

POSITION DEUTSCHER INTERESSEGRUPPEN:

LEITLINIEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN ZUR ÜBERLEITUNG DER AUFSICHT ÜBER DIE IANA-FUNKTIONEN

Berlin, 26. März 2015

Die US-Regierung hat im März des vergangenen Jahres angekündigt, auf die alleinige Kontrolle von Kernfunktionen des Internets, die von der Internet Assigned Numbers Authority (IANA), einer Organisationseinheit der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), ausgeführt werden, verzichten zu wollen, sofern bestimmte Rahmenbedingungen eingehalten werden. ICANN ist eine der globalen Selbstverwaltungsorganisationen des Internets und insbesondere für die Koordinierung und Vergabe wesentlicher Internetressourcen zuständig. Es ist ein privates, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtetes Unternehmen mit Sitz in Kalifornien (USA). ICANN trifft seine Entscheidungen in so genannten Multistakeholder Prozessen, an denen Regierungen, Unternehmen, technische Akteure, Wissenschaft und Zivilgesellschaft mitwirken.

Bei der Ankündigung der US-Regierung geht es um die Aufsicht über die so genannten IANA-Funktionen, die ICANN aufgrund eines Vertrages mit der US-Regierung ausübt. Mit der Entwicklung eines Vorschlages, wie die künftige Aufsicht über die IANA-Funktionen ausgestaltet werden könnte, wurde ICANN beauftragt. Die US-Regierung hat hierzu Rahmenbedingungen vorgegeben. Der Vorschlag muss

- in einem Multistakeholder-Modell unter Beteiligung aller Interessengruppen entwickelt worden sein und von allen Gruppen unterstützt werden,
- die Rolle der US-Regierung durch ein Multistakeholder-Gremium ablösen und somit eine Übernahme der bisherigen Rolle der amerikanischen Regierung durch andere Regierungen oder durch eine internationale Regierungsorganisation ausschließen,
- die Offenheit des Internets bewahren,
- die Bedürfnisse der Nutzer der IANA-Funktionen abdecken.

ICANN hat vor diesem Hintergrund verschiedene Arbeitsgruppen eingesetzt, die dazu beitragen sollen, einen solchen Vorschlag zu entwickeln. Ziel ist es, eine Konsenslösung zu erarbeiten, um den Vertrag zwischen der US-Regierung und ICANN, der gegenwärtig bis zum 30. September 2015 befristet ist, ablösen zu können.

I. Hintergrund und Positionsbestimmung

Für die Einschätzung und Bewertung im Rahmen einer Positionsbestimmung ist es zunächst wichtig, die von der IANA ausgeübten Funktionen und die damit korrespondierende Aufsichtsfunktion der US-Regierung konkreter zu bestimmen und zu identifizieren.

Bei den IANA-Funktionen handelt es sich im Wesentlichen um technisch-administrative Funktionen:

- Das Management von IP-Adressen,
- das Protokoll-Parameter-Management sowie
- die Verwaltung der so genannten Root-Zone.

Die Kontrollfunktionen der US-Regierung erstrecken sich in erster Linie auf Einträge und Neuzuweisungen von Top-Level Domains in die so genannte Root-Zone. Dabei wird zwischen länderspezifischen Top-Level Domains (wie „.de“ oder „.fr“) unterschieden, deren Verwaltung den in den betroffenen Ländern vorgegebenen Festlegungen und rechtlichen Regeln folgt und generischen Top-Level Domains (gTLDs wie „.com“ oder „.club“). Hinsichtlich der generischen Top-Level Domains hat ICANN sehr weit reichende Kompetenzen. U.a. werden Regelungen zur Vergabe von solchen Top-Level Domains sowie zur Vermarktung von Domains auf der zweiten Ebene vom ICANN-Vorstand nach Beteiligung aller Interessengruppen (Regierungen, Unternehmen, technische Akteure, Wissenschaft und Zivilgesellschaft) festgelegt.

Die Diskussion zur sogenannten „ICANN-Reform“ wird derzeit gleichzeitig zu zwei unterschiedlichen Themenbereichen geführt: Zum einen ist dies die Überleitung der Aufsichtsfunktion über die IANA („IANA Stewardship Transition“). Hierzu werden Vorschläge für die Überleitung der Kontrolle der technisch-administrativen IANA-Funktionen in ein Multistakeholder-Modell erarbeitet. In einem zweiten Themenbereich, den Fragen der „Accountability“, werden Vorschläge entwickelt, die sicherstellen sollen, dass ICANN auch außerhalb der IANA-Funktionen künftig weiterhin verantwortlich handelt. Letztere Vorschläge sollen dazu beitragen, dass auch die von der Aufsichtsübertragung nicht direkt betroffenen Aufgaben von ICANN im Interesse der globalen Öffentlichkeit wahrgenommen werden.

Mit den folgenden Leitlinien und Prämissen möchten wir uns in den Diskussionsprozess einbringen und hierzu konkrete Handlungsempfehlungen abgeben. Übergreifend empfehlen wir, zur Prozessoptimierung den Einsatz von Methoden wie beispielsweise „Business Excellence“. Die folgenden Leitlinien, Prämissen und Handlungsempfehlungen betreffen vor allem Fragen der Verbesserung der Verantwortlichkeit.

II. Leitlinien und Prämissen

1) Zukunft von ICANN mitgestalten

Wir befürworten und unterstützen die Initiative der US-Regierung für eine Überleitung ihrer bisherigen Aufsichtsfunktion über die IANA-Funktionen. Daraus ergibt sich die Chance für alle beteiligten Interessenkreise, sich aktiv in die Gestaltung der Prozesse zum Management wesentlicher Internet-Ressourcen einzubringen. Diese Chance sollte genutzt werden. ICANN ist aufgerufen, verstärkt Aufklärungs- und Kommunikationsmaßnahmen zu ergreifen, um eine faktenbasierte Diskussion über die „IANA Stewardship Transition“ zu ermöglichen und dabei alle Interessengruppen einzubeziehen.

2) Befürwortung des Multistakeholder-Modells

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass sich der Multistakeholder-Ansatz für das globale Management grundlegender Internetfunktionen bewährt hat. Die Ressourcen und

Standards des Internets werden gemeinschaftlich durch die sogenannte „Internet Community“ verwaltet. Dem trägt die Organisationsstruktur von ICANN Rechnung, indem sie die maßgeblichen Interessengruppen abbildet. Der Erfolg dieses Modells hängt jedoch auch von einer engen und regelmäßigen Kommunikation zu allen Interessengruppen sowie den sich beteiligenden gesellschaftlichen Gruppen ab. Neben ICANN bestehen andere Selbstverwaltungsgremien wie beispielsweise die mit der Weiterentwicklung von Internetprotokollen befasste Internet Engineering Task Force (IETF). Die erfolgreiche und bewährte Selbstverwaltung des Internets, die im Wesentlichen ohne eine strukturelle Aufsicht durch staatliche oder zwischenstaatliche Einrichtungen funktioniert, ist einer der Erfolgsfaktoren für die Entwicklung des Internets. Wir setzen uns für den Ausbau und die Stärkung des Multistakeholder-Ansatzes ein und sind überzeugt, dass dieser Ansatz die beste Option für die Entwicklung eines nachhaltigen und von breiter Akzeptanz getragenen Modells für die Überleitung der Aufsicht über die Ausübung der IANA-Funktionen ist.

3) Keine Ersetzung durch staatliche oder zwischenstaatliche Organisationen

Wir teilen die Auffassung der US-Regierung, dass eine Übernahme beziehungsweise die Ersetzung der bisherigen Aufsichtsfunktion der amerikanischen Regierung über die IANA durch andere Regierungen oder durch eine internationale Regierungsorganisation keine sinnvolle Alternative darstellt und daher ausgeschlossen werden muss.

Regierungen sollen sich auch in Zukunft im Rahmen des Multistakeholder-Modells in Entscheidungsprozesse einbringen. Insbesondere bei Fragen des globalen öffentlichen Interesses haben sie hierbei eine wichtige Funktion. Bei der Beurteilung der Aktivitäten der Regierungen ist ferner zu beachten, dass Regierungen auch Interessen von Gruppen in den Diskussionsprozess mit einbringen, die nicht eigenständig im ICANN-Netzwerk vertreten sind.

4) Keine Dominanz einzelner Interessengruppen

Voraussetzung für das Multistakeholder-Modell ist, dass alle beteiligten Interessengruppen gleichberechtigt in Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Wir setzen uns daher dafür ein, darauf zu achten und sicherzustellen, dass ICANN auch künftig weder von Regierungen noch von den von ICANN abhängigen Interessengruppen vereinnahmt wird.

5) Fokussierung des Mandats von ICANN

Es muss sichergestellt werden, dass die zu erarbeitenden Vorschläge keine Erweiterung des bestehenden Mandats von ICANN vorsehen. Insbesondere sollte im Rahmen dieser Vorschläge klargestellt werden, dass ICANN auch zukünftig keine Gesetzgebungsfunktion zukommt. ICANN hat anzuerkennen, dass auf Basis nationaler Rechtsordnungen ergangene gerichtliche Entscheidungen für ICANN bindend sein können. Insbesondere muss es ICANN weiterhin zulassen, dass sich Vertragspartner von ICANN an anwendbares Recht (etwa zum Datenschutz, zum Markenschutz oder zum Schutz geografischer Herkunftsbezeichnungen) halten können.

6) Wahrung der Sicherheit, Stabilität und Robustheit des Systems der Domainnamen

Die Sicherheit, Stabilität und Robustheit des Internets ist von elementarer Bedeutung. Dementsprechend müssen diese Eigenschaften des Systems der Domainnamen (DNS) auch zukünftig gewährleistet bleiben. Dazu kann insbesondere die weitere Verwendung von Qualitätssicherungsmethoden beitragen.

7) Erhaltung der Offenheit, Dezentralität und Interoperabilität

Eine offene, dezentrale sowie interoperable Struktur des Internets ist eine Voraussetzung für den Erfolg des Internets und für seine technische und organisatorische Funktionsfähigkeit. Sie ermöglicht und gewährleistet eine gleichberechtigte, chancengleiche und demokratische Teilhabe aller. Diese Struktur muss daher auch zukünftig erhalten bleiben.

III. Handlungsempfehlungen

1) Überprüfungsverfahren für Einzelfallentscheidungen

Es sollen transparente, erschwingliche und effektive Verfahren geschaffen werden, die es erlauben, wesentliche Entscheidungen zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren oder aufzuheben. Entscheidungen des ICANN-Vorstandes müssen dazu in von ICANN unabhängigen Verfahren überprüft und revidiert werden können. Diese Verfahren sollen themenspezifisch entwickelt werden und dem jeweils betroffenen Adressatenkreis zur Verfügung stehen. Ungeachtet dessen hat ICANN anzuerkennen, dass auf Basis nationaler Rechtsordnungen ergangene gerichtliche Entscheidungen (etwa zum Datenschutz, zum Markenschutz oder zum Schutz geografischer Herkunftsbezeichnungen) für ICANN bindend sein können.

2) Regelmäßige Überprüfung der Geschäftsabläufe von ICANN

Neben der Möglichkeit zur Überprüfung von Einzelentscheidungen sollen Verfahren verbindlich vorgesehen werden, in denen die Geschäftsabläufe von ICANN regelmäßig einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Die Ergebnisse dieser Überprüfungen sollen öffentlich zur Diskussion gestellt und Empfehlungen zeitnah umgesetzt werden. So kann sichergestellt werden, dass die Organisation weiterhin effektiv und effizient arbeitet und einer Bevorzugung einzelner Interessengruppen in Entscheidungsprozessen entgegengewirkt wird.

3) Keine Mandatsausweitung

Es ist unverzichtbar, dass sich das Mandat von ICANN auf die in der Satzung (Bylaws) genannten Aufgaben beschränkt. Das sind im Wesentlichen die Koordinierung der Vergabe und Zuweisung von drei Arten kritischer Internetressourcen: IP-Adressen, Domainnamen sowie Protokolle und Parameter.

4) Sicherstellung der Verantwortlichkeit des ICANN-Vorstandes

Die ICANN-Interessensgruppen müssen durch Schaffung eines geeigneten Mechanismus in die Lage versetzt werden, in eng umrissenen Ausnahmefällen als *ultima ratio* ICANN-Vorstände ihres Amtes zu entheben.

5) Erarbeitung von Notfallmaßnahmen

Für Risiken, die das Bestehen von ICANN insgesamt gefährden könnten, etwa durch Insolvenz, müssen vor Übergang der IANA-Aufsichtsfunktionen Regeln geschaffen werden, die ICANN und die IANA-Funktion verbindlich für solche Fälle absichern.

6) Regelungen zu länderspezifischen Top-Level Domains

Anders als bei generischen Top-Level Domains hat ICANN bei länderspezifischen Top-Level Domains eine sehr begrenzte Rolle, die sich im Wesentlichen auf die Eintragung dieser Top-Level Domains in die Root-Zone erstreckt. Es ist sicherzustellen, dass darüber hinaus gehende Regelungen bezüglich der länderspezifischen Top-Level Domains weiterhin allein innerhalb des betreffenden Landes im Einklang mit den dort geltenden Festlegungen und gesetzlichen Bestimmungen getroffen werden.

7) Separierung der IANA-Funktionen

Die bisher mögliche Trennung der technischen Ausführung der IANA-Funktionen von ICANN sollte auch künftig möglich sein.

IV. Dieses Positionspapier wird mitgetragen von:

- Bundesregierung (vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)
- eco-Verband der deutschen Internetwirtschaft
- Denic e.G.
- ISOC Deutschland
- DotBerlin
- KRBE GmbH.