

Johannes Fritz

Urheberrechtsverstöße im Internet

Warum reagieren Deutschland und das Vereinigte Königreich unterschiedlich?

In nahezu allen Staaten der Erde klagen die Inhaber von Urheberrechten (Rechteinhaber¹) über Umsatzeinbußen infolge von Urheberrechtsverstößen über das Internet. Dahinter steht der funktionale Kern der Internettechnologie, der Versand von digitalen Informationen über mehrere Knotenpunkte. Dabei entstehen unweigerlich Kopien, die anders als bei analogen Informationen mit dem Original absolut identisch sind.² Ob die Informationen urheberrechtlich geschützt sind oder nicht, ist für den Versand unerheblich. Nicht lizenzierte Kopien von Musikstücken, Filmen und Büchern können auf diese Weise innerhalb von Sekunden weltweit – und nicht wie beispielsweise auf Flohmärkten nur örtlich begrenzt – angeboten werden.

Viele Rechteinhaber sehen in einer Kooperation mit den Anbietern von Internetzugängen (Zugangsanbieter) die Lösung dieses Problems. Sie fordern die Zugangsanbieter auf, Internetnutzer, die Urheberrechtsverstöße begehen, zunächst mehrfach zu verwarren und Wiederholungstäter mit Sanktionen zu belegen. Falls die Zugangsanbieter zu dieser als »abgestufte Erwiderung« oder »three strikes« bezeichneten Maßnahme³ nicht freiwillig bereit seien, müssten sie per Gesetz zur Zusammenarbeit gezwungen werden. Dieser Appell wird selbst in Staaten mit bedeutenden Unterhaltungsindustrien aber nicht generell von der Politik umgesetzt. Die Gründe hierfür analysiert der Beitrag anhand eines Vergleichs der Praxis in Deutschland und dem Vereinigten Königreich im Zeitraum zwischen dem Ende des Jahres 2006 und den Unterhauswahlen im Vereinigten Königreich im April 2010.⁴ Beide Staaten sind Mitglieder der World Intellectual Property Organization (WIPO) und der EU, die sich um ein international harmonisiertes Urheberrecht bemühen. Dadurch verlieren ihre nationalen Rechtstraditionen, Urheberrecht und

1 Als »Rechteinhaber« werden zusammenfassend Urheber, die kreative Leistungen vollbringen und Verwerter, die diese Leistungen vermarkten, bezeichnet: Robert Gehring, »Wer will was?« (2008), <http://mcaf.ee/ctw0i> (Stand 12.12.2011).

2 Chris Reed, *Internet Law: Text and Materials*, Cambridge 2004, S. 8, 12-15; Maximilian Haedicke, *Patente und Piraten*, München 2011, S. 5-6.

3 Peter Yu, »The Graduated Response« in: *Florida Law Review* 62 (2010), S. 1373–1430.

4 Die am stärksten von Urheberrechtsverstößen über das Internet betroffene Musikindustrie war 2010 EU-weit in Deutschland mit einem Jahresumsatz von 1,41 Milliarden US-Dollar am größten. Das Vereinigte Königreich folgte mit 1,38 Milliarden US-Dollar auf dem zweiten Platz. Weltweit erzielte die Musikindustrie nur in den USA und in Japan höhere Umsätze: Richard Smirke, »IFPI 2011 Report: Global Recorded Music Sales Fall 8.4%« in: *Billboard.biz*, (30.03.2011), <http://mcaf.ee/us7er> (Stand 12.12.2011).

Copyright, an Bedeutung.⁵ In beiden Staaten ist der nicht lizenzierte Empfang digitaler Kopien von urheberrechtlich geschützten Werken untersagt: In Deutschland gestatten die 2003 und 2008 in Kraft getretenen ersten beiden »Körbe« der Urheberrechtsreform Kopien für den privaten Gebrauch nur, wenn sie ohne Entfernen eines Kopierschutzes erstellt wurden und die Vorlage nicht rechtswidrig, etwa aus einem illegalen Onlineangebot, bezogen wurde.⁶ Im britischen Urheberrecht sind Privatkopien generell untersagt, auch wenn sie nur dazu dienen, Informationen von einem Format in ein anderes zu übertragen.⁷

1. Umfang und Folgen von Urheberrechtsverstößen im Internet

Ungeachtet der rechtlichen Vorgaben nutzt ein Teil der Internetnutzer in Deutschland und dem Vereinigten Königreich unter anderem Tauschbörsen und Downloadportale für den Austausch von urheberrechtlich geschützten Inhalten. Da die meisten Angebote auch für legale Zwecke genutzt werden, können sie im Gegensatz zu einem Teil der über sie angebotenen Inhalte nicht generell als illegal bezeichnet werden. Die meisten Angebote sind kostenlos. Ein Teil täuscht ahnungslosen Nutzern durch eine Gebühr Legalität vor, was diese aber auch nicht vor der Verfolgung durch die Rechteinhaber schützt.⁸ Am häufigsten werden Musiktitel getauscht. Wie Kinofilme, Fernsehsendungen, Bücher und Hörspiele sind sie häufig bereits vor ihrem offiziellen Erscheinen abrufbar. Viele Nutzer dieser Angebote verfügen in der Onlineumgebung über ein verringertes Unrechtsbewusstsein.⁹ In Deutschland wussten 86,8 Prozent der im Jahr 2010 befragten Personen, dass sie urheberrechtlich geschützte Inhalte nicht über das Internet austauschen dürfen. Dennoch hielten dies nur 55,3 Prozent für moralisch falsch und lediglich 27,7 Prozent sahen es als gleichwertig zum Stehlen in einer Buchhandlung an.¹⁰ Für 52 Prozent der befragten britischen Nutzer von illegalen Angeboten war deren Kostenfreiheit entschei-

5 Ruth Okediji, »Regulation of Creativity under the WIPO Internet Treaties« in: *Fordham Law Review* 77 (2008), S. 2379–2410; Till Kreutzer, »Europäischer Hintergrund: Die Harmonisierung des Urheberrechts« in: Djordjevic, Valentina (Hg.), *Urheberrecht im Alltag*, Bonn 2008, S. 253–254. Das Urheberrecht stellt den Schutz der Autoren in den Vordergrund, während sich das Copyright stärker auf die Interessen der Verleger bezieht: Bundeszentrale für politische Bildung, »Urheberrecht und Copyright« (2011), <http://mcaf.ee/u6f4d> (Stand 12.12.2011).

6 C't, »Die Auseinandersetzung um das Urheberrecht in der digitalen Welt« (06.01.2006), <http://mcaf.ee/9atsd> (Stand 12.12.2011); Bundesministerium der Justiz, »Wichtigste Neueregulungen durch den 2. Korb« (o.J.), <http://mcaf.ee/ybraz> (Stand 12.12.2011).

7 Consumer Focus, »Common sense on copyright for consumers« (o.J.), <http://mcaf.ee/38nea> (Stand 12.12.2011).

8 Gary Younge, »Music Giants Sue 12-Year-Old Girl for Net Theft« in: *Guardian.co.uk* (10.09.2003), <http://mcaf.ee/p6ng3> (Stand 12.12.2011).

9 Janice Denegri-Knott / Jacqui Taylor, »The Labeling Game: A Conceptual Exploration of Deviance on the Internet« in: *Social Science Computer Review* 23, Nr. 1 (2005), S. 93–107.

10 Börsenverein des Deutschen Buchhandels, »Illegal aber egal?« (2010), <http://mcaf.ee/4m379> (Stand 12.12.2011), S. 10–11.

dend. Über ein Fünftel hatte sich an die Verfügbarkeit der illegalen Angebote gewöhnt.¹¹

Über den Umfang des illegalen Dateiaustauschs und den Schaden für die Rechteinhaber gibt es keine gesicherten Zahlen. Entsprechende Studien werden meist von Rechteinhabern in Auftrag gegeben und dienen ihnen als Argumentationshilfe. Der British Recorded Music Industry (BPI) zufolge waren 76 Prozent der 2010 im Vereinigten Königreich über das Internet getauschten Musikkopien illegal. Insgesamt hätten 7,7 Millionen Personen oder 28,8 Prozent der britischen Internetnutzer zwischen 16 und 54 Jahren illegale Downloads genutzt.¹² Für Deutschland berichtet der Bundesverband Musikindustrie (BVMI) über 3,7 Millionen »Raubkopierer« im Jahr 2010, die 7,2 Prozent der Internetnutzer entsprechen würden.¹³ Rund 1,5 Millionen Nutzer griffen ausschließlich auf illegale Quellen zurück.¹⁴

Für die Kalkulation des finanziellen Schadens ist entscheidend, ob jeder illegale Download mit einem verlorenen Verkauf gleichgesetzt werden kann, oder ob aus dem illegalen »Kennenlernen« eines Werkes neue Verkäufe resultieren können. Ein Gutachten taxierte den im Jahr 2008 entstandenen Schaden durch Urheberrechtsverstöße in den Bereichen Musik, Film, TV-Serien und Software für das Vereinigte Königreich auf 1,4 Milliarden und für Deutschland auf 1,2 Milliarden Euro. Infolge der Verstöße seien im Vereinigten Königreich 39.000 und in Deutschland 34.000 Arbeitsplätze gefährdet.¹⁵ Andere Studien können keine Auswirkungen von illegalen Downloads auf die Umsätze feststellen¹⁶ oder erklären die von den Rechteinhabern verachteten »Raubkopierer« zu deren besten Kunden, weil sie überdurchschnittlich viel Geld für kreative Erzeugnisse ausgaben.¹⁷

2. Problemwahrnehmungen, Überzeugungen und Forderungen der Akteure

Ein Großteil der Rechteinhaber sieht Urheberrechtsverstöße im Internet als »Bedrohung für Kultur, Wirtschaft und Gesellschaft«¹⁸: Infolge der »Raubkopien« lohne sich ihre kulturelle Produktion immer weniger, zum Leidwesen der Gesellschaft könnten vor allem aufstrebende Talente nicht mehr ausreichend gefördert werden. Seit dem Jahr 2004

11 BPI, »Digital Music Nation 2010« (2010), <http://mc.af.ee/i390o> (Stand 12.12.2011), S. 31.

12 BPI, »Digital Music Nation 2010«, aaO. (FN 11), S. 3, 24.

13 Bundesverband Musikindustrie, »BVMI, Börsenverein und GfK stellen gemeinsame Studie zur Digitalen Content-Nutzung vor« (30.08.2011), <http://mc.af.ee/hm0w2> (Stand 12.12.2011); ARD-ZDF Onlinestudie, »Entwicklung Onlinenutzung« (2011), <http://mc.af.ee/uebn4> (Stand 12.12.2011).

14 Bundesverband Musikindustrie, »Studie zur Digitalen Content-Nutzung 2011: Factsheet Musik« (30.08.2011), <http://mc.af.ee/f23rm> (Stand 12.12.2011).

15 Tera Consultants, »Building a Digital Economy« (2010), <http://mc.af.ee/bwk5z> (Stand 12.12.2011), S. 8-9, 57.

16 Felix Oberholzer-Gee / Koleman Strumpf, »The effect of file sharing on record sales: An empirical analysis« in: *Journal of Political Economy* 115, Nr. 1 (2007), S. 1-42.

17 Peter Mühlbauer, »Piraten sind die besten Kunden – auch im Musikgeschäft« (30.07.2011), <http://mc.af.ee/j0xah> (Stand 12.12.2011).

18 BDWi, »Rechtsverstöße im Internet« (2010), <http://mc.af.ee/5pkr2> (Stand 12.12.2011), S. 1.

verfolgt insbesondere die Musikindustrie nicht länger nur Gruppen, die illegale Kopien erstellen und in Umlauf bringen, sondern auch einzelne Nutzer von Tauschbörsen. Mit Abmahnungen und Gerichtsprozessen¹⁹ sowie Kampagnen wie »Raubkopierer sind Verbrecher« in Deutschland²⁰ und »You wouldn't steal a car« im Vereinigten Königreich sollen die Nutzer von illegalen Angeboten abgeschreckt und gesellschaftlich isoliert werden.²¹ Zudem bauen die Rechteinhaber legale Onlineangebote auf. Dafür diente der 2003 gegründete Apple iTunes-Store als Vorbild.²² Die Angebote waren allerdings erst erfolgreich, als sie auf einen Kopierschutz verzichteten und ihr Repertoire vergrößerten. Im Jahr 2010 erwirtschaftete die britische Musikindustrie mit legalen Onlineangeboten rund ein Drittel ihres Umsatzes verglichen mit einem Fünftel in Deutschland.²³ Dennoch glauben viele Rechteinhaber, dass Gerichtsprozesse, Öffentlichkeitskampagnen und legale Angebote nicht ausreichen, um den illegalen Markt auszutrocknen.

Abhilfe versprechen sich viele Rechteinhaber von den Zugangsanbietern. Diesen schreiben sie eine Mitschuld an den Urheberrechtsverletzungen zu, weil sie beim Verkauf von schnellen Internetzugängen von der Nachfrage nach illegalen Angeboten profitiert hätten.²⁴ Häufig speicherten die Zugangsanbieter die Daten ihrer Kunden nur sehr kurzfristig, um die Verfolgung von »Raubkopierern« zu erschweren.²⁵ Die Rechteinhaber wollen mit den Zugangsanbietern eine abgestufte Erwidierung realisieren, die innerhalb der EU in Frankreich am weitesten fortgeschritten ist.²⁶ Dabei werden die Inhaber von Internetanschlüssen, deren IP-Adresse in Tauschbörsen bei Urheberrechtsverstößen aufgezeichnet wurde, von ihrem Zugangsanbieter oder dem Rechteinhaber mehrfach verwarnet. Darauf kann, je nach konkreter Umsetzung, eine Sanktion folgen, etwa das Drosseln der Geschwindigkeit des Anschlusses oder das vollständige Trennen des betreffenden Zugangs.²⁷ Von der Wirksamkeit dieser Sanktionen sind die Rechteinhaber überzeugt. Eigens von ihnen erhobene Zahlen geben ihnen Recht. Demnach würden 72 Prozent der befragten Briten nach einer Verwarnung durch ihren Access Provider nicht

- 19 Frank Patalong, »Konzern-Offensive« (29.03.2004), <http://mcaf.ee/qh3ne> (Stand 12.12.2011); Sidney Gennies, »Nur ein paar Klicks bis zum finanziellen Ruin« in: *Zeit Online* (18.10.2010), <http://mcaf.ee/4pntq> (Stand 12.12.2011).
- 20 Nathalie Waehlich, »Kampagne der Filmindustrie« in: *Spiegel Online* (27.11.2003), <http://mcaf.ee/entij> (Stand 12.12.2011).
- 21 Patricia Loughlan, »You Wouldn't Steal a Car: Intellectual Property and the Language of Theft« in: *Sydney Law School Research Paper*, Nr. 35 (2008), S. 4-5.
- 22 Jack Goldsmith / Timothy Wu, *Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World*, New York 2006, S. 118-121.
- 23 BPI, »UK Digital Music Sales Pass the £1bn Milestone« (12.05.2011), <http://mcaf.ee/cyrmo> (Stand 12.12.2011); Bundesverband Musikindustrie, »Studie zur Digitalen Content-Nutzung 2011: Factsheet Musik«, aaO. (FN 14), S. 3.
- 24 BPI, »Internet Service Providers & The Music Business« (2011), <http://mcaf.ee/hcxv> 8 (Stand 12.12.2011).
- 25 Stefan Krempel, »Rechteinhaber wollen Provider EU-weit in die Pflicht nehmen« in: *Heise Online* (12.07.2011), <http://mcaf.ee/28jd0> (Stand 12.12.2011); Interview mit Jörg Weinrich (Interessenverband des Video- und Medienfachhandels in Deutschland).
- 26 TorrentFreak, »60 French ISP Account Holders On Their Third Strike For Internet Piracy« (03.10.2011), <http://mcaf.ee/r9864> (Stand 12.12.2011).
- 27 Peter Yu, »The Graduated Response«, aaO. (FN 3).

länger illegal Musik herunterladen.²⁸ In Deutschland erwarten 81 Prozent der »Raubkopierer« ein Ende der illegalen Angebote infolge von Warnhinweisen.²⁹ Wie sehr die Rechteinhaber an den Erfolg der abgestuften Erwiderung glauben, lässt sich auch daran ablesen, dass sie den Gesetzgeber auffordern, nicht kooperative Zugangsanbieter zur Mitarbeit zu zwingen.³⁰

Die meisten Zugangsanbieter reagieren ablehnend auf ein System der abgestuften Erwiderung, weil sie ihre eigene Rolle vollkommen anders sehen. Ihre Aufgabe bestehe ausschließlich darin, Datenpakete über das Internet zu transportieren.³¹ Die in Deutschland und dem Vereinigten Königreich mit nationalen Gesetzen umgesetzte EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr stützt diese Auffassung. Die Richtlinie nimmt Zugangsanbieter von der Haftung für Urheberrechtsverstöße aus, sofern sie Datenströme lediglich weiterleiten oder zwischenspeichern, ohne ihren Inhalt zu kennen. Auch mit einem Verweis auf das Datenschutzrecht können die Zugangsanbieter die Herausgabe von Nutzerdaten verweigern.³² Die abgestufte Erwiderung lehnen die meisten Zugangsanbieter ab, weil sie die Grundrechte der Internetnutzer auf freie Meinungsäußerung und den Schutz ihrer Privatsphäre einschränke.³³ Obwohl Internetzugänge von mehreren Personen mit oder ohne Wissen des Anschlussinhabers genutzt würden, träfen die Sanktionen immer den Anschlussinhaber. Findige Nutzer könnten ihre Identität verbergen und auf diese Weise die Sanktionen umgehen.³⁴

Das Verhältnis der Zugangsanbieter zu den Rechteinhabern ist zwiespältig. Einerseits sind viele Zugangsanbieter davon überzeugt, dass die Rechteinhaber den Wert ihrer Produkte stärker als bisher an die Bevölkerung vermitteln und ihre legalen Angebote verbessern sollten, anstatt auf Restriktionen wie die abgestufte Erwiderung zu setzen.³⁵ Andererseits ist ein Teil der Zugangsanbieter zugleich als Rechteinhaber tätig, wie etwa BSkyB und Virgin Media im Vereinigten Königreich. Bei diesen Zugangsanbietern ist es besonders wahrscheinlich, dass sie etwa für legale Downloadportale Kooperationen mit

28 IFPI, »Digital Music Report 2009« (2009), <http://mcaf.ee/g86ud> (Stand 12.12.2011), S. 24.

29 Bundesverband Musikindustrie, »BVMI, Börsenverein und GfK stellen gemeinsame Studie zur Digitalen Content-Nutzung vor«, aaO. (FN 13); GfK Consumer Panel, »Studie zur digitalen Content-Nutzung« (2011), <http://mcaf.ee/mdz6v> (Stand 12.12.2011), S. 37.

30 IFPI, »IFPI Digital Music Report 2011« (2011), <http://mcaf.ee/tf8vj> (Stand 12.12.2011), S. 18.

31 Interviews mit Till Sommer (Motor Entertainment) und Michael Rotert (eco).

32 Robert Clark, »Sharing out online liability: sharing files, sharing risks and targeting ISPs« in: Alain Strowel (Hg.), *Peer-to-Peer File Sharing and Secondary Liability in Copyright Law*, Cheltenham/Northampton 2009, S. 196–228.

33 ISPA, »ISPA Concerned with Government Amendments to the P2P Consultation« (25.08.2009), <http://mcaf.ee/kqh3r> (Stand 12.12.2011); Eco, »Roads for Tomorrow« (2010), <http://mcaf.ee/0phu4> (Stand 12.12.2011), S. 36.

34 Don't Disconnect Us, »TalkTalk dismayed by futile u-turn on filesharing« (14.10.2009), <http://mcaf.ee/trwml> (Stand 12.12.2011).

35 ISPA, »ISPA Welcomes New P2P Agreement« (24.07.2008), <http://mcaf.ee/pn2k5> (Stand 12.12.2011); Eco, »Stellungnahme« (15.06.2009), <http://mcaf.ee/vo5u6> (Stand 12.12.2011), S. 4.

den Rechteinhabern eingehen und den Rechteinhabern im Gegenzug Zugeständnisse machen müssen.³⁶

Die digitalen Bürgerrechtler, die sich in den etablierten Parteien und ihrer eigenen Piratenpartei, in Aktivistengruppen und Verbraucherschutzorganisationen einbringen, sehen im globalen Austausch von Wissen und Kulturgütern über das Internet mehr Chancen als Risiken.³⁷ Das Urheberrecht müsse an eine durch das Internet veränderte Realität angepasst werden.³⁸ Staatliche und privatwirtschaftliche Eingriffe, etwa für eine abgestufte Erwidern, seien hingegen abzulehnen. Ein Teil der digitalen Bürgerrechtler plädiert für eine »Kulturfltrate«, die Internetnutzern über eine Pauschale den legalen Zugriff auf urheberrechtlich geschützte Werke ermöglichen würde. Hinsichtlich des britischen Urheberrechts halten die Bürgerrechtler eine Reform für überfällig, mit der Privatkopien legalisiert würden.³⁹ Schließlich treten viele digitale Bürgerrechtler für eine Machtverschiebung zwischen den Rechteinhabern in einem neu gefassten Urheberrecht ein. Die Kreativen müssten aufgrund der durch das Internet veränderten Realität gegenüber den durch die digitalen Bürgerrechtler auch als »Contentmafia«⁴⁰ bezeichneten Verwertern besser gestellt werden. Für den Erhalt der überkommenen Geschäftsmodelle der Verwerter dürften Zugangsanbieter und Politik nicht in die Freiheit der Internetnutzer eingreifen. Schließlich könnten einmal eingerichtete Eingriffsmöglichkeiten dem Zweck der »Zensur und Meinungskontrolle«⁴¹ dienen.

3. Entgegengesetzte politische Weichenstellungen in Deutschland und im Vereinigten Königreich

Rechteinhaber, Zugangsanbieter und Bürgerrechtler trugen ihre Handlungsvorschläge in Deutschland und dem Vereinigten Königreich gleichermaßen an die Politik heran, waren dabei aber unterschiedlich erfolgreich. Im Vereinigten Königreich kommt der im April 2010 unmittelbar vor den Neuwahlen zum Unterhaus nach kurzer Debatte ver-

- 36 Virgin Media, »Music to Keep Forever on Any MP3 Player« (15.06.2009), <http://mcaf.ee/tyz3a> (Stand 12.12.2011); Amanda Andrews, »Universal Music and Virgin Media join to fight illegal file-sharing« in: *The Telegraph* (15.06.2009), <http://mcaf.ee/h2ewx> (Stand 12.12.2011); Nick Johnston, »Music Piracy« in: *New Media Age* (22.10.2009), S. 19.
- 37 Digitale Gesellschaft, »Wir sind die Digitale Gesellschaft!« (13.04.2011), <http://mcaf.ee/9nsoi> (Stand 12.12.2011); Pirate Party UK, »Digital rights« (o.J.), <http://mcaf.ee/r54hy> (Stand 12.12.2011).
- 38 Piratenpartei Deutschland, »Urheberrecht und nicht-kommerzielle Vervielfältigung« (o.J.), <http://mcaf.ee/vaptl> (Stand 12.12.2011).
- 39 Open Rights Group, »Taking forward the Gowers Review of Intellectual Property: proposed changes to copyright exceptions« (08.04.2008), <http://mcaf.ee/2t0ap> (Stand 12.12.2011), S. 2-7; Charles Arthur, »When three tribes go to war« in: *Guardian.co.uk* (26.11.2009), S. 3; Consumer Focus, »Common sense on copyright for consumers« (03.08.2011), <http://mcaf.ee/38nea> (Stand 12.12.2011).
- 40 Ole Reißmann, »Illegale Videoplattform« in: *Spiegel Online* (09.06.2011), <http://mcaf.ee/gqdz7> (Stand 12.12.2011).
- 41 AK Zensur, »AK Zensur appelliert an SPD und GRÜNE: Absage an Netzsperrern in Koalitionsvertrag aufnehmen!« (12.04.2011), <http://mcaf.ee/3i69j> (Stand 12.12.2011).

abschiedete Digital Economy Act (DEA) den Vorschlägen der Rechteinhaber sehr nahe.⁴² Ein internes Dokument der BPI belegt, dass die Musikindustrie einen Teil des Gesetzes selbst formulierte und eine ausführliche Parlamentsdebatte verhindern wollte.⁴³ Die relevanten Abschnitte 4 bis 17 des Gesetzes ergänzen den Communications Act 2003 um ein System zur abgestuften Erwiderung, das vorerst ohne Sanktionen auskommt. Das Gesetz sieht vor, dass Rechteinhaber, die Beweise für Urheberrechtsverstöße durch Anschlussinhaber gesammelt haben, diese in einem Bericht zusammenfassen und an die jeweiligen Zugangsanbieter senden können. Die Zugangsanbieter müssen die Beweise um Informationen zu legalen Angeboten und Hinweise auf Einspruchsmöglichkeiten ergänzen und an die Anschlussinhaber senden. Zusätzlich werden die Zugangsanbieter dazu verpflichtet, eine Liste der an sie gemeldeten Urheberrechtsverstöße zu erstellen und diese auf Anfrage den betroffenen Rechteinhabern auszuhändigen. Die für Telekommunikation zuständige Regulierungsbehörde Ofcom prüft verschiedene Sanktionen wie das Verlangsamen und Abklemmen von Internetzugängen und das Sperren von Internetseiten, über die illegale Kopien verbreitet werden. Für sinnvoll befundene Sanktionen können den Zugangsanbietern von Ofcom auferlegt werden, wenn die Regierung Ofcom entsprechend anweist und beide Parlamentskammern zustimmen. Gegen Zugangsanbieter, die der Anweisung nicht folgen, kann eine Strafe von bis zu 250.000 britischen Pfund verhängt werden.⁴⁴

In Deutschland gibt es kein System der abgestuften Erwiderung. In ihrem Koalitionsvertrag erklärte die seit 2009 amtierende Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP, sie wolle das Urheberrecht »entschlossen weiterentwickeln, mit dem Ziel ein hohes Schutzniveau und eine wirksame Durchsetzbarkeit [...] zu gewährleisten«⁴⁵. Tatsächlich wurden die letzten Neuerungen des deutschen Urheberrechts im Jahr 2008 wirksam. Neben dem im Kontext der Privatkopie bereits erwähnten Zweiten Korb der Urheberrechtsreform handelt es sich um das Gesetz zum Schutz des geistigen Eigentums. Dieses begrenzt die Abmahnkosten bei kleineren Urheberrechtsverstößen ohne gewerblichen Hintergrund auf 100 Euro. Im Gegenzug können Rechteinhaber von Zivilgerichten die Herausgabe der Nutzerdaten einfordern, wenn es sich um Verstöße von gewerblichem Umfang handelt.⁴⁶

42 Charles Arthur, »Digital economy bill rushed through wash-up in late night session« in: *Guardian.co.uk* (08.04.2010), <http://mcaf.ee/kt297> (Stand 12.12.2011); Charles Arthur, »Creative industries, rights groups and lawyers react to digital economy bill« in: *Guardian.co.uk* (08.04.2010), <http://mcaf.ee/mj3dh> (Stand 12.12.2011).

43 Cory Doctorow, »Does the BPI want MPs to debate the digital economy bill properly?« in: *Guardian.co.uk* (29.03.2010), <http://mcaf.ee/k3rcu> (Stand 12.12.2011).

44 Robert Andrews, »Digital Economy Bill: A quick guide« in: *Guardian.co.uk* (08.04.2010), <http://mcaf.ee/35has> (Stand 12.12.2011); James Robinson, »The digital economy bill: what made it« in: *Guardian.co.uk* (08.04.2010), <http://mcaf.ee/rfjqe> (Stand 12.12.2011).

45 CDU/CSU / FDP, »Wachstum. Bildung. Zusammenhalt« (2009), <http://mcaf.ee/o4blp> (Stand 12.12.2011), S. 193.

46 Konrad Lischka, »Was das neue Raubkopie-Gesetz für die Nutzer bedeutet« in: *Spiegel Online* (25.08.2008), <http://mcaf.ee/ma74n> (Stand 12.12.2011); Kurt Sagatz, »Raubkopierer aufgepasst« in: *Der Tagesspiegel* (28.08.2008), S. 35; Stefan Krempel, »Auskunftsanspruch gegen

Der noch ausstehende »Dritte Korb« der Urheberrechtsreform wird ebenfalls keine abgestufte Erwiderung enthalten. Entsprechenden Vorschlägen erteilten der Koalitionsvertrag⁴⁷ und zum Auftakt ihrer Arbeit am Gesetzentwurf auch die zuständige Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger⁴⁸ eine Absage. Den in der Deutschen Content Allianz organisierten Rechteinhabern zufolge zeigt »der Stillstand bezüglich des Dritten Korbes [...] exemplarisch, wie wichtige Themen rund um den Schutz des geistigen Eigentums offenbar auf die lange Bank geschoben werden sollen.«⁴⁹. Auch ein Wirtschaftsdialog zur Bekämpfung der Internetpiraterie des Bundeswirtschaftsministeriums enttäuschte die Rechteinhaber. Der Vorsitzende der Deutschen Content Allianz beklagte, die Politik habe vorwiegend auf die Argumente der Zugangsanbieter gehört.⁵⁰ Die Debatte richte sich »einseitig an den technischen Infrastrukturen im Internet« aus und rücke »den kulturellen und wirtschaftlichen Wert von Medieninhalten sowie auch die Leistungen der Kulturschaffenden in den Hintergrund«⁵¹. Wie können die unterschiedlichen Weichenstellungen in Deutschland und im Vereinigten Königreich erklärt werden?

4. Analyse der Entscheidungsprozesse

Der Konflikt zwischen Rechteinhabern, Zugangsanbietern und digitalen Bürgerrechtlern lässt sich nicht nur auf ökonomische Faktoren zurückführen, wie es eine Rational-Choice-Erklärung tun würde. Obwohl die Digitalisierung für alle Rechteinhaber eine Herausforderung darstellt, gibt es unter ihnen auch Verbände wie den Verband unabhängiger Musikunternehmen (VUT) oder die Featured Artists Coalition (FAC), Unternehmen wie Motor Music, und Künstler wie den Vorsitzenden der britischen Piratenpartei. Diese Akteure sind davon überzeugt, dass die Digitalisierung eine Chance für sie darstellt. Dementsprechend offen sind sie für die Argumente der Zugangsanbieter und Bürgerrechtler.⁵² Demnach scheinen ihre jeweiligen Überzeugungen für die Positionierung der Akteure wichtiger zu sein, als ihre Zugehörigkeit zu einem Wirtschaftszweig oder einer politischen Partei. Erklären lässt sich dies mit einem Rückgriff auf mehrere

Internetprovider tritt in Kraft« in: *Heise Online* (29.08.2008), <http://mcaf.ee/7mljs> (Stand 12.12.2011).

47 CDU/CSU / FDP, »Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.«, aaO. (FN 45), S. 193-194.

48 Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, »Berliner Rede zum Urheberrecht« (14.06.2010), <http://mcaf.ee/m7d60> (Stand 12.12.2011).

49 Deutsche Content Allianz, »Deutsche Content Allianz kritisiert Stillstand des Bundesjustizministeriums bei der Urheberrechtsreform« in: *Finanznachrichten.de* (19.10.2011), <http://mcaf.ee/qu9cs> (Stand 12.12.2011).

50 Helmut Hartung, »Wir wollen Ergebnisse erzielen und nicht Effekte« in: *Promedia*, Nr. 9 (2011), S. 29-32.

51 Deutsche Content Allianz, »Deutsche Content Allianz kritisiert Stillstand des Bundesjustizministeriums bei der Urheberrechtsreform«, aaO. (FN 49).

52 Christian Handke, »Wachstum gegen den Trend« (2006), <http://mcaf.ee/qixy0> (Stand 12.12.2011), S. 17; Featured Artists Coalition / British Academy of Songwriters / Music Producers Guild, »Joint Statement on P2P Legislation« (10.09.2009), <http://mcaf.ee/dhqu9> (Stand 12.12.2011); Interviews mit Tim Renner (Motor Entertainment) und Loz Kaye (Pirate Party UK).

Kernaussagen des Advocacy Coalition Framework (ACF). Das ACF definiert um konkrete politische Probleme entstandene »Subsysteme« als relevante Umgebung für politische Entscheidungsprozesse.⁵³ Der Umgang mit Urheberrechtsverstößen im Internet ist demnach ein Subsystem des Politikfeldes der Internet- bzw. Netzpolitik. Dieses Politikfeld umfasst alle politischen Fragen, die durch das Internet aufgeworfen werden.⁵⁴ Die Überzeugungen der policy-relevanten Akteure ordnet das ACF hierarchisch in einem Überzeugungssystem (belief system) an. In dessen Zentrum stehen mit den policy core beliefs die Überzeugungen, die über die Positionierung der Akteure innerhalb des Subsystems entscheiden. Im konkreten Fall handelt es sich beispielsweise um unterschiedliche Auffassungen dazu, ob die Zugangsanbieter für Urheberrechtsverstöße mitverantwortlich sind, und ob eine abgestufte Erwiderung zu begrüßen ist. Das ACF nimmt weiter an, dass Akteure mit übereinstimmenden oder kompatiblen policy core beliefs gemeinsame Allianzen (advocacy coalitions) eingehen können. Eine advocacy coalition liegt vor, wenn Akteure aufgrund gemeinsamer Überzeugungen kooperieren und dafür ihre Handlungen koordinieren, um ein gemeinsames politisches Ziel zu erreichen.⁵⁵

Das ACF kennt vier Auslöser für politischen Wandel, die für eine Erklärung der unterschiedlichen Weichenstellungen in Deutschland und im Vereinigten Königreich herangezogen werden können. Langfristig kann politischer Wandel aus Politiklernen resultieren, wenn Akteure aufgrund neuer Informationen ihre Überzeugungen ändern. Externe Schocks außerhalb des Subsystems wie Regierungswechsel oder Veränderungen der sozioökonomischen Struktur wirken sich schneller aus. Interne Schocks, an denen die Akteure des Subsystems beteiligt sind, können eine Machtverschiebung auslösen und damit ebenfalls den Wandel bewirken. Schließlich können Verhandlungen eine Änderung herbeiführen, wenn sich die Akteure auf einen Kompromiss einigen, der den Konflikt beendet.⁵⁶

4.1 Vereinigtes Königreich

Die während des gesamten Untersuchungszeitraums amtierende Labour-Regierung setzte zunächst auf die Selbstregulierung des Subsystems. Für ihre Berichte zum Stand des Urheberrechts holte die Regierung die Meinung der verschiedenen Akteure ein, sie drängte auf eine intensivere Zusammenarbeit von Rechteinhabern und Zugangsanbietern und kündigte gesetzliche Neuerungen an, falls eine Einigung der Konfliktparteien aus-

53 Paul Sabatier, »Policy Change over a Decade or more« in: Paul Sabatier / Hank Jenkins-Smith (Hg.), *Policy Change over a Decade or more*, Boulder 1993, S. 17.

54 Stefan Scholz, *Internet-Politik in Deutschland*, Münster 2004; Armin Grunwald / Gerhard Banse / Christopher Coenen / Leonhard Hennen, *Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie*, Berlin 2006, S. 191.

55 Paul Sabatier / Christopher Weible, »The Advocacy Coalition Framework« in: Sabatier, Paul A. (Hg.), *Theories of the policy process*, Boulder 2007, S. 194-196.

56 Sabatier / Weible, »The Advocacy Coalition Framework«, aaO. (FN 55), S. 198-199, 204-207.

bleibe. Die wichtigsten Ansprechpartner der Regierung waren die BPI für die Rechteinhaber, die sechs größten Zugangsanbieter und der Providerverband ISPA.

Im November 2006 legte der frühere Chefredakteur der Financial Times, Andrew Gowers,⁵⁷ der Regierung den Gowers Review of Intellectual Property vor. Rechteinhaber, Zugangsanbieter und Internetaktivisten hatten Stellungnahmen zu diesem Bericht eingereicht.⁵⁸ Der Bericht schlug eine Kooperation von Rechteinhabern und Zugangsanbietern vor. Internetnutzern, die Urheberrechtsverstöße begingen, müsse der Anschluss getrennt und ihr Vertrag mit dem Zugangsanbieter gekündigt werden. Falls sich binnen eines Jahres kein deutlicher Rückgang der Internetpiraterie feststellen lasse, müsse die Regierung eine gesetzliche Lösung erwägen.⁵⁹ Die Zugangsanbieter folgten dem Vorschlag und intensivierten ihren Austausch mit den Rechteinhabern.⁶⁰ Zwei der großen Zugangsanbieter, Tiscali und Virgin Media, entschieden sich darüber hinaus für Alleingänge mit der BPI. Tiscali verschickte ab Ende 2007 Warnbriefe an 21 Kunden, Virgin Media folgte ab Mitte 2008 mit 800 Briefen. Während Tiscali vier Kundenverträge infolge von Urheberrechtsverstößen auflöste, weigerte sich Virgin Media, entsprechende Sanktionen zu ergreifen. Das Ziel der Warnungen sei ausschließlich gewesen, die Nutzer darüber aufzuklären, dass ihre IP-Adressen als Teilnehmer von Tauschbörsen aufgezeichnet worden seien. Schließlich könne auch eine andere Person als der Anschlussinhaber den Zugang genutzt haben. Beide Zugangsanbieter übermittelten keine Kundendaten an die BPI.⁶¹ Dennoch prangte auf den Briefen von Virgin Media den Wünschen der BPI entsprechend die Warnung »Important. If you don't read this, your broadband could be disconnected«. Mehrere der betroffenen Virgin-Kunden drohten daraufhin mit dem Wechsel zu einem anderen Anbieter.⁶² Unstimmigkeiten über die Aufteilung der Kosten zwischen Rechteinhabern und Zugangsanbietern beendeten die Zusammenarbeit in beiden Fällen. Die BPI warf Tiscali vor, einseitig die Bedingungen der Zusammenarbeit diktieren und finanziell entschädigt werden zu wollen. Schließlich verdiene Tiscali mit den Urheberrechtsverstößen seiner Kunden noch Geld auf Kosten der Musikindustrie. Tiscali argumentierte hingegen, die geforderten Zahlungen würden lediglich die Kosten des Systems decken.⁶³

Damit waren die ersten Versuche der Selbstregulierung gescheitert. Während die beteiligten Zugangsanbieter um ihren Ruf bei den Internetnutzern fürchten mussten, bedauerten die Rechteinhaber, dass die meisten überführten Internetnutzer keine Sanktio-

57 Christian Meier, »Geistiges Eigentum« in: *Kress Reports* (13.01.2006), S. 11.

58 Andrew Gowers, »Gowers Review of Intellectual Property« (2006), <http://mcaf.ee/a3w7f> (Stand 12.12.2011), S. 131-135.

59 Andrew Gowers, »Gowers Review of Intellectual Property«, aaO. (FN 58), S. 103.

60 ISPA, »ISPA Welcomes New P2P Agreement«, aaO. (FN 35).

61 Simon Aughton, »Tiscali expels file sharers after BPI tip off« in: *PC Pro* (18.02.2008), <http://mcaf.ee/ibaze> (Stand 12.12.2011); Jim Reed, »Virgin defends file-sharing campaign« in: *BBC News* (03.07.2008), <http://mcaf.ee/bpozq> (Stand 12.12.2011); CNN, »Illegal music file-sharers sent warning letters« (03.07.2008), <http://mcaf.ee/cfrai> (Stand 12.12.2011).

62 Jim Reed, »Virgin defends file-sharing campaign«, aaO. (FN 61).

63 Chris Williams, »Tiscali and BPI go to war over 'three strikes' payments« in: *The Register* (15.02.2008), <http://mcaf.ee/w5ts1> (Stand 12.12.2011).

nen zu spüren bekommen hatten. Auf Druck der Regierung, deren bis zum Frühjahr 2009 verlängerte Frist⁶⁴ näher rückte, unterzeichneten die sechs großen Zugangsanbieter im Juli 2008 eine Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) mit der BPI und dem Verband der Verwerter von Filmrechten (MPAA).⁶⁵ Beide Seiten verpflichteten sich dazu, bis spätestens 2012 einen deutlichen Rückgang der Internetpiraterie zu erreichen. Den Wünschen der Zugangsanbieter entsprechend sollten Internetnutzer besser über das geltende Urheberrecht informiert werden, während die Rechteinhaber ihre legalen Angebote verbessern würden. Eine abgestufte Erwiderung sollte für eine Dauer von drei Monaten erprobt werden. Die BPI würde wöchentlich die Daten von 1.000 bei Urheberrechtsverstößen aufgezeichneten Internetnutzern an die Zugangsanbieter übermitteln. Die Zugangsanbieter würden dann entsprechende Warnschreiben an ihre Kunden versenden.⁶⁶ Darüber hinausgehende Sanktionen wurden nicht vereinbart, sollten aber durch das Wirtschaftsministerium und Ofcom untersucht werden.⁶⁷

Obwohl beide Seiten den Kompromiss begrüßten, beruhte dieser nicht auf kompatiblen Problemwahrnehmungen oder Überzeugungen, die dem ACF zufolge einen Politikwandel hätten herbeiführen können. Die Rechteinhaber und Zugangsanbieter vermittelten vielmehr unterschiedliche Botschaften an die Öffentlichkeit.⁶⁸ Die BPI hob hervor, dass sich erstmals alle Zugangsanbieter zu ihrer Verantwortung im Kampf gegen Raubkopien bekennen würden. Nun könnten hunderttausende Warnbriefe versendet werden.⁶⁹ Die Zugangsanbieter sahen hingegen vor allem ein Bekenntnis der Regierung zu der von ihnen präferierten Selbstregulierung. Die Rechteinhaber müssten das Internet als Chance, nicht als Bedrohung für ihr Geschäft wahrnehmen und neue Geschäftsmodelle erproben. Das System zur abgestuften Erwiderung erwähnte ISPA nicht.⁷⁰ Einzelne Zugangsanbieter wie TalkTalk und Orange beharrten vielmehr auf ihrer Rolle als neutrale Datenübermittler: sie hätten der Vereinbarung nur zugestimmt, weil diese die Weitergabe persönlicher Daten an die Rechteinhaber und das Trennen von Internetzugängen ausschließe.⁷¹

Das Ausbleiben einer politischen Richtungsentscheidung nahm die Musikindustrie zum Anlass, um ihren politischen Forderungen zusätzlichen Nachdruck zu verleihen. Im September 2008 wurde UKMusic als Dachverband der Musikindustrie für Komponisten, Manager, Verlage, Labels und Verwertungsgesellschaften gegründet. Die Allianz

64 Jim Reed, »Virgin defends file-sharing campaign«, aaO, (FN 61).

65 BBC News, »Net firms in music pirates deal« (24.07.2008), <http://mcaf.ee/e08z6> (Stand 12.12.2011).

66 BPI, »MOU between ISPs and rights holders« (24.07.2008), <http://mcaf.ee/2bv65> (Stand 12.12.2011).

67 Heise Online, »UK: Warn-Mails und Kultur-Flatrate gegen illegale MusikDownloads« (24.07.2008), <http://mcaf.ee/7ntsc> (Stand 12.12.2011); David Meyer, »Major ISPs to issue file-sharing warnings« in: *ZDNet* (24.07.2008), <http://mcaf.ee/l7cru> (Stand 12.12.2011).

68 Archie Bland, »What is being done to tackle illegal downloading, and will it succeed?« in: *The Independent* (25.07.2008), S. 44.

69 BPI, »Government-brokered deal on P2P represents significant step forward in tackling illegal filesharing« (24.07.2008), <http://mcaf.ee/u3clk> (Stand 12.12.2011).

70 ISPA, »ISPA Welcomes New P2P Agreement«, aaO. (FN 35).

71 Kate O'Flaherty, »Analysis« in: *Marketing Week* (31.07.2008), S. 14.

basierte auf geteilten Überzeugungen – unter anderem zur Bekämpfung von Urheberrechtsverstößen – und dem Willen, besser miteinander zu kooperieren, um den Forderungen der Musikindustrie gegenüber Politik und Bevölkerung zusätzlichen Einfluss zu verschaffen.⁷² Damit erfüllt UKMusic die Voraussetzungen, um im Sinne des ACF als erste advocacy coalition gelten zu können, die mit dem Ziel gegründet wurde, den laufenden Entscheidungsprozess zu beeinflussen.

Wenig später begann die Regierung mit der Arbeit an einem Digital Britain Report. Aus dem im Januar 2009 veröffentlichten Vorbericht schlossen die Zugangsanbieter zunächst, dass die Regierung nicht auf das Trennen von Internetverbindungen setze. Vielmehr habe sie erkannt, dass Bildungsmaßnahmen und die Kooperation von Providern und Rechteinhabern zielführender seien.⁷³ Nachdem weitere Details bekannt wurden, befürchteten der Zugangsanbieter TalkTalk, die Verbraucherschützer von Consumer Focus und die Internetaktivisten der Open Rights Group dennoch drakonische Maßnahmen, mit denen die Rechte der Breitbandkunden verletzt würden, um die Umsätze und Gewinne der Musik- und Filmindustrie zu sichern.⁷⁴ Obwohl in den Stellungnahmen dieser und anderer Gegner der abgestuften Erwiderung gemeinsame Überzeugungen deutlich wurden, koordinierten sie ihre Handlungen kaum miteinander. Daher kann für sie nicht von einer advocacy coalition gesprochen werden. Daran änderte auch der im April 2009 vorgestellte erste Entwurf des späteren DEA nichts, zu dessen Inhalt zunächst nichts bekannt wurde.⁷⁵ Während dieser Phase der Unsicherheit forderten die BPI, der UK Film Council und die in der Federation Against Copyright Theft (FACT) vertretenen Rechteinhaber aus Film und Fernsehen von der Regierung wiederholt ein Bekenntnis zur abgestuften Erwiderung.⁷⁶

Die Regierung sandte zunächst widersprüchliche Signale aus. Die für die Unterhaltungsindustrie zuständige Ministerin erklärte, die Regierung ziehe ein System von Warnschreiben und das Androhen von rechtlichen Schritten dem Abklemmen von Anschlussinhabern vor.⁷⁷ Damit kam sie den Forderungen der Zugangsanbieter entgegen, die ihre Mitwirkung an einem Warnsystem bereits akzeptiert hatten. Kulturminister Burnham kündigte hingegen gegenüber den Rechteinhabern auf einer Musikkonferenz technische

72 BPI, »UK Music, a new umbrella organisation representing the collective interest of the UK's commercial music industry, is created« (26.09.2008), <http://mcaf.ee/ny1sx> (Stand 12.12.2011); Music Week, »Music industry unites to sing from the same song sheet« (04.10.2008), S. 1; Music Week, »The Establishment of UKMusic« (04.10.2008), S. 4.

73 ISPA, »ISPA Responds to Digital Britain Report« (29.01.2009), <http://mcaf.ee/8synd> (Stand 12.12.2011).

74 Andrew Heaney, »The wrongs of the Rights Agency« in: *Talktalkblog.co.uk* (27.03.2009), <http://mcaf.ee/kg7hw> (Stand 12.12.2011).

75 Amanda Andrews / Urmee Khan, »Ministers prepare to target illegal file sharing in: *The Daily Telegraph* (17.04.2009), S. 4.

76 Richard Wray, »Head of Film Council offers olive branch to ISPs over internet piracy« in: *Guardian.co.uk* (12.05.2009), <http://mcaf.ee/5znpa> (Stand 12.12.2011); Ian Grant, »Child safety takes precedence in internet regulation debate« in: *ComputerWeekly.com* (11.02.2009), <http://mcaf.ee/s259q> (Stand 12.12.2011).

77 Darren Waters, »Net firms reject ›policing role‹« in: BBC News (12.05.2009), <http://mcaf.ee/anr13> (Stand 12.12.2011).

Sanktionen gegen Wiederholungstäter an.⁷⁸ Die Endfassung des Digital Britain Report folgte eher Burnhams Vorstellungen. Urheberrechtsverstöße wurden mit Diebstahl gleichgesetzt und die bisherigen Versuche der Selbstregulierung mit den Zugangsanbietern für weitgehend gescheitert erklärt. Die Herausforderung an die Rechteinhaber sei kaum gemildert worden, sie alle seien mit signifikanten Verlusten konfrontiert. Das Ziel müsse daher sein, den Umfang des illegalen Datenaustausches binnen eines Jahres um 70 bis 80 Prozent zu reduzieren. Dafür brauche es leicht zugängliche und günstige legale Angebote sowie eine bessere Aufklärung über das Urheberrecht und effektive Maßnahmen gegen Wiederholungstäter. Obwohl die Rechteinhaber die meisten Maßnahmen selbst umsetzen könnten, werde die Regierung mit gesetzlichen Vorgaben für ein Klima sorgen, in dem sich Konsumenten auf legale Quellen beschränkten. Dafür müssten die Anschlussinhaber durch ihre Zugangsanbieter über die Nutzung ihres Anschlusses für illegale Zwecke informiert werden. Die Zugangsanbieter müssten Informationen über Wiederholungstäter vorhalten, damit diese identifiziert und vor Gericht gebracht werden könnten. Falls diese Vorgaben nicht für das anvisierte Ziel ausreichten, müsse Ofcom die Zugangsanbieter binnen eines Jahres mit der Durchsetzung von Sanktionen wie dem Abklemmen von Nutzern oder dem Verlangsamen ihres Zugangs beauftragen können.⁷⁹

Die Zugangsanbieter sahen den Digital Britain Report als Niederlage an. TalkTalk erklärte, erfahrene Internetnutzer könnten jede technische Sperre umgehen. Von den Sanktionen würden nur Nutzer getroffen, deren Anschlüsse ohne ihr Wissen von Fremden genutzt würden. Man werde die Daten der eigenen Kunden wie bisher nur nach entsprechenden Gerichtsbeschlüssen an die Rechteinhaber herausgeben.⁸⁰ Wenige Tage später wurde TalkTalk mit der Übernahme von Tiscali zum mit 4,25 Millionen Kunden größten Anbieter privater Breitbandzugänge im Vereinigten Königreich.⁸¹ Die Rechteinhaber sahen sich hingegen im Aufwind: Die BPI erklärte, die Regierung habe ihre Sichtweise übernommen, wonach die Zugangsanbieter als natürlicher Kontrollpunkt im Internet für den Kampf gegen illegale Tauschbörsen verantwortlich gemacht werden müssten. Den Erfolg teile man mit den Verbündeten in anderen Sektoren der Unterhaltungsindustrie, die ebenfalls für ein System der abgestuften Erwidern eingetreten seien.⁸²

Die in UKMusic vertretenen Rechteinhaber brachten binnen weniger Tage ein eigenes Konzept für ein System der abgestuften Erwidern in den Konsultationsprozess von

78 Alexandra Topping, »Minister warns illegal filesharers they face ›technical measures‹« in: *Guardian.co.uk* (05.06.2009), <http://mcaf.ee/vcx72> (Stand 12.12.2011).

79 Department for Culture, Media and Sport / Department for Business, Innovation and Skills, »Digital Britain« (2009), <http://mcaf.ee/qo8pt> (Stand 12.12.2011), S. 109-112.

80 Wendy Becker, »TalkTalk response to the Digital Britain Report« (17.06.2009), <http://mcaf.ee/4mjby> (Stand 12.12.2011).

81 Bate Felix / Nigel Tutt, »Carphone wins EU approval for Tiscali UK buy« in: Reuters (30.06.2009), <http://mcaf.ee/7u1sg> (Stand 12.12.2011); Charles Dunstone, »Welcoming Tiscali is next chapter in TalkTalk story« in: *Talktalkblog.co.uk* (08.05.2009), <http://mcaf.ee/pwafz> (Stand 12.12.2011).

82 Geoff Taylor, »Viewpoint: Geoff Taylor chief executive BPI« in: *Music Week* (27.06.2009), S. 4.

Ofcom ein. Dieses sieht vor, dass die Zugangsanbieter ihren Kunden bei der zweiten Verwarnung eine Webseite anzeigen, auf der sich die Anschlussinhaber identifizieren und sich für den Zugang verantwortlich erklären müssen. Anschließend wird die Zugangsgeschwindigkeit für die Dauer von einer Woche reduziert. Auf weitere Vergehen folgen komplette Sperrungen von bis zu zwei Monaten Dauer. Stellvertretend für die Zugangsanbieter, die durch den Vorschlag maßgeblich in die Pflicht genommen wurden, zweifelte der ISPA-Vorsitzende an der Wirksamkeit der technischen Sanktionen.⁸³

Ungeachtet ihrer Erfolge ging den Rechteinhabern der Prozess nicht schnell genug voran.⁸⁴ Sie appellierten an die Regierung, rascher eine abgestufte Erwiderung mit Sanktionen einzuführen und wurden von Burnham und Wirtschaftsminister Mandelson, der sich zuvor mit dem Hollywoodmogul David Geffen getroffen hatte,⁸⁵ erhört. Mandelson verkündete im August 2009, technische Maßnahmen wie das Trennen von Internetzugängen würden schneller eingeführt.⁸⁶ Damit machte er sich zum Feindbild der Bürgerrechtler und Zugangsanbieter. Unterdessen gründeten die Befürworter einer abgestuften Erwiderung mit der Creative Coalition Campaign eine weitere advocacy coalition, die deutlich breiter aufgestellt war als UKMusic. Unter ihren Mitgliedern finden sich die großen Verbände der Rechteinhaber aus Musik, Film, Fernsehen und Buch sowie Gewerkschaften für Musiker, Journalisten und andere Berufsgruppen der Medienindustrie. Die Mitglieder der Creative Coalition Campaign wollten kooperieren, um die Interessen der Rechteinhaber in der Gestaltung des späteren DEA zu vertreten und die Zugangsanbieter zur Kooperation zu zwingen. Angesichts von Tausenden verlorenen und gefährdeten Arbeitsplätzen in der Unterhaltungsindustrie mussten technische Mittel Vorrang vor den im Digital Britain Report priorisierten rechtlichen Schritten erhalten.⁸⁷ Dementsprechend mussten zunächst die Bandbreite der Urheberrechtsverletzer reduziert und entsprechende Angebote gesperrt werden. Rechtliche Schritte seien nur die letzte Lösung.⁸⁸

Die Gegner der abgestuften Erwiderung traten hingegen weiterhin nicht geschlossen gegenüber den Regierungsplänen auf. Mit BSkyB und Virgin Media kooperierten zwei der großen Zugangsanbieter, die zugleich auch als Rechteinhaber tätig sind, mit Musiklabels für legale Angebote. Im Gegenzug versprachen sie den Labels, gegen die Nutzer von illegalen Angeboten vorzugehen. Das Angebot von Virgin Media sah vor, dass Wiederholungstätern der Zugang zeitweise gesperrt werden könne und auch BSkyB stellte

83 Robert Ashton, »Music industry plots next move after Digital Britain« in: Music Week (27.06.2009), S. 5.

84 Robert Ashton, »Music industry plots next move after Digital Britain« aaO. (FN 83), S. 5.

85 Richard Wray, »Illegal downloaders to get their broadband cut off« in: *The Guardian* (25.08.2009), S. 1.

86 Nick Johnston, »Music Piracy« (FN 36), S. 19.

87 Creative Coalition Campaign, »About Us« (o. J.), <http://mcaf.ee/5dmsb> (Stand 12.12.2011); Katie Allen, »NUJ and Bectu join call for crackdown against illegal filesharing« in: *Guardian.co.uk* (16.09.2009), <http://mcaf.ee/i92mq> (Stand 12.12.2011).

88 Robin Parker, »Unions pressure government to fast-track piracy clampdown« in: *Broadcast* (11.09.2009).

dies in Aussicht.⁸⁹ Die verbliebenen kritischen Zugangsanbieter, darunter mit British Telecom (BT) und TalkTalk die beiden größten Anbieter für Endkunden⁹⁰, konnten lediglich beklagen, dass die Regierung ihre Einwände nicht mehr in Erwägung ziehe.⁹¹ Tatsächlich behauptete ein Juniorminister des Schatzamts, die Zugangsanbieter würden das restriktive Vorgehen überwiegend begrüßen.⁹²

Im August 2009 stellte die Regierung einen ersten konkreten Entwurf des späteren DEA vor, die der Ankündigung von Mandelson entsprechend weit über die Pläne des Digital Britain Report hinausging. Der Gesetzentwurf ermächtigte den Innenminister und nicht Ofcom dazu, nach eigenem Ermessen technische Maßnahmen – auch das zuvor noch ausgeschlossene Abklemmen von Internetzugängen – einzuführen, um die Zukunft der Medienindustrie zu sichern.⁹³ Nun bemühten sich auch die Gegner um eine bessere Aufstellung gegenüber der Regierung. Der Provider TalkTalk gründete die onlinebasierte Kampagne »Don't Disconnect Us«, die auch auf die Argumente von Internetaktivisten und Verbraucherschützern verwies.⁹⁴ Die Kampagne kritisierte an den Regierungsplänen, diese umgingen die Gerichte und gäben den Rechteinhabern quasi-judikative Rechte. Zudem kehrten sie die Unschuldsvermutung um, weil der Urheberrechtsverletzung beschuldigte Personen ihre Unschuld beweisen müssten. Zudem seien sie nicht in der Lage, die Hauptverantwortlichen zu fassen, weil diese ihre Aktivitäten verschlüsseln oder fremde Anschlüsse benutzen könnten, während unschuldigen Anschlussinhabern der Internetzugang entzogen werde.⁹⁵ Die Kampagne reichte auf der Internetseite des Premierministers eine Petition ein, die insbesondere über den Kurznachrichtendienst Twitter mit prominenter Unterstützung⁹⁶ bis zum Juni 2010 über 35.000 Unterschriften sammelte. Daneben griffen etwa 20.000 Personen auf ein Angebot der Internetaktivisten von 38 Degrees und der Open Rights Group zurück und kontaktierten ihre örtlichen Abgeordneten, um gegen das Gesetzesvorhaben zu protestieren.⁹⁷ Mit Google, Facebook, Yahoo und eBay sprachen sich mehrere der weltweit führenden Internetkonzerne ebenso gegen die Regierungspläne aus, wie einzelne Politiker von Labour und Liberaldemokraten, deren Überzeugungen mit jenen der Gegner des

89 Virgin Media, »Music to Keep Forever on Any MP3 Player«, aaO. (FN 36); Nick Johnston, »Music Piracy« (FN 36), S. 19.

90 Charles Arthur, »When three tribes go to war«, aaO. (FN 39), S. 3.

91 ISPA, »ISPA Concerned with Government Amendments to the P2P Consultation«, aaO. (FN 33).

92 Charles Arthur, »When three tribes go to war«, aaO. (FN 39), S. 3.

93 Richard Wray, »Illegal downloaders to get their broadband cut off«, aaO. (FN 85), S. 1.

94 Don't Disconnect Us (o.J.), »What others say«, <http://mcaf.ee/itq2l> (Stand 12.12.2011).

95 DmEurope, »TalkTalk launches »Don't Disconnect Us« campaign« (22.10.2009).

96 Mercedes Bunz, »Don't Disconnect Us petition surges after Stephen Fry endorsement« in: *Guardian.co.uk* (25.11.2009), <http://mcaf.ee/9x027> (Stand 12.12.2011).

97 38 Degrees, »Debate The Digital Economy Bill« (o.J.), <http://mcaf.ee/hl5nw> (Stand 12.12.2011); Rosalie Marshall, »Uncovered letters reveal strength of Digital Britain opposition« in: *Talktalk.co.uk* (26.03.2010), <http://mcaf.ee/wrpnx> (Stand 12.12.2011); Phil Szoroszor, »Who's who in the fight against the Digital Economy Bill« in: *The Red Rocket* (09.04.2010), <http://mcaf.ee/vxagl> (Stand 12.12.2011).

Gesetzesvorhabens übereinstimmten.⁹⁸ Eine von TalkTalk in Auftrag gegebene Umfrage ergab, dass 80 Prozent der befragten Personen zwischen 18 und 34 Jahren auf ein hartes Durchgreifen gegen Tauschbörsen reagieren würden, indem sie auf andere illegale Angebote zurückgriffen, bei denen sie nicht verfolgt werden könnten.⁹⁹ Ungeachtet des Protests entwickelte sich das Gesetz weiter und wurde schließlich mit den Stimmen der regierenden Labour Party und der oppositionellen Konservativen¹⁰⁰ verabschiedet. In beiden Fraktionen wandten sich nur einzelne »Rebellen« gegen das Gesetz.¹⁰¹

4.2 Deutschland

In Deutschland hielten sich die während des Untersuchungszeitraumes amtierenden Bundesregierungen aus CDU/CSU und SPD (2005-2009) und CDU/CSU und FDP (2009-) stärker aus den Kontroversen des Subsystems zurück. Zu Beginn des Untersuchungszeitraumes beklagten auch die in Deutschland tätigen Rechteinhaber die Schwierigkeiten, den illegalen Datenaustausch zu unterbinden. Weil sie erwarteten, dass auch das Gesetz zum Schutz des geistigen Eigentums nicht die gewünschte Änderung herbeiführen werde, hofften sie auf EU-weite Vorgaben, sowie auf eine Vorbildwirkung der Entwicklungen in Frankreich und im Vereinigten Königreich. Dementsprechend begrüßte der Bundesverband Musikindustrie (BVMI) im Juli 2008 das Memorandum of Understanding im Vereinigten Königreich.¹⁰² Jedoch eigne sich das im Mai 2009 verabschiedete französische Hadopi-Gesetz noch mehr zum Vorbild für Deutschland, weil es mit dem Entzug des Internetzuganges eine wirksame Sanktion vorsehe.¹⁰³ Die Filmwirtschaft schlug einen »deutschen Weg« für ihre Zusammenarbeit mit den Zugangsanbietern vor, der ohne die zu wenig entschieden handelnde Politik auskomme: Auf die mehrmalige Verwarnung von »Raubkopierern« sollten zwar Sanktionen wie das Verlangsamten des Internetzuganges folgen. Die Provider müssten aber nicht selbst nach illegalen Kopien suchen, entsprechende Informationen würden sie von der Gesellschaft

98 Jonathan Fildes, »Web giants unite against Digital Britain copyright plan« in: *BBC News* (02.12.2009), <http://mcaf.ee/jucaq> (Stand 12.12.2011).

99 TalkTalk, »Music fans will sidestep filesharing clampdown says TalkTalk« (15.03.2010), <http://mcaf.ee/y5b86> (Stand 12.12.2011).

100 Charles Arthur, »Digital economy bill rushed through wash-up in late night session«, aaO. (FN 42).

101 Richard Flowers, »The 'Digital Economy Bill Saints': the MPs who voted against Labour's internet freedom clampdown #Debill« in: *Liberal Democrat Voice* (08.04.2010), <http://mcaf.ee/tgpch> (Stand 12.12.2011).

102 Renzo Wellinger, »BPI kooperiert mit britischen ISPs« in: *Musikmarkt* (24.07.2008), <http://mcaf.ee/h1z7t> (Stand 12.12.2011).

103 Kai Biermann, »Musik-Downloads« in: *Zeit Online* (14.05.2009), <http://mcaf.ee/n0zd3> (Stand 12.12.2011).

zur Verfolgung von Urheberrechtsverstößen (GVU) erhalten.¹⁰⁴ Internetaktivisten¹⁰⁵ und Zugangsanbieter reagierten durchweg ablehnend auf diesen und vergleichbare Vorschläge der Rechteinhaber. Der Verband der deutschen Internetwirtschaft (eco) argumentierte, eine abgestufte Erwiderung sei weder mit dem Grundgesetz, noch mit dem geltenden Datenschutzrecht vereinbar. Darin stimme man mit der regierenden Großen Koalition überein.¹⁰⁶ Tatsächlich vertraten die Mitglieder der Regierungsparteien zunächst unterschiedliche Ansichten. Während Justizministerin Zypries (SPD) ein dem französischen Hadopi entsprechendes Gesetz in Deutschland ablehnte, weil es eine flächendeckende Überwachung mit sich bringe, begrüßte Kulturstatsminister Neumann (CDU) das Modell.¹⁰⁷

Zu diesem Zeitpunkt im Mai 2009 gehörte ein anderes Subsystem der Internetpolitik, das Vorgehen gegen Kinderpornographie im Internet, zu den am intensivsten diskutierten politischen Themen inmitten des beginnenden Bundestagswahlkampfes. Ein Großteil der Akteure, die sich für oder gegen eine abgestufte Erwiderung aussprachen, beteiligte sich auch an dieser Diskussion. Internetaktivisten und Internetwirtschaft mobilisierten teilweise gemeinsam gegen den insbesondere von Bundesfamilienministerin von der Leyen vorangetriebenen Entwurf für Access-Sperren gegen Webseiten mit kinderpornographischen Inhalten.¹⁰⁸ Mit dem Videothekenverband IVD trat hingegen ein Befürworter der abgestuften Erwiderung für Access-Sperren als effektive Jugendschutzmaßnahme ein.¹⁰⁹ Zumindest unter den Internetnutzern waren die Mehrheitsverhältnisse in dieser Frage klar. Eine E-Petition der Internetsperren-Gegner erreichte bis Juni 2009 über 134.000 Unterschriften.¹¹⁰ In einem Arbeitskreis gegen Internet-Sperren und Zensur (AK Zensur) organisierten sich die Gegner des Gesetzentwurfs: Bürgerrechtler, Zu-

104 Hart aber gerecht, »Verstecken zwecklos!« (03.09.2008), <http://mcaf.ee/3pgl5> (Stand 12.12.2011); Stefan Krempel, »Filmindustrie propagiert ›deutschen Weg‹ gegen ›Raubkopierer‹« in: *Heise Online* (03.09.2008), <http://heise.de/-202900> (Stand 12.12.2011).

105 Markus Beckedahl, »Three strikes and you're slow?« in: *Netzpolitik.org* (03.09.2008), <http://mcaf.ee/zklq8> (Stand 12.12.2011).

106 Eco, »Provider wollen und können keine Internetkontrolleure sein« (08.10.2008), <http://mcaf.ee/64olh> (Stand 12.12.2011).

107 Hannes Hintermeier / Jürgen Kaube, »Im Gespräch: Brigitte Zypries« in: *Faz.net* (27.05.2009), <http://mcaf.ee/4f1ns> (Stand 12.12.2011); Stefan Krempel, »Kulturstatsminister macht sich für Internetsperren bei Urheberrechtsverletzungen stark« in: *Heise Online* (27.05.2009), <http://mcaf.ee/5qnsb> (Stand 12.12.2011).

108 Stephan Eisel, *Internet und Demokratie*, Freiburg im Breisgau 2011, S. 255-257; Johannes Boie, »Das Netz schlägt zurück« in: *Sueddeutsche.de* (18.06.2009), <http://mcaf.ee/4tp59> (Stand 12.12.2011); Christoph Bieber, *Politik digital*, Salzhemmendorf 2010, S. 54-60; Eco, »Internetwirtschaft lehnt Gesetzentwurf zur Einführung einer Sperrinfrastruktur ab« (12.06.2009), <http://mcaf.ee/um6dw> (Stand 12.12.2011).

109 BDWi / Deutscher Familienverband / Deutscher Kinderschutzbund / Deutscher Philologenverband / IVD / Nummer gegen Kummer / Verband Bildung und Erziehung, »Gesetz zur Sperrung von Kinderpornographie verbessern« (19.05.2009), <http://mcaf.ee/h8fgw> (Stand 12.12.2011).

110 Deutscher Bundestag, »Petition: Internet – Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten« (2009), bit.ly/vL2dm (Stand 12.12.2011).

gangsanbieter, Politiker aller etablierten Parteien und der Piratenpartei.¹¹¹ Das die Mitglieder einigende Ziel, Internetsperren unabhängig von ihrer technischen Ausgestaltung und politischen Begründung zu verhindern, basierte auf gemeinsamen Überzeugungen, wonach diese Sperren rechtswidrig, moralisch falsch und technisch unwirksam seien.¹¹² Somit handelte es sich um eine advocacy coalition. Trotz der Proteste verabschiedete der Bundestag das Gesetz. Es wurde allerdings nie angewendet und schließlich im Dezember 2011 aufgehoben.¹¹³ Dass zum Zeitpunkt der Aufhebung des Gesetzes alle etablierten Parteien Internetsperren gegen Kinderpornographie ablehnten,¹¹⁴ zeigt, wie einflussreich die stark internetbasierte Opposition gegen das Gesetz gewesen war.

Der Erfolg der Kampagne gegen Internetsperren wirkte als externer Schock auf die Diskussion über die abgestufte Erwiderung, die insbesondere von ihren Gegnern ebenfalls als Internetsperre bezeichnet wurde. Bereits im Bundestagswahlkampf 2009 traten nur mehr einzelne Politiker in verklausulierter Form¹¹⁵ für eine abgestufte Erwiderung ein. Ein von der Enthüllungsplattform Wikileaks veröffentlichter Entwurf des CDU/CSU-Regierungsprogrammes für die Legislaturperiode 2009–2013 hatte noch eine abgestufte Erwiderung vorgeschlagen: »Wir möchten nach britischem und französischem Vorbild Rechtsverletzungen effektiv unterbinden, indem die Vermittler von Internetzugängen Rechtsverletzer verwarren und nötigenfalls ihre Zugänge sperren.«¹¹⁶ Innerhalb von zwei Tagen nach Veröffentlichung zog die Union den Vorschlag zurück. Die Parlamentarische Geschäftsführerin der CDU/CSU-Bundestagsfraktion erklärte, sie »halte es für falsch und nicht machbar, im Internet unliebsame Inhalte durch Sperren oder das Kappen von Verbindungen zu unterdrücken.«¹¹⁷ Gegenüber den Internetaktivisten von Netzpolitik.org erklärten im Vorfeld der Bundestagswahl von 2009 alle Parteien, sie lehnten die abgestufte Erwiderung generell ab.¹¹⁸ Vielmehr setzten sich Bündnis 90/Die Grünen für eine Kulturflaute ein, während SPD und Linke diese Forderung vieler Bürgerrechtler prüfen wollten.¹¹⁹

111 Interview mit Rigo Wenning (AK Zensur).

112 AK Zensur, »AK Zensur appelliert an SPD und GRÜNE: Absage an Netzsperrern in Koalitionsvertrag aufnehmen!«, aaO. (FN 41).

113 Zeit Online / DPA, »Bundesregierung hebt Sperrgesetz gegen Kinderpornos auf« in: Zeit Online (25.05.2011), <http://mcaf.ee/wsnp7> (Stand 12.12.2011); Eco, »Parlament hebt Zugangsschwerungsgesetz endgültig auf« (02.12.2011), <http://mcaf.ee/a26lj> (Stand 12.12.2011).

114 Stefan Tomik, »Zu Fall gebracht« in: *Faz.net* (07.04.2011), <http://mcaf.ee/sf3ah> (Stand 12.12.2011).

115 Stefan Krempel, »SPD-Sprecherin liebäugelt mit Internetsperren bei Urheberrechtsverstößen« in: *Heise Online* (07.08.2009), <http://mcaf.ee/8ie4s> (Stand 12.12.2011).

116 Kai Biermann, »Ahnungslos im Netz« in: *Zeit Online* (09.09.2009), <http://mcaf.ee/1p0mh> (Stand 12.12.2011).

117 Meike Laaff, »Doch keine ›Three Strikes‹-Forderung: CDU mottet Netzguillotine ein« in: *Taz.de* (25.06.2009), <http://mcaf.ee/xjqu8> (Stand 12.12.2011).

118 Markus Beckedahl, »Antworten der Parteien zur Netzpolitik« in *Netzpolitik.org* (17.09.2009), <http://mcaf.ee/ucmbn> (Stand 12.12.2011).

119 Deutscher Kulturrat, »Wahlprüfsteine zur Kulturpolitik: Parteien bekennen Farbe« (11.08.2009), <http://mcaf.ee/xk59f> (Stand 12.12.2011).

In ihrem im Oktober 2009 geschlossenen Koalitionsvertrag erklärten CDU/CSU und FDP, sie wollten »des Datenschutzes bessere und wirksame Instrumente zur Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen im Internet schaffen. Dabei wollen wir Möglichkeiten der Selbstregulierung unter Beteiligung von Rechteinhabern und fördern. Wir werden keine Initiativen für gesetzliche Internetsperren bei Urheberrechtsverletzungen ergreifen.«¹²⁰ Mehrheitlich wurde dies als Absage an eine abgestufte Erwiderung mit abschließender Sanktion interpretiert.¹²¹ Andere Kommentatoren vermuteten, die wirtschaftsnahe FDP werde der Unterhaltungsindustrie entgegenkommen und die Zugangsanbieter zu einer Selbstverpflichtung drängen.¹²² Dies bewahrheitete sich ebenso wenig wie die Annahme, Deutschland könne von Frankreich und dem Vereinigten Königreich dazu gedrängt werden, eine abgestufte Erwiderung einzuführen.¹²³ Tatsächlich blieb auch die FDP entgegen entsprechender Hoffnungen der Rechteinhaber¹²⁴ bei ihrer Ablehnung von Internetsperren bei Urheberrechtsverstößen. Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger erklärte, die Bundesregierung vertrete diese Linie auch auf europäischer Ebene.¹²⁵

5. Fazit

Im Vereinigten Königreich setzten sich mit UKMusic und der Creative Coalition Campaign zwei advocacy coalitions frühzeitig für eine abgestufte Erwiderung innerhalb des DEA ein. Dass neben den Rechteinhabern auch Gewerkschaften Teil der Creative Coalition Campaign wurden, kam einem internen Schock gleich, infolge dessen wichtige Labour-Minister und Abgeordnete der Conservatives die Überzeugungen der Allianz übernahmen und umsetzten. Die Zugangsanbieter hatten sich mit dem Memorandum of Understanding bereits auf einen Testlauf der abgestuften Erwiderung eingelassen und damit der Regierung eine Vorlage für den DEA geliefert. Die Gegner des Gesetzes nutzten zwar ausgiebig die Möglichkeiten des Internet für ihre Vernetzung, kamen damit aber zu spät, um den bereits laufenden Prozess aufzuhalten.¹²⁶ Zwar bemühte sich TalkTalk um eine advocacy coalition mit den Bürgerrechtlern, die positive oder gleichgültige Haltung anderer Zugangsanbieter zu dem Gesetz verhinderte jedoch eine Allianz der großen Zugangsanbieter. Erst nach den Neuwahlen im April 2010 organisierten sich die Gegner

120 CDU/CSU / FDP, »Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.«, aaO. (FN 45), S. 103-104.

121 Stefan Krempel, »Schwarz-Gelb gegen Internetsperren bei Urheberrechtsverletzungen« in: *Heise Online* (19.10.2009), <http://mcaf.ee/nfm28> (Stand 12.12.2011).

122 Katharina Schuler / Marlies Uken / Kai Biermann / Hauke Friedrichs, »Der Härtestest für Schwarz-Gelb kommt erst noch« in: *Zeit Online* (26.10.2009), <http://mcaf.ee/0p9km> (Stand 12.12.2011).

123 Sandro Gaycken, »Der Kampf gegen illegale Downloads bedroht die Informationsgesellschaft« in: *Zeit Online* (09.12.2009), <http://mcaf.ee/3wsr1> (Stand 12.12.2011).

124 Welt Online, »Download-Geschäft knackt 10-Prozent-Marke« (25.12.2009), <http://mcaf.ee/atkfr> (Stand 12.12.2011).

125 Gerwald Herter, »Zugangssperren wird es mit der Bundesregierung nicht geben« in: *Dradio.de* (06.04.2010), <http://mcaf.ee/4dnif> (Stand 12.12.2011).

126 Interview mit Saskia Walzel (Consumer Focus).

des DEA besser. Sie waren bislang erfolgreich darin, die Umsetzung der abgestuften Erwiderung zu verzögern.¹²⁷

In Deutschland erklärte sich kein Zugangsanbieter dazu bereit, eine abgestufte Erwiderung zu erproben. Vielmehr wirkte der Erfolg einer advocacy coalition aus Bürgerrechtlern und Zugangsanbietern gegen ein Gesetz, das Internetsperren gegen Kinderpornographie einführen sollte, als externer Schock auf das Subsystem. Dieser stärkte die Bürgerrechtler und Zugangsanbieter gegenüber den Rechteinhabern. Nur vereinzelt äußern seitdem den Rechteinhabern nahe stehende Politiker Sympathien für die abgestufte Erwiderung, während die Parteiführungen ein dem DEA vergleichbares Gesetz durchweg ablehnen.

Die Analyse vermag letztlich nur zu beschreiben, wie die verschiedenen Akteure und advocacy coalitions auf die Regierungen einwirkten. Wie stark dies die unterschiedlichen politischen Weichenstellungen bedingte, hängt jedoch auch davon ab, ob und zu welchem Grad sich die Regierungen in ihrer Nähe zu den Positionen der an sie herantretenden Gruppen unterschieden. Dieser Faktor kann nicht beziffert werden, weil diese Prozesse innerhalb der Regierung nicht eingesehen werden können. Die von der BPI formulierten Passagen des DEA und die Kandidatur des BPI-Sprechers für Labour bei der Parlamentswahl 2010¹²⁸ legen jedenfalls eine Nähe zwischen der britischen Regierung und den Rechteinhabern nahe, die für die Gewerkschaften ohnehin gegeben war. Umgekehrt bemühten sich Vertreter der deutschen Bundesregierung unmittelbar nach den Bundestagswahlen von 2009, bei denen die Piratenpartei ein Überraschungsergebnis von 2,0 Prozent erzielte, um bessere Beziehungen zu den digitalen Bürgerrechtlern, etwa mit Einsetzung der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«. Dies ist zum Teil sicherlich auf den externen Schock der gescheiterten Internetsperren zurückzuführen. Zugleich zogen aus allen Parteien mehrere selbsternannte Netzpolitiker in den Bundestag ein, die den Bürgerrechtlern nahestehen und sich teilweise aktiv in deren advocacy coalitions einbringen.¹²⁹

Zusammenfassung

In Deutschland und im Vereinigten Königreich reagierte die Politik im Zeitraum 2005–2010 unterschiedlich auf das Problem von Urheberrechtsverstößen über das Internet. In beiden Ländern forderten zahlreiche Inhaber von Urheberrechten ein System aus mehrmaligen Verwarnungen und Sanktionen wie dem Verlangsamten oder Abklemmen von Internetzugängen. Während der britische Digital Economy Act 2010 eine solche

127 Interviews mit Saskia Walzel (Consumer Focus), Susie Winter (Alliance Against IP Theft) und Eddy Leviten (Federation Against Copyright Theft).

128 Cory Doctorow, »Does the BPI want MPs to debate the digital economy bill properly?«, aaO. (FN 43).

129 Peter Tauber, »Neue Medien und alte Geister«: *Schwarzer Peter* (28.07.2011), <http://mcaf.ee/lkv5> (Stand 12.12.2011); Interviews mit den Bundestagsabgeordneten Jimmy Schulz (FDP), Konstantin von Notz (Bündnis 90/Die Grünen), Thomas Jarzombek (CDU), Lars Klingbeil (SPD), Halina Wawzyniak (Die Linke).

»abgestufte Erwiderung« ermöglicht, erreichten die Rechteinhaber in Deutschland keine vergleichbaren Vorschriften. Der Beitrag erklärt die unterschiedlichen Ergebnisse mithilfe des Advocacy Coalition Framework. Im Vereinigten Königreich schloss sich eine breite advocacy coalition aus von der Wirksamkeit der abgestuften Erwiderung überzeugten Akteuren frühzeitig zusammen und wirkte erfolgreich auf die ihr ohnehin nahestehende Regierung ein. In Deutschland wirkte die erfolgreiche Kampagne einer advocacy coalition aus Internetaktivisten und Zugangsanbietern gegen das Sperren von Webseiten mit kinderpornographischen Inhalten als externer Schock auf die Diskussion. Die Führungen aller im Bundestag vertretenen Parteien distanzieren sich von dem Vorschlag.

Summary

Between 2005 and 2010, political decision-makers in Germany and the United Kingdom reacted differently to the problem of copyright infringement on the Internet. In both countries, copyright holders lobbied for a system combining multiple warnings of alleged infringers with sanctions such as slowing down or disconnecting Internet access. While the British Digital Economy Act 2010 allows for such a »graduated response«, rights holders were unable to reach similar provisions in Germany. The article uses the Advocacy Coalition Framework to explain the different outcomes. In the United Kingdom, an advocacy coalition of actors convinced of the effectiveness of a graduated response was formed early on and successfully influenced a government already close to its beliefs. In Germany, the successful campaign of an advocacy coalition of Internet activists and Internet Service Providers against the blocking of websites containing child pornography triggered an external shock. The leadership of all parties present in the Bundestag abandoned the proposal.

Johannes Fritz, Copyright Infringement on the Internet: Why do Germany and the United Kingdom react differently?