüglich seiner Kosten einstreichen könnte. Selbstverständlich konnte der Markeninhaber den Domainspekulanten mit sicherer Erfolgsaussicht verklagen, doch der Rechtsstreit vor staatlichen Gerichten wäre aufwendig, langatmig und teuer und die Vollstreckung bei Auslandsberührung unsicher. Außerdem gab es keine Regelung, dass bei einer Löschung und Neuvergabe der Markeninhaber den

Domainnamen dann auch bekommt. Die UDRP änderte dies, indem sie „Cybersquatting“ unattraktiv machte und die Übertragung von Domainnamen regelte.

Die Entwicklung der UDRP begann Mitte der 1990er Jahre, als die Markenrechtsverletzungen durch Domainnamen nach einer schnellen und effektiven Lösung verlangten, um Rechtssicherheit und Vertrauen in den aufkeimenden E-Commerce herzustellen. Network Solutions Inc., damals die einzige Registrierungsstelle für Domainnamen in .com, .org und .net, erließ 1995 die erste Konfliktschlichtungspolitik, um sich selbst davor zu schützen, in Rechtsstreitigkeiten verwickelt zu werden und die Registrierungsanträge nicht einzeln prüfen zu müssen. Mit dieser Politik war zugleich die Idee geboren, die Kontrolle über die Registerdatenbank zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen an Domainnamen einzusetzen (Mueller 2002a: 124). Die Vorarbeiten an der UDRP begannen 1996 im Rahmen des International Ad Hoc Committee (IAHC), einem interorganisatorischen Gremium aus Internet-Technikern und Vertretern der Markeninteressen, dessen Ziel der Aufbau einer formellen Governancestruktur für das Internet war. Die World Intellectual Property Organization (WIPO) und die International Trademark Association (INTA) entwickelten als IAHC-Mitglieder die Grundgedanken eines außergerichtlichen Schlichtungsverfahrens für Konflikte zwischen Domaininhabern und Markeninhabern. Zwar scheiterte das System des IAHC, doch die US-Regierung griff im Entstehungsprozess der ICANN die Vorarbeiten auf und lud die WIPO ein, mit den Bemühungen fortzufahren. Nach einem Prozess mit Expertenrunden und öffentlicher Konsultation legte die WIPO die UDRP vor, die nach weiterer Überarbeitung durch ICANN angenommen und im Oktober 1999 in Kraft gesetzt wurde (Maher 2002).

Das UDRP-Verfahren hängt eng mit der Architektur des Domain Name System (DNS) zusammen. Das DNS ist eine gigantische, weltweit verteilte Datenbank, die aus über 100.000 Nameservern besteht. Die Nameserver sind logisch in einer Baumstruktur angeordnet und physikalisch über das Internet miteinander vernetzt. An der Spitze des Nameserver-Netztes befindet sich der „Root Name Server“, der die Daten enthält, welche Top Level Domains vom offiziellen DNS unterstützt werden. Genauer gesagt gibt es wegen der Ausfallsicherheit und der Lastverteilung 13 Rootserver und eine stark anwachsende Zahl von gespiegelten Rootservern (bis Ende 2004 sollen es 40 sein), die weltweit über das Internet verteilt sind und alle dieselben Daten enthalten. Wo die Rootserver stehen, ist politisch gesehen unbedeutend. Entscheidend ist, dass ICANN die Kontrolle über den Inhalt der Rootserver hat, und da ICANN einen Vertrag mit dem amerikanischen Handelsministerium hat, liegt die politische Autorität über die Spitze des DNS letztlich bei der US-Regierung.

Die Struktur des DNS als hierarchisches Netzwerk ermöglicht eine „Hierarchie von Verträgen“ (Kur 2002: 13) in der Verwaltung der Domainnamen. Die Hierarchie der Domänen ist in jedem Domainnamen zu sehen, so ist der Domainname „sef-bonn.org“ ein Name in der Top Level Domain „org“. Die nächstuntere Ebene heißt Second Level Domain (SLD), im Beispiel also „sef-bonn“. Außerdem gibt es weitere Ebenen, wie üblicherweise die Third Level Domain (3LD) „www“ zur Benennung eines Webservers, doch in der Domainpolitik interessieren die Namen in der Form SLD.TLD. ICANN vergibt die Lizenz zum Betrieb einer Top Level Domain. Der lizenzierte Betreiber führt eine elektronische

Registerdatenbank (Registry), die er für Registrierungsstellen öffnet. Die Registrierungsstellen (Registrars) müssen bei ICANN akkreditiert sein, um Second Level Domains in den betreffenden TLDs vergeben zu dürfen. Mit den Bedingungen der Akkreditierung sichert sich ICANN die Mitarbeit der Registrars und den Durchgriff bis zum Domaininhaber. Durch diese Konstruktion wird die UDRP obligatorisch und vollstreckungsfähig ohne die Einschaltung staatlicher Institutionen.

Es ist offensichtlich, dass die Vertragsbeziehungen im UDRP-Regime asymmetrisch sind und dass die Unterwerfung unter das Verfahren auf Seiten des Domaininhabers nicht ganz freiwillig ist, weil er den Registrierungsvertrag so unterschreiben muss, wie ihn der Registrar nach den ICANN-Vorschriften auszufertigen hat. Dafür sind die Schiedssprüche der UDRP-Panels nicht bindend, sondern lassen den Gang zu den staatlichen Gerichten offen. Die UDRP ist daher eine Mischung aus Schiedsverfahren (Arbitration) und Vermittlungsverfahren (Mediation), denn gemeinhin sind Entscheidungen privater Schiedsgerichte für die streitenden Parteien bindend und können nicht vor ordentliche Gerichte gebracht werden, während die Ergebnisse einer Mediation nicht bindend sind und den Kontrahenten alle Streitwege offen lassen (Maher 2002).

Die großen Vorzüge der UDRP liegen darin, dass ein Verfahren schnell, kostengünstig und unabhängig vom Ort der Streitparteien ist. Ein Verfahren dauert maximal sechs bis sieben Wochen. Sieht ein Markeninhaber seine Rechte durch einen Domainnamen in einer TLD verletzt, in der die UDRP gilt, wendet er sich an eine der von ICANN anerkannten Schiedsstellen („Dispute Resolution Provider“). Der Beschwerdeführer übernimmt unabhängig vom Ausgang die Kosten des Verfahrens, die sich auf 750 bis 4.500 US-Dollar belaufen, je nach Anzahl der einbezogenen Domainnamen und der gewählten Anzahl an Schiedsrichtern. Der Beschwerdeführer muss begründen, erstens, dass der bestrittene Domainname identisch oder verwechslungsfähig ähnlich zu seiner Marke ist, zweitens, dass der Domaininhaber kein Recht oder berechtigtes Interesse an dem Domainnamen hat und drittens, dass der Domainname bösgläubig registriert und verwendet wird. Alle drei Vorgaben müssen zutreffen, damit die Beschwerde erfolgreich sein kann. Der Beschwerdegegner soll zu den Behauptungen Stellung nehmen und seinerseits Gründe anführen, warum er Inhaber des betreffenden Domainnamens bleiben soll. Das Verfahren findet online, ohne mündliche Anhörung statt, doch müssen Schriftsätze postalisch nachgereicht werden. Das UDRP-Panel, das aus einem oder drei Markenrechtsexperten besteht, entscheidet den Fall und muss eine schriftliche Begründung liefern, die im Internet veröffentlicht wird. Eine Berufung gegen Panel-Entscheidungen gibt es nicht. Der Unterlegene hat nach Zustellung der Entscheidung zehn Werktage Zeit, um vor einem staatlichen Gericht Klage einzureichen und dem Registrar die Klageerhebung anzuzeigen. Tut er das nicht, wird die UDRP-Entscheidung durch den Registrar vollstreckt, also der Domainname übertragen oder gelöscht (Bettinger 2003).

Die Zahl der Verfahren seit Einführung der UDRP im Jahre 1999 liegt bei ca. 8.600, wobei es um über 14.500 Domainnamen ging (Stand Februar 2004). Gemessen an ca. 27 Mio. registrierten Domainnamen allein in .com, .net und .org (Stand August 2002) liegt die Quote der per UDRP angefochtenen Registrierungen im Bereich einiger zehntausendstel Prozent. Doch qualitativ gesehen ist das Verfahren eine interessante Innovation zur Herstellung von

Rechtsschutz im Internet. Außerdem muss die abschreckende Wirkung berücksichtigt werden, denn von der Wirkung her gesehen ist die UDRP auch ein Instrument der Anreizsteuerung. Durch die Existenz des Verfahrens wird der positive Anreiz zur Spekulation mit Domainnamen zunichte gemacht, weshalb in diesem Zusammenhang auch von den „economics of justice“ (Mueller 2002b: 16) gesprochen wurde. Weiterhin ist interessant, dass die Rechtsentwicklung bei der UDRP dadurch begünstigt wird, dass alle Entscheidungen im Internet veröffentlicht werden und die Panels davon Gebrauch machen, sich auf andere Entscheidungen zu berufen. Obwohl UDRP-Entscheidungen formell keine Präzedenzwirkung haben, stärkt die Beachtung vergleichbarer Fälle die Konsistenz und Erwartungssicherheit und dient der Rechtsfortbildung. Der „UDRP Opinion Guide“, ein Projekt an der Harvard Law School, liefert außerdem eine systematische Aufbereitung der Entscheidungen.

Die mit der UDRP verbundene Verrechtlichung ist bemerkenswert. Am geringsten ist sie in Bezug auf die Rechtsetzung, denn die Regelungen wurden von Markenrechtsexperten quasi im Alleingang erarbeitet, was angesichts der spezifischen Materie nicht verwunderlich ist. Auch in anderen Politikfeldern und im Kontext staatlicher Politik werden hochspezifische Themen von Experten dominiert. Der WIPO-Prozess war dadurch legitimiert, dass die Mitgliedstaaten der WIPO, die ja eine Unterorganisation der UN ist, das Vorgehen unterstützten. Außerdem war der Prozess transparent, es gab Konsultationen, und das Internet wurde eingesetzt, um Stellungnahmen einreichen zu können.

Im Bereich der Rechtsprechung ist das Merkmal der weitgehenden Klageberechtigung insoweit erfüllt, als jede natürliche oder juristische Person, die ihre Kennzeichenrechte durch einen Domainnamen in den UDRP-TLDs verletzt sieht, eine der Schiedsstellen anrufen kann. Für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Panel-Mitglieder von den Streitparteien gibt es Regeln, so dass ein politisches Verfahren ausgeschlossen ist. Allerdings entzündet sich Kritik an der UDRP daran, dass die Panels der verschiedenen Provider die Regeln inkonsistent anwenden würden und einige die Markeninhaber begünstigen würden. Trotzdem ist an der Sicherstellung der Neutralität in konkreten Streitfällen kein Zweifel angebracht. Das Verfahren ist insofern obligatorisch, als ein Domaininhaber der UDRP bei der Registrierung „pseudo-freiwillig“ zustimmt und sich einer Beschwerde gegen ihn nicht entziehen kann, außer er übergibt den Fall in die Hände der staatlichen Gerichtsbarkeit.

In der Rechtsdurchsetzung ist die UDRP höchst wirksam und zuverlässig, sie erfolgt durch Löschung oder Übertragung der Domainnamen. Als „gewaltbegabte übergeordnete Zentralinstanz“ fungiert ICANN, mit der Unterstützung der Staatengemeinschaft im Rücken, allen voran der US-Regierung als Projekträger, den Staaten im ICANN-Regierungsbeirat und indirekt auch den WIPO-Mitgliedstaaten. Ausgehend von dieser Position autorisiert ICANN die Registries und Registrars, als Sanktionsinstanzen die UDRP-Entscheidungen zu vollstrecken.

Die Leistungen und Grenzen der UDRP sind bekannt, sie ist ein „auf die schnelle Erledigung einer großen Zahl eindeutiger Domain-Pirateriefälle angelegtes Konfliktlösungsinstrument“, doch „zur Streitentscheidung schwieriger und komplexer Kennzeichenkonflikte nicht geeignet“ (Bettinger 2003: 22 u. 65). In der Praxis ist stellenweise eine Ausdehnung der

UDRP beobachtbar, was heftig kritisiert wird (Zusammenfassung der Kritikpunkte bei Lehmkuhl 2002). Insgesamt hat sich die UDRP, angepasst an das globale Internet, als eigenständige, transnationale Säule im Domain-Recht etabliert.

4 Unverregelt abgeriegelt: ICANN und die Macht über den TLD-Raum

Während die Kontrolle über das Domain Name System bei der Bekämpfung der Domain-Piraterie zu einem verrechtlichten Verfahren geführt hat, wurde der Zugang zu neuen Top Level Domains durch eine intransparente Machtentscheidung abgeriegelt. Der TLD-Namensraum wird von ICANN künstlich verknappt, und die wenigen neuen TLDs, die zugelassen werden, werden durch einen problematischen Schönheitswettbewerb bestimmt. Die Brisanz dieses Problems ergibt sich daraus, dass die Markeninhaber kein Interesse an neuen TLDs haben, weil trotz der Existenz der UDRP die Monitoringkosten für Markenrechtsverletzungen mit jeder TLD steigen und die Registrierung der eigenen Markennamen in jeder neuen TLD Kosten verursacht. So verwundert es nicht, dass die Markenvertreter bei der Bildung der Governancestruktur des Internet ihren Einfluss geltend gemacht haben, um die große Erweiterung des DNS zu verhindern, und dass ICANN geschlossene TLDs für bestimmte Benutzergruppen (wie .aero und .museum) den offenen (wie .biz und .info) vorzieht. Diese Seite des ICANN-Regimes ist ein Beispiel für eine mangelhaft verregelte, ja fast willkürliche Lösung und zugleich dafür, wie Akteure in der Institutionalisierung der Rahmenbedingungen aus einem Koordinationsproblem praktisch ein Regulierungsproblem machen können.

Theoretisch betrachtet gilt, dass mindestens die Kollision von gleichen TLDs ausgeschlossen werden muss. Der koordinierte, völlig offene Zugang zum TLD-Raum stellt also das eine Extrem dar, während im anderen Extrem der Zugang völlig geschlossen ist und überhaupt keine neuen TLDs geschaffen werden. Dazwischen kann man Zugangshürden in beliebiger Höhe institutionalisieren, die vom Gatekeeper des DNS kontrolliert werden. Das Koordinationsproblem bleibt dabei immer vorhanden, aber es wird sozusagen interessenpolitisch in eine „Regulierungshülle“ verpackt. Allerdings hat die Größe des TLD-Raums eine technische Grenze. Wo diese liegt ist umstritten, doch die Ingenieure sind sich einig, dass Hunderte neuer TLDs kein Problem wären, sondern erst bei Tausenden oder Zehntausenden TLDs die Stabilität des DNS gefährdet wäre.

Davon sind die sieben TLDs, die ICANN bisher zugelassen hat, weit entfernt. Wie kam es zu dieser Abschottung, die offenbar nicht technisch zu erklären ist? Als 1995 die Domainregistrierung kostenpflichtig wurde, zeigte sich schnell, dass mit dem Betrieb einer TLD viel Geld zu verdienen war. Das Know-how und die Software waren im Internet frei verfügbar, und so wandten sich immer mehr Unternehmen an die Internet Assigned Numbers Authority (IANA), um ihre TLD in den Rootserver eintragen zu lassen; über 200 Anträge gingen im Laufe des Jahres 1996 ein. Der Druck, den TLD-Raum zu erweitern, stieg kontinuierlich an, denn die vom offiziellen DNS Ausgeschlossenen begannen, alternative Systeme aufzubauen. Einige bildeten das Konsortium eDNS (enhanced Domain Name

System), das eigene Rootserver betrieb. Obwohl die alternativen TLDs (wie .web oder .med) letztlich keine kritische Masse erreichten, bargen die parallelen Namensräume die Gefahr, dass das Internet in Fragmente zerfallen würde, wenn es keine Chance zur Eintragung neuer TLDs im offiziellen DNS gab.

Die IANA, in Person von Jon Postel, machte den Vorschlag, noch 1996 bis zu 150 neue TLDs einzurichten, und in den folgenden Jahren jeweils 30 (Postel 1996). Nach welchem Verfahren die Registerbetreiber ausgewählt werden sollten, blieb jedoch unklar. Gleichzeitig regte sich Widerstand bei den Markeninhabern. Die International Trademark Association forderte die Internet community auf, nicht länger den Kopf in den Sand zu stecken und das DNS nur als Adressierungsmechanismus zu sehen, sondern die Markenprobleme ernst zu nehmen. Die Markenvertreter fanden Gehör und saßen im International Ad Hoc Committee (IAHC) mit den Technikern von der IANA und der Internet Society (ISOC) an einem Tisch. Doch anders als im Internet gewohnt, tagte das IAHC hinter verschlossenen Türen, und so war der Aufschrei groß, als im IAHC-Zwischenbericht vom Dezember 1996 nur noch von sieben neuen TLDs die Rede war. Es war das IAHC, das die Chance auf hunderte neuer TLDs stoppte. Dies war eine Machtentscheidung, sie fiel nicht-öffentlich und ohne Verfahrensregeln. Die Gruppe, die im IAHC zusammengekommen war, bildete fortan die dominante Koalition. Nach einem kurzen Einbruch durch das Scheitern des IAHC und seines Systems (niedergelegt im „generic Top Level Domain-Memorandum of Understanding“, gTLD-MoU), übernahm sie letztlich bei ICANN das Sagen und festigte die Regulierungsfunktion ICANNs beim Zugang zum DNS. Obwohl im ICANN-Prozess die gleichen Fragen der Erweiterung des TLD-Raums wieder aufgerollt wurden, hatte die Entscheidung der alteingesessenen Internet-Gremien und der Markenvertreter Bestand (Leib 2002; Mueller 2002a).

ICANN tat so, als handle es sich bei der Erweiterung des Namensraums um ein Experiment in einem unbekanntem Feld, wo doch die Eintragung neuer TLDs in den Rootserver Routine war (über 100 Ländercode-TLDs von 1995-97). Das Auswahlverfahren selbst, durch das der ICANN-Vorstand im November 2000 sieben neue TLDs bestimmte, geriet an den Rand einer Farce. ICANN veranstaltete einen Schönheitswettbewerb, an dem sich 44 Bewerber beteiligten. Diese hatten hohe Anforderungen zu erfüllen, und u. a. ausführlich darzulegen, wie sie den Markenschutz in ihrer TLD gewährleisten wollten. Obwohl es laut ICANNs Gründungsartikeln zu den Aufgaben der Organisation gehörte, Bedingungen und Verfahren für neue TLDs zu entwickeln, verlief der Prozess eher nach ad-hoc-Regeln. Dabei übernahmen die ICANN-Bediensteten eine führende Rolle, was in den Trend passte, dass die Belegschaft sich zu einer privaten Spezialbürokratie entwickelte, die die permanente Arbeit im Gegensatz zu den ehrenamtlichen Direktoren des ICANN-Vorstands leistete. Die ICANN-Verwaltung begutachtete mit Hilfe externer Experten die TLD-Bewerbungen. Sie blieb jedoch nicht bei der rein formellen Prüfung und Entscheidungsvorbereitung, sondern traf eine Vorauswahl, durch die 20 Bewerber eliminiert wurden. Der Protest der Betroffenen führte dazu, dass sich schließlich doch alle Kandidaten vor dem formell entscheidungsbefugten ICANN-Direktorium präsentieren durften (Hofmann/Dierkes 2002).

Trotz des Evaluierungskatalogs, den die ICANN-Verwaltung für die Direktoren vorbereitet hatte, war nicht klar, nach welchen Kriterien nun ausgewählt werden sollte: Die innovativste Idee? Nach der Kapitalkraft und Erfahrung des Bewerbers? Nach dem Geschäftsplan? Oder nach der Attraktivität der TLD-Zeichenfolge? Als die Entscheidung anstand, hatten sich vier der 18 Direktoren für befangen erklärt, drei erschienen nicht zur Sitzung, und von den verbliebenen elf waren nur sechs in ihr Amt gewählt worden, die übrigen fünf gehörten zu den handselektierten Gründungsdirektoren der ICANN. Die Diskussion der Direktoren schwankte hin und her, und am Ende waren sieben neue TLDs ausgewählt. Die Entscheidungsgründe waren uneinheitlich, doch wurde in erster Linie auf technische Solidität und großes Marketingbudget geachtet. Innovative Ideen wie die Abbildung der Längen- und Breitengrade der Erde unter .geo kamen nicht zum Zuge. Außerdem berücksichtigte ICANN den Wunsch der International Telecommunication Union (ITU), keine TLDs mit Telefonbezug auszuwählen. Die Beurteilung des Verfahrens reichte von Sarkasmus („7 aus 44“) über die Feststellung, dass das Prozedere nicht neutral gewesen sei, bis hin zum Vorwurf, es handle sich um eine politische Auswahl, bei der Bewerber gewannen, die bereits das IAHC/gTLD-MoU unterstützt oder gute Beziehungen zu ICANN hatten (Hofmann/Dierkes 2002; Leib 2002: 232-237; Mueller 2002a: 203-204).

Die US-Regierung mahnte anlässlich der Verlängerung des Projektvertrags an, dass ICANN am Auswahlverfahren und den Selektionskriterien arbeiten und beides öffentlich erklären müsse, einschließlich einer Begründung der Auswahlentscheidung. ICANN reagierte mit einer großangelegten Evaluierung, wodurch die Schaffung neuer offener TLDs auf unbestimmte Zeit verschoben wurde. 2004 soll mit der Einführung von drei geschlossenen TLDs ein nächster zaghafter Anlauf gemacht werden, wobei solche „sponsored TLDs“ (sTLDs) von ICANN nicht zuletzt deswegen bevorzugt werden, weil sie weniger Probleme beim Markenschutz machen, wie ICANNs Präsident darlegte (ICANN 2002). Fortschritte im Hinblick auf klare Regeln für die Auswahl neuer TLDs sind bislang kaum erreicht worden, doch ICANNs Plan, ein kohärentes System leicht zu merkender TLDs entwickeln zu wollen, lässt schließen, dass ICANN die Regulierung des TLD-Raums dirigistisch ausdehnen will, anstatt innovative TLD-Ideen dem Markt zu überlassen.

Was die Einführung neuer TLDs betrifft, hat Verrechtlichung bisher kaum stattgefunden. Vielmehr kontrolliert eine Art Oligarchie aus Markenvertretern und konservativen Ingenieuren den Zugang zum TLD-Namensraum. Trotz der Gremienarbeit zu neuen TLDs in ICANNs Unterorganisationen kann von deliberativer Normsetzung und Transparenz bei der Auswahl neuer TLDs keine Rede sein. Innerhalb ICANNs existiert kein wirksames Instrument, um die Auswahl des Schönheitswettbewerbs anzufechten oder die Durchsetzung zu verhindern, so dass unterlegene TLD-Bewerber allenfalls die staatliche Rechtsprechung bemühen könnten.

5 **Fazit**

ICANNs Zweck lässt sich auf eine einfache Formel bringen: technische Koordination des Internet und Durchsetzung des Markenschutzes im Domain Name System. Während die koordinativen Aufgaben im Stillen verlaufen, sorgt die Regulierung des Domain Name System für Aufsehen. Dabei wurde das eine Ziel des Markenschutzes auf zwei sehr unterschiedlichen Wegen erreicht: die Bekämpfung der Domain-Piraterie durch transnationale Verrechtlichung, und dagegen die Kontrolle des Zugangs zu neuen TLDs durch interessegeleitete Amtsübernahme. Diese Konstellation ist deshalb prekär, weil der Schutz von Kennzeichen zwar ein kollektiv nützlich Ziel ist, doch während mit der UDRP ein allgemein akzeptables Instrument entwickelt wurde, konfligiert die künstliche Verknappung des Namensraums mit dem Nutzen, den ein offener Zugang zu neuen Top Level Domains für die Internet-Wirtschaft hätte. Welches Ziel höher steht, Markenschutz oder TLD-Vielfalt, müsste politisch diskutiert werden oder zumindest müsste es ein verrechtlichtes Verfahren geben, um eine Kompromisslösung aushandeln zu können. Bislang ist das ICANN-Regime in der Domain-Regulierung zu einseitig, und eingedenk des Entstehungsprozesses bestätigt sich auch für dieses hybride institutionelle Arrangement, dass durch das Recht der internationalen Regime bestehende Machtasymmetrien abgebildet und verbindlich gemacht werden (Brütsch 2002: 180).

Als Fall von regulierter Selbstregulierung handelt ICANN auf der Basis der Autorität, die von der US-Regierung an sie delegiert wurde. Hier zeigt sich, dass das Maß des Gewährenlassens der privaten Akteure nicht für alle Problembereiche gleich sein kann. Die Entwicklung des global effektiven UDRP-Verfahrens war eine Notwendigkeit. Sie spiegelt zugleich den Mangel des staatlichen internationalen Rechts, auf Entwicklungen wie die im Internet schnell reagieren zu können. Man mag sich gegen ein „transnationales Cyberlaw“ aussprechen und das Internationale Privatrecht hoch halten (Mankowski 1999), doch die UDRP zeigt, dass transnationales Recht als zusätzliche Säule in das Rechtssystem eingezogen werden kann, wenn das staatliche Recht keine adäquaten Verfahren zur Lösung grenzüberschreitender Konflikte bereitstellt. Sicher lässt sich mit einer strengen Rechtsquellenlehre verneinen, dass es sich bei ICANNs Schiedsverfahren um Recht handelt, doch wie gezeigt, erfüllt die UDRP Funktionen, die staatlichem Recht äquivalent sind, ohne territorial verankert sein zu müssen.

Bei der Einführung neuer TLDs steht die Verrechtlichung noch aus. Die TLD-Vergabe hängt letztlich eng mit der Kontrolle über die Rootserver zusammen, die seit dem Beginn der Debatte über Internet Governance in den 1990er Jahren ein politisches Thema ist. Die Kontrolle über die Rootserver braucht mehr staatliche Autorität. Hier reichen die Mahnungen der US-Regierung an ICANN nicht aus. Im US-Handelsministerium ist man nicht glücklich mit der derzeitigen Konstruktion, zumal sich die Frage der Internationalisierung der DNS-Root verstärkt stellt, seit der UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) sich des Themas Internet Governance angenommen hat. Eine „große“ völkerrechtliche Lösung, z. B. in Form einer neuer internationalen Organisation ist unangemessen, denn das Internet besteht ganz überwiegend aus privaten Netzen. Auch die ITU ist nur bedingt geeignet, weil die TLD-Vergabe kein Problem der technischen Koordination ist, sondern die Wirtschaftspolitik und den Domain-Markt betrifft. Eine umstrukturierte, nicht-staatliche ICANN in Verbindung mit

einer multilateralen Konvention über das Domain Name System erscheint hingegen als gangbarer Weg (Mayer 2002). Zusammengenommen führt der ICANN-Prozess vor, dass die Hoffnung auf vernunftrechtlichen Fortschritt in der Weltpolitik den Blick für Machtstrukturen nicht trüben sollte. Politisches Problemlösen ist immer ein interessegeleiteter und vermachteter Prozess. Dies gilt auch für die Verrechtlichung von globalen Governancestrukturen.

Literatur

- Bettinger, Torsten, 2003: Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy. In: Thomas Hoeren/Ulrich Sieber (Hg.), *Handbuch Multimedia-Recht: Rechtsfragen des elektronischen Geschäftsverkehrs, Teil 6.2*. München, 1-66.
- Brütsch, Christian, 2002: Verrechtlichung der Weltpolitik oder Politisierung des Rechts? In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 23, 165-183.
- Calliess, Galf-Peter, 2002: Reflexive Transnational Law: The Privatisation of Civil Law and the Civilisation of Private Law. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 23, 185-216.
- Hofmann, Jeanette/Meinolf Dierkes, 2002: *Die Regulierung des Domainnamensystems: Entscheidungsprozess und gesellschaftliche Auswirkungen der Einführung neuer Top Level Domains*.
http://duplox.wz-berlin.de/people/jeanette/texte/Endbericht_Regulierung_des_DNS.pdf
- Holznagel, Bernd/Raymund Werle, 2002: Sectors and Strategies of Global Communications Regulation. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 23, 3-23.
- ICANN, 2002: *A Plan for Action Regarding New gTLDs*. Stuart Lynn, ICANN President.
<http://www.icann.org/committees/ntepptf/new-gtld-action-plan-18oct02.htm>
- Kur, Annette, 2002: *UDRP*.
<http://www.intellecprop.mpg.de/Online-Publikationen/2002/UDRP-study-final-02.pdf>
- Lehmkuhl, Dirk, 2002: The Resolution of Domain Names vs. Trademark Conflicts: A Case Study on Regulation Beyond the Nation State, and Related Problems. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 23, 61-78.
- Leib, Volker, 2001: Das Doppelgesicht ICANNs: Koordination und Regulierung des Internet. In: Herbert Kubicek et al. (Hg.), *Internet@Future (Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001)*. Heidelberg, 124-126.
- Leib, Volker, 2002: *ICANN und der Konflikt um die Internet-Ressourcen: Institutionenbildung im Problemfeld Internet Governance zwischen multinationaler Staatstätigkeit und globaler Selbstregulierung*. Dissertation, Universität Konstanz.
<http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2003/970/>
- Maher, David M., 2002: The UDRP: The Globalization of Trademark Rights. In: *International Review of Intellectual Property and Copyright Law* 33, 924-940.
- Mankowski, Peter, 1999: Wider ein transnationales Cyberlaw. In: *AfP Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht* 30, 138-143.
- Mayer, Franz C., 2002: Das Internet, das Völkerrecht und die Internationalisierung des Rechts. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 23, 93-114.
- Mueller, Milton, 2002a: *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*. Cambridge, MA.
- Mueller, Milton, 2002b: *Succes by Default: A New Profile of Domain Name Trademark Disputes under ICANN's UDRP*. <http://dcc.syr.edu/markle/markle-report-final.pdf>
- Postel, Jon, 1996: *New Registries and the Delegation of International Top Level Domains*.
<http://www.watersprings.org/pub/id/draft-postel-iana-itld-admin-02.txt>
- Voigt, Rüdiger (Hg.), 1980: *Verrechtlichung: Analysen zur Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse*. Königstein/Ts.
- Werle, Raymund, 1982: Aspekte der Verrechtlichung. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 3, 2-13.