

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Martin Mayer (Siegertsbrunn),
Gunnar Uldall, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), weiterer Abgeordneter und der
Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 14/3819 –**

Schutz von Internetadressen (Domain-Namen)

Jeder, der an der Kommunikation im Internet teilnimmt, hat eine eigene, eindeutige numerische Adresse (IP-Adresse). Da diese technischen Adressen in der Praxis sehr schwer zu merken sind, wurde das Domain-Namen-System entwickelt, welches die numerischen Adressen durch alphanummerische Zeichenketten (Domain-Namen wie z. B. *www.bundestag.de*) ersetzt. Wegen der Eindeutigkeit der Adresse darf jeder Domain-Name weltweit nur einmal vergeben werden.

Die Domain-Namen sind hierarchisch gegliedert: Der rechte Teil nach dem Punkt bezeichnet die höchste Hierarchiestufe im internationalen Domain-Namen-System, die Top-Level-Domain (TLD). Hier wird zwischen den in den USA gebräuchlichen, nach Bereichen gegliederten, allgemein generischen TLD wie *.com*, *.org*, *.gov*, *.edu*, *.net* oder den länderspezifischen TLD wie *.de*, *.ch*, *.at*, *.uk* unterschieden. Der links vor der TLD stehende Teil ist die Second-Level-Domain oder einfach nur Domain und alle weiteren Namensteile links davon sind Subdomains. Die Domains unterhalb der Top-Level-Domain *.de* werden in Deutschland von der DENIC (Domain Verwaltungs- und Betriebs-gesellschaft eG) vergeben.

Bei der Vergabe der Domain-Namen wird nach dem Prioritätsprinzip verfahren. Für die Einhaltung des Namensrechts ist jeder Auftraggeber selbst verantwortlich. Der Auftraggeber versichert mit dem Auftrag, keine Rechte Dritter zu verletzen und übernimmt das Haftungsrisiko.

Für den Inhaber eines Domain-Namens hat dieser Name eine sehr große Bedeutung. Der Name ist Ausgangspunkt seiner Präsenz im Internet und steht meist repräsentativ für die dargebotenen Inhalte, für ein Unternehmen, eine Idee, ein Produkt oder Dienstleistungen. Kein Domain-Name ist besser geeignet als der, der den Namen einer Firma, einer Organisation oder einer Person, einer Marke oder ein Kennzeichen des Unternehmens enthält, denn der Internetbenutzer wird die Suche im Internet zunächst über die Eingabe des vermuteten Namens beginnen, bevor er eine Suchmaschine bemüht. Wegen der viel-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 26. Juli 2000 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

fältigen Querverweise (Hyperlinks) im Netz ist eine Änderung des Domain-Namens mit großen Problemen verbunden.

Ähnlich wie bei einer eingetragenen Marke besitzt der Domain-Name eine identitätsstiftende Funktion für den Namensinhaber. Der Schutz des Domain-Namens ist demnach ebenso wichtig wie der Marken- oder Namensschutz. Da jeder Domain-Name nur einmal vergeben werden kann, es jedoch oftmals viele Interessenten an einem Namen gibt, kommt es sehr häufig zu Rechtstreitigkeiten bezüglich des Schutzes und des besseren Rechts auf diesen Namen. Bislang gibt es kein eigenes Recht auf diesem Gebiet. Meist werden das Markengesetz, das Namensrecht nach § 12 BGB und das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb bei Rechtsstreitigkeiten angewandt, jedoch sind viele Fragen ungelöst und weithin offen. Die gegenwärtig bestehende Rechtsunsicherheit über die Domain-Namen und Internetadressen treffen besonders kleine und mittelständische Unternehmen sowie Freiberufler, Vereine, Organisationen und Privatpersonen. Ungewissheit über den Bestand des Internetnamens und hohe Prozesskostenrisiken behindern die wirtschaftliche Entwicklung und die Aktivitäten dieser Unternehmer und Organisationen.

Vorbemerkung

Die Vorbemerkung der Fragesteller gibt der Bundesregierung Veranlassung zu folgenden einleitenden Bemerkungen:

Domain-Namen haben als Ausgangspunkt der Präsenz im Internet eine unübersehbare Bedeutung. Jeder Domain-Name kann wegen der notwendigen Eindeutigkeit der Internet-Adressierung weltweit nur einmal vergeben werden. Hingegen trifft es nicht zu, dass jeder, der an der Kommunikation im Internet teilnimmt, über eine eigene und eindeutige numerische Internet-Protokoll-Adresse verfügt. Insbesondere, aber nicht nur in den Fällen, in denen lediglich eine passive Nutzung des Internet ohne eigenes Angebot erfolgt, wird im Rahmen des Kommunikationsprozesses vom sog. Internet Access Provider nur eine temporäre Adresse zugewiesen. Dies ermöglicht unter anderem eine effizientere Nutzung des grundsätzlich begrenzten Nummernraumes.

Es trifft des Weiteren nicht zu, dass die alphanummerischen Domain-Namen die numerischen Adressen ersetzen. Sie stellen lediglich eine Ergänzung zum Zwecke der leichteren Nutzbarkeit des Internet dar, da sich Namen leichter verwenden lassen und so eine benutzerfreundliche Bedienbarkeit erreicht werden kann. In Expertenkreisen wird aber bereits davon ausgegangen, dass das Domain-Namen-System der wachsenden Anzahl von Nutzern auf Dauer nicht mehr gerecht werden kann. Langfristig kann mit einer Weiterentwicklung zu einer Kombination von Directory-Systemen und numerischer Adressierung gerechnet werden. Die Funktion von Internet-Domains könnte damit an Bedeutung verlieren.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Registrierungsstellen wie die deutsche Denic e.G. nach eigenem Verständnis keine „Vergabe“, sondern lediglich eine „Registrierung“ von Domain-Namen durchführt. Der Unterschied besteht darin, dass die Denic e.G. – von Ausnahmen eindeutig problematischer Anmeldungen abgesehen – keine rechtliche Prüfung vornimmt, sondern jedem Antrag auf eine noch nicht vergebene Domain entspricht. Sie handeln insoweit nicht nach fachlichen Kriterien, sondern nach dem „first come, first serve“ (Prioritäts)-Prinzip.

Nach Auskunft der Denic e.G. ist die Zahl der in Zusammenhang mit Domain-Registrierungen resultierenden Rechtsstreitigkeiten, bezogen auf die von ihr betreute Landes-Domain „.de“, mit weniger als einem Prozent aller Fälle vergleichsweise gering.

Dennoch sind in Nutzerkreisen durch die Registrierung der Domain-Namen nach dem Prioritätsprinzip Unsicherheiten entstanden. Die Bundesregierung ist sich der Unsicherheiten und ihrer Auswirkungen auf kleine und mittelständische Unternehmen sowie Freiberufler, Vereine, Organisationen und Privatpersonen bewusst. Diese bei der Registrierung und Nutzung von Internet-Domain-Namen auftretenden Fragen stehen bereits seit einigen Jahren in der internationalen Diskussion; die einzelnen Streitigkeiten über Registrierung und Nutzung sind jeweils fallbezogen durch Verhandlungen, außergerichtliche Streitentscheidung oder durch gerichtliche Entscheidungen gelöst worden.

Eine Alternative zur Domain-Namen-Registrierung nach Priorität und zur fallbezogenen Streitentscheidung ist in dieser Diskussion noch nicht ersichtlich geworden. Die Organisationsleistungen der an der Internet-Regulierung beteiligten Stellen sind bisher erfolgreich gewesen und haben es im Zusammenwirken mit nationalen und internationalen Angeboten der außergerichtlichen Streitbeilegung und Streitentscheidungen der Gerichte vermocht, den Schutz von Domain-Namen zu gewährleisten. In Deutschland trägt ein angemessener gesetzlicher Kennzeichenschutz und die effektive gerichtliche Durchsetzung von Marken- und Namensrechten dazu bei, dass Missbräuche wie das so genannte Cyber-Squatting (missbräuchliche Anmeldung und Nutzung von Domain-Namen) effektiv bekämpft werden können.

Angesichts des nach wie vor rasanten Wachstums des Internets, das sich außerhalb staatlicher Vergabe- und Regulierungsverfahren selbst organisiert, sowie der weltweiten Nutzung greifen einseitige nationale Regelungen über die Domain-Namen-Registrierung und -Nutzung zu kurz. Nationale Alleingänge bergen die Gefahr, die rasante globale informationstechnische Entwicklung auszublenden sowie die Internet-Entwicklung in Deutschland zu hemmen.

Die Bundesregierung hält deshalb an ihrer Unterstützung der internationalen Selbstregulierung aller Beteiligten im Bereich der Internet-Adressenverwaltung fest. Gleichzeitig verstärkt sie ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Möglichkeiten zur schnellen und effektiven außergerichtlichen Streitbeilegung zum Domain-Namen-Schutz und der Durchsetzung bestehender Rechte im Registrierungsverfahren auf nationaler und internationaler Ebene in enger Zusammenarbeit mit der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers und der deutschen Vergabestelle Denic e.G.

1. Wie bewertet die Bundesregierung das derzeitige weltweite und nationale Vergabeverfahren von Domain-Namen?

Das derzeitige weltweite Registrierungsverfahren befindet sich nach einer Übergangssituation in einer Phase der Konsolidierung, die durch die Gründung der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) im Jahre 1998 eingeleitet worden ist. Die Bundesregierung bewertet den aktuellen Übergang der Domain-Name-Registerautorität auf die ICANN und deren Kooperation mit den nationalen Registrierungsstellen positiv. Durch die von der Bundesregierung befürwortete und geförderte aktive Mitarbeit deutscher Wirtschafts- und anderer Kreise in den internationalen Abstimmungsorganen und der Mitarbeit der Bundesregierung im Regierungsausschuss von ICANN kann dazu beigetragen werden, dass das internationale Registrierungsverfahren eine funktionierende, faire, transparente und möglichst weitgehend den Rechten Dritter Rechnung tragende Zurverfügungstellung von Domain-Namen gewährleistet.

Die Vergabe von Domain-Namen in den verschiedenen Landes-Domains erfolgt im europäischen und internationalen Vergleich nach sehr unterschiedlichen Grundsätzen. Die Spannbreite reicht dabei von rein privatwirtschaftlichen Organisationsformen bis hin zur alleinigen Vergabe durch öffentliche Stellen wie etwa nachgeordnete Behörden von Telekommunikationsministerien. In Deutschland führte die Entwicklung ausgehend vom wissenschaftlichen Bereich zur Gründung der von den Internet Service Providern getragenen Genossenschaft Denic e.G.. Nach Erkenntnis der Bundesregierung arbeitet die Denic e.G. bislang zur Zufriedenheit der deutschen Internet-Gemeinschaft. Ihr Registrierungsverfahren leistet eine funktionsfähige und faire Versorgung aller Antragsteller mit Domain-Namen. Insofern besteht grundsätzlich kein Anlass, die Registrierung von Domain-Namen in einen anderen rechtlichen und organisatorischen Rahmen zu überführen.

Die Versorgung mit Domain-Namen und die schnelle und effektive Registrierung ist der Hauptzweck des Registrierungsverfahrens. Die nationalen und internationalen Registrierstellen können nicht alle Interessengegensätze in Bezug auf die Nutzung eines Domain-Namens präventiv berücksichtigen und auflösen. Das bestehende Warteverfahren für Fälle, in denen Interessengegensätze deutlich sind, gibt im Registrierungsverfahren Gelegenheit, im Wege der außergerichtlichen oder gerichtlichen Streitbeilegung auf die Auflösung hinzuwirken.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die rechtliche Stellung eines Domain-Namens in Vergleich zum Marken-, Kennzeichen- und Namensschutz und beabsichtigt sie, Domain-Namen rechtlich zu schützen?

Domain-Namen haben in erster Linie eine unterstützende Funktion für die benutzerfreundliche Adressierung eines an das Internet angeschlossenen Rechners. Dies schließt nicht aus, dass Domain-Namen Kennzeichenschutz als Marke, Unternehmenskennzeichen oder Werkstitel bzw. Namensschutz erlangen können, wenn die im Markengesetz bzw. im Bürgerlichen Gesetzbuch festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. So kann ein Domain-Name beispielsweise markenrechtlichen Schutz erlangen, wenn er als Marke beim Deutschen Patent- und Markenamt registriert worden ist oder wenn er innerhalb der beteiligten Verkehrskreise Verkehrsgeltung für konkrete Waren oder Dienstleistungen erlangt hat (vgl. Fezer, Die Kennzeichenfunktion von Domainnamen in: Wettbewerb in Recht und Praxis (WRP) 2000, 669, 671 ff). Angesichts der mittlerweile gefestigten Rechtspraxis bestehen keine grundsätzlichen Probleme bei der rechtlichen Erfassung und Sanktionierung von Verletzungshandlungen. Die Bundesregierung beabsichtigt daher nicht, Domain-Namen über die bestehenden Regelungen hinaus rechtlich gesondert zu schützen.

3. Sieht die Bundesregierung gesetzgeberischen Handlungsbedarf zum Schutz von Domain-Namen?

Die Bundesregierung sieht derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zum Schutz von Domain-Namen. In Deutschland ist der effektive Schutz der Rechte an Namen und Marken durch die bestehenden gesetzlichen Regelungen und ihre Anwendung durch die Gerichte gewährleistet. Für den anzustrebenden besseren Schutz im Vorfeld rechtlicher Streitigkeiten bedarf es aus Sicht der Bundesregierung derzeit keiner gesetzgeberischen Maßnahmen. Auf die Ausführungen in der Vorbemerkung wird insoweit verwiesen.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung das außergerichtliche Streitschlichtungsverfahren, das in den USA bei Verletzungen der Rechte von Domain-Namen angewandt wird, beabsichtigt die Bundesregierung, ein solches außergerichtliches Streitschlichtungsverfahren auch in Deutschland einzuführen und welche konkreten Maßnahmen will die Bundesregierung gegebenenfalls dafür ergreifen?

Wie in den USA besteht auch in Deutschland bereits heute eine Reihe von Angeboten und Verfahren der außergerichtlichen Streitbeilegung, die von den im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs tätigen Vereinigungen und Einrichtungen angeboten werden. Die Bundesregierung begrüßt diese Angebote, weil sie den Zugang zum Recht erleichtern, dem gerade bei grenzüberschreitenden Konflikten noch mancherlei Hindernisse entgegenstehen. Die außergerichtliche Streitbeilegung erleichtert gerade den kleinen und mittleren Unternehmen den Wettbewerb in einem großräumigen Markt – insbesondere auch im elektronischen Geschäftsverkehr –, in dem Prozessrisiken ein beträchtliches Ausmaß annehmen können.

Bei der außergerichtlichen Streitbeilegung kann zwischen Verfahren für den internationalen Bereich der generischen Top-Level-Domains (z. B. „.com“) und für den Bereich der deutschen Landes-Domain („.de“) unterschieden werden.

Im internationalen Bereich wurde die Verwaltung der Internet-Adressen 1998 mit Gründung der ICANN in eine internationale Selbstverwaltungsstruktur überführt. Im Auftrag der ICANN hat die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) für die generischen Top-Level-Domains außergerichtliche Streitschlichtungsmechanismen entwickelt, die nicht nur in den USA, sondern weltweit angewendet werden können. Diese kommen für solche Fälle in Betracht, bei denen von einer böswilligen und schädlichen Nutzung bekannter Marken und Namen ausgegangen werden kann. Die ersten Erfahrungen mit diesem Verfahren sind positiv; mit ihrem neuen virtuellen Schlichtungsverfahren hat die WIPO bereits zahlreiche Streitfälle gelöst. Voraussichtlich im Frühjahr 2001 wird die WIPO vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen zudem Empfehlungen zur weiteren Verbesserung des Schutzes gegen den Missbrauch des Domain-Namen-Systems veröffentlichen. Neben dem Arbitration and Mediation Center der WIPO bieten weitere von ICANN anerkannte internationale Schlichtungszentren ihre elektronischen Dienste an (z. B. das National Arbitration Forum – NAF – und das Schlichtungsforum „eResolution“), die auch von deutschen Rechteinhabern in internationalen Streitigkeiten genutzt werden können.

Auch im Bereich der Landes-Domain „.de“ sind die Erfahrungen mit der außergerichtlichen Streitbeilegung positiv. Wegen deren positiver Wirkungen, auch der Entlastungswirkung für die Justiz, hält die Bundesregierung eine weitere Verbesserung der Möglichkeiten zur außergerichtlichen Streitschlichtung für wünschenswert. Qualitätskriterien können dabei die leichte Zugänglichkeit des Verfahrens, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Schlichters, die Transparenz und Vertraulichkeit des Verfahrens, die Sachkunde und Erfahrung der Schlichter sowie die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes bei Scheitern des Vermittlungs- und Schlichtungsverfahrens sein. Die Bundesregierung wird im Rahmen der anstehenden Umsetzung der EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr prüfen, wie sie die im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs tätigen Vereinigungen und Einrichtungen am besten ermutigen kann, ihre Angebote für außergerichtliche Streitschlichtungen im Hinblick auf diese Kriterien, soweit erforderlich, zu überprüfen.

5. Wie will die Bundesregierung erreichen, dass in Zukunft die Existenz von Markennamen nicht nur auf dem umständlichen Weg über die Informationszentren des Deutschen Patent- und Markenamtes nachprüfbar ist, sondern dass auch über das Internet eingesehen werden kann, ob ein Name als Marke bereits eingetragen ist und somit als Domain-Name von anderen als den Markeninhabern nicht mehr registriert werden sollte?

Die von der Ausleghalle des Deutschen Patent- und Markenamts in München, dem Technischen Informationszentrum in Berlin und den regionalen Patentinformationszentren angebotenen Informationsdienstleistungen sind nicht die einzige Möglichkeit, die Existenz von Markennamen, die einem Domain-Namen entgegenstehen könnten, zu überprüfen.

Das Deutsche Patent- und Markenamt bietet im Rahmen des Schutzrechtsauskunftssystems DPINFO über das Internet auch einen Zugriff auf das elektronisch geführte Markenregister und damit Online-Informationen zu eingetragenen deutschen Marken an. Eingetragene Gemeinschaftsmarken können beim Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt in Alicante über „CTM-Online“ über das Internet recherchiert werden. Zudem ist es möglich, über so genannte „Who is“-Datenbanken im Internet zu prüfen, ob bestimmte Namen bereits vergeben wurden. Diese Datenbanken werden von den Domain-Namen-Registrierstellen gepflegt und sind frei zugänglich. Auf internationaler Ebene beabsichtigt zudem die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) demnächst auch den Online-Zugriff auf das von ihr geführte Register zu international registrierten Marken zu ermöglichen.

6. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, damit die Gestaltungsmöglichkeiten von Domain-Namen erweitert und auch Sonderzeichen und ausschließlich numerische Zeichen als Domain-Namen ermöglicht werden?

Die Bundesregierung hält eine weitere Flexibilisierung des Zeichensatzes für das Domain-Namen-System für wünschenswert. Diese kann sinnvoll nur auf internationaler Ebene verabredet werden. Die Internet Engineering Task Force von ICANN arbeitet derzeit an der technischen Einführung von Sonderzeichen im Internet. Eine Einebnung der Unterscheidung zwischen numerischer Adresse und Domain-Namen ist allerdings wegen der unterschiedlichen Funktion nicht sinnvoll. Der Ausschluss von rein numerischen Domain-Namen rechtfertigt sich wegen der Verwechslungsgefahr mit numerischen Adressen.

7. Unterstützt die Bundesregierung die Bemühungen der Europäischen Union um die Einführung einer neuen Top-Level-Domain *.eu*?

Die Bundesregierung hat sich von Anfang an aktiv an der Diskussion um die Einführung einer neuen Top-Level-Domain.eu beteiligt. Nach Anhörung der deutschen Internet-Gemeinschaft, insbesondere auch der deutschen Wirtschaft, unterstützt sie dieses Vorhaben.

8. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um vor allem kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie Freiberuflern, Vereinen, Organisationen und Privatpersonen mehr Rechtssicherheit für ihren Internetauftritt hinsichtlich der Domain-Namen zu gewähren?

Die Bundesregierung hat sich schon bisher für die Verbesserung des Registrierungsverfahrens im Sinne einer schnellen, effektiven und transparenten Registrierung eingesetzt. Sie wird ihre diesbezügliche Mitarbeit in den zuständigen ICANN-Gremien fortsetzen und die Zusammenarbeit mit der deutschen Registrierungsstelle Denic e.G. ausbauen. Ihr Ziel ist auch eine weitere Verbesserung der Informationsmöglichkeiten über geschützte Kennzeichen. Zudem prüft sie im Rahmen der Umsetzung der am 17. Juli 2000 in Kraft getretenen EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, wie die Möglichkeiten einer schnellen und effektiven außergerichtlichen Streitbeilegung für den Konfliktfall verbessert werden können; auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

