

City-TLDs - Entwicklungschance für das Internet

Editorial MMR 08/2006 – Zeitschrift für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht

Prof. Dr. Bernd Holznagel, Direktor der Öffentlich-rechtlichen Abteilung des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht, Universität Münster

Während der diesjährigen Fußballweltmeisterschaft stand Berlin weltweit im Zentrum der öffentlichen Wahrnehmung. Dies dürfte neben der sportlichen Begeisterung am dortigen Finalspiel auch der einzigartigen kulturellen Anziehungskraft der Metropole geschuldet sein. Sie gilt seit dem berühmten Ausspruch Kennedys im Juni 1963 als Sinnbild für eine freiheitliche Gesellschaft und ist weltoffene Begegnungsstätte für die unterschiedlichsten Kulturen. Auch das Internet führt Menschen zusammen. Dass die Hauptstadt auch im Netz eine bedeutende Rolle einnimmt, lässt sich eindrucksvoll an der Zahl der Domainanmeldungen ablesen. Gegenwärtig sind in Berlin über 500.000 ".de"-Domains registriert.

Zum Vergleich: Die auch auf der Homepage der DENIC e.G. angeführte Statistik des Internet Systems Consortium (ISC) belegt, dass Berlin damit weitaus mehr Registrierungen vorzuweisen hat, als unter mehr als 150 länderspezifischen Domainendungen vorgenommen worden sind. Dennoch verfügen weder Berlin noch vergleichbar große Städte über eine eigene Top-Level-Domain (TLD). Da sog. Country-Code Top-Level-Domains (ccTLD) wie z.B. ".de" ausschließlich an Staaten vergeben werden, erlauben sie nur eine nationale, nicht aber eine regionale oder lokale Kennzeichnung. Dementsprechend kommen Stadtstaaten wie Andorra, Gibraltar, Macao oder der Vatikan ohne weiteres in den Genuss einer eigenen TLD, obgleich ihre Bedeutung gemessen an der Zahl der Domainregistrierungen verschwindend gering ist. Dagegen müssen Metropolen wie Berlin, New York, London oder Paris auf das Privileg einer eigenen Endung verzichten. Müssen sie wirklich?

Die Internet-Community hat die strukturellen Defizite des Namensraums längst erkannt. Mit der Einführung von ".eu" für Europa, ".asia" für Asien und ".cat" für Katalonien hat die ICANN unlängst erstmals regionale Domainendungen vergeben und damit zutreffend die Bedeutung länderübergreifender Wirtschafts- und Kulturräume für das Internet gewürdigt. Es ist wahrscheinlich, dass sich künftig weitere Domainendungen mit ähnlicher Prägung durchsetzen werden. Indessen geht auch von den Metropolen eine mit den Regionen vergleichbare integrative und Identität stiftende Wirkung aus. Bei der Weiterentwicklung des Namensraums wäre es dementsprechend nur folgerichtig, neben nationalen und regionalen Domainendungen auch lokale Domainendungen zu schaffen. Dies würde außerdem dem erkennbaren Trend der letzten Jahre zur Lokalisierung des Internet entsprechen. Mittlerweile haben sich auf lokaler Ebene zahlreiche Communities gebildet, von denen viele in privater Initiative getragen werden. Auch die Wirtschaft investiert zunehmend in die Schaffung lokaler Portale und Angebote. Dabei stellen gerade die Großstädte bedeutende Innovationsmotoren und Entwicklungstreiber dar.

Der Bedarf nach City-TLDs wie ".berlin" liegt auf der Hand: Schon heute ist der irreguläre Gebrauch von ccTLDs mit dem Ziel verbreitet, ein lokales oder regionales "Label" am Domainnamen anzubringen. Beispiele hierfür sind die Nutzung von ".la" (Laos) für Los Angeles, von ".ro" (Rumänien) für Rosenheim oder ".be" (Belgien) für Bern. Die Schaffung von TLDs wie ".berlin" würde zudem den Nutzervorteil erhöhen, da sie eine griffigere Namensgebung ermöglichen und damit intuitive Suchmuster begünstigen würde. So könnten insbesondere kombinierte Bezeichnungen auf dem Second Level zu Gunsten einprägsamerer Bezeichnungen ausgelöst werden (z.B. www.zoo.berlin an Stelle von www.zoo-berlin.de). All dies sollte Anlass dazu geben, den bestehenden Ordnungsrahmen auf den Prüfstand zu stellen.

Ein vermeintliches Hindernis für die Einführung von City-TLDs stellen allerdings die vom Governmental Advisory Committee (GAC) verfassten Empfehlungen zur Einführung neuer ccTLDs dar. Nach den Vorstellungen dieses mit der Beratung der ICANN beauftragten Gremiums soll die Einführung von Domainendungen, deren Bezeichnung mit bekannten Ländern, Gebieten oder Plätzen identisch ist, von der Zustimmung der betroffenen Regierungen oder anderer öffentlicher Stellen abhängen. Die Legitimität dieser Empfehlung kann, ohne sie hier abschließend zu beurteilen, in Zweifel gezogen werden. Das Internet ist traditionell "bottom up" organisiert und verwaltet sich selbst. Übereinstimmend hiermit ist die Strukturierung seines Namensraums weder staatlichen Stellen noch den auf nationaler Ebene eingerichteten Regulierern überantwortet.

Dies ist aus deutscher Sicht an sich bemerkenswert, weil Domainnamen nach der hiesigen Gesetzssystematik den Nummernbegriff des § 3 Nr. 13 TKG 2004 erfüllen und ihre Verwaltung dementsprechend prinzipiell in den Aufgabenbereich der Bundesnetzagentur fällt. Allerdings hebt schon die amtliche Begründung zum neuen § 66 Abs. 1 TKG im Zusammenhang mit der Nummerierung hervor, dass die Verwaltung der ".de"-Domains auch weiterhin keine Aufgabe der Regulierungsbehörde darstellen, sondern privatwirtschaftlich erfolgen soll. Dementsprechend nimmt § 66 Abs. 1 Satz 3 TKG 2004 die Verwaltung von Domainnamen der obersten und nachgeordneter Stufen explizit von der hoheitlichen Regulierung aus. Jedenfalls aus der Sicht des deutschen Rechts kann die ICANN also gerade keinen nationalen Weisungen oder Vorgaben unterliegen. Die Anerkennung eines Zustimmungsvorbehalts zu Gunsten staatlicher Stellen für bestimmte Domainendungen würde insoweit einen Systembruch darstellen.

Auch die vom GAC aufgestellten Prinzipien erweisen sich für die ICANN trotz ihrer imperativ anmutenden Formulierung bei näherer Hinsicht als nicht verbindlich. Indem sie selbst ihren rein empfehlenden Charakter hervorheben, unterstreichen sie die ausschließliche Entscheidungszuständigkeit der ICANN für alle mit einer Ausweitung des Namensraums zusammenhängenden Fragen. Gleiches geht aus der Satzung des GAC hervor, nach der das Gremium nicht mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist. Nichts anderes ergibt sich schließlich auch aus den ICANN -Bylaws. Dort ist geregelt, dass die ICANN das Komitee konsultieren muss, wenn sie von dessen Empfehlungen abweichen möchte. Sie hat dabei die zu Grunde liegenden Erwägungen vorzutragen und sich gemeinsam mit dem Komitee um eine einvernehmliche Lösung zu bemühen. Falls eine solche nicht erreicht werden kann, ist die Abweichung in der Entscheidung der ICANN zu begründen. Das bedeutet indessen nichts anderes, als dass die vom GAC abgegebenen Empfehlungen zwar in einem verfahrensrechtlichen Kontext von Belang, nicht aber für die zu treffende Sachentscheidung verbindlich sind.

Die Entwicklung verbindlicher Leitlinien für die Einführung neuer TLDs gehört bereits seit Jahren zu den dringlichsten Anliegen der ICANN. Anlässlich der in diesem Zusammenhang erfolgten Anhörungen hat sich eine große Mehrheit für eine deutliche Ausweitung des Adressraums ausgesprochen. In technischer Hinsicht steht fest, dass selbst die Einführung mehrerer hundert neuer TLDs weder die Sicherheit noch die Funktionsfähigkeit des Internet beeinträchtigen würde. Jedenfalls einer sukzessiven Einführung neuer TLDs steht somit nichts im Wege. Dabei sollte den Entwicklungschancen, die speziell City-TLDs wie ".berlin" für das Internet und seine Communities bieten, ein besonderes Augenmerk gewidmet werden.

Münster, im August 2006

Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.

Über MMR

MMR – MultiMedia und Recht (Verlag C.H. Beck, München) behandelt umfassend alle Rechtsthemen, die die Informations-, Telekommunikations- und Medienbranche betreffen. Hochkarätige Herausgeber und Autoren aus Wissenschaft und Praxis stehen für höchste Qualität und Aktualität.

Herausgeber

Dietrich Beese, Geschäftsführer Corporate Affairs, O2 Germany GmbH & Co oHG, München - Dorothee Belz, Director Legal & Corporate Affairs, Microsoft Deutschland GmbH, Unterschleißheim - Dr. Michael Bertrams, Präsident VerfGH und OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Münster - Dr. Herbert Burkert, Wiss. Mitarbeiter GMD, St. Augustin - RA Prof. Dr. Oliver Castendyk, Universität Potsdam/Erich Pommer Institut, Potsdam - Jürgen Doetz, Vorstand ProSieben SAT1 Media AG/Präsident Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (VPRT), Berlin - Prof. Dr. Carl-Eugen Eberle, Justitiar ZDF, Mainz - Dr. Peter Heinacher, Leiter des Zentralbereichs Politische Interessenvertretung und Regulierungsgrundsätze, Deutsche Telekom, Bonn - Prof. Dr. Reto M. Hilty, Direktor am Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, München/Ordinarius an der Universität Zürich - Prof. Dr. Thomas Hoeren, Direktor der Zivilrechtlichen Abteilung des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht, Universität Münster - Prof. Dr. Bernd Holznel, Direktor der Öffentlich-rechtlichen Abteilung des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht, Universität Münster - Prof. Dr. Günter Knieps, Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Universität Freiburg - Christopher Kuner J.D., LL.M., Attorney at Law, Hunton & Williams, Brüssel - Matthias Kurth, Präsident der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Bonn - Prof. Dr. Wernhard Möschel, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi/Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Universität Tübingen - Prof. Dr. Christoph Paulus, Humboldt Universität zu Berlin - Dr. Bernd Pill, Leiter Recht und Regulierung Vodafone D2 GmbH, Düsseldorf - Robert Queck, Maître de Conférences, Centre de Recherches Informatique et Droit (CRID), Universität Namur, Belgien - RA Prof. Dr. Peter Raue, Hogan & Hartson Raue L.L.P., Berlin - RA Dr. Wolfgang von Reinersdorff, Justitiar Verband Privater Kabelnetzbetreiber e.V. (ANGA), Bonn/Heuking Kühn Lüer Wojtek, Hamburg - Min. Dir. Dr. Eike Röhling, Leiter der Abt. IV - Technologie- und Innovationspolitik; Neue Bundesländer, BMWi, Berlin - Prof. Dr. Alexander Roßnagel, Universität GH Kassel/wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken - RA Prof. Dr. Joachim Scherer, Döser Amereller Noack/Baker & McKenzie, Frankfurt a.M. - RA Dr. Raimund Schütz, Freshfields Bruckhaus Deringer, Düsseldorf - Prof. Dr. Ulrich Sieber, Direktor und Leiter der strafrechtlichen Abteilung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg / Honorarprofessor und Leiter des Rechtsinformatikzentrums an der Ludwig-Maximilians-Universität München - Prof. Dr. Gerald Spindler, Universität Göttingen - Prof. Dr. Eike Ullmann, Vors. Richter des I. Zivilsents am BGH, Karlsruhe - RA Dr. Arthur Waldenberger, LL.M., Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, Leitung Europaangelegenheiten und Medien, Berlin