

## **Kleine Anfrage**

**der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Margit Stumpp, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann, Wolfgang Wetzel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Netzsperrern ohne richterliche Genehmigung – Clearingstelle Urheberrecht im Internet**

Seit Jahren versuchen Rechteinhaberinnen und Rechteinhaber und ihre Interessensvertretungen gegen eine Vielzahl von Websites, die Nutzerinnen und Nutzer unter systematischer Verletzung von Urheberrechten Zugriff auf urheberrechtlich geschützten Inhalte vermitteln, vorzugehen. Neben der Löschung von Inhalten, fordern sie Sperrungen bestimmter Seiten und Angebote und streiten mit den Anbietern von Internetzugangsdiensten um die Frage, unter welchen Voraussetzungen ihnen ein Anspruch auf Sperrungen zusteht. Ihr Ziel ist es, so den Zugriff auf illegale Angebote von Kulturgütern wie Games, Musik, Filme, E-Books und weiteren urheberrechtlich geschützten Inhalten zu verhindern.

Sogenannte Netzsperrern werden seit vielen Jahren äußerst kontrovers diskutiert. Die Kritik ist dabei vielfältig: Netzsperrern belassen Inhalte letztendlich an Ort und Stelle, lediglich der Zugang wird erschwert. Klar strafbare Inhalte werden nicht gelöscht und der Strafverfolgung zugeführt. Auch aus technischer Sicht ist das Instrument zudem nur begrenzt tauglich, da die Schutzvorrichtung einer Adresssperre für Seiten mit beanstandeten Inhalten oftmals mit geringem technischem Aufwand umgangen werden kann (<https://www.telemedicus.info/netzsperrern-was-geht-technisch/>). Netzsperrern sind somit oftmals nicht hinreichend effektiv. Zusätzlich können sie auch im Einzelfall dazu führen, dass der Zugang zu legalen Inhalten erschwert wird. So kam es immer wieder zu einem sogenannten Overblocking von Inhalten, die nicht gesperrt werden sollten.

Der Deutsche Bundestag hat sich bereits vor vielen Jahren äußerst intensiv, auch im Rahmen von Anhörungen der zuständigen Fachausschüsse, mit der Thematik beschäftigt (Bundestagsdrucksache 17/6644). Fraktionsübergreifend wurden Netzsperrern abgelehnt. Breite politische Einigkeit bestand darin, vorzugsweise auf das Prinzip „Löschen statt Sperrern“ zu setzen ([https://www.dasparlament.de/2011/49\\_50/Innenpolitik/36909398-316354](https://www.dasparlament.de/2011/49_50/Innenpolitik/36909398-316354); <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundestag-beerdigt-Websperrern-Gesetz-1388728.html>). Trotz dieser seit Jahren zwischen den Fraktionen des Parlaments bestehenden Einigkeit bezüglich der Ablehnung des Instruments Netzsperrern erleben diese in der jüngeren Vergangenheit eine Art Renaissance. In Bezug auf die Rechtmäßigkeit von Netzsperrern insgesamt, im Bereich des Urheberrechts im Speziellen, besteht seit Jahren Unklarheit. Wann genau Rechteinhaber im Urheberrecht einen Anspruch auf Netzsperrern haben, ist noch immer nicht abschließend geklärt (Nordemann/Steinbrecher MMR 2021, 189, 190).

Im Februar 2021 gründeten deutsche Anbieter von Internetzugangsdiensten gemeinsam mit Rechteinhabern die „Clearingstelle Urheberrecht im Internet“ (im Folgenden: CUII). Dem Projekt liegt ein gemeinsamer 24-seitiger öffentlich einsehbar Verhaltenskodex zugrunde, Ziel der CUII ist es, eine Lösung für den Umgang mit sogenannten strukturell urheberrechtsverletzenden Websites zu finden und „gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden“, wie aus der Präambel des Verhaltenskodex hervorgeht (vgl. die initiale Pressemitteilung der CUII vom 11. März 2021, [https://cuii.info/fileadmin/files/20210311\\_PM\\_Gruendung\\_CUII.pdf](https://cuii.info/fileadmin/files/20210311_PM_Gruendung_CUII.pdf) und [https://cuii.info/fileadmin/files/CUII\\_Verhaltenskodex.pdf](https://cuii.info/fileadmin/files/CUII_Verhaltenskodex.pdf)). Soweit ersichtlich haben die Beteiligten die Sache ausschließlich unter sich geregelt. Es waren keine Vertreterinnen und Vertreter von sonstigen Internetanbietern und der Zivilgesellschaft beteiligt. Dennoch ist der mit der CUII verfolgte Ansatz nach Ansicht der Fragesteller dazu geeignet, deren Interessen empfindlich zu beeinträchtigen.

Netzsperrern zielen darauf ab, den Zugriff auf die gesperrten Inhalte für die Allgemeinheit zu erschweren. Aus der Fehler- und Missbrauchsanfälligkeit der Maßnahme resultieren Kollateralschäden für die Allgemeinheit. Unter anderem wegen dieser Effekte hat die CUII im rechtswissenschaftlichen Diskurs Kritik erfahren (Reda/Selinger, <https://verfassungsblog.de/netzsperrern-cuii/>). Erste Sperren wurden schon umgesetzt, weitere stehen in den nächsten Wochen und Monaten in Aussicht (vgl. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/streaming-neue-clearingstelle-sperret-illegale-internetseiten-17237724.html>).

Die Kritik richtet sich nicht nur gegen die Netzsperrern und deren Wirkung, sondern auch gegen die konkrete Ausgestaltung der Clearingstelle. Die CUII prüft, ob Netzsperrern verhängt werden, in einem Verfahren, das zwar einen gerichtsförmigen Eindruck erweckt, aber objektiv nicht die gleiche demokratische Legitimation aufweisen kann. Auch die Kriterien, anhand derer sich die Prüfung vollzieht, sind immerhin an die von der Rechtsprechung konkretisierten Vorgaben des materiellen Rechts angelehnt, richten sich aber letztendlich maßgeblich nach der zwischen den Beteiligten getroffenen Vereinbarung (vgl. Nummer 2 Buchstabe a, Nummer 6 Verhaltenskodex CUII, [https://cuii.info/fileadmin/files/CUII\\_Verhaltenskodex.pdf](https://cuii.info/fileadmin/files/CUII_Verhaltenskodex.pdf)). Auch wenn die CUII betont, es handele sich um eine unabhängige Stelle, so ergeben sich nach Ansicht der Fragesteller berechnete Zweifel an ihrer Neutralität bereits daraus, dass es sich um einen Zusammenschluss von Verbänden und Unternehmen handelt, der keinen Anspruch auf eine umfassende Repräsentation aller Betroffenen erheben kann. Insgesamt handelt es sich um ein maßgeblich privatwirtschaftlich organisiertes Verfahren, bei dem Netzsperrern zunächst verhängt werden, ohne dass eine richterliche Entscheidung darüber ergangen ist.

Im Kontext der Schaffung der „Clearingstelle Urheberrecht im Internet“ stellen sich nach Ansicht der Fragesteller eine ganze Reihe bislang unbeantworteter Fragen – u. a. zur Rechtmäßigkeit der Verfahren, zur Etablierung von Rechtsschutzmechanismen, aber beispielsweise auch zur Rolle der Bundesregierung und der ihr unterstellten Bundesbehörden wie das Bundeskartellamt (BKartA) und die Bundesnetzagentur (BNetzA) und wie diese konkret gedenkt, sicherzustellen, dass die Vorgaben zur Wahrung der Netzneutralität tatsächlich eingehalten werden. Der Verhaltenskodex der CUII regelt die Einbindung der BNetzA in den Prozess (vgl. insbesondere Nummer 3 Buchstabe b, Nummer 6 Buchstabe c Verhaltenskodex CUII). Die Behörde soll demnach lediglich formlos zu den Sperrentscheidungen der Clearingstelle Stellung nehmen. Sie will aber die von der CUII eingereichten Anträge zunächst nur summarisch prüfen und behält sich eine genauere Prüfung lediglich im Fall von Beschwerden und veränderten Sachbegebenheiten vor (vgl. [https://cuii.info/fileadmin/files/20210311\\_PM\\_BNetzA.pdf](https://cuii.info/fileadmin/files/20210311_PM_BNetzA.pdf) sowie <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/streaming-neue-clearingstelle-sperret-illegale-internetseiten-17237724.html>). Die formlosen

Briefwechsel zwischen CUII und BNetzA im Rahmen der Verhandlungen zur CUII-Gründung wurden nicht öffentlich gemacht.

Gleiches gilt für die Absprachen mit dem BKartA. Dieses vermeldete, dass es im Rahmen seines Ermessens entschieden habe, im derzeitigen Stadium keine kartellrechtlichen Einwände zu erheben ([https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/11\\_03\\_2021\\_DNS%20Clearingstelle.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/11_03_2021_DNS%20Clearingstelle.html)). Dennoch hat es ein kartellbehördliches Verwaltungsverfahren eingeleitet (vgl. <https://verfassungsblog.de/netzsperrn-cuii/>).

Daher fragen wir die Bundesregierung:

1. Hat die Bundesregierung im Zuge der Schaffung der CUII oder zu einem anderen Zeitpunkt geprüft, inwiefern es rechtmäßig ist, dass durch die CUII als Zusammenschluss von Rechteinhabern einerseits und Anbietern von Internetzugangsdiensten andererseits eine maßgeblich private Infrastruktur zur Einrichtung von Netzsperrern aufgebaut wurde, und wenn ja, wie begründet sie dies?
2. Inwiefern spielte es für die in Frage 1 angesprochene Prüfung der Bundesregierung eine Rolle, welcher Anteil der jeweiligen Interessengruppen in die Verhandlung und den Abschluss der Vereinbarung zur Gründung der CUII eingebunden war, d. h. welcher Anteil der Rechteinhaber und Anbieter von Internetzugangsdiensten repräsentiert wird?

Bedarf es aus Sicht der Bundesregierung für die Anordnung von Netzsperrern eines Nachweises der Rechteinhaberinnen und Rechteinhaber über ihre Aktivlegitimation betreffend der relevanten Inhalte?

3. Inwiefern spielte es für die in Frage 1 angesprochene Prüfung der Bundesregierung eine Rolle, dass sich die Prüfungskriterien der CUII an den von der Rechtsprechung konkretisierten gesetzlichen Vorgaben orientieren?

Welche Rolle spielt insbesondere, ob die Inanspruchnahme von Beteiligten, die Rechtsverletzung selbst begangen haben oder zur Rechtsverletzung durch die Erbringung von Dienstleistungen beigetragen haben, scheitert oder ihr jede Erfolgsaussicht fehlt und deshalb andernfalls eine Rechtsschutzlücke entstünde (Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 26. November 2015 – I ZR 174/14 – Störerhaftung des Access-Providers)?

4. Inwiefern spielte für die in Frage 1 angesprochene Prüfung der Bundesregierung das Verhältnis von rechtswidrigen zu rechtmäßigen Inhalten auf den zu sperrenden Websites eine Rolle?
5. Geht die Bundesregierung nach dem Ergebnis ihrer Prüfung davon aus, dass es mit den unionsrechtlichen Vorgaben zu vereinbaren ist, wenn die CUII als private Stelle ohne gerichtliche Anordnung eine Entscheidung über Netzsperrern trifft?

Wie ist dies nach Ansicht der Bundesregierung in Einklang zu bringen mit den Vorgaben aus

- a) Artikel 3 Absatz 3 der Netzneutralitätsverordnung (VO (EU) 2015/2120) und
- b) Artikel 8 Absatz 3 der InfoSoc-Richtlinie (Richtlinie 2001/29/EG) sowie Artikel 11 der Durchsetzungsrichtlinie (Richtlinie 2004/48/EG)?

6. Geht die Bundesregierung nach dem Ergebnis ihrer Prüfung – auch unter Berücksichtigung der Gesetzgebungsgeschichte – davon aus, dass § 7 Absatz 4 des Telemediengesetzes (TMG) europarechts- und grundrechtskonform dahingehend auszulegen ist, dass die Pflicht des Anbieters von Internetzugangsdiensten davon abhängt, dass eine gerichtliche Anordnung gegen ihn ergangen ist (vgl. Reda/Selinger, <https://verfassungsblog.de/netzsperrren-cuii/>)?
7. Inwiefern erachtet die Bundesregierung es nach dem Ergebnis ihrer Prüfung für erforderlich, dass die CUII bei ihren Entscheidungen über Netzsperrungen die Grundrechte der Nutzerinnen und Nutzer berücksichtigt?
8. Inwiefern erachtet die Bundesregierung es nach dem Ergebnis ihrer Prüfung für erforderlich, dass die CUII bei ihren Entscheidungen über Netzsperrungen die Grundrechte von Personen berücksichtigt, welche Inhalte im Internet zum Abruf bereitstellen – insbesondere vor dem Hintergrund, dass Netzsperrungen auch legale Inhalte betreffen können (Overblocking)?
9. Geht die Bundesregierung nach dem Ergebnis ihrer Prüfung davon aus, dass für die Nutzerinnen und Nutzer sowie für die Anbieter von Inhalten bei zweifelhaften Entscheidungen der CUII eine effektive Beschwerdemöglichkeit bzw. wirksamer Rechtsschutz gewährleistet werden, um den aus der Entscheidung resultierenden Nachteilen auf sachgerechte Weise zu begegnen, und wenn ja, warum?
10. Hält die Bundesregierung daran fest, dass die Einbindung der Bundesnetzagentur sicherstellt, dass bei den Empfehlungen der CUII die Netzneutralitätsvorgaben berücksichtigt werden (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 39 der Abgeordneten Dr. Petra Sitte auf Bundestagsdrucksache 19/27994)?

Wie bewertet die Bundesregierung nach dem Ergebnis ihrer Prüfung die Rolle der BNetzA im Zusammenhang mit der Gründung und dem Betrieb der CUII im Weiteren?

- a) Inwiefern erachtet die Bundesregierung die BNetzA als geeignetes Gremium dafür, Entscheidungen über urheberrechtliche Sachverhalte zu treffen?

Wie lässt sich dies damit vereinbaren, dass sie bisher keine entsprechenden Sachverhalte untersuchen musste und der Gesetzgeber ihr bisher urheberrechtliche (Abwägungs-)Entscheidungen nicht explizit zugewiesen hat?

- b) Hält die Bundesregierung es vor dem Hintergrund ihrer Antwort zu Frage 10 a für erforderlich, eine eigene Stelle für die Frage zu schaffen?

Welche Aufwendungen sind hierfür ggf. erforderlich?

- c) Die BNetzA hat in ihrer Pressemitteilung vom 11. März 2021 angegeben, ihren Beitrag zu leisten, um die Vorgaben der Netzneutralität zu sichern ([https://cuii.info/fileadmin/files/20210311\\_PM\\_BNetzA.pdf](https://cuii.info/fileadmin/files/20210311_PM_BNetzA.pdf)); welche Kenntnisse hat die Bundesregierung dazu, auf welche Weise dies konkret erfolgt ist oder erfolgen soll, und hält die Bundesregierung diese Prüfungen vor dem Hintergrund der klaren, in den Artikeln 3 und 4 der Netzneutralitätsverordnung (VO (EU) 2015/2120) geregelten Anforderungen in Bezug auf den Zugang zum offenen Internet für ausreichend?
- d) Wie bewertet es die Bundesregierung, dass die BNetzA laut dem CUII-Verhaltenskodex lediglich formlos zu den Sperrentscheidungen Stellung bezieht?

- e) Inwiefern trifft es nach der Kenntnis der Bundesregierung zu, dass die BNetzA zunächst nur summarisch prüft (vgl. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/streaming-neue-clearingstelle-sperret-illegale-internetseiten-17237724.html>), und inwiefern erachtet die Bundesregierung dies als ausreichend?
- f) Wie bewertet die Bundesregierung die Aussage der BNetzA aus der genannten Pressemitteilung, dass sie sich eine nachträgliche Überprüfung explizit nur bei Änderungen der Sachlage oder Beschwerden von Betreibern von Websites vorbehält?
11. Hält die Bundesregierung es für erforderlich oder für sinnvoll, dass eine Liste der durch die CUII initiierten Netzsperrungen durch eine öffentliche Stelle vorgehalten wird, um Transparenz hierüber zu schaffen, und wenn nein, warum nicht?
12. Wie bewertet die Bundesregierung nach dem Ergebnis ihrer Prüfung die Rolle des BKartA im Zusammenhang mit der Gründung und dem Betrieb der CUII?
- a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung des BKartA, dass keine Einwände gegen den Start der CUII bestehen, wie dieses in der Pressemitteilung vom 11. März 2021 mitgeteilt hat ([https://cuii.info/fileadmin/files/20210311\\_PM\\_BKartA.pdf](https://cuii.info/fileadmin/files/20210311_PM_BKartA.pdf))?
- b) Welche Kenntnisse liegen der Bundesregierung vor zu dem kartellbehördlichen Verwaltungsverfahren, welches das Bundeskartellamt gegen die CUII eingeleitet hat (vgl. Reda/Selinger, <https://verfassungsblog.de/netzsperrungen-cuii/>)?
- c) Inwiefern geht die Bundesregierung davon aus, dass die an der CUII beteiligten Anbieter von Internetzugangsdiensten sowie die Rechteinhaberinnen und Rechteinhaber vertraglich verabreden dürfen, dass die Einführung von Netzsperrungen davon abhängen soll, ob das Geschäftsmodell der gesperrten Websites rechtmäßig ist oder nicht?
- Was folgt hieraus für die Prüfung des BKartA?
- d) Teilt die Bundesregierung die Auffassung des BKartA, dass angesichts der Sicherungsmechanismen und der möglichen Effizienz des Vorhabens ein kartellrechtswidriger Boykott nicht vorliegt, und wenn ja, warum?
13. Inwiefern teilt die Bundesregierung die im Fachdiskurs geäußerte Vermutung (Reda/Selinger, <https://verfassungsblog.de/netzsperrungen-cuii/>), es sei damit zu rechnen, dass die BNetzA und das BKartA Informationsfreiheitsanfragen nicht inhaltlich beantworten würden?
- Inwieweit hält die Bundesregierung dies für rechtmäßig?
- Inwieweit hält es die Bundesregierung für möglich, dass Belange der CUII wie etwa der Schutz von Geschäftsgeheimnissen eine Rolle spielen können, und wie lässt sich dies mit der Bedeutung der Tätigkeit der Clearingstelle für die Belange der Nutzerinnen und Nutzer sowie Anbieter von Inhalten vereinbaren?
14. Inwiefern erachtet die Bundesregierung es für erforderlich oder geboten, dass das BKartA und die BNetzA beispielsweise aus Gründen der Transparenz die Kommunikation im Zusammenhang mit der Gründung der CUII veröffentlichen?

15. Inwiefern erachtet die Bundesregierung Netzsperrern als effektives Mittel, um den Zugang zu rechtswidrigen (insbesondere urheberrechtsverletzenden) Inhalten zu unterbinden?

Und welchen Einfluss auf die Bewertung der Bundesregierung, dass sich DNS (Domain-Name-System)-Sperrern ohne tieferegreifende technische Expertise und ohne großen Aufwand umgehen lassen (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) und die entsprechenden Anbieter sich längst durch entsprechende Hinweise oder häufiges Umziehen der Angebote auf Netzsperrern eingestellt haben?

16. Inwiefern geht die Bundesregierung vor dem Hintergrund ihrer Antwort zu Frage 15 davon aus, dass Netzsperrern auch angesichts der bei ihrem Einsatz bestehenden Fehler- und Missbrauchsanfälligkeit (Schnabel, JZ 2009, 996, 1001; Suwelack, DSRITB 2014, 297, 304) die Grundrechte der Betroffenen in einen angemessenen Ausgleich zueinander bringen?
17. Entspricht es der Auffassung der Bundesregierung, dass die Gründung der CUII irgendwelche Missstände hat zu Tage treten lassen, die eine Überarbeitung der gesetzlichen Vorgaben – sei es auf europäischer oder nationaler Ebene – notwendig erscheinen lassen, und wenn ja, welche konkret?
18. Inwiefern geht die Bundesregierung davon aus, dass die CUII rechtlich mit dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes zu vereinbaren ist und tatsächlich noch erforderlich ist?

Berlin, den 4. Mai 2021

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**



