

Konsultationsverfahren als Mittel der politischen Gestaltung des digitalen Rechtemanagements – notwendig, aber nicht hinreichend

von Carsten Orwat, ITAS

Die Einführung von Digital-Rights-Management-Systemen und die Novellierung des Urheberrechts gingen auf der europäischen Ebene und in einzelnen Mitgliedstaaten mit Konsultationsverfahren und Dialogprojekten einher, deren Verfahren, Inhalte und Wirkungen in diesem Beitrag umrissen werden. Während Konsultationsverfahren meist von staatlicher Seite organisiert wurden, sind Dialogprojekte auch von TA-Einrichtungen durchgeführt worden. Der Erfolg der Konsultationsverfahren und Projekte lässt sich nur schwer genau nachweisen. Jüngste Entwicklungen lassen aber darauf schließen, dass eine deutliche Beeinflussung von politischen Entscheidungen stattgefunden hat. Auffallend ist, dass bisher nur wenige TA-Projekte zu diesem Thema durchgeführt worden sind, wobei vieles gerade jetzt für umfassende und abwägende Analysen sprechen würde. Insbesondere die Ausweitung der politischen Handlungsfelder über das Urheberrecht hinaus und die rasante Zunahme der Anwendungsbereiche des Digital Rights Managements, z. B. in der Wissenschaft, im privaten Bereich (insbesondere „home entertainment“) oder innerhalb von Organisationen, sprechen für ein umfassendes Vorgehen.

1 Konsultationsverfahren und Dialogprojekte der Europäischen Union

1.1 Zum Hintergrund

Auf der Ebene der Europäischen Union finden sich zahlreiche abgeschlossene und laufende Dialog- und Konsultationsverfahren zu DRM und TPM (Technical Protection Measures), die aufgrund der Umsetzungsnotwendigkeiten eines großen Teils der EU-Gesetzesinitiativen in den Mitgliedstaaten eine besondere Bedeutung haben.¹ Die Behandlung von technischen Identifikations- und Schutzsystemen durch die Europäische Kommission hat bereits 1995 begonnen.

Dies zeigt u. a. das „Green Paper on Copyright and Related Rights in the Information Society“ sowie dessen „follow-up“ (Europäische Kommission 1995; Europäische Kommission 1996). Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde in den Dokumenten der rechtliche Schutz von technischen Schutzmaßnahmen von der Kommission gefordert, aber ebenso die Interoperabilität der Systeme. In diesem Kontext fanden auch erste Konsultationen mit interessierten Parteien statt. Gleichzeitig wurde in diesem Zeitraum die Entwicklung von DRM-Technologien und Umsetzungsmodellen in den Europäischen Rahmenprogrammen 2 bis 6 massiv gefördert.²

Die stärkste Dynamik erreichten die europäischen Debatten im Zuge der langwierigen Entstehung und Umsetzung der Europäischen Richtlinie zum Urheberrecht in der Informationsgesellschaft (EUCD 2001). In ihr wurde ausdrücklich der Schutz vor der Umgehung wirksamer technischer Maßnahmen etabliert und die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, freiwillige Maßnahmen zu ergreifen, um Interoperabilität und Kompatibilität der Schutzsysteme zu erreichen. Der erste Richtlinien-Vorschlag wurde 1997 vorgelegt, die Richtlinie trat 2001 in Kraft und die Umsetzung in nationales Recht der Mitgliedstaaten läuft zum Teil gegenwärtig noch. Allerdings lässt die Richtlinie viele zu regelnde Punkte ungeklärt – etwa zu den notwendigen Geschäftsmodellen, zur Rolle der Verwertungsgesellschaften, der Selbstregulierung oder der Standardisierung. Es wurde versucht, gerade diese Lücken in Konsultationsverfahren zu behandeln.

1.2 Verfahren und Projekte der Generaldirektion Informationsgesellschaft

1.2.1 Diskussionspapiere, Arbeitsgruppen, High Level Group, öffentliche Konsultationen

Die Generaldirektion Informationsgesellschaft der Europäischen Kommission initiierte den Dialog mit dem Diskussionspapier „Digital Rights. Background, Systems, Assessment“ (Europäische Kommission 2002), dem die Einrichtung von DRM-Arbeitsgruppen und einer „High Level Group on DRM“ folgten. Eine Serie von DRM-Workshops diente vor allem dazu, die Ergebnisse der Öffentlichkeit vorzu-

stellen. In dem Diskussionspapier wurde eingehend auf Probleme von DRM-Systemen hingewiesen. Dabei wurde herausgestellt, dass die Systeme nicht sicher gegenüber Hackern sind, dass sie den Gebrauch von digitalen Produkten erschweren, dass die Systeme traditionell akzeptierte Nutzungsformen einschränken und dass sie in die Privatsphäre der Nutzer eindringen könnten.

Die vier DRM-Arbeitsgruppen wurden entsprechend den Interessengruppen „Nutzer“, „Technologie-Unternehmen“, „Hersteller und Verlage“ und „Verwertungsgesellschaften“ organisiert. Das Ziel dieser Arbeitsgruppen war die Erstellung je eines Konsensdokuments. In dem Dokument der „Nutzer“-Arbeitsgruppe, das nach ausführlichen Beratungen mit europäischen Verbraucherorganisationen entstanden ist, wurden ausdrücklich die Nutzerfreundlichkeit der Systeme als Schlüsselfaktor für die Akzeptanz, das Erfordernis ausreichender Information und Anleitung für Verbraucher und die Aufhebung der Koexistenz von DRM-Systemen und Geräteabgaben hervorgehoben.

Die „High Level Group on DRM“ (HLG) wurde 2004 eingerichtet, um mit Wirtschaftsvertretern noch einmal spezielle Probleme des DRM zu erörtern, die die weitere Entwicklung innovativer Dienste und Geschäftsmodelle behindern könnten. Bemerkenswert ist, dass der HLG nur eine Verbraucherorganisation, die „European Consumer Organisation“ (BEUC), angehörte. Der Endbericht (HLG 2004) versuchte, die auf einen Konsens zielenden Diskussionen der HLG zusammenzufassen und Handlungsempfehlungen abzugeben. Von den drei Teilen „DRM und Interoperabilität“, „Abgaben für private Kopien“ und „Migration zu rechtmäßigen Diensten“ hat die Verbraucherorganisation BEUC nur den zur Interoperabilität unterstütz, da keine Übereinkunft bei den letzten beiden Teilen erzielt wurde (Kutterer 2004). An die Adresse der Wirtschaft, der Kommission und der Mitgliedstaaten gerichtet, wird von der HLG hinsichtlich Interoperabilität die (weitere) Förderung der Entwicklung von offenen Standards gefordert – insbesondere die laufende DRM-Standardisierung durch die „Moving Pictures Experts Group“ (MPEG), die „Open Mobile Alliance“ (OMA) und durch das „Digital Video Broadcasting Project“ (DVB) (HLG 2004, S. 13).³

Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Kommission dazu entschlossen, den HLG-Endbericht als Grundlage für eine öffentliche, informelle Konsultation zu nutzen. Die 52 Stellungnahmen von Institutionen und Einzelpersonen sind in einem Abschlußbericht der Kommission zusammengefasst und interpretiert worden (Europäische Kommission 2005c). Hierin gibt die Kommission wieder, dass es einen breiten Konsens unter den Beitragenden gegeben habe und die Akzeptanz der Verbraucher der Schlüssel zur weiteren Entwicklung von DRM sei. Es haben auch einige Beitragende bedauert, dass der Endbericht die Aspekte „Verbrauchervertrauen“ und „Schutz der Privatsphäre“ nicht behandelt. Eine Reihe von Stellungnahmen haben die grundsätzliche Effektivität von DRM und die Eignung des bestehenden Rechtsrahmens in Frage gestellt sowie neben den Verbraucherinteressen die stärkere Beachtung von Bürgerinteressen gefordert (dies., S. 2).

Die Kommission kam zu dem Schluss, dass weitere Diskussionen notwendig seien, die insbesondere diese Punkte ausführlich zu behandeln hätten. Sie unterstrich auch die Forderungen vieler Beitragender, dass eine größere Zahl von Einzelfragen eingehender erforscht und analysiert werden müsse. Dazu gehörten u. a. die Fragen nach den Wirkungen auf den Wettbewerb, den Kosten der DRM-Anwendung, den langfristigen Auswirkungen auf die Gesellschaft, den Wirkungen auf die „digitale Spaltung“ und den Risiken für bestehende Betriebe (dies., S. 6). Des Weiteren zeigt der Bericht deutlich den fehlenden Konsens im Streit „Pauschalabgaben versus DRM“ auf. Während einige Beitragende betonen, dass mit DRM das private Kopieren nun adäquat kompensiert werden könnte, haben andere darauf hingewiesen, dass Pauschalabgaben gerade das private Kopieren ohne die Kontrolle und Überwachung durch den Rechteinhaber ermöglichten und damit zum Schutz der Privatsphäre beitragen würden. Auch für die Rechteinhaber sollten Wahlmöglichkeiten zwischen Nutzung der Pauschalabgaben oder DRM erhalten bleiben. Sie würden verschwinden, wenn der Rechtsrahmen einseitig zugunsten von DRM geändert würde und man Verwertungsgesellschaften und Pauschalabgaben abschaffen würde („phasing out“) (dies., S. 4 ff.).

Zu dem letzten Punkt ist generell anzumerken, dass neben den IKT-Geräteherstellern insbesondere die Rechteinhaber DRM-Systeme als Möglichkeit präferieren, die pauschalen Urheberrechtsabgaben auf Geräte oder (Leer-)Medien abzuschaffen. Dies wird unter anderem damit begründet, dass mit der „präziseren“ Kompensation über den DRM-basierten direkten Vertrieb die „groben“ Mechanismen der Verwertungsgesellschaften zur Verteilung der Abgaben unter den Urhebern obsolet würden. Allerdings setzt dies voraus, dass für die individuelle Verrechnung die tatsächlichen Nutzungen der Inhalte beim Verbraucher technisch erfasst werden können, was gleichzeitig einen erheblichen Eingriff in die Privatsphäre bedeutet. Der Schutz der Privatsphäre, mit dem Pauschalabgaben auch immer begründet wurden, würde damit reduziert.

DRM-Aspekte finden sich auch in der Konsultation der Europäischen Kommission zu digitalen Bibliotheken Ende 2005 / Anfang 2006, bei der 225 Stellungnahmen verschiedenster Interessengruppen eingegangen sind.⁴ Die Europäische Kommission (2006b) fasst zur Doppelrolle von DRM für Bibliotheken zusammen, dass DRM-Systeme einerseits als technische und automatisierbare Lösung für die vielen Urheberrechtskonflikte bei der Aufnahme von (noch) urheberrechtlich geschütztem Material in digitalen Bibliotheken dienen können. Andererseits sei vielfach geäußert worden, dass mit dem vertraglich-technischen Ansatz von DRM und TPM ein Quasi-Urheberrecht drohe, bei dem die Nutzung von Inhalten, bei denen der Urheberrechtsschutz abgelaufen sei, eingeschränkt werden könnte. Zur Lösung werden in einer Stellungnahme europäische Leitlinien für rechtsverbindliche Verträge vorgeschlagen (dies., S. 5). Ebenso dürften DRM-Systeme die langfristige Archivierung und Bewahrung nicht behindern; in diesem Zusammenhang wird gefordert, dass die Werke auch DRM-frei bei den Archivbibliotheken hinterlegt werden sollen (dies., S. 8).

1.2.2 Das INDICARE Projekt

Die Generaldirektion Informationsgesellschaft der Europäischen Kommission hat zusätzlich in ihrem eContent-Programm das Projekt INDICARE („The Informed Dialogue about Con-

sumer Acceptability of Digital Rights Management Solutions in Europe“) gefördert. Das Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) hat dieses Projekt konzipiert und koordiniert. Das Projekt organisierte unter anderem einen Expertendiskurs, in dem versucht wurde, sachliche Informationen und Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger in Wirtschaft, Politik und Gesetzgebung zu erarbeiten. Neben den auf DRM basierenden neuen Vertriebskonzepten wurden vor allem aktuelle rechtliche und technische Entwicklungen untersucht und diskutiert. Eines der Hauptergebnisse ist die Betonung der Bedeutung des Verbraucherschutzrechts innerhalb der vertraglichen Beziehungen zwischen dem DRM-einsetzenden Inhalteanbieter und dem Verbraucher (INDICARE 2004; siehe auch Helberger in diesem Heft). Unter anderem soll dies durch die klare Formulierung der Verbraucherrechte, die nicht durch die privatwirtschaftlichen Lizenzverträge „überschrieben“ werden können, erreicht werden (z. B. von Braummühl 2005). Ausführlichere Informationen zum INDICARE Projekt finden sich in der Einführung zum Schwerpunkt dieses Hefts.

1.3 Verfahren und Projekte der Generaldirektion Binnenmarkt

Innerhalb der Europäischen Kommission ist ferner auch die Generaldirektion Binnenmarkt für das DRM-Thema zuständig. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es um das Verhältnis von DRM zu Verwertungsgesellschaften und Pauschalabgaben geht.⁵ Die Generaldirektion Binnenmarkt hat DRM in zwei Initiativen behandelt.

(1) Im Rahmen der „Initiative zur kollektiven Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten im Binnenmarkt“⁶ sind zwei öffentliche Konsultationen durchgeführt worden. In dieser Initiative geht es insbesondere darum, den zunehmend grenzüberschreitend operierenden Onlinediensten eine multiterritoriale Lizenzierung (z. B. bei einer Verwertungsgesellschaft in einem Mitgliedsstaat) zu ermöglichen, die dann im gesamten Binnenmarkt Gültigkeit hat. Die erste Konsultation im Jahre 2004, an der 107 Organisationen und Interessenvertretungen teilnahmen, bezog sich auf eine Mitteilung der Kommissi-

on, in der unter anderem ausführlich die Rolle von DRM bei der kollektiven und individuellen Rechteverwertung geschildert wird (Europäische Kommission 2004, S. 11 ff.). Hierin ist der generelle Ersatz von kollektivem Rechte-management und Zahlungsabwicklung mittels Verwertungsgesellschaften durch das individuelle Rechte- und Zahlungsmanagement mittels DRM angedacht. Auf der anderen Seite könne auch das kollektive Rechte-management mit Hilfe von DRM effizienter gestaltet werden – beispielsweise durch automatisiertes Rechte-Clearing (Beemsterboer 2004).

Die Stellungnahmen der zweiten Konsultation im Jahr 2005 sind in eine „Impact-Assessment“-Studie zur anstehenden Reform des grenzüberschreitenden kollektiven Rechte-managements eingeflossen, in der die politischen Handlungsoptionen von der Kommission durchgespielt wurden (Europäische Kommission 2005b). Hierin wird eher auf die Wahlmöglichkeit für Rechteinhaber abgezielt. Dabei wird diskutiert, ob sie es vorziehen, individuell ihre Rechte zu lizenzieren (gegebenenfalls, aber nicht notwendigerweise mit DRM) oder ob sie dazu Verwertungsgesellschaften in Anspruch nehmen wollen (dies., S. 10 f.). In der nachfolgenden Empfehlung der Kommission zur länderübergreifenden kollektiven Wahrnehmung von Urheberrechten wird die vollständige Substitution von Pauschalabgaben durch die DRM-gestützte Verwertung schon nicht mehr erwähnt (Europäische Kommission 2005a).

(2) Ebenso beinhaltet die Kommissionsinitiative zur Reform der Urheberrechtsvergütung zwei Konsultationen, in denen das Thema DRM behandelt wird.⁷ Die Initiative ist insbesondere auf die Neugestaltung der Vergütungsmechanismen für Privatkopien ausgerichtet und betont noch einmal, dass im digitalen Umfeld nun mit DRM die technischen Voraussetzungen für eine funktionierende individuelle Rechteverwertung vorliegen. Im zugehörigen Arbeitsprogramm der Kommission bis 2006 wird sogar angemahnt, dass „a lack of transparency about the application, collection and distribution of the copyright levies to right-holders“ (Europäische Kommission 2006c, S. 1) die Erreichung der wissensbasierten Ökonomie und der Lissabonner Ziele gefährde. Doch die Kommission hat ebenfalls zur Kenntnis genommen, dass im Zuge der Umsetzung der Europäischen Urheberrechtsrichtli-

nie die Mitgliedstaaten vorrangig an traditionellen Kompensationsformen festhielten, d. h. in vielen europäischen Staaten werden Verwertungsgesellschaften favorisiert (dies., S. 2). Zunächst wurde eine nicht-öffentliche Konsultation der Mitgliedstaaten im Jahr 2004 eingeleitet, die von Seiten der zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten derzeit noch nicht abgeschlossen ist.

Parallel findet zurzeit eine öffentliche „stakeholder consultation“ zu „Vergütungsabgaben in einem Umfeld der technologischen Konvergenz“ statt, der ein Fragebogen zu Grunde liegt (Europäische Kommission 2006d). In diesem Fragebogen sind eine Reihe von kritischen Argumenten gegenüber DRM enthalten, die vor allem durch die Verwertungsgesellschaften in den vorhergehenden Verfahrensschritten eingebracht wurden (dies., S. 17). Da urheberrechtliche Reformen letztendlich in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen, sieht die Europäische Kommission drei unterschiedliche Handlungsoptionen:

- a) Die weiteren Entwicklungen sind dem Markt zu überlassen.
- b) Flexibilität und Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung europäischer Vorgaben sind zu beschränken und somit Formen der (DRM-basierten) Kompensation vorzugeben.
- c) Lediglich im Sinne von Empfehlungen sind die Mitgliedstaaten auf die Verfügbarkeit von DRM-Technologien hinzuweisen, um gleichzeitig mehr Transparenz bei der Anwendung von Pauschalabgaben einzufordern (Europäische Kommission 2006c, S. 2).

Es ist zu erwarten, dass die Ergebnisse der Konsultationen die Entscheidung der Kommission zwischen diesen Optionen beeinflussen wird.

2 Verfahren und Projekte in einzelnen Ländern der Europäischen Union

2.1 Großbritannien

In Großbritannien ist vor allem die öffentliche Anhörung der „All Party Parliamentary Internet Group“ (APIG) zu nennen.⁸ APIG verfolgt das allgemeine Ziel, ein Diskussionsforum zwischen der Branche der neuen Medien und Parlamentariern zu bieten. In dem Konsultati-

onsverfahren wurden 90 schriftliche Stellungnahmen abgegeben und zusätzlich 36 ausgewählte Experten in einer mündlichen Anhörung befragt. Das Verfahren schloss mit einem Bericht zu „Digital Rights Management“ ab (APIG 2006). Unter anderem sollen die Ergebnisse in die gegenwärtige Reform des britischen Urheberrechts, dem so genannten „Gowers Review“, einfließen (dies., S. 4). Es ist zu bemerken, dass die Erstellung des APIG-Berichts von Unternehmen der neuen Medien finanziell unterstützt wurde (dies., S. 4).

APIG kommt in seinem Bericht zu der in dieser Weise selten vertretenen Einschätzung, dass DRM-Systeme in Zukunft so resistent gegenüber Umgehungsversuche werden, dass eine gesetzliche Unterstützung der technischen Maßnahmen „entirely irrelevant“ werden wird (dies., S. 6). Im Gegensatz dazu wird daran gedacht, dass die Entfernung von TPMs verstärkt eingefordert werden soll, damit urheberrechtliche Ausnahmeregelungen erfüllt werden können (dies., S. 11). Es ist ebenso hervorzuheben, dass APIG die Behandlung einer Reihe von Einzelfragen durch Fachressorts einfordert:

- Das „Department for Culture, Media and Sports“ soll den Zugang von Sehbehinderten zu eBooks fördern und überprüfen (dies., S. 14).
- Das „Office of Fair Trading“ soll eine geeignete Regulierung zur Kennzeichnung voranbringen, die Verbraucher klar darüber informiert, wie sie DRM-geschützte Produkte nutzen können und wie nicht, aber auch welche Risiken mit der Bindung der Nutzung an bestimmte Abspielgeräte und -software bestehen (dies., S. 16 f.).
- Das „Office of Communication“ soll Leitlinien herausgeben, die Unternehmen verdeutlichen, dass sie bei der Anwendung von sicherheitsgefährdenden DRM-Systemen strafrechtlich verfolgt werden können (dies., S. 17).
- Angesichts einiger erhöhter Preise für DRM-geschützte Inhalte in Großbritannien soll das „Department of Trade and Industry“ diesen Befund hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Prinzipien des Europäischen Binnenmarktes prüfen (dies., S. 19).

Ferner werden weitere Konsultationsverfahren zu DRM vorgeschlagen – unter anderem eine

„UK Stakeholder Group“ (dies., S. 21). Sie soll von der British Library geleitet werden, mit dem Gedanken, eine starke Einflussnahme durch Rechteinhaber zu vermeiden.

2.2 Dänemark

In Dänemark hat Teknologirådet (Danish Board of Technology) im Jahr 2005 ein Projekt zu „Digital Rights in the Information Society“ durchgeführt, aus dem der Bericht „Consequences and Implications of Digitisation and DRM“ hervorging. Unter anderem wurden im Projekt verschiedene Vertreter von Interessengruppen in „stakeholder discussions“ zusammengeführt, die nach einem neuen Interessenausgleich zwischen Rechteinhabern und Verbrauchern suchen sollten. Allerdings spiegelten sich in den Debatten die allgemeinen Kontroversen über die Einsatznotwendigkeit und die Nebenfolgen von DRM wider, die eine Einigung verhinderten. Insbesondere kam zum Vorschein, dass noch zu wenig praktische Erfahrungen mit dem DRM-Einsatz vorliegen und das Verständnis der Beteiligten, was DRM denn eigentlich sei und welche Folgen es verursacht, stark divergiert.

Das Danish Board of Technology kam dennoch zu politischen Handlungsempfehlungen, die in erster Linie die intensivere Zusammenarbeit zwischen den Ministerien und weitere konsensbildende Verfahren vorschlagen. Insbesondere sollen neue Nutzungsregeln zwischen den Rechteinhabern und öffentlichen Informationsanbietern (wie Bibliotheken) entwickelt werden. Dazu gehören z. B. neue Verfahren der Rechtklärung (clearing agreements), damit Bibliotheken auch digitale Inhalte in gewohntem Umfang und Qualität anbieten können. Ferner wurden dänische Politiker aufgefordert, einheitliche Übereinkommen zu erforderlichen Produktmerkmalen zu erreichen, zumindest aber Minimalanforderungen an Interoperabilität und die Verwendung von offenen Standards. Weiterhin wurde vorgeschlagen, dass vor allem Bibliotheken als öffentliche Informationsanbieter praktische Erfahrungen mit dem DRM-Einsatz sammeln und klar ihre Anforderungen an die DRM-Systeme stellen sollen (Nielsen 2005).

2.3 Norwegen

Im Zuge der Umsetzung der europäischen Urheberrechtsrichtlinie in norwegisches Recht am Anfang des Jahres 2005 wurde der Diskussionsbedarf zu DRM insbesondere hinsichtlich des Umgehungsverbots von DRM-Systemen erkannt. Teknologirådet (Norwegian Board of Technology) hat das norwegische Parlament im Jahr 2005 mit Ergebnissen eines Projektes zu DRM beraten.⁹ Ziel war es, ausgewogene und leicht verständliche Informationen für Politiker darüber bereitzustellen, was DRM ist, wie es sich in der Zukunft auf den Umgang mit digitalen Inhalten auswirkt und wie man sicherstellen kann, dass geistige Eigentumsrechte im digitalen Zeitalter nicht beschädigt werden. Die Informationen wurden mit Unterstützung von Rechts- und Kryptographie-Experten erarbeitet und in dem Newsletter der TA-Einrichtung (Teknologirådet Nyhetsbrev) im April 2005 veröffentlicht. Behandelt wurden drängende Problembereiche von DRM-Systemen, d. h. die Gefährdung fairer Nutzungsrechte von Verbrauchern (wie z. B. Privatkopien), der gefährdete Schutz der Privatsphäre, Sicherheitsprobleme, schädliche Auswirkungen von proprietären Systemen und Formaten, die Aufhebung des Umgehungsverbots für Forschungszwecke („reverse engineering“) und die Rolle von Open-Source-Software (Hafskjold 2005). Das revidierte norwegische Urheberrecht wurde im Juni 2005 verabschiedet und hat die Empfehlungen von Teknologirådet aufgenommen. Hafskjold (2005) betrachtet die Änderungen als verbraucherfreundlich, denn sie beinhalten das Recht auf private Kopien und gestatteten sogar, technische Schutzmaßnahmen zu umgehen, um z. B. Musik von CDs auf MP3-Spieler zu kopieren.

2.4 Deutschland

In Deutschland wird das Thema „DRM und Urheberrecht“ intensiv in der öffentlichen Diskussion in den Medien behandelt, wobei sich die gegenwärtigen Debatten vor allem auf die laufende Reform des Urheberrechts, den so genannten „zweiten Korb“ beziehen. Dazu gehören zahlreiche öffentliche Stellungnahmen. Beispielsweise wird von Seiten der Journalisten und Kreativen in der „Initiative Urheberrecht“

oder von Seiten der Wissenschaftsvertreter im „Aktionsbündnis Urheberrecht für Bildung und Wissenschaft“ die mangelnde Beibehaltung von Ausnahmeregelungen und der Rückgang von Nutzungsrechten kritisiert.¹⁰ Ferner findet eine Reihe von Informationskampagnen statt; dazu gehören beispielsweise die vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft geförderte „iRights“-Informationswebseite, die Informationskampagne „Kopien brauchen Originale“ des Bundesjustizministeriums, die „Promusic“-Initiative des Bundesverbandes der Phonographischen Wirtschaft / IFPI und die Stellungnahmen und Veröffentlichungen der „Verbraucherzentrale Bundesverband“.¹¹ Das einzige (dem Autor bekannte) TA-verwandte Projekt in Deutschland wird in diesem Heft durch Möller und Puchta vorgestellt.

3 Schlussfolgerungen

3.1 Zu möglichen Wirkungen der Verfahren und Projekte

Eindeutige und direkte Beziehungen zwischen Ergebnissen der beschriebenen Konsultationsverfahren bzw. Projekte und politischen Entscheidungen lassen sich nur schwer rekonstruieren. Da viele Ergebnisse, Aussagen und Forderungen der Konsultations- und Dialogprojekte oft deckungsgleich oder zumindest ähnlich zu den Aussagen einzelner Interessengruppen, Medien oder Wissenschaftler sind, kann die tatsächliche Informationsbasis politischer Entscheidungsträger nicht ohne großen empirischen Aufwand nachvollzogen werden. Allerdings darf angenommen werden, dass insbesondere die Konsultationsverfahren, die in der Nähe der Entscheidungsgremien angesiedelt waren oder sogar von ihnen selbst organisiert wurden (z. B. von der Europäischen Kommission) einen gewissen Einfluss nehmen bzw. nehmen werden. So gibt es derzeit eine Reihe von Entwicklungen, in denen sich die Schlussfolgerungen und Forderungen der Verfahren und Projekte widerspiegeln (ohne dass ein eindeutiger Kausalzusammenhang hergestellt werden könnte):

- Auf der europäischen Ebene sowie in einigen Mitgliedstaaten wird die Revision des Urheberrechts mit der genaueren Überprü-

fung der Umsetzung von Schrankenbestimmungen fortgesetzt.

- Die Behandlung von DRM unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutz- und Vertragsrechtes hat beispielsweise in Norwegen dazu geführt, dass die Vertragsbedingungen des „iTunes Music Stores“ von Apple vom Verbraucherombudsmann als nicht in Übereinstimmung mit norwegischem Recht erklärt wurden.¹²
- Auch in Deutschland hat der „Verbraucherzentrale Bundesverband“ jüngst Abmahnungen an Onlinedienste wie iTunes, T-Com oder Ciando gesandt, in denen in ähnlicher Weise DRM-bezogene Vertragsbedingungen (z. B. dass der Weiterverkauf und die Weitergabe der Dateien nicht gestattet würde) kritisiert wurden.

3.2 Zu Umsetzungsproblemen der Ergebnisse und Empfehlungen

Das Beispiel der Interoperabilität zeigt eindrücklich, wie schwierig die Umsetzung der Forderungen aus den Verfahren in die politisch-regulative Praxis ist. In fast allen Projekten und Verfahren wird die Interoperabilität der auf DRM-basierenden Produkte und Dienste vehement gefordert. Als Voraussetzung dafür werden vor allem Standards für DRM-Technologien und Anwendungen angesehen. Allerdings wird nicht klar formuliert, von wem und mit welchem Verfahren Standards entwickelt werden sollen oder wie „offen“ oder proprietär sie sein sollen. Häufig wird einfach gefordert, dass Marktakteure branchenorientierte offene Standards entwickeln sollen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Reihe von abgeschlossenen und laufenden Standardisierungsprojekten zu DRM (wie die Arbeiten des CEN/ISSS (2003) oder des Digital Media Projects¹³) bisher in konkreten Umsetzungen kaum Beachtung fanden. Stattdessen drohen De-facto-Standards durch das oligopolistische Angebot einzelner proprietärer DRM-Systeme. Dies wird insbesondere im Musiksektor durch die Dominanz der DRM-Systeme von Apple („Fairplay“-DRM-System) und Microsoft („Windows Media“-DRM-System) deutlich. Jüngste Versuche der französischen Regierung, diese Situation aufzubrechen und Interoperabili-

tät durch die gesetzlich erzwungene Öffnung der Systeme zu erlangen, sind am intensiven Lobbying der Wirtschaftsvertreter und an der Drohung von Apple gescheitert, den europäischen Markt zu verlassen. Weitere Standardisierungsanläufe der Europäischen Kommission, wie dies im jüngsten Arbeitsprogramm zur Standardisierung in diesem Jahr vorgesehen ist, richten sich vor allem auf die Standardisierung der digitalen Gerätevernetzung im Heimbereich, den so genannten „home entertainment networks“ (Europäische Kommission 2006a, S. 11).

Im Allgemeinen kann eine Sensibilisierung der Fachbehörden und Facheinrichtungen durch die beschriebenen Verfahren und Projekte angenommen werden, wobei insbesondere die Verbraucher- und Datenschutzeinrichtungen zu nennen sind, was sich etwa in der vom europäischen Verbraucherbüro „BEUC“ initiierten Kampagne „Consumers Digital Rights“ ausdrückt.¹⁴ Teilweise ist die Behandlung des DRM-Themas an andere Fachressorts weitergeleitet worden. Beispielsweise ist auf der Ebene der Europäischen Kommission die weitere Behandlung u. a. im „i2010“-Programm oder im Politikfeld „Audiovisuelle Medien“ angekündigt. Einerseits sind dadurch eine kontinuierliche Behandlung und (gegebenenfalls) eine Regulierung durch fachkompetentes Personal wahrscheinlich. Andererseits kann es zu einer weiteren Zersplitterung der Behandlung und zu einem inkonsistenten Vorgehen kommen. Ferner ist mit einer Weiterleitung an Fachbehörden das Risiko verbunden, dass sich das Thema der parlamentarischen Kontrolle entzieht (Bellucci et al. 2002, S. 43).

In den meisten der oben geschilderten Verfahren bzw. Projekte werden die Probleme von DRM vor allem als potentielle Gefahren bzw. „Besorgnis“ gesehen, genauso wie die Anwendungsmöglichkeiten und Nutzenvorteile eher als potentieller Nutzen bzw. „Versprechungen“ eingestuft werden. Dabei wird ein Mangel an Faktenwissen, Fallstudien, empirischen Erhebungen über die tatsächlichen Einsatzmöglichkeiten und -grenzen sowie über tatsächliche Präferenzen aller Betroffenen deutlich. In nur wenigen Projekten werden konkrete Anwendungen, Ausprägungen und tatsächliche Wirkungen bzw. schädliche Nebenfolgen von DRM-Systemen untersucht oder die Erwartungen und Präferenzen der Verbraucher ermittelt.

Zu den Ausnahmen gehören die Risikoanalyse „privacy4DRM“ (s. Möller und Puchta in diesem Heft) und die INDICARE-Konsumentenbefragungen (s. Bohn in diesem Heft).

Man kann derzeit also noch Unsicherheiten, Mehrdeutigkeiten und teilweise Nichtwissen bei den betroffenen Interessengruppen und Entscheidungsträgern ausmachen – beispielsweise hinsichtlich der tatsächlichen Akzeptanz neuer DRM-basierter Marketingkonzepte durch die Nutzer oder hinsichtlich tatsächlicher Störungen der Balance zwischen den Ansprüchen der Verwerter und der Allgemeinheit. Andererseits steigt mit der derzeitigen massenweisen Einführung von DRM-Systemen nun auch das Faktenwissen über konkrete Vor- und Nachteile einzelner DRM-Systeme an.

Ferner sind Teile der Regulierung von DRM mit dem teils reformierten Urheberrecht bereits vorhanden bzw. werden derzeit angepasst. Allerdings hat man in den dargestellten Projekten und Verfahren erkannt, dass das Urheberrecht allein nicht zur Regulierung ausreicht. Vielmehr sind auch Regulierungen auf Basis des Verbraucherschutzes, Vertragsrechts, Wettbewerbsrechts, Datenschutzes sowie (ggf. staatliche) Standardisierungen notwendig. Neben den Interessenausgleich im Urheberrecht tritt nun die Suche nach einer Reihe von weiteren Lösungen des Interessenausgleichs in diesen politischen Handlungsgebieten. Da sich DRM-Anwendungen neben der Unterhaltungsindustrie derzeit in vielen weiteren Anwendungsgebieten rasant ausdehnen, ist sogar damit zu rechnen, dass neue Interessenkonflikte auftreten werden, bei denen der Einsatz partizipativer Verfahren angebracht sein könnte.

3.3 Fazit

Damit Unsicherheiten im politischen Handeln hinsichtlich Nützlichkeit und potentieller Auswirkungen abnehmen, ist einerseits die teilweise geplante Fortführung der Konsultationsverfahren nützlich, um damit mehr Interessengruppen mit ihren Erwartungen und Bedenken in die politische Meinungsbildung einbringen zu können. Andererseits müsste es gerade jetzt um die systematische Auswertung der Erkenntnisse zu Vor- und Nachteilen verschiedener DRM-Systeme, das Gegenüberstellen und

Abwägen vorgetragener Argumente der verschiedenen Interessengruppen, die Suche nach tragfähigen Lösungen auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und letztlich um einen konsistenten regulativen Rahmen und abgestimmte Maßnahmen gehen. Wäre jetzt nicht der richtige Zeitpunkt für eine umfassende TA-Studie?

Anmerkungen

- 1) Siehe dazu auch INDICARE 2004, S. 6 ff. und S. 19 ff.
- 2) Diese Entwicklungsarbeiten zu DRM-Technologien und Umsetzungsmodellen fanden z. B. in den Projekten CITED, COPICAT, oder IMPRIMATUR statt.
- 3) Siehe zu MPEG <http://www.chiariglione.org/mpeg/>, zu OMA <http://www.openmobilealliance.org/> und zu DVB <http://www.dvb.org/>.
- 4) Siehe Dokumentation unter: http://europa.eu.int/information_society/activities/digital_libraries/consultation/index_en.htm
- 5) Urheberrechtliche Pauschalabgaben („copyright levies“) bezeichnen von den Herstellern zu entrichtende Gebühren auf bestimmte elektronische Geräte und Leermedien, die an die Verwertungsgesellschaften abzuführen sind, die aus diesen Einnahmen ihrerseits die Urheber für durch Privatkopien entgangene Einnahmen entschädigen.
- 6) Siehe Dokumentation unter: http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/management/management_de.htm
- 7) Siehe Dokumentation unter: http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/levy_reform/index_de.htm
- 8) Siehe Dokumentation unter <http://www.apig.org.uk/current-activities/apig-inquiry-into-digital-rights-management.html>
- 9) Teknologirådet ist eine unabhängige TA-Einrichtung, die durch die norwegische Regierung auf Initiative des norwegischen Parlaments 1999 geschaffen wurde.
- 10) Siehe zur „Initiative Urheberrecht“ <http://www.urheber.info/> oder zum „Aktionsbündnis Urheberrecht für Bildung und Wissenschaft“ <http://www.urheberrechtsbuendnis.de/>.
- 11) Siehe zu „iRights“ <http://www.iriights.info/>, zu „Kopien brauchen Originale“ <http://www.kopienbrauchenoriginale.de>, zu Promusic <http://www.promusicorg.de/> oder zur „Verbraucherzentrale Bundesverband“ <http://www.vzbv.de/>.
- 12) Es wird argumentiert, dass die Bindung der Inhalte an das iPod Abspielgerät, der Ausschluss der Haftung durch Apple oder der Vorbehalt von Apple, einseitig die Vertragsbedin-

gungen zu ändern, nicht zulässig sei (siehe dazu bereits Grøndal 2006).

- 13) Zum Digital Media Project siehe <http://www.dmpf.org/>.
- 14) Zur Kampagne „Consumers Digital Rights“ siehe <http://www.consumersdigitalrights.org/>.

Literatur

APIG – All Party Parliamentary Internet Group, 2006: Digital Rights Management: Report of an Inquiry by the All Party Internet Group. London: APIG; online verfügbar unter: <http://www.apig.org.uk/current-activities/apig-inquiry-into-digital-rights-management/DRMreport.pdf>

Beemsterboer, A., 2004: If you can't beat them, join them – DRM as the future for collecting societies. Interview von Natali Helberger mit André Beemsterboer. In: *INDICARE Monitor*, Vol. 1, No. 6/7, S. 10-15; online verfügbar unter: http://www.indicare.org/tiki-download_file.php?fileId=64

Bellucci, S.; Bütschi, D.; Gloede, F. et al., 2002: Analytical Framework. In: Joss, S.; Bellucci, S. (eds.): *Participatory Technology Assessment. European Perspectives*. London: Centre for the Study of Democracy, University of Westminster, S. 24-48.

CEN / ISSS – European Committee for Standardisation / Comité Européen de Normalisation, Information Society Standardisation System, 2003: Digital Rights Management. Final Report, Brüssel: CEN, online verfügbar unter: <http://www.cenorm.be/cenorm/businessdomains/businessdomains/iss/actvity/cenissdrmreportfinal30october2003.zip>

EUCD – European Copyright Directive, 2001: Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society. In: *Official Journal*, L 167, 22 June 2001, S. 10-19; online verfügbar unter: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32001L0029&model=guichett

Europäische Kommission, 1995: Green Paper on copyright and related rights in the Information Society. COM(95)382 final. Brüssel: Europäische Kommission; online verfügbar unter: http://aei.pitt.edu/1211/01/copyright_info_society_gp_COM_95_382.pdf

Europäische Kommission, 1996: Communication from the Commission concerning the follow-up to the Green Paper on copyright and related rights in the Information Society. COM(96)568 final. Brüssel: Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft; online verfügbar unter:

<http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/legreg/docs/com96586.doc>

Europäische Kommission, 2002: Commission Staff Working Paper: Digital Rights. Background, Systems, Assessment. SEC (2002) 197. Brüssel: Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft; online verfügbar unter: http://europa.eu.int/information_society/europe/2005/all_about/digital_rights_man/doc/workshop2002/drm_workingdoc.pdf

Europäische Kommission, 2004: Mitteilung (KOM/2004/0261 endgültig) der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten im Binnenmarkt, 16. April 2004, Brüssel: Europäische Kommission; online verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0261:FIN:DE:PDF>

Europäische Kommission, 2005a: Empfehlung 2005/737/EG der Kommission vom 18. Mai 2005 für die länderübergreifende kollektive Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten, die für legale Online-Musikdienste benötigt werden. In: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 276 vom 21.10.2005, S. 54-57; online verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_276/l_27620051021de00540057.pdf

Europäische Kommission, 2005b: Impact Assessment Reforming Cross-Border Collective Management of Copyright and Related Rights for Legitimate Online Music Services. Commission Staff Working Document, SEC (2005) 1254, Brüssel: Europäische Kommission; online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/management/sec_2005_1254_en.pdf

Europäische Kommission, 2005c: Summary of the consultation on the High Level Group final report on Digital Rights Management by the European Commission. Brüssel: Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft; online verfügbar unter: http://europa.eu.int/information_society/europe/2005/all_about/digital_rights_man/doc/drm_workshop_2005/drm_report_on_the_hlg_consultation.doc

Europäische Kommission, 2006a: 2006 ICT Standardisation Work Programme. Brüssel: Europäische Kommission, Generaldirektion Unternehmen und Industrie; online verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/standards/wp2006.pdf>

Europäische Kommission, 2006b: Ergebnisse der Online-Konsultation zu „i2010: Digitale Bibliotheken“. Brüssel: Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft; online verfügbar unter: http://europa.eu.int/information_society/

[activities/digital_libraries/doc/results_online_consultation/de.pdf](#)

Europäische Kommission, 2006c: Roadmap. Fair compensation of private copying: copyright levies reform. Proposal, 2006/Markt/008. Brüssel: Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt; online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/levy_reform/roadmap_82_83_en.pdf

Europäische Kommission, 2006d: Stakeholder Consultation on Copyright Levies in a Converging World. Fragebogen. Brüssel: Europäische Kommission; online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/levy_reform/stakeholder_consultation_en.pdf

Grøndal, L., 2006: DRM and contract terms. In: INDICARE Monitor, Vol. 2, No. 12, 24 February 2006, S. 13-17; online verfügbar unter: http://www.indicare.org/tiki-download_file.php?fileId=174

Hafskjold, Ch., 2005: What Norwegian politicians should know about DRM. In: INDICARE Monitor. Vol. 2, No. 5, 29 July 2005, S. 17-19; online verfügbar unter: http://www.indicare.org/tiki-download_file.php?fileId=133

HLG – High Level Group on Digital Rights Management, 2004: Final Report. March – July 2004. Brussels: European Commission, DG Information Society, eEurope 2005; online verfügbar unter: http://europa.eu.int/information_society/europe/2005/all_about/digital_rights_man/doc/040709_hlg_drm_2nd_meeting_final_report.pdf

INDICARE State-of-the-Art Report, 2004: Digital Rights Management and Consumer Acceptability. A Multi-Disciplinary Discussion of Consumer Concerns and Expectations, verfasst von Natali Helberger (ed.), Nicole Dufft, Stef van Gompel, Kristóf Kerényi, Bettina Krings, Rik Lambers, Carsten Orwat und Ulrich Riehm, Dezember 2004; online verfügbar unter: http://www.indicare.org/tiki-download_file.php?fileId=60

Kutterer, C., 2004: Talking about the BEUC position paper on Digital Rights Management. INDICARE-Interview von Knud Böhle mit Cornelia Kutterer. In: INDICARE Monitor, Vol. 1, No. 4, 24 September 2004, S. 5-10; online verfügbar unter: http://www.indicare.org/tiki-download_file.php?fileId=56

Nielsen, J.S., 2005: Digital rights in the information society. Opportunities and challenges regarding citizens' access to information. In: INDICARE Monitor, Vol. 2, No. 7, 30 September 2005, S. 30-34; online verfügbar unter: http://www.indicare.org/tiki-download_file.php?fileId=143

von Braunmühl, P., 2005: Copyright exemptions have to become consumer rights! In: INDICARE Monitor, Vol. 1, No. 9, 25 February 2005, S. 17-19; online verfügbar unter: http://www.indicare.org/tiki-download_file.php?fileId=97

Kontakt

Dr. Carsten Orwat
Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS)
Forschungszentrum Karlsruhe
Postfach 3640, 76021 Karlsruhe
Tel.: +49 (0) 72 47 / 82 - 61 16
E-Mail: orwat@itas.fzk.de

« »