

SWP-Aktuell

NR. 8 FEBRUAR 2020

Der Streit um die Domain .org

Spiegelbild der Konflikte um die Legitimität von ICANN

Daniel Voelsen

Seit 2003 wurde die Web-Domain .org von der Non-Profit-Organisation Public Internet Registry (PIR) verwaltet. Nun soll die PIR an die private Investmentfirma Ethos Capital verkauft werden. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen nutzen .org-Domains. Sie fürchten Preissteigerungen, politische Einschränkungen und Sicherheitsrisiken. Mit seinem diplomatischen Gewicht sollte Deutschland diesen Sorgen bei der Entscheidung über .org Geltung verschaffen. Der Streit um .org hat aber noch eine zweite Dimension: Ein weiteres Mal zeigt sich, dass die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) nicht über die Legitimität verfügt, strittige politische Fragen zu entscheiden. Dieses strukturelle Problem wird sich so bald nicht lösen lassen. Deutschland sollte sich daher um diplomatische Schadensbegrenzung bemühen, auch in kritischer Auseinandersetzung mit dem ICANN-Vorstand. Die diesjährige Jahreshauptversammlung von ICANN in Hamburg bietet dafür eine gute Gelegenheit.

Im vergangenen Jahr war Deutschland Gastgeber der Jahresversammlung des Internet Governance Forum (IGF) der Vereinten Nationen. Im Einklang mit dem IGF-Motto »One World. One Vision. One Net« haben Bundesregierung wie Bundestag sich hierbei als Verfechter eines freien, offenen und wirklich globalen Internets präsentiert. Betont wurde zudem die Bedeutung von Multi-stakeholder-Institutionen wie dem IGF.

Die Auseinandersetzungen um die Zukunft der Domain .org sind eine Gelegenheit, den Anspruch deutscher Politik auf eine aktive Rolle in der Internet-Governance praktisch wirksam werden zu lassen. Im konkreten Streit um .org sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass die an die Domain .org geknüpften Interessen der Zivil-

gesellschaft berücksichtigt werden. Überdies gilt es aber auch, auf die tieferliegenden Konflikte um die Legitimität von ICANN durch proaktives diplomatisches Handeln einzuwirken.

Der Streit um den Verkauf der Registry für die Domain .org

Jedes mit dem Internet verbundene Gerät verfügt über eine eindeutige numerische IP-Adresse. Weil IP-Adressen für Menschen schwer zu handhaben sind, gibt es Domain-Namen. Deren Leserichtung geht von rechts nach links: Die »Top Level Domains« (TLD) (zum Beispiel .org oder .de) befinden sich am Ende einer Internet-Adresse. Als Näch-



stes folgen die »second level domains« (zum Beispiel *swp-berlin.org*), denen wiederum Subdomains zugewiesen werden können (zum Beispiel *www.swp-berlin.org*).

An der Vergabe von Domains sind heute verschiedene Institutionen beteiligt: ICANN entscheidet, welche TLD neu angelegt werden und an welche Institutionen die Verwaltung neuer und bereits bestehender Domains vergeben wird. Diese Institutionen werden als *Registries* bezeichnet. Eine Registry wiederum arbeitet in der Regel mit diversen, als *Registrars* bezeichneten Firmen zusammen, bei denen Endkunden »second level domains« kaufen können.

Seit 2003 ist die Public Internet Registry (PIR) die zuständige Registry für die Top-Level-Domain *.org*. Sie regelt die Vergabe von Subdomains mit der Endung *.org*, die insbesondere zivilgesellschaftliche Akteure gerne nutzen. Im Bereich der Domain *.org* sind aktuell mehr als 10 Millionen »second level domains« registriert. Tatsächlich gehört die Domain *.org* zu den überhaupt ersten TLD, die 1985 eingerichtet worden sind. Bis 1992 wurden alle Domains über das Stanford Research Institute – Network Information Center verwaltet. Von da an übernahm die Firma Network Solutions Inc. (NSI) die Verwaltung; NSI wurde später von der Firma Verisign aufgekauft. Zum 1. Januar 2003 wurde auf Basis einer Entscheidung von ICANN (in Abstimmung mit dem US Department of Commerce) die Verwaltung der TLD *.org* von Verisign an die PIR übertragen.

PIR, eine Non-Profit-Organisation nach US-Recht, befindet sich im alleinigen Besitz der Internet Society (ISOC), ebenfalls eine Non-Profit-Organisation in den USA. ISOC, das von einigen der frühen Begründer des Internets ins Leben gerufen wurde, hat sich zum Ziel gesetzt, die technische Fortentwicklung des Internets zu fördern. Unter anderem finanziert die ISOC maßgeblich die Treffen der Internet Engineering Task Force (IETF).

Im November 2019 erklärte ISOC überraschend die Absicht, die PIR – und damit die Kontrolle über die Domain *.org* – an die US Investmentfirma Ethos Capital LLC zu

verkaufen. Als Kaufpreis wurde die Summe von 1,135 Milliarden US-Dollar genannt. Erklärtes Ziel von ISOC ist es, damit eine nachhaltige wirtschaftliche Grundlage für die eigenen Aktivitäten zu schaffen.

ICANN muss den Verkauf allerdings zuvor bestätigen. Wie beschrieben delegiert ICANN die Verwaltung von TLD. Ändert sich der Eigentümer der Institution, der ICANN diese Aufgabe zugewiesen hat, kann ICANN dem widersprechen. Im Extremfall könnte ICANN die Verwaltung der Domain einer anderen Organisation übertragen. Eine Entscheidung hierzu hat ICANN für den 17. Februar angekündigt.

Die Kritik an den Verkaufsplänen

Als die Pläne zum Verkauf der Registry von *.org* bekannt wurden, riefen sie erhebliche Kritik zivilgesellschaftlicher Gruppen hervor. Diese haben sich mittlerweile unter dem Slogan *#SaveDotOrg* organisiert. Vier US-Senatoren (darunter Elizabeth Warren) und zwei Kongressabgeordnete der Demokraten haben sich der Kritik angeschlossen und ICANN aufgefordert, den Verkauf zu stoppen. Die Kritiker bemängeln, dass der geplante Verkauf gerade zivilgesellschaftliche Gruppen in besonderer Weise belasten, einschränken und gefährden würde:

Erstens argumentieren sie, dass in der Folge des Verkaufs der Registry die Preise für *.org*-Subdomains steigen werden. Aktuell liegt der Preis, den Endverbraucher für eine noch nicht vergebene *.org*-Domain zu zahlen haben, bei etwa 10–25 Euro im Jahr. Befürchtet wird, dass diese bei Domains übliche jährliche Gebühr angehoben wird und zudem möglicherweise höhere Gebühren für die erstmalige Registrierung und für Vertragsverlängerungen eingeführt werden könnten. Nur so sei der hohe Kaufpreis für ein profitorientiertes Unternehmen wie Ethos Capital annehmbar. Käme es zu den vermuteten Preiserhöhungen, würde dies wahrscheinlich einzelne Betreiber von *.org*-Domains nicht allzu stark belasten. Angesichts von 10 Millionen *.org*-Domains würde die Zivilgesellschaft in der Summe aber durchaus erhebliche Beträge

an eine private Investment-Firma zahlen müssen.

Zweitens haben einige Äußerungen von Ethos Capital die Sorge genährt, der neue Eigentümer könne – gewissermaßen als Service für Unternehmen und autoritäre Staaten – politische Einschränkungen bei der Nutzung der Domain .org einführen. So könnte die Firma etwa Vorgaben machen, für welche Art von Inhalten .org-Domains genutzt werden dürfen.

Drittens wird befürchtet, dass Ethos Capital um der Steigerung des Profits willen an Sicherheitsvorkehrungen sparen könnte. Dies betrifft den Schutz der Daten der Domain-Inhaber vor unbefugtem Zugriff, aber auch den Schutz jener technischen Infrastruktur vor Sabotage und Manipulation, die der Verknüpfung von Domains und IP-Adressen dient.

Viertens werden all diese Sorgen durch Unklarheiten verstärkt, die Ethos Capitals Firmenstruktur betreffen. Die Firma existiert erst seit einem Jahr und hat keinerlei einschlägige Erfahrungen mit der Verwaltung von TLD vorzuweisen. Für den Kauf von PIR ist zudem eine vielfach verschachtelte vertragliche Konstruktion zwischen den beteiligten Unternehmen geplant.

Warum sich Deutschland gegen den Verkauf stellen sollte

ISOC und PIR haben inzwischen auf die Kritiker geantwortet und angeboten, unter anderem die jährlichen Preiserhöhungen für .org-Subdomains freiwillig auf 10 % zu beschränken. Doch die Lage wird weiter verkompliziert: Eine Gruppe von Personen, zu denen neben anderen die Geschäftsführerin von Wikimedia gehört, hat mittlerweile angeboten, eine Genossenschaft nach US-Recht zu bilden, um die Domain .org im Interesse der Zivilgesellschaft zu übernehmen.

Da ISOC bisher nicht von seinen Verkaufsplänen abrückt, liegt die Entscheidung aktuell bei ICANN. Ob der Vorstand von ICANN allerdings wie angekündigt am 17. Februar eine endgültige Entscheidung treffen wird, bleibt abzuwarten. Angesichts

des Umgangs von ICANN mit politisch ähnlich kontroversen Fällen ist nicht ausgeschlossen, dass die Entscheidung noch einmal vertagt wird.

Deutschland sollte auf diplomatischem Wege dafür eintreten, dass bei dieser Entscheidung die Interessen der Zivilgesellschaft berücksichtigt werden, und das in transparent nachvollziehbarer Weise. Nach gegenwärtigem Sachstand bedeutet dies, dass Deutschland sich gegen den Verkauf der Registry an Ethos Capital in der jetzt geplanten Form aussprechen sollte.

Die bisherige Annahme war, dass sich die PIR als Non-Profit-Organisation und Tochter der gemeinnützigen ISOC den Interessen der Zivilgesellschaft verpflichtet fühle. Wie zutreffend diese Annahme in der Vergangenheit gewesen ist, sei dahingestellt. Mit dem geplanten Verkauf an eine profitorientierte Investmentfirma ist jedenfalls klar, dass ein solcher Vertrauensvorschuss nicht mehr angemessen ist.

Deutschland sollte insofern darauf drängen, dass im Rahmen der künftigen Delegation der Domain .org rechtlich tragfähige Schutzmechanismen eingeführt werden, die den Interessen der Zivilgesellschaft gerecht werden. Dies sollte unabhängig davon geschehen, welche Institution letztlich als Registry fungieren wird – wobei in Kauf zu nehmen, letztlich sogar in gewissem Sinne wünschenswert wäre, dass entsprechende Vorgaben den Marktwert der Registry senken würden. In einem noch weitergehenden Schritt wäre denkbar, die Domain .org zu einem globalen öffentlichen Gut zu erklären und davon abgeleitet etwa vorzugeben, dass die Registry Gebühren für die Vergabe von Domains nur in dem Maße erheben darf, wie dies für den Betrieb der technischen Infrastruktur notwendig ist.

Diesen Überlegungen steht der Wunsch von ISOC entgegen, »ihre« Domain gewinnbringend zu veräußern. Dabei gilt es jedoch zu bedenken, dass die Domain eben nicht ISOC gehört. ICANN delegiert die Verwaltung von TLD an Organisationen, ohne ihnen damit das Eigentum an den Domains zu übertragen. ISOC hat darum nicht das

Recht, mit der Domain nach eigenem Gutdünken zu verfahren.

Der strukturelle Konflikt um die Legitimität von ICANN

Während sich die Kritik am Verkauf der Registry für .org zunächst gegen ISOC richtete, gerät zunehmend auch ICANN in Bedrängnis. Im Kern lautet der Vorwurf, dass ICANN bei seinen Entscheidungen die Interessen der Zivilgesellschaft nicht hinreichend berücksichtige.

Im konkreten Fall wird ICANN vorgeworfen, mit einer Entscheidung im Frühjahr 2019 die Grundlage für den Verkauf der Registry von .org geschaffen zu haben. Damals hatte ICANN – gegen erheblichen Widerstand – entschieden, die Beschränkungen für Preiserhöhungen aufzuheben, die für Subdomains im Bereich von .org galten. Bis dahin durften die Preise nur um bis zu 10 % jährlich erhöht werden. Mit der Aufhebung dieser Beschränkung ist die Marge möglicher Einnahmen aus der Verwaltung von .org erheblich größer geworden. Ohne diese Änderung hätte die Registry wohl keinesfalls einen Verkaufspreis von über einer Milliarde US-Dollar erzielt.

Erschwerend kommt hinzu, dass ein früherer ICANN-Geschäftsführer, Fadi Chehade, den geplanten Verkauf an Ethos als Berater begleitet hat. Einige Kritiker führen dies als Beleg dafür an, dass sich in diesem Fall einflussreiche »Insider« auf Kosten der Zivilgesellschaft bereichern.

Letztlich offenbart sich hier eine grundsätzliche Legitimitätslücke: ICANN ist für seine Leistungen bei der technischen Koordinierung des globalen Domain Name Systems (DNS) weithin anerkannt. Ihre im Kern funktional begründete Legitimität reicht jedoch nicht aus, um in politisch umstrittenen Fragen eine Entscheidung zu treffen, die von den Beteiligten als hinreichend legitim betrachtet würde (vgl. SWP-Studie 12/2019).

Der Streit um .org ist insofern vergleichbar mit der Kontroverse um die Domain

.amazon, bei der sich das US-Unternehmen Amazon und die Anrainerstaaten des Amazonas gegenüberstehen.

Das Problem der begrenzten Legitimität von ICANN ließe sich nur im Zuge umfassender Reformen des gesamten Institutionengefüges in der globalen Internet-Governance lösen. Da diese nicht zu erwarten sind und zugleich der Druck auf die bestehenden Institutionen seitens autoritärer Staaten zunimmt, bleibt für Deutschland vorläufig nur, sich diplomatisch um Schadensbegrenzung zu bemühen.

Zum einen sollte die Bundesregierung den Vorstand von ICANN dazu bewegen, bei seinen Entscheidungen in transparent nachvollziehbarer Weise die Interessen der verschiedenen Stakeholder zu berücksichtigen. Weil die Entscheidungen von ICANN in Fällen wie diesen im Ergebnis immer kontrovers bleiben werden, rückt die Legitimität der Verfahren in den Fokus. Das bisherige Agieren des Vorstands von ICANN im Streit um .org war hier kontraproduktiv. Dringend gilt es zu verhindern, dass der Eindruck aufkommt, ICANN stelle die Interessen der Unternehmen über die Interessen der Zivilgesellschaft.

Zum anderen sollte die Bundesregierung ihr diplomatisches Gewicht und die Erfahrungen in der Konfliktmediation einsetzen, damit Konflikte wie die um .org oder .amazon im Einvernehmen zwischen den Parteien gelöst werden. Ziel sollte es sein, eine Entwicklung dieser Konflikte zu vermeiden, die für die Institution ICANN – und damit auch für das Modell der Multi-stakeholder-Governance – zu einer Gefährdung werden könnte. Will die deutsche Politik dieses Modell verteidigen, gilt es, auf den ersten Blick scheinbar geringfügigen Konflikten wie dem Streit um einen Domain-Namen mit einer pro-aktiven Diplomatie zu begegnen. Dafür bietet sich im Oktober eine günstige Gelegenheit, wenn die Jahreshauptversammlung von ICANN in Hamburg stattfinden wird.

Dr. Daniel Voelsen ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2020A08

SWP-Aktuell 8
Februar 2020