

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

Langfassung des Vortrags zur Graduierten Konferenz 2005 „Grenzgänge“

Einleitung	1
Der Sachverhalt	1
Die Frage	1
Die Analysefragen	2
Analyse	2
Der deutsche Musikmarkt	2
Wer gewinnt? Wer verliert?	2
Reaktionen auf die Umsatzeinbrüche	2
Deutsche Gesetzgebung	3
Olson: Motivation der Gruppen	3
Spielt Wahlverhalten eine Rolle?	4
Zwischenfazit	4
Erfassung von Machtasymmetrien	4
Experteninterviews zum 2. Korb	5
Die Urheberrechtsfamilie (Urheber, Verwerter, Verwertungsgesellschaften)	5
Die Konsumentenvertreter	6
Fazit	7

Einleitung

Der Sachverhalt

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

Die Möglichkeit zur digitalen Kopie steht im Zuge der Novellierung des deutschen Urheberrechts zur Disposition. Eine politische Entscheidung zugunsten der Rechteeigentümer ist dahingehend zu erwarten, dass ihren Möglichkeiten, die Kopierbarkeit von Musik durch Digital Rights Management Systeme (DRM) zu beschränken, mit rechtlichem Schutz mehr Durchsetzungsstärke verliehen wird. Das Recht ihre Werke zu schützen wäre dann gegen das Recht der Konsumenten auf Privatkopien durchsetzungsstark gestaltet.

Die Frage

Wie kann es in einem demokratischen System zu einer Entscheidung kommen, die 21,6 Mio. Bürger zugunsten der Belange der Musikindustrie schlechter stellt?

Die Analysefragen

Welche Veränderungen gab es durch die Möglichkeit zur digitalen Kopie und zum Download von Musik?

Wer gewinnt, wer verliert?

Wer reagiert?

Welchen Spielraum gibt es für die deutsche Gesetzgebung?

Machtasymmetrien zwischen den Interessensgruppen?

Spielt Wahlverhalten eine Rolle?

Was könnte sonst eine Rolle gespielt haben?

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

Analyse

Der deutsche Musikmarkt

Der deutsche Musikmarkt ist ein Monopoldmarkt, da die Verwerter (Musikverlage) exklusive Verträge mit den einzelnen Künstlern haben. Der Konsument kann ein Album eines bestimmten Künstlers also nur von einem Anbieter erwerben. Die deutsche Musikindustrie erwirtschaftete 2003 einen Umsatz von 1,8 Mrd. €, wovon 97% auf die fünf größten Wettbewerber entfielen. (Graphische Darstellung der Zusammenhänge im deutschen Musikmarkt)

Wer gewinnt? Wer verliert?

Die technischen Neuerungen des Internet und des CD-Brenners wirkten sich stark auf das Konsumverhalten und damit auf die Umsätze der Musikindustrie aus. (Vergl. Präsentation lang) Die Veränderungen zwischen 1998 und 2003 sehen wie folgt aus:

Absinken der Produzentenrente um 670 Mio €

und eine Steigerung der Konsumenten um:

Damit profitieren die Konsumenten stärker von den neuen technischen Möglichkeiten, als die Musikindustrie davon geschädigt wird, denn es wurden CDs gebrannt, die nicht gekauft worden wären.

Reaktionen auf die Umsatzeinbrüche

Zunächst reagierten die us-amerikanischen Musiklabel, die eine Verstärkung des

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

bilateralen Schutzes ihrer Güter förderten und Mitte der 90er Jahre auch durchsetzen konnten. Allerdings war die Schutzwirkung dieser Verträge schwach und zudem GATT-widrig. (Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung) Deshalb übten die USA international Druck aus, um ein multilaterales Abkommen zum Schutz des Urheberrechts in die Wege zu leiten. In Folge dieser Bemühungen wurde 1996 TRIPS (Trade Related Intellectual Property Rights) verabschiedet, das Mindeststandards des Schutzes festlegte. Die EU war der Verhandlungspartner und damit auch für die nationale Implementierung von TRIPS verantwortlich. Über die betreffenden EU-Richtlinie wurde in Brüssel über drei Jahre kontrovers verhandelt.

Deutsche Gesetzgebung

Das Urheberrecht fällt in das Ressort des Bundesministerium der Justiz (BMJ). Die Novellierung ist die 17. Anpassung des Urhebergesetzes seit 1965. Aufgrund der Meinungsverschiedenheiten wurde das Gesetzesvorhaben in einen 1. und einen 2. Korb aufgeteilt. Somit konnte gewährleistet werden, dass das Gesetz noch der EU-Frist entsprechend verabschiedet werden konnte. In den nun zur Verhandlungen stehenden 2. Korb wurden folgende Fragen geschoben: Kann der Rechteinhaber die Kopierbarkeit der von ihm angebotenen Datenträger auf 0 Senken? Ist die Privatkopie (§53 UrhG) gegenüber der Möglichkeit des Rechteinhabers die Kopierbarkeit zu beschränken (§95a) durchsetzungsstark? Die Frage lautet also: Dürfen Musikkonsumenten auch von Trägern auf denen sich ein Kopierschutz Kopien zu privaten Zwecken machen?

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

Thema: Motivation der Gruppen

Individuen agieren in Gruppen nutzenmaximierend. Es besteht für die Gruppe nur ein Anreiz ein Kollektivgut zu beschaffen, wenn der individuelle Wert des Anteils am Gesamtgewinn die individuellen Beschaffungskosten übersteigt. (Graphik) Die Musikindustrie ist eine kleine privilegierte Gruppe. Die Produzentenrente verteilt sich auf wenige Unternehmen. Somit besteht für sie ein Anreiz das Kollektivgut „gegenüber Privatkopie durchsetzungsstarkes DRM“ zu beschaffen. Die Konsumenten sind eine latente d.h. große Gruppe. Die Konsumentenrente verteilt sich auf 21,6 Mio. Bürger. Somit ist der Anreiz für den Einzelnen das Kollektivgut „gegenüber Privatkopie durchsetzungsschwaches DRM“ zu beschaffen gering. Denn der Gewinn des Einzelnen aus gruppenorientiertem Verhalten kann die Anlaufkosten und die Kosten der Organisation für den Einzelnen nicht decken.

Spielt Wahlverhalten eine Rolle?

Wahlverhalten könnte eine Rolle für die Entscheidungen von Politikern über das Urheberrecht spielen. Es wird angenommen, dass Politiker erwartete Stimmen maximieren und die erwarteten Stimmen eine Wahrscheinlichkeitsfunktion in Abhängigkeit von der Nutzenfunktion des Wählers ist. Über ein Parteidifferential trifft der Einzelne Wähler seine Wahlentscheidung, indem er eine Nutzenbewertung aus dem Regierungs- und Oppositionsverhalten in einer Entscheidung vornimmt.

Die Entscheidung über das Urheberrecht ist hier die z-1-te Entscheidung. Die

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

Gewichtung der z-1-ten Entscheidung im Parteiendifferential der einzelnen Bürger ist wahrscheinlich gering. Die Politiker können also unter Umständen wenige Stimmen aus der Musikindustrie dazugewinnen, werden aber aller Wahrscheinlichkeit nach keine Stimmen der Musikkonsumenten verlieren.

Das Wahlverhalten ist also keine hinreichende Erklärung für das Verhalten der Politiker, aber es steht einer Bedienung der Interessen der Musikindustrie zumindest nicht im Wege.

Zwischenfazit

Es sind unterschiedlich stark organisierte Gruppen am Entscheidungsprozess beteiligt. Wahlverhalten scheint keinen entscheidenden Einfluss auf die politische Entscheidung zu haben. Aber was erklärt dann eine Sonderinteressen-Politik?

Bestechung wird ausgeschlossen, Parteispenden sind über 10 000 nicht getätigt worden, die Politik war auch nicht einseitig informiert, was sich über diverse Anhörungspraktiken beweisen lässt.

Es verbleiben zur Erklärung: Die Entscheidung erfordert keine direkten Staatstransfers und ist somit relativ leicht durchzusetzen. Es bestehen Machtasymmetrien zwischen den einzelnen Interessengruppen: Professionalisierung, Agendasetting-Macht, informelle Strukturen, Nähe zur politischen Klasse.

Erfassung von Machtasymmetrien

Erkundung des Gesetzgebungsprozesses zum 1. KoB. Klare Präferenzen der

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

politischen Lager feststellbar:

SPD indifferent

FDP sehr werterfreundlich (stimmt gegen 1. Korb)

Union werterfreundlich (Bundesrat)

Grüne intern zerstritten (Regierung vs. Partei-Kampagne der Jugendorganisation)

Diese Positionen sind anhand von diversen Bundestags- und Bundesratsdrucksachen leicht nachzuziehen.

Experteninterviews zum 2. Korb

Nachdem die Verhandlungen zum 1. Korb auf Kritik stießen, da die Öffentlichkeit nicht miteinbezogen wurde, verschickte das BMJ zum Beginn der Verhandlungen einen Fragebogen mit den zu verhandelnden Punkten an alle betroffenen Gruppen mit der Bitte um Stellungnahme. Anhand dieser Dokumente lassen sich die Positionen der einzelnen Gruppen gut bestimmen. Auch die Arbeitsgruppen am Ministerium waren ausgewogen besetzt. Es fanden sich sowohl die Vertreter der privilegierten, als auch die der latenten Gruppe am Verhandlungstisch.

Dieses kooperativere Vorgehen wurde sehr gelobt. Es erleichtert aber die Antwort auf die Frage des Vertrages nicht. Wie können die Politiker, wenn sie schon die Stellungnahmen verschieden großer Gruppen erfragen dann dennoch zugunsten der privilegierten Gruppe entscheiden und einen Nettowohlfahrtsverlust generieren?

Um einer Antwort näher zu kommen wurden 13 Experteninterviews mit Vertretern

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

verschiedener Interessensgruppen durchgeführt. Der Interviewleitfaden enthielt folgende Fragen:

1. Organisations-, Professionalisierungsgrad
Ergebnis: wie nach Olson zu erwarten
2. Ranking der politischen Unterstützung
Ergebnis: wie beim 1. Korb
3. Öffentlichkeitsarbeit bzw. Agendasetting
4. Informationsaustausch zwischen Interessensgruppen
5. Zugang zur politischen Klasse
6. Informelle Netzwerke
7. Wahrnehmung der Verhandlungen im BMJ
8. Einschätzung des Politikergebnisses

Die Urheberrechtsfamilie (Urheber, Verwerter, Verwertungsgesellschaften)

zu 3. Die Verwerter investierten in „Aufklärungskampagnen“ die sogenannten „Raubkopierer-Spots“. Die in diesen Spots angedeuteten Gruppenvergewaltigungen in Gefängnisduschen, der Umstand, dass zum Zeitpunkt der Schaltung der Spots die Rechtslage noch gar nicht abschließend geklärt war und zudem Raub als „Diebstahl unter Gewaltandrohung“ definiert ist, rechtfertigen die „Aufklärungskampagne“ als gezielte Verunsicherung der Musikkonsumenten zu bezeichnen. („Angst und Schrecken“) Das Thema hatte zusätzlich große Mediapräsenz, die nicht zuletzt auf die

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

wirtschaftliche Verflechtung von Musikverlagen und Print-Verlagsgruppen und die medienwirksamen Auftritte von verschiedenen Künstlern zurückzuführen ist.

zu 4: Die Urheberrechtsfamilie verhandelt schon seit den 60er Jahren über die Novellierungen des Urhebergesetzes. Damit verbunden sind erstklassige informelle Kontakte zu den anderen Interessensgruppenvertretern.

zu 5: Die Urheberrechtsfamilie besitzt gute Kontakte zu einzelnen Fraktionen und dem Bundesrat. Im Bundesrat wurden nicht nur die Interessensgruppen vorgestellt, sondern auch einzelne Mitglieder der Gruppen versuchten Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung zu nehmen.

zu 6: Die Interessenvertreter sind hochspezialisiert. Die meisten haben Jura studiert und anschließend zu einer Thematik des Urheberrechts ihre Dissertation verfasst.

zu 7: Viele Lobbyisten kennen sich schon seit ihrer Studenten- oder Promotionszeit.

zu 8: Alle Mitglieder sind mit der Arbeit des BMJ sehr zufrieden. Sie beklagen jedoch alles den Verfall der guten Sitten. Die neu zu den Verhandlungen eingeladenen Gruppen verfügten großteils nicht über das erforderliche juristische Expertenwissen und würden die Verhandlungen schwieriger gestalten.

zu 9: Alle Lobbyisten erwarten einen Politikoutput in ihrem Sinne, also eine „gegen DRM durchsetzungsschwache Privatkopie“.

Die Konsumentenvertreter

zu 3: Die Konsumentenvertreter haben keine Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Es soll jedoch im Laufe von 2005 eine Aufklärungskampagne unter Leitung des

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

Bundesministeriums für Verbraucherschutz geschaltet werden. Daran wird sich dann auch die Bundeszentrale der Verbraucherzentralen und diverse andere Verbraucher-Interessensgruppen beteiligen.

zu 4: Der Informationsaustausch zwischen Interessensgruppen der Konsumenten ist lange nicht in dem Maße professionalisiert wie dies bei den Vertretern der „Urheberrechtsfamilie“ der Fall ist, wo die meisten Firmen und Verbände über eine professionelle interne und externe Kommunikation verfügen. Der Informationsaustausch zwischen den hier befragten Gruppen läuft deutlich informeller ab. Die aus der Wissenschaft kommenden Interviewpartner berichteten vor allem von wissenschaftlicher Zusammenarbeit.

zu 5: Keiner der Interessengruppenvertreter hatte sich außerhalb der Verhandlungen am BM Zugang zur politischen Klasse verschafft. Es fanden keine Anhörungen in Fraktionen oder Informationsveranstaltungen im Bundesrat statt.

zu 6: Informelle Netzwerke schienen sich erst zu bilden. Die Lobbyisten berichteten von zunehmenden Kontakten schon vor den einzelnen Verhandlungsterminen am BM.

zu 7: Alle Vertreter waren sich einig, dass das BM beziehungsweise sein Referat für Urheberrechtsfragen für die Argumente der Verbraucher durchaus offen war. „Man konnte sich mit den besseren Argumenten in den Diskussionen durchaus durchsetzen.“

zu 8: Allerdings äußerten sich alle Vertreter nach dem zu erwartenden Politikoutput skeptisch. Sie waren nicht der Meinung, dass sich ihr Standpunkt im Referentenentwurf

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

oder dem verabschiedeten Gesetz widerspiegeln wird.

Fazit

Anfang September wurde der Referentenentwurf zur Novellierung des deutschen Urheberrechts veröffentlicht. Er sieht eine gegenüber DRM durchsetzungsschwache Privatkopie vor. Der Referentenentwurf wird in Anbetracht der Stellung der Opposition zum 1. KoB wohl durch die Verhandlungen in Bundestag und Bundesrat kaum konsumentenfreundlicher gestaltet werden.

Olsons Argument, kleine Gruppen seien politisch in Einzelfragen durchsetzungsstärker, ist also bestätigt worden.

Das Probabilistic-Voting-Modell stützt die These, dass Politiker nicht zwangsweise im Sinne der Mehrheit handeln müssen.

Die Interviews beweisen, wie groß selbst in einem korporatistisch gestalteten Gesetzgebungsprozess die Macht der professionalisierten Lobbyisten ist. Sie liefern Datenmaterial, die Spezialisten, verfügen über exzellente Kontakte und in diesem Fall auch über große Agendastetting-Macht.

Die Politik scheint, wenn die politische Entscheidung für das wahrscheinliche Wahlverhalten des Bürgers nicht relevant zu sein scheint, Sonderinteressen bedienen zu können.

„Dankenswerter Weise“ wird diese Vermutung durch eine Pressemeldung des

Was vermag die Neue Politische Ökonomie für die Entscheidungen über single issues zu erklären? Analyse der Entscheidung über die Novellierung des deutschen Urheberrechts

Verbandes der Tonträgerhersteller Mitte September bestätigt:

Kanzler Schröder besuchte zwei Wochen nach Veröffentlichung des Referentenentwurfs die deutsche Zentrale eines internationalen Musiklabels. Fazit nach Führung durch das Unternehmen und Anhörung diverser Lobbyisten:

„Wir sind dem Bundeskanzler dankbar, dass er sich für das Recht von Kreativen und Produzenten ausgesprochen hat, ihre Leistungen zu schützen. Einem Anspruch auf die Privatkopie erteilte er eine deutliche Absage. Er sicherte seine Unterstützung für die notwendige Überzeugungsarbeit gegenüber dem Koalitionspartner zu.“

Quelle: www.ifpi.de (21.09.2004)

Die Grünen werden somit durch Regierung und Fraktion auf Linie getrimmt werden. Eine linke Opposition innerhalb der Regierung und eine konsumentenfreundlichere Gestaltung des Gesetzes durch die Ausschussarbeit wird es in dieser Frage wohl nicht geben.