

Internet Governance oder die (Nicht-) Legitimation zur Domain-Verwaltung

Max W. Mosing/Gerald Otto/Wolfram Proksch¹

mosing@it-law.at/otto@it-law.at/proksch@it-law.at

Schlagworte: Domain, Domainverwaltung, NIC.AT, ICANN, .at Registry

Abstract: Der Beitrag beschäftigt sich mit der Praxis und der Legitimation der Domain-Verwaltung durch die ICANN auf internationaler Ebene und der Vergabe von Domain Namen in der country code Top-Level-Domain „.at“ in Österreich durch die .at-Registry (NIC.AT bzw Admin GmbH).

1. Einleitung

Das „Domain-Recht“ ist zwar kein eigenes Rechtsgebiet im juristisch-technischen Sinn, doch hat sich durch die rasante Verbreitung und die immer größere ökonomische Bedeutung des Internet ein Bereich aufgetan, der juristisch erst bearbeitet werden muss: In den letzten Jahren und Monaten wurden in aller Welt (Schieds-)Gerichte mit den Fragen des Domain-Grabblings und seinen Ausgestaltungen konfrontiert. Domains sind zu einem wesentlichen (wirtschaftlichen) Gut geworden, weil Firmen, aber auch Private, gerne unter der Domain im Internet auftreten, die ihrem Namen, ihrer Marke udgl entsprechen. Relativ unbeachtet blieb in der juristischen Diskussion die Frage, auf welcher rechtlichen Grundlage Domains im Internet, dem „Netz der Netze“, vergeben werden.

Um die Beurteilung von Domains juristisch korrekt durchführen zu können, ist zuvor zu untersuchen, was Domains technisch bewirken: Im Internet² bedarf jedes Ziel³ einer Kommunikationsverbindung einer ein-

¹ Mag. *Max W. Mosing* MAS (IT-Law), Mag. *Gerald Otto* MAS (IT-Law) und V.-Ass. Mag. *Wolfram Proksch* sind Mitglieder der wissenschaftlichen Interessensgemeinschaft für Informationsrecht IT-LAW.AT. Sämtliche in der Folge zitierten URLs wurden zuletzt am 18.04.2002 besucht.

² Unter dem Begriff „Internet“ kann allgemein der weltweite Zusammenschluss von Netzwerken und Einzelrechnern, die über das Protokoll TCP/IP miteinander verbunden sind, um Datenaustausch zu ermöglichen, verstanden werden. Zu den Diensten des Internets gehören beispielsweise WWW, FTP, SMTP und Telnet.

malignen Adresse. Ziel einer Kommunikationsverbindung im WWW ist ein (virtueller) Server, auf dem sich die abzurufenden Daten befinden und nicht die einzelne Webpage⁴ selbst, weil mit dem Server die Daten (wie zB eben die Webpage) ausgetauscht werden. Im Allgemeinen kann gesagt werden, dass zur Zielbestimmung die sog Internet-Protocol(IP)-Adressen⁵ dienen. Da IP-Adressen aus schwer merkbaren Zahlenfolgen bestehen,⁶ wurde das sogenannte DNS (Internet Bereichsnamensystem, engl. Domain Name System) aufgesetzt, das den leichter merkbaren Domains die IP-Adressen zuordnet und umgekehrt.⁷ Domains⁸ bestehen im einfachsten Fall aus einem Domain-Namen (zB „it-law“) und einer Top-Level-Domain (TLD; somit zB „it-law.at“).⁹ Der Internet-User muss sich daher keine aus bis zu zwölf Teilen bestehende Ziffernfolge merken, sondern nur einen alphanumerischen Namen, die sog Domain. Dies diente bis vor einiger Zeit rein dem Komfort des Anwenders, war jedoch technisch nicht erforderlich, weil ein bestimmter (virtueller) Server auch ausschließlich über die IP-Adresse angesprochen werden konnte. Nunmehr werden viele Server derartig konfiguriert, dass sie nur eine IP-Adresse besitzen, obwohl sie von unterschiedlichen Domains angesprochen werden, die jeweils auf unterschiedliche Ziele verweisen. War die Domain somit früher technisch nicht notwendig, um eine bestimmte Website oder E-Mail-Adresse udgl anzusprechen, kann heute eine Domain unentbehrlich für die Identifikation eines (virtuellen) Rechners im Internet sein.

³ Ziel der Kommunikationsverbindung ist der jeweilige (virtuelle) Server, also entweder ein Webespace, ein E-Mail-Server udgl; vgl hiezu aber auch unten die Schweizer Definition.

⁴ Eine Webpage wird durch den Uniform Ressource Locator (URL), als „Unterbegriff“ des Uniform Ressource Identifier (URI), wie zB <http://it-law.at/index.htm>, definiert.

⁵ Das Internet-Protocol (IP) und das Transmission-Control-Protocol (TCP) bilden gemeinsam das Standard-Internet-Protokoll TCP/IP.

⁶ Eine IP-Adresse besteht aus einer 32 bit langen Binärzahl, deren einzelne bytes als durch Punkte getrennte Dezimalzahlen dargestellt werden, zB 195.230.39.2.

⁷ Vgl die Möglichkeit des sog „Reverse Lookup“, bei dem die Domain zur IP-Adresse gesucht wird.

⁸ Die vollständige Domain wird auch als fully qualified domain name bezeichnet, vgl unter vielen *Thiele*, Rechtliche Grundlagen der Domainvergabe – Regulierung für „.at“?: Thesen und Antithesen zur Domainverwaltung in Österreich, wbl 2001, 307.

⁹ Aufgrund der Architektur des DNS wird eine Domain von rechts nach links aufgelöst, sodass der anfragende Rechner uU bei unterschiedlichen Rechnern auf verschiedenen Ebenen des DNS anfragen muss, bevor er die konkrete IP-Adresse des Ziels erhält.

2. Die globale Domain-Verwaltung

Die Koordination der Verwaltung des DNS wird auf globaler Ebene von der ICANN¹⁰ (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) besorgt. Diese wurde im Oktober 1998 nach Vorschlägen¹¹ der US-Administration zur Privatisierung der Verwaltung der Kernfunktionen des Internets mit grundsätzlicher Zustimmung der EU¹² geschaffen, um insbesondere die Aufgaben der bisherigen „over-all-authority“ IANA¹³ (Internet Assigned Numbers Authority) zu übernehmen. Gemäß ihrem Gründungsstatut¹⁴ wurde die ICANN als „Gesellschaft ohne Erwerbcharakter zum Wohl der Allgemeinheit“ nach kalifornischem Recht im Bezirk Los Angeles/Marina del Rey errichtet und gab sich eine entsprechende Satzung.¹⁵ Den rechtlichen Rahmen für die Befugnisse und Tätigkeiten der ICANN bilden im wesentlichen die folgenden vier Verträge: 1) Das *Memorandum of Understanding (MoU)*¹⁶ zwischen der ICANN und dem US DoC (US Department of Commerce) aus dem Jahr 1998, 2) das *Transition Agreement*¹⁷ bezüglich der ehemaligen Aufgaben und Funktionen der IANA zwischen der ICANN und der USC (University of Southern California), 3) das *Cooperative Research & Development Agreement (CRADA)*¹⁸, ebenfalls zwischen ICANN und dem US DoC, sowie 4) der *ICANN/US Government Contract*¹⁹ bezüglich der IANA-Funktionen vom Februar 2000. Mit diesen Verträgen hat die US-Regierung der ICANN ua

¹⁰ Aufbau und Struktur der ICANN, <http://www.icann.org/general/abouticann.htm>.

¹¹ Vgl. das Green Paper des US Department of Commerce (US DoC), Jänner 1998, „Improvement of Technical Management of Internet Names and Addresses“, <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/022098fedreg.htm>, sowie das spätere White Paper des US DoC, Juni 1998, „Management of Internet Names and Addresses“, Docket Number: 980212036-8146-02, http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6_5_98dns.htm.

¹² Vgl. Mitteilung der EU-Kommission vom 29.7.1998 an den Rat und das Parlament, COM(1998) 476.

¹³ Vgl. RFC 1591, <http://www.ietf.org/rfc/rfc1591.txt?number=1591>, und <http://www.iana.org/>.

¹⁴ „Articles of Incorporation“, <http://www.icann.org/general/articles.htm/>.

¹⁵ Die „Bylaws“ der ICANN, welche mittlerweile mehrfach ergänzt wurden, sind im Volltext auf der Website der ICANN, <http://www.icann.org/general/bylaws.htm/>.

¹⁶ <http://www.icann.org/general/icann-mou-25nov98.htm>.

¹⁷ <http://www.icann.org/general/usc-icann-transition-agreement.htm/>.

¹⁸ <http://www.icann.org/committees/dns-root/crada.htm>.

¹⁹ <http://www.icann.org/general/iana-contract-09feb00.htm>.

die Verwaltung der IP-Adressen und der Adress-Allokation, die Verwaltung und Weiterentwicklung der Internet-Protokolle selbst, die Verwaltung des DNS sowie die formelle Verwaltungshoheit über das DNS RSS (Domain Name System Root Server System) und die sog *root-authority* übertragen. Die ICANN stellt sich damit als zentraler Koordinations- und Verwaltungskörper des Internet dar. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass insbesondere das zuvor genannte MoU zwischen der ICANN und dem US DoC jährlich der Verlängerung bedarf und überdies ein beidseitiges, kurzfristiges Kündigungsrecht („120 days written notice“) enthält. Die US-Administration ist somit grundsätzlich in der Lage, die Kontrolle über die Kernfunktionen des Internet jederzeit wieder zu übernehmen.²⁰ Jedenfalls nimmt die ICANN – seit ihrer Gründung vor nahezu vier Jahren – auf Basis der genannten Verträge ihrer Kompetenzen auch im Bereich der Verwaltung und Weiterentwicklung des DNS wahr: Als „Meilensteine“ ihrer Tätigkeit im Bereich des DNS können insbesondere die Ent-Monopolisierung der Verwaltung der drei wirtschaftlich bedeutendsten Domains „.com“, „.net“ und „.org“ durch die Einführung des sog *Shared Registry Systems* (SRS),²¹ die Erlassung der *Uniform Domain-Name Dispute-Resolution Policy* (UDRP)²² zur schiedsgerichtlichen Lösung von bestimmten Domain-Streitigkeiten sowie die Einsetzung von entsprechenden Schiedsgerichten, und die Schaffung von sieben neuen generischen TLD²³ (welche teils bereits erfolgreich implementiert wurden) genannt werden. Die Verwaltungstätigkeit der ICANN im Bereich der generischen TLD beschränkt sich allerdings im wesentlichen auf die Koordination und Akkreditierung von Registraren, dh die eigentlichen, administrativen Register-Tätigkeiten werden idR von privatwirtschaftlichen Unternehmen – eben den von der ICANN akkreditieren Registraren – ausgeführt. Die ICANN ist seit der Übernahme sämtlicher Befugnisse der IANA im Februar 2000 auch für die Koordination der Verwaltung der country code Top-Level-Domains (ccTLD) zuständig. Bezüglich der

²⁰ Vgl Art VII des MoU: “The Agreement will terminate on September 30, 2000, but may be amended at any time by mutual agreement of the parties. Either party may terminate this Agreement by providing one hundred twenty (120) days written notice to the other part [...]”.

²¹ Dies geschah insbesondere durch die Aufgabe der Monopolstellung der Firma Network Solutions, Inc, deren Einbindung in die Verträge zwischen der ICANN und dem US DoC sowie die spätere Akkreditierung von Registraren durch die ICANN. Näheres zum SRS, <http://www.icann.org/registrars/accredited-list.html>.

²² <http://www.icann.org/udrp/>.

²³ Zu den sieben neuen TLD und zu ihrer Verwaltung, <http://www.icann.org/tlds/>.

Verwaltung und insbesondere der allfälligen Schaffung neuer ccTLD führt die ICANN die bisherige Politik der IANA fort:²⁴ Die ICANN hält am ISO-3166-1-Alpha 2 Code fest und maßt sich nicht an, darüber zu entscheiden, welcher Staat in diesen Code aufgenommen bzw nicht aufgenommen wird²⁵. Die ICANN ist allerdings bestrebt, auch mit den einzelnen *Registries* der ccTLD sog *Sponsorship Agreements* über deren Tätigkeit als Register-Betreiber abzuschließen. Der erste derartige Vertrag wurde am 25. September 2001 mit der neuen australischen Register-Betreiberin für die ccTLD „au“, der .au Domain Administration, Ltd (auDA) geschlossen.²⁶

Trotz formeller Übertragung der Verwaltungshoheit verfügt die ICANN bislang *de facto* nicht über die Kontrolle der *root-zone* und des *DNS Root-Server Systems*. Unter Letztgenanntem ist das System jener 13 Root-Server²⁷ zu verstehen, welche Referenzdaten zur Auflösung einer Domain in die jeweilige IP-Adresse global bereithalten – dh bei Abfrage einer Domain wird auf die entsprechenden generischen oder geographischen TLD-verwaltenden Domain-Name-Server verwiesen, welche wiederum den jeweiligen Name-Server nennen können. Die genannte *root-zone* bzw das *legacy root-file* ist dabei von zentraler Bedeutung: Sie liegt am hierarchisch höchsten (Master-)Root-Server²⁸ bei der Firma VeriSign Inc und beherbergt die autoritativ global gültigen Referenzdaten – also die Daten der die jeweilige Domain verwaltenden *Registry*.²⁹ Der Eintrag einer TLD in der *root-zone* und der Verweis auf einen DNS der dafür zu-

²⁴ Vgl das Policy-Dokument zu den ccTLD, <http://www.icann.org/icp/icp-1.htm> : „[...] is not in the business of deciding what is and what is not a country“.

²⁵ Vgl dazu ICANNs „Principles for Delegation and Administration of ccTLDs“ vom 23. Februar 2000, <http://www.icann.org/committees/gac/gac-ccTLDprinciples-23feb00.htm>.

²⁶ <http://www.icann.org/au/sponsorship-agmt-attb-25oct01.htm>.

²⁷ Zehn der dreizehn Root-Server befinden sich in den USA, <http://www.wia.org/pub/rooterv.html/>.

²⁸ VeriSign verwaltet den Master-Root Server und die *root-zone* nach Maßgabe des Cooperative Agreement NO NCR-9218742 zwischen der 1999 von VeriSign per Aktientausch übernommenen Firma NSI und der NSF (National Science Foundation) aus dem Jahr 1993.

²⁹ Unter *Registry* ist die Betreiberin des Registers einer generischen oder geographischen TLD (zB „.com“, „.net“, „.org“, „.uk“, „.at“ etc) zu verstehen. *Registries* sind insbesondere von den sog *Registrars* zu unterscheiden, welche (idR für den Endkunden) lediglich die Eintragung von Domain-Namens im Register der *Registry* organisieren.

ständigen *Registry* ist zwingend für die weltweite Abrufbarkeit und Funktion aller unter dieser TLD vergebenen Domains erforderlich. Nach den Bestimmungen der zuvor genannten Verträge bedarf jede Änderung in der *root-zone* jedoch der vorherigen Zustimmung des US DoC, der ICANN kommt lediglich ein Vorschlagsrecht zu. Angesichts der enormen politischen und wirtschaftlichen Bedeutung von Domains und dem zunehmenden Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien insbesondere auch im öffentlichen Bereich (zB e-Governance) stellt sich verstärkt die Frage der Legitimation der ICANN bzw der US-Administration zur alleinigen, globalen Kontrolle und Verwaltung der vorgenannten Kernfunktionen des Internet. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die teils vertretene Meinung, die ICANN sei ein Beispiel funktionierender Selbstverwaltung, verfehlt erscheint: Trotz des Versuches, die ICANN als breite Koalition aus Wirtschaft, Wissenschaft, Technik, Nutzer-Gemeinschaften, privaten Organisationen und Politik zu gestalten und der beratenden Einbindung bestimmter Internationaler Organisationen (ua ITU, ISO, OECD und WIPO), ist die völlige Abhängigkeit der ICANN von der US-Administration evident. Das wurde insbesondere von *Froomkin*³⁰ mit Nachdruck aufgezeigt. Aufgrund der dargestellten starken Verknüpfung zwischen US-Behörden und der ICANN wäre Letztere nach dem Modell von *Verhulst* und *Price*³¹ wohl lediglich als uneigentliche, regulierte Selbstregulierung zu qualifizieren. Auch der jüngste Umstrukturierungs- und Reformplan des derzeitigen Präsidenten der ICANN, Stuart Lynn, würde daran nichts ändern.³² Wie *Kleinwächter*³³ treffend aufzeigt, ist die ICANN zudem weder ein transnationales Unternehmen noch eine NGO. Die ICANN ist nicht nur hinsichtlich ihres Aufgabenbereiches

³⁰ Vgl *Froomkin*, Wrong Turn In Cyberspace: Using ICANN To Route Around The APA And The Constitution, 50 *Duke L. J.* 17, 2000, <http://www.law.miami.edu/~froomkin/articles/icann-body.htm>.

³¹ Vgl *Verhulst/Price*, In search of the self. Chartering the course of self-regulation on the Internet in a global Environment, in: *Marsden/Christopher T.* ed (2000): *Regulating the global Information Society.* Routledge. London, New York. 57-78.

³² Der Reformvorschlag Stuart Lynns zur Umstrukturierung der ICANN, <http://www.icann.org/general/lynn-reform-proposal-24feb02.htm>.

³³ Vgl *Kleinwächter*, ICANN als United Nations der Informationsgesellschaft? Der lange Weg zur Selbstregulierung des Internet“ *Multimedia und Recht*, C.H. Beck Verlag München, Heft 8, 1999, 452 ff; sowie *Kleinwächter*, ICANN: „Blaupause“ für ein neues Politikmodell?“ *Multimedia und Recht*, C.H. Beck Verlag München, Editorial, Heft 9, 2000, 513-514.

sondern auch im Hinblick auf ihre (völker-)rechtliche Natur einzigartig – somit eine Organisation *sui generis*.³⁴

Die Europäische-Kommission hat sich mit in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 11.4.2000, KOM (2000) 202, mit dieser Problematik beschäftigt und die beschriebene Situation offensichtlich zumindest vorläufig gebilligt: Sie anerkennt zwar einerseits die politische und wirtschaftliche Bedeutung der globalen Stabilität, Funktion und Sicherheit der Verwaltung der Kernfunktionen des Internet, sowie die Tatsache, dass „[...] die ICANN und der GAC³⁵, selbst im Rahmen ihres eng begrenzten Auftrages, bereits Entscheidungen treffen, die Regierungen in anderen Zusammenhängen normalerweise in internationalen Organisationen selber treffen würden.“³⁶ Andererseits hält die EU-Kommission aber fest: „Im allgemeinen wollen die Regierungen an der Organisation und Verwaltung der Internet-Infrastruktur wohl nicht als direkte Entscheidungsträger mitwirken. Dementsprechend unterstützen sie grundsätzlich die Haltung der US-Regierung in dieser Angelegenheit.“³⁷ Nur für den Fall, dass die ICANN „[...] ihren Einfluß auf andere Bereiche, die nach Ansicht der Regierungen die Interessen der Öffentlichkeit betreffen, stillschweigend oder de facto ausdehnen oder es zu einer grundlegenden Meinungsverschiedenheit zwischen dem Vorstand und dem GAC kommen [sollte], dann müsste das derzeitige Verhältnis wahrscheinlich überprüft werden.“³⁸ Die dargestellten Ansichten der Europäische-Kommission erscheinen den Autoren zumindest diskussionswürdig. Eine umfassendere Prüfung der Legitimation der ICANN, insbesondere auch aus einzelstaatlicher, verfassungsrechtlicher Sicht, würde jedoch den Rahmen dieses Beitrages sprengen.

³⁴ Vgl. Proksch, Internet Governance: ICANN = .org sui generis? in *Bauknecht/Brauer/Mück* (Hrsg): Informatik 2001: Wirtschaft und Wissenschaft in der Network Economy – Visionen und Wirklichkeit, Tagungsband der GI/OCG-Jahrestagung, 25.-28. September 2001, Universität Wien, ISBN 3-85403-157-2, Band 2 (Wien 2001) 1067-1084.

³⁵ GAC = *Governmental Advisory Committee*, (rein) beratendes Organ der ICANN, welches Vertretern von Regierungen und Internationaler Organisationen offen steht. Näheres zum GAC, <http://www.icann.org/committees/gac/>.

³⁶ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 11.4.2000, KOM(2000) 202, Organisation und Verwaltung des Internet, Internationale und europäische Grundsatzfragen 1998-2000, 10.

³⁷ Vgl. KOM (2000) 202, 9.

³⁸ Vgl. KOM (2000) 202, 9.

3. Die Domain-Vergabe der ccTLD

Die Ausgestaltung der Einrichtungen, welche die Verwaltung der länderspezifischen ccTLD – wie eben .at – wahrnehmen, ist von Land zu Land unterschiedlich. In einigen Staaten wird die ccTLD-Vergabe unmittelbar oder mittelbar durch staatliche Autoritäten besorgt. In Kanada sorgte jüngst der Transfer der Kompetenz der ccTLD-Vergabe für Aufregung in der Internet-Gemeinschaft: Die kanadische Regierung entzog einer privat-universitären Kommission³⁹ die Kompetenz für die Vergabe der Domain-Namen unter der ccTLD „.ca“ und übernahm diese Aufgabe mittelbar selbst.⁴⁰ Auch in der Schweiz hat sich mit 1.4.2002 die rechtliche Grundlage der Domainverwaltung geändert und der Staat hat sich für die Vergabe der ccTLD „.ch“ für zuständig erklärt. Gestützt auf Art 92 der Schweizer Bundesverfassung, welcher das Fernmeldewesen in den Kompetenzbereich des Bundes legt und auf Basis der Art 28 ff des Schweizer Fernmeldegesetzes (FMG 1997)⁴¹ wurde 1997 eine VO bezüglich der Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV 1997)⁴² erlassen. Eine Novelle des FMG und der AEFV im Jahr 2001⁴³ verlangt nunmehr eine vertragliche Beauftragung und eine Bewilligung der Tätigkeit der bisherigen Schweizer Vergabestelle SWITCH⁴⁴ durch das BAKOM⁴⁵ (Bundesamt für Kommunikation).

³⁹ Bis dahin hat diese Aufgabe seit dem Jahr 1987 *John Demco* von der University of British Columbia (UBC) zusammen mit einem Komitee von Freiwilligen besorgt.

⁴⁰ Die ccTLD „.ca“ verwaltet nunmehr die von der kanadischen Regierung anerkannte Canadian Internet Registration Authority (CIRA).

⁴¹ Fernmeldegesetz vom 30.4.1997 (FMG), SR 784.10.

⁴² Verordnung vom 6. Oktober 1997 über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich SR 784.104, gestützt auf das Fernmeldegesetz vom 30.4.1997 (FMG), SR 784.10.

⁴³ Eine aktuelle Fassung des FMG ist unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/784_10/index.html, eine des AEFV unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/784_104/index.html verfügbar.

⁴⁴ <http://www.switch.ch/about/>.

⁴⁵ <http://www.bakom.ch/>.

3.1. Die Domain-Vergabe in Österreich

Aus der Geschichte des Internet in Österreich⁴⁶ ergibt sich, dass nicht der Staat, sondern private Gesellschaften die Domainvergabe unter der ccTLD „.at“ – mit Ausnahme der Sub-Level-Domains „.ac.at“⁴⁷ und „.gv.at“⁴⁸ – vornehmen.⁴⁹ Die 1998 vom Verband der Internet Service Provider Austria (ISPA) gegründete NIC.AT Internet Verwaltungs- und Betriebs-GmbH (NIC.AT) wurde Ende 2000 zu 100% in die gemeinnützige Internet Privatstiftung Austria (IPA) eingebracht, welche ihrerseits von der ISPA errichtet wurde. Die „Verwaltung und laufende Wartung von Internetadressräumen“ wurde Anfang 2001 von der NIC.AT abgespalten und der Betrieb auf die neu gegründete Admin Verwaltungs- und Betriebsgesellschaft mbH (Admin GmbH) übertragen, deren Alleingesellschafter wiederum die IPA ist. Aufgrund der unklaren Kompetenzverteilung zwischen diesen beiden Gesellschaften mit beschränkter Haftung, wird in der Folge nur von .at-Registry gesprochen. Für Juristen doch ungewöhnlich – wenn auch fast auf der ganzen (TLD)-Welt gängig – ist die Tatsache, dass es keinerlei schriftliche Verträge zwischen dem Urvater der Domainvergabe, *Jon Postel*, der 1988 als Direktor der damals gerade gegründeten IANA die TLD .at an den Verein AConet in Österreich delegierte, gibt und auch die Nachfolgeorganisationen keine geschlossen haben. Neben dieser (zivilrechtlichen) Problematik stellt sich auch die Frage, woraus die ICANN bzw die .at-Registry die Legitimation für die Verwaltung der ccTLD „.at“ ableiten. Es gibt nämlich weder für die Tätigkeit der ICANN noch für jene der .at-Registry eine rechtliche Grundlage von Seiten des österreichischen Gesetzgebers bzw Regierung. Die Autoren gehen daher der Frage nach, ob die momentane Situation der gesetzlichen Lage in Österreich widerspricht, bzw woraus sich die Legitimation der .at-Registry ergeben könnte.

⁴⁶ Vgl näher *Wolfsgruber* in *Gruber/Mader*, Internet und e-commerce (Wien, 2000), 61 ff.

⁴⁷ Diese für den akademischen Bereich reservierte Sub-Level-Domain (SLD) unter .at wird durch den Zentralen Informatikdienst der Universität Wien (ZID) vergeben und verwaltet.

⁴⁸ Die Vergabe und Verwaltung dieser für den (staatlichen) Verwaltungsbereich vorgesehenen SLD erfolgt durch das österreichische Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport.

⁴⁹ Hierzu zählt auch die Verwaltung der SLD „.or.at“ und „.co.at“.

Aufgrund des Erfordernisses der Einmaligkeit einer Domain sowie durch vorgegebene Standards⁵⁰ ist der für Domains zur Verfügung stehende Namensraum relativ flach. Die häufigen (außer)gerichtlichen Domainstreitigkeiten (auch in Österreich) verdeutlichen, dass es sich bei den Domains um beschränkte Ressourcen handelt. Aus einer langen Rechts-tradition in Österreich ergibt sich, dass die Verwaltung knapper Güter besonderer Regelungen und Kontrolle bedarf, was man auch in jüngster Zeit vor allem im Telekommunikationsbereich sieht.⁵¹ In der Telekommunikation zeigt sich auch ein weiterer, neuer Verwaltungsbereich von knappen Ressourcen: international wie auch national wird derzeit über ein Zusammenwachsen zwischen öffentlich vermittelten und IP-basierenden Netzen durch Interoperabilität der Adressierung in der Sprachtelefonie mit jener auf Basis der DNS-Adressierung diskutiert.⁵² ENUM soll die Möglichkeit bieten, Telefonnummern⁵³ für verschiedene Dienste übergreifend auf verschiedene Netze verwenden zu können. Hierzu wird auch eine Verwaltung der ENUM-Adressen⁵⁴ erforderlich werden. Die „Verwandtschaft“ von Domains, IP-Adressen und Telefonnummern ist augenscheinlich und diese weisen – nicht zuletzt durch ENUM – eine Tendenz zur Konvergenz auf. Die Vergabe und Verwaltung von Telefonnummern sind nun nach der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte in fast allen europäischen Ländern gesetzlich geregelt. Für Österreich finden sich die diesbezüglichen Regelungen in den §§ 52 ff des Telekommunikationsgesetzes (TKG).⁵⁵ Als Regulierungsbehörde ist in diesem Fall die

⁵⁰ Vgl im Internet www.icann.org und den RFC 1591, aber auch die Beschränkungen unter der TLD „.at“ durch Pkt 1.4.1 der AGB der NIC.AT; <http://www.nic.at/english/agbs.html>.

⁵¹ So stellen auch Funkfrequenzen und Rufnummern im Sprachtelefoniebereich knappe Ressourcen dar, deren Vergabe und Verwaltung einer Regulierung bedarf.

⁵² Vgl hierzu beispielsweise die Aktivitäten der International Telecommunication Union, <http://www.itu.int/osg/spu/infocom/enum/>.

⁵³ Hiermit sind die in der Sprachtelefonie seit Jahren in Verwendung stehenden E.164 Nummern nach der ITU-T Recommendation E.164 gemeint.

⁵⁴ Die Internet Engineering Task Force (IETF) hat die Verwendung der Domain .e164.arpa vorgeschlagen.

⁵⁵ Bundesgesetz, mit dem ein Telekommunikationsgesetz erlassen wird, das Telegrafienwegesgesetz, das Fernmeldegebührengesetz und das Kabel- und Satelliten-Rundfunkgesetz geändert werden sowie ergänzende Bestimmungen zum Rundfunkgesetz und zur Rundfunkverordnung getroffen werden, BGBl I 100/1997 idF BGBl I 32/2002.

Rundfunk- und Telekom- Regulierungs-GmbH (RTR)⁵⁶ berufen. Es stellt sich somit natürlich die Frage, ob nicht das TKG auch für die Vergabe von Domains anwendbar ist.

Verwendet der Anwender zur Zielbestimmung im Internet eine Domain, wird sie im DNS in eine IP-Adresse übersetzt und über diese ein bestimmter Rechner angesprochen. Eine Domain legt nun im Zusammenwirken mit der IP-Adresse eindeutig eine Kommunikationsverbindung fest. Daraus folgt, dass Domains bzw ihre Bestandteile als „Adressierungselemente“ zu qualifizieren sind, was auch mit der Schweizer Definition in der AEFV des Domain-Namen übereinstimmt. Nach dieser handelt es sich beim Domain-Namen um einen alphanumerischen Kommunikationsparameter, der in Verbindung mit einer IP-Adresse die Identifikation einer insbesondere aus Netzrechnern oder -servern bestehenden Internet-Domain sowie der Benutzerrechner, die an den Verbindungen in diesem Netz beteiligt sind, ermöglicht. Es ist also festzuhalten, dass Domains als Adressierungselemente im Sinne des TKG zu qualifizieren sind und sich daher der österreichische Gesetzgeber für die Verwaltung der ccTLD .at für zuständig erklärt hat.

3.1.1. Die Domain-Verwaltung auf Basis des TKG

Das Gesetz unterscheidet zwischen Adressierungs- und Nummerierungsplänen. Ein Adressierungsplan wird gemäß § 52 Z 4 TKG als die „Gesamtzahl aller möglichen Kombinationen der Adressierungselemente, die zur eindeutigen Identifikation von Personen, Computerprozessen, Maschinen, Geräten oder Telekommunikationseinrichtungen dienen und an einem fernmeldetechnischen Telekommunikationsvorgang beteiligt sind“ definiert. Nummerierungspläne erfassen hingegen gemäß Z 5 leg cit nur solche „Adressierungselemente⁵⁷], die durch Ziffernfolgen“ dargestellt werden. Aus technischer Sicht stellen diese eine Untergruppe dar, werden aber in der Gesetzessystematik als „gleichwertig“ neben dem Adressierungsplan definiert. Da bereits festgestellt wurde, dass es sich bei Domains um Adressierungselemente handelt, hat der Gesetzgeber festgelegt, wie die Domainverwaltung zu erfolgen hat: nämlich durch einen (staatlichen) Adressierungsplan für Domains unter der ccTLD „.at“. Zur Erlassung der Adressierungspläne ist der Bundesminister für Wissenschaft und

⁵⁶ Gemäß § 109 TKG.

⁵⁷ Gemeint sind wohl (Kombinationen von) Nummern iSd § 52 Z 3 TKG oder nur Ziffernfolgen und nicht Adressierungselemente, weil diese definitionsgemäß den Adressierungsplänen zuzuordnen sind.

Verkehr⁵⁸ (BMVIT) berufen, doch ist bis dato noch kein solcher Adressierungsplan erlassen worden. Es wird nun behauptet, dass unabhängig von Adressierungsplänen § 57 Abs 2 TKG die Domainvergabe deckt und somit die Regulierungsbehörde (die mit staatlichen Aufgaben beliehene RTR GmbH) ausschließlich zur Verwaltung legitimiert wäre.⁵⁹ Dem kann nicht gefolgt werden, womit grundsätzlich die bisherige Praxis der Vergabe von Adressierungselementen unter der ccTLD „.at“ durch die .at-Registry keinen geltenden gesetzlichen Bestimmungen widerspricht, weil der BMVIT bislang keine Verordnung erlassen hat, welche dies regelt. Der BMVIT hat jedoch die Möglichkeit, von einem Tag auf den anderen, die Domain-Verwaltung unter der ccTLD „.at“ zu ändern, was für die Internet-Community in Österreich eine abzulehnende Rechtsunsicherheit bedeutet. Auf der anderen Seite verwalten im Moment private Gesellschaften den Namensraum unter der ccTLD „.at“, ohne über eine entsprechende Legitimation zu verfügen. Es wäre daher dringend geboten, dass der BMVIT – oder notfalls der Gesetzgeber – klarlegt, wie die Domainverwaltung in Österreich erfolgen soll, damit sowohl die Legitimation und somit (staatliche) Kontrolle, als auch Rechtssicherheit für die Internet-User in Österreich gegeben ist. Die aufgrund des Neuen Rechtsrahmens⁶⁰ der EU für den Telekommunikationsbereich notwendig gewordene Novelle des TKG brächte die geeignete Möglichkeit hierfür.

⁵⁸ Nunmehr Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie.

⁵⁹ Thiele, wbl 2001, 307.

⁶⁰ Vgl hierzu näher *Parschalk/Zuser/Otto*, Telekommunikationsrecht: Grundlagen und Praxis (Wien 2002).