



Stellungnahme der DENIC eG zu den Referentenentwürfen zur TKG-Novelle

Mit Erstaunen und Sorge hat die DENIC eG zur Kenntnis genommen, dass mit der Novellierung des TKG erstmals der Rahmen der telekommunikationsrechtlichen Regulierung auf Internet-Domains ausgedehnt werden soll. Als Registrierungsstelle für Internet-Domains wäre DENIC von einer solchen grundlegenden Veränderung existentiell betroffen und nimmt deshalb zu den Referentenentwürfen zur TKG-Novelle wie folgt Stellung:

I. Gegenwärtige Lage der Domainverwaltung

1. DENIC als Domainregistrierungsstelle

Registrierung, Verwaltung und Betrieb von Internet-Domains unterhalb der Top Level Domain .de sind Aufgabe der nicht gewinnorientierten DENIC eG, die von rund 180 Unternehmen der Internet-Branche getragen wird und deren Mitgliedschaft allen Institutionen mit Bezug zu Internet-Domains offen steht. Die DENIC eG ist im Jahre 1996 aus dem Interessenverbund DENIC hervorgegangen, in dem sich bei Einführung der Top Level Domain .de alle am Internet Interessierten zusammengeschlossen hatten, um die technisch nur zentral mögliche Domainverwaltung gemeinsam wahrzunehmen.

Mit gegenwärtig etwa 6,5 Millionen registrierter Domains und einem monatlichen Zuwachs von rund 90.000 Domains ist .de weltweit die größte country code Top Level Domain und – nach .com – die zweitgrößte Top Level Domain überhaupt. Diesen Erfolg hat DENIC durch eine ausgesprochen liberale Registrierungs politik und mithilfe eines weitgehend automatisierten Registrierungsverfahrens erreicht, die es erlauben, .de-Domains für jedermann schnell, unkompliziert und preisgünstig zu registrieren. Darüber hinaus ermöglicht DENIC die Domainregistrierung über Internet-Service-Provider, wovon in rund 99,7% der Fälle auch Gebrauch gemacht wird. Obwohl eine zentrale Registrierungsstelle aus technischen Gründen zwingend erforderlich ist, hat sich so auf dem Markt für Domainregistrierungen unbeschränkter Wettbewerb herausgebildet. (Vgl. weitere Informationen zu DENIC unter <http://www.denic.de/doc/DENIC/presse/image.pdf> und <http://www.denic.de/doc/DENIC/presse/technik.pdf> sowie den Tätigkeitsbericht für 2002 unter <http://www.denic.de/doc/DENIC/presse/bericht2002.pdf>).

Neben der Domainverwaltung unter .de obliegt DENIC die Durchführung des gegenwärtigen Feldversuchs zu Registrierung, Verwaltung und Betrieb von Internet-Domains unter .9.4.e164.arpa. Derartige Domains sollen künftig im Rahmen von ENUM,

einer neuen Anwendung des Domain-Namen-Systems genutzt werden (vgl. dazu <http://www.denic.de/enum/index.html>). Da ENUM darauf abzielt, bestehende Rufnummern in .9.4.e164.arpa-Domains zu spiegeln, arbeitet DENIC insoweit mit der RegTP zusammen, der die Rufnummernverwaltung obliegt.

2. Rechtlicher Rahmen

Die Tätigkeit DENICs als Domain-Registrierungsstelle erfolgt ausschließlich auf zivilrechtlicher Grundlage im Rahmen der allgemeinen Gesetze. Das TKG in seiner bisherigen Gestalt hingegen erfasst Internet-Domains nicht (vgl. insbesondere Holznapel, MMR 2003, 219; Koenig/Neumann, K&R 1999, 145; Koenig/Neumann, CR 2003, 2003, 182).

Auch die Bundesregierung hat diese Rechtsauffassung immer wieder vertreten, insbesondere in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage im Deutschen Bundestag (BTDRs 14/3956) und - in Gestalt des BMWA - im Rahmen ihrer Korrespondenz mit DENIC zum Thema ENUM (vgl. Telefax-Schreiben des BMWA an DENIC vom 19. Juli 2001). Dieselbe Einschätzung spiegelt sich zudem in der Begründung zum TKNV-E wider, die ausdrücklich vom „bislang privatwirtschaftlich geregelten Bereich der country code Top Level Domain mit der Länderkennung .de“ und davon spricht, es bestehe „derzeit keine Veranlassung, diesen in die Regulierung einzubeziehen.“ E contrario ist damit ausgedrückt, dass dieser Bereich bislang eben nicht dem TKG unterfällt.

II. Keine Notwendigkeit zur Regulierung

1. Kein Handlungsbedarf

In etablierte Strukturen sollte stets nur eingegriffen werden, wenn sie nicht hinreichend funktionsfähig sind oder gar zusätzliche Schwierigkeiten verursachen; diese Voraussetzungen sind hinsichtlich der Domainverwaltung jedoch nicht erfüllt. Tatsächlich besteht hier weder gegenwärtig irgendein Problem, noch liegen auch nur die geringsten Anhaltspunkte für die Annahme vor, es würden Probleme in Zukunft auftreten.

Gleichwohl die Domainverwaltung zu regulieren hieße demnach, ohne jeden sachlichen Grund und entgegen der Tendenz, Staatsaufgaben zurückzudrängen, in ein Gebiet einzugreifen, das privatwirtschaftlich organisiert ist und tadellos funktioniert. Das wäre um so sinnloser, als die jetzt beabsichtigte Einbeziehung der Domainverwaltung in eine Rechtsverordnung ohnehin jederzeit schnell und unproblematisch möglich wäre, wenn entsprechender Bedarf tatsächlich einträte.

Hinzu kommt, dass die Domainverwaltung durch DENIC ja auch heute durchaus nicht im rechtsfreien Raum stattfindet. Vielmehr ist DENIC selbstverständlich den allgemeinen Gesetzen und damit insbesondere der Missbrauchsaufsicht nach dem GWB unterworfen. Das Bundeskartellamt hat sich deshalb vor einigen Jahren mit DENIC beschäftigt und seine Untersuchungen ohne Beanstandung abgeschlossen. Es ergäbe keinen Sinn, nun

die Domainverwaltung aus der Obhut des GWB in die telekommunikationsrechtliche Regulierung zu übertragen, die doch eines Tages selbst in den allgemeinen Rahmen des GWB übergehen soll, zumal im Bereich der Domainregistrierung schon heute funktionierender Wettbewerb besteht.

2. Keine Notwendigkeit aus Sicht der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat ebenfalls stets die Auffassung vertreten, es bestehe kein Bedarf für staatliche Eingriffe in die Domainverwaltung. So heißt es etwa in der bereits erwähnten Antwort auf eine parlamentarische Anfrage (siehe oben unter I.2.): Es „greifen einseitige nationale Regelungen über die Domain-Namen-Registrierung und –Nutzung zu kurz“. Sie „bergen die Gefahr, die rasante globale informationstechnische Entwicklung auszublenden sowie die Internet-Entwicklung in Deutschland zu hemmen. [...] Insofern besteht grundsätzlich kein Anlass, die Registrierung von Domain-Namen in einen anderen rechtlichen und organisatorischen Rahmen zu überführen.“

3. Keine Verpflichtung aus EU-Recht

Eine Einbeziehung der Domainverwaltung in die telekommunikationsrechtliche Regulierung ist nicht etwa durch die EU-Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsdienste und –netze (RRL) veranlasst.

So hält Erwägungsgrund 20 RRL ausdrücklich fest: „Mit dieser Richtlinie werden für die nationalen Regulierungsbehörden keine neuen Zuständigkeitsbereiche in Bezug auf die Vergabe von Namen und Adressen im Internet geschaffen.“ Bereits vor diesem Hintergrund ist es klar, dass auch Artikel 10 Absatz 1 RRL keine Einbeziehung der Domainverwaltung in die Regulierung erfordert. Diese Vorschrift verlangt insbesondere, „dass die nationalen Regulierungsbehörden die Zuteilung aller nationalen Nummerierungsressourcen und die Verwaltung der nationalen Nummerierungspläne kontrollieren“. Wollte man unter den Nummerierungsbegriff in diesem Sinne auch Internet-Domains fassen, so verlöre Erwägungsgrund 20 RRL seinen Sinn; denn angesichts der Tatsache, dass nicht nur in Deutschland, sondern auch in den meisten anderen EU-Mitgliedsländern gegenwärtig die Domainverwaltung unreguliert ist, würde dann sehr wohl eine neue Zuständigkeit geschaffen.

Davon abgesehen ergibt auch die Auslegung von Artikel 10 RRL für sich genommen, dass Internet-Domains nicht von dem Nummernbegriff dieser Vorschrift erfasst werden. Zum einen ist dies offenkundig, weil Domains begrifflich gerade keine Nummern, sondern Namen sind. Zum anderen unterscheidet Artikel 10 RRL selbst ausdrücklich schon in der Überschrift zwischen Nummern, Namen und Adressen. Die Absätze 1 bis 4 sodann, die den nationalen Regulierungsbehörden Kompetenzen zuweisen, betreffen ausschließlich Nummern, während nur Absatz 5 zusätzlich Namen und Adressen anspricht und insoweit aber gerade keine Regulierung, sondern lediglich die internationale Kooperation der EU-Mitgliedsstaaten verlangt. Wollte Artikel 10 RRL Namen unter den Begriff der Nummern subsumieren, ergäbe diese Differenzierung jedoch keinen Sinn, und also zeigt gerade

diese Differenzierung umgekehrt, dass Namen und mithin Internet-Domains nicht als Nummern gelten sollen.

4. Keine Begründung in den Entwürfen zur TKG-Novelle

Der Haltung der Bundesregierung wie der RRL entsprechen zunächst auch die Entwürfe und Begründungen zur TKG-Novelle. So stellt die allgemeine Begründung zum TKG-E (unter A.2.) fest, es „sollen durch das Gesetz alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, unnötige Regulierungen zu vermeiden“, und § 58 TKG-E nennt wie bereits § 43 TKG (alt) als Aufgabe der RegTP lediglich die „Nummerierung“, erstreckt sich also ausdrücklich nicht auf neue Elemente wie etwa Internet-Domains. Dazu passt die Begründung zu dieser Norm, die sich auf die RRL stützt und erklärt, mit § 58 TKG-E seien „keine neuen Zuständigkeitsbereiche in Bezug auf die Vergabe von Namen und Adressen im Internet [...] verbunden“. Sowohl nach seinem Wortlaut und seiner Begründung als auch nach dem übergeordneten Gesetzeszweck umfasst § 58 TKG-E mithin Internet-Domains nicht.

In dieselbe Richtung weist § 1 Absatz 1 TKNV-E, der Nummern als „Zeichenfolgen“ definiert, „die in Telekommunikationsnetzen Zwecken der Adressierung dienen“ und mit § 3 Nr. 10 TKG (alt) wörtlich übereinstimmt. Auch insoweit erfolgt mithin keine Änderung der gegenwärtigen Rechtslage, und die allgemeine Begründung zum TKNV-E hält sogar ausdrücklich fest: „Im Hinblick auf den bislang privatwirtschaftlich geregelten Bereich der country code Top Level Domain mit der Länderkennung .de besteht derzeit keine Veranlassung, diesen in die Regulierung einzubeziehen.“

Um so erstaunlicher ist es dann allerdings, dass im Widerspruch dazu § 1 Absatz 2 Nr. 10 TKNV-E bestimmt: „Zu den Nummern [...] gehören insbesondere Internet Domain Namen mit deutscher Landeskenntung, wie ENUM Domain Namen des Teilbereichs .9.4“. Ebenso ist es erstaunlich, dass im allgemeinen Teil der Begründung zum TKNV-E (unter A.I. Absatz 5) wie schon bei der Begründung zu § 58 TKG-E erneut die RRL herangezogen wird, diesmal allerdings mit exakt entgegengesetzter Zielrichtung und der Aussage, Artikel 10 RRL erfasse auch Internet-Domains. Während also der Nummernbegriff des TKG selbst unter Berufung auf die RRL unverändert gelassen wird und mithin Domains nicht erfasst, soll der TKNV-E ebenfalls unter Berufung auf die RRL Domains dann doch einschließen.

Ansonsten beschränkt sich die Begründung zu § 1 Absatz 2 TKNV-E insgesamt auf die Feststellung, es handele sich um eine Aufzählung „bisher von der Regulierungsbehörde strukturierter und ausgestalteter Nummernräume“. Da die RegTP bisher für .de- und .9.4.e164.arpa-Domains weder zuständig ist noch tatsächlich diese Domainräume strukturiert und ausgestaltet hat, stimmt gerade das aber nicht, und um so notwendiger wäre es, für die erstmalige Einbeziehung von Internet-Domains in den regulatorischen Rahmen durch § 1 Absatz 2 Nr. 10 TKNV-E eine inhaltliche Begründung zu geben.

Dass dies nicht geschieht, ist bedauerlich und bedeutet, dass das BMWA die Antwort auf die Frage schuldig bleibt, welches bisher von der Bundesregierung übersehene Problem

es erkannt zu haben glaubt, das nur durch eine staatliche Regulierung der Domainverwaltung gelöst werden könnte.

5. Gefahren einer Regulierung

Die bestehende Infrastruktur für Internet-Domains ist privatwirtschaftlich aufgebaut und finanziert worden. Allein DENIC selbst hat insoweit in den letzten sechs Jahren rund 6 Millionen Euro investiert, ganz zu schweigen von den erheblichen zusätzlichen Aufwendungen der DENIC-Mitglieder. Beständige weitere Investitionen stellen sicher, dass stets die modernste und leistungsfähigste Technologie zum Einsatz kommt, um die notwendigen Dienste für die Domaininhaber zu erbringen, zu denen übrigens nicht allein die Domainregistrierung und -verwaltung, sondern auch der Betrieb von zwölf weltweit verteilten Nameservern gehört, die erst dafür sorgen, dass Domains technisch überhaupt funktionieren und es in der gesamten DENIC-Geschichte noch nie zu einem Ausfall gekommen ist.

Die Einbeziehung der Domainverwaltung in den regulatorischen Rahmen bedeutete für DENIC wie für die gesamte Internet-Branche und alle Internet-Nutzer eine erhebliche Planungs- und Rechtsunsicherheit, die befürchten ließe, dass die notwendigen Investitionen in Zukunft nicht mehr gesichert werden könnten. Zudem wäre DENIC dann nicht mehr in der Lage, ohne unmittelbaren eigenen Nutzen allein zum Wohle der Internetgemeinschaft die Erprobung ganz neuer Anwendungen zu finanzieren, wie dies gegenwärtig etwa bei ENUM, IDN, DNSsec und IPv6 der Fall ist. Deutschland würde damit insgesamt bei der Entwicklung neuer, innovativer Technologien zurückfallen. Schon heute zeigt etwa das Beispiel Spanien, in dem die ccTLD unter staatlicher Hoheit steht und strikt reguliert ist, dass dort kaum innovative und konkurrenzfähige Internettechnologie entsteht.

Ebenso treibt erfahrungsgemäß die Regulierung der nationalen Domainverwaltung die Internetnutzer schlicht dazu, auf andere, insbesondere generische Top Level Domains wie .com, auszuweichen. Im Falle von .de würde so mittelfristig die derzeit starke Präsenz Deutschlands im Internet deutlich geschwächt. Aktuelle Zahlen im Vergleich zu .com und .net zeigen, dass bei unregulierter Domainverwaltung rund 80% aller Domaininteressenten Domains unterhalb der lokalen country code Top Level Domain registrieren, wohingegen sich dieser Anteil im Falle der Regulierung lediglich um 10% bewegt.

III. Auswirkungen des gegenwärtigen § 1 Absatz 2 Nr. 10 TKNV-E

Unbeschadet der grundsätzlichen Frage, ob Internet-Domains in den regulatorischen Rahmen einbezogen werden sollen, hätte ihre Erfassung in der gegenwärtig vorgesehen Weise weitreichende Folgen, die nicht im Interesse der Bundesregierung liegen können; denn mit ihrer Qualifizierung als Nummern durch § 1 Abs. 2 Nr. 10 TKNV-E würden sowohl .de- als auch 9.4.e164.arpa-Domains von sämtlichen Bestimmungen für Nummern in TKG-E und TKNV-E direkt erfasst.

1. Alleinzuständigkeit der RegTP

Das würde vor allem bedeuten, dass nach § 58 Absatz 1 Satz 2 und 3 TKG-E die Domainregistrierung und –verwaltung nicht mehr DENIC, sondern der RegTP obläge.

Die bisherige Praxis könnte damit jedenfalls zunächst nicht weiter fortgeführt werden; denn selbst wenn man unter der Geltung von § 43 TKG (alt) annehmen wollte, es liege im Ermessen der RegTP, ob sie die Zuteilung einer bestimmten Nummernart an sich zieht, bestünde ein solches Ermessen unter der künftigen Rechtslage jedenfalls dann nicht mehr, wenn der Verordnungsgeber in der TKNV eine bestimmte Nummernart ausdrücklich erfasst hat, wie es § 1 Absatz 2 Nr. 10 TKNV-E für Internet-Domains vorsieht.

2. Übertragung der Domainverwaltung auf DENIC?

Sollte gleichwohl DENIC weiterhin die Domainverwaltung leisten, wäre ein entsprechender Übertragungs- oder Zuteilungsakt erforderlich.

In dieser Hinsicht ermöglicht zwar § 3 Absatz 1 und 2 TKNV-E der RegTP die blockweise Nummernzuteilung zur weiteren Zuteilung an Dritte, jedoch wäre es zumindest zweifelhaft, ob sich darauf die komplette Zuteilung aller Nummern einer bestimmten Art stützen ließe; denn damit könnte sich die RegTP eigenständig einer Aufgabe entledigen, die ihr doch vom Gesetz- und vom Verordnungsgeber ausdrücklich zugewiesen ist. Insofern erhöhe sich die Frage, ob die Betrauung DENICs mit der Domainverwaltung nicht eher als eine Beleihung gelten müsste, die einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfte, wie sie das TKG jedoch gerade nicht enthält. Zudem wären bei der vollständigen Überlassung einer Nummernart an einen Dritten womöglich vergaberechtliche Bestimmungen zu beachten und eine öffentliche Ausschreibung erforderlich.

Unbeschadet dessen allerdings scheiterte die Zuteilung der Domainverwaltung an DENIC ohnehin an § 58 Absatz 1 Satz 3 TKG-E, demzufolge die Nummernzuteilung allein an „Betreiber von Telekommunikationsnetzen, Anbieter von Telekommunikationsdiensten und Endnutzer“ erfolgen könnte; denn DENIC ist nichts von alledem.

Ließe man auch dies außer acht, bestünde immer noch die Gefahr, dass beim Zuteilungsantrag nach § 3 Absatz 3 TKNV-E ein Dritter DENIC zuvorkäme und damit gemäß § 4 Absatz 1 TKNV-E die Zuteilung an diesen erfolgte. Darüber hinaus könnte die RegTP nach § 3 Absatz 6 TKNV-E die Zuteilung befristen.

Des Weiteren fielen für die Zuteilung an DENIC Gebühren nach § 16 TKNV-E an. Einschlägig wäre insoweit Nr. E.2 des Gebührenverzeichnisses, der eine Gebühr in Höhe von 0,50 Euro pro Nummer vorsieht. Da der gesamte Domain-Raum unterhalb .de (und ggf. auch unter .9.4.e164.arpa) an DENIC zugeteilt werden müsste, wäre bei der Berechnung die Gesamtzahl aller theoretisch registrierbaren Domains zugrundezulegen. Allein für die .de-Domains mit einer Höchstlänge von 63 Stellen und 37 verfügbaren Zeichen bewegte sich diese Zahl im nicht mehr darstellbaren Bereich. Selbst wenn man aber statt dessen – obgleich falsch – lediglich die gegenwärtig tatsächlich registrierten rund

6,5 Millionen Domains in die Berechnung einfließen ließe, ergäbe sich daraus eine Gebühr in Höhe von 3,25 Millionen Euro, die DENIC allein dafür zu zahlen hätte, ihre Tätigkeit fortführen zu dürfen.

3. Domainverwaltung in der Zukunft

Wollte man alledem zum Trotz doch die Domainverwaltung an DENIC gleichsam delegieren, bestünde ein weiteres Problem darin, dass die Bestimmungen des TKNV-E insgesamt auf die Domainverwaltung nicht passen. Ihre Geltung bewirkte daher erhebliche Veränderungen, und zwar sowohl unmittelbar für die Tätigkeit DENICs als auch mittelbar für Stellung und Befugnisse der Domaininhaber sowie für die RegTP.

a) DENIC

So legt § 11 Absatz 1 Satz 1 TKNV-E fest, dass die (abgeleitete) Zuteilung, als die die Domainregistrierung dann anzusehen wäre, schriftlich abzuwickeln ist. Die elektronische Registrierung wäre damit nicht mehr möglich und müsste durch ein zeit- und kostenintensives manuelles Verfahren ersetzt werden. Ebenso wäre die Registrierung über die DENIC-Mitglieder erheblich erschwert, wenn nicht gar gänzlich ausgeschlossen. Damit würde der Wettbewerb, der gegenwärtig bei der Domainregistrierung herrscht, auf einen Schlag ausgeschaltet.

Aus §§ 2 Absatz 1, 5 Absatz 1, 9 TKNV-E erwachsen zudem der RegTP erhebliche Befugnisse, in die Registrierungsregeln für Internet-Domains einzugreifen. Es wäre mithin zumindest ungewiss, ob die bewährten liberalen Registrierungsregeln DENICs auch in Zukunft Bestand hätten.

Gemäß § 11 Absatz 3 TKNV-E darf des weiteren für abgeleitete Zuteilungen, wie sie dann die Domainregistrierungen bei DENIC wären, nur der Ersatz der damit verbundenen Kosten verlangt werden. Damit wäre die Erhebung wiederkehrender Domain-Entgelte ausgeschlossen, wie sie aber zum dauerhaften Betrieb der Nameserver erforderlich ist, ohne den Domains nicht funktionieren.

§ 3 Absatz 5 TKNV-E statuiert darüber hinaus die Verantwortlichkeit des Zuteilungnehmers für die „ordnungsgemäße Nutzung“ der zugeteilten Nummer und mithin künftig der zugeteilten Domain. Daraus resultiert zumindest die Frage, ob DENIC dann etwa die Inhalte von Websites zu prüfen hätte, die unter .de-Domains eingerichtet werden.

Zusätzliche Fragen würde § 12 TKNV-E auf, der sich auf Nummern bezieht, über die weitere Leistungen angeboten werden. Davon würden zumindest solche Domains erfasst, die ebenfalls diese Voraussetzung erfüllen, etwa indem sie für den Online-Handel genutzt werden. DENIC hätte dann nach § 12 Satz 1 TKNV-E bei der Registrierung solcher Domains besondere Hinweispflichten zu erfüllen, wobei es in der Natur von Internet-Domains liegt, dass bei ihrer Registrierung der Zweck, für den sie registriert werden, nicht erkennbar ist und auch später die Nutzung jederzeit geändert werden kann. De facto müsste daher den Hinweispflichten für jede registrierte Domain entsprochen werden. Auch

dies schlosse das automatische Registrierungssystem und die mittelbare Registrierung über die DENIC-Mitglieder aus. Gemäß § 12 Satz 2 TKNV-E wäre DENIC zudem verpflichtet, gegen Rechtsverstöße einzugreifen, und würde damit praktisch zu einer allgemeinen Kontrollinstanz für den gesamten Online-Handel, soweit er unter .de-Domains betrieben wird.

Unklar wäre im übrigen, welche Konsequenzen § 5 Absatz 4 TKNV-E hätte, dem zufolge die Rückgabe ungenutzter Nummern erfolgen muss. Abgesehen davon, dass sich nicht erkennen lässt, wann eine Domain im Sinne dieser Vorschrift als ungenutzt gelten sollte, ist es rein technisch unmöglich, die Nutzung oder Nichtnutzung einer Domain festzustellen.

b) Domaininhaber

Nach § 5 Absatz 2 Satz 1 TKNV-E wären Domains nicht mehr übertragbar, sie müssten gemäß § 5 Absatz 5 TKNV-E bei Auflösung einer juristischen Person zurückgegeben werden und wären nach § 3 Absatz 8 TKNV-E auch nicht mehr der Vermietung oder Verpachtung zugänglich. Darin lägen massive Eingriffe in die Rechte der heutigen Domaininhaber, und es würden ganze Geschäftsmodelle auf einen Schlag unzulässig, wie etwa der Betrieb der sog. Domainbörsen, die ein Forum für den Handel mit Domains bieten.

Nach § 5 Absatz 2 Satz 2 TKNV-E sind darüber hinaus Vereinbarungen, in denen die Rückgabe von Nummern mit einer Gegenleistung verknüpft wird, unzulässig. Auf Domains bezogen bedeutete dies, dass kennzeichenrechtliche Auseinandersetzungen nicht mehr durch den Abschluss von Vergleichen beendet werden könnten, mit denen sich der Anspruchsteller zur Zahlung eines Geldbetrags und der Domaininhaber zur Freigabe der Domain verpflichtet. Ebenso verhinderten die Sperrfristen in § 7 TKNV -E, dass Inhaber von Kennzeichenrechten, die soeben erstrittenen Domains sogleich selbst registrieren und nutzen könnten.

Nach Nr. 10 der Anlage zu § 2 Absatz 1 TKNV -E dienen Internet-Domains mit der Endung .de zur Adressierung im Internet. Zugleich bestimmt § 2 Absatz 3 TKNV-E, dass für den Zweck, zu dem ein Nummernraum oder -bereich bestimmt ist, keine Nummern aus anderen Nummernräumen oder -bereichen genutzt werden dürfen. Daraus folgt möglicherweise, dass Internet-Domains unter anderen Top Level Domains (wie etwa .com) in Deutschland zur Adressierung im Internet künftig nicht mehr eingesetzt werden dürften. Unter Umständen gälte das gleiche Verbot gar für IP-Nummern, welche die eigentlichen Internetadressen darstellen und in die Domains zur Adressierung erst (durch Nameserver) übersetzt werden, mit der Folge, dass auch .de-Domains nicht mehr funktionierten.

c) RegTP

Gemäß § 6 Absatz 1 Nr. 1 TKNV-E kann die RegTP Nummernzuteilungen widerrufen, wenn „die Nummernnutzung gegen gesetzliche Bestimmungen oder Bestimmungen der Allgemeinverfügungen nach § 11 verstößt“. Die RegTP würde damit zum direkten Ansprechpartner für alle Anspruchsteller, die sich durch die Nutzung einer Domain in

ihren Rechten verletzt fühlen, wie auch für Ermittlungsbehörden, die strafrechtswidrige Domainnutzungen, etwa für Kinderpornographie, verfolgen.

Nach § 8 TKNV-E ist die RegTP außerdem verpflichtet, Verzeichnisse der zugeteilten und wieder freigewordener Nummern zu veröffentlichen. Für Domains bedeutete dies womöglich, dass die RegTP künftig die Whois-Abfrage (vgl. <http://www.denic.de/servlet/Whois>) zu führen und zusätzlich eine Liste aller gelöschten Domains zu pflegen hätte (von denen es monatlich rund 50.000 gibt).

IV. Verfassungsrechtliche Probleme

Ebenso begegnet die Einbeziehung von Internet-Domains in die telekommunikationsrechtliche Regulierung zumindest in ihrer nunmehr vorgesehenen Form erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken; denn sowohl der grundlegende Eingriff in die Stellung DENICs als auch die massive Beschränkung der Rechte heutiger Domaininhaber dürften nicht den Anforderungen aus Art. 14, 12 und 2 Absatz 1 GG genügen.

Zudem läge ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot aus Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 GG darin, dass der TKNV-E mit der Einbeziehung von Internet-Domains in die Regulierung erkennbar über die Ermächtigungsgrundlage in § 59 TKG-E hinausgriffe, der zufolge das BMWa allein dazu befugt wäre, „die Maßstäbe und Leitlinien für die Strukturierung und Ausgestaltung des Nummernraums“ zu regeln, nicht hingegen, den Nummernraum, wie das TKG ihn abgrenzt, zu erweitern; denn der TKG-E umfasst eben, wie ausgeführt (oben unter II.3.), Internet-Domains nicht.

V. Inkonsistenz der beabsichtigten Regulierung

Schließlich ist der gegenwärtige TKNV-E auch durch eine erhebliche Inkonsistenz bei der Auswahl der Gegenstände gekennzeichnet, die er der Regulierung unterwerfen will.

So erscheint es als nicht sehr sinnvoll, allein die Verwaltung von .de-Domains zu regulieren, Domains unterhalb anderer Top Level Domains aber unbeachtet zu lassen, obwohl sie in Deutschland genauso registriert und genutzt werden können. Gerade auf diese Weise verschaffte man anderen Top Level Domains, insbesondere .com, einen ebenso unverhofften wie unverdienten Wettbewerbsvorteil.

Darüber hinaus mutet es verwunderlich an, dass IP-Nummern, die für die Funktion des Internet weitaus größere Bedeutung haben als Domains, von der Regulierung ausgenommen bleiben sollen. Das gilt um so mehr, als IP-Nummern dem Nummernbegriff des TKG erheblich näher stehen als Domains und ihm nach Einschätzung vieler Stimmen in der Literatur schon heute unterfallen (vgl. insbesondere nochmals Holzner, MMR 2003, 219; Koenig/Neumann, K&R 1999, 145; Koenig/Neumann, CR 2003, 2003, 182).

VI. Schlussfolgerungen

Die Domainverwaltung durch DENIC funktioniert tadellos und hat den überragenden Erfolg der Top Level Domain .de erst ermöglicht. Probleme bei der Domainverwaltung bestehen nicht und sind auch nicht zu erwarten. DENIC stellt damit ein gelungenes Beispiel für funktionierende Selbstregulierung dar. Deshalb gibt es keinen Grund, die Domainverwaltung in den Rahmen der telekommunikationsrechtlichen Regulierung einzubeziehen, zumal dies auch europarechtlich nicht veranlasst ist.

☞ *§ 1 Absatz 2 Nr. 10 TKNV-E muss daher ersatzlos gestrichen werden.*

Darüber hinaus ist es notwendig, die Rechtssicherheit bei der abstrakten Definition des telekommunikationsrechtlichen Nummernbegriffs dadurch zu gewährleisten, dass sie im TKG selbst festgeschrieben und nicht dem Verordnungsgeber überlassen wird.

☞ *Die Definition des Nummernbegriffs, die gegenwärtig in § 1 Absatz 1 TKNV-E enthalten ist, muss deshalb wieder in das TKG aufgenommen werden.*

Wünschenswert ist es zudem auszuschließen, dass trotz Streichung von § 1 Absatz 2 Nr. 10 TKNV-E der Nummernbegriff fehlinterpretiert und die TKNV mit den beschriebenen unerwünschten Folgen auf Internet-Domains angewendet werden kann.

☞ *Deshalb sollte die abstrakte Definition des Nummernbegriffs rechtstechnisch so gefasst werden, dass sie keinerlei Zweifel mehr daran lässt, Internet-Domains insgesamt, zumindest aber .de-Domains nicht zu umfassen.*

Alle Erwägungen zur Domainverwaltung haben für DENIC, aber auch für die deutsche Internetgemeinschaft insgesamt grundlegende Bedeutung und erfordern daher den intensiven Dialog aller Beteiligten. Aus diesem Grunde ist DENIC im Hinblick auf die Novellierung des TKG ebenso wie generell stets Gesprächsbereit.

Frankfurt am Main, den 28. Mai 2003

Sabine Dolderer
Mitglied des Vorstands

DENIC eG
Wiesenhüttenplatz 26
60329 Frankfurt am Main

Telefon: 069 27235 0
Telefax: 069 27235 235
Email: dolderer@denic.de