

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Hacker, Katja Suding,
Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/5146 –**

Umgang mit Fernsehpiraterie

Vorbemerkung der Fragesteller

Filmstudios, Free- und Pay-TV-Anbieter – und mit ihnen die Kreativwirtschaft in ihrer ganzen Breite – sehen sich vielfältigen Rechtsverletzungen durch die illegale Weiterverbreitung ihrer Inhalte ausgesetzt. Piraterieangebote haben sich aufgrund der Digitalisierung und entsprechender Bandbreiten vom klassischen Download hin zu einem hochqualitativen Streamingdienst verändert und bedrohen die Wertschöpfung von tausenden Medienschaffenden in Deutschland. Die geschützten Inhalte können ohne Download direkt in Webbrowsern und Apps konsumiert werden. Flankiert wird diese Form des Streaming durch passende Hardwareangebote wie „IPTV-Boxen“ (IPTV = Internet Protocol Television) und Streamingsticks. Systemoffene Hard- und Software, welche in konkreten Fällen für Urheberrechtsverletzungen missbraucht und somit kriminalisiert wird, ist optisch, technisch und hinsichtlich der Benutzeroberfläche mit geschlossenen Set-Top-Boxen (z. B. von Satelliten- oder Kabelanbietern) vergleichbar, welche eine ausschließlich legale Angebotsnutzung ermöglichen. Die offenen IPTV-Boxen ermöglichen die Installation von Add-Ons und Plug-Ins, über die Nutzer direkt auf die fraglichen Streamingangebote zugreifen können. Dies wird durch bestimmte Media Player Software ermöglicht, die für sich genommen ebenfalls für rein legale Zwecke eingesetzt werden kann. Es gibt aber auch Angebote, bei denen die entsprechenden Wiedergabelisten zur Nutzung illegaler Streamingangebote schon vorinstalliert sind (sog. Fully-loaded-Boxen). Bei „Fully-loaded“-Boxen wird der Anschein der Legalität durch die Aufmachung und Benutzerführung erweckt. Dieser Anschein wird dadurch verstärkt, dass solche Boxen auch über herkömmliche Vertriebswege (z. B. große Online-Marktplätze) erhältlich sind.

Problematisch daran ist, dass solche IPTV-Boxen eine gleichermaßen komfortable und intuitive Nutzung bieten wie die Geräte der originären Rechteinhaber und durch entsprechende Add-ons nahezu das komplette Spektrum der audiovisuellen Unterhaltung abdecken (Kinofilme, Filme zeitgleich zu oder vor Blu-Ray-Veröffentlichung, gehackte Video-on-Demand-Angebote). Empfangbar sind auch Free- und Pay-TV-Angebote inländischer und ausländischer Sendunternehmen. Die illegale Live-Übertragung von Sportgroßereignissen und

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 1. November 2018 übermittelt.

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

Events sind besonders schädlich, da die Lizenz- und Produktionskosten für die Medienunternehmen erheblich sind, ohne die entsprechende Refinanzierung zu erhalten.

Ein weiteres Problem solcher IPTV-Boxen ist der Jugendschutz, denn es wird technisch unbeschränkter Zugang auch zu jugendschutzrechtlich unzulässigen Inhalten (ohne Jugendschutz-Pin oder Tageszeitbeschränkungen) ermöglicht oder Werbeeinstrahlungen erlaubt, die ihrerseits für pornographische Inhalte, Malware oder Glücksspiel werben. Dies kann sogar bis hin zu politischer Propaganda ausländischer Staaten reichen.

Für die Nutzer von IPTV-Boxen entstehen rechtliche Nachteile nur dann, sofern die Kenntnis der Illegalität des Streamingangebotes nachgewiesen werden kann. Dieser Nachweis ist unrealistisch, wenn die IPTV-Boxen sowohl legale als auch illegale Angebote ohne besondere Kennzeichnung zugänglich machen. Aber auch gegenüber den eigentlichen Anbietern der über diese Boxen abrufbaren illegalen Inhalte sowie den Hosting- und Access-Providern, die den Zugang dazu vermitteln, können sich Rechteinhaber nach geltendem Recht nicht effektiv zur Wehr setzen. Gleiches gilt hinsichtlich der Händler und Hersteller von IPTV-Boxen.

Die skizzierten Herausforderungen bestehen national und weltweit. Im europäischen Ausland wurden Lösungsansätze aufgezeigt. Das Vereinigte Königreich hat konkrete Maßnahmen umgesetzt. Die gesetzliche Einführung von Sperrverfügungen gegen Access-Provider hat statistisch nachweisbare und wirtschaftlich beachtliche positive Auswirkungen auf den Konsum illegaler Inhalte. Seit 2011 wurden dort mehr als 500 solcher Sperrverfügungen durch den hierzu per Spezialregelung ermächtigten High Court für urheberrechtsverletzende Plattformen und Webpräsenzen erlassen (Rosati, *Intermediary IP injunctions in the EU law and UK experiences*, GRUR Int. 2017, 206). Eine aktuelle Entscheidung des High Court verpflichtet die Internet-Service-Provider dazu, die rechtswidrigen Premier-League-Streamingangebote vollautomatisch und in Echtzeit nicht mehr zugänglich zu machen.

1. Wie schätzt die Bundesregierung die wirtschaftliche Bedeutung illegaler Streaming- und Downloadangebote sowie des Vertriebs von Hardware ein, die den Zugriff auf solche Angebote ermöglicht bzw. vereinfacht?

Die Bundesregierung geht vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung von einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung von Streaming- und Download-Angeboten sowie des Vertriebs von diesbezüglicher Hardware aus. Illegale Streaming- und Downloadangebote werden in einer vom Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO) sowie dem Europäischen Polizeiamt (Europol) erstellten Studie aus dem Jahre 2017 behandelt (2017 Situation Report on Counterfeiting and Piracy in the European Union, dort S. 30) (www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/counterfeiting_and_piracy_in_the_european_union.pdf).

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Beobachtungsstelle beim EUIPO dieses wichtige Thema derzeit im Rahmen einer umfangreichen Studie objektiv und faktenbasiert aufbereitet. Nach der Bundesregierung vorliegenden Informationen soll die betreffende Studie mit dem Arbeitstitel „Infringing Business Models Phase 4“ im Laufe des Jahres 2019 veröffentlicht werden.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass auch die Nutzung legaler Streaming-Dienste in den letzten Jahren zugenommen hat. Der Anreiz, illegale Angebote zu nutzen, wird dadurch reduziert (Studie der Beobachtungsstelle beim EUIPO: Die Bürger Europas und das geistige Eigentum: Wahrnehmung, Bewusstsein, und Verhalten – Zusammenfassung S. 15 ff. <https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/>

webdav/guest/document_library/observatory/documents/IPContributionStudy/2017/executiveSummary/executive_summary_de.pdf sowie https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/IPPerceptionStudy/table_pdf/GERMANY.pdf).

2. Inwiefern sind nach Ansicht der Bundesregierung neben den Interessen der unmittelbar betroffenen Rechteinhaber auch die Interessen der Allgemeinheit berührt (bitte dabei auf die Möglichkeit verringerter Steuereinnahmen, Umgehung von Jugendschutzregelungen, Verstoß gegen Regeln zum Schutz der Allgemeinheit, Wegbrechen von Produktionen und somit weniger Inhalteauswahl für Nutzer sowie auch virenbedingte Sicherheitsrisiken für Betriebssysteme und persönliche Nutzerdaten eingehen)?

Die Bundesregierung schließt derzeit nicht aus, dass die Interessen der Allgemeinheit berührt sein können. Nach Vorliegen der in der Antwort zu Frage 1 erwähnten Studie der Beobachtungsstelle beim EUIPO dürfte hierzu hier ein klareres Bild vorliegen.

3. Wie bewertet die Bundesregierung diese Angebote, und insbesondere den Vertrieb entsprechender Hardware mit vorinstallierten Add-ons auf der Grundlage des geltenden materiellen Rechts?

Die Vielgestaltigkeit von Geräten und vorinstallierten Add-Ons verbieten eine pauschale Bewertung. Die Beurteilung kann durch die zuständigen Gerichte unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls interessengerecht vorgenommen werden.

4. Wie schätzt die Bundesregierung die bestehenden Möglichkeiten ein, die verschiedenen Interessen effektiv zu schützen, die durch solche Angebote betroffen werden?

Insbesondere:

- a) Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung für eine effektive Durchsetzung solcher Interessen unmittelbar durch die betroffenen Rechteinhaber in Deutschland?

Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung aufmerksam. Sie behält sich vor, nach Analyse der empirischen Daten zu gegebener Zeit Schlussfolgerungen ziehen. Hierzu wird zunächst die in der Antwort zu Frage 1 erwähnte Studie der Beobachtungsstelle beim EUIPO abgewartet.

- b) Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung für eine effektive Durchsetzung solcher Interessen durch die deutschen Strafverfolgungsbehörden?

Soweit Anhaltspunkte für eine Straftat vorliegen, kann nach Maßgabe des § 152 Absatz 2 StPO ein Ermittlungsverfahren durch die im Einzelfall zuständige Staatsanwaltschaft eingeleitet werden. Einen Straftatbestand für das unerlaubte Dekodieren von Pay-TV-Angeboten enthält § 4 des Gesetzes über den Schutz von zugangskontrollierten Diensten und Zugangskontrolldiensten (Zugangskontrolldiensteschutz-Gesetz – ZKDSG). Danach wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wer entgegen § 3 Nummer 1 ZKDSG eine Umgehungsvorrichtung herstellt, einführt und verbreitet.

- c) Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung für eine effektive Durchsetzung solcher Interessen durch die Medienaufsicht der Länder, insbesondere sofern solche Angebote die Inhalte von Rundfunkprogrammen verbreiten?

Sofern ein Anbieter illegaler Inhalte unter die Definition des Plattformanbieters nach § 2 Absatz 2 Nummer 13 des Rundfunkstaatsvertrags der Länder (RStV) fällt, sind aufsichtsrechtliche Maßnahmen durch die Landesmedienanstalten grundsätzlich möglich. So ist es Anbietern einer Plattform nach § 52a Absatz 3 RStV („Signalintegrität“) untersagt, ohne Zustimmung des jeweiligen Rundfunkveranstalters dessen Programme und vergleichbare Telemedien inhaltlich und technisch zu verändern sowie einzelne Rundfunkprogramme oder Inhalte in Programmpakete aufzunehmen oder in anderer Weise entgeltlich oder unentgeltlich zu vermarkten. Der Verbotstatbestand ist nach § 49 Absatz 1 Satz 2 Nummer 8 RStV bußgeldbewehrt.

- d) Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung für eine effektive Durchsetzung solcher Interessen durch sonstige öffentliche Stellen?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass öffentliche Stellen wie zum Beispiel die bei Europol angesiedelte „Intellectual Property Crime Coordinated Coalition – IPC3“ Interessen der Rechteinhaber effektiv und interessengerecht durchsetzen. Nach Kenntnis der Bundesregierung hat Europol im Bereich des illegalen IPTV auch bereits Ermittlungsverfahren unterstützt (Presseerklärung von Europol vom 6. April 2017: „One of Europe’s biggest illegal IPTV distributors dismantled“).

5. Sieht die Bundesregierung im deutschen Recht grundsätzlichen Änderungsbedarf in Bezug auf einen effektiven Schutz der betroffenen Interessen?

Falls kein Änderungsbedarf gesehen wird, weshalb soll das Schutzniveau für die betroffenen Interessen ausreichend sein?

Die Thematik ist aus Sicht der Bundesregierung im europäischen Kontext zu adressieren. Die Bundesregierung begleitet die europäischen Maßnahmen in diesem Bereich konstruktiv und verweist in diesem Zusammenhang auf die von der Bundesregierung unterstützten Ratsschlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zur Durchsetzung von Immaterialgüterrechten (Dokument 6881/18 vom 1. März 2018).

6. Besteht nach Ansicht der Bundesregierung durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 26. April 2017 (EuGH, C-527/15 „Stichting Brein v Jack Frederik Wullems, acting under the name of Filmspeler“) gesetzgeberischer Änderungsbedarf?

Wenn ja, welcher konkret und innerhalb welchen Zeitraumes?

Falls nein, warum nicht?

Aus Sicht der Bundesregierung ergibt sich durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 26. April 2017 (EuGH, C-527/15 „Stichting Brein v Jack Frederik Wullems, acting under the name of Filmspeler“) kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Die Vorgaben des Urteils können aus Sicht der Bundesregierung im Wege der europarechtskonformen Auslegung der nationalen gesetzlichen Vorschriften angemessen berücksichtigt werden.

7. Welche Maßnahmen stehen schon jetzt nach geltendem deutschen Recht in Bezug auf die Beteiligung der folgenden Adressaten zur Verfügung?

Welche Voraussetzungen müssen hierfür ggf. jeweils erfüllt sein?

Welche zusätzlichen Maßnahmen gegenüber diesen Adressaten kommen nach Ansicht der Bundesregierung für ein effektives Vorgehen gegen solche Angebote in Frage:

- a) Anbieter, die solche Streaming- oder Downloadangebote unmittelbar zur Verfügung stellen, insbesondere wenn diese Anbieter aus dem Ausland agieren oder die jeweiligen Streams über ausländische Server anbieten;
- b) Host-Provider, die solche Streaming- oder Downloadangebote auf Plattformen bereithalten, insbesondere, wenn diese Provider aus dem Ausland agieren oder deren Server im Ausland stehen;
- c) Access-Provider, die die von solchen Streaming- oder Downloadangeboten übermittelten Daten über ihre Internetzugangsdienste an die Nutzer dieser Angebote in Deutschland übermitteln;
- d) Hardware-Hersteller oder Importeure, die Endgeräte herstellen und/oder nach Deutschland importieren, die den Zugang zu solchen Streaming- oder Downloadangeboten erleichtern, insbesondere, wenn diese Hersteller oder Importeure aus dem Ausland agieren;
- e) Personen oder Unternehmen, die die Media Player Software und die Add-ons für den unberechtigten Zugang zu urheberrechtsgeschützten Inhalten auf bestehende Hardware installieren, soweit diese nicht mit den unter d) genannten Personen bzw. Unternehmen identisch sind;
- f) Personen oder Unternehmen, die die Media Player Software und/oder die Add-ons für den unberechtigten Zugang zu urheberrechtsgeschützten Inhalten herstellen und/oder anbieten;
- g) stationär oder im Internet tätige Händler oder Handelsplattformen, die Endgeräte vertreiben, die den Zugang zu solchen Streaming- oder Downloadangeboten erleichtern, oder Betreiber von Handelsplattformen, die Dritten einen solchen Vertrieb ermöglichen?

Ein Verbot für das unerlaubte Dekodieren von Pay-TV-Angeboten enthält § 3 ZKDSG. Danach sind verboten (1.) die Herstellung, die Einfuhr und die Verbreitung von Umgehungsvorrichtungen zu gewerbsmäßigen Zwecken, (2.) der Besitz, die technische Einrichtung, die Wartung und der Austausch von Umgehungsvorrichtungen zu gewerbsmäßigen Zwecken und (3.) die Absatzförderung von Unternehmensvorrichtungen. Ein Verstoß gegen das Verbot gemäß § 3 Nummer 1 ZKDSG ist strafbewehrt; ein Verstoß gegen das Verbot gemäß § 3 Nummer 2 ZKDSG ist bußgeldbewehrt. Betroffene Rechteinhaber können im Falle des Verstoßes gegen § 3 ZKDSG den Verantwortlichen auf Unterlassung in Anspruch nehmen.

Die Verantwortlichkeit von Telemediendiensteanbietern richtet sich ferner nach dem Telemediengesetz (TMG). Nach § 7 Absatz 1 (TMG) sind Diensteanbieter für eigene Informationen, die sie zur Nutzung bereithalten, nach den allgemeinen Gesetzen verantwortlich. Für fremde Informationen, die Diensteanbieter für einen Nutzer speichern, sind Diensteanbieter (sog. Host-Provider) nach § 10 TMG nicht verantwortlich, sofern sie keine Kenntnis von der rechtswidrigen Handlung oder der Information haben und ihnen im Falle von Schadensersatzansprüchen auch keine Tatsachen oder Umstände bekannt sind, aus denen die rechtswidrige Handlung oder Information offensichtlich wird, oder sie unverzüglich tätig geworden sind, um die Information zu entfernen oder den Zugang zu ihr zu sperren, sobald

sie diese Kenntnis erlangt haben. Unter bestimmten Voraussetzungen kann gemäß § 7 Absatz 4 TMG auch eine Nutzungssperre gegen Access-Provider durchgesetzt werden, um eine Wiederholung der Rechtsverletzung durch Dritte zu verhindern.

Bezüglich der Durchsetzung von Rechten gegenüber Anbietern gelten die allgemeinen Bestimmungen. Aus der E-Commerce-Richtlinie folgen insoweit keine Besonderheiten. Das Herkunftslandprinzip, nach dem Online-Dienste vorrangig von dem Mitgliedstaat beaufsichtigt werden, in dem der Dienst seinen Sitz hat, gilt nach Artikel 3 Absatz 3 i. V. m. dem Anhang, 1. Spiegelstrich der E-Commerce-RL nicht für Urheberrecht oder verwandte Schutzrechte.

8. Bestehen bezüglich der Beantwortung der Fragen 1 bis 7 nach Ansicht der Bundesregierung Unterschiede, sofern
 - a) Live-Inhalte (z. B. illegale Weiterverbreitung linearer Rundfunksignale) betroffen sind bzw.
 - b) sonstige Inhalte (z. B. Kinofilme) betroffen sind?

Nein. Für die Verantwortlichkeit der Diensteanbieter gelten auch hier die in der Antwort zu Frage 7 dargestellten Grundsätze.

9. Bestehen die geschilderten Probleme nach Kenntnis der Bundesregierung in ähnlicher Weise auch in anderen europäischen Staaten?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Thematik auch in vergleichbarer Weise auch in anderen europäischen Staaten auftritt. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die in der Antwort zu Frage 1 zitierte Studie verwiesen.

10. Existieren nach Kenntnis der Bundesregierung in anderen europäischen Staaten Lösungsansätze zur Sicherstellung der Urheber- und Leistungsschutzrechte der Rechteinhaber?

Hinsichtlich der in den EU-Mitgliedstaaten gewählten Ansätze zur Sicherstellung von Urheber- und Leistungsschutzrechten wird auf die seitens der Beobachtungsstelle beim EUIPO erstellte „Studie zu legislativen Maßnahmen in Bezug auf online begangene Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums“ aus dem September 2018 verwiesen (https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/reports/2018_Study_on_legislative_measures_related_to_online_IPR_infringements/2018_Study_on_legislative_measures_related_to_online_IPR_infringements_EN.pdf).

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Effektivität der in anderen europäischen Staaten bestehenden Maßnahmen und Regelungen?
Hält die Bundesregierung die Einführung entsprechender Maßnahmen oder Regelungen zur Sicherstellung eines effektiven Schutzes der Rechteinhaber in Deutschland für sinnvoll und durchführbar?

Die Bewertung der Effektivität der in anderen europäischen Staaten bestehenden Maßnahmen und Regelungen gehört nicht zu den Aufgaben der Bundesregierung. Die Bundesregierung begrüßt jedoch die Erstellung der in der Antwort zu Frage 10 erwähnten Übersicht zu den unterschiedlichen Maßnahmen durch das EUIPO.

12. Wie bewertet die Bundesregierung konkret die Maßnahmen des High Court im Vereinigten Königreich bezüglich der Sperrverfügungen, und sind solche Sperrverfügungen in Deutschland vor dem Hintergrund abzuwägender Güter von Verfassungsrang denkbar und umsetzbar?

Die Bundesregierung bewertet nicht die Entscheidungen unabhängiger Gerichte im Vereinigten Königreich.

13. Wie steht die Bundesregierung zu den verschiedenen technischen Möglichkeiten von Sperrungen mittels Manipulation der DNS-Einträge, die Benutzung von Proxy-Servern oder die Sperrung von IP-Adressen am Router?

Sieht die Bundesregierung weitere technische Möglichkeiten, und wo liegen nach Einschätzung der Bundesregierung die jeweiligen Vor- und Nachteile?

Die Beurteilung der verschiedenen technischen Möglichkeiten etwa bei der Anordnung einer Nutzungssperre nach § 7 Absatz 4 TMG kann durch die zuständigen Gerichte unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls interessengerecht vorgenommen werden.

14. Sind der Bundesregierung Statistiken bezüglich Inhalt und Häufigkeit gesperrter Internetseiten in Deutschland und Europa bekannt (falls ja, entsprechende Daten bitte konkret darlegen)?

Der Bundesregierung sind keine derartigen Statistiken bekannt.

15. Sind der Bundesregierung Statistiken über die Wirksamkeit von Internet-sperren in Deutschland und Europa bekannt (falls ja, entsprechende Daten bitte konkret darlegen)?

Der Bundesregierung sind keine derartigen Statistiken bekannt.

16. Sofern die Fragen 14 und 15 positiv beantwortet wurden, welche Rückschlüsse zieht die Bundesregierung aus den entsprechenden Statistiken?

Sofern die Fragen 14 und 15 negativ beantwortet wurden, was sind nach Ansicht der Bundesregierung die Gründe für die fehlende statistische Erhebung, und plant die Bundesregierung, diese Lücke durch eigene oder beauftragte Erhebungen zu füllen, und falls ja, durch wen und bis wann?

Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung aufmerksam. Sie behält sich vor, nach Analyse der empirischen Daten zu gegebener Zeit Schlussfolgerungen zu ziehen. Hierzu wird zunächst die in der Antwort zu Frage 1 erwähnte Studie der Beobachtungsstelle beim EUIPO abgewartet.

17. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Geschäfts- und Finanzierungsmodelle, die hinter den „Fully-loaded“-Boxen stehen?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich aus der in der Antwort zu Frage 1 erwähnten Studie des EUIPO weitergehende Erkenntnisse über die hinter den „fully loaded“-Boxen stehenden Geschäfts- und Finanzierungsmodelle ergeben werden.

18. Welche Maßnahmen unternimmt die Bundesregierung, um nach dem von der EU propagierten „Follow-the-Money“-Prinzip die Geschäfts- und Finanzierungsmodelle der geschäftsmäßigen Urheberrechtsverletzungen zu begegnen?

Die Bundesregierung begleitet konstruktiv die auf europäischer Ebene ergriffenen Maßnahmen zum „follow the money“ Prinzip. Auf die diesbezüglichen Ausführungen in den in der Antwort zu Frage 5 erwähnten Ratschlussfolgerungen wird verwiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.