



Stellungnahme und Änderungsvorschläge der DENIC eG zum TKG-Entwurf der Bundesregierung

Der TKG-Entwurf der Bundesregierung vom 15. Oktober 2003 (im folgenden: Regierungsentwurf) stellt im Hinblick auf Internet-Domains eine deutliche Verbesserung im Vergleich zum Referentenentwurf des BMWA vom April 2003 dar. Während nämlich jener Referentenentwurf Internet-Domains erstmals und uneingeschränkt dem TKG und damit dem Regulierungsregime der RegTP unterwerfen wollte (s. dazu die DENIC-Stellungnahme unter http://www.denic.de/doc/DENIC/presse/Stellungnahme_TKG.pdf), nimmt der Regierungsentwurf zumindest Domains unterhalb der Top Level Domain .de immerhin von der Zuständigkeit der RegTP aus. Gleichwohl bietet auch er Anlaß zur Sorge; denn er birgt erhebliche Gefahren für die Domainverwaltung und damit für die weitere Entwicklung des Internets in Deutschland insgesamt. Die DENIC eG als Registrierungsstelle für Internet-Domains nimmt deshalb im folgenden zum Regierungsentwurf Stellung und unterbreitet Vorschläge für Verbesserungen.

I. 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 knapp 7 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 Funktion der Registrierungsstelle im Rahmen des gegenwärtigen Feldversuchs zu Registrierung, Verwaltung und Betrieb sog. ENUM-Domains unter .94.e164.arpa. Derartige Domains sollen künftig im Rahmen von ENUM, einer neuen Anwendung des Domain-Namens-Systems genutzt werden (vgl. dazu <http://www.denic.de/enum/index.html>). Da ENUM darauf abzielt, bestehende Rufnummern in ENUM-Domains zu spiegeln, arbeitet DENIC insoweit mit der RegTP zusammen, der die Rufnummernverwaltung obliegt.

II. Rechtlicher Rahmen der Domainverwaltung

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 Holznel, 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 zu § 64 des jetzigen Entwurfs wieder, die ausdrücklich sagt, die Domainverwaltung könne „weiterhin privatwirtschaftlich erfolgen“, und eine „bundesrechtliche Regelung [sei] nicht erforderlich“. Damit ist ausgedrückt, dass dieser Bereich bislang eben nicht dem TKG unterfällt.

III. Änderung des Rechtsrahmens durch den TKG-Entwurf

Der Regierungsentwurf bewirkt eine grundlegende und dramatische Änderung dieser bisherigen Rechtslage, indem er erstmals Internet-Domains in den telekommunikationsrechtlichen Nummernbegriff einbezieht. Zwar wird dessen Definition in § 3 Nr. 13 unverändert aus § 3 Nr. 10 TKG übernommen und umfasst damit, streng am Wortlaut orientiert, Domains weiterhin nicht. Sodann jedoch nimmt § 64 Absatz 1 Satz 3 Domains unterhalb der Top Level Domain .de ausdrücklich von der Nummerierungszuständigkeit der RegTP aus und macht damit deutlich, dass Domains nunmehr doch unter den Nummernbegriff fallen sollen; denn andernfalls bedürfte es dieser Ausnahme nicht. § 64 Absatz 1 Satz 4 wirkt damit auf § 3 Nr. 13 gleichsam zurück und verändert dessen Auslegung. Besonders zu betonen ist dabei, dass auf diese Weise auch .de-Domains künftig unter den Nummernbegriff fallen; denn die entsprechende Ausnahme bezieht sich allein auf die Zuständigkeit der RegTP.

IV. Keine Notwendigkeit für Änderungen

Für diese Erweiterung des Nummernbegriffs um Internet-Domains besteht keinerlei Anlaß, wie auch die Begründung zu § 64 des Regierungsentwurfs selbst einräumt; denn die privatwirtschaftliche Domainverwaltung durch DENIC funktioniert tadellos.

Darüber hinaus ergibt es auch keinen Sinn, Domains in den Nummernbegriff einzubeziehen, nur um sie danach sogleich von der Zuständigkeit der RegTP und damit der Regulierung auszunehmen, es sei denn, die Bundesregierung halte insgeheim doch an dem (im Referentenentwurf zum Ausdruck gekommenen) Ziel fest, über kurz oder lang auch tatsächlich in die Domainverwaltung einzugreifen. Dann nämlich wäre die Einbeziehung von Domains in den Nummernbegriff ein erster Schritt in diese Richtung, und es könnte die Ausnahme von der Zuständigkeit der RegTP später leicht mit der formalen Erklärung abgeschafft werden, sie sei systemwidrig und man wolle im Zuge der Deregulierung ja ohnehin Ausnahmebestimmungen allgemein zurückschneiden. Eine materielle Begründung hingegen, warum die Domainverwaltung de facto verstaatlicht werden soll, müsste dann kaum noch gegeben werden. Die Begründung zu § 64 weist bereits in diese Richtung, indem sie sagt, es müsse "sichergestellt sein, dass eine diskriminierungsfreie, transparente und offene Verwaltung [...] erfolgt", und nur "solange dies der Fall ist", also lediglich bis auf weiteres, könne "die Verwaltung weiterhin privatwirtschaftlich erfolgen". Selbst wenn man jedoch die Einschätzung teilt, der Staat müsse in die Domainverwaltung eingreifen, falls DENIC sie eines Tages nicht mehr funktionsfähig halten könnte, erforderte dies nicht, schon heute Domains dem Nummernbegriff zu unterwerfen; denn ein tatsächlicher staatlicher Eingriff würde in jedem Falle eine weitere Gesetzesänderung voraussetzen, in deren Zuge man dann auch die entsprechende Erweiterung des Nummernbegriffs vornehmen könnte.

V. Folgen der Änderungen

Von alledem abgesehen hätte die Einbeziehung von Domains in den Nummernbegriff schon heute gravierende negative Auswirkungen. Insbesondere bedeutete sie nämlich, dass künftig jede (auch erst später ergehende) Regelung, die sich auf Nummern bezieht, unmittelbar auf Domains anwendbar wäre. Im Rahmen des § 64 Absatz 1 selbst ist zudem bereits unklar, ob die Ausnahme für .de-Domains überhaupt auch die Zuständigkeit der RegTP für die Nummernvergabe erfaßt; denn dass die RegTP die Nummern vergibt, steht erst in § 64 Absatz 1 Satz 4 und damit nach der Ausnahmeregelung, die sich genau genommen darauf also gar nicht erstreckt.

Besonders absurd sind zudem die Folgen des Regierungsentwurfs für Domains unterhalb anderer Top Level Domains als .de (also etwa .com oder .info oder die übrigen rund 250 länderbezogenen Top Level Domains wie beispielsweise .uk oder .at). Die Einbeziehung von Domains in den Nummernbegriff und die anschließende Befreiung allein der .de-Domains von der Zuständigkeit der RegTP bedeuten nämlich, dass die RegTP für die Regulierung aller übrigen Top Level Domains zuständig wäre.

Wenn die Begründung zu § 64 des Regierungsentwurfs dazu feststellt, dies sei deshalb nicht der Fall, weil andere Top Level Domains "der Regelung durch deutsche Behörden entzogen sind", so trifft das nicht zu. Zwar wird die RegTP in der Tat nicht etwa der .com-Registrierungsstelle, die ihren Sitz in den USA hat, Vorschriften machen können; jedoch nimmt das deutsche Publikum Registrierungen unter .com (wie auch unter den meisten anderen Top Level Domains) über deutsche Internet Service Provider als sog. "Registrare" vor, und auf diese hätte die RegTP sehr wohl Zugriff. Tatsächlich stellt sich sogar die Frage, ob die vorgesehene Regelung nicht bedeutet, dass die deutschen Registrare ihre Arbeit einstellen müßten und nur noch die RegTP als Registrar fungieren dürfte.

Selbst wenn man aber allein auf den Sitz der Registrierungsstelle abzielen wollte, verursachte der Kabinettsentwurf in all jenen Fällen Probleme, in denen dieser Sitz in Deutschland liegt. Das ist heute bereits der Fall für die Top Level Domain des Kongo (.cd) (vgl. <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-05.04.01-002/>), die damit der Regulierung unterworfen wäre. Zudem ist weiterhin die Einführung neuer nicht länderbezogener Top Level Domains (wie .com, .net, .org oder .info) durch die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN; <http://www.icann.org>) geplant, und es liegt auf der Hand, dass Bewerbungen für die entsprechende Registrierungsstellenfunktion aus Deutschland nicht möglich und ohnehin auch nicht erfolgversprechend wären, wenn das TKG bestimmte, dass für alle Top Level Domains außer .de in Deutschland allein die RegTP zuständig ist.

VI. Folgerungen

Nach alledem besteht nicht nur generell kein Anlaß, Internet-Domains in das TKG einzubeziehen, sondern es hätte insbesondere die dazu im Regierungsentwurf vorgesehene Konstruktion, wenngleich vermutlich unbeabsichtigt, erhebliche nachteilige Folgen. Deshalb muß der Regierungsentwurf so geändert werden, dass Domains, und zwar einschließlich der ENUM-Domains, auch weiterhin dem Nummernbegriff und damit dem TKG nicht unterfallen.

Zwar soll nach der Begründung zu § 64 des Regierungsentwurfs die Notwendigkeit bestehen, zumindest ENUM-Domains in die telekommunikationsrechtliche Regulierung einzubeziehen, weil „ein reibungsloses Zusammenspiel mit den übrigen Nummerierungsressourcen“ gewährleistet werden müsse. Jedoch vermag diese Erwägung nicht zu überzeugen; denn ENUM kann bereits rein technisch nur funktionieren, wenn ENUM-Domains allein den Inhabern der jeweils darin abgebildeten Rufnummer zugewiesen werden, so dass jede ENUM-Registrierungsstelle ohnehin gezwungen ist, das Zusammenspiel mit der Rufnummernvergabe sicherzustellen. Aus genau diesem Grund ist es DENIC nicht schwergefallen, freiwillig eine entsprechende Verpflichtung in einer Vereinbarung mit der RegTP einzugehen (<http://www.denic.de/enum/ENUM-Vertrag.pdf>). Darüber hinaus unterstreicht gerade der Abschluß dieser Vereinbarung, dass eine Regulierung von ENUM-Domains nicht nötig ist, um das gewünschte Ziel zu erreichen.

Wollte man gleichwohl ENUM-Domains wegen ihrer Verbindung zu Telefonnummern der Regulierung unterstellen, so sollten nicht, wie es der Regierungsentwurf tut, Domains generell in den Nummernbegriff einbezogen und dann bestimmte Domains wieder von der RegTP-Zuständigkeit ausgenommen, sondern von vornherein allein ENUM-Domains der Regulierung unterworfen werden. Im übrigen müßte die in der Begründung zu § 64 des Regierungsentwurfs angesprochene Möglichkeit der RegTP, ihre neue ENUM-Zuständigkeit "vertraglich auf Dritte zu übertragen", auch tatsächlich in das Gesetz aufgenommen werden; denn der Regierungsentwurf selbst sieht eine solche Möglichkeit bisher nicht vor.

VII. Formulierungsvorschläge

Um Domains generell auch weiterhin aus dem Nummernbegriff des TKG herauszuhalten, ist die Streichung von § 64 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 4 Satz 3 und die Umformulierung der Nummerdefinition in § 3 Nr. 13 erforderlich.

Die einfachste Möglichkeit dazu führt das neue österreichische TKG vor, das „Kommunikationsparameter“ (das dortige Äquivalent der deutschen „Nummern“) definiert als „die Gesamtheit aller möglichen Zeichen, Buchstaben, Ziffern und Signale, die unmittelbar zur Netzsteuerung von Kommunikationsverbindungen dienen“ (vgl. http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XXII/II/his/001/100128_.html ; dort § 61). Entscheidend ist dabei das Wort „unmittelbar“ (vgl. dazu die Begründung zu § 61 des österreichischen TKG); denn zum Zwecke der Adressierung werden Domains in die eigentlichen Internet-Adressen, die sog. IP-Nummern (IP für „Internet Protocol“), übersetzt und dienen daher selbst nicht unmittelbar der Adressierung. In diesem Sinne könnte also § 3 Nr. 13 bestimmen: „(Im Sinne dieses Gesetzes sind) „Nummern“ Zeichenfolgen, die unmittelbar der Adressierung in Telekommunikationsnetzen dienen.“

Problematisch daran ist allerdings, dass Mobilrufnummern wie auch bestimmte Servicrufnummern (etwa mit 0700- oder 0800-Vorwahl) genaugenommen ebenfalls nicht unmittelbar der Adressierung dienen; denn erstere werden in sog. IMSI-Nummern (IMSI für „International Mobile Subscriber Identity“) und letztere in gewöhnliche Festnetznummern übersetzt. Solche Nummern könnten mithin aus der ans österreichische TKG angelehnten Nummerdefinition herausfallen.

Um dieses Ergebnis zu vermeiden, gibt es drei Alternativen, die im folgenden vorgestellt werden. Zugleich wird in jeder Alternative eine (durch eckige Klammern gekennzeichnete) Ergänzung vorgeschlagen, deren Aufnahme den Nummernbegriff auf ENUM-Domains ausdehnte.

1. Alternative

Zum ersten ließe sich (neben der Streichung von § 64 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 4 Satz 3) zwischen Ziffern- und Zeichenfolgen unterscheiden und § 3 Nr. 13 wie folgt fassen:

„(Im Sinne dieses Gesetzes sind) "Nummern" Ziffernfolgen, die der Adressierung in Telekommunikationsnetzen dienen, sowie sonstige Zeichenfolgen, die der unmittelbaren Adressierung in Telekommunikationsnetzen dienen, [und Internet-Domains, die bestimmungsgemäß solche Ziffern- oder Zeichenfolgen abbilden].“

Diese Unterscheidung wäre auch insofern sachgerecht, als „Nummern“ begrifflich an sich allein Ziffernfolgen sind und also die Einbeziehung anderer Zeichenfolgen von vornherein nicht unbeschränkt erfolgen sollte. Das gilt um so mehr, als die der TKG-Novelle zugrundeliegende EU-Richtlinie 2002/21/EG in ihrem Erwägungsgrund 20 ebenfalls ausdrücklich festhält, dass sie sich nicht „auf die Vergabe von Namen und Adressen im Internet“ bezieht und insoweit keine neuen Zuständigkeiten des Staates begründet.

In der denkbaren Ergänzung zur Einbeziehung von ENUM-Domains ist im übrigen der Begriff „bestimmungsgemäß“ erforderlich, um zu verhindern, dass beispielsweise eine .com-Domain, die eine Telefonnummer enthält, allein deshalb schon unter die Regulierung fällt.

2. Alternative

Zum zweiten könnte (neben der Streichung von § 64 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 4 Satz 3) in einer etwas weiter reichenden Operation das Verhältnis von Nummern- und Rufnummerdefinition umgekehrt werden, so dass sich die Rufnummern einschließlich der anderenfalls problematischen Mobil- und Servicrufnummern ausdrücklich in die Nummerdefinition einbeziehen lassen. Gegenwärtig bezieht sich die Definition der Rufnummern in § 13 Nr. 18 auf die Definition der Nummern in § 3 Nr. 13, indem sie statuiert: „(Im Sinne dieses Gesetzes ist) "Rufnummer" eine Nummer, durch deren Wahl im öffentlichen Telefondienst eine Verbindung zu einem bestimmten Ziel aufgebaut werden kann.“ Diese Bestimmung ließe sich vom Nummernbegriff unabhängig machen, indem man sie etwa wie folgt fasst:

„(Im Sinne dieses Gesetzes ist) "Rufnummer" eine Ziffernfolge in einem nationalen oder internationalen Rufnummernplan, die dazu bestimmt ist, durch ihre Wahl im öffentlichen Telefondienst eine Verbindung zu einem bestimmten Ziel aufzubauen.“

Die Bezugnahme auf einen Rufnummernplan sowie das Kriterium der „Bestimmtheit“ zur Wahl im Telefondienst sind dabei erforderlich, weil ohne die Bezugnahme auf den Nummernbegriff ansonsten keinerlei Einschränkung mehr vorhanden wäre und alles, was man in ein Telefon eingeben kann (einschließlich etwa der Kurzwahltastenfunktion), unter die Rufnummerdefinition fiele.

Sodann könnte in der Nummerdefinition auf die Rufnummerdefinition zurückgegriffen und § 3 Nr. 13 wie folgt gefasst werden:

„(Im Sinne dieses Gesetzes sind) "Nummern" Zeichenfolgen, die unmittelbar der Adressierung in Telekommunikationsnetzen dienen, sowie Rufnummern [und Internet-Domains, die bestimmungsgemäß Rufnummern abbilden].“

3. Alternative

Zum dritten schließlich wäre es ebenfalls denkbar, (neben der Streichung von § 64 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 4 Satz 3) Internet-Domains explizit aus der Nummerdefinition auszunehmen und damit die gegenwärtig in § 64 Absatz 1 Satz 3 ohnehin vorgesehene Ausnahme lediglich eine Ebene höher, nämlich nicht lediglich bei der Zuständigkeit der RegTP, sondern bereits beim Nummernbegriff selbst anzusiedeln. § 3 Nr. 13 müßte dann wie folgt lauten:

„(Im Sinne dieses Gesetzes sind) "Nummern" Zeichenfolgen, die der Adressierung in Telekommunikationsnetzen dienen, mit Ausnahme von Internet-Domains, [jedoch einschließlich solcher Internet-Domains, die bestimmungsgemäß derartige Zeichenfolgen mit Ausnahme von Internet-Domains abbilden].“

In der Begründung zum Gesetz sollte dann allerdings ausdrücklich festgehalten werden, dass Internet-Domains auch bisher nicht dem Nummernbegriff unterfielen und die Ausnahme lediglich der Klarstellung dient. Andernfalls nämlich könnte der – unzutreffende – Eindruck entstehen, es werde erstmals eine an sich systemwidrige Ausnahme geschaffen.

Selbstverständlich ist DENIC jederzeit bereit, diese Formulierungsvorschläge im direkten Dialog näher zu erläutern oder zu besprechen; denn DENIC fühlt sich der gesamten deutschen Internet-Community verpflichtet, und vor allem in deren Interesse liegt es zu verhindern, dass ein TKG-Entwurf Gesetzeskraft erlangt, der für die Domainverwaltung in Deutschland schwere Nachteile mit sich brächte.

Frankfurt am Main, den 4. November 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