

**Ingrid Hamm, Marcel Machill (Hg.): Wer regiert das Internet? –
Who Controls the Internet? ICANN als Fallbeispiel für Global Internet
Governance. ICANN as a Case Study in Global Internet Governance**

Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 2001, 502 S., ISBN 3-89204-571-2,
€ 16,-

„Wer regiert das Internet?“ Dieser Fragestellung gehen Ingrid Hamm und Marcel Machill in ihrer zweisprachigen Publikation (Deutsch/Englisch) nach, in der international führende Experten die Möglichkeit einer organisierten Koregulierung des Internets am Fallbeispiel der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) diskutieren: Welche Akteure regulieren welche Sachverhalte im Internet? Wer bestimmt die technischen Strukturen und Standards? Und wer entscheidet über die Vergabe von Internetadressen?

Machill begründet die Relevanz dieser Fragen mit der überragenden gesellschaftlichen Bedeutung des Internets: „So wie der Schutz der Weltmeere oder der Erdatmosphäre Aufgabe einer globalen Politik und globaler Regulierung ist, so ist das globale öffentliche Gut ‚Internet‘ wegen seiner Bedeutung für kommerzielle und nicht-kommerzielle Zwecke, insbesondere für die globale Kommunikation, besonders schutzbedürftig“ (S.18). Daher müsse insbesondere die technische Funktionsfähigkeit, d. h. die Interoperabilität des weltumspannenden Netzes gesichert werden. Traditionelle Regulierungsansätze seien dabei jedoch aufgrund der Globalität und der Dynamik des Internets nicht mehr sinnvoll – neue, weltweit legitimierte Regulierungsmodelle gefordert. Vor diesem Hintergrund hat sich Marcel Machill mit dem Experiment ICANN ein besonders interessantes Analyseobjekt ausgesucht: Zum einen ist mit ICANN ein neuartiges Koregulierungsmodell für die Verwaltung der Internet-Adressen entstanden. Zum anderen stellten die ersten weltweiten Onlinewahlen im Oktober 2000 einen Versuch dar, alle Internetnutzer zu vertreten und so die politische Legitimität von ICANN zu erhöhen.

In einem mehr als zweijährigen Forschungsprojekt hat die Bertelsmann Stiftung die Entwicklung von ICANN zusammen mit zahlreichen Experten wissenschaftlich begleitet. Hamm und Machill stellen in ihrem Sammelband die internationalen Studien zusammen.

Im Mittelpunkt der Publikation stehen Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung zu „Internet Governance“. Machill zieht hier wertvolle Schlussfolgerungen für die Zukunft der Internet-Regulierung. Er identifiziert sieben allgemeine Design-Prinzipien, denen ein Regulierungssystem genügen muss und die sich auf unterschiedliche Aufgaben der Internet-Regulierung anwenden lassen: Erstens müsse Internet-Regulierung im Gegensatz zur klassischen Medienregulierung auf globaler Ebene erfolgen. Zweitens müsse eine angemessene Integration und Repräsentation aller Stakeholder gewährleistet werden. Eine gemeinsame Verantwortung der Internet-Industrie, Nutzer, Nichtregierungsorganisationen sowie

der Regierungen bzw. Medienaufsichtsbehörden sei erforderlich. Drittens sind Entscheidungsabläufe in einem Bottom-Up-Ansatz denkbar. Denn Regulierung müsse nicht notwendigerweise von staatlicher Seite ausgehen. Organisatorische Flexibilität sollte viertens der dynamischen Entwicklung des Internets gerecht werden und eine ständige Anpassung des Regulierungsrahmens ermöglichen. Arbeitsabläufe und Entscheidungsverfahren müssten fünftens unter Nutzung der Publikationsmöglichkeiten des Internets für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar gestaltet werden. Sechstens sollten die Kompetenzen zwischen den unterschiedlichen Regulierungsinstitutionen klar voneinander abgegrenzt sein. Alle Regulierungsprinzipien müssten schließlich dem Ziel der Stabilität des Internets verpflichtet sein. Machill zeigt anschließend auf, inwieweit sich die Design-Prinzipien in der Praxis wiederfinden lassen: Im Bereich der Regulierung der technischen Infrastruktur analysiert er die Internet Engineering Task Force (IETF), das World Wide Web Consortium (W3C) sowie das Fallbeispiel ICANN, in Bezug auf die Regulierung von Internet-Inhalten die Internet Content Rating Association (ICRA). Dabei wird deutlich, dass sich die Lösungsansätze für Internet-Regulierung meist noch in der Entwicklung befinden. Die von Machill aufgestellten Prinzipien stellen Konstruktionsmerkmale dar, an denen sich Internet-Regulierer messen lassen müssen, wollen sie effektiv und demokratisch legitimiert sein.

Highlight der Publikation ist eine überaus lesenswerte Case Study zu Entstehung, Praxis und Wirkung von ICANN, die an der John F. Kennedy School of Government der Harvard University unter Leitung von Joseph S. Nye und John D. Donahue entstanden ist. Die Studie stellt zugleich eine detailreiche Entwicklungsgeschichte des Internets von den ersten Anfängen des ARPAnets über die Entstehung des Domainnamen-Systems (DNS) bis zu den ersten weltweiten Wahlen eines Teils des ICANN-Direktoriums durch die Internet-Gemeinde im Oktober 2000 dar. Wer schon immer einmal wissen wollte, wie das Internet von den Anfängen bis heute technisch und organisatorisch verwaltet wurde, wird hier fündig. Teilweise wird die Darstellung heruntergebrochen bis auf die Handlungsmotive einzelner Internet-Gurus der frühen Stunde wie Jon Postel. Ebenso breit ist die Analyse über die Politik der US-Regierung bei der Privatisierung des Internets und der Gründung von ICANN als neuem technisch-administrativem Herz des Internets. Anhand der Darstellung der Organisationsstruktur und der Entscheidungsprozesse von ICANN werden die zuvor von Machill herausgearbeiteten Prinzipien für Internet-Regulierung deutlich. Abschließend werden Ablauf und Probleme der weltweiten Direktoriumswahlen dargestellt.

Claus Leggewie (Justus-Liebig-Universität Gießen) und Herbert Burkert (Universität St. Gallen) prüfen dann das ICANN-Modell und den -Wahlprozess auf Regulierungs- und Demokratietauglichkeit. Im Anschluss geht Hans-Jörg Stiehler (Universität Leipzig) in Anlehnung an den Agenda-Setting-Ansatz der Frage nach, ob sich ein Zusammenhang zwischen der Berichterstattung über

ICANN in ausgewählten deutschen Print-Leitmedien und der Registrierung für die Online-Wahlen der ICANN-Direktoren in Deutschland feststellen lässt.

Das letzte Kapitel des Sammelbandes widmet sich den technischen Grundlagen der Internet-Koregulierung. Klaus Birkenbihl (Institut für Medienkommunikation der GMD) beschreibt zum einen ausführlich und technisch anspruchsvoll die Funktionsweise sowie die Probleme und Vorteile des neuen Internet-Übertragungsprotokolls IPv6. Zum anderen stellt die Einführung von IPv6 durch die IETF ein Beispiel für Internet-Selbstregulierung dar. Der Netz-Experte Hans Peter Dittler erklärt anschließend, wie das Domainnamen-System (DNS) technisch arbeitet, dessen Regulierung die zentrale Aufgabe von ICANN darstellt. Er zeigt zugleich, welche weitreichende politische und wirtschaftliche Bedeutung die Kontrolle über die so genannten Root-Server hat und wie wichtig deshalb sorgfältige Koregulierung ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich Hamm und Machill mit ihrer Publikation zur Regulierung der Internet-Infrastruktur einem Thema zugewandt haben, dessen Bedeutung für das Funktionieren des Internets und dessen weitreichenden Konsequenzen oft auch in der Medienpolitik kaum wahrgenommen werden. Wer sich aber mit der technischen Regulierung des Internets im Allgemeinen oder mit ICANN im Speziellen beschäftigt, wird an dieser Publikation wohl schwer vorbei kommen. Denn der Sammelband bearbeitet das Thema sehr vielseitig: aus technischer, rechtlicher, gesellschafts- und kommunikationspolitischer Perspektive. Die Bertelsmann Stiftung hat aus der Analyse der unterschiedlichen Studien klare Schlussfolgerungen und Empfehlungen für zukunftsfähige Modelle der Internet-Koregulierung gezogen, deren Anwendung in der Praxis noch zu verfolgen ist.

Markus Beiler (Hannover)