

## Verfahren der Willensbildung und Selbstverwaltung im Internet: das Beispiel ICANN und die At-Large-Membership

Hofmann, Jeanette; Schattschneider, Jessica

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hofmann, J., & Schattschneider, J. (2002). *Verfahren der Willensbildung und Selbstverwaltung im Internet: das Beispiel ICANN und die At-Large-Membership*. (Schriftenreihe / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Technik - Arbeit - Umwelt, Abteilung Organisation und Technikgenese, 02-109). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-112676>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Schriftenreihe der Abteilung „Organisation und Technikgenese“  
des Forschungsschwerpunkts Technik-Arbeit-Umwelt am Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung

**FS II 02-109**

**Verfahren der Willensbildung und  
Selbstverwaltung im Internet – Das Beispiel  
ICANN und die At-Large-Membership**

Jeanette Hofmann  
unter Mitarbeit von Jessica Schattschneider

Diese Studie ist im Rahmen eines durch den Bundesbeauftragten für Anlegenheiten  
der Kultur und der Medien geförderten Forschungsprojektes in Kooperation mit  
Prof. Dr. Meinolf Dierkes entstanden.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)  
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin  
Telefon (030) 25491-207, Fax (020) 25491-209  
[jeanette@wz-berlin.de](mailto:jeanette@wz-berlin.de)



## **Kurzfassung**

Die vorliegende Studie befasst sich mit einem Experiment im Bereich transnationaler demokratischer Willensbildung. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), ein 1998 gegründete gemeinnützige Unternehmen mit Sitz in Kalifornien, das die Aufsicht und Verwaltung des Domainnamensystems sowie die Kontrolle über den numerischen Adressraum des Internet ausübt. Die ursprüngliche Satzung von ICANN sah vor, dass neun von 19 Direktoriumsmitgliedern durch die Internetnutzer bestimmt werden sollten. Aus diesem Grund veranstaltete ICANN im Jahr 2000 die erste weltweite Wahl im Internet. Bei dieser Wahl wurden in fünf durch ICANN bestimmte „Weltregionen“ insgesamt fünf sogenannte At-Large Direktoren gewählt. Die Studie besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil wird die Struktur von ICANN anhand ihrer Satzung analysiert. Der zweite Teil besteht aus einer Fallstudie, die den Planungsprozess und Ablauf der Wahl im Einzelnen schildert und kritisch bewertet. Die Untersuchung stellt die erste deutschsprachige Studie über die ICANN Wahl im Jahr 2000 dar.

## **Abstract**

This study looks at an experiment in transnational democracy. The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) held in the year 2000 the first global elections on the Internet. Five At Large directors coming from five world regions were selected by Internet users who had signed up as members with ICANN. ICANN, the California based non-profit company, has been founded in 1998. ICANN is responsible for the oversight and administration of the Domain Name system as well as for the allocation of numeric Internet addresses. The original version of ICANN's bylaws determine that nine of its 19 directors should be selected by users. The study consists of two parts. The first part describes ICANN's bylaws and analyses its institutional structure. The second part is a case study that aims to comprehend the entire progression of the ICANN elections. Starting with the first At Large membership committees initiated by ICANN staff, the case study gives special attention to the decision making processes accompanying the election.

## Abkürzungsverzeichnis

ALSC	At-Large-Membership Study Committee
APNIC	Asia Pacific Network Information Center
ARIN	American Registry for Internet Numbers
ASO	Adress Supporting Organization
ccTLD	country code Top Level Domain
CDT	Center for Democracy and Technology
DNS	Domain-Namen-System
DNSO	Domain Name Supporting Organization
DOC	Department of Commerce
ECE	Electronic Commerce Europe
ENUM	Telephone Number Mapping
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EuroISPA	European ISP Association
FCC	Federal Communications Commission
FITUG	Förderverein Informationstechnik und Gesellschaft
GAC	Governmental Advisory Committee
gTLD	generic Top Level Domain
gTLD-MoU	generic Top Level Domain Memorandum of Understanding
IANA	Internet Assigned Numbers Authority
IAHC	International Ad Hoc Committee
IETF	Internet Engineering Task Force
IFWP	International Forum on the White Paper
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
ICC	International Chamber of Commerce
INTIA	International Trademark Association
ISOC	Internet Society
ITAA	Information Technology Association of America
ITU	International Telecommunication Union
JIF	Japan ICANN Forum
MAC	Membership Advisory Committee
MOU	Memorandum of Understanding

NAIS	NGO and Academic ICANN Study
NGO	Non Governmental Organization
NSF	National Science Foundation
NTIA	National Telecommunications & Information Administration
PIN	Personal Identification Number
PSO	Protocol Supporting Organization
ORSC	Open Root Server Confederation
RIPE	Réseaux IP Européens Network Coordination Centre
RIR	Regional Internet Registries
SO	Supporting Organization
WIPO	World Intellectual Property Organization
W3C	World Wide Web Consortium

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Rechtliche Grundlagen und Organisationsstrukturen von ICANN</b>	<b>21</b>
2.1	Die Entstehung der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers . . . . .	21
2.2	Satzung von ICANN: Articles and Bylaws . . . . .	26
2.2.1	Articles . . . . .	26
2.2.2	Bylaws . . . . .	28
2.3	Das Kräfteverhältnis innerhalb von ICANN . . . . .	39
<b>3</b>	<b>Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership</b>	<b>45</b>
3.1	Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership . . . . .	48
3.1.1	Externalisierung von Strukturfragen: Das Membership Advisory Committee . . . . .	48
3.1.2	Vertagung von Strukturentscheidungen: ICANN-Tagung Berlin	55
3.1.3	Interne Meinungsbildung zur At-Large-Membership: ICANN-Tagung Santiago . . . . .	56

3.1.4	Durchsetzung direkter Wahlen: ICANN-Tagung Kairo . . . . .	59
3.1.5	Selbstnominierungsprozess: Die Aufstellung der Kandidaten . . .	62
3.1.6	ICANN Wahlkomitee: Empfehlungen zur Wahlorganisation . . . .	65
3.1.7	Die Neudefinition der At-Large-Membership: ICANN-Tagung Yokohama . . . . .	67
3.1.8	Wahlempfehlungen des Nominierungskomitees . . . . .	73
3.1.9	Regeln für die At-Large-Wahl . . . . .	74
3.1.10	Zwischenresümee: Die Konstituierung der At-Large Membership auf der Basis und in den Grenzen des Wahlsystems . . . . .	77
3.2	Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet . . . . .	78
3.2.1	Mitgliederregistrierung . . . . .	78
3.2.2	Nominierungsphase . . . . .	94
3.2.3	Wahlkampfphase . . . . .	101
3.2.4	At-Large-Membership-Wahlen . . . . .	104
<b>4</b>	<b>Das Konzept des Interessengleichgewichts auf dem Prüfstand: Neue Re- präsentationsformen und Partizipationsbedingungen</b>	<b>119</b>
4.1	Optionen und Vorschläge . . . . .	120
4.1.1	Institutionalisierung der At-Large-Membership . . . . .	120
4.1.2	Abschaffung der At-Large-Membership . . . . .	125
4.2	Politische Handlungsempfehlungen . . . . .	128
<b>5</b>	<b>Anhang</b>	<b>133</b>



# 1 Einleitung

Die Idee zu der vorliegenden Untersuchung über Willensbildungsverfahren im Internet geht auf das Jahr 1999 zurück. In diesem Zeitraum konstituierten sich die verschiedenen Unterorganisationen der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) und ein erstes Beratungskomitee legte Vorschläge für die künftige Struktur der At-Large-Membership vor. Die ersten Wahlen von Direktoriumsmitgliedern zeichneten sich ab. Deutlich wurde aber auch eine Vielzahl ungelöster Probleme, die mit der Integration der Nutzer in die Entscheidungsprozesse des kalifornischen Unternehmens zusammenhängen.

Die Bereitschaft der Nationalstaaten, einstmals als hoheitlich verstandene Aufgaben an private Organisationen zu delegieren, ist derzeit vergleichsweise groß. Neue Formen der Selbstregulierung versprechen einen Flexibilitätsgewinn und eine Verringerung der Aufgabenlast der öffentlichen Hand, wie im Weißbuch der US-Regierung von 1998 zur Administration der Internetnamen und -nummern festgestellt wird. Sofern es sich bei diesen Regulierungsgremien um rein privatwirtschaftliche Organisationen handelt, stellt sich freilich die Frage nach der Repräsentanz öffentlicher Interessen: es kann nicht ohne weiteres unterstellt werden, dass die Zielvorstellungen der Anbieter mit denen der Konsumenten übereinstimmen. Aus diesem Grund hat die Rolle der Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) an Bedeutung gewonnen.

Der Einfluss der Zivilgesellschaft hat in den 90er Jahren jedoch noch aus einem weiteren Grund verstärkte Aufmerksamkeit auf sich gezogen: demokratische Willensbildungsprozesse enden an den Grenzen des Nationalstaats. Die zunehmende, wechselseitige Abhängigkeit der Staaten voneinander, der grenzüberschreitende Charakter vieler Problemstellungen und die Verlagerung politischer Entscheidungen auf die internatio-

nale Ebene ziehen ein wachsendes Demokratie- und Legitimationsdefizit nach sich.

### **Hypothesen und untersuchungsleitende Fragestellung**

Bislang gibt es nur wenige konkrete Partizipationsmodelle im internationalen Bereich, die exemplarisch demonstrieren, wie die bestehenden Demokratiedefizite langfristig behoben werden können. Vor dem Hintergrund dieses Desiderats entstand das Projekt, die Entwicklung von ICANN, insbesondere die institutionelle Integration der Nutzer, systematisch zu beobachten und die ersten Direktoriumswahlen im Rahmen einer detaillierten Fallstudie zu analysieren.

Zwei Fragestellungen sollten hierbei untersuchungsleitend sein:

- Welche Verfahren der Willensbildung sind geeignet, um zu konsensorientierten Entscheidungen innerhalb der international heterogenen Nutzerschaft des Internet zu gelangen?
- Wie lässt sich das Transparenz- und Konsensgebot mit dem Bedarf nach flexiblen und schnellen Entscheidungen in der Verwaltung des Internet in Einklang bringen?

Die aus heutiger Sicht betrachtet recht optimistische Untersuchungshypothese lautete, dass die Repräsentationsstruktur von ICANN als Ausdruck eines sich wandelnden Demokratieverständnisses zu sehen sei. Dieser Wandel zeige sich vor allem darin, dass Regierungen nicht länger als die einzig demokratisch legitimierte Instanz zur Vertretung öffentlicher Interessen im Bereich der transnationalen Willensbildung angesehen werden. Dieser Prämisse entsprechend zielte die Untersuchung auf eine kritische Begleitung und Bewertung des Institutionalisierungsprozesses der At-Large-Membership als auch der Vorbereitung und Durchführung der ICANN-Wahl. Im Vordergrund des Interesses stand somit die Evaluierung der spezifischen Institutionalisierungsformen zivilgesellschaftlicher Interessen innerhalb von ICANN. Die Erfolgs- bzw. Wirkungsbedingungen dieser experimentellen Arrangements sollten herausgearbeitet und im Hinblick auf ihre Verallgemeinerbarkeit betrachtet werden.

Als optimistisch erwies sich die Anlage der Untersuchung, weil sie den Widerstand innerhalb ICANNs gegen die Integration und dauerhafte Institutionalisierung der At-Large-Membership unterschätzt hatte. Viele der schriftlich dokumentierten Absichts-

erklärungen zur At-Large-Membership erwiesen sich im Laufe der empirischen Untersuchung weniger bindend und vertrauenswürdig als angenommen.

Wie im Rahmen der Fallstudie näher dargestellt wird, ist mit der Institutionalisierung der At-Large-Membership trotz der Wahl im Jahr 2000 bis heute nicht begonnen worden. Diese Verzögerung, so es sich denn um eine solche handelt, hat das Untersuchungsdesign notwendigerweise beeinflusst. Der Schwerpunkt der empirischen Darstellung wurde auf die Rekonstruktion des Entscheidungsprozesses bezüglich des Wahlverfahrens und der daran geknüpften Definition der At-Large-Membership gelegt. Den Abschluss der empirischen Untersuchung bildet eine vergleichende Skizzierung der augenblicklich diskutierten Modelle zur Institutionalisierung der At-Large-Membership. Obwohl noch immer unklar ist, ob sich im Direktorium überhaupt die erforderliche Mehrheit für eine förmliche Integration der At-Large-Membership findet, sind Anfang 2002 konkrete Konzepte für den Aufbau einer Nutzerorganisation vorgelegt worden.

Bevor die Struktur und die methodische Vorgehensweise der Untersuchung näher beschrieben wird, folgt zunächst eine knappe Zusammenfassung des politikwissenschaftlichen Diskussionsstandes zu dem Themenfeld Globalisierung und zivilgesellschaftlicher Partizipation. Wie dabei erkennbar wird, bilden die anhaltenden Schwierigkeiten ICANNs, eine allgemein akzeptable Interessenbalance zu institutionalisieren, ein empirisches Fallbeispiel für die im Theoriebereich der Internationalen Beziehungen allenthalben diagnostizierten Probleme, demokratische Verfahren und Prinzipien auf transnationale Kontexte zu übertragen.

### **Globalisierung und Demokratie: Der sozialwissenschaftliche Diskurs**

Das Internet ist Ausdruck und zugleich treibende Kraft einer Entwicklung, die in der sozialwissenschaftlichen Diskussion als ein Auseinanderdriften von zwei gesellschaftlichen Räumen beschrieben wird. Dabei handelt es sich um den geopolitischen Raum demokratischer Selbstbestimmung und Willensbildung, der gleichbedeutend ist mit dem Territorialstaat, und dem Raum der Politikformulierung und Entscheidungsfindung. Die demokratische Theorie beruht auf der Annahme, dass beide Räume deckungsgleich sind, das heißt, Nationalstaaten die erforderliche Autonomie besitzen, damit die Bürger eines Landes ihr Selbstbestimmungsrecht ausüben können. Faktisch werden wirtschaftliche und politische Entscheidungen jedoch in wachsendem Umfang auf der internationalen Ebene und folglich außerhalb der Reichweite demokratischer Wil-

## 1 Einleitung

lensbildung getroffen. Das Kongruenzprinzip, das den Betroffenen Einfluss- bzw. Mitwirkungsrechte auf politische Entscheidungen einräumt, wird durch diese Entwicklung geschwächt. Darin besteht das vielfach beschriebene Demokratiedefizit der Globalisierung: „As fundamental processes of governance escape the categories of the nation-state, the traditional national resolutions of the key questions of democratic theory and practice are open to doubt.“ (Held 1998: 258)

Das Internet unterstützt und beschleunigt diese Entwicklung, weil es nicht nur räumliche Distanzen aufhebt – das taten bereits die Telefonnetze –, sondern die Virtualisierung von Organisationen und Politiknetzwerken vorantreibt. Die verteilten Kommunikationsdienste des Internet tragen in erheblichem Umfang zur Entstehung grenzüberschreitender Öffentlichkeiten und Arbeitszusammenhänge bei. Während die Presse und der Rundfunk zur Konstituierung der nationalen Identität beigetragen haben (vgl. Anderson 1983), gelten digitale Kommunikationsnetzwerke als Basis für neue Formen einer postnationalen Identität, die zugleich universaler und partikularer, allgemeiner und regionaler ist als der Nationalstaat (vgl. Poster 2001). Die Wirkung des Netzes ist auch als „Dezentrierung von Souveränität“ (Mahnkopf 1998: 61) beschrieben worden.

Alle Demokratietheorien und die darin gründenden demokratischen Verfassungen und Verfahren sind auf den Bezugsraum Territorialstaat zugeschnitten. Legitimationsstiftende Mehrheits- und Repräsentativitätsprinzipien gehen von einem Souverän aus, der aus einer endlichen Zahl stimmberechtigter Bürger besteht.

An den Grenzen des Nationalstaats endet folglich auch der Wirkungsraum der Demokratie. Je mehr Entscheidungen aus dem Nationalstaat in transnationale Gremien verlagert werden, desto größer werden die Demokratie- und Legitimationsdefizite in der Politikformulierung: „Die nationalstaatlichen Demokratien sind durch den Globalisierungsprozess in zunehmendem Maße mit einer Abnahme von Entscheidungskompetenzen konfrontiert, die in inter- und supranationale Institutionen und regimespezifische Governance-Strukturen abwandern. Die Legitimationsdecke internationaler Politik ist dünn.“ (Klein 2002: 4)

Bezeichnenderweise beschränkt sich das Legitimationsproblem auf der inter- oder transnationalen Ebene nicht auf offizielle Vertragsorganisationen, sondern berührt durchaus auch nicht-staatliche Organisationen. Auch für zivilgesellschaftliche Interessengruppen stellt sich die Frage der Repräsentativität, der Transparenz und Kontrolle

ihres Tuns (vgl. Leggewie 2001a). Denn transnationale Bürgerbewegungen weisen den gleichen Mangel an „Verfasstheit“ auf, den diese mit Bezug auf andere, nicht demokratisch kontrollierte Organisationen kritisieren.

Während die Diagnose eines zunehmenden Legitimationsdefizits transnationaler Politikformulierung relativ unumstritten ist, kann dies für die Therapievorschläge allerdings nicht behauptet werden. Die zentrale Differenz in der sozialwissenschaftlichen Diskussion besteht in der Frage, ob sich demokratische Verfahren für eine Ausdehnung auf transnationale Organisationszusammenhange eignen oder sie nur im Rahmen des Territorialstaats verwirklicht werden können. Gegenüber stehen sich hier zwei Grundpositionen, die sich als staats- und als kontextzentriert charakterisieren lassen.

Bislang ist wohl die Mehrzahl der Demokratietheoretiker der Auffassung, dass kosmopolitische Demokratiemodelle zum Scheitern verurteilt sind. Als wichtigstes Argument hierfür wird angeführt, dass der Erfolg demokratischer Verfahren einer gemeinsamen Geschichte und Kultur, einer darin gründenden kollektiven Identität sowie einer darauf aufbauenden Öffentlichkeit bedürfen. Nur die kollektive Identität schaffe ausreichend Solidarität und Vertrauen in demokratische Verfahren, zwei Ressourcen, die Voraussetzung für die Anerkennung und Befolgung auch missliebiger politischer Entscheidungen und den Schutz von Minderheitsinteressen sind.

Solange es keine Weltgesellschaft mit einer globalen Öffentlichkeit und Identität gibt, kann es auch keine transnationale Demokratie geben, so etwa das Argument von Robert Dahl: „Beyond the boundaries of one’s own intimate attachments, altruism is uncommon, and as a steady state among many people it is too feeble to be counted on. In sum, among a large group of persons with varied and conflicting ends, goals, interests, and purposes, unanimity is unattainable, disagreement on the best policy is to be expected, and civic virtue is too weak a force to override individual group interests.“ (Dahl 1999: 26; vgl. auch 1994)

Legitimität können internationale Organisationen folglich nicht aus ihrer demokratischen Struktur gewinnen, sondern allenfalls aus einer nationalstaatlichen Kontrolle (vgl. Nye 2001) sowie aus der Güte bzw. den wohlfahrtsstaatlichen Effekten ihrer Entscheidungen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Der in diesem Zusammenhang vielzitierte Begriff der Output-Legitimation geht auf Scharpf (1998) zurück, der dieses Argument mit Bezug auf die Europäische Gemeinschaft entwickelt hat.

Kritiker dieses staatszentrierten Demokratiemodells wenden dagegen ein, dass die Demokratietheorie immer in einer gewissen Spannung zur politischen Praxis gestanden habe: „Political communities have rarely if ever existed in isolation as bounded geographical totalities; they are better thought of as overlapping networks of interaction.“ (Held 1998: 251)

Je stärker sich die politische Arena jedoch von territorialen Orten entferne und zum Gegenstand transnationaler Verhandlungsnetzwerke werde, desto stärker stelle sich die Frage nach dem angemessenen Ort demokratischer Willensbildung und Kontrolle: „The proper ‘home’ of politics and democracy becomes a quite puzzling matter.“ (Held 1998: 255)

Ausgelöst durch die Globalisierungsdiskussion wird unterdessen selbstkritisch die Frage aufgeworfen, ob die Sozialwissenschaften nicht selbst einem territorialen Bias unterliegen, wenn sie die historische Verbindung zwischen geographischem, politischem und gesellschaftlichem Raum als zeitlose Konstante behandeln. In den Worten von Paul Hirst: „We still tend to think of politics in terms of (...) ‘the flags of all nations’ model. Politics is of course a much contested concept, but in this model it is perceived as state-centric and every inch of the globe is the territory of some state or another.“ (Hirst 2001; vgl. unter vielen anderen auch Mény 1999.)

Entgegen den Annahmen des territorialen Politikmodells wird unter den Anhängern des kontextzentrierten Demokratiekonzepts verstärkt darauf hingewiesen, dass Demokratie als ein unvollendetes Projekt zu verstehen sei, das sich auch künftig kontinuierlich weiterentwickeln werde (vgl. Archibugi 1998). Damit einhergehend ist ein wachsendes Interesse an neuen Formen grenzüberschreitender Interessenartikulation und Willensbildung zu beobachten.

Obwohl, wie allgemein festgestellt wird, das Angebot an transnationalen Partizipationsmodellen nach wie vor gering ist, lassen sich doch eine Reihe charakteristischer Merkmale benennen, die nicht-territorial gebundene Willensbildungsformen auszeichnen. Davon besagt das wichtigste, dass transnationale Politikformen nicht als Verlängerung von nationalstaatlicher Politik begriffen werden können (vgl. Beck 1998: 8). Solange mit einer Weltregierung nicht zu rechnen ist, entwickeln sich neue zivilgesellschaftliche Beteiligungsformen entlang der bestehenden sektoralen Regulierungsstrukturen (vgl. Wolf 2002: 37). Daher ist im Hinblick auf die Organisationsmuster eine breite

Varianz zu erwarten, die die Eigenheiten und Akteurskonstellationen der jeweiligen Politikfelder reflektiert (vgl. Abromeit 1998).

Eine der zentralen Herausforderungen transnationaler Demokratiemodelle ist in dem Umstand zu suchen, dass sich Partizipationsrechte auf der globalen Ebene nicht aus der territorialen Zugehörigkeit, sondern aus der Betroffenheit ergeben. Als betroffen gelten diejenigen, die die Folgen oder Risiken politischer Entscheidungen zu tragen haben und sich dieser Folgen bewusst sind (vgl. Abromeit 1998: 114). Diese vage Bestimmung von Beteiligungsrechten gehört zu den Grundproblemen nicht-territorialer Politikmodelle. Weil Mehrheitsentscheidungen unter diesen Bedingungen nur schwer durchsetzbar sind, müssen neue legitimitätsstiftende Willensbildungsverfahren erst entwickelt werden. Bei globaler Politik handelt es sich Beck zufolge daher um „generierende Politik; das heißt um Gestaltungsaufgaben, die mit ihrer konkreten Verhandlungsform zugleich immer auch ihre organisatorisch-politische Möglichkeitsform mitkreieren müssen.“ (Beck 1998: 8)

Sektorale Regulierungsregime zeichnen sich in der Regel weniger durch hierarchische als durch horizontale Koordinationsformen aus. Es wird daher allgemein davon ausgegangen, dass die Integration zivilgesellschaftlicher Interessen deliberative Formen (vgl. Schmalz-Bruns 1999) von Demokratie erzeugt: „This means that, in principle, governance beyond the state follows a non-majoritarian, cognitive logic of arguing and bargaining.“ (Wolf 2002: 45)

Der hohe Verhandlungsbedarf konsensorientierter Problemlösungsverfahren hat transnationale Demokratieprojekte dem Verdacht ausgesetzt, Legitimität auf Kosten von Effizienz zu erreichen. Die transnationale Erweiterung der Demokratie ringe mit dem Dilemma, das sie erst aufwerfe: „Die Entgrenzung der Demokratie erschwert die Prozesse der demokratischen Willensbildung und politischen Identifikation.“ (Beck 1998: 9) Robert Dahl hat in diesem Zusammenhang von einem demokratischen Dilemma gesprochen, das in dem Gegensatz zwischen „system effectiveness“ und „citizen participation“ wurzelt (vgl. Dahl 1994). Demnach sind politische Problemlösungen entweder effizient oder demokratisch, aber kaum beides gleichzeitig. Je größer und komplexer politische Handlungseinheiten werden, je stärker beruhe Regierungsfähigkeit auf der Delegation von Autorität und Macht. Die Globalisierung lasse eine Verstärkung dieses Trends erwarten.

Allerdings wird davor gewarnt, Effizienz und Demokratie als bloße Gegensätze in der Bewertung von Problemlösungsverfahren zu betrachten. Gbikpi und Grote zufolge machen effektive Governancemodelle die Beteiligung der Betroffenen gar erforderlich. Politik, verstanden als Ermutigung von Akteuren, ihre Interessen zu artikulieren, sei Teil der Lösung, nicht Teil des Problems, wie so häufig unterstellt (vgl. Gbikpi & Grote 2002: 18). Effektiv sei die Integration von betroffenen Akteuren, weil auf diese Weise Implementationsprobleme vermieden, die Folgebereitschaft erhöht und zudem vorhandenes Wissen mobilisiert werden könne (Gbikpi & Grote 2002: 23). Im Sinne einer effizienten Politik käme es mithin darauf an, auch auf internationaler Ebene Opportunitätsstrukturen für die Beteiligung von Interessengruppen zu schaffen. Diese müssten so beschaffen sein, dass sie Solidarität und kollektive Identität nicht wie im Territorialstaat als gegeben voraussetzen, sondern diese gleichsam hervorbringen: „Therefore, quite different from the model of the territorial-state majority-democracy, the adequacy of any approach to the democratization of governance beyond the state will fundamentally depend upon whether it can offer procedures which do not consume, but instead generate collective identity and mutual trust. Only a horizontal, discursive and argumentative political style can be expected to fulfil this requirement.“ (Wolf 2002: 46)

Von solchen komplexen Partizipationsarrangements erwartet man sich genuine Innovationen in der Demokratieentwicklung. Aber lassen sie auch arbeits- und entscheidungsfähige Organisationsstrukturen erwarten?

Die politikwissenschaftliche Diskussion über die Erfolgsbedingungen und Probleme demokratischer Beteiligungsformen in transnationalen Politikfeldern spricht mehrere Aspekte an, die für die Organisationsstruktur von ICANN unmittelbar relevant sind. Dazu gehört vor allem die Frage, welche Akteure bei der Verwaltung des Domainnamensystems (DNS) an die Stelle der nationalen Regierungen treten sollten. Folgt man dem Betroffenenkriterium, das vor allem in der umweltpolitischen Diskussion sehr populär ist, könnten alle Nutzer des Internet Mitspracherechte bei ICANN geltend machen. Das Modell einer allen Nutzern offenstehenden Organisationsstruktur ruft Unbehagen bei denen hervor, die direkte Beteiligungsverfahren für ineffizient halten. Skeptiker wie Robert Dahl und Joseph Nye würden daher einer Integration der Nutzer in die Entscheidungsprozesse von ICANN keine großen Erfolgchancen einräumen. Ihre Empfehlung zur Vermeidung einer rein industriebasierten Selbstregulierung liefe



vermutlich auf eine Beteiligung der nationalen Regierungen hinaus.

Gerade mit Blick auf die Geschichte des Internet ist das Verfahren der Delegation als bewährte Antwort auf Regierungs- oder Governanceprobleme jedoch in Verruf geraten. Wie der Vergleich verschiedener Standardisierungsorganisationen, die zeitgleich an Netzarchitekturen für den Datenverkehr arbeiteten, gezeigt hat, zeichnen sich supranationale Organisationen wie die International Telecommunication Union (ITU), zu denen nur nationale Delegierte Zutritt haben, keineswegs durch effizientere Problemlösungsverfahren aus als offene Mitgliederorganisationen.<sup>2</sup> Die Delegation politischer Aufgaben an staatliche oder internationale Organisationen erzeugt nicht per se effiziente Lösungen. Gerade aus diesem Grund hat sich die US-Regierung entschieden, die Aufsicht über das Domainnamensystem einer privaten Organisation zu übertragen.

Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass der Zusammenhang zwischen Delegation und Effizienz weniger eindeutig ist als in den staatszentrierten Demokratiemodellen häufig unterstellt wird. Transparenz und Zurechenbarkeit von Entscheidungsprozessen, darin ist den Befürwortern transnationaler Demokratiemodelle zuzustimmen, können dazu beitragen, die Effektivität und Effizienz von politischen Prozessen signifikant zu erhöhen: „Although 18th century democratic concepts do not make sense for ICANN, the required demonstration of consensus support for enforcement of any ICANN policy does make sense because it serves the same basic goals pursued in physical, territorial contexts by democracies. ICANN’s goal should be to find policies that best serve the broadest group of internet participants and disserve the smallest possible group (and only to an extent such that the opposing group can grudgingly go along with such policies in order to get something done). In a context in which democratic ‘representation’ is impossible, the key virtue of consensus is that it identifies uniform solutions that have widespread support and no substantial opposition, thereby protecting minorities against oppression, allocating decisions efficiently among levels of policy-makers, and facilitating constructive deliberation.“ (Johnson & Crawford 2000a).

Eine mögliche Lektion der politikwissenschaftlichen Diskussion über Globalisierung und Demokratie lautet somit, dass die Wirkung und Erfolgsbilanz demokratischer

---

<sup>2</sup>Die Konkurrenz zwischen der offen strukturierten Internet Engineering Task Force (IETF), deren Vorläuferorganisation das Internet entwickelt hat und der ITU, die ebenfalls an Standards für Datennetze arbeitete, ging eindeutig zugunsten der IETF aus (vgl. Helmers, Hoffmann und Hofmann 1998).

Kontroll- und Mitwirkungsverfahren auf der internationalen Ebene von ihrem institutionellen Design abhängen könnte. Die theoretisch wie praktisch gleichermaßen interessante Frage richtet sich folglich darauf, wie globale Formen demokratischer Willensbildung gestaltet werden müssen, um sowohl auf der Verfahrens- als auch der Ergebnisseite legitimitätsstiftend zu wirken. Nicht zu verleugnen ist nämlich die Gefahr, dass die kollektiven (Ver-) Handlungsressourcen weitgehend von Verfahrensfragen absorbiert und aufgebraucht werden. Transnationale Politikfelder sind ebenfalls auf Delegationsstrukturen angewiesen, um effiziente Formen von Willensbildung zu erreichen. Offen ist, wie dies ohne substantielle Legitimationsverluste vonstatten gehen kann. Vorschläge hierzu, die die besondere Situation von ICANN in Rechnung stellen, liegen vor. Diese zielen darauf ab, dass erstens die Notwendigkeit einer zentralen Problemlösung für das Internet durch ICANN begründet und zweitens die Zustimmung der Beteiligten und Betroffenen in Form eines schriftlichen Berichts dokumentiert wird (vgl. Johnson & Crawford 2000a).

Ein zweites, damit direkt zusammenhängendes Problem besteht in den unklaren Repräsentationsbeziehungen zwischen den gewählten Direktoriumsmitgliedern und der netzweiten Nutzergemeinde. Zum einen muss davon ausgegangen werden, dass nur ein kleiner Teil der Nutzer ein Mitwirkungsinteresse an der DNS-Politik entwickeln wird. Insofern stützt sich das Mandat der gewählten Direktoren nur auf einen Bruchteil der tatsächlichen Internetnutzer. Zum anderen gibt es keine Formen der Kontrolle und Transparenz zwischen Direktoren und Wählern. Aus diesem Mangel ergibt sich ein potentiell Legitimationsdefizit für ICANN, aber auch für die Rolle der At-Large-Membership. Unklar ist beispielsweise, wie der Konsens für politische Entscheidungen ermittelt wird, auf den sich ICANN laut seiner Satzung stützt.

Selbst wenn Verlängerung territorialer Willensbildungsverfahren darstellen, wird es in einigen Bereichen doch notwendig sein, Äquivalente zu entwickeln. Dies gilt insbesondere für Mechanismen der Rechenschafts- und Informationspflicht.

### **Untersuchungsstruktur**

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Fallstudie über die ICANN-Wahl im Jahr 2000. Hierbei handelt es sich um die erste deutschsprachige Untersuchung über das Experiment der direkten Nutzer-Beteiligung in der Verwaltung einer grenzüberschreitenden Infrastruktur.

Die Rekonstruktion des bisherigen Entscheidungsprozesses im Hinblick auf die At-Large-Membership befasst sich mit Willensbildungsprozessen bei ICANN in einem doppelten Sinne. Zum einen hat sich gezeigt, dass die Institutionalisierung der At-Large-Membership eine, wenn nicht die schwierigste Herausforderung an die Konsensbildungsfähigkeit von ICANN darstellt. Insofern bildet die Integration der Internetnutzer in die Arbeits- und Entscheidungsabläufe von ICANN ein *Beispiel* für den Verlauf von Willensbildungsprozessen innerhalb von ICANN. Zum anderen aber ist die At-Large-Membership zugleich eine der tragenden Säulen, auf denen die Konsensbildungsprozesse von ICANN ruhen sollen – und somit *Untersuchungsgegenstand*. In der Fallstudie wird der Versuch unternommen, diese doppelte Perspektive – At-Large-Membership als *Beispiel* und als *Bestandteil* von Willensbildungsprozessen – darzustellen und einer empirisch gestützten Bewertung zu unterziehen. Hierfür ist es notwendig, Vertrags- und Satzungsdokumente, Briefwechsel, Analysen und Vorlagen der ICANN-Verwaltung, Protokolle der Direktoriumssitzungen sowie individuelle Stellungnahmen der beteiligten Akteure im Detail zu betrachten. Gelegentliche inhaltliche Wiederholungen sind dabei unvermeidlich – nicht nur, um die chronologische Ordnung des langwierigen, häufig richtungslos erscheinenden Diskussionsprozesses darstellen zu können, sondern auch, weil Redundanzen ein charakteristisches Element der schwierigen Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN sind: Themen werden angesprochen, Maßnahmen formuliert und Resolutionen abgestimmt, aber dennoch kaum Fortschritte erzielt. Exemplarisch hierfür sind die zwei Beratungskomitees<sup>3</sup>, die das Direktorium in einem Abstand von rund zwei Jahren eingerichtet hat, um Vorschläge über die prinzipiellen Strukturen und Funktionen der At-Large-Membership zu entwickeln. Beide Komitees sind im Prinzip mit den gleichen Aufgaben betraut worden, in einem wesentlichen Punkt unterscheiden sie sich jedoch: Das zweite Komitee, das von dem früheren schwedischen Premierminister Carl Bildt geleitete At-Large-Membership Study Committee, sollte auch klären, ob die Repräsentation der Internetnutzer innerhalb von ICANN tatsächlich notwendig ist. Dieser Schritt zurück hinter die Gründungsvereinbarungen von ICANN, die eine Beteiligung der Nutzer ausdrücklich vorsehen, hat zur Konsequenz, dass die At-Large-Membership bis heute, drei Jahre nach der Gründung von ICANN, nicht konstituiert ist. Das empirische Material dieser Fallstudie bezieht sich daher ganz überwiegend auf Entscheidungsprozesse, denn die Wahl

---

<sup>3</sup>Das Membership Advisory Committee (MAC), gegründet Ende 1998, und das At-Large-Membership Study Committee (ALSC), gegründet Anfang 2001.

## 1 Einleitung

der At-Large-Direktoren im Jahr 2000 war bislang die einzig relevante Implementationsmaßnahme.

Der empirische Untersuchungszeitraum der Fallstudie beginnt im Herbst 1998 mit der Gründung von ICANN und endet im Herbst 2001 mit ihrem dritten Jahrestreffen. Die Analyse konzentriert sich auf eine Reihe von Akteursgruppen: das ICANN-Direktorium; die Mitarbeiter von ICANN – in deutscher Übersetzung von *staff* hier als Verwaltung oder Management bezeichnet –; die Interessengruppen, die im Rahmen der *Supporting Organizations* (SO) bzw. ihrer Untergruppen organisiert sind; die im Governmental Advisory Committee (GAC) vertretenen Regierungen und schließlich die sogenannte Internetgemeinde. Dieser im Zusammenhang mit ICANN oft zu hörende Begriff bezeichnet ursprünglich den Teilbereich der Öffentlichkeit im Internet, der sich mit der Entwicklung des Internet selbst – und folglich auch ICANN und ihren Partizipationsstrukturen – befasst und durch themenspezifische Mailinglisten, Diskussionsforen und Online-Nachrichtendienste konstituiert wird. In der Regel bezieht sich der Begriff auf die Gemeinde individueller Nutzer im Unterschied zu Unternehmen oder Regierungen.

Als empirische Quellen dienten vor allem Mailinglisten und Dokumente. Interviews und Hintergrundgespräche mit relevanten Akteuren zielten darauf, die Sichtweisen der verschiedenen Akteursgruppen zu verstehen. Erst die Teilnahme an den insgesamt fünf im Erhebungszeitraum stattfindenden Tagungen schuf jedoch die Voraussetzung, um die Fülle des empirischen Materials zu strukturieren und einer angemessenen Bewertung zu unterziehen.

Der Fallstudie vorangestellt ist eine Darstellung des institutionellen Aufbaus von ICANN. Im ersten Teil werden die rechtlichen Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für den Willensbildungsprozess innerhalb von ICANN beschrieben. Den Abschluss der Untersuchung bildet eine zusammenfassende Bewertung und einige Handlungsempfehlungen.

## **2 Rechtliche Grundlagen und Organisationsstrukturen von ICANN**

Aufgrund der dezentralen Architektur des Internet gibt nur wenige Funktionsbereiche, die einer weltweit einheitlichen Koordination bedürfen. Dazu gehört das sogenannte Domainnamenssystem, auch Namensraum genannt, und die hinter den Domainnamen verborgenen Internetadressen (vergleichbar dem Telefonnummernsystem). Die Namen und die Nummern müssen weltweit eindeutig sein, weshalb eine doppelte Vergabe auf administrativem Wege ausgeschlossen wird. Die Regeln für die Verwaltung der Namen und Nummern bilden den Kernbereich von *Internet Governance*.

### **2.1 Die Entstehung der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**

Die ursprüngliche Verwaltungsstruktur des Internet ist aus einem Forschungs- und Entwicklungsprojekt heraus entstanden. Im universitären Rahmen der University of California Los Angeles hatten Ende der 60er Jahre die ersten Experimente mit der für das Internet charakteristischen Übertragungstechnik stattgefunden. Da die Entwicklung des Internet durch öffentliche Forschungsmittel finanziert wurde, galt die daraus hervorgehende Technik mit den ihr eigenen Nummern- und Namensräumen als öffentliches Gut. Im Unterschied zu den nationalen Telefonnetzen, die durch staatliche Postbehörden verwaltet wurden, bestand im Falle des Internet jedoch kein Interesse an einer staatlichen Verwaltung. Die europäischen Regierungen lehnten das Internet ab, weil sie einer anderen Netzarchitektur den Vorzug gaben (vgl. Abbate 1999). In

den USA hatte die Federal Communications Commission (FCC) im Rahmen der *First Computer Inquiry* gegen eine öffentliche Regulierung von Datenübertragungsnetzen entschieden (vgl. Oxman 1999).

Das Desinteresse in Europa am Internet und die liberale Politik in den USA gegenüber der Datenübertragungstechnik führten dazu, dass die Ingenieure, die für die technische Entwicklung verantwortlich waren, das Internet bis Mitte der 90er Jahre weitgehend selbständig verwalteten.

Die Verwaltungsstruktur des Internet war äußerst informell. Die zentrale Organisation in der Administration des Internet war die Internet Assigned Numbers Authority (IANA). Angesiedelt am Information Sciences Institute der University of Southern California und finanziert aus öffentlichen Mitteln der National Science Foundation (NSF), verwaltete IANA die Namen- und Nummernräume des Internet und fungierte zugleich als Editor für die technischen Standards des Internet. IANA besaß keinen rechtlichen Status; im wesentlichen bestand sie aus einer Person, dem 1998 verstorbenen Jon Postel. Dieser hatte auch maßgeblich an der Entwicklung des Domainnamensystems mitgewirkt.

Die informelle, durch ingenieurtechnische Reputation (*meritocracy*) getragene Verwaltungspraxis des Internet verlor ihre Legitimation im Zuge der Privatisierung der Netzinfrastruktur. Je stärker kommerzielle Anwender den Wandel des Netzes prägten, desto partikularer wurde der Status von IANA. Ihre freihändige, weder politisch noch rechtlich legitimierte Entscheidungspraxis geriet durch politische und wirtschaftliche Kräfte, die stärkere Mitspracherechte in der Netzverwaltung beanspruchten, unter Druck (vgl. Hofmann 2000).

Die Technikergemeinde trug den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung, indem sie sich zur Zusammenarbeit mit etablierten internationalen Organisationen entschloss. 1996 entstand das International Ad Hoc Committee (IAHC), das zum Ziel hatte, zusammen mit der International Telecommunication Union, der International Trademark Association (INTIA) und der World Intellectual Property Organization (WIPO) zu einer einvernehmlichen Lösung über die weitere Entwicklung des Domainnamensystems zu gelangen. Aus dem IAHC ging 1997 das „Generic Top Level Domain Memorandum of Understanding“ (gTLD-MoU) hervor, eine als „historisch“ bezeichnete Übereinkunft über die Reform des Domainnamensystems, die sich erstmals auf einen breite-

## 2.1 Die Entstehung der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers

ren Konsens zwischen technischen, wirtschaftlichen und politischen Interessen berufen konnte. Das Memorandum sah eine maßvolle Ausweitung des Domainnamensystems um sieben neue generische Namenszonen vor, die von konkurrierenden Registraturen bewirtschaftet und von einem Political Advisory Committee beaufsichtigt werden sollten (vgl. IAHC 1997). Während die Protagonisten des Memorandums um internationale Unterstützung warben, intervenierte die US-amerikanische Regierung und zog den Reformprozess an sich.<sup>1</sup>

1997 publizierte das US-amerikanische Handelsministerium (DOC) einen Fragenkatalog zum Domainnamensystem und bat die interessierte Öffentlichkeit um Stellungnahmen: „Request for Comments on the Registration and Administration of Internet Domain Names.“<sup>2</sup> Anfang 1998 folgte ein erster Vorschlag zur Verbesserung der Namens- und Adressverwaltung des Internet: „A proposal to improve technical management of Internet names and addresses“ (vgl. DOC 1998a). In dem sogenannten *Green Paper* kündete die US-Regierung an, sich mittelfristig aus der Verwaltung des Internet zurückzuziehen und das Domainnamensystem zu privatisieren. Die Kontrolle über die Namen, aber auch über die Nummern des Netzes sollte einer neu zu gründenden Nachfolgeorganisation von IANA überantwortet werden.

Die US-Regierung hatte entschieden, nicht nur die Organisation des Namensraums, sondern die gesamte Verwaltung des Internet institutionell neu zu ordnen. Im Kern ging es darum, IANA und die damit verbundene Kontrolle der Technikergemeinde über das Internet durch eine professionelle und rechtsfähige Organisation zu ersetzen.

Der Vorschlag des US-amerikanischen Handelsministeriums rief rund 650 Stellungnahmen hervor. Im Vordergrund der öffentlichen Kritik standen folgende Aspekte:

- Kalifornien als vorgesehener Amtssitz, wodurch die Administration des Internet

---

<sup>1</sup>Ein Grund für diese Intervention wird dem Umstand zugeschrieben, dass das Memorandum vorsah, die neue Verwaltungsorganisation für das Domainnamensystem in Genf, also außerhalb der USA anzusiedeln. Zugleich machte die US-Regierung politische Autoritätsansprüche gegenüber dem Internet geltend, weil das Internet in den USA mit US-amerikanischen Mitteln entwickelt worden war.

<sup>2</sup>Vgl. DOC 1997. Der als „Request for Comments“ betitelte Text knüpfte erkennbar an die Kommunikationsrituale der Internetgemeinde an. Wie auch in der Technikergemeinde üblich, veröffentlichte das Wirtschaftsministerium alle eingehenden Beiträge auf ihrer Website und sorgte auf diese Weise für ein Maß an Transparenz in der Diskussion, das in Deutschland seines gleichen sucht.

kalifornischem Recht unterworfen wird (das IAHC hatte eine Inkorporierung nach Schweizer Recht vorgeschlagen)

- die unzureichende Berücksichtigung internationaler Partizipationswünsche
- die Ausschließung direkter Regierungsbeteiligung
- der schwache Status der Nutzer
- die Zusammenfassung untereinander unabhängiger Funktionen (Namen- und Nummernverwaltung) in einer Organisation

Im Sommer 1998 legte das DOC das *White Paper* vor: „Management of Internet Names and Addresses“ (vgl. DOC 1998b). Das *White Paper* setzte sich mit den Argumenten der rund 650 eingegangenen Stellungnahmen auseinander<sup>3</sup> und trug diesen durch Änderungen in hauptsächlich zwei Bereichen des *Green Papers* Rechnung. Stärker betont wurde die Notwendigkeit einer internationalen Repräsentation in der neuen Verwaltungsorganisation; die Internetnutzer sollten zudem ein größeres Gewicht erhalten. Das *White Paper* sah vor, die Hälfte der Direktoriumssitze mit Repräsentanten der Nutzer zu besetzen.

Unnachgiebig zeigte sich das DOC dagegen im Hinblick auf den privaten Status und den Standort der neu zu schaffenden Organisation. Das *White Paper* unterstrich die Vorzüge einer privatwirtschaftlichen Verwaltungsstruktur ohne Regierungsbeteiligung. Der Kompromiss, den die Europäische Kommission und die ebenfalls aktiv engagierte australische Regierung aushandelten, bestand in der Einrichtung eines Beratungsgremiums, in dem Regierungen als auch supranationale Regierungsorganisationen vertreten sein sollten.

Eine weitere signifikante Änderung gegenüber dem *Green Paper* bestand darin, dass die US-amerikanische Regierung Abstand von direkten Interventionen in das Domainnamensystem nahm. Alle als erforderlich erachteten Reformmaßnahmen wurden an die neu zu gründende Organisation delegiert. Auch die Gründung des Unternehmens

---

<sup>3</sup>Auch der Europäische Rat hatte eine kritische Stellungnahme formuliert und darin vor allem die nicht ausreichend gewährleistete internationale Beteiligung an der neuen Organisation bemängelt (vgl. Europäischer Rat 1998).



## 2.1 Die Entstehung der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers

selbst wurde als Aufgabe des *private sectors* definiert. Das DOC räumte den Interessenvertretern des Internet einen Zeitraum von vier Monaten ein, um eine konsensuale Lösung vorzulegen (vgl. DOC 1998b; Mueller 1999: 504).

Die konstitutiven Vorgaben des DOC für die neue Organisation beschränkten sich im wesentlichen auf vier konstituierende Prinzipien:

- Stabilität: Die Privatisierung der Netzverwaltung darf die Verlässlichkeit und Sicherheit des Domainnamensystems nicht beeinträchtigen.
- Wettbewerb: Die Netzverwaltung soll so weit als möglich den Kräften des Marktes überlassen werden
- Private bottom-Up-Koordination: In Bezug auf die Verwaltungsbereiche, die der Koordination bedürfen, wird die privatwirtschaftliche einer staatlichen Organisationsform vorgezogen. Diese soll die basisorientierte Governance-Tradition des Internet reflektieren.
- Repräsentation: Die funktionale und geographische Vielfalt des Internet soll sich in seiner Verwaltungsstruktur widerspiegeln. Um sicherzustellen, dass die Regeln und Verfahren in der Netzverwaltung fair sind und sich auf allgemeine Zustimmung stützen, gilt es Mechanismen zu entwickeln, die eine internationale Partizipation garantieren (vgl. DOC 1998b).

Als Reaktion auf das *White Paper* bildete sich im Sommer 1998 das International Forum on the White Paper (IFWP), ein internationaler Zusammenschluss verschiedener Interessen- und Funktionsgruppen, der die institutionellen Details der IANA-Nachfolgeorganisation diskutierte. Innerhalb weniger Wochen entstanden mehrere Satzungsentwürfe, von denen dem US-amerikanischen Wirtschaftsministerium schließlich drei Versionen vorgelegt wurden (vgl. Rony & Rony 2000). Darunter befanden sich auch die *Articles of Incorporation* der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, die unterdessen in Kalifornien gegründet worden war (vgl. Weinberg 2000: 209). Diese bildeten die Grundlage für das „Memorandum of Understanding between the U.S. Department of Commerce and the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers“, das im November 1998 unterzeichnet wurde (vgl. DOC 1998c).

Mit dem *Memorandum of Understanding* (MOU) erhielt ICANN den Auftrag, in Kooperation mit der US-amerikanischen Regierung die Privatisierung der Netzverwaltung einzuleiten. Gleichzeitig wurden die Mitglieder eines Übergangsdirektoriums benannt – ein heute legendenumrankter Prozess internationaler Diplomatie, an dem neben einigen US-amerikanischen Unternehmen offenbar die Europäische Kommission sowie die japanische und die australische Regierung mitgewirkt haben.<sup>4</sup> Darüber hinaus definierte das MOU den Arbeits- und Zeitplan für die Übergangsperiode bis zur vollständigen Privatisierung der Internetverwaltung. Gemäß des MOU endete die Übergangsperiode am 30.9.2000. Im Sommer 2000 wurde diese jedoch bis zum 30.9.2001 verlängert (vgl. ICANN 2000a). Derzeit zeichnet sich ab, dass eine weitere Verlängerung des MOU notwendig werden wird, weil die Vertragsverhandlungen zwischen ICANN und einigen Funktionsträgern, den sogenannten *Constituencies* (s. u.), noch nicht abgeschlossen sind (vgl. ICANN 2001a).

## 2.2 Satzung von ICANN: Articles and Bylaws

Die Unterscheidung zwischen *Articles* und *Bylaws* ist im deutschen Recht nicht geläufig. Im US-amerikanischen Recht bilden die *Articles* grundlegende Statuten, die weniger leicht zu ändern sind als *Bylaws*.

### 2.2.1 Articles

Die *Articles* definieren ICANN als gemeinnütziges Unternehmen gemäß dem „California Nonprofit Public Benefit Corporation Law for charitable and public purposes“. Die Unternehmenszwecke von ICANN werden definiert als die „Verringerung von Regierungsbürden“ sowie die Stärkung des öffentlichen Interesses an der Stabilität des Internet durch die Wahrnehmung von Entscheidungs- und Aufsichtsfunktionen im Bereich technischer Parameter, Domainnamen und Internetadressen. Hervorzuheben ist die

---

<sup>4</sup>Europa waren in dem Übergangsdirektorium drei Sitze zugestanden worden. Die Herausforderung in Europa bestand anscheinend darin, den nationalen Empfindlichkeiten der europäischen Telekommunikationsindustrie Rechnung zu tragen. Kenntnisse über und Vertrautheit mit der Internetkultur spielten demgegenüber offenbar eine geringere Rolle (vgl. Weinberg 2000: 212; Mueller 1999).

Charakterisierung des Internet als ein internationales Netz von Netzwerken, gegenüber dem weder einzelne Nationen, Organisationen noch Individuen Besitzansprüche geltend machen können. Entsprechend legen die *Articles* fest, dass ICANN zum Wohle der gesamten *Internet community* handeln und hierbei die Prinzipien internationaler Konventionen sowie des internationalen und lokalen Rechts berücksichtigen soll. Die *Articles* umschreiben, was in der Satzung von ICANN und vielen Stellungnahmen des ICANN Direktoriums wieder und wieder betont wird:

- Aufgaben von ICANN sind technischer, nicht politischer Natur<sup>5</sup>
- ICANN ist eine privatwirtschaftliche Organisation, die zwar im Einklang, aber ohne direkte Beteiligung von Regierungen handelt
- Die Entscheidungsprozesse von ICANN folgen den Geboten des Konsens, der Transparenz sowie des *bottom-up*-Verfahrens.

Alle drei Aspekte sind aus unterschiedlichen Gründen bis heute Gegenstand von Kontroversen. Umstritten ist zunächst die technische Natur von ICANNs Aufgaben. Vor allem von akademischer Seite wird argumentiert, dass sich ICANN nicht auf notwendige technische Koordinierungsaufgaben beschränkt, sondern darüber hinaus regulatorische Funktionen wahrnimmt. Dies betrifft insbesondere die Verwaltung des Domainnamen-Systems. Mueller verortet die Ursachen hierfür in widersprüchlichen Vorgaben des *White Papers*. Der Auftrag an ICANN, eine Lösung für die Konflikte zwischen Markenrecht und Domainnamenvergabe zu erarbeiten, stehe im Widerspruch zu seiner technischen Mission (vgl. Mueller 1999; Klein 2000; Froomkin 1999; Weinberg 2000).

Auch der privatwirtschaftliche Status von ICANN ruft Widerspruch hervor. Im Gegensatz zur Gründungsphase von ICANN steht heute nicht mehr der Ausschluss nationaler Regierungen im Vordergrund, sondern der Sonderstatus der US-amerikanischen Regierung. Diese hat zwar wiederholt die Absicht geäußert, ihre durch das MOU definierte politische Autorität gegenüber ICANN aufzugeben, sobald die notwendige Stabilität in der Verwaltung der Netzinfrastruktur sichergestellt ist. Davon ausgenommen ist jedoch

---

<sup>5</sup>Vielzitiert ist eine Bemerkung von Esther Dyson, derzufolge ICANN „governs the plumbing, not the people“ (Dyson 1999).

die Kontrolle über den *Rootserver A*, die autoritative Datenbank des Domainnamensystems.<sup>6</sup> Diese „unilaterale“ Kontrolle über wesentliche Funktionen des Internet ist aus europäischer Sicht inakzeptabel.

In der „Kommunikation“ an den Europäischen Rat und das Parlament stellt sich die Europäische Kommission auf den Standpunkt, dass eine Regierungsaufsicht über ICANN prinzipiell notwendig ist, diese jedoch nicht allein von der US-amerikanischen Regierung, sondern vom Governmental Advisory Committee (s.u.) wahrgenommen werden sollte. Da eine solche Aufwertung des GAC dem privatwirtschaftlichen Charakter von ICANN zuwiderliefe, ist es unwahrscheinlich, dass sich die US-Regierung diese Auffassung zu eigen machen wird.

Der dritte Aspekt, der konsensuale, von „unten nach oben“ gerichtete Entscheidungsprozess von ICANN ist zumindest im Prinzip allgemein anerkannt. Kritisiert wird jedoch dessen praktische Umsetzung. Im Mittelpunkt der Kritik stehen der Mangel an Transparenz im Willensbildungsprozess und die Folgenlosigkeit der öffentlichen Konsultationen, zu denen ICANN laut Satzung verpflichtet ist.<sup>7</sup>

### 2.2.2 Bylaws

Die Satzung von ICANN definiert neben allgemeinen Verfahrensprinzipien die einzelnen Organe, ihre Funktionen und Rechte innerhalb von ICANN.

#### 2.2.2.1 Das Direktorium

Das Direktorium hält die Entscheidungsmacht inne. Es besteht aus maximal 19 Mitgliedern. Neun Direktoren werden durch die drei *Supporting Organizations* bestimmt. Neun weitere Direktoren repräsentieren die individuellen Nutzer des Internet, die sogenannte At-Large-Membership. Der Vorsitzende des Direktoriums rekrutiert sich aus

---

<sup>6</sup>Vgl. Europäische Kommission 2000; GAO 2000; DOC 1999. In der Konsequenz bedeutet die Kontrolle über den *Rootserver A*, dass keine neue Namenszone im Domainnamensystem ohne die Zustimmung der US-amerikanischen Regierung eingerichtet werden kann. Dies gilt beispielsweise auch für die bevorstehende Einrichtung von *.eu*.

<sup>7</sup>Der Artikel III der Satzung sieht vor, dass ICANN Maßnahmen nicht einfach beschließt, sondern als Vorschläge öffentlich im Internet bekannt macht und die *Internet Community* um Kommentare bittet (vgl. ICANN 2000b: Article III, Section 3).

den Direktoren. ICANNs Präsident hat ebenfalls den Status eines Direktors, wird jedoch nicht gewählt.

Um internationale Repräsentation zu gewährleisten, müssen alle fünf Weltregionen<sup>8</sup> durch mindestens einen Direktor vertreten sein. Zugleich dürfen nicht mehr als die Hälfte aller Direktoren aus einer Region stammen.

### 2.2.2.2 Die Supporting Organizations

Derzeit gibt es drei SOs, die zentrale Funktionsbereiche des Internet repräsentieren: die numerische Adressierung, das Domainnamensystem sowie Protokolle (die technischen Standards der Netzarchitektur). Jede SO stellt drei Direktoren. Die Aufgabe der SOs besteht darin, Handlungsempfehlungen an das Direktorium zu formulieren. Laut Satzung liegt die Sachkompetenz und die Funktion der „Policy“-Formulierung bei den *Supporting Organizations*. Die Aufgabe des Direktoriums soll sich demgegenüber darauf beschränken, die Handlungsempfehlungen der SOs im Hinblick auf ihre Kompatibilität mit der Satzung, die Fairness des Entscheidungsprozesses und die Zustimmung der anderen SOs zu prüfen. Die Ablehnung von Handlungsempfehlungen durch das Direktorium ist begründungspflichtig und zieht neue Beratungen auf Seiten der *Supporting Organizations* nach sich (vgl. ICANN 2000b: Article VI, Section 2). Die SOs haben ihre internen Strukturen und Verfahrensregeln selbst entwickelt. Gemeinsam sind diesen jedoch einige Grundprinzipien. Alle SOs verfügen über einen *Council*, das Entscheidungsorgan, sowie eine *General Assembly*, die offen für die Beteiligung aller Nutzer ist. ICANN hat die Willensbildungsstrukturen der SOs durch *Memoranden of Understanding* anerkannt.

#### Die Address Supporting Organization

Die Address Supporting Organization (ASO) hat sich, wie in den *Bylaws* erwünscht, durch Konsens aus der Internetgemeinschaft heraus gebildet: Im Juli 1999 reichten die drei zu dem Zeitpunkt existierenden Regional Internet Registries (RIR) einen Vorschlag zur Bildung einer sich mit dem Internet-Adressenraum beschäftigenden Organisation ein.

---

<sup>8</sup>ICANN hat die Welt in fünf Regionen unterteilt: 1. Afrika, 2. Asien/Australien/Pazifik, 3. Europa, 4. Lateinamerika, 5. Nordamerika/Kanada.

Im August 1999 griff der ICANN-Vorstand diesen Vorschlag auf und setzte ihn um. Im Oktober wurde die gegenseitige Absichtserklärung zwischen Vertretern von ICANN und den drei RIRs unterzeichnet.

Die ASO ist für die Verwaltung des Internet-Adressraums zuständig. Dazu gehören die Vergabe für Internetadressen und die Formulierung der Vergaberegeln. In diesem Zusammenhang ist sie auch für die Formulierung von anstehenden neuen Vergaberichtlinien zuständig: Der Adressraum des 1982 eingeführten Protokolls IPv4 wird in absehbarer Zeit erschöpft sein, weil die Vergabe von Adressblöcken in den 80er Jahren recht großzügig gehandhabt wurde. Derzeit steht die Implementierung des neuen Protokolls IPv6 bevor.

Die ASO setzt sich derzeit aus drei Unterorganisationen zusammen: dem Asia Pacific Network Information Centre (APNIC), *Registry* für Asien; der American *Registry* for Internet Numbers (ARIN), zuständig für Nord- und Lateinamerika, und dem Réseaux IP Européens Network Coordination Centre (RIPE), zuständig für Europa und Afrika. Jede *Registry* entsendet drei Mitglieder für den ASO-Vorstand; dieser wiederum darf drei ICANN-Direktoren wählen.

Die Bildung neuer RIRs ist nicht ausgeschlossen; für Afrika und Lateinamerika laufen bereits Verhandlungen mit ICANN.

### **Die Domain Name Supporting Organization**

Im Februar 1999 reichten die Electronic Commerce Europe (ECE), die European ISP Association (EuroISPA), die Information Technology Association of America (ITAA) und die International Chamber of Commerce (ICC) den Antrag zur Bildung einer mit dem DNS betrauten Organisation ein: die Domain Name Supporting Organization (DNSO) ist für die Politik des Domainnamensystems verantwortlich. Sie ist mit Abstand die größte und institutionell ausdifferenzierteste Unterorganisation von ICANN.

Wie auch bei der ASO werden die Entscheidungen der DNSO durch einen Rat, den *Names Council* getroffen. Dieser ist zugleich für die Konsensfindung innerhalb der konfliktreichen DNSO zuständig. In der DNSO sind zur Zeit sieben Gruppen zusammengefasst, die sogenannten *Constituencies*. Sie repräsentieren eine Auswahl der verschiedenen Funktionen und Interessengruppen, die sich um das Domainnamensystem herum herausgebildet haben:

1. die länderspezifischen Registraturen für Domainnamen (*ccTLD Registries*)
2. kommerzielle Organisationen
3. Registraturen generischer Namenszonen (*gTLD Registries*)
4. Internet Service und Backbone Provider
5. nicht-kommerzielle Domainnameninhaber
6. Registrare für Domainnamen,
7. Markenzeichen- und urheberrechtsschutzbezogene Interessengruppen

Es fällt ins Auge, dass wirtschaftliche Interessen innerhalb der *Constituencies* weit stärker vertreten sind als nicht-kommerzielle Interessen.

Jede *Constituency* entsendet drei Mitglieder in den Rat; alle *Constituencies* organisieren sich selbst, d.h. sie bestimmen ihre Mitgliedschafts- und Verfahrensregeln. Die Satzung von ICANN legt ausdrücklich fest, dass niemand von einer *Constituency* aufgrund der Mitgliedschaft in einer anderen *Constituency* ausgeschlossen werden darf. In der Praxis hat das zu sehr vielen Mehrfach-Mitgliedschaften geführt. Berechtigt der Golf- oder Segelclub zur Mitgliedschaft in der *Constituency* der *Non-Commercial Domain Name Holders*, wird in der *Business-Constituency* der Arbeitgeber oder das eigene Unternehmen angeführt.

Bislang gibt es keine individuelle Mitgliedschaft in den *Constituencies*; alle setzen die Zugehörigkeit zu einer Organisation voraus. Dies schließt die große Gruppe der individuellen Domainnameninhaber von der Teilhabe faktisch aus. Seit rund zwei Jahren wird daher der Versuch unternommen, eine *Constituency* für individuelle Domainnameninhaber zu gründen. Hierfür muss allerdings das Direktorium von ICANN seine Zustimmung geben.

Die *General Assembly* der DNSO fungiert als offenes Forum für alle Fragen des DNS. Zu den Aufgaben der *General Assembly* gehört es, Kandidaten für die Direktoriumssitze der DNSO zu nominieren. Die Abstimmung über die Kandidaten obliegt allerdings dem *Names Council*. Deshalb entsendet die DNSO üblicherweise Vertreter der Wirtschaft in das ICANN-Direktorium.

Der praktische Prozess der Meinungsbildung in der DNSO beginnt normalerweise üblicherweise mit der Einsetzung von Arbeitsgruppen, *task forces* oder *drafting committees*. Die *Constituencies* und die *General Assembly* entsenden Repräsentanten in diese Gremien. Transparenz und demokratische Beteiligung wird durch die Einrichtung von offenen, im Internet archivierten Mailinglisten erreicht. Innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums erstellen die Komitees Berichte, die wiederum für zwei Wochen zur öffentlichen Kommentierung im Internet ausliegen (*public comment period*). Auf der Basis dieser Kommentare entscheidet der *Names Council*, ob entsprechende Empfehlungen an das Direktorium konsensfähig sind. Hierfür müssen mindestens zwei Drittel der Mitglieder des *Names Councils* ihre Zustimmung geben. Stimmt nur die Hälfte des *Names Councils* zu, werden dem Direktorium auch Minderheitsvoten übermittelt (vgl. ICANN 2000b: Article VI-B, Section 2 (d)).

Die Organisationsstruktur der DNSO hat sich nach allgemeiner Auffassung nicht bewährt. Während des ICANN-Treffens 2000 in Yokohama beschloss das Direktorium eine Arbeitsgruppe zur Überprüfung der DNSO-Struktur zu schaffen (vgl. ICANN 2000c). Diese Gruppe sollte die Verantwortungen und Arbeitsweise der DNSO überdenken und Verbesserungsvorschläge äußern. Der *Names Council* gründete eine Arbeitsgruppe, in der ein Mitglied aus jeder *Constituency* teilnehmen sollte; zudem gehörte der Vorstand der *General Assembly* dieser Gruppe an.

Die DNSO Review Task Force erstellte einen Fragebogen, um die wichtigsten Kritikpunkte zu ermitteln. Jeder Repräsentant sollte anhand des Fragebogens in seiner *Constituency* ein Meinungsbild erstellen. Der Termin für die Diskussion der Ergebnisse wurde aus unterschiedlichen Gründen mehrfach verschoben. In ihrem Bericht kam die Arbeitsgruppe zu dem Schluss, dass die Arbeitsweise der DNSO in der Tat „verbesserungsfähig“ sei: mangelnder Konsens und sich schleppende Entscheidungsfindungen innerhalb der DNSO werden dabei als wesentliche Punkte angegeben. Die Struktur der *Constituencies* zementiere die unterschiedlichen Interessenlagen gegenüber dem Domainnamensystem, enthalte jedoch keine Anreize für eine interessenübergreifende Kompromiss- und Konsensbildung (vgl. DNSO Review Task Force 2001). Dieser Bericht hat jedoch zu keiner Änderung geführt. Der Prozess schien ins Stocken geraten zu sein bis die *Constituency* der *ccTLDs* auf der ICANN-Konferenz in Stockholm im Juni 2001 ihren Entschluss mitteilte, die DNSO zu verlassen und eine eigenständige Unterorganisation innerhalb von ICANN zu gründen (vgl. CCTLD 2001). Der wesent-



liche Grund für diese Entscheidung liegt in der Tatsache, dass die Zusammensetzung der *Constituencies* und des *Names Council* einerseits und das Wahlverfahren andererseits faktisch ausschließen, dass ein Mitglied der *ccTLDs* ins Direktorium von ICANN gewählt wird.

Im Zuge ihres Austrittes beanspruchen die *ccTLDs* nun eigene Sitze im Direktorium von ICANN. Der Beschluss der *ccTLDs*, die DNSO zu verlassen, könnte dazu führen, dass das Repräsentationsverhältnis aller Funktions- und Interessengruppen innerhalb ICANN neu geordnet wird. Einige der früheren DNSO-Fachgruppen äußerten bereits Verständnis für diesen Schritt: Die Probleme der Länderdomains unterscheiden sich deutlich von denen der generischen Domains, mit denen sich die DNSO vorwiegend beschäftigt hat. Zudem tragen die Länderdomain-Verwalter rund ein Drittel des ICANN-Budgets bei, bilden aber nur eine von sechs Fachgruppen in der DNSO. Unterstrichen wird, dass es sich nicht um eine Entscheidung gegen ICANN handle – man wolle weiterhin ICANNs Arbeit unterstützen. Die Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon haben dazu geführt, dass während der dritten Jahrestagung in Marina del Rey im Herbst 2001 hauptsächlich sicherheitsrelevante Aspekte diskutiert worden sind. Das Direktorium hat aber der Bildung eines Komitees zugestimmt, das sich mit möglichen Umstrukturierungsoptionen beschäftigen und anschließend Bericht erstatten soll (vgl. ICANN 2001d).

### **Die Protocol Supporting Organization**

Am 23. April 1999 reichte Scott Bradner im Namen der Internet Engineering Task Force einen Vorschlag für die Bildung einer Protokoll-Unterorganisation bei ICANN ein. Während der folgenden ICANN-Tagung im Mai verabschiedete das Direktorium eine Resolution, die dieser Idee zustimmte und die Forderung nach einer Implementierung in den *Bylaws* einerseits und der Ausarbeitung einer Vereinbarung für die Zusammenarbeit andererseits verabschiedete.

Durch das Unterzeichnen der Zusammenarbeitsvereinbarung am 14. Juli 1999 von Vertretern der Internet Engineering Task Force, des World Wide Web Consortium (W3C), der International Telecommunications Union, des European Telecommunications Standards Institute (ETSI) sowie von ICANN wurde die Protocol Supporting Organization (PSO) geschaffen.

In dieser Vereinbarung wird das zukünftige Aufgabenfeld der PSO umrissen: sie berät

den ICANN-Vorstand bezüglich der Parameter-Vergabe zur Kennzeichnung von Internet-Standards. Auf die Entwicklung der technischen Protokolle selbst hat ICANN jedoch keinen Einfluss.

Die PSO ist eine relativ kleine Unterorganisation; die bereits erwähnten Unterorganisationen IETF, W3C, ITU und ETSI entsenden je zwei Personen in den PSO-Vorstand; die Mitarbeit dort ist ehrenamtlicher Natur, d.h. es gibt keine finanzielle Aufwandsentschädigung.

Der PSO stehen drei Direktoriumssitze zu; laut PSO-Philosophie sollen die jeweiligen Direktoren als ICANN-Vorstandsmitglieder und nicht als PSO-Vertreter handeln.

Im Unterschied zum Aufgabenbereich der ASO als ebenfalls kleiner SO ist jener der PSO recht randständiger Natur. Bislang beschränken sich ihr Sinn und Zweck weitgehend darauf, die Standardisierungsorganisationen des Internet in die Kommunikations- und Konsensbildungsstruktur von ICANN einzubinden. Gelegentlich wird daher die Frage aufgeworfen, ob hierfür drei Direktoriumssitze notwendig sind.

### 2.2.2.3 Die At-Large-Membership

Neben den drei SOs sieht die Satzung von ICANN noch eine vierte Unterorganisation vor, die allerdings bis heute undefiniert ist: die At-Large-Membership. Ihr ungeklärte Status hat historische, rechtliche und politische Ursachen. Das *White Paper* des DOC hatte Repräsentativität und Internationalität als konstituierende Prinzipien des neu zu gründenden Unternehmens definiert. Auch die individuellen Nutzer des Internet sollten direkt vertreten sein. In den nachfolgenden Verhandlungen über die Satzung von ICANN konnte zwischen den beteiligten Gruppen keine Einigung über den Umfang der Repräsentanz von Nutzern erzielt werden. Umstritten war, wie viele Direktoriumssitze die Nutzer erhalten sollten. Die Organisationsstruktur der At-Large-Membership wurde dagegen kaum thematisiert. Der Grund dafür dürfte unter anderem in dem knapp bemessenen Zeitrahmen liegen, der für die Ausarbeitung von ICANNs Satzung zur Verfügung stand. Die National Telecommunications & Information Administration (NTIA, eine Unterorganisation des Handelsministeriums) befürwortete eine starke At-Large-Membership und empfahl in einem öffentlichen Brief an ICANN, die Argumente der Kritiker an den bisherigen Satzungsentwürfen zu berücksichtigen (vgl. Burr

1998). Das Interims-Direktorium erweiterte darauf die Zahl der vorgesehenen Direktoriumssitze für die Nutzerrepräsentanten von drei auf neun. Genauere Vorstellungen darüber, wie die At-Large-Direktoren bestimmt werden würden und welche Rolle die individuellen Nutzer innerhalb ICANNs einnehmen sollten, bestanden jedoch nicht. Der Artikel II der Satzung, der die Mitgliedschaft bei ICANN definiert, blieb offen. Faktisch hatte das Handelsministerium somit einer Satzung zugestimmt, die ungeklärt ließ, in welcher Form künftig immerhin knapp die Hälfte der Direktoriumssitze besetzt werden würden.

Im ersten Jahr von ICANNs Bestehen konzentrierte sich die allgemeine Aufmerksamkeit auf die Konstituierung der *Supporting Organizations*. Zur Klärung der Frage, welche Gestalt die At-Large-Membership annehmen sollte, wurde zunächst ein Komitee eingerichtet.<sup>9</sup> Das Membership Advisory Committee schlug in seinem Bericht an das Direktorium folgende Prinzipien für die Konstituierung der At-Large-Membership vor:

- Die At-Large-Membership repräsentiert vor allem diejenigen Nutzer, die nicht durch eine der bestehenden fachlichen Unterorganisationen vertreten sind.
- Um die globale Vielfalt des Internet zu repräsentieren, steht die At-Large-Membership allen Individuen offen, die einen Zugang zum Internet (email-Adresse) sowie ihre Identität nachweisen können.
- Die Rechte der At-Large-Membership bestehen darin, die At-Large-Direktoren zu wählen sowie Änderungen der *Articles of Incorporation* von ICANN zu bestätigen
- Die Funktionen der At-Large-Membership bestehen darin, Input von Seiten der Nutzergemeinde zu ermöglichen sowie sicher zu stellen, dass ICANN im Interesse der gesamten Nutzerschaft des Internet handelt und nicht durch einseitige Interessen dominiert wird.

Der Bericht hob hervor, dass eine große Zahl von Mitgliedern den beste Schutz gegen eine Vereinnahmung ICANNs durch Partikularinteressen bildet. Die wichtigste Funktion

---

<sup>9</sup>Dabei handelt es sich um das Ende 1998 gegründete Membership Advisory Committee, das Prinzipien für die Etablierung der At-Large-Membership erarbeiten sollte. Das MAC legte seinen Bericht und darauf aufbauende Empfehlungen im Frühjahr 1999 vor (vgl. MAC 1999a).

der At-Large-Membership sah das MAC in der Organisation und Repräsentation der kulturellen Vielfalt, die das Internet auszeichnet. Die Integration von unterschiedlichen kulturellen Traditionen und politischen Standpunkten in den Konsensbildungsprozess gilt als Voraussetzung für die Legitimität von ICANNs Autorität im Internet.

Im August 1999 legte ICANN eine Analyse der rechtlichen Implikationen vor, die mit der Schaffung einer At-Large-Membership verbundenen sind (vgl. ICANN 1999a). Im Mittelpunkt standen dabei die Rechte, die das kalifornische Gesetz Mitgliedern von gemeinnützigen Organisationen zugesteht. Demnach steht offiziellen Mitgliedern das Recht auf *derivative lawsuits*<sup>10</sup> zu. Den Status eines Mitgliedes aber gewinnen Individuen, sofern sie die Berechtigung zur Wahl des Direktorium besitzen. In der Analyse über die At-Large-Membership wurde daher die Möglichkeit diskutiert, statt der förmlichen eine informelle Mitgliedschaft zu konstituieren. Vorgeschlagen wurde, die At-Large-Membership nach dem Vorbild der *Supporting Organizations* zu gestalten. Eine direkte Mitgliedschaft bei ICANN ließe sich vermeiden, wenn die Direktoren nicht direkt durch die Nutzer, sondern durch einen *At-Large Council* gewählt werden.

Das im März 2000 vorgestellte Modell zur Wahl der At-Large-Direktoren sah einen mehrstufigen Prozess vor, dessen erster Schritt in der Wahl von regional repräsentativen *Council*-Mitgliedern bestand (vgl. ICANN 2000d). Aufgrund öffentlicher Proteste nahm ICANN von diesem Modell jedoch wieder Abstand und entschied sich für ein direktes Wahlverfahren.<sup>11</sup> Diese Entscheidung wurde mit zwei Einschränkungen versehen. Erstens sollten vorerst nicht die in der Satzung vorgesehenen neun, sondern lediglich fünf At-Large-Direktoren gewählt werden; zweitens änderte das Direktorium die Satzung dahingehend, dass im Anschluss an die Wahl eine Studie in Auftrag gegeben wird, um die Wahl einer Evaluation zu unterziehen.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup>*Derivative lawsuits* sind Klagen, die das Recht des Unternehmens gegen Dritte, üblicherweise gegen Direktoren desselben, verteidigen. „Abgeleitet“ ist diese Klage, weil das Mitglied nicht im eigenen, sondern im Interesse des Unternehmens klagt. *Derivative lawsuits* gelten als potentielle Quelle von Missbrauch, da sie die Handlungsfähigkeit von ICANN erheblich schwächen können.

<sup>11</sup>Kritisiert wurde, dass die Wahl der At-Large-Direktoren durch einen *Council* mannigfaltige Möglichkeiten zur Manipulation des Wahlverfahrens und der Kandidatenauswahl bietet (vgl. CDT 2000). ICANN beugte sich der Kritik und änderte darauf hin seine „Amtsprache“. Nicht mehr von Wahlen war fortan die Rede, sondern von „Selektionen“.

<sup>12</sup>Der Beschluss zur Durchführung der Studie provozierte in den nachfolgenden Monaten eine anhaltende Kontroverse über die Frage, was genau Inhalt dieser Studie sein sollte. Das Direktorium stellte sich auf den Standpunkt, dass nicht nur die Wahl, sondern das Konzept der At-Large-

Die Ergebnisse dieser Studie werden für den Herbst diesen Jahres erwartet. Auf deren Grundlage will ICANN über die Zukunft der At-Large-Membership, genauer: über künftige Wahlen, die Anzahl der At-Large-Direktoriumssitze wie auch über die Struktur und Funktion der At-Large-Membership entscheiden. Bis dahin ist selbst die informelle Mitgliedschaft der Nutzer, die sich im vergangenen Jahr als At-Large-Mitglieder in das Wählerverzeichnis von ICANN eingetragen hatten, suspendiert.

An dem langwierigen wie verschlungenen Konstituierungsprozess der At-Large-Membership wird beispielhaft deutlich, in welchem Ausmaß das kalifornische Recht präjudizierend auf die Struktur und das interne Kräfteverhältnis von ICANN wirkt. Aufgrund der starken Position, die das kalifornische Recht den Mitgliedern gemeinnütziger Organisationen einräumt, verweigert ICANN der At-Large-Membership den Status einer förmlichen Mitgliedschaft. In der Konsequenz sind die weitere Existenz und Funktion der individuellen Nutzer innerhalb von ICANN vom Wohlwollen des Direktoriums abhängig. Wie sich gezeigt hat, lässt sich der Status der At-Large-Membership derzeit durch bloße Satzungsänderungen neu bestimmen. Das Direktorium kann nicht nur seine Position gegenüber der Nutzerschaft des Internet stärken, sondern auch eine Rechenschaftspflicht des Direktoriums gegenüber den Nutzern ist unter diesen Bedingungen ausgeschlossen.

### **2.2.2.4 Die Beratungskomitees**

Das Direktorium hat die Möglichkeit, Beratungskomitees einzurichten, die wahlweise aus Direktoren oder Nicht-Direktoren zusammengesetzt sein können. Derzeit gibt es drei Komitees, von denen zwei seit der Gründung von ICANN bestehen: das DNS Root Server System Advisory Committee und das Governmental Advisory Committee. Das dritte Beratungsgremium, das At-Large-Study Committee, ist temporärer Natur und wird voraussichtlich Ende des Jahres aufgelöst. Auch wenn Beratungsgremien keine Entscheidungsautorität haben und lediglich Empfehlungen aussprechen, können sie jedoch erheblichen Einfluss auf das Direktorium ausüben. Das offenkundige Beispiel hierfür ist das GAC.

Das Governmental Advisory Committee besteht derzeit aus knapp 70 Mitgliedern,

---

Membership als solches überprüft werden sollte. Entsprechend umfassend ist der Fragenkatalog, den das At-Large Study Committee derzeit bearbeitet (vgl. ICANN 2001b).

wovon etwa 60 Repräsentanten von Regierungen sind.<sup>13</sup> Bei den Tagungen des GAC, die im Verbund mit den ICANN Konferenzen stattfinden, sind bislang durchschnittlich etwa 30 Staaten vertreten. Gemessen an den derzeit 242 nationalen Namenszonen (*ccTLDs*), die zu einer Akkreditierung im GAC berechtigen, ist die Repräsentanz der nationalen Regierungen innerhalb von ICANN somit eher schwach. Bis heute kommt im GAC lediglich ein kleiner Ausschnitt der möglichen Regierungsinteressen an der Internetverwaltung zum Ausdruck – auch wenn die Diktion seiner Empfehlungen diesen Sachverhalt nicht immer zu erkennen gibt.

Bislang hat sich die Aufmerksamkeit des GAC auf die Organisation der nationalen Namenszonen konzentriert. Anfang 2000 wurden Vorschläge zur Verbesserung der Delegations- und Verwaltungsverfahren der *ccTLDs* vorgelegt: „Principles for the Delegation and Administration of Country Code Top Level Domains“ (vgl. GAC 2000). In diesem Dokument formuliert das GAC den Anspruch der nationalen Regierungen auf „ultimate public policy authority“ über die nationalen Namensräume des Internet. Um diesen Anspruch rechtlich zu befestigen, wird in den *Principles* ein trilaterales Vertragsmodell zwischen ICANN, den nationalen Registraturen und den nationalen Regierungen vorgeschlagen. Bestandteil des trilateralen Vertragsmodells ist die Bedingung, dass ICANN nur mit solchen *ccTLD*-Registraturen vertragliche Beziehungen eingeht, die durch die jeweilige nationale Regierung förmlich anerkannt worden sind. ICANN hat diese Empfehlungen akzeptiert.<sup>14</sup>

Die Einführung des nationalen Souveränitätsprinzips im Domain-Namen-System ist gleichwohl nicht unproblematisch. Zum einen weicht diese Regelung erheblich von den bisher geltenden, im RFC 1591 formulierten Prinzipien ab, denen zufolge die *ccTLD*-Registraturen im Interesse der lokalen Internetgemeinden handeln (vgl. Postel 1994). Von nationalen Regierungen ist in diesem Zusammenhang nicht die Rede. Wenn, wie in den *Articles* von ICANN ja hervorgehoben wird, das Internet tatsächlich niemandem gehört, stellt sich die Frage, auf welcher rechtlichen Grundlage nationale Regierungen Hoheitsansprüche über Teile des DNS erheben.

---

<sup>13</sup>Die übrigen Mitglieder sind Vertreter von UN-Organisationen (ITU, WIPO), der OECD, der EU oder regionaler Verbände (South Pacific Forum, Asia Pacific Telecommunity).

<sup>14</sup>Weil in den Empfehlungen des GAC Regierungsinteressen zum Ausdruck kommen, schenkt das Direktorium diesen nicht nur besondere Aufmerksamkeit sondern kommt ihnen auch weitgehend entgegen, „diplomatische“ Verstimmungen zu vermeiden.

Zum anderen ruft das trilaterale Vertragssystem auch innen- bzw. ordnungspolitische Probleme hervor. Die politische Anerkennung einer Domainnamen-Registrierung setzt voraus, dass auf staatlicher Seite entsprechende Kompetenzen bestehen oder neu geschaffen werden.<sup>15</sup> Inzwischen hat das GAC eine Reihe von Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich mit neuen Entwicklungsoptionen des DNS befassen. Dazu gehören die Einführung internationaler Domainnamen und ENUM, der technische Standard, der eine Verschmelzung des DNS mit dem Telefonnummernsystem ermöglicht.

## 2.3 Das Kräfteverhältnis innerhalb von ICANN

Aussagen über das Kräfteverhältnis innerhalb von ICANN sind notwendigerweise vorläufiger Natur. ICANN ist noch eine relative junge Organisation, zugleich hat ihre institutionelle Struktur einen vergleichsweise experimentellen Charakter. Im Bereich der Verwaltung globaler Infrastrukturen gibt es keine Vorbilder für diesen hybriden Organisationstypus, der nationalem Recht unterliegt und doch international in der Zusammensetzung und seiner politischen Reichweite ist.

Häufige Änderungen der *Bylaws* sind nur ein Indikator dafür, wie stark die Organisationsstruktur von ICANN noch in Bewegung ist. Als weiteres Indiz mag die ungeklärte Rolle der US-amerikanischen Regierung gelten. Ungeachtet dieses Vorbehalts ist es jedoch möglich, die Auswirkungen einiger grundlegender Konstruktionsprinzipien von ICANN einer Bewertung zu unterziehen.

Wie Frankel feststellt, beschränkt sich die juristische Konstruktion von ICANN auf vergleichsweise allgemein gehaltene *Articles* und definiert die Struktur von ICANN stattdessen in den *Bylaws* (vgl. Frankel 1998; Klein 2001b). Da sich die *Bylaws* durch Zweidrittel-Mehrheiten ändern lassen, besitzt das Direktorium einen außerordentlich großen Handlungsspielraum für Strukturveränderungen des Unternehmens. Ein eklatantes Beispiel dafür, dass und in welcher Form von dieser Macht Gebrauch gemacht

---

<sup>15</sup>In Deutschland etwa müsste der Zuständigkeitsbereich der Reg TP, der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, um das Domainnamensystem erweitert werden. Da ein solcher Schritt zur Zeit politisch nicht gewollt ist, wird in Deutschland auf ein trilaterales Vertragsverhältnis zwischen Bundesregierung, ICANN und DENIC verzichtet.

wird, sind die im Sommer 2000 beschlossenen *Amendments* zum Artikel II der *Bylaws*, die sich mit der Mitgliedschaft von ICANN beschäftigen. Wie erwähnt, reduzieren die Satzungsänderungen die Zahl der im Jahr 2000 gewählten At-Large-Direktoren von neun auf fünf und stellen die künftige Existenz der At-Large-Membership unter den Vorbehalt der Ergebnisse einer Studie. Über das Schicksal der At-Large-Membership wird folglich entschieden, ohne dass diese die ihr ursprünglich zugesicherten Mitspracherechte wahrnehmen könnte. Da ICANN keine Mitglieder hat, gibt es keine zustimmungspflichtige Instanz für Satzungsänderungen. Rechenschaftspflichtig ist ICANN nur gegenüber der US-amerikanischen Regierung sowie dem *Attorney General* des Staates von Kalifornien.

Frankel merkt in diesem Zusammenhang an, dass gemeinnützige Unternehmen nach US-amerikanischem Recht nicht darauf ausgerichtet seien, eine Balance zwischen unterschiedlichen Interessengruppen sicherstellen. Mehr noch, diese Rechtsform negiere die Existenz solcher Interessengegensätze, weil ihr die Annahme zugrunde liege, dass das Direktorium zum Wohle aller handele (vgl. Frankel 1998). Tatsächlich verpflichtet ICANNs Satzung die einzelnen Direktoren darauf, im Interesse des Unternehmens und nicht als Repräsentanten ihrer Wähler oder anderer Gruppen zu handeln (vgl. ICANN 2000b). ICANN stellt in diesem Sinne eher einen personen- denn regeldominierten Organisationstypus dar. Von den Personen im Direktorium hängt es weitgehend ab, wie das Interesse des Unternehmens interpretiert wird. Angesichts der Maßgabe der US-Regierung, die Stabilität des Internet als oberstes Handlungsprinzip zu behandeln, stellt sich die Frage, ob eine personenorientierte Organisationsform die angemessene Lösung für die Internetverwaltung darstellt.

Diese Zweifel verstärken sich vor dem Hintergrund der widersprüchlich definierten Funktionen von ICANN.<sup>16</sup> Die Verschränkung technischer und politisch-regulativer Funktionen ist verantwortlich für den anhaltenden Streit um das notwendige Maß demokratischer Legitimation von ICANNs Entscheidungsverfahren. Beschränkte sich ICANNs Aufgabenbereich ausschließlich auf das Minimum technischer Koordination der Namen- und Nummerräume des Internet, wäre ihre Inkorporierung als gemeinnütziges Unternehmen eine angemessene Organisationsform. Je stärker ICANN

---

<sup>16</sup>Dazu gehört neben der Entwicklung von Schlichtungsmechanismen für Konflikte um Domain-Namen (vgl. ICANN 1999b) auch das Verfahren zur Einführung neuer Namenszonen (vgl. Leib 2001).



jedoch auch regulative Funktionen wahrnimmt, je offenkundiger wird der Mangel eines verlässlichen Systems von *check and balances*, institutioneller Vorkehrungen also, die erstens eine Rechenschaftspflicht des Direktoriums und zweitens ein Gleichgewicht der Interessen sicherstellen. Anders ausgedrückt: Je politischer der Charakter von ICANNs Entscheidungen ist, je stärker stellt sich die Frage nach deren demokratischer Fundierung. Da das Internet eine internationale Infrastruktur darstellt, die zugleich einen globalen Markt konstituiert, verfehlt eine unilaterale Kontrolle durch eine Regierung bzw. ein nationales Rechtssystem die Anforderungen an eine demokratische Organisationsform.

Es greift allerdings zu kurz, ICANN allein unter rechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen. Aus der Beobachterperspektive zeigt sich nämlich, dass zwischen formellen Rechten und faktischem Einfluss erhebliche Diskrepanzen bestehen. Ein Beispiel dafür ist das bereits erwähnte GAC, dessen Bedeutung zweifellos über seinen offiziellen Status als Beratungskomitee hinausreicht. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass selbstredend auch die US-Regierung Mitglied des GAC ist. Weder ist zu erwarten, dass sich ICANN über Empfehlungen hinwegsetzt, die unter anderem von der amerikanischen Regierung formuliert worden sind, noch hat diese ein Interesse daran, die Mitglieder des GAC zu düpieren.<sup>17</sup> Den umgekehrten Fall repräsentiert die DNSO. Der Einfluss der DNSO ist weit schwächer als es die Satzung von ICANN vorsieht. Nahezu paralysiert durch konfligierende Interessenlagen zwischen den *Constituencies*, gelingt es der DNSO nur in seltenen Fällen, ein einheitliches Meinungsbild zu erzielen. In der Praxis kann das, wie jüngst geschehen, dazu führen, dass sich das Direktorium über ein Mehrheitsvotum des *Names Council* hinwegsetzt, ohne diesen ein weiteres Mal zu konsultieren.<sup>18</sup>

Näher betrachtet wird freilich deutlich, dass auch das Direktorium die Politik von

---

<sup>17</sup>So erklärt sich etwa, dass dem Antrag der Europäischen Kommission auf die Einrichtung von *.eu* unter Umgehung des offiziellen ICANN-Verfahrens stattgegeben wurde. Die EU hat weder die Antragsgebühr von \$ 50.000 entrichten noch ihren „Businessplan“ zur Diskussion stellen müssen.

<sup>18</sup>Auf der ICANN-Konferenz in Melbourne im Frühjahr 2001 hatte das Direktorium eine Revision des Vertrags zwischen ICANN und Verisign, der Registry für *.com*, *.org* und *.net* vorgeschlagen (vgl. ICANN 2001c). Obwohl sich der *Names Council* gegen diese Revision ausgesprochen hatte, stimmte das Direktorium ihr zu. Das deutsche Mitglied des *Names Council* legte daraufhin sein Amt nieder.

ICANN nicht in dem Umfang prägt, wie es die Satzung erwarten ließe.<sup>19</sup> Üblicherweise werden die meisten Entscheidungen des Direktoriums vom *staff*, den Mitarbeitern ICANNs, vorbereitet. Da die Direktoren ehrenamtlich tätig sind, sammeln sich Fachkompetenz, Detailinformationen und Dispositionsspielräume notwendigerweise auf der Ebene des Präsidenten, des Rechtsbeistands und der übrigen Mitarbeiter. Die Organisation des Informationsflusses von den Mitarbeitern zu den Direktoren stellt eine wesentliche Quelle der Machtverteilung in Organisationen wie ICANN dar. In vielen Fällen, wie etwa den Vertragsverhandlungen mit dem Unternehmen Versign, wird das Direktorium tatsächlich erst wenige Tage vor der Veröffentlichung eines Vorgangs informiert. Viele Entscheidungen werden auf der Arbeitsebene getroffen und dem Direktorium lediglich zur Kenntnis gegeben. Obwohl nicht auszuschließen ist, dass sich der Informationsfluss innerhalb von ICANN nach der At-Large-Wahl verändert hat, kann doch angenommen werden, dass die Mehrzahl der Direktoren dazu neigt, auf die Kompetenz von ICANNs Mitarbeitern zu vertrauen.

Zusammengenommen lässt sich feststellen, dass der Willensbildungsprozess innerhalb ICANNs wenig transparent ist und faktischen Entscheidungskompetenzen keine ausreichende Rechenschaftspflicht gegenübersteht. Die institutionelle Struktur und die Verfahrenspraxis von ICANN werden den im *White Paper* formulierten Prinzipien der *bottom-up*-verlaufenden Meinungsbildung und der Einbindung aller Interessengruppen nicht gerecht. Auf Seiten der Kritiker von ICANN haben sich unterschiedliche Positionen herausgebildet. Eine Reihe von Unternehmen etwa betrachten ICANN als Engpass in der Weiterentwicklung des Domainnamensystems und verfolgen das Ziel, diesen Engpass auf technischem Wege zu umgehen. Das bekannteste Beispiel dafür ist das Unternehmen New.Net, das in diesem Jahr damit begonnen hat, auf eigene Faust neue Namenszonen einzurichten und zu vermarkten.

Parallel dazu sind in den letzten Jahren eine Reihe von Initiativen mit der Absicht entstanden, die hierarchische Architektur des DNS zu reformieren, um auf diese Weise ein flaches Koordinationsregime für das Internet zu schaffen. Dazu gehört etwa die Open Root Server Confederation (ORSC), die eine Vielzahl unabhängiger „Wurzeln“

---

<sup>19</sup>Seit der Wahl der At-Large-Direktoren im Jahr 2000 hat sich die Informationslage über die interne Koordination und Arbeitsweise von ICANN zumindest insoweit verbessert, als erstmals eine über anekdotisches hinausreichende empirische Grundlage entsteht, die Aufschluss über die interne Arbeitsteilung von ICANN gibt.

im Namensraum für das geeignete Heilmittel hält. Auch ein Teil des GAC kann zu den grundsätzlichen Kritikern von ICANN gezählt werden. Dies gilt etwa für die Mitglieder, die das Internet durch das GAC oder eine UN-Organisation verwaltet sehen wollen.

Dem stehen Positionen gegenüber, die sich unter dem Vorzeichen „konstruktiver Kritik“ an ICANN zusammenfassen lassen. Bestimmend für die Auffassung der „konstruktiven Kritiker“ sind die Prämissen, dass es keine sinnvolle Alternative zu einer einheitlichen Koordination der Namen und Nummern des Internet gibt und dass einer nicht-staatlichen Organisationsform der Vorzug zu geben ist (vgl. European Parliament 2001). Obwohl die rechtliche Struktur und die sich daran anlehenden Willensbildungsverfahren von ICANN unter demokratischen Gesichtspunkten vollkommen unzureichend sind, so eines der Argumente, das sich zur Verteidigung von ICANN vorbringen lässt, kann es keine Garantie dafür geben, dass eine unter anderer Rechtsform inkorporierte Organisation transparenter und (basis-)demokratischer verfahren würde. Bis heute zeichnen sich auch internationale Regierungsorganisationen nicht eben durch Transparenz und Partizipationsoffenheit aus. Es waren nicht zuletzt die hohen Zugangsbarrieren der ITU, die diese als potentielle Dachorganisation für die Netzverwaltung in Misskredit gebracht haben. Die meisten internationalen Organisationen verfügen nicht über Mechanismen für eine formale Einbindung zivilgesellschaftlicher Interessen. Aufgrund der besonderen Tradition des Internet aber wäre ein vollkommener Ausschluss der Nutzer aus der Netzverwaltung politisch schwer durchsetzbar.

Unüberschaubar sind auch die Nebeneffekte, die ein grundlegender Regimewandel in der Internetverwaltung nach sich ziehen könnte. Zu befürchten ist etwa, dass die immer noch vergleichsweise eng bemessenen Regulierungskompetenzen von ICANN unter einer Regierungsorganisation auf die Kontrolle von Inhalten im Internet ausgedehnt würden. Zieht man in Betracht, wie unterschiedlich die kulturellen Hintergründe und politischen Positionen der UN-Mitgliedsstaaten mit Blick auf die Verwirklichung demokratischer Grundrechte sind, wird deutlich, welche desaströse Folgen ein expansives supranationales Regime für die Innovationsdynamik des Internet haben könnte.

ICANN, so unsere Schlussfolgerung, ist aufgrund fehlender Alternativen derzeit als das „kleinere Übel“ anzusehen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Organisationsstruktur noch offen und flexibel genug für Veränderungen ist. Es liegt, paradoxerweise, an den Regierungen, nachhaltiger als bisher darauf hinzuwirken, dass die US-amerikanische

Regierung ihre eigenen Vorgaben ernst nimmt und sich von ihrem Aufsichtsmonopol über ICANN und das DNS zurückzieht. Und es mag auch Aufgabe der Regierungen sein, das ICANN-Direktorium darauf hinzuweisen, dass eine starke, kulturell vielfältige At-Large-Membership ein notwendiges Gegenwicht zu den wirtschaftlichen Interessen innerhalb ICANNs bildet. Wir wollen jedoch nicht verhehlen, dass sich unser anfänglicher Optimismus im Hinblick auf das vielversprechende Experiment neuer Formen globaler Willensbildung, das mit der Gründung von ICANN begann, merklich abgekühlt hat.

# 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

Die Konstituierung und Beteiligung einer At-Large-Membership an der Aufsicht über die Namens- und Nummernräume des Internet ist von Beginn an umstritten gewesen. Zwar hatten sich IANA und IETF, die wichtigsten Verwaltungs- und Standardisierungsorgane des Internet, im Grundsatz damit abgefunden, dass sie ihre Autorität über das Internet künftig mit anderen Interessensgruppen teilen müssen, aber die individuellen Nutzer hatten sie in ihre Überlegungen nicht mit einbezogen. Nach der Vorstellung von Jon Postel, dem Leiter der IANA, sollte der künftig in die Verantwortung von ICANN fallende *policy space* aus drei Teilen bestehen: Internetadressen, Protokolle bzw. technische Standards und Domainnamen. Darüber hinausreichende, durch die drei *Supporting Organizations* nicht erfasste Interessen sah Postels Repräsentationsmodell nicht vor (vgl. Roberts 2001). Bis heute, ein halbes Jahr vor dem Ende der Amtszeit der At-Large-Direktoren, besteht keine einheitliche Haltung zur Frage der Repräsentation und Beteiligung von individuellen Nutzern innerhalb von ICANN: „There was no consensus on this issue then, just as there is no obvious consensus on it now.“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Sims 2001: Email an die Mailingliste des At-Large-Membership Study Committee:  
[[http://www.atlargestudy.org/forum\\_archive/msg01145.shtml](http://www.atlargestudy.org/forum_archive/msg01145.shtml)].

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

Der Konflikt über die At-Large-Membership dreht sich im Kern um die Frage, ob eine mit technischen oder zumindest techniknahen Aufgaben betraute Organisation demokratischen Willensbildungs- und Kontrollansprüchen genügen muss oder nicht. Die Mehrheit der Netzbetreiber und der kommerziellen Registraturen für Domainnamen vertritt die Überzeugung, die Aufsicht über die Infrastruktur des Netzes solle Experten überlassen werden. Die Anhänger demokratischer Beteiligungsformen betonen demgegenüber die Notwendigkeit transparenter und zurechenbarer Entscheidungsvorgänge als Voraussetzung eines legitimen Verwaltungsmechanismus für das Internet. Nachdem sich im Zuge der Verhandlungen über das *Memorandum of Understanding* zwischen dem US-amerikanischen Handelsministerium und ICANN abzeichnete, dass sich die Administration die Argumente der Befürworter öffentlicher Partizipation zueigen machte, lenkten die Gründer von ICANN ein und verpflichteten sich, eine institutionelle Struktur für die Einbindung der Internetnutzer zu entwickeln.

Im Herbst 1998 wies Esther Dyson in ihrer Funktion als Vorsitzende des Interims-Direktoriums in einem Brief an das DOC darauf hin, dass es sich bei dem Problem der Integration von Internetnutzern um das vielleicht meist debattierteste Thema in den Diskussionen seit der Veröffentlichung des *White Paper* handele. Niemand sei bisher in der Lage gewesen, eine allgemein akzeptierte, angemessene und funktionsfähige Struktur für die At-Large-Membership zu entwickeln. Gleichwohl machte Dyson in dem heute oft zitierten Schreiben die Zusage, dass das Direktorium eine At-Large-Membership gründen werde, die neun Direktoren wählt: „The bylaws now make it clear that the Board has an unconditional mandate to create a membership structure that will elect the At Large Directors of the Board. (...) Some remain concerned that the Initial Board could simply amend the bylaws and remove the membership provisions that we have just described above. We commit that this will not happen.“ (Dyson 1998)

Trotz dieser Selbstverpflichtung haben die Skeptiker an ihren grundsätzlichen Bedenken gegenüber demokratischen Partizipationsformen in der Netzverwaltung festgehalten. Stellvertretend für die Gegner führte Joe Sims, der juristische Architekt und externe Rechtsberater von ICANN, zwei Argumente gegen die At-Large-Membership an. Zum einen seien ICANNs Aufgaben zu beschränkt um demokratische Legitimation zu erfordern, und zum anderen seien sie zu technisch, um von den Nutzern verstanden werden zu können: „In the real world – the world of the technical people who created

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

the Internet, the infrastructure providers who make it work, the businesses (large and small) who increasingly depend on it for commercial activity, (...) and the national governments around the world that view this global resource as an important global asset – in that real world, ICANN’s mission is extremely limited: to maintain the stability of the DNS. Or, to put it more simply, to not screw it up.“<sup>2</sup>

Die Aufgaben ICANNs, so Sims weiter, verlangten die Bewertung technischer Probleme, die sich dem Verständnis der Öffentlichkeit und selbst jenem der Nutzergemeinde entziehen. Je größer der Einfluss, der der Bevölkerung oder den Internetnutzern auf die eigentliche Entscheidungsfindung von ICANN eingeräumt werde, desto größer sei das Risiko für ihre primäre Zielsetzung, die Stabilität des Domainnamensystems. Unter Stabilitätsgesichtspunkten betrachtet, so Sims Schlussfolgerung, „we should postpone any movement to an At Large membership or Directors until ICANN is up and running.“<sup>3</sup>

Die Befürchtung, die Repräsentation der Internetnutzer im Direktorium bedeute eine Gefährdung des Namensraums, wurde verstärkt durch den Umstand, dass keine konkreten Vorstellungen darüber bestanden, welche Personen, Gruppen und Qualifikationen in der At-Large-Membership zusammenkommen würden und darüber hinaus, welche Anzahl von Mitgliedern weltweit zu erwarten war. Anders als die übrigen Interessengruppen innerhalb ICANNs, deren Repräsentanten bereits an der Gründung von ICANN beteiligt gewesen waren, bildete die At-Large-Membership eine weithin unbekannte und daher unkalkulierbare Größe, die sich erst noch konstituieren musste. Niemand konnte wissen, welche Interessen sie vertreten und wie einflussreich sie diese artikulieren würde. Daraus resultierte ein verbreitetes Unbehagen auch im Direktorium, das Joe Sims in direkterer und provokativerer Form zum Ausdruck brachte, als andere, ähnlich denkende Akteure. So konnte die At-Large-Membership, noch bevor sie förmlich konstituiert worden war, von ICANNs Rechtsberater öffentlich zum Sicherheitsrisiko erklärt werden, ohne nennenswerten Widerspruch im Direktorium oder den *Supporting Organizations* hervorzurufen. Erwähnenswert ist diese Episode, weil sie die Vorbehalte im Zentrum von ICANN verdeutlicht, die bei den nachfolgenden Überlegungen zur Institutionalisierung der At-Large-Membership und der Abhaltung von Wahlen eine prägende Rolle gespielt haben.

---

<sup>2</sup>Sims 1999: Email: [<http://www.icann.org/comments-mail/comment-bylaws/msg00025.html>].

<sup>3</sup>Ebd.

### **3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership**

Die Satzung von ICANN enthält keine näheren Bestimmungen über die Struktur und die Aufgaben der At-Large-Membership. Die Kontroverse zwischen dem DOC, der Internetgemeinde und der entstehenden ICANN-Verwaltung hatte sich in den Tagen vor der Unterzeichnung des *Memorandum of Understanding* auf die Frage konzentriert, ob die Einrichtung einer At-Large-Membership in der Satzung von ICANN als Kann- oder Soll-Bestimmung verankert wird (vgl. Dyson 1998). Angeblich war es allein der politische Druck, der die Gründer von ICANN dazu veranlasste, der At-Large-Membership neun Direktoriumssitze zuzugestehen: „My personal view is that this ‘commitment’, extracted as a form of political blackmail by a single official of a single government that happened to have some leverage at the moment, and clearly not representing anything remotely like a consensus position of the Internet community, is worth what its circumstances imply. But the fact is that the Board tried very diligently, working within its obligation to make decisions based on community consensus, to find a way to carry out that commitment.“<sup>4</sup>

Alle weiteren Einzelheiten über die künftige Organisationsform und die Rolle der At-Large-Membership innerhalb von ICANN blieben offen. Unmittelbar nach der Unterzeichnung des MOU unternahm ICANN erste Schritte zur Lösung des Problems der At-Large-Membership: Gegründet wurde ein erstes Komitee, das Vorschläge zur Institutionalisierung der Nutzer vorlegen sollte.

#### **3.1.1 Externalisierung von Strukturfragen: Das Membership Advisory Committee**

Während die drei SOs im Wege der Selbstkonstituierung etabliert wurden, beschritt ICANN im Falle der At-Large-Membership den Weg der Komitees, die Legitimität durch ihre Zusammensetzung und ihre Arbeitsweise gewinnen sollen. Wie in der Sat-

---

<sup>4</sup>Sims 2001: Email an die ALSC-Mailingliste:  
[[http://www.atlargestudy.org/forum\\_archive/msg01145.shtml](http://www.atlargestudy.org/forum_archive/msg01145.shtml)].



### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

zung (vgl. ICANN 2000b: Article VII, Section 3 (c)) festgelegt, wurde im November 1998 die Einrichtung eines speziellen Beratungsgremiums, des MAC, initiiert. Die Aufgabe des MAC bestand in der Prüfung verschiedener Optionen im Bereich der Mitgliedschafts- und Partizipationsstrukturen sowie der Wahlverfahren. Insbesondere erwartete das Direktorium Hinweise zu der Frage, wie eine offene, auch geographisch und kulturell vielfältig zusammengesetzte Mitgliedschaft geschaffen werden könne, ohne ICANN dem Risiko einer „Unterwanderung“ bzw. Manipulation (vgl. MAC 1999b) durch politische oder wirtschaftliche Einzelinteressen auszusetzen. In der ICANN-Terminologie wird hierfür der Begriff *capture* verwendet. *Capture*, so definierte das MAC den Begriff, bedeutet, dass eine Interessengruppe einen im Verhältnis zu ihrer Beteiligung oder ihrer Betroffenheit disproportional großen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse von ICANN ausübt.

Das MAC bestand aus insgesamt zwölf Mitgliedern, darunter zwei ICANN-Direktoren. Fachliche und operative Unterstützung erhielt es vom Berkman Center der Harvard Law School, das auch eigene Beiträge zur Frage der Repräsentation im Cyberspace verfasste.<sup>5</sup> Im Gegensatz zu anderen Beratungsgremien war die Lebensdauer des Membership Advisory Committee vergleichsweise kurz. Gegründet im Dezember 1998, wurde es bereits im Mai 1999, nachdem es auf der ICANN-Tagung in Berlin Kommentare zu seinem ersten, in Singapur erstellten Bericht vorgelegt hatte, wieder aufgelöst.

#### 3.1.1.1 Die Empfehlungen des Membership Advisory Committees

Die Empfehlungen des MAC zur Etablierung der At-Large-Membership stellten eine Pionierleistung dar. Die 17 Prinzipien der „Berliner Kommentare“ waren der erste Versuch einer zugleich systematischen und diskursiven Abwägung der Zwecke, Aufgaben und institutionellen Rahmenbedingungen einer Nutzervertretung innerhalb von ICANN. Alle nachfolgenden Beiträge zur Frage der At-Large-Membership haben von der Konzeptionsleistung des MAC profitiert. Es folgt eine Zusammenfassung der Empfehlungen, die das MAC in Berlin vorgelegt hat.

---

<sup>5</sup>Die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsschritte können auf einer Website des Berkman Center eingesehen werden: [<http://cyber.law.harvard.edu/rcs/>].

### Zweck der At-Large-Membership

Die At-Large-Membership repräsentiert hauptsächlich diejenigen Personen und Organisationen, die nicht bereits in den *Supporting Organizations* vertreten sind. Zu den wichtigsten Aufgaben der At-Large-Membership gehört:

- die globale Vielfalt der Internetnutzer widerzuspiegeln und in den Willensbildungsprozess von ICANN zu integrieren
- die Wahl von neun Direktoren
- die Bestätigung von Änderungen der *Articles of Incorporation*
- sicherzustellen, dass alle Interessen innerhalb von ICANN fair repräsentiert sind und ICANN zum Wohle aller Nutzer handelt.

Die Zwecksetzung der At-Large-Membership im MAC-Bericht berief sich auf das im *White Paper* der US-Regierung formulierte Prinzip der offenen Partizipation. Damit ICANN ihrem Auftrag, die geographische und funktionale Vielfalt des Internet zu reflektieren und im Namen aller Internetnutzer zu handeln, gerecht werde, solle die At-Large-Membership die globale Internetgemeinde repräsentieren (vgl. MAC 1999a). Die von verschiedenen Seiten vorgeschlagene Beschränkung der At-Large-Membership auf bestimmte Nutzergruppen wie etwa die Inhaber von Domain-Namen oder IP-Adressen sei mit diesem offenen Partizipationsprinzip nicht vereinbar. Eine breit gestreute Mitgliedschaft könne ICANN dagegen mit „repräsentativer Legitimität“ versorgen. Sei es Aufgabe der *Supporting Organizations*, die universale Konnektivität im Internet sicherzustellen (*ensure connectivity*), bestehe die Aufgabe der At-Large-Membership darin, das Recht des Zugangs (*right to connect*) zu schützen (vgl. MAC 1999b).

Kritisch beurteilte das Membership Advisory Committee die Rechte, die das kalifornische Gemeinnützigkeitsgesetz den Mitgliedern gemeinnütziger Unternehmen einräumt. Die At-Large-Mitglieder sollten gegenüber den SOs nicht rechtlich privilegiert werden. Das MAC legte ICANN daher nahe zu klären, ob mit Hilfe der Satzung eine Form der Mitgliedschaft definiert werden kann, die die Mitgliedschaftsprivilegien des kalifornischen Gemeinnützigkeitsrecht ausschließt. Es kann angenommen werden, dass das MAC diese Empfehlung unter der Annahme formulierte, dass die At-Large-

### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

Membership tatsächlich neun Direktoriumssitze besetzen würde und Satzungsänderungen gegen ihre eigenen Bestandsinteressen folglich ausgeschlossen wären.

#### **Definition der At-Large-Mitglieder**

- Die At-Large-Membership setzt sich ausschließlich aus Individuen zusammen.
- Als Einzelpersonen sind auch Mitglieder der SOs willkommen.
- Der beste Schutz gegen eine Manipulation der At-Large-Membership besteht in einer möglichst großen Zahl von Mitgliedern.

Nachdem das *White Paper* keine Hinweise zur Repräsentation individueller Nutzer enthielt, diskutierte das MAC individuelle wie auch organisationsgebundene Formen der Mitgliedschaft (vgl. Berkman Center 1999). Aus Praktikabilitätsgründen wurde entschieden, nur individuelle Mitgliedschaften zuzulassen.

Ein zweites Problem, welches das MAC im Zusammenhang mit der Definition der At-Large-Mitglieder beschäftigte, bestand in der verbreiteten Sorge gegenüber Manipulationsversuchen. Das MAC gestand zu, dass das Prinzip der Inklusivität und die damit verbundenen niedrigen Eintrittsbarrieren nicht nur eine höhere Legitimation, sondern unter Umständen auch eine höhere Anfälligkeit für nationale oder kommerzielle Manipulationsversuche mit sich bringen würde. Allerdings legte es Wert darauf, dass die individuellen Nutzer keineswegs die einzige Quelle für politische oder wirtschaftliche Einflussnahmen darstellen: „The United States might be able to capture ICANN through the structures of California law or through its bottleneck role in approving the transfer of authority to ICANN. It has also been feared that a large country such as China could enrol its citizens as members and dictate their votes, to swamp an election.“ (MAC 1999b)

Auch die SOs oder das Direktorium selbst seien in der Lage, die Entscheidungsprozesse von ICANN wirksam zu manipulieren: „A Supporting Organization, with three of its own elected directors, would need fewer converts to capture the ICANN board. They, or an existing board, might be able to enact structures to perpetuate their power, through purportedly innocuous amendments or exploiting ambiguous current language.“ (MAC 1999b)

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

Der im allgemeinen beste Schutz gegen Manipulationsversuche, so die ungeahnt weit-sichtige Schlussfolgerung des MAC, bestehe in transparenten Entscheidungsstrukturen, die es der At-Large-Membership ermögliche, als Kontrollinstanz gegen Einflussnahmen zu fungieren. Je mehr Mitglieder ICANN gewinne, desto geringer die Gefahr einer Unterwanderung der At-Large-Membership selbst.

#### **Mitgliedschaftsbeiträge**

- Mitgliedschaftsbeiträge sind derzeit nicht zu empfehlen.
- Sollten künftig Mitgliedschaftsbeiträge vereinbart werden, müssten diese die ökonomischen Unterschiede zwischen den Regionen reflektieren.

Das Membership Advisory Committee hatte sich gegen die Erhebung von Mitgliedschaftsbeiträgen ausgesprochen. ICANNs Einnahmen sollten von den Akteuren kommen, die von ICANNs Verwaltungsfunktionen unmittelbar profitieren. Zudem, so merkte das MAC an, bezahlten die Nutzer bereits erhebliche Beiträge für das Recht, Namen und Nummern nutzen zu können (vgl. MAC 1999b). Gegen die Erhebung von Beiträgen sprach auch, dass diese tendenziell Personen aus einkommensschwachen Ländern und Haushalten ausschließen.

Gleichwohl erwähnte das MAC die Vorzüge einer Mitgliedschaftsgebühr. Nicht nur verringerten Mitgliederbeiträge die Gefahr von Manipulationsversuchen, sie stellten auch sicher, dass die Nutzer ihre Mitgliedschaft ernst nehmen. Ein weiterer Vorteil von Mitgliedschaftsbeiträgen wurde darin gesehen, dass die At-Large-Membership ihre Organisations- und Abstimmungskosten wie die übrigen Interessensgruppen auch selbst tragen würde. Allerdings, so stellte der Singapur-Bericht fest, erzeugten Mitgliedschaftsgebühren einen besonderen, nur bei der At-Large-Membership auftretenden Effekt: sie verknüpfen die Ausübung des Wahlrechts mit einem Mindesteinkommen. Diese Einsicht hat sich innerhalb ICANNs bis heute nicht durchsetzen können.

#### **Registrierung und Authentifizierung der Mitglieder**

- Elektronische, internetbasierte Verfahren zur Registrierung der Mitglieder
- Angabe einer Email- und Postadresse zur Authentifizierung
- Die Mitgliedschaft erlischt jedes Jahr nach der Wahl der Direktoren.

### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

- Gelegentliche Stichproben der Mitgliederanträge zur Verifizierung der Angaben

In Anlehnung an die praktizierten Authentifizierungsverfahren anderer Mitgliederorganisationen empfahl das MAC eine Kombination aus elektronischem Anmeldeformular und per Post zuzustellendem Identifikationscode. Die postalische Komponente sollte die Überprüfung zumindest eines Teils der persönlichen Angaben ermöglichen und zugleich die „Erfindung“ zusätzlicher Personen erschweren.

Diskutiert wurde darüber hinaus der Gedanke, zur Authentifizierung von Mitgliedern auf dritte Organisationen wie etwa Internet Service Provider zurückzugreifen, da diese für die Mehrzahl der Nutzer als Zugangspunkt zum Internet fungieren und folglich vertragliche Beziehungen zu vielen Mitgliedern unterhalten. Das MAC erwähnte diesen dezentralen Authentifizierungsmechanismus, machte sich den Vorschlag jedoch nicht zu eigen. Erst zwei Jahre später wurde diese Idee in ähnlicher Form vom At-Large-Membership Study Committee aufgegriffen.

Die jährliche Erneuerung der Mitgliedschaft war als Maßnahme zur „Bereinigung“ der Mitgliederkartei und als Betrugsprävention gleichermaßen gedacht. ICANN hat den ersten Teil dieser Idee aufgegriffen und die At-Large-Mitgliedschaft nach der Wahl der At-Large-Direktoren suspendiert. Gelegenheit zu dessen Erneuerung hat es allerdings nicht gegeben.

#### **Wahlen der At-Large-Direktoren**

- Weltweit 5000 Mitglieder als Mindest- oder Richtgröße zur Ausübung des Wahlrechts
- Wahl der At-Large-Direktoren in mehreren Phasen, um Verbesserungen der erstmals zu testenden Wahlmechanismen zu ermöglichen
- Der Schutz der Privatsphäre steht beim Umgang mit Mitgliederdaten im Vordergrund.
- Jedes Mitglied hat eine Stimme – im Rahmen einer direkten Wahl.
- Aufteilung der At-Large-Membership in fünf Wahlkreise. Das Wahlrecht erhalten Mitglieder erst einen Monat nach Beitritt.

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

- Alle Mitglieder dürfen als At-Large-Direktoren kandidieren. Im Falle einer verwirrend großen Anzahl von Kandidaten kann ICANN verlangen, dass die Kandidaten ein „vernünftiges“ Maß an Unterstützung durch andere Mitglieder nachweisen.
- Bedingung für die Kandidatur für das Direktorenamt sind nachprüfbare biographische Angaben, Belege der Identität sowie ein kurzes Positionspapier.
- ICANN veröffentlicht die Liste der Kandidaten mindestens 30 Tage vor der Wahl auf ihrer Website. Zusätzlich können Online-Diskussionsforen zum Zwecke der Wahlkampagne eingerichtet werden.
- Die Stimmabgabe erfolgt auf elektronischem Weg über das Internet.
- Alle Tagungen der At-Large-Membership sind öffentlich. Die Sprache für alle offiziellen Stellungnahmen mit Bezug zur At-Large-Membership ist Englisch.

Eine wesentliche Einflussgröße bei den Überlegungen zur Gestaltung des Wahlverfahrens spielte das kalifornische Gemeinnützigkeitsrecht. Dies galt insbesondere für die Frage des direkten oder indirekten Wahlverfahrens. Die wichtigste Implikation des direkten Wahlverfahrens besteht darin, dass es die Wähler zu satzungsförmigen Mitgliedern macht und ihnen damit das Recht auf derivative Klagen zugesteht. Diese Implikation lässt sich durch indirekte Wahlverfahren, wie sie auch bei ICANNs *Supporting Organizations* praktiziert werden, vermeiden. Beim indirekten Wahlverfahren würde die At-Large-Membership lediglich die Mitglieder eines *Councils* wählen, die dann ihrerseits die Direktoren bestimmen.

Ein weiterer Vorzug des indirekten Wahlverfahrens besteht in der Vermeidung von Beschlussunfähigkeiten durch Verfehlung des Quorums. Das MAC formulierte die Sorge, eine sehr große *no-show*, das heißt eine überwiegend passive Mitgliedschaft, könnte den Erfolg von Abstimmungen durch schlichtes Desinteresse blockieren und auf diese Weise paralyisierend wirken. Ein *Council*, dem hochgradig motivierte Mitglieder angehören, hätte demgegenüber weniger Schwierigkeiten in der Erreichung des notwendigen Quorums.

Der offensichtliche Nachteil indirekter Wahlverfahren besteht in den Möglichkeiten zur Manipulation des Wahlausgangs. Hierin liegt im übrigen einer der Gründe für die Le-

### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

gitimationsprobleme der DNSO. In Abwägung verschiedener Zielinteressen sprach sich das MAC für ein direktes Wahlverfahren aus. Um ein Minimum an Repräsentativität des Wahlergebnisses sicherzustellen, schlug es darüber hinaus vor, die Durchführung von Wahlen von einer zu erreichenden Mindestzahl von Mitgliedern abhängig zu machen. Zur Diskussion stand eine Untergrenze von weltweit 5000 Mitgliedern.

Im Hinblick auf die Zuschneidung der Wahlkreise diskutierte das MAC zwei Optionen. Die erste bestand in einer globalen Wahl, bei der alle Mitglieder für alle Kandidaten stimmen können und umgekehrt jeder Kandidat einen weltweiten Wahlkampf organisieren muss. Eine zweite Option sah die Errichtung von fünf regionalen Wahlkreisen vor. Hierbei würden fünf Direktoren auf regionaler, vier weitere auf globaler Basis gewählt werden. Das MAC entschied sich für die zweite Option, weil die Schaffung von fünf Wahlkreisen eine größere regionale Vielfalt in Aussicht stellt.

#### 3.1.2 Vertagung von Strukturentscheidungen: ICANN-Tagung Berlin

Während der ICANN-Tagung im Mai 1999 in Berlin stellte das MAC seinen Report vor. In Kenntnis der „17 Prinzipien“ verabschiedete das Direktorium eine Resolution zur At-Large-Membership. Im Vordergrund stand die Sorge vor dem hohen Komplexitätsgrad und den Kosten der Wahlen. Um den Entscheidungsprozess voranzutreiben, wurde die ICANN-Verwaltung beauftragt, einen Bericht mit Details zur Implementation der Wahl zu erstellen (vgl. ICANN 1999d).

Im Ergebnis verschob das Direktorium die endgültige Entscheidung über die Struktur und die Wahlverfahren der At-Large-Membership auf die nächste ICANN-Tagung. Dies rief nicht nur in der Internetgemeinde, sondern auch im DOC und im US-amerikanischen Kongress Besorgnis hervor. In seiner Antwort auf den halbjährigen Statusbericht, den ICANN dem DOC im Juni 1999 vorlegte (vgl. ICANN 1999c), äußerte der Abgeordnete Bliley in einem Brief an ICANNs *chairman* Esther Dyson (vgl. Bliley 1999) Vorbehalte gegenüber dem Umstand, dass ein nicht-gewähltes Direktorium Entscheidungen von erheblicher Tragweite trifft: „What makes this situation more distressing is the simple fact that these steps [Maßnahmen gegenüber dem Unternehmen Network Solutions Inc.] are being decided upon and implemented by an

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

unelected board that conducts portions of its official meetings in private.“ (Bliley 1999) Bliley verlangte Auskunft über den Zeitpunkt, zu dem das Interims-Direktorium durch gewählte Mitglieder ersetzt werden würde, sowie über die Gründe, warum die Öffentlichkeit keinen Zugang zu den Sitzungen des Direktoriums bekommt. Fortan sah sich das ICANN-Direktorium durch politischen Druck aus dem Handelsministerium gezwungen, seine Sitzungen öffentlich abzuhalten.

#### 3.1.3 Interne Meinungsbildung zur At-Large-Membership: ICANN-Tagung Santiago

Auf der ICANN-Tagung im August 1999 legte die ICANN-Verwaltung zwei Expertisen mit Handlungsempfehlungen an das Direktorium vor (vgl. ICANN Staff Report 1999). Der erste, auf die Empfehlungen des MAC rekurrierende Bericht, befasste sich mit grundsätzlichen Fragen zur Mitgliedschaftsstruktur. Der zweite Bericht diskutierte verschiedene Optionen der Definition des Mitgliederstatus mit Blick auf ihre Implikationen bezüglich des kalifornischen Gemeinnützigkeitsrechts.

##### 3.1.3.1 Expertise „Staff Report“

Der Bericht bestätigte einige der Grundsätze, die das MAC formuliert hatte. Dazu gehörte, dass die At-Large-Membership aus Individuen, die in den SOs nicht vertreten sind, bestehen sollte. Betont wurde das Prinzip der Balance (*general parity*) zwischen den als „technisch orientiert“ eingestuften SOs und den individuellen Nutzern. So sollte die At-Large-Membership die gleichen Rechte erhalten wie die SOs. Auch der *At-Large Council* sollte analog zu jenen der SOs gestaltet werden und die gleichen Rechte und Pflichten gegenüber den Mitgliedern wie auch dem Direktorium wahrnehmen. Als spezielle Aufgaben des *Councils* nannte der Bericht die Mitgliederwerbung und die Konzipierung von Authentifizierungs- und Wahlverfahren.

Eine wichtige Rolle spielten die Mitgliedschaftskriterien. Eine Beschränkung auf die Inhaber von Domainnamen, so die Schlussfolgerung, würde die meisten Nutzer von einer aktiven Teilhabe bei ICANN ausschließen. Daher lautete die Empfehlung, dass die Mitgliedschaft allen Nutzern offen stehen sollte. Als weitere Voraussetzung wurde neben einer Selbstverpflichtung zur Partizipation bemerkenswerterweise die Möglichkeit



### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

zur Finanzierung der Mitgliedschaftskosten vorgeschlagen.

Im Hinblick auf die Schaffung der At-Large-Membership gab der Report die Einrichtung einer *sunrise provision* zu bedenken. Darunter ist ein Vorbehalt zu verstehen, der die Anerkennung der At-Large-Membership an eine Mindestzahl von Mitgliedern knüpft. 5000 Mitglieder wurden als Richtgröße für ein Mindestmaß an Repräsentativität der At-Large-Membership genannt. Um diese, im Jahr 1999 außerordentlich hoch erscheinende Anzahl von Nutzern zu mobilisieren, zogen die Autoren eine Mitgliederkampagne in Betracht.

Die geschätzten Kosten für den Aufbau der At-Large-Membership und die Vorbereitung der Wahl würden sich auf mindestens \$ 100.000 belaufen. Die ICANN-Verwaltung machte sich allerdings die Vorbehalte des MAC-Reports gegenüber Mitgliedschaftsgebühren zu eigen und empfahl daher als vorläufige Lösung eine externe Finanzierung. Eine langfristiges Finanzierungssystem sollte vom künftigen *At-Large Council* entwickelt werden.

#### 3.1.3.2 Expertise „statutory versus nonstatutory members“

Die zweite in Santiago vorgelegte Analyse befasste sich mit dem juristischen Status der At-Large-Mitglieder (vgl. ICANN Staff Analysis 1999). Zur Wahl standen zwei mögliche Formen der Mitgliedschaft, bezeichnet als *statutory* und *nonstatutory*. *Statutory members* besitzen – im Gegensatz zu den *nonstatutory members* – alle im kalifornischen Gemeinnützigkeitsgesetz definierten Rechte; dazu gehört neben der Derivativklage auch der Zugang zu den Unternehmensunterlagen und die Möglichkeit, Mitgliederversammlungen einzuberufen. Die Rechtsform der Mitgliedschaft hängt davon ab, ob die Direktoren gewählt oder lediglich bestimmt bzw. selektiert werden. Das Recht zur Wahl von Direktoren bedingt somit den Status als *statutory member*.

Die Expertise der ICANN-Verwaltung skizziert zwei Wege zur Umgehung einer *statutory*-Mitgliedschaft. Der erste bestand darin, die konstituierenden Prinzipien der At-Large-Membership nicht in die Satzung aufzunehmen, sondern lediglich als Direktoriumsresolution zu formulieren. Eine problematische Begleiterscheinung dieser Vorgehensweise bestünde in der rechtlich äußerst schwachen Fundierung der At-Large-Membership. Die Gründungsresolution könnte mit einfacher Mehrheit außer Kraft ge-

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

setzt oder verändert werden. Die zweite Option beließ dem Direktorium einen kleineren Handlungsspielraum. Sie sah die Gründung einer *At-Large Supporting Organization* analog zu den bestehenden SOs vor: Wie die DNSO würde auch die *At-Large Supporting Organization* eine *General Assembly* einrichten, der alle interessierten Nutzer beitreten können. Die *General Assembly* würde die Mitglieder eines *Councils* wählen, die wiederum Direktoren bestimmen würden. Die zweite Option enthielt somit ein indirektes Wahlverfahren, aber, damit schließt die Analyse, eine indirekte Wahl könnte zur Vermeidung von *statutory*-Mitgliedern ohnehin rechtlich notwendig sein.

#### 3.1.3.3 Direktoriumsbeschlüsse zur At-Large-Membership

Auf der Grundlage der beiden Staff Reports traf das Direktorium in seiner Sitzung in Santiago drei grundlegende Entscheidungen. Erstens legte es fest abweichend vom MAC-Report (vgl. Weinberg 2001) fest, dass die At-Large-Direktoren im Zuge indirekter Wahlen bestimmt werden sollten. Zweitens bestimmte das Direktorium einzelne Strukturelemente des At-Large Councils. Demnach würde das *At-Large Council* aus maximal 18 Mitgliedern bestehen, wobei zehn Mitglieder auf regionaler, die übrigen acht auf globaler Basis gewählt werden sollten. Als Voraussetzung für die *Council*-Wahl einigte sich das Direktorium auf eine Mitgliederstärke von mindestens 5000 Individuen (vgl. ICANN 1999e). Drittens beschloss das Direktorium die Einrichtung einer Membership Implementation Task Force. Die Nachfolgeeinrichtung des MAC wurde mit allen Aufgaben betraut, die als sinnvoll oder notwendig galten, aber bislang nicht vorangetrieben worden waren. Dazu zählte die Initiierung einer Rekrutierungskampagne für Mitglieder, die Konzipierung von Wahlverfahren und nicht zuletzt die Erkundung von externen Finanzierungsmöglichkeiten für die Wahl (vgl. ICANN 1999e). Auch die ICANN-Verwaltung wurde aufgefordert, nach Sponsoren für die Start-up-Phase der At-Large-Membership zu suchen. Die Budgetplanung für das Jahr 1999/2000 sah nämlich keine Mittel für die Wahl vor (vgl. ICANN 1999e).

#### 3.1.3.4 Satzungsänderungen zur Mitgliedschaft bei ICANN

Die in Santiago verabschiedeten Resolutionen mündeten in Vorschläge für Satzungsänderungen (vgl. ICANN 1999f), die im Oktober 1999 im Internet veröffentlicht, in einer

### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

zweiwöchigen *Public Comment Periode*<sup>6</sup> zur Diskussion gestellt und anschließend in unveränderter Form verabschiedet wurden.

Die Rolle der Mitglieder beschränkte sich laut Satzung auf die Wahl der *Council*-Mitglieder. Einwände gegen die Wahlverfahren sollten sie auf einem jährlich einmal einzuberufenden Treffen äußern können. Das *At-Large Council* würde zwar die Privilegien von *statutory*-Mitgliedern erhalten, seine Aufgaben erschöpften sich jedoch ebenfalls in wahlbezogenen Funktionen.

Die Hürde für die Anerkennung des *Councils* wurde auf 5000 Personen festgelegt. Beim Unterschreiten dieser Anzahl sollte der *Council* seine Funktion verlieren – eine Regel, die speziell für die At-Large-Membership eingeführt wurde. Keiner der übrigen ICANN-*Councils* steht unter einem solchen Vorbehalt.

Der Wahlprozess selbst wurde der Aufsicht des Direktoriums unterworfen, das die Fairness und Effektivität des Verfahrens prüfen sollte. Die Satzungsänderungen definierten nicht, was darunter genau zu verstehen ist. Isbell mutmaßt, die Effektivität beziehe sich auf die Qualität der Direktorenauswahl (vgl. Isbell o.J.).

Auf der ersten Jahrestagung in Marina del Rey, Kalifornien, im November 1999 beschloss das Direktorium, mit dem Aufbau der At-Large-Membership zu beginnen (vgl. ICANN 1999f). Unterdessen war es gelungen, eine externe Finanzierung für die Wahlen sicherzustellen. Dabei handelte es sich um eine einzelne Spende in Höhe von \$ 200.000, die die amerikanische Markle Foundation für die Wahl und eine Mitgliederkampagne zur Verfügung stellte.

#### 3.1.4 Durchsetzung direkter Wahlen: ICANN-Tagung Kairo

##### 3.1.4.1 Öffentliche Kritik am indirekten Wahlverfahren

Während der ICANN-Tagung im März 2000 stand das indirekte Wahlverfahren im Mittelpunkt der Kritik. Das Center for Democracy and Technology und Common Cause, zwei amerikanische NGOs, legten eine (ebenfalls von der Markle Foundation finanzierte) Studie vor, die sich mit der künftigen Struktur der At-Large-Membership ausein-

---

<sup>6</sup>Die Kommentare sind archiviert und öffentlich zugänglich:

[<http://www.icann.org/comments-mail/comment-bylaws/threads.html>].

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

andersetzte (vgl. Common Cause & CDT 2000a). Beanstandet wurden hauptsächlich folgende Aspekte:

- der geringe Bekanntheitsgrad von ICANN unter denjenigen, die als Zielgruppe der At-Large-Membership gelten
- die hohe Verwundbarkeit des Wahlsystems gegenüber Manipulationsversuchen
- das indirekte Wahlsystem
- die mangelhafte Rückbindung und Zurechenbarkeit (*Accountability*) des *At-Large Councils* gegenüber den Nutzern
- der unklare Nominierungsprozess von At-Large-Kandidaten für das Direktorium

Direkten Wahlen wurde eine höhere Glaubwürdigkeit und Legitimation zugeschrieben. Zudem konnte angenommen werden, dass diese einen höheren Anreiz für die Beteiligung der Nutzer schaffen. Vorgeschlagen wurde daher, das Wahlsystem zu überarbeiten und den für September 2000 vorgesehenen Wahltermin um einige Zeit zu verschieben.

#### 3.1.4.2 Der „Kairo-Kompromiss“

Im Direktorium überwog die Wahrnehmung des Risikos, das die ICANN-Verwaltung direkten öffentlichen Wahlen zuschrieb. Im Vordergrund stand die Sorge, die Wahl könnte von unzureichend qualifizierten Direktoren gewonnen werden und unwissende Nutzer einen zu großen Einfluss auf ICANN erhalten: „I am concerned about capture by the people who don't know what they are doing. People who are stupid individually.“<sup>7</sup>

Konfrontiert mit der scharfen Kritik an seinem Wahlsystem und einerseits und einer tiefen Skepsis gegenüber der Partizipation durch die Nutzer andererseits entschied sich das Direktorium schließlich für eine Lösung, die als Kairo-Kompromiss in die ICANN-Geschichte eingegangen ist. Dieser sah vor, direkte Wahlen abzuhalten, versah diese jedoch mit einer großen Zahl von Einschränkungen. Die Entschließung des Direktoriums sah vor:

---

<sup>7</sup>Dyson 2000 im Public Forum, zit. n. „Scribe's notes“:

[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/cairo/archive/scribe-icann-030900.html>].

### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

- die direkte Wahl von fünf statt neun At-Large-Direktoren
- die Verlängerung des Mandats von vier der neun Interims-Direktoren bis zur Jahrestagung 2002
- die Einrichtung eines Nominierungskomitees durch das Direktorium, das für jede Region Kandidaten vorschlagen soll
- die Entwicklung eines „Petitionsprozesses“, der es der At-Large-Membership erlaubt, zusätzliche Kandidaten für die Wahl bestimmen
- die Initiierung einer umfassenden Studie über Konzept, Struktur und Prozess der At-Large-Membership, die nach Abschluss der Wahl beginnt und spätestens im Juni 2001 abgeschlossen ist. Die Schlussfolgerungen aus der Studie sollen eine neue „Selektion“ bzw. Wahl zum Ende Amtszeit der ersten At-Large-Direktoren ermöglichen
- die vorläufige Suspendierung des Artikel II der Satzung, der die Struktur und Wahlverfahren der At-Large-Membership definiert, bis zur Beendigung der Studie.

Die Einrichtung des Nominierungskomitees zielte darauf ab, die Gefahr einer Kompetenz- und Qualitätseinbuße im Direktorium zu begegnen. Die zeitliche Staffelung der Wahl von At-Large-Direktoren sollte zusätzlich dafür sorgen, dass die im Direktorium bestehende Kompetenz nach und nach abgelöst wird. Als sehr kontrovers erwies sich allerdings die Verlängerung der Amtszeit der Interims-Direktoren. Wie Esther Dyson anmerkte, hatte die ursprüngliche Besetzung des zehnköpfigen Interims-Direktoriums aufgrund der Intransparenz des Auswahlprozesses einen *huge outcry* verursacht. Die provisorischen Direktoren sollten nach Meinung eines anderen Direktors zumindest keine Mehrheit in der Abstimmung über die Zukunft der At-Large-Membership bilden. Esther Dyson bekräftigte diesen Vorbehalt: „What Abril i Abril objects to is exactly what was foreseen: that outgoing people would craft a system for the incoming people.“<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>ICANN board meeting, zit. n. „Scribe’s notes“:

[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/cairo/archive/scribe-icann-031000.html>].

### *3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership*

Die ICANN-Tagung in Kairo endete mit einem Kompromiss, der für die meisten Beteiligten akzeptabel schien. Die Befürworter direkter Wahlen hatten sich durchgesetzt, dafür akzeptierten sie die Beschränkung auf vorerst nur fünf At-Large-Direktoren. Die vorgesehene Zweistufigkeit des Wahlprozesses sowie die Einsetzung eines Nominierungskomitees machte das direkte Wahlverfahren wiederum für diejenigen akzeptabel, die darin ein Stabilitätsrisiko für ICANN und das Internet sahen. Der „Geist“ dieses Kompromisses erwies sich allerdings als nicht sehr tragfähig. Bereits wenige Monate später, auf der ICANN-Tagung im Juli 2000 in Yokohama, galt er als aufgekündigt.

#### **3.1.5 Selbstnominierungsprozess: Die Aufstellung der Kandidaten**

Im Mai 2000 veröffentlichte die ICANN-Administration Vorschläge für die Gestaltung der Kandidatennominierung. Dabei handelte es sich bemerkenswerterweise um das erste Dokument, das den geplanten Ablauf der Wahl im Zusammenhang darstellt. Demgemäß sollte die Kandidatennominierung durch die Mitglieder Bestandteil der ersten von drei Phasen des gesamten Wahlprozesses sein. Das Ziel der ersten Phase beinhaltete die Zusammensetzung der regionalen Wahllisten, wobei ein Teil der Kandidaten durch das Nominierungskomitee und ein Teil durch den Nominierungsprozess der At-Large-Membership bestimmt werden sollte. Daran schloss sich eine einmonatige Wahlkampfperiode und die zehntägige Stimmabgabe an. Folgende Regeln sah der Plan der ICANN-Verwaltung für die Mitgliedernominierung vor:

- Die Nominierung durch die At-Large-Mitglieder beginnt nachdem das Nominierungskomitee seine Kandidaten bekannt gegeben hat (zweite Julihälfte 2000).
- Kandidaten, die sich durch die At-Large-Membership nominieren lassen wollen, müssen ICANN darüber Mitteilung machen und neben Angaben zur Person auch potentielle Interessenkonflikte offen legen. Der Stichtag für die Anmeldung zur Teilnahme an der Nominierung ist zwei Wochen vor Ende der Nominierungsphase.
- Für jeden sich zur Wahl stellenden Kandidaten richtet ICANN eine Website ein. Die At-Large-Mitglieder können dann einem Kandidaten ihre Unterstützung geben, nachdem sie ihre Mitgliedschaft durch ihre Personal Identification Number

### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

(PIN) verifiziert haben. Zwecks Authentifizierung erhält jedes Mitglied per Post einen solchen Code zugeschickt. Um die At-Large-Membership über die Kandidatenauswahl zu informieren, wird ICANN den Mitgliedern im Zuge des Nominierungsprozesses Emails mit Informationen über die Kandidaten zuschicken.

- Um auf die endgültige Wahlliste zu gelangen, müssen durch Mitglieder nominier- te Kandidaten die Unterstützung von mindestens 10 % der At-Large-Membership aus mindestens zwei Ländern ihrer Region erhalten. Diese Hürde dient dazu, den Kandidatenpool möglichst klein zu halten und auf Kandidaten mit hohen Erfolgschancen zu beschränken.

Die Empfehlungen der ICANN-Verwaltung wurden in einem „Offenen Forum“ zur Diskussion gestellt.<sup>9</sup> Kritische Kommentare bezogen sich vor allem auf die Zehnprozent-Hürde, die vielen zu hoch erschien. Juristische Experten hielten der ICANN-Verwaltung vor, dass die Normen des „California Non-Profit Public Benefit Corporation Law“ wesentliche niedrigere Barrieren vorsehen. Hiernach gilt eine 2 %-Hürde als sinnvoller Mechanismus zur Bestimmung der Wahlliste für Unternehmen mit weniger als 5000 Mitgliedern. Bei Unternehmen mit mehr als 5000 Mitgliedern sähe das kalifornische Recht Nominierungsvoten von 100 bis 500 Mitgliedern vor.<sup>10</sup> Relevant ist die Höhe der Prozenzhürde vor allem mit Blick auf die Kandidaten, die durch das Nominierungskomitee bestimmt werden und daher keine Unterstützungsvoten benötigen. Die Prozenzhürde schafft somit nicht nur einen Auswahlmechanismus für die mitgliedernominierten Kandidaten, sondern auch ein Chancengefälle zwischen den zwei Kandidatengruppen. Um den Verdacht unfairer und illegitimer Wahlverfahren auszuräumen, wurde ICANN daher aufgefordert, die Nominierungsbedingungen für beide Verfahren anzugleichen: „It is essential that ICANN now work doubly hard to ensure openness in its election process, a level playing field for all candidates, and easy access to the ballot by a wide cross-section of the interested Internet community.“ (Common Cause & CDT 2000b)

Die Absicht, die Nutzergemeinde des Internet im Direktorium von ICANN zu re- präsentieren, müsse sich bereits in der Nominierungsprozedur niederschlagen: „The

---

<sup>9</sup>Die Interadresse des öffentliche Forums zur Wahl:

[<http://forum.icann.org/selfnomination/>].

<sup>10</sup>Ausführlich dazu Bret Fausset im Public Comment Forum:

[<http://forum.icann.org/selfnomination/393C8390000008D.html>].

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

other major defined Internet constituency groups already have representation built into the structure of the board through the supporting organizations. The point of these At-Large seats is to represent the public, non-commercial user community. It is imperative that this goal remains foremost in the mind of the Committee as it selects its nominees.“ (Common Cause & CDT 2000b)

Kritisiert wurde insbesondere das Fehlen von „Kommunikationskanälen“ zwischen Kandidaten und Wählern sowie zwischen den Wählern. Wie sich im Verlauf der Mitgliederrekrutierungsphase herausstellte, bildete ICANN das einzige Verbindungsglied zwischen den At-Large-Mitgliedern. Nur ICANN hatte Zugang zu den Mitgliederdateien und schützte diese, darunter auch vor den Wählern selbst. Um den Mitgliedern Möglichkeiten zur Selbstorganisation zu verschaffen, plädierten diese daher für die Einrichtung offener Diskussionsforen und Maillisten.<sup>11</sup>

Den kritischen Stellungnahmen widersprach der *Chief Policy Officer* von ICANN, Andrew McLaughlin. Der Zweck der At-Large-Wahlen bestehe nicht darin, die privaten, nicht-kommerziellen Nutzer des Internet zu repräsentieren. Das ICANN-Direktorium sei kein repräsentatives Organ, das die Vielfalt der Internetgemeinde widerspiegele. ICANN sei keine demokratische Organisation, sondern ein technisches Koordinationsorgan mit einem eng begrenzten Mandat, nämlich die Stabilität der Namens- und Adressierungssysteme des Internet in der Übergangsphase ihrer Privatisierung und Internationalisierung zu sichern. Aus Sicht von ICANN stellten die *Supporting Organizations* und die At-Large-Membership einen „verteilten Mechanismus“ zur Auswahl von Direktoren dar, der sicherstellen soll, dass weder eine Region noch eine einzelne Interessengruppe dominiere. So attraktiv es sei, die At-Large-Mitglieder als ideologisches Gegengewicht zu technischen oder kommerziellen Interessen zu konzipieren, so sehr ginge dieses Konzept doch an der Realität vorbei. Die Unterscheidung zwischen kommerziellen und nicht-kommerziellen Interessen reflektiere die alte Ökonomie, ergebe jedoch keinen Sinn im Kontext der technischen Koordinationsaufgaben von ICANN: „The At Large Membership should be an open vehicle for broad global representation and accountability, not for the special privileging of ‘commercial’, ‘non-commercial’,

---

<sup>11</sup>Vgl. Common Cause und CDT:

<http://forum.icann.org/selfnomination/3937FF6B00000053.html>].



### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

or any other interests.“<sup>12</sup>

Dieser in der ICANN-Verwaltung vorherrschende Standpunkt hebt die kulturelle Vielfalt der im Direktorium und den Unterorganisationen versammelten Kompetenzen hervor und stellt die Existenz von Interessensunterschieden in Abrede. Erwähnenswert ist in diesem Kontext, dass die *Constituencies* der DNSO auf Basis der Unterscheidungsmerkmale geschaffen wurden, die McLaughlin mit Bezug auf die Funktion der At-Large-Wahlen für irrelevant erklärte.

#### 3.1.6 ICANN Wahlkomitee: Empfehlungen zur Wahlorganisation

Im Mai 2000 hatte ICANN ein Wahlkomitee einberufen und mit der Aufgabe beauftragt, Empfehlungen zur Organisation der Wahl zu formulieren (vgl. ICANN 2000e). Das Election Committee bestand aus drei ICANN-Direktoren (zwei davon Interims-Direktoren ohne legitimes Mandat) und vier externen Experten.<sup>13</sup> Eine Woche vor der ICANN Tagung in Yokohama legte das Election Committee Empfehlungen zur Struktur und Durchführung der At-Large-Membership-Wahlen vor.<sup>14</sup>

#### Regionale Wahlen

Im Rahmen der ursprünglichen Satzung hatte ICANN das Internet in fünf Regionen unterteilt. Diese sollten auch die Grundlage für die Wahlen bilden. Das Wahlkomitee sprach sich für regionale Wahlen aus, um eine Dominanz nordamerikanischer oder europäischer Direktoren zu vermeiden. Anfang Juni 2000, zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Empfehlungen, rekrutierten sich die At-Large-Mitglieder immerhin zu ca. 80 % aus Nordamerika und Europa. Demzufolge sollte die Staatsbürgerschaft darüber bestimmen, für welche Region kandidiert werden darf, während der Lebensmittelpunkt determiniert, in welcher Region das Wahlrecht ausgeübt wird.<sup>15</sup> Darüber hinaus wur-

---

<sup>12</sup>Andrew McLaughlin in Reaktion auf Common Cause und CDT:

[<http://forum.icann.org/selfnomination/393B389900000078.html>].

<sup>13</sup>Die personelle Zusammensetzung des Election Committees:

[<http://www.icann.org/committees/elcom/index.html>].

<sup>14</sup>Der Bericht wurde im Internet veröffentlicht:

[<http://www.icann.org/committees/elcom/recs-07jul00.htm>].

<sup>15</sup>Der Grund für die unterschiedliche Regelung besteht darin, dass sich durch das Authentifizierungsverfahren (PIN per Post) nur der Wohnsitz, nicht aber die Nationalität eines Mitglieds überprüfen

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

de die Regionalisierung auch als eine Sicherheitsmaßnahme gegen Wahlmanipulationen durch große Unternehmen oder Interessengruppen angesehen.

#### **Informationen über die Kandidaten (voter education & candidate communication)**

Das Komitee empfahl, für jeden Kandidaten eine Webpage einzurichten, auf der persönliche Informationen sowie Motive für die Kandidatur veröffentlicht werden. Zur Wahrung von Chancengleichheit sollte ICANN darüber hinaus ein *Question & Answer*-Forum für die Kommunikation zwischen Kandidaten und Wählern schaffen. Das *Question & Answer*-Forum würden den Wählern ermöglichen, Kandidaten Fragen zu stellen, nicht aber den Kandidaten, Kontakt mit den Mitgliedern aufzunehmen.

#### **Nominierungs- und Wahlverfahren**

In der ersten Version<sup>16</sup> hatte das Wahlkomitee in Anlehnung an die Überlegungen der ICANN-Verwaltung eine Zugangshürde von 10 % für Mitglieder-nominierte Kandidaten vorgeschlagen. Die Prozenzhürde war bereits zuvor auf Kritik gestoßen. Da die Nominierung von Kandidaten durch die Mitglieder als konstitutiver Bestandteil der direkten Wahl galt, wurde die vorgeschlagene 10 %-Hürde als gezielte Unterlaufung der erfolgreich durchgesetzten direkten Wahl angesehen. Aufgrund der ablehnenden Reaktionen revidierte das Wahlkomitee seine Empfehlung und schlug dem Direktorium vor, entweder eine Zugangshürde von 2 % der Unterstützungsvoten einzuführen oder eine begrenzte Anzahl von Kandidaten für die Wahlliste zu nominieren. Über die Details dieser relativ ähnlichen Vorschläge konnte sich das Komitee nicht mehr einigen. Die Empfehlung Nr. 5 zum Mitglieder-Nominierungsprozess wurde daher durch vier Einzelvoten ergänzt.

Im Hinblick auf das Wahlsystem empfahl das Komitee die Verwendung des *preferential-* (auch *single-transferable-*) *voting*-System. Dieses in Europa relativ unbekanntes Verfahren sieht vor, dass die Wähler mehrere Stimmen in einer Rangfolge vergeben. Diesem

---

lässt. Die kulturelle Heterogenität des Direktoriums wird demgegenüber nicht anhand von Wohnsitzen, sondern der Nationalität der Direktoren gemessen.

<sup>16</sup>Die ursprüngliche Version der Empfehlungen, die das Election Committee am 23.06.00 im Internet veröffentlicht hatte, ist nicht länger zugänglich. Nur die revidierte Fassung der Empfehlungen ist im Internet zu finden (vgl. ICANN Election Committee 2000).

### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

auf den ersten Blick recht kompliziertem Wahlsystem wird der Vorteil „intuitiver Fairness“ nachgesagt.<sup>17</sup>

An den Einzelvoten der Komiteemitglieder wird der hohe politische Stellenwert, den das Wahlverfahren nach der Durchsetzung direkter Wahlen gewonnen hatte, exemplarisch sichtbar. Einer der Kernpunkte in den Auseinandersetzungen um die Details des Wahlverfahrens bestand in der Frage der Kontrolle des Wahlausgangs. Die Positionen der beteiligten Akteure unterschieden sich zum einen im Hinblick auf das Vertrauen, das sie dem Wählerwillen entgegenbrachten, zum anderen schätzten sie die Risiken, die von einer Wahl für die Stabilität ICANNs ausgehen, unterschiedlich hoch ein. Vor allem in der ICANN-Verwaltung bestand die Furcht vor Wahlmanipulationen oder einem Wahlergebnis, das sich negativ auf die Arbeitsfähigkeit des Direktoriums auswirke.

Keine der Optionen zum Nominierungsverfahren, die das Wahlkomitee vorgeschlagen hatte, konnte sich auf der nachfolgenden ICANN-Tagung in Yokohama durchsetzen. Dazu trug vermutlich bei, dass das Wahlkomitee ohne ein hinreichend klar definiertes Mandat von ICANN und weitgehend losgelöst von der Meinungsbildung in der Internetgemeinde gearbeitet hatte. Im Nachhinein lässt sich feststellen, dass es sehr hilfreich gewesen wäre, wenn das Wahlkomitee die weitreichenden Unterschiede zwischen den verschiedenen Wahlsystemen, Kampagnenformen und Vorkehrungen zum Schutz der Privatsphäre einer systematischen Betrachtung unterzogen und deren Implikationen für alle Beteiligten transparent gemacht hätte. Stattdessen beschränkte sich das Wahlkomitee aufgrund des Zeitdrucks auf die Formulierung von insgesamt sechs Regeln, von denen einige bereits vorgeschlagen und kritisiert worden waren.

#### 3.1.7 Die Neudefinition der At-Large-Membership: ICANN-Tagung Yokohama

Die bevorstehenden Wahlen spielten eine zentrale Rolle auf der ICANN-Tagung in Yokohama im Juli 2000. Die ICANN-Verwaltung hatte kurz vor Beginn der Tagung die

---

<sup>17</sup>Näheres zu dem Wahlsystem im Abschnitt 3.2.4.1. Nicht durchsetzen konnte sich ein zweites Wahlverfahren, das das Wahlkomitee erwogen hatte. Beim *approval voting*-System kann für eine beliebige Anzahl von Kandidaten gestimmt werden. Es gewinnt der Kandidat mit der größten Stimmanzahl.

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

in Kairo beschlossenen Resolutionen als Satzungsänderungen im Internet zur Kommentierung veröffentlicht (vgl. ICANN 2000f). Die Mehrzahl der Änderungen betraf den Artikel II, der die Mitgliedschaft innerhalb von ICANN definiert:

- Sektion 1 des Artikel II legt fest, dass ICANN keine Mitglieder im Sinne des kalifornischen Recht für gemeinnützige Unternehmen hat. Statt dessen erlaubt das Unternehmen Individuen, die als Mitglieder bezeichnet werden, die Teilhabe an den Aktivitäten des Unternehmens sowie an einem *selection plan*, der vom Direktorium im Rahmen einer Resolution verabschiedet wird. Die Teilhabe der Mitglieder soll auf jene Bereiche beschränkt bleiben, die entweder in den *Bylaws* oder dem Selektionsplan definiert sind: „Instead, the Corporation shall allow individuals (described in these bylaws as ‘Members’) to participate in the activities of the Corporation as described in the Article II and in a selection plan adopted by Board resolution, and only to the extent set forth in this Article II and in a selection plan adopted by Board resolution.“ (ICANN 2000f)
- Sektion 2 legt den Zeitpunkt fest, bis zu dem fünf Personen spätestens nominiert, ausgewählt und als Direktoriumsmitglieder ernannt sein müssen.
- Sektion 3 legt die Amtszeit der At-Large-Direktoren auf zwei Jahre (ein Jahr kürzer als die der anderen Direktoren) fest.
- Sektion 4 definiert zwei temporäre Beratungsgremien, das Nominierungs- und das Wahlkomitee. Beide Komitees sollen zur Hälfte mit ICANN Direktoren besetzt werden.
- Sektion 5 spezifiziert die Studie über die At-Large-Membership, die im Anschluss an die Wahl initiiert wird. Untersucht werden soll das Konzept, die Struktur und die Verfahren der At-Large-Membership: „( . . . ) and [the study] shall be a ‘clean sheet’ study – meaning that previous decisions and conclusions will be informative but not determinative, and that the study will start with no preconceptions as to a preferred outcome.“ (ICANN 2000f) Die Ergebnisse der Studie sollen bei der zweiten Tagung von ICANN im Jahr 2001 vorliegen, so dass endgültige Maßnahmen auf der dritten Jahrestagung im Herbst 2001 verabschiedet werden können.

### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

Die vorgeschlagenen Satzungsänderungen bedeuteten einen grundlegenden Eingriff in den Status der At-Large-Membership. Der neu formulierte Artikel II stellte die Zukunft der At-Large-Direktoren und der At-Large-Membership vollständig ins Ermessen eines Direktoriums, in dem die At-Large-Direktoren mit fünf Sitzen eine Minderheit bilden würden. Weiterhin liefen die vorgeschlagenen Satzungsänderungen darauf hinaus, dass der Anteil der At-Large-Sitze im Direktorium im Herbst 2002 auf Null sinken würde, sollte das Direktorium keine gegenteilige Entscheidung treffen. Auf diesen Aspekt wies Joe Sims wiederholt hin: „Thus, any new elections require the amendment of the by-laws to insert in Article II the criteria and procedures for any such elections. So the fact is that ‘clean sheet’ means just that – the ICANN bylaws are a blank sheet on this subject, and any further At Large elections will require a 2/3 vote of the ICANN board to write on that ‘clean sheet’.“<sup>18</sup> Mit der auslaufenden Amtszeit der fünf zu wählenden At-Large-Direktoren würde zugleich die Repräsentation der individuellen Nutzer innerhalb von ICANN enden. Nur wenn sich eine Zweidrittelmehrheit des Direktoriums für neue Wahlen ausspricht, bestünde die At-Large-Membership fort.<sup>19</sup>

Die vorgeschlagenen Satzungsänderungen implizierten eine Ausdehnung des Einflusses des bestehenden Direktoriums zulasten bislang nicht-gewählter Direktoren. Joe Sims erläuterte, dass die Änderungsvorschläge dazu dienten, dem Direktorium freie Hand im Hinblick auf die künftige Zusammensetzung des Direktoriums und folglich auch über die Anzahl der At-Large-Direktoren zu verschaffen.<sup>20</sup>

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass die Vorschläge für die Satzungsänderungen keine Funktions- bzw. Aufgabenbeschreibung für die At-Large-Membership beinhalten. Die Sektion 1 des neuen Artikel II beschränkte die Mitwirkungsmöglichkeiten von At-Large-Mitgliedern jedoch auf die dort definierten Bereiche.

Das ICANN-Management hob in Yokohama die Flexibilität der vorgesehenen Regelung hervor. Fehlende Festlegungen über die künftige Zahl von At-Large-Direktoren erlaube es dem Direktorium, seine Meinung über die Anzahl der At-Large-Direktoren zu ändern. „It’s conceivable that the Board might decide that nine At Large Direc-

---

<sup>18</sup>Sims 2001: Email an das ALSC-Forum. „Public Participation in ICANN – The At Large Debate“: [[http://www.atlargestudy.org/forum\\_archive/msg00774.shtml](http://www.atlargestudy.org/forum_archive/msg00774.shtml)].

<sup>19</sup>Vgl. dazu der Beitrag von Davidson 2000 im Public Forum.

<sup>20</sup>Die „Scribe’s“-Notizen der Sitzung sind im Internet archiviert:

[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/yokohama/archive/scribe-icann-071500.html>].

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

tors are the wrong number.“<sup>21</sup> Der Repräsentant der Europäischen Kommission wies demgegenüber darauf hin, dass die Satzungsänderungen eine Verschiebung zugunsten der Wirtschaft bewirken. ICANN solle mit den Eingriffen in seine Satzung weniger ungeniert umgehen „I think it is a great mistake to initiate the debate [about whether or how users should be represented on the board through membership At Large board seats] on the basis of by-law changes; the board is increasingly giving the impression of being extremely cavalier in changes to the by-laws. (...) Some clauses of Bylaws should have been in Articles, (which are harder to change).“<sup>22</sup>

Zuvor hatte der Repräsentant der Australischen Regierung und Vorsitzende des GAC zwei mögliche Entwicklungspfade für ICANN skizziert. Entweder werde sich ICANN innerhalb des nächsten halben Jahres zu einem internationalen Industrieverband entwickeln, dessen Aufgabe darin bestehe, Dienste für die Administratoren von Top Level Domains, Service Provider, Inhaltsanbietern und den Inhabern von Markenzeichen zu erbringen. Oder, und hierin bestehe die Alternative, ICANN entwickle sich zu einer Organisation, die sich auf die Bedürfnisse der Nutzer konzentriere und die Stabilität des Netzes im Sinne seiner Nutzer definiere. Sollte ICANN sich in einen Industrieverband verwandeln, müsse sich das Unternehmen darauf einstellen, dass seine Aktivitäten weit stärker von Regierungen, Wettbewerbs- und Verbraucherschutzorganisationen beobachtet werden als dies bislang der Fall sei: „There can be two paths that this organization could end up going down. One path is a path where in six months' time the organization has essentially become an international industry association where the definition of the internet community is actually the supply-side and ICANN becomes an international organization that provides services to those people [ccTLD administrators, TLD administrators, content providers, trademark holders, and network and registry controllers]. The alternative is that it becomes an organization firmly focused upon the needs of the users, and [unclear] definition of the internet community which is around the user base and [defining] stability [in terms of] the user base. The organization runs the risk of potentially becoming a de facto industry association. If it were to do so, it would need to recognize, I think, that governments [and] competition and consumer protection organizations would may much more attention to the activi-

---

<sup>21</sup> Joe Sims, Yokohama, Public Forum:

[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/yokohama/archive/scribe-icann-071500.html>].

<sup>22</sup> Christopher Wilkinson, Public Forum, Real Video Archive, transkribiert vom roving reporter

[[http://www.tbtf.com/roving\\_reporter/icann1.html](http://www.tbtf.com/roving_reporter/icann1.html)].

### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

ties of ICANN and would begin to apply tests to ICANN around consumer protection issues and around monopoly problems (...).“<sup>23</sup>

#### Die Verabschiedung des „At Large Selection Plan“

Die Direktoriumssitzung in Yokohama nahm direkt Bezug auf die anhaltende Diskussion über die Zukunft der At-Large-Membership. Die ICANN-Verwaltung hatte eine Resolution vorbereitet, die eine Verlängerung der Amtszeit der Interims-Direktoren um ein weiteres Jahr bis zur Jahrestagung 2002 (statt, wie bisher vorgesehen, bis 2001) vorsah. Im Direktorium selbst bestand keine Einigkeit darüber, ob und für welchen Zeitraum die Amtszeit der Interims-Direktoren verlängert werden sollte. Während manche Direktoriumsmitglieder diesen Schritt als illegitim betrachteten, verwiesen andere Direktoren darauf, dass sich in der Internetgemeinde selbst ein Sinneswandel abzeichnet. Vor die Wahl zwischen einer (als präjudizierend empfundenen) Reduktion der Direktoriumssitze und einer verlängerten Amtszeit nicht-gewählter Direktoren gestellt, sprachen sich viele für letztere Lösung aus.

Auch die von der Verwaltung vorgeschlagenen Fragestellungen der Studie über die At-Large-Membership riefen Diskussionen im Direktorium hervor: „We’re effectively asking what the role of one kind of Director should be. That suggests there are two classes of Directors with different roles and responsibilities. But if you rephrase the question to ‘proper role of the board’, then the study changes significantly.“<sup>24</sup>

Es besteht ein Unterschied darin, ob die Untersuchung auf die Rolle des gesamten Direktoriums oder lediglich eine Gruppe von Direktoren zielt. Richtet sich die erste Untersuchungsperspektive mutmaßlich auf die Rolle des Direktoriums im Verhältnis zu anderen Funktionseinheiten von ICANN, betrachtet die zweite eine Gruppe von Direktoren im Verhältnis zu den anderen Gruppen. Die präzise Beschreibung dieses Unterschieds und seiner Implikationen veranlasste die ICANN-Verwaltung, die Streichung der betreffenden Passage vorzuschlagen.

Darüber hinaus befasste sich das Direktorium mit den Empfehlungen des Wahlkomitees. Das Direktorium einigte sich auf eine maximale Anzahl von sieben Kandidaten

---

<sup>23</sup>RealFnord (03:39:00) zit. n. roving reporter:

[[http://www.tbtf.com/roving\\_reporter/icann1.html](http://www.tbtf.com/roving_reporter/icann1.html)].

<sup>24</sup>Eugenio Triana, Open Board meeting Yokohama:

[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/yokohama/archive/scribe-icann-071600.html>].

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

pro Region. Zugleich senkte es die Prozhürde von 10 auf 2 % oder ein Minimum von 20 Unterstützungsvoten. Die Obergrenze von sieben Kandidaten löste bei einigen Direktoriumsmitgliedern jedoch Unbehagen aus. Befürchtet wurde, dass die Selektionskriterien nicht klar genug definiert seien. Auf Vorschlag des Management einigte man sich darauf, dass die Kandidaten mit den höchsten Stimmzahlen oberhalb der Zweiprozentgrenze auf die Wahlliste gelangen. Am Prinzip *one man one vote* wurde ebenfalls festgehalten. In Aussicht gestellt wurde, dass die noch ausstehenden vier At-Large-Direktoren in einer globalen Wahl gewählt werden könnten.

Im Rahmen der Diskussion über das vom Wahlkomitee vorgeschlagene Wahlverfahren („At-Large selection plan“) äußerten einige Direktoren Unbehagen. Zum einen verursachte die Beschließung von Regeln für die experimentelle Wahl offenkundig Unsicherheit, nicht zuletzt deshalb, weil es kaum Erfahrungen mit Wahlen über das Internet gab. Zum anderen wurden angesichts der steigenden Mitgliederzahlen bei ICANN erste Zweifel darüber laut, ob diese Form des Wahlkampfs nicht Veränderungen von ICANN bewirken könnten, die ihrem Auftrag widerspreche: „Concerned that this process will turn ICANN into something it isn't.“<sup>25</sup> Der Präsident von ICANN bekräftigte diese Sorge: „Well-meaning people all over the world are mistakenly calling this a ‘global election’ not noticing that we’re a small company with a limited mission.“<sup>26</sup> Das Direktorium legte Wert darauf, den Eindruck zu vermeiden, bei der At-Large-Wahl handele es sich um ein demokratisches Verfahren nach nationalstaatlichem Vorbild. „Not holding an election, but trying to select a highly-qualified slate of board members.“<sup>27</sup> Im Vordergrund sollte die Effizienz und Qualität des Auswahlprozesses stehen. Die Öffentlichkeit schloss sich dieser Interpretation der Wahl allerdings nicht an. Im Vordergrund der Aufmerksamkeit stand, wenn man so will, der praktizierte Grad von Demokratie.

Das Direktorium befasste sich auch mit der regionalen Einteilung der Wahlkreise. Die Verwaltung schlug vor, die von den Vereinten Nationen erstellte „composition of

---

<sup>25</sup>Vint Cerf, Open Board meeting Yokohama:

[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/yokohama/archive/scribe-icann-071600.html>].

<sup>26</sup>Mike Roberts, Open Board meeting Yokohama:

[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/yokohama/archive/scribe-icann-071600.html>].

<sup>27</sup>Amadeus Abril i Abril), Open Board meeting Yokohama:

[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/yokohama/archive/scribe-icann-071600.html>].



### 3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership

macro geographical (continental) regions and component geographical regions“<sup>28</sup> als Grundlage zu wählen. Die von ICANN schließlich implementierte Länderzuordnung wich jedoch in einigen Regionen ab. Die Bedenken des Direktoriums richteten sich auf die politischen Implikationen dieser geographischen Zuschneidung, da, wie Amadeu Abril i Abril treffend feststellte, „there is no such thing as a neutral list“.<sup>29</sup> Zugleich wurde die Sorge geäußert, eine schnelle Adaption der UN-Regionen- und Länderliste möge sich als instabil erweisen. Aufgrund des allgemeinen Zeitdrucks setzte sich die pragmatische Haltung jedoch durch.

#### 3.1.8 Wahlempfehlungen des Nominierungskomitees

Ende Juli 2000 legte das Nominierungskomitee seinen Bericht vor (vgl. ICANN Nominating Committee 2000). Er stellte das Ergebnis eines Aufrufs dar, den das Komitee im Mai 2000 veröffentlicht hatte.<sup>30</sup> Der Bericht enthielt neben den Kandidatenvorschlägen für jede der fünf Regionen auch eine Liste mit Auswahlkriterien, die das Komitee zugrundegelegt hatte. Die elf Auswahlkriterien stellen eine Kombination aus persönlichen Eigenschaften (Integrität und Bereitschaft zum harten Arbeiten, Selbstverpflichtung), beruflichen und ehrenamtlichen Leistungen, Erfahrungen und Kenntnisse bezüglich der Internetarchitektur, dem Domainnamen- und Adressierungssystem sowie Erfahrungen in internationalen Kontexten dar. Eine Rolle sollte darüber hinaus spielen, ob die vorgeschlagenen Personen das *skill set*, mit anderen Worten das Kompetenzspektrum des Direktoriums, zu erweitern versprochen. Als letztes Kriterium wurde die Aussicht auf Unterstützung durch die At-Large-Membership erwähnt – eine Prioritätensetzung, die möglicherweise die Werthaltung der Komiteemitglieder, kaum jedoch die der At-Large-Mitglieder widerspiegelte.

Die wenigsten dieser Kriterien eigneten sich für objektive Anhaltspunkte zur Bewertung der Kandidaten. Zudem reflektierten sie in ihrer Betonung persönlicher Eigenschaften und Fähigkeiten einen besonderen, vor allem der amerikanischen Tradition nahestehenden Hintergrund, der nicht bedingungslos auf andere Kulturen übertrag-

---

<sup>28</sup>Die aktuelle Regionen- und Länderzuordnung:

[<http://www.un.org/Depts/unsd/methods/m49regin.htm#ftnb>].

<sup>29</sup>Amadeus Abril i Abril), Open Board meeting Yokohama:

[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/yokohama/archive/scribe-icann-071600.html>].

<sup>30</sup>Dieser findet sich unter: [<http://www.icann.org/committees/nomcom/call.htm>].

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

bar ist. Die Kriterienliste selbst gab daher nur begrenzten Aufschluss über die Beweggründe, die zur Auswahl des Nominierungskomitees geführt haben.<sup>31</sup>

Das Nominierungskomitee empfahl insgesamt 18 Kandidaten für die fünf Regionen. Für die einzelnen Regionen wurde somit eine variierende Anzahl von Kandidaten aufgestellt. Für Asien und Nordamerika schlug das Komitee jeweils vier Kandidaten vor. Für Europa wurden fünf, für Lateinamerika drei und für Afrika zwei Kandidaten nominiert. Das bedeutet, dass die afrikanische At-Large-Membership fünf Kandidaten für die endgültige Kandidatenliste nominieren konnte, während die europäische At-Large-Membership lediglich zwei Plätze zugestanden bekommen hatte.

Die Internetgemeinde reagierte insgesamt mit Zurückhaltung auf die nominierten Kandidaten. Vor allem in Europa war die Unzufriedenheit sehr groß. Eine wenige Tage nach der Veröffentlichung der Kandidatenlisten erscheinende Analyse der Nominierungen kam zu dem Schluss, dass die Mehrzahl der vorgeschlagenen Kandidaten die im Direktorium bereits vertretenen Perspektiven verstärkt: „Is a large telecommunications corporation the appropriate representative of users“ (Cyber-Federalist 2000), fragte die Analyse und kam erwartungsgemäß zu einer negativen Antwort. Die regionale Analyse bilanzierte, dass abgesehen von Europa in allen Regionen mindestens ein (Asien) oder aber zwei (Afrika, Lateinamerika, Nordamerika) potentielle Repräsentanten der Nutzer nominiert worden waren. Unerwähnt ließ die Analyse ein weit offensichtlicheres Ungleichgewicht auf der Nominierungsliste. Unter den 18 nominierten Kandidaten befanden sich 17 Männer.

#### 3.1.9 Regeln für die At-Large-Wahl

Nach der ICANN-Tagung in Yokohama vervollständigte die ICANN-Verwaltung die Regeln für den inzwischen unmittelbar bevorstehenden Wahlprozess und publizierte diese – nun als „2000 At-Large Direktor Selection Process“ bezeichnet – auf ihrer Website.<sup>32</sup> Die Kernpunkte des Wahlverfahrens:

<sup>31</sup>Inoffiziellen Auskünften zufolge bestand ein Problem des Nominierungskomitees auch darin, dass es aufgrund seiner (in der ICANN-Welt insgesamt erwünschten) Heterogenität kaum Überschneidungen im Hinblick auf Experten- und Nutzercommunities aufwies. Die meisten Kandidaten waren daher nur einzelnen Komiteemitgliedern bekannt.

<sup>32</sup>Vgl.: [<http://members.icann.org/rules.html>]. Auf diese Site wird offenbar nicht mehr öffentlich verwiesen. Nach der Wahl wurden viele Hinweise auf die Existenz einer At-Large-Membership

### *3.1 Willensbildungsprozesse innerhalb von ICANN: Organisationsformen und Wahlverfahren für die At-Large-Membership*

#### **Regeln für die Phase der Mitgliedschaftsregistrierung**

- Die Qualifikationsvoraussetzung für den Beitritt zur ICANN At-Large-Membership ist das Interesse und die Bereitschaft, die wichtigen Entwicklungen im Bereich des Domainnamensystems zu verfolgen.
- Bedingung für die Mitgliedschaft ist die Vollendung des 16. Lebensjahrs, eine dauerhafte Email-Adresse, eine gültige Anschrift, die Angabe des Namens und der Postadresse im Registrierungsformular. Im Zweifelsfall erklärt sich das Mitglied einverstanden, seine Identität zu belegen.
- At-Large-Mitglieder sind damit einverstanden, die Regeln für die Beteiligung an Mailinglisten und elektronischen Foren zu befolgen. Fiktive Namen oder Email-Adressen sind unzulässig.
- ICANN verwendet Techniken zur Entdeckung mehrfacher oder gefälschter Mitgliedschaftsregistrierungen. Ungültige oder ungültig erscheinende Registrierungen werden vernichtet.
- Mitgliedschaftsbeiträge für die Wahl im Jahr 2000 werden nicht erhoben.

#### **Regeln für den Nominierungsprozess**

- Personen, die durch die At-Large-Membership nominiert werden wollen, müssen ICANN vor dem Stichtag, dem 14.08.00, davon in Kenntnis setzen und Angaben zur Person vorlegen. Kandidaturen können jederzeit zurückgezogen werden.
- ICANN wird für alle Bewerber eine Webpage einrichten, die zusammen über eine gemeinsame Seite indexiert werden.
- Jedes durch Mitgliedschaftsnummer, Passwort und PIN authentifizierte Mitglied kann einen Kandidaten seiner Region unterstützen. Änderungen der Unterstützungsvoten während der Nominierungsphase sind möglich.
- Mindestens 2 % oder 20 Stimmen einer Region aus mindestens zwei Ländern (der höhere Wert gilt) sind erforderlich, um auf die Wahlliste zu gelangen.

---

getilgt.

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

- Die Wahlliste besteht aus maximal sieben Personen und setzt sich aus mitgliedernominierten und durch das Komitee gesetzten Kandidaten zusammen. Im Falle von Stimmgleichheit gelangen beide mitgliedernominierten Kandidaten auf die Wahlliste.
- Die 2 %-Hürde wird am 08.09.00, dem Stichtag für die Mitglieder-Nominierung und die Mitgliedschaftsaktivierung, berechnet.

#### Regeln für den Wahlkampf

- ICANN wird alle Nominierten einheitlich unterstützen.
- Authentifizierte Mitglieder können den Kandidaten ihrer Region in einem *Question & Answer*-Forum bis zu 10 Fragen stellen. Die Nominierten moderieren das Forum selbst wählen die Fragen aus, die sie beantworten wollen.
- Die Nominierten haben keinen direkten Zugang zum Mitgliederregister. ICANN wird die At-Large-Membership in wöchentlichen Emails an die nächsten Schritte im Wahlprozess erinnern.

#### Regeln für die Wahl

- Das Wahlsystem ist das *preferential*-, auch *single-transferable*-Verfahren. Im Falle einer Stimmgleichheit der Erststimmen, gewinnt der Kandidat mit den meisten Zweitstimmen. Wenn die Stimmen bei allen Präferenzen übereinstimmen, wird eine Münze unter Aufsicht des Wahlbeobachtungskomitees geworfen.
- Die Wahl findet online statt. Voraussetzung für die Stimmabgabe sind Mitgliedschaftsnummer, Passwort und PIN. Die Stimmen werden durch einen privaten Anbieter von Wahlsoftware ausgezählt.
- Ein unabhängiges, drei- bis siebenköpfiges Bechtungsgremium wird den Wahlprozess überwachen. Das Gremium hat Zugang zu allen notwendigen Informationen, um die Gültigkeit des Wahlprozesses beurteilen zu können. Die Aufgabe des Beobachtungsgremium besteht in der Überwachung des Registrierungsprozesses, des Wahlsystems, des Betriebssystems und den Verfahrensweisen des Systemanbieters; der Stimmabgabe, der Berechnung und Bekanntgabe des Wahlergebnisses.

### **3.1.10 Zwischenresümee: Die Konstituierung der At-Large Membership auf der Basis und in den Grenzen des Wahlsystems**

Der in Kairo beschlossenen Kompromiss zwischen Befürwortern und Gegnern einer direkten Wahl von At-Large-Direktoren führte dazu, dass sich die Aufmerksamkeit nun vollständig auf die bevorstehenden Wahlen konzentrierte und die langfristigen Partizipationsstrukturen der At-Large-Membership in den Hintergrund traten. Die Funktion und Organisationsstruktur der At-Large-Membership wurde daher ausschließlich unter wahlpraktischen Gesichtspunkten definiert. In der Konsequenz lag die Definitionsmacht über die Organisationsstruktur der Mitglieder in der Hand der Akteure, die für die Durchführung der Wahl zuständig waren. Dazu gehörten neben der ICANN-Verwaltung auch die Beratungskomitees, die ICANN eingesetzt hatte. Im Gegensatz zu den *Supporting Organizations*, die ihre Strukturen und Entscheidungsverfahren selbst definiert hatten, wurde die At-Large-Membership als Bestandteil eines Wahlverfahrens durch Experten und ICANN-Mitarbeiter konzipiert. Das Misstrauen der ICANN-Verwaltung gegenüber den Partizipationswünschen der Internetnutzer drückt sich in den konstituierenden Regeln aus. In ihrer Rolle als Wähler besaßen die Mitglieder weder Einfluss auf die Strukturentscheidungen, noch konnten sie sich als Interessengruppe innerhalb von ICANN konstituieren. Ein offizielles Kommunikationsverfahren zwischen den wahlberechtigten Mitgliedern und ICANN sahen die Wahlregeln ebenso wenig vor wie eine Interaktion der Wähler untereinander. Die Durchführung der Wahl erkannte die Existenz der At-Large-Membership zwar praktisch an, gestand ihr jedoch keinerlei Gestaltungsmacht zu.

Die Entwicklung des Wahlverfahrens fand unter erheblichem Zeitdruck statt. Die im März 2000 in Kairo getroffene Entscheidung des Direktoriums, das zunächst beschlossene indirekte Wahlverfahren aufzugeben und statt dessen direkte Wahlen abzuhalten, verengte den Zeitrahmen zusätzlich. Die Registrierungsphase für Mitglieder hatte bereits begonnen, als das Direktorium der Durchführung direkter Wahlen zustimmte. Die satzungsrelevanten Entscheidungen traf das Direktorium sogar erst einige Monate später auf der folgenden Tagung in Yokohama, wenige Wochen vor dem Beginn der Mitgliedernominierung.

Dieser Zeitdruck hat sich in der Formulierung der Regeln und ihrer Implementierung

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

niedergeschlagen. Dies gilt für den Zuschnitt der fünf Wahlregionen, dem eine Konsultation externer Experten gut bekommen wäre.

Auch die große Zahl von ad hoc entschiedenen Regeln, die sich den Wählern eher zufällig als systematisch erschlossen, kann zum Teil auf den Zeitdruck zurückgeführt werden. So kannten viele Wähler die entscheidenden Stichtage nicht. Das gilt für die Fristen zur Verifizierung der Mitgliedschaft. Nicht einmal die Kandidaten wussten, dass die aktuellen Statistiken über die Unterstützungsvoten mehrmals täglich im Internet veröffentlicht werden würden. Insgesamt verwendete ICANN zu wenig Mühe darauf, die Wahlregeln im Hinblick auf ihre kulturelle Neutralität zu überprüfen und die notwendigen sprachlichen und auch kulturellen Übersetzungsleistungen für die Wähler anzubieten. Neben dem Zeitdruck spielte hier offenkundig auch der Status der Wahl eine Rolle. Während die Beobachter, Wähler und Kandidaten demokratische Maßstäbe an die Implementierung anlegten, beschränkte sich das ICANN-Management auf eine pragmatische Verfahrensweise, die den nicht-demokratischen Anspruch an den „Selektionsplan“ zusätzlich unterstrich.

## 3.2 Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet

### 3.2.1 Mitgliederregistrierung

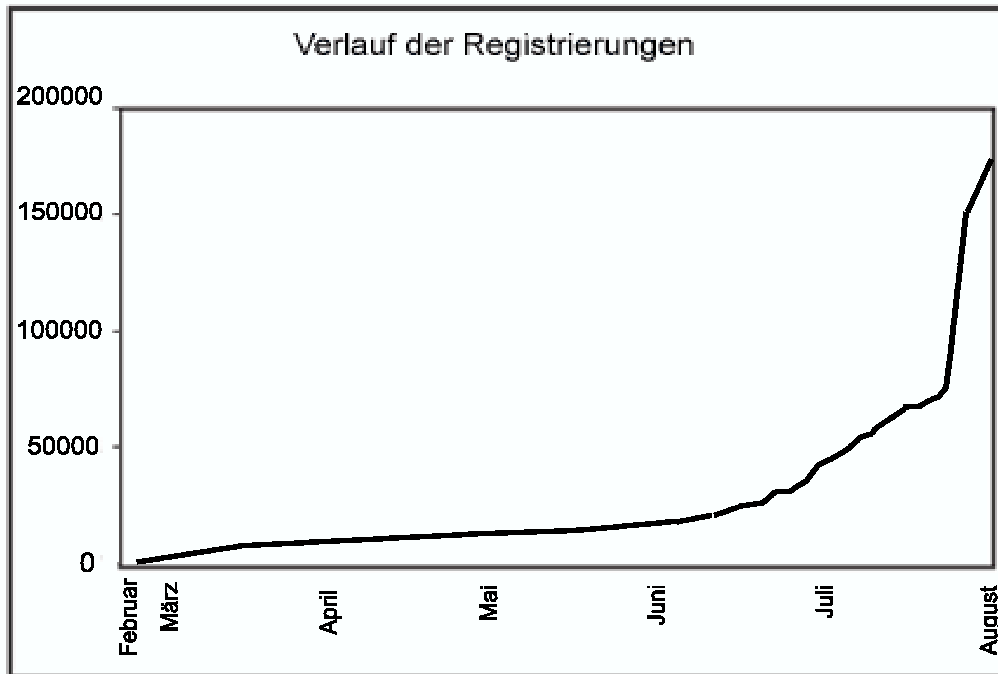
Etwa acht Monate vor der eigentlichen Wahl und rund fünf Monate, bevor das Direktorium das Wahlverfahren in Yokohama verabschiedete, begann der Registrierungsprozess für Mitglieder. Wie man den Registrierungsdaten<sup>33</sup> entnehmen kann, wurde dieses Ereignis zunächst nur von einer vergleichsweise kleinen Gruppe von Eingeweihten zur Kenntnis genommen. In den ersten Tagen registrierten sich überwiegend *early bird*-Nutzer, die von ICANN bereits gehört hatten und deren Entwicklung kontinu-

---

<sup>33</sup>Die wenigen Wahldaten, die ICANN freigegeben hat, befinden sich auf der Website des At-Large-Membership Study Committees: [<http://www.atlargestudy.org/documents.shtml>]. Über das Abstimmungsverhalten der Mitglieder hat ICANN keine Daten veröffentlicht.

### 3.2 Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet

ierlich verfolgen. Bis zum Sommer 2000 war ICANN in keinem der Wahlkreise einer breiteren Öffentlichkeit bekannt. Lediglich Fachzeitschriften, einige Websites und Online-Magazine hatten bis dato gelegentlich über die neue Organisation berichtet.

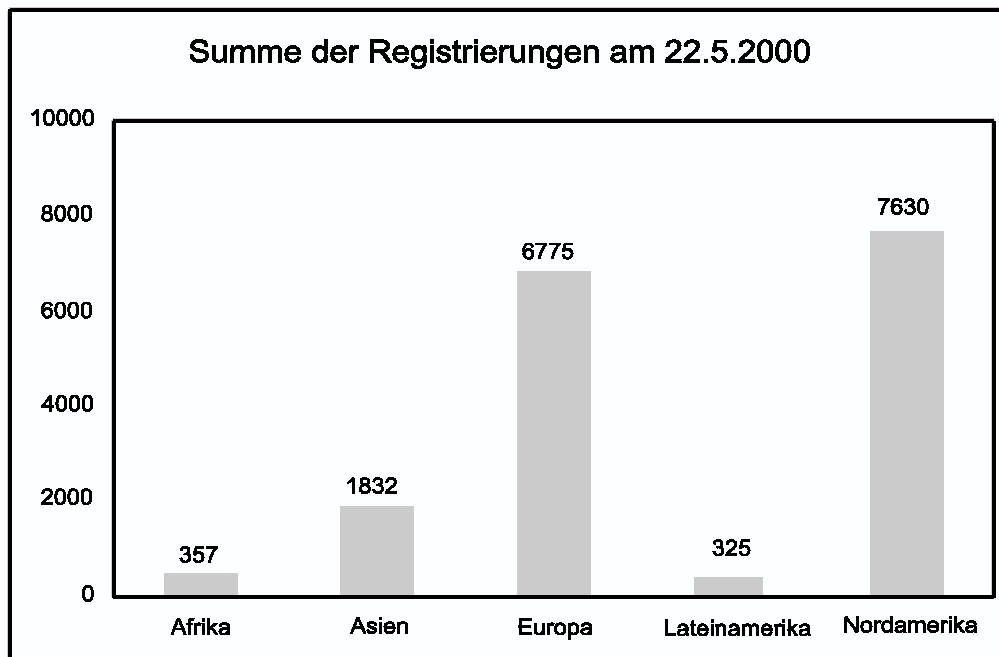


Weltweit bewegte sich die Anzahl der Mitgliederregistrierungen in den ersten zwei Monaten zwischen 100 und 300 Personen am Tag, wobei die Tendenz in der zweiten Aprilhälfte eher abnehmend war. Erst Ende Mai stieg die Zahl der Neuanmeldungen allmählich an. Ab Mitte Juni bewegte sich die Zahl der Registrierungen dann steil nach oben.

Am 22. Mai 2000 veröffentlichte ICANN das erste Mal wahlkreis- und länderspezifische Registrierungsdaten. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich weltweit 16.919 Personen registriert; 6.915 stammten aus den USA, 4.107 aus Deutschland. Die übrigen 5.897 Mitglieder verteilten sich auf 141 Länder (vgl. Alexander Svensson et. al 2001).

Der nicht nur innerhalb Europas sondern auch im Vergleich zu den USA überproportional hohe Anteil Deutschlands von rund 24,3 % sank zwar im Zuge der kommenden Monate bis auf knapp 13 %, innerhalb Europas blieb er jedoch unverändert hoch. Ähn-

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership



liche Ungleichgewichte zwischen den Ländern eines Wahlkreises kristallisierten sich in den letzten Wochen vor dem Ende der Registrierungsperiode auch in den anderen Wahlregionen heraus. Die unmittelbare Konsequenz dieses Ungleichgewichts bestand darin, dass die Mitgliedschaft eines Landes faktisch den Wahlausgang für die gesamte Region bestimmen konnte, sofern die Wähler „national“ abstimmten.

Die ersten Mitgliederstatistiken von Mai 2000 gaben zum einen zu erkennen, dass sich weit mehr Internetnutzer für eine Mitgliedschaft bei ICANN interessierten als vermutet worden war. Zum anderen aber spiegeln die Daten ein starkes regionales Gefälle wider. Im Zuschnitt der Wahlkreise zeichnete sich die sogenannte *digital divide* zwischen den Ländern mit und den Ländern ohne moderne Telekommunikationsinfrastruktur deutlich ab. Afrika, Lateinamerika und die Karibik stellten zusammen weniger als 5 % aller Mitglieder, während zwei Drittel aller Registrierungen weltweit aus den drei mitgliederstärksten Ländern USA, Deutschland und Kanada stammten. Insofern schienen diese Daten den Befürwortern regionaler Wahlen nachträglich recht zu geben. Im Rahmen einer globalen Wahl hätten die afrikanischen und lateinamerikanischen Mitglieder kaum Chancen gehabt, das Wahlergebnis direkt zu beeinflussen. Kandidaten aus Afrika und Lateinamerika könnten im Rahmen einer globalen Wahl nur mit den Stimmen



### 3.2 *Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

der Industriestaaten gewählt werden.

Wie man der nationalen Aufschlüsselung der Registrierungsdaten entnehmen kann, hat sich die Popularität von ICANN zwischen den Ländern im Zuge der Mitgliederrekrutierung jedoch deutlich verschoben. In den ersten Wochen stammten die meisten Registrierungen erwartungsgemäß aus den USA. Bereits vor der Gründung von ICANN hatte die künftige Verwaltung des Namensraums in der amerikanischen Internetgemeinde ein weit größeres Interesse hervorgerufen als in Europa oder Asien. Außer in den USA erreichten die Mitgliederregistrierungen in den ersten zwei Monaten lediglich in Japan und Deutschland kontinuierlich zweistellige Werte.

In allen anderen Ländern, darunter auch China, wo die Registrierungen Ende Juli fast die 10.000-Marke erreichten, lagen die Neuanmeldungen in den ersten Monaten selten höher als eine Person pro Tag. Verschiedene Ereignisse trugen dazu bei, dass die Dynamik in einigen Ländern etwa zur „Halbzeit“ der Mitgliederregistrierung erheblich zunahm. Im Nachhinein lässt sich feststellen, dass die Veröffentlichung der länderspezifischen Registrierungsdaten durch ICANN hierbei eine entscheidende Rolle gespielt hat. Nach eigenen Angaben veröffentlichte ICANN die nationalen Mitgliederzahlen, weil ein wenig Wettbewerb zwischen den Ländern zusätzliche Impulse für die Mitgliederregistrierung schaffen sollte.<sup>34</sup> Wie sich herausstellte, hatte ICANN die Wirkung dieser Daten allerdings erheblich unterschätzt. Ein Grund für diese Fehleinschätzung dürfte darin liegen, dass ICANN in der einzigen Wahlregion ohne nennenswerten nationalen Wettbewerb angesiedelt ist. Die USA bildeten zusammen mit Kanada einen Wahlkreis. Es gab jedoch keinen einzigen kanadischen Kandidaten.

Die Publikation der nationalen Mitgliederstatistiken trug dazu bei, dass sich zwischen einzelnen Staaten ein Konkurrenzkampf um die höchsten Mitgliederzahlen entwickelte. Wären ausschließlich globale oder regionale Registrierungsdaten veröffentlicht worden, hätte es für diese Form der nationalen Konkurrenz in den Wahlregionen keine empirische Grundlage gegeben. Politisch bedeutsam war die Anzahl der Mitglieder, weil zumindest in Asien, Europa und Lateinamerika allgemein unterstellt wurde, dass die Mehrzahl der Wähler entgegen der Intention von ICANN nicht regional und in erster Linie sachorientiert, sondern auch – möglicherweise sogar vorwiegend – national

---

<sup>34</sup>Diese Information stammt von Andrew McLaughlin, dem Hauptverantwortlichen für die Wahl bei ICANN. Er berichtete dieses bis dato unbekanntes Detail auf einer nicht aufgezeichneten Sitzung während der ICANN-Tagung in Stockholm im Juni 2001.

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

wählen würde. Insofern bildete die nationale Mitgliederverteilung einen präjudizierenden Faktor für das Wahlergebnis. Bemerkenswert ist, dass die fortan regelmäßig veröffentlichten nationalen Registrierungsdaten nicht in jedem Land die gleiche Wirkung erzielten. In vielen Ländern waren vielmehr gar keine direkten Auswirkungen erkennen. In Europa galt das für den Süden, wo unterdurchschnittlich viele Bürger Zugang zum Internet haben, aber gerade auch für die skandinavischen Länder, in denen die Nutzungsquoten weit über dem europäischen Durchschnitt liegen.<sup>35</sup> Obwohl Deutschland lediglich im Mittelfeld Europas liegt und alle Nachbarländer höhere Nutzungszahlen aufweisen, stammten doch mehr als die Hälfte aller europäischen ICANN-Mitglieder aus Deutschland.

Etwa die Hälfte aller Registrierungen fanden in den letzten acht Tagen der gut fünfmonatigen Registrierungsperiode statt. An vier einander folgenden Tagen wuchs die Zahl der Mitglieder im fünfstelligen Bereich. Dafür verantwortlich waren vor allem Registrierungen aus China, Japan, Deutschland, Brasilien und mit einigem Abstand den USA, Taiwan und Korea. In Lateinamerika war die Zahl der Registrierungen zunächst sehr gering. Mexiko wies im Mai 2000 mit 96 Personen die höchste Mitgliederzahl auf. Am Ende der Registrierungsperiode war es Brasilien jedoch gelungen, 5197 Mitglieder, das heißt 80 % aller Mitglieder in Lateinamerika auf sich zu vereinen. Etwa 5000 davon hatten sich in den letzten zwei Wochen vor Registrierungsschluss angemeldet, allein 3906 an einem Tag.

Insgesamt hatten sich am 31. Juli 2000 weltweit 176.837 Nutzer bei ICANN registriert. Diese Zahl übertraf die allgemeinen Erwartungen bei weitem. Ein Jahr vor der Wahl hatten Beobachter noch gemutmaßt, für ICANN interessierten sich nicht mehr als 1000 Nutzer weltweit (vgl. Roberts 2001). In Europa registrierten sich insgesamt 35.942 Nutzer, davon 20.475 in Deutschland. In der Region Asien/Pazifik waren es 93.782, rund 59% aller Registrierungen. 38.931 der Mitglieder stammten aus Japan, 33670 aus China.

Vor allem China, Japan und Deutschland ist der Vorwurf eines aggressiven nationalen Wahlkampfes gemacht worden. Der Umstand, dass die At-Large-Wahlen heute von vielen Beobachtern mit national gesonnenen Manipulationsversuchen assoziiert und

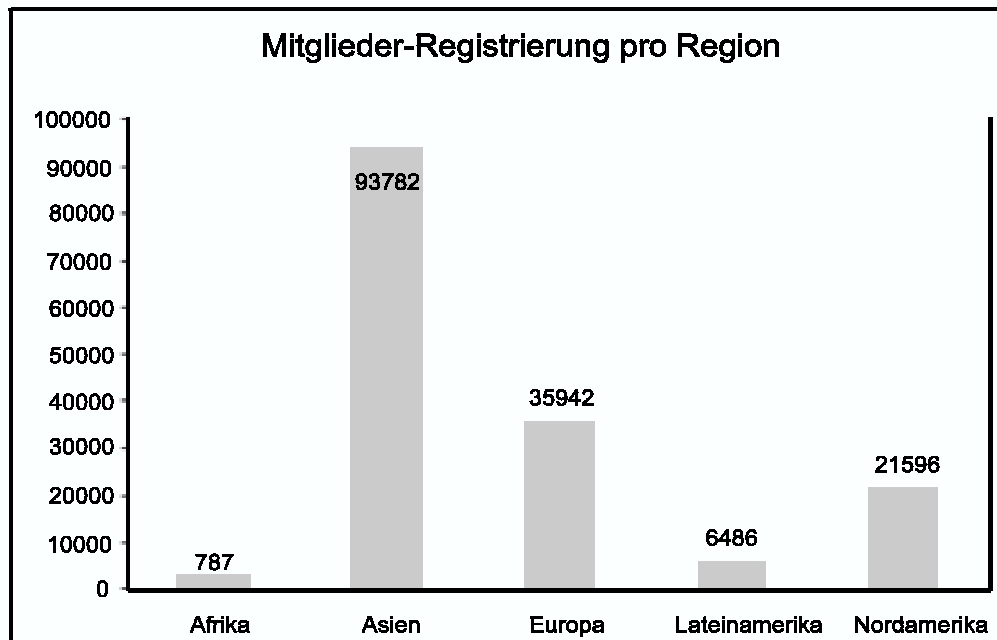
---

<sup>35</sup>Vgl. dazu die Statistiken von Nua:

[[http://www.nua.ie/surveys/how\\_many\\_online/europe.html](http://www.nua.ie/surveys/how_many_online/europe.html)].

### 3.2 Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet

daher mit Skepsis betrachtet werden, geht vor allem auf die Mitgliederkampagnen in den drei Ländern zurück.



#### 3.2.1.1 Mitgliederrekrutierung in Deutschland und Japan

##### Deutschland

Der Grund für das große Echo, das die bevorstehende Wahl in Deutschland hervorrief, kann zum Teil durch eine Pressekampagne erklärt werden, die das Online-Magazin des SPIEGEL Anfang Mai 2000 mit großem Erfolg initiierte. Die als „I CAN ELECTION 2000“ betitelte Kampagne begann am 2. Mai 2000 mit dem „Aufruf zur Wahl der Regierung des Internets“.<sup>36</sup> Sie bestand erstens aus einer in dichten Abständen folgenden Serie von Artikeln, die über ICANN, die bevorstehende Wahl, das noch im Entstehen begriffene Wahlverfahren und die Mitwirkungsmöglichkeiten informierte sowie zur Registrierung ermunterte. Sie bestand zweitens aus einer Kampagne, die darauf zielte, die

<sup>36</sup>Vgl.: [<http://www.spiegel.de/netzwelt/politik/0,1518,74756,00.html>].

### *3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership*

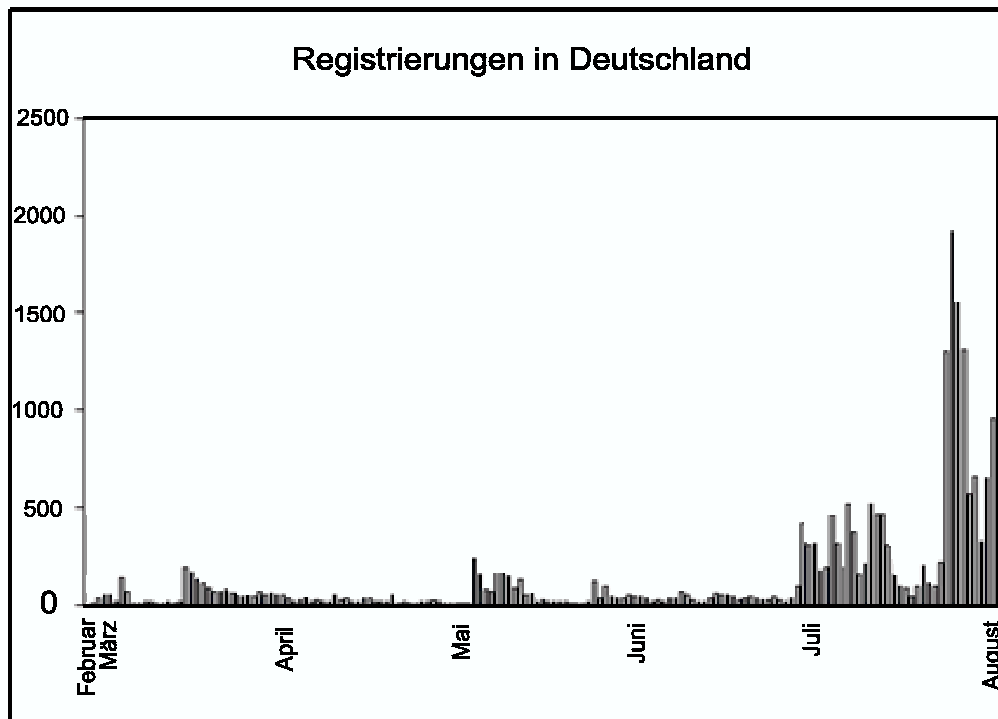
Kandidatenauswahl durch das Petitionsrecht der Mitglieder zu mobilisieren. Spiegel Online verkündete, Kandidatenvorschläge der Nutzer zu sammeln und eine Abstimmung über diese Kandidaten durchführen zu wollen. Drittens schließlich initiierte die Online-Redaktion des Spiegel ein Netzwerk zwischen Online-Redaktionen verschiedener Zeitungen und Sender, um der Kampagne größere Breitenwirkung zu sichern. Die Kampagne des Spiegel wurde in den folgenden Wochen durch ein öffentliches Diskussionsforum des Heise-Verlags sowie durch Hintergrundsberichte von Politik-Digital ergänzt.

Auch Redaktionen anderer europäischer Medien wurden aus diesem Grunde angesprochen. Lediglich eine österreichische (Der Standard) und eine französische Zeitung (Le Monde) zeigten Interesse und beteiligten sich an der Initiative, konnten jedoch in ihren Ländern nicht annähernd so viel Öffentlichkeitswirkung erzielen wie der Spiegel. In Deutschland setzte in den Wochen nach der Initiierung der Kampagne ein Schneeball-effekt ein, der nach und nach auf die meisten (über)regionalen Zeitungen übergriff und schließlich auch Verbände und einzelne Politiker erreichte. Neben Politik-Digital und dem Heise-Verlag wurde die Kampagne auch von den Online-Editionen der Süddeutschen Zeitung, der Zeit, dem ZDF und dem Manager Magazin unterstützt. Eine sich solcherart selbst verstärkende Dynamik war in Europa ausschließlich in Deutschland zu beobachten. In keinem anderen Land entwickelten die Medien ein derart ausgeprägtes Interesse an der Mischung aus Exotik und Improvisation, die den ersten und zudem auch noch internationalen Online-Wahlkampf kennzeichnete.

Dass die meisten europäischen Medien wenig Interesse an der bevorstehenden Wahl der At-Large-Direktoren zeigten, ist ein häufig übersehener Aspekt bei der Bewertung der Mitglieder- und Wahlkampagne in Deutschland. Tatsächlich war die Spiegelkampagne „I CAN! ELECTION 2000“ weniger national motiviert als sie aus Sicht des Auslands im allgemeinen und der ICANN-Verwaltung im besonderen wahrgenommen wurde. Die Auswirkungen dieser Kampagne auf die Zahl der Registrierungen zeigten sich bereits am folgenden Tag. Hatten sich in der zweiten Aprilhälfte in der Regel weniger als 20 Personen am Tag registriert, stieg die Zahl der neuen Mitglieder am Tag nach dem Beginn der Kampagne auf 240.

Auch in den folgenden Wochen bewegten sich die Registrierungsanzahlen auf deutlich höherem Niveau als vor der Kampagne. Es wäre gleichwohl verkürzt, den hohen Anteil

### 3.2 Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet



deutscher Mitglieder allein auf einen „Medien-Hype“ zurückzuführen. Zum einen lag der Anteil deutscher Mitglieder auch vor der Spiegel-Kampagne schon deutlich über dem europäischen Durchschnitt. Zum anderen zeigen die unterschiedlichen Wirkungen und Intensitätsgrade der Medienberichterstattung über ICANN in Europa, dass die Spiegel-Kampagne von spezifischen Erfolgsbedingungen profitierte, die in dieser Form in anderen Ländern nicht bestanden. Die Medienerstattung konnte in Deutschland deshalb eine so große Eigendynamik entwickeln, weil es hierzulande eine vergleichsweise große Gemeinde von Nutzern gibt, die an der Entwicklung des Internet interessiert sind. Der Chaos Computer Club ist nur eine der größten und bekanntesten Gruppierungen im Rahmen einer Vielzahl von Initiativen, die sich für die Sicherheit, den Datenschutz und den freien Informationsfluss im Internet oder den ungehinderten Zugang zum Netz engagieren. At-Large-Mitglieder anderer europäischer Länder äußerten im Rahmen einer Befragung, dass die deutsche Internetgemeinde die größte und politisch aktivste in Europa ist. Daher sei es nicht verwunderlich, dass sich in Deutschland ein größeres (Partizipations-)Interesse an der At-Large-Membership entwickelt habe als in anderen Ländern.<sup>37</sup> Die Medienkampagne konnte nicht nur ein

<sup>37</sup>Die Befragung ausgewählter europäischer At-Large-Mitglieder wurde im Rahmen einer Studie über

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

bereits bestehendes Netzwerk aus Initiativen und Diskussionsforen mobilisieren, viele der Journalisten, die über ICANN und den Verlauf der Wahl berichteten, stammten auch aus der Internetgemeinde. Die Berichterstattung der Online-Magazine und die Diskussionsforen des Internet ergänzten sich somit relativ nahtlos und sorgten dafür, dass über den gesamten Zeitraum der Mitgliederregistrierung ein kontinuierlich hohes Aufmerksamkeitsniveau bestand.

#### Japan

Japan wies mit 38.931 die höchste Anzahl von Mitglieder vor China mit 33.670 Mitgliedern auf.<sup>38</sup> Alle anderen asiatischen Länder hatten weniger als 10.000 Mitglieder.

In Asien hatte es bereits 1999 erste Informationsveranstaltungen über ICANN gegeben. Auch die nationalen Registries informieren über ICANN und die At-Large-Membership. Nachdem verschiedene Organisationen, darunter auch die japanische Internet Provider Assoziation Mitglieder-Kampagnen initiiert hatten, wurde in der zweiten Maihälfte das Japan ICANN Forum (JIF) gegründet. JIF geht auf den Vorschlag von JPNIC, der japanischen *Registry*, zurück. Das Ministerium für Post und Telekommunikation unterstützte die Gründung jedoch maßgeblich. JIF umfasste viele Unternehmen und Industrieverbände. Noch im gleichen Monat lancierte sie eine Website, auf der den Nutzern in japanisch erklärt wurde, worum es sich bei den At-Large-Wahlen handelt und wie man sich als Mitglied registriert. Da die ICANN-Site mitsamt dem Anmeldeformular die Kenntnis des lateinischen Zeichensatzes voraussetzte, offerierte die Website von JIF detaillierte Anleitungen für das Ausfüllen des Anmeldeformulars. Zusätzlich schickten die Mitglieder-Unternehmen von JIF Emails an ihre Angestellten, um sie zur Registrierung bei ICANN zu ermuntern. Hinter dieser Kampagne stand das erklärte Ziel, die Zahl der japanischen Mitglieder in einem Umfang zu erhöhen, die die Wahl eines japanischen Direktors sicherstellen würde.

Die Wortwahl der Mitglieder-Kampagne appellierte an nationalistische Gefühle der japanischen Internetnutzer, „claiming that if you do not participate, there will be no Japanese representative on the ICANN board and our national interest could be en-

---

die ICANN-Wahlen im vergangenen Jahr durchgeführt. Eine Zusammenfassung der Befragungsergebnisse findet sich in NAIS 2001.

<sup>38</sup>Die Ausführungen über Japan stützen sich auf die Regionalstudie des NAIS-Berichts (NAIS 2001) sowie den Bericht von Toshimaru Ogura (Ogura 2000).

### 3.2 *Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

dangered.“ (NAIS 2001: 61) Tatsächlich hatten sich bis zum 22. Mai 2000, als ICANN erstmals nationale Registrierungsdaten veröffentlichte, lediglich 338 Japaner als Mitglied angemeldet. Das waren genau sieben Personen mehr als Korea. Die Mitglieder beider Länder machten jeweils 2 % aller bis dato registrierten Personen aus.<sup>39</sup>

Dem Bericht Oguras zufolge registrierten sich in der Folge 1500 Beschäftigte des Unternehmens Hitachi bei ICANN. Die Telecom Service Association soll in ihren 27 Mitgliedsunternehmen insgesamt 12.427 At-Large-Mitglieder gehabt haben. Diese aus europäischer und amerikanischer Sicht skandalträchtige, weil unakzeptable Manipulation des Registrierungsprozesses rief in Asien zwar Protest und in beschränktem Maß auch Gegenmaßnahmen hervor, jedoch nicht in einem Umfang, der die organisierte Kampagne gestoppt hätte.

Demokratische Willensbildungsverfahren haben in Asien keine lange politische Tradition. In Japan war es bis vor kurzem noch üblich, dass Arbeitgeber ihren Angestellten und Gewerkschaften ihren Mitgliedern Anweisungen über die richtige Wahlentscheidung erteilten. Die Mitgliederkampagne des JIF knüpfte im Interesse am Erhalt eines japanischen Direktoriumssitzes an diese Tradition an. Auch die nationale Forschungsinstitution beteiligte sich an der Kampagne und warb in einer Email an das akademische Informationsnetzwerk für die Registrierung als Mitglied bei ICANN.

Erfolgreicher als die Kampagne der japanischen Industrie noch erwies sich eine Bannerwerbung auf der Eingangsseite einer sehr populären Suchmaschine. Das Banner forderte die Nutzer dazu auf, sich als Mitglieder bei ICANN zu registrieren und beförderte sie mit einem bloßen Mausklick zu der Website von JIF.

Diese Bannerwerbung auf der Website von Yahoo und die direkte Ansprache der Beschäftigten hatte die erwünschte Wirkung, wie die Registrierungsdaten belegen. In der ersten Juniwoche begannen die Anmeldungen stetig zu steigen – in der Regel im dreistelligen Bereich, so dass die Anzahl japanischer Mitglieder innerhalb weniger Tage stärker wuchs als in den drei vorangegangenen Monaten zusammen. Einen Monat später, Anfang Juli 2000, hatte sich Japan bereits zur dominanten Kraft in der asiatischen Wahlregion entwickelt.

Die aggressive, mit nationalistischen Tönen unterlegte Wahlkampagne in Japan löste

---

<sup>39</sup>Die erste nationale Aufschlüsselung der At-Large-Membership, die ICANN veröffentlichte, findet sich bei Rötzer 2000.

### *3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership*

ähnliche Maßnahmen in China, Taiwan und in Korea aus. Die chinesische Registratur für Domainnamen bediente sich einer eigenen Website sowie einiger anderer populärer Portale, um die Nutzer zur Anmeldung bei ICANN zu bewegen. Dabei soll auch ein Glücksspiel, bei dem es einen PC zu gewinnen gab, zum Einsatz gekommen sein. In Korea sollen ebenfalls kleine Anreize zur Motivierung der Nutzer angeboten worden sein.

#### **3.2.1.2 Technische Probleme: Das Erfolgsdesaster**

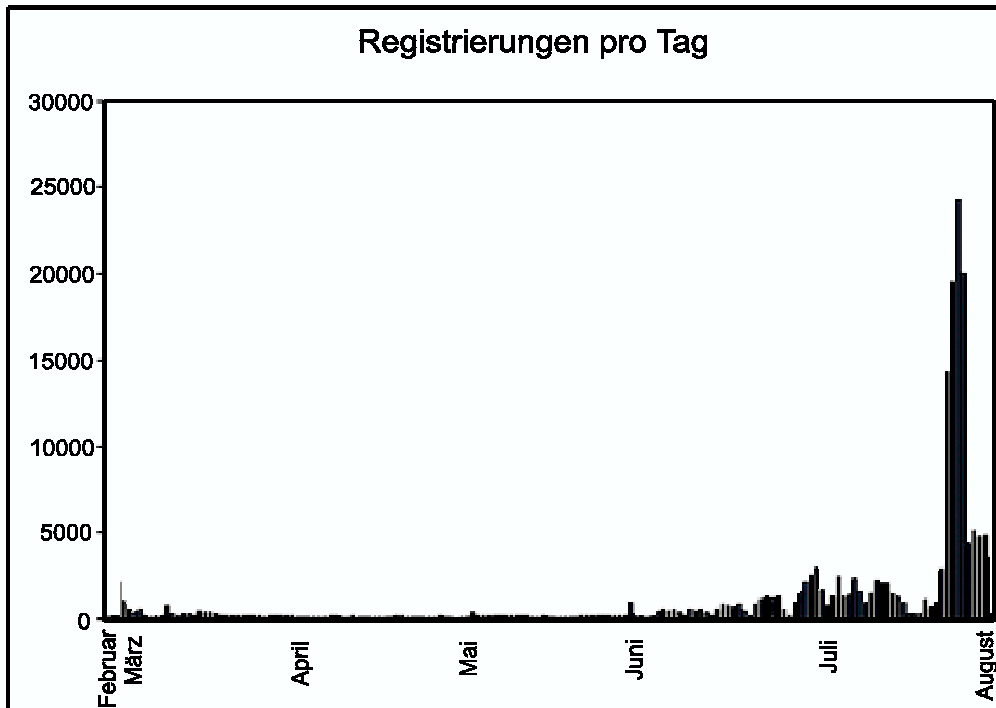
ICANN hatte, wie erwähnt, die Serverkapazität zur Registrierung von Mitgliedern für durchschnittlich 100 Personen und Spitzenlasten von bis zu 500 Personen pro Tag ausgelegt. Ab Mitte Juni überstiegen die Registrierungen den Grenzwert von 500 Mitgliedern pro Tag beinahe täglich. Dies führte zu Kapazitätsengpässen zwischen der Nutzeroberfläche und der Datenbank zur Verwaltung der Mitgliederdaten. Das System sah vor, dass die Nutzer bei der Anmeldung ein webbasiertes Formular ausfüllen, das wiederum einen Eintrag in einer Datenbank erzeugt. Verbunden mit jeder neuen Mitgliederdatei werden eine Reihe von Arbeitsschritten, wie etwa die Erzeugung der Mitgliedsnummer, des PIN und der Ausdruck eines Briefs zur Versendung des PIN initiiert. Die zu gering ausgelegte Kapazität machte sich vor allem bei der Verarbeitung der Registrierungsdaten bemerkbar. Dieser Aspekt ließ die allgemein geforderte Erweiterung der Serverkapazität als riskantes Manöver erscheinen. Befürchtet wurde, dass Eingriffe in das Registrierungssystem den gesamten Ablauf und die dazugehörige Datenbank zerstören oder diese empfänglich für Manipulationen von außen machen könnten. Auf der Yokohoma-Tagung warnte die ICANN-Verwaltung vor Eingriffen in das System während des Registrierungsbetriebs. Im übrigen hob der Präsident von ICANN hervor, dass das System – gemessen an den ursprünglich vereinbarten Anforderungen – sehr gut funktioniere. Die technischen Spezifikationen für das Mitglieder-Registrierungssystem beruhten auf der Annahme indirekter Wahlen bei einer täglichen Registrierungszahl von durchschnittlich 100, maximal 500 Personen. Insgesamt wurde mit 1000 bis 10.000 Registrierungen gerechnet.

Die Nutzer erhielten unterdessen immer häufiger Fehlermeldungen, weil der Server mehr Anfragen erhielt als er verarbeiten konnte. Aufgrund zunehmender Proteste erklärte sich ICANN schließlich doch bereit, die Serverkapazität zu erweitern. Wenige



### 3.2 Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet

Tage vor dem Ende der Registrierungsperiode hatte ICANN das System soweit optimiert, dass es 20.000 Registrierungen pro Tage verarbeiten konnte (vgl. Roberts 2001). Am 25. Juli 2000 registrierte ICANN den Spitzenwert von 24.310 Mitgliedern.



Nach diesem Tag fiel die Zahl der erfolgreichen Registrierungen deutlich ab. Auf mangelndes Interesse der Nutzer kann dieser Einbruch nicht zurückzuführen sein, denn die Klagen über die Unerreichbarkeit der Registrierungs-Website hielten bis zum Stichtag an und reichten darüber hinaus. Die Zahl der erfolglosen Registrierungsversuche aufgrund der Kapazitätsengpässe ist unbekannt. Nach der informellen Auskunft eines ICANN-Mitarbeiters handelte es sich um rund 10.000 Personen.<sup>40</sup> Den häufig zu hörenden Forderungen nach einer Verlängerung der Registrierungsphase gab ICANN jedoch nicht statt. Als offizieller Grund wurde das bereits überschrittene Wahlbudget sowie der Zeitdruck durch den nahenden Wahltermin angeführt (Carter Center 2001: 20). Inoffiziell hieß es, dass der zunehmend national geführte Wettkampf in einigen Regionen durch eine Verlängerung der Registrierungsperiode nicht noch zusätzlich unterstützt werden sollte. Der Kapazitätsengpass der Registrierungsserver, so stellt

<sup>40</sup>Da die Logfiles der Registrierungsserver, in denen die Zugriffe der Nutzer gespeichert werden, aus Datenschutzgründen nie frei gegeben wurden, lassen sich diese Informationen nicht überprüfen.

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

der vom Carter Center unlängst fertig gestellte Wahlbericht fest, sei frühzeitig absehbar gewesen: „A number of outside parties, this author included, commented well prior to the registration process that voter interest might be sparked by a variety of events and, given the huge size of the potential electorate, grow steadily or surge suddenly to numbers well above the 20,000 estimated figure.“ (Carter Center 2001: 21)

Das in der Presse breit publizierte Serverproblem gegen Ende der Registrierungsperiode habe einen gewissen Vertrauensverlust gegenüber ICANN verursacht, so der Bericht des Carter Center. Generell könne die Legitimität jedes Wahlprozesses in Frage gestellt werden, wenn ein großer Anteil von Wählern nachweislich nicht in der Lage sei, sich in das Wahlregister einzutragen. Der übliche Legitimationstest bestehe in solchen Fällen in der Frage, ob sich ein Muster im Hinblick auf die von der Wahl Ausgeschlossenen zeige, so dass die Wählerschaft nicht länger als repräsentativ betrachtet werden könne. Der Bericht des Carter Center verneint dies, obwohl an anderer Stelle festgestellt wird, dass die Registrierungsserver überwiegend durch asiatische Mitglieder blockiert wurden.

#### 3.2.1.3 Probleme bei der Identitätsüberprüfung

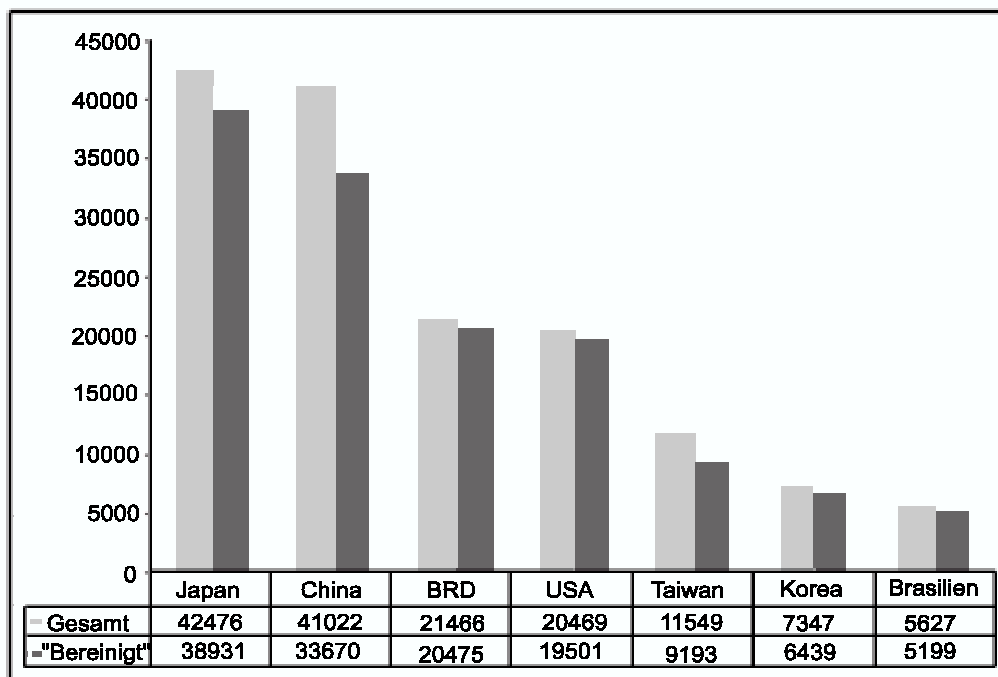
Rund 33.000, das heißt etwa 19 % aller Registrierungen wurden von ICANN für ungültig erklärt, weil es sich hierbei um vermutete oder tatsächliche Doppelregistrierungen oder anderweitige Regelverstöße handelte. Nähere Angaben über die Herkunft der für ungültig erklärten Mitgliedschaftsanträge liegen nicht vor.

Wahrscheinlich lässt sich die nationale Verteilung der mutmaßlich betrügerischen Registrierungen jedoch indirekt ermitteln. Ein Vergleich der zwei länderspezifischen Mitgliederstatistiken<sup>41</sup>, die ICANN veröffentlicht hat, ergibt quantitative Abweichungen,

---

<sup>41</sup>Beide Statistiken beziehen sich auf die nationalen Registrierungszahlen von nicht-authentifizierten Mitgliedern. Die erste Statistik wurde unmittelbar nach Abschluss der Registrierungsphase am 31. Juli 2000 auf der Mitgliederseite von ICANN veröffentlicht: [[http://members.icann.org/pubstats\\_unverified.html](http://members.icann.org/pubstats_unverified.html)], die zweite, hier bereits zitierte Statistik hat ICANN dem At-Large-Membership Study Committee im Rahmen seines Untersuchungsauftrages zur Verfügung gestellt, das diese wiederum im Internet publiziert hat. Bei dieser Statistik handelt es sich die Zahl der täglichen Registrierungen je Land. Addiert man die Daten der letzteren Statistik, gelangt man zu anderen Werten als die der absoluten Mitgliederzahlen pro Land.

### 3.2 Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet



die im Fall einiger Länder einen erheblichen Umfang haben.

Die folgende Graphik zeigt die Differenzen für einige ausgewählte Länder. Ihr liegt die Annahme zugrunde, dass die Statistik über die täglichen Registrierungen pro Land die unbereinigten Daten enthält, wogegen die zunächst veröffentlichte Länderstatistik die um vermutete Mehrfachregistrierungen bereinigten Daten enthält. Demnach zeigt die Graphik die Anzahl tatsächlicher bzw. vermuteter Fälle von Wahlbetrug in den Ländern China, Japan, Deutschland, USA, Brasilien und Korea:

Dem ehemaligen Präsidenten von ICANN zufolge verbrachten die Mitarbeiter Hunderte von Stunden damit, „ehrliche“ von „unehrlichen“ Registrierungen zu unterscheiden. Schwierigkeiten bereiteten vor allem mehrfache Registrierungen unter der gleichen Rechner- bzw. IP-Adresse oder unter Angabe der gleichen Postanschrift. Von einer japanischen IP-Adresse sollen insgesamt mehrere Tausend Mitgliederregistrierungen vorgenommen worden sein. Die von ICANN gewählten Authentifizierungsverfahren boten keine hinreichende Möglichkeit, um die Identität der Wähler überprüfen und mehrfache Registrierungen verlässlich ausschließen zu können. Die hierdurch gegebene Gefahr des Wahlbetrugs machte zusätzliche Kontrollen der eingehenden Registrierungsdaten erforderlich. Den Aussagen von Mike Roberts nach zu urteilen, wurden

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

diese Kontrollen von der ICANN-Verwaltung, das heißt, den Organisatoren der Wahl selbst vorgenommen. Das Wahlkomitee, das ICANN mit der Beobachtung des Wahlprozesses beauftragt hatte, wurde erst im Mai 2000 eingerichtet. Es ist daher unklar, ob das Prüfungsprozedere der Registrierungsdaten selbst auch Gegenstand von Überprüfungen war oder von ICANN in Eigenregie betrieben wurde. Angesichts einer Suspendierung von immerhin knapp einem Fünftel aller Registrierungen stellt sich allerdings die Frage, ob das Evaluierungsverfahren hinreichend transparent war.

Auch die Verschickung von PINs per Post erwies sich als ein problematisches Authentifizierungsverfahren. Rund 9000 der 140.000 verschickten Briefe mit PIN kamen als unzustellbar an den Absender zurück. Die meisten der unzustellbaren Briefe, rund 8000, kamen aus Asien, insbesondere China (5681), Japan (1340) und Taiwan (11004). Der Grund dafür ist, dass die Adressen in lateinischer Schrift ausgedruckt worden waren. In Teilen Asiens sind diese Schriftzeichen nicht lesbar. Unter den nicht-asiatischen Ländern hat Deutschland mit 200 unzustellbaren Briefen den höchsten Anteil inne – wenn man so will, ein echtes Kompliment an die Deutsche Bundespost.<sup>42</sup> Die tatsächliche Zahl der PINs, die ihre Empfänger nicht erreichten, ist unbekannt. Es wird geschätzt, dass sie weit oberhalb von 9000 liegt.

#### 3.2.1.4 Zwischenresümee: Nationale Überformung transnationaler Wahlen

Die Dynamik, die die Mitgliederregistrierung nach einigen Monaten entfaltete, wurde überwiegend durch die bevorstehende Wahl und die Kandidatennominierung verursacht. Dieser Zusammenhang wirkt selbstverständlicher als er ist. Im Grundsatz verband und verbindet sich bis heute mit dem Konzept der At-Large-Membership über das Wahl- bzw. „Selektionsrecht“ hinaus nicht die Absicht einer aktiven und kontinuierlichen Partizipation bei ICANN. Hätte ICANN den Prozess der Mitgliederregistrierung nicht einseitig mit der bevorstehenden Wahl verknüpft, sondern die langfristigen Rechte und Pflichten der At-Large-Membership in den Vordergrund gestellt, hätte die Popularisierung und Nationalisierung der Wahl unter Umständen verhindert, zumindest aber in Grenzen gehalten werden können.

---

<sup>42</sup>Vgl. die (immer noch nicht abgeschlossene) Statistik:

[[http://www.atlargestudy.org/stats/returned\\_letters.shtml](http://www.atlargestudy.org/stats/returned_letters.shtml)]. Der erste von zwei Briefen an die Autorin, die dank der Deutschen Bundespost ihr Ziel ebenfalls nicht erreichten, ging zurück an ICANN.

### 3.2 *Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

So unterschiedlich sich die Stile und Methoden der Mitgliederkampagnen in den einzelnen Ländern gestalteten, so ähnlich waren doch die Effekte, die sie erzielten. Die als transnationale Weltregionen konzipierten Wahlkreise wurden durch nationale Kalküle überformt. Nationale Interessen waren in fast allen Ländern das bestimmende Motiv für eine aktive Mitgliederwerbung. Nicht die Repräsentation und Partizipation der Nutzer bei ICANN per se stand im Vordergrund, sondern die Repräsentation des eigenen Landes. Stellt man in Rechnung, dass die politische Tradition von Wahlen mit dem Nationalstaat und seinen regionalen Gliederungen verknüpft ist, verwundert es möglicherweise nicht allzu sehr, dass das konzeptionell neuartige Konstrukt eines transnationalen Wahlkreises in einigen Ländern durchaus erfolgreich entlang nationaler Orientierungsmuster interpretiert wurde. Mehr noch muss davon ausgegangen werden, dass ähnliche Nationalisierungsstrategien bei einer nächsten Wahl wieder auftreten würden. So ist damit zu rechnen, dass einige der Länder, die im letzten Jahr nicht rechtzeitig genügend Mitglieder mobilisieren konnten, versuchen werden, eine nächste Chance besser zu nutzen. Dies gilt insbesondere für die asiatischen Länder, kann aber auch für Europa oder Lateinamerika nicht ausgeschlossen werden. Es ist daher geboten, aus den Fehlern der Wahl im letzten Jahr zu lernen und die Regeln für die Registrierung von Mitgliedern so zu gestalten, dass nationale Konkurrenzattitüden möglichst vermieden werden. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wäre eine zeitliche wie auch sachliche Entkopplung der Mitgliederregistrierung von der Ausübung des Wahlrechts. Würde etwa mit dem Aufbau einer dauerhaft angelegten Mitgliederstruktur<sup>43</sup> bereits in den nächsten Monaten begonnen, bevor ein konkreter Wahltermin für eine zweite Generation von At-Large-Direktoren ins Auge gefasst ist, würde der Andrang an den Registrierungsservern wahrscheinlich erheblich geringer ausfallen. Zusätzlich sollte das Wahlrecht an eine mehrere Monate umfassende Mindestmitgliedszeit geknüpft werden, um wahlbedingte Beitritte zu entmutigen. Im Vordergrund der Mitgliederwerbung sollte generell nicht die Wahl von ICANN Direktoren stehen, sondern die aktive Mitwirkung an den Willensbildungsprozessen innerhalb von ICANN. Die Ausübung des Wahlrechts sollte eine, nicht aber die zentrale Form der Partizipation bei ICANN sein. Ferner sollte eine neue Mitgliederkampagne im Interesse einer länderübergreifenden Zusammenarbeit darauf verzichten, nationale Registrierungssta-

---

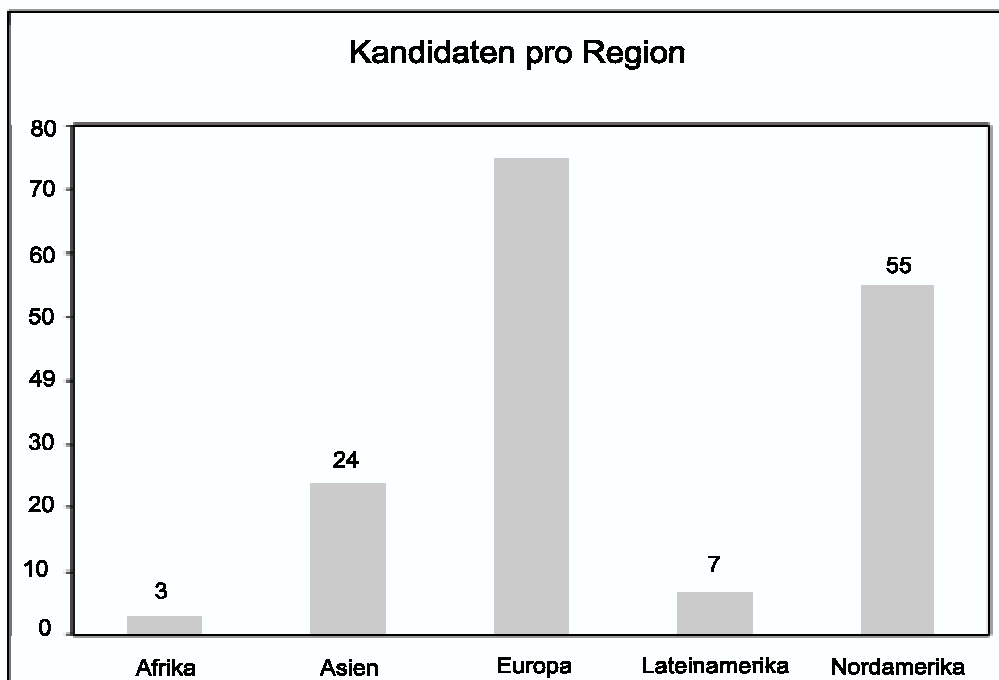
<sup>43</sup>Die Mitgliedschaft der At-Large-Mitglieder, die sich im vergangenen Jahr registriert haben, wurde nach der Wahl gelöscht oder suspendiert, je nach dem, wen man aus der ICANN-Verwaltung zum Status der At-Large-Membership konsultiert.

tistiken zu veröffentlichen.

### 3.2.2 Nominierungsphase

Am 31. Juli veröffentlichte ICANN die Namen der weltweit 18 Kandidaten, die das Nominierungskomitee den At-Large-Mitgliedern zur Wahl anempfahl. Im Anschluss konnten nun die Nutzer zusätzliche Kandidaten durch Unterstützungsvoten nominieren. Zuvor mussten sich jedoch erst einmal Nutzer zur Kandidatur entschließen. Für die Anmeldung ihrer Kandidatur hatten die Nutzer bis zum 14. August Zeit. In den nachfolgenden drei Wochen – Stichtag war der 8. September – konnten die At-Large-Mitglieder einem der Kandidaten ihr Unterstützungsvotum geben. Hierfür mussten sie (ebenfalls bis zum 8. September) ihre Mitgliedschaft verifizieren bzw. aktivieren. Wer seinen PIN bis zu diesem Datum nicht erhalten hatte, verlor sein Wahlrecht.

Die Zahl der Kandidaturen variierte stark zwischen den Wahlkreisen. In Afrika kandidierten drei, in Lateinamerika sieben Personen um einen Platz auf der Wahlliste. In Asien kandidierten 24, in den USA 55 und in Europa gar 75 Personen.



Zum Teil reflektiert die Kandidatenanzahl die Größe der regionalen At-Large-Mit-

### 3.2 *Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

gliedschaft und die Bedeutung, die der Abhaltung von Wahlen beigemessen wird. Dies zeigt sich im Falle von Afrika und Lateinamerika, wo vergleichsweise wenige Mitglieder mit einer geringen Anzahl von Kandidaten korrelieren. Beeinflusst wurde die Anzahl der Kandidaturen jedoch auch noch durch andere Faktoren. Ein zentraler Grund für die hohe Anzahl von Kandidaturen in Europa lag in dem durch das Nominierungskomitee aufgestellten Kandidatenangebot. Aus Deutschland hatte das Komitee einen Mitarbeiter der Telekom nominiert. Viele der deutschen At-Large-Mitglieder vermuteten in Winfried Schüller weniger einen Repräsentanten der individuellen Nutzer als der Wirtschaft und reagierten mit deutlicher Ablehnung auf seine Nominierung. Auch die übrigen vier Kandidaten spiegelten zwar geopolitische, nicht aber netzpolitische Vielfalt wider. Anders als in den USA, wo das Nominierungskomitee Larry Lessig nominiert hatte, einen ausgewiesenen und einflussreichen Vertreter zivilgesellschaftlicher Interessen in der Diskussion um das Internet, wies keiner der Kandidaten in Europa die gewünschte Nähe zur netzpolitischen Tradition der (west-) europäischen Internetgemeinde auf. Der Umstand, dass das Nominierungskomitee seinen vorgegebenen Handlungsspielraum auch noch maximal ausgeschöpft hatte und der At-Large-Membership lediglich zwei Plätze zur Nominierung beließ, verstärkte das Ressentiment unter den europäischen Wählern noch. Die große Anzahl der Kandidaturen in Europa erklärt sich daher auch aus der Unzufriedenheit mit der Auswahl des Nominierungskomitees.

Vor allem in Deutschland beteiligten sich eine Reihe von Organisationen an der Suche nach geeigneten Personen für eine mitglieder-basierte Nominierung. Selbst die Bundesministerin für Bildung und Forschung erklärte in einer mit Hintergrundinformationen über ICANN versehenen Email an Großforschungseinrichtungen und informationstechnische Forschungsinstitute, sie fände es wichtig, dass die Deutsche „IT-Community“ einen Kandidaten für die Wahl benenne.<sup>44</sup>

Einige Verbände unterstützten mit mehr oder weniger Erfolg die Kandidatur einzelner Personen. D21 etwa, die Initiative der deutschen Wirtschaft (deren Mitglied die Deutsche Telekom ist), sprach sich für Axel Zerdick, einen Hochschullehrer der Freien Universität Berlin aus. Im Namen der deutschen Gesellschaft für Informatik kandidierte Sabine Reul. Andy Müller-Maguhn kandidierte als Sprecher des Chaos Computer Club. Die deutsche Gruppe der Internet Society (ISOC) unterstützte die Kandidatur ihres Gründungsmitglieds Hans-Peter Dittler. Die meisten Personen kandidierten

---

<sup>44</sup>Die Pressemitteilung des BMBF vom 24.07.00: [<http://www.bmbf.de/presse01/174.html>].

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

jedoch unabhängig von Interessensgruppen.

Die Nominierungsphase, in der Nutzer ihre Kandidatur bekannt gaben und die At-Large-Mitglieder über ihre Unterstützungsvoten entschieden, war von großer Intransparenz gekennzeichnet. Der stark improvisierte Charakter des unter Zeitdruck entwickelten Wahlverfahrens trat in dieser Phase der Wahl besonders stark zutage. Vor allem fehlten die Voraussetzungen eines Informationsaustauschs in den Wahlregionen. Nutzer, die eine Kandidatur erwogen, hatten keine Möglichkeit in Erfahrung zu bringen, wer in der betreffenden Wahlregion noch zu kandidieren plante. ICANN hatte keine Strukturen zur Unterstützung einer horizontalen Kommunikation der At-Large-Mitglieder eingerichtet. So gab es beispielsweise keine Mailinglisten oder vergleichbare Diskussionsforen, mittels derer sich das neu konstituierende Wahlvolk untereinander verständigen konnte. Ohne Zugriff auf die Mitgliederdatei fehlte der At-Large-Membership die Voraussetzung, um die fehlenden Kommunikationsstrukturen selbst zu schaffen.

Die von ICANN eingerichteten Websites für alle Kandidaten<sup>45</sup> bildeten daher die einzige verlässliche Informationsquelle über die Kandidaten- und Konkurrenzlage in den einzelnen Regionen. Betrachtet man die Bewerbungen der einzelnen Kandidaten, wird man feststellen, dass die Mehrzahl der Bewerbungen eher allgemein gehalten und nicht sonderlich aussagekräftig war. Der fehlende Zugang zu detaillierten Informationen fiel auch deshalb ins Gewicht, weil es sich um transnationale Wahlkreise handelte. Wähler und Kandidaten sahen sich aufgrund der Fünfteilung der Welt gleichermaßen mit einer für sie neuartigen multinationalen politischen Landschaft konfrontiert. Vor allem der Zuschnitt des asiatischen Wahlkreises schuf eine hochgradig heterogene Wählerschaft, die sich vom Nahen Osten bis nach Australien und Neuseeland erstreckte und folglich keine gemeinsamen politischen und kulturellen Schnittmengen aufwies. Auch die sprachliche Verständigung stellte in der asiatischen Wahlregion ein großes Problem dar. Englisch, die offizielle Wahlkampfsprache, wird in vielen Ländern nur von einer Minderheit gesprochen. Die schriftliche Verständigung stellte eine zusätzliche Hürde dar, weil sie die Kenntnis des lateinischen Zeichensatzes voraussetzt.

Der europäische Wahlkreis war zwar kulturell homogener, aber deshalb für die beteilig-

---

<sup>45</sup>Die Liste der Websites für die europäischen Kandidaten inklusive der Unterstützungsvoten, die sie im Rahmen der Nominierungsphase bekommen haben:  
[<http://members.icann.org/nom/cp/EU.html>].



### 3.2 *Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

ten Kandidaten und Wähler nicht weniger fremd. Auch innerhalb Europas bestanden bis zum Jahr 2000 nur wenige grenzüberschreitende Verbindungen zwischen den lokalen Netzgemeinden. Die allgemeine Netzöffentlichkeit orientiert sich am jeweiligen Sprachraum. Eine faire Bewertung aller europäischer Kandidaten war unter diesen Bedingungen nahezu unmöglich. Diese gereichte vor allem Kandidaten aus kleinen Ländern sowie Ländern mit geringen Internet-Nutzungsquoten zum Nachteil.

In einigen Wahlregionen wurde der Versuch unternommen, dem Bedarf nach mehr Informationen über die Kandidaten durch Eigeninitiative zu begegnen. In Deutschland wurde zunächst die Presse aktiv. Verschiedene Online-Redaktionen bemühten sich um eine verbesserte Transparenz in der europäischen Wahlregion. In Kooperation mit der französischen Domainnamen-Registrierung (.fr) schuf der Heise-Verlag auf der Site seines Nachrichtendienstes „www.heise.de“ ein Forum für die europäischen Kandidaten. Mittels eines auszufüllenden Fragebogens, der sich freilich an die Kandidatenbefragung von ICANN anlehnte, konnten sich die Bewerber den europäischen Wählern vorstellen. Im Gegensatz zu den Wahlkampfseiten von ICANN war das Heiseforum interaktiv gestaltet, um einen horizontalen Kommunikationsfluss zwischen Kandidaten und Wählern zu ermöglichen.

Im gleichen Zeitraum gründeten Mitglieder des Fördervereins Informationstechnik und Gesellschaft (FITUG) eine Mailingliste, um den Austausch zwischen Wählern und Kandidaten in Europa zu fördern. „icann-europe“<sup>46</sup> entwickelte sich schnell zu einem der wichtigsten länderübergreifenden Diskussionsforen während der Wahl. Obwohl die Mailingliste bald auch über Europa hinaus Bekanntheit erlangte und viele europäische und einige amerikanische Multiplikatoren zu den regelmäßigen Lesern gehörten, gelangte „icann-europe“ jedoch nie über 100 Abonnenten hinaus. Gemessen an der Zahl der At-Large-Mitglieder in Europa ist das sehr wenig. Lediglich ein kleiner Kreis von Experten beteiligte sich an der Diskussion über die Wahl und die künftige Struktur einer At-Large-Membership in Europa. Die Differenz zwischen der Anzahl der europäischen At-Large-Mitglieder und dem kleinen Interessentenkreis, der sich um „icann-europe“ herum bildete, lässt sich als ein erstes Indiz dafür verstehen, dass die Bereitschaft, an einer Wahl im Internet teilzunehmen, nicht notwendigerweise ein kontinuierliches und aktives Interesse an ICANN und dem Aufbau einer Willensbil-

---

<sup>46</sup>Das Archiv der nun inaktiven Mailingliste ist noch verfügbar:

[<http://angua.rince.de/icann-europe/>].

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

dungsstruktur in Europa mit einschließt. Hinzu kommt, dass sich ICANN weigerte, Informationen über regionale Mitgliederinitiativen auf seiner Website zu veröffentlichen und ihnen auf diese Weise symbolisch die Anerkennung auszusprechen.

Am 1. August begann die fünfwöchige Nominierungsphase durch die Mitglieder. Um einen Kandidaten für die Wahl nominieren zu können, musste zunächst die Mitgliedschaft verifiziert werden. Für die Verifizierung benötigte man den PIN, den ICANN den registrierten Mitgliedern nach und nach zugesandt hatte.

Im Internet erkennbar wurde der Beginn der Nominierungsphase in den regionalen Kandidatenübersichten, die ICANN eingerichtet hatte.<sup>47</sup> Für viele Beteiligte unerwartet veröffentlichte ICANN die Zahl der Unterstützungsvoten, die die einzelnen Kandidaten erhielten. Mehrfach am Tag wurde die Verteilung der Stimmen aktualisiert, so dass die Mitglieder nicht nur über die Popularität der Kandidaten beziehungsweise über das Wahlverhalten der übrigen Mitglieder informiert waren, sondern auch über die erwartbare Wirkung ihrer Stimmen.

Die Publikation der Unterstützungsvoten ist vielfach kritisiert worden – nicht zuletzt von denjenigen Kandidaten, die sich durch diese Verfahrensweise benachteiligt sahen. Tatsächlich waren nach kurzer Zeit sich selbst verstärkende Effekte zu beobachten. Die Kandidaten, die in den ersten Tagen der Nominierungsphase die meisten Unterstützungsvoten erhielten, zogen die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. In Deutschland erhielten fast ausschließlich die Erstplatzierten im Rahmen von Interviews und Online-Diskussionsrunden die Gelegenheit, ihren Bekanntheitsgrad zu vergrößern und zugleich für ihre Positionen zu werben. Lediglich einem unter den aussichtslos platzierten Kandidaten in Europa gelang es, ein vergleichbar großes Medieninteresse auf sich zu ziehen: der Kandidat der deutschen Internet- und Medienwirtschaft. Bewerber anderer europäischer Länder, wie etwa der viertplatzierte Dmitri Bourkov aus Russland, wurden von der deutschen Presse nicht interviewt. Eine wesentliche Rolle für den Fokus des Medieninteresses in Deutschland spielten nicht nur die erkennbaren Erfolgsaussichten der Kandidaten, sondern auch der Umstand, dass auf den ersten drei Plätzen deutsche Kandidaten zu finden waren.

---

<sup>47</sup>Die offiziellen Ergebnisse der Mitgliedernominierung für alle Wahlregionen sind zu finden unter: [<http://members.icann.org/nom.html>]. Die bessere graphische Übersicht allerdings bot [<http://www.icannot.org>].

### 3.2 *Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

Gleichzeitig bewirkte die Veröffentlichung der Unterstützungsvoten angesichts der hohen Kandidatenzahl in Europa eine Art Vorselektion. Wer innerhalb der ersten Tage nicht mehr als zehn Stimmen auf sich versammeln konnte, wurde als chancenlos angesehen und hatte nur wenig Aussicht auf zusätzliche Stimmen.

Eine Bewertung der Veröffentlichung der Unterstützungsvoten muss jedoch in Rechnung stellen, dass die Stimmen zurückgezogen und anderen Kandidaten gegeben werden konnten. Es bestand somit zumindest theoretisch die Möglichkeit, dass die Wähler die zur Verfügung stehenden Informationen nutzen würden, um den sich abzeichnenden Trends entgegenzusteuern. Bemerkenswerterweise wurde von dieser Möglichkeit jedoch kaum Gebrauch gemacht. Nur in Einzelfällen ließ sich eine Verringerung von Unterstützungsvoten beobachten. Gerade weil die verfügbaren Informationen über die Kandidatenlage suboptimal waren, wäre zu erwarten gewesen, dass zumindest ein Teil der Wähler im Zuge des Nominierungsprozesses seine Präferenzen ändert.

Am 8. September 2000 endete die Nominierungsperiode. In einigen Regionen war es den Mitgliedern gelungen, eigene Kandidaten für die Wahl zu nominieren. In Europa erhielten insgesamt vier Kandidaten mehr als 2 % der erforderlichen Stimmen. Da jedoch fünf der sieben Plätze auf der Wahlliste bereits durch das Wahlkomitee vergeben worden waren, wurden nur die zwei Erstplatzierten als Kandidaten nominiert. Wie aufgrund des hohen Anteils deutscher At-Large-Mitglieder vorauszusehen war, handelte es sich um zwei Deutsche, so dass insgesamt drei von sieben europäischen Kandidaten aus Deutschland kamen.

In Afrika gelang es lediglich einem der drei Bewerber, die Hürde von mindestens 20 Stimmen<sup>48</sup> zu überwinden, so dass sich die Wahlliste aus insgesamt drei Kandidaten zusammensetzte. Auch in Asien nominierten die At-Large-Mitglieder einen der mehr als 20 Bewerber. Zwei weitere Bewerber verfehlten die Prozenzhürde nur knapp. Folglich ergab sich für Asien ein Verhältnis von vier durch ICANNs Nominierungskomitee zu einem durch die At-Large-Mitglieder benannte Kandidaten. Weder Australien oder Neuseeland noch die arabischen Ländern waren auf der Wahlliste vertreten. Zwei Kandidaten kamen aus China, je einer aus Japan, Taiwan und Malaysia. Geographische Repräsentativität ist, wie sich am Beispiel Asien zeigt, im Rahmen einer globalen Wahl

---

<sup>48</sup>Das Wahlverfahren sah vor, dass die durch Mitglieder nominierten Bewerber entweder mindestens 20 Unterstützungsvoten oder aber mindestens 2 % der Stimmen aller verifizierten Mitglieder des Wahlkreises auf sich vereinen mussten. Es galt jeweils der höhere Wert.

### *3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership*

und transnationaler Wahlkreise keine realistische Zielgröße. In Lateinamerika und der Karibik nominierten die Mitglieder zwei Bewerber, die beide brasilianischer Nationalität waren. Entsprechend kamen in Lateinamerika insgesamt drei der fünf Kandidaten aus Brasilien, dem mitgliederstärksten Land. In Nordamerika besetzten die At-Large-Mitglieder alle drei zur Verfügung stehenden Plätze. Wie sonst nur in Europa wurden in Nordamerika somit alle verfügbaren sieben Plätze auf der Wahlliste gefüllt. Bei allen Mitglieder-nominierten Kandidaten handelte es sich zudem um explizite Kritiker von ICANN. Gemeinsam ist dem nordamerikanischen und dem europäischen Wahlkreis ferner, dass in beiden Regionen auch eine Frau nominiert wurde, so dass sich die Zahl der weiblichen Kandidaten auf rund 10 % erhöhte.

Nach der Phase der Mitgliedernominierung stieg die Zahl der Kandidaten von 18 auf 27. Ein Drittel der Kandidaten wurde durch die Stimmen der Mitglieder bestimmt. Obwohl Europa von allen Regionen die größte Bewerberzahl aufwies, war es doch der einzige Wahlkreis, in dem vier Bewerber über die 2 %-Hürde gelangten. Der Drittplatzierte erhielt 912, der Viertplatzierte immerhin noch 570 Stimmen.

Nachdem die Nominierungsperiode ursprünglich am 31.8.2000 enden sollte, teilte ICANN in der letzten Augustwoche mit, dass die sogenannte Vorwahl bis zum 8.9.2000 verlängert würde. Als Grund dafür wurde die Angleichung verschiedener Stichtage angegeben. Das letztmögliche Datum zur Verifizierung der Mitgliedschaft, so teilte die ICANN-Administration den Mitgliedern in der gleichen Email mit, sei nämlich ebenfalls der 8.9.2000.

Selbst diejenigen At-Large-Mitglieder, die den Wahlprozess regelmäßig verfolgten und über einen guten Informationsstand verfügten, wurden von der Ankündigung eines Stichtags zur Verifizierung ihrer Mitgliedschaft überrascht. Einerseits bildete die Verifizierung zwar die Grundlage für eine Abgabe von Unterstützungsvoten für Bewerbungen von At-Large-Mitgliedern. Andererseits bestand für die Wähler jedoch keine Verpflichtung für eine Teilnahme an der Mitgliedernominierung. Sinnvoll war diese ja ohnehin nur unter der Voraussetzung, dass man seine Interessen durch das Kandidatenangebot des Nominierungskomitees nicht hinreichend repräsentiert sah. Ein aktueller Anlass zur Verifizierung der Mitgliedschaft bestand für die Mitglieder, die beabsichtigten, lediglich am eigentlichen Wahlakt teilzunehmen, bislang nicht. Möglicherweise ist die geringe Wahlbeteiligung auch darauf zurückzuführen, dass vielen Mitgliedern

### 3.2 *Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

unbekannt war, dass die Aktivierung der Mitgliedschaft bis zum Ende der ersten Septemberwoche (und somit noch während der Sommerpause) eine Bedingung für die Teilnahme an der Wahl war.

Unter dem Gesichtspunkt des Wahlprozesses betrachtet, war eine zeitliche Begrenzung für die Aktivierung der Mitgliedschaft freilich unabdingbar, weil die Anzahl der Mitgliederverifizierungen die Grundlage für die Berechnung der Zweiprozenthürde im Rahmen der Mitgliedernominierungen bildete.

Details wie die unklare Stichtagregelung für die Verifizierung der Mitgliedschaft illustrieren, dass die einzelnen Etappen des langen Wahlprozess nur unvollständig antizipiert und vorausgeplant worden waren. Angesichts des experimentellen Status der Wahl kann der stellenweise improvisierte Charakter nicht wirklich überraschen.

#### **3.2.3 Wahlkampfphase**

Am 11.9.2000 begann der eigentliche Wahlkampf. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten sich fast ausschließlich Bewerber um Listenplätze öffentlich geäußert, während die offiziell nominierten Kandidaten aus Fairnessgründen auf Stellungnahmen verzichtet hatten. Um eine Diskussion zwischen den Kandidaten und den Wählern zu ermöglichen, richtete ICANN für jede Region ein sogenanntes *Question & Answer*-Forum ein. Nur At-Large-Mitglieder und -Kandidaten durften sich in dem Forum äußern. Die Wähler mussten sich durch PIN und Passwort ausweisen. Die Kandidaten erhielten von ICANN telefonisch einen speziellen PIN, eine Kandidatennummer, ein Passwort sowie eine geheime Webadresse, durch die sie Zugang zur Antwort-Sektion des Forums erhielten. Nicht-Mitglieder konnten lediglich zuschauen, sofern sie nicht ein Mitglied fanden, das sich bereit erklärte, Fragen in ihrem Namen zu stellen.

Die Regeln sahen vor, dass jedes At-Large-Mitglied maximal zehn Fragen an die Kandidaten seiner Region stellen konnte. Fragen an einzelne Kandidaten waren nicht möglich. Auf der Website des Forums sichtbar wurden nur die Fragen, die mindestens von einem der Kandidaten beantwortet worden waren.

Die Einrichtung des At-Large-Forums als solche erwies sich als eine gute Idee, weil sie allen Kandidaten die gleiche Chance zur Darstellung eigener Positionen gab. Auch schuf das Forum die Möglichkeit eines direkten Vergleichs zwischen den Kandidaten.

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

Vergleichen ließen sich nicht nur die Auffassungen zu einzelnen Sachfragen, sondern auch die Bereitschaft zur Kommunikation mit den Wählern. Das Engagement der sieben europäischen Kandidaten im *Question & Answer*-Forum variierte in erheblichem Umfang. Im Wahlergebnis schlug sich dies allerdings nur unwesentlich nieder. Der Kandidat mit dem größten Kommunikationseifer errang bei den Wahlen einen Achtungserfolg wogegen der Wahlsieger die Wählerfragen nur sporadisch beantwortet hatte.

Die Realisierung des *Question & Answer*-Forums litt allerdings unter der hierarchischen Reglementierung. Die Kommunikation zwischen Kandidaten und Wählern unterlag der fortwährenden Kontrolle durch ICANN. Die Beschränkung des Fragerechts auf At-Large-Mitglieder schien ebenso überflüssig wie die hermetische Abschottung der Wahlkreise. Vereinzelt kam es zur Kooperation zwischen At-Large-Mitgliedern verschiedener Wahlregionen, so dass die rigide Kopplung von Wahl- und Fragerechten gelegentlich durchbrochen wurde. Der Eindruck eines überregulierten Wahlkampftrains wurde durch solche Schritte eher noch bestärkt.

Ein Grund für die restriktive Auslegung der Kommunikationsmöglichkeiten dürfte in der Erfahrung mit der unerwartet hohen Anzahl von Mitgliederregistrierungen liegen. Befürchtet wurde, dass das *Question & Answer*-Forum einen ähnlichen Ansturm von Interessenten zu bewältigen haben würde. Diese Sorge erwies sich jedoch als unberechtigt. Nur ein sehr geringer Anteil der Mitglieder nutzte die Möglichkeit mit den Kandidaten direkt in Kontakt zu treten. Zum einen schien die Mehrzahl der Mitglieder, die von ihrem Wahlrecht überhaupt Gebrauch machten, bereits auf einen Kandidaten festgelegt zu sein, zum anderen zeigte sich auch ein gewisser Unmut angesichts der Reglementierung des Kommunikationsflusses innerhalb der At-Large-Membership.

Ein großer Teil der Fragen, die in der europäischen Sektion des *Question & Answer*-Forums<sup>49</sup> aufgeworfen wurden, bezogen sich auf die künftige Struktur der At-Large-Membership. Allgemein bestand die Erwartung, dass nach Abschluss der Wahl zügig mit dem Aufbau regionaler Mitgliederorganisationen begonnen werden würde. Vorausgesetzt wurde, dass den gewählten At-Large-Direktoren hierbei eine Schlüsselrolle zufallen würde. Entsprechend bestand ein großes Interesse an der Diskussion von

---

<sup>49</sup>Das Archiv der *Question & Answer*-Foren ist derzeit nicht öffentlich zugänglich. Eine inhaltliche Auswertung ist daher nicht möglich. Alle Angaben zu den dort diskutierten Themen beruhen auf der Erinnerung der Autoren und sowie Notizen, die in dem fraglichen Zeitraum gemacht wurden.

### 3.2 Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet

Strukturfragen. Eine Rolle spielte hierbei unter anderem der (von ICANN vorgesehene) ehrenamtliche Status der At-Large-Direktoren. Die Kandidaten wurden wieder und wieder daraufhin befragt, welchen Anteil ihrer Arbeitszeit sie dem Aufbau der At-Large-Membership widmen würden. Eine wiederkehrende Frage richtete sich auf die Wahl der noch ausstehenden vier At-Large-Direktoren. Die Wähler wollten wissen, ob sich die Kandidaten dafür einsetzen würden, dass eine Wahl möglichst bald stattfindet.

Ein viel diskutiertes Thema bildete auch die regionale Repräsentativität in Europa. So wurde die Sorge über eine dauerhafte Dominanz deutscher At-Large-Mitglieder geäußert und die Frage aufgeworfen, ob deutsche Mitglieder bei der nächsten Wahl von einer Kandidatur als Direktoren ausgeschlossen werden sollten. Auch mögliche regionale Untergliederungen spielten eine Rolle in der Diskussion. Vor allem in den romanischen Ländern wurde auf eine mehrstufige Organisationsstruktur gedrängt. Deren untere Ebene sollte aus landessprachlichen Diskussionsforen bestehen, um auch Mitglieder ohne Englischkenntnisse integrieren zu können.

Ein weiterer Schwerpunkt im *Question & Answer*-Forum bildete das Domainensystem. Bezogen auf Europa ging es um die geplante Einrichtung einer europäischen Namenszone *.eu* sowie um die Zugangsvoraussetzungen. Einige Fragen bezogen sich auf die Absicht der Europäischen Kommission, eine Vereinheitlichung der Namenspolitiken in den europäischen Länderzonen anzustreben. Darüber hinaus wurden die Kandidaten um Stellungnahmen zu umstrittenen Themen wie der zunehmenden Spekulation mit Domainnamen und der Zugänglichkeit der sogenannten *Whois*-Daten<sup>50</sup> gebeten. Ein weiteres Thema, das die europäischen Nutzer interessierte, betrifft die Expansion des DNS und die diesbezüglichen Entscheidungsstrukturen. Gefragt wurde danach, ob der künftige At-Large-Direktor seinen Einfluss gegen die Sonderstellung der US-amerikanischen Regierung im Hinblick auf den autoritativen *Rootserver* geltend machen würde.

Alles in allem war die Qualität der Diskussion in den *Question & Answer*-Foren generell hoch (Carter Center 2001: 24). Regionale Unterschiede zeigten sich im Hinblick auf

---

<sup>50</sup> *Whois* ist ein Verzeichnis, das Auskunft über den Inhaber eines Domainnamen, den technischen und administrativen Ansprechpartner gibt. Diese ursprünglich unbegrenzt öffentlich zugänglichen Informationen wurden in den letzten Jahren in wachsendem Umfang für kommerzielle Zwecke missbraucht.

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

die Themenschwerpunkte. Während in den USA und Europa die politischen Aspekte der DNS-Verwaltung im Vordergrund standen, dominierten in Lateinamerika, Afrika und Asien die technischen Aspekte.

In einigen Wahlregionen diskutierten die Wähler und Kandidaten auch in ihren Muttersprachen. Wie das Carter Center in seiner Wahlanalyse feststellt, entwickelten sich die *Question & Answer*-Foren zu „linguistischen Potpourris“ (Carter Center 2001: 24). Niemand schien sich daran zu stören, dass einige Fragen und Antworten nur für einen Teil der Teilnehmer zu verstehen waren. Das Carter Center merkt dazu an, dass der Einfluss des Sprachenproblems auf den global angelegten Diskurs von ICANN nur zu offensichtlich geworden sei. Parallel zum *Question & Answer*-Forum verschickten mehrere US-amerikanische Organisationen Fragebögen an die Kandidaten. In Emails wurden die Kandidaten gebeten, zu den strittigen Themen im Geschäftsbereich von ICANN Stellung zu beziehen. Dabei ging es insbesondere um die Rechtstreitigkeiten über Domainnamen. Die in den USA besonders polarisierte Konfliktlinie zwischen dem Recht auf freie Meinungsäußerung einerseits und den Schutzrechten von Markeninhabern andererseits wurde als eine Form von Lackmustest für die politischen Standpunkte der Kandidaten eingesetzt. Weitere in den Fragebögen verwendete Indikatoren bildeten das Demokratiedefizit von ICANN und die Notwendigkeit einer Restrukturierung der DNSO. Äußern sollten sich die Kandidaten schließlich auch zu der für amerikanische NGOs wichtigen Frage, ob ICANNs Aufgabenbereich expandieren oder auf dem bestehenden Stand dauerhaft festgeschrieben werden sollte. Die eingegangenen Antworten wurden anschließend im Internet veröffentlicht. In Europa spielten diese Fragen keine vorherrschende oder diskussionsprägende Rolle. Fragebögen dieser Art kamen ausschließlich aus den USA. So hatten die Kandidaten frühzeitig Gelegenheit, mit den Charakteristiken der US-amerikanischen Diskussionskultur im Bereich der Netzpolitik Bekanntschaft zu schließen.

#### 3.2.4 At-Large-Membership-Wahlen

##### 3.2.4.1 Wahlsystem

Die Stimmabgabe fand zwischen dem 1. und 10. Oktober 2000 statt. Die Wahlurnen waren, wie das Carter Center anmerkt, 24 Stunden am Tag geöffnet. Wahlberechtigt



### 3.2 Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet

waren 76.183 Nutzer, die ihre Mitgliedschaft rechtzeitig verifiziert hatten. Dies entspricht etwa der Hälfte der Registrierungen, die ICANN als gültig anerkannt hatte. Gewählt wurde nach einem Wahlsystem, das wechselweise als *alternative vote* oder *instant runoff*, als *preferential vote* oder *single transferable vote*-System bezeichnet wurde.<sup>51</sup> Die Konfusion der verschiedenen Begriffe ist auf den geringen Bekanntheitsgrad und sprachliche Schwierigkeiten zurückzuführen. ICANN hatte sich für das *alternative vote*-System, in den USA auch als *instant runoff*-Verfahren geläufig, entschieden. Dabei handelt es sich um ein Mehrheitswahlsystem, das darauf zielt, ein Amt oder einen Platz mit Hilfe eines einzigen Wahlgangs zu bestimmen. Um absolute Mehrheiten im Rahmen eines Wahlgangs zu erreichen, besteht die Stimmabgabe in der Erstellung von Rangfolgen unter den Kandidaten. Mit anderen Worten drücken die Wähler ihre Präferenz in Form einer Hierarchie aus. Der bevorzugte Kandidat wird mit einer Eins markiert, der zweitbeste Kandidat erhält eine Zwei. Nicht alle Kandidaten müssen mit einem Votum versehen werden. Die Transferierung von Stimmen ermöglicht die Schaffung von Mehrheiten für den Kandidaten, der von den meisten Wählern eine günstige Platzierung in der Rangfolge erhalten hat: Sofern kein Kandidat die absolute Mehrheit erhält, scheidet der schwächste Kandidat aus. Der schwächste Kandidat ist derjenige, der von den wenigsten Wählern auf Platz eins gesetzt wurde. Umverteilt werden nun Stimmen der Wähler, die den schwächsten Kandidaten auf Platz eins gesetzt hatten. Anders als dies bei Mehrheitssystemen allgemein üblich ist, gehen folglich die Stimmen der Wähler, die für den unterlegenen Kandidaten votiert haben, nicht verloren. Transferiert werden ihre Stimmen für den zweiten Platz. Sie werden den Erstplatzierungen der verbleibenden Kandidaten zugerechnet. Vereinfacht ausgedrückt gibt das *instant runoff*-Verfahren dem Wähler die Möglichkeit einer zweiten Wahl. Wenn sich herausstellt, dass sein bevorzugter Kandidat ohne Chancen ist, kann er dem zweitbesten Bewerber unterstützen. Sollte nach diesem Transfer noch immer kein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht haben, wird das Verfahren mit den nächstschwächsten Kandidaten wiederholt bis sich eine absolute Mehrheit ergibt.

Einem Experten des Center for Voting and Democracy zufolge wird dieses Verfahren etwa bei Bürgermeisterwahlen, aber auch der Präsidentenwahl in Irland oder den Abgeordnetenhauswahlen in Australien eingesetzt.<sup>52</sup> Das Election Committee bewertete

---

<sup>51</sup>Zur Begriffsklärung vgl. etwa den Beitrag von Alexander Svensson in ICANNs „Election Forum“: [<http://forum.icann.org/election/3957123000000001.html>].

<sup>52</sup>Vgl. Steven Hill: [<http://forum.icann.org/election/395B169500000004.html>].

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

das *instant runoff*-System als „intuitiv gerecht“. Gleichwohl erwies sich als Problem, dass auch unmittelbar vor Beginn der Wahl viele Wähler das Wahlsystem noch nicht verstanden hatten.<sup>53</sup> Der Umstand, dass das Wahlsystem komplex und den meisten Wählern unbekannt war, hatte zur Konsequenz, dass sich die Folgen des eigenen Wahlverfahrens nicht oder nur in begrenztem Maße überschauen ließen. Dies galt etwa für die zu erstellende Rangfolge der Kandidaten. Unklar war etwa, ob das Wahlsystem nur die Artikulation von Zustimmung und Präferenz zulässt oder auch den Ausdruck von Ablehnung erlaubt. Besteht etwa ein wirksamer Unterschied zwischen der Erstellung einer Rangfolge, die alle Kandidaten einschließt und Dissens lediglich durch einen schlechten Platz ausdrückt, und der Erstellung einer selektiven Liste, die nur diejenigen berücksichtigt, deren Kandidatur der Wähler unterstützt? Die Vorbereitungszeit war zu kurz, um das für die meisten Wähler neue Wahlsystem im Detail zu durchdringen. Die von ICANN publizierte Erläuterungen beschränkten sich auf einfache Handlungsanweisungen<sup>54</sup> und die Erklärung des Auszählungsverfahrens.

Die Stimmauszählung wurde von dem Unternehmen election.com durchgeführt. An der Ausschreibung hatten sich insgesamt vier Unternehmen beteiligt, von denen drei amerikanische Anbieter den allgemeinen Anforderungen entsprachen. Lediglich zwei Anbieter sahen sich in der Lage, ein *instant runoff*-Wahlverfahren durchzuführen. election.com wurde aufgrund technischer und finanzieller Gründe ausgewählt (vgl. Carter Center 2001: 18). Nachdem es während der zehntägigen Wahl mehrfach zu Störungen der Server kam, wurde die Eignung von election.com öffentlich in Frage gestellt. Hierbei muss man freilich in Rechnung stellen, dass kein Anbieter über eine praktisch erprobte Software zur Durchführung eines präferenzbasierten Wahlsystems verfügte. Der Bereich der Wahlsoftware ist insgesamt noch in einem Anfangsstadium mit nur geringer Erfahrung in der Administration von Wahlen, weshalb fehlerfrei arbeitende Systeme nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden können.

Um wählen zu können, mussten sich die Mitglieder ein weiteres Mal durch ihren PIN

---

<sup>53</sup>Vgl. dazu auch die Diskussion, die ein Artikel von Günter Hack in dem Online-Magazin Telepolis auslöste. Nur unter den gemeinsamen Anstrengungen von Autor und Leserschaft gelang es, Strittigkeiten über die Einzelheiten des Wahlverfahrens zu klären. Nachzulesen unter:

[[http://www.heise.de/tp/deutsch/html/result.xhtml?url=/tp/deutsch/inhalt/te/8830/1.html&words=ICANN %20Wahlen%20G%FCnter%20Hack](http://www.heise.de/tp/deutsch/html/result.xhtml?url=/tp/deutsch/inhalt/te/8830/1.html&words=ICANN%20Wahlen%20G%FCnter%20Hack)].

<sup>54</sup>Die Erklärung des Wahlverfahrens bestand aus einer Graphik und einem Videoclip, der die „Muppets“ bei der Wahl eines neuen Vorsitzenden zeigt: [<http://members.icann.org/faq.htm#AVP>].

### *3.2 Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

ausweisen. election.com verfügte über eine Liste mit den PINs aller verifizierten Mitglieder. Keinen Zugang hatte election.com allerdings zu den Mitgliederdaten, mit denen die PINs aus Sicherheitsgründen abgeglichen werden sollten. Um die Privatsphäre der At-Large-Mitglieder zu schützen, behielt sich ICANN eine strikte Kontrolle über die Identität der Mitglieder vor. Bevor ein Mitglied wählen konnte, musste election.com folglich den PIN mit einer Datenbank bei ICANN abgleichen. Dieses per se aufwendig Verfahren wurde durch den Einsatz eines Verschlüsselungsmechanismus noch fehleranfälliger. Gleich am ersten Tag der Wahl fielen die Server von election.com für rund einen halben Tag aus. Aufgrund der technischen Behinderungen in den letzten Wochen der Registrierungsphase reagierte die Öffentlichkeit auf die neuerlichen Probleme beim Zugang zur Wahlurne mit erheblicher Kritik: „Anxiety levels and critical comment spiked dramatically“ (Carter Center 2001: 27), so beschreibt das Carter Center die Stimmung am ersten Wahltag. Nachdem die anfänglichen Probleme behoben waren, verlief die Stimmabgabe bis zum letzten Wahltag ohne größere Probleme. In 2800 Fällen scheiterte der Authentifizierungsprozess und rief eine Fehlermeldung hervor. Diese Mitglieder wurden anschließend per Email kontaktiert. 2685 von ihnen wählten anschließend erfolgreich (vgl. Carter Center 2001: 27).

Technische Probleme traten dann ein weiteres Mal in der letzten Stunde vor dem Ende der Wahl auf. Aufgrund von Kommunikationsstörungen zwischen den Rechnern von ICANN und election.com konnten die Nutzer nicht mehr wählen. Vor Ort wurde daher gemeinsam von ICANN, election.com und den Wahlbeobachtern entschieden, die Wahlurne über die vereinbarte Zeit hinaus für eine weitere halbe Stunde offen zu halten. Diejenigen, die erfolglos versuchten, ihre Stimme abzugeben, wurden per Email kontaktiert und nach der Behebung der Schwierigkeiten über die Verlängerung der Wahlzeit informiert. Am 11. Oktober um 4.30 Uhr mitteleuropäischer Zeit schlossen die Wahlurnen. Das Ergebnis stand bereits wenige Minuten später fest.

Die technischen Schwierigkeiten während der Wahl führte election.com zwar auch auf kleinere Fehler im eigenen System zurück, machte aber hauptsächlich den fehlenden Zugriff auf die Mitgliederdaten verantwortlich. Unmittelbar nach dem Ende der Wahl erklärte der Chef von election.com, die Schwachstelle des Wahlsystems habe in der von ICANN entwickelten Schnittstelle zwischen den Daten von election.com und ICANN gelegen und election.com werde von seinen Kunden künftig die Bereitstellung auch der

Wählerlisten verlangen.<sup>55</sup>

### 3.2.4.2 Wahlergebnis

Weltweit hatten 34.035 Mitglieder an der Wahl teilgenommen. Die höchste Wahlbeteiligung wurde in Europa erreicht, wo 48 % der Wahlberechtigten ihre Stimme abgaben. 52 % der europäischen Wähler stimmten für Andy Müller-Maguhn, einen ausdrücklicher Kritiker ICANNs, der auf Anhieb eine absolute Mehrheit erhielt. Die Kandidatur des in Deutschland bekannten und politisch kontroversen Sprechers des Chaos Computer Club dürfte auch dazu beigetragen haben, dass die Medien den Wahlprozess bis zum Schluss mit anhaltendem Interesse begleiteten und somit für eine überdurchschnittlich hohe Wahlbeteiligung sorgten. Die zweite von den Mitgliedern nominierte Kandidatin erhielt 20 % der Stimmen. Der Anteil aller Bewerber, die von ICANNs Nominierungskomitee vorgeschlagen worden waren – auch der des Kandidaten der deutschen informationstechnischen Branche – blieb unter 10 %. Rund zwei Drittel der Wähler entschieden sich somit für die Kandidaten, die sie selbst nominiert hatten. Ihre Präferenz galt dem Bewerber, der gegenüber ICANN die kritischste Haltung einzunehmen versprach.

In diesem Wahlergebnis spiegelt sich zum einen erwartungsgemäß der hohe Anteil der deutschen Mitglieder wider, zum anderen aber auch die spezifische Zusammensetzung der europäischen At-Large-Membership.

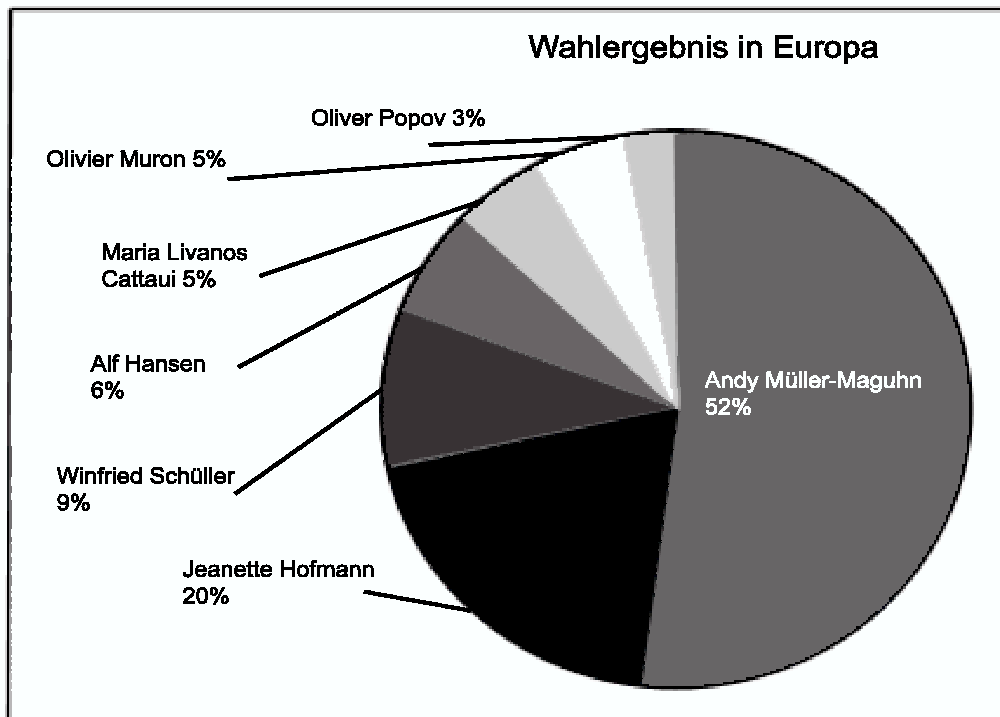
Immerhin ein knappes Fünftel der 23.519 Mitglieder, die ihre Mitgliedschaft aktiviert hatten, waren Studenten. Im internationalen Vergleich ist dieser Anteil sehr hoch. Mehr als 50 % aller Studenten die sich bei ICANN als Mitglieder registrieren ließen, stammte somit aus Europa. Ein international überdurchschnittlichen Anteil erreichte Europa auch bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst und im Bildungsbereich. Auch hier lag der Anteil bei knapp 50 %. Diese hohen Werte mögen auch auf den Aufruf der Ministerin zur Wahlbeteiligung zurückzuführen sein. Erwartungsgemäß stammt ein höherer Anteil, nämlich rund 15 % der Mitglieder, aus der Internetwirtschaft. Die während des Wahlkampfes gelegentlich geäußerte Befürchtung, einzelne Unternehmen könnten gezielt für eine Mitgliedschaft bei ICANN mobilisiert haben, lässt sich aus

---

<sup>55</sup>Vgl. Joe Moken, zit. n. Wired vom 11.10.00:

[<http://www.wired.com/news/print/0,1294,39283,00.html>].

### 3.2 Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet



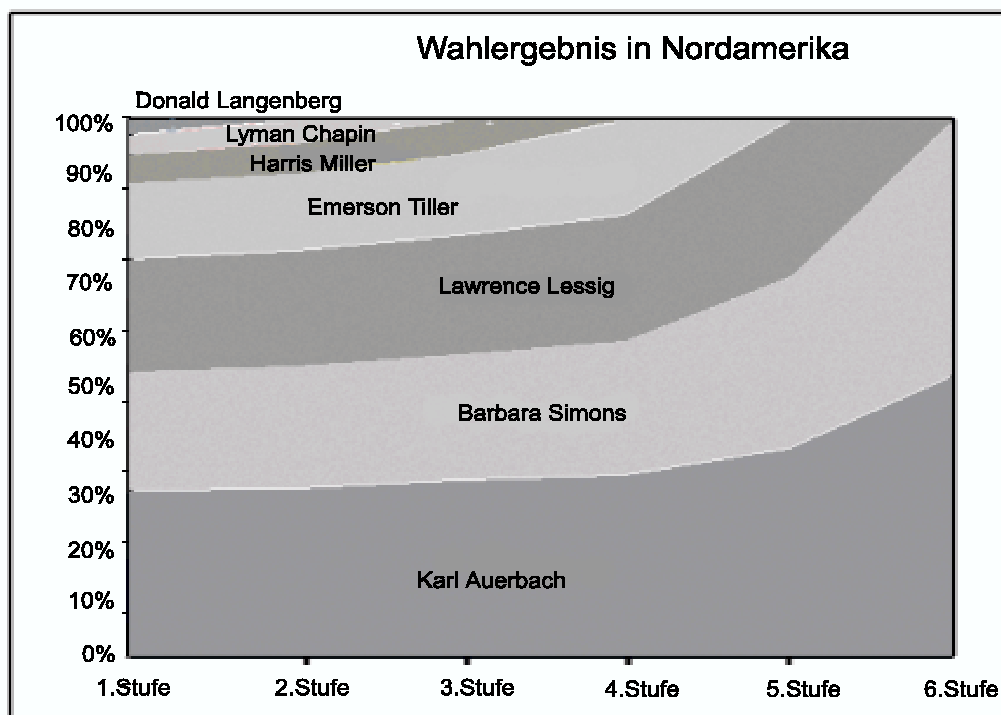
diesen Zahlen allerdings nicht ableiten. Etwa ein Drittel der Mitglieder war zwischen 20 und 29 Jahren alt, noch einmal knapp 30 % lagen in der Altersgruppe der 30- bis 39jährigen. Mehr als 90 % der europäischen Mitglieder waren männlichen Geschlechts. Hierin unterschied sich Europa nicht von den asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Wahlregionen. Lediglich in den USA erreichten die weiblichen Mitglieder einen Anteil von 15 %.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Zusammensetzung der europäischen At-Large-Membership keinen repräsentativen Querschnitt der Internetnutzer darstellt, sondern eher die Gruppe der Pioniere abbildet. Es kann folglich davon ausgegangen werden, dass die europäische At-Large-Membership im Falle einer neuerlichen Wahl sowohl in nationaler als auch berufs-, alters- und geschlechtsspezifischer Hinsicht erkennbar anders zusammengesetzt sein wird. Ohne Frage würde sich das auf das Wahlergebnis auswirken.

Auch in den anderen Wahlkreisen erhielt jeweils ein Kandidat des mitgliederstärksten Landes die absolute Mehrheit der Stimmen. Am deutlichsten fiel das Ergebnis in der politisch und kulturell so heterogenen Region Asien/Pazifik aus, in der der Kandidat der japanischen Wirtschaft, Masanobu Katoh, 79 % aller Stimmen erhielt. Nii Qua-

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

ynor, der afrikanische Gewinner, erzielte 52 % der Stimmen gegenüber je einem Viertel für seine Konkurrenten. In Lateinamerika fielen 67 % der Stimmen auf den Brasilianer Ivan Moura Campos. Die einzige Ausnahme unter diesen in ihrer Eindeutigkeit nahezu sozialistischen Wahlergebnissen bildete Nordamerika, wo keiner der Kandidaten die absolute Mehrheit errang. Nur hier kam das *instant runoff*-System zum Einsatz. Fünf Ausscheidungsrounds waren erforderlich, um den Wahlsieger zu ermitteln. Karl Auerbach gilt als der radikalste unter den insgesamt vier ICANN-Kritikern auf der amerikanischen Wahlliste.



In zwei von fünf Wahlkreisen haben sich somit die von den Mitgliedern nominierten Kandidaten durchgesetzt. Es ist kein Zufall, dass die At-Large-Membership in Europa und Nordamerika eigenen Kandidaten den Vorzug gab, die gegenüber ICANN eine kritischere Haltung einnehmen. In diesen Regionen finden sich die größten Nutzergemeinden und ein weitgefächertes Angebot kritischer Online-Journale und Informationsdienste, Newsgruppen und Mailinglisten. Diese Infrastruktur sorgte im Wahlzeitraum für eine kontinuierliche, vielseitige Berichterstattung, die es in dieser Form in den anderen Wahlkreisen nicht gab. In Afrika und Lateinamerika standen weniger die politischen Standpunkte als die fachlich-technische Kompetenz der Kandidaten im

### 3.2 *Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

Vordergrund. In beiden Regionen gewannen Kandidaten, die als Betreiber der *ccTLDs* ihrem Land tätig sind. Der afrikanische Direktor Nii Quainor nimmt darüber hinaus Repräsentationsfunktionen der Entwicklungsländer in internationalen Organisationen wahr.

Die neuen Direktoren nahmen ihr Amt satzungsgemäß am 16. November 2000 nach dem Abschluss der zweiten Jahrestagung von ICANN auf (vgl. ICANN 2000h). Der Zeitpunkt der Bestellung der At-Large-Direktoren am Ende der Jahrestagung von ICANN ist allgemein kritisiert worden. Der Grund dafür ist, dass das Direktorium über die Auswahl neuer Namenszonen, eine für das Internet möglicherweise weitreichende Entscheidung, zu befinden hatte. Da der Wechsel der fünf Direktoren erst am Ende der Sitzung stattfand, wurde die Entscheidung über die Erweiterung des Domainnamensystems von Direktoren getroffen, die die Konsequenzen ihrer Entscheidung nicht mehr direkt zu verantworten hatten (vgl. Byfield 2000). Zugleich schloss dieser Termin für den Direktorenwechsel aus, dass die Nutzer, vertreten durch die At-Large-Direktoren, indirekt Einfluss auf die Auswahl der neuen Top Level Domains nehmen konnten.

Die Mitgliedschaft der Nutzer bei ICANN wurde unmittelbar nach Abschluss der Wahl suspendiert bzw. beendet. Selbst das Löschen der Mitgliederdatei ist von Seiten der ICANN-Verwaltung erwogen worden. Offiziell mitgeteilt wurde dies den Mitgliedern nicht. Selbst die Experten hatten einen entsprechenden Hinweis in einem Unterverzeichnis auf der Website von ICANN übersehen. Die europäischen Nutzer wurden über die Terminierung ihrer Mitgliedschaft erstmals im Februar 2001 auf einer Tagung des ICANN-Studienkreises informiert.<sup>56</sup>

#### **3.2.4.3 Kosten der Wahl**

Wie bereits geschildert, hatte ICANN entschieden, die Wahl ausschließlich durch externe Quellen zu finanzieren. Aufgrund der hohen Mitgliederregistrierungen wurde diese Absicht jedoch verfehlt. Mike Roberts, der vormalige Präsident von ICANN, beziffert die Kosten der Wahl auf etwa \$ 350.000. Knapp die Hälfte dieser Kosten be-

---

<sup>56</sup>Vgl. Leggewie 2001. Die Randbemerkung des ICANN-Mitarbeiters Andrew McLaughlin löste unter den Anwesenden Überraschung aus und wurde wenige Stunden später durch den Informationsdienst von Heise verbreitet.

### *3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership*

trachtet Roberts als variabel. Hierunter fallen vor allem die Authentifizierungskosten, die aufgrund der Verschickung von Briefen mit PINs Kosten von weit über \$ 100.000 verursachten. Pro registriertem Mitglied ergeben sich daraus Kosten von etwa \$ 2.40. Dieser Betrag erscheint vergleichsweise niedrig. Allerdings ist hierbei ein Teil der indirekten Kosten wie etwa mehrere Hundert Arbeitsstunden von ICANN-Mitarbeitern wie auch die Nutzung der Büroinfrastruktur nicht berücksichtigt. Robert schätzt diese indirekten Kosten auf immerhin 25-50 % der Gesamtsumme, räumt jedoch ein, dass diese teilweise auf den experimentellen Charakter der Wahl zurückzuführen sind (vgl. Roberts 2001). Wie viel künftige ICANN-Wahlen kosten würden, lässt sich aus den Ausgaben für die erste Wahl somit nur bedingt ableiten. Die Kosten für die Wahl von At-Large-Direktoren hängen natürlich zuerst von der Anzahl der Mitglieder bzw. Wähler ab. Pro Kopf gerechnet erweisen sich die Authentifizierungsmethoden und weitere Maßnahmen zur Prävention von Wahlbetrug als bestimmender Kostenfaktor. Dies könnte sich in den nächsten Jahren ändern, wenn digitale Signaturen und andere Verfahren zur Identitätsüberprüfung verbreiteter sein werden.

#### **3.2.4.4 Resonanz auf die Wahl**

Die Bewertungen der Wahl fielen erwartungsgemäß sehr gegensätzlich aus. Ein Teil der Direktoren und ICANN-Mitarbeiter betrachtet die Wahl als Desaster, das keinesfalls noch einmal wiederholt werden sollte. Andere Beobachter kommen zu einem positiven Gesamturteil. Die unterschiedlichen Bewertungen der Wahl gehen auf zwei Grundkonflikte innerhalb ICANNs zurück. Die erste Differenz besteht über die Frage, ob die Aufgaben von ICANN im Kern technischer oder politischer Natur sind (vgl. Weinberg 2001). Die zweite Differenz bezieht sich auf die Frage, ob ICANN überhaupt demokratisierbar ist. Je nachdem, ob ICANN als eine vorwiegend politische oder technische Organisation definiert wird, und ob einer Demokratisierung seiner Willensbildungsprozesse Entwicklungschancen eingeräumt werden, ergibt sich eine prinzipiell ablehnende oder zustimmende Position gegenüber einer integrativen, potentiell expandierenden At-Large-Membership.

Mike Roberts hat in seiner Stellungnahme zur At-Large-Membership an die bis 1999 vorherrschende Auffassung erinnert, sie werde aus einer vergleichsweise kleinen Zahl informierter Nutzer bestehen, die aktiv bei ICANN mitwirken würden: „The Board,



### 3.2 *Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

MAC and community discussions on At Large in 1999 were based generally on the premise that there was an active but relatively small group of individuals not formally affiliated with one of the SO's who wished to participate as At Large members and either were or would be willing to become sufficiently informed on important issues to be able to make effective contributions to the policy development process.“ (Roberts 2001)

Die ICANN-Mitarbeiter waren ursprünglich davon ausgegangen, dass sich weltweit nicht mehr als 1000 Nutzer für ICANN und die Verwaltung des DNS interessieren würden. Die Überlegungen zielten somit auf die Frage, wie eine kleine Zahl, gut informierter Nutzer, die nicht bereits durch die *Constituencies* der DNSO repräsentiert werden, in die Politikstrukturen von ICANN eingebunden werden können. Vor dem Hintergrund eines solchen At-Large-Modells, das Nutzer weniger in ihrer Eigenschaft als Betroffene von Entscheidungen denn als Experten betrachtete, wirkte die große Popularität der Wahl und die hohe Mitgliederzahl als eine aus der Kontrolle geratene Fehlentwicklung. Die vergleichsweise geringe Wahlbeteiligung galt als Bestätigung dieser Einschätzung. Sie untermauerte den Verdacht, die At-Large-Membership bestehe zum überwiegenden Teil aus technisch wenig bewanderten Nutzern, die nur unzureichend qualifiziert für eine aktive Teilnahme bei ICANN sind.

Innerhalb von ICANN bildete sich nach der Wahl die Auffassung heraus, dass allgemeine weltweite Wahlen keine geeignete Form zur Rekrutierung von Direktoren für ICANN darstellen. Konstatiert wurde erstens ein Missverhältnis zwischen dem finanziellen und organisatorischen Aufwand der Wahl und der tatsächlichen Bedeutung des Amts als Direktor und zweitens zwischen den Kosten der Wahl und dem Umfang des ICANN-Budgets: „The adoption of an open, worldwide At Large election process with an electorate of all Internet users is not an affordable goal for ICANN, even if it were tangibly related to the corporation's mission, which it is not.“ (Roberts 2001)

Ablehnend bewertet wurde die Wahl jedoch nicht nur von der ICANN-Verwaltung. Neben operativen Problemen wurden auch verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Einwände gegen grenzüberschreitende Wahlen im Internet vorgebracht. Internet-Wahlen ähneln Briefwahlen, weil der Wahlakt nicht unter öffentlicher Kontrolle stattfindet und folglich nicht überprüft werden kann, ob die Identität des Wählenden mit dem Wahlberechtigten übereinstimmt. Elektronische Wahlen normalisieren somit ein

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

Verfahren, dass in einigen Ländern bewusst als Ausnahme, in anderen dagegen gar nicht vorgesehen ist (vgl. Buchstein 2000). Die demokratietheoretischen Vorbehalte gegen die ICANN-Wahl orientieren sich an den prozeduralen Kriterien, die üblicherweise die Legalität und Legitimität demokratischer Wahlen konstituieren. Dazu gehören unter anderem die rechtzeitige Bekanntgabe der Wahlperiode und des Wahlmodus, die Identifizierung und Authentifizierung der Wähler, die Wahlprüfung wie auch ihre Anfechtungsmöglichkeiten. Gemessen an diesen Kriterien erweist sich die ICANN-Wahl als misslungenes Beispiel einer Internet-Wahl, so der Politikwissenschaftler Leggewie (vgl. Leggewie 2001). Der Wahlkampf habe die „avancierten Möglichkeiten“ der interaktiven Medien nur unzureichend genutzt und nicht einmal das Niveau üblicher politischer Kampagnen erreicht. Das Informationsangebot und die Werbung für die bevorstehende Wahl sei unzureichend gewesen. Eine bessere Informationspolitik hätte eine größere Beteiligung erzielt, von der Höhe der Beteiligung aber hänge die Legitimation einer Wahl ab: „Die Legitimationsgrundlage auch der gewählten ICANN-Direktoren ist im Endeffekt dünner als eine Rasierklinge. Nicht mangelnde Transparenz, technische Pannen und geringe Beteiligung haben die Wahl letztlich scheitern lassen, weit stärker ins Gewicht fällt das inkonsequente Wahlverfahren, bei dem nichts rechtzeitig geregelt war und viele (...) Desiderate unerfüllt geblieben sind.“ (Leggewie 2001)

Vor allem aber wurde die mangelhafte Repräsentationsbeziehung zwischen Gewählten und Wählern kritisiert. Bereits unmittelbar nach der Wahl wurde offensichtlich, dass die direkte öffentliche Kommunikation, die während des Wahlkampfes in einigen Wahlregionen zwischen Kandidaten und Wählern entstanden war, sich nur noch sporadisch ereignete. Konferenzen und für die Öffentlichkeit unzugängliche Mailinglisten ersetzten die öffentliche Diskussion über die Entscheidungen des ICANN-Direktoriums. Lediglich einer der At-Large-Direktoren veröffentlicht auf seiner Webseite ein Tagebuch, in dem seine Entscheidungen als Direktor dargestellt und begründet werden.<sup>57</sup> Gemessen an den Kriterien, denen eine globale Demokratie standzuhalten hätte, so Leggewie, sei ICANN als ein gescheitertes Projekt zu betrachten. Bereits dieser Maßstab sei von Beginn an unangemessen gewesen.

Die Befürworter der ICANN-Wahl argumentieren demgegenüber, der Erfolg der Wahl zeige sich in ihrem Resultat, der Qualifikation der neuen Direktoren, die das Kom-

---

<sup>57</sup>Es handelt sich um Karl Auerbach, den nordamerikanischen Direktor. Vgl. die Einträge seines Tagebuchs: [<http://www.cavebear.com/icann-board/diary/>].

### 3.2 *Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

petenzspektrum des Direktoriums erkennbar erweitern. Gemessen an seinem Ergebnis müsse von einem erfolgreichen Experiment gesprochen werden (vgl. Carter Center 2001; Klein 2001b; Roberts 2001). Der demokratietheoretische Einwand, weltweite Wahlen verletzen die Legitimationskriterien nationalstaatlicher Wahlen, hat zwei unterschiedliche Gegenargumente hervorgebracht. Im Bericht von NAIS wird die Legitimität direkter Wahlen auch bei geringen Wählerzahlen damit begründet, dass ICANN eine Mitgliederorganisation und keine Regierung sei. Entscheidend für die Legitimität der Wahlen sei folglich nicht, welcher Anteil der Internetnutzer tatsächlich an den Wahlen teilnehme, sondern welche Hürden zu überwinden seien, um zu Mitglied werden und wählen zu können: „That very openness provides the opportunity for participation to those who want it, and in so doing validates the public legitimacy of the process. It is precisely the lack of barriers to public participation as a member that legitimizes the election as a selection process, not its ‘representativeness’.“ (NAIS 2001: 109)

Vor dem Hintergrund einer nicht exakt quantifizierbaren, dynamisch wachsenden Zahl von Internetnutzern, die selbst eine mehrere Millionen umfassende Mitgliederorganisation als nicht repräsentativ erscheinen lassen würde, hat NAIS das Konzept einer prozeduralen Legitimation zur Diskussion gestellt.

Ein verwandtes Argument gegen den nationalstaatlich geprägten Kriterienkatalog legitimer Wahlen zielt auf den sektoralen Charakter transnationaler Governance-Strukturen. Das Internet als Kommunikationsmedium und die sektorale Form globaler Regulierungspolitiken ermögliche, dass sich spezialisierte Öffentlichkeiten und globale politische Gemeinschaften herausbilden können: „Even at the global level, a community equipped with internet technology was able to achieve many of the functions of a national political community.“ (Klein 2001: 343)

In der beschränkten ICANN-Öffentlichkeit, vor allem unter den Technikern, haben beide Argumente nicht viele Befürworter finden können. Die Bereitschaft, demokratische Traditionen in Frage zu stellen, um sie für die besonderen Bedingungen des Internet weiterentwickeln zu können, ist bei ICANN wie auch ihren akademischen Beobachtern nur schwach ausgeprägt.

Auch nach der Durchführung der Wahl ist somit kein Konsens darüber erzielt worden, ob direkte Wahlen die Legitimation von ICANN erhöhen und folglich wünschenswert

### 3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership

sind oder ob die Verwaltung des Domainnamensystems zu den Aufgaben gehört, die an (privatwirtschaftliche) Expertengremien delegiert werden können, ohne dass es einer direkten öffentlichen Mitbestimmung und Kontrolle bedarf (vgl. Mueller 2000). Auf diese Frage gibt die Demokratietheorie freilich keine hinreichende Antwort.

#### 3.2.4.5 Zwischenresümee: Legitimierende und delegitimierende Effekte der Wahl

Gemessen an den Zielvorgaben und den vorliegenden Rahmenbedingungen ist die erste globale Wahl im Internet erfolgreich verlaufen. Es gab lediglich zwei technische Ausfälle, die den Zugriff auf die Wahlserver zeitweilig einschränkten. Die begrenzten finanziellen Ressourcen, das sehr knappe Zeitbudget und die fehlenden Erfahrungen mit der Veranstaltung von globalen Internetwahlen hätten größere Probleme erwarten lassen. Auch über Versuche einer Wahlmanipulation ist nichts bekannt geworden. Insofern hat die ICANN-Wahl im Jahr 2000 gezeigt, dass es durchaus möglich ist, Wahlen im Internet abzuhalten. Gleichwohl ist den Kritikern rechtzugeben, die davor warnen, die Sicherheitsrisiken zu unterschätzen.<sup>58</sup> Ohne individuelle Personenkontrollen kann nicht garantiert werden, dass Namen und Identität aller Wähler tatsächlich übereinstimmen. Da solche Kontrollen im Falle globaler Wahlen ausgeschlossen sind, ist das Sicherheitsniveau letztlich eine Kompromisslösung, bei der mögliche Sicherheitsstandards gegen ihre Implementierungskosten abgewogen werden. Betrachtet man den Wahlverlauf unter dem Gesichtspunkt der Wahlbeteiligung, fällt die Bilanz kritischer aus. Lediglich 21,5 % der Nutzer, die sich bei ICANN als Mitglieder registriert hatten, bzw. 44,7 % der verifizierten Mitglieder beteiligten sich an dem mehrmonatigen Wahlverlauf bis zur schlussendlichen Stimmabgabe. Obwohl davon auszugehen ist, dass die geringe Wahlbeteiligung auch auf Schwierigkeiten vieler Mitglieder mit dem mehrstufigen Sicherheitssystem und der englischen Sprache zurückzuführen ist, liegt doch die Vermutung nahe, dass ein großer Teil der Nicht-Wähler im Laufe der Wochen das Interesse an dem komplexen Wahlprozess verloren hat. Dass ein nachlassendes Interesse gegen die Qualifikation der Nutzer als At-Large-Mitglieder spricht, wie von einigen ICANN-Direktoren unterstellt wird, ist nicht offensichtlich. Wahlverfahren können die

---

<sup>58</sup>Als unsicher und manipulationsanfällig gilt das Wählen vom PC zu Hause. Baldige Realisierungschancen werden dagegen der Abstimmung über öffentlich kontrollierte Rechner eingeräumt (vgl. Internet Policy Institute 2001; Rubin o. J.).

### 3.2 *Implementation eines Kompromisses: System, Beteiligung und Verlauf der ersten At-Large-Wahl im Internet*

Motivation zur Stimmabgabe fördern oder schwächen. Der sich über mehrere Monate erstreckende Wahlkampf stellte vergleichsweise hohe Ansprüche an die Aufmerksamkeit der Mitglieder. Stellt man in Rechnung, dass ICANN für die meisten Mitglieder eine Freizeitbeschäftigung darstellt, kann es nicht überraschen, dass die Wahlbeteiligung eher niedrig ausfiel.

Davon unberührt ist die Frage, ob die Wahl den allgemein erwarteten Legitimationszuwachs für ICANN tatsächlich bewirken konnte. Kritiker wie der Politikwissenschaftler Claus Leggewie sind der Auffassung, dass Wahlen, an denen sich nur ein Bruchteil der Stimmberechtigten beteiligen, im Ergebnis eher delegitimierend wirken. Für nationale Wahlen ist dieses Argument sicherlich zutreffend. Ob es auf transnationale Kontexte ebenso anwendbar ist, wird sich wohl erst in Zukunft erweisen. Es wäre jedoch in jedem Fall unangemessen, die Wahlen ausschließlich auf der Basis der Wahlbeteiligung zu beurteilen. Wie bereits eingangs festgestellt wurde, ist nicht damit zu rechnen, dass transnationale und sektoral strukturierte Politikfelder ähnlich hohe Wahlbeteiligungen erzielen wie etwa Parlamentswahlen. Beurteilt man die Wahlen dagegen unter dem Gesichtspunkt des Wahlergebnisses, lässt sich durchaus eine legitimierende Wirkung feststellen. Verglichen mit den sogenannten Interims-Direktoren, die ihr Amt durch Kooptation erhalten haben, genießen die gewählten Direktoriumsmitglieder höheres Ansehen und ihre Überzeugungen werden im allgemeinen akzeptiert, auch wenn sie kontrovers sind.

Bezogen auf ICANN insgesamt haben die Wahlen dagegen keine erkennbare Legitimationssteigerung bewirkt. Im Gegenteil, viele Beobachter werten den Wahlverlauf sowie die anschließende Suspendierung der Mitgliedschaft als Indiz dafür, dass ICANN gegen den Geist seiner Gründungsprinzipien verstößt. Die ICANN-Verwaltung selbst hat wenig getan, um das allgemeine Misstrauen zu entkräften. Die abschätzigen Stellungnahmen haben den delegitimierenden Effekt der Wahlen eher noch verstärkt. Im Ergebnis dominierte daher der Eindruck eines Misserfolges – zu Unrecht, wie wir meinen. Eine Vielzahl der administrativen Fehler ließe sich leicht korrigieren, auch an Verbesserungsvorschlägen mangelt es nicht (NAIS 2002).

Stärker wiegt demgegenüber der prinzipielle Einwand, der Aufwand von Wahlen stünde in einem Missverhältnis zur Bedeutung der eigentlichen Aufgaben von ICANN. Das potentielle Dilemma partizipationsoffener Governance-Strukturen besteht darin, dass

### *3 Fallstudie über transnationale Formen der Willensbildung im Internet: Das Beispiel At-Large-Membership*

die Prozess- oder Abstimmungskosten unter Umständen das Budget für die eigentlichen Regulierungsaufgaben übersteigen. Solchen Gefahren könnte freilich durch die Festlegung von Ausgabengrenzen und vergleichbaren Regeln begegnet werden. Die Entwicklung angemessener Organisations-, Auswahl- und Repräsentationsprinzipien hat jedoch zur Voraussetzung, dass die Existenz der At-Large-Membership als solche von den anderen Akteursgruppen akzeptiert wird. Diese Voraussetzung ist jedoch zur Zeit nicht gegeben.

# **4 Das Konzept des Interessengleichgewichts auf dem Prüfstand: Neue Repräsentationsformen und Partizipationsbedingungen**

Die mangelnde Akzeptanz innerhalb von ICANN hat den Aufbau der At-Large-Membership so nachhaltig behindert, dass die eigentlich erwartbaren Probleme bei der Schaffung einer global ausgelegten Nutzerorganisation nicht einmal in Umrissen sichtbar geworden sind. Angesichts der umfänglichen Literatur zur Frage transnationaler Demokratisierung muss es verwundern, dass den politischen Durchsetzungsbedingungen zivilgesellschaftlicher Partizipationsstrukturen vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Wie sich am Beispiel ICANN zeigt, würden unter den Bedingungen einer limitierten Anzahl von Direktoriumssitzen alle Interessengruppen profitieren, wenn es gelänge, die At-Large-Membership abzuschaffen. Keiner der Akteure sieht für sich über kurzfristige Koalitionen hinaus Vorteile in der Existenz einer Nutzerorganisation. Wie lässt sich unter solchen Rahmenbedingungen, die dem Direktorium die Möglichkeit einräumen, die bestehende Kräfteverteilung durch Zweidrittelmehrheiten zu ändern, die Repräsentation und Partizipation der Nutzer sicherstellen? Eine Vielzahl individueller Nutzer, die in den letzten Jahren bei ICANN engagiert waren, hat sich aus der Reformdiskussion zurückgezogen. Das Vertrauen in die Fairness des langwierigen Aushandlungsprozesses ist merklich gesunken. Dennoch sind nach der Wahl

neue Überlegungen zur Institutionalisierung der At-Large-Membership entstanden.

## 4.1 Optionen und Vorschläge

### 4.1.1 Institutionalisierung der At-Large-Membership

In den knapp anderthalb Jahren seit der ersten ICANN-Wahl sind mehrere Modelle zur Institutionalisierung der At-Large-Membership vorgelegt worden. Einige dieser Modelle schließen eine weitreichende Strukturreform oder zumindest eine Umverteilung der Direktoriumssitze von ICANN mit ein. Je näher der Termin für eine Entscheidung des Direktoriums über die Zukunft der At-Large-Membership rückt, desto konkreter und praxisnäher werden die Vorschläge.

Der Anlass für die Entwicklung der Organisationskonzepte bildet die im Sommer 2000 in Yokohama getroffene Entscheidung des Direktoriums, die Zukunft der At-Large-Membership durch die Einrichtung eines weiteren Komitees klären zu lassen. Das aus neun Mitgliedern bestehende At-Large-Membership Study Committee wurde im Januar 2001 unter Carl Bildt, dem ehemaligen schwedischen Ministerpräsidenten, als Vorsitzenden gegründet.<sup>1</sup> Bemerkenswerterweise überstieg das Budget des ehrenamtlich arbeitenden Komitees die Gesamtkosten der ICANN-Wahl.<sup>2</sup> Ein Auftrag der sogenannten *clean sheet study* bestand in der Suche nach einer Lösung, die sich auf einen breiten Konsens innerhalb von ICANN stützen kann. Das ALSC kam dieser Aufgabe durch Konsultationen mit den *Supporting Organizations* und den DNSO-Constituencies sowie einer Reihe von Veranstaltungen nach. Eine Mailingliste wurde eingerichtet und ein Aufruf zur Einreichung weiterer Studien und Beiträge veröffentlicht. Die Resonanz auf die Kommunikationsangebote des ALSC war jedoch vergleichsweise gering. Das ALSC beklagte mehrfach das geringe Interesse der Internetgemeinde an seiner Arbeit (vgl. ALSC 2001b).

Parallel zur ALSC und unabhängig von ICANN formierte sich die „NGO and Acade-

---

<sup>1</sup>Vgl. die Presseerklärung zur Gründung des ALSC:

[<http://www.icann.org/announcements/icann-pr26jan01.htm>].

<sup>2</sup>Das Budget des ALSC betrug für das erste Jahr \$ 450.000; vgl. den Beschluss des ICANN-Direktoriums:

[<http://www.icann.org/minutes/prelim-report-13mar01.htm>].



mic ICANN Study“ (NAIS), um ebenfalls eine Studie über die At-Large-Membership vorzulegen.<sup>3</sup> Im Unterschied zum ALSC verfolgt NAIS keinen *clean sheet study*-Ansatz, sondern definiert die Existenz und politische Wünschbarkeit der At-Large-Membership als Prämisse ihrer Arbeit. Methodisch unterscheidet sich die Untersuchung von NAIS durch einen Schwerpunkt auf der Evaluierung der Wahlen. In allen fünf Regionen fanden Befragungen zum Ablauf und der Bedeutung der Wahlen statt (vgl. NAIS 2001). Das ALSC beschäftigte sich demgegenüber in stärkerem Umfang mit den Repräsentationsstrukturen von ICANN. Im Juli 2001 veröffentlichte es ein *Option Template*, das drei Alternativen für eine weitreichende Neustrukturierung von ICANN enthielt (vgl. ALSC 2001a). Alle drei Optionen setzen an einer Reorganisation der DNSO an und verknüpfen diese auf unterschiedliche Weise mit der At-Large-Membership. So sieht beispielsweise die Option A eine Aufteilung der DNSO in Provider und Registrare auf der einen Seite und Nutzergruppen auf der anderen Seite vor. Die Option C räumt dagegen der At-Large-Membership das Vorschlagsrecht für alle Direktoren ein, behält jedoch das Wahlrecht den *Supporting Organizations* vor. Insgesamt acht *Supporting Organizations*, darunter eine für die At-Large-Membership, würden alle Direktoren wählen, die idealtypischerweise lediglich sich selbst, nicht aber die Interessengruppen innerhalb ICANNs vertreten würden.

Die interessanten und kontroversen Vorschläge zur Restrukturierung von ICANN riefen eine kurze Diskussion im Internet hervor, wurden jedoch nicht weiter verfolgt. Während der nachfolgenden ICANN-Tagung in Montevideo standen die Optionen nicht auf der Tagesordnung. Das Konsensusprinzip und die flache Organisationsstruktur von ICANN erschweren Reformdiskussionen, die eine Umverteilung des gegenwärtigen Kräfteverhältnisses einschließen: „Perhaps the most difficult area for Board decision is revising the representation structure within ICANN. In the abstract, it is desirable that such structures be reviewed periodically and adjustments made to reflect changes in the community and in the organization’s mission. In reality, corporate politics and established bases of power make such changes difficult.“ (Roberts 2001)

Das bedeutet, dass die an sich plausible Idee, eine umfassende Lösung für zwei drängende Strukturprobleme zu entwickeln, die Erfolgsaussichten für Vorschläge zur Institutionalisierung der At-Large-Membership erheblich vermindert. Die in den *Constituencies* der DNSO vertretenen Interessengruppen sind nicht in der Lage, eine konsensfähi-

---

<sup>3</sup>Die Autorin ist Mitglied dieser Gruppe.

#### 4 Das Konzept des Interessengleichgewichts auf dem Prüfstand: Neue Repräsentationsformen und Partizipationsbedingungen

ge Antwort auf die Grundsatzfrage nach einer fairen Interessenbalance innerhalb von ICANN zu formulieren. Die nachfolgenden Vorschläge von ALSC und NAIS konzentrierten sich daher auf die Funktion und das politische Gewicht einer zu gründenden Mitgliederorganisation.

Nachdem beide Gruppen im Laufe des Sommers vorläufige Stellungnahmen veröffentlichten, legten sie im Herbst 2001 abschließende Empfehlungen über die At-Large-Membership vor. In den zentralen Aspekten besteht Übereinstimmung zwischen den beiden Arbeitsgruppen.

1. Die Nutzer des Internet sollen direkte Mitspracherechte innerhalb von ICANN haben. Aus Legitimitätsgründen sei es erforderlich, dass alle im Internet präsenten Gruppen bei ICANN vertreten sind. In diesem Punkt bekräftigen ALSC und NAIS die Auffassung der US-amerikanischen Regierung, wie sie im *White Paper* zum Ausdruck kommt.
2. An direkten Wahlen von At-Large-Direktoren soll festgehalten werden. Direkte Wahlen werden als Anreiz für die aktive Beteiligung bei ICANN dargestellt.
3. Die Rolle der At-Large-Membership soll sich nicht auf die Wahl von Direktoren beschränken. Plädiert wird für den Aufbau partizipationsfördernder Mitgliedschaftsstrukturen. Das ALSC schlägt die Gründung einer At-Large-Membership Supporting Organization (ALSO) vor. Die Aufgabe der ALSO bestünde in der Beratung des Direktoriums in Policy-Fragen. NAIS legt den Schwerpunkt auf die Repräsentations- und Kontrollfunktion einer At-Large-Membership, die zugleich die kulturelle Vielfalt des Internet widerspiegeln würde.

Neben den Gemeinsamkeiten weisen die beiden Studien jedoch auch grundlegende Unterschiede auf. Diese beziehen sich auf die Definition der At-Large-Mitglieder, die Anzahl der Direktoriumssitze sowie die Finanzierung der At-Large-Membership.

#### **Definition der At-Large-Mitglieder**

NAIS kam vorbehaltlich aller Kritik im Detail zu dem Schluss, dass sich die offene Definition der At-Large-Membership, die alle Inhaber von Email-Adressen einbezieht, bewährt hat und deshalb aufrecht erhalten bleiben sollte. Das ALSC argumentierte dagegen, dass eine stärkere Eingrenzung und Strukturierung der Mitgliedschaft

notwendig sei: „Although every e-mail address holder in the world is in some way ultimately affected by ICANN’s actions, it would be impractical to use 400 million people (expected to be about 673 million Internet users at year-end 2002 and over 1 billion users by year-end 2005) as the base for user participation and representation in ICANN. E-mail address holders are too difficult to identify, authenticate, and organize, and their addresses themselves often transient.“ (ALSC 2001b) Die Inhaber von Domainnamen seien als die zentrale Interessengruppe unter den Internetnutzern anzusehen.

Der Vorschlag, das Wahlrecht auf die Inhaber von Domainnamen zu beschränken, hat Widerspruch in der Internetgemeinde hervorgerufen. In vielen Ländern ist die Reservierung von Domainnamen für Individuen bis heute prohibitiv teuer oder gar verboten. In anderen Ländern, darunter Deutschland, sind Domainnamen faktisch umsonst zu haben. Befürchtet wird daher, dass eine Beschränkung des Wahlrechts auf die Inhaber von Domainnamen das bestehende geographische und ökonomische Wohlstandsgefälle im Internet reproduzieren würde. Gleichwohl teilen viele der Interessengruppen die Auffassung, dass eine präzisere Definition der At-Large-Membership notwendig ist, um ein unkontrolliertes „Ausufer“ der Wählerschaft wie auch eine Manipulation der Wahlen zu verhindern.

### **Anzahl der Direktoriumssitze für die At-Large-Membership**

Das ALSC schlägt vor, die Anzahl der Direktoriumssitze für die At-Large-Membership von neun auf sechs zu reduzieren. Ein neuer Verteilungsschlüssel soll 18 Direktoriumssitze gleichmäßig unter Entwicklern, Providern und Nutzern aufteilen. Die Begründung hierfür lautet, dass die ursprünglich vorgesehenen neun Sitze für die At-Large-Membership nicht konsensfähig innerhalb von ICANN seien. Dieses Argument ist in der Tat zutreffend. Es gibt freilich keinen Beleg dafür, dass die vorgeschlagene Umverteilung der Direktoriumssitze mehr Zustimmung finden würde.

Die vorgeschlagene Dreiteilung der Direktoriumssitze weicht ab von dem Prinzip eines Kräftegleichgewichts zwischen den öffentlichen Interessen, vertreten durch die individuellen Nutzer, und den überwiegend wirtschaftlichen Interessen, vertreten durch die *Supporting Organizations*. Nicht nur die Nutzer selbst, auch einige Mitglieder des GAC haben auf diesen Aspekt wiederholt hingewiesen: „A change from nine Board Members to six sends a signal that the weight of public interest representation has

#### 4 Das Konzept des Interessengleichgewichts auf dem Prüfstand: Neue Repräsentationsformen und Partizipationsbedingungen

been reduced. (...) Governments will seek more involvement if ICANN makes this change, and the governments may regret this.“<sup>4</sup> Da bislang keine Nutzerorganisation existiert, kann diese auch keine Position zur Frage der Sitzverteilung im Direktorium beziehen. Dieser Umstand schließt praktisch aus, von Konsens innerhalb ICANNs zu sprechen.

##### **Finanzierung der At-Large-Membership**

Während NAIS sich gegen die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen ausspricht, vertritt das ALSC das Prinzip, dass sich alle Interessengruppen selbst finanzieren sollten. Die Bereitschaft, einen Mitgliedsbeitrag zu entrichten, wird zudem als Indikator für das Interesse an ICANN betrachtet: „The ALSC recommends that the At-Large membership, and its participatory and representational activities, be self-funded through membership dues. ICANN is a non-profit organization with limited resources and it is appropriate for At-Large members to pay an annual, recurring fee. We recognize that fees may discourage some individuals from becoming members, but believe this is balanced by the need for a self-funded ALSO independent of outside funding sources (including ICANN) and a resulting membership that has demonstrated a commitment to supporting At-Large activities.“ (ALSC 2001b)

Wie schon im Staff Report festgestellt, besteht der große Vorteil von Mitgliedsbeiträgen darin, dass diese die Gefahr des Wahlbetrugs erheblich vermindern und zugleich eine Hürde für schwach interessierte Nutzer darstellen. Dem stehen die Nachteile hoher Transaktions- und Verwaltungskosten sowie ungewollte Ausschlusseffekte von wirtschaftlich schwachen Regionen und Haushalten gegenüber. Während die Erhebung von Mitgliedschaftsbeiträgen bei privaten Organisationen üblich ist, stellt sich die Situation im Falle einer At-Large-Membership-Organisation anders dar. Die Koppelung des Wahlrechts an die Zahlung von Beiträgen ist nicht ganz zu Unrecht mit der Kolonialzeit verglichen worden, in der der Besitz von Land die Voraussetzung für das Wahlrecht darstellte.

Im Gegensatz zum ursprünglichen Zeitplan hat das Direktorium keine Entscheidung

---

<sup>4</sup>Christopher Wilkinson, Vertreter der Europäischen Kommission und stellvertretende Vorsitzende des GAC auf der dritten Jahrestagung von ICANN in Marina del Rey (12.11.01), zitiert nach „real time scribe“:  
[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/mdr2001/archive/scribe-alsc-111201.html>].

über die Zukunft der At-Large-Membership auf seiner dritten Jahrestagung im November 2001 getroffen. Als Grund hierfür wurden die Ereignisse des 11.9.2001 angeführt, die zu einer Fokussierung der Tagungsordnung auf Sicherheitsfragen im Internet geführt haben. Zwischen der Jahrestagung 2001 und der darauf folgenden Tagung im März 2002 in Accra haben beide Studienkomitees ihre Vorschläge überarbeitet und im Hinblick auf eine mögliche Implementation operationalisiert (vgl. ALSC 2002; NAIS 2002). Annäherungen zwischen den beiden Modellen sind im Hinblick auf die Definition von At-Large-Mitgliedern und die Erhebung von Mitgliedschaftsgebühren festzustellen. Allgemein erwartet wurde, dass das Direktorium auf seiner Sitzung in Accra eine endgültige Entscheidung treffen und einen Zeitplan für den Aufbau einer Nutzerorganisation und die Veranstaltung neuer Wahlen verabschieden würde.

### 4.1.2 Abschaffung der At-Large-Membership

Knapp zwei Wochen vor dem Beginn der Tagung in Accra hat das ICANN-Management einen Vorschlag für eine radikale Umstrukturierung von ICANN vorgelegt (vgl. ICANN 2002). Dieser Vorschlag sieht vor, die At-Large-Membership abzuschaffen. Die *Supporting Organizations* sollen aufgelöst, das Direktorium durch ein *Board of Trustees* ersetzt und auf insgesamt 15 Personen verkleinert werden, von denen nur mehr zehn stimmberechtigt sind. An die Stelle der *Supporting Organizations* sollen drei Räte (*Policy Councils*) und mehrere Beratungskomitees treten. In leicht veränderter Zusammensetzung entsprechen die *Policy Councils* den heutigen *Supporting Organizations*. Den *Policy Councils* sind wiederum Foren zugeordnet, die an die Stelle der derzeitigen *Constituencies* treten (vgl. Graphik S. 137). Alle Direktoriumssitze sollen künftig durch ein Nominierungskomitee sowie durch das GAC besetzt werden. Die Nominierungsvorschläge bedürfen der Bestätigung durch das Direktorium. Das Direktorium soll wiederum mit vier Personen im Nominierungskomitee vertreten sein. Auch die übrigen Mitglieder des Nominierungskomitee werden durch das Direktorium bestellt.

Die wichtigsten Veränderungen gegenüber der gegenwärtigen Struktur bestünde in der Abschaffung der At-Large-Membership: „(...) I have come to the conclusion that the concept of At Large membership elections from a self-selected pool of unknown voters is not just flawed, but fatally flawed, and that the continued devotion of ICANN's very finite energy and resources down this path will very likely prevent the creation

#### 4 Das Konzept des Interessengleichgewichts auf dem Prüfstand: Neue Repräsentationsformen und Partizipationsbedingungen

of an effective and viable institution.“ (ICANN 2002) Die Abschaffung der At-Large-Membership würde kompensiert durch die Aufwertung der Regierungen und einen erheblichen Kompetenz- und Machtzuwachs des Direktoriums. Damit einher geht die Ersetzung des Konsensus-Konzepts, auf dessen Grundlage ICANN gegründet wurde: „The driving notion at the time of ICANN’s creation was consensus; it is clear to me that the driving notion today, with the renewed focus precipitated by the events of 9/11, must be effectiveness.“ (ICANN 2002)

Die enge personelle Verklammerung zwischen Nominierungskomitee und Direktorium läuft in der Konsequenz auf eine Selbstselektion oder ein Kooptationsverfahren hinaus. Auch der Einfluss der *Policy Councils* auf die Namenspolitik wäre deutlich geringer als jener der *Supporting Organizations*. Sieht die gegenwärtige Struktur vor, dass die Willensbildung in den SOs stattfindet, soll sie nunmehr im Direktorium konzentriert werden. Die Rolle aller *Councils* und Komitees wäre auf beratende Funktionen beschränkt. Ein Ombudsmann würde künftig für Transparenz und die Weiterleitung von Kritik sorgen.

Als Begründung für diese umfassende Strukturreform werden die Schwächen aufgeführt, die praktisch von allen Interessengruppen übereinstimmend kritisiert werden: der schleppende Institutionalisierungsprozess, die anhaltende Absorbierung durch Verfahrensfragen und der geringe Fortschritt in der Bewältigung jener Aufgaben, für die ICANN eigentlich zuständig ist.

Überraschenderweise führt Stuart Lynn, der Geschäftsführer von ICANN, diese Probleme auf den privatwirtschaftlichen Charakter von ICANN zurück. Ohne eine aktivere Beteiligung der Regierungen, so Lynn, sei eine erfolgreiche Koordinierung des DNS nicht möglich: „(...) the original desire to avoid a totally governmental takeover of the IANA functions led to an overreaction – the choice of a totally private model. With three years’ experience, it is clear that model is simply not workable. It is not workable because it leaves ICANN isolated from the real-world institutions – governments – whose backing and support are essential for any effective global coordinating body to accomplish its assigned tasks. Though many in the traditional Internet community react strongly against the very mention of governments, it is simply unrealistic to believe that global coordination of the DNS can succeed without more active involvement of governments. (...) Governments play a unique role in representing the broad public interests of their populations. So far, ICANN’s existing structures have

not engaged the attention, commitment, and support of governments to the necessary degree. What is needed at this stage if ICANN is to carry out its mission is neither a totally private nor a totally governmental solution, but rather a well-balanced public-private partnership.“ (ICANN 2002)

ICANN erwartet sich von einer aktiven Beteiligung der Regierungen mehrere Vorteile. Dazu zählt ein Autoritätszuwachs gegenüber den Organisationen, mit denen bislang kein Vertragsverhältnis zustande gekommen ist. Hierbei handelt es sich um die Betreiber der *Rootserver* sowie die *Registries* der nationalen Namenszonen. Weiterhin erhofft sich ICANN eine Verbesserung seiner finanziellen Lage. Eine Nebenfolge der ungeklärten Vertragsverhältnisse mit den *ccTLD-Registries* besteht in einer kontinuierlichen Unterfinanzierung von ICANN. Darüber hinaus unterstellt der Vorschlag ICANNs, dass eine Stärkung des Regierungseinflusses das beklagte Legitimationsdefizit von ICANN beseitigen wird. Die Integration eines nicht stimmberechtigten GAC-Mitglieds in das Direktorium sowie das Nominierungsrecht des GAC für fünf stimmberechtigte Direktoren sollen die Repräsentanz öffentlicher Interessen demonstrieren. Im Kern zielt das Reformmodell jedoch darauf, den konsensorientierten Willensbildungsprozess im Namen größerer Effektivität und Effizienz durch ein hierarchisches Entscheidungsverfahren zu ersetzen.

Die Regierungen haben sich zu dem Vorschlag ICANNs bislang nicht geäußert. Skepsis gegenüber dem Modell einer „well-balanced public-private partnership“ dürfte der Umstand hervorrufen, dass die konkreten Aufgaben und Rechte der Regierungen undefiniert bleiben. Legt man die bisherigen Teilnehmerzahlen der GAC-Tagungen zugrunde, wird man zudem davon ausgehen müssen, dass nur ein Teil aller Regierungen für eine aktive, vor allem aber für eine finanzielle Beteiligung an ICANN zu gewinnen ist. Fraglich ist darüber hinaus, ob ICANNs Rechtstatus als gemeinnütziges, kalifornischem Recht unterliegendes Unternehmen für eine erweiterte Beteiligung der Regierungen tatsächlich geeignet ist: „There is no real possibility of creating a new kind of global ‘sovereignty’ in California non-profit clothing“, urteilen die Anwälte Johnson & Crawford. „Why would anyone agree to follow the unpredictable dictates of a private entity that purports to serve the public interest but is unconstrained by democratic elections, due process, requirements to provide equal protection, or any other predictable limits to its power?“ (Johnson & Crawford 2002a)

#### 4 Das Konzept des Interessengleichgewichts auf dem Prüfstand: Neue Repräsentationsformen und Partizipationsbedingungen

ICANNs Präsident wirbt für seinen Reformvorschlag mit dem Argument, dass eine grundlegende Reorganisation von ICANN der anderen Option, nämlich ihrer Ersetzung durch eine UN-Organisation vorzuziehen sei. Eine Beteiligung der Regierungen in Form von finanziellen Zuwendungen und Repräsentanten im Direktorium würde jedoch wahrscheinlich eine Formalisierung der Beziehungen zwischen ICANN und den Regierungen erfordern. Die Entstehung eines Rechts- bzw. Vertragsregimes zwischen ICANN, den Regierungen und den beteiligten Infrastrukturbetreibern des Internet wäre die Folge. Der intendierte Autoritätsgewinn gegenüber den *Registries* und den *Rootserver*-Betreibern liefe somit auf einen tiefen Eingriff in die bisherige Machtarchitektur des Internets, insbesondere aber in die Beziehung zwischen den Regierungen und den Netzbetreibern, hinaus. Es ist zu erwarten, dass eine solche Machtquelle früher oder später für politische Zwecke jenseits der bloßen Verwaltung von Namens- und Nummernräumen, etwa der Regulierung von Inhalten, eingesetzt würde (Johnson & Crawford 2002a). Dies wirft die Frage auf, ob die vorgeschlagene Strukturreform nicht vielmehr als ein erster Schritt auf dem Weg zu einer UN-Organisation anzusehen ist und ob eine solche Lösung angesichts der Machtfülle von „ICANN 2“ die bessere Alternative wäre.

## 4.2 Politische Handlungsempfehlungen

Wie die jüngsten Reformvorschläge zeigen, hat sich die komplizierte Strukturentwicklung von ICANN auch drei Jahre nach der Gründung des Unternehmens noch nicht stabilisiert. Bis konzentrieren sich die Aktivitäten auf den Aufbau stabiler Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Verfahrensfragen, nicht die Substanz der Aufgaben stehen im Vordergrund von ICANN. Die Formulierung von Handlungsempfehlungen muss folglich in Rechnung stellen, dass ICANN nach wie vor ein Experiment mit unsicheren Erfolgsaussichten ist, das in den kommenden Jahren durchaus von einer anderen Organisation abgelöst werden könnte. Das bedeutet, dass die gegenwärtige institutionelle Struktur von ICANN keinen adäquaten Bezugsrahmen für Empfehlungen darstellt. Diese orientieren sich stattdessen auch weiterhin an der ungeklärten Grundsatzfrage, welche Rechts- und Finanzierungsform sowie welche Akteurskonstellation begründete Aussichten auf Erfolg in der Administration der Netzinfrastruktur haben: Wer und was ist gut für die Entwicklung des Internet?



Die wichtigste Lektion, die aus der Entstehungsgeschichte des Internet zu lernen ist, lautet, dass die Dezentralisierung von Entscheidungsmacht Innovationen befördert. Die Vielfalt neuer Kommunikationsdienste im Internet ist auf den Umstand zurückzuführen, dass weder technische noch administrative Möglichkeiten bestanden, um diese zu verhindern oder den nationalen Regulierungspolitiken zu unterwerfen (vgl. Hoffman & Hofmann 2001) Die Erhaltung der Innovationsfähigkeit des Internet ist aus unserer Sicht eines der zentralen Kriterien bei der Beurteilung von Aufsichts- und Koordinationsstrukturen. Und die wichtigste Lektion, die aus der dreijährigen Entwicklung von ICANN zu lernen ist, besagt, dass Organisationen, die netzweit verbindliche Normen setzen sollen, die Möglichkeiten der Machtkonzentration und der Wettbewerbsbeschränkung zulasten Dritter bei der Formulierung von Normen erkennbar minimieren müssen, um Anerkennung zu finden und legitimationsstiftend zu wirken. ICANN verletzt diese Regel sowohl auf der Verfahrensebene als auch im Bereich der Regulierungsmaßnahmen.

Das naheliegende, hier jedoch nicht weiter zu vertiefende Beispiel im Bereich der Domainnamenpolitik ist die Schaffung von lediglich sieben neuen Top Level Domains in drei Jahren, die zudem mit hohen Auflagen gegenüber den Betreiberunternehmen verknüpft sind. Gerade weil die Betreiber von Namenszonen an der Zulassung von neuen Konkurrenten mitwirken, sollten ICANNs Entscheidungsspielräume strikt begrenzt und die Verfahren möglichst transparent gestaltet werden. Nur so lässt sich verhindern, dass der Wachstums- und Innovationsprozess des Namensraums weit über das technisch begründbare Maß hinaus verlangsamt und vereinheitlicht wird.

Die derzeit diskutierte Abschaffung der At-Large-Membership gegen die Stimme der diese vertretenen Direktoren verdeutlicht exemplarisch, dass auch in konsensorientierten Organisationen wie ICANN Maßnahmen zum Schutz von Minderheiten notwendig sind, um die Verdrängung einzelner Interessengruppen auszuschließen oder die Behinderung ihrer Konstituierung. Die Machtverteilung in der DNSO, die dazu führt, dass neue *Constituencies*, die eine Änderung dieser Machtkonstellation zur Folge hätten, nicht gegründet werden können, ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die derzeitigen Willensbildungsverfahren bestandsorientierte Interessen begünstigen und somit den Gründungszielen von ICANN entgegenwirken.

Aus der bisherigen Entwicklung von ICANN lassen sich Schlussfolgerungen über not-

#### 4 Das Konzept des Interessengleichgewichts auf dem Prüfstand: Neue Repräsentationsformen und Partizipationsbedingungen

wendige Reformen ziehen, die hier in Form von drei Prinzipien dargestellt werden:

##### **Prinzip 1: Macht- und Aufgabenbegrenzung**

Der Auftrag, die sogenannte *mission* von ICANN, muss präziser definiert werden, um sicherzustellen, dass sich die Handlungskompetenzen der Namen- und Nummernverwaltung auf das Minimum der internetweit erforderlichen Aufsicht und Koordination beschränken. Vorschläge dazu haben Johnson & Crawford vorgelegt.<sup>5</sup> Auch ist es sinnvoll, aufgabenspezifisch zwischen Koordinations- und Entscheidungsbefugnissen zu differenzieren. Im Bereich der *Rootserver* ist eine Koordinationsrolle vorzuziehen.<sup>6</sup>

##### **Prinzip 2: Akteurskonstellation jenseits aktueller „Bestandsinteressen“**

Die bisherige Entwicklung zeigt, dass der Erneuerungsfähigkeit des Internet am besten gedient ist, wenn die Akteure, die hiervon künftig entweder als Nutzer oder als kommerzielle Anbieter profitieren, in den Verwaltungsgremien repräsentiert sind. Daher sollte an der ursprünglichen Absicht der US-Regierung festgehalten werden, die kulturelle und funktionale Vielfalt des Internet widerzuspiegeln. Die wichtigste Funktion, die eine wohl organisierte At-Large-Membership in diesem Zusammenhang ausfüllen könnte, bestünde in der Verteidigung von Gemeinwohl- gegenüber Partialinteressen.

##### **Prinzip 3: Stärkung der Konsensbildungspraxis**

Handlungsautorität im Internet ist langfristig nicht durch die Zentralisierung und Hierarchisierung von Entscheidungsstrukturen zu gewinnen, sondern nur durch die Steigerung der Akzeptanz von Verfahren und Politiken. Die Legitimitätsanforderungen an verbindliche Entscheidungen sind im Internet aufgrund seiner dezentralen Struktur traditionell hoch. Die Einführung internetweiter Regeln bedürfen überzeugender Begründungen, um sich durchzusetzen. Die Regierungen sollten das Angebot, Entscheidungsverantwortung zu übernehmen, zurückweisen und stattdessen darauf dringen, dass ICANN ihrer Verpflichtung zur Erzeugung von Konsens ernsthafter als bisher nachkommt.

---

<sup>5</sup>Vgl. Johnson & Crawford 2002b; Bestandteil dieses Vorschlags ist das Prinzip, dass ICANN oder die Nachfolgeorganisation künftig begründen muss, warum Anträgen auf Einführung neuer Namenszonen nicht stattgegeben wird.

<sup>6</sup>Vgl. RIPE 2002; wie die europäische Adressenregistratur argumentiert, erhöht die Heterogenität in der Verwaltung der *Rootserver* die Sicherheit des Internets.

Die größte Herausforderung in der Namen- und Nummernverwaltung besteht in Zukunft darin, einseitige Vereinnahmungen und Verkrustungen von Entscheidungsstrukturen zu verhindern. Für dieses Problem gibt es keine Patentlösung. Weder privatwirtschaftliche noch öffentliche Regulierungsstrukturen schützen per se vor einer Machtkonzentration und deren Missbrauch.

Die Regierungen sollten aus unserer Sicht der Versuchung einer öffentlichen Regulierung des Internet widerstehen. Eine Re-Nationalisierung des Internets ist im Rahmen der bestehenden Netzarchitektur nicht realisierbar. Die wenigen Bereiche, die einer internetweiten Regulierung bedürfen, liegen sozusagen quer zu nationalstaatlichen Kompetenzen. Vergleichbar mit vielen Umweltproblemen eignen sie sich zudem nicht für nationale oder regionale Lösungen. Der transnationale Charakter der Namen- und Nummernverwaltung scheint eine UN-Lösung nahe zu legen. Dagegen spricht allerdings die Schwerfälligkeit der Entscheidungswege von internationalen Organisationen wie der ITU.

Bewertet man die möglichen institutionellen Lösungen unter dem Gesichtspunkt ihrer Effizienz und Effektivität, dann schneidet ICANN sicherlich nicht schlechter ab als eine UN-Organisation. Wir plädieren daher dafür, das Experiment einer privaten Lösung auf der Basis der oben genannten Prinzipien und unter Einschluss aller relevanten Interessengruppen des Internet fortzusetzen. Das bedeutet, dass Regierungen im Bereich von Internet Governance lediglich eine Akteursgruppe unter mehreren darstellen. Diese Form geteilter Verantwortung scheint uns auch deshalb gerechtfertigt, weil ICANN, sollte ihr Zuständigkeitsbereich eng ausgelegt werden, keine für das Netz bestandskritischen Aufgaben wahrnehmen wird.

Das Governmental Advisory Committee wird möglicherweise bereits im März 2002 eine Stellungnahme zum Reformvorschlag des Präsidenten von ICANN formulieren. Es wäre zu wünschen, dass der diesbezügliche Meinungsbildungsprozess in Deutschland nicht auf das Wirtschaftsministerium beschränkt bleibt und Konsultationen zumindest mit den beiden deutschen ICANN-Direktoren stattfinden. Hilfreich wäre auch ein regelmäßiger Austausch zwischen den beteiligten Regierungsvertretern, Unternehmen und At-Large-Mitgliedern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Entwicklung von ICANN an einem Wendepunkt angelangt ist. Das Selbstverwaltungsmodell unter Aufsicht der US-ameri-

#### *4 Das Konzept des Interessengleichgewichts auf dem Prüfstand: Neue Repräsentationsformen und Partizipationsbedingungen*

kanischen Regierung droht zu scheitern, bevor es vollständig implementiert worden ist. Es ist nicht gelungen, die beteiligten Akteure auf das hinter ICANN stehende Willensbildungsmodell zu vereinen. Die Einzelinteressen dominieren den gesamten Verhandlungsprozess. Die große Autonomie und Heterogenität der partizipierenden Interessengruppen erschwert die Konsensfindung, schließt aber zugleich hierarchische Lösungen weitgehend aus. ICANN versucht nun, dieser Paralyse durch eine Stärkung seiner Autorität entgegenzusteuern. Wir sind jedoch der Auffassung, dass eine pragmatische Rückbesinnung auf konsensorientierte Verfahrensprinzipien sowie den bewusst bescheiden formulierten Gründungsauftrag von ICANN der weiterführende Weg ist.

## 5 Anhang

### ICANN 1998 – 2002

21.11.1998	Gründung von ICANN
21.11.1998	MoU zwischen ICANN und dem DoC
17.12.1998	Gründung des MAC
2.3. – 4.3.1999	ICANN-Tagung Singapur
25.5. – 27.5.1999	ICANN-Tagung Berlin
14.7.1999	MoU zwischen ICANN und der PSO
24.8. – 26.8.1999	ICANN-Treffen Santiago
26.8.1999	MoU zwischen ICANN und der ASO
18.10.1999	MoU zwischen ICANN und der DNSO
2.11. – 4.11.1999	1. ICANN-Jahrestagung Marina del Rey
25.5.2000	Beginn des Mitglieder-Registrierungsprozesses
7.3. – 10.3.2000	ICANN-Tagung Kairo
13.7. – 16.7.2000	ICANN-Tagung Yokohama
31.7.2000	Bekanntgabe der 18 Kandidaten
31.7.2000	Ende der Registrierungsphase
1.8.2000 – 14.8.2000	Selbstnominierungsphase
15.8.2000 – 8.9.2000	Mitglieder-Nominierungsphase
11.9.2000	Beginn der Wahlkampfphase
1.10. – 10.10.2000	Stimmabgabe
13.11. – 16.11.2000	2. ICANN-Jahrestagung Marina del Rey

## 5 Anhang

26.01.2001	Gründung des ALSC
10.3. – 13.3.2001	ICANN-Tagung Melbourne
13.3.2001	Anerkennung ALSC
1.6. – 4.6.2001	ICANN-Tagung Stockholm
31.7.2001	Endbericht NAIS
6.9. – 10.9.2001	ICANN-Tagung Montivideo
5.11.2001	Schlußbericht ALSC
12.11. – 15.11.2001	3. ICANN-Jahrestagung
24.2.2001	Vorschlag zur Strukturreform
10.3. – 14.3.2002	ICANN-Tagung Accra

## ICANN Organizational Chart

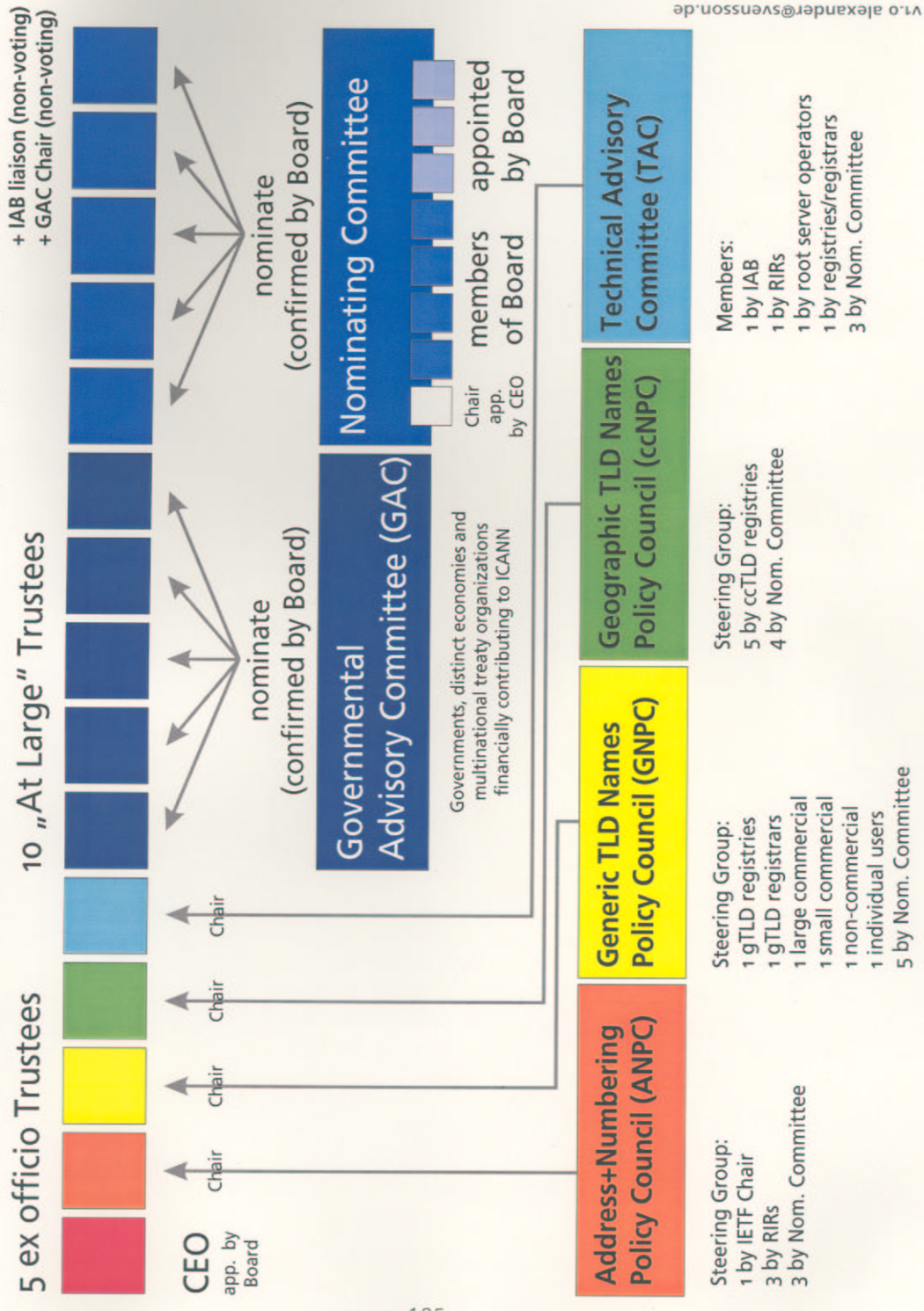


© 2004 ICANN. All rights reserved. For more information, please visit [www.icann.org](http://www.icann.org).





# ICANN Board of Trustees (Lynn proposal)





# Literaturverzeichnis

- [1] Abbate, Janet (1999): *Inventing the Internet*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- [2] Abromeit, Heidrun (1998): *Democracy in Europe. Legitimizing Politics in a Non-State Polity*. Oxford, Berghahn.
- [3] ALSC [At-Large Study Committee] (2001a): *Option Template*.  
[<http://www.atlargestudy.org/template.shtml>].
- [4] ALSC (2001b): *Final Report on ICANN At-Large Membership*.  
[[http://www.atlargestudy.org/final\\_report.shtml](http://www.atlargestudy.org/final_report.shtml)].
- [5] ALSC (2002): *Working Draft ALSC Implementation Report*.  
[<http://www.atlargestudy.org/decision.shtml>].
- [6] Anderson, Benedict (1983): *Imagined Communities*. London: Verso.
- [7] Archibugi, Daniele (1998): *Principles of Cosmopolitan Democracy*, in: Daniele Archibugi, David Held & Martin Köhler (Hg.) *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge, Polity Press, 198-228.
- [8] Beck, Ulrich (1998): *Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 38, 3-11.
- [9] Berkman Center (1999): *How do the NTIA White Paper and the ICANN By-Laws Impact Membership?*  
[<http://cyber.law.harvard.edu/rcs/principles.html>].

- [10] Bliley, Tom (1999): Letter from Rep. Tom Bliley, Chairman of the U.S. House Commerce Committee  
[<http://www.icann.org/correspondence/bliley-letter-22june99.htm>].
- [11] Buchstein, Hubertus (2000): Präsenzwahl, Briefwahl, Onlinewahl und der Grundsatz der geheimen Stimmabgabe, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 31, 4, 886-902.
- [12] Burr, Becky (1998): Letter to ICANN.  
[<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/press/icann102098.htm>].
- [13] Byfield, Ted (2000): Die Einführung der Banalität. Schweigen und Skepsis begrüßten ICANNs „Verfahren“ für neue Top Level Domains, in: Telepolis  
[<http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/4402/1.html>].
- [14] Carter Center (2001): Report on the Global, On-Line, Direct Elections For Five Seats Representing At Large Members On The Board Of Directors Of The Internet Corporation For Assigned Names And Numbers.  
[[http://www.markle.org/News/Icann2\\_Report.Pdf](http://www.markle.org/News/Icann2_Report.Pdf)].
- [15] CCTLD (2001): Communiqué.  
[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/stockholm/archive/ccTLD-communicue.html>].
- [16] CDT [Center for Democracy and Technology] (2000): ICANN's Global Elections: On the Internet, For the Internet. A Study of the ICANN At-Large Elections by Common Cause and the Center for Democracy and Technology.  
[<http://www.cdt.org/dns/icann/study/goals.shtml>].
- [17] Common Cause & CDT (2000a): ICANN's Global Elections: In the Internet, For The Internet.  
[<http://www.commoncause.org/icann/icannstudy.pdf>].
- [18] Common Cause & CDT (2000b): Comments Regarding the Nomination Rules for ICANN's At-Large Board Elections.  
[<http://forum.icann.org/selfnomination/3937FF6B00000053.html>].
- [19] Cyber-Federalist (2000): An Analysis of the ICANN-Named Board Nominees, 4. [[http://www.cpsr.org/internetdemocracy/cyber-fed/Number\\_4.html](http://www.cpsr.org/internetdemocracy/cyber-fed/Number_4.html)].

- [20] Dahl, Robert (1994): Democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation, in: *Political Science Quarterly* 109, 23-34.
- [21] Dahl, Robert (1999): Can international organizations be democratic? A skeptic's view, in: Ian Shapiro & Casiano Hacker-Cordón (Hg.) *Democracy's Edges*. Cambridge, Cambridge University Press, 19-36.
- [22] DNSO [Domain Name Supporting Organization] Review Task Force (2001): Preliminary Report/DNSO Review Report Version 2.0a.  
[<http://www.dnso.org/dnso/notes/20010128.TFreview-report-v2.0a.html>].
- [23] DOC [Department of Commerce] (1997): Request for Comments on the Registration and Administration of Internet Domain Names.  
[<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/dn5notic.htm>].
- [24] DOC (1998a): A Proposal to Improve Technical Management for Internet Names and Addresses. Discussion Draft 1/30/98 (Green Paper).  
[<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/dnsdrft.htm>].
- [25] DOC (1998b): Management of Internet Names and Addresses (White Paper).  
[[http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6\\_5\\_98dns.htm](http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6_5_98dns.htm)].
- [26] DOC (1998c): Memorandum of Understanding Between the U.S. Department of Commerce and Internet Cooperation for Assigned Names and Numbers.  
[<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/icann-memorandum.htm>].
- [27] DOC (1999): Fact Sheet.  
[<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/agreements/summary-factsheet.htm>].
- [28] Dyson, Esther (1998): Brief an Beckwith Burr, National Telecommunications and Information Administration.  
[<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/press/ICANN111098.htm>].
- [29] Dyson, Esther (1999): Esther Dyson's Response to Questions.  
[<http://www.icann.org/chairman-response.htm>].
- [30] Europäische Kommission (2000): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The Organisation and Management of

the Internet- International and European Policy Issues 1998-2000, Brussels, 07.04.2000 [Com (2000)202].

- [31] European Parliament (2001): The organisation and management of the Internet - international and European policy issues, 1998-2000.  
[<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=REPORT&L=EN&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0063+0+NOT+SGML+V0//EN>].
- [32] Europäischer Rat (1998): Internet Governance Reply of the European Community and its Member States to the U. S. Green Paper.  
[<http://europa.eu.int/ISPO/eif/InternetPoliciesSite/InternetGovernance/MainDocuments/ReplytoUSGreenPaper.html>].
- [33] Federal Communications Commission (1997): The FCC and the Unregulation of the Internet.  
[[http://www.fcc.gov/Bureaus/OPP/working\\_papers/oppwp31.txt](http://www.fcc.gov/Bureaus/OPP/working_papers/oppwp31.txt)].
- [34] Frankel, Tamar (1998): Analysis of the proposed structures for the new corporation (ICANN).  
[<http://www.open-rsc.org/essays/frankel/>].
- [35] Froomkin, Michael A. (1999): Habermas@discourse.net. Towards a Critical Theory of Cyberspace.  
[<http://www.discourse.net/>].
- [36] GAC (2000): Principles for the Delegation and Administration of Country Code Top Level Domains.  
[<http://www.noie.gov.au/projects/international/DNS/gac/index.htm> #Publications].
- [37] GAO [The United States General Accounting Office] (2000): Department of Commerce: Relationship with the Internet Cooperation for Assigned Names and Numbers.  
[<http://www.gao.gov/new.items/og00033r.pdf>].
- [38] Gbikpi, Bernard & Jürgen R. Grote (2002): From Democratic Government to Participatory Governance, in: Jürgen R. Grote & Bernard Gbikpi (Hg.) Par-

- icipatory Governance and Societal Implications. Opladen: Leske + Budrich, 17-34.
- [39] Held, David (1998): The Changing Contours of Political Community: rethinking democracy in the context of globalization, in: Michael Greven (Hg.) Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen: Leske + Budrich, 249-261.
- [40] Helmers, Sabine, Ute Hoffmann & Jeanette Hofmann (1998): Internet... The Final Frontier: Eine Ethnographie. Schlussbericht des Projekts 'Interaktionsraum Internet. Netzkultur und Netzwerkorganisation', WZB Discussion paper, FS II 98-112.  
[<http://duplox/endbericht/>].
- [41] Hillebrand, Annette & Franz Büllingen (2001): Internet-Governance - Politiken und Folgen der institutionellen Neuordnung der Domainverwaltung durch ICANN. Diskussionsbeiträge Nr. 128, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste WIK, Bad Honnef.
- [42] Hirst, Paul (2001) Politics: territorial or non-territorial?  
[<http://www.theglobalsite.ac.uk/press/104hirst.htm>].
- [43] Hoffmann, Ute & Jeanette Hofmann (2001) Monkeys, Typewriters and Networks. Das Internet im Lichte der Theorie akzidentieller Exzellenz, in: Ariane Berthoin Antal & Camilla Krebsbach-Gnath (Hg.) Wo wären wir ohne die Verrückten. Berlin, edition sigma, 119-140.
- [44] Hofmann, Jeanette (2000): Und wer regiert das Internet? - Regimewechsel im Cyberspace, in: Kubicek, Braczyk, Klumpp, Rossnagel (Hrsg.), Global@home. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2000. Heidelberg, Hüthig Verlag, 67-78.
- [45] IAHC [International Ad Hoc Committee] (1997): Establishment of a Memorandum of Understanding on the Generic Top Level Domain Name Space of the Internet Domain Name System (gTLD-MoU).  
[<http://www.iahc.org/gTLD-MoU.html>].

- [46] ICANN (1999a): Statutory Members Versus Nonstatutory Members for the ICANN At Large Membership.  
[<http://www.icann.org/santiago/membership-analysis.htm>].
- [47] ICANN (1999b): Rules for Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy (the „Rules“).  
[<http://www.icann.org/udrp/udrp-rules-24oct99.htm>].
- [48] ICANN (1999c): Status Report To The Department of Commerce, June 15.  
[<http://www.icann.org/statusreport-15june99.htm>].
- [49] ICANN (1999d): Berlin Meeting Preliminary Report.  
[<http://www.icann.org/berlin/berlin-resolutions.html>].
- [50] ICANN (1999e): Meeting of the Initial Board.  
[<http://www.icann.org/minutes/minutes-26august99.htm>].
- [51] ICANN (1999f): Proposed Amendments to ICANN Bylaws  
[<http://www.icann.org/general/bylaws-amend-redline-8oct99.htm>].
- [52] ICANN (2000a): Amendment 2 ICANN/DOC Memorandum of Understanding.  
[<http://www.icann.org/general/amend2-jpamou-07sep00.htm>].
- [53] ICANN (2000b): Amended Bylaws.  
[<http://www.icann.org/general/bylaws.htm>].
- [54] ICANN (2000c): Preliminary Report: Meeting of the ICANN Board in Yokohama.  
[<http://www.icann.org/minutes/prelim-report-16jul00.htm>].
- [55] ICANN (2000d): At Large Membership and Elections.  
[<http://www.icann.org/cairo2000/atlarge-topic.htm>].
- [56] ICANN (2000e): Special meeting of the board, draft minutes.  
[<http://www.icann.org/minutes/minutes-04may00.htm>].
- [57] ICANN (2000f): Revisions to ICANN Bylaws on At Large Membership, ICANN Yokohama Meeting Topic.  
[<http://www.icann.org/yokohama/atlargebylaws-topic.htm>].



- [58] ICANN (2000g): Revisions to ICANN Bylaws on At Large Membership. ICANN Yokohama Meeting Topic.  
[<http://www.icann.org/yokohama/atlargebylaws-topic.htm>].
- [59] ICANN (2000h): Preliminary Report Second Annual Meeting and Organizational Meetings of the ICANN.  
[<http://www.icann.org/minutes/prelim-report-16nov00.htm#SecondAnnualMeeting>].
- [60] ICANN (2001a): Third Status Report Under ICANN/US Government Memorandum of Understanding. Third Status Report to the Department of Commerce.  
[<http://www.icann.org/general/statusreport-03jul01.htm>].
- [61] ICANN (2001b): Charter for the At Large Membership Study Committee.  
[<http://www.icann.org/committees/at-large-study/charter-22jan01.htm>].
- [62] ICANN (2001c): Preliminary Report: Meeting of the ICANN Board in Melbourne.  
[<http://www.icann.org/minutes/prelim-report-13mar01.htm>].
- [63] ICANN (2001d): Preliminary Report: Third Annual Meeting of the ICANN Board in Marina del Rey.  
[<http://www.icann.org/minutes/prelim-report-15nov01.htm>].
- [64] ICANN (2002): President's Report: ICANN - The Case for Reform.  
[<http://www.icann.org/general/lynn-reform-proposal-24feb02.htm>].
- [65] ICANN Election Committee (2000): Recommendations on Election Procedures.  
[<http://www.icann.org/committees/elcom/recs-07jul00.htm>].
- [66] ICANN Nominating Committee (2000): Report of the Nominating Committee.  
[<http://www.icann.org/committees/nomcom/>].
- [67] ICANN Staff Analysis (1999): Analysis: Statutory Members versus nonstatutory members for the At Large Membership.  
[<http://www.icann.org/santiago/membership-analysis.htm>].

- [68] ICANN Staff Report (1999): ICANN At Large Membership.  
[<http://www.icann.org/santiago/membership-staff-report.htm>].
- [69] Internet Policy Institute (2001): Report on the National Workshop on Internet Voting: Issues and Research Agenda.  
[[http://www.internetpolicy.org/research/e\\_voting\\_report.pdf](http://www.internetpolicy.org/research/e_voting_report.pdf)].
- [70] Isbell, Kim (o. J.): ICANN At Large Membership Issues.  
[<http://cyber.law.harvard.edu/icann/workshops/la/papers/membership.html>].
- [71] Johnson, David & Susan Crawford (2002a): Why Consensus matters, in: Matrix News, 10, 9.  
[<http://www.mids.org/pay/mn/1009/crawford2.html>].
- [72] Johnson, David & Susan Crawford (2002b): ICANN 2.0, in: ICANNWATCH:  
[<http://www.icannwatch.org/essays/022602-johnson-crawford-icann2.htm>].
- [73] Klein, Ansgar (2002): Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7, 3-5.
- [74] Klein, Hans (2000): ICANN and Internet Governance: Leveraging Technical Coordination to Extend State and Market in Cyberspace. (Ms).
- [75] Klein, Hans (2001a): The Origins Of ICANN's At Large Membership, in: CYBER- FEDERALIST No. 10  
[[http://www.cpsr.org/internetdemocracy/cyber-fed/Number\\_10.html](http://www.cpsr.org/internetdemocracy/cyber-fed/Number_10.html)].
- [76] Klein, Hans (2001b): The feasibility of global democracy: understanding ICANN's at-large election, in: info, special issue: global democracy and the ICANN elections, 3, 4, 333-345.
- [77] Kleinwächter, Wolfgang (2001): The silent subversive: ICANN and the new global governance, in: info, special issue: global democracy and the ICANN elections, 3, 4, 259-278.
- [78] Leggewie, Claus (2001a): Nach dem Fall: Globalisierung und ihre Kritik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zum Parlament, 52-53, 18-22.

- [79] Leggewie, Claus (2001b): Die demokratische Frage - global gestellt (Manuskript).
- [80] Leib, Volker (2001): Das Doppelgesicht ICANNs. Koordination und Regulierung des Internet, in: Politik-Digital.de  
[<http://www.politik-digital.de/netzpolitik/icann/doppel.shtml>].
- [81] MAC [Membership Advisory Committee] (1999a): Membership Advisory Committee Commentary on the Principles of the At-large Membership.  
[<http://www.icann.org/macberlin.htm>].
- [82] MAC (1999b): Singapore Report 03.03.  
[<http://cyber.law.harvard.edu/rcs/macsing.html>].
- [83] MAC (1999c): Commentary on the Principles of the At-large Membership.  
[<http://www.icann.org/minutes/exhibitc.htm>].
- [84] Mahnkopf, Birgit (1998): Probleme der Demokratie unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung und ökologischer Restriktionen, in: Michael Greven (Hg.) Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen: Leske + Budrich, 55-79.
- [85] McLaughlin, Andrew (2000): Response to Common Cause And CDT.  
[<http://forum.icann.org/selfnomination/393B389900000078.html>].
- [86] Mény, Yves (1999): Five (Hypo)theses on Democracy and its Future (Ms). Contribution presented at Progressive Governance in the 21st Century.
- [87] Mueller, Milton (1999): ICANN and internet governance sorting through the debris of 'self-regulation', in: Info, 1, 6, 497-520.
- [88] Mueller, Milton (2000): Technology and Institutional Innovation: Internet Domain Names, in: International Journal of Communications Law and Policy, 5,1, 1 - 32.
- [89] NAIS [NGO and Academic ICANN Study] (2001): ICANN, Legitimacy, and the Public Voice: Making Global Participation and Representation Work. Re-

- port on the NGO and Academic ICANN Study.  
[<http://www.naisproject.org/report/final/>].
- [90] NAIS [NGO and Academic ICANN Study] (2002): A Defining Moment for the At- Large and ICANN.  
[<http://www.naisproject.org/020220statement.pdf>].
- [91] Nye, Joseph S. (2001): Globalization's Democratic Deficit - How to Make International Institutions More Accountable, in: *Foreign Affairs*, 80, 4, 2-6.
- [92] Ogura, Toshimaru (2000): Report: ICANN At Large Membership Election Campaign in Japan.  
[<http://www.civilsocietyinternetforum.org/election-report.html>].
- [93] Oxman, Jason (1999): The FCC and the Unregulation of the Internet. OPP Working Paper No. 31. Federal Communications Commission (Office of Plans and Policy Federal Communications Commission) Washington DC.
- [94] Postel, Jon (1994): Domain Name System Structure and Delegation. (RFC 1591).
- [95] Poster, Mark (2001) *What's the Matter with the Internet?* Minneapolis: University of Minnesota Press.
- [96] RIPE [Réseaux IP Européens] (2002): The RIPE NCC's response the ICANN reform proposal document.  
[<http://www.ripe.net/ripence/about/regional/icann-reform.html>].
- [97] Roberts, Michael M. (2001): Towards Improved Representation in ICANN  
[[http://www.atlargestudy.org/roberts\\_paper.html](http://www.atlargestudy.org/roberts_paper.html)].
- [98] Rony, Ellen & Peter Rony (2000): *The Domain Name Handbook*.  
[<http://domainhandbook.com/>].
- [99] Rötzer, Florian (2000): ICANN-Wahlen bislang dominiert von Deutschen und US- Amerikanern, in: *Telepolis*  
[<http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/8200/1.html>].

- [100] Rubin, Avi (o. J.): Security Considerations for Remote Electronic Voting over the Internet.  
[<http://avirubin.com/e-voting.security.html>].
- [101] Scharpf, Fritz (1998) Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Michael Greven (Hg.) Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen: Leske + Budrich, 81-103.
- [102] Schmalz-Bruns, Rainer (1999): Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2, 6, 185-244.
- [103] Svensson, Alexander et al (2001): ICANN Coverage in European Print media. (Ms).
- [104] Svensson, Alexander (2002): ICANN board of trustees (Lynn proposal).  
[<http://www.icannchannel.de/lynn-proposal.pdf>]
- [105] United Nations Statistics Division (o. J.): Composition of macro geographical (continental) regions and component geographical regions.  
[<http://www.un.org/Depts/unsd/methods/m49regin.htm#ftnb>].
- [106] Weinberg, Jonathan (2000): ICANN and the problem of legitimacy, in: Duke Law Journal, 187.  
[<http://www.law.wayne.edu/weinberg/legitimacy.PDF>].
- [107] Weinberg, Jonathan (2001): Geeks and Greeks, info, special issue: global democracy and the ICANN elections, 3, 4, 313-332.
- [108] Wolf, Klaus Dieter (2002): Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance beyond the State, in: Jürgen R. Grote & Bernard Gbikpi (Hg.) Participatory Governance and Societal Implications. Opladen: Leske + Budrich, 35-69.

Veröffentlichungsreihe der Abteilung Organisation und Technikgenese  
des Forschungsschwerpunktes Technik-Arbeit-Umwelt  
Wissenschaftszentrum Berlin

1997

- FS II 97-101 HEINZ HAUTZINGER, ANDREAS KNIE UND MANFRED WERMUTH (Hrsg.):  
Mobilität und Verkehr besser verstehen. Dokumentation eines  
interdisziplinären Workshops am 5. und 6. Dezember 1996 in Berlin,  
47 S.
- FS II 97-102 LUTZ MARZ: Die Leonidow-Kugel. Zur technischen Paßfähigkeit moderner  
Architekturen.  
Poesie der Vergangenheit. Ein Essay zum Anlauf der "Masterplan"-  
Debatte, 107 S.
- FS II 97-103 LUTZ MARZ UND MEINOLF DIERKES: Schlechte Zeiten für gutes Gewissen?  
Zur Karriere, Krise und Zukunft anwendungsorientierter Wirtschafts- und  
Technikethik, 54 S.
- FS II 97-104\* MARTIN RECKE: Identität zu verkaufen. Probleme und Entwicklungs-  
optionen des Internet Domain Name Service (DNS), 42 S.
- FS II 97-105 ANDREAS KNIE UND OTTO BERTHOLD, MIKAEL HÅRD, TROND BULAND  
UND HEIDI GJOEN, MICHEL QUÉRE, WOLFGANG STREICHER, BERNHARD  
TRUFFER UND SLYVIA HARMS: Consumer User Patterns of Electric  
Vehicles, 164 S.
- FS II 97-106\* UTE HOFFMANN: Panic Usenet. Netzkommunikation in  
(Un-)Ordnung,  
32 S.
- FS II 97-107\* UTE HOFFMANN: Not Without a Body? Bodily Functions in Cyberspace, 41  
S.
- FS II 97-108 ANDREAS KNIE UND LUTZ MARZ: Die Stadtmaschine - Zu einer Raumlast  
der organisierten Moderne, 29 S.
- FS II 97-109 ECHEHARD FOZZY MORITZ: Tokyo verkehrt. Einsichten und Aussichten  
zum Verständnis der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft von  
"Mobilität" im Großraum Tokyo, 60 S.
- FS II 97-110 ARIANE BERTHOIN ANTAL, MEINOLF DIERKES UND KATRIN HÄHNER:  
Business Perception of Contextual Changes: Sources and Impediments to  
Organizational Learning, 30 S.

- FS II 97-111      ARIANE BERTHOIN ANTAL: Führungskräfteentwicklung: Neue Lernformen und ihre Konsequenzen für die Lehrkräftequalifikation, 26 S.
- FS II 97-112      ARIANE BERTHOIN ANTAL: The Live Case: A Method for Stimulating Individual, Group and Organizational Learning, 42 S.
- FS II 97-113      ARIANE BERTHOIN ANTAL: Organizational Learning Processes in Downsizing, 43 S.
- FS II 97-114      FRIEDRICH GLOCK: Zur Soziologie des Konstruierens, 100 S.

<b>1998</b>
-------------

- FS II 98-101      MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Lernkonventionen und Leitbilder. Zum Organisationslernen in Krisen, 69 S.
- FS II 98-102      MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Wissensmanagement und Zukunft. Orientierungsnöte, Erwartungsfallen und „4D“-Strategie, 36 S.
- FS II 98-103      MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Leitbildzentriertes Organisationslernen und technischer Wandel, 43 S.
- FS II 98-104\*      TILMAN BAUMGÄRTEL. Reisen ohne Karte. Wie funktionieren Suchmaschinen? 33 S.
- FS II 98-105\*      VALENTINA DJORDJEVIC. Von „emily postnews“ zu „help manners“. Netiquette im Internet, 49 S.
- FS II 98-106      GABRIELE ABELS. Engendering the Representational Democratic Deficit in the European Union, 41 S.
- FS II 98-107      STEPHAN RAMMLER, GERHARD PRÄTORIUS UND KARLHEINZ W. LEHRACH. Regionale Verkehrspolitik und Klimaschutz. Landespolitische Interventionsmöglichkeiten zur Reduktion der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen in Niedersachsen, 67 S.
- FS II 98-108      HENNING BREUER. Technische Innovation und Altern - Leitbilder und Innovationsstile bei der Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien für eine alternde Menschheit, 79 S.
- FS II 98-109      ARIANE BERTHOIN ANTAL UND CAMILLA KREBSBACH-GNATH. Consultants as Agents of Organizational Learning: The Importance of Marginality, 36 S.

- FS II 98-110\* TILMAN BAUMGÄRTEL. Das imaginäre Museum. Zu einigen Motiven der Netzkunst, 54 S.
- FS II 98-111 MEINOLF DIERKES AND CLAUDIA VON GROTE (Eds.). Public Opinion and Public Debates. Notes on two perspectives for examining public understanding of science and technology, 69 S.
- FS II 98-112\* SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Internet... The Final Frontier: Eine Ethnographie. Schlußbericht des Projekts "Interaktionsraum Internet. Netzkultur und Netzwerkorganisation", 134 S.

## 1999

- FS II 99-101 EMILY UDLER. Israeli Business in Transition, 45 S.
- FS II 99-102 MARK B. BROWN. Policy, design, expertise, and citizenship: Revising the California electric vehicle program, 49 S.
- FS II 99-103 STEFAN BRATZEL. Umweltorientierter Verkehrspolitikwandel in Städten. Eine vergleichende Analyse der Innovationsbedingungen von „relativen Erfolgsfällen“, 74 S.

## 2000

- FS II 00-101\* SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Internet... The Final Frontier: An Ethnographic Account. Exploring the cultural space of the Net from the inside, 124 S.
- FS II 00-102 WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Autofahren zwischen Alltagsnutzung und Routinebruch. Bericht 1 der choice-Forschung, 26 S.
- FS II 00-103 MIKAEL HÅRD UND ANDREAS KNIE. Getting Out of the Vicious Traffic Circle: Attempts at Restructuring the Cultural Ambience of the Automobile Throughout the 20<sup>th</sup> Century, 20 S.
- FS II 00-104 ARIANE BERTHOIN ANTAL, ILSE STROO AND MIEKE WILLEMS. Drawing on the Knowledge of Returned Expatriates for Organizational Learning. Case Studies in German Multinational Companies, 47 S.
- FS II 00-105 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND MEINOLF DIERKES. Organizational Learning: Where Do We Stand? Where Do We Want to Go?, 33 S.



<b>2001</b>
-------------

FS II 01-101      KATRIN BÖHLING. Zur Bedeutung von 'boundary spanning units' für Organisationslernen in internationalen Organisationen, 34 S.

<b>2002</b>
-------------

FS II 02-101      UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Monkeys, Typewriters and Networks. The Internet in the Light of the Theory of Accidental Excellence, 24 S.

FS II 02-102      UTE HOFFMANN. Themenparks re-made in Japan. Ein Reisebericht, 126 S.

FS II 02-103      WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Changing Course in Public Transport: The Car as a Component of Competitive Services. Choice-Research, Report No. 2, 58 S.

FS II 02-104      WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Mit cash car zum intermodalen Verkehrsangebot. Bericht 3 der choice-Forschung, 67 S.

FS II 02-105      ARIANE BERTHOIN ANTAL, MEINOLF DIERKES, KEITH MACMILLAN & LUTZ MARZ. Corporate Social Reporting Revisited, 32 S.

FS II 02-106      MARTIN GEGNER. Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge, 63 S.

\*                      auch als elektronische Publikation verfügbar unter <http://duplox.wz-berlin.de/texte/>

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie, bitte, unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie **je Paper eine Briefmarke im Wert von Euro 0,51** oder einen "**Coupon Réponse International**" (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label and postage stamps in the amount of 0,51 Euro** or a "**Coupon-Réponse International**" (if you are ordering from outside Germany) for **each WZB-Paper** requested.

**Bestellschein**

**Order Form**

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung gGmbH  
PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT  
Reichpietschufer 50

**D-10785 Berlin**

**Absender • Return Address:**

---

---

---

---

<i>Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion Paper(s) • Please send me the following Discussion Paper(s) Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief</i>	<b>Bestellnummer • Order no.</b>