

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Margit Stumpp, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/30050 –**

Netzsperrungen ohne richterliche Genehmigung – Clearingstelle Urheberrecht im Internet

Vorbemerkung der Fragesteller

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 Netzsperrungen werden seit vielen Jahren äußerst kontrovers diskutiert. Die Kritik ist dabei vielfältig: Netzsperrungen 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/netzsperrungen-was-geht-technisch/>). Netzsperrungen 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 Netzsperrungen abgelehnt. Breite politische Einigkeit bestand darin, vorzugsweise auf das Prinzip „Löschen statt Sperren“ zu setzen (https://www.das-parlament.de/2011/49_50/Innenpolitik/36909398-316354; <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundestag-beerdigt-Websperrungen-Gesetz-1388728.html>). Trotz dieser seit Jahren zwischen den Fraktionen des Parlaments be-

stehenden 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 und 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 Sperrern wurden schon umgesetzt, weitere stehen in den nächsten Wochen und Monaten in Aussicht (vgl. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/streaming-neue-clearingstelle-sperrt-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 gerichtsformigen 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). Auch wenn die CUII betont, es handle sich um eine unabhängige Stelle, so ergeben sich nach Ansicht der Fragesteller berechnigte 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 Sperrernscheidungen 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 sowie <https://www.faz.net/aktuell/wi>

rterschaft/streaming-neue-clearingstelle-sperrt-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). Dennoch hat es ein kartellbehördliches Verwaltungsverfahren eingeleitet (vgl. <https://verfassungsblog.de/netzsperrren-cuii/>).

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 Netzsperrren aufgebaut wurde, und wenn ja, wie begründet sie dies?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass gegen die Gründung der Clearingstelle Urheberrecht im Internet (CUII) nach dem derzeitigen Sachstand keine grundsätzlichen Bedenken bestehen. Durch die formlose Einbindung der Bundesnetzagentur (BNetzA) wird sichergestellt, dass Netzneutralitätsvorgaben nach Artikel 5 Absatz 1 der Telecom-Single-Market-Verordnung (EU) 2015/2120 (TSM-Verordnung) berücksichtigt werden, bevor eine Domain-Name-System-Sperre (DNS-Sperre) von strukturell urheberrechtsverletzenden Webseiten (SUW) durch Internetzugangsanbieter eingerichtet wird. Die formlose ex-ante Einbindung der BNetzA stellt im Einzelfall ohne präjudizielle Wirkung für die Sach- und Rechtslage sicher, dass die Ausnahmegründe für die Zulässigkeit von Verkehrsmanagementmaßnahmen, zu denen auch DNS-Sperren gehören, im Vorfeld der Implementierung gemäß Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 3a TSM-Verordnung in Verbindung mit § 7 Absatz 4 des Telemediengesetzes (TMG) geprüft werden.

Eine gerichtliche Überprüfung einer umgesetzten DNS-Sperre, z. B. auf Veranlassung von betroffenen Webseitenbetreibern oder von Internetnutzern, bleibt indes jederzeit möglich. Berücksichtigt wurde zudem, dass die BNetzA bei eingerichteten DNS-Sperren ohne entsprechendes Gerichtsurteil ex-post ohnehin prüfen müsste, ob eine solche Sperre mit den Vorgaben gemäß Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 3a TSM-Verordnung in Verbindung mit § 7 Absatz 4 TMG vereinbar ist. Mangels präjudizieller Wirkung auf die Sach- und Rechtslage, kann die BNetzA nachträglich erneut die betreffende DNS-Sperre ex-post gemäß §§ 126, 149 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) prüfen. Überdies hat auch das Bundeskartellamt (BKartA) angesichts der Sicherheitsmechanismen zur Verhinderung von überschießenden Beschränkungen keine kartellrechtlichen Einwände gegen die Einrichtung der CUII erhoben.

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 Netzsperrren eines Nachweises der Rechteinhaberinnen und Rechteinhaber über ihre Aktivlegitimation betreffend der relevanten Inhalte?

Für eine Prüfung am Maßstab des Kartellverbots kommt es darauf an, ob Wettbewerbsbeschränkungen bezweckt oder bewirkt werden. Dabei ist von Bedeu-

tung, ob und in welchem Umfang Wettbewerber an der Absprache beteiligt sind. Es ist aber nicht unbedingt entscheidend, ob ein bestimmter Anteil an Marktteilnehmern erreicht wird. Die „Clearingstelle“ verlangt nach ihrer Konzeption, vergleichbar einem gerichtlichen Verfahren, die Aktivlegitimation der jeweiligen Antragstellerin bzw. des jeweiligen Antragstellers.

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)?

Es wurde berücksichtigt, dass ein Prüfausschuss unter Beteiligung ehemaliger Richterinnen und Richter des Bundesgerichtshofs (BGH) im Rahmen der CUII die Voraussetzungen für DNS-Sperren prüft und sich hierbei auf die höchstgerichtliche Rechtsprechung stützt. In die Prüfung wurde auch einbezogen, dass Rechteinhaberinnen und Rechteinhaber in der Praxis kaum effiziente Zugriffsmöglichkeiten haben, um gegen SUW vorzugehen, deren Geschäftsmodell auf Urheberrechtsverletzungen aufbaut, da diese meist aus nicht-europäischen Ländern betrieben werden, die eine behördliche Zusammenarbeit verweigern oder erschweren.

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?

Im Rahmen der Prüfung wurde berücksichtigt, dass es sich ausschließlich um SUW handelt, deren Geschäftsmodell auf Urheberrechtsverletzungen aufbaut.

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 Netzsperrungen 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

Nach Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 3a der TSM-Verordnung gibt es explizite Ausnahmegründe für die Zulässigkeit von Verkehrsmanagementmaßnahmen. Verkehrsmanagementmaßnahmen, wie zum Beispiel DNS-Sperren, können danach nicht nur auf der Grundlage von Urteilen oder behördlichen Anordnungen zulässig sein, sondern auch dann, wenn sie erforderlich sind, um „nationalen Rechtsvorschriften, denen der Internetzugangsanbieter unterliegt, zu entsprechen“. Dies wird in Erwägungsgrund 13 der TSM-Verordnung näher erläutert.

- b) Artikel 8 Absatz 3 der InfoSoc-Richtlinie (Richtlinie 2001/29/EG) sowie Artikel 11 der Durchsetzungsrichtlinie (Richtlinie 2004/48/EG)?

Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (InfoSoc-Richtlinie) sowie Artikel 11 Satz 3 der Durchsetzungsrichtlinie (Richtlinie 2004/48/EG) verfolgen vorrangig das Ziel, ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten und die Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Rechte möglichst effektiv sicherzustellen (vergleiche Erwägungsgrund 9 der Richtlinie 2001/29/EG, Erwägungsgrund 3 der Richtlinie 2004/48/EG). Dabei begrenzen sie die Rechtsschutzmöglichkeiten der Rechteinhaberin oder des Rechtsinhabers ihrem Zweck als auch ihrem Wortlaut nach nicht auf gerichtliche Anordnungen.

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/>)?

Auf die Antwort zu Frage 5a wird verwiesen.

7. Inwiefern erachtet die Bundesregierung es nach dem Ergebnis ihrer Prüfung für erforderlich, dass die CUII bei ihren Entscheidungen über Netzsperrn die Grundrechte der Nutzerinnen und Nutzer berücksichtigt?

Bei der Prüfung der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit muss zwischen den betroffenen Grundrechten des Eigentumsschutzes der Urheberrechtinhaberinnen und -inhaber und der Informationsfreiheit und informationellen Selbstbestimmung der Internetnutzerinnen und -nutzer abgewogen werden. Eine solche Verhältnismäßigkeitsprüfung ist immer vorzunehmen, wenn Grundrechte betroffen sind. Der Prüfausschuss der CUII prüft Anträge von Rechteinhaberinnen und -inhabern unter Berücksichtigung der Rechtsprechung dahingehend, ob die rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen für die Einrichtung einer DNS-Sperre vorliegen.

Internetnutzerinnen und -nutzer haben trotz einer Sperre des Zugangs zu SUW weiterhin die Möglichkeit, in rechtmäßiger Weise die urheberrechtlich geschützten Inhalte zum Beispiel bei kommerziellen Streamingdiensten zu nutzen.

8. Inwiefern erachtet die Bundesregierung es nach dem Ergebnis ihrer Prüfung für erforderlich, dass die CUII bei ihren Entscheidungen über Netzsperrn die Grundrechte von Personen berücksichtigt, welche Inhalte im Internet zum Abruf bereitstellen – insbesondere vor dem Hintergrund, dass Netzsperrn auch legale Inhalte betreffen können (Overblocking)?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des BGH eine DNS-Sperre nicht nur dann zumutbar ist, wenn ausschließlich rechtsverletzende Inhalte auf der jeweiligen Internetseite bereitgehalten werden. Der Prüfausschuss der CUII prüft Anträge von Rechteinhaberinnen und -inhabern unter Berücksichtigung der Rechtsprechung dahingehend, ob die rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen für die Einrichtung einer DNS-Sperre vorliegen.

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?

Eine Beschwerdemöglichkeit gegenüber der CUII ist vorgesehen. Eine gerichtliche Überprüfung einer umgesetzten DNS-Sperre durch Nutzerinnen und Nutzer sowie Anbieter von Inhalten bleibt jederzeit möglich. Überdies kann die BNetzA nachträglich erneut eine DNS-Sperre ex-post gemäß §§ 126, 149 TKG auf Zulässigkeit mit den Netzneutralitätsvorgaben prüfen.

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)?

Es ist Aufgabe der BNetzA, gemäß Artikel 5 Absatz 1 der TSM-Verordnung sicherzustellen und zu überwachen, dass die Vorgaben zum Zugang zum offenen Internet eingehalten werden. Dazu gehört auch die Überprüfung, ob eingerichtete DNS-Sperren mit den Vorgaben der TSM-Verordnung in Einklang stehen. Wenn die BNetzA Informationen erhält, dass eine DNS-Sperre gegen die TSM-Verordnung verstoßen könnte, muss sie überprüfen, ob ein Verstoß vorliegt. Durch die formlose ex-ante-Einbindung der BNetzA, also vor Einrichtung einer DNS-Sperre, wird sichergestellt, dass Verstöße gegen die Netzneutralitätsvorgaben bereits vermieden werden, die Netzneutralitätsvorgaben also berücksichtigt werden. Dies geschieht ohne präjudizielle Wirkung für die Sach- und Rechtslage, etwaige Ex-Post-Verfahren gemäß §§ 126, 149 TKG bleiben unberührt.

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?

Wird eine DNS-Sperre implementiert, obliegt der BNetzA ex-post die Prüfung der Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Netzneutralität. Nach Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 3a der TSM-Verordnung wäre eine solche Maßnahme unter anderem dann zulässig, wenn dies zur Umsetzung nationaler Vorschriften oder zur Umsetzung von Gerichtsurteilen erforderlich ist (siehe Antwort auf Frage 5). Für den Fall der Umsetzung einer DNS-Sperre ohne entsprechendes Gerichtsurteil wäre die BNetzA gehalten, ex-post auch die Voraussetzungen der Einrichtung einer DNS-Sperre nach § 7 Absatz 4 TMG zu prüfen. Die BNetzA muss demnach in einer solchen Konstellation ohnehin die Fragestellungen des Urheberrechts prüfen.

- 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?

Nein, die Zuständigkeit der BNetzA ist bereits abschließend europarechtlich geregelt.

- 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); 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?

Die BNetzA prüft in jedem Einzelfall, ob die Voraussetzungen nach Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 3a der TSM-Verordnung vorliegen. Die Einrichtung einer DNS-Sperre ist mit den Vorgaben zur Netzneutralität unter anderem dann vereinbar, wenn sie zur Durchsetzung von nationalen oder europäischen Rechtsvorschriften erforderlich ist. Die Bundesregierung hält dies für ausreichend.

- d) Wie bewertet es die Bundesregierung, dass die BNetzA laut dem CUII-Verhaltenskodex lediglich formlos zu den Sperrentscheidungen Stellung bezieht?

Die BNetzA gibt zu Empfehlungen der CUII formlose Stellungnahmen ab, da diese Prüfung zu einem Zeitpunkt erfolgt, wenn die DNS-Sperre noch nicht eingerichtet ist. Die BNetzA kann zu diesem Zeitpunkt keine förmliche Entscheidung treffen, denn die TSM-Verordnung sieht keine ex-ante-Prüfung, keine Genehmigungs- oder Anzeigepflichten für DNS-Sperren der Internetzugangsanbieter bei der BNetzA vor. Die Vorgaben der TSM-Verordnung bzw. die Handhabe gemäß §§ 126, 149 TKG stellen ein ex-Post-Instrumentarium dar, welches unberührt bleibt. Stellt die BNetzA eine Verletzung der Netzneutralität fest, kann sie ein förmliches Verfahren eröffnen.

- 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-sperrt-illegale-internetseiten-17237724.html>), und inwiefern erachtet die Bundesregierung dies als ausreichend?

Die BNetzA nimmt zu diesem Zeitpunkt – vor Einrichtung der Sperre – eine summarische Prüfung vor, sie führt keine eigene Beweiserhebung durch, sondern entscheidet auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen. Die Internetzugangsanbieter setzen eine DNS-Sperre erst um, wenn die BNetzA keine Bedenken äußert. Da das freiwillige Verfahren der CUII keine präjudizielle Wirkung auf die Sach- und Rechtslage hat, kann die BNetzA nachträglich erneut die DNS-Sperre prüfen. Sie kann gegenüber Internetzugangsanbietern eine Geldbuße von bis zu 500 000 Euro verhängen, wenn diese Verkehrsmanagementmaßnahmen entgegen Artikel 3 TSM-Verordnung anwenden (vergleiche § 149 Absatz 1b Nummer 1, Absatz 2 Nummer 2 TKG). Die Bundesregierung erachtet diese Sanktionsmaßnahme 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?

Wenn die BNetzA Informationen erhält, dass eine DNS-Sperre gegen die TSM-Verordnung verstoßen könnte, muss sie entsprechend Artikel 5 Absatz 1 der TSM-Verordnung überprüfen, ob ein Verstoß vorliegt. Dabei ist nicht relevant, woher die Informationen für die geänderte Sachlage, also den Verstoß, stammen. Ein Aufsichtsverfahren nach § 126 TKG leitet die BNetzA ein, wenn sie zu dem Ergebnis kommt, dass ein Verstoß gegen die Netzneutralitätsvorgaben vorliegt. In Bezug auf DNS-Sperren wegen Urheberrechtsverletzungen wäre dies der Fall, wenn die Voraussetzungen des Artikel 3 Absatz 3, Unterabsatz 3a TSM-Verordnung nicht oder nicht mehr vorliegen.

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?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass derzeit hierfür kein Anlass besteht. Die CUII veröffentlicht ihre Empfehlungen für eine DNS-Sperre auf ihrer Internetseite (siehe <https://cuii.info/empfehlungen/>).

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)?

Die Fragen 12 und 12a werden gemeinsam beantwortet.

Das BKartA hat im Rahmen seines Aufgreifermessens entschieden, keine Einwände gegen den Start der CUII geltend zu machen, zugleich aber erklärt, die Entwicklung der Praxis zu beobachten. Die Bundesregierung kommentiert Entscheidungen des BKartA grundsätzlich nicht.

- 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/>)?

Die an der CUII Beteiligten sind an das BKartA herangetreten und haben das Vorhaben dort vorgestellt. Das BKartA hat daraufhin ein Verwaltungsverfahren eröffnet, in dem es die Entscheidung getroffen hat, keine Einwände gegen den Start geltend zu machen (siehe oben).

- 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 Netzsperrern davon abhängen soll, ob das Geschäftsmodell der gesperrten Websites rechtmäßig ist oder nicht?

Was folgt hieraus für die Prüfung des BKartA?

Das BKartA hat in seiner Pressemitteilung vom 11. März 2021 dargestellt, dass rechtswidrige Angebote wie urheberrechtsverletzende Internetseiten grundsätzlich nicht den Schutz des Kartellrechts genießen. Es hat zugleich darauf hingewiesen, dass es entscheidend darauf ankommt, ob und inwiefern die Gefahr besteht, dass auch rechtmäßige Angebote beeinträchtigt werden.

- 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?

Das BKartA hat keine abschließende rechtliche Beurteilung vorgenommen, sondern im Rahmen seines Ermessens entschieden, keine Einwände gegen den Start der CUII zu erheben (siehe oben).

13. Inwiefern teilt die Bundesregierung die im Fachdiskurs geäußerte Vermutung (Reda/Selinger, <https://verfassungsblog.de/netzsperrern-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?

Die Bundesregierung teilt die Vermutung nicht. Die Beantwortung von Informationsfreiheitsanfragen ist im Informationsfreiheitsgesetz (IFG) geregelt, welches Anwendung auf alle öffentlichen Stellen und somit auch auf die BNetzA findet. § 8 IFG sieht die Beteiligung Dritter vor, wenn deren Belange berührt sind. § 6 IFG schützt geistiges Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Bei Letzteren erfolgt ohne Einwilligung der Dritten keine Herausgabe. Die Bundesregierung hält es daher für möglich, dass Belange der CUII bei Informationsfreiheitsanfragen eine Rolle spielen.

Das BKartA kann gegenüber Dritten Auskunft erteilen oder Einsicht gewähren, wenn diese ein berechtigtes Interesse darlegen. Es hat zugleich die Rechte der Verfahrensbeteiligten und sonstiger Dritter, u. a. am Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, zu wahren. In diesem rechtlichen Rahmen hat das BKartA bereits weitgehend Auskunft zu dem Verfahren erteilt.

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?

Inwieweit eine Veröffentlichung erfolgen kann oder muss, richtet sich nach den jeweils anzuwendenden Rechtsvorschriften.

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 tiefgreifende 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?

DNS-Sperrern können zu einer Eindämmung des Zugangs zu SUW führen und den Rechteinhabern so das Vorgehen gegen SUW, die meist aus nicht-europäischen Ländern betrieben werden, erleichtern. Selbst wenn DNS-Sperrern sich technisch umgehen lassen, schaffen DNS-Sperrern eine Hürde zum Zugang zu SUW und sensibilisieren Nutzer im Hinblick auf Verletzungen von Urheberrechten von Rechteinhaberinnen und -inhabern. Nutzerinnen und Nutzer haben trotz einer DNS-Sperre weiterhin die Möglichkeit, in rechtmäßiger Weise die urheberrechtlich geschützten Inhalte zum Beispiel bei kommerziellen Streamingdiensten zu erlangen.

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?

Bei der Prüfung der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit muss zwischen den betroffenen Grundrechten des Eigentumsschutzes der Urheberrechtsinhaber und der Informationsfreiheit und informationellen Selbstbestimmung der Internetnutzerinnen und -nutzer abgewogen werden. Eine solche Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist immer vorzunehmen, wenn Grundrechte betroffen sind. Nutzerinnen und Nutzer haben trotz einer DNS-Sperre weiterhin die Möglichkeit, in rechtmäßiger Weise die urheberrechtlich geschützten Inhalte zum Beispiel bei kommerziellen Streamingdiensten zu erlangen. Eine Sperrung ist nach der Rechtsprechung des BGH nicht nur dann zumutbar, wenn ausschließlich rechtsverletzende Inhalte auf der Internetseite bereitgehalten werden.

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?

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass aktuell kein Anlass für eine Überarbeitung der gesetzlichen Vorgaben besteht. Die praktischen Auswirkungen der CUII werden von der Bundesregierung weiter beobachtet.

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?

Zwischen dem Tätigkeitsfeld der CUII und dem Anwendungsbereich des Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes (Bundesgesetzblatt Teil I, Nummer 27, Seite 1204) bestehen keine

unmittelbaren Schnittmengen. Die Internetzugangsanbieter, die Vertragspartei der CUII sind, unterfallen als sogenannte Accessprovider nicht den Vorgaben dieses Gesetzes und der zugrundeliegenden Richtlinie. § 1 Absatz 4 des Urheberrechts-Diensteanbieter-Gesetzes (UrhDaG), das am 1. August 2021 in Kraft tritt, stellt des Weiteren klar, dass die im UrhDaG geregelten Haftungserleichterungen für Social-Media-Plattformen nicht für Dienste gelten, deren Hauptzweck es ist, sich an Urheberrechtsverletzungen zu beteiligen oder sie zu erleichtern.

