

# Urheberrechtspolitik in Deutschland.

Wandel von Policy, Regime und Politikfeld  
von 1870 bis 2019.

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Georg-August-Universität Göttingen

vorgelegt von

Stefan Lindow  
geboren in Rostock

Berlin, 2021

## *Inhaltsverzeichnis*

Abbildungsverzeichnis .....	5
Tabellenverzeichnis .....	7
Abkürzungsverzeichnis .....	8
1 — Einleitung .....	9
1.1 Urheberrecht in seinem Kontext .....	11
1.2 Politikwandel im Feld - Stand der Forschung.....	12
1.3 Deskription - kein triviales Unterfangen.....	14
1.4 Abriß des Buches .....	15
2 — Forschungsstand: Urheberrechtspolitik in unterschiedlichen Disziplinen .....	17
2.1 Urheberrechtspolitik .....	17
2.1.1 Politikwandel im Urheberrecht .....	19
2.1.2 Urheberrechtsnahe Messkonzepte .....	33
2.2 Im Dickicht der Politikfelder .....	43
2.2.1 Telekommunikationspolitik und Medienpolitik .....	44
2.2.2 Netzpolitik .....	47
2.2.3 Kulturpolitik .....	50
2.3 Zusammenfassung .....	52
3 — Konzepte und Dimensionen von Public Policy und ihrem Wandel .....	54
3.1 Public Policy.....	54
3.1.1 Policy-Konzept und Dimensionen .....	54
3.1.2 Causal Theories, Werte und Ziele .....	61
3.1.3 Instrumente .....	67
3.1.4 Implementation: Akteure, Regulierungstypen und Governance-Modi .....	72
3.1.5 Feedback-Features: Deadlines und Interdependenzen .....	76
3.1.6 Zusammenfassung: Klassifikationen .....	82
3.2 Policy Change.....	85
3.2.1 Zwei Verständnisse von Inhaltswandel .....	87
3.2.2 Politikwandel und Substanz.....	90

3.2.3 Politikwandel und Zeit.....	93
3.2.4 Typen des Wandels über Inhalt und Zeit.....	96
3.3 Zusammenfassung .....	100
4 — Forschungsdesign .....	102
4.1 Deskription mit theoretischer Triangulation .....	102
4.2 Casing.....	105
4.2.1 Vom engen Gesetzesbegriff zum regulatorischen Regime .....	105
4.2.2 Fallabgrenzung .....	111
4.3 Hypothesen des Politikwandels .....	114
4.3.1 Muster und Inhalte von Politikwandel.....	114
4.3.2 Timing von Wandel.....	118
4.4 Erhebung und Auswertung .....	124
4.4.1 Dokumentenanalyse mit MaxQDA .....	124
4.4.2 Operationalisierung, Kodierung und Itemgenerierung .....	126
4.4.3 Quellen: Mit unvollständigen Datenbanken zu einem vollständigen Korpus .....	135
4.4.4 Was offenbleiben muss .....	139
5 — Policy-Wandel im deutschen Urheberrecht .....	142
5.1 Urheberrechtspolitik über Zeit.....	142
5.2 Maturität und Layering.....	151
5.3 Vom Recht des Urhebers zur Vergütung .....	168
5.4 Stärke der Urheberrechte .....	182
5.4.1 Die Unsichtbarkeit der Schranke .....	182
5.4.2 Interdependenz .....	188
5.5 Vergütung und Vertrag .....	196
5.6 Zusammenfassung .....	204
6 — Regimewandel des Urheberrechts .....	207
6.1 Akteure, staatliche Organisationen und Institutionen .....	209
6.1.1 Die Entstehung eines spezialisierten Gerichtszweiges .....	209
6.1.2 Der Staat: Vom Leipziger Stadtrat zum Deutschen Patent- und Markenamt .....	216

6.1.3 Einflussverschiebung in der Co-Regulierung .....	220
6.1.4 Governance und Regulierungstyp.....	228
6.2 Nationale Akteure des Policy-Making.....	229
6.2.1 Sunset, Reload und Kompetenzen .....	229
6.2.2 Ministerien.....	231
6.2.3 Parlamentarische Kammern.....	237
6.3 Im Mehrebenensystem.....	242
6.3.1 Die Regulierungsebene .....	242
6.3.2 Ausdifferenzierung der internationalen Organisationen .....	247
6.3.3 Was Brüssel hinzufügt .....	255
6.4 Vom Markt zu hybriden Governance-Formen .....	260
7 — Schluss.....	262
7.1 Ergebnis: Der Wandel des Urheberrechts .....	262
7.2 Nachnutzbarkeit: Theorie, Methode und Daten.....	264
7.3 Vorschläge für weitere Forschung .....	265
Dokumentenverzeichnis .....	267
Literatur .....	274
Appendix .....	310
A. Methodik, Datensatz und Auswertung .....	310
B. Gesetzes- und Verordnungstexte (maxQDA) .....	315
C. Verordnungen zur Gerichtsbarkeit.....	321
D. Verordnungen zur Ausbildungsverordnungen.....	324
E. Internationale Verträge .....	328
F. Europäische Regulierung .....	333
G. Urteile des Bundesverfassungsgerichts .....	334

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1: Konvergenz im Urheberrecht	31
Abb. 4.1: Analysierte Dokumente pro Jahr	137
Abb. 5.1: Inzidenz von Dichte sowie Intensität	145
Abb. 5.2: Inzidenz von Dichte sowie Intensität von 1870 bis 2019	147
Abb. 5.3: Gesetze und Verordnungen, die die Kerngesetze novellieren oder ersetzen	149
Abb. 5.4: Entwicklung der drei Kernkategorien	152
Abb. 5.5: Aggregierter Wandel von Policy- und Policy-Instrument-Kombinationen.	154
Abb. 5.6: Hauptzielgruppen des Urheberrechts.	155
Abb. 5.7: Häufigkeit der regulatorischen Zuordnung von Instrumenten zu Zielen	157
Abb. 5.8: Inzidenz alternative, aggregierter Policies sowie Policy-Instrument-Kombinationen sowie Kumulation über Zeit des Aufbaus.	159
Abb. 5.9: Prozentualer Anteil vorhandener zu theoretischen möglichen Targetgroup-Aktivitäten-Instrumenten-Kombinationen.	161
Abb. 5.10: Innovationen um Zeitverlauf.	163
Abb. 5.11: Innovationen im Zeitverlauf, Zoom 1990-2019.	164
Abb. 5.12: Inzidenz kodierte Textsegmente der Reichweite und des Niveaus.	165
Abb. 5.13: Entwicklung der Kalibrierung.	166
Abb. 5.14: Entwicklung des <i>framings</i> von Zielgruppen.	170
Abb. 5.15: Kumulatives Wachstum für aggregierte Zielgruppen Urheber, Verwerter, andere.	172
Abb. 5.16: Zusammensetzung der Aktivitäten für Kunstschaffende und Verwerter.	173
Abb. 5.17: Hauptressourcen der Instrumente; Entwicklung ihrer Verbreitung in den Policies.	174
Abb. 5.18: Einführung neuer Instrumente, NATO-typisiert.	175
Abb. 5.19: Policy-Aktivitäten für Verwerter 1870-2019.	176
Abb. 5.20: Kumulative Entwicklung der Vergütungsaktivitäten.	178
Abb. 5.21: Entwicklung der Targetgroups in den Kategorien von Schneider/Ingram.	180
Abb. 5.22: Kumulative Entwicklung der Streitbeilegungsaktivitäten.	181
Abb. 5.23: Inzidenz von Niveau- und Reichweitenkalibrierung klassischen Urheberrechts-Instrumente.	185
Abb. 5.24: Kumulierte Entwicklung klassischen Urheberrechts.	187
Abb. 5.25: Regulatorische Verknüpfung der Kerngesetze mit anderen Policies.	189
Abb. 5.26: Entwicklung von Interdependenz.	191
Abb. 5.27: Entwicklung der beiden häufigsten Entkopplungsprozesse: Wirtschaftspolitik und andere.	193
Abb. 5.28: Entkopplung und Subordination von der Rechts- und der Wirtschaftspolitik nach Dimensionen.	199
Abb. 5.29: Kalibrierung von Vertragsinstrumenten für Aktivitäten drei Urheber- und drei dazugehöriger Verwerter-Targetgroups.	200
Abb. 5.30: Inzidenz von Kalibrierung des Vertragsinstruments.	201
Abb. 5.31: Entwicklung der Implementationstätigkeit der Verwertungsgesellschaften.	204

Abb. 6.1: Fragmentierung - Verteilung der Anzahl von Implementationsagenten auf Policies	208
Abb. 6.2: Fragmentierung - Verteilung der Anzahl von Implementationsagenten auf Policy-Instrument-Kombinationen.	209
Abb. 6.3: Implementeure mit den meisten Zuständigkeiten	210
Abb. 6.4: Arbeitsvolumen der Schiedsstelle beim DPMA.	223
Abb. 6.5: Die fünf häufigsten Adressaten von Kompetenzdelegierung im gesamten Untersuchungszeitraum.	230
Abb. 6.6: Urheberrecht im Bundesjustizministerium.	234
Abb. 6.7: Beteiligung von Ausschüssen im Bundestag (BT) und Bundesrat (BR) an der Gesetzgebung von 1965 - 2019.	240
Abb. 6.8: Internationale, europäische und nationale Ursprünge der Regulierung 1870-2019	243
Abb. 6.9: Zeitstrahl EU-Regulierung.	246

## ***Tabellenverzeichnis***

Tab. 1: Howletts sechsteilige means-ends-Konzeption von Public Policy	59
Tab. 2: Vergleich von Policy-Instrument-Indikatoren.	71
Tab. 4: Howletts Hexamer.	91
Tab. 5: Zeitdimensionen in der Literatur.	94
Tab. 6: Wandeldimensionen nach Substanz und Ursache.	99
Tab. 7: Untersuchungsraaster, adaptiert von Howlett.	110
Tab. 8: Zielgruppen, Aktivitäten und Instrumente im Urheberrecht.	131
Tab. 9: Kerngesetze des Urheberrechts.	143
Tab. 10: Neue Zielgruppen der mittelbaren Verwerter und Nutzer.	182
Tab. 11: Organisationale, autoritative und finanzielle Mittel klassischen Urheberrechts	184
Tab. 12: Auswertung der Landesgesetze und -verordnungen (Verweis § 105 UrhG).	214
Tab. 13: Verwertungsgesellschaften – Gründungsjahr, Sitz, Organisationsform.	225

## *Abkürzungsverzeichnis*

ACF	Advocacy Coalition Framework
ACTA	Anti-Counterfeiting Trade Agreement
BIRPI	Bureaux Internationaux Réunis pour la Protection de la Propriété Intellectuelle
BKM	Beauftragte/r der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMJ/BMJV	Bundesministerium der Justiz /und für Verbraucherschutz
BMWi	Bundeswirtschaftsministerium
CC	Creative Commons
DMCA	Digital Millennium Copyright Act
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUIPO	European Union Intellectual Property Office
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IGT	institutional grammar tool
IKT	Informations und Kommunikationstechnologie
IPR	Intellectual Property Rights
IPRED	IPR Enforcement Directive
ISP	Internet Service Provider
IuK	Information und Kommunikation
MLG	Multi-Level Governance
OGZ	Organisation für geistige Zusammenarbeit
STAGMA	Staatlich genehmigte Gesellschaft zur Verwertung musikalischer Urheberrechte
TRIPS	WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UMM	Urheberrecht für Muster und Modelle
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UrhG	Urheberrechtsgesetz
VG	Verwertungsgesellschaft
VGG	Verwertungsgesellschaftengesetz
WCT	WIPO Copyright Treaty
WIPO	World Intellectual Property Organization
WPPT	WIPO Performances and Phonograms Treaty
WTO	World Trade Organization
ZPO	Zivilprozessordnung



## ***1 — Einleitung***

Mehr als zwanzig Jahre sind vergangen, seitdem die Politikwissenschaft den regulatorischen Staat als dominanten Modus des Politikmachens entdeckte (Majone 1997). Etwa zur selben Zeit nahm die Politisierung des Urheberrechts - einer regulatorischen Policy par excellence - weltweit an Fahrt auf, als die Digitalisierung die Durchsetzung seiner Regeln und Funktionsweise des Medienmarktes massiv in Frage stellte. Regulatorische Antworten folgten prompt auf verschiedenen Ebenen mit dem Welturheberrechtsabkommen (WCT, 1996), der europäischen Harmonisierungs-Richtlinie von 2001 und den deutschen Reformen zur Regulierung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft (2003, 2007). 20 Jahre später verarbeitet das deutsche Urheberrecht noch immer die „Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes“ (Urh 2021).<sup>1</sup> Doch eine Antwort darauf, welche strukturellen, institutionellen und inhaltlichen Effekte Digitalisierung und Europäisierung haben, scheitert am fehlenden gemeinsamen Verständnis der relevanten Dimensionen einer Policy im Politikfeld wie in der gesamten Disziplin (Green-Pedersen 2004; Capano et al. 2013; Tosun und Schnepf 2020).

Oberflächlich ist die Geschichte des Urheberrechts scheinbar schnell erzählt: Der Auftrag, „Schriftsteller [...] gegen Nachdruck zu schützen“ (Urh 1870a §1) hat sich in einen bis heute gültigen Satz erhoben: „Die Urheber von Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst genießen für ihre Werke Schutz“ (Urh 1965a §1). Des Urhebers' Rechte sind als eine staatliche Regulierungspolitik prototypische Fälle des regulatorischen Staates, in dem durch verschiedenste Instrumente ein Markt mitsamt seinen Zutrittsbarrieren, seinen Teilnehmern und Preismechanismen erschaffen und erhalten wird (Landes und Posner 1989). Gleichzeitig unterläuft der gesellschaftlich-wirtschaftliche Trend der Digitalisierung die Grundlage dieses Marktes, Kontrolle über die Herstellung und Verbreitung von Werkkopien auszuüben, radikal. Doch kämpft Urheberrechtspolitik tatsächlich nur um seine Durchsetzung wegen eines *regulatory failure*?

Das Politisierungsgeschehen der letzten 20 Jahren lässt einen größeren Konflikt und damit eine größere Spannbreite an Policy-Zielen vermuten. Die Legitimität des bestehenden Urheberrechts hat derart gelitten, dass dieses staubtrockene Thema rechtsprofessoraler Erörterung Gegenstand von Politisierung, Interessengruppenkonflikten und öffentlichen Demonstrationen

---

<sup>1</sup> Primärdokumente werden von mir getrennt von der Sekundärliteratur aufgeführt und nach spezifischen Kürzeln zitiert. Für Zuordnung siehe das Dokumentenverzeichnis.

nen geworden ist (Reißmann 2009; Tagesschau 2012; Hurtz 2019). Zudem haben wirtschaftliche Globalisierungspolitik (TRIPs-Unterabkommen des GATT, siehe Sell 2011) und europäische Harmonisierung im *digital single market* Urheberrechtspolitik zu einer *multi-level policy* gemacht (Jütte 2017). Nicht zuletzt ist die Politikwissenschaft sogar selbst betroffen, wird doch auch in ihr die Interaktion von Publikationsform und Urheberrechtsregulierung debattiert (Bull 2016). In Summe lassen sich zentrale Themen der Politikwissenschaft an der Urheberrechtspolitik untersuchen.

Dieses Potential wird jedoch kaum gehoben. Urheberrechtspolitikforschung hat bis dato vor allem Interessengruppenstrategien, Koalitionsverhalten und Diskurse aufgearbeitet und die kursorischen Beobachtungen eines tiefgreifenden Wandels plausibilisiert (vgl. Kapitel 2). Im Sinne einer auf theoretische, aber auch empirische Generalisierung angelegten Forschung bedarf es jedoch noch der systematischen Aufarbeitung des urheberrechtlichen Politikwandels. Denn wenn kausale Erklärung das Ziel der Politikwissenschaft ist, bedarf es einer validen und reliablen Deskription von Explanans und Explanandum. Die Feststellung von Politikwandel ist dabei keine Trivialität und in den vergangenen Jahren Objekt von konzeptioneller Problematik und Weiterentwicklung (Capano und Howlett 2009; Pickel und Pickel 2012). Hinzu kommt, dass im Urheberrecht Wandel und Stabilität keineswegs geklärt sind, denn die Einschätzungen für die jüngere Zeit reichen von einer Deutung als radikalen Wandel bis hin zu paradigmatischer Stabilität (Bretthauer 2009; Nuss 2006b). Tatsächlich ist die absolute Zahl von Gesetzen in Deutschland hoch: 41 Novellierungen und Verordnungen in 30 Jahren<sup>2</sup>, während gleichzeitig die Zentralität des Urhebers durch das Gesetzesframing nicht angetastet zu sein scheint. Forschungsleitend ist also der Auftrag diesem Defizit Abhilfe zu schaffen: Welche Form von Politikwandel hat das deutsche Urheberrecht erfahren?

Hieraus ergeben sich eine Reihe von Unterfragen: Auf theoretischer Ebene muss geklärt werden, wie Politikwandel für die Policy-Forschung gewinnbringend indiziert und typisiert werden kann. Zentrale Begriffe sind hier *major policy change* und *minor policy change*, aber auch Paradigmen, Instrumente und Regulierungstypen. In Zusammenschau mit dem Forschungsstand werden die unterschiedlichen Einschätzungen und Hypothesen zum Politikwandel im Urheberrecht herausgearbeitet. Auf theoretischer Ebene ist das in der Disziplin do-

---

<sup>2</sup> 27, wenn man nur Gesetze zählt, die nicht nur einzelne Paragraphen des UrhG ändern und gleichzeitig einen inhaltlich anderen Fokus, wie etwas das Schuldrechtsmodernisierungsgesetz, haben.

minante Modell des *punctuated equilibrium* nicht das einzige, zu erwartende Muster (Howlett 2009b), während Forschung zur Urheberrechtspolitik ebenfalls unterschiedliche Einschätzungen mit sich bringt (vgl. Kapitel 2.1). Empirisch ist daher zu klären, welche Gesetze zum Urheberrecht überhaupt beitragen. Im Kern ist diese Arbeit eine Dokumentenanalyse.

### ***1.1 Urheberrecht in seinem Kontext***

Der Markt kultureller, künstlerischer und wissenschaftlicher Werke wächst seit Jahrzehnten (Hummel 1989; Arndt et al. 2012), seine Innovationskraft ist Wettbewerbsvorteil im Weltmarkt (Thussu 2018: 110) und seine Hauptproduzenten verfügen über erhebliche soft power (Nye 2008). Hinzu kommt, dass die Digitalisierung die Verfügbarkeit und die schöpferische Aneignung von Kunst, Kultur und Wissenschaft auf Kosten der Kontrolle über diese radikal verbreitert hat. Seit nun mehr zwei Jahrzehnten machen *Piraten* der selbsternannten Kultur- und Kreativwirtschaft das Leben schwer (Spar 2001; Kernfeld 2011; Okamura 2019). Daher gewinnt die Regulierungspolitik der Verfügungsrechte - das Urheberrecht - nicht nur an Bedeutung, sondern ist konfliktreicher und politischer geworden als in den vielen Jahrzehnten seiner Existenz zuvor.

Gleichzeitig sitzt Urheberrechtspolitik schon lange zwischen allen Stühlen, zwischen einer Industriepolitik für eine Urheberrechtsindustrie und einer bildungsorientierten Kulturpolitik (Schricker 1992; Kröger 2003). Sie ist kleiner Bruder der Wettbewerbspolitik (Schwemer 2019) und Weg und Mittel einer Sozial- und Wirtschaftsstrukturpolitik der Künstler und Kulturschaffenden in einer Kultur- und Kreativwirtschaft (Towse 2002). Einige Zeit galt das Urheberrecht als Magna Charta der Informationsgesellschaft (Nuss 2006b) und schließlich als Geburtshelfer der Netzpolitik (Haunss und Hofmann 2015). Telekommunikations- und Medienpolitik muss sich aufgrund des massiven Auseinanderklaffens von Recht und Realität in der digitalen Welt mit ihr auseinandersetzen (Horten 2012; Humphreys und Simpson 2018). Selbst die Bildungs- und Wissenschaftspolitik mit ihren Stadt- und Universitätsbibliotheken, ihren Schulbuchprogrammen und der Publikationstätigkeit ihrer Forscher\*innen reden über das Urheberrecht (BMBF 2020). Beschrieben ist damit nicht nur die Bedeutung des Urheberrechts, sondern vor allem auch seine Interaktion und Interdependenz mit anderen Politiken und derer Interessen.

Am Urheberrecht lässt sich daher eine Reihe zentraler, klassischer wie moderner Themen untersuchen. Vordergründig ist das Urheberrecht vielleicht ein exemplarischer Fall der politischen Verarbeitung gesellschaftlicher Großtrends wie der Digitalisierung in etablierten Poli-

tikfeldern (Haunss und Hofmann 2015). Da die Entstehung neuer Politikfelder selten und Policy-Akkumulation in etablierten Domänen mit steigender Interdependenz der Normalfall sind (Haunss und Hofmann 2015; Adam et al. 2019), kann Urheberrechtspolitik als repräsentativer Fall für rechtsstaatliche Politik westlicher Gesellschaften herangezogen werden. Mehr noch: Aufgrund des Liberalisierungstrends der 1990er Jahre sind unter den Begriffen Regulierung und Governance zahlreiche neue Konzepte und Perspektiven entstanden, für die die Urheberrechtspolitik ein vielfach noch ungenutztes Feld zur Konzepttestung und Weiterentwicklung ist (mit nennenswerter Ausnahme wie Knill und Lehmkuhl 2002). Auch Fragen von *policy transfer* und Konvergenz können anhand des Urheberrechts mit seiner - weltweit betrachtet - langen Entwicklungsgeschichte von über 200 Jahren (Rose 1993), der Existenz unterschiedlicher Paradigmen sowie der Implementation internationaler Regulierungsregime seit Ende des 19. Jahrhunderts (Löhr 2010) und ihrer nahezu globalen Ausweitung Ende des 20. Jahrhunderts untersucht werden (May und Sell 2006).

## ***1.2 Politikwandel im Feld - Stand der Forschung***

Die Standardgeschichte des Urheberrechts ist eine Erzählung von Exklusivrechten, nicht von Staatsausgaben und nicht von Institutionen. Regulierung ist nun zum „Schutz“ von Urhebern und ihren Rechten da, währenddessen diese Rechte zum Wohle von Bildung, Religion und des Einzelnen - kurz die Allgemeinheit - ein wenig beschränkt werden. Mit der Digitalisierung und der Verbreitung des Internets ist nun massiver Wirkungswandel der Policy verbunden, denn das Konsumverhalten hat sich von zahlenden Kund\*innen zu downloadenden Pirat\*innen verschoben (Johns 2010). Die mangelnde Befolgung der Regeln des Urheberrechts und die mangelnde Wirksamkeit der Sanktionsmittel sind einerseits ein *regulatory failure*, der inzwischen von großen monopolistischen Plattform-Konzernen ausgenutzt wird (Mansell 2015). Andererseits betreiben die massive Lobbytätigkeit und die Kampagnen von - je nach Perspektive westlicher oder US-amerikanischer - Verwerterindustrien eine weitreichende Enteignung der Gesellschaft und Ver-Eigentumung bzw. Privatisierung kultureller Werke (May 2000; Sell 2003; May und Sell 2006; Löhr 2011). Und aus dieser Gemengelage heraus bilden sich neue Akteure und Allianzen, die sich unerbittlich gegenüberstehen (Dobusch 2015; Lindow 2019).

Mit Verzögerung von ein paar Jahren geht eine Explosion an Reflexionen über das eher arkane Urheberrecht einher, die ich im Forschungsstand in ihrer Breite umreißer. Politikorientierte Forschung hat sich auf die Untersuchung der Politisierung, Interessengruppenstrategien, Koa-

litionsverhalten und Diskurse sowie der Erklärung einzelner Reformen konzentriert. Einige der Autor\*innen waren oder sind zudem auch aktiv in die politischen Urheberrechtsdebatten involviert, so dass sie die Erfolgsfaktoren spezifischer Strategien oder die problematischen Effekte von Policy-Entscheidungen thematisierten. Das Manko ist, dass Umfang, Geschwindigkeit und Richtung des jeweils untersuchten Policy-Wandels nur selten und nicht überthematologisch anschlussfähig untersucht wird. Und die wenige Literatur, dies es explizit zu diesem Thema gibt, ist sich in der Bewertung des zentralen Urheberrechtsgesetzes uneinig, ob es wichtigste Landmarke oder nur als Fortsetzung des vorherigen zu verstehen ist (Schroff 2014; Hoeren 2015; Dreier und Hilty 2015).

Das zweite Problem der Literatur der Urheberrechtspolitik lässt sich in der Gegenüberstellung zweier gegensätzlicher Arbeiten skizzieren. Knill und Lehmkuhl (2002) haben in ihrer weithin rezipierten Arbeit unter Rückgriff auf die theoretisch-konzeptionelle Entwicklung der damaligen Zeit argumentiert, dass sich die Governance-Muster der Urheberrechtspolitik von staatlicher Intervention zur privaten Selbstregulierung verschiebe. Richtigerweise wird daher die Selbstregulierung beispielsweise durch die Plattformen der großen Digitalkonzerne von Katzenbach und Kolleg\*innen thematisiert (Katzenbach 2017; Gorwa et al. 2020). Im Widerspruch hierzu hebt die politikwissenschaftlich argumentierende Urheberrechts-Juristin Bakardjieva Engelbrekt hervor, dass „[f]or anyone who has insight in the past and present realities of the creative industries, it is dear that the numerous provisions on subject matter, scope and limitations that are to be found in copyright codes and statutes, constitute only a thin layer of what actually governs relations in this multifaceted commercial sector“ (Bakardjieva Engelbrekt 2016: 61). Urheberrechtsregulierung sei nicht nur die Vergabe von individuellen Urheber-Rechten für eine marktförmige Koordination, sondern beruhen auf unterschiedlichen institutionellen Strukturen. Dem folgend stellte Urheberrecht aufgrund der „Verteilungsrelevanz [seiner] Governance-Strukturen und [der] Existenz eigennutzorientierter Akteure“ sowie die „unterschiedliche Fähigkeit der Interessen zu kollektiven Handeln“ ein Governance-Problem darstellt (Meier 2007, S. 226f), dem nach Regulierungsebene und Sektor mit unterschiedlicher „division of labour between public institutions, private institutions and individuals“ begegnet wird (Brousseau und Bessy 2006: 243). Dass dies über Zeit ebenfalls einem Wandel unterliegen kann, ist sowohl selbstverständlich wie es untererforscht ist.

### ***1.3 Deskription - kein trivales Unterfangen***

Deskription und Messkonzepte sind der argumentativ erste Schritt der kausal-orientierten, politikwissenschaftlichen Policy-Forschung. Von dichotomen Einteilungen in rechts-links, progressiv-konservativ oder restriktiv-liberal setzen sich die meisten Autoren zu differenzierteren Messkonzepten ab: Simon Fink entwirft beispielsweise einen 9-teiligen Index speziell für Embryonenforschungsgesetze, der eine kontinuierliche Einordnung zwischen liberal und restriktiv ermöglicht (Fink 2008). Eine issue-übergreifende Variante stellt die Meta-Studie von (Höpner et al. 2011) dar, in welcher sie eine Vielzahl von Indikatoren aggregieren, um die Konvergenz von OECD-Ländern in zentralen Wirtschaftspolitiken zu untersuchen. Im Ergebnis ermöglicht diese Zusammenstellung gar eine Typisierung von Politikwandel, regulatorische Liberalisierung und distributive Liberalisierung. Auch für das Urheberrecht gibt es bereits Messvorschläge. Ihnen ist aber gemeinsam, ähnlich wie den hier angeführten Beispielen, dass sie vielleicht einen Vergleich zwischen policies zur gleichen Art oder nur zu ganz speziellen Konzepten wie etwa Liberalisierung erlauben, nicht jedoch Politikwandel im Ganzen erfassen können.

Politikwandel festzustellen ist ein keineswegs triviales Unterfangen, denn „empirical evidence is wide open to interpretation, and we can often produce competing, and equally convincing, empirical narratives“ von Politikwandel (Cairney 2013: 12). Demnach führt die Konstruktion einer Wandels-Beschreibung unmittelbar zur Vorselektion von Theorien für eine kausale Erklärung - und damit zu einem möglichen *bias*. Des Weiteren zählt zu den Grundsteinen der Policy-Analyse auch die These, dass der konkrete Inhalt politischer Programme, die policy, Einfluss auf den politischen Reformprozess entfalten könnte (Lowi 1972). Dies wird besonders deutlich, wenn Analysten mögliche Feedback-Schleifen oder increasing-returns-Effekte im Blick behalten wollen. Policy und ihr Wandel sind damit nicht nur Anlass oder Ziel einer Erklärung, sondern kann inhärenter Bestandteil einer Erklärung sein.

Deskription ist die Vorstufe zur Erklärung, aber trägt auch zur Orientierung bei. Die Aufarbeitung des Politikwandels ermöglicht, die vorhandenen wie auch zukünftige Studien zur Urheberrechtspolitik in einem Falluniversum verorten zu können: Ist Urheberrecht ein Fall inkrementellen Politikwandels oder ein Sonderfall? Wird Urheberrecht in eine Netzpolitik subsumiert oder verteidigt sie ihre Eigenständigkeit? Nimmt im regulatorischen Urheberrecht eine Regulierungsagentur eine ähnliche starke Stellung ein wie in anderen Policies (Bach 2019)? Mit einer theoretisch breiten und längsschnittartig angelegten Untersuchung wird ein Betrag

geleistet, der von drängenden gesellschaftlichen Fragen etwas abgesetzt ist, aber dennoch notwendig ist (Cairney 2012: 43-44; Lehnert et al. 2007; Leendertz 2019).

## ***1.4 Abriß des Buches***

Ziel und Inhalt dieser Arbeit ist eine umfassende Beschreibung und Einordnung des Urheberrechts als Policy sowie ihres Wandels. Die Notwendigkeit ergibt sich aus den kontradiktorischen Aussagen zahlreicher Fallstudien sowie der daraus folgenden, mangelnden Kumulativität seiner Erforschung einerseits sowie der beschränkten Gültigkeit und Übertragbarkeit der bisher verwendeten Messverfahren (vgl. Kapitel 2). Für die Untersuchung analysiere ich die Policy-, Regulierungs-, Governance-, Policy-Design- und Institutionenliteratur auf geteilte Konzepte, Dimensionen und Indikatoren. Im Kapitel 3 lege ich Gemeinsamkeiten sowie unterschiedliche Aggregationsformen dar. Ich schlage zudem vor, Feedback- und Interdependenzmechanismen in diese Konzepte zu integrieren sowie besondere Aufmerksamkeit auf die Entwicklung von prozeduralen Instrumenten und Akteure zu legen.

Mit dem empirischen und theoretischen Sachstand bis Mitte 2020 entwickle ich ein Untersuchungskonzept, das aus einer Dokumentenanalyse sowohl quantitative Aggregation als auch qualitative Rekonstruktion erlaubt. Auf methodischer Ebene wird ein Workflow entwickelt, der die quantitative Analyse an konkrete Textstellen rückbindbar macht. Anhand eines Korpus von 146 Dokumenten wird eine umfangreiche deduktiv-induktive Dokumentenanalyse vorgenommen, die sowohl qualitativ als auch quantitativ ausgewertet wird.

Mit den daraus resultierenden Daten und Indikatoren klassifiziere ich die Gesetzgebungs- und Novellierungstätigkeit der Bundesebene über 150 Jahre. Auf struktureller Ebene offenbart sich ein Politikwandel in Form von Unruheepisoden, während er sich inhaltlich als *layering*-Prozess herausstellt, der kaum als *major policy change* im Sinne eines völligen Politikwandels klassifiziert werden kann. Besonders die jüngere Zeit stellt sich als Wandlungsprozess dar, der sowohl der vielfach beschriebenen Urheberrechtsverschärfung entspricht als auch aufgrund vieler neuer Ziele und Instrumente als ein *bricolage*-Prozess, als Umordnung der Teile, interpretiert werden kann.

Im zweiten empirischen Kapitel wird die Entwicklung der internen und externen Akteurverhältnisse untersucht. Die interne Konstellation wird anhand der Regulierungs- und Governance-Literatur diskutiert, demnach spätestens ab den 2000er die Verhandlungsarrangements und das *enforced self-regulation* zunimmt. Im externen Verhältnis lassen sich Phasen mehrpo-

liger Zuständigkeiten ausmachen, die auf nationaler Ebene allerdings vor allem in der ersten Hälfte der Urheberrechtsgeschichte liegen, während die Entwicklung seit den 1990er Jahren eine vermutlich vorübergehende Fragmentierung zu sein scheint. Auf internationale Ebene wird die Institutionenbildung nachvollzogen, um den Wandel des Mehrebenenverhältnisses zu kategorisieren. Im Schluss schlage ich schließlich verschiedene Verwendungsmöglichkeiten des umfangreichen Datensatzes vor.



## ***2 — Forschungsstand: Urheberrechtspolitik in unterschiedlichen Disziplinen***

### ***2.1 Urheberrechtspolitik***

Rechtswissenschaften dominieren das deutsch- und auch das englischsprachige Schrifttum zum Urheberrecht und die international gleichartige Regulierungsmaterie, dem copyright.<sup>3</sup> Seit den 2010ern wächst der Literaturbestand mit dem öffentlichen Interesse an, so dass Anfang der 2020er ein nicht konsolidierter Literaturbestand besteht<sup>4</sup>, der in der allgemeinen Politikwissenschaft jedoch kaum Resonanz gefunden hatten. Dazu gehören etwa die Erklärung der europäischen Urheberrechtspolitik durch Littoz-Monnets Untersuchung der Europäisierung (15 Zitationen laut Google Scholar<sup>5</sup>, Littoz-Monnet 2006) sowie Studien zum EU Policy-Making durch Fernandez und Meier (6 Zt., 2012) sowie Benjamin Farrands (13 Zt., 2014a) und Monica Hortens rekonstruktive Arbeiten zu spezifischen Policy-Prozessen (37 Zt., 2012, 26 Zt., 2013, 23 Zt., 2016) ebenso wie die Untersuchungen erfolgreicher Akteurstrategien von Leonhard Dobusch und Sigrid Quack (11 Zt., 2009, 5 Zt., 2012), Sebastian Haunss (41 Zt. 2010; 10 Zt. 2012) und Yana Breindl (26 Zt., Breindl und Küllmer 2013; 19 Zt. Breindl 2010; 9 Zt. Breindl und Briatte 2013). Auch neoinstitutionalistische Studien wie Brousseau/Bessy's Arbeit zur Komplementarität staatlicher und privater Institutionen bei Urheberrechten und Patenten (Brousseau und Bessy 2006 mit 18 Zt.) oder Bakardjieva Engelbrekts Untersuchung des Institutioneneffekts auf Policy-Partizipation (Bakardjieva Engelbrekt 2007 mit 11 Zt.) sind seit ihrer Publikation kaum rezipiert. Genuin auf die Erklärung von Policy Change ausgerichtete Arbeiten werden mehr rezipiert (27 Zt. Herman 2013; 15 Zt. Fritz 2013; 45 Zt. Haggart 2014). Deutlich erfolgreichere Studien sind dagegen Knill und Lehmkuhls Typologie von Governance-Mustern unter Verwendung von Urheberrecht als einen von vier Fällen (Knill und Lehmkuhl 2002 mit 472 Zt.), Susan Sells Dokumentation des vertikalen Arenawechsels (Sell 2011 mit 233 Zt.) wie auch ihre institutionalistische Aufarbeitung internationaler Politik des geistigen Eigentums in Kollaboration mit Christopher May (2006 mit 383 Zt.).

---

<sup>3</sup> Eine Liste aktueller Lehrstühle und Institute in Deutschland befindet sich auf der GRUR-Webseite: <http://www.grur.org/de/grur-atlas/lehrstuehle-institute/uebersicht.html>

<sup>4</sup> Schlagwortsuchen sind für dieses Feld von begrenztem Nutzen, während Schnellballverfahren zahlreiche relevanten Arbeiten hervorbrachten.

<sup>5</sup> alle abgerufen am 08.01.2020.

Erstens wird der politische Charakter der Urheberrechtsregulierung herausgearbeitet, den es in der wissenschaftlichen Debatte überhaupt erst einmal zu verankern gelte (May 1998; Sell und May 2001; May und Sell 2006). Diese Arbeiten argumentieren, dass die politischen Akteure die Materie fälschlich als technisch und unpolitisch darstellen. Das ist tatsächlich gar kein genuin neuer Schritt, denn sowohl Ökonomie als auch Rechtswissenschaft haben dies bereits früher thematisiert (Berg 1971; Litman 1986; Litman 1989; Schricker 1992). Die Autor\*innen reflektieren hier einerseits die Politisierung des Feldes wie sie sich auch durch ihre Arbeiten an der politischen Debatte beteiligen. Hierzu gehören auch jene Studien, die die Reformen als Ausweitung von Urheberrechten mit Rückgriff auf unterschiedliche, theoretisch-normative Konstrukte kritisieren (Bettig 1996; Nuss 2006b, 2006a; Bretthauer 2009).

Im zweiten Schritt werden durch die Bewegungs-, Organisations- oder Zivilgesellschaftsforschung Politisierungsepisoden thematisiert, in dem Akteur\*innen oder Koalitionen sowie Reformideen, Framing- und Lobbyingstrategien untersucht werden (Haunss und Kohlmorgen 2010; Haunss 2012; Breindl und Briatte 2013). In ihren Studien dokumentieren sie eine entstehende Gegenmobilisierung zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen, die Entstehung einer „Netzbewegung“ und deren organisationale Institutionalisierung sowie alternative Politikkonzepte. Dazu gehören die Open-Access-Bewegung in der Wissenschaft (Lindow 2019) wie auch die Entwicklung der Creative Commons, ein inzwischen weltweit verbreitetes Lizenzformat, als private Regulierungsform (Dobusch und Quack 2012). Mit dem Fokus auf Akteurstrategien wird einerseits oft die Gewinner-Verlierer-Frage im politischen Wettbewerb thematisiert, andererseits auch steigende Polarisierung und zunehmender Konflikt, etwa wenn angekündigte Reformen aber auch technisch-ökonomische oder juristische Entwicklungen zur Wahrnehmung „regulatorischer Unsicherheit“ führen (Dobusch und Schüßler 2014). Die Akteur\*innen würden daher zu neuen strategischen Orientierungen, wechselnden Positionierungen sowie Wechsel in der Wahl der Arenen neigen (Sell 2011; Dobusch und Quack 2012).

Ein Zweig dieser Forschung zu Strategien und Akteur\*innen ist die Untersuchung von Policy-Instrumenten, die Teil oder sogar Anlass der Politisierungsprozesse sind. Da beispielsweise die Creative Commons auf dem Urheberrecht aufbauen, spricht Marsden von einer Co-Regulierung (Marsden 2011). Brown/Marsden (2013) untersuchen in diesem Zusammenhang auch die Verbreitung und Funktionsweise von Regulierungen durch Software („Code“, „Algorithmen“). Daher argumentieren einige Autor\*innen, dass im Zentrum der Untersuchung nicht nur „statutory rules such as copyright law but also private contracts, technical standards or social norms and practices“ stehen sollten (Hofmann 2013: 71).

Drittens sind kausal-analytische Studien entstanden, die eine Theorieentwicklung der Urheberrechtspolitik vorantreiben. Mit Ausnahme von Sell und Prakash Studie (2004) sind erst in den 2010er Jahren systematische, theoriegeleitete Analysen entstanden. Nur sehr wenige Arbeiten zum Urheberrecht versuchen mit Rekurs auf Theorien die Outputs politischer Prozesse zu erklären. Häufigste Theorien sind der *Advocacy Coalition Framework* (Sell und Prakash 2004; Fritz 2013; Berghofer und Sell 2015; Ganter und Maurer 2015), Pfadabhängigkeitskonzepte und der historische Institutionalismus (Bakardjieva Engelbrekt 2007; Haggart 2014; Cartwright 2018; Schroff und Street 2018), *punctuated equilibrium* und andere Framing-Konzepte (Littoz-Monnet 2007; Haunss und Kohlmorgen 2009, 2010; Buschow 2012), der *knowledge structure framework* von Susan Strange (May 1998; Sell 2003; Haggart und Jablonski 2017; Halbert 2019), seltener auch der akteurzentrierte Institutionalismus (Breindl und Küllmer 2013), Akteur-Netzwerk-Konzepte (Mueller et al. 2012; Farrand 2014a), *Multiple Streams Framework* (Harcourt et al. 2020), der IAD (Brousseau und Bessy 2006), eine marxistisch-orientierten Staatstheorie (Bretthauer 2009) sowie die Systemtheorie (Gracz und De Filippi 2014) und schließlich eine Polanyi-Perspektive (Peukert 2015). Der Stand kausaler Erklärungen zu Urheberrechtspolitiken auf unterschiedlichen Ebenen lässt sich anhand von Trisha Meyer Vorhaben charakterisieren, demnach das Ziel „has not been to determine a causality or which factors matters most [but...] a thick description that ideas, interests and institutions are intertwined“ (Meyer 2017: 294).

Aus diesem Stand lässt sich zweierlei schließen: Erstens können aus der Politisierungsliteratur Zeitpunkte von größerem Politikwandel extrahiert werden, wie ich in Kapitel 4.3.2 argumentiere. Zweitens deutet die Vielfalt an theoretischen Zugängen an, dass divergierende Konzeptualisierung des Explanandums zum Problem für die Wissensakkumulation werden könnte.

### **2.1.1 Politikwandel im Urheberrecht**

Da die junge Literatur zur Urheberrechtspolitik erst mit der Beobachtung der zwei Großtrends Globalisierung und Digitalisierung entsteht, konzentriert sie sich auf die internationale Ebene mit ihren internationalen Handelsabkommen wie dem TRIPS als Teil des GATT sowie in den 2010er dem gescheiterter ACTA-Abkommen. Erst dann hat das Digitalisierungsthema den Blick auf nationale Regulierungen gerichtet, hier vor allem auf das besonders umstrittene DMCA-Gesetz in den USA (Postigo 2012) und die europäischen Richtlinien (siehe unten), während die nationale Ebene eher selten untersucht wird.

### 2.1.1.1 Internationales Urheberrecht: Ausweitung des westlichen Modells

Politikwissenschaftliche Erforschung internationaler Urheberrechtspolitik fokussiert auf die Prozesse dreier zentraler internationale Vertragswerke: das *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) von 1994, die WIPO-Verträge (1996), das *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (2012). Jüngst ist eine Analyse des Marrakesh-Abkommens für Sehbehinderte hinzugekommen (Dreyling 2019). Länger zurückliegende internationale Entwicklungen - wie die Berner Union für den Schutz des literarischen und künstlerischen Eigentums oder deren Revisionskonferenzen in den 1960er/1970er Jahren hat dagegen die historische Forschung aufgearbeitet (Löhr 2010; Görtz 2017)

Das TRIPS-Abkommen wird gemeinhin als großer Einschnitt in die internationale Urheberrechtspolitik beschrieben (Heineke 2006), da es erstens westliche Urheberrechtskonzepte auf 124<sup>6</sup> Staaten der Welt mit dem Hebel des Welthandelsabkommens WTO ausdehnte. Zweitens habe das Abkommen dadurch erstmals ein internationales Regime mit Durchsetzungsinstrumenten etabliert (Budzinsk et al. 2016). Auf der internationalen Ebene hatten weltweit expandierenden US-amerikanischen Industrien des Film- und Musik-, aber auch des Pharma-, Chemie- und Software-Sektors bereits seit den 1970er Jahren die Absicherung ihrer Urheber- und Patentrechte vorangetrieben (May und Sell 2006: 153f). Teil ihrer Strategie war, Ideen und Kultur als „geistiges Eigentum“ im politischen und juristischen Diskurs zu verankern (Nuss 2006b: 91; May und Sell 2006). Gerade die Urheberrechtsindustrie sah in den IuK-Technologien ein Bedrohungspotential (May und Sell 2006: 153f), so dass der Schutz ihres „Handelsgutes“ gegen zunehmend leichter herstellbare Kopien verbessert werden sollte (Heineke 2006: 145). Nach sechsjährigen Verhandlungen wurde dieses Verständnis im TRIPS als Teil des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) nahezu weltweit festgeschrieben. Es gilt als Durchsetzung von Wirtschaftsinteressen auf ganzer Linie (May und Sell 2006: 154) bei gleichzeitigem „historische[n] Zuspätkommen[s] von Akteuren aus dem Bereich der ‚Zivilgesellschaft‘“ (Dobusch und Quack 2009: 253).

In den etwas später verhandelten, ersten Internet-zentrierten WCT- und WPPT-Abkommen der Weltorganisation für geistiges Eigentum (*World Intellectual Property Organization*, WIPO) waren allerdings nicht nur die durch TRIPS aufgerüttelte, US-basierte Zivilgesellschaft, sondern auch Akteure aus der IuK-Industrie vertreten (Fernandez und Meier 2012: 484).

---

<sup>6</sup> Im Juni 2021 hat die WTO 164 Mitglieder.

Während TRIPS konkret lediglich den internationalen Stand der Schutzfristen und des Rechtsschutzes auf westliches Niveau an hob und harmonisierte (Heineke 2006: 144f), verpflichtete der WCT-Vertrag von 1996 die unterzeichnenden Staaten auf die Einführung (eines wie auch immer national ausgestalteten) exklusiven Urheberrechts auf Onlinestellung eines Werkes.

Dass nationale Wirtschaftsinteressen eine große Rolle spielen, zeigt sich aber auch im späten 19. Jahrhundert und frühen 20. Jahrhundert als europäische Länder durch die gegenseitige Anerkennung ihrer Regime ihre Wirtschaftsinteressen schützten, während die USA als Kulturimporteur jener Zeit diesem Abkommen lange fernbleiben (Spoo 2016). Entsprechend stellt sich die Frage, wie systematisch die deutsche Urheberrechtspolitik diesem Trend folgt.

### **2.1.1.2 Policy Change in der EU**

Auf die EU-Ebene wird Urheberrecht zunächst im Kontext politikfeldübergreifender Konfliktexpansionen analysiert. Dazu gehört Monica Hortens Analyse der urheberrechtsrelevanten Teile des *EU Telecom Packages* von 2009 (Horten 2012), Fiona Macmillans (2014) Interdependenzstudie der Wirkung von Urheberrechten auf die Zielerreichung der EU-Richtlinie audiovisueller Medien oder Katharine Sarikakis et al Evaluation der europäischen Urheberrechtsregeln für kulturhistorische Archive (Sarikakis 2015). Eine Reihe von Arbeiten untersucht mehrere Unionsgesetze vergleichend (Farrand 2014a; Mazziotti und Psychogiopoulou 2015; Vetulani-Cęgiel 2015), bei denen einige wenige Arbeiten Urheberrechtsgesetze mit anderen Materien vergleichen. Einen Schwerpunkt bilden die Untersuchung der InfoSoc-Richtlinie von 2001, die als erste Harmonisierungsmaßnahme gilt, sowie eine Reihe von Politikprozessen zur Durchsetzungsproblematik - IPRED, ACTA, das Telekommunikationspaket - im Internet zwischen 2004 und 2012 (Horten 2012; Breindl und Briatte 2013).

Für den Politikwandel zeichnen sich auf der EU-Ebene der Urheberrechtspolitikforschung drei Themen ab: die Entstehung der EU-Urheberrechtspolitik (im nachfolgenden Unterkapitel), Politikwandel auf EU-Ebene sowie Upload, Download und Harmonisierung (beide jeweils einzeln danach). Mit Kommunitarisierung beschreibt Littoz-Monnet (2007: 3) erstens den Prozess der Entstehung von EU-Policies und Governance-Strukturen für Urheberrecht, welche nicht Teil der ursprünglichen EU-Verträge waren. Littoz-Monnets Studie ist hier immer noch maßgeblich. Zweitens ist der inhaltliche Politikwandel des Urheberrechts auf EU-Ebene gemeint, während drittens Europäisierung und Harmonisierung die Durchdringung nationaler Politik mit europäischen Vorgaben beschreibt.

### 2.1.1.2.1 Die Entstehung der EU-Urheberrechtspolitik

Littoz-Monnets Studie ist die bis heute umfassendste und maßgebliche, allerdings viel zu wenig wahrgenommene Arbeit zur Entstehung europäischer Urheberrechtspolitik. Sie beschreibt diesen Vorgang als eine de-facto-Europäisierung durch den EuGH sowie zunächst zaghaften Harmonisierungsinitiativen der Europäischen Kommission, welche nationalstaatliche Akteure zur aktiven Ausgestaltung animierten und damit erst die Schaffung der europäischen Ebene des Urheberrechts ermöglichte. Das Ergebnis dieses Prozesses bis 2001 wird als eher bescheidene Harmonisierung beschrieben, welches der Tendenz, auf nationale Regulierungstraditionen zu beharren, zugeschrieben wird. Diese Traditionen würden sich in zwei Koalitionen sammeln: einer mit Kulturschaffenden alliierten *dirigiste*-Koalition unter französischer Führung mit ihrer *droit d'auteur*-Tradition und einer mit Wirtschaftsinteressen alliierten liberalen Koalition um Großbritannien und ihrer *copyright*-Koalition. Die Konvergenz europäischer Urheberrechtspolitiken würde durch die Europäische Kommission in die liberale Richtung getrieben, wenn es sich einerseits um technische Details handele oder aber der bis dato verteidigte nationale Status Quo als nicht mehr zufriedenstellend erachtet werde.

Während die Rekonstruktion Littoz-Monnets wertvolle Hinweise zu erklärenden Faktoren liefert (siehe nächster Abschnitt), ist ihr Ausgangspunkt der Untersuchung der Policy-Optionen problematisch. Zunächst ist ihr dichotomes Kontinuum von liberal vs. dirigiste aufgrund seiner Perspektivität unzureichend, da es nur den Konflikt zwischen Kulturschaffenden und einigen Wirtschaftsinteressen erfasst. Dass die Kommission ihre Politik eines liberalen Binnenmarktes sowohl durch die Stärkung der exklusiven Urheberrechte (*pro dirigiste* Koalition) als auch eine Entpflichtung der Internetprovider (*pro liberal* Koalition) durchsetzen kann, kann diese Operationalisierung nicht fassen. Darüber hinaus begründet Littoz-Monnet die (wenig) erfolgreiche Konvergenz teilweise mit dem technischen Charakter der jeweils beschlossenen Regelungen, während andere Vorschläge aufgrund salienter Interessen nicht beschlossen werden. Letzteres deutet darauf hin, dass es nicht die Vorschläge an sich, sondern ihre Politisierung sind, die die Harmonisierung behindern. Jene Politisierung sei nun eine Frage der historischen Regulierungspfade der Mitgliedsstaaten: Großbritannien, Irland, Luxemburg, Niederlande sowie ab Beitritt auch Dänemark und Schweden auf der einen, Frankreich, einige südeuropäische Staaten und gelegentlich Deutschland auf der anderen Seite. Während nun die Wortführer Frankreich (plus Deutschland) und Großbritannien die Prototypen zweier klassischer, sich gegenüberstehenden Paradigmen, dem *droit d'auteur* und dem *copyright*, seien, bleibt diese Zuordnung für die anderen Mitgliedsstaaten mitnichten konsis-

tent. Die mit Großbritannien hier alliierten Niederlande, Dänemark wie auch Schweden werden eher dem französischen *droit d'auteur* zugerechnet (Holderness 1998), in mancher Literatur die beiden letzteren auch einem eigenen nordischen Modell. Da die Europäisierungsliteratur den Hang der Mitgliedsstaaten zur Verteidigung des eigenen Status Quo durchaus bestätigt (Börzel und Panke 2015), muss die Einordnung der nationalen Regulierungsregime ungenügend sein. Mehr noch, Europäisierung beschreibt heute einen Wandel in mehreren, deutlich differenzierteren Dimensionen, von denen allein fünf Policies und Policy-Making betreffen: Inhalt, Instrumente, Policy-Stil, Ressourcen der Policy-Maker (inkl. Organisationsstrukturen und Netzwerke) und schließlich Governance Modi (Mastenbroek 2018: 826f).

#### 2.1.1.2.2 Politikwandel auf EU-Ebene

Darüber hinaus ist die EU-Urheberrechtspolitik eine Geschichte der Kopplung mit anderen Feldern einerseits und andererseits eine Frage nach Paradigmenwechseln. Zu Kopplungsprozess wurden bereits die Arbeiten von Monica Horten und Mueller et al oben angeführt, die die Verbindung von Telekommunikations- und Urheberrechtspolitik darlegt, während Macmillan (2014), Horten (2012) sowie Boyle (2015) die Intersektion mit der europäischen Medienpolitik, Sarikakis et al (2015) und Tretter mit der Kulturpolitik (2011), Attanasio et al (2019) sowie Muzaka (2012, 2010) mit der allgemeiner Wirtschaftspolitik und Fernandez/Meier (2012) mit der Handelspolitik, Farrand (2019b) mit allgemeinen Bürgerrechten und Schnell (2007) schließlich die Interdependenz mit der medien- und kultursektoralen Sozialpolitik aufzeigt.

Zwei dieser Arbeiten legen die Verbindungen ausführlich dar: Die Arbeit von Valbona Muzaka (2010) dokumentiert, dass das Urheberrecht mit Patenten und Warenzeichen in der allgemeinen Wirtschaftspolitik der EU unter dem Label des *geistigen Eigentums (intellectual property rights)* miteinander verbunden ist. Monica Horten (2012: 103ff) zeigt, wie Telekommunikationspolitik die Durchsetzung von Urheberrecht im Internet - aus Sicht der Rechtsinhaber - erschwerte und gerade deshalb zum Ziel eines Kopplungsprozesses wurde. Larsson und auch Burkart sprechen - ohne theoretische Bezüge - sogar von einer Kolonisierung einer Policy durch eine andere (Larsson 2011; Burkart 2015).

Über die Richtung des Wandels in der EU der 1990 und frühen 2000er herrscht ein gewisse Einigkeit: viele Studien konstatieren einen deutlichen Politikwandel der Ausweitung von Urheberrechten unter den Stichworten „IPR Expansion“ (Rigamonti 2005; Bakardjieva Engelbrekt 2007), vor allem eine Zunahme – „upwards“ - an Durchsetzungsmechanismen (Farrand

und Carrapico 2012). Beispielsweise die Durchsetzungsdirektive „reads like the midsummer’s night dream of the global media and entertainment oligopolies come true” (Macmillan 2014: 397). Darüber hinaus konstatieren etwa Fernandez/Meier (2012), dass die EU-Kommission einen völlig neuen Handelsgut-Deutungsrahmen von der internationalen Ebene (dem TRIPS-Abkommen) aufgriff. Mazziotti (2015: 92) etwa urteilt anders, demnach auch die Rechte der Autoren gegenüber den großen Konzernen gestärkt worden sind - ein Urteil, das sich sowohl auf die 1990er Jahre und die InfoSoc-Richtlinie von 2001 als auch von anderen Autoren ignorierte Richtlinien bezieht.

Allerdings lässt die Literatur erkennen, dass auf der EU-Ebene eine Reorientierung stattgefunden haben könnte. Einerseits sind in den Jahren 2005 bis 2012 einige Initiativen und Gesetzesvorschläge der Kommission sowie das internationale Handelsabkommen ACTA gescheitert und zurückgezogen worden (Mendez 2007; Farrand 2014b), andererseits orientiert sich die EU-Kommission von der Idee des Schutzes hin zur aktiven Unterstützung kultureller Diversität und deren Wettbewerbsfähigkeit (Mazziotti und Psychogiopoulou 2015). Gleichzeitig gelang der Industrie dabei nur zum Teil die Versicherheitlichung der Urheberrechtspolitik (Farrand und Carrapico 2012).

Einschätzungen zur Tiefe des Wandels gehen deutlicher auseinander: „Die Einschätzungen reichen von Paradigmenwandel (Montagnani und Borghi 2008), über „a partial shift” (Muzaka 2013) hin zur pfadabhängigen Konstanz (Larsson 2011). Ebenso ist das Timing dieses Wandels umstritten: Während Littoz-Monnet (2015) erst jüngst die Aufnahme eines Wettbewerbs-Diskurses konstatiert, zeigen wiederum Muzaka (2013) aber auch Tretter (2011), dass die Urheberrechtspolitik auf internationaler und europäischer Ebene mindestens seit 1980er Jahren mit dem Ziel der staatlichen Wettbewerbsfähigkeit betrieben wird. Während die beschriebene Expansion vor allem mit den frühen 2000ern verbunden wird, sieht Bakardjieva Engelbrekt in der Verwertungsgesellschaften-Richtlinie von 2014 eine „radically new phase” (Bakardjieva Engelbrekt 2016: 67).

Zwei große Probleme durchziehen diese Literatur: ihre Perspektivität und ihr lockerer Umgang mit theoretischen Konzepten. Erstens scheint Perspektivität die intersubjektive Beschreibung von Wandel zu erschweren. Die Französin Littoz-Monnet (2015) attribuiert beispielsweise den zuvor beschriebenen Wandel hin zu Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit als Teil eines jüngeren, generellen Wandels zum Wettbewerb durch Qualität statt Preis. Doch zumindest in Deutschland ist dies eine schon seit längerem etablierte, wirtschaftspolitische



Strategie (Sorge und Streeck 2018). Vielleicht erkennt die Schwedin Engelbrekt wiederum in der EU-CRM-Direktive einen radikalen Wandel, weil vor allem Schweden - ganz anders als Deutschland - sein massiv divergierendes System anpassen muss (Bakardjieva Engelbrekt 2016). Und netzaktivistische oder piratennahe Forscher\*innen erkennen eine brutale Privatisierung und restriktive Verschärfung, mit einer „anti-a2k-orientation“,<sup>7</sup> im Lichte ihrer eigenen paradigmatischen Vorstellungen (Hofmann 2012; Andersson Schwarz und Burkart 2015). Kulturpolitisch engagierte Forschende fokussieren andere Gesetze(steile) und entdecken dadurch ganz anderer Prozesse (Thylstrup 2011; Mazziotti und Psychogiopoulou 2015).

Selbst wenn dies überwunden wird, erschwert zweitens die Abwesenheit klarer Konzepte eine kohärente Beschreibung. Larsson und Hydén (2011) etwa schließen von der Schwere der Kritik am EU-Urheberrechtspolitik auf die Tiefe des Wandels. Viele Autoren konzentrieren auf einzelne Unterthemen, beispielsweise der Durchsetzungsfrage und dies zudem oft nur in Bezug aufs Internet (etwa bei Farrand 2014a), und verorten sie auf einer eindimensionalen Liberal-Restriktiv-Skala (ohne erkennbare Stufen). Schroff und Street (2018) beschreiben die Einführung völlig neuer Instrumente gar als Pfadabhängigkeit, um sie gleich darauf als ein Policy-Wandel durch *layering* zu klassifizieren. Sarikakis et al (2015) wiederum urteilen scheinbar widersprüchlich, dass die Tendenz des EU-Urheberrechts sich durch sowohl Vermarktlichung als auch Governmentalisierung - das Foucaultsche Konzept der Übernahme von bisher anderweitig, also auch marktlich erzeugten, sozialen *outputs* durch den Staat - auszeichne.<sup>8</sup> Und Montagnani und Borghis (2008) gemeinsame Analyse der EU-Harmonisierung gelingt es nicht, ihre Einordnung der InfoSoc-Richtlinie als vertikal und horizontal - eine Einordnung, die andere Autoren als entweder-oder-Einteilung sehen - aufgrund fehlender Definitionen plausibel darzulegen.

Über die Instrumente der Policies wird zudem wenig konkret gesprochen. Im Kontext des *policy failures* um die Durchsetzung von Urheberrechten im Internet hat sich die Literatur zwar die Politikprozesse um einzelne Instrumente - Privatkopie, Leistungsschutzrecht für Presseverleger, Three-Strikes, Internetfilter, Uploadfilter - untersucht, ohne jedoch deren Verhältnis zur Gesamtregulierung hinreichend zu analysieren. Es wird allerdings darauf hinge-

---

<sup>7</sup> a2k, access to knowledge, ist eine Slogan einer sozialen Bewegung mit entwicklungspolitischen Zielen (Krikorian und Kapczynski 2010).

<sup>8</sup> Dies soll nicht heißen, dass Vermarktlichung einerseits und Ausbau staatlicher Kapazitäten andererseits nicht miteinander einhergehen kann (Braithwaite 2008).

wiesen, dass das Urheberrecht über die reine Vergabe von Rechten hinausgehe und in einzelne Industrien hineinreguliere. Engelbrekt (2007: 87) beschreibt für die Reformen bis 2001

*„different junctures on the scale between private and public. Despite the variety of solutions, one can discern a growing role of public and public-private institutional governance schemes in mediating between right holders and users and in assuring a flexible and sustainable balance of rights and obligations”.*

Und Farrand (2016) dokumentiert, dass zwischen 2008 und 2012 sowohl die Einführung weiterer Durchsetzungsinstrumente auf dem Wege einer zweiten Enforcement-Richtlinie als auch des ACTA-Abkommens scheiterten, so dass sich die EU Soft-Governance-Instrumenten zuwandte. Auch wurde die Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren regulatorisch gestärkt (Mazziotti und Psychogiopoulou 2015: 103). Beispielsweise wird auf Monitoring-Instrumente in der *Collective Right Managements*-Richtlinie verwiesen (Bakardjieva Engelbrekt 2016: 70), die die nationalen Aufsichtsbehörden in europäische Implementationsnetzwerke integriere und somit auch prozedurale Elemente des Urheberrechts ändere. Während Anfang des Jahrtausends noch selbstregulatorische Instrumente gestärkt worden seien, würden nun administrative Kontrolle und Aufsichtsmechanismen für Verwertungsgesellschaften gestärkt (Bakardjieva Engelbrekt 2007, 2016). Die meisten dieser Befunde, mit Ausnahme Mazziottis, flossen bisher nicht in die Rekonstruktion einer EU-Urheberrechtspolitik oder einer nationalen Policy ein.

Im Gesamtblick widerspricht Farrand (2014a: 31) allerdings auch der Vorstellung einer eigenständigen EU-Urheberrechtspolitik: „it is technically incorrect to refer to the copyright law of the EU [. T]here is no European Copyright Code. Instead, when EU copyright law or European copyright law is referred to, it is in fact a reference to the harmonizing legislation and jurisprudence” des EuGH (siehe auch Muzaka 2013: 821). Der EuGH wiederum „has been informed by an overarching internal market goal: removing those differences that amount to barriers to the free movement of copyright works and protected subject matter across the EU” sowie „guarantee a high level of protection” (Rosati 2019: 216f). Gleichwohl hegt Farrand Zweifel an der Durchsetzung dieser Grenzöffnung (Farrand 2016: Kapitel 3). Auch andere Autoren sehen in der nach wie vor geltenden Territorialität, also dem Nebeneinanderstehen sich unterscheidender Regeln, des Urheberrechts in einem europäischen Markt das größte Problem (Elkins 2019).

### 2.1.1.2.3 Upload, Download, Harmonisierung

Unter dem Begriff Harmonisierung wird die Konvergenz der mitgliedstaatlichen Politiken als Gesamtbild einerseits und andererseits die Frage der Anpassungsrichtung der nationalen Politiken untersucht, also ob bestimmte Länder in der Lage sind ihre nationalen Politiken zum Konvergenzziel der anderen Mitgliedsstaaten zu machen. Die Harmonisierung besteht hier also aus zwei Ebenen, nämlich a) inwieweit die EU-Legislative mitgliedstaatlichen Freiraum durch klare Festlegungen einschränkt und b) inwieweit die Mitgliedsstaaten die Implementation in Angriff nehmen bzw. Brüsseler Vorgaben nutzen.

Urheberrechtspolitik im EU-Raum haben ursprünglich eine erhebliche Varianz, die sich beispielsweise im häufig zitierten philosophischen Grundunterschied zwischen Copyright des angelsächsischen Raumes und dem *Urheberrecht* bzw. *droit moral* oder *droit d'auteur*, einem kontinentalen Modell zeigt. Während Ellins (1997: 237) schreibt, dass sich diese Modelle „unversöhnlich“ gegenüberstünden, urteilt Rosati zwanzig Jahre später „it is possible to speak of an EU (or, rather, a CJEU) approach to copyright that has rendered the traditional dichotomy between continental Europe *droit d'auteur*/common law copyright less acute than was the base before the EC/EU harmonization process began“ (Rosati 2019: 216f).

Die Harmonisierung durch die EU wird dabei jedoch von den Autoren sehr skeptisch gesehen: Sie sei inkohärent, inkonsistent, fragmentiert, unzureichend implementiert, nur Stückwerk, lediglich eine oberflächliche Annäherungen der unterschiedlichen Länderregime und geprägt von Rosinenpickerei (Guibault 2010; Farrand 2014b; Vetulani-Cęgiel 2015). Mazzio-ti spricht gar davon, dass die Harmonisierung aufgegeben worden sei und Norrgård ist von der Harmonisierung durch die EU derart enttäuscht, dass er vorschlägt: „I suggest we try harmonisation through communication ...between national courts“ (Norrgård und Ohly 2012: 220). Hintergrund ist, dass die Legislativakte der 1990er Jahre oft zwar genuine europäische Entwicklungen waren, jedoch nur Einzelfragen reguliert wurden. Die erste große Harmonisierungsrichtlinie, die InfoSoc-Richtlinie, war eine von den Mitgliedsstaaten mit eigenen Mitteln umzusetzenden Richtlinie mit einem Katalog von Ausnahmen, die den nationalen Pfaden entsprachen (Litzo-Monnet 2007). Gleichzeitig gilt diese InfoSoc-Richtlinie in manchen Bereichen durchaus als vage, was dem Widerstand aus Ländern mit spezifischen Traditionen stark „autorenzentrierter“ Urheberrechte zugerechnet wird (Litzo-Monnet 2006), wodurch wiederum Zweifel an der Steuerungswirkung der EU aufkommen. Auch die IPRED-Richtlinie von 2004, die die Urheberrechtsdurchsetzung stärken sollte, wurde von den Mitgliedsstaaten zu-

rückhaltend aufgenommen, obwohl die Richtlinie noch vor Beitritt der zehn osteuropäischen, deutlich weniger restriktiv aufgestellten Neumitgliedsstaaten beschlossen wurde (Farrand und Carrapico 2012).

Dagegen urteilt Engelbrekt (2013: 171), obwohl sie auch von einer Fragmentierung spricht: „within the span of a decade, European copyright evolved from a state of isolated and sporadic approximation of sector-specific rules to a state of far-reaching, even if non-exhaustive, horizontal harmonisation of major concepts and areas of copyright.“ Die Problematik dieser unterschiedlichen Urteile lässt sich vielleicht mit den Worten Burkarts am ehesten fassen: „The overall harmonization process is ponderous from the perspective of the rights holders that lobby the EU for reform; yet for digital activists, it is occurring with breathtaking speed“ (Burkart 2014: 70).

Gründe für dieses - aus EU-Perspektive - unbefriedigende Bild finden sich nicht nur im Typ und Inhalt der EU-Richtlinie. Vermutet wird, dass die sektoral ungleiche Harmonisierung zu Widersprüchen führe und so eine weitere Harmonisierung verhindere (Mendez 2007; Burkart 2014). Allerdings seien auch einerseits der nationale Spielraum bei Übernahme und Durchsetzung von Regeln und andererseits schlichte Implementationsprobleme, von mutwilligen Abweichungen, die zu Vertragsverletzungsverfahren führen, bis hin zu falscher Umsetzung durch juristische Interpretationsprobleme als Gründe vorstellbar (Burkart 2014; Reynolds 2015). Bereits der Kenntnisstand über die Implementation ist fragmentiert und politikwissenschaftlich unbefriedigend. Für viele der angesprochenen, genuin europäischen Regelungen der 1990er Jahre existieren Umsetzungsberichte, doch nur für die InfoSoc-Richtlinie wurden umfassende Implementationsstudien verfasst, deren Abweichungslisten die Urteile zu bestätigen scheinen (Reynolds 2015, 2015).

Der Kenntnisstand zu *Uploading*, der Adaption von nationalen Policies auf europäischer Ebene, und *Downloading*, der Übernahme europäischer Politik, ist gering. Grundsätzlich wird oft angenommen, dass die EU-Politik eher dem angelsächsischen *copyright* entspricht. Beispielsweise argumentiert Flew (2011), dass das sich das britische *copyright* aufgrund dieses fundamentalen Unterschieds der Rechtssysteme auf EU-Ebene etabliert habe. Allerdings wurde auch argumentiert, dass die EU-Politik, die das internationale TRIPs-Abkommen umsetzt, den Interessen US-amerikanischer Industrieinteressen entspreche (siehe oben). Littoz-Monnet (2007) dagegen sieht teilweise französische Kulturpolitik am Werk, da zentrale As-

pekte des *droit d'auteur* seien in den *acquis communautaire*<sup>9</sup> gelangt. Im Bezug auf die Verwertungsgesellschaften-Richtlinie erscheint ein *Upload* bundesrepublikanischer Politik nicht unwahrscheinlich (Bakardjieva Engelbrekt 2016). Eine Reihe von Studien hat spezifische Debatten um Instrumente in der Urheberrechtsdurchsetzung sowohl auf EU- wie auch Mitgliedsstaatsebene analysiert und dabei gezeigt, dass es zwar *Uploaderfolge* Frankreichs und Großbritanniens gab, diese jedoch mit ihrer Maximalforderung nach *Upload* ihrer *Three-Strikes*-Instrumente scheiterten (siehe z.B. Littoz-Monnet 2012).

#### 2.1.1.2.4 Zusammenfassung - Urheberrecht in der EU

Die wichtigste Erkenntnis ist, dass die Nationalstaaten nach wie vor eine wichtige Ebene und ein wichtiger Player in der Urheberrechtsregulierung sind. Deutsche Beobachter erkennen leicht den Einfluss Berlins in der Einführung des Leistungsschutzrechts mit der großen DSM-Reform von 2019, doch ist dies nur eine Regelung unter vielen. Gleichzeitig hat sich im Zeitraum seit 1990 eine substantielle europäische Ebene der Urheberrechtspolitik herausgebildet. Der Wissensstand der EU-Urheberrechtspolitik ist jedoch von großer Unklarheit geprägt, da die Untersuchung des Wandels vor allem jene EU-Gesetze fokussiert, die die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zogen (bspw. Vetulani-Cęgiel 2015). Auch ist das Problem der Perspektivität aus nationaler Regulierungsperspektive sowie die Auswahl enger Untersuchungskonzepte hinderlich, Politikwandel oder auch nur Politikform zu erfassen. Urheberrecht in der Europäischen Union bleibt aufgrund seiner Richtlinien-Form eine nationalstaatliche Aufgabe und somit ein politischer Raum, dessen Nutzung unkartiert ist.

Gerade deshalb lassen sich eine Reihe von Beobachtungen als Hypothesen für einen Politikwandel in Deutschland gewinnen. Die Literaturzusammenstellung gibt drei zentrale Trends der EU-Urheberrechtspolitik mit: Erstens wird von einer steigenden Integration mit anderen Politikfelder bis hin zu einer Kolonisierung berichtet. Zweitens wird ein Wandel der Regulierungsstruktur hin zu einer Vermarktlichung einerseits und einer Governmentalisierung andererseits gesprochen, mit der eine steigende Bedeutung einer „public-private institutional governance“ einhergehe. Drittens würde auf instrumenteller Ebene ein Wandel hin zu prozeduralen Instrumenten stattfinden. Mit der Untersuchung dieser Kategorien kann für die deutsche Urheberrechtspolitik gezeigt werden, an welcher Stelle sich Mehrebenenprozesse gewinnbringend untersuchen lassen.

---

<sup>9</sup> Bezeichnung für den Gesamtbestand an EU-Regulierung.

### 2.1.1.3 Politikwandel in Deutschland

Die kaum bekannte Dissertation *Architecture is policy* von Dirk Günnewig ist nicht nur der Anfang, sondern in gewisser Weise auch ein Querschnitt der policy-analytischen Themen des Urheberrechts (Günnewig 2004). Um eine Steuerungsstrategie für das Urheberrecht im Internet zu erarbeiten, analysiert er den institutionellen Status Quo des Urheberrechts sowie bisher unbeachtete Interessenkonstellationen und diskutiert die Implikationen technologischer, privater Regulierung. Alle diese Themen werden anhand eines einzelnen privatregulatorischen Instruments - dem Digital Rights Management - im Lichte der damaligen Steuerungsdebatte abgearbeitet, so dass policy- und regulierungstheoretische Aspekte nur angerissen werden.

Nicht selten werden Urheberrechtsreformen lediglich oberflächlich beschrieben (Scholz 2004). Schnell beschreibt lediglich die Reformen des Urhebervertragsrechts, um eine berufssoziologische These der Vereinzelung zu untersuchen. In Bezug aufs Urheberrecht argumentiert sie, dass sich trotz grundlegend gewandelter Umweltbedingungen für Künstler\*innen und Kulturschaffende der regulatorische Rahmen - trotz einer Urhebervertragsrechtsreform - nicht verändert habe. Hier zeigt sich bereits, dass der Referenzrahmen zur Feststellung eines solchen Wandels der Klarheit bedarf: Die Rechtswissenschaft stellt sehr kleinteilige Vergleiche einzelner Instrumente meist in Zwei-Ländervergleichen zur Verfügung. Einen großen internationalen Überblick gewährt die *International Encyclopedia of Comparative Law* (Ulmer und Schrickler 2007), die das deutsche Regulierungsregime als Folie für andere nutzt. Politikwissenschaftliche Studien schreiben über die Urheberrechtspolicy nur in Bezug auf diskutierte Reformpositionen, die in Deutschland aber nicht durchgesetzt wurden (Breindl und Küllmer 2013; Fritz 2013).

Simone Schroff hat die einzige politikwissenschaftliche Studie verfasst, die Policy-Wandel im Urheberrecht methodisch kontrolliert untersucht (Schroff 2014). Für die 130-jährige Regulierungsgeschichte Großbritanniens, Deutschlands, den USA und der internationalen Vertragsebene argumentiert sie, dass die Konvergenz zwischen Deutschland und den anderen Ländern sowie Ebenen limitiert sei. Demnach habe Deutschland um 1900 einen eigenen Pfad eingeschlagen, den es seitdem kaum verlassen habe, während sich die internationale Regulierung um 1950 und die USA um 1980 deutlich Großbritannien annäherten. Für Deutschland beschreibt sie weiterhin kleinteiligere Änderungen um 1930, in den 1960er Jahren sowie um 2000. Aber sowohl Schroffs 2010 endender Untersuchungsrahmen als auch ihre Methodik lassen an dieser Stillstandsvermutung zweifeln. Stillstand bei mehr als 41 nationalen Geset-

zesnovellen<sup>10</sup> in den vergangenen 20 Jahren erscheinen vor allem im Rahmen der bezeugten Konfliktintensität unwahrscheinlich oder zumindest fraglich. Auch klammert sie das 1965 ebenfalls eingeführte Urheberrechtswahrnehmungsgesetz aus, dessen zentraler Zweck die Umsetzung von Vergütungsregeln im Urheberrechtsgesetz ist, so dass sie ihren Untersuchungsgegenstand fälschlich einschränkt (vgl. Schroff 2014: 357). Methodisch stützt sie sich darüber hinaus auf ein problematisches urheberrechtssensibles Konzept, das ich im folgenden Kapitel problematisiere.

Die Daten von Schroff reichen von den ersten nationalen Urheberrechtsgesetzen im Deutschen Reich bis zum *Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums* im Jahr 2008, so dass die zahlreichen Novellierungen der 2010er Jahre fehlen. Folgt man der Kodierung, so zeigt sich, dass sich Deutschland Anfang des 20. Jahrhunderts in Richtung Autorenzentrierung orientiert hat, während Großbritannien diesen Schwenk nur bedingt mitvollzogen hat und sich die USA erst in den 1980er Jahren auf dessen (immer noch eher Common-law-typisches) Niveau anglichen. Bemerkenswert ist, dass das internationale Regime, das zunächst eher autorenzentriert war, in den 1950er Jahren einen deutlichen Schwenk in die regulatorische Mitte zwischen diesen beiden Idealtypen vollzog.

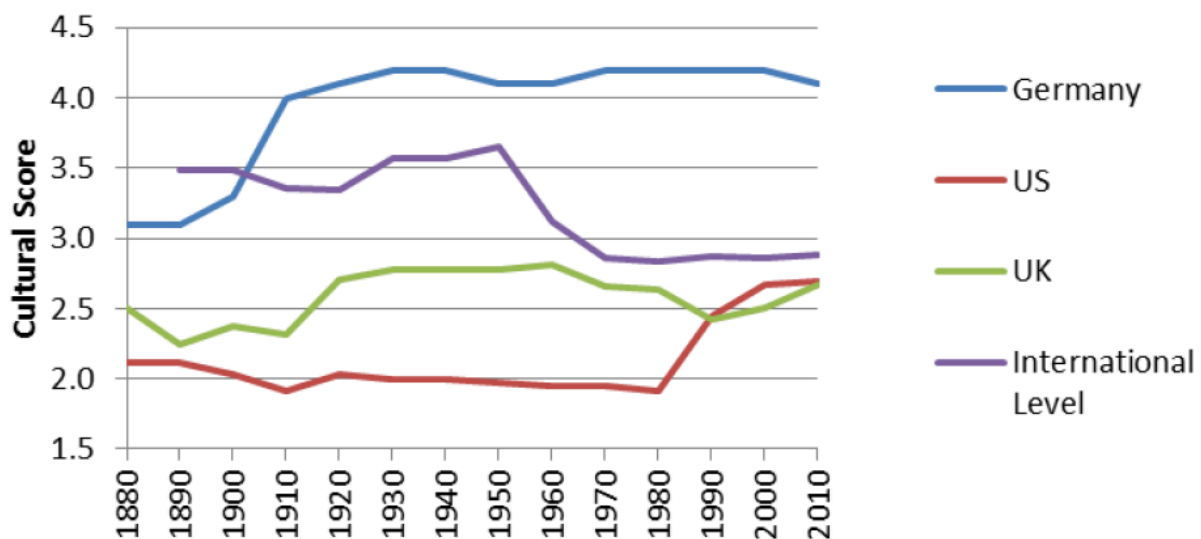


Abbildung 2.1: Konvergenz im Urheberrecht, aus Schroff (2014).

Aber auch in anderen Terminologien ist der jüngere Politikwandel im deutschen Urheberrecht als begrenzt anzusehen. Bretthauer beschreibt den Inhalt zweier großer Reformen von 2003 und 2007 selektiv als Erfolg eines übergreifenden neoliberalen Paradigmas nationaler Kom-

<sup>10</sup> plus 31 weitere Gesetze, die sich nebenbei aufs Urheberrecht beziehen.

petitivitätsstrategien, der auf erfolgreichen hegemonialen Interpretationen und günstigen Vorbedingungen des Rechtssystems beruhe (Bretthauer 2008). Offen bleibt dabei der Maßstab dieser Bewertung, vor allem im Verhältnis zum vorherigen Urheberrecht, denn auch für ihn ist Urheberrecht ein erst frisch erschlossenes Gebiet. Die an marxistischer Theorie orientierten Autor\*innen Sabine Nuss und Lars Bretthauer halten mit Blick auf exklusive Urheberrechte fest, dass in den Urheberrechtsdebatten die Idee des „bürgerliche[n] Privateigentums [...] damit aber nie wirklich ins Blickfeld oder gar Kreuzfeuer“ gekommen sei (Nuss 2006b) und daher in den Reformen die „grundsätzlichen ökonomischen Herrschaftsverhältnisse und deren staatliche Regulierungen nicht in Frage gestellt wurde“ (Bretthauer 2008: 199). Die untersuchten Fälle sind alles jene Fälle, die besondere öffentliche Aufmerksamkeit genossen, so dass vor allem Akteure (Interessengruppen) und ihre öffentliche Interaktion im Prozess (Koalitionen und Strategien) untersucht werden.

Die wenigen kausal-analytischen Arbeiten untersuchen Politikwandel hinsichtlich der Frage von Gewinnern und Verlierern vor allem am markanten Beispiel des Zugangserschwerungsgesetzes (Breindl und Küllmer 2013; Fritz 2013). Im Zeitraum 2008-2010 hat die spätere EU-Kommissionpräsidentin Ursula von der Leyen öffentliche Auseinandersetzungen um illegale Internetinhalte ausgelöst, als sie die Implementation von Internetsperren vorschlug. Der gerade gegründeten Piratenpartei gelang die Mobilisierung öffentlicher Aufmerksamkeit und Ablehnung staatlicher Kontrollinstanzen, so dass neue Durchsetzungsinstrumente für das Urheberrecht verhindert wurden (Fritz 2012: 13). Theoretisch stützen sich die genannten Arbeiten auf den *Advocacy Coalition Framework*, dessen konzeptionelles Instrumentarium oft eher locker verwendet und die generelle Stoßrichtung, Stillstand oder *major policy change* zu erklären, ausgelassen werden. Nur ein Beispiel: Sowohl Fritz (2012: 83, 2013: 226) als auch Ganter und Maurer (2015: 270) ziehen in ihren Studien nur Material eines recht kurzen Zeitraums von 1-3 Jahren heran, um auf Politikfeldentstehung, Koalitionsentstehung und Politikwandel zu schließen. Die ACF-Hauptautoren betonen aber immer wieder die Notwendigkeit, lange Zeiträume von mindestens 10 Jahren zu untersuchen, um über die Dauerhaftigkeit der Akteurpositionen deren Status als Überzeugung (belief) und nicht nur taktischer Positionierung zu begründen (Sabatier 1993: 16, 22). Die Einordnung des Politikwandels wird allerdings in keiner dieser Arbeiten systematisch vorgenommen, was vermutlich auch an fehlenden bzw. sehr breiten Konzepten im ACF liegt (Pierce et al. 2020). Mit nur einer Arbeit, die Politikwandel im Urheberrecht, untersucht, ist entscheidend, wie anschlussfähig und valide die theoretische und methodische Vorgehensweise ist.



## 2.1.2 Urheberrechtsnahe Messkonzepte

### 2.1.2.1 Juristische Messkonzepte

Eine valide Konzeptualisierung lässt sich zunächst in der juristischen Literatur vermuten, die sich seit Jahrzehnten mit der Urheberrechtspolitik auseinandersetzt. In der Rechtswissenschaft ist das Prinzip des Messens und abstrakten Vergleichens über Zeit oder große Zahl jedoch noch nicht lange verbreitet, da der Fokus auf dem In-Beziehung-setzen feinsten Unterschiede liegt. Die Subdisziplin *Comparative Law* bzw. Rechtsvergleich ist allerdings prinzipiell in der Lage, allgemeinere Kategorien zu generieren. Allerdings argumentiert beispielsweise Kischel, dass ein „hermeneutical, common sense approach marks classical, functional comparative law“ im Unterschied zu „comparative politics [that] is characterized by empirical methods, which seem to be as important as substantive questions“ (Kischel 2019: 49). Siems dagegen kritisiert diesen traditionellen, scheinbar verbreiteten Funktionalismus mit dem Hinweis: „since law may not be geared towards certain functions at all“ (Siems 2019: 17).<sup>11</sup> Bisweilen sind operationalisierbare Konzepte rar.

Für das Urheberrecht existieren Vergleiche vor allem aus der Zeit der EU-Harmonisierungsdebatte, da mit dem *Comparative Law*-Ansatz versucht wurde, potenzielle Konvergenzräume zu finden (Dannemann 2019). Problematisch ist zudem die Perspektivität, d.h. dass Vergleiche auf einer urheberrechtsinternen Folie begonnen werden. Beispielsweise zieht Strömholm (2007) Systematik und Sprache des (alten west)deutschen Urheberrechts heran, um die Unterschiede anderer europäische Länder daran zu ermessen. Dies ist nicht nur zeitsensitiv und für chronologische Vergleiche problematisch, sondern fokussiert dabei auch nur auf einen Teil des Urheberrechts. Beispielsweise werden alle Formen von Managementvorgaben oder Administration dabei übersehen, wohl auch weil das deutsche Urheberrecht keine staatlichen Institutionen exklusiv für das Urheberrecht wie etwa das *UK Intellectual Property Office* kannte (Bakardjieva Engelbrekt 2013: 165).

---

<sup>11</sup> Demnach sei Funktionalismus der traditionelle Ansatz, dessen typische Struktur die folgenden Schritte enthalte: „(i) identify a functional research question and the countries of the analysis; (ii) describe the laws of these countries; (iii) compare the laws, in particular exploring the reasons for unexpected similarities and differences; and (iv) evaluate the findings and provide policy recommendations“ (Siems 2019: 4).

Doch innerhalb des Rechtsvergleichs haben sich die *legal empirical studies* entwickelt, die die methodische Erfassung von rechtlichen Unterschieden mit allgemeineren Konzepten vorantreibt (Siems 2018: Kap. 7). Die wegweisende Studie von La Porta et al (1998) teilt Rechtssysteme in mehrere Typen ein - deutsch, englisch, französisch, skandinavisch und sowjetisch - in der Annahme, dass deren grundsätzliche Charakteristika den Inhalt anderer Regulierungen beeinflussen würde (Bakardjieva Engelbrekt 2010). Ihr Ansatz ist als anekdotisch und unoperationalisiert kritisiert worden (Siems 2016: 583f; Siems 2019). Entsprechend innovativ für die Rechtswissenschaft ist Matthias Siems (2016) weltumspannende Analyse von Rechtssystemen in 156 Ländern, die methodisch geleitet Unterschiede herausarbeitet. Doch auch seine 15 Variablen sind vielfach eher grundsätzlicher Natur, etwa ob „rule of law“, Unabhängigkeit von Gerichten oder ein unabhängiges Verfassungsgericht existiert, oder es werden sehr spezifische Einzelregelungen wie die Abschaffung der Todesstrafe als *Proxies* genutzt. Entsprechend gelingt es dieser *Legal-Origins/Legal-families*-Literatur nicht den Unterschied zwischen den in der Rechtswissenschaft eigentlich etablierten Typen von *civil law* und *common law* sichtbar zu machen (zum Unterschied siehe Mattei und Pes 2008). Aber auch darüber hinaus hat die auf allgemeine Vergleiche ausgerichtete *Comparative Law* Forschung mit dem Problem zu kämpfen, dass „vertically divided legal systems [exist] since different areas of law may have been influenced by different foreign legal models“ (Siems 2016: 582).

Zwar wird *civil law* und *common law* üblicherweise mit den grundverschiedenen Regulierungstypen für Kunst und Kultur in Verbindung gesehen. So existiere ein mit dem Modell des *common law* verbundener Regulierungstyp, das Copyright, während Staaten mit *civil law* Rechtstradition ein autorenzentriertes *droit moral* aufwiesen (Ellins 1997: 80). Der Unterschied sei fundamental und zurückzuführen auf unterschiedliche naturrechtliche Argumentationen (Ellins 1997: 74). Ellins arbeitet mehrere Vergleichselemente heraus, u.a. dass das Zielobjekt des Schutzes (Autor<sup>12</sup> oder Werk) und die Bedeutung von Verträgen, die die Unterschiede dieser Systeme am deutlichsten zu belegen suchen. Entsprechend existieren vor allem Arbeiten, die sich auf die Systematik der Rechte in Bezug auf den ‘Autor’ beziehen. Doch Strömholm (2007) warnt beispielsweise davor einen anderen konzeptionellen Unterschied, nämlich einen zwischen dem dualistischen französischen Konzept und dem deutschen monis-

---

<sup>12</sup> An dieser Stelle wie auch später im empirischen Teil der Arbeit verwende ich abweichend vom bisherigen Vorgehen lediglich das generische Maskulinum, da dies der in der Rechtswissenschaft verwendete Fachbegriffe sind.

tischen Konzept, zu übersehen, während gleichzeitig sehr unterschiedliche Konzepte ähnliche regulatorische Ergebnisse nach sich ziehen könnten. Dennoch ist dieser Ansatz in der Arbeit von Simone Schroff zu einer quantitativen Studie weiterentwickelt worden.

### **2.1.2.2 Kontextsensitive Konvergenzanalyse bei Schroff**

Die Dissertation von Susanne Schroff versucht den Mangel an Vergleichbarkeit mit politikwissenschaftlichen Konzepten und die Detailschärfe der juristischen Herangehensweise zu vereinen und zu dem mit einem transparenten Kodiersystem zu beheben (Schroff 2014: 57, 74-110, 120-125). Allerdings entfernt sie sich dabei so weit von theoretischen und methodischen politikwissenschaftlichen Konzepten, dass Policy-Forscher\*innen - leider - nur einen begrenzten Nutzen daraus ziehen können. Hervorzuheben ist aber die äußerst transparenten Vorgehensweise, die die folgende eingehende Diskussion erst möglich macht.

Schroffs Arbeit fragt nach zwei Typen von Konvergenz nationaler Regulierungen, der Entwicklung zwischen zwei Idealtypen regulatoriver Kultur (in einer Skala) einerseits sowie der zunehmenden *Strenge* der Urheberrechtspolicies andererseits (in einem Index). Zu ersterem entwickelt sie ein Kodierschema der zwei Idealtypen, das autorenzentrierte *Urheberrecht* und das Common-Law-basierte *copyright*. Beide Untersuchungssets wendet sie auf die Urheberrechtspolicies Großbritanniens, Deutschland und den USA ab 1880, der internationalen Ebene ab 1890 sowie der europäischen Ebene ab 1990 an. Hinsichtlich der Stärke des Urheberrechts habe sich im Verlauf wenig geändert, ein deutlich anderer Befund als die kritischen Stimmen hervorbringen (Schroff 2014: 220f). Im Kontinuum zwischen den zwei Idealtypen findet sie einen Gesamttrend zu eher autorenzentrierten Systemen mit Ausnahme der internationalen Ebene. Während das eher mittige Deutschland wie auch das deutlich *copyright*-lastige Großbritannien zu Beginn des 20. Jahrhunderts - und die USA ab 1970 - jeweils autorenzentrierte Urheberrechtspolicies verabschiedeten, scheinen die internationalen Verträge den umgekehrten Weg zu gehen. In Summe, so benennt es Schroffs Analyse, hat sich das internationale Regime vom autorenzentrierten Deutschland auf die (eher) *copyright*-orientierten USA und Großbritannien zubewegt (Schroff 2014: 229).

Die besondere Leistung ihrer Arbeit ist die Aufarbeitung mehrerer, nationaler Regulierungen inklusive *Case Law* und jeweils zeitgenössischer, rechtswissenschaftlicher Sekundärliteratur, aus denen sie eine große Zahl von Kategorien herauskristallisiert und in unterschiedliche Indikatoren übersetzt (Schroff 2014: 140ff). Diese Indikatoren aggregiert sie für ihre zwei Untersuchungsziele zu einem Stringency-Gesamtindex - 14 Indikatoren aggregiert zu 4 Variab-

len - für die Frage der Urheberrechtsschutzstärke und ein erweitertes Set von 24 Indikatoren in 11 Dimensionen für die Kultur-Skala. Sieben dieser Kultur-Dimensionen sind im Grunde Policy-Instrumente (*Contract-ability, Protection of Foreigners, Formalities, Protection of Neighbouring Rights, Scope of Protection, Focus of Protection, Originality*). Die Frage nach dem Schutz von Ausländern, dem Schutz von Akteuren durch neighbouring rights sowie die Kategorien von *emphasis of protection* sowie *Ownership* behandeln die Frage nach der profitierenden Gruppe der Policy (und reziprok lässt sich damit die *Target Group* ermitteln). *Scope, Focus* und *emphasis of protection* (wie auch die *Struktur des Gesetzes*) stellen wiederum Aspekte der grundsätzlichen Prinzipien der Policy dar. Schließlich zeigt sich, dass unter *Justifications* eine Mischung aus Prinzipien, Problembeschreibungen und kausalen Gründen zu verstehen ist. Diese drei Kategorien wie auch die Instrumente und die Gruppe der Profiteure sind in der Politikwissenschaft durchaus diskutierte Kategorien (siehe Kapitel 3), doch stellt Schroff keine Verbindung zu diesen her.

Schroffs Vorgehen ist aus mehreren Gründen problematisch und daher nur begrenzt brauchbar für weitere Untersuchungen von Urheberrechtspolitik: Ein zu enges Messkonzept sowie eine Reihe methodischer Probleme mit den dadurch bedingten inhaltlichen Konsequenzen.

Erstens erhebt sie entgegen ihrer eigenen Argumentation nicht die „overall shape of the policy“ empirisch, sondern definiert diese bereits vorweg (exakt vor der Erhebung), so dass konsequenterweise nur wenige Zeilen später nicht die angekündigte „shape“ sondern die „scope“ zum Kern der Erhebung gemacht wird (Schroff 2014: 27). Dieser „scope“ ebenso wie die Konvergenzuntersuchung fußt auf einem dichotomen Vorverständnis der Policy und läuft Gefahr Unterschiede zu nivellieren. Der Grund ist sicherlich in der damals noch dichotom geführten Debatte um Konvergenzfragen - *race to the top/bottom* – in der zitierten Literatur um Holzinger/Knill zu finden (Schroff 2014: 43f), der heute differenzierter und universalisierter auftritt.

In der Frage der Konvergenzuntersuchung beruht ihre Untersuchung auf der Dichotomie zweier „copyright cultures“, „author rights system for civil law countries (AR) and common law system for common law countries (CL)“ (Schroff 2014: 32). Diese Annahme ist nicht nur problematisch, wie im vorherigen Absatz gezeigt; ihre Konstruktion als idealtypische Extreme eines zweidimensionalen Indizes ist scheinbar gar nicht hilfreich. Bereits ein paar Absätze nach der Behauptung, dass policy goals „to have a domino-like effect on the actual shape of the copyright systems and therefore the policy content and the outcome“ zerfällt diese ange-

liche Kohärenz, da es statt zwei Begründungen für zwei Kulturen derer nun drei gibt und „these justifications are not mutually exclusive and a system can rely on a mix of these“ (Schroff 2014: 32 und 33). Dass sich empirische Beispiele für eine problemlose Konvergenzthese nationaler Policies finden lassen, sieht sie selbst als Grund und nicht als Zweifel für die Sinnhaftigkeit einer Vermessung dieser Dichotomie. Der durch die unter diesen zwei Vorannahmen reduzierte „policy space“ ist nicht so vollständig wie behauptet (Schroff 2014: 43), so dass eine mögliche Konvergenz und Divergenz außerhalb dieser Konzepte übersehen wird.

Das gleiche Problem betrifft auch das Konzept der sogenannten „stringency“ oder auch „scope of protection“. Hier zeigt sich die problematische Übernahme aus der Konvergenzliteratur deutlicher, denn Schroff definiert: „State intervention here translates into more stringent regulation, however, the beneficiaries here are intellectual property right owners and authors. By the same token, less stringent regulation is characterized by less state intervention which in turn benefits the users of protected works“ (Schroff 2014: 45). Und weiter: „It therefore is a reflection of the balance between copyright owners and users as struck by the government and its courts. It is the scope of protection that copyright owners enjoy“ (Schroff 2014: 45). Ganz offensichtlich - und Schroff weiß das auch (Schroff 2014: 45) - sind jedoch mehr Akteurguppen vom Urheberrecht aktiv durch die Vergabe von Rechten geschützt, so dass in letzter Konsequenz mehr oder weniger Intervention für die Urheber sowohl vorteilhaft als auch nachteilig sein kann.

Zweitens sind methodische Probleme mit ihrer Messung verbunden: Ihr Konzept von Kulturen wird zwar erst als Skala eingeführt, in der Folge aber als Index nutzt, was messtheoretisch zu völlig anderen Voraussetzungen führt (Diamantopoulos und Sigauw 2006; Latcheva und Davidov 2019). Nimmt man das Verständnis als Skala ernst, demnach die Variablen reflektive Indikatoren einer latenten, aber kausal wirkmächtigen Variablen „Copyright Culture“ ist, so bedürften die jeweiligen Kulturen eine theoretische Fundierung und eine genauere Erläuterung, warum es sich hierbei um Idealtypen handeln sollte. Des Weiteren würden die Indikatoren nicht addiert, sondern auf Korrelationen getestet werden müssen, um die Operationalisierung zu validieren (Diamantopoulos und Sigauw 2006). Entsprechend unverständlich ist daher auch, wieso die Dimensionen ihrer Idealtypen jeweils eine unterschiedliche Anzahl von Indikatoren haben und diesen zudem durch Addition und Mehrfachverwendung eine - nicht weiter reflektierte - höhere Gewichtung zukommt. Während beispielsweise Originalität als eines der zentralen Elemente eines autorenzentrierten Urheberrechts in nur seiner eigenen

Dimension gezählt wird, wird für das copyright-System der Formalitäten-Indikator in fünf unterschiedlichen Dimensionen erfasst und zählt so fünffach (Schroff 2014: 173).

Schließlich führen diese Messkonzepte und methodischen Entscheidungen in mancherlei Hinsicht zu irreführenden Schlüssen. Das theoretische Argument hinter dem Urheberrechtsstärke-Index setzt die Stärke der pro-Urheber-Regulierung gegen „unrestricted copying“ mit einer erhöhten Staatsintervention gleich, währenddessen Schwäche die Abwesenheit staatlichen Handelns gleichgesetzt wird. Nicht nur werden damit alle Regeln zur Regulierung von Beziehungen zwischen Urhebern ignoriert, sondern es übersieht auch, dass Einschränkungen der Urheberrechte auf dem Wege von mehr Regulierungen vorgenommen werden und damit kein Abbau von Staatsintervention sind (Schroff 2014: 148). Die dichotome Zuordnung als pro-Urheber oder pro-Nutzer führt zudem zu widersprüchlichen Urteilen, wenn es um Urheber in Nutzerposition und auch Nutzer sehr unterschiedlicher Art - seien es Schauspieler\*innen, Radiosender oder einfache Konsument\*innen - geht. Auch lässt eine Aufsummierung von Regelungen keine Aussage über die inhaltliche Weite zu, denn eine lange Liste von Ausnahmen kann - gerade im Urheberrecht - gerade exakt das Gegenteil von Reichweite sein, in dem durch Aufzählung klar und klitzeklein der Bewegungsraum abgegrenzt wird.

Darüber hinaus verursacht dieser Stringenz-Index mit seiner Aufsummierung von eingeführten Regulierungen problematische Einschätzungen. Beispielsweise wird die Anzahl von Werksarten gezählt, so dass der Anstieg solcher Regulierungen zum Wert des Basisjahres 1880 angegeben wird und sich daher im Bereich mehrere hundert Prozent bewegt (Schroff 2014: 184). Unabhängig davon, dass eine prozentuale Angabe kaum zu interpretieren ist, verschleiert diese Erhebung die tatsächliche Reichweite, denn die meisten der später regulierten Nutzungs- und Verwertungsarten waren in jenen Jahren technisch gar nicht möglich oder noch nicht verbreitet. Wenn also ein Urheberrecht auf Bücher, Malerei und Skulpturen in den 1880ern besteht, so deckt dies den größten Teil der kulturell-medialen Welt des 19. Jahrhunderts ab (Bösch 2019: 89ff).

Auch die generellen Aussagen sind in Folge der Kalibrierung der Messung einigermaßen problematisch. Die Kulturskala erscheint in einem anderen Licht, wenn man sich verdeutlicht, dass das Mutterland des copyright-Systems Großbritannien durch Schroffs Messsystem im gesamten Untersuchungszeitraum in der Nähe des Mittelwertes angesiedelt ist (Schroff 2014: 230). Die Problematik eines zweidimensionalen Urheber-Nutzer-Index erkennt Schroff in ihrer Analyse schließlich auch. In ihrer empirischen Darlegung differenziert sie in verschiedene

Sub-Indizes, die Hinweise auf eine Gewichtsverschiebung zwischen unterschiedlichen Gruppen von Profiteuren liefert (Schroff 2014: 220).

### 2.1.2.3 Ökonomische Messkonzepte

Im Kontext der ökonomischen Forschung der Wirkung von geistigen Eigentumsrechten sind auch Konzepte zur Messung von Urheberrechten/*copyrights* entwickelt worden, um ihre Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu messen. Diese Messung folgt in der Regel der ökonomischen Güter-Theorie, demnach die Zusicherung privater Verfügungsrechte zur Zunahme von Investitionen führe. Zwar wird hervorgehoben, dass das „optimal level need not be the one associated with maximal strength“ und „to let the chips fall where they may, with minimal (if any) reliance upon a priori views about the economic consequences of IPRs“ (Park 2005: 11). Jedoch präjudiziert bereits dieses Messkonzept eine Beurteilung auf einem vereinfachten, zweidimensionalen Kontinuum von „strength of intellectual property regimes“, d.h. der „protection“ von Verfügungsrechten. Inzwischen wird die Validität des Stärke-Konzepts, oft maßgeblich durch eine hohe Zahl von Regelungen, kritisch diskutiert, sei doch die Wirkung eines Gesetzes eine Frage regulatorischer Qualität (Papageorgiadis und McDonald 2019). Allerdings weichen auch die sieben weiteren, von Papageorgiadis und McDonald zusammengetragenen Studien nicht von diesem Prinzip ab.

Da diese Studien aber hinter den Konzepten von Reynolds (2004) und Park (2005a) oft durch größere Struktur oder intransparente Kodierschemata zurückbleiben<sup>13</sup>, konzentriere ich mich auf deren Messvorschläge. Bei Parks werden vier Bereiche gemessen und zu einem Index addiert: *coverage* als Cluster in 5 Variablen, also welche bzw. wieviele Werksarten bzw. Künstler\*innentypen mit exklusiven Verwertungsrechten ausgestattet werden, *duration* ebenfalls als Cluster von 5, also die zeitliche Dimension der Exklusivität, sowie die Mitgliedschaft in internationalen, in der Regel Verfügungsrechte ausbauenden Verträgen (4er-Cluster, Park 2005: 13). Dem gegenüber steht mit *restrictions* ein 4er-Cluster, welches die Einschränkung der Verfügungsrechte erfasst und das Gegenstück zu *coverage* ist. In einem separaten *enforcement*-Cluster werden schließlich zivilrechtliche Regelungen erfasst: „availability of preliminary injunctions, contributory infringement pleadings and burden-of-proof reversals“,

---

<sup>13</sup> Die bei Papageorgiadis/McDonald (2019) genannte Park/Lippholdt Studie stützt sich auf diese.

eine Folge des Wunsches mehrerer mit der Idee des geistigen Eigentums verbundenen Policies - Patente, Marken, Software - zu erfassen.

Während Park die Kritik seines Doktoranden Reynolds, ein Enforcement-Cluster würde fehlen, zumindest teilweise aufgenommen hat<sup>14</sup>, löst er das auch schon an anderer Stelle diskutierte Problem der Gewichtung nicht (etwa bei Ostergard 2000). Reynolds argumentiert, dass einzelne Regelungen einen höheren Impact haben könnten, so dass eine Verwendung von Durchschnittswerten wie bei Parks nicht angebracht ist und durch Gewichtungen ersetzt werden sollten (Reynolds 2004: 41-48, besonders 48). Anders als Schroff geht er davon aus, dass seine Indikatoren reflexive Repräsentanten einer latenten „strength of protection“-Variablen sind. Seine statistischen Tests der a priori Annahmen über die Zusammensetzung der Cluster führen zur teilweisen Anpassung der Cluster, beispielsweise werden *coverage* und *duration* in der Messung kombiniert. Unabhängig davon inkludiert Reynolds beispielsweise auch strafrechtliche Instrumente im Enforcement-Cluster. Im Kern verwendet Reynolds aber das gleiche Konzept mit all seinen Problemen.

Parks und Reynolds Konzepte leiden unter einer Anzahl von Lücken und Widersprüchen. Parks (2005: 14) kodiert beispielsweise in seinem Coverage-Cluster nur jene Künste, die von illegaler Nutzung (Piraterie) betroffen sind. Reynolds im Unterschied zu Parks bezieht zwar unterschiedlichere Rechteinhabern mit ein, doch auch hier verhindert die additive Kodierung von Verfügungsrechten, dass Interaktionseffekte zwischen unterschiedlichen Rechtsträger\*innen sichtbar werden könnten. Die Dynamik und Machtverhältnisse zwischen verschiedenen Rechteinhabern ist aber Teil dieses Regulierungsbereichs, weshalb auch die sie verbindenden Institutionen von Relevanz sind (Bakardjieva Engelbrekt 2007). Einige Kodierregeln für stärkere oder schwächere Urheberrechte fallen in beiden Studien unterschiedlich aus und offenbaren die Problematik der dichotomen Einteilung. Park (2005a: 13) kodiert etwa Verwertungsgesellschaften und kollektive Lizenzsysteme als schwächende Regeln, während

---

<sup>14</sup> Reynolds kritisiert einen Parks Beitrag aus dem Jahr 2003, der mir allerdings mit dem Erscheinungsjahr Jahr 2005 vorliegt. Da es sich um einen Regierungsbericht handelt, der zudem nur als PDF erschienen ist, ist die tatsächliche Bezugnahme verwirrend. Hinzukommt, dass der mir vorliegende Parks-Artikel Reynolds Arbeit nicht zitiert.



Reynolds (2004) das durch Verwertungsgesellschaften administrierte Folgerecht<sup>15</sup> und das kollektive Lizenzsystem als Stärkung der Rechteinhaber deutet.

Einige Indikatoren sind zudem zeitsensitiv für den jeweils untersuchten Zeitraum. Reynolds nutzt beispielsweise die dichotome Erfassung des Schutzes von Computerprogrammen als Signal für ein starkes Urheberrecht. Die Aussagekraft dieses einzelnen Indikators hat im Untersuchungszeitraum 1965 und 2002 für die ersten 20 Jahre allerdings keinerlei Aussagekraft, da der Sektor kaum existent war, während er für frühere und spätere Zeiträume ebenfalls an Aussagekraft verlieren wird. Ähnliches gilt für das Cluster von Enforcement-Variablen, denn die Beachtung spezifischer Variablen ist eine Folge jeweiliger Untersuchungsperioden: Park bezieht lediglich zivilrechtliche Maßnahmen für seinen Zeitraum für 1980-1995 ein, während Reynolds durch seinen Untersuchungszeitraum bis 2002 bereits die Einführung strafrechtlicher Maßnahmen erkennt und drei von vier Variablen - *criminal penalties*, *seizure/destruction of infringing goods* sowie *prohibition of circumvention devices* - an ihnen ausrichtet (Reynolds 2004). Mit derart konstruierten Messkonzepten bekommt die jeweilige Gegenwart einen ungerechtfertigten oder zumindest intransparent zugeordneten Bedeutungsüberhang.

Besonders eigenwillig erscheint auch die Konstruktion der Variablen entlang maximaler Variabilität zwischen Ländern sowie aufgrund des Vorliegens von Daten. Das Vorliegen von Daten ist zwar wichtig für die Reliabilität einer Messung, nicht aber für die Validität eines Messkonzeptes. Beide Autoren argumentieren, dass gewisse Variablen kaum variieren und deshalb ausgelassen werden können. Reynolds führt etwa „protection of literary, dramatic, artistic, musical and cinematographic works“ als überall gleichförmig an und schließt sie folglich aus seinem Cluster aus (Reynolds 2004: 70f). Dies und die oben genannten statistische Reduktion von Indikatoren offenbaren eine unausgesprochene und zudem problematische Annahme: Reynolds und Parks konstruieren ihr latentes Konzept „strength“ als reflexive Variablen, so dass auch ihre „cluster“-Bezeichnung für ihre Variablenaggregationen lediglich verdeckt, dass es sich hierbei um Skalen und nicht um die behaupteten Indizes handelt (Latcheva und Davidov 2019). Als reflektive Indikatoren einer Skala sind sie bei hoher Korrelation gegeneinander austauschbar, so dass Reynolds richtigerweise diese Indikatoren reduzieren kann, und sind - messtheoretisch gesehen - die Folge eines latenten Konstrukts. Zwar

---

<sup>15</sup> Auch als *droit de suite* oder *resale right* bezeichnet. Es verpflichtet Besitzer von Werken der bildenden Kunst die Künstler\*innen am Profit eines Weiterverkaufs in Form eines prozentualen Anteils oder absolut limierten Betrags zu beteiligen (Gaster 2000).

lässt sich damit der angesprochene Softwareschutz-Indikator zum Teil rechtfertigen. Doch die Entscheidung für ein reflektives Messkonzept wie formative Indikatoren muss theoretisch begründet werden (Diamantopoulos und Sigauw 2006). Demnach scheinen Reynolds und Parks die Stärke des Urheberschutzes nicht als policy, sondern als soziale Tatsache zu verstehen, die sich in einer gesetzlichen Ausgestaltung lediglich niederschlägt. Dass Policies eine Folge verschiedenster Faktoren von erfolgreichem Lobbying bis hin zu kontingenten Prozessen sein können und eben nicht nur Ausdruck einer gesellschaftlichen Tatsache ist, ist bekannt (vgl. die Beiträge in Wenzelburger und Zohlnhöfer 2015). Mehr noch: Die Autoren gehen der mit dem Urheberrecht verbundenen naturrechtlichen Argumentation auf dem Leim, demnach die Rechte eines Urhebers im Gesetz lediglich durchgesetzt werden müssten, statt zu erkennen, dass diese Rechte erst durch das Gesetz geschaffen werden.

Folgt man zudem der wissenschaftstheoretischen Einsicht, dass nicht einzelne Faktoren einen (durchschnittlichen) Effekt erzeugen, sondern die Kombination von Faktoren nach bayesianischer Logik entscheidende Unterschiede ausmachen können, ist unklar, warum tendenziell ähnliche Bestandteile ausgelassen werden. Messkonzepte, die einem linearen Kausalverständnis folgen, sind in der relevanten wirtschaftswissenschaftlichen Literatur allerdings immer noch Mittel der Wahl, um Politik zu beraten (Papageorgiadis und McDonald 2019: 15). Mehr noch zeigt dies, wie problematisch das Messkonzept ist, wird doch hinlänglich ausgeführt, dass der Unterschied zwischen deutschem Urheberrecht und englischem copyright nicht der Schutz, sondern das Objekt des Schutzes ist: Copyright schützt das Werk, das Urheberrecht seinen Urheber.

#### **2.1.2.4 Zusammenfassung: Es braucht eine neue Messung**

Juristische, politikwissenschaftliche und ökonomische Forschung suchen nach validen Messkonzepten, um Urheberrechtspolicies, ihre Form und ihren Wandel zu beschreiben. Zwar wird die Verwendung sozialwissenschaftlicher Methoden von traditionelleren, hermeneutisch arbeitenden Rechtsvergleicher\*innen wie Kischel, auch mit dem Verweis, dass der Lernprozess sich als Einbahnstraße und nicht als Austausch gestalten lässt, abgelehnt (Kischel 2019: 23f, Kapitel 3 E.I.2). Gleichzeitig bemängelt er jedoch, dass sich die politikwissenschaftliche Erforschung des Rechts vielfach auf Verfassungs- oder Verwaltungsrecht fokussiere und das Privatrecht übergehe. Im Prinzip herrscht hier mit der Politikwissenschaft Übereinstimmung, die vermehrt regulatorische Politik und wenige staatszentrierte Formen von Steuerung in den Fokus nehmen will.

Die vorliegenden Konzepte sind jedoch nicht ausreichend. Ein entscheidender Einwand gegen die policy-sensitive Form der Erfassung von Policy-Inhalten und Policy Wandel ist allerdings die mangelnde Vergleichbarkeit - das explizite Ziel dieser Arbeit - aufgrund zu großer kontextsensitiver Validitätsbemühungen. Schroffs Arbeit ist an die Policy-Forschung nicht unmittelbar anschlussfähig, da ihre Konzepte und Indikatoren induktiv aus Urheberrechtsliteratur und -material gewonnen wurden und nur rudimentär an die Konvergenz- und gar nicht an die Policyliteratur angebunden wurden. Zwar rasonieren Schroffs Dimensionen zwar prinzipiell mit der Literatur, doch durch die Einengung des Policy Spaces auf die zwei Idealtypen wird die Erfassung von Politikwandel unnötig beschränkt.

Doch um für die weitere Forschung sowie die bestehende Literatur nützlich zu sein, muss Vergleichbarkeit über die einzelne Untersuchung hinaus gewährleistet werden. Erstens sind auch Fallstudien auf (spätere) Vergleiche ausgelegt und müssen dies daher berücksichtigen. Zweitens sind eben diese späteren Vergleiche von Fallstudienresultaten aufgrund der Methodenpluralität im Bereich der Policy Theorien bereits vor größere Herausforderungen gestellt, so dass die rigide Nutzung von kontextunabhängigen Konzepten sich eher positiv auswirken kann (Tosun und Workman 2018). Drittens warnen Papageorgiadis und McDonald (2019), dass Indizes - einmal in der Welt und mangels Alternative - immer wieder genutzt werden, selbst wenn sich Kontext verändere oder Kritik angebracht wurde.

## ***2.2 Im Dickicht der Politikfelder***

Die geringe Anzahl an Policy-Studien zum deutschen Urheberrecht geht einher mit einem Mangel an Hypothesen. Zwar zeigt die Literatur zur EU und zum internationalen Urheberrecht, dass Fragen zum Thema *policy transfer* relevant sind. Doch der unklare Sachstand vor allem auf der EU-Ebene fordert eher heraus, diese Ebene auch zu untersuchen, wodurch das Forschungsdesign sich überdehnen könnte. Da aber auch argumentiert wird, dass Urheberrecht nach wie vor eine nationale Policy ist, wird das erweiterte Policy-Umfeld sowohl Hinweise zu offenen Fragen des Politikwandels als auch zu relevanten theoretischen Konzepten geben können.

Die sektorale Aufteilung der Politik in Politikfelder, durch die sie sich politischen Debatten in „Silos“ voneinander abtrennen, ist inzwischen reflektiert (McCool 1998; Döhler 2015; Ber-

gemann et al. 2016) und mit einer Vielzahl von Studien untersucht worden<sup>16</sup> (Rehder et al. 2009; Grunow 2017b). Da unklar ist, mit welchen Felder Urheberrecht interagiert, analysiere ich die Nachbarfelder, die sich aus der rechtswissenschaftlichen Literatur entnehmen lassen, wie etwa Medien- und (Tele-)kommunikationspolitik und die Regulierung von Patenten relevant. Urheberrecht wird zudem von Rechtswissenschaftlern der *Rechtspolitik* zugeordnet (vgl. Zeitschrift für Rechtspolitik). In politikwissenschaftlichen Überblickswerken deutscher Politik oder der verschiedenen Bundesregierungen aber auch über die Policy-Forschung im Allgemeinen ist Urheberrecht abwesend (Brückner 1984; Busch 2003, 2007, 2010; Doppler und Stock 1984; Glaeßner 2010; Schatz et al. 1990; Sturm 2003).

Tatsächlich ist vor allem Medien- und Telekommunikationspolitik eine relevante Literatur, während Patente, Privatheit und Handelspolitik deutlich seltener gemeinsam in Verbindung mit dem Urheberrecht analysiert werden (vgl. aber Mayer-Schönberger 2012; Haunss 2013a; Sarikakis und Rodriguez-Amat 2013, 2013). Häufigster Referenzpunkt in der ja eher jungen Literatur ist die Netzpolitik aber auch die Kulturpolitik.

### **2.2.1 Telekommunikationspolitik und Medienpolitik**

Die Literatur zur Kommunikationspolitik und zur Medienpolitik<sup>17</sup> benennt lediglich die Interdependenz mit der Urheberrechtsregulierung. Telekommunikationspolitik sei seit den 1990er Jahren vor allem eine Liberalisierung eines Marktes von Infrastruktur- und Serviceanbietern, die es zu erklären gelte (Fink 2011, 2014). Daher fokussiert die deskriptiv-typologisierende und erklärende Forschung auf die zwei Policy-Change-Fragen, erstens wie liberal die Telekommunikationsregime sind (Höpner et al. 2011) und zweitens wie das Regulierungsregime, d.h. die Regulierungsagenturen, beschaffen sind (Aubin et al. 2014). Aus dieser Forschung entspringen verschiedene Messkonzepte von *regulatory governance*, auf die im Theoriekapitel zurückzukommen ist.

---

<sup>16</sup> In den 2010ern hat sich die deutsche Politikwissenschaft intensiv mit dem Politikfeld als Konzept und Faktor auseinandergesetzt, etwa beim DVPW-Kongress 2012 in Tübingen und der Sektionstagung Policy-Analyse und Verwaltungsforschung in Bremen 2014, auf einem Workshop am WZB Berlin 2015. Daraus hervorgegangen ist die Untersuchung der Entstehung eines Politikfeldes Netzpolitik (siehe beispielsweise [Busch et al. 2019](#)).

<sup>17</sup> Die Interdependenz dieser Felder wird durch die interessierte Kommunikations- und Medienwissenschaft definiert ([Puppis et al. 2010](#)). Empirisch geht Manfred Mai vor ([Mai 2003](#)).

Es wird zudem langsam erkannt, dass beispielsweise medienindustriepolitische Imperative nun an die Medienpolitik herangetragen werden (Pauwels und Delaere 2007). Hintergrund ist, dass die Literatur sich jenen Implementationsproblemen widmet, die sich durch die Umgehung von Urheberrecht mit Informationstechnik ergeben. Diese Probleme bringe Telekommunikation und Urheberrecht zusammen, so dass die „Silos“ einzelner Politikfelder politisch hinter sich gelassen würden (Horten 2012: 8). Untersuchungen fokussieren dabei Durchsetzungsinstrumente wie Digital Rights Managements (Sarikakis 2015), *Three Strikes*, Internetfilter, Internetsperren, Uploadfilter und die Frage nach dem richtigen Maß an staatsferner Regulierung von Intermediären, also den Plattformbetreibern und Internetzugangsanbietern (Mueller et al. 2012; Horten 2013; Sarikakis 2015; Farrand 2016; Küllmer und Breindl 2019). Kommunikations- und Urheberrechtspolitik verbindet zudem, dass sie bereits im 19. Jahrhundert international reguliert wurden, weshalb diese Gemeinsamkeiten auf der internationalen Ebene diskutiert werden (Berghofer 2017: 55)

Die Medienpolitik besteht aus einer demokratiepolitischen und einer industriepolitischen Komponente, die beide mit dem Urheberrecht interagieren. Medienpolitik soll Demokratie durch Erzeugung einer politischen Öffentlichkeit ermöglichen, die von Meinungsvielfalt geprägt ist (Puppis et al. 2010: 283). Hier wird in jüngster Zeit der Effekt von restriktiven Urheberrechten und der staatsbemächtigten Durchsetzung eben dieser Rechte als Risiko für die Meinungsfreiheit thematisiert (Farrand 2013) und besonders politisiert in den Debatten um maschinelles Filtern von Beiträgen auf Kommunikationsplattformen, den Uploadfiltern (Rusche et al. 2019). Die industriepolitische Medienpolitik soll dagegen eher die Verbreitung von den jeweils modernen Medientechnologien - Kabel- und Satellitenübertragung und Privatfernsehen in den 1980er, dtv und Breitband-Internet seit den 1990ern, mobiles Internet in den 2000er Jahren - und der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit der Medienindustrien dienen (Holtz-Bacha 2006: 290-302; Seufert und Gundlach 2017: 340ff). Urheberrechte und deren Durchsetzung sind angesichts der weltweiten Verbreitung von günstiger und leistungsfähiger Kopiertechnologie eine wichtige Komponente dieser Politik, wie das Beispiel der EU-Handelspolitik und der jüngste EU-*Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries* verdeutlichen (Tanghe 2019, EC 2020a). Die Medienpolitikliteratur übersieht diese Verbindung immer noch oder hat Probleme über die bloße Feststellung der Relevanz und grobe Beschreibungen hinauszugehen (statt vieler Kamps und Marcinkowski 2016; Vowe 2003). Es ist eine Juristin, die der Medienpolitikforschung die Igno-

ranz des intervenierenden Effektes von Urheberrecht auf ihren Gegenstand vorhält: „Are you sure/That we are Awake?“ (Macmillan 2014).

Erstmals gelingt es Vartanova et al (2011) einen inhaltlichen Zusammenhang zwischen dem medienpolitischen Problemthema des steigenden Wettbewerbsdrucks und dem Urheberrecht herzustellen. Seufert und Gundlach (2017) argumentieren, dass Industrieinteressen nicht einheitlich, sondern nach Funktion der jeweiligen Marktsegmente ausgeformt würden. So seien die Produzenten langlebiger Produkte wie Musik und Filme mehr an einer Vermarktung von Urheberrechten interessiert als die anderen Medienindustrien. Dies steht allerdings nicht im Einklang mit den scharfen Auseinandersetzungen zwischen tagesaktuellen Printmedien und Google um ein sogenanntes Leistungsschutzrecht, welches nach einem deutschen Alleingang nun jüngst auf europäischer Ebene verankert wurde.

Für die Medienpolitikfeldforschung exemplarisch steht die Arbeit von Humphrey und Simpson, die in Anerkennung der politischen urheberrechtlichen Diskussionen (mit neuen Argumenten) ein eigentlich altes Argument liefern, demnach „the Internet has encouraged copyright ‘piracy’ (illegal) and ‘free-riding’ (legal, see Levine 2011) on a scale that threatens to undermine the business models that underpin the creative industries, from the recorded music business through to traditional papers“ (Humphreys und Simpson 2018: 101). Humphrey/Simpsons re-analysieren Literatur zu Regulierung und Konflikten von Urheberrecht in vier Ländern, um die Veränderung der Urheberrechtspolitik zu einer Industrie-Industrie-Auseinandersetzung zwischen Medienproduzenten und Internet-Intermediären zu konstatieren. Sie zeigen auf, dass private Regulierung zwischen diesen beiden Akteurgruppen relevant und nicht weniger erfolgreich bzw. erfolglos als staatliche Regulierung zu sein scheint (Humphreys und Simpson 2018: 101-129), so dass Politikwandel vor allem jenseits der staatlichen Sphäre erwartet wird.

Die Schnittmenge von Medienpolitik- und Urheberrechtspolitikforschung liegt in naher Zukunft allerdings bei der Selbst-Regulierung durch Internet Intermediäre und Plattformen (Kleis Nielsen und Ganter 2017). Eine umfassende, deskriptiv-vergleichend Studie der Regulierung von Medien im Internet haben Tambini et al (2008) vorgelegt, die die Verbreitung von *fire-alarm*-Mechanismen für Internetserviceprovider (ISP) in der Regulierung illegaler Inhalte in den USA und als co-regulativer Ansatz in Europa - in Deutschland aber nur in Bezug auf jugendgefährdende Schriften - dokumentiert.

## 2.2.2 Netzpolitik

Viele Autor\*innen konstatieren, dass die Medien- und Telekommunikationspolitik sich wandelt: (Mai 2003: 220). (Marsden 2011: 6). (Holtz-Bacha 2006: 301). Doch sowohl Ferguson (2004) als auch Pauwels und Delaere (2007: 60) sahen Urheberrecht - trotz explizit anders lautender Politikprogramme - nicht als Teil einer *Policy of Information Society*. In der Telekommunikationspolitik sieht auch Milton L. Mueller nur, dass „rise of the Internet challenges and displaces traditional telecommunication policy scholarship [...] it forces them to explore how network infrastructure might be used to regulate content and user conduct” (2012: 449). Der Terminus Netzpolitik war spätestens seit 2009/10 der Ankerpunkt der wissenschaftlichen und politischen Debatte um die Regulierung von internetrelevanten Themen (Jakobi et al. 2019).

Die Netzpolitikliteratur widmet sich zwei miteinander verbundenen Themen, die auch das Urheberrecht berühren. Einerseits geht es um die Wirkung des Internets („Impact”) und der Digitalisierung (Zysman und Newman 2006; Consalvo und Ess 2011; Dutton 2013) sowie andererseits um die Frage, ob, wie und inwiefern sich ein neues Politikfeld namens Netzpolitik bildet (Haunss und Hofmann 2015; Busch et al. 2019). Die Impactforschung auf Politik bezieht sich hier auf alle Dimensionen des Politikbegriffs, also der politischen Prozesse, sei es Demokratie, Lobbying oder Policy-Making (Chadwick 2006; Freelon 2015), der politischen Institutionen und der für uns hier relevanten politischen Inhalte, policies (Margetts 2009).

Politikwissenschaftlicher\*innen haben versucht, die auf das Internet fokussierte Politik mit verschiedenen Begriffen zu fassen: Regulation bzw. Governance of Cyberspace (Loader 1997; Toulouse 1998), Multimediapolitik (Leggewie und Bieber 2002), Internetpolitik (Scholz 2004; Werle 2005), Informationspolitik (Dutton et al. 1996), Information Society Policy (Ferguson 2004), lange Zeit Netzpolitik und in jüngster Zeit Digitalpolitik (Greef 2019). Letzter Stand ist hier, dass es an der notwendigen Institutionalisierung als Politikfeld durchaus noch mangelt (Hösl et al. 2019; Hösl und Kniep 2020).

Und ausgehend von stets wiederholten Narrativen, dass das Internet die Grundlage des Urheberrechts unterlaufe, besteht in der Regel kein Zweifel an der Verbindung von Internet- und Urheberrechtspolitik (statt vieler hier nur eine Auswahl: Drezner 1999; Goldsmith und Wu 2008; DeNardis 2009; Scheffel 2016; Reiberg 2018; Borucki und Schünemann 2019). Seitdem gibt es einen unentschiedenen Disput um das Verhältnis von Internet bzw. Netzpolitik

und Urheberrecht, der im Schatten der Netzpolitikdebatte. Das Spektrum reicht von überzeugter Einreihung des Urheberrechts in die Subthemen der Netzpolitik einerseits (Kneuer 2017) bis zum willkürlichen Übersehen (Margetts 2009). Dazwischen herrscht eine Fülle von möglichen Interpretationen: Netzpolitische Überblicksdarstellungen teilen Netzpolitik in konzentrische Kreise auf, in denen Urheberrecht regelmäßig nicht im Kern, sondern in dessen erweiterten Themenbereich verortet ist. Urheberrecht ist Netz-Inhaltepolitik (Greef 2019) oder sie wird mit einer neuen „policy“ konfrontiert (Bieber 2015), die als Querschnittspolitik verschiedene Themen miteinander verbindet (Scheffel 2016). Abel Reiberg (2018) findet in seiner Untersuchung internet-relevanter Politikdiskurse über zwanzig Jahre immer wieder, allerdings unterschiedliche starke Anknüpfungspunkte zum Urheberrecht. Andere Autor\*innen weichen stärker ab: Urheberrecht habe „netzpolitische Konflikte“ (Schünemann 2019: 36) oder sei nur eines der Kernthemen einer netzpolitischen Bewegung, nicht aber der Netzpolitik selbst (Ganz 2018). Jeanette Hofmann meint gar, dass „[d]ie Auseinandersetzung um geistige Eigentumsrechte [...] nicht in erster Linie ein netzpolitischer Konflikt [gewesen sei, da die Vorschläge] einzelner Interaktivist\*innen [...] kaum politische Unterstützung [fand]“ (Haunss und Hofmann 2015: 41). In Bezug auf Diskurse über die Bedeutung des Internets hält Hösl später fest: „Given the intense conflicts over copyright infringements, it is particularly odd to find that the copyright discourse is not among the dominant influences“ (Hösl 2019: 13). Schließlich sehen nicht wenige Darstellungen Urheberrecht nur Rande der Netzpolitik.

Die unterschiedlichen Einschätzungen lassen sich auf drei Faktoren zurückführen: Erstens herrscht theoretisch durchaus Uneinigkeit darüber, was ein Politikfeld überhaupt ist bzw. aus welchen Teilen es besteht und woran man es denn erkennt (vgl. Abschnitt 4.2.1). Zweitens fällt die Feststellung der Teile des Politikfeldes Netzpolitik mit dem Feldverständnis methodisch zusammen. Die Pole der Diskussion reichen einerseits von forschergeleiteten Definitionen von Netzpolitik (Fritz 2013; Scheffel 2016), und einer theoretisch-geleiteten, methodisch anspruchsvollen Erhebung des Feldes andererseits (Hösl und Reiberg 2016). Aber selbst der induktiv-empirische Zugang von Abel Reiberg (2018) übersieht die urheberrechtsrelevanten ACTA-Proteste, die von praktizierenden Netzpolitikern als Big Bang der Netzpolitik betrachtet werden (Spielkamp und Wrage 2012). Nicht wenige Netzpolitik-Forscher\*innen wollen ein solches Politikfeld, weil auch sie aktiv Positionen in netzpolitischen Debatten einnehmen. Kathrin Ganz' Arbeit zur Netzbewegung ist daher auch besonders instruktiv, denn sie zählt Urheberrecht neben Netzsperrern, Netzneutralität und Datenschutz zu den vier Kernthemen



dieser Community. Kein Zufall ist daher auch, dass akteurzentrierte Studien über die Netzbewegung durch ihre eigenen Vertreter nicht selten Urheberrechtsthemen behandeln (vgl. die oben genannten Beiträge von Hofmann, Dobusch, Breindl, ein wenig auch Haunss).

Drittens spiegeln die unterschiedlichen Namen für eine internetzentrierte Politik die von allen Autor\*innen betonte Vorläufigkeit ihrer Ergebnisse wieder. Netzpolitik sei ein Politikfeld in der Entstehung, im Wandel oder gar bereits wieder in der Auflösung befindlich (Pohle 2019). Auch dies hängt wiederum mit den thematischen Schwerpunkten zusammen, da die „diskutierten Themen raschem Wechsel und kurzen Aufmerksamkeitzyklen unterliegen“ (Jakobi et al. 2019: 5).

Was also ist das Verhältnis von Urheberrecht und Netzpolitik? Am instruktivsten sind drei Einschätzungen zur Netzpolitik: Hösl und Krüger (2014) deuten schon früh theoretisch an, dass Feldentstehung auch eine Machtfrage ist. Daran anschlussfähig deutet Scheffel internetpolitische Diskurse als „Politikfeld, dass sich immer wieder gegen andere Politikfelder behaupten müsse“ (Scheffel 2016: 200). Hösl und Kniep können in einer empirischen Studie dann auch zeigen, dass Internetpolitik sich in bestehenden Ministerien in einem Spannungsverhältnis zur Wirtschafts- und Sicherheitspolitik entwickelt hat (Hösl und Kniep 2020). Schließlich meint Hösl, „that intellectual property is a dominant discourse – one that is rarely challenged and seems rather decoupled from reporting on the Internet“ (Hösl 2019: 13).

Der zweite Strang der internetpolitischen Literatur mit Urheberrechtsbezug greift diesen Gedanken auf. Laura DeNardis argumentierte, dass die technische Durchsetzung von Urheberrecht sich aufgrund der Digitalisierung mit der Internetpolitik verbinde (DeNardis 2009: 17). Einige Studien dokumentieren diese Verbindungen, indem Sie Fälle aufarbeiten, die Urheberrecht mit anderen Internetthemen wie Netzneutralität (Horten 2013, 2016), Internetfilter und Zensur (Breindl und Küllmer 2013; Fritz 2013), Datenschutz und Privatheit (Sarikakis und Rodriguez-Amat 2013) sowie Überwachung und Sicherheit (Mueller et al. 2012), kritische Meinungsäußerungs- und Beteiligungsfragen (Wagner 2013, 2014), die Regulierung von Internet Service Providern und Plattformen (Farrand 2016; Tusikov 2017) verbinden. Auch die oben genannten Studien zu verschiedenen Instrumenten der Regeldurchsetzung zeigen, dass Urheberrecht-Internet-Verbindungen in der Masse auf der Ebene der Infrastruktur oder des Codes angesiedelt sind (vgl. auch DeNardis 2012). Hortens Studien arbeiten diese Verbindungen zwischen Datenschutz, Netzneutralität und Urheberrecht am Beispiel des EU-Telekommunikationspakets der späten 2000er Jahre auf: Die großen, vor allem US-

amerikanischen Medienkonzerne, die ihr Geschäftsmodell auf die differenzierte Verwertung von Urheberrechten von Filmen und Musik gelegt hatten, lobbyierten für neue Durchsetzungsinstrumente dieser Rechte. Gefordert wurde, Internet Access Provider zur Überwachung der Onlinenutzung ihrer Kund\*innen zu verpflichten, File-sharing zu blockieren sowie Adressdaten der Nutzer\*innen für zivilrechtliche Verfahren herauszugeben (Horten 2016). Ist die Verbindung des Urheberrechts mit netzpolitischen Themen also lediglich auf wenige Themen und punktuelle Konflikte zu reduzieren? Jedenfalls wird von dieser Perspektive die Urheberrechtspolitik auf die Dimension von Durchsetzung in einer Internet/digital-Umgebung reduziert (Meyer 2017; Humphreys und Simpson 2018: 112f).

### **2.2.3 Kulturpolitik**

Der Literatur zur Kulturpolitik sieht im Urheberrecht eine wichtige Regulierung für ihren Gegenstandsbereich. Von Beyme etwa ordnet den Ausbau des Rechtsstaates unter anderem mit dem Urheberrecht als Beginn der Regulierung in die Kunst und Kultur ein (Beyme 2012: 54). Die Spannung innerhalb dieses Politikzweiges bringt Vaidhyanathan auf den Punkt: „intellectual property is the most pervasive form of cultural policy [...and it] is a hidden cultural policy regime“ (Vaidhyanathan 2017: 122). Kulturpolitische Forschung scheint sich mit Policy-Forschung schwer zu tun, denn Grays Aufruf zu vergleichender Forschung aus den 1990ern folgten wenige, so dass er selbst schließlich zahlreicher Hindernisse reflektiert (Gray 2010, 1996). Dass nichtsdestotrotz Vergleichstypologien von *cultural policy* aus zahlreichen Fallstudien entstanden sind, zeigen Bell und Oakley (Bell und Oakley 2014).

Kulturpolitik in Deutschland ist ein Begriff, der Ende des 19. Jahrhunderts aufkam und zu Beginn größere gesellschaftspolitische Zusammenhänge und machtpolitische Inszenierungen fasste (Wagner 2010). Heute beschreibt die auf Kunst und Kultur gerichtete Politik mit den drei adressierten Gruppen der Künstler\*innen, den Kultureinrichtungen und Kunstinstituten sowie mit der kulturinteressierten Bevölkerung unterschiedliche Zielsetzungen: Für kulturpolitisches Handeln gibt es eine Vielzahl einzelner Begründungen wie der Schutz, Pflege, Unterstützung oder Förderung der Künste sowie die Verbesserung der Standortqualität, eine zu erzielende Umwegrentabilität, ein Imagegewinn oder Teilhabegerechtigkeit (Fuchs 2007; Klein 2009). In Deutschland hat Kulturpolitik in den 1970er Jahren einen paradigmatischen Wandel hin zu einem Leitbild „Demokratisierung *von*, Partizipation *an* und Emanzipation *durch* Kultur“ vollzogen (Wagner 2011: 184). In diese Zeit fallen auch jene zu anfangs zitierten Studien, die die sozial- und Arbeitsmarktsituation von Künstler\*innen diskutieren und zu

deren Verbesserung sie auch das Urheberrecht als eines von drei relevanten Regelungsfeldern ausmachte (Fohrbeck et al. 1976). Kulturpolitische Entscheidungen fallen auf allen Ebenen - europäisch, nationalstaatlich, föderal und kommunal -, doch insgesamt ist Kulturpolitik in Deutschland vor allem eine kommunale (Co-)Produktion von Kultur in Theatern, Konzertsälen und Museen, so dass Kulturpolitik eine Frage von öffentlicher Finanzierung und kommunalem Management ist (Wagner 2011: 84).<sup>18</sup>

Die kulturpolitische Forschung beobachtet nun, dass für die Sektoren Kunst und Kultur wirtschaftliche Gesichtspunkte aufgrund der Überdehnung der öffentlichen Haushalte immer wichtiger werden (Beyme 2006). Auf politischer Ebene werden staatsorientierte Leitbilder durch eine neue Ausrichtung auf gesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure abgelöst (Wagner 2011: 189). findet kulturpolitische Forschung zum deutschen Urheberrecht nicht statt (Beyme 2012, 2006, 2014, 1998). Die Arbeit von Leber über die erste bundesrepublikanische, zentralstaatliche Kulturpolitik, 1998-2002, findet das Urheberrecht zwar unter den kulturpolitischen Punkten des damaligen Koalitionsvertrages, unterlässt dann aber eine Analyse der Urhebervertragsrechtsreform von 2001, da dies nicht in die Zuständigkeit des damals neuen Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien überantwortet worden war<sup>19</sup> (Leber 2010: 77f, 82). Olaf Zimmermanns, langjähriger Vorsitzender des Deutschen Kulturrates, beschreibt in seiner Dokumentation der zwanzigjährigen Bundeskulturpolitik dagegen das Urheberrecht als normalen, an Bedeutungen gewinnenden Teil der Kulturpolitik (Zimmermann 2018).

Internationale Forschung ist hier weiter<sup>20</sup> und Ankerpunkt für eine Auseinandersetzung war, wie schon bei anderen Feldern, die Wirkung der digitalen Transformation (Lewis und Miller 2003). Aber auch der Liberalisierungstrend wird in der Forschung zur französischen und italienischen Politik als in Verbindung zum Urheberrecht stehend erkannt, welche beispielswei-

---

<sup>18</sup> Instrukтив ist die Gründung des Hildesheimer Lehrstuhls für Kulturpolitik in den 1990er und seines späteren Instituts für Kulturpolitik 1997 als eine Ausbildungseinrichtung für künftige kommunale Kulturmanager (Renz 2019)

<sup>19</sup> Dass der damals parallel (wieder)gegründete kulturpolitische Ausschuss („Kultur und Medien“ mit Unterausschuss „Neue Medien“) mit dem Urhebervertragsrecht von 2001 mitberatend betraut war, wird allerdings übersehen.

<sup>20</sup> Viel weiter ist die Ökonomie, die schon länger Urheberrecht als Kulturpolitik versteht (Towse 2003).

se durch Zuständigkeit des Pariser Kulturressorts verankert ist (Bellon 2019). In diesem Zusammenhang wurde die Europäisierung des Urheberrechts im Zusammenhang nationaler Kulturpolitik analysiert: „[the] country’s efforts were primarily intended to protect its audio-visual and publishing industries from the EC internal market’s liberalisation policies” (Tretter 2011: 926).

Eine thematische Klammer ist die sogenannte Kultur- und Kreativwirtschaft. Valtysson (2020: 64) weist darauf hin, dass Staaten Urheberrechtspolitik auch mit einer kulturpolitischen Zieldimension versehen können: „Nevertheless the final aim is always the same, namely to construct discourses that privilege certain kind of cultural knowledge, or shared meanings, and this happens at the cost of alternative versions of this cultural knowledge and shared meanings.” Während der oben zitierte Klaus von Beyme die wirtschaftspolitische Konzentration auf Kultur unter dem Schlagwort Kreativwirtschaft vor allem kritisch kommentiert, konstatiert Terry Flew für Großbritannien, Australien und die EU die Fusion aus Urheberrecht und dem industriepolitischen Teil der Medien- und Kulturpolitik zu einer *Creative* oder *Cultural Industries Policy* (Flew 2011: 57f). Unter diesem Mantel werden beispielsweise medienpolitische Themen (Medienkonzentration) sowie kulturpolitische Fragen (Filmförderung, Sendequoten) mit Urheberrechtsfragen unter einem industriepolitischen Blick verbunden (Ward 2008). Dass dieses Konzept auch in anderen Staaten außerhalb der angelsächsischen Welt andere Policy-Konfigurationen annimmt, wird beispielsweise für Korea jüngst erarbeitet (Lee 2019).

### ***2.3 Zusammenfassung***

Die politikwissenschaftliche Literatur zeigt, dass das deutsche Urheberrecht in seinem Wandel und seiner Interdependenz bisher nicht erfasst wurde. Grundsätzliche Annahmen und Schlüsse über die Urheberrechtspolitik geraten mit jeder weiteren Quelle ins Wanken. Mehr noch: Die Forschung zur deutschen Urheberrechtspolitik im weitesten Sinne hat die deskriptive Verortung ihres Gegenstandes häufig eher umgangen. Die einzige Studie allerdings nutzt ein Messmodell, das aufgrund der geringen theoretischen Einbettung Gefahr läuft, ohne *comparative merit* zu bleiben.

Policy-Forschung am Urheberrecht steht damit vor einer doppelten Herausforderung. Will sie zum politikwissenschaftlichen Erkenntnisprozess beitragen, so muss sie - zumindest vorläufig - von policy-advokatorischen Anliegen Abstand nehmen und sich der Grundlagenarbeit widmen. Ohne eine intersubjektiv geteilte, an allen Fällen einer Regulierung von Verfügungs-

rechten über Kunst und Kultur nutzbare Terminologie von Policies gibt es keine Einigkeit über Art, Tiefgang und Timing inhaltlichen Wandels. Sollen dann die Ursachen eines Wandels oder die Folgen und die Wirkung von Zielen und Instrumenten analysiert werden, so bedarf es eines Blicks auf das ganze Urheberrecht.

Die Literatur der - juristisch interpretierten - Nachbarpolitikfelder aber auch der Kulturpolitik sind Quelle für zahlreiche Beobachtungen, die es gegenüber der Urheberrechtspolitik zu überprüfen gilt. Die Interaktion des Urheberrechts mit den Policies steht neben Politikwandel Fragen im Zentrum. Entsteht eine Kopplung mit der Netzpolitik, der Telekommunikations- und Medienpolitik oder nicht? Wie sieht das Interdependenzverhältnis aus: Ist es punktuell in Bezug auf spezifische Instrumente oder strukturell, beispielsweise in der Regulierung unterschiedlicher Marktsegmente? Bezieht es sich auf Instrumente, wie Regulierungsagenturen und Durchsetzungsinstrumente, oder Ziele, wie die Verhinderung von Zensur? Damit einher geht die Frage des Wandels und der Übernahme von Regulierungsformen und -agenturen. Beispielsweise wird unterstellt, dass industriepolitische Komponenten relevanter werden. Mit dem Bedeutungsgewinn der Plattformen wird auch für das Urheberrecht vermutet, dass nun eine Konstellation von Konflikten zwischen mächtigen Industrien ersten nur geringer Politikwandel zu erwarten und zweitens Selbstregulierung eine zentrale Rolle spielt. Für diese Arbeit stellt sich damit die Frage, wie Selbstregulierung in der Policy gemanagt wird.

Für die theoretische Arbeit leitet sich also die Frage ab, welche Konzepte von Policies und Politikwandel zur Verfügung stehen. Aus der urheberrechtspolitischen Literatur als auch aus der Forschung zu anderen Politikfeldern lassen sich bereits die zu diskutierenden Konzepte ableiten. Dazu gehören Instrumente und Zielgruppen, Regulierungsformen und -akteure, das Verhältnis von neuen und alten Politikteilen (layering) sowie die Interdependenz mit anderen Policies.

### ***3 — Konzepte und Dimensionen von Public Policy und ihrem Wandel***

Das Ziel, eine neue anschlussfähige Deskription von Politik und Politikwandel im deutschen Urheberrechtspolitik vornehmen, führt notwendig in eine Rekonstruktion des konzeptionellen und begrifflichen Entwicklungsstandes policy-relevanter Literaturstränge. Zu Ihnen zählen die Literaturen zum Policy Prozess, zu Regulierung, Governance, Policy Feedback und institutionalistischer Forschung vor allem des historischen Institutionalismus sowie Policy Design.

Die Konzeptualisierung von Form und Inhalt von Politikprogrammen sowie Typologisierung von Wandel wird im Kontext verschiedener Anliegen der Policy-Forschung vorgenommen. Im Sinne der allgemeinen Politikwissenschaft soll Orientierungswissen darüber entstehen, so dass u.a. Entscheidungskosten minimiert werden. Darüber hinaus wird eruiert, ob Staaten handlungs-, steuerungs- und problemslösungsfähig sind (Adalbert und Schmidt 2017). Schließlich sollen Problemlösungen erarbeitet werden, „to weigh in on the substantive issues of political life“ (V. A. Schmidt 2008: 305). Für diese Anliegen geht Policy-Forschung der Frage nach, was verschiedene Formen von Politikwandel bedeuten, auch welche Probleme damit einhergehen, und welche Faktoren Form, Inhalt und Wandel befördert oder verhindert (Howlett Ramesh et al. 2009; Knill und Tosun 2012; Cairney 2020). Doch das Objekt für vergleichende Policyforschung - die Policy - hat sich aufgrund unklarer oder divergenter Konzeptualisierungen als problematisch herausgestellt: „bluntly, the debate about explanations of variation [...] move beyond the stage of hypotheses before the dependent variable problem has been addressed, and the same goes for the debate about [...] persistence or change.“ (Green-Pedersen 2004: 4). Entsprechend müsse Politik im Sinne von Policy (Howlett und Cashore 2009) als auch Politikwandel (Capano und Howlett 2009; Capano 2009) in ihren Dimensionen klar definiert und zur Messung mit üblicherweise verschiedenen Indikatoren ausdifferenziert werden.

#### ***3.1 Public Policy***

##### ***3.1.1 Policy-Konzept und Dimensionen***

Unterschiedliche Verständnisse von Public Policy spiegeln sich in der großen Anzahl von Begriffen wider, die eine Multidimensionalität andeutet (Capano und Howlett 2009; Jarvis und He 2020): *policy portfolio*, *policy paradigm*, *policy design*, *policy (tool) mix*, *policy style*, *po-*

*licy regime, policy framework, policy pillars*. Während Paradigmen und Instrumente verschiedene Dimensionen einer Public Policy bezeichnen, verweisen das Design und der Mix auf innere Zusammenhänge dieser. Andere Begriffe transzendieren die unten beschriebene klassische Ziel-Instrumente-Konzeption wie etwa Policy Regime, Policy Settings, Policy Space. Problematisch ist die unterschiedliche Verwendung gleicher Wörter, etwa wenn Howlett mit „Policy Design“ über Public Policy hinaus expandiert, während Metz/Gaus mit Design eben nur einen kleinen Teil meinen (Howlett 2019a; Metz und Glaus 2019).

Der Standard ist, aufgrund spezifischer Eigenschaften einer Policy als deren Dimensionen zu definieren: „The object of our research is ambiguous, multifaceted, ubiquitous and evasive. We are perfectly aware that it does not really exist and that it depends on the design of our research“ (Capano 2009: 27). Konzeptarbeit, d.h. den Gegenstand der Untersuchung zu definieren, mit Dimensionen auszustatten und diesen schließlich Operationalisierungen zuzuordnen, ist eine argumentative und keine empirische Arbeit. Vom konzeptionellen Mainstream hat sich eine deliberative, dem *argumentative turn* verbundene Policy-Forschung abgespalten, die die Nutzung von Policy-Konzepten auf definitorischer Basis problematisiert (Zittoun 2009; Fischer und Gottweis 2012; Durnova et al. 2016). Mit deren Blick argumentiert Zittoun (Zittoun 2014: 5) etwa, dass eine forscherseitige Definition „a never ending search“ ist und man sich auf „the definitional framework that practitioners develop“ konzentrieren sollte. Allerdings wurde die Vielfalt unterschiedlicher theoretischer Konzepte auch mit dem Vorteil in Verbindung gebracht, je nach Anlass analytische Nützlichkeit zu entfalten.

Policy-Forschung tendiert in der Regel zu einer Form kritischen Realismus, der auf seinen Wurzeln im amerikanischen Pragmatismus gründet und sowohl die tatsächliche Existenz von kausal wirksamen Entitäten als auch deren lediglich indirekter Beobachtbarkeit als Grundannahme hat (Jackson 2011; Blatter und Haverland 2012; Schubert 2014). Folglich wird Public Policy verstanden als komplexes Phänomen in einem kontingenten Zeitverlauf. In anderen Worten: Die Beschreibung, „die die Regelmäßigkeiten dieser Erscheinung bei einem gegebenen Auflösungsgrad abbildet“, zählt zu den eher längeren, komplizierteren, während gleichzeitig „ein Zustand weder unmöglich noch notwendig ist, das heißt, wenn für ein Ereignis ein abgegrenzter Gelegenheitsraum existiert“, und jeder dieser Zustände „im Prinzip durch jede Sequenz des Entwicklungsprozesses“ geprägt, aber nicht determiniert wurde (Schneider 2003: 295, 297 und 298). So ist zu verstehen, dass Weible die Policy-Forschung mit „a single theory provides only a partial depiction of the the complexity of the policy process“ charakte-

risiert (Weible 2018, S. 1). Public Policy in dieser Hinsicht ist kein klar abgegrenztes Konzept, sondern ein Raum verschiedener konzeptioneller Möglichkeiten.

Konzepte sind die Grundbausteine von Theorien (Ostrom 2005: 27ff; Blatter und Haverland 2012: 155ff), deren beider Entwicklung eng mit der Typologisierung von Phänomen verbunden sind (Lehnert 2007; Collier et al. 2009, 2012). Mit unterschiedlichen Konzepten von Public Policy wähle ich „theories about ontology[,] they are theories about the constitutive elements of a phenomenon” (Goertz 2012: 5). Gary Goertz schlägt eine drei-schichtige Konzeptstruktur vor, die als *basic level* die sprachliche Implikationen des gewählten Begriffs bedenkt (also *public policy*), so dann auf der zweiten Ebene die konstitutiven Dimensionen benennt und frühestens auf der dritten Ebene diese Dimensionen durch Operationalisierung für empirische Anwendung vorbereitet Goertz (2012: 6). Relevante Dimensionen eines Konzepts sind jene „that prove relevant for hypotheses, explanations, and causal mechanisms” (Goertz 2012: 4).

Die Überblicksbeiträge von Knoepfel et al. (2007: 23), Cairney (2020: 18), Hill und Varone (2017: 16-23) sowie Howlett Ramesh et al. (2009: 4-7) versammeln Definitionsvorschläge und dokumentieren damit die Unentschiedenheit in diesem Feld. Goertz schlägt vor, bei der Konzeption eines Begriffs sein Gegenstück sowie Inhalt und das Niveau des Kontinuums zwischen ihnen durchzudeklinieren. Paul Cairney beherzigt dies auf Basis einer sehr breiten Definition von Public Policy als „total sum of government action” (Cairney 2020: 2). Eine Definition, die Dimensionen andeutet, ist:

*„Public Policy is defined as the deliberate decisions — actions and nonactions — of a government or an equivalent authority toward specific objectives.” (Weible 2018: 2)*

Auch Weible folgt dieser Trias aus Zielen, einer Autorität (Regierung) und Entscheidungen über anzuwendende Mittel mit Verweis auf die Gemeinsamkeiten mit vielen anderen Autoren (Weible 2018: 2, 10). Um Gerrings Hinweis zu folgen, dass unterschiedliche Domänen Begriffe unterschiedlich auslegen (Gerring 2012b: 119), sei hier ausdrücklich an die Bindung des Begriffs *Public Policy* an eine staatliche, also mit einer Form von geographisch und subjektbezogen abgegrenzten Einheit mit Gewaltmonopol erinnert (Schultze 2005). Im Kern ist Public Policy also eine Kombination von Zielen und Mitteln durchgeführt von einer staatlichen Autorität. Salamon (2002) hat die Subkategorie Programm etabliert, die die Verbindung von einem Ziel mit einem Mittel bezeichnet, so dass Public Policy die Gesamtheit von Pro-



grammen in einem Feld oder bzgl. eines Problems bezeichne (siehe Abschnitt 4.2.1). Gleichzeitig muss hervorgehoben werden, dass eine relevante Abweichung sich bei Knill und Tosun finden lässt:

*„Es bleibt festzuhalten, dass dieses Lehrbuch Policies als von Seiten staatlicher Akteure erlassene und umgesetzte Maßnahmen versteht, die Veränderungen in dem Verhalten bestimmter Gruppen herbeiführen sollen, um gesellschaftliche Probleme in sämtlichen Bereichen der staatlichen Verantwortlichkeit zu lösen.“ (Knill und Tosun 2015: 13).*

Probleme und Ziele sind - obwohl man annehmen könnte, dass das Ziel einer Policy immer die Lösung eines Problems sei - unterschiedliche Konzepte, welche auch unterschiedliche Operationalisierungen nach sich ziehen.

Mit der erwähnten Drei-Ebenen-Perspektive auf Konzepte bringt Goertz auch eine Unterscheidung von Konzeptstrukturen ein, die sich hier als nützlich erweist. Die im Abschnitt 2.1.2 diskutierten Konzepte bauen entweder auf einem formativen oder einem reflexiven Verständnis von Konzeptdimensionen auf.<sup>21</sup> Folgt man Goertz (2012: 59), so fehlt diesen Konzepten die Spezifizierung der Dimensionen, *secondary level*, in ihrem konstitutiven Verhältnis zu einem *basic level*, dem label. Das Verhältnis der Dimensionen (Konzeptstruktur) kann erstens idealtypisch auf Substituierbarkeit (*family resemblance*) beruhen, demnach einzelne Elemente austauschbar sind so lange  $m$  von  $n$  Elemente vorhanden sind. Zweitens und in den Sozialwissenschaften weit verbreitet sind alle Dimensionen notwendig und "in the absence of any specific claims about sufficiency, all the necessary conditions are jointly sufficient" (Goertz 2012: 38). Gerring kritisiert die Idee einer vollständigen Austauschbarkeit bei family resemblance, indem er jene Konzepte als besonders kohärent und damit wissenschaftlich funktional erklärt, die einen definitorischen Kern haben (Gerring 2012b: 137). Ein Konzept könne daher sinnvoll als kumulativ auf einem Kern mit zusätzlichen Attributen aufgebaut werden oder in einem radialen Prinzip genutzt werden, welche durch Kombinationen von Kern und einzelnen, zusätzlichen Attributen entsteht (Mair 2008: 193f; Gerring 2012b). Dies steht dabei gar nicht im Widerspruch zu Goertz, der die Struktur von Konzepten als Kontinu-

---

<sup>21</sup> Zur Erinnerung: Reflexive Indikatoren sind jene, die als Effekt eines unbeobachteten Phänomens aufgefasst werden, während formative Indikatoren als Ursache eines Phänomens untersucht werden. Beides hat unterschiedliche Konsequenzen für Auswertungsverfahren (Latcheva und Davidov 2019).

um zwischen *family resemblance* einerseits und der Struktur von notwendigen und hinreichenden Bedingungen andererseits ordnet (Goertz 2012: 35ff). Und richtigerweise weist er darauf hin, dass "[d]iscovering the structure then becomes a matter of textual exegesis"<sup>22</sup> (Goertz 2012: 36), was Inhalt und Ziel dieses Kapitels sind.

In dem Versuch Public Policy inhaltlich zu fassen und auch das Ausmaß von Wandel zu beschreiben, hat sich ein hierarchisches 3-Ebenen-Modell als „Orthodoxie“ der Policy Science entwickelt (Howlett und Cashore 2007). Policies bestehen demnach aus einer Kombination von Zielen und Instrumenten, während das Element der Autorität eher ausgeklammert wird. Diese Grundidee findet sich sowohl im Advocacy Coalition Framework von Paul Sabatier (Sabatier 1988), in Peter Halls Policy Paradigms (Hall 1993), in Michael Howletts Policy Design Forschung (Howlett und Cashore 2009; Howlett 2019a), in der jüngeren Policy-Feedbackliteratur (vgl. Kapitel 3.1.5) wie auch in Christoph Knills Moralpolitik Forschung (Knill et al. 2015). Auch andere kontextspezifische Messkonzepte folgen im Grunde dieser Aufteilung, beispielsweise in der Biotechnologienpolitik (Fink 2008), der Migrations- und Integrationspolitik (Filindra und Goodman 2019), der Umweltpolitik (Schaffrin et al. 2015) und der Medienpolitik (Arnold 2014).

Die drei Elemente einer Policy sind demnach erstens eine oder mehrere Zielsetzung/en, die aus verschiedenen Grundideen bestehen und zusammen ein in sich kohärentes Paradigma bilden können. Neben der ideellen Zieldimension besteht die zweite Ebene aus den verwendeten Instrumenten und Ebene drei aus den Kalibrierungen eben dieser Instrumente. Policy Instrumente sind „the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change“ (Vedung 2007: 21). Der Terminus Kalibrierung bezeichnet häufig die konkrete Ausgestaltung und Anpassung an die Umgebung, so dass dieser als Mantelterminus für sehr verschiedene Indikatoren der Policy-Instrumente herhalten muss (etwa bei Metz und Glaus 2019: 1176).

Howlett greift die Hall'sche Trias für eine Weiterentwicklung auf, die die drei unterschiedlichen Abstraktionsgrade für Ziele und Instrumente gleichermaßen auffächert. Abstraktheit bezieht sich in Howletts Konzept auch, aber nicht nur auf verschiedene Formen von Reichweite: Die höchste Ebene der Ziele beschreibt Makro-Ebenen-Ziele der Gesetzgeber, während die höchste Ebene der Instrumente die langfristigen Regierungspräferenzen organisationaler

---

<sup>22</sup> Das Zitat geht weiter mit dem Lamento „or at worst guesswork“.

Implementation fassen soll. Tatsächlich haben sich die Definitionen der einzelnen Dimensionen leicht verändert, so dass sich auch deren Semantik verändert hat. Während 2007 die abstrakten Policy Goals noch offen von „types of ideas“ sprechen, wurde dies in der Folge durch „aims and ambitions“ ersetzt. Auch die abstrakten Policy Means wurden von „general norms“ hin zu *organizational devices* entwickelt. Schließlich wechselte auf der untersten Ebene nicht nur der Begriff *setting* von der Ziel- auf die Mittelebene, sondern ersetzt dort unglücklicherweise „specific way in which the instrument is used“ (siehe unten).

	<b>High Level Abstraction</b>	<b>Programme Level Operationalization</b>	<b>Specific On-the-Ground Measures</b>
<b>Policy Goals</b>	Goals What general types of Ideas govern policy development?	Objectives what does policy formally aim to address?	settings what are the specific on-the-ground requirements of policy?
<b>Policy Means</b>	Instrument logic „What General Norms Guide Implementation Preferences?“	Mechanisms what specific types of instruments utilized?	Calibrations what are the specific ways in which the instrument is used?

Tab. 1: Howletts sechsteilige means-ends-Konzeption von Public Policy (Howlett und Cashore 2007, 2009; Howlett und Cashore 2014; Howlett 2009a, 2019a; Howlett und Rayner 2013; Howlett et al. 2014).

Howlett probiert im Laufe der Jahre eine Reihe von Indikatoren durch und gelangt dadurch selten zu einem stabilen Verständnis. Ein Versuch ist, die einzelnen Kategorien mit mehr oder weniger etablierten Typologien zu füllen. Für die mittlere Spalte zieht er beispielsweise Begrifflichkeiten von Marktversagen<sup>23</sup> und *governance failure*<sup>24</sup> für die Zielkategorie heran und für die Kategorie der Mittel bezieht er sich auf die klassische Aufteilung von Regierungsinstrumenten nach Hood in Information, Autorität, Geld und Organisation. Besonders zentral ist die Reformulierung der *instrument logic* zu „types of organizational devices to be used“, die den Einbezug von Implementationsakteuren ermöglicht.

Denn mit seiner Systematik ermöglicht Howlett (2009a) den Einbezug einer Reihe von Kategorien aus der Forschung zu Governance Mechanismen, Regulierungsformen und prozeduralen Instrumenten. Für die abstrakte Ebene aus Zielen und Mitteln (Implementationspräferenzen) hat er inzwischen klargestellt, dass diese sich von der mittleren Ebene durch Übergeord-

<sup>23</sup> u.a. Informationsassymmetrien, Externalitäten, natürliche Monopole, Gemeingüter und öffentliche Güter (Howlett 2009a: 80).

<sup>24</sup> Probleme kollektiven Handelns, Trittbrettfahrer, ineffektive Implementation, mangelnde Legitimität etc. (Howlett 2009a: 80).

netheit und Zentralität im Gesamtgefüge auszeichnen: „*central focus of governance activity, [...] overall governance aim, prime service delivery mechanism, key procedural tool for policy implementation*” (meine Hervorhebungen, Howlett und Rayner 2013: 176). Howlett schreibt dieser Ebene noch ein fünftes Item, *form of state control of relationships*, zu, welches den Kern der Governance-Perspektive fasst (mehr dazu im nächsten Abschnitt).

Howletts mehrdimensionales Instrumentenverständnis der *instrument logic, mechanisms(tools)* und *calibrations* ist durchaus mit anderen Gesamtkonzepten vergleichbar, etwa mit dem viergliedrigen Instrumentenkonzept von Salamon (Howlett und Cashore 2009). Da Howlett stets die Ressourcentypologie von Hood für seine Tools bzw. Mechanismen verwendet, entspricht dies dem *type of good/activity* bei Salamon. Entsprechend sollte seine tool-Kalibrierungen zur ursprünglichen Formulierung „the specific ways in which the instrument is used” zurückkehren, um die Idee des *delivery vehicle* von Salamon aufzugreifen, die Howlett leider definitorisch nie von den Tools getrennt hat. Erkennbar ist dies an den Beispielen für Tools („tax incentives”), die doch keine finanziellen Ressourcen im Hoodschen Sinne oder Salamon’sche *types of goods* darstellen, sondern wie auch in der zwischenzeitlichen Umbenennung der Kategorien in Mechanismen ersichtlich eben *delivery vehicles* (Howlett und Cashore 2009).

Die Entwicklung um diese Orthodoxie ist begriffsstark und dynamisch, doch damit gehen einige Probleme für eine nachhaltige und anschlussfähige Forschung einher. Einerseits besteht ein fester Kern von Annahmen des Konzepts, demnach jeweils abstraktere, hierarchisch übergeordnete Ebene die spezifischere, untergeordnete Ebene einschränken soll (Howlett 2009a). Die Konstanz der Teilung in sechs abstraktionsbasierte Dimensionen deutet damit ein Konzeptverständnis aus notwendigen und hinreichenden Teilen an. Allerdings unterstreichen sowohl die häufig auftretenden Umbenennungen der einzelnen Dimensionen (Howlett und Cashore 2009; Howlett 2009a, 2019a; Howlett und Mukherjee 2018a) als auch die Wechsel in den Kalibrierungs-Indikatoren den Charakter noch unerfolgreicher Suchbewegungen in diesem Bereich (Howlett 2019a: 150). Hinzu kommen die uneinheitlichen Bezugnahmen auf unterschiedliche Dimensionen(kombinationen) mit jeweils unterschiedlichen Indikatoren. Diese Unklarheit führt beispielsweise in der Arbeit von Schaffrin et al. (2015) dazu, dass völlig unklar, auf welche Dimensionen sich ihre sechs Indikatoren beziehen. Andere wiederum orientieren sich zwar an Howletts Dimensionen, beziehen ihre Indikatoren aber nicht auf diese zurück (Adam et al. 2015; Candel und Daugbjerg 2020). Bei Fragen des Politikwandels weichen dann auch die Kernautoren selbst von ihrer Konzeption ab. Politikwandel sei am

Ende nur anhand einiger weniger Dimensionen, der abstrakten und mittleren Ziele sowie der Instrumente und ihrer Kalibrierung, zu untersuchen (Wilder und Howlett 2014: 196 FN9, siehe auch 3.2 Policy Change). Angemessener wäre aufgrund der wechselnden Art und Anzahl der Subdimensionen jedoch ein family resemblance-Verständnis, demnach einige, aber nicht alle Teile vorhanden sein müssen. Entsprechend besteht in den Dimensionen des Policy-Konzeptes Raum für verschiedene Indikatoren.

### 3.1.2 Causal Theories, Werte und Ziele

Auf der Zielebene zeigt sich in Howlett Hexamer eine nur oberflächliche Einheitlichkeit, die sich scheinbar vollständig auf die Ausformulierung von (paradigmatic) *goals* bzw. *abstract policy aims*, (policy/programmatischen) *objectives* und (spezifischen *policy* bzw. *instrument*) *targets/settings* begrenzt. Einerseits scheinen diese Begriffe sich mit ihrer Hierarchisierung überzogen an einem rationalem Politikbild zu orientieren und blenden dabei allen anderen ideellen Aspekten einer Policy aus. Andererseits definiert Howlett diese Synonyme mit größerer Breite, in dem er die abstrakteste Ebene der goals/aims öfter mit „general of ideas“ und seltener mit „aims and ambitions“ definiert und die Kategorie für Kausaltheorien und Normen öffnet. Die mittleren *objectives* nehmen mit „what [...] aim to address“ im Grunde Problembeschreibungen als Ausgangspunkt. Auf der untersten Ebene verwirrt der (oft verwendete) Begriff *settings*, das Umfeld bzw. die Situation, das Konzept allerdings, denn im Prinzip scheint hier der Fakt von Policy-Interdependenzen, d.h. von Zielen anderer, integriert zu werden. Tatsächlich bindet Howlett hier Zielgruppen- und Reichweiten-Items ein. Der Blick hinter die goals-objectives-settings-Begriffe ermöglicht im Prinzip eine Hierarchisierung von Werten, Problembeschreibungen und gesetzten, messbaren Lösungszielen.

Policies enthalten also eine Form von Gerichtetheit auf ein Problem („issue“, Knill und Tosun 2012) oder ein Ziel (Howlett und Cashore 2014). Während Instrumente die materielle Seite einer Policy abdecken, handelt es sich bei Problemen und Zielen um ideelle Konzepte. Campbell (2004) folgend lassen sich zwei Typen<sup>25</sup> von Ideen unterscheiden, die zum Verständnis unterschiedlicher Konzeptionen beitragen: „At the cognitive level ideas are descriptions and theoretical analysis that specify cause-and-effect relationships, whereas at the nor-

---

<sup>25</sup> Campbell generiert mit der zusätzlichen Unterscheidung foreground/background eine Typologie von vier Ideen-Varianten, die hier nicht weiterverfolgt wird (Campbell 2002, 2004).

mative level ideas consists of values, attitudes, and identities” (Campbell 2004: 93). In unterschiedlicher Konstellation und mit unterschiedlichen Dimensionen finden sich beide Typen in fast allen Policy-Konzepten.

Das verbreitete Konzept ideeller Policy-Dimensionen findet sich im *Policy Paradigm* von Peter Hall und seinen intellektuellen Nachfolgern. Policy-Paradigmen sind „structured complexes of ideas” (Hogan und Howlett 2015: 9), die die Wahl von Instrumenten beschränken und durch ihre Strukturiertheit einen größeren Einfluss als unstrukturierte Ideensammlungen haben sollen. Princen und ’t Hart (2014) formulieren beispielsweise die Hypothese, dass im Falle einer paradigmatischen Policy ein radikaler Wandel immer auch schnell vonstatten gehen würde. Während alle Policies Ideen enthalten, sei das paradigmatische eine Frage der Kohärenz dieser Ideen einerseits und der Verbreitung andererseits (Baumgartner 2014; Daigneault 2014b, 2015). Die Weiterentwicklung des Paradigma-Konzepts ist an einer Gabelung aufgrund der Frage der Inkommensurabilität seiner Teile, also ob für einen Paradigmenwandel der Austausch einzelner möglich oder alle Teile nötig sei, sowie der tatsächlichen Inhalte dieser (Daigneault 2014a; Hogan und Howlett 2015).

Inhaltlich haben zwei Autoren die Entwicklung von Policy-Paradigmen vorangetrieben: Während Wilder (2015: 29) lediglich kognitive Ideen im Paradigma verankert sieht und damit konsistent zur Campbell’schen Einordnung als „foreground“-Idee ist, erweitert Daigneault das Konzept durch eine breite Inklusion von background- und normativen Ideen<sup>26</sup>. Für Daigneault besteht ein Paradigma aus „(1) ideas about the nature reality, social justice, and the appropriate role of the State, (2) a conception of the problem that requires public intervention, (3) ideas about policy ends and objectives that should be pursued, and (4) ideas about appropriate policy ‚means’ to achieve those ends” (Daigneault 2015: 50, siehe auch 2014b). Entscheidend für ein Paradigma sei, dass diese Ideen miteinander kohärent und zudem verbreitet seien. Zu Wilder bestehen Unterschiede sowohl im Inhalt eines Paradigmas wie auch in ihrer inneren Struktur. Ein Policy-Paradigma sei nach Wilder (2015: 29) die metaphysische Überzeugung eines Ursache-Wirkung-Zusammenhanges zwischen den Goal-Means-Kategorien einer Policy und beziehe sich also nur auf die kognitive Ideendimension. Dieser Zusammenhang bestehe zwischen drei Ziel-Kategorien (Goals, Objectives, Targets) und drei Instrumenten-

---

<sup>26</sup> Campbell hat kognitive und normative Ideen mit einer weiteren Dimension, die die Sichtbarkeit einer Idee im Vordergrund gesellschaftlicher Debatten oder als Institutionen im Hintergrund wirkend beschreibt (Campbell 2004).

Kategorien (Instrument Logic, Instruments, Calibrations/Settings), die Howlett aus der ursprünglichen Trias Ziele, Instrumente und Kalibrierung von Peter Hall entwickelt hat. Der innere Zusammenhang der Ideen in diesem Konzept ist die vermutete kausale Kette, demnach „instrument settings will assist policy instruments achieve instrument targets which will lead to the fulfillment of programmatic objectives which will in turn satisfy paradigmatic goals“, die sich in gleichwohl in großer Spezifität in der sechsten Kategorie, den Implementationspräferenzen bzw. Instrumentenlogik, wiederfinden.

Die Konzeptionsvorschläge von Wilder und Daigneault unterscheiden sich erheblich in ihrer Operationalisierbarkeit. Daigneault führt als zentrale Aspekte die Kohärenz des Ideenapparates einer Policy sowie seine Verbreitung an. Während sich nun die Verbreitung seiner vier normativen und kognitiven Dimensionen sicherlich mit Fragebögen, ausführlicher Dokumentenauswertung oder Medienanalyse erfassen ließe, sprengt dies den Rahmen dieser Arbeit. Für das zweite Kriterium beschreibt Daigneault selbst die Problematik, dies zu erfassen, und belässt es bei zwei eher unbefriedigenden Lösungsansätzen: Kohärent sei erstens, was sich empirisch als afin zueinander herausstellt (Daigneault 2014b: 462). Empirische Lösungen sind zwar prinzipiell gut, sind aber für deduktiv entwickelte Konzepte unsinnig. Zweitens würde die empirische Erfassung eines Paradigmas „inevitably involve judgment calls and interpretations“. Wilders Konzeption ist hier deutlich leichter zu operationalisieren, denn es müssten lediglich die Verbindungen zwischen den Dimensionen im Material kodiert werden.

Von den beiden Konzepten, die die ideelle Subdimension einer Policy aus mehreren Teilen bestehend verstehen, adressiert also nur das Paradigma die Frage der Konzeptstruktur. In der Frage nach der Incommensurabilität der Teile eines Paradigmas wird die - wie beschrieben unentschiedene - Problematik thematisiert, ob das Paradigma-Konzept nun aus notwendigen wie ausreichenden Teilen besteht oder eben seine Teile untereinander austauschbar sind. Dieser Teil fehlt dem Advocacy Coalition Framework, der sich zur Abwesenheit von Subdimensionen nicht äußert.

Während es keine Konkretisierung der Zieldimension gibt, existieren eine Reihe von allein-stehenden Konzepten. Eine ideelle Kategorie, die regelmäßig nicht als Teil von Paradigmen genannt wird, sind die sogenannten *Target Groups*, deren Grundidee sich in der Literatur zum Policy Design, zur Regulierung und dem *Institutional and Development Framework* sowie dem ACF findet. Target Groups sind beispielsweise definitorische Konstrukte einer abgegrenzten Zielpopulation, der Vorteile zugestanden aber auch Regeln oder Bürden auferlegt

oder Rollen und Aufgaben zugeordnet werden (Schneider und Ingram 1997). Ingram und Schneider unterscheiden beispielsweise *Advantaged*, *Contenders*, *Dependents* und *Deviants* (Schneider und Ingram 1997: 130; Ingram et al. 2016). Die Grundidee ist, dass eine Policy die Beziehungen zwischen diesen Akteuren strukturiert, indem sie sie definitorisch erschafft und die Identifizierung mit ihr fördert. Art und Weise der Target-Gestaltung könne zudem sowohl Compliance als auch Legitimität einer Regulierung beeinflussen (Lodge und Wegrich 2012: 76-80; Windholz 2018: 111ff) und somit zu langfristigen Erfolg oder Fehlschlag führen (McConnell 2010; vergleiche zum gesamten Argument Schneider und Ingram 1997: 86f). Lodge und Wegrich (2012: 76) unterscheiden mit Hilfe einer Taxonomie über Kooperationsbereitschaft und Wissen in Regulierungskontexten zwischen *amoral calculators*, *honest triers*, *principled objectors* und *organizationally incompetent*, um unterschiedliches Verhalten der Regulierungsobjekte adressierbar zu machen.

Problembeschreibungen als Ideen sind eher in den Hintergrund gerückt, auch wenn sie stets als Referenzpunkt für Policies und auch Politikfelder genannt werden (Döhler 2015). B. Guy Peters hat Klassifikationsschemen zusammengetragen, die als Taxonomien eine Reihe von Dimensionen oder als Typologien verschiedene Kombinationsvarianten der Charakteristika benennen (Peters 2018: Kapitel 2). Die verschiedenen Konzeptionen benennen beispielsweise Neuheit, Nähe, Krisenhaftigkeit, Instabilität und Interdependenz, technische und politische Komplexität, Gewissheit, Wertübereinstimmung oder kausale Ursachen und Wirkungszuordnungen als relevante Eigenschaften. Während Peters an den Taxonomien die fehlenden Gewichtungen kritisiert, sieht er für diese und die Typologien die fehlende theoretische Einbettung als besonders problematisch. Allerdings lässt sich die von ihm angeführte *causal stories*-Typologie von Deborah Stone am ehestens mit dem ACF einerseits und den Policy Paradigms andererseits in Einklang bringen. Ihr folgend sind Probleme als kausale Geschichten der absichtsvollen oder absichtslosen ursächlichen *action* und einer damit verbundenen gewollten oder unintendierte Folge zu verstehen (Peters 2018: 47). Die weiteren von Peters angeführten Varianten von Problemkonzepten reorganisieren das Konzept als Prozesssequenz oder als größeres Bündel von Ideen, die auch Werte und Lösungsoptionen, beinhalten (Peters 2018: 48-57), die damit über den engen Policy-Begriff hinausgehen. Auch von der Seite der Policy-Problems-Literatur werden also Elemente integriert, die sich in dem breiteren Paradigmenkonzept wiederfinden.

In der Regel wird argumentiert, dass ein Wandel in den ideellen Elementen einer Policy als ein paradigmatischer Wandel bezeichnet und als *Major policy change*, also von großem Aus-



maß, zu verstehen sei. Ansätze unterscheiden sich hier in der Annahme, ob das gesamte Set an Ideen (Hall) oder nur einzelne Elemente dieser Zielebene (ACF) ausgetauscht werden müssen, um so verstanden zu werden. Cairney and Weible (2015; siehe auch Pierce et al. 2020) argumentieren, dass major policy change bereits dann stattfände, wenn Teile des Policy Core - beispielsweise das zentrale Ursache-Wirkungsverständnis, nicht jedoch das Ziel - ausgetauscht würden. Dies würde sich von einem Paradigmenwandel klar unterscheiden, da Paradigmen miteinander unvergleichlich und damit in ihre Teile nicht austauschbar seien. Ein solcher paradigmatischer Wandel sei aufgrund seiner Radikalität, also der komplette Austausch der ideellen Teile einer Policy, deutlich seltener. Diese Unvergleichlichkeitsthese, d.h. die These der Inkompatibilität der jeweils einzelnen Teile unterschiedlicher Paradigmen, ist allerdings in der jüngeren Literatur diskutiert und auch aufgrund empirischer Beobachtung von einigen Autoren entspannt worden<sup>27</sup> (Daigneault 2015; dagegen Princen und 't Hart 2014).

Die Untersuchung von Ideen als Dimension von Policies ist allerdings nicht unproblematisch. Daigneault (2015: 47-49) hat dargelegt, dass Policies nicht als „revealed ideas“ behandelt werden dürfen. Es drohe ein Zirkelschluss, wenn die Existenz von Ideen in einer Policy Rückschluss auf die Überzeugungssysteme von Akteuren geben soll.<sup>28</sup> Daigneault argumentiert zu dem, dass Paradigmen als reine Ideen nicht notwendigerweise eine Entsprechung in den Policies haben, denn es scheint empirische Beispiele für Policies ohne Paradigma zu geben. Darauf aufbauend wird dann auch die Existenz eines Paradigmas nicht automatisch zu einer Übersetzung in eine Policy führen (Daigneault 2015: 48). Nicht zuletzt der mediiierende Effekt von Institutionen sowie andere elektorale und koalitionäre Erwägungen makropolitischere Akteure intervenieren in diesem Prozess. Daigneault empfiehlt daher, sich auf die materiellen Dimensionen der Public Policy zu konzentrieren: Policy Design in Form von Statuten, administrativen Guidelines, Gerichtsbeschlüssen, Programmen und auch Praktiken und Prozeduren der Verwaltungen (Daigneault 2015: 53). Vor allem jedoch lasse sich der Effekt von Ideen innerhalb von Paradigmen oder der Einfluss von Ideenträgern mit ihren *Belief Systems*

---

<sup>27</sup> Die These geht ähnlich wie das gesamte Konzept auf Thomas Kuhns These der wissenschaftlichen Revolution durch Paradigmenwandel zurück. Die von ihm ursprünglich eingeführte Unvergleichlichkeitsannahme habe Kuhn selbst später entspannt (Daigneault 2015; Wilder 2015).

<sup>28</sup> Siehe beispielsweise Thomann (2018: 434), die Werte, Staatsverständnisse und Interessen aus Policy Instrumenten rekonstruieren will.

nicht getrennt von anderen Faktoren betrachten, wenn Policy Wandel nur in eben jenen Kategorien erfasst wird.

Gleichwohl sind kognitive und normative Ideen eine relevante Kategorie, so dass man Daigneaults Schluss, sich in der Erforschung von Policy-Wandel auf die materielle Dimension von policy zu konzentrieren, nicht folgen sollte. Ideen können Macht ausüben, da die „authority [that] certain ideas enjoy in structuring thought at the expense of other ideas“ nicht von der Hand zu weisen sei (Carstensen und Schmidt 2016: 329). Beispielsweise gibt es wenige, aber relevante Fälle, in denen sich ein einheitliches Paradigma in einer Policy finden lässt: in sogenannten Policy-Monopolies, einer kausal-theoretisch bedeutsamen Konstellation (Nohrstedt und Weible 2010). Entsprechend ist es eine empirische Frage, ob und wann die ideellen Elemente einer Policy ein kohärentes Paradigma ergeben. Darüber hinaus findet die Untersuchung von Policy-Wandel regelmäßig entlang von klaren ideellen und nicht nur instrumentellen Kategorien statt (Schneider und Ingram 1997; Schaffrin et al. 2015; Metz und Glaus 2019), deren Inhalt aber ebenso oft vorab definatorisch eingeschränkt wird (Fink 2008; Adam et al. 2015). Hintergrund ist vermutlich, dass die Ideen in Policies aufwendig induktiv rekonstruiert werden (Daigneault 2014b). Nach Ideen und speziell nach Paradigmen in Policies zu suchen, bleibt also zentral für die Policy-Forschung.

Die Indikatoren, die diese unterschiedlichen Ideen-Dimensionen zu fassen versuchen, sind an wenigen Stellen gemeinsam genutzt worden. Unter dem Label *Objectives* wird in der Regel das Spektrum zwischen vager und spezifischer Zielsetzung gefasst (Metz und Glaus 2019). Zielsetzungen werden auch Bezug auf die Adressierung kleinerer oder größerer Gesellschaftsbereiche untersucht, was Knill als „scope“ bzw. Reichweite fasst und bei Elinor Ostroms‘ Institutional Grammar als „conditions“ gefasst wird. Mit *Scope* wird die Reichweite einer Policy konstruiert und damit als Zielsystem konstruiert (Knill et al. 2010, 2012; Schaffrin et al. 2015). In institutionellen Regeln in Texten wiederum wird das Fehlen von Bedingungen als „under all conditions“ verstanden, während Zusätze daher Einschränkungen der Reichweite darstellen (Siddiki et al. 2019). Der kommunikative Aspekt einer solchen Target-group-Zentrierung wird von Eva Thomann auf anderer Ebene aufgegriffen, indem sie neben *Objectives* eine normative Wertung (*valence*) - positiv, neutral, negativ - vornimmt (Thomann 2018).

### 3.1.3 Instrumente

Policy Instrumente werden häufig mit Synonymen beschrieben: tools, techniques, mechanisms, method, Interventionsformen oder Verfahrensweisen (Salamon 2002; Howlett 2005; Vedung 2007; Braun und Giraud 2014; Howlett Mukherjee und Woo 2018). Die Betonung auf das (Verwaltungs)Technische soll keineswegs die Politik und die Interessen, die die Wahl von Instrumenten jenseits der Zielfestlegung begleiten, verdecken. Paul Sabatier hat betont, dass die verbindenden Interessen in Advocacy-Koalitionen trotz zahlreicher unterschiedlicher Kategorien von Normen und Werten sowie kausalen und ontologischen Grundannahmen am Ende des Tages in den Policy Core Policy Preferences, also konkreten Instrumenten, liegt (Sabatier 1998). John Kingdon hat mit seinem Multiple Streams Framework die enge Bindung von Akteuren an ihre Instrumentenpräferenz einerseits und die Rolle politischen Aktivismus' andererseits herausgearbeitet (Kingdon 1984). Das Konzept der Instrument Constituencies kombiniert diese Phänomene als einen Akteur- bzw. Handlungstyp aus (Béland et al. 2018).

Ein Policy Instrument verbindet, den Wunsch der Intervention, „to alter“, mit einem Objekt, „day-to-day activities of...“ (Howlett Mukherjee und Woo 2018: 147) und den Möglichkeiten der „utilization of state authority“ (Howlett 2005: 31). So dient ein Instrument der Implementation der Ziele einer Policy. Diese drei Elemente finden sich in vielen Definitionen wieder, dennoch stütze ich mich hier auf jene von Salamon:

*„[A] tool, or instrument, of public action can be defined as an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem. [...] What this means is that the relationships that tools foster are not free-form or transient. Rather, they are institutionalized. Tools are thus 'institutions'.” (Salamon 2002: 19)*

Salamon hat bereits vor fast 20 Jahren einen Umstand beschrieben, der bis heute anhält: „all tools of a particular type share all features. In addition to their common, or defining, features, tools also have design features that can vary from one embodiment of the tool to another.” (Salamon 2002: 19). Salamon aber auch andere Autor\*innen verfolgen die Strategie mehrdimensionaler Messkonzepte von Policy Instrumenten. Im Grunde lassen sich aus diesen Dimensionen Typen generieren, wie beispielsweise „Regulierung“. Dies ist vor allem dann möglich, wenn man Salamons Konzeptstruktur vom Typ *family resemblance* folgt.

Allerdings beruhen die meisten Typologien auf einem einzigem Indikator (König und Dose 1993; Vedung 2007), etwa die Einteilung nach Steuerungsprinzipien (Gebot/Verbot; Anreiz, Angebot, Überzeugung/Aufklärung, Vorbild) oder nach staatlicher Leistung - materielle Leistungen, immaterielle Leistungen (Windhoff-Héritier 1987: 21-42). In der Policy-Literatur finden sich vier prominente Klassifizierungen,<sup>29</sup> während eine weitere Typologie aus der Regulierungsliteratur nur für eine spezifische Art von Policies genutzt wird. Alle Konzeptionen sind als trennscharfe Kategorien zu verstehen. Einerseits ist die NATO-Typologie mit ihren vielfältigen Weiterentwicklungen ressourcenbasiert und staatszentriert (Hood 1983; Howlett 2019a). Andererseits existieren verschiedene Formen akteurzentrierter und effektbasierter Typologien, die Trias Sticks-Carrots-Sermons (Vedung 2007), die behaviorale Typologie von Schneider und Ingram (1997) sowie Salamons 4 Dimensionen der Leistungsfähigkeit von Policy (Salamon 2002). Letztere unterscheidet sich grundsätzlich von allen anderen durch die Konzeptstruktur, auf die ich im kommenden Kapitel eingehe.

Zunächst ist ein Blick auf die Nutzung dieser Typologien in der Community aufschlussreich. Acciai und Capano (2021: 127) zeigen in einer Metastudie, dass das Konzept von Salamon das am häufigsten Einzelreferenzierte ist (circa 25% aller). Die Hood'sche NATO-Typologie ist mit 15 % nur vierthäufigst, ist im Verbund mit seinen Weiterentwicklungen mit addierten 36% aber das meistzitierte Konzept. In der tatsächlichen Verwendung der Konzepte zeigen die Autoren dann, dass auf die Typologien oft nur summarisch referiert wird (60%), während weniger als jede dritte Arbeit diese Konzepte empirisch anwendet. Es zeigt sich, dass Vedungs SCS-Typologie und Schneider/Ingram besonders häufig für evaluative Zwecke herangezogen wurden, während zur Untersuchung der Policy-Dynamiken und Inhaltsmuster alle Typologien gleichermaßen genutzt werden (Acciai und Capano 2021).

Christopher Hood hat 1983 eine Unterteilung vorgeschlagen, die heute als NATO-Typologie - Nodality (Information), Autorität, Finanzen (Treasure) und Organisation - bekannt ist. Diese vier Typen repräsentieren vier Ressourcen, die Regierungen aufgrund ihrer Zentralität in Policy-Netzwerken in aller Regel bzw. „natürlich“ zur Verfügung stehen (Howlett Mukherjee und Woo 2018: 155). Howlett hat diese Typologie als Ausdifferenzierung der Instrumentenkategorie seines Drei-Schichten-Modells vorgeschlagen (Howlett 2009) und auf mehrere Untertypen aufgeteilt: Substanzielle Instrumente seien „those instruments intended to directly

---

<sup>29</sup> Natürlich existieren weitere Typologien, die aber weder eine hohe Verbreitung noch immer einer konkreten Logik folgen (Franco Vargas und Roldán Restrepo 2019).

affect the nature, types, quantities, and distribution of the goods and services provided in society” (Howlett 2005: 35f), während prozedurale Instrumente „those that govern state-society relations and affect the support for and participation of actors in government initiatives” (Howlett 2018b: 80) vor allem mit Bezug auf das policy subsystem sind (Howlett 2000: 420).

Obwohl die NATO-Typologie zu den meistzitierten Konzepten gehört, ist ihre empirische Anwendung deutlich geringer als andere, was von Capano und Acciai auf die problematische Operationalisierbarkeit zurückgeführt wird (Acciai und Capano 2021). Bereits Vedung hatte angemerkt, dass die Kategorie „organization is a prerequisite for the application of policy instruments, not a policy instrument in itself” (Vedung 2007: 38, siehe auch 28-50). Howlett und Rayner finden daher wenig überraschend, dass Policies „usually involve both substantive and procedural elements” (Howlett und Rayner 2007). Zuletzt haben auch die eigentlichen Autoren begonnen, die NATO-Kategorien eher als Kontext der Handlungskapazität (*Policy Capacity*) zu nutzen (Lodge und Wegrich 2014). Es erscheint zwar relevant, aber nicht unmittelbar klar, welchen beschreibenden Wert eine Aufschlüsselung und Reaggregation von Policies anhand der NATO-Typologie für Ziele einer Politikcharakterisierung und einer Politikwandelmessung haben. Der Charakter eines Finanzinstruments - eine Steuer, eine Subvention - kann so vielfältig sein, dass sich aufgrund dessen allein kein tieferes Verständnis einstellt. Auch kann so Wandel kaum mehr sinnvoll erfasst werden. So wie Howlett *Mix, Package* und *Portfolio* also nutzt, um die innere Struktur einer Policy zu thematisieren, so ist die Ressourcentypologie lediglich ein Baustein eines Policy-Instruments.

Die Typologie Sticks, Carrots und Sermons von Vedung setzt sich davon mit einer trennscharfen Dreiteilung ab, die an Etzionis Klassifikation von Macht als physisch, materiell oder symbolisch angelehnt ist (Vedung 2007: 28f). Im Grunde findet sich hier eine Resortierung der Elemente *Nodality*, *Authority* und *Treasure* der NATO-Typologie als die autoritativen Regulierungen (*Sticks*), ökonomische Anreize (*Carrots*) und Informationen (*Sermons*). In ihrer Einfachheit hat sie vor allem Verwendung für Policy-Evaluationen gefunden (Acciai und Capano 2021). Der Nutzen funktionsbasierter S-C-S-Typologie wird aber problematisch im Lichte unterschiedlicher Theorien. Vedung argumentiert in Bezug auf die Rangfolge von Zwang - Regulierung, ökonomischer Anreiz, Information - , dass „in principle regulation is more constraining than taxes, however high” (Vedung 2007: 35). Dass manche Regulierungen sich aber faktisch nicht durchsetzen lassen und ökonomische Anreize ebenso faktisch - im Sinne eines empirischen Effekts - einen höheren Zwangscharakter entfalten kann, scheint

aber ebenso plausibel. Hintergrund ist, dass die Rangordnung von *Sticks*, *Carrots* und *Sermons* auf einem eher legalistischen und damit eher unrealistischen Verständnis menschlichen Handelns beruht.

Regulative Policies unterscheiden sich von übrigen Instrumenten demnach disziplinübergreifend dadurch, dass ihre Instrumente als „direkte Interventionen“ charakterisiert werden und von staatlichen Akteuren vor allem in Bezug auf die ökonomischen Aktivitäten der Regulierungsadressaten ausgeübt werden (Koop und Lodge 2017: 104f). Für Policy Instrumente hat sich unter dem Begriff *Control Components* die trias *standard-setting*, *behavior-modification* und *information-gathering* etabliert (Hood et al. 2001: 21f; Levi-Faur 2006: 516; Lodge und Wegrich 2012: 13). *Information-Gathering (monitoring)* spiegelt dabei die ursprüngliche detector-Variante der Hoodschen Ressourcen (Hood 1983), demnach „the tools used to detect how the actual state of the world differs from the desired one“ (Koop und Lodge 2017: 99), während *behavior-modification* häufig in Form von Sanktionen jene Mittel sind „to align actual with desired states of the world“. Die Definition von Koop und Lodge (2017) zur Standardsetzung ist entsprechend „the statement of the desired state of the world“. Alle drei *Control Components* müssen aber als einzelnen Instrumente verstanden werden. Verhaltensmodifizierung wird oft mit Sanktionen, also dem Einsatz autoritärer Mittel (A in NATO) gleichgesetzt. Die Diskussion um unterschiedliche Adressatentypen und daran angepasste *Enforcement*-Strategien zeigt aber die tendenzielle Offenheit für alle Ressourcen, während *monitoring* vor allem auf prozedurale Information baut. Nur in diesem spezifischen Verhältnis sind Instrumente Regulierung, deren Subtypen als regulatorische Strategien diskutiert werden (Baldwin et al. 2012).

Konzepte der Instrumentendimension, die mehrere Indikatoren miteinander verbinden wollen, durchbrechen die Instrumentendimension oft in Richtung der Ziele aber auch hin zu Implementationsakteuren. Besonders Salamon verbindet dies in seinen vier Dimensionen in vier Indikatoren, die die kausale Kraft fassen sollen. Instrumente bestehen bei ihm aus Aktivitätstypen, einem „delivery vehicle“, einem „delivery system“ sowie den Regeln für dieses Systems. Diese vier Elemente werden mit dem Zwangsgrad beschrieben (Aktivität), der Fragmentierung in Prinzipale und Agenten (degree of directness) und sowie seiner Einbindung in bestehende Strukturen (Automatizität) sowie der Sichtbarkeit im Staatshaushalt (*Visibility*).

Ähnlich Indikatoren werden von empirisch orientierten Arbeiten mit evaluativer Perspektive genutzt (Schaffrin et al. 2015; Metz und Glaus 2019; Thomann 2018). Allerdings sind diese

einerseits oft nicht systematisch integriert und andererseits nicht allein auf die Policy an sich bezogen. Linders und Peters (1989) beispielsweise messen Ressourcenintensität an der relativen Kostenintensität sowie der Umsetzungskomplexität oder das politische Risiko anhand der Fehlschlagswahrscheinlichkeit. Die Neusortierung von Schaffrin, Sewerin und Seubert (2015) nach kausaler Wirkung anhand der drei Dimensionen Ressourcen, Arbeitsaufwand in Administrationen für die Durchsetzung (effort) sowie Aktivität (activity) bleibt unverbunden an ihre sechs Indikatoren. Konsequenterweise ist die jüngste Arbeit eine Bewertung eines umfangreichen Kataloges von Indikatoren, demnach Integration einer Policy, ihren Zwangsgrad, das Vorhandensein von Sanktionen sowie ein festes Budget aus zehn Indikatoren besonders relevant sind (Metz und Glaus 2019).

Kategorien	Treib et al. 2007	Schaffrin et al. 2015	Metz und Glaus 2019
Konkretisierung von Zielen		Objectives	Objectives
Einbindung	Institutionalized interaction	Integration	Policy Integration
Finanzielle Ausstattung		Budget	Budget
Wird evaluiert?		Monitoring	Monitoring
Wird sanktioniert?	Sanctions	Implementation	Sanctions
Implementationsagent	Hierarchy-Market	Implementation	Directness
Fragmentierung	locus of authority	Implementation	Directness
Reichweite		scope	Inclusiveness/scope
Reichweite, prozentual			Proportionality
Verbindlichkeit	Hard/soft law		Bindingness
Zielgruppe			Pressure on Target Groups
Flexibilität 1	Implementation: rigid/flexibel		
Flexibilität 2	Norms fixed/malleable		
Inhaltstyp	Regulation material/procedural		

Tab. 2: Vergleich von Policy-Instrument-Indikatoren.

Oft sind diese Indikatoren Variationen von ähnlichen Fragen, deren gleiche Bezeichnung zu erheblicher Verwirrung führen kann, und sind – weil sie oft aus der Umweltpolitikforschung entstammen – eng an die Frage der staatlichen Implementation angelegt. Der als ‘locus classicus’ der Governance-Forschung bezeichnete Ansatz von Treib et al. (2007; Rayner 2015: 241) scheint dagegen eine gleichmäßigere Thematisierung der vier Dimensionen von Salamon zu ermöglichen. Allen gemeinsam ist allerdings der Verweis auf die Ebene der Implementationsakteure.

### 3.1.4 Implementation: Akteure, Regulierungstypen und Governance-Modi

In den Definitionen von Public Policy wird immer wieder die Rolle von Staat, Verwaltung und Autorität hervorgehoben, demnach die „decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve“ (Jenkins 1978; zitiert in Howlett und Cashore 2014: 18f) oder „governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change“ (Vedung 2007: 21). Während sich daran anschließend oft auf Ziele und Instrumente konzentriert wurde Ingram/Schneider heben dagegen die eigenständige Bedeutung von Implementationsstrukturen und den mit ihnen verbundenen Agenten hervor, welche die „means for delivering policy to target populations“ sind (Schneider und Ingram 1997: 89). In den vorangegangenen Abschnitten hat sich gezeigt, dass die gängigen eindimensionalen Typologien diese Strukturen nicht als Teil von Public Policy verstehen, während mehrdimensionale Zugänge demgegenüber offener sind. Tosun und Treib (2018) sehen Implementationsstile als eine Funktion der Verwendung spezifischer Instrumente einerseits und separat zu betrachtenden implementierenden Organisationsstrukturen andererseits. Salamon integriert dies in sein Instrumentenkonzept als *delivery systems* sowie deren Regeln und ist damit anschlussfähig für jene Argumentation, dass Policies und Institutionen letztlich dasselbe sind bzw. konzeptionell sein können (Pierson 2006). Das Phänomen der staatlichen Gewalt ist also Teil eines ganzen Governance-Arrangements von Regierungen, Regelungsadressaten und Intermediären und daher von besonderer Bedeutung für die Beschreibung von Politikwandel (Capano 2019). Allerdings, und das machen die Behandlung von Sanktionen, Monitoring und Implementation im Themenbereich Instrumente deutlich, ist die Festschreibung von Autoritäten zur Umsetzung der Policy (erstaunlicherweise) kein zwingendes Element von Public Policy.<sup>30</sup>

Die oben genannten Indikatoren von Salamon (2002) zur Erfassung der Neuschaffung von Implementationsagenten, Automatizität, sowie ob die Umsetzung in die Hände eines dritten gegeben wird (*Directness*) sind ebenso nützlich wie der Fragmentierung („Implementation“ bei Schaffrin et al. 2015). Innerhalb der Instrumentenliteratur hat Howlett die Bedeutung von prozeduralen Instrumenten hervorgehoben, die sich von den ‘substanziellen Instrumenten’ in ihrem Zweck unterscheiden sollen. Prozedurale Instrumente seien auf die Manipulation des Subsystems ausgerichtet, würden entweder soziale Netzwerke fördern oder beschränken und

---

<sup>30</sup> Ein Standpunkt, dem auch das Institutional Grammar mit seiner Typologie zustimmt (Siddiki et al. 2019).



ließen sich mit der bekannten NATO-Typologie - *Nodality* (Information), Autorität, *Treasure* und Organisation - beschreiben (Howlett 2005). Lang hat dagegen eine Aufteilung in Bezug auf ihre prozessuale Einflussosphäre auf die Policy-Formulierung einerseits und auf die Implementation andererseits vorgenommen, bei denen es sich um jene zwei Phasen direkt vor und nach der Policy-Entscheidung handelt (Lang 2019). Auch hier zeigt sich die Problematik der Hood'schen Ressourcentypologie, denn Howlett sortiert Judicial Review als prozedurales organisationales und netzwerkförderndes Instrument ein (Howlett 2005: 37), was sowohl angesichts unterschiedlicher Hürden für strategische *Litigation* sicherlich in Zweifel gezogen werden kann als auch die tatsächliche, auch prozedurale Funktion gerichtlicher Kontrollen verdecken kann (vgl. Welsh 2011; Kagan 2019).

Darüber hinaus sind die großen Parallelliteraturen zu Governance und zur Regulierung hier aussagekräftig. Regulierungsagenturen sind ein zentraler Untersuchungsgegenstand (Bach 2019) und jüngst wurde „organizational output“ neben „prescriptive output“ (Regeln) zum Ergebnis regulatorischen, gleichwohl exekutiven Policy-Makings (Guidi et al. 2020). Mit Governance wird auf die Koordination von Akteuren abgestellt, so dass „governance failures“ jene empirische Phänomene fassen, in denen Regierungen nicht in der Lage sind, das Akteursfeld zu (re)strukturieren und Kompromisse zu ermöglichen (Howlett und Ramesh 2014; Peters 2015).

Eine der zentralen typologischen Bemühungen adressiert die Verteilung von Macht durch Policy-Instrumente. Welchen Typen von Akteuren werden durch die diversen *tools* Einflusschancen in Spezifizierung, Implementation und Weiterentwicklung eingeräumt? Aber auch darüber hinaus sind jene Teile einer Policy, die die Eigensteuerung betreffen, relevant.

Die zentralen Aspekte sind hier der zur Umsetzung beauftragte Akteur, beschrieben als die mit Macht versehenen Implementationsagenten (Schneider und Ingram 1997: 89ff) oder „the actors or type of actors designated to carry out the aim“ (SIC!, Siddiki et al. 2019: 6). Prinzipiell kann der regulierende Akteur auch der umsetzende Agent sein, doch häufig ist dies gar nicht der Fall. Verwaltungsbehörden sowie mehr oder weniger unabhängige Regulierungsagenturen sind das gängige Mittel (Bach 2019).

Regulierung ist bereits entlang Anzahl und Kombination spezifischer Regulierungsakteuren charakterisiert worden. Neben der Anzahl ist die zentrale Dimension der Akteurstyp, der entweder staatlich, ökonomisch oder zivilgesellschaftlich sein kann (Abbott und Snidal 2009; Levi-Faur 2011; Steurer 2013). Es ist unklar, ob diese Unterteilung eine pauschale Motivun-

terstellung, demnach ein Regulierer entweder Staat (Verwaltungen wollen Zuständigkeiten ausbauen), Wirtschaftsakteure (Profit) oder Zivilgesellschaft (policy-orientiert) sind, oder sich an zur Verfügung stehenden Ressourcen orientiert wird.<sup>31</sup> Eine rein staatlich dominierte Regulierung wird oft als „command and control“ benannt (Lodge und Wegrich 2012: 96), dessen Gegenteil die Selbstregulierung der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft ist. Gibt es mehrere Regulierer, so spricht Thomann von hybrider Regulierung: Co-Regulierung bezeichnet beispielsweise einen Regulierungstyp mit zwei Akteuren, von denen in der Regel einer staatlich und der andere nicht-staatlich ist. Andere Typen sind die Meta-Regulierung, *enforced self-regulation* oder multi-level regulation. Die Problematik dieser Typen ist hier allerdings, dass scheinbar eine gewisse Begriffsverwirrung besteht, wenn die Co-Regulierung des Einen die Meta-Regulierung des Anderen ist (Lodge und Wegrich 2012: 105; Thomann 2017: 65). Entsprechend hat Thomann (2017: 70f) zudem hervorgehoben, dass die vielfältigen Begriffe eher zur Skepsis, Konsolidierung und größeren Bemühungen zur Operationalisierung führen sollten.

Damit ist der Bogen zur Governance-Literatur geschlagen, deren Ausgangspunkt eine steigende Aufmerksamkeit für nicht-staatliche Akteure und Koordinationsformen im politischen Prozess ist (Schuppert 2005). Governance beschreibe die „nature of all patterns of rule“ (Bevir 2011: 1). Jenseits einer normativen Perspektive muss das Governance-Konzept in zwei distinkte Sphären aufgeteilt werden, um die Policy-Zentrierung dieser Arbeit nicht zu verlieren (Sack 2013: 94f). Holger Bähr hat einst Governance mit politischer Steuerung gleichgesetzt, um verschiedene Policy-Instrumente entlang von - damals lediglich drei - Governance-Modi zu kategorisieren (Bähr 2010: 15-19). Mit der Governance-Theorie war der Nachfolger der Steuerungstheorie gefunden, der politische Steuerung verstehen und möglich machen sollte (Pierre und Peters 2000; Mayntz 2006; Knill und Tosun 2015). Auf der anderen Seite stehen alle Interaktionsmuster, die nicht auf staatliche Policies zurückzuführen sind, sowohl jene der privaten Regulierung als auch die Nicht-Geregelten (Capano et al. 2015a). Entsprechend lassen sich mit Governance-Begriffen sowohl die Koordination in Feldern im Sinne thematischer Domänen, Problemzusammenhängen und Netzwerken beschreiben als auch lediglich die Rolle des Staates hierin thematisieren. Zu letzterem gehört auch die „strategic dimension of policy-making“, meta-governance, demnach versucht wird, Koordinierungsfor-

---

<sup>31</sup> Vergleiche zu Ressourcen in Interessengruppen **Dür und Mateo (2016)**.

men mit spezifischen Policy-Instrumenten in einem Feld zu beeinflussen (das governance arrangement, Capano et al. 2015b: 12, 8).

Mit 'Modi', 'Formen' und 'Mechanismen' von Governance wird versucht jeweils andere Aspekte von Governance zu greifen. Das Handbuch Governance kennt beispielsweise sechs Formen (Benz et al. 2007), doch besonders häufig sind vier oder drei Modi. Bob Jessop, Howlett und Detlef Sack benennen jeweils vier, von denen nur drei stets vorkommen: Hierarchie, Markt, Netzwerke (Howlett 2009a; Jessop 2009; Sack 2013).<sup>32</sup> Die genannten Einteilungen werden einerseits als zu basal kritisiert, demnach sie lediglich Idealtypen darstellen, obwohl sie doch und immer nur in Kombinationen auftreten (Rayner 2015: 240), und andererseits als noch nicht basal genug kritisiert (Schimank 2007: 34). Hintergrund ist, dass es an einer klareren dimensional Konzeptualisierung fehlt, deren Hindernis im Index des Oxford Handbook of Governance unmittelbar ersichtlich wird: An 14 unterschiedlichen Stellen wird der Governance-Begriff definiert und an zwei weiteren Stellen wird gar verhandelt, „what governance is not“ (Levi-Faur 2012), Dennoch wird die Typologisierung von Governance weiter versucht, in dem Indikatoren zu deren empirischer Erfassung definiert werden (siehe beispielsweise Howlett 2009a; Sack 2013; Bednar und Henstra 2018). Dabei stehen zwei Kategorien neben bereits bekannten Dimensionen heraus: Erstens die Vorstellung eines oder mehrerer sogenannten *lead actors* in der Implementation und andererseits die Koordinationsform zwischen Akteuren im Feld.

Capano oder Ramesh, so lässt sich das gemeinsame Einleitungskapitel mit Howlett lesen, versuchen, die Fixierung von Governance auf starre Typen zu lösen: „Here the analyst is asked to accept the idea that a specific set of policy tools is not necessarily closely related to any given general principle of co-ordination“ (Capano et al. 2015b: 9f). Daher lässt sich Sacks dimensionale Definition des Governance-Konzepts heranziehen, demnach „der analytische Wert der Governance-Perspektive darin [liegt], sich das konkrete Mischungsverhältnis

---

<sup>32</sup> Howlett benennt Hierarchie als „legal“ und fügt eine Unternehmenshierarchie hinzu (Howlett 2009a). Sack versteht Netzwerke wohl als Kooperation und sieht noch die Gemeinschaft vor (Sack 2013).

zwischen Hierarchie, Wettbewerb, Kooperation und Gemeinschaft in einer bestimmten Periode und in einem angebbaren Feld qualifiziert zu erschließen” (Sack 2013: 273).<sup>33</sup>

### 3.1.5 Feedback-Features: Deadlines und Interdependenzen

Mit der Übertragung von ökonomischen Increasing>Returns-Argumenten in die Politikwissenschaft in den 1990er Jahren ist die Idee einer kausalen Komponente von Policy auf sich selbst entwickelt worden: Policy Feedback Theory (Pierson 1993, 2000; Benz 1997; Jürgen Beyer 2005; Mettler und SoRelle 2018). Unter diesem Mantelterminus wird eine Reihe von Wirkungen einer Policy auf „government elites, interest groups, and mass publics” untersucht, jedoch auch jene Wirkungsketten, die von einer Policy auf ihr eigene, spätere Reform ausgeht (Béland und Schlager 2019). Die Literatur hat vor allem positive Feedbackschleifen, die in Pfadabhängigkeit münden, thematisiert (Beyer 2015), doch auch negatives Feedback wird inzwischen einbezogen und die meisten Policies als eine „combination of self-reinforcing (or positive) and self-undermining (or negative) feedback processes” hervorruhend verstanden (Sewerin et al. 2020: 245).

Policy Feedback Theory hat sich bisher wenig mit Policy als Konzept seiner unabhängigen (*cause*) und abhängigen (*effect*) Variable auseinandergesetzt (Daugbjerg und Kay 2020; Moore und Jordan 2020; Sewerin et al. 2020). Meist wird Policy-Wandel mit positiven, in etwa Status Quo erhaltenden und negativen, Wandel anstoßenden Feedbackprozessen beschrieben. Doch was hier in der Tendenz fehlt, ist das, was Beach und Pedersen als *trigger* bezeichnen: Diese Auslöser sind „included in our concept..., where the attributes defined in a cause are things that can actually trigger a causal mechanism (Beach und Pedersen 2019: 58), d.h. dieser müsste in der Konzeption der Policy zu finden sein.

Die Konzeption von Policy in aktueller Feedback Literatur orientiert sich ausschließlich an einer einfach gehaltenen Trias von Ideen, ‘Instrumenten’ und deren Kalibrierung. Moore und Jordan (2020) etwa wollen Policy als abhängige Variable eines Feedbackprozesses mit Zielen (Objectives), Policy Instrumente gemessen an ihrem Zwangsgrad, einer Typisierung als sub-

---

<sup>33</sup> Es zeigt sich eine große Nähe zu Salamons Dimensionen von Policy-Instrumenten und der hier gewählten thematischen Aufteilung (Sack 2013: 96-98).

stanzial oder prozedural und einem „specific policy design element“ sowie schließlich deren Kalibrierung in Form ihres Budgets sowie ihrer Striktheit und Generosität operationalisieren (Moore und Jordan 2020: 292, 296). Nicht nur verwischen hier die Grenzen zwischen Instrument und Kalibrierung, es ist auch völlig unklar, warum nur diese drei und nicht alle sechs Kategorien von Howlett genutzt werden, an dem sich orientiert wird (Moore und Jordan 2020: 295).

Dass diese Dreiteilung sich im Grunde bei Daugbjerg und Kay (2020) in ihrer Konzeption von Policy als unabhängige Variable wiederfindet, erhöht den Begründungszwang der Auswahl dieser Dimensionen, da ihnen ja kausale Kräfte zugeordnet werden sollen. Daugbjerg und Kay entwickeln die Operationalisierung jedoch anders, denn einerseits wird die ideelle Dimension aufgefächert und zweitens erfolgt die Beschreibung der Instrumenten und Kalibrierung jeweils eindimensional: Instrumente werden in Hoodsche Instrumententypen (NATO) aufgeteilt und je Typ mit einer individuellen Kalibrierungsdimension versehen: Autoritätsinstrumente werden mit dem „degree of legal force“, ökonomische Instrumente mit ihrer „power of incentives“, informationelle Instrumente mit der Menge an Informationen und organisationale Instrumente mit „the extent of changes in the structure... of government“ kalibriert (Daugbjerg und Kay 2020: 258<sup>34</sup>). Mit diesen Kalibrierungen würde dann „amplify or dampen the impact of the instrument“ und entsprechend der Feedbackeffekt reguliert (Daugbjerg und Kay 2020: 258). Hier zeigt sich das krude Verständnis der Kalibrierung der Instrumente einem Mischpult gleichend, das nicht klären kann, warum diese und nicht die zahlreichen anderen Dimensionen genutzt werden. Die Autoren machen auch gar keine Anstrengungen, das kausale Element darin zu konzipieren: Denn obwohl sie klarstellen, dass „by calibrating instruments in particular ways policy-makers can amplify or dampen the impact of an instrument“, geben sie deren Untersuchung auf: „as settings feedback cannot be clearly separated empirically from the instrument feedback, we consider instrument settings part of the instrument feedback in the sense that it influences the intensity of the instrument [...] feedback“ (Daugbjerg und Kay 2020: 260). Hinzu kommt die Umdeutung der NATO-Instrumente von einer explizit an Ressourcenkapazitäten ausgerichteten Typologie (Hood

---

<sup>34</sup> An dieser Stelle muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass einige Journale inzwischen Standards der Wissenschaftskommunikation nicht mehr garantieren können: Journalartikel liegen beispielsweise ohne Seitenzahlen vor, während gleichzeitig ihre Zitationsangaben ihren Seitenbereich im Journal beziffern.

1983: 4-6, 8) fälschlich hin zu „assumptions about human motivations in public policy“, die doch eher von Schneider und Ingram Policy Designs abgedeckt wird (Daugbjerg und Kay 2020).<sup>35</sup> Die Policy Feedback Literatur verschlechtert die konzeptionelle Entwicklung in dieser Hinsicht sogar.

In der Policy-Feedback-Literatur finden sich dennoch wichtige Hinweise auf die Policy-Elemente, die Policy-Prozesse beeinflussen können, auf die hier aufgebaut werden kann. Daugbjerg und Kay (2020) argumentieren, dass bereits Paul Pierson die Möglichkeit erhöhter Sichtbarkeit und größerer Wahrscheinlichkeit von focusing events aufgrund von Policy-Design Elementen in Betracht gezogen hätte. Moore und Jordan (2020: 292) verweisen dafür beispielsweise auf „policy revision provisions“. Salamon (2002: 35) brachte mit *visibility* ein entsprechendes Item ein: „the extent to which the resources devoted to a tool show up in the normal government budgeting and policy review processes“. Unsichtbarkeit sei dann in Zeiten der Austerität dementsprechend der größte Vorzug eines Instruments im politischen Feld, da sich das Subsystem vor politischen Einflüssen von außen abschirmen könne (Salamon 2002: 37).

Für das Policy Feedback auf politische Agenden, Problemdefinitionen und Policy-Wandel ist also einerseits die zeitliche, aber andererseits auch eine thematische Komponente relevant, die sich in der Literatur zu Feedback-, Monitoring- und Impact-Assessment-Regelungen findet. In ihnen finden sich meist sowohl Fristregelungen (Deadlines) als auch thematische Vorgaben zur Messung und Kommunikation. Mit diesen öffnen sich vorhersehbare Gelegenheitsfenster, als „agenda windows“ oder ein „decision windows“ (Herweg et al. 2018: 26ff).

„Deadlines [...] are political devices that can be used to manipulate the policy process“, hebt Zahariadis (2015: 113) hervor. Sie zeigen sich aus meiner Sicht in drei Varianten: Erstens der zeitlichen Befristung von Regelungen, die ihre politische Behandlung (auch) in Form von politischen Entscheidungen zu einem bestimmten Zeitpunkt automatisiert (bekannt als *sunset clause*, Rosenthal 1981). Zweitens ermöglichen Evaluationstermine, die zu bestimmten Terminen Parlaments- oder Ministeriumsberichte anfordern, kalkulierbare Agenda-Setting-Zeitpunkte. Zwaan et al. (2016) zeigen beispielsweise, dass ex-post-Evaluationen im europäi-

---

<sup>35</sup> Daugbjerg zitiert sogar eine Stelle in der 2007er Neuedition von Hoods tools of government, die die Aussage nicht stützt, ja nicht einmal das Thema behandelt. Das Wort „motivation“ kommt zudem im gesamten Werk nicht vor (Candel und Daugbjerg 2020).

schen Parlament zum Agenda-Setting genutzt werden. Die Umsetzungsfristen in Multi-Level-Systemen wie der EU, die regelmäßig mit der Androhung von Vertragsverletzungsverfahren verbunden ist, ermöglichen - abhängig von ihrer Wirkungsweise - eines von beiden (Hofmann 2017). Schließlich ist drittens der jährliche Zyklus von Budgetverhandlungen zu nennen, wie es im ursprünglichen *visibility*-Konzept konzipiert wurde.

Und mit Kingdon (1984) lässt sich der zweite Aspekt thematisieren, dass die Sichtbarkeit und Thematisierbarkeit mit Indikatoren und Symbolen ermöglicht und erleichtert wird. Auf der tool-Ebene ist Monitoring der Überbegriff dafür, Informationen über verschiedene Aspekte einer Policy meist in evaluativer Art zu erzeugen, während in Bezug auf Implementation inzwischen die *analytical capacity* der Verwaltungen thematisiert wird (Tosun et al. 2018). Der kalibrierende Effekt des Monitorings für ein Instrument wird durch die prozedurale Ausgestaltung als „obligatory or voluntary; conducted regularly or occasionally, external or internally done“ gefasst (Metz und Glaus 2019: 8; siehe auch Schaffrin et al. 2015: 264). Hinzu kommt aber noch die wenig beachtete inhaltliche Komponente, wie explizit Evaluationsobjekte und -kriterien ausbuchstabiert sind, aber auch wie stark sie mit zentralen ideellen Dimensionen verbunden sind: „The agenda setting power of indicators is not necessarily derived from their objective features, but from how these measures are integrated into larger policy narratives“ (DeLeo 2018: 29). Evaluation findet also in einem spezifischen Kontext statt, der strategisches Verhalten ermöglicht. Eerd et al. (2018) nennen diesen Prozess, Implementationserfahrungen in einen laufenden Evaluationsprozess einzubringen, *reloading*. Entsprechend kann eine Art verpflichtende Wiedervorlage etwa als *reload clause* bezeichnet werden.

Neben Agenda- und Problemdefinition ist die Verbindung einer Policy mit den von ihr betroffenen Interessengruppen ein zweites Thema von Policy Feedback. Während sich um Policies in der Regel ein mehr oder minder stabiles Akteursfeld etabliert, das sogenannten Policy Subsystem, ist dies in den seltensten Fällen ein in sich geschlossenes System. Policies durchlaufen Feedbackprozesse, wenn „actors located at the periphery of existing policy institutions can become invested in them“ (Béland und Schlager 2019: 189) wie auch Policies überhaupt durch die Definierung neuer Adressaten neue Anspruchsgruppen erzeugen kann (Mettler und SoRelle 2018: 109). Der Feedbackkreis von Policy zu Policy schließt sich mit der Einsicht, dass Policy Change oft auf neu aktivierte Akteure zurückgeführt wird (Nohrstedt und Weible 2010). Entsprechend formulieren Jones und Jenkins-Smith (2009: 37), dass „theoretical specification of the interactions among linked subsystems is necessary to make sense of the sys-

tematic patterns by which such linkages constitute positive and negative feedback for policy change”.

Policy Integration ist der Versuch, positive Feedbackprozesse zu erzeugen. Im Kern wird Policy Integration über unterschiedliche Literatur hinweg als „always characterised by the cooperation of actors from different policy domains [, sectors or subsystems]” verstanden (Tosun und Lang 2017: 554). Integration ist eine aus problemlösender Sicht inzwischen öfter thematisierter Aspekt von Public Policy, mit der einerseits die Hoffnung auf effektive und effiziente Politik verbunden wird und andererseits das Problem beschrieben wird, dass Ziele und Instrumente nicht zueinander passen oder Policies einander widersprechen bzw. gegenläufige, im schlimmsten Falle einander neutralisierende Effekte haben können (Schaffrin et al. 2015; Metz und Glaus 2019). Tosun und Lang (2017: 555) führen zwei Strategien an, um Integration zwischen Policies zu erschaffen: erstens, indem Interdependenzen geschaffen und dann koordiniert würden und zweitens durch die Nutzung prozeduraler Instrumente. Die Wirksamkeit vorausgesetzt, kann eine Public Policy nach ihrer Integration mit und in andere Policies untersucht werden.

Candel und Daugbjerg<sup>36</sup> versuchen Policy Integration als „the extent to which a cross-cutting problem [...] is addressed in a more or less holistic manner by a governance system’s policy configuration” im bekannten Konzept von Zielen und Instrumenten zu verorten (Candel und Daugbjerg 2020: 175). Demnach sollen die „coherence of policy goals and the consistency of instruments” in und zwischen Policies die Indikatoren sein (Candel und Daugbjerg 2020 : 175). Doch auch hier endet die Entwicklung mit dem bekannten Problem, Kohärenz und Konsistenz zu operationalisieren. Auch andere Autoren versuchen Policy Integration als spezifisches Verhältnis der Teile einer Public Policy zu ihrer Umgebung zu begreifen und dabei begriffliche Klarheit in Bezug zu Nachbarbegriffen zu schaffen (Candel und Biesbroek 2016; Cejudo und Michel 2017; Tosun und Lang 2017). Damit wird verdeckelt, dass Policy Integration auch zum Problem werden kann (vgl. Candel 2019). Howlett diskutiert beispielsweise die

---

<sup>36</sup> Hier zeigt sich das ganze Dilemma der neueren Entwicklung. Die Autoren rekonzeptualisieren Public Policy, obwohl sie behaupten in der Tradition der Debatte zu stehen, als target, scope, substantiality und policy integration. Scope bezieht sich auf ein unklares Kriterium, Target meint den bekannten Präzisions-Indikator. Substantiality ist eine Umbenennung von der oft debattierten strictness-Indikatoren, der sich auf die Hoodsche Typologie stützt.



Verbindung zu anderen Policy-Sektoren als Problem von Policy Mixes' (Howlett 2019a: 158ff). Auch die Operationalisierung bei Tosun und Lang macht deutlich, dass es im Integrationskonzept um die Verbindung zwischen unterschiedlichen Policies geht: Unter anderem sollte erfasst werden, ob für die Ziele eines anderen Feldes neue Instrumente geschaffen werden oder ob bei der Auswahl der Instrumente zwei Zielsetzungen, eine eigene und eine fremde, verfolgt würden (Tosun und Lang 2017: 555). Man könnte dem noch hinzufügen, dass die Instrumente eines anderen Feldes für die eigenen Ziele implementiert werden könnten. Unter Problemlösungsvorzeichen haben Jochim und May (2010) die Verbindung unterschiedlicher Policies und Policy Subsysteme aufgrund übergreifender Probleme als *governance arrangements* mit dem Begriff *boundary-spanning regimes* beschrieben. Verlässt man diese absolute Perspektive, muss eine Policy in einem relativen Verhältnis von Verweisen, Interdependenzen, Unter- und Überordnung zu anderen Policies beschrieben werden.

Wie lassen sich diese Relationen zwischen Policies nun empirisch fassen? Prototypisch steht hier die „Framework“-Policy, in der die Instrumentendimensionen *bindingness* (legal binding) und *Implementation* (flexibel) zu einem distinkten Typ kombiniert wird. Diejenigen Studien, die nach Policy Integration erheben, konzipieren diese eben als Unterordnung und gehen wenig theoretisch orientiert vor, indem sie etwa schlicht fragen: „Is the policy instrument integrated in a package or any reference to other policy instruments?“ (Schaffrin et al. 2015: 267). Eine tiefere Einsicht ist mit dem Vorschlag von Candel und Biesbroek (2016) zu erreichen, der die vier großen Teilbereiche einer Policy in jeweils mehreren Dimensionen hinsichtlich Instrumenten nach ihren Verweisen über das Subsystem hinaus thematisiert: Problemdefinition (*policy frame*) und die Ziele sowie Instrumente und ihre Autoritätszuordnungen.

An diese Überlegungen schließt der öfter diskutierte Budget-Indikator an, der die (Un)Abhängigkeit eine Policy und ihres Subsystems misst: Generiert sie wie einige Agenturen ihre eigenen Einkünfte, so dass sie in Budgetverwendungsfragen unabhängig oder ist ihr Haushalt Teil anderer haushaltspolitischer Erwägungen? Budgetfragen sind meiner Auffassung nach durch die enge Verknüpfung mit dem Politikfeld Haushaltspolitik Teil eines größeren Komplexes der Interaktion von Policies, die sowohl die innere Integration wie auch äußere Interdependenz fasst.

Schließlich wird als drittes Thema von Feedbackprozessen die Rückwirkung auf die Bürgerschaft als solche thematisiert. Im Kapitel 3.1.2 habe ich jene ideellen Komponenten beschrie-

ben, die Zielgruppen einer Policy thematisieren. Schneider/Ingram sowie Regulierungskonzepte bieten unterschiedliche Kategorien zur Einschätzung von Zielgruppenkonzeptionen in Policies an. Thomann hat in ihrem Messkonzept *policy explicitness* den Indikator *valence* vorgeschlagen, der die Kommunikation von Werturteilen in einer Policy erfassen soll. Während ihr Ziel ist „[to] contribute to a better understanding of how governments define and resolve problems“, ist der analytische Schritt der Verknüpfung zu dessen Wirkung auf die Regelkonformität (Compliance) aber noch nicht gegangen (Howlett 2018a).

### **3.1.6 Zusammenfassung: Klassifikationen**

Die Kapitel zum Policy-Begriff und seinen Dimensionen, Ideen, Instrumenten und Governance-Elementen legen die Vielfalt von Beschreibungsdimensionen offen, mit denen deutlich wird, dass die Versuche, Policies in ihrer Gesamtheit zu klassifizieren, bisher noch nicht abgeschlossen sind. Das Ansinnen hat eine lange Geschichte. Theodore Lowi unterschied Policies einst entlang der Erwartungen der Akteure an diese Policies und den daraus folgenden Konflikterwartungen (Lowi 1972). Ein Ansatz, der von Deborah Stone kritisiert und zurückgewiesen wurde, wie McCool (1995: 247) resümiert - gleichwohl hat Leifeld das Lowi-Konzept wiederbelebt (2013). Hauptkritikpunkte sind dabei die Abgrenzungsprobleme einerseits und andererseits die heute vielfach konstatierte Vielgestalt als *policy mixes* (Howlett 2004). Vedung (2007) argumentiert gar, dass die Suche nach einer Gesamttypologie vergeblich und nicht zielführend ist. Wenn diese Typologien auf einer einzelnen Dimension beruhen, muss man im Angesicht der Vielzahl von Möglichkeiten dieser Kritik zustimmen. Policy-Typologien beziehen sich häufiger auf eine einzelne Kategorie, seltener auf gesamte Arrangements.

Auf Grundlage der verschiedenen Indikatoren ist es möglich, unterschiedliche Narrative einer Policy in Form, Funktion und Wandel nicht als problem- oder fehlerbehaftete Wissenschaft, sondern als Ergebnis ihrer Pluralität zu verstehen (Cairney 2013). Verschiedene Autoren haben darauf hingewiesen, dass solch unterschiedliche Verständnisse ein Hindernis für fortschreitende Wissensakkumulation sein können (Blatter und Haverland 2012; Engeli und Rothmayr Allison 2014; Cairney 2020). Konzentriert man sich nur auf eine Theorie oder nur einen theoretischen Framework mit seinem in sich geschlossenen Vokabular ist ein *confirmation bias* nicht weit (Blatter und Haverland 2012: 161f). Ein systematischer Vergleich existierender Theorien hinsichtlich ihrer Public Policy Konzepte steckt in den Kinderschuhen. Jale Tosuns Arbeiten können hier als erster Schritt verstanden werden: Tosun und Workman

(2018: 332) folgend seien, erstens, Policy-Konzepte in der vergleichenden Public Policy-Forschung auf den Inhalt und nicht die Form konzentriert, so dass exekutive und legislative Entscheidungen gleichmaßer Policies seien, während Gerichtsentscheidungen als Agenda Setting verstanden würden (anders jedoch Barnes und Burke 2020). Zweitens und gleichzeitig im Widerspruch zum vorherigen, ließen sich nach Ansicht von Tosun und Workman (2018) die Theorien entlang eines Kontinuums der Bedeutung einerseits der Form, womit die institutionelle Konfiguration gemeint sei, und andererseits Substanz, in Form von Agenda-Inhalten, einordnen. Drittens schließlich sei - um den Widerspruch zu widersprechen - aber für die meisten empirischen Studien der konzeptionelle Rahmen von Hall aus Instrumenten, ihren *settings* sowie Paradigmen maßgeblich.

Am plausibelsten und anschlussfähigsten sind daher zwei Überlegungen, die sehr basale Indikatoren aufbauend auf dem Howlettschen Hexamer zueinander ins Verhältnis setzen. Ausgehend von der Präsenz einer Regulierung wird gefragt, ob die Anzahl von Instrumenten sowie der Stärkung oder Verringerung von regulatorischen Standards (der jeweiligen Instrumente) sich ändert, um daraus eine regulatorische Dichte (der Policy und ihrer Instrumente) sowie eine regulatorische Standardentwicklung („intensity“) in Stärkung und Ausdehnung messbar machen zu können.

Regulierungsdichte bezeichnet, „in welchem Ausmaß ein bestimmter Politikbereich Gegenstand von Regierungsaktivitäten ist. Sie gibt Auskunft über die legislative Durchdringung und interne Differenzierung eines Politikfeldes, eines Teilfeldes oder einer bestimmten Politik“ (Knill et al. 2010: 419). In den Dimensionen Policy-Dichte als Anzahl von Policies über Zeit – gemeint sind Gegenstandsdefinitionen mit Zielsetzung („policy item or target“ Adam Knill et al. 2017: 249ff) – sowie Instrumente als deren Anzahl über Zeit wird der Politikauf- oder Politikabbau deskriptiv erfasst. Aus dieser Sicht habe ein Politikfeld „Maturität“ erreicht, sich also als solches etabliert, wenn der Ausbau von Policies durch den Ausbau von Instrumenten abgelöst werde (Knill et al. 2010: 421). Darauf aufbauend haben Adam Knill et al. (2017) vorgeschlagen, alle Ziele und Instrumente eines Feldes zu einer theoretischen Gesamtschau zu kombinieren, um Regelwachstum auch kontextsensitiv einschätzen zu können. Hierzu werden alle im Feld genutzten Instrumente wie auch alle angestrebten Ziele in einer Zweifeldermatrix als Policy Space erfasst (Adam Knill et al. 2017: 251). Je mehr Instrumente auf mehr Ziele verwendet werden, desto dichter ist das regulatorische Feld und Veränderungsraten können entsprechend prozentual gefasst werden.

Das Konzept der Regulierungsintensität wiederum fügt der Dichte eine weitere Dimension hinzu, die die Stärke staatlicher Eingriffe ähnlich zu den rechts- & wirtschaftswissenschaftlichen Stringenzkonzepten messbar zu machen. Knill und Kollegen nutzen zwei Subdimensionen: Die Reichweite (*scope*) erfasst die Regulierungsadressaten, die inhaltlich, zeitlich oder anhand ihrer Konstellationen für jedes Instrument gefasst werden (Knill et al. 2010, 2012: 431). Diese Dimension ist die tatsächliche Innovation in ihrem Konzept (Tosun und Schnepf 2020), doch ist sie zumindest mit einer sprachlichen Inkonsistenz ausgestattet. Es ist unklar, wieso „number of cases or target groups addressed by a certain policy“ eine Subdimension einer Policy ist, wenn diese doch grundsätzlich zur Identifikation von Policies, auf welche Policy Instrumente angewandt werden, genutzt wird (Knill et al. 2010; Bauer und Knill 2014: 33). Denn kodierpraktisch sind bei Knill et al. „Air quality standards for nitrogen oxides (NOx)“ und „Air quality standards for sulfur dioxide (SO2)“ zwei unterschiedliche Policies mit dem gleichen Instrument (Knill et al. 2012: 430). Auf gleiche Weise wird für die Sozialpolitik „People’s pension (standard-employee pension) for singles“ und „People’s pension (standard-employee pension) for married couples“ als zwei unterschiedliche Policies erfasst (Adam Knill et al. 2017: 252, 255). Substanzielle Reichweitenänderungen im Ergebnis können hier nur Effekt von prozeduralen Regelungen im weiten Sinne<sup>37</sup> sein, die eine allgemeine gefasste Gruppe durch Bedingungen ausnimmt, wie sich bereits bei Ostrom finden lässt (Crawford und Ostrom 1995). Auch erscheint das Reichweite-Item viel mehr eine Frage der Dichte oder Expansion, denn der tatsächlichen Intensität staatlicher Tätigkeit zu sein. Das Intensitätsniveau (*level*) soll die tatsächliche Stringenz, also die Lockerung oder Verschärfung von Standards bzw. Erhöhung/Senkung von Leistungen der einzelnen Instrumente und damit die Eingriffsstärke des Staates fassen.

Mit einer Mischung aus dem Coercion/Stringenz-Indikator mit den Reichweiten-Items konstruieren die Autoren das Konzept *behavioral boundaries*, um die Einschränkung individueller Freiheit zu messen. Diese Freiheiten können eng oder eher weit sein. Ihre zweite Dimension ist ein Sanktions-Item, das die Stärke eines Sanktionsinstrument misst<sup>38</sup>, und entweder hoch oder niedrig sein könne. Adam et al zeichnen damit eine Vierfelder-Matrix von Regulie-

---

<sup>37</sup> In ihren Studien zur Moralpolitik werden häufig prozedurale Elemente in einem Verfahrensinne beschrieben und so benannt (Knill et al. 2015).

<sup>38</sup> Offen ist, ob nicht auch Fragen der Implementation dieser Sanktionen - denn neben der Strafe ist das Risiko, diese zu erhalten, oft relevant - mit einbezogen werden sollten.

rungsstilen: Autoritär und tolerant als jeweilige Extreme sowie milder Autoritarismus, der strikte Regulierung mit milden Strafen kombiniert, sowie strafende Toleranz, die weite Freiheit mit harten Strafen verbindet (Adam Hurka et al. 2017 : 329ff). Weiter als hier ist Typologisierung noch nicht gediehen.

Diese scheinbare Einigkeit um das Howlett Konzept verdeckt die Varianz in der empirischen Erforschung wie der Konzeptentwicklung von Public Policy in der Tradition von Peter Hall. Zwar sind die Gesamtkonzeptionen von Schneider, Ingram als auch die Idee der regulatory regimes nicht weiterentwickelt worden, doch ist die Bandbreite von Subdimensionen und Indikatoren angewachsen. Viele davon sind in Michael Howletts Weiterentwicklung von Peter Halls *Orthodoxie* eingeflossen (Howlett und Cashore 2009; Howlett 2009a), während gleichzeitig völlig neue Ideen entwickelt wurden. Entsprechend gilt in der konkreten Umsetzung „[d]efining what exactly a policy is continues to pose a challenge for comparative research“ (Tosun und Workman 2018: 332).

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass eine Definition von Public Policy als ein Konzept verstanden werden kann, dass seine Dimensionen mit *family resemblance* zum Teil gegeneinander austauschbar macht. Entsprechend können viele der existierenden Items genutzt werden, um Unterschiede in der Beschreibung sichtbar zu machen. Bei den Aggregationen ist Raum für konzeptionelle Weiterentwicklung, die meiner Ansicht nach ganz richtigerweise an den kausalen Aspekten einer Policy ansetzen muss (Howlett 2019b), weshalb bei einer Untersuchung Interdependenz- und Feedback-Elemente integriert werden sollte.

Für diese Arbeit bleibt dreierlei festzuhalten: Erstens besteht ein Unterschied zwischen den Items, ob sie als reine Policy-Dokumenten-Items operationalisiert werden können oder nur zusammen mit dem Kontext, wie der Proportionalitätsindex, umgesetzt werden können. Zweitens ist kaum ein Indikator unersetzbar, etwa wenn Policies sowohl Probleme als auch Ziele beinhalten können sollen oder wenn Instrumente durch unterschiedliche Items wie die NATO oder SCS-Typologie erfasst werden. Schließlich sind drittens die zwei Aggregationen von Knill und Kollegen sowie von Howlett am weitesten entwickelt, so dass sich an diesen orientiert werden sollte.

### ***3.2 Policy Change***

„All policy is change“, so dass die Untersuchung und Erklärung von Politikwandel das Herzstück der Policy-Analyse geworden ist und eine Reihe von Unterscheidungen hervorgebracht

hat (Hogwood/Peters zitiert in Capano 2009: 14). Zunächst gibt es unterschiedliche Begriffe mit oft gleicher Bedeutung: Policy change, policy shift, policy transformation, Policy-Wandel. Die Unterscheidungen beginnen mit der Herausarbeitung der Größe des Wandels („major“ und „minor“) oder des Kontextes seines erwarteten Eintretens, beispielsweise als überraschender Schwenk („rapide Politikwechsel“, Rüb 2014b) oder als Ausbleiben einer als wahrscheinlich eingestuften Änderung (policy stasis, gridlock, Reformblockade). Doch meist nimmt die Wandelsbeschreibung die Form von Gegensatzpaaren an: inkrementell vs. radikal, evolutionär vs. revolutionär, kumulativ vs. adaptativ, linear vs. non-linear. Dieser Zugang gründet auf den Ergebnissen von nun bald 50 Jahren Public Policy Forschung, demnach „long periods of incrementalism punctuated by bursts of larger-scale policy change have nearly become empirical law“ (Johns et al zitiert nach Tosun und Workman 2018: 353)

Die Trennschärfe der verschiedenen Begriffspaare ist allerdings kaum gegeben, werden sie doch oft mit bedeutungsgleichen Substantiven beschrieben werden: Art, Form, Weise, „way“ und dann Formbeschreibungswörter eines Wandels wie Dynamik und Modus sowie teilweise „logic of progression“ sind semantisch nahezu bedeutungsgleich. Dahinter verstecken sich allerdings sehr unterschiedliche Ideen, welche als (Kombination von) Eigenschaften einen Typ ausmachen. Um Klarheit zu schaffen, werden diese Begriffe des Politikwandels hier rekonstruiert. Zentrale Kategorien sind dafür einerseits Zeit und andererseits Inhalt. Des Weiteren wird Politikwandel nicht nur anhand seiner Richtung und seinem Umfang charakterisiert, sondern in Kombination mit relationalen Faktoren wie beispielsweise Geschwindigkeit, Fortschrittslogik und Abstraktionslevel typisiert (Capano 2009).

Das zentrale Anliegen der Policy Studies, Politikwandel zu erklären, hat sich trotz fortschreitender theoretischer Arbeit als herausfordernd herausgestellt. Die politische Stabilität der Nachkriegszeit gebahr den Schluss, dass tiefgreifender Wandel selten und stattdessen entweder Stabilität oder inkrementeller Wandel die Norm seien. Veto-Spieler, Path Dependence, Punctuated Equilibrium und policy learning sind prominente Konzepte, die vorrangig Stabilität erklären und dabei die Bedingungen für *major policy change* ausloten: „Change is clearly incremental when it represents a marginal shift from the status quo, while radical change is any profound shift from the present situation“ (Capano 2009: 14). Allerdings sei bereits die deskriptive Unterscheidung zwischen tiefgreifendem und geringfügigem Wandel aufgrund der Kontextabhängigkeit nicht unproblematisch.

Erstens: Capano hat hervorgehoben, dass die Größe des Wandels (inkrementell oder radikal) nicht zu verwechseln ist mit der Art, evolutionär oder revolutionär. Häufig führe die hohe Geschwindigkeit eines Prozesses zur Gleichsetzung, obwohl der Unterschied doch darin liege, ob die Änderungen in Kontinuität mit der Vergangenheit stehen oder einen diskontinuierlichen, unvorhersagbaren Bruch mit eben dieser darstellen (Capano 2009: 12, 14).

Zweitens lassen sich zuweilen grundverschiedene Narrative aus dem empirischen Material konstruieren (Capano 2009). Paul Cairney sieht dies als direkte Folge der Interpretationsoffenheit einerseits und des grundsätzlichen Biases einer Perspektive gegenüber einer anderen: Typ, Geschwindigkeit und Natur des Wandels hängen vom Zeitrahmen, der gewählten Untersuchungsebene, den eigenen Erwartungen und dem gewählten Vergleichsmaßstab ab<sup>39</sup> (Cairney 2013: 14). Sein Plädoyer lautet daher auch, möglichst mehrere theoretische Perspektiven heranzuziehen, um sich voreiligen Schlüssen zu entziehen.

### 3.2.1 Zwei Verständnisse von Inhaltswandel

Unter substanziellem Wandel wird in der Regel das Ausmaß als Ausdruck der Veränderung im Inhalt a) zu sich selbst (reflexiv, scope) und b) in Relation zur Umwelt (funktional, Direktionalität) verstanden. Scope und Direktionalität von Wandel - nicht zu verwechseln mit Direktionalität von Policy-Instrumenten - seien also zwei unterschiedliche Formen von Substanzwandel (Capano 2009; Capano et al. 2015b: 10). In der Regel unterscheidet die Literatur für Scope zwischen radikalem Substanzwandel und einem inhaltlich geringen Wandel, der häufig ebenfalls als inkrementeller Wandel bezeichnet wird. Die Inhalte des Politikwandels werden je nach Definition mit unterschiedlichen Dimensionen in Verbindung gebracht, die oft in einem hierarchischen Verhältnis von mindestens zwei Elementen zueinanderstehen. Werden die hierarchisch höherstehenden Elemente geändert, so spricht man von *major policy change* oder *third-order change*, Wandel erster oder zweiter Ordnung bzw. *minor policy change* bezeichnet die niedriger angeordneten Elemente. Nicht nur lassen sich mit der Anzahl unterschiedlicher Dimensionen auch unterschiedliche Wandlungen beschreiben; das Kriterium, ob ein Wandelstyp von der Vollständigkeit des Wandels in einer Dimension bestimmt wird, variiert in unterschiedlichen Konzepten und Theorien (vgl. Abschnitt 3.1.2).

---

<sup>39</sup> Einige der genannten Punkte und die weiterhin genannten Ursachen, etwa die Motivation der Policy-Maker oder die Tendenz zu Policies mit spektakulärem Prozess, sind vor allem als Hinweis für umsichtige Fallauswahl bei Fallstudien zu verstehen (Cairney 2012).

Im Prinzip könnte, dem ACF folgend, argumentiert werden, dass ein Wandel bereits in einer der jeweils beiden höchsten Ebenen in Howletts Hexamer für *major policy change* qualifiziere, während alle anderen Dimensionen lediglich *minor changes* darstellen. Dass andere Autoren jeweils drei verschiedene Varianten unterschieden, hebt die Problematik deduktiven Vorgehens hervor (Hall 1993; Hurka et al. 2017; Hoppe 2018). Daher warnen Wilder und Howlett zurecht davor, sich konzeptionell auf nur zwei Wandlungstypen festzulegen („artificially limiting possible types“ (Wilder und Howlett 2014: 184). Denn viele Arbeiten zeigen, dass Policies als Folge von wenig planhaftem Policy-Making und Kompromissen oft nicht in sich kohärent sind (Schlager 1999; Howlett und Rayner 2007; Wilder und Howlett 2014). Wenn aber Instrumente sich nicht von Zielen ableiten und abstraktere Kategorien nicht konkretere Ausformulierungen determinieren, wieso sollte ein Wandel in diesen höheren Kategorien so weitgehend sein, dass er von Akteuren im Feld als revolutionär oder paradigmatisch verstanden wird?

Howletts<sup>40</sup> eigene Konsequenz ist daher einerseits der Verweis auf die Konzepte des historischen Institutionalismus wie *layering* und *conversion* und andererseits die Hinwendung zu einem anderen Interesse an Policy und Policy Wandel: Statt inhaltlicher Richtung oder Ausmaß des Wandels sieht er Kohärenzeinschätzungen für relevanter an (Howlett und Mukherjee 2018c; Howlett 2019a). Entsprechend bezeichnet er Wandel als entweder normal oder atypisch. Howlett hat in Bezug auf die Qualitätskriterien von Policy Designs eine gestufte Ordnung mehr bzw. weniger qualitätssichernder Policy-Änderungen vorgeschlagen: Dieses reicht von „[c]onstructing policy anew in order to maintain coherence between policy goals and means and uphold consistency“, dem *bespoke policy design*, über *smart patching* und *stretching* hin zu *non-design* (Howlett und Mukherjee 2018b). Letzteres sei ein Spektrum von Verhandlungsergebnissen (statt rationalem Zweck-Mittel-Handeln) über Klientelismus und Korruption bis hin zu elektoralem Opportunismus.

Darüber hinaus gehören inhaltliche Charakterisierungen entlang thematisch spezifizierter Skalen zum Standardrepertoire makroquantitativer Vergleiche. In Skalen der Liberalisierung

---

<sup>40</sup> In seinen 552 von Google Scholar erfassten Publikationen scheint die Phrase „major policy change“ in nur 9 Schriften vorzukommen. Dort wiederum wird vielfach auf die unterschiedlichen Modi des historischen Institutionalismus und sein Konzept von Policy Design und Non-Design verwiesen (siehe unter anderem Wilder und Howlett 2014; Howlett und Mukherjee 2018b; Béland et al. 2020).



und Privatisierung, des Umwelt- und Verbraucherschutzes werden politische Paradigmen zum Einordnungsmaßstab von Policies zwei Polen zugeordnet, etwa Verstaatlichung-Liberalisierung (Höpner et al. 2011), dem regulatorischen *Race-to-the-top/bottom* (Holzinger et al. 2008) und den politisch wirkmächtigen OECD-Indikatoren „in order to measure a country’s regulatory barriers to competition and to track reform progress over time” (Vitale et al. 2020).

Im Unterschied zu diesem *scope of change* wird eine Form funktionalen Wandels, d.h. im Verhältnis zur Umwelt, als Direktionalität bezeichnet, die die ontologische Entscheidung, ob ein Wandel umkehrbar sei oder nicht (Irreversibilität) mit der Frage inhaltlichen Wandels verbindet. Demnach sei Wandel entweder die adaptive Anpassung an eine veränderte Umwelt oder die kumulative Entfernung vom Status quo hin zu einem neuen Policy-Paradigma.

Substanzieller Wandel im Verhältnis zur Umwelt bringt mehr Probleme mit sich. Capano (2009: 15) unterscheidet hier, ob die Policy in ihren Charakteristika lediglich an eine gewandelte Umwelt adaptiert oder aber ihre zentralen Elemente im Verhältnis zur Umwelt durch den Wandel verändert worden ist (verwirrenderweise als kumulativer Wandel bezeichnet). Dass eine solche Unterscheidung eine Reihe von epistemologischen Problemen nach sich zieht, scheint offensichtlich: Was ist die Umwelt einer Policy? Wie stelle ich fest, ob ein Policy-Wandel eine Adaption oder ein kumulativer Wandel ist? Das Ausmaß des Wandels im Verhältnis zur Umwelt ist also ein relationales Konzept, das stark vom gewählten Kontext und vom Analyselevel abhängig ist (Capano 2009: 14f). In der Regel wird Policy-Making im Kontext eines spezifischen, geographisch, sozial, institutionell und/oder thematisch mehr oder weniger abgegrenzten Feldes untersucht (McCool 1998; Döhler 2015). Denkt man rein policy-orientiert, kann beispielsweise ein *major policy change* im Wissenschaftsurheberrecht sehr wahrscheinlich ein *minor policy change* in der Netzpolitik sein, der als empirischer Datenpunkt zu Fragen der Veränderung von Staatlichkeit vielleicht keine Relevanz mehr hat (vgl. Schlager 1999: 253). Eine gewisse Willkür deutet sich durch forschergeleitete Auswahl der Relation an, die durch unklare, weil empirisch jeweils unterschiedliche Anzahl an Zoomstufen noch an Problematik gewinnt. Es ist vielleicht möglich ein absolutes Maß zu entwickeln, doch gemessen an der Welt - sei er noch so bedeutsam für Teilgesellschaften und Akteure - ist jeder Wandel klein. Der andere, weiter verbreitete Weg führt über die Auswahl eines relevanten lokalen, thematischen oder sozialen Kontextes, doch dies steht unter der Bedingung größtmöglicher Transparenz und argumentativer Untermauerung der Auswahl (Heijden 2014a).

Zwei relativ neue Konzepte - *policy overreaction* und *policy underreaction* - versuchen ein Verhältnis zwischen einzelnen Policies und ihrer Umwelt herzustellen. De Francesco und Maggetti (2018) haben versucht, die problematische Intersubjektivität dieser Disproportionalitätskonzepte mit einem Messkonzept zu überbrücken. Eine Policy wird als Über- oder Unterreaktion verstanden, wenn sie im Verhältnis zu einer angenommenen, proportionalen Reaktion auf die „severity“ der Umweltänderungen, welche als „as the distance of a given country’s set of policy responses to the average response of a sample of countries“ operationalisiert wird, abweicht (De Francesco und Maggetti 2018: 19). Damit variiert der Maßstab mit dem Sample, so dass die Ergebnisse nicht kumulativ genutzt werden können. Gleichzeitig ist die evaluative Dimension problematisch, da die Annahme, im Mittel seien Reaktionen richtig und angemessen, durch systematische Biases verzerrt wird. Zu nennen wären hier die Erhaltung eines nationalen Politikerbes oder Politikstil sowie europäische Top-down-Politik, in der eine Politikentscheidung auf EU-Ebene mindestens die Richtung der EU-Mitgliedsstaaten beeinflusst (Richardson 1982; Ostheim und Schmidt 2007; Börzel und Panke 2015; Howlett und Tosun 2019b). Eine relative ähnliche Messkategorie findet sich bei Metz und Glaus (2019: 7), demnach „Proportionality [of scale] involves the idea of matching the scale of problems to the scale of solutions“, die jedoch im Zweifel reflexiv gewendet werden kann: Ob ein Instrument proportional zum Problem ist, hängt an der *Problemidee* bzw. der Problemkonzeptionierung in der Policy selbst.

### **3.2.2 Politikwandel und Substanz**

Die Messung von Politikwandel ist vermutlich häufig rekonstruktiver Natur, denn in der Forschung mit den dominanten Theorien des politischen Prozesses dominieren Fallstudien (Cairney und Heikkila 2014; Bakir und Jarvis 2018; Heikkila und Cairney 2018). Fallstudien nutzen in der Regel - sofern sie es denn tun - die Breite von Dimensionen zur Narrationskonstruktion. Direkt oder indirekt wird sich etwa an das Hall’sche Paradigmen-Modell, seine Weiterentwicklungen bei Howlett sowie die Belief-System-angelehnte Kodierung des ACF angelehnt (Tosun und Workman 2018; Tosun und Schnepf 2020). Mit multidimensionalen Verständnissen von Public Policy gehe zwangsläufig ein kombinatorisches Kausalitätsverständnis einher (Capano 2009), welches die *net-effect* messenden Indikatoren großer makroquantitativer Vergleiche nicht fassen können. Auf die Versuche, mehrdimensionale Konzepte zu Kategorien von Politikwandel aggregieren, komme ich hier zu sprechen.

Unter der Rubrik *layering* versammelt Capano (2019: 5) nun jene Policywandel, die „focused on ‘formal’ and ‘designed’ additions” sind. Der tatsächliche Effekt dieser Hinzufügung, also ob dieses layering nun zu einem Politikwandel oder zu einer Reproduktion des Status quo führt, sei unabhängig davon und in Kontext der Zielsetzung (Stabilität, Wandel) zu betrachten. Dadurch wird Layering zum Oberbegriff einer Typologie unterschiedlichen Wandels in den Dimensionen von Public Policy, die er auf die drei Kategorien der Instrumente, Agency-Struktur und Ideen/Vorstellungsstruktur („ideational structure”) auffächert. Einen ähnlichen Vorschlag macht Howlett, der aus ungenannten Gründen seine sechsdimensionale Matrix einschränkt: Für die Erforschung von Politikwandel seien lediglich die beiden oberen Zieldimensionen (general abstract policy aims und operationalizable policy objectices) sowie die beide unteren Mitteldimensionen (operationalizable policy tools und specific policy tool calibration) von Relevanz (Wilder und Howlett 2014: 196 FN9).

	<b>High Level Abstraction</b>	<b>Programme Level Operationalization</b>	<b>Specific On-the-Ground Measures</b>
<b>Policy Goals</b>	General abstract policy aims	Operationalizable policy	Specific policy targets
<b>Policy Means</b>	General policy implementation preferences	Operationalizable policy tools	Specific policy tool calibrations

Tab. 3: Howletts Hexamer.

Während Capanos Instrument mit der Programmebene der *Policy Means* in Tabelle 4 gleichzusetzen ist, finden sich verschiedene Teile der Vorstellungsstruktur sowohl auf obersten als auch auf der mittleren Ebene der Policy Goals wieder. Erst bei der zweiten Instrumentenkategorie widersprechen sich die beiden Autoren diametral. Wilder und Howlett (2014: 196 FN9) schließen die - von Howlett selbst erst 2007 etablierte - abstrakteste Instrumentenebene für Policy-Change-Untersuchungen mit dem simplen, aber unbegründeten Hinweis, die anderen Kategorien seien „sufficient”, aus. Viele Anwendungen folgen diesem Vorbild scheinbar (beispielsweise Schaffrin et al. 2015; Schmidt und Sewerin 2018; Thomann 2018). Allerdings hat Howlett eine Policy-Mix-Typologie aufgestellt, die Ziele, Mittel und die administrative Einheit berücksichtigt.

Capano dagegen argumentiert, dass das *thickening* von Sektorstrukturen durch die Einführung neuer Arenen als Layering-Form von Politikwandel verstanden werden muss. Auf dem Wege der Etablierung neuer Regierungsebenen - unterhalb durch Devolution, oberhalb durch Transnationalisierung, horizontal durch Sektorkopplung - und der damit verbundenen neuen Beteiligung anderer Akteure würde die Komplexität erhöht werden. Rayner hat unlängst fest-

gehalten, dass wie für Public Policy auch gilt: „all governance is governance change“ (Capano et al. 2015b: 8). Er beschreibt zwei Varianten strategischer Gestaltung von Governance als Meta-Governance, also der Governance von Governance. In der *first-order meta-governance* wird am Governance-Modus „getüftelt“, während im *second-order meta-governance* das Verhältnis verschiedener, parallel existierender Governance Modi bearbeitet wird (Rayner 2015: 248). Hintergrund für letzteres ist, dass Governance Modi in der Realität aber nicht solitär, sondern häufig in Kombination vorzufinden sind. Diese Veränderung in den Governanceformen entspricht allerdings den *general policy implementation preferences* des Goals-Means-Hexamers. *First-order meta-governance* ist verbunden mit Howletts konzeptioneller Idee der generellen Policy Implementationspräferenzen einerseits und, etwas widersprüchlich, mit seiner Untergliederung von Policy-Instrumenten in substanzuell und prozedural. Angesichts der Bedeutung die Howlett auch selbst prozeduralen Policy-Instrumenten und der Behebung von Governance-Fehlern zuschreibt, sollte diese Dimension also nicht außer Acht gelassen werden.

Abgesehen vom *thickening* schlage ich die Nutzung von *Patching* und *Stretching* vor, denn es fehlt an Begriffen für Wandel in anderen Dimensionen. Eine Reihe von Begrifflichkeiten aus der verwandten Literatur lassen sich hier fruchtbar machen: *bricolage*, *patching*, *stretching*. *Patching* wurde häufig als Restrukturierung einer Policy bezeichnet, doch in der Regel wird das Hinzufügen neuer Instrumente gemeint (Howlett 2019a: 61-64). *Policy stretching* bezeichnet dagegen das *layering* durch Hinzufügen neuer Ziele, die die vorhandenen Instrumente erreichen sollen (Howlett Mukherjee und Rayner 2018: 140). Die gemeinsame Einführung von Ziel und Instrument bezeichnet Knill als *Policy Expansion* oder Ausbau, deren Abschaffung als Abbau, Beendigung *termination* oder *dismantling* (Knill et al. 2010; Bauer et al. 2012). Wobei hier noch einmal unterschieden werden muss, ob es sich um die Einführung von in diesem Feld unbekanntem Instrumenten, einer Policy Innovation (Schaffrin et al. 2014), oder einer Verdopplung eines Instruments zur Ausdehnung auf weiteren Bereich handelt, der hier - undifferenziert nach neuen oder alten Zielen als *rule growth* bezeichnet wird (Adam Knill et al. 2017). Alternativ könnte auch von steigender Policy-Dichte gesprochen werden (Knill et al. 2010).

Schließlich können Reformen statt additiver Art auch struktureller Natur sein: Mit *bricolage* wird beispielsweise „the rearrangement or recombination of institutional principles and practices in new and creative ways“ als mehrstufiger Prozess beschrieben (Campbell 2010: 99). Large-N-Vergleiche, wie sie in der Sozial- und Wirtschaftspolitik häufig vorkamen, haben

mit diesem Facettenreichtum zu kämpfen gehabt (Green-Pedersen 2004, 2007). Während an der Aussagekraft quantitativer Policy-Change-Messung durchaus grundsätzlich gezweifelt wird (Spicker 2018), wird versucht, die relevanten Eigenschaften in einer Reihe dichotomer Unterscheidungsitems zu operationalisieren und mit Aggregatsregeln zu versehen (Knill et al. 2010, 2012; Bauer und Knill 2014; Adam et al. 2015; Fernández-i-Marín et al. 2019). Knill und Kollegen konzipieren und operationalisieren beispielsweise steigende/fallende Dichte und Intensität einer Policy. Die Dichte von Zielen und Instrumenten messe sich schlicht an deren Anzahl, die den Umfang staatlicher Aktivität messen soll. Des Weiteren erfasse die Intensität einer Policy, wie stark, hoch oder streng regulative Eingriffe seien: „Ein dicht reguliertes Politikfeld beispielsweise impliziert nicht automatisch, dass die entsprechenden gesetzlichen Anforderungen wirklich streng oder sonderlich weitreichend sind und umgekehrt“ (Knill et al. 2010: 419).

Die Verwandtschaft zu eindimensionalen Policy Space Modellen ist offensichtlich, in denen „alternatives under consideration can be represented as points on a line“ (Shepsle und Bonchek 1997: 84). Diese wie auch die weiterentwickelten zweidimensionalen Modelle sind eng mit ökonomischen Modellen rationaler Wahl verbunden, demnach unterschiedlichen Policy-Optionen auf Indifferenzkurven liegend für die beteiligten Interessen unterschiedlos akzeptabel seien (Shepsle und Bonchek 1997: 95; Tsebelis 2002).

Tatsächlich lassen sich hiermit vor allem Muster zeitlichen Verlaufs ausmachen (Adam Knill et al. 2017; Adam et al. 2019; Fernández-i-Marín et al. 2019). Die Bedeutung von Wandel und Stillstand kann je nach Kontext unterschiedlich ausfallen, wenn etwa der Status Quo durch neue Umweltbedingungen wie etwa Technologieentwicklung seine Funktionalität ändert (Knill et al. 2010).

### **3.2.3 Politikwandel und Zeit**

Zur Zeit: Policy Studies und andere Subdisziplinen haben diese Dimension mit Hilfe der Biologie wiederentdeckt und eine Reihe von Zeitkonzepten zusammengetragen (Capano et al. 2013; Howlett und Goetz 2014; Studlar und Cairney 2014; Laux und Rosa 2015; Kreuzer 2019b). Einige der Konzepte haben eine übergeordnete Bedeutung, wie in Tabelle 5 ersichtlich wird: Während *time frame* (Zeithorizont) vor allem für das Forschungsdesign interessant ist, sind das Timing für kausale Fragen relevant. Die Frage der Richtung der Zeit ist (linear, zyklisch) lediglich eine Kategorisierung unterschiedlicher Gegenstände. Für die deskriptive Untersuchung von Politikwandel sind Tempo, Dauer und Sequenz, was Kreuzer (2019b) als

physikalische Zeit bezeichnet, und Events, Periodisierung, Richtung als historische Zeitdimensionen von Relevanz. Das Tempo hat in jüngster Zeit in der deutschen Literatur zu rapiden Politikwechseln an Bedeutung gewonnen (Rüb 2014b) und die Sequenz ist ein im historischen Institutionalismus zentrales Thema (K.-O. Fioretos et al. 2016).

<b>Capano</b>	<b>Laux, Rosa</b>	<b>Studlar, Cairney</b>	<b>Kreuzer</b>
Time frame	Radius (Bezugsrahmen, Horizont)	Time frame	
	Volumen (Umfang, Verteilung Zeitressourcen)		
tempo	Geschwindigkeit	speed	Tempo
sequence	Sequenz	Sequenz	Sequenz
	Relation (Un)gleichzeitig		
timing		timing	timing
Temporality (direction of time)		temporality	
duration		Dauer	duration
			Events
			Periodisierung

Tab. 4: Zeitdimensionen in der Literatur.

Viele Typologien von Wandel lassen sich als eine Kombination von mehreren Zeit- und Substanzdimensionen verstehen. Klassisch ist die Unterscheidung evolutionär-revolutionär, deren Bedeutungsgehalt nicht unproblematisch ist. In der Policy-Literatur etabliert sich zudem das Vokabular aus dem historischen Institutionalismus, demnach *drift*, *conversion*, *layering*, *displacement* und *exhaustion* verschiedene Typen von Politikwandel beschreiben. Unklar ist jedoch vielfach, was genau diese Begriffe erfassen (Heijden 2011, 2014b; Heijden und Kuhlmann 2017). Doch zunächst zum klarsten Begriff: Direktionalität.

In Verbindung mit der Sequenzdimension von Zeit wurde das bis heute dominante Punctuated-Equilibrium-Modell von Politikwandel formuliert. Policywandel im Zeitverlauf sei ein Muster von „longstanding incremental policy sequences [that] infrequently become ‘punctuated’ and shift toward a new sequence, trajectory or ‘equilibrium’” (Howlett 2009b: 244; Thelen und Conran 2016). Policy-Forschung konzentriert sich daher auf jene seltenen Umbrüche, den *major policy change*, als Zeitpunkt der Verschiebung von Macht und Ressourcen zwischen Koalitionen hin zu einem neuen Gleichgewichtszustand (Howlett et al. 2020). Jüngste Entwicklungen aus dem historischen Institutionalismus und der Theorien des politischen Prozesses verweisen jedoch darauf, dass ein jeder Wandel auch die Bedingungen zukünftigen

Policy-Makings ändern können (Weible 2008; Nohrstedt und Weible 2010; Koreh et al. 2019), so dass statt einer endlosen Sequenz von Gleichgewicht und *punctuations* theoretisch verschiedene Perioden einander ablösen könnten.

Eine andere Verbindung von Sequenz und Substanz finden sich im Begriff der (Nicht-)Linearität, mit dem eine kausale Verknüpfung zwischen Inhalten über Zeit beschrieben wird (Capano 2009). Hintergrund ist, dass die Forschung des historischen Institutionalismus in der Masse Prozesse untersucht, in denen kleinteilige, auf Eigendynamiken basierende Wandlungen vorkommen, die substantiell eine Wesensänderung beinhalten (O. Fioretos et al. 2016: 12). Neben einer Zeitdimension wird also eine kausale Verbindung zwischen einzelnen Wandels-Episoden mit der Beschreibung „way of event progression“ und „characteristics of the path of the process“ thematisiert, demnach ein Politikwandel seinen ihm nachfolgenden Politikwandel (mit)prägt (vgl. 3.1.5 Feedback-Features: Deadlines und Interdependenzen). Die Grundidee ist im Begriff des inkrementellen Wandels von Lindblom angelegt worden, demnach Inkrementalismus einen Wandel „[which] follow[s] logically from existing policy“ meint (Cairney 2012: 99),<sup>41</sup> während der Bruch mit der Eigenlogik (im Wortsinn von Logik „sich von selbst ergebend“, Duden o. J.) als radikal verstanden werden kann. Ein inkrementeller Wandel ist also ein Feedback-induzierter, während ein radikaler Wandel durch kausale Kräfte von außerhalb des Feedback-Prozesses entstanden ist (Howlett und Migone 2011: 58). Die kausale Wirkung vorheriger Policies beruhen auf positivem Feedback (Pfadabhängigkeitskonzept) oder Feedbackprozessen aller Art, wie im Begriff Process Sequencing thematisiert (Howlett 2009b; Daugbjerg 2013). Inzwischen hat Howlett den Feedbackaspekt noch einmal zugespitzt, indem er den Unterschied zwischen beiden Modellen im entweder kontingenten oder kumulativen Ausgangspunkt der Sequenz sieht (Howlett 2019c). So ließe sich also auch das Begriffspaar endogen-exogen auf Policy-Dimensionen zurückführen, so dass ein inkrementeller, feedbackinduzierter Policy-Wandel nun also als endogen verstanden wird (Koning 2016).<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Cairney beschreibt den Inkrementalismus als einen unklaren Begriff, der Policy-Wandel, Politikprozesse und auch analytisches Vorgehen beschreiben kann (Cairney 2012: 99).

<sup>42</sup> Capano hat darauf hingewiesen, dass das Abstraktionsniveau für die Bewertung von Wandel relevant sei (Capano 2009). Sowohl Peter Hall (Paradigms) als auch Paul Sabatier (ACF) argumentieren, dass die relevante Umwelt einer Policy als Ursprung endogener Prozesse verstanden werden sollte (Howlett und Migone 2011).

In der Einordnung substanziellen Politikwandels über Zeit gerät die Begriffsbildung häufig in ein Erkenntnisproblem, das ich das Anhäufungsproblem nennen möchte. Typologische Bemühungen versuchen zwei, meist inhaltliche und zeitliche Dimensionen miteinander zu verknüpfen. Das Gegensatzpaar evolutionär-revolutionär ist häufig als Kombination von Substanz und Geschwindigkeit verstanden worden: Schnelle und tiefe Änderungen seien revolutionär, langsame und geringe Veränderungen evolutionär (Capano 2009; Howlett und Cashore 2009; Bakir und Jarvis 2018: 3). Gelegentlich führe aber ein solch geringer Wandel über mehrere Schritte zum radikalen Wandel, erst recht, wenn dieser in schneller Folge folge (Howlett und Migone 2011). Verschiedene Studien haben allerdings darauf hingewiesen, dass gegensätzliche Kombinationen Realität sind (vgl. bei Howlett 2009b; Rüb 2014b; Grin 2018). Problematischer Weise bezeichnen die Begriffe Evolution und Revolution je nach Wissenschaftsdisziplin mal unterschiedliche Geschwindigkeiten, mal substanzielle Änderungen. In der deutschen Debatte wurde zudem versucht, Geschwindigkeit und Inhalt zu trennen: Der rapide Politikwechsel von Rüb (2014a: 18) ist ein solcher Versuch, das eigenbezogene Substanzverständnis von Politikwandel mit dem Gegensatzpaar schnell-langsam kombinieren. Obwohl Geschwindigkeit als wichtige Kategorie herangezogen wird (Capano und Howlett 2020) und Zeit sogar kausale Qualität beigemessen wird (Mahoney et al. 2016; Kreuzer 2019b), ist die Relationalität der schnell-langsam-Dichotomie nicht mit einem sinnhaften Anker besetzt worden.

### **3.2.4 Typen des Wandels über Inhalt und Zeit**

Ohnehin scheinen zentrale Begriffe eher für eine Kombination mit der Substanzverständnis nutzbar zu sein. Im Prinzip scheint die Antwort in einer Kombination des reflexiven Substanzwandels und seiner kausalen Verknüpfung mit sich selbst sowie dem funktionalen Substanzwandel zu bestehen. Capano (2009) hat scheinbar vorgeschlagen, das Begriffspaar inkrementell-radikal bzw. evolutionär-revolutionär als eine Kombination von Geschwindigkeit mit dem funktionalen Substanzwandel (kumulativ/adaptiv) zu fassen, was wohl aufgrund der genannten Kontextlastigkeit wohl (bisher) nicht weiterverfolgt wurde. Hier ließe sich nun eine Sortierung vornehmen, die die Relevanz von Feedbackprozessen einerseits und dem Output-Ergebnis andererseits nutzt, um die Begriffe des historischen Institutionalismus zu integrieren. Evolution könnte also einen inkrementellen, auf endogenen Feedbackprozessen beruhender Wandlungsprozess mit dem Ergebnis der Adaptation bezeichnen, während Revolution einen exogen angetriebenen Prozess der tiefgreifenden Wesensänderung sei. Letzteres baut auf der Einsicht, dass kaum ein Policy Space jemals leer sei oder Wandlungsprozesse eben



Wandel und nicht Entstehungsprozesse, „institutional birth“, seien (Thelen und Conran 2016). Nohrstedt und Weible haben zudem darauf hingewiesen, dass externe Schocks mitnichten zu major policy change führen müssen, sondern gar erfolgreiche Gegenwehr dominanter Koalition „interpret[ing] the crisis as supportive of the status quo, and respond[ing] by instigating minor policy changes“ (Nohrstedt und Weible 2010: 23). Gleichzeitig sind jene Wandlungen, die endogen induziert sind und auf Feedbackprozessen beruhen, aber dennoch zu einer weitgehenden Transformation führen mit dem Begriff *bricolage* zu bezeichnen (Wilder und Howlett 2014).

Das Begriffsinstrumentarium des historischen Institutionalismus lässt sich zudem nutzen, um die beiden Substanzverständnisse zu integrieren.<sup>43</sup> Der historische Institutionalismus hat eine Reihe von Wandeltypen jenseits der dualen Major/minor-Einteilung hervorgebracht, deren konzeptioneller Gehalt sich im Laufe der Forschung konkretisierend gewandelt hat und dennoch Kritik definitorischer Unschärfe ausgesetzt ist (Heijden und Kuhlmann 2017: 546; Capano und Howlett 2020: 4). Tatsächlich kann auch diese Arbeit der Problematik nicht entgehen, wie die folgenden Begriffsdarlegungen zeigen.

*Conversion* und *Drift* bezeichnen einerseits beide Wandlungsprozesse mit „constancy in institutional form“ (Hacker et al. 2015: 185) und andererseits wandelnden Umweltfaktoren, so dass die Funktionsweise einer Institution bzw. einer Policy trotz ihrer formalen Stabilität sich ändert. Eine Policy driftet, wenn sich ihre Umwelt wandelt. Konversion wird dagegen von Akteuren vorangetrieben, die formalen Regeln uminterpretieren. In beiden bleibt substanzieller Wandel einer Policy aus. Capano hat sich exakt gegenteilig positioniert, in dem *Conversion* einen formalen Wandel von Zielen in einer Policy und *Drift* das bewußte Einfrieren im Sinne einer *Non-decision* sei, so dass beide eine Form von *layering* wären. Capano argumentiert daher, dass *layering* sich auf Policy Design Aspekte - also die formalen Policy-Aspekte im Sinne eines reflexiven Substanzverständnisses von Wandel - beziehen sollte: „as a specific means of formulating policies through which ‘something new’ is added to the existing institutional arrangement in a specific policy field, no less but no more“ (Capano 2019: 5).

---

<sup>43</sup> Da die Originalautoren Policies in ihren Institutionbegriff einbezogen, in dem sie letzte als durchgesetztes „set of rules“ verstanden (Streeck and Thelen 2005, S. 12–13 zitiert nach Capano 2019: 3), ist Übertragung also problemlos möglich.

Mit beiden Varianten der Definition ließe sich das Problem lösen, dass „sometimes layering can also be understood as drift or conversion“ (Heijden und Kuhlmann 2017: 543), doch Capano vergrößert ein grundsätzliches Problem dieses Begriff: ein auf layering beruhender Wandlungsprozess ist nun fast jeder Wandlungsprozess, denn „layering has become synonymous with change in an underspecified way“ (Capano 2019). Stattdessen lässt sich mit Capanos Vorschlag, layering zu einem bestimmten Typ formalen, institutionellen Policy-Wandels umzudeklarieren, Raum für eine bessere Unterscheidung machen.

Obwohl *layering* scheinbar jede formale Änderung beschreibt, stand ursprünglich mit dem Begriff wie auch mit *exhaustion* und *displacement* Outcomes analytisch fokussiert worden, die einen transformativen Wandel in den Blick nehmen (Mahoney 2017: 1119). Während *exhaustion* den Prozess des institutionellen Zusammenbruchs meint, soll *displacement* beschreiben wie „the new eventually replaces the old, while with layering, the old remains in place“ (Heijden und Kuhlmann 2017: 538). Dem Grunde nach sind hier vermutlich zwei differente Prozesse gemeint, die das Verhältnis von *layering* und gleichzeitigen Abbau von Regelungen meint. Einerseits könnte eine Policy neue Teile hinzugewinnen und alte Teile nach und nach abbauen. Knill/Bauer nennen dies Substitution. Andererseits könnte die Elemente einer Policy schlicht neu angeordnet werden, wie im Begriff des *bricolage* beschrieben. Unterstrichen wird damit noch einmal, dass dies eine Aufschlüsselung nach Dimensionen von Policy benötigt wird (Capano 2009), die im vorherigen Abschnitt mit den Begriff Thickening, Streching, Patching, Innovation, Policy Expansion, Rule Growth und anderen vorgenommen wurde.

Um in die Konzeptdebatte nicht noch mehr Verwirrung einzuführen, sei hier die tatsächliche Benennung zweitrangig. Der Vorschlag lautet vielmehr, die zwei Substanzverständnisse sowie die Kausalitätsfrage in den Blick zu nehmen: reflexiver Substanzwandel als Unterschied zwischen Stabilität und formellem Wandel, funktionaler Substanzwandel als Unterschied zwischen Adaptation und Transformation sowie kausalem Trigger als inkrementell oder exogen. Während nun unserem Vorschlag nach Umnutzung<sup>44</sup> (eines der deutschen Synonyme für *Conversion*, der Interpretation von Hacker et al. 2015 folgend) und Drift formal stabil sind, so kann also *layering* dem Grunde nach zu sowohl adaptiven oder transformativen Wandel aus endogenen oder exogenen Gründen führen, so dass vier Begriffe neu oder umgenutzt

---

<sup>44</sup> Hier sei nochmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Interpretation auf einem engen, formalen Verständnis von Policy als formale Regeln beruht.

werden, um dies zu beschreiben. Offensichtlich wird hier keine Unterscheidung der Wandelart bei gleichbleibender Stabilität vorgenommen. Mit dieser klaren Unterscheidung dürfte dennoch die analytische Abgrenzung dieser Wandelmodi im Gegensatz zu früheren Unterscheidungen möglich sein, so dass die häufig diagnostizierten Abfolgen von Wandeltypen sichtbar werden können (Heijden und Kuhlmann 2017; Koreh et al. 2019). Mit *bricolage* wird beispielsweise „the rearrangement or recombination of institutional principles and practices in new and creative ways“ als mehrstufiger Prozess beschrieben (Campbell 2010). Viele weitere Begrifflichkeiten befinden sich in der Entwicklung (Koning 2016; Heijden und Kuhlmann 2017)

		feedbacked/inkrementell	Trigger exogen
<b>Major Policy Change</b>		exhaustion / displacement	
<b>Schichtung (layering)</b>	Transformation	Kumulierung	Revolution
	Adaption	Evolution	Krise/Verteidigung
<b>Stabilität</b>		Umnutzung (conversion)	Abtreiben (drift)

Tab. 5: Wandeldimensionen nach Substanz und Ursache.

Lässt sich ein adaptiver von einem transformativen Wandel unterscheiden, ohne Implementation und Policy-Outcomes zu untersuchen? Grundsätzlich wird argumentiert, dass transformativer Wandel bei einem Wandel des Paradigmas, also der zentralen Ideen einer Policy stattfindet (Hall 1993; Cairney und Weible 2015; Howlett et al. 2020).

Auf der Strukturebene von Policy haben Knill und Kolleg\*innen das Verhältnis von Instrumenten- und Zielwandel erfasst, in dem jene Periode im Leben einer Policy als Maturität bezeichnet wird, wenn mehr Instrumente statt neuer Ziele hinzugefügt werden (Knill et al. 2010: 421). Allerdings machen Policy Instrumente manchmal den Kern politischer Auseinandersetzungen aus, wie sich im Konzept der *instrument constituencies* (Béland et al. 2018) und im ACF mit dem Begriff der *policy core policy preferences* als „principal ‘glue’ holding a coalition together“ zeigt (Sabatier 1998: 117 zitiert nach; Leifeld 2013: 173). Es ist wohl zunächst einmal eine empirische Frage, ob es Paradigmenwechsel ohne Instrumentenwechsel überhaupt gibt. Hilfsweise könnte das Incommensurabilitäts-Argument wieder aufgegriffen

werden (vgl. Kapitel 3.1.2), demnach ein Paradigmenwechsel nur bei vollständigem Ersetzen aller Teile des Paradigmas und damit ein Wandel als transformativ verstanden werden könnte.

Doch Mit dem Begriff Multi-Level-Governance (MLG) wird die Entwicklung von Mehrebenensystemen und eine Fragmentierung innerhalb der staatlichen Akteurkategorie thematisierbar. Maggetti und Trein (2019, S. 358ff) schlagen daher eine Matrix von zwei Policy Architekturen – territorial (type I) oder aufgabenspezifisch (type II) – und drei Entstaatlichungsrichtungen entlang eines Reichweitenverständnisses – upwards, downwards und sideways – vor. Territorial fragmentierte Multi-Level-Governance des ersten Typs bezeichnen also (1) die Kompetenzteilung mit umfassenden, internationalen Organisationen wie der EU, (2) mit territorialen Teileinheiten wie Teilstaaten, Regionen oder Gemeinden und (3) korporatistischen Akteuren. Der zweite Typ von Fragmentierung umfasst dagegen die Kompetenzteilung mit lediglich sektorspezifischen Organisationen, etwa transnationalen Körperschaften (4, *upwards*), funktionellen Regionen (5, *downwards*) oder sektor-spezifischen Regulatoren oder Akteuren (6, *sideways*).

### **3.3 Zusammenfassung**

Die Literatur zur politikwissenschaftlichen Public-Policy-Konzepten weicht auf mehreren Ebenen von den urheberrechtsnahen Messkonzepten aus Kapitel 2.1.2 ab. Erstens wird angenommen, dass es ein konstitutives Verhältnis zwischen dem Kern des Konzepts und seinen (oberen Sub-)Dimensionen gibt. Zweitens folgen die meisten Konzepte dem Prinzip der *family resemblance*, demnach nicht alle Elemente gleichzeitig notwendig und hinreichend für Public Policy und sowie Politikwandel sind.

Drittens hat die Auseinandersetzung mit der theoretischen Literatur gezeigt, dass die Untersuchung von Urheberrecht und copyright-Policies einerseits nur Kalibrierungen und teilweise auch der Instrumente in Form von Sanktionen eines einzigen Policy-Ziels, dem Schutz von Urheberrechten / Urhebern /Werken, vornimmt. Dieses Ziel wird zwar durchaus genannt in den Policies, doch hinter der Schutz-Rhetorik verbergen sich konkrete Aktivitäten, die sich über Zeit und in verschiedene Jurisdiktionen voneinander unterscheiden. Einer dieser Unterschiede soll mit der Dummy-Variablen „Autorenrechte“ beachtet werden, doch die Zeitsensitivität ist offensichtlich. Auch werden Zwischenvarianten der Policy damit verdeckt. Darüber hinaus fehlt den Indikatoren eine der wichtigsten politikwissenschaftlichen Dimensionen, Agenten.

Viertens kann mit dem theoretischen Vokabular den oft nur eine zweidimensionale Wandelsbeschreibung von mehr oder weniger Urheberrechtsschutz ein vielschichtigeres Bild von Wandelsprozesse inhaltlicher, struktureller, prozessualer, aber auch chronologischer Art dargelegt werden.

## 4 — *Forschungsdesign*

### 4.1 *Deskription mit theoretischer Triangulation*

In den folgenden vier Unterkapiteln erläutere ich die methodischen Grundlagen meiner empirischen Analyse der deutschen Urheberrechtspolitik von 1870 bis 2019. Die Herausforderung dieser Arbeit ist die Unentschiedenheit der empirischen Literatur über die Form des Politikwandels mit einem theoretischen anschlussfähigen Konzept- und Messinstrumentation aufzulösen, so dass kausallorientierte Studien in diesem Feld künftig vergleichbarer sind. Hierzu wird im folgenden Unterkapitel Urheberrecht als Fall konzeptionell und empirisch abgegrenzt. Diese Besonderheit liegt darin, dass mit einer Konzentration auf Gesetzesdokumente dennoch eine Verbindung zum Politikfeld hergestellt werden soll. Im Kapitel 4.3 lege ich forschungsleitende Hypothesen dar, die einerseits aus der allgemeinen Policy-Forschung für Politikwandel abgeleitet sind und andererseits ein Ergebnis der Literaturlauswertung sind. Das Kernstück dieser Arbeit ist die Dokumentenanalyse eines Korpus von 146 Dokumenten, deren besondere Qualität die Verfügbarkeit eines jederzeit erweiterbaren Datensatzes ist. Da der zeitliche und sachliche Untersuchungsumfang sehr groß ausfällt, schließt dieses Kapitel mit einer Auflistung fehlender Dokumente und Untersuchungsteile, die aus Gründen der Zugänglichkeit oder Ressourcen allerdings ausgelassen werden mussten. Ich beginne zunächst mit der Erläuterung meines grundsätzlichen Forschungsdesigns, einer Fallstudie mit konzeptioneller Triangulation.

Den *Fall* deutsches Urheberrecht untersuche ich anhand einer Längsschnittanalyse der staatlicher Regelsetzung auf zentralstaatlicher Ebene durch eine deduktiv-induktive Dokumentenanalyse der Gesetz- und Verordnungsgebung über einen Zeitraum von 150 Jahren. Forschungsleitend ist die umfassende Fragestellung:

*Welche Formen und Sequenzen von Wandel kennzeichnen deutsches Urheberrecht als Public Policy?*

Damit verbunden sind zahlreiche Subfragen, die zu diachronen Vergleichen einzelner Gesetze oder Zeitabschnitte Anlass geben. Entsprechend ist der Begriff des *Falls* auch lose verwendet, wie auch die Zuordnung zu einem Falltyp aufgrund der deskriptiv-typologischen Natur der Fragestellung (wenn überhaupt) als *sondierend* oder *theoretetend* zu bezeichnen ist (Muno

2016). Für manche der Hypothesen aus Kapitel 4.3 ist Urheberrecht durchaus auch als *crucial case* zu klassifizieren, etwa bei der Frage nach den Sequenzen von Wandelstypen über Zeit.

Politikwissenschaftliche Reflektionen zu deskriptiven Untersuchungen und ihrer Evaluation sind spärlich gesät (Gerring 2012a; Kreuzer 2019a). John Gerring argumentiert (2012b: 119, 2012a: 737), dass die Evaluation einer Konzeptualisierung nicht möglich sei und auch eine Evaluation von Messungen deskriptiver Inferenz aufgrund ihrer Natur schwierig ist. Dagegen hat die allgemeinere, sozialwissenschaftliche Methodenforschung die Triangulation, das systematische Gegenprüfen der gemachten Inferenzen durch weitere Untersuchung, sowie Transparenz etabliert (Flick 2019). Dies stützt auch Gerring, denn Deskription kann „be carried out with the assistance of multiple techniques. One can describe with prose, with numbers, with pictures, or with pictures of numbers (a visual display of data)” (Gerring 2012a: 728). Flick unterscheidet vier Formen des Gegenprüfens: mittels unterschiedlicher Methoden (methodische Triangulation), verschiedener Datenquellen und -typen, mehreren unabhängigen Investigatoren (Intercoder-Reliabilität) und schließlich mehreren theoretischen Ansätzen (Flick 2019). Das universale Qualitätskriterium ist jedoch Transparenz (Blatter et al. 2018: 42-44).

Die Triangulation für eine valide Beschreibung muss jedoch aus forschungspraktischen Gründen ausgewählt begrenzt werden: vor allem die theoretische Triangulation sowie mit Abschlügen auch unterschiedliche Datentypen und Methoden werden in dieser Arbeit angewendet. Die Möglichkeit unabhängiger Investigatoren, um Intercoder-Reliabilität herzustellen, ist aufgrund von Ressourcen und der Anlage als Qualifikationsarbeit nicht gegeben. Auch die Verwendung (sehr) unterschiedlicher Erhebungsmethoden kann nicht geleistet werden, so dass die Untersuchung z.B. interpretativer Policy-Konzepte - Policy ist, was die Akteure als Policy verstehen (siehe Kapitel 3.1.1) - mit Hilfe von Umfragen, Interviews oder wenigstens Medienanalysen ausscheidet. Der Datentyp ist dadurch das Policy-Dokument, so dass vor allem die Quellen des Datenkorpus trianguliert werden, und die Methodik ist eine Form der Dokumentenanalyse. Insofern begrenzen forschungspraktische Gründe die theoretische Triangulation auf jene Konzepte, die auf ähnliche Methodik und Datentypen zurückgreifen und schließt für diese Arbeit auch die Untersuchung kontextorientierter Konzepte und Indikatoren aus.

Theoretische Triangulation ist auch aus forschungslogischen Gründen die präferierte Wahl, da im theoretischen Pluralismus der größte Gewinn deskriptiver Forschung liege (Van der Hei-

ijden 2013; Heijden und Kuhlmann 2017: 550; Cairney 2013, 2020). Wie ist das gemeint? Cairney insistiert, dass Beschreibungsbemühungen grundlegend verzerrt sind (Cairney 2012: 43f), da immer nur eine begrenzte Anzahl von Indikatoren genutzt würde, zudem oft jene einer spezifischen Theorie. Capano (2009) führt beispielsweise vier Typen von Beschreibungen des Politikwandels an - zyklisch, dialektisch, linear und teleologisch (zielgerichtet)<sup>45</sup> -, die je nach theoretischer Perspektive aus dem Blick geraten (siehe auch Capano 2009: 9-11). Ein Fokus auf Strukturen würde allerdings dialektische und lineare Sequenzbeschreibung eher unsichtbar machen, während die Untersuchung endogener Variablen zyklische, lineare und teleologische Modelle beeinträchtigt. Zudem würden eindimensionale Policy-Konzepte lineare Kausaltheorien nahelegen, während mehrdimensionale Policy-Konzepte auch die inzwischen verbreiteten kombinatorische Kausalitätsvorstellungen ansprechen (Capano 2009). Dass sich dadurch voneinander abweichende Beschreibungen von Politikwandel konstruieren lassen, kann dazu führen, dass in variablenzentrierten Vergleichsdesigns bestimmte Fälle gar nicht als untersuchungswürdig gelten und daher aus Samples herausfallen werden oder in Kongruenzanalysen Theorien mit anderen Verständnissen von vornherein ausgeschlossen werden (Capano 2009: 13f). Eine Entscheidung für und gegen spezifische Typen von Indikatoren und Dimensionen begrenzt Anschlussforschung systematisch und hat daher im schlechtesten Falle verzerrende Konsequenzen für folgende Kausalerklärungen.

Cairney (2013: 11-14) argumentiert aber auch aus anderen, theorieentwickelnden Gründen für die Nutzung unterschiedlicher Konzepte. Er hält fest, dass der von Sabatier für Policy-Theorien aufgestellte Standard – „its concepts and propositions should be clearly defined and logically consistent and should give rise to empirically falsifiable hypotheses” - selten selbst von den etabliertesten Forschungscommunities erfüllt werde (Sabatier 2007: 5). Theorien würden selten rigoros getestet, sondern in ihrem Kern verteidigt und an ihrem Rand stetig weiterentwickelt. Studien würden ebenso wenig ernsthaft repliziert werden, denn bei der weit offenen Interpretation der empirischen Daten werde den Forschern der eigenen Community in der Regel vertraut, deren Objektivität aus der Referenz zu in der Community etablierten Standards und die Validität der Schlüsse aus deren Glaubwürdigkeit abgeleitet wird. Echte Replikation sei in vielen Fällen auch gar nicht möglich. Entsprechend sei das Anbieten von mehreren Beschreibungen und die argumentative Entscheidung für ein Narrativ die Möglichkeit, dieses Vertrauen herzustellen (Cairney 2013: 17).

---

<sup>45</sup> Capano kennt noch eine fünfte, die Chaos- und Komplexitätstheorie.



Klar unterschiedliche Perspektiven sind allerdings beim Stand der Theorie sowie mit den Einschränkungen bei der Breite von Methoden und Daten jedoch nicht umsetzbar. Im Kapitel 3.1 wurde gezeigt, welche Überschneidungen zwischen vermeintlich sehr unterschiedlichen Konzeptionen bestehen. Die theoretische Bandbreite ist nicht Ausdruck unterschiedlicher Theorien, sondern in der Mehrzahl lediglich das Ergebnis unabgeschlossener Suchprozesse, denn selbst etablierte theoretische Paradigmen wie der *Advocacy Coalition Framework* befinden sich hier auf der Suche (Nohrstedt et al. 2020). Wie ist nun mit unterschiedlichen Konzeptionen und Indikatoren von Policy umzugehen? Ich schlage vor, einen radialen Forschungsweg zu gehen, vom kleinsten gemeinsamen Nenner zu größeren, umfassenderen Konzepten.

Die Abgrenzung des konkreten Untersuchungsgegenstandes wird neben dem grundsätzlichen theoretischen Verständnis auch von dessen Kontextualisierung bestimmt. Capano (2009) weist darauf hin, dass einerseits das Abstraktionslevel die Einschätzung eines Policy-Wandels entscheidend verändern kann, andererseits der Umfang des Wandels eine Funktion der Gegenstandswahl und -abgrenzung ist. Auch Cairney (2020: 23) sieht Forschungsdesign-Entscheidungen als einflussreich für das Untersuchungsergebnis, etwa der Untersuchungszeitraum, die Ebenen im politischen System ebenso wie die jeweiligen Branchen/Organisationen, die Konstruktion des *issues* und damit einhergehender relevanter Policies sowie den jeweils herangezogenen Vergleichsmaßstäben. Sowohl der Zeitrahmen als auch die gewählten Untersuchungseinheiten bestimmen maßgeblich die Ergebnisse dieser Untersuchung. Entsprechend ist *Boundary Specification* die zentrale Herausforderung von Fallstudien, um die untersuchten Phänomene in Fallklassen einordnen zu können und Generalisierungen zu ermöglichen (Gerring 2007: 81; Goertz und Mahoney 2009: 309; Hering und Jungmann 2019: 628), der sich das folgende Unterkapitel widmet.

## **4.2 Casing**

### **4.2.1 Vom engen Gesetzesbegriff zum regulatorischen Regime**

Ein gemeinsamer Nenner unterschiedlicher Theorieangebote sind jene Kategorien, die eine möglichst offene Policy-Definition durch möglichst wenig theoretische Vorentscheidungen operationalisierbar machen. Da es hier (nur) um Deskription geht, ist das unterschiedliche Theorienverständnis zur (Un)Umkehrbarkeit eines Politikwandels hier allerdings nicht relevant (Capano 2009). Es kann problemlos angenommen werden, dass Policies grundsätzlich rückgängig gemacht werden können, selbst wenn dies äußerst unwahrscheinlich ist. Denn

selbst die von Capano angeführte Pfadabhängigkeitstheorie, die die Irreversibilität von Policy-Sequenzen annimmt, erfasst alle Elemente einer Policy, da vorher unklar ist, welche Teile einer Policy bleibenden Einfluss haben werden und irreversibel werden (Beyer 2015). Für die Handbarkeit einer Untersuchung bedarf es dennoch konzeptioneller Grenzen, denn welche tatsächlichen Inzidenzen Policy umfasst, variiert je nach Definition zu stark (Capano et al. 2013; Peters et al. 2018). Eine weite und offene Definition hat möglichst wenig begrenzende Adjektive (Goertz 2012: 69ff). Daher ließe sich Policy auf diese Minimaldefinition bringen:

*„Public Policy is defined as the deliberate decisions — actions and nonactions — of a government or an equivalent authority toward specific objectives”* (Weible 2018: 2).

Diese Definition umfasst Ziele wie Mittel als auch die volle Breite staatlicher Handlungsmittel von Verfassungsänderungen bis zu exekutiven Entscheidungen. Policy Change kann damit auch aber die Veränderungen von Issue-Verständnissen, den Wandel der politischen Agenda oder die neuen Outcomes eines Programmes beinhalten (Capano 2009; McConnell 2010). In der breitesten Variante sind bereits Prozessentscheidungen Teil einer Policy, etwa welche Akteure beteiligt werden, welche Themen auf die Agenda der Regierung gesetzt werden (Cairney 2020; Birkland 2011) oder auch welche Einzelentscheidungen in der Implementation bis hinunter zur Ebene des *street-level bureaucrats* getroffen werden (Capano 2009: 14). Doch damit verwischen die Grenzen zu jenen Konzepten, die generell als Kontext verstanden werden. Zentral ist hier das Politikfeld zu nennen.

Politikfelder sind die Entitäten, die uns die Zusammengehörigkeit von Politikprogrammen anzeigen. Sie sind wie ihre Schwesterbegriffe Policy Sektor, Policy Domain, Policy Field, Policy Subsystem und Policy Regime jene Strukturen, die dem politischen Prozess eine Richtung in Form von Regeln, Ressourcen, Netzwerkpositionen und Wissenssystemen geben (Schneider und Janning 2006). Diese von Praktikern als hinderliche Silos bezeichneten Phänomene sind bis heute die relevanten Problembearbeitungszusammenhänge und Konfliktstrukturen für Politik und Policy-Analyse gleichermaßen (Sabatier 1987; McCool 1995; Mayntz 2006; May et al. 2006; Jones und Jenkins-Smith 2009; Jochim und May 2010; Döhler 2015; Haunss 2015; Bergemann et al. 2016; Duffy und Cook 2019; General Secretariat of the Council 2019; Howlett et al. 2020). Mit dieser großen theoretischen und empirischen Bedeutung geht jedoch konzeptionelle Unklarheit einher.

Ein traditionell konfigurationsgedachtes Konzept ist das Politikfeld. Es herrscht viel Unklarheit über den Politikfeldbegriff, da er entweder intuitiv oder aber mit unterschiedlichen theoretischen Hintergründen verwendet wird (Döhler 2015). Wichtiges Element sind die *interessierten* Akteure im Unterschied zu allen möglichen politischen oder auch unpolitischen Gesellschaftsmitglieder. Zweitens ist mit Politikfeldern eine Machtkomponente in Form von Institutionen, Organisationen mit Kompetenzen und Entscheidungsgewalt sowie Strukturen, die Akteure beschränken oder Handlungsmöglichkeiten eröffnen, verbunden. Drittens wird dem Feld eine spezifische Anzahl staatlicher Politikprogramme, Policies, zugeordnet. Schließlich, viertens, der umstrittenste Punkt: Ideen, Leitbilder, Vorstellungen. Die zentrale Erwartung einer spezifischen Konfiguration dieser Elemente ist, dass sie Konflikte strukturiert und Interessenpositionen verändert, als Support oder Widerstand für andere politische Prozesse fungiert und unterschiedliche Offenheit für Partizipation mit sich bringt (Schneider und Janning 2006; May und Jochim 2013; Heinelt 2014). Howlett hat im englischsprachigen Raum eine Neusortierung vorhandener Begriffe angeregt, demnach die Kombination aus Akteurnetzwerken (Subsystem), leitbildende Ideen (Policy Paradigm), policies (policy mix) sowie Institutionen (Howlett 2019b: 40) oder einem „common or typical policy-making process“ (Howlett und Tosun 2019a: 4) ein *Policy Regime* bilden. Insgesamt birgt das Politikfeldkonzept in mehrfacher Hinsicht Schwierigkeiten: 1) Die jeweiligen Dimensionen schwanken und sind untereinander nicht verbunden, 2) es würden konkrete Hypothesen über seine Wirkung fehlen<sup>46</sup> und schließlich 3) ist die Konkurrenz zu anderen Konzepten unklar (Noweski 2011; Döhler 2015; Loer et al. 2015; Bergemann et al. 2016).

Frank Janning hat mit einer eigenen Formulierung der Regime auf die institutionelle Struktur, „Steuerungskonfiguration“, in Politikfelder als das zentrale strukturierende Element hingewiesen.<sup>47</sup> Bereits in den 1990er Jahren hat die institutionelle Ebene bei Burstein eine zentrale Rolle gespielt: „A policy domain is a component of the political system that is organized around substantive issues“ (Burstein 1991: 328), was May (2006: 386) später als „institution-

---

<sup>46</sup> Allerdings schafft Döhler (2015) hier Abhilfe, wie auch die Policy-Prozess-Theorien kausale Mechanismen mit feldähnlichen Konfigurationen formulieren (Weible 2008; Nohrstedt und Weible 2010).

<sup>47</sup> Beachte, dass Janning eine Interpretation von Regimen als Kombination von Subsystem und akkumulierten Policies einerseits (Janning 2011) und andererseits eine Erweiterung des Politikfeldes um eine Einbettung in internationale Zusammenhänge vorschlägt (Janning 2008).

nal arrangements that provide structure to policy subsystems” bezeichnet. Hier zeigt sich, dass die Verwischung von Konzeptgrenzen mit ihrem Kontext nicht nur im Policy, sondern auch im Politikfeldbegriff angelegt ist. Je nach Begriffsverständnis haben Policy und Politikfeld überlappende Bedeutungen, statt Kontext füreinander zu sein. Begriffliche Abgrenzung bringt nicht nur Klarheit, sondern es würden auch kausale Hypothesen deutlich sichtbar.

Mit dem Fokus auf Entscheidungsautorität offenbart sich die Problematik des Politikfeldbegriffes zugespitzt in der Wahrnehmung von Politikfelder, als „firmly established by institutions [..and] delineated by the institutionally defined responsibility of ministries, departments and agencies” auf der einen Seite (Bähr 2010: 62) und auf der andere Seite Detlefs Sacks völlig konträre empirischen Feststellung: „Der organisatorische Zuschnitt der Bundesregierung ist dadurch geprägt, dass Zielkonflikte in Politikfelder [..] in die Arbeitsteilung zwischen Ministerien überführt werden” (Sack 2013: 276). Die Logik, dass ein Ministerium einem oder in Abteilungen aufgeteilt mehreren Politikfeldern entspricht, wird demnach völlig abgelehnt. Diese theoretische Gegenüberstellung ist damit eine empirische Frage. Entsprechend nutze ich auf sprachlicher Ebene in Abgrenzung zur englischen Literatur den Regime-Begriff, um die Steuerungsaspekte einer Policy zu fokussieren.

Dass Policy und Akteure einander beeinflussen und ermöglichen, ist freilich klar. Eine Politik wird von Akteuren gemacht, die sie interpretieren, sich von ihr leiten, einschränken und ermächtigen lassen, die sich um sie herum versammeln und von ihren Vorzügen profitieren oder zu eigenem Vorteil Reformen verlangen. Policy wird durch sein Umfeld aus interessierten und mit den Themen der Policy involvierten Akteuren, dem Subsystem, reproduziert (Howlett und Cashore 2009: 35). Ebenso strukturieren Policies das Feld der Akteure, verschaffen ihnen Zugang zum politischen Prozess und Einflussressourcen und nicht selten erzeugen Policies Akteure erst, in dem sie Organisationen erschaffen oder Anspruchsgruppen definieren. Entsprechend geht eine erweiterte Definition von Policy auf jene Verbindung ein:

*„ ‘a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve’ ” (Jenkins zitiert in Howlett und Cashore 2014: 18f).*

Drei zentrale Punkte sind dabei wichtig hervorzuheben, die nicht selten als potenzielle relevante Teile einer Definition bedacht werden: Die Nicht-Entscheidung kann nur insoweit als Public Policy verstanden werden, wenn sie absichtsvoll getroffen wird (Heijden 2014a: 18).

Absichtserklärungen von Regierungen, obwohl sicher wichtiger Teil der Agenda, sind keine Public Policy (Cairney 2012: 24). Outcomes, also die Wirkung des Regierungs-Outputs, sowohl gewollt als auch die ungewollten Konsequenzen sind ebenfalls nicht als Public Policy zu verstehen (Cairney 2012: 24; Heijden 2014a: 18). Auch die Frage, ob einzelne Entscheidungen oder erst eine größere Menge an Entscheidungen bereits Public Policy sei (Knill und Tosun 2012: 5), wird diskutiert. In der Regel werden jedoch die Gesetze und andere Formen staatlicher Entscheidungen in Gesamtheit gemeint sowie einzelne Entscheidungen als Policy Change adressiert.

Gefährlich sei dieser reduktionistische Vorgang, argumentiert Capano (2009: 14), da doch eine Veränderung der Issue-Definition oder eine Änderung in der Agenda einen eigenständigen Effekt auf das Policy-Outcome haben können. Dies verweist darauf, dass die Wirkung einer Politik nicht nur von den gewählten Instrumenten, sondern auch von vielen anderen Faktoren abhängt. Selbstverständlich sind auch Gerichte an der Weiterentwicklung des Urheberrechts beteiligt, wie Schroff zeigt (Schroff 2014: 31). Es ist daher auch komplett richtig, dass beispielsweise auch auf Formen privater Regulierung (in unserem Feld ist die private Lizenzierungsform *Creative Commons* gemeint) hinzuweisen, um den gesamten Wandel zu erfassen (Hofmann 2012). Tatsächlich folgt aus dieser Warnung lediglich das Argument, die Grenzen der Untersuchung deutlich zu kommunizieren und zwingt einzig und allein dazu, zwischen dem Wandel von Public Policy und dem Wandel im gesamten Feld zu unterscheiden.

In diesem engeren Sinne sind Public Policy die Gesetze, Verordnungen und anderen Entscheidungen von Regierungen oder Regulierungsagenturen aber auch die Rechtsfortbildung der (Verfassungs-)Gerichte (Hönnige 2011; Bignami 2016). Einige Literaturen unterscheiden zwar Policy in „laws“ oder „regulations“, so dass Legislativentscheidungen von Exekutiventscheidungen voneinander in der Analyse unterschieden werden (Nachmany et al. 2019; Fernández-i-Marín et al. 2019), subsumieren diese letztlich aber wieder unterschiedslos<sup>48</sup>. Diese Eingrenzung speist sich aus dem modernen Verständnis von demokratischen Rechtsstaaten, in denen das Gewalt- und damit das Entscheidungsmonopol beim Staat (wie auch

---

<sup>48</sup> siehe aber den Ansatz von Guidi (2020).

immer in sich fragmentiert) liegt und das normative Fundament der Politikwissenschaft, die Demokratie, auf dem Wege und mit der Garantie des Rechtsstaates Umsetzung erfährt.<sup>49</sup>

Diese Überlegungen führen zu drei Entscheidungen: Erstens werden die zentralen Kategorien des Zieles, der Mittel und der Autorität mit verschiedenen Indikatoren zu erfassen, um theoretisch zu triangulieren. Zweitens untersuche ich Gesetzes- und Verordnungstexte als zentralen Konstitutionsort von Public Policy, gehe aber darüber hinaus, wo diese nicht zugänglich oder nicht der Manifestationspunkt einer Policy-Entscheidung sind. Drittens richte ich einen gesonderten Blick auf die Interdependenz-Elemente der Policy und ihrer Dokumente, um die Bedeutung der Policies für die Felderzeugung und -abgrenzung zu eruieren. In einer Abwandlung von Howletts' Hexamer ließe sich das Verhältnis der Dimensionen neu bestimmen, demnach vor allem die höchste Ebene statt der Abstraktheit die Integration eines Programms fest.

	<b>Regimeebene</b>	<b>Programmebene</b>	<b>Regulierungsebene</b>
Ziele	Interdependenz - Verweise - Abgrenzung	Target groups - (Un)deserving Aktivitäten	Reichweite - Konstellationen - Geographisch - Zeitlich - Sunset&reload
Mittel	Implementationsakteure - Direktionalität - Fragmentierung - Automatisierung	Instrumente - Resource - Wirkungsebene - Control Component	Level Stringenz / Stärke des Instrument

Tab. 6: Untersuchungsraaster, adaptiert von Howlett.

Die mittlere und die rechte Spalte sind einerseits durch das Knill'sche Konzept von Dichte und Intensität operationalisierbar und werden andererseits mit anderen Instrument- und Zielindikatoren ergänzt. Die Einordnung von Interdependenz und Implementationsakteure in die linke Spalte kann ebenso gut in eine dritte Zeile „Autorität“ umgewandelt werden, in dem die unterschiedlichen Indikatoren die verschiedenen Abstraktionsebene beschreiben.<sup>50</sup> Aber mit dem Argument, dass ein Paradigma als höchste Ebene der Zieldimension vor allem durch die Integration der anderen Teile bestehe (wie Wilder argumentierte, vgl. Abschnitt 3.1.2) ist die Frage der Interdependenz zu anderen Materien zentral.

<sup>49</sup> Je nach Funktionsweise des Staates ändert sich damit jedoch die konkrete Operationalisierung (Van Deth 1998; Leibfried et al. 2015).

<sup>50</sup> Targetgroups und Wirkungsebene der Instrumente, also ob prozedural oder substanziell ausgerichtet, würden die abstrakte Ebene fassen, während die Items der linken Spalte aufgeteilt würden.

### 4.2.2 Fallabgrenzung

*Casing* in der Untersuchung von Public Policy kann drei unterschiedliche Wege gehen. Erstens wird - besonders häufig - ein abgegrenzter Themenbereich a priori definiert. Solche Ex-Ante-Definitionen nutzen vermutlich bestehende Rekonstruktionen von Policy-Paradigmen oder institutioneller Konstitutionsmacht in Form von Zuständigkeitsabgrenzungen. Die Policy-Forschung zur Integrations-, Gleichstellungs-, Klimapolitik lässt sich hier ersterem zuordnen, da sie deren politische Ziele im Einklang mit der originalen Stoßrichtung der Policy Sciences auch zu ihren Zielen machte. Die Definition Umwelt-, Sozial- und Arbeits(mark)politik folgt dem ebenso wie institutionelle Grenzziehung durch Ministerien. Zweitens lässt sich eine zusammenhängende Policy schlicht als ein Gesetzesdokument, das über Zeit angepasst und verändert wird, verstehen. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz, Teil der Umweltpolitik, kann hierunter genauso gefasst werden wie das 6. Sozialgesetzbuch (die Rentenversicherung). Schließlich drittens ließe sich eine Policy durch das relevante Kontextfeld bestimmen und so dokument- und zielunabhängig, vor allem entwicklungs- und konfliktoffen untersuchen. Sowohl erstere als auch letztere Option stehen aufgrund des Forschungsstandes allerdings nicht zur Verfügung.

Gegen eine ex-ante-Definition spricht der übersichtliche politikwissenschaftliche Forschungsstand einerseits sowie das Aufeinanderprallen unterschiedlicher Forschungsparadigmen andererseits. Es fehlt ein Ministerium oder eine eigenständige Institution, wenngleich sich eine lange Geschichte ministerialer Zuständigkeit rekonstruieren lassen wird (siehe Kapitel 6.2.2). Allerdings fehlt auch eine paradigmatische Rekonstruktion entlang politikwissenschaftlicher Kategorien. Die vorhandenen juristischen Rekonstruktionen sind zwar ein Anhaltspunkt, jedoch sind diese in aller Regel entlang der Gesetzesdokumente und seltener entlang - vermeintlich - zusammenhängender Policies gestaltet (beispielsweise Medienrecht oder Patentrecht). Im Kapitel 2.2 wurde gezeigt, dass die sozialwissenschaftliche Literatur mit den paradigmatischen Zugängen unterschiedlicher Politiken, der Netz-, Medien-, Kultur- und Telekommunikationspolitik auf das Urheberrecht schauen. Je nach Perspektive werden lediglich Teile des Urheberrechts untersucht und mit je eigenen Policies zusammen betrachtet, so dass ein grobes Bild der zusammenhängenden Gesetze entsteht, deren Vollständigkeit aber letztlich unklar ist.

Die Abgrenzung des Politikwandels entlang seines Kontextfeldes könnte mit den Konzepten Politikfeld und Subsystem vorgenommen werden. Die oben genannten paradigmatischen und

institutionellen Konzeptionen sind bereits Rückgriffe auf die Politikfelddimensionen. Da deren deduktives, ex-ante-definitorisches Vorgehen den Blick auf die tatsächliche empirische Struktur zumindest behindert, sind strukturierte Akteurinteraktionen als sogenanntes Subsystem ein alternativer Zugang. Deren Erhebung in Schnellball-Befragungen oder aufwendigen bottom-up-Verfahren ermöglichen eine Rekonstruktion des Zusammenwirkens unterschiedlicher Legislativ- und Exekutivdokumente als Policies (Angst 2018). Bis auf die - in dieser Hinsicht unsystematische - Arbeit von Günnewig (2004) fehlt hier entsprechende Forschung, die die „bundles of similar observed organizational activity“ (Angst 2018: 2) im Zusammenhang mit dem Urheberrecht offenlegt. Eine eigene Erhebung als Vorarbeit ist wiederum nicht zu leisten. Aufgrund der zu vermutenden Vielzahl von Netzwerkverbindungen zu Akteuren von benachbarten Themenfeldern ist mit zahlreichen Überlappungen zu rechnen, wenn das Subsystem als skalierbares Konzept mit vertikalen und horizontalen Verschachtelungen verstanden wird (Zafonte und Sabatier 1998; Jones und Jenkins-Smith 2009; Weible und Nohrstedt 2013).

Weil die Vorarbeit in diesem Bereich in der Masse nur auf vorläufiger Auswertung der Sekundärliteratur beruht (Lindow 2018), kann die Aufarbeitung des Akteurfeldes um das Urheberrecht mit dieser Untersuchung beginnen, sie aber nicht abschließen oder zum Ausgangspunkt machen. Wenn Policies als *interrelated decisions* und damit als mehr als nur ein Gesetz verstanden werden, offenbart sich das Problem unklarer horizontaler und vertikaler Grenzen (Capano 2009). Beispielhaft zeigt dies Goodman (2019) für die Debatte des Vergleichs von Policies, wenn zunächst eigenständige Regulierungsmaßnahmen wie Immigration und Integration zusammengedacht werden. Dies ist aber nicht unbedingt Folge unterschiedlicher Schwerpunkte oder schlampiger Arbeit, sondern reflektiert die Durchlässigkeit und Themenvernetzung im politischen Prozess (Blätte 2012).

Das Dokument ins Zentrum dieser Untersuchung von Politikwandel zu setzen, ist somit die Vorgehensweise, wenn andere Vorarbeiten nicht vorliegen. Zentral steht hier das Urheberrechtsgesetz, seine direkten Vorgänger auf nationaler Ebene und seine ihm unter- und nachgeordneten Dokumente in Form des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes (1965 - 2014) und dessen Nachfolgers, das Verwertungsgesellschaftengesetz (seit 2015), das Verlagsrechtsgesetz und den mit ihnen allen verbundenen Verordnungen. Der Fokus auf diese Gesetzestexte ist hierbei auch die Vorbereitung der Erfassung der Interdependenz zu anderen Policy-Dokumenten sowie des institutionellen Umfeldes. In diese Untersuchung werden alle jene Gesetze inkludiert, die in Verbindung zum Urheberrechtsgesetz entstanden sind oder verän-



dert wurden. Da der Staat „Architekt der politischen Ordnung“ ist (Rehder 2009), orientiert sich der Untersuchungszeitraum an der Existenz der Policy auf der zentralstaatlichen Ebene Deutschlands.

Jüngere Darstellungen des Urheberrechts, die Wandel darstellen, beginnen frühestens 1945 und heben im Allgemeinen die große Reform von 1965 hervor (Dreier und Hilty 2015; Hoeren 2015). Ähnlich geht es politikwissenschaftlichen Längsschnittanalysen nationaler Politik, in denen es um Institutionen, Prozesse oder Policies geht (Schmidt 2006). Die klare und augenfällige Begründung ist hier, die verfassungs- und institutionenzentrierten Brüche zwischen nationalsozialistischer Diktatur und Bundesrepublik, wie zuvor zwischen erster Republik von Weimar und dem Hitler Regime. Doch bereits der Vergleich mit Kaiserreich und Republik in Form des Parlaments und der zentralstaatlichen Regierung verdeutlichen, dass auch zentrale Institutionen einem langsamen Wandel unterliegen können und solch Einteilungen möglicherweise artifiziell sind. Deutlicher wird dies auf der organisationalen wie personellen Policy-Ebene: Seit der Gründung des kleindeutschen Kaiserreichs von 1870/71 existiert ein föderalistisches System mit zwei Kammern. Seitdem entwickelten sich Ausschüsse im Parlament und der Länderkammer sowie Ministerien als Orte subsystemischer Politikgestaltung (Grunow 2017a; Meinel 2019), während sich in der Beamtenschaft über verschiedene politische Systeme hinweg Kontinuität zeigte (Bogumil und Jann 2009: 213). Damit soll nicht der Bruch mit diesen Institutionen im Dritten Reich unterschlagen werden, sondern die Anknüpfung der Bundesrepublik an frühere republikanische Traditionen herausgestellt werden. Ähnliches gilt für die Struktur nationalen Rechtes, dessen rechtsstaatliche Gestalt im späten 19. Jahrhundert in Form von Gerichtsverfassungen und dem bürgerlichen Gesetzbuch geschaffen wurden.

Selbstverständlich existierten bereits vor 1870 Gesetze mit dem Konzept des Urheberrechts, etwa das *Gesetz zum Schutze des Eigenthums an Werken der Wissenschaft und Kunst in Nachdruck und Nachbildung* (in Preußen 1837), aber auch das auf ähnliche Gegenstände gerichtete Privilegienrecht, anhand dessen regelmäßig eine Existenz von Urheberrechten über Jahrhunderte zurückreichend rekonstruiert wird (Chiusi et al. 2008). Gleichzeitig entstehen maßgebliche Institutionen wie eine einheitliche Gerichtsbarkeit mit ebenso einheitlichem Privatrecht als regulatorischer Kontext einerseits und zuständiger zentralstaatlicher Institutionen erst mit der Entstehung des deutschen Reichs im Jahr 1870 (siehe dazu Kapitel 6). Daher beginnt der Untersuchungszeitraum dieser Arbeit mit dem ersten zentralstaatlichen Urheberrechtsgesetz im Jahr 1870 und bezieht bis zum Jahr 2019 die zentralstaatliche Rechtssetzung

und aufgrund des Verwaltungsaufbaus für die Implementation auch die Ländergesetzgebung mit ein.

### ***4.3 Hypothesen des Politikwandels***

Aus dem Forschungsstand zum Urheberrecht und der theoretischen Literatur lassen sich Hypothesen ableiten, die sowohl die Untersuchung konzeptionell und empirisch anleiten. Aus der Literatur zur Urheberrechtspolitik lassen sich einerseits besondere Wandelzeiträume hervorheben. Andererseits zeigt bereits der Forschungsstand, dass neue Instrumente und Regulierungsformen Einzug halten. Entsprechend sind Zeitpunkte und Inhalte zwei zentrale Themenbereiche.

#### **4.3.1 Muster und Inhalte von Politikwandel**

Das zentrale Motiv der Politikwandel-Literatur ist die Unterscheidung zwischen *major policy change* und *minor policy change*, deren Auftreten keinen festen Verlauf hat, aber doch einem Muster folge, demnach größerer, tiefgehender Wandel selten den Status quo oder einen stetigen Strom kleinschrittiger Anpassungen *punktiert* (*punctuated equilibrium*, Howlett 2009b; Daugbjerg 2013). Es ist also zu erwarten, dass trotz der Vielzahl an Gesetzen sich viele nah am Status Quo halten. Die Masse dieser Gesetze würde folglich Raumgewinne einzelner, aber stets anderer Interessengruppen(koalitionen) aus dem Kern dieses Subsystems darstellen. Diese These wird von der Medienpolitikliteratur gestützt, demnach sich Industrieinteressen uneinheitlich entlang unterschiedlicher Marktsegmente entwickelt hätten. Gestützt wird dieses Argument auch von der alten wie neuen Policy-Styles-Literatur, die die Bundesrepublik Deutschland als ein besonders inkrementell reformierendes Land einstuft (Zohlnhöfer und Tosun 2019).

*Hypothese P-1: Der zeitliche Abstand zwischen Reformen nimmt mit der Größe des Wandels zu.*

Humphrey/Simpson (2018: 101-129) argumentieren zudem, dass die steigende Bedeutung der Plattformen Urheberrechtspolitik in einen strukturellen Industrie-Industrie-Konflikt - auch als *interest group politics* bezeichnet - verwandeln und deswegen mit weniger Wandel und mehr Status Quo zu rechnen sei. Auf einer strukturellen Ebene haben Knill, Schulze und Tosun die These entwickelt, dass die Maturität eines Politikfeldes sich darin ausdrücke, dass das Regelwachstum von dem Aufbau weiterer Policies (Ziele) zum Ausbau der verwendeten Instrumente verlagert: „Ist ein Politikfeld etabliert und nahezu alle potenziell denkbaren Rege-

lungsbereiche durch entsprechende Policies erfasst, werden sich Steigerungen in der Regulierungsdichte hauptsächlich in Form einer weiteren Instrumentendifferenzierung manifestieren, also einer Steigerung der Instrumentendichte” (Knill et al. 2010: 421). Daraus lassen sich Hypothesen für den Politikwandel aber auch für das Politikfeld ableiten:

*Hypothese P-2: Novellierungen bestehender Policies (Ziele) führen mehr neue Instrumente statt neuer Policies ein, je länger diese Regulierung besteht.*

An anderer Stelle habe ich anhand von Sekundärliteratur und erster Empirie argumentiert, dass Urheberrecht sowohl ein Politikfeld<sup>51</sup> darstellt wie es sich auch in seinem Bestand behaupten konnte. Allerdings ist die Frage der Interdependenz und Entkopplung damit nicht ausreichend geklärt worden.

*Hypothese P-3: Werden mehr Policies als Instrumente eingeführt, so ist ein Politikfeld noch nicht voll ausgebildet.*

Die Einbettung von Policies in Politikfelder wird mit der Tendenz von Abschottung in Verbindung gebracht. Entsprechend offenbart das Management von Verweisen innerhalb von Gesetzen, die Grenzziehung zu und die Interaktion mit anderen Feldern. In der Regel wird erwartet, dass Politikfelder nach einer gewissen Weile *ausreifen* und eine gewisse *Maturität* erreichen. Ähnlich den Policies drücke sich dies durch Stabilität in den meisten Teilen bzw. den Kernkategorien aus. Hinzu kommt, dass das definitorische Element einer politikfeldintegrierten Policy die Abgrenzung nach außen gegenüber anderen Policies ist. Bakardjewa Engelbrekt argumentiert mit Bezug zu ökonomischen Rational-Choice-Ansätzen, dass „copyright law has evolved for the systematic purpose of securing rents for certain organized producer groups, primarily publishers, record companies, and in the last decade, software houses” (Kay zitiert in Bakardjewa Engelbrekt 2007: 78).

*Hypothese P-4a: Die Inter-Gesetz-Verweisungen bleiben insgesamt stabil oder nehmen ab.*

Deutsche Politik im Urheberrecht hatte in den vergangenen dreißig Jahren die Europäisierung, Digitalisierung und netzpolitische Avancen zu verarbeiten. Konzeptionell lassen sich

---

<sup>51</sup> Ich verwendete ursprünglich den Begriff Policy Subsystem, der jedoch von der Literatur mehrheitlich für ein Akteursnetzwerk reklamiert wird (vgl. Abschnitt 4.2.1).

solche Prozesse als Einbrüche in Interdependenzbeziehungen verstehen, demnach einerseits der Trend zu multi-level-Beziehungen vor allem durch die Europäisierung und zum anderen die Entstehung von field bzw. level-übergreifenden Problemen (boundary-spanning problems) hypothesieren lässt (Jochim und May 2010).

Die Gegenthese zu 4a steht vor allem in Verbindung mit dem Makrotrend Digitalisierung. Im Zuge der Digitalisierung sind Kulturtechniken, Interessengruppen, Wirtschaftszweige und politische Gruppierungen entstanden, die neben anderen digital- und internetrelevanten Themen auch das Urheberrecht zu einem einheitlichen Politikraum verbinden und ein Politikfeld Netzpolitik institutionalisieren wollen (zuletzt Pohle 2018). Die Literatur vermutete lange, dass durch die Digitalisierung ein neues Politikfeld Netzpolitik entsteht, welches all die mit dem Internet verbundenen Themen in ein neues politisches Netzwerk mit einem gemeinsamen Handlungshorizont integriert (Busch et al. 2019; Reiberg 2018; Scheffel 2016). Pate für diese Annahme standen die Konzeptionen von Internet Governance, die drei Ebenen des Internets Technik, Software und Inhalte unterschieden (Breindl 2019). Die allgemeine Erwartung war, dass aus der Enquete-Kommission *Internet und Digitale Gesellschaft* ein Internetministerium erwachsen würde, dass die Netzpolitik institutionalisiere (Schwanholz und Jakobi 2020). Auf der einen Seite hat sich der Frame von Netz- zur Digitalpolitik verändert und Urheberrecht ein Stück weit aus den Augen verloren, während auf ein Ministerium bis heute gewartet wird (Pohle 2018). Auf der anderen Seite sind die hitzigen Debatten, um Durchsetzungsinstrumente wie Internetsperren und Uploadfilter auf digitalen Medienplattformen ein Zeichen der neuen Verbundenheit von Urheberrechten und anderen Themen (Küllmer und Breindl 2019). Auch die Telekommunikationspolitikliteratur erwartet eine steigende Interdependenz und Interaktion zwischen Kommunikationspolitik und Urheberrecht.

*Hypothese P-4b: Inter-Gesetz-Verweisungen, die das Urheberrecht von der Wirkung anderer Policies abschirmen, nehmen zu.*

Mit Europäisierung wird die Angleichung von Politiken im europäischen Raum und die Pluralisierung von Entscheidungsarenen beschrieben, die im weitesten Falle zur Aufhebung nationaler Politiken und Abwanderung von Entscheidungsautorität führt (Börzel und Panke 2015). Die Bezüge zu Europa sind oftmals deutlich, wenn ein „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie...“ verabschiedet wird. Europäisierung ist aber dennoch nicht leicht zu erkennen, noch weniger leicht inhaltlich zu benennen: Nicht selten werden nationale Initiativen an die Umsetzung der europäischen Vorgaben gemeinsam in ein Gesetzespaket eingebracht. Gleich-

zeitig sind manche europäische Regelungen, wie etwa Teile des urheberrechtlichen Folgerechts, ein Re-Import eigener Regelungen (Gaster 2000; Weller 2008).

Hinzu kommt, dass das Internet eine technische Infrastruktur darstelle, die nationalstaatliche Grenzen mühelos überwindet und damit nationale Durchsetzung von Urheberrechten im weltweiten Netzwerk unmöglich oder zumindest problematisch macht (Busch 2012). Dieser Umstand halte bis heute an, da der Rechtsbruch von Urheberrechten durch Verbreitung von Musik, Filmen und Büchern auf immer neuen Wegen fort dauere, wenn gleich die tatsächliche Missachtung abnehme (Poort et al. 2018; Schwarz und Burkart 2018; Okamura 2019; Quintais und Poort 2019). Gleichzeitig würden kommerzielle Plattformen als Trittbrettfahrer dieses Verhaltens die Monetarisierung von Inhalten untergraben (Humphreys und Simpson 2018: 107). Daher führte die Suche nach Lösung zur Zentrierung der Forschung auf *copyright infringements*, da hier Medien- und Telekommunikationspolitik in Konflikt mit Urheberrechtspolitik gerate (Potschka 2012; Holtz-Bacha 2006; Freedman et al. 2008). Verbunden mit dieser Beobachtung ist die zentrale These, dass urheberrechtliche Regelungen verschärft würden („ratcheting up“, Sell 2010)

*Hypothese P-5: Die regulatorische Interdependenz zur Medien- und Telekommunikationspolitik nimmt seit 1990 zu.*

*Hypothese P-6: Urheberrechtliche Standards und Sanktionen werden verschärft - d. h. die Stringenz einer der Instrumente zunimmt.*

Darüber hinaus können allgemeine Trends und Systemeffekte zur Hypothesenbildung herangezogen werden. In zeitlicher Hinsicht wurde mit Beginn der Governance-Debatte die These vertreten, dass dezentrale Abstimmungsformen gegenüber staatlicher Lenkung zunehmen würde (Schuppert 2005; Sack 2013). Mit den 1990er und 2000er Jahren wird zudem ein allgemeiner Entstaatlichungstrend verbunden (Höpner et al. 2011). Im Grunde ist das Konzept des Regulatory State bzw. Regulatory Capitalism eine andere, zeitsensitive Wandelsbeschreibung, demnach das co-regulative Muster des steuernden Staates und ausführenden Gesellschaft sich durchsetze (Braithwaite 2008). Entsprechend lassen sich folgende Hypothesen formulieren:

*Hypothese P-7: Die Bedeutung rein staatlicher Akteure wird geringer.*

*Hypothese P-8: Die Bedeutung co-regulativer Arrangements nimmt über Zeit zu.*

Die Gegenthese hierzu hat Detlef Sack aus einer Reihe von Fallstudien entwickelt, demnach Wettbewerb und Hierarchisierung gegenüber kooperative und staatsferne Governance-Modi zunehmen (Sack 2013: 102).

*Hypothese P-9: Hierarchisierung und Wettbewerb nehmen zu.*

### **4.3.2 Timing von Wandel**

Die große Masse der einschlägigen, sozialwissenschaftlichen Forschung versteht die Aktualität, Politisierung und Konflikthaftigkeit des Urheberrechts als Folge der Digitalisierung und der Verbreitung des Internets. Der Tenor ist: Weltweite Netzwerke und Tauschbörsen, Kopiersoft- und -hardware, die Verwandlung von Kultur in omnipotente, sparsame digitale Formen unterminiert die Grundlagen des Urheberrechts. Während die Bewertung der Digitalisierung auseinander geht, herrscht über die Wirkung als einschneidendes systemverändernde Entwicklung Einigkeit (vgl. Kapitel 2). Allerdings ist die Art des Ereignisses zu oft in ähnlicher Diktion wie von betroffenen Industrien vorgetragenen Beschreibung aufgenommen, so dass ein differenzierender Blick hier lohnt.

Allgemein wird sie als ein wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Makrotrend gefasst, dessen Wirkung revolutionär sei (statt viele zu zitieren, genügt „digital revolution“ in einer wissenschaftlichen Datenbank zu suchen). Für das Urheberrecht hat sich die Digitalisierung als ein Implementationsproblem offenbart, das in seinem frühen Stadium Elemente eines krisenhaften Umganges der etablierten Akteure mit den neuen Bedingungen aufwies (Lindow 2019).

Die Literatur fokussiert auf die ersten öffentlichen Auseinandersetzungen um den US-amerikanischen Internetdienst Napster im Jahr 1999, eine Netzwerksoftware, die den Tausch von Dateien aller Art ermöglichte und den Tausch von digitaler Musik populär machte. Autoren wie Sabine Nuss (2006b) und Farrand/Carrapico (2012) beschreiben diese Episode praktisch als eine Art Büchse der Pandora, die das massenhafte Abweichen von urheberrechtlichen Regeln ermöglicht und popularisierte. In dieser Diktion ist die technologische Entwicklung ein externer Schock, der sich zwar bereits länger abzeichnete, erst mit Napster aber das letzte Puzzleteil erhielt. Die Folge sei, dass das nationalstaatliche Urheberrechtsregime nicht

mehr durchgesetzt werden können. Die Logik<sup>52</sup> ist die folgende: Digitalisierung ermögliche die Umwandlung von Kultur in computerlesbare, binäre Informationen - Nullen und Einsen -, die durch verschiedene Komprimierungen allgegenwärtig verfügbar ist. Für Musik brauchte es keine CD, für einen Text keinen Druck mehr. Die radikale „Unabhängigkeit von körperlicher Fixierung hat zur Folge, dass sie – anders als körperliche Güter – ohne Einbuße von Substanz und Qualität zu beliebiger Zeit und an beliebigem Ort genutzt bzw. sinnlich wahrgenommen werden können“ (Pierson et al. 2014: 40). Damit war die Jahrhunderte alte Koppelung von Inhalt und Trägermedium aufgelöst und die effektive Verwertung von Urheberrechten, die auf der exklusiven Vermarktung solcher Trägermedien beruhte, erschien wesentlich eingeschränkt, wenn nicht gar unmöglich (Dolata und Schrape 2013: 17, 29). Solch unausschließbare (nicht exklusive) und gleichzeitige Konsummöglichkeit macht diese Werke somit zu öffentlichen Gütern, für die sich in der Sicht der Wirtschaftswissenschaft prinzipiell kein funktionierender Markt bilden könne (Goldhammer 2006). Einmal produzierte Güter würden leicht nachahmbar sowie (teure) Innovationen unrentabel werden.

Das Urheberrecht kann in dieser Diktion als ein *policy failure* bzw. *regulatory failure* in Folge eines externen, technologischen Schocks verstanden werden (Gracz und De Filippi 2014; McConnell 2017). Externe Schocks in Form von sich drastisch ändernden Umweltbedingungen und fokussierenden Events sind in der Literatur zum Politischen Prozess einer der Haupttreiber für Politikwechsel (Jenkins-Smith et al. 2018; Herweg et al. 2018). Für das Urheberrecht argumentiert beispielsweise Wang mit Rückgriff auf Bruno Latour: „With each technological innovation, actions were redirected, original networks destabilized, and new actors appeared and enrolled, forming new relationships, alliances and eventually new networks“ (Wang 2017: 281). Durch den inner-policy-Vergleich wird in dieser Arbeit sichtbar werden, inwieweit dies zutrifft. Doch inwiefern führt dies zu Änderungen? Einerseits hypothetisiert die Krisenliteratur, dass solch externen Schocks weitgehenden Politikwandel mit sich bringen. Andererseits ist mit der Deutung eines Policy Failures der Bestand der Ziele bei gleichzeitiger Policy-Innovation bei Instrumenten zu erwarten. Daraus abgeleitet ist diese Hypothese zu überprüfen

*Hypothese T-1: Großer Politikwandel findet unmittelbar nach 1999 statt.*

---

<sup>52</sup> Die folgenden Sätze greifen auf Darlegungen aus vorheriger Publikation zurück (Lindow 2019).

Andere Autoren sehen die Problematik weniger in der technologischen Entwicklung an sich als im Verhalten der Konsumenten, die sich von etablierten Medienkanälen ab- und neuen Zugangswegen zuwenden (Castells und Cardoso 2013). Konsumentenverhalten sei dabei nicht nur opportunistisch, sondern von grundsätzlich anderer Natur. Die Dichotomie von Konsumenten und Produzenten aus der Zeit analoger Massenmedien wie Radio, Zeitung und Fernsehen löse sich auf und werde ersetzt durch ein Kontinuum von Produktion und Konsum: *producers and produsage, prosumers, creative audience, productive enthusiasts and interactive audience* (Valtysson 2020: 2). Entscheidend sei daher auch nicht Napster als Technologie, sondern die Ausbreitung ihrer Nachfolger, so dass „the everyday use and practices of piracy are irrevocably intertwined with material infrastructures and socio-technical structures” (Andersson Schwarz und Burkart 2015: 2). Gleichzeitig versuche die Industrie etablierte Geschäftsmodelle zu verteidigen und agiere als Anpassungsverweigerer (Dolata und Schrape 2013; Dolata 2013).

Wann denn nun diese internetbasierte Krise eintreten soll, ist keineswegs klar. Für das Urheberrecht wird argumentiert, dass die Verfügbarkeit digitaler Endgeräte und softwarebasierter Digitalisate von kulturellen Werken die essenziellen Voraussetzungen ihrer privatwirtschaftlichen Verwertung, Exklusivität und Ausschließbarkeit unterlaufe (Dolata und Schrape 2013). Diese Entwicklung fand mit dem ersten Musikdownloaddienst Napster im April 1999 lediglich einen ersten öffentlichen Höhepunkt. In der Konsequenz ist es nicht die Technologie, sondern es sind die sich ändernden Marktbedingungen ein entscheidender Faktor, da neue wirtschaftliche Akteure entstünden und teilweise marktbeherrschende Monopole errichten konnten (Simpson et al. 2016; Dolata 2018a, 2018b).

Der externe Schock ist hier also nicht technologisch, sondern wirtschaftlicher Natur, und müsste daher zeitlich anders verortet werden. Die massive Zunahme der Internetzugänge setzte 1997 ein, während das massenrelevante WWW-Protokoll sich zusammen mit dem ersten Browser bereits 1991 verbreitete. Auch wurde die Industrie von der Entwicklung nicht wirklich überrascht, hatten sie doch bereits vor Napster mit digitalen Produkten experimentiert. Auch Policy Maker und akademische Beobachter hatten das transformatorische Potential der Technologie erkannt (Ellins 1997; Cate 1996).

Nach dem „Napster-Schock” wären beispielsweise der wirtschaftliche Erfolg des Apple-Konzerns mit dem iPod und iTunes ab 2003, welche die großen Musikverlage („Majors”) 2007 zur Abkehr von ihren Schutzstrategien bringt brachte (Dolata 2013). Gleichermaßen



müsste eventuell der Erfolg der Musikstreaming (Spotify, Apple, Deezer) und Videodienste ab den 2010er (Netflix, Youtube) interpretiert werden (Quintais und Poort 2019; Vonderau 2019). In diese Betrachtungsweise reihen sich auch jene ein, die die Konvergenz der Medien - d.h. der produzierten und konsumierten Medienformate - als treibenden Faktor verstehen (Holtz-Bacha 2006: 288; Humphreys und Simpson 2018). Sebastian Haunss verortet die Politisierung von Urheberrecht als Reaktion auf allgemeinere wirtschaftliche Strukturbrüche, demnach die steigende Bedeutung von geistigen Eigentumsrechten in einer auf Wissensindustrien aufbauenden Ökonomie zur Politisierung und gar zur Genese gesellschaftlicher Großkonflikte beiträgt (Haunss 2013a: 11ff). Dies wiederum verlegt den Zeitpunkt in die Zeit der „Hochphase der wirtschaftspolitischen Globalisierung seit den späten 1980er sowie 1990er Jahre (Zohlhörer 2015).

*Hypothese T-2: Politikwandel findet nicht explizit Anfang der 2000er, sondern verteilt statt.*

Drittens hat sich die sozialwissenschaftliche Literatur der vergangenen zwei Jahrzehnte bemüht, den politischen Charakter des Urheberrechts aufzuzeigen (allen voran May und Sell 2006). Prozessorientierte Forschung zur weltweiten Regulierung der Verwendung von künstlerischen und kulturellen Werken - wenn man sich einmal vom Begriff Urheberrecht trennen will - hat eine Vielzahl von Neuentwicklungen in diesem Jahrzehnt des steten Internetwachstums bezeugt. Neue Interessen vom Internetaktivismus (Breindl und Briatte 2013) über international epistemic communities (Dobusch und Quack 2010) bis hin zur neuen Verbänden (Küllmer 2019) entstehen. Neue Problembeschreibungen der Unternutzung von Ressourcen (*tragedy of the anti-commons*) gehen mit neuen politischen Konzepten von Open Access, Open Content, Open Educational Resources einher (Lindow 2019). Auch neue Akteure betreten die Bühne eines bis dahin als fast schon tripartistisch definierten Politikfeldes von Urhebern, Verwertern und der von Parteien vertretenen Allgemeinheit, dessen Reformen parteiübergreifend verhandelt wurden (Hucko 2007). Schließlich wurde ausführlich dokumentiert, wie mit den Creative Commons eine regulatorische Innovation im privaten Bereich weltweit Verbreitung fand (Dobusch und Quack 2012).

Der Aufstieg ab 2008 und Episode gebliebene Einfluss der Piratenpartei wird aus dem Zusammenfallen von internetaffinen Zivilgesellschaftsszenen und einer mobilisierbaren Protestwählerschaft mit der politischen Initiative von der Leyens erklärt (Hensel und Klecha 2013). Die deutsche Piratenpartei hatte das Urheberrecht, wie auch ihr schwedischer Vorgän-

ger und Quell der Inspiration, zu ihrem Kernthema erhoben. Die spätere EU-Abgeordnete der Piraten, Julia Reda, argumentiert in ihrer Mainzer Magisterarbeit, dass sich die etablierten Parteien dem Urheberrecht seitdem mehr Raum in ihren Programmen gegeben hat (Reda 2013).

Damit einher geht die Entwicklung alternativer Politikkonzepte. Das Konzept Open Access wurde im Februar 2002 durch Wissenschaftler und Bibliothekare in der Budapester Open Access Initiative entwickelt, zügig und international von Organisationen aus der Wissenschaft aufgegriffen und ab 2003 leitgebendes Bild der Forderungen einer Allianz von Wissenschaftsorganisationen (Lindow 2019). Ein weiteres Konzept ist die Grundlage für eine privatrechtliche Regulierungsform geworden: *Copyleft*, dessen Ursprung in der freien Softwareentwicklung 1980er Jahre liegt. Diese Ideen wurden für verschiedene Grundarten von Werken – später bekannt als Open Content, Open Education<sup>53</sup> und ähnlichem – interpretiert und dem privatrechtlichen Lizenz-Konzept Creative Commons implementiert.

Ein anderes Konzept, welches auf der gleichen Grundlage beruht, ist die Kulturfltrate, demnach ein Recht auf Online-Tausch gegen pauschale Vergütung eingeräumt werden soll (Spindler 2014). Es stützt sich dabei auf ein wirtschaftliches Gegenargument zur oben beschriebenen Gemeingutproblematik, demzufolge die weitgehend exklusiven Verfügungsrechte für Urheber zu einer Unternutzung kultureller Werke führe (Heller 1998). Inhaber von Eigentumsrechten würden in ungünstigen Marktsituationen und in Erwartung späterer Gewinne ein Gut vom Markt fernhalten, statt es dem aktuellen Bedarf zur Verfügung zu stellen, weshalb in sozialer Hinsicht viele Werke nicht optimal genutzt würden. Zudem, so ein weiteres normatives Argument, müsse jeder Mensch das Recht auf Bildung und freie Entfaltung einlösen können, indem er Kultur als „Rohmaterial zur Erzeugung neuen Wissens“ und neuer Kunst nutzt (Nuss 2006b: 97). Aus diesen Gründen sollen Kulturfltrate und Creative-Commons-Lizenzen Wissen und Kultur frei zugänglich machen, um Innovation und Bildung zu ermöglichen.

---

<sup>53</sup> Die Open Knowledge Foundation ist ein guter Startpunkt, die verschiedenen Begrifflichkeiten zu differenzieren.

Damit werden Anfang der 2000er Jahre die bisherigen Frames<sup>54</sup> im politischen Prozess zum Urheberrecht, dass es sich um geistiges Eigentum einerseits sowie um eine technische Materie handele, gekontert (vergleiche die Darstellung bei Littoz-Monnet 2007). Das internationale TRIPs-Abkommen von 1996 gilt daher auch als einseitige Durchsetzung von Wirtschaftsinteressen (Dobusch und Quack 2009), denen es gelang, einen „Handelsgut“-Frame zu installieren (Fernandez und Meier 2012). Im Laufe der 2000er Jahre liefen die europäischen Prozesse zur Harmonisierung nationalen Urheberrechts in immer konfrontativere Situationen, da gegen die dominanten ökonomischen Argumente der Urheberrechtsindustrien nun Counterframes vermehrt erfolgreich eingesetzt wurden, die ihre Grundrechtsargumente mit ökonomischen Argumenten verbinden konnten (Haunss und Kohlmorgen 2010; Horten 2012; Breindl und Briatte 2013). Farrand und Carrapico (2012) dokumentieren detailliert, wie aus der europäischen Kommission heraus der Versuch unternommen wird, Sicherheitsthemen der Produktfälschung, des Kindesmissbrauchs durch Pornografie und der organisierten Kriminalität mit Urheberrechtsbrüchen zu verbinden. Wirtschaftsinteressen haben gar versucht, terroristische Organisationen als Profiteure von Urheberrechtsbrüchen zu etablieren. Die Autoren zeigen dabei, dass die Versicherheitlichung des Diskurses schließlich nicht gelang.

Der zentrale Punkt ist hier, dass die Krisen-Literatur prozessorientierte Hypothesen entwickelt hat, die ein Verlaufsmuster an die Hand geben. Sie vermutet, dass Krisen zunächst eine Festigung des Status Quo zeitigen, bevor schließlich größere Änderungen Einzug halten (Nohrstedt und Weible 2010). Beispielsweise führe ein von einer einzigen Koalition dominiertes Subsystem zu einer solchen Entwicklung, da Koalitionen im Zuge einer Krise Verluste fürchten und daher ihre policygenerierte Vorteile abzusichern suchen. Erst durch dieses reaktionäre Verhalten entstehe eine Anreizstruktur für Gegenmobilisierung, die über konfliktbehaftete Policy-Prozesse größeren Wandel erzeuge. In der Tat lässt sich die kritisch-staatstheoretische, aber innovationssoziologische Literatur zur Urheberrechtspolitik derart lesen, dass das Aufkommen des Internets zu einer verteidigenden, „adaptionunfähigen“ Haltung der etablierten wirtschaftlichen Interessengruppen führte (Nuss 2006b; Dolata und Schrape 2013). Aber auch das eher als adaptionfähig angesehene Segment wissenschaftlicher Verlage sieht sich in ihrer rechtlich abgesicherten Position attackiert, so dass vor allem

---

<sup>54</sup> Frames sind eine partikulare „Interpretation der Wirklichkeit im politischen Diskurs“, die „eine kohärente Interpretation der Ursachen und Verantwortlichkeiten des Problems und eine koordinierte Handlungsstrategien“ ermöglichen (Haunss 2012: 324, 338).

der Verweis auf die Politisierung des Urheberrechts im Zuge der Ausbreitung des Internets diese These plausibilisieren sollte (Lindow 2019).

*Hypothese T3: Die Gesetze nach 1999 stärken zunächst den Status Quo (durch neue Instrumente oder entsprechende Kalibrierungen), während spätere Novellierungen von diesem eher durch neue Policies (mit neuen Instrumenten) davon abweichen.*

## **4.4 Erhebung und Auswertung**

### **4.4.1 Dokumentenanalyse mit MaxQDA**

Quantitative Textanalysen sind auch in den Sozialwissenschaften inzwischen weit verbreitet, so dass ein Spektrum von hermeneutischen Verfahren einerseits und zumindest halb-automatisierten, quantitativen Textanalysen zur Verfügung stehen. Ersteres ist für die Forschungsfrage sowohl für den Untersuchungszeitraum unökonomisch und zeitraubend als auch für den theoretischen Stand zumindest für die Instrument-Dimensionen unnötig. Wenn theoretische Items eindeutig wären, ließe sich auch eine Form von *autocoding* in MaxQDA oder eine der anderen elaborierten automatischen Textanalysen anwenden (Gilardi und Wüest 2020). Die konkrete Bedeutung von Wörtern oder Wortgruppen ist allerdings häufig zu unklar (Horten 2012). Ein Beispiel sind die Nennungen von bestimmten Gruppen in den Gesetzesbegründungen, da es durch die Nennung erst einmal völlig offenbleibt, ob es sich um target groups handelt, ein ausführender Akteur oder ein Adressat eines konkreten Instruments ist. Entsprechend wird für die Analyse der zahlreichen Gesetzestexte und Verordnungen ein klassisches, forscherbasiertes Kodierverfahren der Dokumentenanalyse angewandt (Salheiser 2019).

Unter Dokumentenanalyse wird nicht viel Methodisches diskutiert (vgl. bei Noetzel et al. 2009). In der Methodik der Politikwissenschaft wird bei Dokumentenanalysen einerseits auf Mayring als elaborierte Form einer qualitativen Inhaltsanalyse verweisen, die zur Analyse von Dokumenten oder transkribierten Interviews genutzt wird (Pickel und Pickel 2009; Jahn 2013; Diaz-Bone und Weischer 2015) Andererseits gibt es auch politikwissenschaftliche Studien, die sich auf *grounded theory* zur Kodierung von Dokumenten beziehen (Nebel 2016). Methodische Absicherung im Bereich der Dokumentenanalyse scheint in der deutschen Politikwissenschaft ein noch jüngeres Feld zu sein, da eine auf Mayring aufbauende computergestützte qualitative Inhaltsanalyse (Kuckartz 2016) sowie Grounded Theory, GT (Jürgen von Oertzen 2006), neben deren Weiterentwicklungen bzw. Unterarten Diskursanalyse, Biografie-

forschung und Sequenzanalyse in den 2000ern als „neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren“ (Behnke und Schnapp 2006) eingeführt wurden. GT-gestütztes Kodieren und Mayring'sches Kodieren geht dabei von grundsätzlichen anderen Prämissen aus, die zu anderen Vorgehensweisen führen. Zugespitzt handelt es sich hier um eine Form von induktivem Vorgehen (GT) und deduktivem Kodieren (Mayring). Die vorliegende Arbeit stützt sich auf Mayring' und Kuckartz' Instruktionen für eine deduktiv-geleitete induktive Arbeit.

Die Dokumentenanalysen von Policy Change Untersuchungen sind in der Regel nicht gut reproduzierbar, entweder weil die theoretischen Konzepte oberflächlich genutzt wurden, einem inhaltlich zwar überzeugenden, dennoch wenig kontrolliertem Analyseprozess unterliegen (z.B. ausgerechnet bei Daigneault 2014c, der das Paradigmenkonzept von Hall weiterentwickelte) oder weil es in der Erstellung eines Datensatzes für quantitative Analyse Brüche im Übergang zwischen dem Text als Ausgangsmaterial und der Repräsentation in Variablen mit numerischen oder kategorialen Werten gibt. Beispielhaft ist hier der ansonsten überzeugende Kodierprozess von Knill und Kollegen zu nennen, dessen Consensus-Codebook für die verschiedenen Items der Subdimensionen von Instrumenten lediglich einen Gesamtscore je Gesetz kodiert<sup>55</sup>, während gleichwohl eine Trennung der Dimensionen versucht wird (Knill 2013: 57). Auch die Vorgabe der zu kodierenden Policy-Items sowie Instrumenten statt einer induktiven Suche überlässt die Entdeckung von neuen Entwicklungen doch wieder qualitativen Vorarbeiten.

Eine Alternative wäre ein deduktives Bottom-Up-Verfahren, welches im Rahmen des *institutional grammars tools* (IGT) entwickelt worden ist. Die Analyse von Institutionentexten soll einzelne Sätze als Beobachtungseinheit nutzen, um diese im Zweifel bei Beinhaltung von mehr als einer Regel später aufzubrechen. Zweifellos ist es sinnvoll, bei der Dokumentenanalyse auf der Ebene der Sprache anzusetzen, da hier das Potential für Automatisierung in der Entfaltung begriffen ist. Allerdings konstatieren die Autoren selbst: „institutional statements are better viewed as nested or independently linked than as single units of observation. Indeed, there is an artificiality of the coded units that must be recognized“ (Basurto et al. 2010: 528). Es stelle sich damit die Frage, ob nicht unterschiedliche Textstrukturen zu ebenso unterschiedlichen Kodierungsergebnissen kommen würden. Auch müsse eine Form der Aggregation

---

<sup>55</sup> Auch der ansonsten induktiv gestaltete Prozess des Kodierens von Policies und Items findet sich nur bedingt im Datensatz wieder.

(„nesting“) gefunden werden, um zu den politikwissenschaftlich interessierenden Untersuchungseinheiten vorzudringen.

Ohnehin ist die deduktive, auf Wortebene betriebene Analyse, die das IG vorsähe, kaum umsetzbar. Zwar hat das Kodieren von einzelnen sprachlichen Einheiten den Vorteil, Kodierentscheidungen vollkommen transparent und damit die gesamte Untersuchung reproduzierbar zu machen. Allerdings steht diese Untersuchung vor demselben Problem wie jede andere Interpretation von Gesetzen: Die Texte sind geprägt von Imperfektion, Unvollständigkeit, unklaren, unvereinbaren Strukturelementen und Widersprüchlichkeit wie von Fehlern (Hamann 2014). Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Kodierung nach spezifischen Worttypen sprachliche Eigenheiten am Unterschied zwischen der englischen und der deutschen Sprache (zum Nominalstil in der deutschen Rechtssprache, Thormann und Hausbrandt 2016: 32f) sowie auch die Entwicklung von Rechtssprache im Allgemeinen (Bartsch 1954; Künßberg 2017) ausklammert und somit zwangsläufig auf ohne sprachwissenschaftliche oder rechtslinguistische Voruntersuchungen unlösbare Probleme stößt. Während im Theoriekapitel gezeigt wurde, dass es zahlreiche Konzepte gibt, deren Brauchbarkeit nicht systematisch widerlegt wurde, hat eine induktive, GT-basierende Vorgehensweise den bis heute kaum ausgeräumten Nachteil idiosynkratischer Ergebnisse. Mit dem Ziel eben dies zu überwinden, bleibt eine Verbindung von deduktiver Verwendung gegebener theoretischer Konzepte einerseits und induktiver Generierung von Subkategorien andererseits der sinnvollste Weg.

Um Nachvollziehbarkeit und Reproduzierbarkeit zu ermöglichen, werden die untersuchten Dokumente mit dem Datensatz über den Technologiebruch hinaus in Beziehung gesetzt. Die Nachvollziehbarkeit ist durch die Veröffentlichung des Kodebuchs, der MaxQDA-Datei, der daraus exportierten Datenstruktur in Excellisten sowie den zur Analyse verwendeten R-Skripten im Göttingen Datenrepositorium garantiert (Lindow 2021a). Besonders hervorzuheben ist die lizenzfreie Einsicht in die MaxQDA-Datei mit dem MaxQDA-Reader-Programm sowie bestehenbleibende Verbindung zwischen Textsegment und vergebenen Code im exportierten Tabellenformat. Der methodische Workflow und die Datensatzstruktur wird in Appendix A erläutert.

#### **4.4.2 Operationalisierung, Kodierung und Itemgenerierung**

Dem Prinzip der Transparenz folgend wird das Kodiervorgehen für deduktiven Item-Kategorien nun hier verdeutlicht, während die dazugehörigen Definitionen, Korrespondenzregeln und Erhebungsprozeduren im Appendix B sowie im Kodebuch des Datensatzes veröf-

fentlicht werden (Burzan 2019). Dem theoretischen Überblick in Kapitel 3 und ihrem Wandel folgend werden Indikatoren aus vier unterschiedlichen Kategorien mit einigen Subkategorien Anwendung finden: Instrumente, Autoritätszuweisungen, Feedback-Mechanismen sowie aus den Ideen kognitiver und normativer Art die Target Groups und die Ziele.

#### 4.4.2.1 Das Anker-Item Policy

Mehrdimensionale Konzepte wie *Public Policy* können ihre Dimensionen nur erfassen, wenn sie ihren Gegenstand anhand klarer Kriterien identifizieren. Für Knill und Kollegen ist eine Policy an ihrem 'Ziel' in Form einer Zielvorgabe zu erkennen ist. Entsprechend divers fallen dann diese Items aus: So sind die Ziele in der Umweltpolitik beispielsweise zahlreiche Luftqualitäts- oder „Emissions“-Items, etwa „Arsenic emissions from stationary sources“, während in der Sozialpolitik „Basic unemployment benefits“ neben „Juveniles“ oder „giving birth“ stehen. Besonders problematisch wird dies, wenn gekodete Items wie „Special unemployment benefits: bad weather“ und „Special unemployment benefits: special holiday payments“ auch als ein- und dieselbe Policy mit unterschiedlichen Bedingungen verstanden werden könnten. Damit bleibt unklar, ob Ziele etwa spezifische, zu erreichende Güter oder zu veranstaltenden Aktivitäten sein sollen, wie etwa Salamon als zentrale Referenz eines Policy Instruments festhält, oder eher eine zu bedenkende eine Zielgruppe. Zentral ist diesen Ansätzen jedoch, dass es eine zentrale Dimension gibt, auf die sich die anderen Dimensionen beziehen.

Im Institutional Grammar hat Elinor Ostrom die Kategorien *Act*, als erwünschte Aktivität in Form eines Verbes, und *Attribute* als die damit beauftragte Stelle entwickelt. Spätere Autoren um Siddiki haben das *object* als *receiver* dieser Aktivität hinzugefügt (Siddiki et al. 2019:). Weible und Carter haben schließlich dieses Instrument für regulatorische Statements getrennt von sogenannten *constitutive statements*, die die Definitionen oder Zielzustände von Akteuren, Verfahren oder Gegenständen hervorbringen (Weible und Carter 2015). Die Kodierpraxis zeigt hier vor allem, dass konstitutive Element und regulatorische Elemente oft, aber nicht immer miteinander vermischt sind. Eines der wenigen Beispiele für konstitutive Statement ist dieses hier:

„§ 1 Die Urheber von Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst genießen für ihre Werke Schutz nach Maßgabe dieses Gesetzes.“ (UrhG 1965a)

Zentral ist jedoch, dass Instrumente ohne eine Zieldimension in der Regel nicht existieren. Im Institutional Grammar wird darum auch zu Recht eine Institution oder Durchsetzungsinstrumente als „Strategie“ konzipiert, während Durchsetzungsinstrument ohne oBject oder aIm gar nicht erst diskutiert werden. Gerade die Untersuchung des Urheberrechts zeigt, dass die von Siddiki vorgeschlagene Kategorie des *receivers (oBject)* in Form des Adressaten eine zentrale Rolle spielt, während aktivitätsorientierte Verben problematischer zu fassen sind. So formuliert das erste Schriftwerkeurheberrecht von 1870 in seinem ersten Artikel: „Das Recht, ein Werk auf mechanischem Wege zu vervielfältigen, steht dem Urheber desselben ausschließlich zu.“ (Urh 1870a §1). Zielgruppe und Aktivität sind daher beide gleichermaßen Teil von Zieldimensionen.

*Target Group-Kodierfrage: Wer ist die zentrale Zielperson oder -organisation einer Aktivität?*

*Activity-Kodierfrage: Welches Ergebnis wird mit dem regulativen Statement angestrebt?*

In der Analyse werden diese beiden Kategorien miteinander zum *Policy-Item* kombiniert. Es ist damit Kern und Anker aller weiteren Dimensionen, weil es das verbindende Element zwischen ideellen und instrumentellen Policy-Elementen ist. Zielgruppe wie Aktivität verweisen gleichermaßen auf Wertvorstellungen, Gruppenkonstruktionen und Problemlösungszielen einerseits und andererseits instrumentellen Dimensionen wie eingesetzten *devices* inkl. der verwendeten Ressourcen und den umsetzenden Instanzen, *delivery vehicles*, in Form von Organisationen und Implementationsarrangements.

Die induktive erhobenen Werte dieser Items werden auf drei Arten aggregiert: Einerseits als Items der Existenz ihrer selbst. Da die Kodierung direkt am Dokument erfolgt, ist auch die Aufhebung oder Ablösung von Zielgruppen und Aktivitäten zu kodieren. Für beide Items gibt es jeweils ein Auflösungs-Item, dessen Bedeutung - also, welches TG- oder Aktivitäts-Item konkret abgeschafft wird - mit einem Verweis auf den entsprechenden Paragraphen im Einführungsgesetz gesetzt wird. Einzelne Ablösungs-Codes werden daher erst während der Datentransformation in R erzeugt (vgl. Appendix A). Zweitens werden die Items *Targetgroup* und *Activity* zum Policy-Item kombiniert, das die Existenz einer Policy anzeigt. Entsprechend werden ganzzahlige Aggregatwerte je Gesetz gebildet, die positiv (Policy-Aufbau) oder negativ (Policy-Abbau) ausfallen.



Targetgroups werden zusätzlich entlang der Fragestellung kodiert, ob sie als eine *deserving* oder eine *undeserving* Zielgruppe konstruiert werden, also ob die ihnen zugeordneten Aktivitäten sie in ihrer Autonomie oder ihren Vorhaben und Interessen eher unterstützten oder hindern sollen.

Für eine alternative Aggregation werden die Zielgruppen entlang ihrer Position in der Wirtschaftskette kategorisiert und aggregiert: Nach Günnewig (2004) lässt sich die erste Gruppe Akteure als Urheber und Interpreten gemeinsam als Kunstschaffende am Anfang der Produktionskette verstehen. Zweitens sind die unmittelbar mit den Kunstschaffenden interagierenden Wirtschaftsakteure, die Verwerter, und drittens mittelbare Verwerter, etwa Kabelnetzbetreiber, Betreiber von Copyshops, Händler oder Hardwarehersteller die verbindenden Akteure zu Nutzergruppen. Diese können nach institutionellen Nutzern und individuellen Nutzern (Endnutzer) unterschieden werden. Die Kodierung findet nicht im Dokument selbst, sondern als Variablentransformation in R statt. Vor allem mit der Aggregation der Kunstschaffenden als Urheber nähere ich mich der konventionellen Messweise an (vgl. nochmal Kapitel 2.1.2). Für Aktivitäten wurden zwei Typen von Aktivitäten während der Analyse gebildet, die nachträglich rekodiert wurden: Häufig auftretende Aktivitäten wie Vergütung und Kontrolle einerseits, andererseits Ziele dieser Aktivitäten, etwa die Kontrolle jeder Form von Sendung (im Unterschied zur Kopie) oder die Vergütung von Kopien. Auf diesen typologischen Einordnungen basierend werden alternative Aggregatwerte je Dokument gebildet.

#### **4.4.2.2 Instrumente und Kalibrierungen**

Für den materiellen Teil einer Policy, allgemein als Instrumente gefasst, stehen die größte Anzahl von Indikatoren zur Verfügung, die verschiedene Aspekte von Politik und Wandel sichtbar machen. Der Definition von Salamon folgend besteht ein Policy Instrument aus einem anvisierten Gut oder einer Aktivität, einem *vehicle* (Behelf/Mittel/Instrument), einem Durchführungssystem (*delivery system*) sowie den Regeln dieses Systems (Salamon 2002). Diese Elemente finden sich in den Konzeptdimensionen des Institutional Grammar wieder: Neben einem Ziel (*aIm*) gehört zu einer Institution „actors or type of actors designated to carry out the aIm“ (*Attribute*, Siddiki et al. 2019: 6)

Zentral ist hier das induktive Kodieren von Devices als Ausführung der im Anker-Item Policy erfassten Aktivitäten. Kodierfrage ist also: Mit welchem Mittel wird die angestrebte Aktivität ausgeführt?

<b>Zielgruppen</b>	<b>Aktivitäten</b>	<b>Instrumente</b>
Abbildungsersteller	Kontrolle Anonymität	Anspruch auf Überlassung
Auftraggeber	Kontrolle Aufführung	Einziehung
Erben	Kontrolle Übersetzung	Freiheitsstrafe
Handler	Kontrolle Verbreitung	Geldstrafe
Herausgeber	Kontrolle Vervielfältigung	Kammer
Herausgeberorganisationen	Privilegien auslaufen	Kompetenzdelegation
Komponisten	Streitbeilegung	Quellenangabepflicht
Nachdrucker	Verhinderung unautorisierter Aufführungen	Register
Plagiator	Verhinderung unautorisierter Bearbeitungen	Schadensersatz
Privilegieninhaber	Verhinderung unautorisierter gewerbl. Verwertung	Schiedsspruch
Schriftsteller	Verhinderung unautorisierter Kopien	Stempel
Übersetzer	Verhinderung unautorisierter Übersetzungen	Verbot
Veranstalter	Verhinderung unautorisierter Verbreitung	Verfügungsrecht
Verleger	Verhinderung unzitierter Übernahme	Vernichtung
Bildende Künstler	Urheberschaft kommunizieren	Veröffentlichung
Fotografen	Policy-Weiterentwicklung	Vertrag
Mitteiler	Kontrolle Bearbeitung	Wahrnehmungsvermutung
Abgebildeter	Kontrolle Veröffentlichung	Gebühren
Filmurheber	Kontrolle Vortrag	Anspruch auf Auskunft
Tanzende und Pantomimen	Verhinderung unautorisierter öffentl. Mitteilungen	Bussgeld
Tonträgerhersteller	Verhinderung unautorisierter Vorführung	Informationspflicht
Stagma	Vergütung Nutzungsrechteinräumung	Meldepflicht
Filmhersteller	Kontrolle Ausstellung	Vergütungsanspruch
Interpreten	Kontrolle Vorführung	Vertragsänderungsrecht
Presseverleger	Vergütung bei Rechtsbrüchen	Kontrahierungszwang
Sendeunternehmen	Verhinderung Urheberanmassung	Schiedsstelle
Wissenschaftler	Kontrolle Aufnahme	Tarif
Nutzervereinigungen	Verbreitung erleichtern	Verwaltungsvollstreckung
Patentamt	Beaufsichtigung	Zulassungskontrolle
Programmierer	Vergütung öffentliche Aufführung	Einnahmenverteilungsplan
Verwertungsgesellschaften	Finanzielle Absicherung	Abgabe
Nutzer	Kontrolle Eigentum	Anspruch auf Beseitigung
Softwarefirmen	Kontrolle Funksendung	Anspruch auf Gewinnübertragung
Datenbankhersteller	Kontrolle Kommunikation über Werk	Anspruch auf Unterlageneinsicht
Kabelunternehmen	Kontrolle Lizenzierung	Anspruch auf Unterlassung

Lizenznehmer	Kontrolle öffentliche Wahrnehmbarkeit	Anspruch auf Weiterverkaufserlösbeteiligung
Behörden	Kontrolle öffentliche Wiedergabe	Anspruch auf Zutritt
Berufsbildungseinrichtungen	Kontrolle Verfilmung	Pranger
Betreiber	Kontrolle Weitersendung	Aufsichtsbehörde
Forschungseinrichtungen	Kontrolle Zugang zu Werkstücken	Berechtigtenversammlung
Gerichte	Vergütung Erfolg	Berichtspflicht
Kirchen	Vergütung Funksendung	Gesamtvertrag
Menschen mit Behinderungen	Vergütung gesetzliche Vertragsverlängerungen	Tätigkeitskontrolle
Schulen	Vergütung Kopie	Vertragskontrolle
Universitäten	Vergütung öffentliche Wiedergabe	Zwangsvollstreckung
Vermieter	Vergütung Verbreitung von Kopiertechnik	Anspruch auf Beschlagnahmung
Weiterbildungsinstitutionen	Vergütung Vermietung und Verleih	Gemeinsame Vergütungsregel
Hardwarehersteller	Vergütung Weiterverkauf	Schlichtung
Onlinemusikdiensteanbietern	Verhinderung unautorisierter Aufnahmen	Schlichtungsstelle
Verwertende Organisationen	Verhinderung unautorisierter Funksendung	Pflicht zur Mittelbereitstellung für Schrankeninanspruchnahme
Blindenvereine	Verhinderung unautorisierter öff. Wahrnehmbarmachung	Empirische Untersuchung
Kindergärten	Verhinderung unautorisierter öff. Wiedergabe	Abmahnung
	Verhinderung unautorisierter Weitersendung	Anspruch auf Rückruf
	Verhinderung Gemeinnisverrat	Anspruch auf Fatenkorrektur
	Vergütung Weiterverbreitung	Aufsichtsgremium
	Verhinderung Umgehung technischer Schutzmassnahmen	Beschwerdeverfahren
	Vergütung Lichtkopie	Delegiertenwahl
	Kontrolle Vermietung	Digitalkommunikationspflicht
	Kontrolle Kabelweitersendung	Dokumentationspflicht
	Kontrolle Satellitensendung in Europa	Fonds
	Vergütung Kabelweitersendung	Internationale Sachverständigen-gruppe
	Kontrolle Kopierschutz	Personalkontrolle
	Kontrolle Onlinestellung	Sicherheitsleistung
	Vergütung Onlinestellung	
	Verhinderung Überprotektion durch technischen Schutz	
	Vergütung Kopienversand	
	Vergütung neue Nutzungsarten	
	Vergütung Terminalwiedergabe	

Tab. 7: Zielgruppen, Aktivitäten und Instrumente im Urheberrecht (ds 3).

Sowohl Howlett als auch Treib haben auf die Bedeutung unterschiedlicher Zieltypen einzelner Instrumente abgestellt, die entweder materiell bzw. substantiell auf das Ziel an sich oder auf die prozeduralen Elemente eben dieser materiellen Ziele abstellen..

*Instrumentenzieltyp - Werte: substantiell, materiell (Variable „Howlett“)*  
*Instrumenttyp - Werte: detecting, effecting (Variable „NATO\_aim“)*

Zur Typologisierung der Instrumente werden die vorherrschenden Ressourcen Information, Autorität, Finanzen oder Organisation kodiert. Anders als von Hood intendiert, weiche ich von der Verwendung dieses Indikators ab, da die staatliche Politik des Urheberrechts sehr wahrscheinlich kaum auf andere Ressourcen außer autoritative Regelsetzung setzt. Für Hood ist die staatliche Regel, die die Personen zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet, nicht die Verwendung der Ressource ‚Information‘ oder auch nur der damit verbundenen bewegten Finanzen, sondern ein autoritatives Mittel. Das ist streng genommen korrekt, verdeckt aber die Vielfalt der Ressourcen, die gesellschaftlich mobilisiert werden. Da Instrumente in der Regel eine Kombination der Ressourcen sind (Acciai und Capano 2021), werden alle Ressourcen als dichotome Variablen sowie die Hauptressource als kategoriale Variable kodiert. Bei manchem Instrument ist dies aufgrund fehlender Kodierhinweise seitens der Theorie ein *judgement call*. Auch hier findet eine nachträgliche Einbettung dieses Items in den Datensatz statt.

*Ressourcentyp*

*Kodierfrage: Auf welchen Ressourcen des Handelns (gleich welchen Akteurs) beruht das Policy-Instrument?*

*dichotome Präsenzvariablen für Information, Autorität, ökonomische Anreize, Organisation. Kategoriale Variable „NATO“ für Hauptressource.*

Ein weiterer Indikator in diesem Bereich ist die Eingriffsintensität oder das Regulierungsniveau. Verschiedene Kodiervorschläge stehen zur Verfügung: 1) Die Einteilung von Vedung (2007, S. 28f) in autoritative Regulierungen (*Sticks*), ökonomische Anreize (*Carrots*) und Informationen (*Sermons*); 2) ein Kodierungsvorschlag von Metz und Glaus (2019), ob Sanktionen in der Lage seien, eher kleine (1) oder große Teile (2) vom Regelbruch abzuschrecken, oder gar nicht existieren (0). Alternativ verwenden Knill und Kollegen politikfeldspezifische, induktiv gewonnene Indikatoren (Adam et al. 2015). Elinor Ostroms Institutional Grammar bietet mit der Unterscheidung *must not*, *should not* sowie *may/shall* verschiedene Freiheitsgrade der Adressaten, doch solch sprachlichen Items ändern ihren Sinngehalt je nach Position

im Satzgeflecht. Während dies vor allem die Freiheitsgrade der Regulierten einfügt, wird mit dem „level“ Instrument übergreifende die Stringenz kodiert.

*level - Regulierungsniveau*

*Kodierfrage: Wird das jeweilige Instrument in seinem Niveau, d.h. seiner Stringenz oder Generösität verändert?*

*Werte: Dummyvariablen level\_up, level\_down*

Instrumente werden in ihrem Geltungsbereich bzw. ihren Bedingungen auf eine gewisse Reichweite geografisch, zeitlich sowie hinsichtlich ihrer *Konstellationen* spezifiziert. Unter *Konstellationen* werden alle jene Bestimmungen gefasst, die die betroffenen Zielgruppen durch Bedingungen eingrenzen können.

*scope\_time - zeitliche Reichweite*

*Kodierfrage: Welcher zeitliche Geltungsbereich gilt für das Instrument?*

*Werte: Dummyvariablen scope\_time\_up, scope\_time\_down*

*scope\_geo - geographische Reichweite*

*Kodierfrage: Auf welche geographische Einheit ist das Instrument in seiner Geltung begrenzt?*

*Werte: Dummyvariablen scope\_geo\_up, scope\_geo\_down*

*scope\_constellations - prozedurale Bedingungen/Reichweite*

*Kodierfrage: Welche prozeduralen Regelungen beschränken eine universelle Geltung der Regelung für das definierte Ziel?*

*Werte: Dummyvariablen scope\_constellations\_up, constellations\_down*

Für die Analyse wird für die drei Reichweite-Items ein gemeinsamer Indikator gebildet (scope), der sowohl auf der Ebene der Dokumente als auch auf der Ebene der Policy-Instrumente-Kombinationen aggregiert wird.

#### **4.4.2.3 Organisationen und Autorität**

Die Implementation einer Policy wird in irgendeiner Form einer Bürokratie oder spezifischen privaten Akteuren übergeben. Drei Aspekte müssen hier untersucht werden. Erstens ist dies der von Peters vorgebrachte und von Howlett adaptierte Indikator Automtizität, der die Nutzung etablierter Strukturen im Unterschied zur Schaffung neuer Kapazitäten beschreibt

(Howlett 2019a). Dieser Indikator wird nachträglich auf die induktiv erhobenen Implementeure erhoben:

*Wird zur Umsetzung des Policy-Instruments auf etablierte Institutionen gesetzt (Werte: ja (1); nein (0))?*

Zweitens und verwandt sind die *Directedness*-Indikatoren 1 und 2, d.h. zwei unterschiedliche mit dem Begriff verstandene Fragen. Direktionalität 1 beschreibt den Unterschied zwischen Two-Party- und Third-Party-Regulation, also ob die regulierende Instanz einen Intermediären dazwischen schaltet (Salamon 2002; Levi-Faur 2011; Howlett Mukherjee und Woo 2018).

Der Indikator Direktionalität 1, Implementation, fragt: wie staatsnah findet die Implementation statt? Zu seiner Erfassung werden die induktiv erhobenen Implementeure als staatlicher Akteure einerseits sowie entlang ihrer Position in der Verwertungskette kategorisiert (siehe oben). Direktionalität 2 wiederum beschreibt den Unterschied zwischen unitärer oder fragmentierter Intermediärlandschaft (Metz und Glaus 2019: 23): Wie viele Akteure sind in die Implementation eingebunden? (Werte: ganze Zahlen für jeden distinkten Akteurstyp). Hierzu wird die durchschnittliche Anzahl von Implementeuren je Policy-Item (Targetgroup-Aktivitäts-Kombination) sowie je Policy-Instrumenten-Kombination berechnet.

In Bezug auf die Zuständigkeit von staatlichen Stellen für die Policy-Entwicklung fehlen eindeutige Dokumente, so dass die Zuständigkeit selbst aus der Sekundärliteratur rekonstruiert wird. Die spezifische Entwicklung ist dann jedoch lediglich *account evidence*, der keiner Quantifizierung bedarf, und daher direkt aus den Dokumenten entnommen wird.

In der Gesamtschau aus Direktionalität 1 und Direktionalität 2 sowie jenen Policy-Instrumenten, die Organisationen erschaffen sowie prozeduralen Charakters sind, wird ein Bild des Mischverhältnisses von Governance Modi sowie des Wandels der Meta Governance Strategien entwickelt.

#### **4.4.2.4 Feedback und Interdependenz**

Feedbackanfälligkeit einer Policy wurde auf zwei Typen von Elementen zurückgeführt: Spezifische Klauseln sowie die Interdependenz mit anderen Materien. Ersteres sind Sunset- und Reload-Klauseln, die aufgrund der geringen Zahlen nicht als einzelne Indikatoren nur teilweise quantitativ kodiert wurden. Sunset-Klauseln kommen explizit sieben vor, während Reload-

Klauseln in Form von spezifischen Instrumenten vorkommen. Zentral sind also die Identifikation und Abgrenzung einer Policy oder eines Instruments.

Interdependenz wurden auf vier Ebenen erhoben: Erstens wurde induktiv jeder Verweis auf ein anderes Gesetz kodiert und in R später eine Variable generiert, die diese Verweise verschiedenen Politikfeldern zuordnet. Zweitens wird kodiert, ob der Verweis eine Übernahme dokumentfremder Regelungen darstellt: ob eine „Subordination“ stattfindet, ob auf die Nebeneinandergeltung verwiesen wird („neutral“) oder ob eine bewusste Abgrenzung oder Überordnung eingeführt wurde („Entkopplung“). Letzteres ist jedoch für den Status des Urheberrechts gegenüber anderen Policies zweideutig, da eine Überordnung ja gerade zu einer Kopplung im politischen Prozess führen kann. Es kann jedoch angenommen werden, dass die reine Notwendigkeit eines Entkopplungsstatements aufgrund einer regulatorischen oder politischen Verbindung gegeben ist. Die dritte Ebene ist die Interdependenz unterschiedlicher Policy-Dimensionen, also ob ein Instrument, eine Kalibrierung oder ein Implementeur referenziert wird. Alle drei Ebenen werden als Dummyvariablen erhoben.

Die vierte Ebene ist nicht konkret materieller, sondern struktureller Art. Im entstehenden globalen Multi-Level-System können nationale Policies der Umsetzung höherer, wegen fehlender Autorität noch in Teilen allgemeiner und deutungsoffener Entscheidungen dienen. Hierzu zählen internationale Verträge sowie die EU-Richtlinien, die als Dummy-Variablen kodiert werden. Die Mitgliedschaft in einem internationalen Vertrag ist zudem als *account evidence* nicht als Item zu erheben.

#### **4.4.3 Quellen: Mit unvollständigen Datenbanken zu einem vollständigen Korpus**

In der politikwissenschaftlichen Urheberrechtsliteratur finden sich - bis auf eigene Vorarbeiten - kaum Überblicke, die eine vollständige Übersicht über die Policy-Making-Aktivitäten gewähren. Die zentrale Datenbank des deutschen Bundestages offenbart sich als lückenhaft. Juristische Literatur ist häufig in seiner Kommentarfunktion gesetzesfokussiert und bildet nur einen Einstieg. Mit zentralen Datenbanken wie Juris sowie Beck lässt sich eine schnellere Vollständigkeit erlangen (DBIS 2020b, 2020a), doch es werden auch falsch-positive Resultate geliefert wie beispielsweise bei Neuveröffentlichungen von Gesetzen. Daher wurde die Dokumentation des Münchner Instituts für Urheberrecht und Medienrecht (Urheber- und Medienrecht e. V. 2020) sowie die Datenbank *offenegesetze.de* zur Gegenprüfung herangezogen worden. Beide kommerziellen Datenbanken bilden die regulatorische Entwicklung unzu-

reichend ab, da aufgrund der Zäsur zwischen Deutschem Reich und der Bundesrepublik der übernommene, rechtliche Altbestand von Bundesregierung und dem Bundesjustizministerium 1964 in einem einmaligen Bundesgesetzblatt III zusammengefasst wurden. Des Weiteren macht nur die Beck-Datenbank deutlich, dass die im Bundesgesetzblatt Teil II gefassten Gesetze zur Annahme internationaler Abkommen das deutsche Urheberrecht ebenso verändern.

Die historisch deutlich breiter aufgestellte Datenbank Makrolog ist Anfang 2020 in Juris integriert worden, wodurch die historischen Bestände erstmal nicht zugänglich sind. Die Lücke konnte eine Triangulation der Webseite *rechtssetzung.de* (die private Datenbank eines Mitarbeiters des Rechtssystemanbieters *DeJure*) sowie systematisches Vor- und Zurückverfolgen von Änderungen sowie der Konsultation einschlägiger Fachliteratur der damaligen Zeit füllen (Dernburg 1897; Rauter 1905; Schlittgen 1908; Olshausen 1913; Marwitz und Osterrieth 1929; Warneyer 1930; Ristow 1936). Damit ließ sich ein Gesamtbestand von 231 Gesetzen und Verordnungen zusammentragen. Es zeigt sich nicht nur, dass alle Quellen mitunter fehlerhaft sind, sondern zugleich auch aus juristischer Genauigkeit wenig relevante Gesetze erfasst werden. Zentrales Auswahlkriterium ist hier, dass ein Gesetz eine Novelle des deutschen Urheberrechtsgesetzes sowie des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes, beide aus dem Jahre 1965, darstellt oder aber von diesen verändert worden ist. Darüber wurden auch Gesetze integriert, die sich explizit durch Verweis oder durch Nennung auf das Urheberrecht beziehen. Zu letzterem zählen auch jene Gesetze, die internationale Verträge für deutsches Recht anerkennen.

Für die Dokumentenanalyse sind nicht jedoch nicht alle Dokumente relevant: 21 Gesetze, die formal eine Änderung vornehmen, aber lediglich die Veränderungen von Institutionennamen nachvollziehen, etwa um dem Ministerium für Justiz den Zusatz „und für Verbraucherschutz“ zu geben, sind ebenso ausgeschlossen wie die Bekanntmachungen internationaler Verträge und des Urheberrechts auf Geschmacksmuster, dem heutigen Designrecht. Einige Verordnungen während des zweitens Weltkrieges sind ebenfalls ausgeschlossen worden, da über Kriegsmaßnahmen keine Vollständigkeit erwartet werden kann. 54 Verordnungen und Landesgesetze zur Gerichtsbarkeit, die in Ausführung des Paragraphen § 105 des Urheberrechtsgesetzes entstehen, müssen als *account evidence* nicht kodiert werden, sondern werden qualitativ ausgewertet. Einige inhaltliche Dokumente sind zudem rein qualitative ausgewertet worden, etwa die Verfassungen der deutschen Staaten (die in der oberen Zahl gar nicht eingerechnet sind). Mit diesem Ansatz entsteht ein Untersuchungszeitraum von 1870 bis 2019, in dem Datensatz von 146 Dokumenten erfasst wurde, der entlang der zuvor beschriebenen



Items nach einem im folgenden Abschnitt beschriebenen Vorgehensweise kodiert und analysiert.

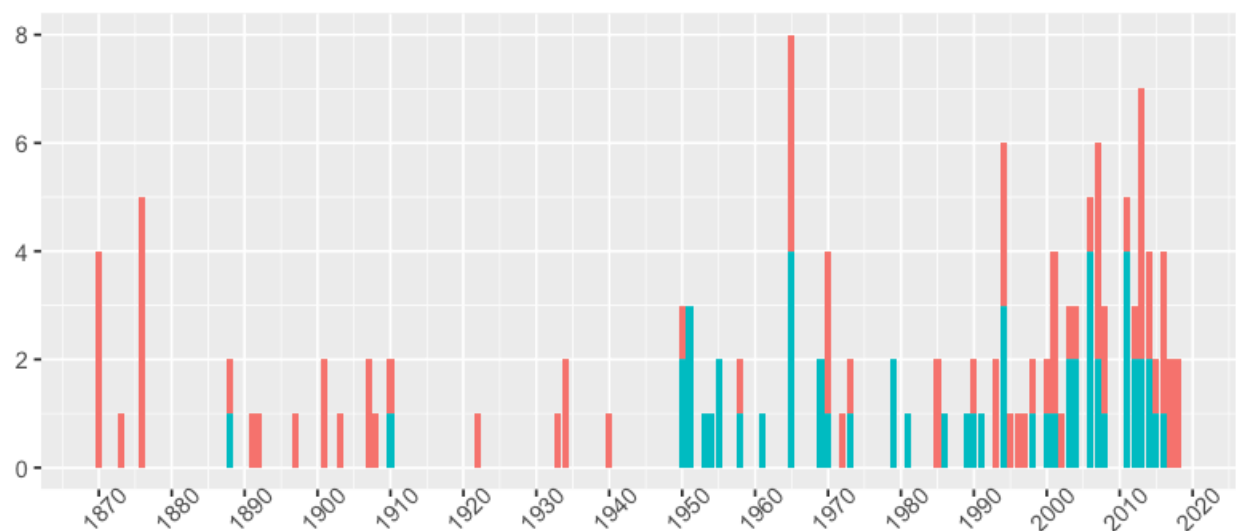


Abbildung 4.1: Analyierte Dokumente pro Jahr. Rot = Kerngesetze des Urheberrechts. Blau = Andere.

Von vornherein von dieser Aufzählung ausgenommen wurden erstens eine Reihe von internationalen Gegenseitigkeitsabkommen aus dem späten 19. Jahrhundert sowie eine größere Zahl von Ratifizierungen internationaler Doppelbesteuerungsabkommen aus den frühen Jahren der Bundesrepublik, die steuerliche Bevorteilung von urheberrechtlichen Ansprüchen reguliert, ausgefiltert. Auf ersteres gehe ich gesondert ein und habe den Bestand an internationalen Verträgen in Appendix E dokumentiert.

Zweitens sind Bundesverfassungsgerichts und auch weitere Gerichtsentscheidungen trotz ihres zweifellos anzuerkennenden Policy-Wandel-Effekts ausgeschlossen wurden. Schroff (2014) hatte Gerichtsurteile inkludiert, doch die Auswahl nicht auf eine Vollerhebung, sondern auf einer Expertenwahl (durch Nennung in Urheberrechtskommentaren der Rechtswissenschaft) gestützt. Auch bei den Bundesverfassungsgerichtsurteilen stützt sie sich lediglich auf jene 4 Urteile, die Regelungen für verfassungswidrig erklären. Die Urteilszahl ist in beiden Fällen jeweils höher<sup>56</sup> und mindestens die verfassungsgemäße Auslegung ist ebenso sehr Politikwandel wie Verfassungswidrigkeitserklärung (Engst 2017). Durch die gewählte

<sup>56</sup> siehe Liste von Urteilen im Appendix G.

Erhebungsform, die Ausweitung auf Verordnung und auf die Begleitgesetze ist der vorliegende Datensatz dennoch umfangreicher als Schroffs Studie.

Die wichtigsten Landmarken sind hier die ersten drei Urheberrechtsgesetze 1870 und 1876 sowie deren Neufassung 1901 und 1907. Diese Gesetze werden größtenteils durch die große Reform von 1965, die die getrennten Materien in einem einheitliche Urheberrechtsgesetz zusammenfasst, abgelöst, auch wenn bis heute einige Teile des 1907er *Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie* und auch das *Gesetz über das Verlagsrecht* noch in Kraft sind. 1934 wurde erstmals ein Wahrnehmungsgesetz eingeführt, ein Vorläufer des alleinstehendes Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes von 1965, welches durch das Verwertungsgesellschaftengesetz 2016 abgelöst worden ist. Schließlich sollen Urheberrechtsgesetz und Verwertungsgesellschaftengesetz durch ein drittes Gesetz - das Urheberrechts-Diensteanbieter-Gesetz über die urheberrechtliche Verantwortlichkeit von Diensteanbietern für das Teilen von Online-Inhalten - ergänzt werden. Alle analysierten Dokumente sind im Appendix B aufgeführt und, sofern direkt zitiert, im Dokumentenverzeichnis aufgeführt.

Während europäische Rechtssetzung aufgrund der EU-eigenen Datenbanken deutlich zuverlässiger auffindbar ist, sind internationale Verträge schwerer zu lokalisieren. Dafür wurde die oben zitierte Literatur mit Verweisen in den deutschen Gesetzen und den einschlägigen Gesetzen, die in der Datenbanksuche gefunden wurden, abgeglichen. Die erste europäische Rechtssetzung im Datenkorpus stammt aus dem Jahr 1991 und inkludiert alle bis 31.12.2019 abgeschlossenen Verfahren. Das Bundesgesetzblatt verzeichnet das (Wieder-)Inkrafttreten internationaler Verträge, seit 1968 im jährlichen Fundstellennachweis B minutiös aufgeführt. Verträge, die vor dem zweiten Weltkrieg endeten oder aber nach dem Weltkrieg nicht wieder - was hätte passieren müssen - in Kraft gesetzt wurden, sind deutlich schwieriger nachzuerfolgen und konnten nur mit Hilfe des Archivs des Auswärtigen Amtes ausfindig gemacht werden oder durch kleinteilige Suche in der Sekundärliteratur identifiziert werden.

Einige Items oder Teile lassen sich nicht innerhalb der Gesetzesdokumente selbst erheben. Reload-Entscheidungen zu Gesetzen werden häufig als Entschließungsanträge extra beschlossen und wurden in den offiziellen Datenbanken der Bundestages - bis vor kurzem - nicht ausgewiesen. Ihre Existenz muss über Ausschussberichte, in denen die Anträge in der Regel formuliert werden, und den Plenarprotokolle rekonstruiert werden. Die Regulierung von Zuständigkeiten im Bereich Urheberrecht, sofern dies nicht in den Gesetzen selbst bein-

haltet ist, wurde mithilfe von Organisationsplänen von Bundesministerien für den Zeitraum von 1949-2019 aus dem Bundesarchiv untersucht (zur Arbeit mit Archivmaterial Brenner-Wilczek et al. 2006). Unterlagen über staatliche Stellen vor dem zweiten Weltkrieg sowie Unterlagen zur Sachverständigenkommission Urheberrecht im Bundesjustizministerium konnten zwar lokalisiert, wegen der Schließung der Archive und den Reisebeschränkungen während der Corona-Pandemie im Jahr 2020 und 2021 nicht mehr eingesehen werden. In groben Zügen lässt sich die institutionelle Entwicklung jedoch mit Sekundärliteratur aufarbeiten.

#### **4.4.4 Was offenbleiben muss**

Das Ziel dieser Untersuchung ist größtmögliche Vollständigkeit bei gleichzeitiger Transparenz in Umfang, Vorgehen und Schlüssen. Eine ganze Reihe von meist eher kleinen, aber doch fehlenden Dokumenten und Regelungen des Urheberrechts sind aus verschiedenen Gründen nicht berücksichtigt worden:

Der gewählte Zeitraum und die gewählten Ebene beginnen die Analyse des Urheberrechts am Ende ihres vermutlich einschneidendsten Wandels, der Einführung des Urheberrechts auf nationalstaatlicher Ebene, so dass das Ausmaß von Wandel nicht in vollem Umfang klar wird. Darüber hinaus zeigt die historische Forschung, dass das Urheberrecht vielfach in den Einzelstaaten des deutschen Bundes vor 1870 bereits entwickelt wurde, so dass eine künftige Untersuchung von Policy-Transfer und -diffusion noch einmal selbst in die Archive hinabsteigen müsste. Gleiches gilt für die Fortgeltung von Landesregelungen für Fotografieurheberrecht parallel zur zentralstaatlichen Regelung von 1876, deren Dauer und eventuelle Reformtätigkeit im Dunkeln liegt (Urh 1876b: § 12). Als Ausgangspunkt sei hier der Hinweis gegeben, was Walther Strauß, der Berichterstatter im Ausschuss für Zuständigkeitsfragen im parlamentarischen Rat für das Grundgesetz, dargelegt: „Praktisch habe es auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes, des Verlagsrechts und des Urheberrechts seit den [18]70er keine [...] landesrechtliche Regelungen gegeben (Werner et al. 1986: 11).<sup>57</sup> Es bliebe zu überprüfen, ob

---

<sup>57</sup> Die ausgelassene Fußnote ist eine Korrektur von Strauß im Protokoll, demnach er in Bezug auf landesrechtliche Regelungen zunächst gesagt habe, dass es diese „niemals“ gegeben habe. Das verstärkt, dass die Länder nicht schon länger als kompetent wahrgenommen wurden.

dies denn tatsächlich stimmt, denn immerhin wird das bayerische Urheberrechtsgesetz von 1865 erst 1986 aufgehoben (Urh 1986 Art. 5).<sup>58</sup>

Auch aufgrund der Ressourcenknappheit und der durch die Corona/Covid19-Pandemie im Jahr 2020 bedingten Auflagen und Einschränkungen bleiben eine Reihe von (höchstwahrscheinlich lediglich) Detailfragen unbeantwortet:

1. Wie lange galten jene Privilegien, die durch die Bestandssicherungsparagrafen der Gesetze von 1870, 1876 und auch danach weitergalten? Im Stadtarchiv Leipzig liegen diese unter dem Aktenzeichen 47.25.04 im Band 3 vor.
2. Fragen zum Institutionenaufbau und seiner Funktion der Leipziger Stelle für die Eintragsrolle, die ja zunächst als Teil der Wohlfahrtspolizei, einem Vorläufer der allgemeinen Stadtverwaltung, und erst später, zu unbekanntem Zeitpunkt als eigenständige Stelle unbekannter Organisationsform und -ausstattung ausgegliedert wird, müssten zunächst mit der Suche nach deren Akten beginnen, da diese dem Stadtarchiv Leipzig gar nicht vorliegen.
3. Die bei Einführung des Urheberrechts getroffenen Regelungen zum Bestandsschutz wurden zur Ausführung in die Hand der Länder gelegt.
4. Es wird später gezeigt, dass die Gerichtsbarkeit die zentrale Implementationsinstitution für das Urheberrecht ist. Die Anfangsjahre des Deutschen Kaiserreichs sind geprägt vom Aufbau zentralstaatlicher Institutionen wie dem Reichsgericht (1877) und Regelungen wie der Gerichtsverfassungsordnung, der Strafprozessordnung, Zivilprozessordnung und dem Bürgerlich Gesetzbuch, die die institutionellen Unterschiede und die Zersplitterung in bis zu 5 verschiedene Zivilrechtskodizes<sup>59</sup> zu überwinden suchen (Krüger et al. 2017: Vorbemerkung zu §1 Rn 2). Inwieweit dies für das Urheberrecht tatsächlich Änderungen mit sich brachte, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.
5. Die im Kapitel 6.1.2 untersuchten Sachverständigenvereine sind anscheinend ein historisch nicht aufgearbeitetes Thema, obwohl sie seit dem preußischen Gesetz von 1837 als Teil der Implementationsstruktur vorgesehen sind (Nomine 2001). Obgleich die vorliegende Arbeit von Nomine für die preußische Literaturverein für die Jahre bis 1870 viele Hinweise liefert, bleibt die organisationale Entwicklung in den 24 anderen

---

<sup>58</sup> Der lange übriggebliebene §68 wird inhaltlich im Pflichtstückegesetz fortgeführt, dass die Abgabe von in Bayern verlegten Exemplaren an die bayerische Staatsbibliothek vorschreibt.

<sup>59</sup> Den französischen Code civil, das preußische Landrecht und weitere (Vogel 1991: 1125).

Ländern des Reiches wie für die übrigen Sparten im Dunkeln. Auch liegen für die übrigen Jahre von 1870 bis 1945 nur eine Auswahl von Gutachten (Dambach 1874, 1891; Hillig 1928, 1934; Wollenberg 1936; Daude 1907) und die kläglichen Kriegsüberreste der zentralisierten Reichskulturkammer vor (Werner 1987).

6. Die Sachverständigenkommission, gegründet 1949 und aktiv bis vermutlich 2005, war eine gesetzesvorbereitende Institution und dabei durchaus umstritten. Zumindest zu Anfang waren die Sachverständigen in der Tradition der Sachverständigenvereine vor allem Interessenakteure. Aufgrund der Pandemielage im Jahr 2020 konnten die zugänglichen Akten bis 1994 nicht ausgewertet werden.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> 10 Aktenbände mit den Archivnummern B 141: 37939, 37940, 37941, 37942, 37943, 49690, 422692, 422693, 422694, 422695.

## **5 — *Policy-Wandel im deutschen Urheberrecht***

Wie hat sich die Urheberrechtsgesetzgebung verwandelt? Zunächst widmet sich dieses Kapitel der Frage der Sequentialität von weitreichendem und geringem Politikwandel. Drei Wandelsphasen werden in den 1900er, 1965 und ab der Jahrtausendwende identifiziert, in einer grundsätzlich auf *layering* basierenden Policy-Entwicklung. Als zweites wird untersucht, wie sich die unterschiedlichen Wandelsphasen charakterisieren lassen und ob und wann ein Status der Maturität erreicht wird. Drittens wird untersucht, durch welche Inhalte die *layering*-Phasen geprägt sind. Besonders prägnant ist der Unterschied zwischen einem grundsätzlich inneren Prozess 1965 und einem Erweiterungsprozess ab 2000. Im vierten Teil nutze ich den Datensatz, um die These der Stärkung des klassischen Urheberrechts und der Krisenthese zu untersuchen. Im Zusammenhang damit prüfe ich auch die These der steigenden Interdependenz. Schließlich argumentiere ich im fünften Abschnitt, dass seit den 1960er Jahren ein *layering*-Prozess stattfindet, der seit den 2000er durch Reformierung der Vertragsbeziehungen den grundlegenden Teil des Urheberrechts neu arrangiert.

### **5.1 *Urheberrechtspolitik über Zeit***

Seit 1870 existiert eine zentralstaatliche Politik, die die Vorgänger und Auskopplungen des heutigen Urheberrechts sind. Noch im norddeutschen Bund wurde ein Gesetz beschlossen, das Regelungen für künstlerische Schriftwerke, Abbildungen und Kompositionen erließ. 1876 folgten Einzelgesetze für Fotografie sowie die sogenannte bildende Kunst, womit vor allem Bildhauerei und Malerei - im weitesten Sinne - reguliert wurde (Ulmer 1951: 91). In Tabelle 9 wird deutlich, dass diese Gesetze durch das Literatururheberrechtsgesetz von 1901 (LUG) sowie 1907 durch ein Kunsturheberrechtsgesetz (KUG, Fotografie und bildende Kunst nun zusammen) reformiert und schließlich im Urheberrechtsgesetz 1965 zusammengefasst wurden. Daneben existieren ein paar wenige Unterregulierungen, einerseits in Form verschiedener Verordnungen und andererseits in Form von Gesetzen, die diese Urheberrechtsgesetze ergänzen: Bei den Verordnungen steht vor allem die Instruktion zur „Eintragsrolle“ in direkter Linie zur späteren Urheberrolle (vgl. Kapitel 6.1.2). Das Verlagsgesetz von 1901 - bis heute nahezu unverändert - reguliert Vertragsinhalte zwischen Schriftsteller\*innen und ihren Verlagen. Das Gesetz über die Vermittlung von Musikaufführungsrechten von 1934 regelt die Vertragstätigkeit für diesen speziellen Bereich und wird abgelöst durch das Urheberrechtswahrnehmungsgesetz, das die Position der Verwertungsgesellschaften universalisiert und re-

guliert. Das Verwertungsgesellschaftengesetz von 2016 löst dieses Gesetz ab. Der in diesem Kapitel untersuchte Politikwandel bezieht sich auf Novellierungen dieser Gesetze.

Beschluss	Gesetz	Ersetzt durch
1870	Schriftwerkeurheberrecht	LUG
1876	Photografenurheberrecht	KUG
1876	Künstlerurheberrecht	KUG
1901	Literatururheberrecht (LUG)	UrhG
1901	Verlagsgesetz	
1907	Kunsturheberrecht (KUG)	UrhG
1933	Musikaufführungsgesetz	UrhWahrnG
1965	Urheberrechtsgesetz (UrhG)	
1965	Urheberrechtswahrnehmungsgesetz (UrhWahrnG)	VGG
2016	Verwertungsgesellschaftengesetz (VGG)	

Tab. 8: Kerngesetze des Urheberrechts.

Diese Gesetze lösen das Privilegienwesen, dem nicht-kodifizierten Vorgänger des Urheberrechts, ab. Privilegien sind allgemeine, obrigkeitstaatliche Einzelanordnungen, die für das Verlagswesen die Form von ausschließlichen Rechten, einen Druck vorzunehmen, oder das Verbot des Nachdrucks eines spezifischen Werks oder der Werke von Autor\*innen umfasste (Seifert 2014). Die Motivation für die Vergabe dieser Rechte konnte also von Fall zu Fall variieren und war empirisch vielfältig vom Interessenschutz von Verlegern, Druckereien und Autor\*innen hin zu wirtschaftspolitischen oder ideologischen Zielen bestimmt. Obwohl „auf bestimmten Felder der Privilegienpraxis Gewohnheiten entwickelt und sogar zu Regeln verdichtet worden [ist], so bleibt das Privileg doch immer auf den Einzelfall bezogen“ (Wadle 2012: 76). Besonders anschaulich ist folgendes Beispiel: Über die Erteilung eines Privilegs korrespondierte Johann Wolfgang von Goethe direkt mit dem obersten Beschlussorgan des deutschen Bundes, der Bundesversammlung (Wadle 2012: 297ff). Während auf der mitgliedstaatlichen Ebene Gesetze gegen verschiedene Formen von Nachdrucken entstehen, besteht das Privilegienwesen sogar über sein Verbot hinweg aufgrund einer Übergangsregelung im Schriftwerkeurheberrecht fort.

Gerade jene Ablösungen von Regelungen durch neue Gesetze sind vermeintlich klare Zeitpunkte großen Politikwandels, während bei den Novellierungen eher kleinere Veränderungen zu erwarten wären. Doch mit Ausnahme des Urheberrechtsgesetzes und des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes von 1965 und des Verwertungsgesellschaftengesetzes von 2016 ist dies nicht der Fall. In Abbildung 5.1 wird die Einführung des Schriftwerkeurheberrechts im Jahr 1870 als einer der größeren Reform aufgrund des Untersuchungszeitraums systematisch überschätzt. Einige Policies und auch Instrumente, wie etwa die Sachverständigenvereine, sind bereits in verschiedenen deutschen Bundesstaaten, vor allem aber dem dominanten Preußen, eingeführt worden und sehr wahrscheinlich gar keine Neuerungen (Dambach 1874; Wadle et al. 1997; Wadle 2012: 369ff).

Der große Abstand zwischen den größten Reformen, mit deutlichen kleineren Reformen zwischen ihnen, ist als Muster in Abbildung 5.1 recht deutlich zu erkennen. Doch die Daten bestätigen hier nur zum Teil die in Hypothese P-1 dargelegten Muster seltenen großen Politikwandels und dazwischen kleinen, häufigen Reformen (vgl. Kapitel 4.3.1). Dass die beiden Reformgesetze von 1965 - im Übrigen zusammen mit drei internationalen, thematisch einschlägigen Verträgen<sup>61</sup> ebenso wie die Reform von 1985 - so solitär dastehen und von langen Phasen ohne irgendeine Reformtätigkeit umgeben sind, ist eine Besonderheit, in denen sich auch die beiden Weltkriege deutlich sichtbar abzeichnen. Besonders das Urheberrechtsgesetz gilt hier als ein Nachholprozesse von reformpolitischen Debatten, die seit den späten 1920er Jahren geführt wurden (Maracke 2003; Vogt 2004; Dreier und Hilty 2015). Entsprechend ist die punktuelle, große Reform des Urheberrechtsgesetzes im Jahr 1965 eine Ausnahmeerscheinung in der Geschichte, während in der übrigen Zeit Politikwandel eher in zusammenhängenden Phasen etwa Anfang des 20. Jahrhunderts und seit 1990 auftritt.

---

<sup>61</sup> Vergl. zu internationalen Verträgen, Kapitel 6.3.2.



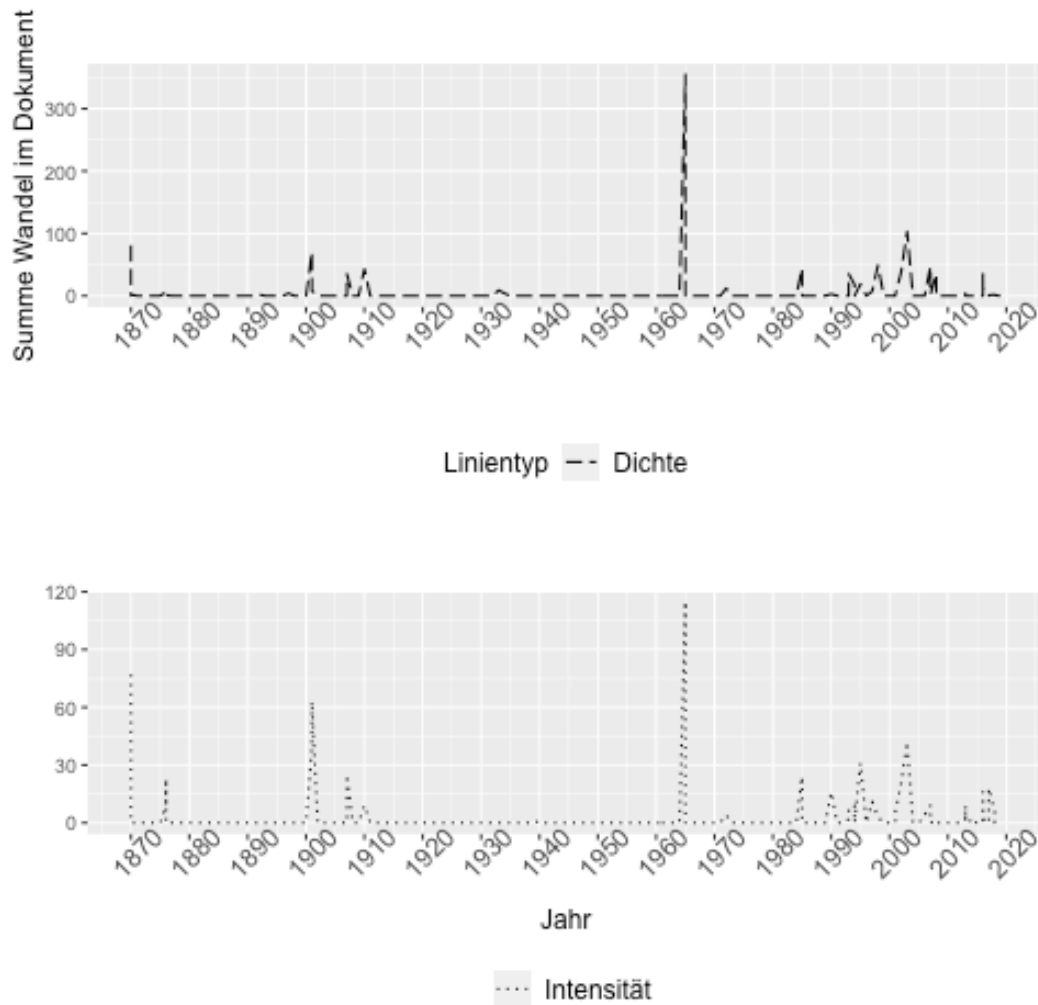


Abbildung 5.1: Inzidenz von Dichte (Ziele, Instrumente) sowie Intensität (Reichweite, Niveau).

Die rechtshistorische Forschung konstatiert zwar, dass die Rechtsprechung in der langen Phase ohne Reformtätigkeit zwischen 1910 und 1933 sowie 1940 bis 1965 aufkommende Regelungslücken durch Auslegungen füllte (Vogel 1987). Beispielsweise führt Schroff an, dass Senderechte als Policy faktisch, wenn auch nicht gesetzlich, durch das Reichsgericht 1926 eingeführt worden seien (Schroff 2014: 84 Fn 30). Für diese Analyse bleibt jedoch unsichtbar, wie tiefgreifend die rechtspolitische Weiterentwicklung durch die Rechtsprechung, ist.<sup>62</sup> Es ist darüber hinaus offen, ob ein subsidiäres Verhältnis der Fortentwicklung durch Richterrecht und der legislativen Rechtssetzung besteht oder eine komplementäre Bedingung angenommen werden muss. Auch in den besonders aktiven 2000er Jahren sind bedeutende Urteile

<sup>62</sup> Vgl. zur Auslassung der Gerichtsurteile Abschnitt 4.3.3.

des Bundesgerichtshofes gefallen, die dann in den Reformgesetzen aufgegriffen wurden (vgl. bei Wandtke et al. 2011; Lindow 2019).

Die oft implizite Annahme eines punktuellen Wandels sollte zugunsten von Wandelperioden aufgegeben werden. Die Entwicklung des deutschen Urheberrechts zeichnet sich weniger durch ein gleichbleibendes, wellenförmiges Muster von großen Reformen und inkrementeller Novellierungen, sondern durch distinkte Perioden des Policy-Makings ab. Im Urheberrecht sind in der Abbildung 5.1 beispielsweise die 1870er Jahren, das ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts sowie die Jahre um die Jahrtausendwende identifizierbar, die sich von Folie der altbundesrepublikanischen Urheberrechtsjahre - selten, umfassend und einvernehmlich - unterscheiden. Alle drei genannten Perioden kennzeichnet, dass sie ihre Themen trotz großer Gesetze separat und nacheinander abhandelte.

Aus dem ursprünglichen Gesetz 1870 wurden (sogar recht kurzfristig) die Fotografen<sup>63</sup> und bildenden Künstler ausgegliedert und 1876 mit je eigenem Gesetz bedacht (Bandilla 2005: 26f). Die Verbindung der drei Gesetze besteht darin, dass die beiden 1876er einen Teil ihrer Policies und Instrumente aus dem Verweis auf die Sanktionsparagrafen des Schriftwerkeurheberrechts sowie einige der damit einhergehenden Verordnungen gewinnen.<sup>64</sup> Die damals noch als zueinander gehörend verstandenen, anderen Gesetze des geistigen Eigentums (vgl. Abschnitt 5.4.2) sind ebenfalls in jenen Jahren beschlossen worden, so dass die 1870er Jahre als eine allgemeine Sattelzeit regulatorischer Tätigkeit verstanden werden kann.

Auch Anfang des 19. Jahrhunderts wurde die vielfach geforderte Zusammenlegung dieser Materien wieder zum Teil der sequenziellen Bearbeitung unterzogen (Vogel 1987). Die Trennung zeigt sich deutlich in den späteren Kürzeln, demnach das Gesetz für Schriftsteller, Abbildungsersteller und Komponisten als „Literatururheberrecht“ (LUG) benannt wird und mit ihm zeitgleich das Gesetz zu Verlagsverträgen (Verlagsrecht) beschlossen wurde. Im „Kunsturheberrechtsgesetz (KUG)“ werden 1907 dann die Regelungen für Fotografen und bildende Künstler erstmals zusammengelegt. Obwohl das KUG die Verbindung zum 'anderen' Ur-

---

<sup>63</sup> Wenn in den Kategorien der Gesetze gesprochen wird, weiche ich vom bisher verwendeten Gender-Stern ab.

<sup>64</sup> „Die Bestimmungen in den §§. 18 – 42 des Gesetzes vom 11. Juni 1870, betreffend das Urheberrecht an Schriftwerken etc., (Bundes-Gesetzbl. 1870 S. 339) finden auch auf die Nachbildung von Werken der bildenden Künste entsprechende Anwendung“ (Urh 1876a: §16; ähnliches auch Urh 1876b: § 9).

heberrecht löst, in dem es eigene Sanktionsvorschriften vorsieht (Urh 1907),<sup>65</sup> zeigt sich die Verbindung beider durch die Novellierung im Jahr 1910, die beide Gesetze gleichsam ändert. Das Urheberrechtsgesetz von 1965 integriert die Inhalte dieser beiden Gesetze schließlich.

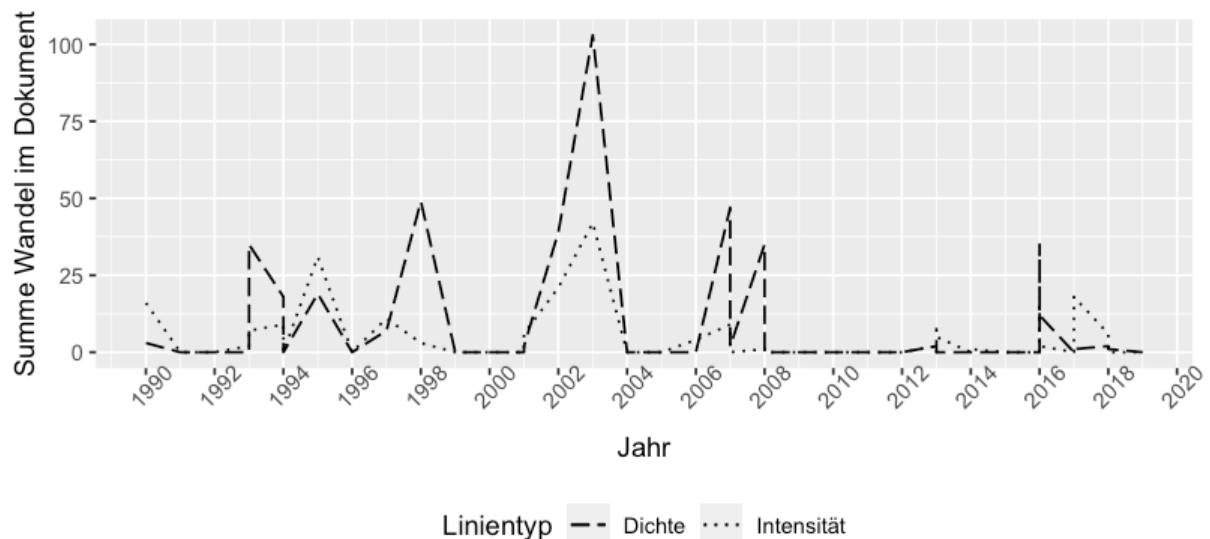


Abbildung 5.2: Inzidenz von Dichte (Ziele, Instrumente) sowie Intensität (Reichweite, Niveau) von 1990 bis 2019.

Die Zeit ab 1990 unterscheidet sich jedoch grundlegend von den vorherigen Wandelperiode und kann anhand von zwei Zeitmarken unterteilt werden: Seit 1990 vergehen selten mehr als drei Jahre bis zu einer weiteren Novelle. Tatsächlich sind nur die Jahre 1999-2001 und 2009-2012 reformfreie, gleichwohl nicht diskussionsfreie Jahre, wenn man von der Euro-Umstellung sowie der Verlängerung von Sunset-Klauseln absieht (vgl. u.a. den Reformdiskussionen bei Günnewig 2003; Lindow 2019). In Abbildung 5.2 wird zudem deutlich, dass sich die Zeit von 1990 bis 2008 besonders durch konstante mittlere und große Reformtätigkeit auszeichnet. Erst mit den 2010er Jahre beginnt eine neue Phase.

Doch auch die 1990er Jahre unterscheiden sich von den 2000ern strukturell, wie der Unterschied zwischen Dichte- und Intensitätsregulierungen in den Abbildung 5.2 zeigt. Die Vielzahl der Reformen ist ein Ausdruck der beginnenden europäischen Harmonisierung in diesem Feld, die zahlreiche Einzelregelungen auf den Weg brachte (Littoz-Monnet 2006, 2007), die

<sup>65</sup> Zitierte Primärdokumente sind im Dokumentverzeichnis verzeichnet und werden mit individuellen Kürzeln für diese Arbeit versehen. ‘Urh’ kennzeichnet ein Gesetz oder eine Novelle im Urheberrecht.

aufgrund ihrer recht kurzen Umsetzungsfristen Einzelgesetze forciert haben werden.<sup>66</sup> Die Zusammenfassung mehrere einzelner Entwürfe zum *Dritten Änderungsgesetz* verdeutlicht, dass ohne die vereinzelnenden EU-Impulse die 1990er Jahre eher dem alten Muster entsprechen würden (BT Drs. 13/1315).

In Abbildung 5.3 zeigt sich auch für die 2000er die Bedeutung der EU-Harmonisierung, mit der die schnelle Abfolge von Gesetzen allerdings nur bedingt in Verbindung zu bringen sind. 2002 werden vertragsrechtliche Regelungen explizit mit dem Verweis novelliert, dass dies nicht Teil der Reform zur *Anpassung des Urheberrechts an die Informationsgesellschaft* sein werde (BT Drs. 14/8058). Diese Reform folgt im Jahr 2003 als Umsetzung der 2001er Informationsgesellschaft-Richtlinie der EU, die allerdings in zwei Teile aufgespalten wird, so dass von einem ersten *Korb* und einem zweiten *Korb* von Regelungen die Rede ist. Der erste Korb soll die verpflichtenden Regelungen umsetzen, doch aufgrund politischer Konflikte und der Diskontinuität durch die Bundestagswahl 2002 gelingt dies erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist (vgl. zu diesem Prozess Günnewig 2003). Der Reformprozess des zweiten Korbes wird 2003 nur eine Woche nach der Verkündung seines Vorgängers begonnen und soll jene Teile novellieren, die nicht durch die EU-InfoSoc-Richtlinie erfasst worden waren (Zypries 2003). Mit dessen Verabschiedung 2007 wiederum beschließt der Bundestag die Erarbeitung eines dritten Korbes, welcher sich nun mit „spezifischen Anforderungen von Bildung, Wissenschaft und Forschung in der Wissens- und Informationsgesellschaft sowie der zunehmend wissensbasierten Wirtschaft“ befassen soll (BT Drs. 16/5939). 2006 wie 2008 werden wiederum die EU-Richtlinie über das *Folgerecht des Urhebers des Originals eines Kunstwerks* sowie zur *Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums* umgesetzt (Urh 2006: 2587; 2008: 1161). Anders als zuvor missachtet die Bundesrepublik die Umsetzungsfristen teilweise sogar deutlich, so dass eine Determinierung durch die EU nicht gegeben ist. Die Trennung markiert hier also tendenziell eine Separierung von nationaler und europäischer Politik.

Am Rande des Untersuchungszeitraums lässt sich in dieser Logik bereits eine vierte Episode konstatieren. Im Zeitraum von 2016 bis 2021 findet sich eine weitere Ballung von größeren Reformen: das Verwertungsgesellschaftengesetz sowie eine zweite Urhebervertragsrechtsreform im Jahr 2016, dem Urheberrechts-Wissensgesellschafts-Gesetz von 2017, dem Marrakesch-Gesetz von 2018 sowie den beiden Gesetzen außerhalb des Untersuchungszeitraums,

---

<sup>66</sup> Vgl. zur Bedeutung der EU-Ebene, Kapitel 6.3.3.

dem Gesetz zur starken des fairen Wettbewerbs (Urh 2020) sowie dem Gesetz zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarkts (Urh 2021). Während der Veränderungsumfang des im Mai 2021 beschlossenen, 17 Seiten und knapp 11.000 Wörter langen Reformgesetzes<sup>67</sup> nicht erhoben wurde, ist dennoch ein größerer Wandel zu erwarten, da dieser durchaus auch mit der Länge von Novellen korrespondiert. Die Gesetze von 2017 und 2020 sind dabei nationale Initiativen, während die übrigen drei auf europäische Impulse zurückgehen.

Die enge Taktung von Gesetzen seit 1990, wie sie sich in Abbildung 5.3 zeigt, stellt jedoch grundsätzlich in Frage, ob es sich hierbei um unterschiedliche Episoden oder einen größeren Trend staatlichen Policy-Makings in der Urheberrechtspolitik handelt. Insgesamt ist eine Beschleunigung der politischen Reformtätigkeit zu erkennen, da sowohl große Reformen häufiger auftreten wie sie auch in immer kürzeren Zeitabständen beschlossen werden. Die Annahme ist zwar naheliegend, dass allein der Umfang und die damit einhergehende Entscheidungskomplexität zu einem legislativen und politischen Management von Paketlösungen führen. Doch damit ist keineswegs eine Erklärung geliefert, denn selbst wenig komplexe Regelungen sind in den 1930er, den 1990er und den 2010er in unmittelbarer, zeitlicher Nachbarschaft, aber doch getrennt voneinander behandelt werden.

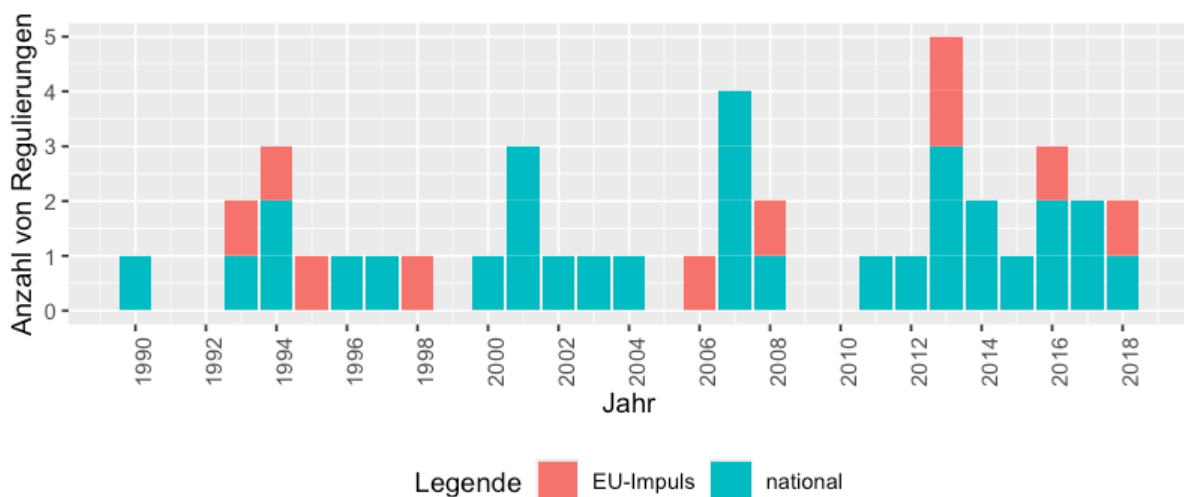


Abbildung 5.3: Gesetze und Verordnungen, die die Kerngesetze novellieren oder ersetzen, nach Beschlussjahr.

<sup>67</sup> Mit ihr tritt erstmals wieder ein weiteres Gesetz parallel in Kraft, das Gesetz über die urheberrechtliche Verantwortlichkeit von Diensteanbietern für das Teilen von Online-Inhalten.

Allerdings sinkt nach 2008 noch einmal deutlich die Bereitschaft, Themen miteinander zu verbinden. Grundsätzlich ist zunächst gar nicht geklärt, ob die Aufgliederung der Gesetze zur Umsetzung europäischer Richtlinien sich inhaltlich auf deren Themen beschränken, denn zumindest das 2003er Gesetz mit dem §52a sowie auch die Reform zum Zweitverwertungsrecht bringt national eigene Themen mit ein (Lindow 2019). Darüber hinaus wird über das Selbstverständnis von relevanten Experten, Parteien und Ministerialen berichtet, dass Reformen als größere Pakete organisiert, als ausgleichend zwischen berechtigten Interessen konstruiert sowie parteipolitisch übergreifend verhandelt würden (vgl. beim Ministerialdirektor im BMJ Hucko 2007; zum Professorenentwurf des Urhebervertragsrechts bei Loewenheim 2015). Ob dies stimmt, dafür fehlt eine umfassende Analyse, denn es verdeckt die zweifellos vorhandenen intensiven Konflikte früherer Reformen (Maracke 2003; Vogt 2004; Bandilla 2005; Dreier und Hilty 2015). Was die früheren Großreformen und die beiden Informationsgesellschafts-Körbe verbindet, ist jedoch die thematische Breite. Die Reformen seit 2012 zeichnen sich dagegen durch thematische Trennung aus, die 2013 sogar zu mehreren Kleinstnovellen im selben Jahr führen.

Der Bruch zur engen Reformtaktung der Vorjahre ab 2009 kennzeichnet eine Veränderung im Muster des Policy-Makings dieser Jahre. Noch 2007 sah es nach der Fortsetzung konstanter Politikmachens aus, als bereits mit Beschluss des zweiten Korbes die Regierungskoalitionen den Bundestag mit einer weiteren Reform beauftragten, dem dritten Korb (BT PP 16/108). Doch obgleich alle Fraktionen eine zügige Reform gefordert hatten, wurde die Reform überhaupt erst 2010 offiziell angekündigt (Carta 2010). Für diese Zeit dokumentieren die vorhandene Forschung, wie Interessengruppenkonflikte als auch öffentliche Politisierung zunehmen und mehrere Reformvorhaben abgebrochen werden (Fritz 2013; Dür und Mateo 2014). Der dritte Korb wurde schließlich für einen „Strauß“ von Regelungen aufgegeben, der „in einzelnen Schritten“ abgearbeitet werden sollte, nach dem sich eine Seite der Wirtschaftsinteressen öffentlich aus dem Verhandlungsprozess mit dem Justizministerium im Spätsommer 2012 zurückgezogen hatte (Krempf 2012). Die Zeit zwischen 2008 bis 2012 kann daher weniger als Stabilitäts- denn als Unruhezeitraum verstanden werden.

An seine Stelle traten 2013 zunächst die genannten Kleinstnovellen in unmittelbarer zeitlicher Nachbarschaft, die unterschiedliche Regelungsbereiche einzeln reformierten. Ihnen folgten das Verwertungsgesellschaftengesetz, VGG (Urh 2016a), das sich allein der Ablösung des Urheberwahrnehmungsgesetzes widmet, während das zeitgleich bearbeitete Gesetz zur Durchsetzung von Ansprüchen der Urheber der Reform des Urhebervertragsrechts dient.

Letzteres reformiert sogleich das frische eingeführt VGG aufgrund seiner Überschneidung bei der Frage der Beteiligung von Verlegern an Einnahmen der Verwertungsgesellschaften beschlossen (Urh 2016b). Obwohl also beide Gesetze die Frage von Lizenzvergabe und Vergütung behandeln, laufen die Prozesse sequenziell statt zusammen ab. Ähnlich ist dies auch für das Urheberrechts-Wissensgesellschafts-Gesetz und das Marrakesch-Gesetz, welche beide die Ausnahmen vom Urheberrecht für jedoch unterschiedliche Gruppen, regulieren (vgl. ds 7). Auch in der jüngsten Großreform von 2021 war zunächst ein Teilbereich ausgekoppelt worden, um ihn früher und einzeln zu beschließen (BMJ 2020). Ob dessen Reintegration ins große Gesamtpaket diese Phase beenden wird, ist unklar, aber wohl wenig wahrscheinlich (vgl. zu Sunset-Klauseln Abschnitt 5.4.1).

Im Ergebnis zeigen sich drei unterschiedliche Phasen der Urheberrechtspolitik: Die erste Hälfte des Untersuchungszeitraums zeichnet sich durch abgetrennte Phasen von intensiver Reformtätigkeit aus, wozu die 1870er, die 1900er und in kleinerem Maße die 1930er Jahre zählen. Die zweite Hälfte des Untersuchungszeitraums wiederum lässt sich strukturell untergliedern in eine erste Phase konzentrierter, Ein-Zeitpunkt-Reformen im Jahr 1965, 1972 und 1985 sowie eine zweite Phase konstanter Reformtätigkeit seit 1990. Während die ersten beide Abschnitte die Hypothese P-1 - großem Abstand zwischen großen, punktuellen Politikwandel - stützen, widerspricht letztere Phase dem erwarteten Muster.

## ***5.2 Maturität und Layering***

Öffentliche und akademische Debatte gehen in ihrer Einschätzung des Politikwandels des Urheberrechts der letzten 20 Jahre weit auseinander. Die Spannweite reicht im Zusammenhang mit seiner Europäisierung von *major policy change* bis zur pfadabhängigen Entwicklung (vgl. Kapitel 2.3). Die Problematik eines begrenzten zeitlichen und thematischen Ausschnittes wie auch die wenig anschlussfähigen Messinstrumente können mit den vorliegenden Daten erstmals aufgelöst werden. Im Gesamtbild zeigt sich zunächst, dass das Urheberrecht im Großen und Ganzen eine beständige Policy ist, die von insgesamt 52 Zielgruppen heute immer noch 46 bedient, von insgesamt 69 noch 64 Aktivitäten vorsieht und von insgesamt 63 Instrumente auch 2019 die überwiegende Masse von 60 einsetzt (vgl. ds 2). Wie Abbildung 5.4 verdeutlicht, unterliegt Urheberrechtspolitik einem additiven Policy-Making. Entsprechend ist Politikwandel eher nicht in den Begrifflichkeiten des paradigmatischen Wandels oder *major policy change* zu beschreiben, während die Begriffe des historischen Institutionalismus, vor allem *layering*, angemessen für die Charakterisierung sind.

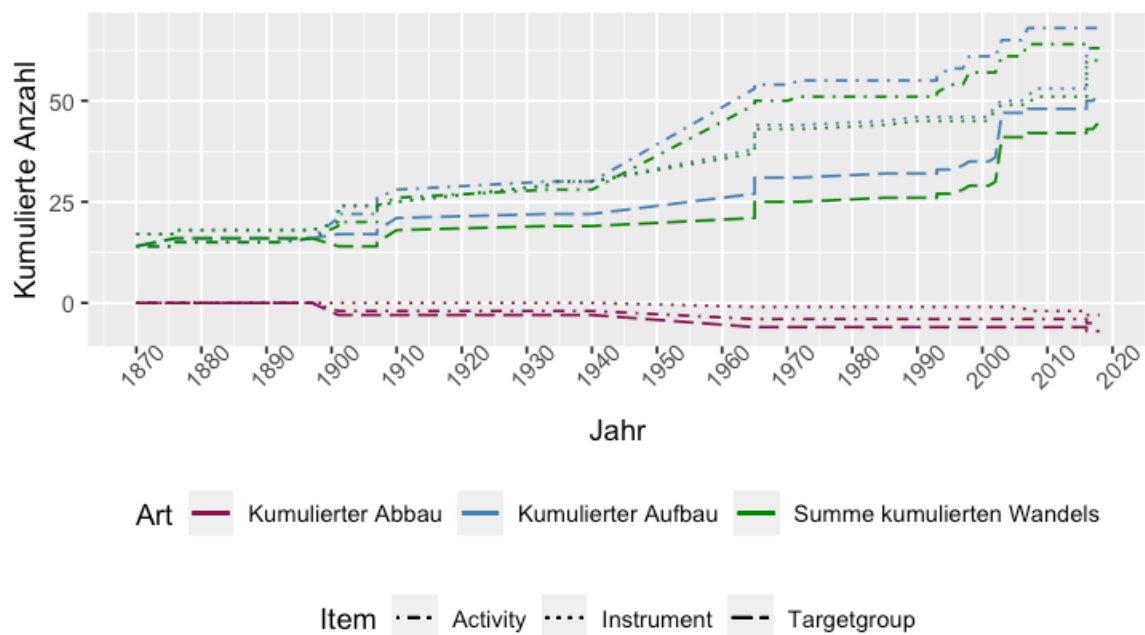


Abbildung 5.4: Entwicklung der drei Kernkategorien.

Der Wachstumspfad sichtbar in Abbildung 5.4 wird auch dadurch getragen, dass kaum je eine Policy oder ein Instrument abgeschafft wird. Tatsächlich ist das Verschwinden des „Plagiatoren“ als Target Group nur aufgrund der Abschaffung strafrechtlicher Regelungen, nicht jedoch des Verbotes des Plagiats an sich zu begründen. Lediglich die STAGMA, die staatliche Verwertungsgesellschaft im Nationalsozialismus, sowie die juristische Person des Herausgebers sind als Target Groups entfallen (vgl. ds 4). Ähnlich verhält es sich bei Aktivitäten, bei denen einerseits einige wenige Sanktionen wegfallen und auch die Auslaufpolicies des vorherigen Privilegienregimes abgelöst wurden. Als das Privilegienwesen verboten wurde, wurde der Übergang mit einem Stempel gewährt, der zuvor vergebenen Privilegien eine Bestandsgarantie gab und später aufgrund mangelnder Bedeutung abgeschafft wurde. Unter den Instrumenten ist schließlich die Geräte- und Leermedienabgabe das zweite Instrument, das jemals komplett abgeschafft und durch den Gesamtvertrag, ein vertragliches Instrument, ersetzt wurde.<sup>68</sup> Auch das VGG fügt bestehenden Policies in der Regel Instrumente hinzu oder schneidet sie neu zu. Urheberrechtspolitik ist Wachstum.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Vertrauten des Urheberrechts ist klar, dass der Vergütungsanspruch für Geräte, die Kopien erzeugen können, sowie Leermedien, die diese Kopien beinhalten können, weiter besteht. Die



Das Wachstum der Urheberrechtspolitik wird deutlich durch eine gemeinsame Betrachtung von Policy und Instrumenten. Instrumente im Allgemeinen werden selten für alle Ziele eingesetzt, doch unterscheiden sich Policies durch die Verwendung von Instrumenten für ihre Ziele. Dies kann als Kombination von Zielen und Instrumenten quantifiziert werden, wie dies auch für die Ziele, die ich als Kombination von Targetgroup und Aktivitäten verstehe, in der Auswertung kombiniert habe. In Abbildung 5.5 zeigt sich ein erhebliches inneres Wachstum durch neue Kombinationen von Targetgroups und Aktivitäten einerseits und der Kombination der daraus entstandenen Policies mit den zu nutzenden *devices* (Instrumente) zu deren Umsetzung. Bis ins Jahr 2019 hat sich somit ein Status Quo von insgesamt 930 Zielgruppen-Aktivitäten-Kombinationen als Policies aufgebaut. In Kombination mit den rund 60 Instrumenten ist bis heute ein 15414 Policy-Instrumente-Kombinationen starkes Regulierungsregime angewachsen. Abbildung 5.5 verdeutlicht auch hier die drei Wandelszeiträume Anfang des 20. Jahrhunderts, die Großreform 1965 und das beschleunigte Wachstum um die Jahrtausendwende.

---

Höhe ist nun aber nicht mehr staatlich geregelt (Abgabe), sondern wird in Verhandlungen bestimmt.

<sup>69</sup> Für Policy-Abbau wie für Änderungen in den Bedingungen gelten oftmals Übergangsbedingungen, so dass viele alte Regelungsinhalte faktisch eine Weile weitergelten. Die genaue Dauer ließe sich nur theoretisch berechnen, da oft der jeweilige Schöpfungszeitpunkt eines Werkes relevant ist.

Der Kern des Urheberrechts ist daher auch seit 1870 bestehen geblieben. Er besteht erstens aus zwei Typen von Targetgroups, die adressiert werden: 1870 werden in Form der Autoren wie Schriftsteller\*innen und Journalist\*innen, des Übersetzers, des Abbildungserstellers und des Komponisten eingeführt. Die Erweiterung dieser Gruppe erfolgt in der frühen Phase, jedoch mit dem letzten Neuzugang des Programmierers im Jahr 1985. Ab 1965 werden diese Gruppen nur noch als „Urheber“ genannt. Die zweite Hauptgruppe ist im Sinne Schneider/Ingram eine *undeserving target group*: Druckereien, Auftraggeber, Händler und Veranstalter werden in ihrer Handlungsfreiheit auf die Verwertung autorisierter Werknutzungen beschränkt. Ein umfassender Begriff wie Raubdrucker und Raubkopierer fanden keinen Eingang in die Rechtssetzung (Götting 2015), was letztlich dem ambivalenten Verhältnis der Regulierung diesen Akteuren gegenüber zuzuschreiben ist (siehe dazu weiter unten).

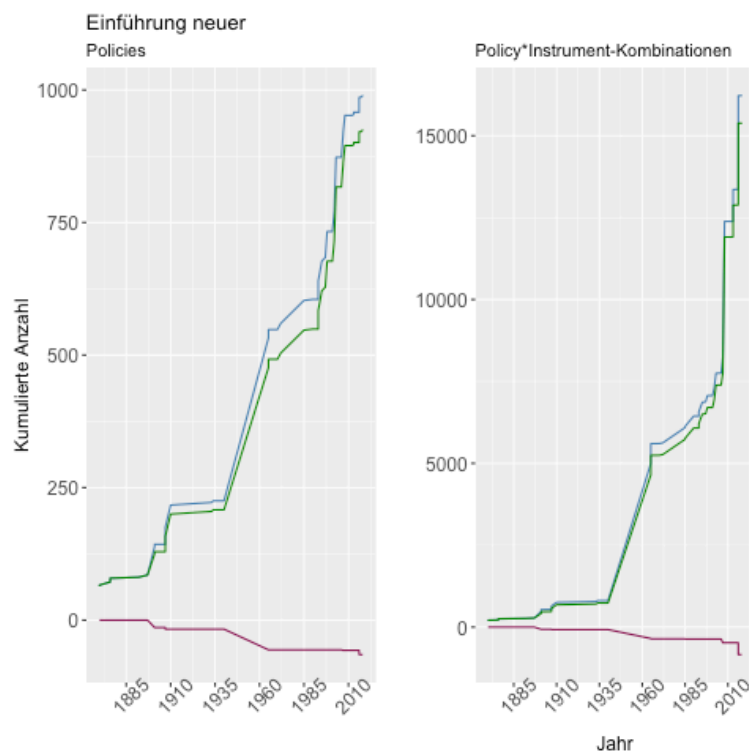


Abbildung 5.5: Aggregierter Wandel von Policy- und Policy-Instrument-Kombinationen. Aufbau (blau), Abbau (rot) und kumulativer Status Quo (grün) von Policies (links) und Policy-Instrument-Kombinationen (rechts).

Entsprechend verteilen sich die Aktivitäten und Instrumente in der Mehrzahl auf diese Gruppen, wie Abbildung 5.6 zeigt. Inhaltlich werden die Künstler\*innengruppen mehrheitlich Kontrollaktivitäten über ihre Kunstwerke zugesprochen. Zunächst geht es in der Masse der Aktivitäten um die Kontrolle von Kopieherstellung und -verbreitung einerseits, aber andererseits auch um die Verwendung der Kunstwerke für publikumswirksame Events wie Auffüh-

rungen und Ausstellungen. Entsprechend sind teilweise, aber nicht durchgängig gespiegelte Aktivitäten für die negative beurteilten Gruppen angelegt: Verhinderung unautorisierter Kopien, Aufführungen, Ausstellungen und wirtschaftlichen Verwertungen.

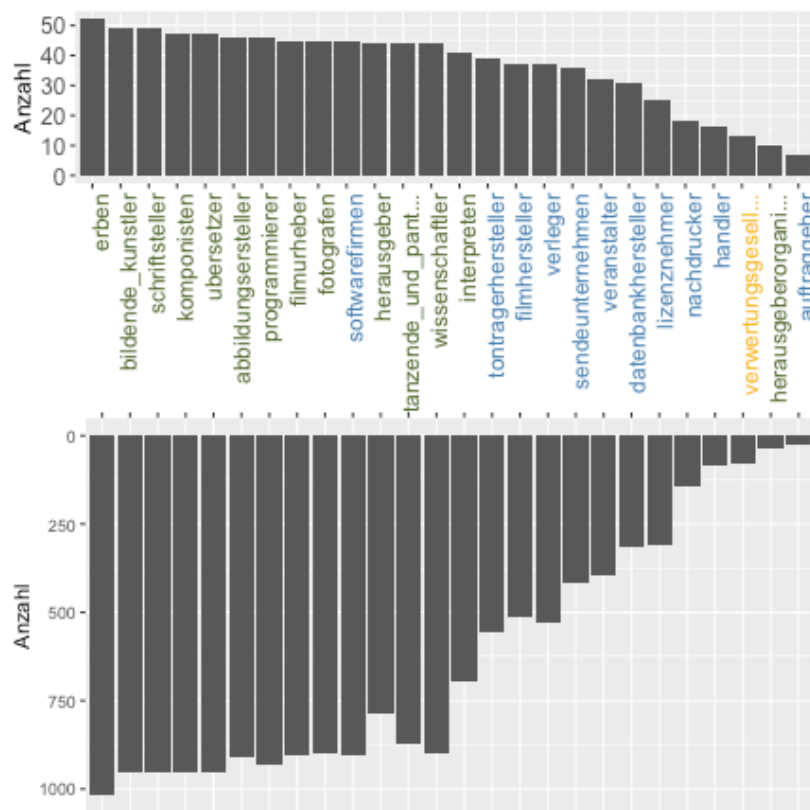


Abbildung 5.6: Hauptzielgruppen des Urheberrechts. Aktivitäten (oben) und Aktivitäts-Instrument-Kombinationen je Zielgruppen, über dem Median. Farben kennzeichnen Typ von Akteuren: Grün = Kunstschaffende; Blau = Wirtschaftsunternehmen; Rot = Rechtsbrecher; gelb = Verwertungsgesellschaften; türkis = individuelle Nutzer; braun = organisationale Nutzer.

Die kleinteilige, nach Targetgroup und Aktivität getrennte Kodierung offenbart bereits ein Spannungsmoment in den Policies des Urheberrechts, die nur bedingt in anderen Gesamtdarstellungen zu sehen sind. Sowohl Übersetzer seit 1870, bildende Künstler ab 1876, Veranstalter seit 1965 und viele andere Targetgroups seit 2003 sind sowohl als *deserving* als auch als *undeserving* adressiert worden (Ds 6). Die Vornahme von Übersetzungen eines Werkes sind sowohl der Kontrolle des Schriftstellers unterstellt und unautorisierte Übersetzungen sollen verhindert und sanktioniert werden. Gleichzeitig ist dieses Kontrollrecht zunächst nur auf 30

Jahre bis nach dem Tod des Schöpfers beschränkt, wie auch gleichzeitig Urheber derart erlaubter Übersetzungen mit gleichen Kontrollaktivitäten wie Schriftsteller ausgestattet sind und die unautorisierte Benutzung des übersetzten Werkes verhindert werden soll. Ein ähnliches Verhältnis besteht zwischen bildenden Künstler verschiedener Kunstrichtungen wie den bildenden Künstlern und den Fotografen (nicht jedoch andersherum), später zwischen Schriftstellenden und Filmschaffenden sowie zwischen den Urhebern allgemein und den sogenannten ausübenden Künstlern (Interpreten).

Auch sind 1870 eingeführte Instrumente heute noch zentral, wie Abbildung 5.7 unterstreicht. Dem Konzept von Salamon folgend kann zwar die mit einer Policy angestrebte Aktivität auch als Teil eines Policy-Instruments verstanden werden. Entsprechend ist zwischen angestrebter Aktivität und dem verwendeten Mittel kein allzu großer sprachlicher Graben und doch zeigt die getrennte Kodierung deutlich, dass zwischen beiden ein Unterschied besteht. Die wichtigsten Mittel sind das Verfügungsrecht des Urhebers über sein Werk und der Vertrag in den genannten und allen später hinzukommenden Kontrollaktivitäten. Hinzu kommen Informationsrechte sowie die Ansprüche gegen die *undeserving groups*, für ihre Missachtung der Verfügungsrechte, beispielsweise Schadensersatz, zu erhalten. Die Verhinderung unautorisierter Nutzungen wird seit der Einführung mit Geld- und Gefängnisstrafen sowie der Vernichtung von unautorisierter Kopien betrieben, aber auch mit dem etwas obskuren Instrument, die Verurteilung - später auch der Freispruch von einem fälschlichen Vorwurf - öffentlich machen zu dürfen (Pranger).

In der ursprünglich gewählten, kleingliedrigen Kodierung sind also die Jahre nach der Jahrhundertwende, die 1965er Gesetze und ein beständiger Reformprozess seit Ende des 20. Jahrhunderts zentrale Wachstumsperioden, mit einem deutlichen Überhang in der jüngsten Vergangenheit. Während das Urheberrechtsgesetz von 1965 den größten einzelnen Aufwuchs darstellt - erst recht, wenn man das zeitgleich beschlossene Urheberrechtswahrnehmungsgesetz mitbedenkt - ist der Aufwuchs an Regelungen seit Mitte der 1990er Jahre rasant (vgl. noch einmal Abbildung 5.2). Alle drei etablieren einen erheblichen Aufwuchs an Policies und Instrumente (im Vergleich zum Vorzeitraum).

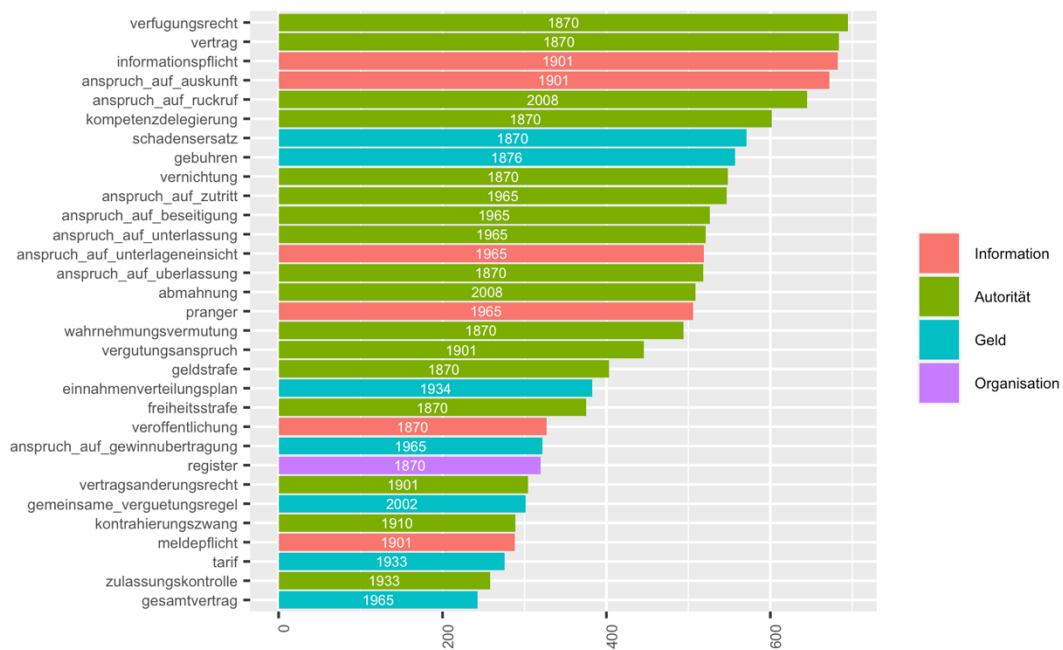


Abbildung 5.7: Häufigkeit der regulatorischen Zuordnung von Instrumenten zu Zielen (über dem Median) über den gesamten Erhebungszeitraum. Farben kennzeichnen Kodierung der Hauptressource. Zahl im Balken ist das Einführungsjahr.

Diese drei zentrale Wachstumsspannen lassen sich auch in der im Appendix A erläuterten alternativen Aggregation<sup>70</sup> finden, wie in Abbildung 5.8 zu erkennen ist. Allerdings verschiebt sich die Bedeutsamkeit dieser drei Perioden, so dass der Beginn des Untersuchungszeitraums ebenso wie das erste Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts als größerer Politikwandel zu verstehen ist. Die Gesetze aus den 1910er Jahren kannten viele grundsätzliche Ideen, die in den späteren Gesetzen zum Tragen kommen sollten: Die bleibende Zentralität der schöpferischen Einzelpersonen, die Beachtung von kommerziellen Verwertern mit eigenen Aktivitäten wie auch des Nutzers, die Vergütung als dritte maßgebliche Aktivitätskategorie sowie die Etablierung der Verbreitung von Kunst als viertes Ziel (Ds 3). Die an Schroff orientierte Kodier- und Aggregationsweise gewichtet den Impact dieser drei Phasen ähnlicher zu klassischen Messweisen und ordnet den 1900er Jahren eine höhere Bedeutung zu (vgl. Schroff 2014: 245). Doch der Ausbau in der Ziel-Dimension verschiebt sich dadurch von der Dichte- in die Intensitätskategorie und verändert das Bild des Politikwandels teilweise, wenn auch nicht entscheidend. In der policy-analytisch anschlussfähigen Kodierung dieser Arbeit zeigt sich ein Politikwan-

---

<sup>70</sup> Die Aggregationen werden erst im folgenden Abschnitt erläutert, da sie dort für die Analyse nützlich werden.

del um die Jahrtausendwende, der in der urheberparadigmatisch-orientierte Konvergenzstudie von Schroff nicht sichtbar wird.<sup>71</sup>

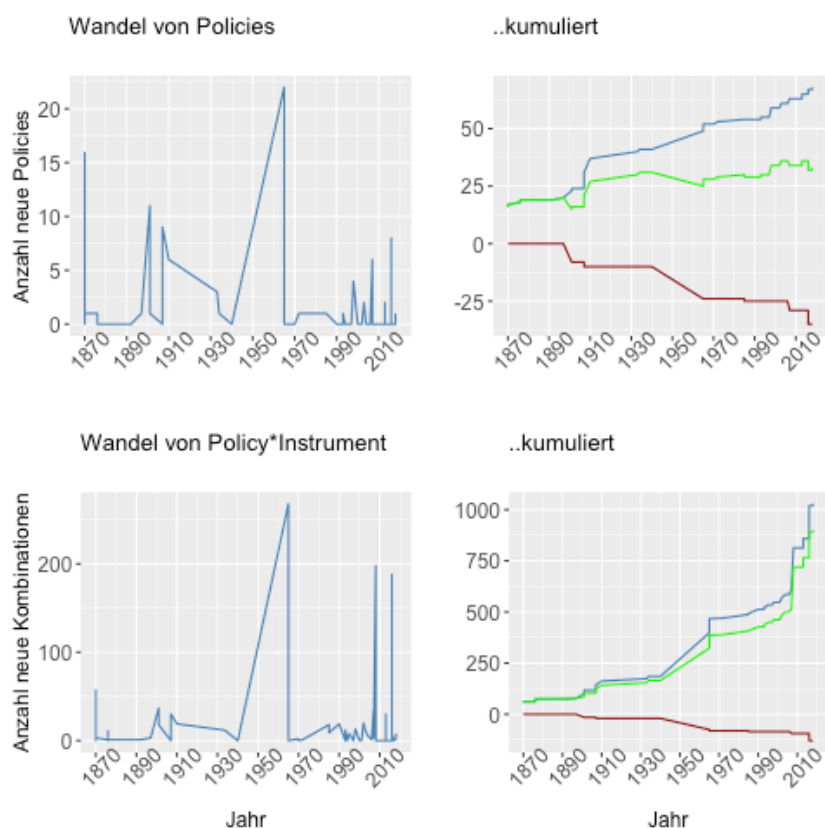


Abbildung 5.8: Inzidenz alternative, aggregierter Policies sowie Policy-Instrument-Kombinationen (links) sowie Kumulation über Zeit des Aufbaus (blau), Abbaus (rot) und kumulativen Status Quo (grün) von Policies (oben-rechts) und Policy-Instrument-Kombinationen (unten-rechts).

Das Jahr 1965 ist weiterhin mit dem Urheberrechtsgesetz sowie dem von Schroff ignorierten Urheberwahrrechtswahrnehmungsgesetz<sup>72</sup> der größte, einzelne Reformzeitpunkt. Auf der

<sup>71</sup> Die Aggregation hat bringt jedoch einige unsinnige Kombinationen hervor, die das Bild bei Bereinigung nochmal einmal mehr, aber auch wieder nicht entscheidend dem Urteil von Schroff annähern.

<sup>72</sup> Ursprünglich als Verwertungsgesellschaftengesetz in den Bundestag eingebracht wurde es als „Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten“ verabschiedet und 1985 umbenannt. Sein Nachfolger, das Verwertungsgesellschaftengesetz, macht nun auch im Namen klar, was Kern des Gesetzes ist.

strukturellen Seite löst es einen Großteil der vorherigen Texte ab<sup>73</sup> und führt einige der disparaten Regelungen zusammen. Auf der inhaltlichen Ebene wird dadurch allerdings nicht ansatzweise so viel Politik ab- wie aufgebaut. Während hier erstmals eine Urheber-Zielgruppe - wissenschaftliche Institutionen als juristische Personen - abgebaut wird, zeigt die Begünstigung von Wissenschaftlern und Herausgebern den allgemeinen Trend der Ausweitung. Hinzu kommt, dass zahlreiche neue Kombinationen von Targetgroups und Aktivitäten vorgenommen werden. Beispielsweise hat nun der Herausgeber wissenschaftlicher Ausgaben das Kontrollrecht der Verfilmung über sein Werk, so absurd dies auch erst einmal erscheinen mag (Urh 1965a: §70). Ähnlich verhält es sich mit Instrumenten, im Übrigen auch mit neuen Instrumenten, die nun allgemein für alle, der nur noch als *Urheber* bezeichneten Kunstschaffenden eingesetzt werden. Der Effekt ist eine enorme Ausweitung von Policies sowie Policy-Instrument-Kombinationen, die vor allem eine Generalisierung der unterschiedlichen Aktivitäten für die unterschiedlichen Zielgruppen sind (vgl. Abbildung 5.1).

Die Urheberrechtsreform von 1965 zeichnet sich durch einen gleichzeitigen Stretching- und Patching-Prozess aus. Entsprechend ist sie auf zwei Ebenen innovativ: Das neue Urheberrechtsgesetz führt neue Zielgruppen ein, die mit gleichen Aktivitäten und bestehenden Instrumenten versehen wurden. Hierzu gehören wie etwa aus der Filmbranche, der Wissenschaft, ausübende Künstler (Interpreten) sowie Sendeunternehmen aus Funk und Fernsehen (ds 3). Bis heute wird der Umstand in der Einschätzung von Urheberrecht wenig reflektiert, dass im *Urheberrecht* auch gesetzliche Verfügungsrechte für Unternehmen eingeführt werden, die sich nicht nur auf einen Nutzermarkt, sondern auch unter Umständen gegen die Urheber selbst wenden können. Gleichzeitig wird für die Urheber wie für die Industrie-Targetgroups eine Vielzahl von neuen Aktivitäten etabliert, die die Kontrolle auf zahlreiche weitere Nutzungsarten ausdehnt, unter anderem Funksendungen, öffentliche Wahrnehmbarkeit und öffentliche Wiedergabe. Auf der Instrumentenebene kommen eine Reihe zivilrechtliche Instrumente hinzu, die den größten Ausbau an Durchsetzungs- und Anspruchsinstrumenten im gesamten Untersuchungszeitraum darstellen (ds 3).

Als zweite Innovation ist die Universalisierung der Regulierung von Verwertungsgesellschaften zu sehen, die sich in beiden Gesetzen von 1965 finden. Die Innovation besteht aus zwei

---

<sup>73</sup> Einige Verordnungen bleiben zwar formell bestehen, sind inhaltlich bedeutungslos, was mit den Gesetzen zur „Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz“ teilweise behoben wird.



Teilen: Einerseits wird im Urheberrechtsgesetz erstmals ein Vergütungsanspruch, der sich nicht auf eine etwaige Vertrags- und Schadenersatzsituation bezieht, sowie die sogenannte Geräteabgabe eingeführt. Beide Instrumente setzen die Vergütung als neue und dritte zentrale Aktivität für alle Urhebergruppen um. Andererseits wird das in den 1930er Jahren erdachte Aufsichtssystem für Verwertungsgesellschaften reformiert und ausgebaut. Unter der Ägide des Propagandaministeriums (siehe Abschnitt 6.2.2) war 1934 ein zentralisiertes System für Musikaufführungsrechte eingeführt worden, von dem nun die Notwendigkeit der Zulassung durch eine staatliche Aufsichtsbehörde und das System fester Tarif für die Nutzung von Werken übernommen wurden (Urh 1933). 1965 wurde es derart universalisiert, dass Verwertungsgesellschaften (VG) zumindest dem Prinzip nach jedes Recht wahrnehmen konnten und, sofern sie dies prinzipiell taten, zum Vertragsabschluss mit den Urhebern gezwungen waren (Kontrahierungszwang), die Einnahmen nach einem festen Prinzip unter den Urhebern verteilen mussten (Einnahmeverteilungsplan) sowie die Höhe der Abgaben und Tarife in einigen Fällen auf dem Wege von Rahmenverträge zu erfolgen hatte (sogenannte Gesamtverträge). Hinzu kamen schließlich ein Aufsichts- und Zulassungs- sowie Streitschlichtungssystem, auf das ich im Kapitel 6.1 eingehe (Urh 1965b).

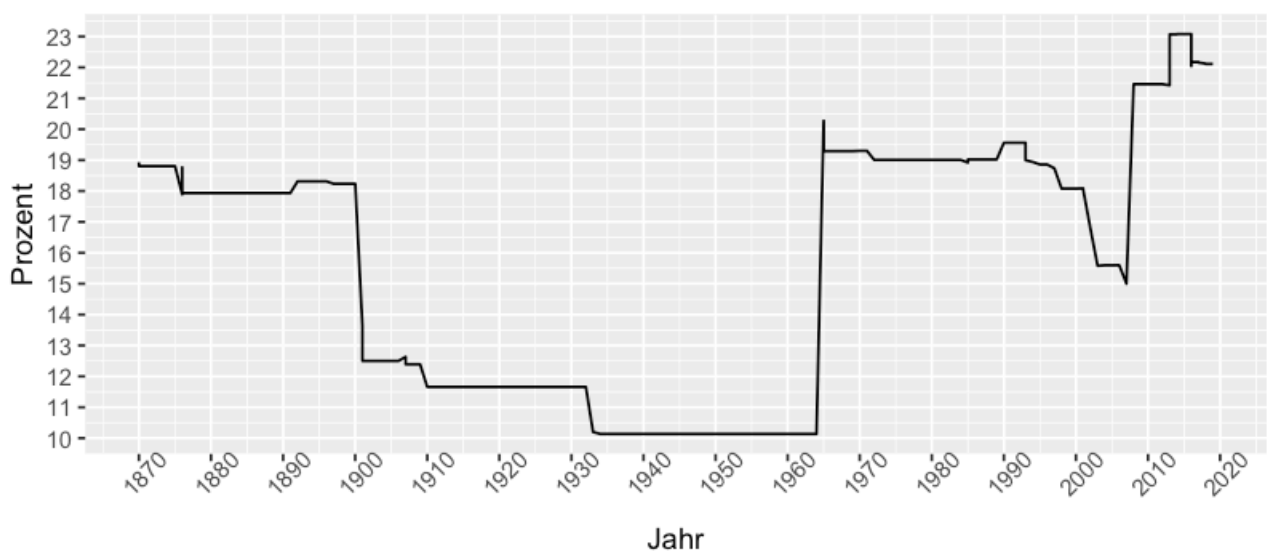


Abbildung 5.9: Prozentualer Anteil vorhandener zu theoretischen möglichen Targetgroup-Aktivitäten-Instrumenten-Kombinationen.

Die Besonderheit des Jahres 1965 wird auch durch die Untersuchung des Policy Spaces hervorgehoben. Mit dem Begriff Policy Space ist ein potenzieller Kombinationsraum von Zielen auf der einen und Instrumenten auf der anderen Seite beschrieben. Da nicht alle Instrumente für alle Ziele eingesetzt werden, ja meist auch gar nicht sinnvoll eingesetzt werden könnten,

sind nicht alle Kombinationen vorhanden. Die quantitative Textanalyse des Urheberrechts zeigt nun, dass die Reformen vom Anfang bis Mitte des 20. Jahrhunderts singuläre Innovationen mit sich brachten. Das Urheberrechtsgesetz von 1965 ist dagegen die größte Reintegration von Zielen mit Instrumenten, die zu einer Dichte von 21% aller möglichen Kombinationen führt. Der Begriff *thickening*<sup>74</sup> ist im Kapitel 3.2.2 als Beschreibung für das Wachstum an Akteure eingeführt worden, aber die Verdichtung findet hier ebenfalls in einem anderen Sinne statt: Bestehende Instrumente, Targetgroups und Aktivitäten werden untereinander kombiniert, wie auch Innovationen in diese dichtere Policy eingefügt werden und zu ihr beitragen.

Die unterschiedlichen Teile dieser Reform haben gegenläufige Effekte auf die Dichte des Policy-Spaces, wie in Grafik in Abbildung 5.9 zu sehen ist. Mit diesen Policy Items und Instrumenten wurde nämlich eine neue Vergütungssystematik in mittelbare Konkurrenz zum tradierten Vertragssystem gesetzt. Die Verwertungsgesellschaften sind dazu gedacht, die Verwertung von individuell kaum effizient und effektiv zu vermarktenden Nutzungsarten zu kontrollieren (Maracke 2015). Die Innovation war zwar bereits mit dem Gesetz der 1930er Jahre gemacht worden, die beispielsweise die Polizei einsetzte, um die Nutzung von urheberrechtlich geschützter Musik auf Veranstaltungen<sup>75</sup> zu kontrollieren, im Zweifel zu untersagen und zu monetarisieren. Auf den ersten Blick ist das Urheberrechtsgesetz ein Gesetz, dass das Patching vorhandener Policies mit neuen Instrumenten verbindet mit der Einführung neuer Policies für die Anwendung bekannter Instrumente, das Policy Stretching. In Kombination mit dem Urheberwahrnehmungsgesetz zeigt sich doch auch ein Policy-Ausbau, der weder als

---

<sup>74</sup> Der Begriff *density* wird von Knill auf die generelle Anzahl von Zielen und Instrumente, nicht jedoch auf deren Kombination gemünzt. Mehr Policies und Instrumente können durchaus zu einer geringeren Füllung des hypothetischen Policy-Spaces führen.

<sup>75</sup> Das dies auch dem Zweck ideologischer Kontrolle durch die Nationalsozialisten hatte, ist naheliegend (Vogt 2004). Zum Verhältnis zur Zensur, siehe Abschnitt 5.4.2.

einzelne Patching noch Stretching-Prozess beschrieben werden kann.

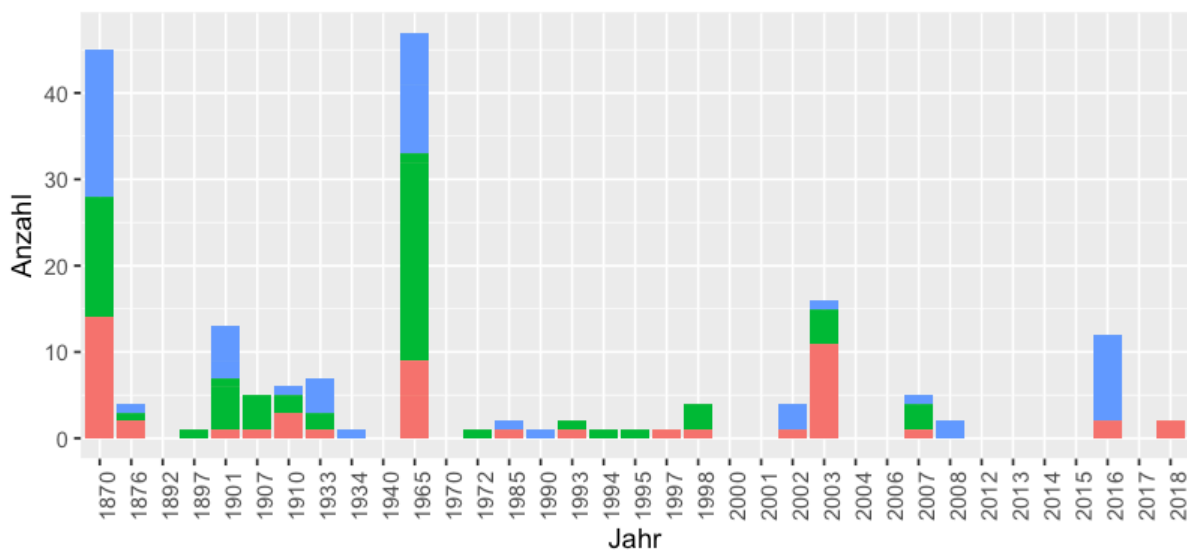


Abbildung 5.10: Innovationen um Zeitverlauf. Einführung der Kategorien Zielgruppe (rot), Aktivität (grün) und Instrument (blau). Nur Jahre mit Reformen.

Das ist durchaus bedeutsam, weil keine Reform eine ähnliche Reintegration und inneres Wachstum des Urheberrechts darstellt und gleichzeitig so viele neue Targetgroups, Aktivitäten und Instrumente hinzufügt wie diese große Reform (vgl. Abbildung 5.5 mit 5.10). Der Trend seit dem 1870er Gesetz war die Hinzufügung immer neuer Policies, die entweder nur teilweise die Instrumente übernahmen oder neue Instrumente implementierten. Während der Policy Space durch Innovationen in allen Kategorien wuchs, fiel also die Dichte. Das Urheberrechtsgesetz ist - trotz der Innovationen im Schwestergesetz für die Verwertungsgesellschaften - ein Meilenstein der Maturität dieses Regulierungsfeldes. Und es ist ein Zeichen der Stabilität des Arrangements, dass trotz zahlreicher Innovationen, die im Laufe des 20. Jahrhunderts und dem frühen 21. Jahrhundert hinzugekommen sind, dieser Dichtegrad sich nicht mehr entscheidend geändert hat.

Gleichwohl wäre es fehlgeleitet, von einem vollends gesättigten Politikfeld zu sprechen. Knill und Kollegen hatten von der Sozial- und Umweltpolitik abgeleitet, dass mit dem Alter einer Policy sich das Policy-Making von der Errichtung neuer Ziele auf die Addition neuer Instrumente verschiebt (Knill et al. 2010). Die gute erste Hälfte unseres Untersuchungszeitraums lässt sich auf diese Art charakterisieren, denn die Reformen zeichnen sich vor allem durch das Hinzufügen neuer Zielgruppen und Aktivitäten mit bekannten oder wenig variierten Instrumente aus. Es kann durchaus vermutet werden, dass ohne den Bruch des zweiten Weltkrieges mit seiner Vor- und Nachgeschichte ein kontinuierlicherer Reformprozess sowie

der Wechsel von Policy- zu Instrumentenausbau in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wie er sich in den Reformen von 1985 und 1990, die vor allem bestehende Ziele mit weiteren Instrumenten ausstatten, zeigt.

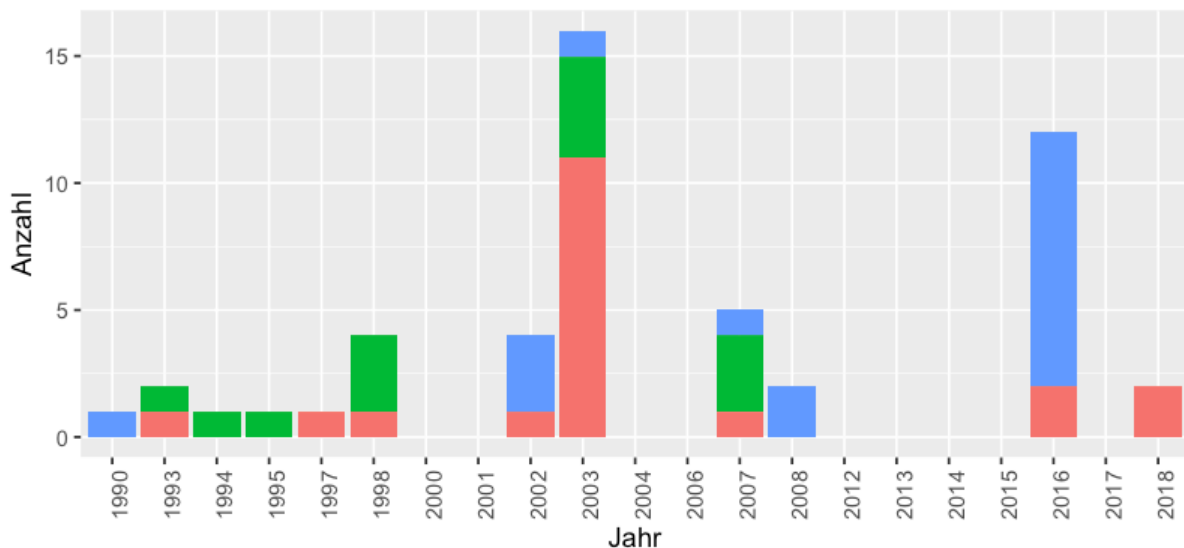


Abbildung 5.11: Innovationen im Zeitverlauf, Zoom 1990-2019. Einführung der Kategorien Zielgruppe (rot), Aktivität (grün) und Instrument (blau). Nur Jahre mit Reformen.

Doch die Folgejahre zeigen eine teils gegenläufige Entwicklung, wie die Abbildung 5.11 zeigt: In den 1990er Jahren werden neue Akteure aus dem Wirtschaftsbereich - Softwareunternehmen (1993), Datenbankhersteller (1997) sowie Kabelnetzbetreiber (1998) und in den 2000er verschiedene Nutzergruppen als Zielgruppen adressiert, während gleichzeitig neue Kontrollaktivitäten u. a. über Satellitensendung (1998) sowie Online-Stellungen (2003) für etablierte aber teilweise auch für diese neuen Akteure vorgesehen sind. Erst 2008 bewegt sich das Innovationsgeschehen wieder zum erwarteten Ausbau von Instrumenten.

Dieser Muster lässt sich auch für die Jahre zwischen 1870 und 1940 festhalten: Das Schriftwerkeurheberrecht etabliert Targetgroups, Aktivitäten und Instrumente, die zunächst durch weitere Zielgruppen (bildende Künstler und Fotografen) ergänzt werden. Die 1900er Jahren sind in der Tendenz eher ein Ausbau von Aktivitäten, denen wiederum (tendenziell) Instrumenteninnovationen folgen.

Daher sind die Layering-Prozesse der Urheberrechtspolitik nicht dem Muster eines linearen Maturitätsprozesses zuzuordnen. Vielmehr finden sich die Patching-Prozesse, die die Erreichbarkeit der Ziele durch neue Instrumente sichert, sowohl vor als auch nach einer etwaigen Sättigung oder Maturität der Policy. Phasen von Stretching und Patching sind im Urheber-

berreicht sich abwechselnde Prozesse des Policy-Wandels, die sich möglicherweise mit einer gewissen Regelmäßigkeit wiederholen. Im Urheberrecht kann also die Phase von 1965 bis Mitte der 1990er als Maturitätsphase verstanden werden, die von einer neuen Stretching-Phase abgelöst wird.

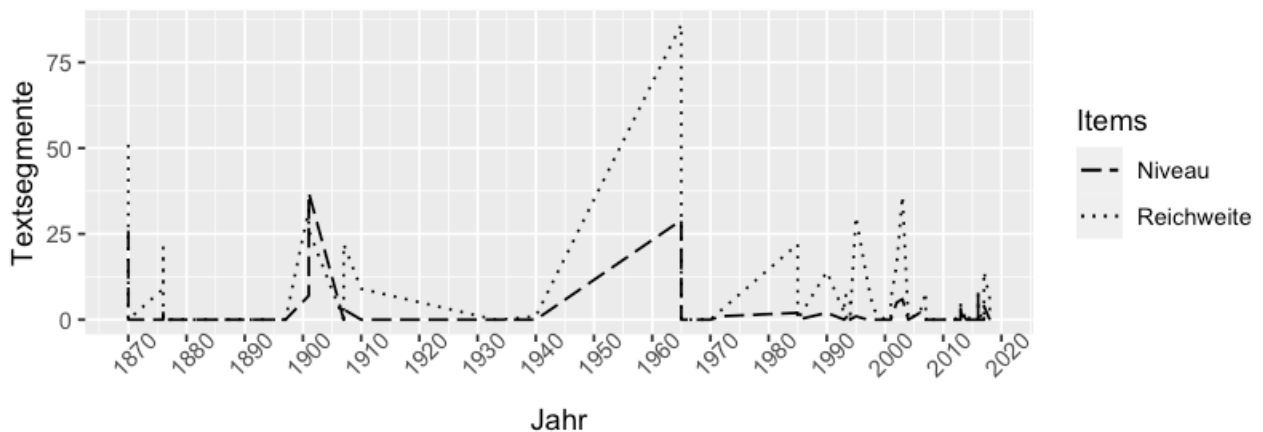


Abbildung 5.12: Inzidenz kodierte Textsegmente der Reichweite und des Niveaus.

In Abbildung 5.12 wird zeigt sich allerdings, dass sich alle drei Phasen strukturell in der Kalibrierung ihrer Eingriffsintensität unterscheiden, die eine Ausreifung des Feldes andeuten. Erstens gewinnen die Kalibrierungen in den drei Phasen<sup>76</sup> jeweils an Bedeutung. Während Niveau-Regulierung vor allem um 1900 zunimmt, ist die Reichweiten-Regulierung in allen drei Phasen prägnant und vor allem seit 1965 dominant. Zweitens dehnt sich die Bedeutung der Reichweite systematisch aus. Anders als viele Policies der Umwelt- und Sozialpolitik sind Instrumente der Urheberrechtspolitik selten numerisch oder auch nur ordinal skalierbar, weshalb die Kalibrierung der Policies und Instrumente vor allem über den Ein- und Ausschluss von neuen Konstellationen sowie der geographischen und zeitlichen Erweiterung ihrer Geltung erfolgt. Es ließe sich argumentieren, dass im gewählten theoretischen Zugang die Kalibrierung über Konstellationen fälschlich die Veränderung von Zielgruppen „versteckt“. Jedoch transportiert diese Kodierung genau die Position, im Machtgefüge der Policy, demnach es explizit adressiert Zielgruppen gibt und gleichzeitig auch Akteure, die aber nur se-

<sup>76</sup> Kalibrierungen finden auch bei der Einführung der jeweiligen Instrumente statt. Sie sind auch anhand einer fiktiven Maximalvorstellung im Sinne Ostrows - keine Bedingungen bedeute Geltung unter allen Bedingungen kodiert worden (Siddiki et al. 2019) - mitkodiert worden, doch da Politikwandel innerhalb eines Gesetzestextes nicht sinnhaft ist, hier herausgerechnet.

kundär bedacht sind. Es kann als ein Ausreifungsprozess verstanden werden, dass diese Frage der Profiteure auf einer Subebene reguliert wird.

Die Bedeutung der Reichweiten-Regulierung ist eine Folge des inneren Wachstums des Urheberrechts, also der steigenden Dichte im Policy-Space. Mit der Ausweitung von Aktivitäten und Instrumenten für die Kunstschaffenden hat sich strukturell ein Art Rechtekatalog entwickelt, der das Verfügungsrecht für unterschiedliche Nutzungsarten einzeln ausbuchstabiert, während die Kalibrierungsmaßnahmen nun in Bezug zum Gesamtkatalog an *Urheberrechten* formuliert werden. Folglich sind einzelne Textpassagen in dieser Form der Messung sowie seit dem massiven Anwachsen an Aktivitäten und Targetgroups bedeutsamer. Dadurch wird auch sichtbar, dass seit Mitte der 1990er Jahre die Bedeutung dieser Form des Policy-Making stark angestiegen ist. Während also einerseits neue Zielgruppen, neue Policies und neue Instrumente eingeführt und über die vorhandenen Schichten des Urheberrechts gelegt werden, wird gleichzeitig intensiver als zuvor an vielen der vorhandenen Policies kalibriert. Abbildung 5.13 offenbart vor allem die Bedeutung der regulatorischen Kalibrierung in Bezug auf Konstellationen, gefolgt von der zeitlichen Reichweite sowie dem Stringenzniveau, während die geographische Reichweite kaum eine Rolle spielt. Diese Deutung ist konträr zu den Erwartungen Knills und Kollegen (2010: 219), die eine Zunahme an Intensität, das Anheben von Reichweite und Regulierungsniveau am Anfang einer jungen Policy, jedoch eine Abnahme von Reichweite und Niveau im Alterungsprozess erwarten.

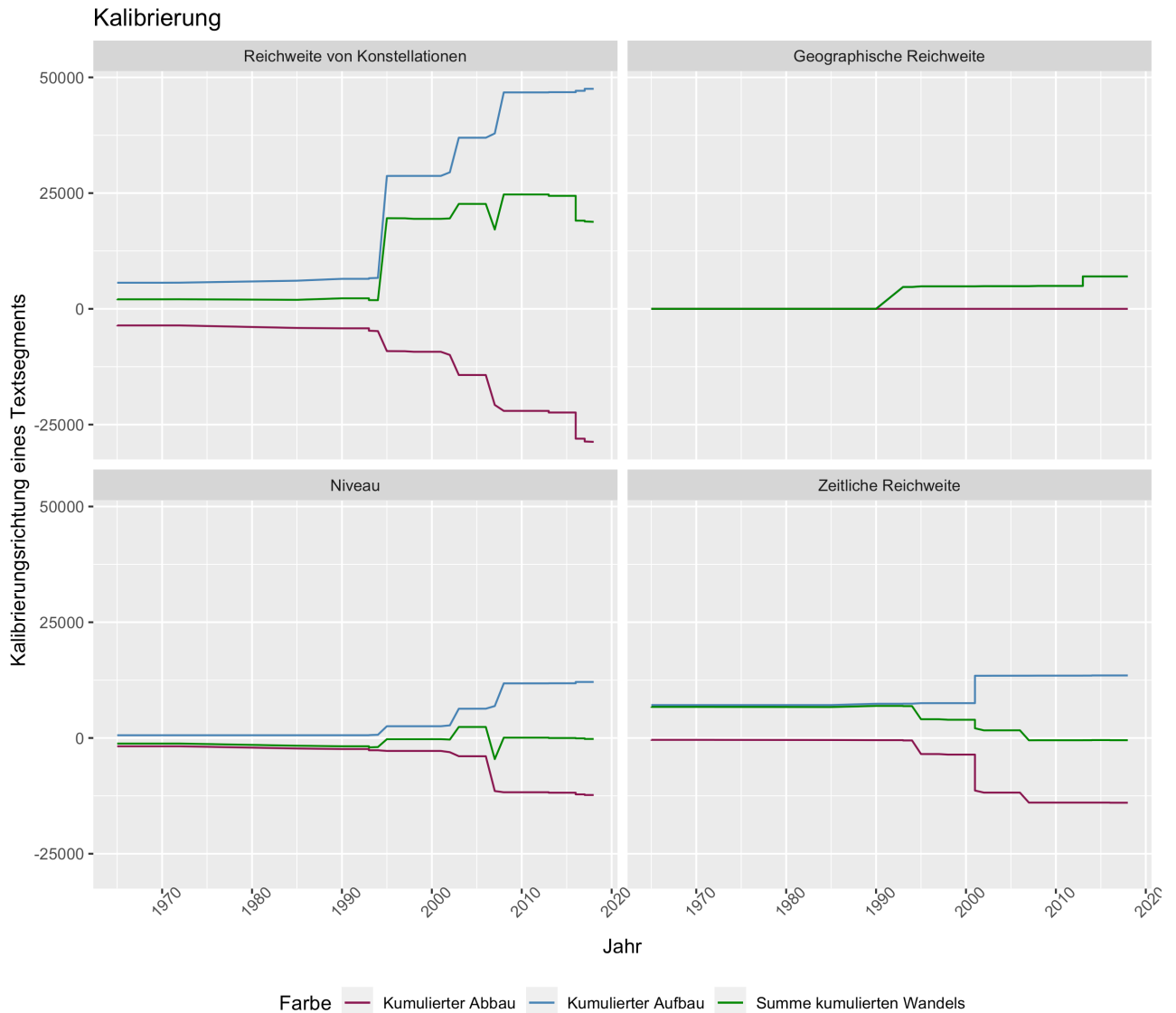


Abbildung 5.13: Entwicklung der Kalibrierung. Anzahl kodierte Textsegmente der Items Reichweite von Konstellationen, geographische und zeitliche Reichweite sowie Niveau.

Der Grund lässt sich in der nicht beachteten Interaktion von Policies finden. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Policies und Instrumente in einem Wechsel- und Spannungsverhältnis auch innerhalb einer Regulierung stehen können. Im Urheberrecht wird dies besonders offensichtlich in jenen Policies, die gegenläufigen Aktivitäten anpeilen, wie etwa die Verhinderung unkontrollierter Verbreitung und Kontrolle der Werknutzung einerseits und die Erleichterung der Verbreitung von Kultur andererseits. Ähnlich zeigt sich dies bereits bei den angesprochenen Verfügungsrechten unterschiedlicher Akteurgruppen, der Gegenläufigkeit von Vertragsfreiheit einerseits und Kontrahierungszwängen andererseits, aber auch nur die scheinbare Komplementarität der Policies Vergütung und Kontrolle. Auf dieses Phänomen weist auch die Einpendlung der Dichte auf hohem Niveau im Feld hin (vgl. nochmal Abbil-

dung 5.9). Die Phase seit Mitte der 1990er Jahre muss als eine *bricolage*-Phase des Politikwandel auch (!) durch die Rekombination der vorhandenen Elemente gefasst werden.

### **5.3 Vom Recht des Urhebers zur Vergütung**

Um einen Layering-Politikwandel als Bricolage-Prozess zu untersuchen, führt meine Betrachtung in die Rekonstruktion der Inhalte der Targetgroups, Aktivitäten und Instrumente. Im Kapitel 3.1.2 wurde argumentiert, dass die leitenden Ideen aufgrund des revealed-ideas-Probleme nicht untersucht werden sollten. In konstitutiven Statements lässt sich allerdings in geringem Maße in Policy-Dokumenten nach Ideen suchen. Klar ausformulierte, rein deklaratorische Statements sind im Urheberrecht aber eher selten. Aus diesen wenigen Statements lässt sich jedoch ablesen, dass in der 150-jährigen Geschichte des Urheberrechtsgesetzgebung die Policy sich von einem problembasierten Verständnis zu einer zielgruppenbasierten Policy entwickelt hat. Während Gesetze in den Bundesländern vor 1870 sich noch sprachlich explizit gegen den Nachdruck als Problem wandten (Wadle et al. 1997), deklariert das *Urheberrecht an Schriftwerken, Abbildungen, musikalischen Kompositionen und dramatischen Werken*: „Jede mechanische Vervielfältigung eines Schriftwerkes, welche ohne Genehmigung des Berechtigten [...] hergestellt wird, heißt Nachdruck“ (Urh 1870a). Bereits Anfang des 19. Jahrhunderts wird die explizite Problemdarlegung aus den Gesetzestexten gestrichen und durch eine diffuse Schutz-Idee ersetzt, die im Urheberrechtsgesetz von 1965 erstmals in ein deklaratorisches Statement<sup>77</sup> fließt:

*„Die Urheber von Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst genießen für ihre Werke Schutz nach Maßgabe dieses Gesetzes.“ (Urh 1965a §1)*

*„Das Urheberrecht schützt den Urheber in seinen geistigen und persönlichen Beziehungen zum Werk und in der Nutzung des Werkes.“ (Urh 1965a §11)*

Mit den Kunstschaffenden als Urheber rückt die Zielgruppe ins Zentrum, während die Problemstellung in den Hintergrund rückt. In der Schutzmetapher findet sich ein Überrest eines

---

<sup>77</sup> Die Anzahl ist so gering, dass für eine Kodierung keinerlei Bedarf war.



problembasierten Policy-Verständnisses, deren konkreter Sinngehalt fortan in den Begründungen der Gesetze und der Rechtswissenschaft verhandelt werden.<sup>78</sup>

Doch die Aussagekraft konstitutiver Statements ist begrenzt: Im Urheberrechtsgesetz werden die zentralen Begriffe entweder durch eine Liste statt einer Definition (des Kunstwerks) und durch ein Synonym („Urheber ist der Schöpfer des Werkes“, Urh 1965a: § 7)<sup>79</sup> konstituiert. Die Liste von Kunstwerken wird zwar als ungeschlossen bezeichnet (Urh 1965a §8), doch die Ergänzung des Eintrages zu Sprachwerken um „Programme der Datenverarbeitung“ 1985 und die Erweiterung zu „Computerprogramme[n]“ 1993 deutet eher ein gegenteiliges Verständnis an. Auch die Deutungsoffenheit dessen, was eigentlich ein „Schöpfer“ ist, wird externalisiert durch verschiedene (unklare) Grade von Mituhaberschaft (§8 UrhG). Wenn überhaupt, so zeigen konstitutive Statements dieser Art eine unklare Flexibilität an, die durch andere, hier auch unbenannte Akteure gefüllt werden muss (vgl. Kapitel 6.1).

Die klarere Alternative ist, wenn man sich von der Vorstellung klar abgegrenzter Statements löst und die Gesetze als unterschiedlich strukturierte Verzeichnisse von Verweisen versteht. Policy-Analyse ist angesichts der Deutungsoffenheit entweder auf die Analyse der Policy als soziologische Institution, d.h. als subsystemisch akzeptierte Regeln angewiesen, auf Hilfe aus der Rechtswissenschaft oder auf eine detaillierte Exegese des Textes. Die Kommentare der Rechtswissenschaft werden hier häufig als Quellen mit Autorität über die Interpretation herangezogen. Auf das Verhältnis der Verweise der Kerngesetze gehe ich im Kapitel 5.4.2 ein. Relevant ist hier nun vor allem, dass die Konstituierung in der Regel in enger Verbindung mit der Definition von Aktivitäten und den damit verbundenen *devices* stattfindet, weshalb Salamon richtigerweise vorgeschlagen hatte, Instrumente aus einer Aktivität, einem Mittel und einem Ausführungssystem zu verstehen. Daraus lässt sich umgekehrt schlussfolgern, dass konstitutive Elemente sich in jenen Passagen finden, die die Konstellationen einer Instrumentenanwendung (Scope) definieren. Da diese einem häufigeren Wandel unterliegen, ist der Kern dieser Policy doch wieder nur mit der Analyse seiner Einzelteile zu schaffen.

Der Kern des Urheberrechts als Policy sind die präskribierten Aktivitäten und definierten Güter, die diesen zentralen Gruppen zugeordnet werden. Die Gesetze, Urheber-

---

<sup>78</sup> Wie sich das Verständnis dessen entwickelt hat (die Policy im Verständnis ihrer Akteure), konnte nicht miteinbezogen werden.

<sup>79</sup> <https://www.duden.de/synonyme/Schoepferin>, abgerufen am 13.05.2021

Interessenvertreter (Initiative Urheberrecht 2019), aber auch die Rechtswissenschaft sprechen häufig davon (vgl. bspw. Hansen 2009), die Rechte bzw. das *Urheberrecht* seiner Adressaten zu schützen, als würde die hier untersuchten Gesetze ein bestehendes Recht etwa übernationaler oder menschenrechtlicher Art lediglich nur ausbuchstabieren.<sup>80</sup> Urheberrecht ist also eine Policy mit Überhang an positiver Zielgruppendefinition, der sich über eineinhalb Jahrhunderte stetig erweitert hat.

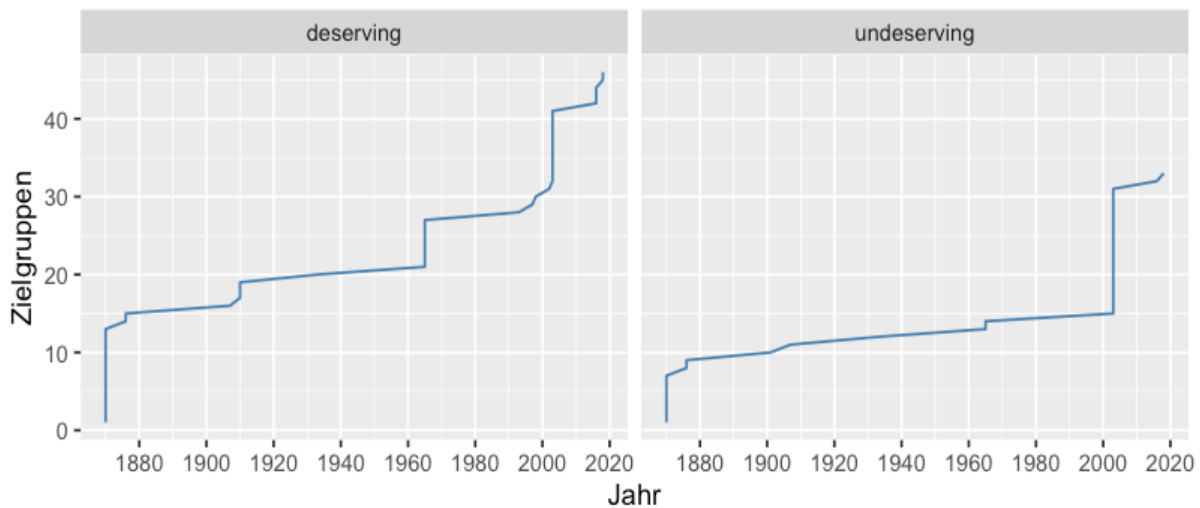


Abbildung 5.14: Entwicklung des *framings* von Zielgruppen.

Diese Zielgruppen können nach ihrer Position in der Wertschöpfungskette aggregiert werden. Mit Dirk Günnewigs (2004) Sortierung lässt sich eine Gliederung in individuelle Künstler, Verwerter – im Prinzip Lizenznehmer der Urheber, die auch eine gewisse Form der Veredelung des Produktes, um in der Marktsprache zu bleiben, betreiben – sowie Verwertungsgesellschaften. Darüber hinaus werden mittelbare Verwerter adressiert, etwa die Hersteller von Kopiergeräten und -medien, Betreiber dieser Hardware sowie Kabelnetzunternehmen, die durchaus auch als kommerzielle Nutzer verstanden werden können.<sup>81</sup> Schließlich gibt es Nutzergruppen wie etwa Endnutzer und nichtkommerzielle Nutzer(organisationen) sowie letztlich den Staat. Diese „vorderen“ Positionen auf der Produktionsseite werden in der Regel als *deserving*-Zielgruppen verstanden, die mit Rechten ausgestattet werden, während sich Sanktionen gegen die rechtsbrechenden Nutzer und mittelbaren Verwerter, etwa Raubkopierverla-

<sup>80</sup> Dass dies nicht der Fall ist, zeigt Kapitel 6.3.

<sup>81</sup> Plattformen wie Google, Youtube etc. können hier entsprechend mit eingeordnet werden und in dem jüngst beschlossenen Urheberrechts-Diensteanbieter-Gesetz werden diese auch explizit adressiert (Urh 2021).

ge, richtet. Die Aufstellung als dezidiert positive Policy hat sich in jüngster Zeit mehr zu einer Balance entwickeln, in dem mehr Akteure sowohl als *deserving* und *undeserving* ausgezeichnet werden (vgl. Abbildung 5.14). Auf diese Weise kategorisiert lässt sich die Verschiebung durch Stretching analysieren.

Individuelle Kunstschaffende sind alle schreibenden Berufe wie etwa Schriftsteller, Dramatiker, Journalisten und Übersetzer (von Kunst), Komponisten und Abbildungsersteller, Fotografen und bildende Künstler, Pantomimen und Tanzende, aber auch die Herausgeber wissenschaftlicher Ausgaben und von Nachlässen sowie Filmemacher und Software-Programmierer. Gerade die Urheber von Filmwerken sind aufgrund der Vielzahl der Beteiligten kaum eindeutig abgrenzbar und dabei regelmäßig durch die allgemeine Rechtsprechung identifiziert worden. Ohne eine Ergänzung des Datensatzes mit den Urteilen der Gerichte kann hier nur auf den aktuellen Stand mithilfe des Gesetzeskommentar verwiesen werden,<sup>82</sup> demnach Regisseur, Kameramann, Schnittmeister (Cutter), evtl. Beleuchter und Tonmeister zu den Filmurheber zählen (Loewenheim et al. 2020: UrhG Teil 3 Vorbemerk. Rn 61-62).<sup>83</sup> Besonders beachtet sind jedoch der Drehbuchautor, der Autor der Dialoge, der Musikkomponist als eigenständige Urheber. Unter dem Terminus „ausübenden Künstler“ sind 1965 zudem die zahlenmäßig große Gruppe von Werksinterpreten - vor allem Schauspieler, Musiker und Sänger - einbezogen worden, die aber in ihren Rechten und den Aktivitäten in der Regel anders als die übrigen Kunstschaffenden, behandelt werden. Auch Wissenschaftler und Herausgeber und zeitweise auch manche Fotografen werden nicht als Urheber bezeichnet, sind jedoch im Grunde mit ähnlichen Policies ausgestattet worden. Mit den Programmierern sind 1985 die letzten neuen Urheber hinzugekommen (ds 3).

---

<sup>82</sup> Warum Gerichtsurteile nicht mitkodiert wurden, habe ich in Abschnitt 4.4.3 ausgeführt.

<sup>83</sup> Weiterhin möglich seien: Filmarchitekten, -dekorateure, -ausstatter, -maler, -graphiker und Zeichner von Zeichentrickfilmen, Kostümbildner, Maskenbildner und Choreographen.

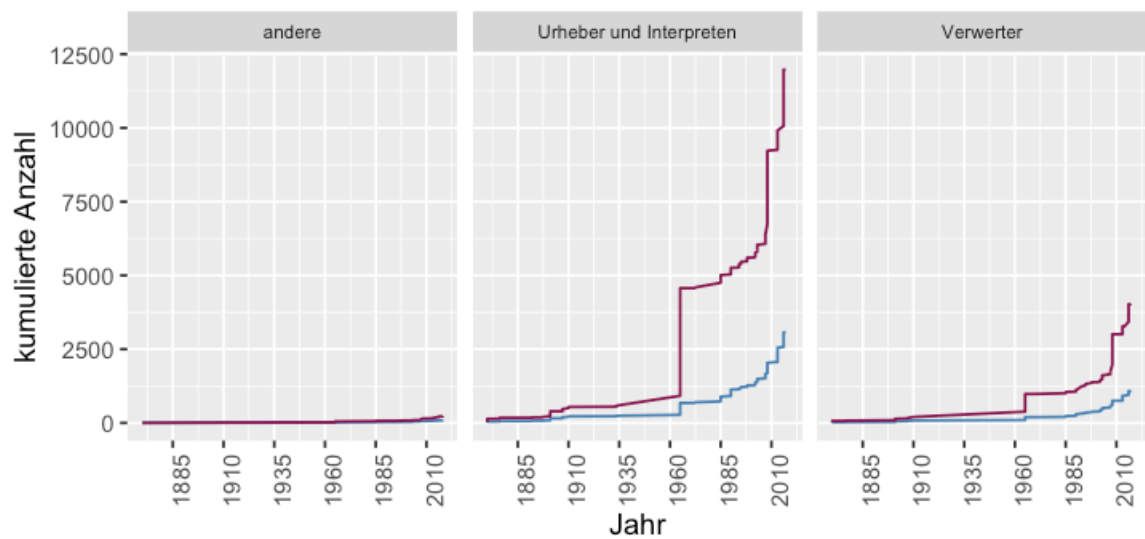


Abbildung 5.15: Kumulatives Wachstum für aggregierte Zielgruppen Urheber, Verwerter, andere. Aktivitäten (blau) und Policy-Instrumente-Kombinationen.

Der Großteil der Kunstschaffenden ist als Targetgroup mit gleichen Aktivitäten adressiert worden und bildet den Kern des Urheberrechts, wie das kumulative Wachstum an Aktivitäten sowie Policy-Instrument-Kombinationen in Abbildung 5.15 unterstreicht. Urheberrechtspolicy ist mit dem gemeinsamen Nenner, die Vervielfältigung und die Verbreitung von Werken unter die Kontrolle ihrer Verfasser und Schöpfer zu stellen. Über die Jahre werden immer neue Arten von Werknutzungen und Kunstformen in diese Kontroll-Policies miteinbezogen. Das Besondere ist hier, dass um 1900 zunächst spezifische Werksnutzungen nur spezifischen Targetgroups zugeschrieben wurden - etwa die Kontrolle über die Ausstellung eines Werkes nur für bildende Kunst und Fotografie -, bis um 1965 wieder alle fast Kunstschaffenden mit gleichen Policies versehen wurden (ds 3).

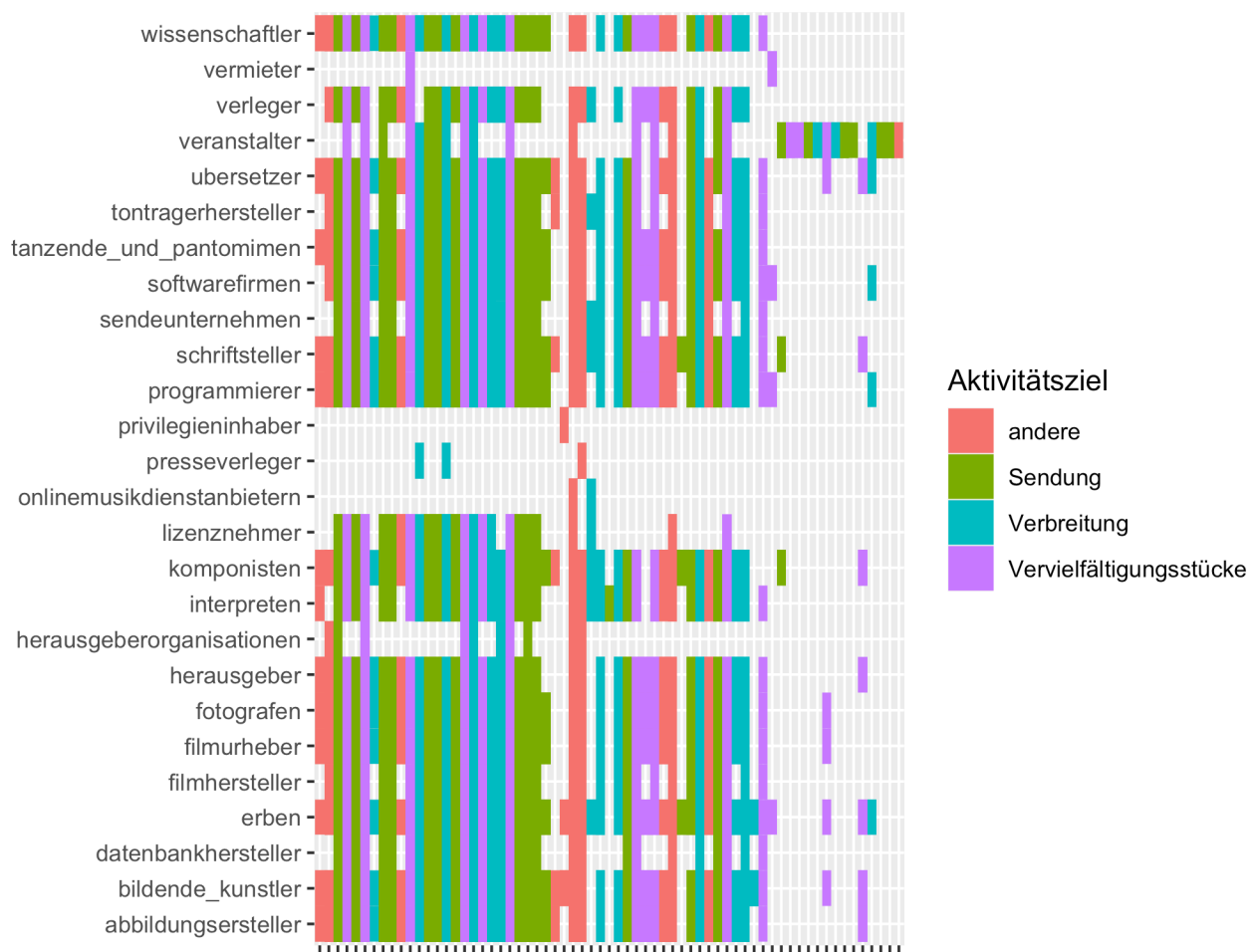


Abbildung 5.16: Zusammensetzung der Aktivitäten für Kunschtchaffende und Verwerter.

An dieser kleinteiligen Kodierung kann berechtigterweise Kritik angebracht werden. Klar ist, dass die Kodier-Entscheidung den Datensatz erheblich - und damit auch der jeweiligen Politikwandel in den späteren Jahren der Regulierung - deutlich größer erscheinen lässt. Allerdings wurde eine Zusammenfassung die historischen Unterschiede zwischen den verschiedenen Künstlern verdecken, die einst durch drei unterschiedliche Gesetze gekennzeichnet waren und ja teilweise auch heute noch gegeben sind, wie Abbildung 5.16 verdeutlicht. Gleichzeitig sind diese Akteure - bei aller Ähnlichkeit im Großen - im Detail einerseits differenziert reguliert worden und andererseits in sehr unterschiedlichen Marktsituationen, so dass sich die Wirkung von Policies und Instrumenten sehr unterschiedlich auswirken werden (Arndt et al. 2012). Während Schriftsteller\*innen und Maler\*innen maximale Verfügbarkeit über alle Instrumente des Urheberrechts haben, kämpfen die sogenannten 'Spieleautoren', die Schöpfer

von Gesellschaftsspielen, bis heute um Zugang zum Urheberrecht (Spiele-Autoren-Zunft 2021).

Die Gruppe der freien Wirtschaftsakteure und der Verwertungsgesellschaften ist - neben ersten Innovationen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts - ein Wachstumsbereich seit dem 1965er Gesetz. Der Verleger ist bereits ab 1870 und der Tonträgerhersteller seit 1910 mit Aktivitäten bedacht, doch ab 1965 wurden diese Akteure als sogenannte Leistungsschutzinhaber systematisch in Policies mit einbezogen, die die Aktivitäten der Urheber in kleinerem Umfang nachempfand (ds 3). Zu ihnen gehören Sendeunternehmen wie Radio- und Fernsehsender, die Filmwirtschaft und die Veranstalter von Aufführungen, Ausstellungen und ähnlichem, die ihre Produkte nun kontrollieren können sollen. Die Verwertungsgesellschaften auf der anderen Seite sind Urheber- und Verwerterzusammenschlüsse, die die Vermarktung bündeln, und werden mit einem völlig anderen Set von Aktivitäten bedacht, zu dem ich im folgenden Kapitel 6.1 komme.

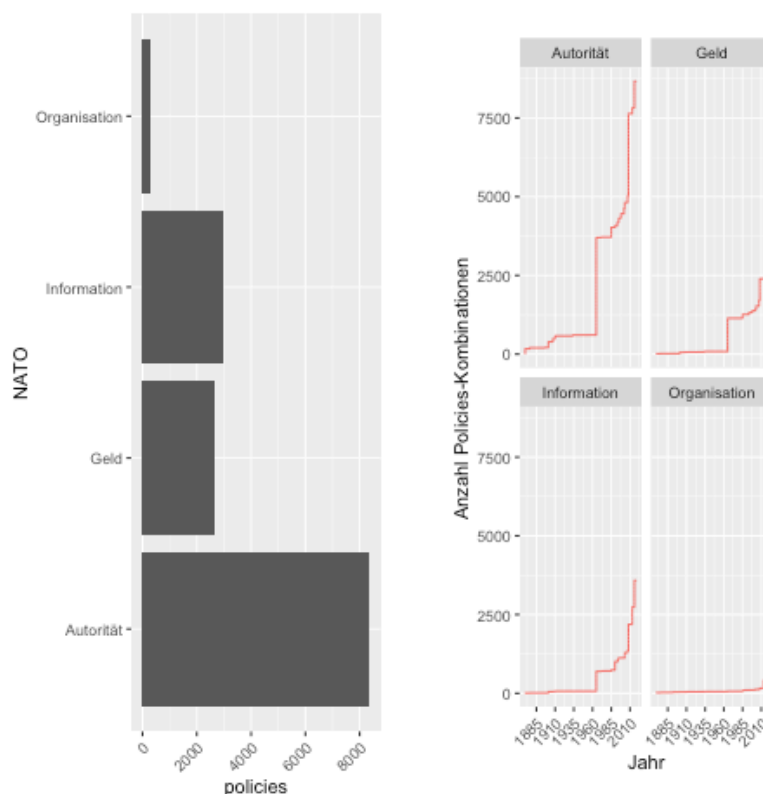


Abbildung 5.17: Hauptressourcen der Instrumente; Entwicklung ihrer Verbreitung in den Policies.

Die zentralen Instrumente nutzen die Autorität des Staates in mittelbarem Wege, in dem Kontrolle über die Werke und Nutzung durch das „Verfügungsrecht“ aber auch verschiedene Ansprüche der Kontrollübernahme etwa illegaler Kopien hergestellt wird. Dass das Urheberrecht vorwiegend regulativ-autoritative Instrumente nutzt, ist wenig überraschend, weshalb für diese Untersuchung auch von der üblichen Verwendung der NATO-Typologie als Kategorisierung staatlicher Ressourcen abgewichen wurde. Wenn der Blick sich darauf richtet, welche gesellschaftlichen Ressourcen aktiviert werden, zeigt sich ein deutlich differenziertes Bild in Abbildung 5.17. Dort ist gut zu erkennen, wie andere Instrumente an Bedeutung gewinnen: Instrumente, die finanzielle Ressourcen nutzen, verbreiten sich seit den 1960er Jahren und Instrumente, die mit Informationen arbeiten, nehmen seit den 2010er eine größere Bedeutung ein. Innovationen (Abbildung 5.18) verlagern sich tendenziell allerdings erst zu den Finanzen um 1965 und in jüngster Zeit zum Organisationalen.

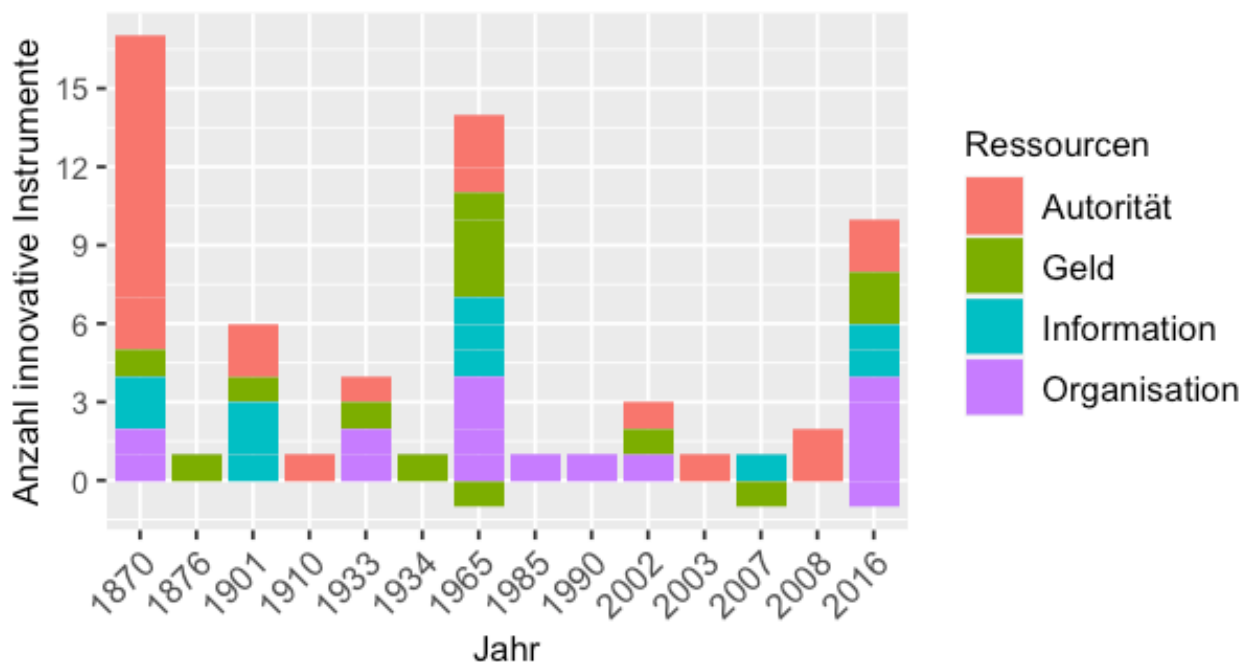


Abbildung 5.18: Einführung neuer Instrumente, NATO-typisiert.

Die Instrumente für Kunstschaffende und ihre zeitliche und substanzielle Ausgestaltung sind weder ein gleichförmiger Korpus noch Ergebnis eines uniformen Prozesses. Beim Schrifttum sind künstlerische Texte bis 70 Jahre nach dem Tod der letzten lebenden Autor\*innen exklusiv, während Fotografien nur 50 Jahre nach ihrem Erscheinen in der Verfügung seines Fotografen stehen können. Besonders deutlich wird die Unterschiedlichkeit an der Regulierung des Lichtbildes: Es wird unterschieden zwischen Lichtbildwerken, die dem Schriftwerk gleichgestellt sind, und den genannten Fotografien. Historisch zeigt sich hier die Ungleichheit

besonders deutlich, da einst Kameramänner in Filmproduktionen von Rechten gar aktiv ausgeschlossen worden (Urh 1965a § 91), während für Fotografien aber auch für die Interpreten bis heute kürzere Verfügungsrechte vorgesehen sind.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Verwertern, wie sich in Abbildung 5.19 zeigt. Während Tonträgerhersteller, Sendeunternehmen, Filmhersteller 1965 und Datenbankhersteller 1998 eigene Verfügungsrechte mit den dazugehörigen Durchsetzungs- und Vertragsinstrumenten zugesprochen bekamen (sogenannte Leistungsschutzrechte), sind Veranstalter anteilig an den Instrumenten der Interpreten beteiligt. Klassische (Buch)Verlage haben bis heute nur die Möglichkeit, Rechte zu erwerben, während Presseverlage seit 2013 ein Verfügungsrecht über Online-Nutzungen haben.

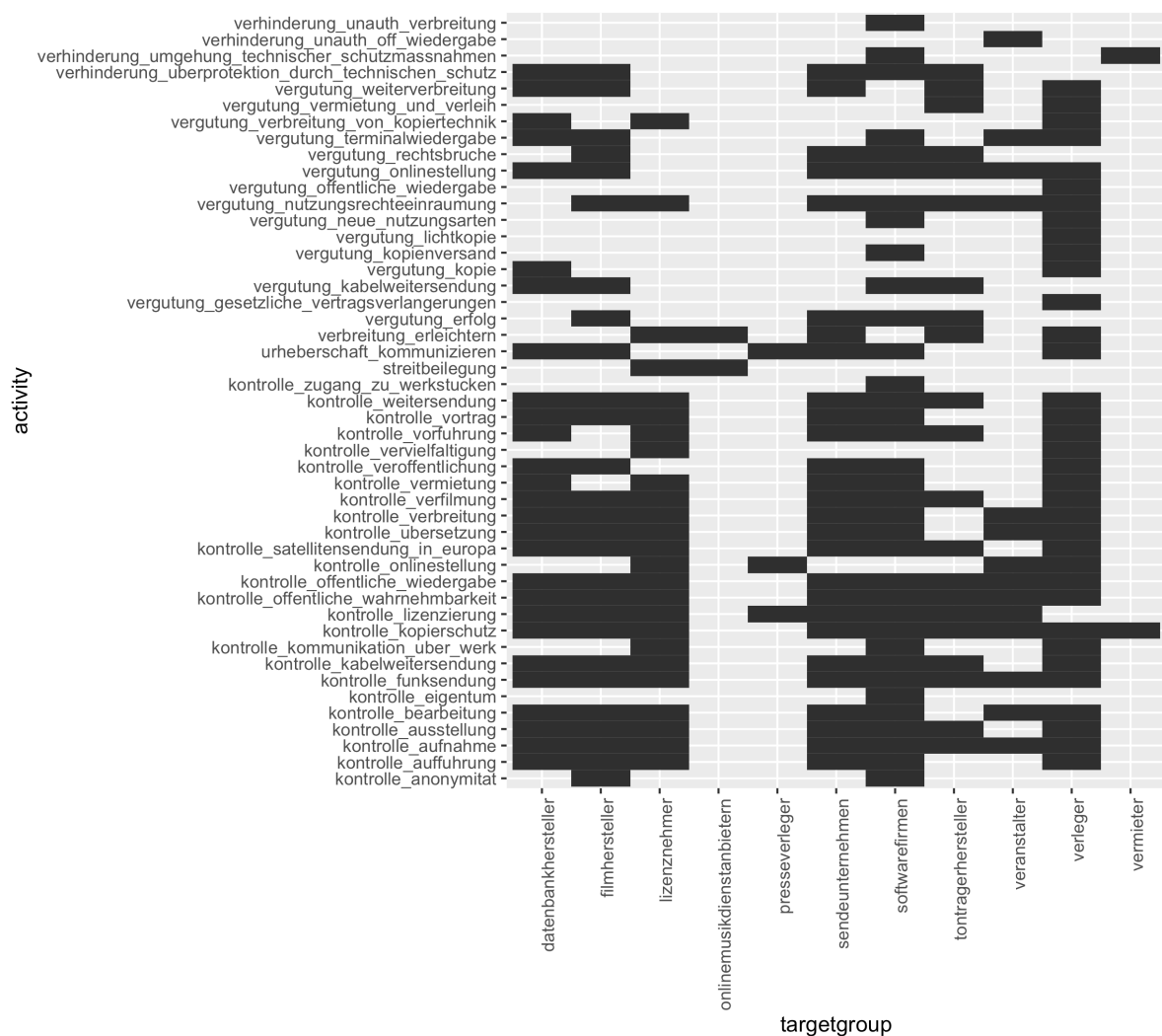


Abbildung 5.19: Policy-Aktivitäten für Verwerter 1870-2019.



Für diese beiden zentralen Zielgruppen der Kunstschaffenden und Leistungsschutzträger hat sich die Balance der Aktivitäten durch Hinzutreten der Vergütungs-Aktivitäten geändert. Die Bedeutung dessen wird deutlich, da sich die meisten Aktivitäten in drei großen Gruppen zusammenfassen lassen: Kontrolle über Werknutzung, Verhinderung von unkontrollierter Nutzung der Werke sowie Vergütung der Werknutzung. Auf einer zweiten Ebene beziehen sich diese Aktivitäten auf drei besonders häufig vorkommende Nutzungsformen: Kopieherstellung, wirtschaftliche Verwertung sowie jede Form einer publikumswirksamen Wahrnehmbarkeit - von der Ausstellung bis hin zur Satellitensendung. Vor allem die Kontrolle der Kopieherstellung wie der Wahrnehmbarkeit ist über die Zeit gewachsen. Die Ebene der Nutzungsform zeugt vor allem vom Technologie- und Nutzungswandel.

In Abbildung 5.20 zeigt die quantitative Bedeutung der neuen Aktivität der Vergütung den entscheidenden Layering-Prozess, der die Funktionsweise der übrigen Policies verändert. Bisher war es eine Policy, die die Kontrolle über ihre Werke, d.h. über die Nutzung ihrer Werke, sowie die Verhinderung der unautorisierten Nutzung als zentrale Aktivität sah. Dass das Urheberrecht auch für Einkünfte der Targetgroups sorgen soll, ist zwar 1901 mit dem Verlagsgesetz als Vergütungsanspruch für eine Lizenzierung<sup>84</sup> eingeführt worden. Die maßgebliche Verbreitung erfährt dieses Prinzip jedoch erst seit 1965. 2002 wurde die Vergütung als eine der konstitutiven Statements über das Urheberrecht verankert: „Es dient zugleich der Sicherung einer angemessenen Vergütung für die Nutzung des Werkes“ (UrhG 2002: §11).

Vergütungen sollen zunächst für Lizenzierung gezahlt werden, aber auch für die erlaubten Kopien der Nutzer, insbesondere für Lichtkopien, für die Kommunikation von Werkteilen in Zeitungen, die Verbreitung von Kopiertechnik, für Funksendungen und Kabelweitersendungen, die Vermietung und den Verleih von Werken, den Weiterverkauf von Werken der bildenden Kunst, später für die Onlinestellung, die Wiedergabe an Computerterminals und den Kopienversand. Schließlich sollen vom Lizenznehmer zusätzlich unerwartete Erfolge, die Verwendung eines Werkes auf neue, unbekannte Weisen sowie für vom Gesetzgeber gewährten Vertragsverlängerungen vergütet werden.

---

<sup>84</sup> Zur Entwicklung des Vertragsrechts, siehe unten.

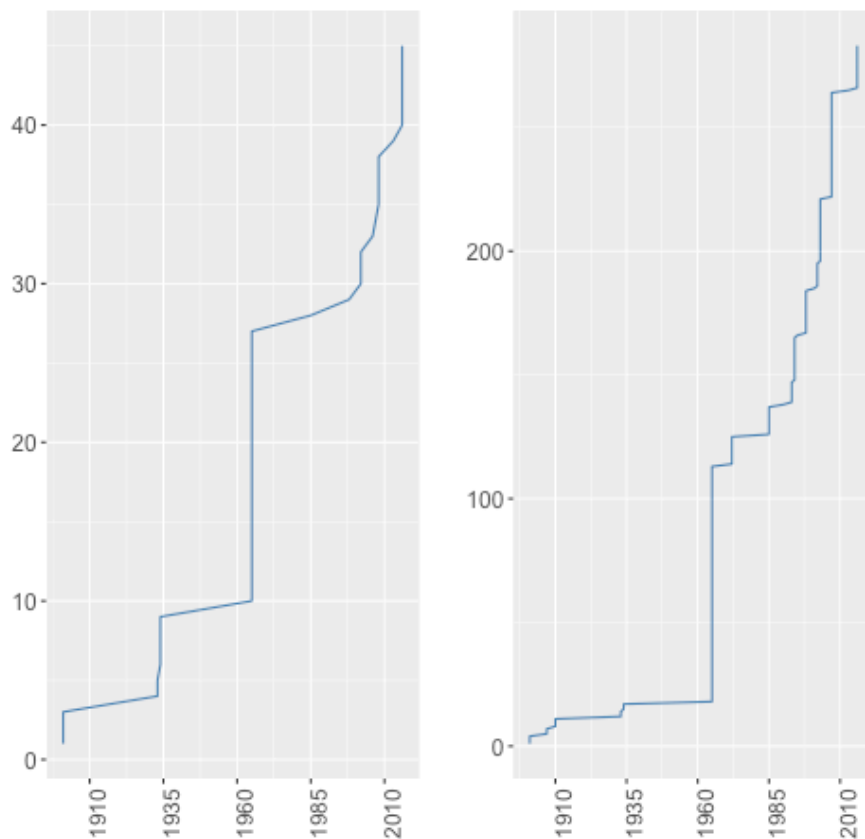


Abbildung 5.20: Kumulative Entwicklung der Vergütungsaktivitäten für Targetgroups (links) sowie die Anzahl an Ziel-Mittel-Kombinationen (rechts).

Allerdings ist die Verankerung der Vergütung im Urheberrecht nicht Höhepunkt der Regulierungstätigkeit, denn sowohl auf der Instrumenten- als auch auf der Kalibrierungsebene findet Entwicklung statt (siehe unten). Mit den Vergütungs-Policies wird zudem die Ausweitung zweier weiterer Aktivitäten betrieben, der aktiven Streitbeilegung einerseits und einer staatlichen Aufsicht andererseits (siehe Urh 1965b). Beide sind eng verbunden mit den Verwertungsgesellschaften, die in der Ausführung der Vergütungsaktivitäten zentral sind (siehe Abschnitt 6.1.3.2). Und durch diese Aktivitäten wird auch eine dritte Gruppe in ein neues Verhältnis gesetzt, die mittelbaren Verwerter.

Mittelbare Verwerter oder kommerzielle Nutzer sind in der Vergangenheit als problematische Rechtsbrecher adressiert wurden: (Nach)Drucker und andere Kopienhersteller, (Schwarz)Veranstalter, Händler und Importeure, Hersteller von Kopierhardware und Spei-

chermedien für Kopien sowie kommerzielle Betreiber von Kopierservices.<sup>85</sup> Hinzukommen in jüngerer Zeit auch Kabelunternehmen, die Fernsehsignale weiterleiten, wie auch Softwareunternehmen, die die Umgehung von Kopierschutz ermöglichen. Weil diese Akteure grundsätzliche Verbreitungsfunktionen erfüllen, sind die Policy-Aktivitäten in der Mehrzahl auf die Verhinderung unautorisierter Tätigkeiten dieser Gruppen ausgerichtet. Die verwendeten Instrumente sind vor allem autoritativer und sanktionierende Natur: Freiheits- und Geldstrafen, die Einziehung, Beschlagnahmung und Vernichtung von Kopien sowie des erwirtschafteten Gewinns.

Abbildung 5.21 macht deutlich, dass viele Targetgroups zu Anfang des Untersuchungszeitraums in den Kategorien von Schneider/Ingram als *undeserving* zu verstehen sind. Die zugeordneten Aktivitäten und verwendeten Instrumente entsprechen dem klassischen regulatorischen Bild: Verbot und Sanktionen. Auf zwei Ebenen wird seit Ende des 20. Jahrhunderts davon abgewichen: Zunächst werden Kabelunternehmen in ihrer Tätigkeit nicht durch Verbote eingeschränkt und auch nicht sanktioniert, sondern durch Vertragsabschlussabzweige als Mittel zum Zweck der Verbreitung der Inhalte genutzt, während sie gleichzeitig Zugang zu den Streitschlichtungsmechanismen der Vergütungspolicies erhalten. Dies gilt ab 2007 dann auch für Hardware- und Speichermedienhersteller. Zweitens werden um die Jahrhundertwende etablierte Targetgroups nicht mehr nur als gute, zu unterstützende Zielgruppen adressiert: Softwarefirmen sind sowohl mit Verfügungsrechten für ihre Produkte ausgestattet wie ihnen auch die Verbreitung von Kopierschutz-Umgehungssoftware untersagt wird. Ebenso sind nun alle Urheber und Leistungsschutzträger gegen Sanktionen verpflichtet, Werke trotz Kopierschutz zugänglich zu halten.

---

<sup>85</sup> Plagiateure fallen aus dieser Aufzählung etwas heraus, da bei Ihnen der kommerzielle Aspekt nicht im Mittelpunkt steht.

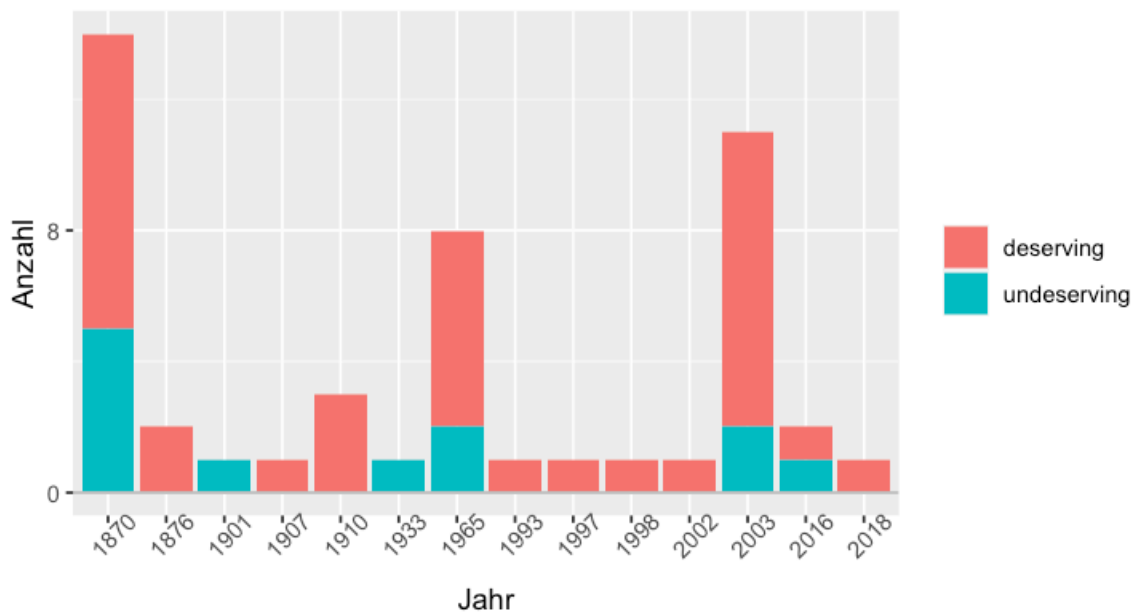


Abbildung 5.21: Entwicklung der Targetgroups in den Kategorien von Schneider/Ingram.

Damit verbunden ist ein zweiter Layering-Prozess der 2000er, der die Entwicklung von Policies für eine vierte und fünfte Targetgroup-Gruppe, der Einzel- und organisationalen Werknutzer, beinhaltet. Werknutzer sind sowohl eine der ältesten bekannten Kategorien wie doch auch eine der größten Neuerungen dieser Regulierung. Mit ihr verbunden ist die Aktivität, die Verbreitung von Kunst zu befördern, die hier auch den erleichterten Zugang beinhaltet. Bereits im 19. Jahrhundert wurden die Kontrollaktivitäten für die Kunstschaffenden-Zielgruppe in ihrer Reichweite auf eine Weise eingeschränkt, die spezifische Nutzergruppen implizit und später meist explizit adressiert. Die grundlegendste Einschränkung war jene, die die Übersetzung eines Werkes deutlich vor Ablauf der Verfügungsrechte erlaubte (Urh 1870a §6). Ähnliches galt für die Malerei, der es erlaubt war, ein geschütztes Foto abzumalen - während dies gleichzeitig andersherum nicht galt (Urh 1876a, b). Zu den neuen Zielgruppen ab 2003 gehören Forschung, Wissenschaft und Bildungseinrichtungen, staatliche Behörden sowie Endnutzer und Menschen mit Behinderungen, später ab 2018 auch Kindergärten und Blindenvereine.

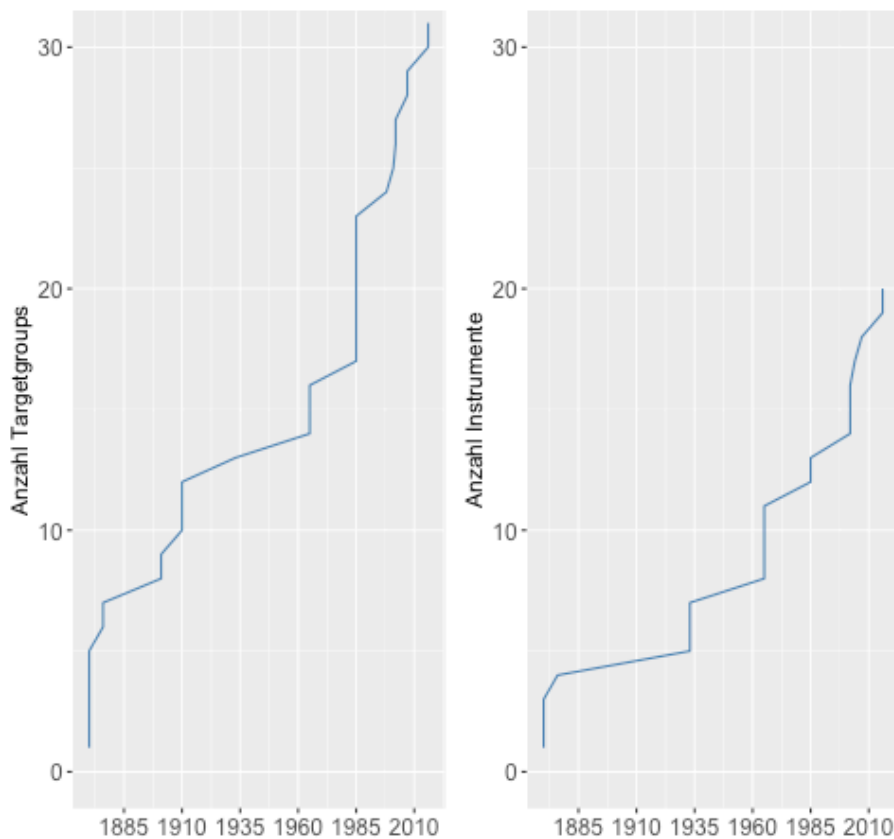


Abbildung 5.22: Kumulative Entwicklung der Streitbeilegungsaktivitäten für Targetgroups (links) sowie die Anzahl der genutzten Instrumente (rechts).

Diese Ein- oder Beschränkung der Reichweite von Verfügungsrechten wird unter dem Begriff (Urheberrechts-) Schranke diskutiert, deren Festschreibung und Novellierung der zentrale Fixpunkt der Regulierungsgeschichte des Urheberrechts ist. Im Datensatz sind solche Einschränkungen jedoch keine eigenen Instrumente, sondern Teil der Kalibrierung. Mit der sonst üblichen Konzentration auf Policies und Instrumente sowie den lediglich zählenden Indikatoren für Reichweite und Niveau wird einer der zentralen Regulierungsorte des Urheberrechts jedoch teilweise unsichtbar. Gleichzeitig wird hiermit deutlich, welche entscheidende Änderung die 2000er mit sich bringen: „Bislang waren Schranken immer als Ausschluss der jeweiligen Nutzungsrechte verstanden worden [...], nicht aber als zusätzlicher Anspruch [der Nutzenden, S.L.] auf bestimmte Handlungen des Rechteinhabers“ (Nordemann et al. 2018: 1969). Für diese Akteure sehen die jüngeren Reformen vor, die Nutzung und Verbreitung von Werken zu ermöglichen. Die Ausweitung von Aktivitäten für Nutzergruppen schließt an jene Tendenzen des frühen 20. Jahrhunderts an, als Urheberrecht auch als Technologieförderung benutzt wurde (meine Interpretation von Dommann 2014: 67ff). Gleichzeitig, und das ist neu,

werden Künstler- und Verwerter als *undeserving targets* mit Sanktionsmitteln belegt (Urh 2003).

Einführungsjahr	Targetgroup
1965	Nutzervereinigungen
1985	Nutzer
1998	Kabelunternehmen
2003	Behörden
2003	Berufsbildungseinrichtungen
2003	Betreiber
2003	Forschungseinrichtungen
2003	Gerichte
2003	Kirchen
2003	Menschen mit Behinderungen
2003	Schulen
2003	Universitäten
2003	Weiterbildungsinstitutionen
2007	Hardwarehersteller
2018	Blindenvereine
2018	Kindergärten

Tab. 9: Neue Zielgruppen der mittelbaren Verwerter und Nutzer.

An zwei Stellen finden also layering-Prozesse statt, die das Urheberrecht strukturell verändern: Erstens gewinnt die Vergütungs- gegenüber der Kontroll-Aktivität an Bedeutung. Die damit verbundene staatlichen gemanagten Streitbeilegung adressiert bisherige *undeserving* Zielgruppen wie Kopiertechnologiehersteller nun mit positiven Aktivitäten (zum konkreten Inhalt, siehe Abschnitt 6.1.2). Die Ausweitung der Streitbeilegungsmechanismen kann in Abbildung 5.22 nachvollzogen werden. Zweitens erfährt das Urheberrecht eine Erweiterung hin zu Policies für Nutzergruppen und bisherige Profiteure werden zum Nutzen dieser verpflichtet. Im zeitlichen Ablauf unterscheiden sich beide Prozesse jedoch: Während ersteres eine längere, weitergehende Entwicklung seit den 1960er Jahren ist, ist letzteres eine Entwicklung der 2000er.

## 5.4 Stärke der Urheberrechte

### 5.4.1 Die Unsichtbarkeit der Schranke

Der klassische Kern des Urheberrechts ist also zwar nur ein Teil der Policy um das Urheberrechtsgesetz, doch wird er generell als der zentrale Teil wahrgenommen. Die öffentliche De-

batte um restriktive Urheberrechte einerseits und Missachtung dieser Rechte andererseits bezieht sich auf die als Urheber verstandenen Kunstschaffenden, die Kontroll- und Verhinderungsaktivitäten und die damit verbundenen Verfügungsrechte und Sanktionen (Lindow 2019). Auch die wissenschaftliche Debatte bezieht sich vielfach auf diesen Part, wie im Abschnitt 2.1.1 dargelegt. Schließlich sind die Konzepte regulatorischer Stringenz oder der „Stärke“ des Urheberrechts der wirtschaftswissenschaftlichen Messkonzepte ebenso wie die juristisch-inspirierte, paradigmatisch-orientierte Untersuchung von Sabine Schroff maßgeblich daran orientiert. Die Krisen-Hypothese, die zunächst eine konservative Verstärkung des regulatorischen Kerns annimmt, bezieht sich auf diese Items. Findet sich hier ein Muster der Verstärkung des Status Quo entlang der Hypothese T3?

Die zentrale Position dieser Kunstschaffenden - Urheber und Interpreten - sowie der Verwerter als Targetgroups sowie der Kontroll- und Verhinderungsaktivitäten als Policy-Items ist unterstrichen worden. Entsprechend sind die relevanten Instrumente nicht nur das Verfügungsrecht des Urhebers, sondern auch die verschiedenen zivilrechtlichen Ansprüche und strafrechtlichen Bestimmungen. Auf der Zivilrechtsseite sind es die Ansprüche auf Schadensersatz, auf Überlassung von Gewinn und der angefertigten Kopien, Beseitigung der Beeinträchtigung und Unterlassung in der Zukunft sowie die Abmahnung (ds 3). Auf der Strafrechtsseite sind die typischen Instrumente neben einem Verbot unautorisierter Werksverwertung seit 1870 Geld- und Freiheitsstrafen, Bussgelder, die Beschlagnahmung, die Einziehung und die Vernichtung. Insgesamt ist dies etwa ein Viertel aller im Urheberrecht verwendeten Instrumente.

Die zentrale Position von Urheber, Verwerter sowie Kontroll-Aktivitäten wird gestützt von Entwicklung und Status Quo der Policies und der Intensitätsregulierung. Während kaum eine Kontroll-Policy abgelöst wird (ds 4), wird 2003 für alle bisherigen Urheber und Leistungsschutzträger als neue Policy-Aktivität die Kontrolle über die Online-Stellung ihrer Werke („Recht auf öffentliche Zugänglichmachung“) eingeführt. Auf diese Policy werden alle bisher verwendeten Instrumente der Verfügungsrechte, zivilrechtlichen Ansprüche und strafrechtlichen Sanktionen ausgeweitet, so dass das Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft einen besonders großen Aufwuchs an Policies und Policy-Instrument-Kombinationen verzeichnet (ds 3).

Hinzu kommt das Verbot von Kopierschutz-Umgehung, das weiter in den Bereich von Technologieregulierung hineinregiert als je zuvor (Urh 2003: 95a). Zwar ist Regulierung von

Technologie stets ein Topos des Urheberrechts, doch immer nur in Bezug auf dessen Nutzung. Mit dem Verbot mechanischer Vervielfältigung 1870 wurde zwar die Einziehung von Kopiertechnologie ermöglicht, doch nur insoweit es sich um spezifische nutzbare Druckvorlagen oder ähnliches handelte (Urh 1870a: 21). Andere technologische Entwicklungen wie Fotografie, Tonträger, Lichtkopierer und weitere technologische Neuerungen werden stets nur in ihrer Kapazität, geschützte Werk im Allgemeinen kopieren oder senden zu können, reguliert. Das weitgehende Verbot des Vertriebs oder der Verbreitung von Software zur Umgehung von Kopierschutz ist zugleich Technologieschutz wie Technologieverbot. Mit ihm einher geht jedoch eine Gegen-Policy, die die Verwendung von Kopierschutztechnologie begrenzt, indem sie Nutzern den Anspruch auf Zugang zum Werk mittels Kopierschutzumgehung zur Hand gibt (Urh 2003: 95b, ds 3). Während die Verbotskomponente seit 2003 stabil ist, erfährt der Anspruch der Nutzer in den Jahren 2017 und 2018 weitere Ausweitung.

Jahr	Instrument
1870	Anspruch auf Überlassung
1870	Einziehung
1870	Vernichtung
1870	Freiheitsstrafe
1870	Geldstrafe
1870	Quellenangabepflicht
1870	Schiedsspruch
1870	Stempel
1870	Verbot
1870	Verfügungsrecht
1965	Anspruch auf Beseitigung
1965	Anspruch auf Unterlassung
1965	anspruch_auf_gewinnubertragung
1965	Anspruch auf Zutritt
1990	Anspruch auf Beschlagnahmung
2008	Abmahnung

Tab. 10: Organisationale, autoritative und finanzielle Mittel klassischen Urheberrechts (ds 10).

Die Verfügungsrechte und die Sanktionen unterscheiden sich allerdings stark in der Art ihrer weiteren Regulierungsgeschichte, auch wenn die Indikatoren hier nur einen begrenzten Blick erlauben. Die Reichweiten werden grundsätzlich deutlich häufiger als das Niveau kalibriert (vgl. Abbildung 5.23). Die bekannten Stärke- und Stringenz-Indikatoren (vgl. Abschnitt 2.1.2) beziehen sich in der Regel gleichermaßen auf das Niveau und auf die Reichweite die-



ser Policies und Instrumente. Der Versuch dieser Indikatoren, kategorische Policy-Entscheidungen zu gewichten, ist problematisch. Wie soll der Unterschied zwischen zwei Schranken wie etwa der Erlaubnis, Kopien für den privaten Gebrauch anzufertigen zu dürfen, einerseits und der Möglichkeit, für Bildungseinrichtungen 15 % eines Werkes für Unterricht zur Verfügung zu stellen, zu gewichten sein?<sup>86</sup> Der Vergleich zur fair-use-Klausel im US-amerikanischen Recht ist damit noch gar nicht in Aussicht gestellt, der keineswegs trivial ist (vgl. Förster 2008). Ein Ausweg wäre der Proportionalitäts-Indikator, wie er von Metz und Glaus vorgeschlagen worden ist (Metz und Glaus 2019), mit dem die von einem Instrument erfassten Gruppen ins Verhältnis zur potenziellen Population gesetzt werden. Während auf der Seite der Urheber und Verwerter nutzbare Daten über Zeit durchaus vorliegen (BMWi 2011), ist dies auf der Seite der nutzenden Akteure aufgrund unklarer Abgrenzungsräume schon problematischer und bedürfte darüber hinaus eine Erweiterung der Untersuchung über die Policy-Dokumente hinaus.

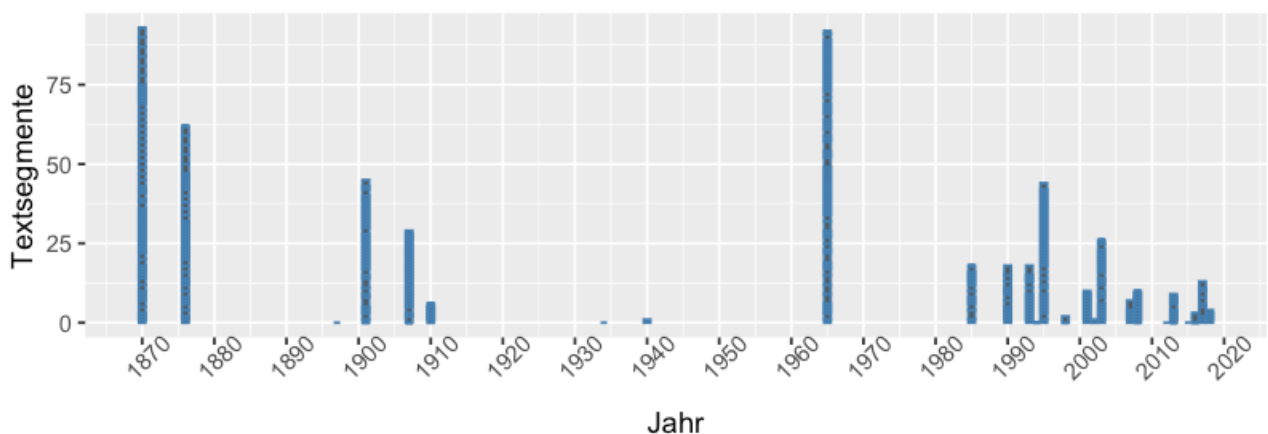


Abbildung 5.23: Inzidenz von Niveau- und Reichweitenkalibrierung klassischen Urheberrechts-Instrumente.

Mit den vorliegenden Daten lässt sich jedoch ein struktureller Blick auf die Frage auf zwei Ebenen werfen. Erstens ist die Menge an Segmenten angestiegen, die die Reichweiteregulierungen auch in diesem Teilbereich des Urheberrechts – von Anfang an und über die Zeit steigend – zahlreicher gegenüber den Niveau-Kalibrierungen geworden sind. Von den drei

<sup>86</sup> Die Möglichkeit einer Gewichtung steht Folgearbeiten aber offen, da der vorliegenden Datensatz nachträglich in maxQDA mit einer Gewichtung der Statements ergänzt werden kann.

Reichweite-Items ist lediglich die geographische Regulierung nahezu bedeutungslos<sup>87</sup>. Lediglich das EWR-Ausführungsgesetz, das den Vertragswandel der Europäischen Union in deutsches Recht umsetzt, ist die größte, einzelne Erweiterung der Reichweiten. Gleichzeitig umfasst die Kalibrierung der zeitlichen Geltung durchgängig knapp mehr Stellen als die Niveauregulierung. In Abbildung 5.2 zeigt sich, dass die mit Abstand größte Regulierungsbedeutung schließlich die Kalibrierung von Konstellationen hat, wie sich auch in einer zweiten Betrachtungsweise - als Segmente je Policy-Instrument-Kombination nochmal deutlich zeigt. In dieser Betrachtungsweise zeigt sich auch, dass diese Kalibrierungen im Zeitverlauf unterschiedlich stark auftreten.

Im Bereich der Sanktionen zeigen sich zwei Trends: Einerseits werden über die Zeit immer neue Sanktionen und Sanktionsmittel eingeführt, während alte Sanktionen kaum abgeschafft werden (vgl. Abbildung 5.23). Zu den neuen Sanktionsmitteln gehören zahlreiche zivilrechtliche Maßnahmen im Jahr 1965, aber vor allem die Einführung der Beschlagnahmung durch den Zoll auf Antrag im Produktpirateriegesetz 1990 sowie die Einführung der Abmahnung im Jahr 2008. Andererseits nimmt das Regulierungsniveau dieser Sanktionen spürbar ab, während deren Anwendungsbereich ausgedehnt werden (ds 3).

Strukturell zeigt sich in der Abbildung 5.24 das Muster der drei großen Wandelsphase von 1900 bis 1910, in den 1960er Jahren sowie ab in den frühen 2000er Jahren in der Kalibrierung der Standards deutlicher als bei den Sanktionen. Das Verbot (von Kopien und Verwertung) sowie Verfügungsrechte als die 'Standards', wie die Regulierungsliteratur es nennen würde, sind über die Zeit konstant geblieben, in ihrem Niveau teilweise gestiegen, aber in ihrem Geltungsbereich massiv gesunken. Unautorisierte Kopien sind nach wie vor verboten wie seit (spätestens) 1910 und die Aneignung fremder Werke im kommerziellen Bereich steht seit dem 19. Jahrhundert unter Geld- und Freiheitsstrafe. Nun sind die Daten hier mit Vorsicht zu interpretieren sind, da sie die Inzidenz einer Re-Kalibrierung, nicht jedoch die Existenz einer spezifischen Ausnahme kennzeichnet.

---

<sup>87</sup> 1873 werden die Regelungen auf Elsaß-Lothringen, 1891 auf Helgoland und 1908 auf die deutschen Kolonien ausgeweitet. Dass diese durch die Weltkriege rückgängig gemacht werden sowie der Geltungsbereich durch Gebietsverluste sich verkleinert ist zwar nicht mitkodierte, würde aber vermutlich kaum ins Gewicht fallen.

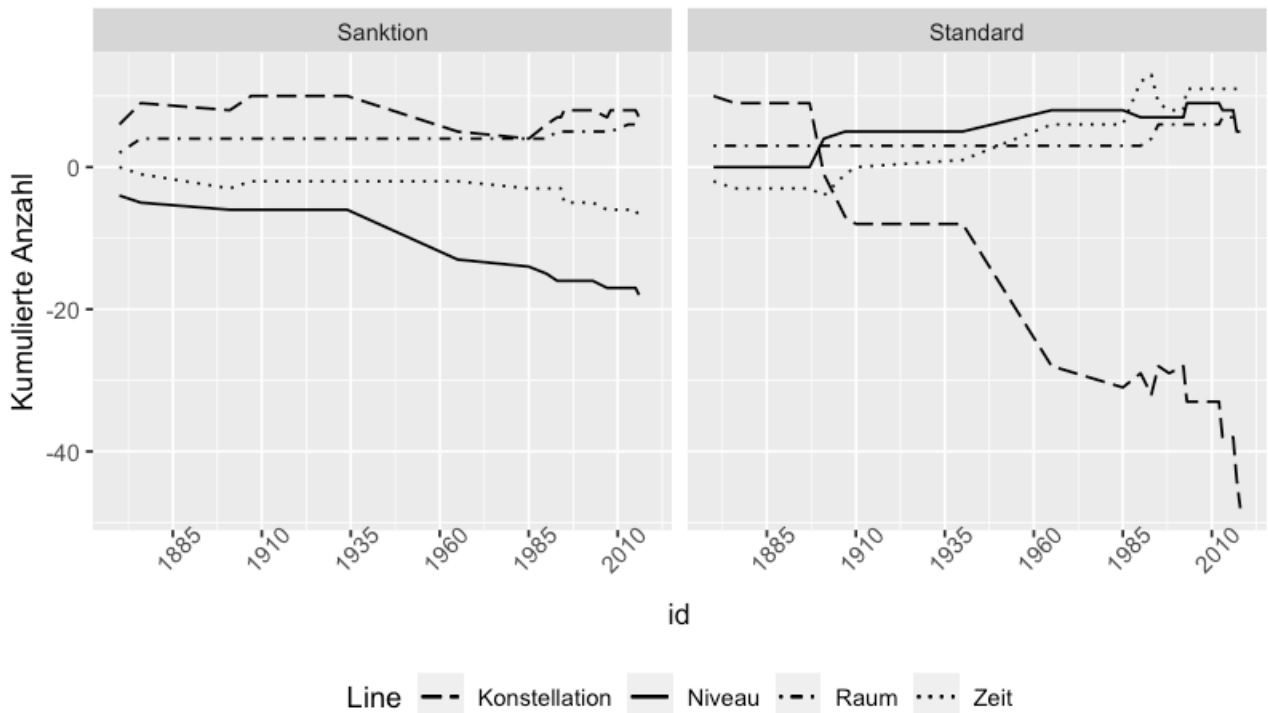


Abbildung 5.24: Kumulierte Entwicklung klassischen Urheberrechts. Textsegmente für die Kalibrierung klassischer Urheberrechtsinstrumente von Sanktionsinstrumenten (14) sowie dem regulatorischen Standard (Verfügungsrecht).

Doch gut sichtbar sind die Vielzahl an Einschränkungen der Verfügungsrechte drei zentraler Phasen in der rechten Grafik der Abbildung 5.24. Zunächst ist dies Anfang des 20. Jahrhunderts und 1965 aber in der jüngeren Vergangenheit nicht in den 1990er oder 2000er, wie in Hypothese P-5 formuliert, sondern erst eine merkliche Lockerung ab 2010. Die Einschränkungen von Konstellationen erfolgt durch die Beschreibungen von Ausnahmeerlaubnissen für Nutzungen manchmal im Allgemeinen, meist aber in Bezug auf ganz konkrete Personengruppen, Einrichtungen oder Organisationen. Zu den politischen Prozessen um diese Regelungen gehören etwa die Initiative Privatkopie, die die Vervielfältigungserlaubnis für private Nutzer in den 2000er Jahren verteidigte (Lindow 2019), aber auch die sogenannte Wissenschaftsschranke, deren Inhalt und Reichweite im Rahmen des sogenannten dritten Korbes thematisiert werden sollte (Durantaye 2014). Journalismus, Kirchen und einige als sozialpolitisch relevant erachtete Gruppen, Wissenschaft und Bildung im weitesten Sinne gehören in der Regel zu den Profiteuren dieser Regelungen und erzeugen damit Verbindungen zu anderen Subsystemen (vgl. Ds 7 und auch Poeppel 2005). Diese „Schranken“ der Verfügungsrechte von Urheber- und Verwerterverfügungsrechte sind einer der zentralen Regulierungs- und Konfliktorte des Urheberrechts.

Da dieser Teil des Urheberrechts sich auf das Verhältnis zwischen Rechteinhabern und Nutzern bezieht, kann zur Einordnung die Typologie regulativer Stile, wie Adam Hurka et al. (2017) sie für Moralpolitiken entwickelt haben, genutzt werden. Urheberrecht kann demnach als Regulierung der „punitive permissiveness“ typisiert werden, da die Strafen hoch sind, jedoch durch die Schranken viele erlaubte Ausnahmen von der Regel gibt. Ob diese Einsortierung im Vergleich mit anderen Urheberrechts- und copyright-Policies und auch über Zeit hält, bedarf es aber der Ausarbeitung eigenständiger Messkonzepte für diese Schranke oder eine strukturelle sinnvolle Eingliederung der vorhandenen Konzepte.

Die Bedeutung der Schranken für das Policy-Making zeigt sich auch in der zeitlichen Reichweite von Schranken sowie von *Sunset*- und *reload*-Klausel - siehe Abschnitt 6.2.1 - als Feedback-Kapazität einer Policy. Zunächst sind die klassischen urheberrechtlichen Verfügungsrechte zeitlich begrenzt. Im deutschen Reich waren es ursprünglich 30 Jahre, seit 1934 dann 50 Jahre und mit dem Urheberrechtsgesetz schließlich 70 Jahre nach dem Tod des Werkschöpfers. Das Auslaufen von Verfügungsrechten ist für die Industrieverwerter bereits mehrfach Orientierungspunkt für (erfolgreichen) Lobbyismus zur deren Verlängerung gewesen (Bach 2004; Vetulani-Cęgiel 2015). Gleichwohl ist dies kein auch nur annähernd verlässlicher feedback-fähiger Teil der Policy, denn die Verfügungsrechte gelten für individuelle Urheber und erzeugen damit wenig Mobilisierungspotential nur durch besondere Bedeutung für spezifische Industrien<sup>88</sup>. Die zeitliche Verlängerung der Verfügungsrechte ist in Abbildung 5.24 als sanfter Anstieg präsentiert, da es sich nur um selten vorkommende und kurze Textpassagen mit breiter Geltung handelt. Mit der Ausbreitung der zivilrechtlichen, ausgerichtlicher Verfolgung von Verstößen haben zudem Verjährungsfristen an Bedeutung gewonnen.

### 5.4.2 Interdependenz

Die beschriebene Ausweitung des Urheberrechts entsteht aber auch über die Interaktion ihrer Policies und Instrumente mit anderen Policies auf zwei Ebenen. Einerseits verweisen die untersuchten Gesetze selbst auf andere Materien und stellen Beziehungen von Unterordnung und Überordnung her, bedienen sich ihrer Instrumente und Institutionen und kalibrieren diese für den Einsatz im eigenen Regulierungsgebiet. Andererseits beziehen sich andere Gesetze explizit auf das *Urheberrecht* oder den *Urheber*, indem diese Targetgroups oder die damit

---

<sup>88</sup> Aus diesem Grund wird die Verlängerung der Schutzfristen in den USA in den 1990er Jahren auch als Lex Disney bezeichnet.

verbundenen Policies in den anderen Policies bearbeitet werden.<sup>89</sup> Die Untersuchung der Interdependenz zeigt hier vier relevante Interdependenzverhältnisse: Allgemeine Rechtspolitik, Telekommunikations- und Medienpolitik, Zensur- und Informationsregulierung sowie das Recht des geistigen Eigentums.

Häufigstes Interdependenzverhältnis des Urheberrechts besteht dabei zur allgemeinen Rechts- und Justizpolitik, aus der sie ihre zentralen Durchsetzungsinstitutionen, die Gerichtsbarkeit, und die dazugehörigen Verfahrensregeln bezieht. Zweithäufigste Kategorie ist das allgemeine Privat- und Wirtschaftsrecht, beginnend mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch über die Außenwirtschaftsordnung und spezifischere Marktregulierungen (vgl. Abbildung 5.25) sowie eine überthematische Gruppe, deren Gemeinsamkeit in speziellen Informationsrechten besteht. Gleichauf stehen die Rechtsgebiete des geistigen Eigentums und der Kulturpolitik. Kulturpolitische Regulierungen begrenzen die Verfügungsrechte in der Regel meist nur minimal. Das Gesetz über die deutsche Nationalbibliothek, wie schon seine Vorgänger seit den 1950er Jahre, verlangt beispielsweise die Registrierung einer Veröffentlichung sowie die Pflicht zur Abgabe von zwei Kopien.

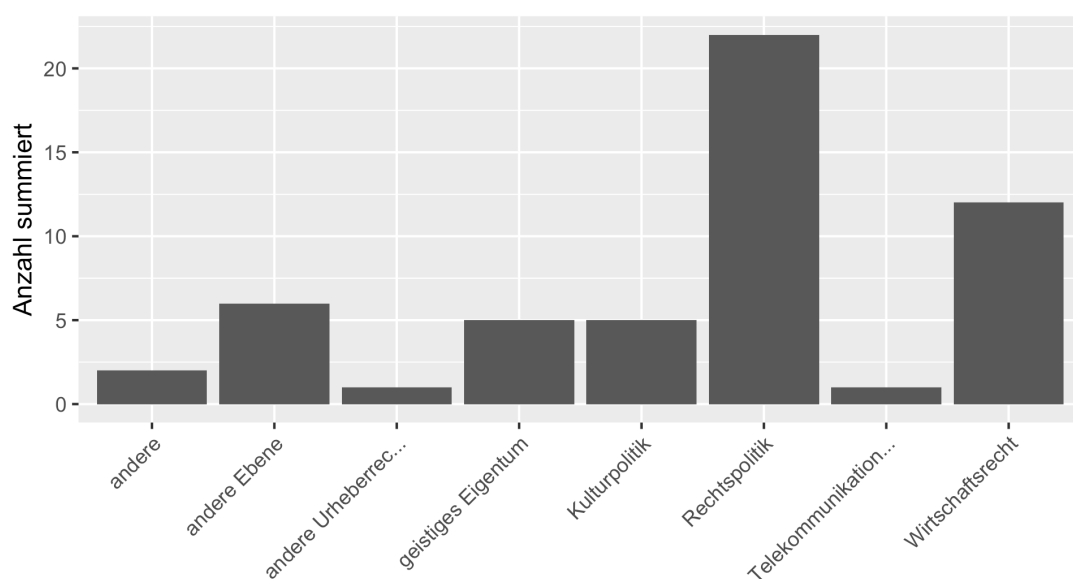


Abbildung 5.25: Regulatorische Verknüpfung der Kerngesetze mit anderen Policies.

<sup>89</sup> Hierfür liegen nur Daten ab 1949 vor, da in der Zeit der Erhebung der Makrolog-Datenbank aufgrund der Akquisition durch Juris der historische Korpus offline und noch nicht in die Juris-Datenbank integriert war.

Besonders auffällig ist entgegen der Hypothese P-5 das weitgehende Fehlen der Telekommunikations- und Medienpolitiken, die doch mit dem Urheberrecht so eng verkoppelt seien (vgl. Kapitel 2.2). Aufgrund der Digitalisierung wurde erwartet, dass eine Kopplung zwischen telekommunikations-, medien- und urheberrechtlichen Regulierungen zu gemeinsamen netz- oder digitalpolitischen Regulierungen erfolgen würde. Doch weder werden die Policies und spezifischen Instrumente in neue Regulierungen integriert, etwa durch Ablösung des Urheberrechtsgesetzes oder durch ergänzende neue Gesetze, noch ist eine Interdependenz aufgrund zunehmender Verweise oder Unterordnungen zu erkennen. Bis heute ist die Nutzung der Definition von 'Verkehrsdaten' aus dem Telekommunikationsgesetz für die Durchsetzung der eigenen Aktivitäten die einzige direkte regulatorische Verbindung zwischen dem Urheberrecht und der Telekommunikationspolitik (Urh 2008 §101). Darüber hinaus besteht das Verhältnis vor allem aus Abgrenzung: Zwar wird die Einführung von Verfügungsrechten für Datenbankherstellern 1997 in einem Artikelgesetz gemeinsam mit der Einführung des Telemediengesetzes vorgenommen, doch bereits 2001 wird in einer Novellierung die Freiheit von internationalen Internetdiensten zwar grundsätzlich an die Geltung des Urheberrechts gekoppelt, gleichzeitig aber die Provider von einer Durchsetzung entlastet (Urh 2008 §10). Der Vergleich macht den Entkopplungsprozess sichtbar: Während kommerzielle Vervielfältiger

aber auch Händler und Importeure als Targetgroups Teil der Urheberrechtspolicies sind und mit Sanktionensinstrumenten belegt werden, werden Internetprovider explizit ausgeschlossen. Was für viele offensichtlich ist, ist die Verbindung dieser Regelungsgebiete im politischen Diskurs, die sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten gezeigt hat (vgl. beispielsweise bei Horten 2012). Politisch-regulativ sind diese Themen jedoch wie so vieles in das Urheberrecht „absorbiert“ worden (vgl. dazu Kohl 2017).<sup>90</sup>

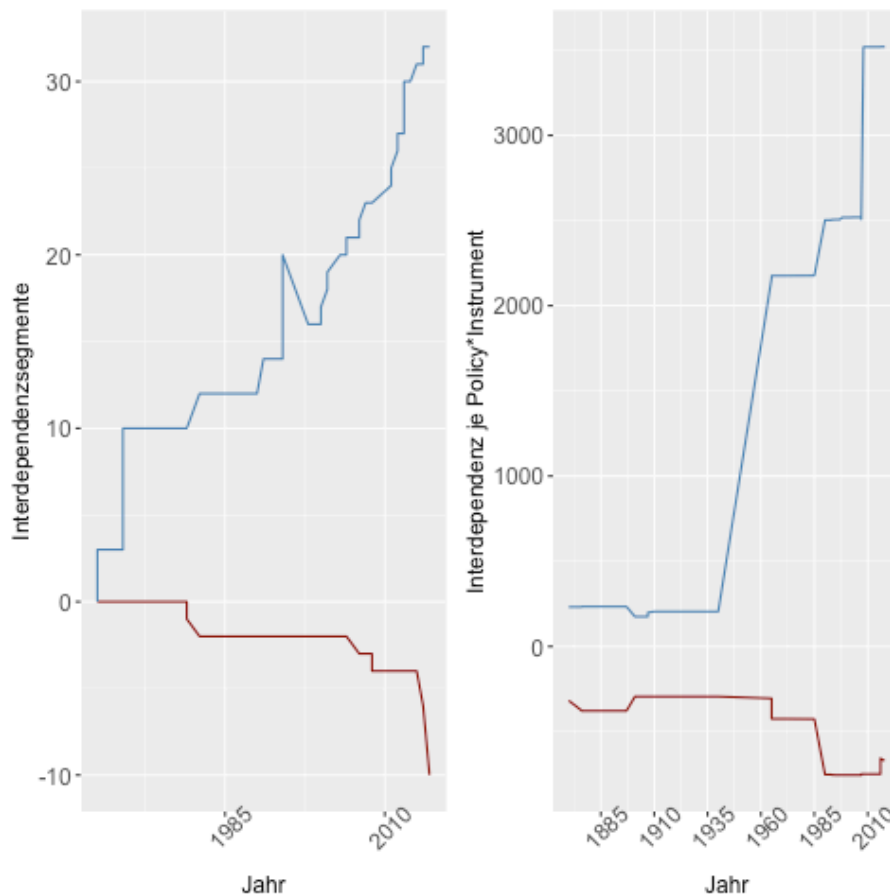


Abbildung 5.26: Entwicklung von Interdependenz. Statements in anderen Gesetzen (links) sowie die Entwicklung von Interdependenzstatements in Kerngesetzen gemessen an den Policy-Instrument-Kombinationen (rechts). Blau = Entkopplung, rot = Subordination.

Die Abbildung 5.26 macht deutlich, dass das Interdependenzverhältnis über den gesamten Untersuchungszeitraum mehr von Entkopplung (und damit Überordnung) als von Subordination geprägt ist. Der restriktive Charakter des klassischen Urheberrechts reicht sogar an ande-

<sup>90</sup> Diese Trennung scheint auch weiterhin Bestand zu haben, obwohl beide Regelungsgebiete über das Wirtschaftsrecht miteinander verbunden sind.

rer Stelle über die Kerngesetze des Urheberrechts hinaus und ist verbunden mit der Frage von Informationsfreiheit und Zensur. Historisch liegen Zensur und Urheberrecht viel näher beieinander als die Regelungsformen des 20. Jahrhunderts dies erscheinen lassen. In der institutionellen Struktur zur Erteilung von Privilegien, wie oben ausgeführt, die bei den obersten Institutionen der Mitgliedsstaaten im Deutschen Bund des 19. Jahrhunderts lag, bestand der Wunsch zur ideologischen Kontrolle. Die Verbindung zur Zensur zeigt sich darin, dass ein Privileg jener Zeit statt des Schutzes eines eigenen Werkes auch die Erlaubnis, ein fremdes Werk nachzudrucken, beinhalten konnte (Wadle 2012: 57f). Hintergrund ist, dass Anfang des 19. Jahrhunderts Vorzensur von Druckwerken ein zentrales staatliches Instrument ist (Gieseke 1993).

Diese Intersektion besteht bis heute (Malang 2020). Mit der Durchsetzung der Pressefreiheit und dem Rückgang der Zensur auf der einen Seite und der Übersiedlung des Urheberrechts ins Privatrecht individueller Rechte ging die Bedeutung der Zensur zwar zurück (Wadle 1991). Doch Zensur wird sowohl in der Verfolgung von Katholiken und Sozialdemokratie des jungen Kaiserreichs genutzt (Fischer 1982: 131) als auch durch die internationalen Urheberrechtsverträge jener Zeit gestützt wird, demnach es das „der Regierung jeden Verbandslandes zustehende Recht [bliebe, ..] die Darstellung oder das Feilbieten eines jeden Werkes oder Erzeugnisses zu gestatten, zu überwachen und zu untersagen“. Auch in der Weimarer Republik schlägt sich dies z.B. in Gesetzen gegen unzüchtige Darstellungen nieder (Petersen 1995: 56ff). Im Nationalsozialismus ist die Monopolisierung der Vergabe von Musikaufführungsrechten durch die STAGMA unter direkter Aufsicht des Propagandaministeriums zentrales Verbindungsglied (Vogt 2004). Zensurmittel bestehen bis heute durch das Gesetz gegen die Verbreitung jugendgefährdender Schriften, in dessen ausführender Verordnung Urheber und Verleger am Verfahren nun erstmals beteiligt werden (Urh 1954). Im 21. Jahrhundert hat die Debatte um Zensur eine erneute Brisanz und regulatorische Bedeutung erhalten, da Netzsperrungen und Uploadfilter als Mittel der Durchsetzung von Urheberrechten ins Spiel kommen (Reda 2021). Streitpunkt ist hier vor allem, inwieweit Bearbeitungen von Material in Form von Satire und kultureller Auseinandersetzung durch diese Algorithmen an der Veröffentlichung, dem grundlegenden Verfügungsrecht eines jeden Urhebers, gehindert würden.



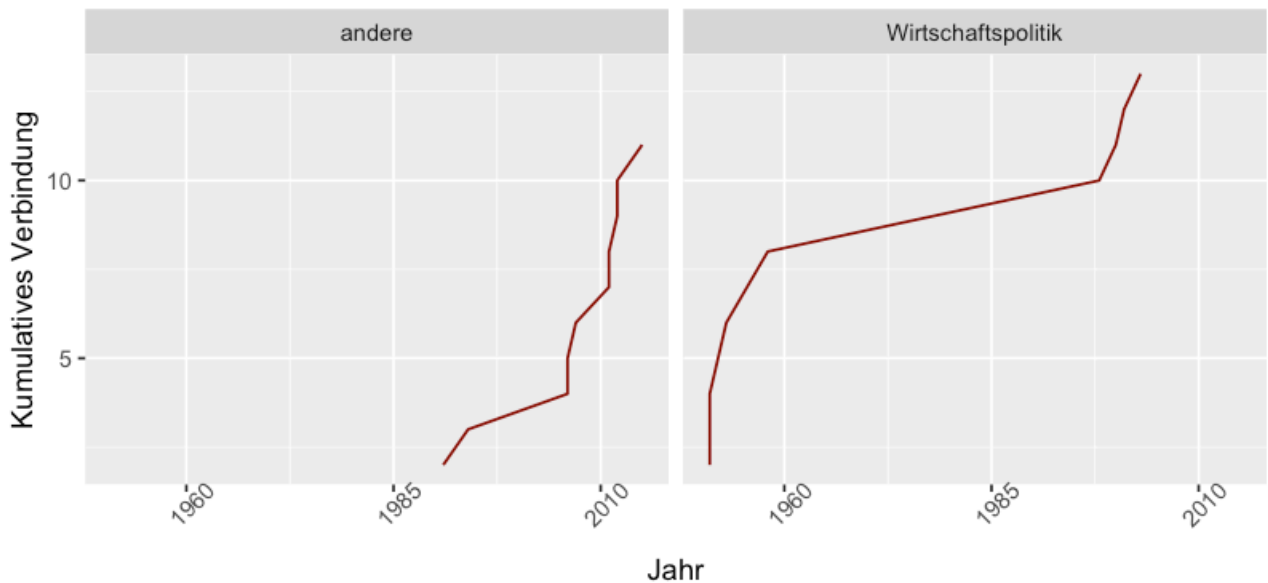


Abbildung 5.27: Entwicklung der beiden häufigsten Entkopplungsprozesse: Wirtschaftspolitik und andere.

Hierin zeigt sich bereits der Wandel der Position der urheberrechtlichen Verfügungsrechte gegenüber der Zensur von Unterordnung zur Aneignung. In seinen Anfängen sind die zentralstaatlichen Gesetze mit Einschränkungen versehen, die die freie Kommunikation über Schriftwerke ermöglichen sollen (ds 7). Weder tritt der Staat als Erbe von Verfügungsrechten ein, noch sind staatliche Dokumente oder öffentliche Reden im politischen oder kirchlichen Kontext von den Monopolrechten erfasst (Urh 1870a §7). In Bezug auf Regelwerke wird dies zwar 2003 nochmal bekräftigt, doch sind seit den 1990er Jahren eine Reihe von Informationsrechten mit Verweis auf die Urheberrechte eingeschränkt worden (Urh 2003). In Abbildung 5.27 zeigen sich die beiden häufigste Kategorien, wenn man reformierte Gesetze außerhalb des Urheberrechts Politikfeldern zuordnet. Der auffällige Anstieg an Entkopplung von scheinbar sehr unterschiedlichen Politiken zeigt sich im Detail als Ausbau von Informationsrechten in so unterschiedlichen Materien wie Umweltpolitik, der Gentechnologie oder auch Vergabeverfahren in der Verteidigungspolitik, die jedoch von Urheberrecht beschränkt werden (ds 11).

In der Literatur zu digital-sozialen Bewegungen wird zudem ein Politisierungsprozess diagnostiziert, der Konflikte um die strenger werdende Urheberrechtspolitiken mit anderen Themen des geistigen Eigentums in Verbindung stehend sieht (Haunss 2013a: 52ff). Auch in juristischen Darstellungen wird Urheberrecht als eines von verschiedenen Rechtsgebieten eines „geistigen Eigentums“ angesehen (Haedicke 2011; Pierson et al. 2014). Zu Ihnen gehören das Patentrecht, das ab seit 1877 als befristetes Monopol auf die Verwertung von technischen Er-

findungen angelegt wurde, das Markenrecht über das Monopol für Markenzeichen, das Gebrauchsmusterrecht (1891), der Sortenschutz von Pflanzenzüchtungen und der Schutz von Computerchipdesigns (Halbleiterschutz, 1987). Die größte Nähe zum Urheberrecht hat allerdings das Geschmacksmusterrecht, 1876 als Urheberrecht an Muster und Modellen eingeführt und neuerdings als Designrecht bezeichnet, welches ästhetische Erscheinungsformen monopolisiert (Eichmann und Kühne 2015). Gemeinsam sei diesen Gegenständen ein Prozess des „ratcheting up“, der Ausweitung und Verschärfung, der das Zeug zu einem neuen gesellschaftlichen Cleavage habe (Sell 2010; Haunss 2013a).

Zunächst ist der Eigentumsbegriff für Ideen und geistige Werke für alle diese Materien verwirrend. Tatsächlich ist die Idee, das Urheberrecht ein Eigentumsrecht im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches ist, schon lange in Frage gestellt worden (Dölemeyer und Klippel 1991; Klippel und Wadle 1993). Das faktische Eigentum ändert an einem Werk im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches (und auch schon vor ihm) zunächst in der Masse und ab 1900 durchgängig nichts am urheberrechtlichen Monopol (mit Ausnahmen für die Besteller von Fotografien und Werken der bildenden Kunst, Urh 1876a §8, Urh 1876b §7). Es ist vor allem die juristische Debatte, die jedoch den Begriff des *geistigen* Eigentums benutzt, wohl um gewisse Gemeinsamkeiten in Grundidee und Instrumenten zusammenzufassen. Wegen der großen Bedeutung der Rechtswissenschaft und der Bedeutung von Monopolrechten für wirtschaftliche Verwertung ist eine Form von Ideentransfer sicherlich wahrscheinlich. Doch im politisch-regulativen Raum ist die Berührungsfläche gar nicht so eindeutig, wie die Verweise in den Gesetzen des Urheberrechts zeigen (vgl. Abbildung 5.27).

Zwei zentrale Erkenntnisse legen eine Verbindung nah: Erstens fassen zentrale Institutionen die Materie unter ihrem Dach zusammen. Dazu gehören die *World Intellectual Property Organization*, das *EU Intellectual Property Office*, das Bundesjustizministerium mit einer gemeinsamen Abteilung als auch dessen untergeordnete Patentamts-Behörde (vgl. hierzu das nächste Kapitel). Das Patentamt ist eine der importierten Institutionen, da Kompetenzen und Funktionsweise vollständig im Patentrechtsgesetz geregelt werden. Zweitens sind mehrere Reformen in Artikelgesetzen zusammen mit den meisten der oben genannten Gesetze des geistigen Eigentums verabschiedet worden. Dies ist einerseits die Reform von Vergütungsstrukturen im Patentgebührengesetz (Urh 1994a), welches die Vergütungssystematik der Verwertungsgesellschaften unter Aufsicht des Patentamtes novellierte. Andererseits sind eben jene neuen Sanktionsinstrumente durch das Produktpirateriegesetz (Urh 1990) und das *Gesetz*

zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums (Urh 2008) eingesetzt worden.

Gerade in Bezug auf das letztgenannte Gesetz sind noch drei Details relevant: Erstens ist besonders hervorzuheben, welche Maßnahmen es nicht in das Gesetz geschafft haben. Ursprünglich war vorgesehen, dass Sperren für spezifischen Internetseiten sowie Sanktionen für Nutzer wie Internetverlangsamung oder Zugangsverweigerung implementiert würden (Fritz 2012). Zweitens ist zusammen mit dem Abmahninstrument ein Auskunftsanspruch implementiert worden, der unter Einschränkung des Fernmeldegeheimnisses des Grundgesetzes und Bezugnahme auf das Telekommunikationsgesetz die Abfrage von IP-Adressen und Kundendaten erlaubt (wie oben beschrieben). Drittens ist zudem der durchführende Akteur durch eine neue Wahrnehmungsvermutung vom Urheber zum Lizenznehmer verlagert worden.

Jenseits dieser punktuellen Verbindungen zeichnet sich das Verhältnis des Urheberrechts zu diesen Materien durch eine Entkopplung aus. Zentral ist zunächst, dass die Materien des geistigen Eigentums jeweils andere Gegenstände umfassen, so dass es wenig Überschneidungen gibt (Schöneich 2016: 15). Der einzige Sonderfall aus jüngerer Zeit, der auch politisch problematisiert wird, ist Software, für die sowohl Urheberrecht als auch Patentrecht gilt (Cock Buning 2007; Eimer 2011). Davon abgesehen haben sich die Materien, die Überschneidungen haben könnten, in der Regel voneinander abgegrenzt mit dem Urheberrecht als 'gewinnende' Regelung. Besonders anschaulich lässt sich dies am *Urheberrecht für Muster und Modelle* darlegen. Muster und Modelle sind die „die Gesamtheit aller Erscheinungsmerkmale eines Erzeugnisses“ eines zwei- oder dreidimensionalen Objektes (Eichmann und Kühne 2015, Abschn. 1 Rn. 6).

Dieses Gesetz ist 1876 zeitgleich mit der Einführung des Urheberschutzes für bildende Künste und Fotografie geschaffen worden (Gerstenberg 1991). Alle drei Gesetze greifen auf strafrechtliche Paragrafen sowie die Regelungen zur Aufstellung der Sachverständigenvereine des Schriftwerkeurheberrechts zu. Bereits damals ist der Grundsatz der Regulierung eher dem Patentrecht ähnlich, demnach ein Schutz nicht durch die Werkschöpfung, sondern durch eine Anmeldung bei den Handelsregistern der Gerichte (Urh 1876c §8) entsteht. Während die Sachverständigenvereine sowie die im UMM nicht vorhandenen Anonymitätsregister des Schriftwerke-, Fotografen- und Kunsturheberrechts über die Jahre zusammenwachsen, bleibt die Institution des UMM davon separiert. Zu jener Zeit ist regulatorisch zudem noch bestimmt, dass ein Werk der bildenden Kunst in das UMM hinüberwechselt und dadurch an

Schutzdauer und -umfang einbüßt, wenn es an einem Gebäude verwendet wird. Die Verbindungen wurden in drei Schritten gekappt: Aus dem Urheberrecht für Muster und Modelle wurde 1984 das Geschmacksmusterrecht. 2004 wurde die letzte Nutzung urheberrechtlicher Strafbestimmungen entfernt und darüber hinaus festgelegt, dass Urheberrechte nicht nur gleichermaßen, sondern den Geschmacksmusterrechten vorgehen. Schließlich hat die Policy mit einer weiteren Umbenennung in Designgesetz auch sprachlich fast alle Überschneidungen mit dem Urheberrecht aus seinem Text entfernt (Eichmann und Kühne 2015). Auch regulatorische Parallelen, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann, sind in diesen Schritten entfernt worden (Breimesser 2016).<sup>91</sup>

Es lässt sich schließlich festhalten, dass Interdependenzverweise entgegen der Hypothese P-4a zunehmen. Hypothese P-4b kann aufgrund ihrer Tendenz, dass Urheberrecht von anderen Policies zu entkoppeln bzw. das Urheberrecht ihnen überzuordnen, als tendenziell bestätigt angesehen werden.

## ***5.5 Vergütung und Vertrag***

Mit dem *Layering* des Urheberrechts hin zu Vergütungsfragen, werden dominante Formen der Policy-Messung des Urheberrechts herausgefordert. Wird sich in der Untersuchung des Politikwandels auf zentrale Zielgruppen der Urheber sowie auf die Aktivitäten der Kontrolle und der Sanktionierung konzentriert, wird ein traditionelles Bild vom Urheberrecht - bei aller Abweichung im Detail - gezeichnet.

Die monopolistischen Exklusivrechte des Urheberrechts werden mit Hilfe von Verträgen bzw. der Vertragsfreiheit monetarisiert. Doch die Vergütung durch die Übertragung von Verfügungsrechten bzw. für Urheberschaft ist zunächst gar nicht explizit gemacht. Für Verträge wurde 1901 erstmals ein Vergütungsanspruch festgeschrieben, d. h. dass eine Lizenzierung nicht ohne finanzielle Gegenleistung stattfinden dürfe (ds 3). Obgleich Urheberrecht damit in seinem Kern eine Marktregulierung ist, findet das zentrale Marktelement, der Vertrag, wenig Beachtung in der zeitvergleichenden Forschung von Urheberrechtspolicies (selbst nicht bei der nennenswerten Ausnahme Schnell 2007). In diesem Markt ist der Verwerter der klassische Marktakteur: Der Verleger als Vermittler zwischen Urheber und Händlern sowie Organi-

---

<sup>91</sup> Ähnliches gilt für das Olympiaschutzgesetz, dass die Verwendung von Olympia-Symbolen für die Olympiade-Organisationen monopolisiert, jedoch mit der Einschränkung für urheberrechtliche relevante Werke, die diese Symbole nutzen dürfen (Urh 2004)

sator der Produktion in der Druckerei, das Label im Musikbereich, welche die Produktionskette im Laufe der Jahrzehnte in sich vereinigten, und auch die Filmstudios und Filmverleiher (Altig et al. 2008; Hiller 2011). In diesem Setting wird der Vertrag in der Urheberrechts-Policy-Messung als Element betrachtet, der diese Verfügungsrechte stärkt oder schwächt. Wenn Vertragsfreiheit besteht, wird dies als eine Stärkung von Verfügungsrechten verstanden, während ihre Einschränkung beispielsweise durch Kontrahierungszwänge als eine Schwächung interpretiert wird. Eine derart klare Einordnung ist nur möglich, wenn „[t]he contract specified by economic theory is simple, complete, and straightforward” (North 1990: 52) und diene nur die Umsetzung staatlicher garantierter geistiger Eigentumsrechte.

Als Mittel privater Regulierung, wettbewerbsorientierter Governance sind Verträge jedoch politisch thematisiert worden. Am deutlichsten wird dies im Kartellrecht der 1950er Jahre, dass den Wettbewerb gegenüber Markt- und Machtkonzentration durchsetzen soll (Müller und Sturm 2010: 1533), dessen Bedeutung für Verwertungsgesellschaften diskutiert wurde und regulatorisch ausgeschlossen wurde (siehe Kapitel 6.1.3.). Im übrigen Marktgeschehen zwischen Kunstschaffenden und Verwertern wird den Urhebern regelmäßig eine geringere Verhandlungsstärke konstatiert (Kretschmer et al. 1999; Gounalakis 2001; Bretthauer 2009; Karl-Nikolaus Peifer 2016). Zudem wurde bereits in den 1970er Jahren darauf hingewiesen, dass viele Kunstschaffende in Arbeitnehmerverhältnissen tätig sind, so dass einerseits „[c]ontract workers can be pressured into producing knowledge outputs that will outlast their contracts” (May 2000: 123), andererseits aber auch arbeitsrechtliche Regulierungen anwendbar sind.

Im ausdifferenzierten Messversuch von Sabine Schroff wird die widersprüchliche Rolle des Vertrages deutlich. Einerseits weist Schroff mit ihrer Konzeption der Urheberrechts-Stringenz auf eine Entwicklung im deutschen Urheberrecht hin, die es von anderen Regelungen unterscheidet. Andererseits argumentiert sie, dass volle Vertragsfreiheit der common-law-basierten Regulierungen eine Schwächung der Person der Kunstschaffenden (copy right) ist, während die Einschränkung des *total buyout im deutschen Urheberrecht* gar eine Stärkung darstellt (droit d’auteur). Schroff konstatiert zudem, dass ein Vertrag im Urheberrecht mindestens zwei unterschiedlichen Beziehungstypen zwischen Urhebern und Verwertern einerseits und zwischen ihnen und den Nutzern andererseits charakterisiert. Diese Punkte verdeutlichen, dass die Frage der Struktur und des Wandels des sogenannten Urhebervetragsrechts zwar nicht ausgeklammert, aber auch nicht gelöst ist.

Diese Problematik bleibt ungelöst, wenn sich dem Instrumententyp des Vertrages sowie der Interdependenzstruktur nicht zugewandt wird. Verträge sind prozedurale Instrumente von meta- bzw. co-regulativer Struktur und zudem mit anderen Gesetzen strukturell gekoppelt. Der Staat regelt erstens durch die Definition eines Vertrages, seiner Teile und Funktionweise, welche Art von autoritativen Entscheidungen auf einer untergeordneten Ebene durch die Vertragsparteien getroffen werden können, deren Durchsetzung zum Teil der Staat übernimmt. Die prozedurale Natur liegt zweitens darin, dass Verträge aufgrund ihrer Mehrseitigkeit und Offenheit die Integration von verschiedenen Akteuren betreiben. Durch die vertragliche Übertragung von Verfügungsrechten werden völlig neue Akteure zu Adressaten des Urheberrechts, wofür die Regelungen in jüngeren Jahren durch die Verwendung des Begriffs Rechtsinhabers auch sprachlich Raum geschaffen haben (vgl. Urh 2016a §5). Drittens sind der Vertrag *und* seine Implementationsorganisationen importierte Instrumente aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch und des weiteren Wirtschaftsrechts sowie den Gesetzen über die Gerichtsbarkeit (vergl. Kapitel 6.1.1).

Die Entwicklung der Regulierung der Vertragsbeziehungen ist als ein Prozess der Re-Arrangierung und Loslösung vom Bürgerlichen Gesetzbuch zu lesen. Zentral am Gesetzeslaut aller grundlegenden Gesetze ist die Übertragbarkeit des Urheberrechts. Da weitere Angaben fehlten, galten zunächst die Gesetze der Bundesstaaten wie das Badische und das preußische Landrecht oder das sächsische Bürgerliche Gesetzbuch (Vogel 1991: 1125), bis in den Jahren 1896-1900 das Bürgerliche Gesetzbuch zur Regulierung von Beziehungen wie eben Verträgen zwischen privaten Akteuren eingeführt wurde. Eine Loslösung erfolgt jedoch 1901 durch das Verlagsrechtsgesetz, welches den Vertrag zur Herstellung von Kopien detailliert regulierte. Damit wurden damals Aufführungen und Vorführungen den allgemeinen BGB-Regelungen überlassen. Im Laufe der Jahre ist zudem für die übrigen Verwertungsformen keine weitere regulatorische Auskopplung erfolgt und auch die vorhandenen Regelungen erreichen bis heute nie die Detailtiefe des Verlagsrechts. Entsprechend lehnt sich auch das heutige Urheberrecht oft an das Bürgerliche Gesetzbuch an.

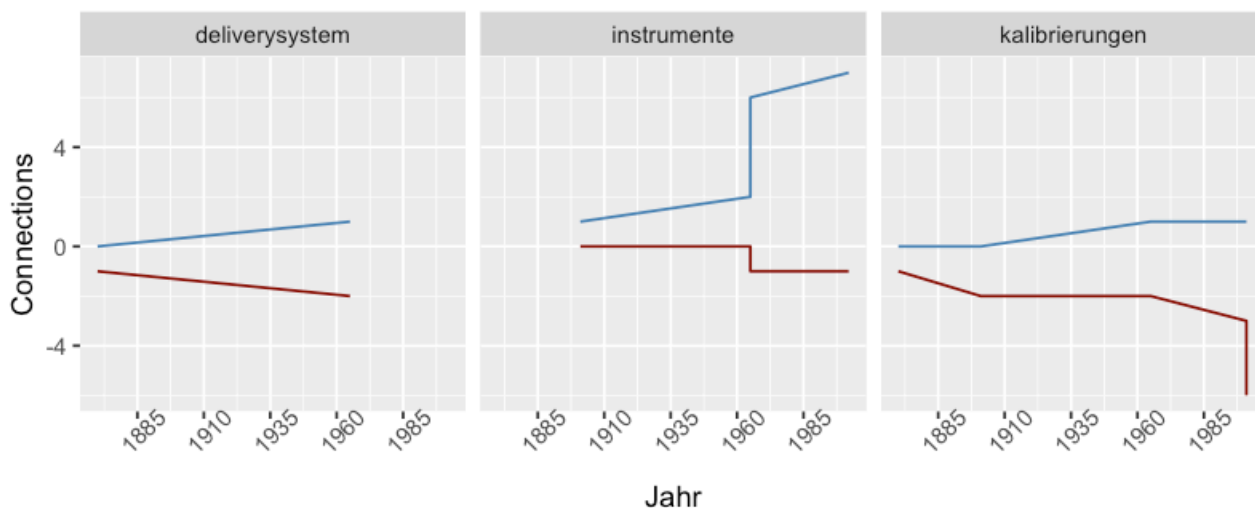


Abbildung 5.28: Entkopplung und Subordination von der Rechts- und der Wirtschaftspolitik nach Dimensionen.

Das Instrument „Vertrag“ ist eigentlich ein Bündel aus regulatorischen Maßnahmen und Prinzipien. Alle jene Passagen in den Gesetzen, die die Frage der Erlaubniserteilung und Verfügung über Werke regelt, müssten daher eigentlich nicht nur als Instrument, das mehr oder weniger strikt und mehr oder weniger weit eingesetzt wird, gelesen werden, sondern als unterschiedliche Typen von Verträgen. Im Bürgerlichen Gesetzbuch sind solche Typen je Rechtsgebiet unterschiedlich konkret ausbuchstabiert (Kaulbach 2011). Während beispielsweise sachenrechtliche Verträge in explizite Typen aufgeteilt klar benannte Zusammenstellungen von Vertragsinhalten kombinieren, sind die für Nutzungsrechte relevanten, schuldrechtlichen Verträge eine frei kombinierbare Form verschiedener Prinzipien ist (Ulmer 1951: 8; Walker 2020: 42f). Entsprechend sind regulatorische Konkretisierungen, die von dieser Offenheit abweichen, als Abgrenzung vom BGB und damit vom allgemeinen Wirtschaftsrecht sowie als Etablierung eigener Vertragstypen zu verstehen (vgl. Abbildung 5.28).

Die entscheidende Wendung nimmt das deutsche Urheberrecht mit der Reform von 1965, indem die Frage des Zustandekommens von Verträgen einerseits sowie die Voreinstellung von Vertragsinhalten andererseits reguliert werden (ds 12). Erstens wird die Übertragbarkeit regulatorisch abgeschafft und durch freie Lizenzierungsregime ersetzt. Dies markiert für viele Autoren den entscheidenden Kern des deutschen und kontinentalen Urheberrechts, demnach gewisse Rechte weder übertrag- noch abtretbar sind und stattdessen in Verträgen nur noch Nutzungsrechte vergeben werden. Zweitens führt das Urheberrechtsgesetz einen eigenen Abschnitt zu Vertragsfragen ein, der seitdem der Ort für spezielle, an Bedeutung gewinnende Instrumente zum Vertrag ist. Drittens erfolgt die Ausweitung der neuen Vertragsregeln auf die

neuen *Targetgroups*, die Leistungsschutzinhaber aus Interpreten, Tonträgerherstellern, Sendunternehmen und Filmherstellern, ebenso ungleichmäßig wie die Ausdehnung der Kontrollaktivitäten. Während gleichzeitig das Verlagsgesetz nahezu unverändert in Kraft bleibt, ist dies nun der Beginn einer sektorierten Entwicklung.

Der Vertrag ist das zweit häufigste kalibrierte Instrument, doch die Limitierung des Knill'schen Ansatzes begrenzt weitere Aussagen. Die Einschränkung des schuldrechtlichen Vertrages als Mittel in seiner Reichweite und seinem Niveau bedeutet zwar die Loslösung von einer ungleichen, liberalen Marktsituation. Gleichzeitig ist aber völlig unklar, in wessen Richtung bzw. zu wessen Vorteil Vertragsinhalte eingeschränkt oder vorfestgelegt wurden. Eine Sektorierung drückt sich vor allem in der unterschiedlichen Gestaltung davon aus, wie in Abbildung 5.29 zu sehen ist, die jedoch einer feineren Kodierweise bedarf, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann.

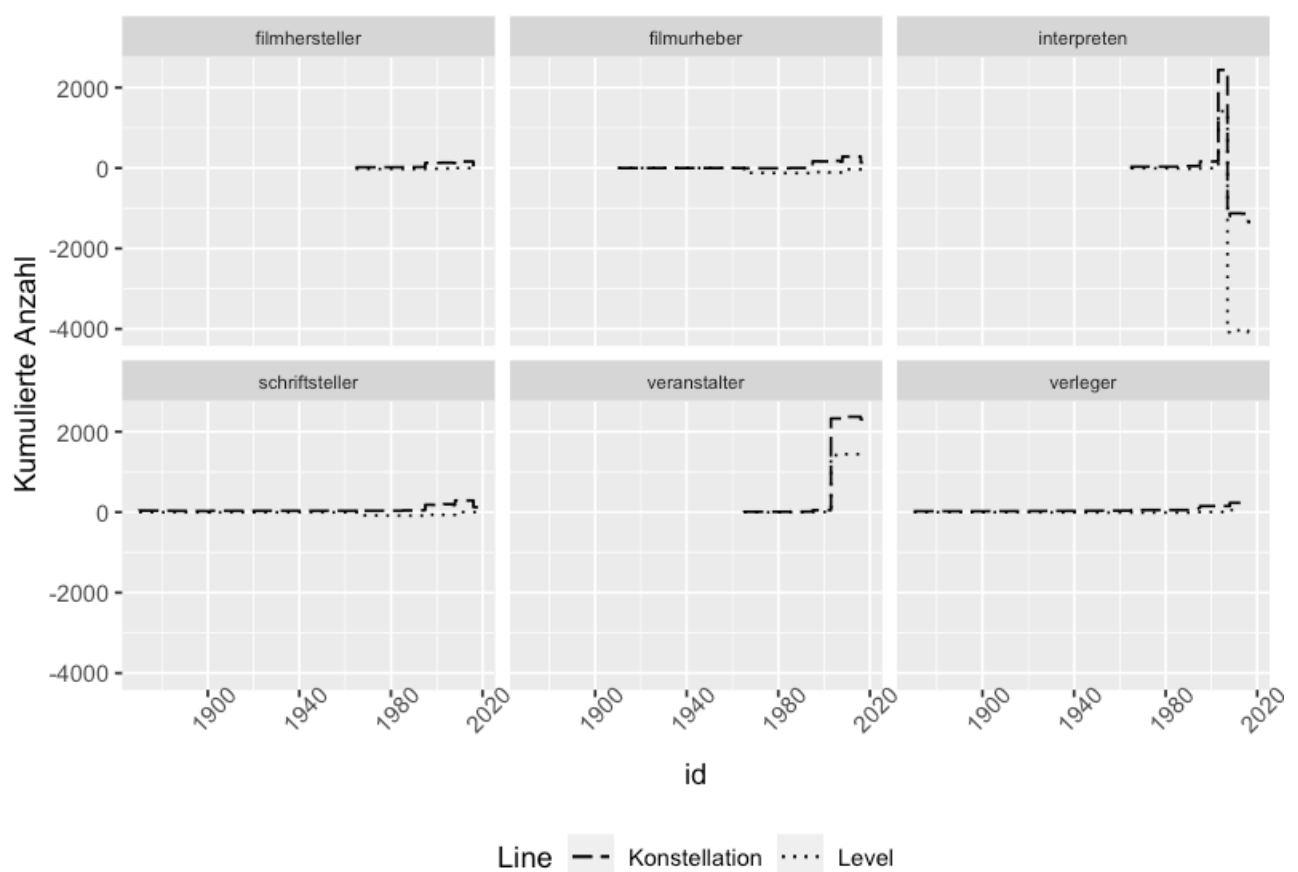


Abbildung 5.29: Kalibrierung von Vertragsinstrumenten für Aktivitäten drei Urheber- und drei dazugehöriger Verwerter-Targetgroups.

Jenseits dessen sind zugunsten der Urheber mehrere Instrumente eingeführt worden, die diese private Regulierungsform einschränken. In der ersten Wandelsphase Anfang des 20. Jahrhun-



derts wird mit dem Verlagsvertrag erstmals die Ausdifferenzierung der Übertragbarkeit ermöglicht, in einem Vertragstyp – das sogenannte Verlagsrecht – sogar typologisch streng festgelegt und als erste echte Innovation auch in Verbindung mit einem Vergütungsanspruch erstmals als Mittel einer Vergütungs-Policy etabliert. Mitte des Jahrhunderts werden verschiedene Möglichkeiten des Rückrufs, Widerspruchs oder Anspruchs auf Vertragsänderung geschaffen, die der Urheber gegenüber den wirtschaftlichen Unternehmen in eine bessere Position bringen sollen (ds 3). Im 21. Jahrhundert werden diese Instrumente ergänzt von einer Reihe von Informationsrechten, die dem Urheber Einblick in Geschäftsbücher und Verwertungsketten geben sollen. Dies alles stützt in der Regel die marktförmige Koordination.

Gleichzeitig ist die Zeit seit 1965 ein substanzieller Schritt weg von marktförmiger Koordination und dem Urheber als zentralen Implementeur in zwei Schritten. Erstens wird durch das Urheberrechtswahrnehmungsgesetz ein Teil des Marktes vom freien Vertragsverkehr abgespalten und einem völlig anderem Ordnungsansatz unterworfen, so dass nun der Vertrag - wenn auch in anderer Form - auch für Vergütungs- und Verbreitungspolicies genutzt wird (ds 12; ds13). Zweitens bekommt das Verlagsrecht mehr und mehr arbeitsrechtliche und tarifpolitische Züge, worauf unten näher einzugehen ist.

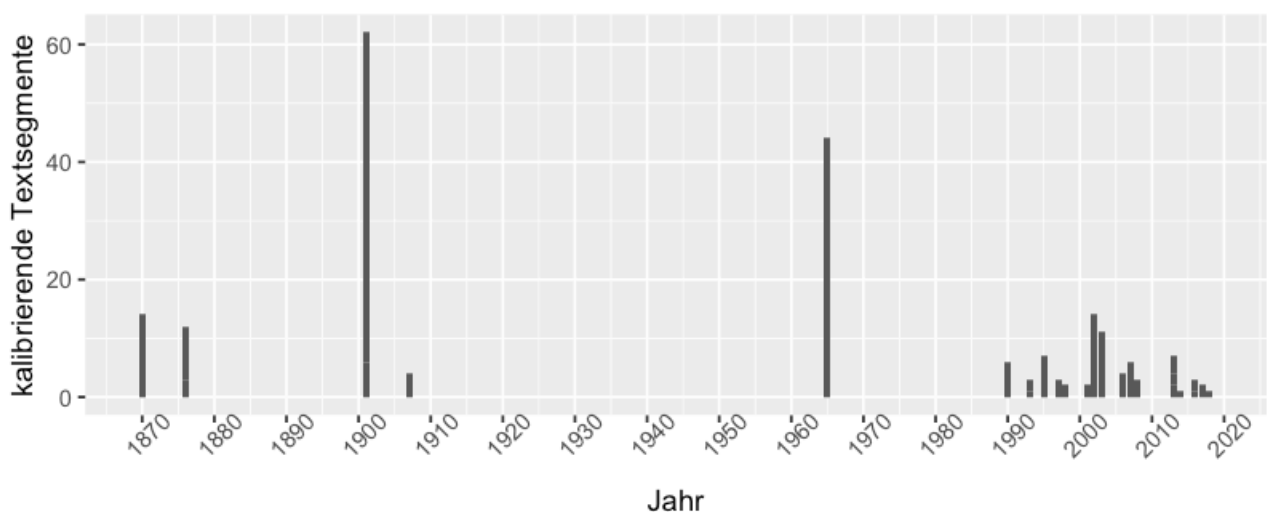


Abbildung 5.30: Inzidenz von Kalibrierung des Vertragsinstruments.

Der Vertrag zur Umsetzung der Kontrollaktivitäten ist ein selten reformierter Gegenstand (vgl. Abbildung 5.30). Die zentralen Zeitpunkte bzw. -räume sind 1901, 1965, die 2000er sowie das Anspruchsdurchsetzungsgesetz von 2016. Das Gesetz über den Verlagsvertrag regelte die Vertragsinhalte bis ins kleinste Detail, beispielsweise wieviel Freiexemplare ein Autor für ein jedes gedrucktes Exemplar seines Werkes bekommen sollte (Urh 1901a). Dieses Modell wurde allerdings nicht auf die anderen Sektoren ausgeweitet. Auch in Bezug auf die Rechte,

welche in einem spezifischen Vertrag enthalten sind, bleibt abgesehen von einer Art Vorauswahl von Inhalten, die „im Zweifel“ enthalten sind, freie Wahl (vgl. beispielsweise Urh 1965a §37). Das Urheberrechtsgesetz von 1965 unterband, wie bereits beschrieben, den total buyout und stärkte - anders als noch das Verlagsrecht - Vertragsänderungsrechte einseitig zu Gunsten des Urhebers. Seitdem hat sich jedoch der Gegenstand von den Kontroll-Inhalten, welche Rechte mit welchem Umfang, vergeben werden, hin zu detaillierteren Vorgaben über die Vergütung entwickelt. Zentral ist der Versuche, die pauschale Abverkauf der Verwertungsrechte durch Verwerter zu begrenzen, in dem 2002 eine Nachvergütung bei großem Erfolg als Anspruch eingeführt wird und 2016 pauschalisierte Verträge indirekt auf 10 Jahre begrenzt.<sup>92</sup>

Ähnlich dem Vergütungsregime um die Verwertungsgesellschaft geht die Entwicklung seit der Jahrtausendwende weg von marktförmiger und hin zu verhandlungsorientierter Koordination. Drei Instrumenten tragen diesen Wandel: Erstens wird der Vergütungsanspruch 2002 auf eine „angemessene Vergütung“ festgelegt, deren tatsächliche Festlegung vom neuen Instrument der „gemeinsamen Vergütungsregel“ abgeleitet. Diese Vergütungsregel ist eine Art Tarifvertrag, der von Vereinigungen der Werknutzer (gemeint sind in der Regel lizenznehmende Unternehmen) sowie Vereinigungen der Werknutzer verhandelt werden soll (Urh 2002). Damit einher geht die Einführung einer Schlichtungsstelle und dem Instrument der Schlichtung (ds 3). Die Anverwandlung zum Arbeitsrecht und Tarifsysteem wurde 2016 fortgesetzt, in dem das dort übliche Günstigkeitsprinzip übernommen wurde, demnach nur spezifische Informations- oder Vertragsrechte nur durch Vereinbarungen oder eben tatsächliche Tarifverträge ausgeschlossen werden dürfen (Urh 2016b §§ 32d,e, 40a, 41, 79b)

Bei den Vergütungs-Policies hat der Kontrahierungszwang - der Zwang einen Vertrag abzuschließen - seine größte Bedeutung. Bereits seit 1910 wird ein bis heute bestehender Kontrahierungszwang für die Herstellung von erschienenen Tonträgern eingeführt, um die Verbreitung vom damals neuen Medium Schallplatte zu erleichtern (ds 3). Ähnliches gilt seit 1998 für die Verträge zwischen Fernseh- und Radiosendern mit den Betreibern von Übertragungskabeln (Urh 1998). Im Kern besagen beide, dass eine Seite zum Abschluss eines Vertrages

---

<sup>92</sup> Einer der Gründe für die lange regulative Pause im Urheberrecht in Fragen des Einkommens von Kulturschaffenden ist vermutlich die sozialpolitische Initiative der Künstlersozialversicherung, die 1981 eingeführt und Anfang der 1990er Jahre ausgebaut wird. Seitdem müssen Auftraggeber für Kunst und Urheber Sozialversicherungsbeiträge zahlen (Urh 1981, 1989).

gezwungen ist, wenn die andere Seite dies fordere. Neben der allgemeinen Vertragsfreiheit ist die Vertragstätigkeit mit Verwertungsgesellschaften ein vom BGB und allgemeinen Wirtschaftsrecht völlig losgelöster Ansatz: Erstens sind Verwertungsgesellschaften seit dem Urheberwahrnehmungsgesetz von 1965 zum Vertragsabschluss mit Urhebern einerseits aber auch mit anderen Nutzern gezwungen. Seit 2016 müssen Verwertungsgesellschaften zudem untereinander Verträge zur Wahrnehmung von Musik-Onlinerechten abschließen. Anders als bei der Verbreitungspolicy konkretisieren weitere Instrumente den Inhalt des Vertrages, vor allem den Preis. Statt freier Preisgestaltung sind Verwertungsgesellschaften zur Aufstellung eines Tarifs, bzw. der Verhandlung von Gesamtverträgen gegenüber den Nutzern sowie der Aufstellung eines Einnahmenverteilungsplans gegenüber den Urhebern verpflichtet (ds 2).

Mit dieser Policy verbunden ist der Zeitraum von 1965 bis 2007, die als eine Experimentier- und Wachstumsphase in der Entwicklung der Vergütungspolicies verstanden werden können. Einerseits werden die Instrumente des Gesamtvertrages und die damit verbundenen Streitbeilegungsmechanismen auf die Vergütung immer mehr Nutzungsarten ausgedehnt, die mit den Kontrollaktivitäten im Spiegelverhältnis stehen: Der Ausbau der Schranken wird begleitet oder später durch eine Ausweitung der Vergütungsaktivitäten ausgeglichen. Die Erlaubnis von 1965, erschienene Werke weiterzuverbreiten, wird mit einem Vergütungsanspruch für Vermietung begleitet und 1972 durch einen eben solchen Anspruch für Verleih durch öffentliche Einrichtung ergänzt. Der Kontrollverlust durch die Verfügungsrechtschranke für private Kopien wird durch einen Vergütungsanspruch gegenüber Kopiertechnologie - zunächst als Abgabe für Kopiergeräte, später auch für Leermedien und schließlich für alle relevante Speichergeräte und -medien - sozusagen aufgefangen.

Relevant sind die Entwicklung der zusätzlichen Instrumente im Verhältnis zum Vertrag sowie die Entwicklung der Implementeure. 1965 wurde die Bestimmung der Abgabenhöhe lediglich gedeckelt und in ihrem Umfang der Verhandlung zwischen den Verwertungsgesellschaften und Nutzervereinigungen überlassen, 1985 durch eine staatlich festgelegte Preisstaffelungen ersetzt und diese wurde 2007 schließlich wieder durch ein Gesamtvertrags-Verhandlungssystem abgelöst. Der Trend, der sich in diesem Vertragssystem abzeichnet, ist eine Verschiebung auf der Ebene des *delivery systems*, der implementierenden Akteure. Mit der Einführung der sogenannten Geräteabgabe war bereits die Umsetzung in die Hände der Verwertungsgesellschaften gelegt worden, die sich seitdem immer weiter ausgedehnt und zum Standard bei neuen Vergütungsansprüchen geworden ist. Selbst die grundlegende Vertragsfreiheit des Urhebers ist durch sogenannte Wahrnehmungsvermutungen, die Gesellschaf-

ten als Akteure an die Stelle der Verfügungsrechteinhaber setzen, etwa für vergriffene Werke eingeschränkt (Urh 2013a). Gleichzeitig wird das Instrument des Schiedsspruchs, ausgeführt durch eine am Patentamt angesiedelte Schiedsstelle immer weiter ausgedehnt. Abbildung 5.31 macht deutlich, wie Verwertungsgesellschaften an immer mehr Policy-Implementation beteiligt werden.

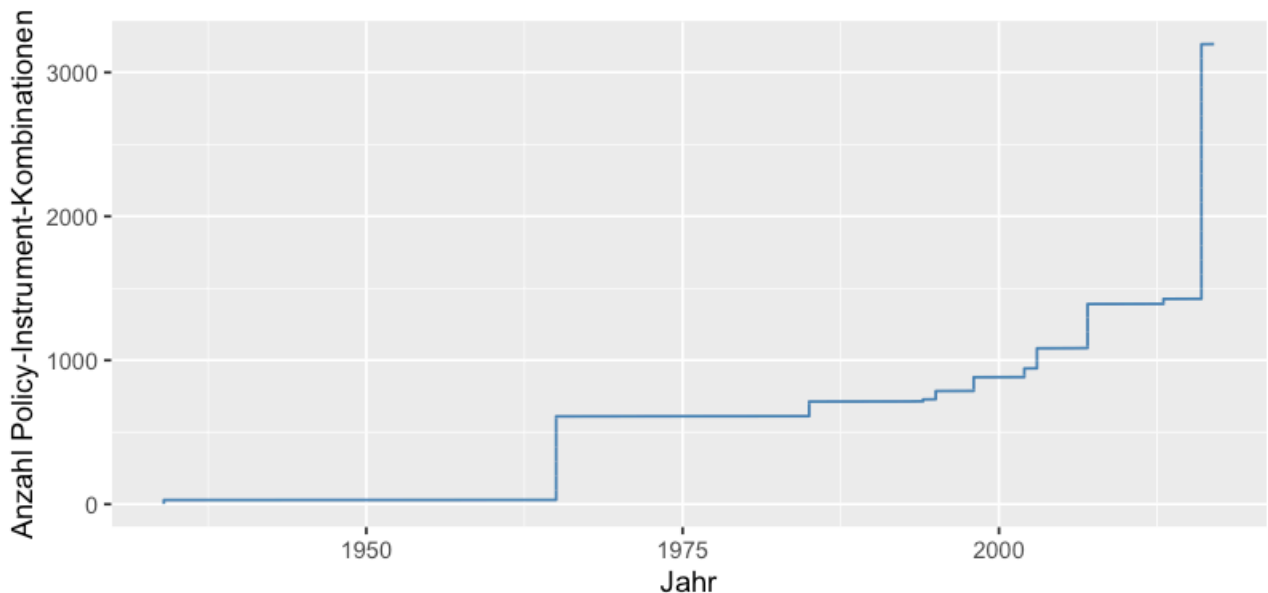


Abbildung 5.31: Entwicklung der Implementationstätigkeit der Verwertungsgesellschaften.

Zusammengefasst lässt sich die Entwicklung der Vertragsregulierung in drei Prozessen beschreiben: Erstens wird die Vergütungsfrage im Vertragsinstrument auch durch das Verbot des total buyouts etabliert. Das sichtbarste Zeichen ist, dass die Bedingungen eines unentgeltlichen Vertrages - auf eine Lizenz für jedermann - explizit ausbuchstabiert wurden. Zweitens wird das Urheberrecht in verschiedene Sektoren geteilt, vom Verlags- über den Verfilmungsvertrag hin zum zentralisierten System der Vergütungsansprüche mit Kontrahierungszwängen. Drittens wird auch die verbliebene marktförmige Koordination durch freie Vertragstätigkeit durch kollektiv verhandelte Rahmenverträge überbaut. Mit diesen unterschiedlichen Ansätzen der Vertragsfreiheit für verschiedene Nutzungsarten ist Policy-Wandel vermehrt auch eine Frage von Marktverschiebungen aber auch von Machtverschiebungen und organisationalen Regeln geworden.

## 5.6 Zusammenfassung

Urheberrecht ist eine Politik des Wachstums, die jedoch nicht den prognostizierten Mustern folgt. Zwar sind grundsätzlich weitgehende Politikwandel in großem Abstand zueinander und mit kleineren Reformen zwischen ihnen vorzufinden. Aber statt monolithischer Großreformen

men zeichnet sich Urheberrechtsregulierung – mit einer Ausnahme – durch Perioden intensiven Politikwandels in den 1870er, 1900er, im Jahr 1965 sowie in den 1990er und 2000er aus. Gerade die beiden Jahrzehnte um die Jahrtausende haben zahlreiche Reformen eher mittleren Wandels mit sich gebracht, so dass hier von einer Abweichung vom prognostizierten bzw. hypothetisierten Muster der Hypothese P-1 gesprochen werden muss.

In Bezug auf strukturelle Elemente von Innovation und Politikausbau habe ich vermutet, dass Urheberrechtspolitik sich in einem ausgereiften Politikfeld situiert haben könnte und sich folglich Politikwandel im Laufe seiner Geschichte vom Zielausbau hin zum Instrumentenausbau verschoben haben könnte (P-2). Dieser Wandel konnte nicht bestätigt werden, da die Einführung neuer Ziele zu verschiedenen Zeitpunkten den Ausbau im Instrumentenbereich übertreffen. Das Innovationsverhalten folgt gleichwohl tendenziell dem beschriebenen Muster, jedoch tritt es in der 150-jährigen Geschichte der Regulierungstätigkeit insgesamt mindestens drei Mal auf. Für die Maturitätsthese spricht jedoch - mit Einschränkungen aufgrund der jüngeren Delle - die unerreicht hohe Dichte an Ziel-Instrument-Kombinationen sowie die Verlagerung der Regulierungstätigkeit in die Kalibrierung bestehender Policies und Instrumente (Nicht-Bestätigung P-3).

Mit der Krisen-Literatur sind Hypothesen hinsichtlich der Zeitpunkte von Wandel im Hinblick auf die Digitalisierung beschrieben worden. T1 und T2 beschrieben gegenläufige Annahmen, demnach Wandel kurz nach dem „Napster-Schock“ ab 1999 zu erwarten gewesen sei oder sich über den gesamten Zeitraum der Frühdigitalisierung von Kunst- und Kultur verteile. Im Prinzip können beide Hypothesen verneint werden, da sowohl ein verteilter Wandel vor und deutlich nach dem Ereignis eintritt als auch im Nachgang zum Krisenevent eine große Reform stattfindet.

Die Krise-Hypothese nahm zudem an, dass zunächst eine konservative Verstärkung des Status Quo stattfinden würde, bevor ein größerer Wandel eintrete. Für die Urheberrechtspolitik kann dies grundsätzlich bestätigt werden, jedoch in zweifacher, überlagerter Weise. 1990, 2003 und 2008 sind Zeitpunkte der konservativen Verstärkung, während 2003, 2007 und ab 2013 ein Politikwandel stattfindet, der sich vom Status Quo entfernt. Entsprechend ist auch die Ratcheting-Up-Hypothese P-6 für die 2000er zu bestätigen, die eine Verschärfung von Sanktionen und Standards sah.

Aus drei Gründen ist das Bild des Politikwandels jedoch noch nicht komplett. Erstens zeigt die Zunahme organisationaler Instrumente und die Ausweitung der Zielgruppen, dass das Ur-

heberrecht seine Einbettung und Struktur in ein Politikfeld über Zeit verändert. Auch zeigt das *bricolage* des klassischen Urheberrechts mit einer Vergütungs-Policy einerseits sowie dem Wandel der Vertragsregulierungen einen Wandel in den Umsetzungsakteuren an. Lassen sich die genannten Wandelperioden systematisch mit Veränderung mit Governance- und Regulierungsmuster verbinden, lässt sich die Einordnung verbessern. Zweitens haben EU-Impulse insgesamt und Interdependenz-Elemente über die Zeit zugenommen, was generell die Frage der Einbettung des Urheberrechts in ein Politikfeld stellt. Die hypothetisierte Verbindung (Hypothese P-5) zu Telekommunikationspolitik ist 2008 zwar entstanden, jedoch nicht besonders stark ausgeprägt.

## **6 — *Regimewandel des Urheberrechts***

Der zweite, in der Regel vernachlässigte Teil des Urheberrechts ist seine innere und äußere Akteurspopulation und -konstellation, dem sich dieses Kapitel unter Rückgriff auf die Governance-, Regulierungs- und Policy-Feedbackliteratur widmet. Der motivierende, theoretische Aspekt findet sich in der generellen Annahme, dass Politikfelder in seinen Policy-Inhalten und Grenzen zu einem erheblichen Teil von Akteursnetzwerken definiert und dadurch etabliert werden. Gleichzeitig definieren Policies Akteure, in dem sie Anspruchs- und Zielgruppen konstruieren und Implementationsagenten bestimmen oder gar neu erschaffen. Schließlich sind Policies nicht nur mit substanziellen, sondern auch mit prozeduralen Instrumenten ausgestattet, mit denen Zugänge für Akteure gestaltet werden. Durch diese Steuerungstätigkeit und dem Institutionensetup einer Policy, dem Regime, kann auch das Politikfeld mit dem oder um das Urheberrecht rekonstruiert werden kann. Hierzu untersuche ich das instrumental geschaffene Akteursfeld sowie das Verhältnis der Akteure untereinander mit den Kategorien der Governance- und Regulierungsforschung.

Die Unterscheidung prozeduraler Instrumente aufgrund ihrer Wirkung auf unterschiedliche Policy Phasen, der Zielformulierung und der Implementation, nutze ich - in umgekehrter Reihenfolge - für die Unterteilung dieses Kapitels: Ich beginne mit der Implementationsebene im folgenden Kapitel, in dem die Gerichtsbarkeit, die Rolle des Staates sowie der Verwertungsgesellschaften rekonstruiert wird. Im Kapitel 6.2 folge ich der Spur der Kompetenzdelegation an übergeordnete Stellen und Reload-Klauseln, um die Subsystemakteure des zentralen politischen Systems zu identifizieren und ihre Entwicklung nachzuverfolgen. Im dritten Schritt untersuche ich die Einbettung des Urheberrechts in die unterschiedlichen Policy-Making-Ebenen, um die Veränderung des Multi-Level-Governance-Settings mit den Kategorien von Maggetti und Trein zu charakterisieren (Maggetti und Trein 2019).

Aus der Literatur lässt sich als plausible Erwartung formulieren, dass die Bedeutung staatlicher Akteure aufgrund des Liberalisierungstrends in der jüngeren Vergangenheit abnimmt (Hypothese P-7) sowie co-regulative Arrangements zunehmen (P-8). Für das Verhältnis unterschiedlicher Governance-Modi hat Detlef Sack zudem abgeleitet, dass Wettbewerb und Hierarchie gegenüber Kooperation zunimmt (P-9).

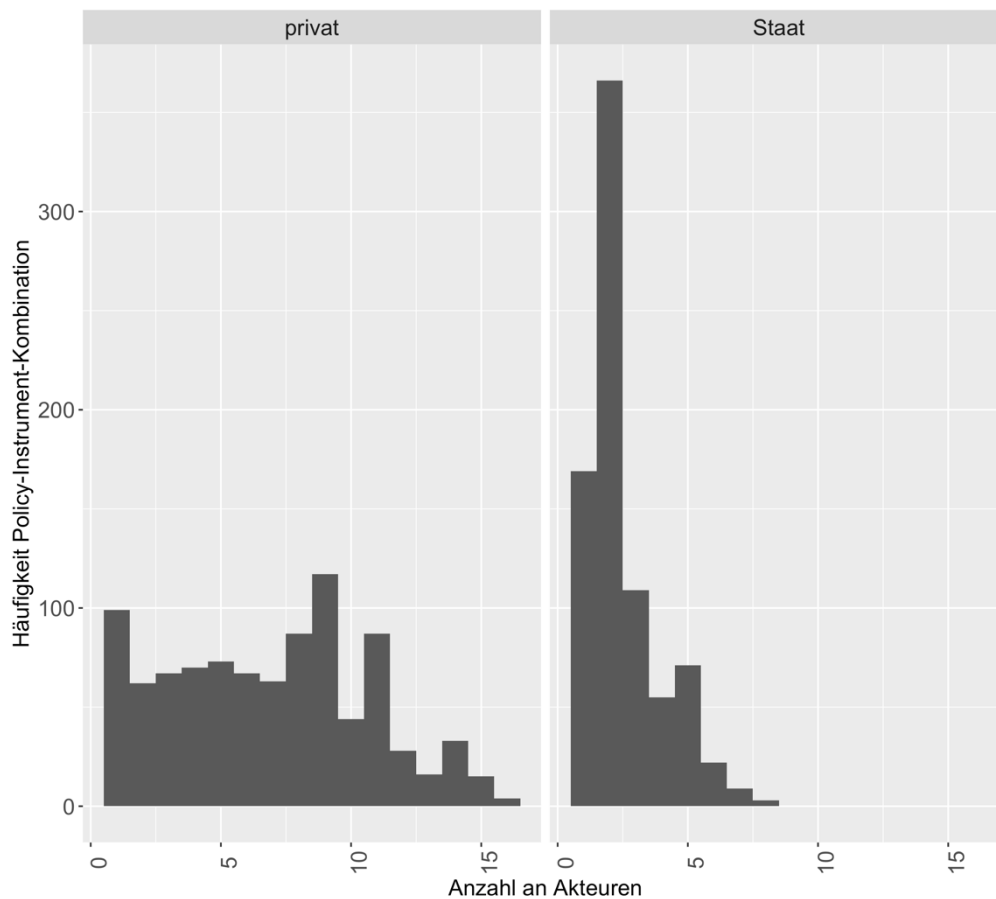


Abbildung 6.1: Fragmentierung - Verteilung der Anzahl von Implementationsagenten auf Policies (Ziele/Targetgroup-Aktivitäten-Items).

Tatsächlich ist die staatliche Involvierung durchweg größer als vermutet, da die Mehrzahl aller Policies zwischen ein und vier staatlichen Implementationsakteure vorweist, wie Abbildung 6.1 verdeutlicht. Gleichzeitig ist das private Implementationsfeld je nach Policy sehr divers von einem einzigen privaten Akteur bis hin zu 17 unterschiedlichen Akteuren. Auf der Ebene der einzelnen Instrumente verdeutlicht Abbildung 6.2 wiederum, dass die Fragmentierung deutlich geringer ausgeprägt ist. Die meisten Instrumente teilen ihre Implementation auf zwei Akteure auf, während kaum ein Instrument mehr als vier Akteure beschäftigt.



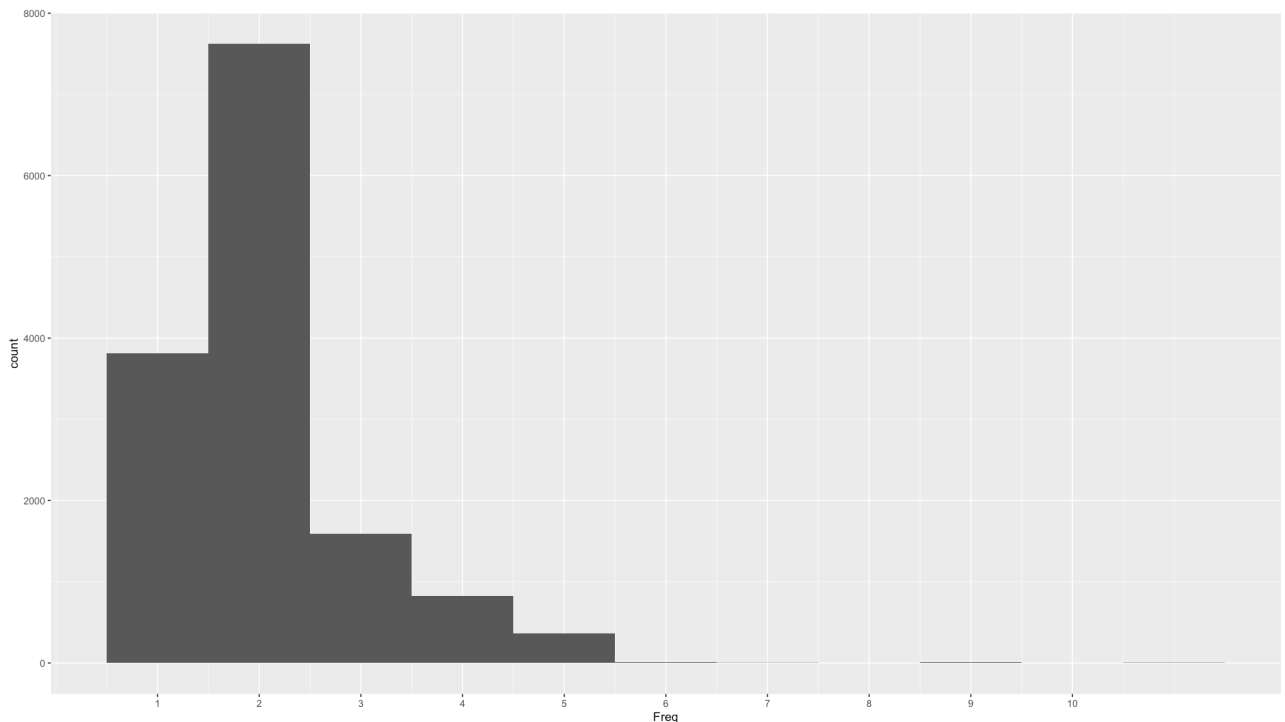


Abbildung 6.2: Fragmentierung - Verteilung der Anzahl von Implementationsagenten auf Policy-Instrument-Kombinationen.

Die wenigen staatlichen Implementeure im Urheberrecht sind in der Mehrzahl ‘geborgte’ Organisationen: Die Gerichte sind durch die Gerichtsverfassungsgesetze und Prozessordnungen geschaffen und reguliert worden, das deutsche Patent- und Markenamt kommt aus dem Patentrecht, wie auch Polizei und Staatsanwaltschaft (Straf- und Polizeirecht) sowie Kartellamt und Zoll (Wirtschaftsrecht) aus anderen Regulierungen entstammen. Lediglich die Sachverständigenkammern der Jahre 1870 bis 1965 und die Schiedsstelle als ihr Nachfolger sind genuin geschaffene Implementeure des Urheberrechts. Selbst die streng regulierten Verwertungsgesellschaften sind private Akteure, deren Entstehung und unabhängig von der Zulassung ist.

## ***6.1 Akteure, staatliche Organisationen und Institutionen***

### **6.1.1 Die Entstehung eines spezialisierten Gerichtszweiges**

In der Natur von regulatorischen und anspruchsbasierten Rechtsinstrumenten liegt es, dass Gerichte die staatlichen Hauptimplementeure sind, für deren Aktivität es eines klagenden Rechteinhabers bedarf. Die Stellung von Gerichten und den potenziellen Klägern, den Rechteinhabern, als zentrale Implementeure wird in Abbildung 6.1 deutlich. Im Zusammenhang mit der Debatte um die Verrechtlichung der Politik einerseits und der Politisierung von Rechtsprechung andererseits wurden in der Vergangenheit vor allem Verfassungsgerichte als

politische Akteure erkannt und untersucht. Richter, so ihre Argumentation, sind keineswegs neutrale Akteure, sondern mit Interessen behaftet (Posner 2010), und auch keine perfekten Agenten eines inhaltlich klaren Rechtstextes, denn es bedarf logisch eines Richters, gerade weil Regeln einer Auslegung bedürfen. Darüber hinaus sind heute Regulierungsagenturen für die Implementation regulatorischer Eingriffe des Staates in die Gesellschaft relevant geworden. Diese Agenturen sind exekutive Akteure, die mit begrenzter, autonomer Rechtssetzung, vor allem aber autonomer Entscheidungshoheit ausgestattet sind (Bach 2019). Die Struktur der Gerichtsbarkeit in den Blick zu nehmen liegt also nahe. Untersuchungen dieser Agenturen fokussieren häufig auf formelle und informelle Aspekte der Organisationsstruktur und der Unabhängigkeit. Dies ist anschlussfähig an die Untersuchungen über die unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltungen der Verfassungsgerichtsbarkeit wie auch die Dynamik in den Mehrebenenbeziehungen von Gerichtsverbänden (Hönnige 2008; Rehder und Schneider 2016).

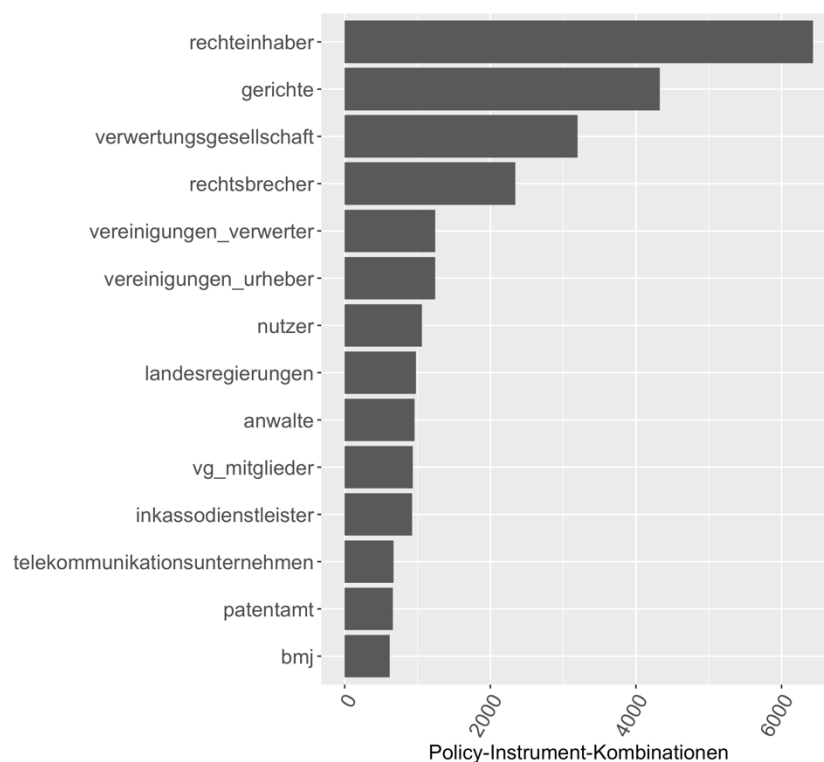


Abbildung 6.3: Implementeure mit den meisten Zuständigkeiten (> Mittelwert)

Das Prinzip des Gerichtsverfahrens gleicht dem Fire-Alarm-Prozedere vieler Regulierungsagenturen, demnach es für eine Implementation der Instrumente eines privaten Akteurs benötigt (Maggetti und Papadopoulos 2018; Adam et al. 2019: 174). In Abbildung 6.3 wird die

gewichtige Implementationsrolle der Urheber und anderen Rechteinhaber deutlich: Wo kein Kläger, da kein Richter. Weniger deutlich sichtbar ist zudem, dass Gerichtsverfahrensordnungen zu verschiedenen Zeiten einen Anwaltszwang vorsah und nur an den jeweiligen Gerichten zugelassene Anwälte erlaubten (siehe unten). In der praktischen Umsetzung werden diese Rechtsdienstleistern zu Gatekeepern (Rehder und Elten 2019), die beispielsweise als zentrale Akteure das Abmahnungsinstrument unter Umgehung der Gerichte umsetzen (Haedicke 2011: 13ff). Schließlich sind strafrechtliche Regelungen wie die Freiheits- und Geldstrafen zur Durchsetzung der Verwertungsverbote auch durch die Staatsanwaltschaft durchzusetzen, deren Bedeutung seit Anfang des 19. Jahrhundert deutlich in den Hintergrund gerückt ist und erst seit Mitte der 1980er Jahre wieder an Relevanz gewinnt.

Die Position des Urheberrechts verändert sich im Zuge des Ausbaus der Gerichtsbarkeit hin zu mehr Eigenständigkeit und Absonderung. Weil die Instrumente sowohl auf das Zivilrecht als auch auf das Strafrecht zurückgreifen, sind die Zivil- und die Strafgerichte für das Urheberrecht zuständig. Die Entwicklung einer zentralen Gerichtsbarkeit steht zwar mit der Gründung des deutschen Reiches im Jahr 1870 noch aus, doch bereits mit dem ersten Bundesurhebergesetz wird das Reichsoberhandelsgericht, ROHG, als letzte Instanz eines mehrstufigen Prozesses etabliert (Urh 1870a §32).

Der Aufbau der zentralstaatlichen Gerichtsbarkeit beginnt mit dem 1869 gegründeten, preußischen Oberhandelsgerichts Leipzig, dessen Zuständigkeit 1870 auf den gesamten Nationalstaat ausgeweitet wird (Salger 1980). Auch thematisch dehnt sich das Gericht beginnend mit dem Urheberrecht immer weiter aus, bis es 1879 in ein allgemein für Straf- und Zivilsachen zuständiges Reichsgericht aufgeht (Plöhn 2005). Zuvor hatte jeder der 39 Mitgliedsstaaten des Deutschen Bundes zwar eine eigene, dreigliedrige Gerichtsbarkeit bekommen, doch standen - bis auf einige gemeinsame Obergerichtshöfe etwa der Stadtstaaten - diese unverbunden nebeneinander (Fischer 2010). Diese Struktur von Bundes- und Landesgerichten hat bis heute darin bestand, dass nur die letzte Instanz ein Bundesgericht ist.

Mit der Zuständigkeitsausweitung beginnt 1871 die Aufgliederung des ROHG in Senate, deren Zuständigkeit zunächst von Fall zu Fall, dann aber bald nach Geschäftsverteilungsplänen sachlich und territorial festgelegt wurden (Fischer 2010). Anfangs sind die fünf Zivilsenate thematisch übergreifend für die Auslegung der unterschiedlichen Privatrechtsregulierungen der Teilstaaten zugeteilt, die erst mit dem Beschluss des Bürgerlichen Gesetzbuches überwunden wird (Fischer 2010: 1083f). Mit dem Bedeutungsverlust strafrechtlicher Bestimmun-

gen wird Urheberrecht vermehrt in den für zivilrechtliche Fragen zuständigen Gerichten und Gerichtssenaten verhandelt. Gerichtsurteile in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts werden vom 1. Zivilsenat gefällt, doch dessen inhaltlicher Zuschnitt ist aufgrund fehlender Organisationspläne des Reichsgerichts unklar. Bei Godau-Schüttke (2005, S. 125) findet sich ein Hinweis, dass dieser Senat neben dem Urheberrecht zusätzlich über Patent- aber auch über See- und Schifffahrtssachen, Pfand-, Wertpapier-, Speditions- und Vertragsrecht sowie alle Themen der freiwilligen Gerichtsbarkeit verhandelte. Mit der Ausdifferenzierung von fünf Bundesgerichten für Arbeitsrecht, Finanzrecht, Sozialrecht, Verwaltungsrecht<sup>93</sup> sowie Straf- und Zivilrecht in der Bundesrepublik wurde der 1. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs allein für Urheberrecht und die anderen üblicherweise als gewerbliche Schutzrechte bezeichneten Sachgebiete wie Patentrecht, Geschmacksmusterrecht etc. zuständig. 1963 gliederte der BGH diesen in einen Senat 1a für u.a. Patentrecht (der spätere 10. Zivilsenat) sowie einen 1b für Urheberrecht, Marken- und Designrecht, den heutigen 1. Zivilsenat des BGH, auf (vergl. die Rohdaten des Datensatzes von Hamann 2019). Anders als das Patentrecht, das 1961 aus der normalen Gerichtsbarkeit mit einem Patentgericht als einzige Vorinstanz zum Senat 1b/10 ausgegliedert wurde, ist Urheberrecht weiterhin Teil der normalen Gerichtsbarkeit.

Zwei Wachstumszeitpunkte sind hier zu nennen. Erstens wurde 1950 das Bundesverfassungsgericht gegründet, das sich in den ersten Jahren der Bundesrepublik in ein tendenziell hierarchisches Verhältnis zu den sachgebietsorientierten Bundesgerichten bringen konnte (Lembcke et al. 2015). Dem Bundesverfassungsgericht wird dabei durchaus Policy-Making-Macht zugeschrieben, indem es Gesetze durch Verfassungswidrigkeitserklärung aufheben oder durch eine verfassungsgemäße Auslegung in ihrem Inhalt durchaus ändern kann (Engst 2017: 284f). In Fragen des Urheberrechts ist das Gericht jedoch selten aktiv geworden: Lediglich 19 Entscheidungen und Beschlüsse sind in seiner 70-jährigen Geschichte ergangen, von denen nur 3 das Urheberrecht inhaltlich änderten.<sup>94</sup> Dem 1952 gegründeten EuGH wird dagegen eine aktivere Rolle im Policy-Making zugeschrieben, dem es der Literatur zufolge immer mehr gelinge, die unterschiedlichen nationalen Policies zu harmonisieren (vgl. Abschnitt 6.3.3).

---

<sup>93</sup> Ein erster Finanzhof entsteht 1918, eine Arbeitsgerichtsbarkeit 1927, das lange geplante Verwaltungsgericht erst 1941.

<sup>94</sup> Hinzu kommt ein viertes Urteil, das in seinem Kern Steuerrecht betrifft, dabei jedoch auch Urheberrecht mitändert (BVerfGE 36, 321; 05.03.1974 - 1 BvR 712/68).

Die unteren Ebenen durchlaufen einen Konzentrationsprozess von einer zerstreuten Zuständigkeit hin zur Spezialisierung. Die Allgemeinzuständigkeit beruht zunächst auf der allgemeinen Zuordnung im ersten Urheberrechtsgesetz (Urh 1870a). Mit dem Gerichtsverfassungsgesetz von 1877 ist das heute bekannte, hierarchische System von Gerichten geschaffen worden (Krüger et al. 2017: Vorbemerkung zu §1 Rn 2).<sup>95</sup> Allerdings sind damals wie heute Gerichte unterhalb der Bundesebene in der Zuständigkeit der Teilstaaten, die zu zersplitterten Zuständigkeiten führen. Selbst Militär- und Disziplinargerichte konnten im deutschen Kaiserreich für Urheberrechtsverstöße zuständig sein (Daude 1910 [Reprint 2020]: 107) und zwischenzeitlich ist es auch die für Kolonien zuständige Konsulargerichtsbarkeit. In der Bundesrepublik sind jenseits der Bundesgerichte als oberste Instanz die untergeordneten Gerichte der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet (GG 1949: §§74, 92), demnach der Bund die Errichtung von Gerichten anordnen und steuern, die Länder nur selbst aber diese Errichtung vornehmen dürfen.

Eine Konzentration von Gerichtszuständigkeiten wie sie seit 1936 für die verwandten Felder von Patent-, Gebrauchsmuster- und Warenzeichenrecht stattfand, wurde für das Urheberrecht ab den 1950er Jahren diskutiert (Gerstenberg 1954). Die Separierung geht jedoch nicht so weit wie das Patentrecht. Im Grundgesetz war vorgesehen worden, dass der Bund „für Angelegenheiten des gewerblichen Rechtsschutzes ein Bundesgericht errichten“ könne. Das Bundespatentgericht als Vorinstanz zum genannten 10. Senat des BGH wurde 1961 gegründet (Hamann 2019).

<b>Bundesland</b>	<b>seit</b>	<b>Landgericht (Vertretung von N Gerichten)</b>	<b>Amtsgericht (Vertretung von N Gerichten)</b>
Baden - Württemberg	1.1.1968	Mannheim (9), Stuttgart (8)	Mannheim (53), Stuttgart(56)
Bayern	1.4.1966	München (17), Nürnberg-Fürth (5)	München (54), Nürnberg (17)
Berlin	1.1.1965	Berlin (1)	AG Charlottenburg (11)
Brandenburg	1.12.1993	Potsdam (4)	AG Potsdam (24)
Bremen	/	/	/

---

<sup>95</sup> Abgesehen vom Bundesverfassungsgericht hat die Gerichtsbarkeit eine vier-stufige (in Bayern zeitweise fünf-stufige) Hierarchie, in der die obere Ebene die untere Ebene auf Antrag kontrolliert und im Zweifel zur Korrektur verpflichtet. Der Kontrollprozess hat jedoch nur drei Entscheidungspunkte, der immer beim Bundesgericht endet, so dass einzelne Stufen in der Regel entlang eines regulatorisch festgelegten Prinzips übergangen werden (Plöhn 2005).

Hamburg	15.3.1966	Hamburg (1)	Hamburg (8)
Hessen	1.1.1975	Kassel (3), FFM (6)	Kassel (13), FFM (28)
Mecklenburg-Vorpommern	30.1.1991	Rostock (4)	Rostock (10)
Niedersachsen	1.9.1966	Braunschweig (2), Hannover (6), Oldenburg (3)	Braunschweig (16), Hannover (41), Oldenburg (23)
Nordrhein-Westfalen	1.3.1966	Düsseldorf (6), Bielefeld (4), Bochum (6), Köln (3)	Düsseldorf (29), Bielefeld (34), Bochum (48), Köln (23)
Rheinland-Pfalz	1.1.1986	Frankenthal (8)	Frankenthal (15), Koblenz (31)
Saarland	/	/	/
Sachsen	1.8.1994	Leipzig (5)	Leipzig (25)
Sachsen-Anhalt	3.9.1992	Magdeburg (2), Halle (2)	Magdeburg (13), Halle (12)
Schleswig-Holstein	1.7.2011	Flensburg (4)	Flensburg (22)
Thüringen	1.9.1993	Erfurt (4)	Erfurt (23)

Tab. 11: Auswertung der Landesgesetze und -verordnungen (Verweis § 105 UrhG). Stand Ende 2020.<sup>96</sup>

Die generelle Zuständigkeit wird zunächst für das Zivil- und Strafrecht den Amts-, Land- und Oberlandesgerichten zugeordnet, allerdings wird das Urheberrechtsgesetz den jeweiligen Wirtschaftsstrafkammern auf Landgerichtsebene mit der Erlaubnis zugewiesen, die Materie auf der Landgerichtsebene zu konzentrieren. Obgleich die Möglichkeit zur Konzentration schon im Gerichtsverfassungsgesetz und im Rechtsverordnungs-gesetz von 1960 geregelt ist (Krüger et al. 2017: GVG § 13a Rn. 2), ist die Möglichkeit zur Konzentration als Kompetenz für die Landesregierungen im Urheberrechtsgesetz von 1965 noch einmal extra festgehalten. In Tabelle 12 ist der Konzentrationsprozess von Zuständigkeiten nachvollziehbar, der in den alten Bundesländern in der Masse noch in den 1960er Jahren und den neuen Bundesländern gleich mit der Neusortierung ihrer Gerichtsbarkeiten Anfang der 1990er Jahre stattfand. Lediglich das Saarland und Bremen haben gesetzlich keine Regelung vorgenommen, während Schleswig-Holstein erst 2011 seine Zuständigkeiten konzentrierte.<sup>97</sup> Daneben sind jedoch seit 1979 die Arbeitsgerichte zuständig für urheberrechtliche Fragen im Rahmen von Arbeitsverhältnissen und aufgrund der Aufsicht des Patentamtes über die Verwertungsgesellschaften prinzipiell auch die Verwaltungsgerichte (Urh 1979).

<sup>96</sup> Quellen: Appendix D.

<sup>97</sup> Nicht nur hier, sondern auch in allerlei anderen Themengebieten finden Zuständigkeitskonzentrationen statt, etwa in den Bereichen Landwirtschaft oder Schifffahrt (vgl. die Verordnungen in Appendix D).

Während spezifische Gerichte sich zuvor eigenständig besondere inhaltliche Kompetenz erarbeiteten (etwa das Berliner Kammergericht, Ulmer 1951: 46), sind seit 1965 die Münchner Gerichte regulatorisch mit spezifischen Zuständigkeiten versehen worden: Das dortige Oberlandesgericht ist für Klagen über Zwangslizenzen bei Tonträgern ausländischer Rechtsinhaber, Klagen bzgl. des Anonymitätsregisters (Eintragsrolle) sowie die Verfahren über Schiedssprüche der Schiedsstelle sowie ab 1985 auch über Gesamtverträge, ab 1998 über die Verträge mit Kabelunternehmen, ab 2002 für die Schlichtungsstelle zuständig (Urh 1965a, b, 1985, 1998, 2002). Für kleinere Verfahrensfragen aus den Verordnungen wird das Münchner Amtsgerichts zuständig. Besonders relevant ist hier, dass das OLG München im Streitfalle den Inhalt der Gesamtverträge festsetzt (Urh 1965b: §15, Urh 2016a: §130).

Auf Seiten der Prozessführung ist die regulatorische Entwicklung weniger eindeutig, jedoch mit einer leichten Tendenz zur Öffnung: Seit 1878 waren Anwälte in Deutschland stets bei bestimmten Gerichten bzw. im Falle des Urheberrechts für einen gewissen Bezirk, für den die Spezialgerichte zuständig waren, zugelassen, so dass eine gewisse Lokalisierung stattfand (RO 1878 §4). Dieses Lokalisierungsgebot wurde 2002 sowie der Zulassungszwang schließlich 2007 aufgehoben (Urh 2002b, Urh 2007a). Beim Bundesgerichtshof besteht dieses Zulassungsregime für zivilrechtliche Angelegenheiten weiter fort, so dass empirisch zwar nur 40 Anwalt\*innen, die inhaltlich in der Regel auch noch einmal spezialisiert sind, zum BGH zugelassen sind (BRAO 2020: 172). Allerdings wird auch hier die Aufhebung der Begrenzung diskutiert und ist in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach unterlaufen worden, da das Bundesjustizministerium die Begrenzungsvorschläge des Gerichts in den seltenen Zulassungsverfahren sowohl 2007 als auch 2013 deutlich überschritten hat (JUVE 2007, 2014, 2016).

Entsprechend lässt sich von Urheberrechtsgerichtscentren sprechen, deren Einfluss durchaus wahrgenommen wird. Sicher nicht zufällig konzentrieren sich Subsystemakteure in den Städten mit zuständigen Amts- und Landgerichten sowie den nächstzuständigen Oberlandesgerichten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und anderen wichtigen Medienakteuren sind. In München waren dies die größten Verwertungsgesellschaften GEMA<sup>98</sup>, VG Wort sowie fünf der sechs audiovisuellen Verwertungsgesellschaften (vgl. Tabelle 13), das führende Institut für Medien- und Urheberrecht sowie das 1952 gegründete Max-Planck-Institut (MPI)

---

<sup>98</sup> Die GEMA sitzt heute in Berlin.

für ausländisches und internationales Patent-, Marken- und Urheberrecht<sup>99</sup>. Es liegt nahe, der geographischen Verteilung der wirtschaftlichen Sektoren der Kultur- und Kreativwirtschaft, die besonders starke Positionen im und zum Urheberrecht haben, eine Bedeutung dieser Standorte zuzumessen.<sup>100</sup>

### **6.1.2 Der Staat: Vom Leipziger Stadtrat zum Deutschen Patent- und Markenamt**

Bis hierhin ist ein Bild vom Urheberrecht gezeichnet worden, dass eine Entwicklung als Rechtekatalog zeichnet, dessen Durchsetzung auf individuellen Klagen und Gerichtsurteilen beruht. Dass das Urheberrecht aber auch über Institutionen und Kapazitäten exekutiver Steuerung verfügt, darf nicht übersehen werden. Die Entwicklung zeichnet sich zunächst durch einen Rückbau staatlicher Implementeure und eigener Organisationen aus, der wiederum überlagert wird durch einen Aufbau an Aufsichts- und Verhandlungsinstitutionen.

Das Urheberrecht nutzt im Jahre 1870 zwei Typen staatlicher Steuerung: (1) die Polizeibehörden und Staatsanwälte und (2) das Eintragsrolle genannte Register für noch fortgeltende Privilegienrechte, Übersetzungsanmeldungen sowie Pseudonyme der Urheber. 1965 tritt das Patentamt als Aufsichtsbehörde über die Verwertungsgesellschaften hinzu.

Die Rolle der hoheitlichen Behörden ist im Zeitverlauf zunächst zurückgegangen und ist seit Mitte der 1980er Jahre wieder präsenter geworden. Anfangs waren Polizeibehörden der damals 25 Mitgliedsländer des deutschen Reiches nachrangige Implementeure. Lokale Verwaltungsbehörden, damals noch als Kultur- und Wohlfahrtspolizei<sup>101</sup> bezeichnet, waren in die Abwicklung der bestandgesicherten Vorgängerregulierung, des Privilegienrechts eingebunden, deren Aufgabe der Stempelung von erlaubten Kopien aufgrund von Fristenregelungen innerhalb weniger Monate in den 1870er Jahren erledigt war (Urh 1870b). 1933/34 wurden Polizeibehörden im engeren Sinne als Implementeure der zentralstaatlichen Rechtevergabe für Musikaufführungsrechte beauftragt (Urh 1933: §3). Verstöße gegen geltendes Recht wa-

---

<sup>99</sup> 1952 gegründet, heute MPI für Innovation und Wettbewerb, in dem Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht noch eine Abteilung.

<sup>100</sup> Für weitergehende Fragestellungen fehlen allerdings noch die Daten (vgl. den Stand bei [Erdsiek et al. 2019](#)).

<sup>101</sup> Polizei benennt hier im weitesten Sinne Verwaltungs- und Ordnungsbehörden (vgl. auch [Hartwich 2004](#))



ren von 1870 bis 1901/1907 auch ein Straftatbestand, der von staatlichen Behörden verfolgt wurde. Die verbotenen Verwertungshandlungen wurden seit Anfang des 19. Jahrhunderts in der Mehrzahl auf Antrag und ab 1965 schließlich nur noch nach Initiative der Rechteinhaber verfolgt (Urh 1965a: § 109). Doch seit Mitte der 1980er Jahre sind hoheitliche Akteure wieder relevanter geworden, denn Strafverfolgungsbehörden können seit 1985 „wegen des besonderen öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung ein Einschreiten von Amtes wegen für geboten“ halten können (Urh 1985: §109). Seit 1990 sind der Zoll zur Ausführung der Beschlagnahmungen sowie die Finanzbehörden der Bundesländer als ausführende Instanzen hinzugetreten (Urh 1990: 111a).

Eine rein urheberrechtliche Instanz wiederum ist die Eintragsrolle, ein Register für verschiedene Formen von urheberrechtlichen Spezialerlaubnissen. Erstens mussten die bestandsgesicherten Privilegien in dieses Register eingetragen, zweitens musste Übersetzungen darüber angemeldet werden, drittens konnten für den Schutz anonymer oder pseudonymer Werke der echte Name hinterlegt werden (Urh 1870a §§6, 52, 60). Das Register wurde beim Stadtrat Leipzig geführt, bis es 1965 dem Bundespatentamt zugeschlagen wurde. Die damit verbundenen öffentliche Bekanntmachungen wurden zunächst durch das Börsenblatt des deutschen Buchhandels, eine Branchenpublikation, getragen, bevor es 1903 auf die staatliche Publikation des Reichsanzeigers vom Innenministerium übertragen wurde. Die Verwendung der Register nimmt eine ähnliche Entwicklung wie die Rolle obrigkeitsstaatlicher Organisationen: Abgeschafft werden die „Rollen“ für Übersetzungen (1901) sowie für Privilegien (1965).

Die institutionelle Eigenständigkeit eines urheberrechtlichen Registers vom Patentamt unterstreicht die Verschiedenheit des Urheberrechts von einerseits dem Patentrecht andererseits dem angloamerikanischen *copyright*. Während die Exklusivrechte der Kunstschaffenden in Deutschland durch die Niederschrift bzw. durch die Materialisierung in einem Medium entstehen, entstehen die Exklusivrechte auf technische Ideen erst durch die Anmeldung eines Patents (Schöneich 2016: 286). Entsprechend sind Patentämter weltweit vor allem Register, die der Durchsetzung von Verfügungsrechten dienen. Die Copyright Offices in den USA und Großbritannien gehen historisch auf die Notwendigkeit zurück, Kunstwerke für *copy rights* anmelden zu müssen (Bakardjieva Engelbrekt 2013). Es kann nur vermutet werden, dass das Fehlen eines zentralstaatlichen Urheberrechtsamtes die Besatzungsmächte auf die Idee brachte, das 1949 wiedergegründete Patentamt mit urheberrechtlichen Aufgaben zu betrauen (Urh 1949). Denn während für all die übrigens Policies des geistigen Eigentums das Register das

zentrale Mittel (device) der ausschließliche Rechtgewährung blieb, ist es dies im deutschen Urheberrecht nie gewesen.

In jüngerer Zeit nehmen neue beim Patentamt geführte Register eine ähnliche Funktion, jedoch für neue Aktivitäten ein. Die bisherigen Register sollten vor allem die Geltung und die Zuordnung von Verfügungsrechten zu spezifischen Rechteinhabern in Randbereichen absichern. Auch das Übergangsregime für Privilegien war dem Grunde nach eine Policy zur Kontrollausübung über Nutzungen. Die in den 2010er eingeführten Register für vergriffene Werke sowie die befugten Stellen für die Schrankennutzung für Blinde regeln dagegen die Zugangsmöglichkeiten zu Werken. 2013 wurde eine Wahrnehmungsvermutung für Verwertungsgesellschaften eingeführt, Rechte für nicht mehr erhältliche Werke („vergriffen“) wahrzunehmen, wenn diese in das Register für vergriffene Werke eingetragen würden (Urh 2013 §13e). 2018 ist mit dem Marrakesch-Gesetz zudem eine Liste der zur Herstellung von Kopien für Blinde befugten Stellen beim DPMA eingeführt worden, die durch Selbsteintragung sowohl Erlaubnis zur Tätigkeit als auch ein Aufsichtsverhältnis herstellt (Urh 2018).

Die Hauptaufgabe des Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) ist heute jedoch die Aufsicht und Zulassung von Verwertungsgesellschaften, einem speziellen Typen von Wirtschaftsakteuren (vgl. Abschnitt 6.1.3.2), übernimmt. Als Aufsichtsbehörde verfügt sie über Monitoring- und Sanktionskapazitäten, nicht jedoch die der Kompetenz der Regelsetzung. 1965 gehört hierzu die Einsicht in Geschäftsbücher und Unterlagen der Verwertungsgesellschaften, der Zutritt zu Mitgliederversammlungen und Kontrollgremien wie etwa Aufsichtsräten sowie weitere Auskunftsrechte. Zur Sanktion stehen der Entzug der Zulassung sowie Zwangsgelder für die Verwaltungsvollstreckung zu. Diese Zulassungsaufgabe teilt es sich mit dem Kartellamt, die „einvernehmlich“ wahrgenommen werden soll und im Streitfalle zu den jeweils übergeordneten Ministerien, dem Bundesjustiz- sowie dem Bundeswirtschaftsministerium eskaliert wird (Urh 1965b §18). Durch diese geteilte Aufsicht kann das DPMA auch an den Entscheidungen des Kartellamtes teilhaben, die auf weitergehenden Sanktionsinstrumenten aufbauen, beispielsweise das gar „Maßnahmen untersag[t] und Verträge und Beschlüsse für unwirksam erklär[t]“ werden dürfen.

Seit der Jahrtausendwende und vor allem mit dem VGG 2016 wird das Zulassungs- und Aufsichtsregime stark ausgeweitet: 2003 wird im Hinblick auf die Zulassung einer Verwertungsgesellschaft die Sanktionierung massiv ausgebaut, in dem nun „alle erforderlichen Maßnahmen [ergriffen werden dürfen], um sicherzustellen, dass die Verwertungsgesellschaft die

sonstigen ihr obliegenden Verpflichtungen ordnungsgemäß erfüllt” (Urh 2003: Art 2 (2)). Mit dem Verwertungsgesellschaftengesetz (Urh 2016) werden die Informations- und Zugangsrechte auch auf die Subebenen der Verwertungsgesellschaften ausgeweitet, die Abberufung von Personal ermöglicht aber auch von noch nicht zugelassenen, aber vermeintlich unter die Zulassungspflicht fallenden Organisationen Unterlagen anzufordern.

Auf zwei weiteren Ebenen hat sich die Aufsichtstätigkeit ausgeweitet: Erstens weitet das VGG den Kreis der beaufsichtigten Organisationen aus. Dazu gehören a) sogenannte abhängige, von Verwertungsgesellschaften ausgegründete Verwertungseinrichtungen - siehe die Kooperationen im nächsten Abschnitt - sowie b) unabhängige Verwertungsgesellschaften, die als gewinnorientierte Unternehmen Werke verwerten wollen aber gänzlich ohne eigene Rechte ausgestattet sind (Urh 2016a: §§ 3,4). Beide sind dabei nicht zulassungs-, sondern nur anzeigepflichtig. Zweitens kann das DPMA bzgl. der Aktivität einer Verwertungseinrichtung aus einem anderen Land der Europäischen Union die jeweilige national zuständige Aufsichtsbehörde informieren und von ihr Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen verlangen (Urh 2016a § 87).

Während das Kartellamt in einem Graubereich eine gewisse Autonomie erlangt hat, ist das DPMA als unmittelbare Bundesbehörde der Dienst- und Fachaufsicht und dem unbeschränkten Weisungsrecht des BMJ unterstellt (Döhler 2007: 31; Reulen 2010: 219ff). Dabei ist das Patentamt<sup>102</sup> 1877 mit dem Patentgesetz einst als eigenständige Behörde gegründet worden, bevor es in der Weimarer Republik dem Justizministerium zugeordnet wird (Claussen 1995) und heute als unmittelbare Bundesbehörde der Dienst- und Fachaufsicht und dem unbeschränkten Weisungsrecht des BMJ unterstellt ist (Reulen 2010: 219ff). Seine Tätigkeit erstreckt sich seit 1950 zunächst auf das Patentwesen, was sich in der Zweiteilung nach Patenten und allen anderen Rechtsmaterien des geistigen Eigentums niederschlägt (B 180 ORG/3; B 180 ORG/9).<sup>103</sup> Ab 1959 bearbeitet ein Referat in der Rechtsabteilung das Urheberrecht, welchen Mitte der 1970er Jahre durch ein Referat zur Aufsicht der Verwertungsgesellschaften ersetzt wird. Während die Bedeutung des Markenrecht- und Musterrechts 1998 zu einer Aus-

---

<sup>102</sup> Zunächst als kaiserliches Patentamt geführt, wechseln die Bezeichnungen 1919 zu Reichspatentamt, 1949 zu „Deutsches Patentamt im Vereinigten Wirtschaftsgebiet“, 1950 Deutsches Patentamt und ab 1998 dann zum Deutsches Patent- und Markenamt.

<sup>103</sup> Bereits 1955 existiert eine Urheberrechtsabteilung, mit jedoch vermutlich das Geschmacksmusterrecht gemeint ist, welches über Zeit auf ein Referat zurückgestuft wird.

gliederung und schließlich zur Umbenennung ins Patent- und Markenamt (DPMA) führt (Reulen 2010), wächst die Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften 2010 auf drei, ab 2017 für kurze Zeit auf vier, Referate in einer eigenen Unterabteilung: Erlaubnis und Binnenstruktur von Verwertungsgesellschaften, Wahrnehmungsbedingungen und Verteilung sowie Nutzungsbedingungen und Tarife (B 180 ORG/ 7; B 180 ORG/ 18; B 180 ORG/ 100035; B 180 ORG/ 100036). Dem ersten der drei genannten Referate sind zudem die Register wie die Urheberrolle und das Register für vergriffene Werke unterstellt. Aufgrund der zentralen Stellung im Patentrecht- und Markenrecht ist Urheberrecht im Patentamt eher ein Randthema. Darüber hinaus ist das DPMA eine der wenigen Behörden, die mehr Einnahmen durch die Gebühren für Patent- und Markenmeldungen generiert als seine Ausgaben den Bundeshaushalt belasten (vgl. beispielsweise Drs. 19/11800 Einzelplan 0719, S. 67).

### **6.1.3 Einflussverschiebung in der Co-Regulierung**

Der Politikwandel des strukturellen Verhältnisses von Autorität und Implementation im Urheberrecht ist eng mit der Entwicklung der Verwertungsgesellschaften verbunden. Die Verwertungsgesellschaft GEMA weist selbst darauf hin, dass „darauf verzichtet [wurde], die kollektive Rechtswahrnehmung selbst – etwa durch eine Verwaltungsbehörde – einzurichten“ und die Implementation den Rechteinhabern überließ (Kreile et al. 2008). Gleichwohl kennt die Urheberrechtsregulierung zahlreiche prozedurale Instrumente, die die Gestalt des Politikfeldes steuern. Hierzu gehören einerseits organisationale Instrumente wie die Schiedsstellen aber auch andere Beteiligungsmechanismen und andererseits vertragsorientierte Instrumente. Während das Urheberrecht daher als co-regulatives Regime verstanden werden kann, ist die Veränderung über Zeit aufgrund der wachsenden Bedeutung der staatlichen Aufsicht relevant.

Die Entwicklung prozeduraler Instrumente um die Vertragstätigkeit verwandelt das Feld von einem tendenziell meta-regulierten Regime hin zu einer Form von *enforced self-regulation*. Mit Meta-Regulierung sei an dieser Stelle gemeint, dass jenseits gewisser Rahmen, Ziele, Form und Umsetzung einer Policy in den Händen der regulierten Akteure liegen. In Kapitel 5.5 habe ich ausgeführt, wie der Vertrag zunächst als selbstregulatorisches Instrument diente, bevor durch eine wachsende Zahl von Vorgaben sowie neue Instrumente die Selbst-Regulierung eingeschränkt wurde. In der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts sind zudem neue Instrumente eingeführt worden, die die Entscheidungsfreiheiten über das Wie aber auch über das Ob beeinflussen. Gleichzeitig nimmt das staatliche Management von Be-

ziehungen eine prominentere Position im Urheberrecht ein, was jedoch nicht vollständig neu ist.

### **6.1.3.1 Einflussverlust der Interessen: Sachverständigenvereine und die Urheberrechts-schiedsstelle**

Mit dem ersten Gesetz von 1870 wird mit den Sachverständigenvereinen ein Element hybrider Regulierung auf nationaler Ebene etabliert. Diese Vereine oder Kammern, wie sie ab 1901 bezeichnet werden, sind befugt, Gutachter für Gerichtsverfahren zu stellen, sowie als Schiedsstelle für Schadensersatzforderungen aufzutreten. Bereits 1837 wurden diese Vereine in Preußen eingeführt, so dass die gesamtstaatliche Regulierung von 1870 bzw. 1876 diese Idee lediglich für alle regulierten Kunstformen und Mitgliedsstaaten universalisiert. In einer Reihe von Instruktionen und Bestimmungen des Kanzleramts sind die Zusammensetzung konkretisiert sowie die Ernennung der Mitglieder an die Länder delegiert worden, während die Abläufe dem Verein<sup>104</sup> bzw. der Kammer überlassen wurde (Urh 1901b, 1907).

Diese halbautonome Position verloren die Sachverständigenkammern im Nationalsozialismus, als sie in die Reichskulturkammer integriert wurden (Ulmer 1951: 46). In diesem Arrangement entsteht gleichzeitig eine neue, erstmals staatliche Schiedsstelle, während gleichzeitig die bestehende Schiedsfunktion der Sachverständigenvereine durch ihre Eingliederung in die Reichskulturkammer ebenfalls verstaatlicht wird. Trotz der Auflösung der Reichskulturkammer wurden die Sachverständigenvereine von den Bundesländern mit Ausnahme von Westberlin nach dem zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik nicht wieder eingesetzt (Ulmer 1960: 58) und schließlich mit dem Urheberrechtsgesetz 1965 abgeschafft worden. Die mit ihr verbundenen Aufgabenprofile haben diesen Wandel jedoch in anderer Form überdauert (siehe unten).

Die Sachverständigen erfüllen dabei scheinbar nicht nur eine Implementations- sondern auch eine Policy-Weiterentwicklungsfunktion.<sup>105</sup> Zwar sind sie auf technische Fragen der Kopienherstellung beschränkt. Doch dass sich dies faktisch gar nicht von rechtlichen Fragen trennen ließ, wurde von Rechtswissenschaft bereits Anfang des 20. Jahrhunderts bemängelt

---

<sup>104</sup> Ob durch die Bezeichnungsänderung auch die Geltung anderer Materien wie Vereinsrecht und Zivilprozessordnungen wechselt, ist aufgrund mangelnder Sekundärliteratur unklar.

<sup>105</sup> Grundsätzlich ist die Rolle der Kammern wenig untersucht worden, doch in der wenigen, historischen Literatur zu den Reformen finden sich durchaus Hinweise.

(Daude 1910 [Reprint 2020]: 107f). Eine überparteiliche Rolle ist zudem gar nicht zu erwarten, da die Vereine in der Mehrzahl durch Kunst- und Kulturschaffende und in der Minderzahl durch Verleger oder den Kunsthandel zu besetzen waren (Urh 1870a §49; Urh 1876b §10). Zumindest Bandilla weist darauf hin, dass das Reichsgericht die Gutachten nutzte, um zentrale Auslegungsfragen, die die Verfügungsrechte ausdehnten, mit Argumenten zu stützen (Bandilla 2005: 41).<sup>106</sup> Bis in die 1930er Jahre seien diese Kammern als Sachverständige für die Gerichte angesehen und entsprechend regelmäßig zu Rate gezogen worden (Zentek 2016). Ulmer führt an, dass der Kompetenzaufbau in der Gerichtsbarkeit schließlich die Kammern verdrängte (1951, 1980). Sicher ist, dass die Position der Zivilprozessordnung und weitere gerichtsrelevante Gesetze gegenüber der Urheberrechtspolitik gestärkt wurden (vgl. nochmal Abbildung 5.28). Die Position von Urhebern und Verwertern als Sachverständige für die Weiterentwicklung des Urheberrechts verlagerte sich allerdings ins Ministerium (vgl. Abschnitt 6.2.2).

Die Funktion einer Schiedsinstanz ist dagegen auf zweierlei Weise verlagert worden: Einerseits hat sich die organisationale Form und Zusammensetzung geändert, andererseits hat sich der Gegenstand der Schiedsentscheidung vom Schadensersatz im Falle des Rechtsbruches hin zu allgemeinen Fragen des Vertragsschlusses für Vergütungsfragen gewandelt. Während die Sachverständigenkammern also mit dem Urheberrechtsgesetz abgelöst werden, wird mit dem Urheberrechtswahrnehmungsgesetz und der folgenden Schiedsstellenverordnung im gleichen Jahr eine neue Schiedsstelle geschaffen, die bei Gesamtvertragsverhandlungen oder Verhandlungen mit einem Sendeunternehmen ein dem Gerichtsverfahren vorgeschaltetes Schiedsverfahren vorsieht. Die Schiedsstellenverordnung wird durch die Urheberrechtsschiedsstellenverordnung 1985 abgelöst, welche wiederum durch das Verwertungsgesellschaftengesetz 2016 aufgehoben, aber inhaltlich übernommen, und damit dem Bundesjustizministerium regulatorisch entzogen wird. Während die Kammern Organisationen der Mitgliedsstaaten waren, wird die Schiedsstelle beim Bundespatentamt gebildet. Ihre Mitglieder sind zudem nicht mehr Kunstschaffende und Kulturgewerbe, sondern zum Richteramt befähigte Juristen. Die Verfahrensgestaltung wird somit aus den Händen der Urheber und Verwerter genommen, so

---

<sup>106</sup> Die bei Ulmer (1951) zitierten Gutachtensammlungen aus dem Deutschen Bund, dem deutschen Kaiserreich, der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus harren der historischen Aufarbeitung.

dass ihr Einfluss geschwächt wird, während sie gleichzeitig durch Ausschluss der Länder und des Ministeriums regulatorisch bindender geworden ist.

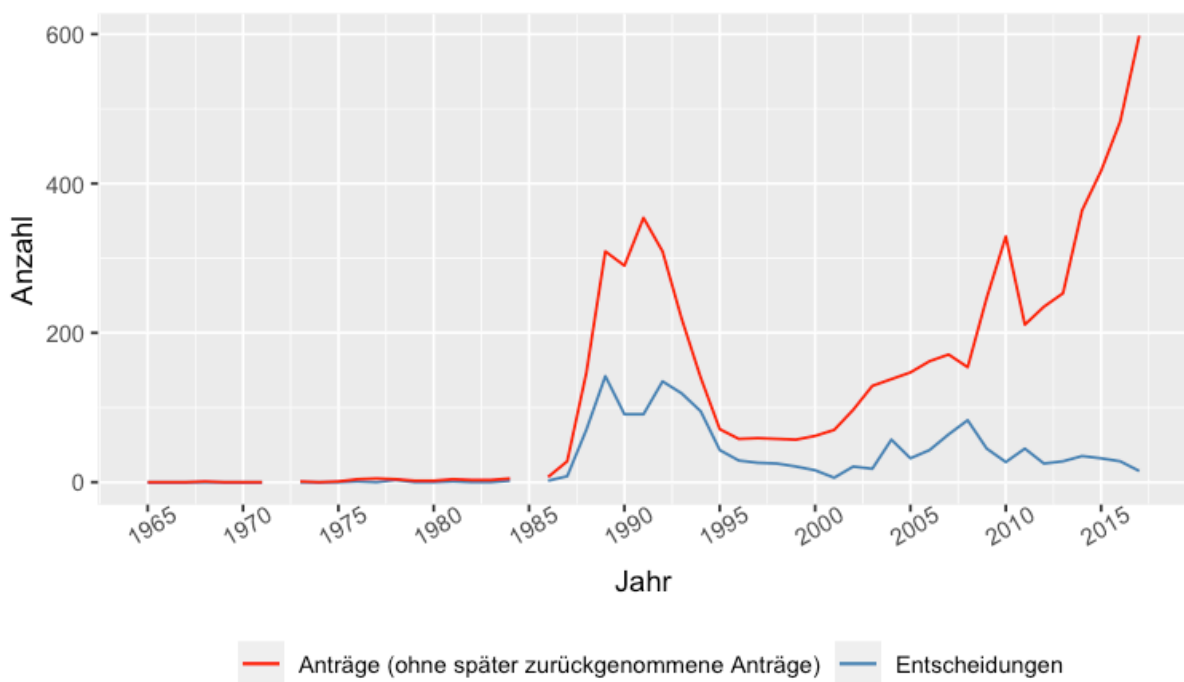


Abbildung 6.4: Arbeitsvolumen der Schiedsstelle beim DPMA (Daten siehe Lindow 2021b).

Der Bedeutungsgewinn, wie er sich in Abbildung 6.4 abbildet, ist vermutlich gleichermaßen der Effekt der Ausweitung der Schiedsverfahrens auf alle Rechtevergaben mit und durch eine Verwertungsgesellschaft (Urh 1985), Verträgen mit Kabelunternehmen (Urh 1998), die Vergütungspflicht für alle Kopiertechnologien (Urh 2007b §54) sowie die Online-Lizenzierung durch eine deutsche Verwertungsgesellschaft als auch die Verpflichtung seiner Durchführung als Vorstufe zu einem Gerichtsverfahren (Urh 1985 §16).

### 6.1.3.2 Verwertungsgesellschaften

Auch die Handlungsfreiräume der Urheber und Verwerter werden über die Zeit eingeschränkt. Erstens wird die Vertragstätigkeit mit Kontrahierungszwängen sowie der Anordnung zum Abschluss von Gesamtverträgen (für manche Nutzungsarten) für Verwertungsgesellschaften verpflichtend. Zweitens werden die Inhalte der Verträge vor-reguliert, sowohl in den Bedingungen als auch in der Preisgestaltung: Statt freier Preisfindung zwischen Verwertungsgesellschaften und Kunstschaffenden wie Verwertern wird dies durch einen Einnahmeverteilungsplan reguliert, während die Einnahmeseite von verpflichtenden Tarifen und Abgabesätzen bestimmt wird. Innerhalb dieser Vorgaben hat sich der Handlungsspielraum über Zeit

noch einmal verändert, auch wenn keine Rückkehr zum eher selbstregulatorischen Vertrag zu erkennen ist.

Verwertungsgesellschaften sind als private, kollektive Wahrnehmungsagenturen von Kunstschaffenden und ihren jeweiligen Verwerter entstanden. Mit Vorbildern in Frankreich und Italien gründeten sich die ersten Verwertungsgesellschaften in Deutschland um die Wende zum 20. Jahrhundert, um „die Kontrolle über die unüberschaubare Vielzahl von Nutzungsvorgängen auszuüben“, für die die Kunstschaffenden regulatorisch ausschließliche Verfügungsrechte zustanden (Kreile et al. 2008: 1). Ihrer Form nach sind die Verwertungsgesellschaften entweder Unternehmen bzw. Gesellschaften oder Vereine, so dass sie grundsätzlich auch vom Gesellschaftsrecht oder Vereinsrecht reguliert sind (vgl. Tabelle 13). In ihrer Genese und Zusammensetzung ihrer Mitglieder und Gesellschafter sind die Verwertungsgesellschaften erstens Vereinigungen von einzelnen Urhebern (VG Wort, gleichwohl sind Verlage heute Mitglieder, Keiderling 2008) oder Ausgründungen ihrer Verbände (bei den GEMA-Vorläufern, M. M. Schmidt 2008). Zweitens sind die Gesellschaften in ähnlicher Weise von Verwertern gegründet worden (etwa die VG Media durch private Fernsehsender) oder durch Verwerterverbände wie bei der VG Wissenschaft durch den Börsenverein des deutschen Buchhandels (Melichar 1983: 77). Drittens sind die die Verwertungsgesellschaften als Gemeinschaftsunternehmungen von Urheberverbänden und Verwertern gegründet worden, etwa die GVL durch die Gewerkschaft der Orchestermusiker (GOV) sowie der IFPI, dem Vorgänger des Bundesverbandes Musikindustrie (Ruzicka 2011). Durch das Urheberrechtswahrnehmungsgesetz und die Praxis des DPMA hat faktisch eine Monopolisierung auf dem Zweitverwertungsmarkt stattgefunden.

<b>Name</b>	<b>Gründungsjahr</b>	<b>Sitz</b>	<b>Form</b>
GEMA	1933	Berlin	Verein
GVL	1959	Berlin	GmbH
VG Wort	1958	München	Verein
VG Bild-Kunst	1968	Bonn	Verein
VG Musikedition	1966	Kassel	Verein
GÜFA	1976	Düsseldorf	GmbH
VFF	1979	München	GmbH
VGf	1981	München	GmbH
GWFF	1982	München	GmbH
AGICOA	1995	München	GmbH



Corint Media	1997	Berlin	GmbH
TWF	2005	München	GmbH
GWVR	2014	Hamburg	GmbH

Tab. 12: Verwertungsgesellschaften – Gründungsjahr, Sitz, Organisationsform. (DPMA 2021).

Monopole wie die Verwertungsgesellschaften im Markt für Kunst und Kultur widersprechen eigentlich der marktförmigen Steuerungslogik des Urheberrechts. Allerdings sind vor der historischen Durchsetzung des Wettbewerbsparadigmas Verwertungsgesellschaften gar nicht als Kartelle betrachtet worden und Kartellrecht als nicht anwendbar betrachtet worden (Riesenhuber 2008). Hintergrund wird auch sein, dass die Gründungsgeschichte von Verwertungsgesellschaften durchaus auch von Konkurrenz geprägt war. Um die Wende vom 19. ins 20. Jahrhundert scheiterten zwei Versuche einer Verwertungsgesellschaft für Musikaufführungsrechte, denen ein Jahrzehnt später Mehrfachgründungen und unwirtschaftlicher Wettbewerb untereinander folgte (M. M. Schmidt 2008). Ein einsetzender Konzentrationsprozess im Musikbereich wurde durch die Zentralisierung und Gleichschaltung in der Reichskulturkammer mit Zwangsfusion zur STAGMA beschleunigt. Das Gesetz über die Vermittlung von Musikaufführungsrechten von 1933 ist das erste Gesetz, das diese Gesellschaften reguliert und die zur STAGMA fusionierte Musikverwertungsgesellschaften mit dem gesetzlichen Auftrag und Monopol versehen, die Verträge mit einem (ebenfalls neuen) staatlich zugelassenen Musikveranstalterzentralverband auszuhandeln (Riesenhuber 2008).

In der Bundesrepublik sind die Verwertungsgesellschaften in Bezug zum Kartellrecht thematisiert worden (Mestmäcker 1960). Das in der Zwischenkriegszeit ökonomisch geschätzte Kartellwesen kam durch den Weltkrieg als Kriegsermöglicher in Misskredit, so dass sich in Fragen der Wirtschaftsordnung US-amerikanische Positionen und deutsche, ordoliberalen Wirtschaftswissenschaft sich mit einem weitgehenden Verbot von Kartellen durchsetzten (Schröter 1994). Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung von 1957 erklärte: „Verträge [...] und Beschlüsse von Vereinigungen von Unternehmen sind unwirksam, soweit sie geeignet sind, die Erzeugung oder die Marktverhältnisse für den Verkehr mit Waren oder gewerblichen Leistungen durch Beschränkungen des Wettbewerbs zu beeinflussen“ (GWB 1957 §1). In den 1940er hatten die Dekartellisierungsgesetze der Alliierten die (Wieder-)Gründung von Verwertungsgesellschaften unter Erlaubnisvorbehalt ermöglicht (Keiderling 2008: 33). Die faktische Existenz wurde mit dem Urheberwahrnehmungsgesetz 1965 kodifiziert, in dem Verwertungsgesellschaften vom Wirkungsbereich des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausgenommen wurden (Urh 1965b: § 24). Mit der Ausweitung der Vergütungsansprüche auf weitere Nutzungsarten, auf Kopiertechnologien und die Nutzung der Urheberrechtsschranken

werden die Verwertungsgesellschaften mehr und mehr zu zentralen Gestaltern und Implementeuren staatlicher Politik für die wachsenden Medienmärkte (ds 13).

In einem doppelten Sinne sind die Regelungen des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes für die Struktur und Zahl der Verwertungsgesellschaften relevant. Erstens ist die Gründung von Verwertungsgesellschaften eng mit der Einführung spezifischer Kontroll- und Vergütungspolicies verbunden. Die Einführung der Musikaufführungsrechte wurde 1901 zum Anlass der Gründung der ersten Verwertungsgesellschaften (Riesenhuber 2008). Zweitens ist die Verwertung von Musikaufführungsrechten 1933/34 verstaatlicht worden, in dem die existierenden Verwertungsgesellschaften zum staatlichen Monopolsgesellschaft der Nationalsozialisten, der STAGMA, zwangsfusioniert und mit administrativen Rechten ausgestattet worden (Urh 1933, 1934). Aus ihr ging die heute größte Verwertungsgesellschaft, die GEMA, hervor. Drittens gibt die Einführung von Vergütungsansprüchen für spezifische Nutzungshandlungen Anreiz zu Neugründungen: Die Einführung des Folgerechts (Weiterverkaufsbeteiligung von bildenden Künstlern) 1965 war Anlass für die Gründung von Verwertungsgesellschaften ebenso wie die Bibliothekstantieme von 1972. Gleichzeitig sind die Gründungen keine Selbstläufer und mussten teilweise durch finanzielle Förderung gestützt und gefördert werden (am Beispiel der VG Bild-Kunst, Pfennig et al. 1993). Auch haben sich Verwertungsgesellschaften wieder aufgelöst: Die Gesellschaft zur Verwertung literarischer Urheberrechte ging insolvent (GELU, 1955 - 1958, Keiderling 2008) und der Nachfolger VG WORT fusionierte in den 1970er Jahren mit der VG Wissenschaft (Melichar 1983: 78). Gleichzeitig ist die Anzahl der Gesellschaften und ein eventuelles Konkurrenzverhältnis unter ihnen durch die Notwendigkeit der Zulassung durch das Patentamt begrenzt (Urh 1965b).

Die regulatorischen Vorgaben zum Vertragsverhalten unterliegt auf der Einnahmenseite einem geringen Wandel, der vom command-and-control-Ansatz wieder Abstand nimmt. Als die ersten Nutzungsabgaben 1965 für Kopiertechnologie eingeführt wurde, war zunächst ein maximaler Prozentsatz festgelegt worden, über den verhandelt werden sollte. Dieser wurde 1985 durch eine gesetzliche festgelegte Abgabe (Urh 1985 Anlage zu §42) ersetzt, doch 2007 für ein inhaltlich flexibles Verhandlungssystem aufgegeben. Diese Flexibilisierung ist deutlich im Verfahrensaufkommen der Schiedsstelle zu erkennen (vgl. Abbildung 6.4).

Auf der anderen Seite haben die Vorgaben für die Verteilung der Einnahmen zugenommen. 1965 sollte die Verwertungsgesellschaften ihre Einnahmen lediglich nach festen Regeln sowie „kulturell bedeutsame Werke und Leistungen“ fördernd verteilt werden (Urh 1965b §7),

während ihnen freigestellt war, auf welche Art sie auch sozialpolitische Umverteilung betreiben (§8). Das VGG erweitert diesen Entscheidungsspielraum durch Konzentration auf den Ausschluss von Willkürlichkeit, während der Managementspielraum der Verwertungsgesellschaften erheblich eingeschränkt wird: Mitglieder und Rechtsinhaber sollen Inhalte des Verteilungsplans sowie die Mittelverwendung innerhalb der Gesellschaft mitbestimmen (Urh 2016a §§ 25, 26, 31) und über die Verwendung informiert werden (§ 29) werden. Die Bedeutung der Mitglieder und Rechteinhaber wird erweitert auch mit einem internen, mitgliederbesetzten Aufsichtsgremium (§22) sowie einer Wahl Delegierten für Nichtmitgliedern vergrößert (§ 20) und einem klar definierten, extensiven Katalogen von Gegenständen, über die die Mitbestimmungsorgane entscheiden. Auf einen erhöhten Gestaltungsspielraum bei Preis- und Verteilungsgestaltung folgt also der Verlust an Selbstbestimmungen über die internen Strukturen und Verfahren.

In diesem Setting prägen Verwertungsgesellschaften auf drei Arten die Implementationsarchitektur der Verbreitungs- und Vergütungspolicies. Erstens integrieren sie, wie eben beschrieben, Urheber und Verwerter durch ein Mitgliedschaftssystem mit Beteiligungsmöglichkeiten. Bereits Nordemann berichtet vom konfliktentschärfenden Effekt der Gremien gemeinsamer Verwertungsgesellschaften (Nordemann 1991). Die Reform von 2016 hat nicht nur die Rechenschaftspflichten nach *oben* gegenüber der Aufsichtsbehörde, sondern auch nach *unten* gegenüber den Mitgliedern und Rechteinhabern erhöht.

Zweitens haben die Verwertungsgesellschaften für die steigende Vielfalt von Verwertungsrechten und Anspruchsgruppen Kooperationsplattformen und -organisationen geschaffen (Kreile 2008), deren seit 2016 geltende Aufsicht und Meldepflicht sie jedoch nicht unter Zulassungsvorbehalt stellen (Urh 2016a §90). Das Spektrum reicht dabei von gemeinsamen Gesellschaften wie den Zentralstellen für Überspielungsrechte oder für die Bibliothekstantieme über Inkasso- und gegenseitige Wahrnehmungsverträge hinzu Arbeitsgemeinschaften aber auch lockeren Arbeitsverbänden wie der Münchener Runde (Melichar 2014). Oft übernehmen die größten VGen, die GEMA und die VG Wort, den Betrieb und die Ausführung solcher Kooperationen vor allem bei überschneidenden Rechten in cross-medialen aber spezifischen Märkten wie beispielsweise „Fernseh- und Radiogeräte in Gaststätten, Hotels, Pensionen und sonstigen Beherbergungsbetriebe“ abgedeckt (VG Wort 2021).

Drittens stehen etablierte Verwertungsgesellschaften sowohl theoretisch als auch mit praktischer Kooperation Modell für neue Verwertungsgesellschaften. Die GEMA, die die STAG-

MA organisatorisch und rechtlich beerbt, wurde zur Aufbauhelferin der zehn Jahre später gegründeten VG Wort sowie anderer Verwertungsgesellschaften (M. M. Schmidt 2008). Die 1959 gegründete GVL beispielsweise überließ kleinere Rechtevertretungen dem teuren, in der Fläche bereits aufgebauten Apparat der GEMA (Pentheroudakis 2009: 256). Durch ein Netz von Kooperationsverträgen bildet die Population der formell unabhängigen Verwertungsgesellschaften in der Praxis ein organisatorisch tendenziell sich hierarchisierendes Netzwerk.

#### **6.1.4 Governance und Regulierungstyp**

Die Vergütungsansprüche und Rechteübertragungen von Urhebern und Rechteinhabern auf die Verwertungsgesellschaften und die ebenso verpflichtende Rechteeinräumung letzterer an potenzielle Nutzer erzeugt ein zentriertes, wenn auch mehrpoliges Verhandlungssystem. Nicht überraschend ist es die nationalsozialistische Diktatur, die einen Verstaatlichungsschub nach sich gebracht hatte. Dass diese Zentralisierung allerdings im kurzlebigen Propagandaministerium von Joseph Goebbels stattfindet, verweist auf die Entwicklung auf der zentral-exekutiven Ebene. Mit dem Ende des Nationalsozialismus wird diese Gleichschaltung von Verwertungsgesellschaften und Verbänden rasch wieder aufgegeben, doch das Zulassungsregime wird durch das Urheberrechtswahrnehmungsgesetz bestätigt und stützt so eine sektorabhängige Konzentrierung von Urhebern und Verwertern.

Auch andere Instrumente stützen Verbands- und Vereinigungsbildung und Verhandlungskoordination: Die gemeinsame Vergütungsregel setzt als Dispositivregelung, demnach von regulatorischen Vorgaben nur in eben den genannten Fällen abgewichen werden kann, Anreize zu Verhandlungen, die jedoch nur durch die „Vereinigungen“ der Urheber bzw. Verwerter erfolgen dürfen (Urh 2002a §36). Unter den zahlreichen Verbänden, Vereinen und Interessenvertretungen zeichnet sich daher auch ein – allerdings bescheidener – Konzentrationsprozess ab: 2001 begann eine Kooperation von Verbänden, die ab Mitte der 2000er als Initiative Urheberrecht Vielzahl von Urheberverbänden vereinigt (Initiative Urheberrecht 2004, 2015). Die Verhandlung von Gesamtverträgen als Abweichung von den Verwertungsgesellschaftstarifen sowie die Anrufung der Schiedsstelle im Konfliktfall ist in Teilen lediglich Nutzervereinigungen möglich, „es sei denn, daß [...] die Vereinigung eine zu geringe Mitgliederzahl hat“ (Urh 1965b § 12). Schließlich führen die Wahrnehmungsvermutungen für vergriffene Werke dazu, dass auch Nicht-Vertragspartner in ein Rechtsverhältnis zu den Verwertungsgesellschaften kommen. Für beide Verhandlungsarenen sind zudem ein freiwilliges Schlichtungs- bzw. ein verpflichtendes Schiedsverfahren vorgesehen, die einem Gerichtsverfahren vorgeschaltet

sind. Lediglich der durch das VGG ermöglichte Wettbewerb zwischen Verwertungsgesellschaften um die Verwaltung von Onlinerechten für Musik durchbricht diesen relativ eindeutigen Trend hin zu verhandlungsbasierter Governance.

Die Trias Patentamt, Schiedsstelle und Verwertungsgesellschaften kann zudem durchaus als ein semi-korporatistisches Sektorregime verstanden werden. Statt eines Spitzenverbandes für die verschiedenen „Seiten“ sind jedoch sektorenspezifische Integrationen nach verschiedenen Verwertungsrechten und Kunstformen existent. Einerseits werden den Verwertungsgesellschaften staatliche Politiken zur Umsetzung überlassen, in dem neue Vergütungsansprüche geschaffen aber ihre Umsetzung einzig den Verwertungsgesellschaften anvertraut werden. Quasi-regulatorische Kapazitäten erhalten die Verwertungsgesellschaften durch die Ausgestaltung der Preissetzung in Gesamtverträge, Tarifen und Einnahmeverteilungsplänen. Andererseits reguliert der Staat ihre Funktionsweise, indem er dem Umsetzungsmanagement und den internen Strukturen Rahmenvorgaben macht. Zusätzliche Institutionalisierung erhält das Feld durch die legalistische Funktionsweise der Schiedsstelle mit ihren notwendig richter-  
amtsbefähigten Mitgliedern und der Orientierung an der ZPO.

## ***6.2 Nationale Akteure des Policy-Making***

### **6.2.1 Sunset, Reload und Kompetenzen**

Eine regulatorische Neuerung sind Sunset-Klauseln und Reload-Beschlüsse, die seit Mitte der 1980er Jahre Einzug in die Regulierung gehalten haben. Zunächst sind ab Mitte der 1980er Jahre Reload-Klauseln genutzt worden, um über Berichte den Bundestag und dort vor allem den Rechtsausschuss regelmäßig in die Weiterentwicklung einzubinden (Drs. 10/3360; siehe Ausschussbericht Drs. 11/5958). Für die regulatorisch festgelegte Preishöhe der Abgabe für Kopiertechnologie im Jahr 1985 sollte alle drei Jahre ein Bericht erscheinen, was jedoch nur 1989 und 2000 geschah und dort ohne weitere Befassung versandete (Drs. 11/4929; Drs. 14/3972; BT PP 14/177). 1990 beschloss der Bundestag die neuen Durchsetzungsinstrumente des Produktpirateriegesetzes unter Beobachtung zu stellen (Drs. 10/5044), was 1993 geschah, aber der Diskontinuität anheimfiel (Drs. 12/4427). 1995 beschloss der Rechtsausschuss einen neuen Bericht, der 2000 vorgelegt wurde und ebenfalls ohne Aussprache zu den Akten gelegt wurde (Drs. 14/2111). Während letztere ohne Konsequenzen blieb, bezogen sich die Reformen von 1994 und 2007 konkret auf diese Berichte zur Abgabe (Drs. 13/115; Drs. 16/1828) und mündeten in der Abschaffung des beobachteten Instruments, der Abgabe.

In den 2000er Jahren treten Reload-Beschlüsse mit der erstmaligen Verwendung von Sunset-Klauseln auf. Allerdings sind die Berichte zum betroffenen § 52a keine öffentlichen und offiziellen Berichte der Bundesregierung an den Bundestag, sondern tiefer im Subsystem als Bericht des Bundesjustizministeriums an den Rechtsausschuss verankert (Drs. 16/2019; Drs. 16/10894; Drs. 17/11699). Mit den Sunset-Klauseln sind deutlich mehr Feedbackeffekt ohne Politikwandel verbunden: Erstmals wurde 2003 die Einführung einer Schranke für die Verwendung von wissenschaftlichem Kontext im (ehemaligen) §52a UrhG zunächst für 3 Jahre befristet (Urh 2003 § 137k). Der Paragraf wurde anschließend in den Jahren 2006, 2008 und 2012 stets im letzten Moment vor Ablauf mit jeweils neuer Befristung versehen, bevor er 2014 - nach einem positiven BGH-Gerichtsurteil - entfristet wurde. Der politische Prozess ist damit noch nicht beendet, denn die Regelung wurde zusammen mit anderen Schranken für Wissenschaft und Bildung 2017 reformiert, zusammen mit den neuen Regelungen erneut mit einer Sunset-Klausel versehen, aber diesmal mit einem offiziellen Bericht an die Bundesregierung sogar erstmals direkt im Gesetz verankert (Urh 2017 § 142).

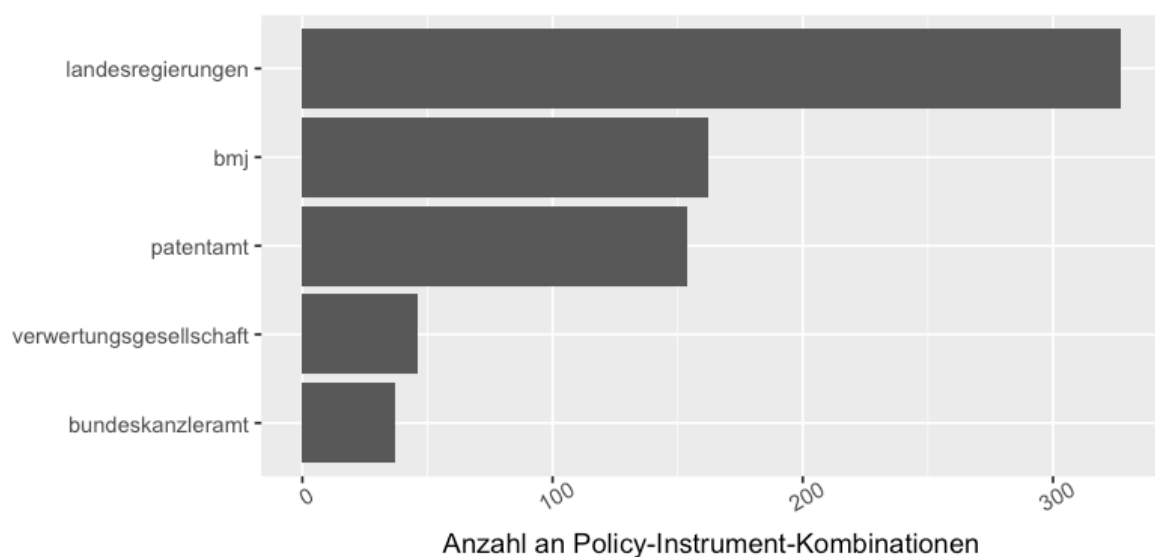


Abbildung 6.5: Die fünf häufigsten Adressaten von Kompetenzdelegierung im gesamten Untersuchungszeitraum.

In der Bundesrepublik sind die Bundesministerien Orte der Gesetzesformulierung, aus denen die meisten Initiativen stammen, und die daher bevorzugte Lobbyadressaten sind (Baruth und Schnapp 2015; Möllers 2018). Die große Zahl an Verordnungen, die viele der staatlichen Institutionen im Urheberrecht wie die Urheberrolle (das Register), die Sachverständigenvereine sowie die Schiedsstelle regulieren, wiederum sind durch die Ministerien erlassen. In Abbildung 6.5 sind die Landesregierungen aufgrund ihrer ausführenden Stellung im 19. Jahrhun-

dert und frühen 20. Jahrhunderts besonders häufig vertreten, doch diese Stellung haben sie - bis auf die Frage, ob und wenn ja, welche Gerichte auf Landesebene für Urheberrecht zuständig sind - völlig verloren. An ihre Stelle tritt das Bundesjustizministerium.

### **6.2.2 Ministerien**

Der zentrale Akteur ist heute das zentralstaatliche Justizministerium; auf ihn gehen die gültigen Verordnungen zurück. Auch im Längsschnitt der Urheberrechtsregulierung ist dies in der Masse der Fall. Jedoch sind in der Frühphase des Urheberrechts die Verordnungen vom Reichskanzler oder vom Kaiser gezeichnet worden, so dass unklar ist, wer diese erarbeitet hat. Im 19. Jahrhundert sind auch die Landesregierungen für Durchführung einiger Regelungen wie der Privilegienregister und der dazugehörigen Stempelung zuständig (Urh 1870b). Allerdings haben andere Ministerien zu verschiedenen Zeiten eine stärkere Rolle eingenommen und sich dem Urheberrecht zugewandt. Die Entwicklung der Kompetenzverhältnisse ließe sich durch die Einsicht der Akten aller Gesetze sicherlich rekonstruieren, doch die sekundäre Analyse von Fallstudien und der Organisationspläne erfüllt zugleich die Funktion, die Abgrenzung von anderen Politikfeldern zu thematisieren. Gegenüber den wenigen Organisationserlassen des Bundeskanzleramts und der Erörterung von Aufgaben in den ministeriellen Einzelplänen des Bundeshaushaltes ist die faktisch existierende Organisationseinheit in den für ihre eigene innere Organisation zuständigen Ministerien aussagekräftiger.

Das heutige Justizministerium hat seinen Kern in der Gesetzesvorbereitung durch den Vorläufer des Kanzleramts ab 1870, welche 1875 eine eigene Abteilung bildete und aus dem 1877 das Reichsjustizamt ausgegliedert wurde (Jeserich et al. 1984). Es war im Allgemeinen für die Vorbereitung von Gesetzen für die noch wenigen Zuständigkeiten der zentralstaatlichen Ebene zuständig, zu denen sowohl das Schriftwerkeurheberrecht als auch das Gerichtsverfassungsgesetz, die Zivilprozess- und Strafprozessordnung, Rechtsanwaltsgebührenordnungen, das Gerichtskostengesetz - kurz alle in Abbildung 6.25 der Rechtspolitik zugeordneten und heute noch mit dem Urheberrecht verbundenen Gesetze gehörten (Hattenhauer 1977). Die Zeit bis zum ersten Weltkrieg ist durch einen geringen impliziten Verfassungswandel und Kompetenzwachstum der noch als Ämter bewusst klein gehaltenen Institutionen geprägt. Als die zentralstaatliche Ebene mit der Gründung der Republik die im Krieg gewonnenen Kompetenzen konsolidiert und massiv an Kompetenzen gewinnt, wird das Amt 1920 zum Justizministerium (Claussen 1995).

Allerdings war das Justizamt nicht von Anfang an für alle Urheberrechtsmaterien zuständig, denn das Reichsamt des Innern sah sich – und war damit faktisch – zuständig für das Urheberrecht für bildende Künstler (übereinstimmend Bandilla 2005: 67f, 71f; Mogg 2006: 201f). Die Begründung lag in der besonderen wirtschaftlichen Bedeutung des Kunstsektors der damaligen Zeit. Entsprechend wurde die Anfrage des Reichsjustizamtes, doch neben der Reform des Literatururheberrechts und die Entwicklung eines Verlagsrechts auch die bildende Kunst und die Fotografie zu übernehmen, verneint. Gleichzeitig allerdings lehnte das Reichsinnenamt ab, alle diese Materien unter seiner Ägide zu reformieren. Hierin soll - der historischen Literatur zufolge - der Grund in der Trennung der Gesetzesmaterien liegen, obwohl seit 1870 immer wieder ein gemeinsames Gesetz erwogen wurde (Vogt 2004: 7f; Bandilla 2005: 160). Das Verständnis als Wirtschaftsrecht drückt sich auch in der Einsortierung der Verordnungen (des Kanzlers) im Veröffentlichungsorgan der Ministerialverwaltung, dem Zentralblatt für das Deutsche Reich, in den Abschnitt „Handels- und Gewerbetwesen“ (Urh 1876c, 1892) aus.

Die Reichsämtler des deutschen Reiches steigen mit der Republikwerdung zu Ministerien auf, während gleichzeitig ein Ressort für Wirtschaft aus dem Innenministerium herausgelöst und verselbstständigt wird (Huber 1981: 340ff). Während das Reichsinnenamt die 1907er Reform des Künstlerurheberrechts noch federführend verantwortete, hat weder das Innenministerium noch das daraus 1917 herausgelöste Wirtschaftsressort je wieder eine Reform dieser Gesetze verantwortet (Maracke 2003; Vogt 2004; Dreier und Hilty 2015). Allerdings übernahm das Wirtschaftsministerium die Förderung der jungen Filmindustrie (Vogt 2004). Ende der 1920er Jahre wendet sich das Ministerium „Mittelstandsfragen“ zunächst mit 2 Referaten und 1929 mit einer ganzen Abteilung zu. Unklar ist, ob die Wirtschaftsförderung für Filme wie später (siehe unten) bereits zu jener Zeit im Reichswirtschaftsministeriums seinen Platz hatte oder im Reichsrundfunkministerium betrieben wurde (Berg 1985). Filmförderungsfragen werden allerdings in der nationalsozialistischen Zeit vom Propagandaministerium übernommen, wie auch das Gesetz für Musikaufführungsrechte das Ministerium zu einer zentralen Behörde der Erlaubnis für Kultur machte (Vogt 2004: 157-165). Einerseits wurde das Urheberrecht völlig unterlaufen, in dem die Arbeitserlaubnis als Künstler der Mitgliedschaft in der Kulturkammer vorbehalten war (Vogt 2004: 161). Andererseits führt das Ministerium 1934 das System der Verwertungsmonopole ein, in dem die Verhandlung über Musikaufführungsrechte nur noch der staatlichen Verwertungsgesellschaft, STAGMA, und einem vom Ministerium zugelassenen Veranstalterverband erlaubt wurde (Urh 1934). Obwohl damit die maßgeblichen Refor-



men der 1930er Jahre also vom neuen Ministerium betrieben wurden, liefen die Reformdebatten größtenteils über das Reichsjustizministerium (Vogt 2004: 70f). In den Ressortbesprechungen unter der Führung des Justizministeriums kamen dann die Ministerien für Inneres, Propaganda sowie Volksbildung, scheinbar jedoch mit wenig Interesse, zusammen (Vogt 2004: 146). Innen- und Wirtschaftsministerium werden erst nach dem Nationalsozialismus wieder stärker in Urheberrechtsreformen eingebunden, das Innenministerium über seine Zuständigkeit für Kultur und das Wirtschaftsministerium durch seine Förderung von spezifischen Industrien.

Die Aktivität des Propagandaministeriums hat erstmals eine zentralstaatliche Kulturpolitik entwickelt, die auf das Urheberrecht wirkte und deren diktatorisches Wirken oft als Erklärung für das Fehlen einer größeren Bundeskulturpolitik seit den 1950er Jahren herangezogen wird. Sowohl in der Weimarer Republik als auch in der Bundesrepublik ist Kultur dagegen Ländersache. In der nationalsozialistischen Diktatur wurden die Länder- und kommunalen Kulturverwaltungen direkt dem neugegründeten Propagandaministerium unterstellt, wie auch viele Kulturinteressengruppen und die für das Urheberrecht relevanten Sachverständigenvereine als Abteilung einer dem Ministerium untergeordneten Reichskulturkammer einverleibt und untergeordnet wurden (Boelcke 1995; Schöndienst 1995). Mit Gründung der Bundesrepublik war dadurch eine zentralstaatliche Kulturverwaltung für viele Jahrzehnte delegitimiert, wie sich in Auflösung des Kulturausschusses des Bundestages nach der 6. Wahlperiode auch verdeutlicht (siehe unten).

Bis in die 1970er Jahre hat die Bundesregierung von fixierten Zuständigkeitszuschnitten abgesehen (Lehnguth und Vogelsang 1988: 531-534).<sup>107</sup> In der Bundesrepublik nimmt das Justizministerium thematische Gliederung seiner Abteilungen aus der Vorkriegszeit direkt wieder auf und etabliert das Referat „gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Patentamt und Patentanwaltsrecht“ in der Abteilung Handels- und Wirtschaftsrecht. Im Zuge des ministerialen Ausbaus wird 1954 in einer Aufgliederung in Unterabteilungen das Patentrecht vom Urheberrecht getrennt und mit dem Zusatz Verlagswesen sowie anderer Sub- und Nebenthemen versehen (B 141 ORG/ 4). 1974 werden Gebührenfragen für beide Themen in einem eigenen Referat institutionalisiert und 1979 das Geschmacksmusterrecht aus dem Referat „Urheberrecht und Verlagswesen“ abgezogen (B 141 ORG/ 44). Über Jahrzehnte bleiben die vom Ur-

---

<sup>107</sup> Die Autoren berichten gar, dass zwischen 1949 und 1975 Zuständigkeiten teilweise formlos durch den Bundeskanzler verändert wurden.

heberrecht betroffenen Akteure auf dieses Referat im BMJV verwiesen, bis 1999 in derselben Unterabteilung ein Referat „Recht der neuen Kommunikationstechnologien“ (später: „...Telekommunikations- und Medienrecht...“) entsteht, welches 2017 in die neue Abteilung Verbraucherschutz als Referat „Informationsgesellschaft; Telekommunikations- und Medienrecht“ umfirmiert wird (B 141 ORG/ 72; B 141 ORG/ 100114). Hier offenbart sich also eine tendenzielle, aber nicht besonders weitgehende Entkopplung von den Materien des ‘geistigen Eigentums’, während um die Jahrtausendwende medien- und telekommunikationspolitische Fragestellungen in die Abteilung integriert werden.

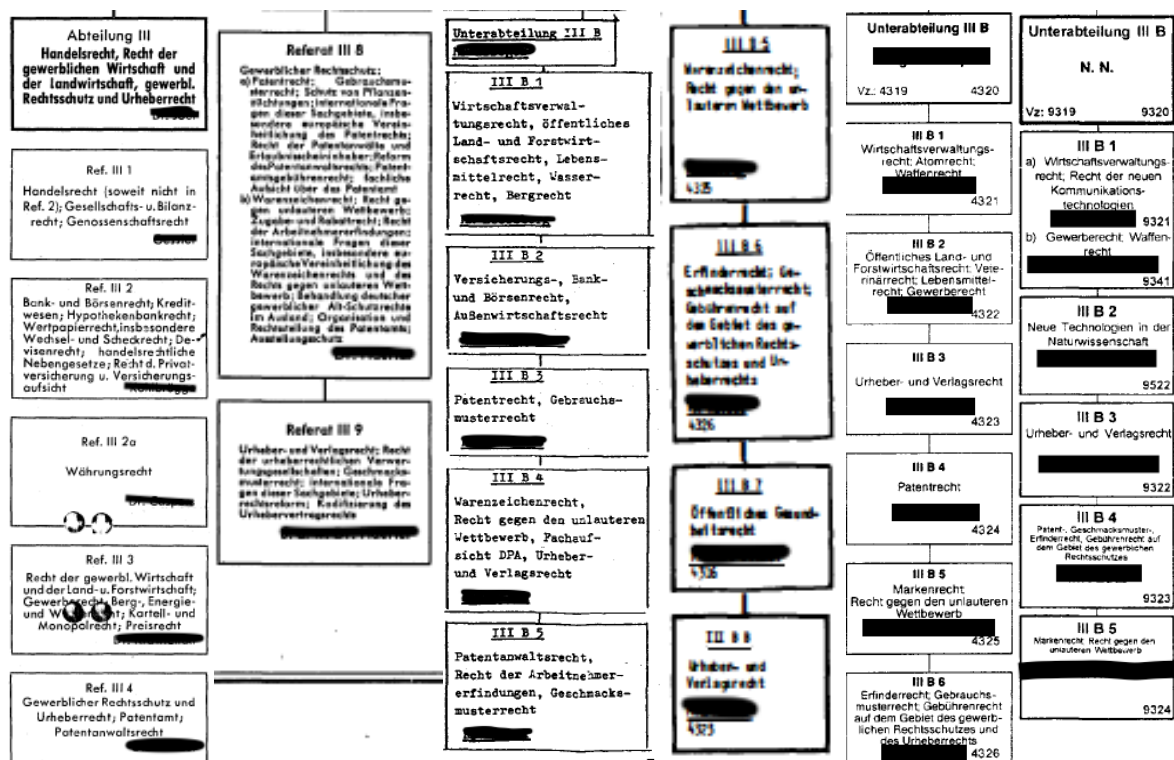


Abbildung 6.6: Urheberrecht im Bundesjustizministerium. Auszüge aus dem Organisationsplan von links nach rechts: 1950, 1961, 1970, 1980, 1990, 2000 (B 141 ORG/1, 17, 32, 45, 57, 74). Personenangaben mussten geschwärzt werden.

Aus historischen Untersuchungen ist bekannt, dass das Bundesjustizministerium seit 1950 eine Sachverständigenkommission unterhält, die mindestens bis Mitte der 1990, wie Tilmann (2016)<sup>108</sup> berichtet, oder bis Mitte der 2000er arbeitet, wie dessen Nennung im dritten Gremienbericht der Bundesregierung, aber dessen Abwesenheit in dessen vierter Ausgabe andeutet

<sup>108</sup> Quellen im Bundesarchiv bis 1996, für die eine Sondergenehmigung vorlag, konnten wegen der Pandemiebedingungen im Jahr 2020/21 nicht eingesehen werden.

(BMFSFJ 2002, 2007). Über dessen Arbeit liegen nur wenige Erkenntnisse vor. Von einem seiner Mitglieder ist folgendes Zitat in einem Protokoll indirekt überliefert: „von 1949 bis heute sei keine gesetzgeberische Arbeit auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes und Urheberrechts und keine internationale Maßnahme auf diesen Gebieten durchgeführt worden, ohne dass vorher die Sachverständigenkommissionen um Stellungnahme, Rat und Kritik gebeten worden wären. Man habe versucht, auf diese Weise den Sachverstand für die staatliche Tätigkeit fruchtbar zu machen“ (GRUR 1963). Bereits die Anfangszusammensetzung ist kritisiert worden, da sie einseitig spezifische Interessen und kein Expertentum abbilden würde (Hoeren 2015). Zu Beginn waren dies zwei Vertreter der Verwertungsgesellschaften, ein Urheber und zwei Urheberrechtsprofessoren, die durch zwei Musikindustrievertreter und zwei weiteren Professoren ergänzt wurden (Maracke 2003: 57ff).

Nach dem zweiten Weltkrieg spielt das Bundeswirtschaftsministerium, BMWi, aber auch das wieder für Kultur zuständige Innenministerium eine aktivere Rolle (Maracke 2003: 130 sowie viele weitere Stellen, siehe Index, S. 764). Das BMWi, etabliert 1954 eine Wirtschaftsförderung Film, die 1958 um Fernsehen und Rundfunk, 1967 um das Verlagswesen und 1968 um die Presse erweitert wurde (B 102 ORG/ 11, 23, 44 und 46).<sup>109</sup> 1979 werden die Themen schließlich auf zwei Referate aufgegliedert, 1988 wird die Kulturwirtschaft begrifflich integriert (B 102 ORG/ 63 und 76). Nachdem die beiden Referate im Laufe des deutschen Einigungsprozesses einige Jahre disloziert sitzen, erfolgt 1998 eine thematische Neuordnung durch die Schaffung eines Referates für Medienwirtschaft nach wie vor in der Abteilung Mittelstand einerseits, sowie der Referate Multimedia sowie Medienrecht andererseits in der noch jüngeren Abteilung Technologie- und Innovationspolitik (B 102 ORG/ 104). Nachdem diese Referate zügig wieder in der Unterabteilung Informationsgesellschaft versammelt wurden, werden sie 2008 zusammen mit der Gründung eines Referates für Kultur- und Kreativwirtschaft zunächst in einer Organisationseinheit zusammengeführt, die Mitte 2020 „Rechtsrahmen, digitale Dienste, Medienwirtschaft“ heißt (B 102 ORG/ 100002; BMWi 2021). Welche dieser Referate im Einzelnen Urheberrechtsreformen begleiten, soll hier nicht im Einzelnen herausgearbeitet werden. Zentral ist aber die Tatsache, dass Themen der mit dem Urheberrecht verbundenen Industrien lange Zeit einerseits stark vertreten waren und andererseits das Urheberrecht fast nie ein derart zentrales Thema war, dass es sich in der Benennung der

---

<sup>109</sup> Begrifflich wird die Aufzählung kurzfristig durch „Massenkommunikationsmittel“ ersetzt, bevor später der Begriff Medien eingesetzt wird.

Referate niederschlagen würde. Anders ist dies exakt in jener Phase um die Wende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts der Fall, die im Reformstakkato der jüngsten Vergangenheit als Atempause oder aber als Stillstand verstanden werden kann: Von 2007 und 2015 besteht das einzige eigenständige Referat zur „Standardisierung und Urheberrechtsschutz in der IKT“ (B 102 ORG/ 186 und 100061). Über diese Zeit ist bekannt, dass Interessengruppen zu Anhörungen nicht nur im Bundesjustiz-, sondern auch im Bundeswirtschaftsministerium auftraten.

Auf einer zweiten Ebene ist das Bundeswirtschaftsministerium an den Interdependenzbeziehungen des Urheberrechts zu anderen Materien beteiligt. Mit der Einführung des dualen Ausbildungssystems in der Bundesrepublik Deutschland durch das Berufsbildungsgesetz 1969 erhält das BMWi die Kompetenz, „Fertigkeiten und Kenntnisse, die Gegenstand der Berufsausbildung“ sind, festzulegen. Erstmals 1974 gelangt Urheberrecht<sup>110</sup> auf den Ausbildungsrahmenplan der Druckvorlagenhersteller und hat sich seitdem in zahlreichen medienrelevanten Ausbildungsberufen etabliert.

Das Bundesinnenministerium wird mit der Gründung der Bundesrepublik wieder für Kultur zuständig, bis es 1998 seine Zuständigkeit an den neu geschaffenen Bundeskulturbeauftragte(r) für Kultur und Medien (BKM)<sup>111</sup> verliert, an den auch die BMWi-Abteilung für Verlagswesen, Medien- und Filmwirtschaft übergehen. Obwohl das BKM kein selbstständiges Ministerium wird, ist es seit Anfang an mit den Beteiligungsrechten eines Ministeriums ausgestattet (Luy 2019: 77f).<sup>112</sup> Doch für die urheberrechtliche Reformen jener Zeit sieht sich das BKM nicht zuständig (Leber 2010). Dies scheint sich um die Wende des letzten Jahrzehnts zu ändern, als 2010 der damalige Amtsinhaber mit eigenen Positionspapieren zum Urheberrecht aktiv wurde (Staats 2018). Die großen Digitalnovellen wie auch die Novelle des Urhebervertragsrechts Anfang und Mitte der 2000er hat die Bundeskulturebene, ob willentlich oder nicht, verschlafen (BT XIV/385; XV/39; XVI/0238; XVI/0343; Leber 2010).

Bereits in Kapitel 1.1 habe ich auf die jüngsten Initiativen aus dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF, aufmerksam gemacht. Eine Zuständigkeit für Bildungsfragen ist nach Auflösung des NS-Ministeriums für Volksbildung zunächst in die Länder dele-

---

<sup>110</sup> Vergleiche für dies Auswertung die Liste der Verordnungen in Appendix D.

<sup>111</sup> Da der Artikel für BKM je nach Amtsinhaber/in wechselt und das Wort Ministerium das generische Neutrum verlangt wird hier der Artikel ‘das’ verwendet.

<sup>112</sup> Der Einfluss des BKM beruht aufgrund der Weisungsgebundenheit als Teil des Kanzleramtes allerdings auf informellen Bedingungen (Luy 2019).

giert worden, so dass die Entwicklung des BMBF auf ein in den 1950er Jahren gegründetes Forschungsministerium, dem Ministerium für Atomfragen, zurückgeht (B 138 ORG/ 1). Konkrete Urheberrechtszuständigkeiten finden sich hier im gesamten Untersuchungszeitraum nicht, so dass nur durch Beschäftigung anhand verwandter Themen die Relevanz abgelesen werden kann. 1974 wird in der Bildungsabteilung ein Referat für Weiterbildung, Bibliotheken und Fernunterricht gebildet (B 138 ORG/ 38). 1982 entsteht kurz ein Medienpolitik-Referat, dem über den Zwischenschritt einer Arbeitsgruppe 1986 ein Referat für Neue Medien in Bildung und Wissenschaft folgt (B 138 ORG/ 50 und 55). Mitte der 1990-Jahre werde diese abgelöst und mit sektorialen Referaten ersetzt: „Lehrpersonal/neue Medien“ für den Bildungsbereich und in der eigenen IuK-Forschungsabteilung ab 1997 ein Multimedia-Referat (B 138 ORG/ 76 und 80). Neben wechselnden Namen und einem weiteren Fusions- und Trennungsprozesses, dem unter anderem über das Referat „digitale Bibliothek“ (2001-2006) entsprang (B 138 ORG/ 89 und 99), mündet die Zuständigkeit für Informationsrechte und Medien schließlich ab 2013 in der über wenige Jahre wachsende Zahl von Referaten zur „digitalen Gesellschaft“, „digitaler Wandel in der Bildung“ und „... in Forschung und Wissenschaft“ in der allgemeinen Strategieabteilung (B 138 ORG/ 100008). Schließlich wird 2019 für jede Abteilung ein Digitalquerschnittsreferat und ein Bildungsreferat zu „digitalem Lernen und Medienkompetenz“ etabliert und Wissenschaftsurheberrecht wird vermutlich im Referat „Infrastruktur für die Wissenschaft“ bearbeitet (B 102 ORG/ 100092).

### **6.2.3 Parlamentarische Kammern**

Einer ähnlichen Entwicklungslogik folgt auch die parlamentarische Struktur: Historisch sind Ausschüsse in vielen Parlamenten, die sich als nicht-hierarchisch verstanden, lange nur ad-hoc bestellt worden. So auch die Kommissionen für das Schrifturheberrecht, das Fotografen- sowie das bildende-Künstler-Urheberrecht (Vogt 2004: 6-13), das Literatururheberrecht (Bandilla 2005: 139) oder das Verlagsrecht (Mogg 2006: 186). Die Ausbildung eines festen Ausschusswesens fällt in die Zeit der Weimarer Republik, in der keine urheberrechtlichen Reformen stattfanden.

Der erste Bundestag hatte dann auch 50 Ausschüsse mit 200 Unterausschüssen, die ab Anfang der 1960er Jahre sich auf die Spiegelung der Ministerialressorts begrenzten (Beyme 1997: 188). Diese parlamentarische Entwicklung spiegelt sich in der Subsumierung des Urheberrechts wider: 1949 war ein ständiger Ausschuss für „Patentrecht und gewerblichen Rechtsschutz“ etabliert worden, welcher zu Beginn der 2. Wahlperiode 1953 in „Ausschuß für ge-

werblichen Rechtsschutz und Urheberrecht“ umbenannt wurde und schließlich 1953 aufgelöst wurde (Schindler und Feldkamp 1999: 2026). Ab der 3. Wahlperiode von 1957 an war Urheberrecht wieder unter dem Begriff gewerblicher Rechtsschutz nun aber als Unterausschuss im Rechtsausschuss vertreten. Als in den frühen 1960er Jahren die große Urheberrechtsreform vorbereitet wird, wird zu diesem Zweck ein Unterausschuss Urheberrecht beim Rechtsausschuss sowie ein Unterausschuss Urheberrechtsfragen im Ausschuss Kulturpolitik und Publizistik gebildet, die ausschließlich gemeinsam tagten (BT 1965). Seitdem wird Urheberrecht federführend im Rechtsausschuss behandelt.

Kultur- und medienpolitische Ausschüsse durchleben eine wechselhaftere Geschichte als die dazugehörigen Ministerien und sind aber im Gegensatz zu den Ministerien prominenter aufgestellt. Die zwei Ausschüsse Kulturpolitik sowie für Fragen der Presse, des Rundfunks und des Films werden am Ende der zweiten Wahlperiode zusammengelegt („Kulturpolitik und Publizistik“), in der 5. Wahlperiode um Wissenschaft erweitert gingen und schließlich in der sechsten Wahlperiode ganz im Ausschuss für Bildung und Wissenschaft auf (Schindler und Feldkamp 1999: 2032). Diese Entwicklung ist mit der Themensetzung im ersten Kulturausschuss in Form von fünf Unterausschüssen bereits gesetzt - Kunst, Hochschulfragen, Schulwesen, Förderung der Forschung, Sicherung des Kulturgutes -, während der Ausschuss für Presse, Rundfunk und Film sich vor allem um die Förderung der Filmwirtschaft kümmerte. Nachdem der Unterausschuss für Urheberrechtsfragen aus Kulturausschuss und Rechtsausschuss maßgeblich die große Urheberrechtsreform von 1965 beraten hatte, wurde die Kultur mit der Wissenschaft zusammengelegt und 1969 schließlich aufgegeben. Seitdem wurde Kultur im Innenausschuss zwischen 1976 bis 1983 in einer AG Kunst und Künstlerförderung/Kultur sowie wieder von 1990 bis 1994 mit einem Unterausschuss der Kunst und Kultur verhandelt (vgl. Schindler und Feldkamp 1999: 2062, 2075). 1998 wird als Spiegelung zum neuen Kulturstaatsminister ein Ausschuss für Kultur und Medien sogleich mit einem Unterausschuss Neue Medien gebildet (Leber 2010). Letzteres wird 2013 vom Ausschuss für die digitale Agenda abgelöst, der sich ohne Federführungs Kompetenzen und Ministerium etabliert hat (Schwanholz und Jakobi 2020).

Der Rechtsausschuss ist allerdings in aller Regel der federführende Ausschuss, der wie die überwiegende Mehrzahl aller ständigen Ausschüsse ein Ministerium spiegelt. Bis auf drei

Gesetze ist der Rechtsausschuss immer federführend<sup>113</sup>. Während das erste Gesetz zum Welturheberrechtsabkommen noch im Ausschuss für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht behandelt wird (BT BT Drs. II/1032), ist eigentlich nur das Informations- und Kommunikationsdienstegesetz von 1997, welches oft als das erste netzpolitische Gesetz verstanden wird (Scheffel 2016; Reiberg 2018), ein Gesetz das Urheberrecht mit anderen Materien zu integrieren sucht und daher federführend vom Ausschuss für Bildung und Forschung betreut wurde (BT XIII/267). Hingegen ist der Rechtsausschuss nur selten völlig allein zuständig als in den 1970er Jahren einige internationale Abkommen ratifiziert werden. Der Wirtschaftsausschuss sowie der Ausschuss für Kulturpolitik in den 1960ern sowie sein Nachfolger, der Ausschuss Kultur und Medien. In Abbildung 6.7 ist in den Balken auch die Führungsrolle der Ausschüsse gekennzeichnet, die in aller Regel beim Rechtsausschuss in beiden Kammern liegt. Federführend war im Bundestag nur der Ausschuss für gewerblichen Rechtsschutz vor seiner Auflösung und in den 1990er Jahren einmal der Wissenschaftsausschuss, im Bundesrat nur ein einziges Mal der Ausschuss für Kulturfragen.

---

<sup>113</sup> Das Urhebervertragsrechtsgesetz von 2002 führt vor Augen, dass sich die Rolle des Parlaments und der Fraktionen einer genaueren Analyse bedarf: Die amtliche Veröffentlichung des Gesetzes will in ihrem Artikel 1 das Urheberrecht an 23 Stellen ändern, doch sechs Spiegelstriche (Nr. 9, 10, 12, 15, 20 und 21) sind mit dem Eintrag „(entfällt)“ stumme Zeugen des Ausschussrotstifts (Urh 2002a).

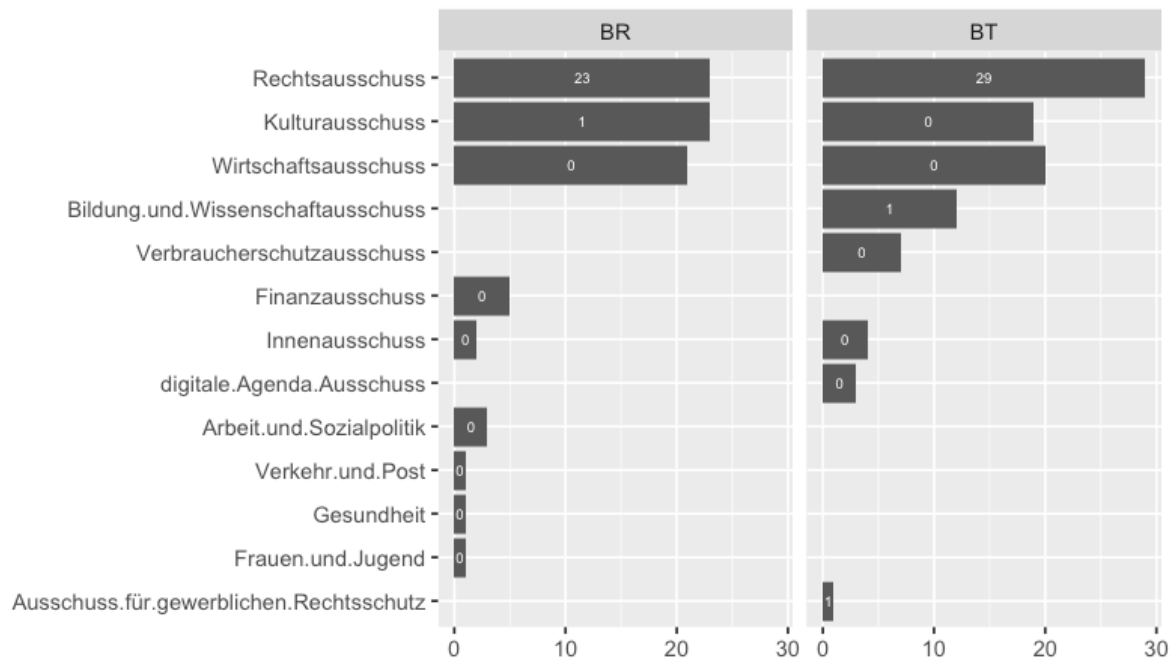


Abbildung 6.7: Beteiligung von Ausschüssen im Bundestag (BT) und Bundesrat (BR) an der Gesetzgebung von 1965 - 2019. Federführung = Zahl im Balken.

Die Ausschüsse des Bundesrates wiederum signalisieren die Involvierung von Länderministerien, da die Ausschüsse mit den Fachministerkonferenz verzahnt sind (Lehmbruch 2002: 48). In der frühen Phase der zentralstaatlichen ‘Ämter’ war dies vor allem das preußische Justizministerium, wie auch der Bundesrat als Initiator in der Gesetzgebung von 1870 wirkte (Wadle 1991: 155ff; Bandilla 2005: 62). In der heutigen Zeit verweist dies vor allem auf die benannten Fachministerkonferenzen (Kropp 2010), deren wichtigste unter anderem die Kulturministerkonferenz (KMK) sowie Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), die unter anderem für den Rundfunk- bzw. heutigen Medienstaatsvertrag zuständig ist, sind.

Früher als der Reichstag hat der Bundesrat sich eine Ausschussstruktur gegeben, die die Brüche zwischen Kaiserreich und Demokratie größtenteils überlebt (Lehmbruch 2002: 53) und für deren heutige Funktionsweise konstatiert wird: „Ohne Ausschüsse kein Plenum“ und damit auch keine Bundesratsentscheidung (Müller et al. 2020: 266). Im bundesrepublikanischen Bundesrat existieren 16 Ausschüsse, von denen 9 seit 1949/1950 tagen. Die Novellen des Urheberrechtsgesetzes werden in 11 verschiedenen Ausschüssen beraten, wobei am häufigsten die Ausschüsse für Kulturfragen, Wirtschaft und Recht (jeweils 21) und noch 7 Mal der Finanzausschuss miteinbezogen werden. Bis auf seltene Ausnahmen ist der Rechtsausschuss federführend. Müller et al (2020: 268) zeigen in ihrer großangelegten, vergleichenden Studie von über 51.000 Bundesratsvoten, dass sowohl parteipolitische Differenzen als auch übrige



klassisch angenommene *cleavages* wie Stadt/Land, Ost/west oder reich/arm zwischen den Ländern kaum eine Rolle spielen. Zudem zeichnen sich die Ausschüsse für Kultur sowie für Recht scheinbar durch hohe Konsensorientierung aus (Müller et al. 2020: 268).

Im Bundesrat wiederum ist der Ausschuss für Recht zwar nahezu ausschließlich federführend, während die Ausschüsse für Wirtschaft sowie für Kulturfragen in 100% der Fälle mitberatend sind. Hintergrund ist die Zuständigkeit für kulturpolitische Themen einerseits und das jeweilige Verständnis, ob das jeweilige Gesetz diese Themen berühre. Diese Verbindungen finden sich regelmäßig erstens bei Fragen der Urheberrechtsschranken für Schulen und Forschungseinrichtungen, zweitens bei Fragen der Vergütung von Nutzungen, wie dies bei der Bibliothekstantieme von 1972 und der Lichtkopievergütung der Fall ist und schließlich drittens mit der Ausweitung von Zugangsrechten für Archive und Museen (BR 246/1/85, BR 265/13, Melichar 2015). All diese Maßnahme berühren die Haushalte der Bundesländer, die diese Einrichtungen in der Regel mittelbar finanzieren. Daher sind Bundesländer sind auch regelmäßig Vertragspartner in der Verhandlung von Gesamtverträgen mit den Verwertungsgesellschaften (Keiderling 2008: 78). Entsprechend ist der Finanzausschuss des Bundesrates deutlich häufiger mitberatend als im Bundestag.

Im politischen System war der Bundesrat des Kaiserreichs sowohl im Vergleich zum Reichstag institutionell stärker als auch das Vehikel umfangreicher Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse zwischen den Ländern, der sowohl für gemeinsame Beschlüsse für Bundesgesetze als auch für die Koordinierung von Landesregulierungen genutzt wurde (Lehmbruch 2002: 46). In der Weimarer Republik wird der Großteil der Gesetzgebung zentralisiert, während die Länderkammer auf lediglich ein, wenngleich aufgrund der politischen Verhältnisse sehr effektives, Einspruchsrecht beschnitten wurden (Hartmann 2013: 68-74). Im Nationalsozialismus wurden die Länder zwar nicht aufgelöst, aber doch gleichgeschaltet, weshalb diese bei ihrer Wiedererstehung in der Bundesrepublik wieder mehr Einfluss in Gesetzgebungsfragen einerseits sowie andererseits neben einem Einspruchsrecht auch ein Zustimmungsrecht für spezifische Materien bekamen (Lehmbruch 2002: 63ff). Die tatsächliche Bedeutung des Bundesrates ist in der historischen Forschung ausdifferenziert nach Policies erst jüngst angestoßen worden (Hähnel et al. 2015), für die Weimarer Zeit wohl aufgrund der Abhängigkeit von den jeweiligen Mehrheiten im Reichstag umstritten, zumindest aber über Zeit verschiedenen (Lehmbruch 2002), und auch in der Bundesrepublik durchaus kritisch diskutiert worden (Manow und Burkhart 2007).

## 6.3 Im Mehrebenensystem

### 6.3.1 Die Regulierungsebene

Die Forschungsliteratur hat gezeigt, dass die Politisierung der Urheberrechtspolitik in den vergangenen 20 Jahren auch mit Reformdiskussionen und -entscheidungen auf der europäischen und internationalen Ebene in Verbindung gebracht wird (vgl. hierzu Kapitel 2.1) Maßgebliche Referenzpunkte der Diskussion sind das *Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS)* und das gescheiterte ACTA-Abkommen, die internationale Institutionen über die nationalen Regeln stellen (sollten). In der Rechtswissenschaft wird mit dem Begriff Rechtsquellenarchitektur diese Art von mehreren Schichten beschrieben, wenn „[d]urch die Regeln über Geltung und Anwendung durch Bezugnahmen und Verweisungen, durch Beteiligungen an Rechtssetzungsverfahren“ ein mehr oder weniger integriertes System von Völkerrecht, europäischem und nationalem Recht entsteht (Schorkopf 2017: 1). In der Politikwissenschaft kann dies als ein Multi-Level-System verstanden werden, deren Ausgestaltung eine spezifische Form von Multi-Level-Governance bildet. Mit diesem Begriff wird auch ein Trend internationaler Verrechtlichung und Organisationsbildung sowie die europäische Integration als Prozess supranationaler Institutionenbildung und Verstaatlichung verbunden (Jetschke und Lenz 2013; Genschel und Jachtenfuchs 2014; Alter et al. 2019). Welche Art von Entwicklung einer Multi-Level-Governance - *upwards*, *downwards*, *sideways* – hat das deutsche Urheberrecht genommen?

Unverkennbar ist in den erhobenen Daten die Bedeutung der internationalen Verträge aber auch der Verweise europäischer Regelungen (vgl. Abbildung 6.8). Über den gesamten Untersuchungszeitraum verteilt finden sich Gesetze, die internationalen Verträge zum Urheberrecht implementieren (vgl. Appendix B). Die europäische Ebene wiederum ist erst seit den 1990er Jahren von Relevanz mit seitdem konstantem Reformeifer. Gerade weil der Nationalstaat immer noch eine zentrale Arena des Policy-Makings ist, wie ich im Jahr 2018 argumentierte (Lindow 2018) und in Kapitel 5.1 zumindest oberflächlich zeigen konnte, ist die Verbindung zwischen nationaler, europäischer und internationaler Ebene offen.

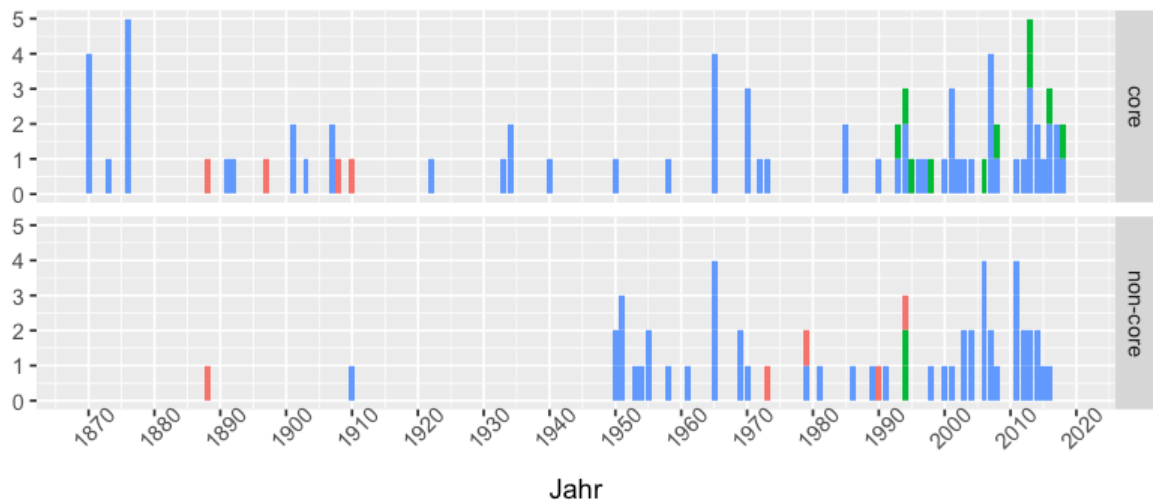


Abbildung 6.8: Internationale, europäische und nationale Ursprünge der Regulierung 1870-2019, die die Kerngesetze (core) oder Gesetze mit Urheberrechtsbezug novellieren oder ersetzen. Core = Gesetze, die die Kerngesetz ändern. Grün = EU-Impuls. Rot = Internationaler Impuls, blau = national.

In der nationalen wie der europäischen Normhierarchie demokratischer Systeme hat sich einerseits die Bindung der Gesetzgebung an Verfassungen, die Bindung von Regierungs- und Bürgerhandeln an Gesetze und die Bindung von Bürgerhandeln an verschiedene Stufen von Verwaltungshandeln, von der Verwaltungsverordnung hin zu den Satzungen und Verwaltungsvorschriften der untergeordneten Einheiten durchgesetzt (Branahl 1997; Thiery 2016; Lorenz 2016; Niedobitek 2019). Dies kann man als Stufen unterschiedlich starker Bindung des staatlichen und politischen Handels in der Hinsicht interpretieren, dass mit jeder höheren Stufe die Voraussetzungen zum Politikwandel sich vergrößern, wenn dies auch nicht zur Stabilität führen muss, wie im Allgemeinen die Geschichte des deutschen Grundgesetzes offenbart (Tsebelis 2002: Kapitel 6; Busch 2006).

In den historisch frühen verfassungsähnlichen Texten Deutschlands findet sich das Urheberrecht - überraschend - deutlich häufiger als im heutigen Grundgesetz. In der Deutschen Bundesakte von 1815, die den losen Deutschen Bund begründete, wird bestimmt, dass man sich mit der „Sicherstellung der Rechte der Schriftsteller und Verleger gegen den Nachdruck“ beschäftigen müsse (Deutsche Bundesakte: 18. Artikel). Die Frankfurter Paulskirchenverfassung spricht dem Bund die „Gesetzgebung gegen den Nachdruck von Büchern, jedes unbefugte Nachahmen [...] des geistigen Eigenthums“ zu (Paulskirchenverfassung § 40). Auch die

Reichsverfassung von 1871 sichert den „Schutz des geistigen Eigenthums“ und erhebt das preußische Urheberrechtsgesetz zu einem der ersten Reichsgesetze (Verfassung des deutschen Reiches, §4, 80). Während ebenso die Weimarer Verfassung den Urhebern und Künstlern - nun erstmals in einem eigenen Paragraphen und dies bis zum Ende des Nationalsozialismus – „den Schutz und die Fürsorge des Reichs“ verspricht (WRV 1919 §158), wird dieses Versprechen in den Beratung des parlamentarischen Rates für das Grundgesetz der westlichen Bundesrepublik aufgegeben und inhaltlich als Teil des allgemeinen Eigentumsparagraphen (mitsamt seiner sozialen Bindung) verstanden<sup>114</sup> und lediglich im Art. 73 der Bundesebene ausschließlich zugewiesen (Werner et al. 1986: 149, 202).<sup>115</sup> Das Bundesverfassungsgericht als zentrale Auslegungsinstanz habe daraus abgeleitet, dass „nicht jede denkbare Verwertungsmöglichkeit verfassungsrechtlich durch Art. 14 GG gesichert“ sei und die inhaltliche Ausgestaltung der Bundesgesetzgebung unterliege (Grzeszick 2010: 63).

Neben dem Grundgesetz haben die Verträge der Europäischen Union verfassungsähnlichen Charakter erlangt (Bieber et al. 2018: 100), die auch vom Bundesverfassungsgericht allerdings unter einem - wenn auch geringen - Vorbehalt anerkannt wurden (van Ooyen 2020: 177f). Während erste europäische Aktivitäten zum Urheberrecht im Parlament in den 1970er Jahren, im EuGH und von der EU-Kommission in den 1980er Jahren und dann schließlich in den 1990er Jahren zu einer ganzen Reihe von EU-Maßnahmen führten (vgl. Kapitel 2.1.1.2), findet sich ein expliziter Bezug erstmals im Vertrag von Amsterdam von 1997 (§ 113), in dem die Verhandlung von Handelsverträgen für alle Materien des geistigen Eigentums, zu dem auch das Urheberrecht gezählt wird, auf die europäische Ebene gehoben wird. Im zwei Jahre später verabschiedeten Nizza-Vertrag werden allerdings die damit verbundenen „kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen“ wiederum ausgeschlossen. Im Lissaboner Vertrag findet sich dann schließlich, ganz ähnlich zur Deutschen Bundesakte zuvor, ein Arbeitsauftrag

---

<sup>114</sup> Die Verfassung der DDR von 1949 übernimmt zunächst die Formulierung aus der Weimarer Zeit, sortiert dies aber in ihren (abweichenden) Eigentumsabschnitt ein (VerfDDR 1949: Art. 22). Erst 1968 wird dieser Schutz den „Interessen der Gesellschaft“ gegenübergestellt (VerfDDR 1968: Art. 11). Diese Passage soll durch eine Reform im Jahr 1990 eigentlich gestrichen werden, doch mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik endet seine Geltung.

<sup>115</sup> Aber mit dem Eigentumsparagraphen werden durchaus Urheberrechtsfälle vom Bundesverfassungsgericht entschieden, beispielsweise im Urteil von 23.01.1990 (BVerfGE Band 81, 208 - 1 BvR 306/86).

für Rat und Parlament „zur Schaffung europäischer Rechtstitel über einen einheitlichen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums in der Union“ (Vertrag von Lissabon §97a). Der Abschluss internationaler Verträge ist seitdem zwar wieder einheitlich auf die EU-Ebene gehoben, erzwingt aber für das geistige Eigentum Einstimmigkeit im Rat (Vertrag von Lissabon §188c).

Allerdings ist die Zuständigkeit für Urheberrecht nicht auf die europäische Ebene abgewandert, denn in vielerlei Hinsicht ist eine europäische Urheberrechtspolitik zwar existent, doch aufgrund der nationalen Umsetzungsprozesse unter Spannung, wie im Kapitel 2.1.1.2 ausgeführt. Anders als die unmittelbare Geltung von Bundesrecht über Landesrecht seit der Verfassung von 1871 hat die Europäische Union bekanntlich eine abgestufte Systematik von Rechtssetzungsakten, die von unmittelbarer Geltung (*Verordnung/Regulation*) bis hin empfehlungsbasierten *soft-law*-Instrumenten reicht (Niedobitek 2019): Von den 22 EU-Akten zum Urheberrecht sind 19 vom Typ Richtlinie, die eine Umsetzung und Präzisierung auf nationaler Ebene nicht nur offen lassen, sondern auch erfordern. Lediglich zwei Außenhandelsakte, eine Verordnung zu technologischer Beschränkung grenzüberschreitender Onlinezugänglichkeit sowie ein Teil der Implementation des Marrakesch-Vertrages<sup>116</sup> sind als Verordnungen unmittelbar gültig (vgl. Appendix F und Abbildung 6.9). Damit eröffnet sich ein Spielraum, der im geringsten Falle einen zeitlichen Verzug in der Umsetzung mit sich bringt, und aner aller Wahrscheinlichkeit einen erheblichen Interpretationsspielraum und damit Divergenz ermöglicht, wie regelmäßig beklagt wird und deren Vorkommen zunehmend auch wissenschaftlich untersucht wird (vgl. Montagnani und Borghi 2008; Farrand 2014b; Rosati 2019).

---

<sup>116</sup> Zugleich existiert eine Marrakesch-Richtlinie, die Umsetzungsdetails den Nationalstaaten überlässt (2017/1564/EU).

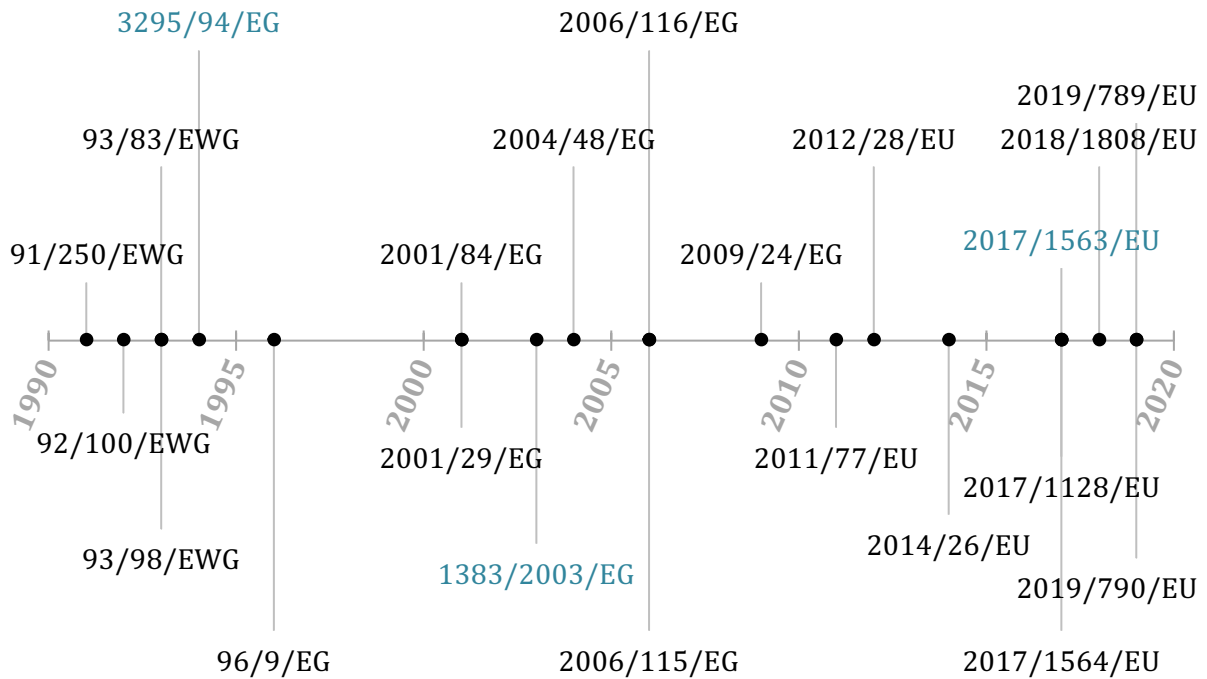


Abbildung 6.9: Zeitstrahl EU-Regulierung. Blau = Nebenregulierung.

Für die Geltung internationaler Verträge ist laut Goldstein und Hugenholtz die jeweilige Verfassungstradition einerseits, andererseits der jeweilige Vertragstyp entscheidend (Goldstein und Hugenholtz 2019: 8ff, 15ff). Anders als in Großbritannien und Skandinavien, neigen Länder in der kontinentalen Rechtstradition („*Civil law*“) zu einer automatischen Verpflichtung (*self-execution*). In Deutschland ist allerdings aufgrund der Konstruktion des Bundespräsidentenamts, der für die Vertretung der Bundesrepublik formell zuständig ist, und der materiellen Zuständigkeit der parlamentarisch gebundenen Regierung eine Ratifizierung des Vertrages durch ein Gesetz des Bundestages notwendig (Branahl 1997: 67ff). Für die Geltung dieser Verträge, führt Frank Schorkopf aus, hat sich die aus dem Kaiserreich mitsamt entsprechender Interpretation der Rechtsprechung stammende Praxis gehalten, dass Befolungsanweisungen in diesen Vertragsgesetzen zwar fehlen, diese dennoch eine Geltung als Gesetzesrecht begründen (Schorkopf 2017: 193ff)<sup>117</sup>.

Diese scheinbar rechtstechnische Feinheit ist politisch keineswegs trivial. Am Beispiel des sogenannten Drei-Stufen-Tests aus dem WIPO Copyright Treaty, WCT, lässt sich dies erläutern (Loewenheim et al. 2020: § 44a, Rn 14). In den frühen 2000er Jahren wurde gefordert,

<sup>117</sup> Lediglich von 1949 bis 1955 wurde dies ausdrücklich benannt.

den im WCT-Vertrag etablierten Drei-Stufen-Test ins deutsche Urheberrechtsgesetz einzuschreiben (BITKOM 2001). Die Relevanz beruht nun darauf, dass im Grundgesetz nicht verankert ist, dass ratifizierte Verträge tatsächlich befolgt werden müssen (Schorkopf 2017: 194). Zwar gäbe es einerseits allerlei Argumente in der bundesrepublikanischen Verfassung, dies doch irgendwie zu begründen, und doch andererseits ist es gelebte Staatspraxis, die Zustimmung mit einem Befolgungsbefehl gleichzusetzen (Schorkopf 2017: vgl. 4-27, 156ff). Allerdings ordnet selbst dies den Vertrag in den Rang eines Gesetzes neben den anderen Gesetzen ein, so dass im Falle der Kollision zuallererst die jüngere Norm der älteren Norm vorgezogen werden kann und damit spätere Abweichung ohne Vertragsänderung ermöglichen (Schorkopf 2017: 194). Gleichzeitig seien die Beitrittsgesetze nicht als Umsetzung zu verstehen, sondern müssten in einem meist als Artikelgesetz auftretenden Ausführungsgesetz konkretisiert werden (Schorkopf 2017: 201). Regulatorisch müssen die internationalen Verträge also als nebenstehende, zusätzliche Regulierung verstanden werden, deren Inhalt durch Auslegung in den Gerichten Wirkung entfaltet.

Als Besonderheit bei internationalen Verträgen tritt mit Deutschlands Mitgliedschaft in der EU auf, dass inzwischen viele Materien und vor allem die Handelspolitik seit 1997 auf europäischer Ebene verhandelt, unterzeichnet und ratifiziert wird. Auch für die EU gilt seitdem, dass Verträge der Umsetzung durch EU-Rechtssetzungsakte bedürfen, die seit dem Vertrag von Lissabon auch vom Parlament abgesegnet werden müssen (Müller-Ibold 2011; Krajewski 2011). Hinzu kommt, dass durch die Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen EU und Mitgliedstaaten einige Verträge in beide Sphären fallen und somit von EU und Mitgliedsstaaten ratifiziert werden müssen, so dass Doppelmitgliedschaften auftreten. Beispielsweise ist sowohl die EU als auch Deutschland dem WCT-Vertrag beigetreten, in dem die EU die Erfordernisse des Vertrages in die InfoSoc-Richtlinie von 2001 umsetzt (2001/29/EG: Erwägungsgrund 15), welche dann in ein Reformgesetz des Bundestages einfließen (Urh 2003a). Gleichzeitig wurde ein eigenes deutsches Beitrittsgesetz beschlossen (Urh 2003b). Urheberrecht ist daher heute ein regulatorisches Mehrebenensystem, so dass dessen Entwicklung in den Begriffen von Maggetti und Trein (2019) untersucht werden kann (vgl. auch 3.2.4 Typen des Wandels über Inhalt und Zeit).

### **6.3.2 Ausdifferenzierung der internationalen Organisationen**

Urheberrecht ist bereits früh und im Anschluss an eine Freihandelsphase mit wirtschaftlicher Depression internationalisiert worden. Mitte des 19. Jahrhunderts war (Frei-)Handelspolitik

als dominierendes Thema internationaler Politik neben Kriegs- und Friedensfragen getreten, die ein „Netzwerk“ internationaler, bilateraler Verträge formte (Bairoch und Burke 1989). Auch urheberrechtlich-relevante (Handels-)Verträge ab 1830 vor allem in den „vornationalen“ Gebilden des heutigen Deutschlands und Italiens waren zunächst bilateral. 1886 wird die noch heute gültige *Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst* geschlossen (Löhr 2010). Sie fällt in eine längere Phase des Ausbaus multilateraler Verträge, etwa zum Post- und Telegrafwesen aber auch anderer Verträge zum geistigen Eigentum in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und damit an der „forefront of the nascent governance mechanisms that laid the foundation for late-twentieth century developments in global governance“ (May 2007: 19; Wusten et al. 2011). Konkreter ist sie die protektionistische Antwort auf die Freihandelspolitik der 1860er Jahre, da europäische Staaten sich ab 1875 in einer wirtschaftlichen, langanhaltenden Depression befinden (Torp 2004: 121-169; Löhr 2010: 73ff).

Strömholm (2010) argumentiert, dass das deutsche Urheberrecht (und auch andere Länderregulierungen) sich bereits damals vom internationalen Privatrecht durch diese eigenen Regelungen abgekoppelt hat. Internationales Privatrecht oder auch *law of conflict* sind jene Regeln, die die Geltung einer nationalen Regulierung über die eines anderen Staates in uneindeutigen Fällen regelt. Internationaler Kulturaustausch habe die vom Urheberrecht verregelten Handlungen lange vor der weltweiten Vernetzung vor Geltungsprobleme gestellt, weshalb die bereits genannten internationalen Abkommen von Bern schon am Ende des 19. Jahrhunderts sich dieser Problematik annahmen. Dies hat allerdings dazu geführt, so Strömholm, dass ein internationaler Bestand von Regeln entstand, welcher die Vermittlungsleistung des internationalen Privatrechts obsolet macht. Hier hat sich Urheberrecht verselbstständigt.

Die Berner Übereinkunft machte spezielle Instrumente und spezifische Schutzpolices verpflichtend, die zudem für alle Angehörigen der unterzeichnenden Staaten galten, so dass damit nationale Instrumente weit über das jeweilige nationale Territorium hinaus ausgedehnt wurden. Separat davon wurde eine internationale Organisation (BIRPI<sup>118</sup>) geschaffen, welche fortan Informationsaustausch und Folge-Konferenzen organisierte. Die oberflächlich betrachtet nur geringe Mitgliederzahl, neun Ratifikationen von 10 Vertragsstaaten, verdeckt die weitreichende Gültigkeit auf die Kolonien der Mitglieder, Großbritannien, Frankreich, Belgien,

---

<sup>118</sup> Der Name *Bureaux Internationaux Réunis pour la Protection de la Propriété Intellectuelle* entsteht durch die Zusammenlegung mit dem Patentvertragsbüro 1883.



Deutschland, Italien (Goldstein und Hugenholtz 2019: 37). Die Konstellation der Policies, Instrumente und Institutionen ist hier durchaus speziell. Die ursprüngliche Berner Übereinkunft sicherte ausländischen Urhebern die gleichen Rechte wie Inländern zu, jedoch zu den prozeduralen Bedingungen sowie bis hin zur maximalen Zeit des Ursprungs- und Heimatlandes. Im Effekt sind die Gerichte des deutschen Reiches damit de jure zu Implementeuren von acht weiteren Urheberrechtsgesetzen geworden. Ebenso führte es zumindest aus deutscher Sicht einige grundsätzliche Ideen wie der Bevorzugung von Schule und Wissenschaft, der Beschränkung von Rechten bei Zeitung und Zeitschriften sowie die Kunsthaftigkeit von Fotografien und Choreografie ein, die zwar der nationalen Umsetzung überlassen, aber damit jedoch prinzipiell auf dem Tisch lagen (Urh 1887).

Die Institutionalisierung auf internationaler Ebene ist eng mit der Berner Konvention von 1886 verbunden. Die Konvention von Montevideo als der andere große, multilaterale Urheberrechtsvertrag sowie die darauf aufbauenden panamerikanischen Verträge der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren weder so erfolgreich in ihrer Ausdehnung noch so beständig und etablierten zudem kein eigenes Büro (Ladas 1938: 635ff). Die Berner Union etablierte ein internationales Büro nach dem Vorbild der 1883 verabschiedeten Pariser Konvention zum Schutz gewerblichen Eigentums (Löhr 2010: 67ff, 79f), dass gleichermaßen wie andere internationale Verträge zum Weltpostverein (1874) und der internationalen Telegraphenunion (1865) in Genf angesiedelt war. Die Zusammenfassung der Berner und Pariser Konvention im *Bureaux Internationaux Réunis pour la Protection de la Propriété Intellectuelle* im Jahr 1893 ist nur organisational, nicht jedoch institutionell. Mit der Schweizer Aufsicht über dieses Büro war die Bezahlung, Besteuerung und Verfahrensgestaltung verbunden und mündete in die Beliebtheit des Büros bei Schweizer Diplomaten (May 2007).<sup>119</sup> Aufgrund seiner Aufgabe, Informationen zu sammeln, welche sie in einer eigenen Zeitschrift veröffentlichten, sowie Konferenzen vorzubereiten, entstand ein internationales Netzwerk mit Rechtsexperten und Berufsverbänden (Löhr 2010: 80ff). Tatsächlich scheint das Bureau historisch bereits 'über Bande' gespielt zu haben, indem es zur Vorbereitung seiner diplomatischen Konferenzen zur Weiterentwicklung der Berner Übereinkunft mit den großen Verbänden wie etwa der französischen ALAI konferierte (Löhr 2010: 178). Oberflächliche Eindrücke sprechen für

---

<sup>119</sup> 1963 wird erstmals ein Nicht-Schweizer Direktor ernannt und 1967 die Schweizer Aufsicht aufgehoben (May 2007: 23).

einen Überhang vor allem der französischen Urheber- und Verwerterverbände (Löhr 2010: 82 FN 60).

Die Entwicklung des internationalen Regimes ist seitdem von mehrmaligen Auffächerungen und Vereinheitlichungsversuchen gekennzeichnet. Zunächst lässt die Berner Übereinkunft stets bilaterale Verträge weiter gelten, wovon auch das Kaiserreich, die Weimarer Republik und schließlich auch die Bundesrepublik durchaus Gebrauch machte<sup>120</sup> (Urh 1887: Zusatzartikel). In Appendix E sind die Verträge, denen die Bundesrepublik beigetreten ist, aufgeführt. Wie diese Verträge im weltweiten Vergleich einzuordnen sind, ist für Urheberrecht aufgrund einer fehlenden Datenbasis nicht einzuschätzen.<sup>121</sup> Anders als andere Länder der Berner Union tritt Deutschland auch dem süd-amerikanischen Pendant, Konkurrent und Nachahmer, der Konvention von Montevideo von 1889 im Jahr 1927 bei (Urh 1927).

Für die deutsche Urheberrechtspolitik wurden ab 1926 die vier Jahre zuvor gegründete Organisation für geistige Zusammenarbeit des Völkerbundes, OGZ, relevant. Anders als das Berner *Bureau* bindet der Völkerbund in seiner Organisation für geistige Zusammenarbeit nichtstaatliche Akteure von Anfang an auch offiziell durch gemischte Zusammensetzung der „Kommission für geistige Zusammenarbeit“, seines französisch-gesponserten Instituts<sup>122</sup> sowie nationalen Unterkommissionen ein. Grundsätzlich scheinen diese breiter besetzt zu sein, etwa mit Wissenschaftler\*innen wie Marie Curie-Sklodowska und Bibliotheksdirektoren (Löhr 2010: 180). Hinzu kommt, dass die OGZ auch das Berner Bureau und die panamerikanische Union mit einband. Dieses Modell findet sich in dessen Nachfolger, der UNESCO, wieder, in der die Arbeitsweise, Mission und eingebundenen Personen an die Arbeitsweise dieser Völkerbundorganisation anschloss. Dieses Arrangement beschreibt Isabelle Löhr mit „global governance im Sinne mehrdimensionaler globaler Steuerungsinstrumente für die Verrechtlichung von Kultur“ (Löhr 2010: 252).

Der erste Weltkrieg, der Nationalsozialismus und der zweite Weltkrieg bis 1945 beschneiden die enge Verbindung der deutschen Urheberrechtsszene zur internationalen Entwicklung. Ers-

---

<sup>120</sup> Dass auch Preußen mindestens einen internationalen Vertrag hatte, ist möglich, da die außenpolitischen Rechte der Bundesstaaten war bis 1919 unklar geblieben (Schorkopf 2017: 600).

<sup>121</sup> Die WIPO-Lex-Datenbank führt nur regionale und multilaterale Verträge.

<sup>122</sup> Hier entsteht erstmals für das Urheberrecht ein internationales, unabhängig bezahlte Mitarbeiterschaft (Löhr 2010: 183).

tens werden durch die Kriege die meisten Verträge ausgesetzt und nicht in jedem Falle wieder aufgenommen (vgl. Appendix E). Der Versailler Friedensvertrag von 1919, als erster Friedensvertrag der umfassend über Materien wie Patent- und Urheberrecht spricht, hebt das russische Abkommen auf und überlässt die Fortgeltung übriger Abkommen Deutschlands Vertragspartnern (Osterrieth 1920: VIII, 2f). Die Besatzungsregierungen nach dem zweiten Weltkrieg wiederum treffen dazu keine Aussagen und überlassen dies den beiden neugegründeten Staaten. Grundsätzlich wird die Mitgliedschaft in der Berner Union in beiden Fällen wieder hergestellt, obwohl sie zwar rechtlich über beide Kriege Bestand hatte, aber faktisch ausgesetzt war (Osterrieth 1920; Ulmer 1951: 50). Das bilaterale Netzwerk zerbricht allerdings beide Male. Die heute deutlich größere Anzahl von Abkommen umfasst zwar inzwischen wieder die Nachbarstaaten Frankreich und Italien, ebenso wie Österreich und die USA stets Vertragspartner waren. Die Bedeutung dieser Verträge ist jedoch unklar.

Der *Universal Copyright Convention (UCC)* der UNESCO, der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur von 1952, tritt die Bundesrepublik zügig bei (Ulmer 1960). Doch waren die deutschen Urheberrechtsexperten und -policymaker durch ihre kurze Mitgliedschaft im Völkerbund, in dem bereits seit 1922 an einer Vereinheitlichung gearbeitet worden war, und ihre erst 1951 beginnende UNESCO-Mitgliedschaft für den finalen 5-jährigen Verhandlungsprozess von den Verhandlungen größtenteils ausgeschlossen. Der Beitritt zur 1948er Iteration der Berner Übereinkunft zieht sich allerdings bis 1965, da ein Beitrittsgesetz unter den Vorbehalt deutscher Reformarbeit gestellt und im Bundestag für erledigt erklärt, also nicht verabschiedet wird (BT Drs. II/2401). Die Vermutung liegt nahe, dass die deutsche Politik hier nationalen Spielraum behalten wollte, denn der Unterschied zwischen UCC und Berner Revision von 1948 besteht in der Menge und Verbindlichkeit von Instrumenten. Die UCC war ein Brückenkopf zwischen den beiden Weltregimen, der Berner Übereinkunft und der aus der Konvention von Montevideo hervorgegangenen pan-amerikanischen Union, der lediglich einen gemeinsamen Nenner zwischen beiden Regimen etablierte. Die Berner Übereinkunft dagegen etablierte strenge Standards, die erheblich mit nationalen Urheberrechtsvorstellungen in Konflikt geraten konnten. Allerdings besteht auch ein erheblicher Unterschied in der geopolitischen Macht der treibenden Kraft, denn hinter dem UCC stehen anders als beim Berner Übereinkommen die Großmacht USA. Während sich die Völkerbundinstitutionen mit dem Völkerbund auflösen, bleiben die international geknüpften Netzwerke bestehen und finden in der UNESCO ihren institutionellen Niederschlag (Löhr 2010: 251ff).

Nur oberflächlich löst sich diese internationale Doppelstruktur von BIRPI und UNESCO durch die Evolution des ersteren 1971 in die *World Intellectual Property Organization*, WIPO, und deren Anerkennung als UN-Organ 1974 auf. WIPO und UNESCO sind beide Trägerinstitutionen mehrerer multilateraler Verträge zu den sogenannten Leistungsschutzrechten: der Rom Konvention<sup>123</sup> über den Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen (1961), dem Tonträgerabkommen (1971), dem WIPO-Vertrag über Darbietungen (WPPT, 1996) und dem Pekingener Vertrag über audiovisuelle Darbietungen (2012). Da Urheberrecht auch in immer mehr Handelsabkommen integriert werde, sei „international intellectual property policymaking arena [...] grown ever more congested and complex“ und es komme zu vertikalem und horizontalem „forum shifting“ (Sell 2011: 449).

Die Umwandlung des BIRPI in die *World Intellectual Property Organization* und Eingliederung in die UN ermöglicht eine Interessengruppeneinbindung mit beispielsweise 193 NGOs als Beobachtern (für alle Themengebiete der WIPO, May 2007: 38). In den späten 1990er Jahren hat sich die WIPO durch die Etablierung von *standing committees* daher institutionell ausdifferenziert (May 2007: 80). Seit 1998 tagt das *Standing Committee on Copyright and Related Rights* ein bis drei Mal jährlich jeweils drei bis fünf Tage lang (WIPO 2020). Allerdings hat das Hinzutreten der WTO (siehe unten) eine Kompetenzteilung kommuniziert, die der WIPO nur noch einen 'technischen' und ausbildenden Auftrag zugestand, so dass die inhärent politische Aufgabe von Normentwicklung verschleiert wird (May 2007: Kapitel 4). Damit wurde die schon aus den vorherigen Jahrzehnten bekannte Fokussierung auf 'Experten' noch einmal bestärkt, die im Kern eine Institutionalisierung einer politischen Position „on the basis of natural rights-linked discourse using the narratives [proposed by John Locke and Georg Hegel], or on the basis of economic efficiency“ beschreibt (May 2007: 24f, 85 und Kapitel 1) und auf diese Weise Kritiker sowie abweichende Expertisen ausschloss. Es gehört zu den Erfolgen von BIRPI/WIPO, ein weltweites Netzwerk von gleichgesinnten Experten zu versammeln und zu integrieren (May 2007: 26, 47-48). Hier zeigt sich die Ähnlichkeit zur deutschen „Sachverständigenkommission“, in der Experten und spezifische Interessengruppen gemeinsam auftreten.

---

<sup>123</sup> zusammen mit der International Labour Organization (Davies und Ricketson 2020).

Einen Bruch hiermit bildet das TRIPS-Abkommen als die Re-Integration des Urheberrechts in die internationale Handelspolitik und die Etablierung der Welthandelsorganisation als weiterer, internationaler Player (May und Sell 2006: 153ff). Im Fahrwasser der rasanten Globalisierung der 1990er ist das „Abkommen über den Schutz geistigen Eigentums“ (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS) abgeschlossen worden, welches von der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation administriert wird. Inhaltlich ist das Abkommen vor allem eine Ausweitung der bestehenden Regelungen der Berner Konvention, doch auf institutioneller Ebene entstehen zwei neue Gebilde: das *Council of TRIPS* sowie ein *dispute settlement system* (Taubman et al. 2012: 155ff). In ersterem sollen Implementationsprobleme der internationalen Vereinbarung im Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten behoben werden, die aufgrund von Informationspflichten sichtbar werden sollen. Der Streitschlichtungsmechanismus wiederum ist das besondere Element der WTO und gilt sowohl für das TRIPs als auch für die Berner und die Römische Konvention.<sup>124</sup> Doch seit den 1990er Jahren stehen Vertragsentwicklungen der WIPO mit dem World Copyright Treaty von 1996, der das Urheberrecht auf das Internet bezieht, und dem Marrakesh-Vertrag von 2013, neben weiteren Handelsvertragsbemühungen. Seit TRIPs sind eine Reihe von bilateralen, regionalen und überregionalen, multilateralen Verträgen verhandelt und abgeschlossen worden, deren allgemein und wissenschaftlich bekannteste allerdings das gescheiterte ACTA-Abkommen von 2012 ist (Burkart und Schwarz 2013).

Über 140 Jahre hinweg hat sich also ein vielfältiger Status Quo internationaler und multilateraler Verträge entwickelt, der sich auf einen Großteil der Staaten der Welt erstreckt. Die heute aktuellen großen, integrierenden Vertragswerke der UCC 1952, des WIPO-Abkommens von 1971 und der TRIPs-Abkommens von 1994 stehen im Unterschied zu den bilateralen Verträgen Deutschlands eher im zeitlichen Kontext der Expansion und Öffnung der Staatenwelt an sich. Während Ende des zweiten Weltkrieges einige Länder aus dem Besatzungsstatus zurückkehren und sich den Vereinten Nationen anschließen, sind die 1960er von Unabhängigkeitserklärungen und Dekolonisation in Afrika und Asien geprägt und die Jahre um 1990 markieren die Loslösung zahlreicher Staaten aus dem Warschauer Pakt und der Sowjetunion.

Doch während des Verlaufs den Eindruck einer immer größeren, festen internationalen Regulierung vermittelt, ist gerade das Kernstück der Berner Übereinkunft das Einfallstor für

---

<sup>124</sup> Die Konvention für Leistungsschutzrechte von Interpreten.

Fragmentierung. Die verschiedenen Iterationen der (R)BÜ sind stets so gestrickt, dass Vertragsstaaten nicht verpflichtet sind, einem neuem, in der Regel tiefer harmonisierenden Vertrag zuzustimmen und beizutreten. Entgegen dem Trend schnellen Wachstums der (R)BÜ-Vertragsstaaten bleiben die meisten amerikanischen Staaten aufgrund fundamentaler regulatorischer Gegensätze lange außen vor und vor allem die USA ziehen lange Nutzen als Kulturimporteure (Spoo 2016). Gleichwohl ist das Berner Vertragswesen kein Open-Shop, denn ein Neubeitritt ist immer nur für die jeweils neueste Kodifizierung möglich. Davon unabhängig ist also ein Flickenteppich entstanden, der wegen fehlender Daten dieses Phänomens gar nicht ersichtlich werden kann. Goldstein und Hugenholtz führen aus, dass in der Rechtsauslegungspraxis eine Mischung aus hierarchischer Sortierung (Bern, dann UCC, dann andere) und ein chronologisches Prinzip angewandt würden (Goldstein und Hugenholtz 2019: 42ff).

Die Verbindung zur Handelspolitik, argumentiert Justus Dreyling, wirke sich zudem positiv auf Policy-Innovation aus. Die Doppelstruktur zwischen UNESCO und WIPO soll, so Dreyling, den Status Quo zunächst gestützt haben, während die spätere Konkurrenz zur WTO trotz anders lautender Zuschreibung diese eher aufbrach (Dreyling 2019: 124-130). Die Aufgabenteilung zwischen UNESCO und WIPO in den 1970er und 1980er Jahren, in dem erstere die UCC und letztere die Berner Konvention verwaltete, sei hinderlich für den Eintritt neuer Akteure gewesen. Dagegen habe die WTO sich, die inhaltlich alle Berner Regelungen übernommen habe, zu einer konkurrierenden „rule-making authority“ entwickelt (Dreyling 2019: 130, siehe auch 237).<sup>125</sup> Es ist die WIPO, die sich deswegen nun als offener für Interesseninput zeigt, da die Durchsetzung der Verträge in die WTO abgewandert ist (May 2007; Dreyling 2019: 158). Hilfreich ist dabei sicher auch die im Vergleich zu WTO große Ressourcen- und Personalausstattung sowie ihre jahrzehntelange Verwaltungskompetenz internationaler Registraturen und Gesetzesdatenbanken (Gervais 2020: 242). Auch ihre finanzielle Eigenständigkeit, die sie durch ein Lizenzsystem garantiert, stärkt ihre Bedeutung gegenüber der von finanziellen Zuwendungen abhängigen WTO. Obwohl der Arbeitsstand in den Subcommittees jüngst als Stillstand beschrieben wurde (Ricketson 2020: 431ff), scheint die WIPO für die Entwicklung internationaler Verträge der entscheidende Ort für internationale und damit auch für deutsche Policy-Entwicklungen zu sein.

---

<sup>125</sup> Der bestehende Kooperationsvertrag ist vor allem auf Informationsaustausch und Beratung von Entwicklungsländern ausgelegt (WIPO/WTO 1995).

Die Bedeutung dieser Verträge für deutsche Urheberrechtspolitik ist allerdings etwas offener als zuvor. In der Vergangenheit gehörte die Bundesrepublik abgesehen von der 1948er Berner Übereinkunft stets zu den *early adoptern* neuer internationale Regeln (Schrickler 1991). Während damit die politische Wirkrichtung noch nicht beschrieben ist, ist zumindest für heutige Zeit eine Tendenz festzumachen. Die deutsche Urheberrechtspolitik dürfte nach einer randständigen Position um die Mitte des 20. Jahrhunderts inzwischen eine größere Rolle einnehmen, da die EU die deutsche Politik im internationalen Bereich in eine starke Position bringt: Erstens sind die internationalen Urheberverträge westlich und vor allem kontinentaleuropäisch geprägt und sind dem deutschen Status Quo damit vermutlich sehr. Zweitens hat die EU jene Kontextfaktoren zu bieten, die sie im Urheberrecht zu einem *international regulator* machen können (Young 2015), da sowohl internationale Verhandlungsarenen bestehen als auch die EU den Markteintritt anderer Unternehmen etwa durch die Konfiszierung von unerlaubten Kopien verhindern kann (vgl. 608/2013/EU). Hinzu kommt, dass die Rolle der Bundesrepublik in der EU nach dem Austritt Großbritanniens auch im Urheberrecht größer geworden ist (Favale et al. 2020), so dass sich die Frage von policy transfer zwischen den Ebenen inzwischen wieder deutlich offener als zuvor darstellen sollte

In den Begriffen von Maggetti und Trein (2019) ist das deutsche Urheberrecht in den 1870er Jahren in ein aufgabenspezifisches Multi-Level-System „upwards“ integriert worden. Dieser Status wird mit Verhandlungsprozessen seit mindestens den 1920er Jahren unter dem Dach des Völkerbundes weniger eindeutig: Einerseits wird mit der UCC der UNESCO 1952 sowie der Umwandlung des Berner Büros in die WIPO als Teil der Vereinten Nationen die höchste Ebene des Multi-Level-Systems aufgabenübergreifend aufgestellt. Andererseits stellt das TRIPs-Abkommen innerhalb der WTO die Integration in ein anderes aufgabenspezifisches Multi-Level-Regime dar.

### **6.3.3 Was Brüssel hinzufügt**

In Abschnitt 2.1.1.2 habe ich den Kenntnisstand zur EU-Urheberrechtspolitik referiert, mit dem sich ein ungefähres Bild der Harmonisierungsversuche zeichnen lässt. Die Literatur ist sich uneinig darin, inwieweit Politikwandel auf der EU-Ebene stattgefunden hat. Das wechselseitige Verhältnis von EU-Einflüssen und deutschem Urheberrecht wird Desiderat dieser Arbeit bleiben. Angesichts der Anzahl der Innovationen in den 1990er und 2000er bei gleichzeitiger steigender Anzahl von EU-Impulse ist eine EU-Prägung wahrscheinlich. Umgekehrt ist aber auch ein deutscher Einfluss punktuell bekannt, wie sich in der Einführung eines Leis-

tungsschutzrechtes für Presseverleger - eine Art Lex Google - zeigt (Spiegel Online 2019). Klar jedenfalls ist, dass die EU als ein territorial ausgerichtetes Multi-Level-System in zwischen Regulierungskompetenz für das Urheberrecht reklamiert. Entsprechend ist die Institutionenbildung hier von Relevanz für das Bild des Governance-Regimes.

Die Entwicklung der europäischen Institutionen hinsichtlich des Urheberrechts ist deutlich offener und instabiler als die bundesrepublikanischen Institutionen. In der allgemeinen Literatur zur Europäischen Union herrscht jedoch Einigkeit erstens über den großen Einfluss des EuGH für den Harmonisierungsprozess (Schmidt 2018; Favale 2020) sowie zweitens der Kommission für die Initiativfunktion beim Policy-Making (Nugent 2017).

In der größtenteils rechtebasierten Urheberrechtspolicy ist die Multilevel-Architektur der europäischen Justiz von besonderer Bedeutung, die auf dem Wege des lokal ausgelösten Vorabentscheidungsverfahrens einen Dialog zwischen EuGH und nationalen Gerichten über die Interpretation nationaler Politik im Lichte der europäischen Urheberrechts*acquis* auslöst (Bakardjieva Engelbrekt 2013: 172). Eleonora Rosati (2019: 216-218) weist wiederum nach, dass das EU-Gericht durch einen kleinen Pool von Urheberrechtsexperten auf Seiten der Richter wie der *Advocat General* de facto spezialisierte Abteilungen herausgebildet hat. De facto hat der EuGH bereits seit den 1980er Jahren als Entscheidungsinstanz eine Reihe von Urheberrechtsregeln kommunitarisiert, etwa die Gültigkeit der Regeln für Verwertungsgesellschaftenmonopole im Rahmen der europäischen Wettbewerbsordnung (Bakardjieva Engelbrekt 2016: 62). Offen bleibt hier bisher, welche Struktur und Effekte die Interaktionen des EuGH mit den nationalen Gerichten auf die Urheberrechtspolitik hat, auch wenn inzwischen Studien auf bottom-up-Einfluss im Allgemeinen davon ausgehen (Leijon 2021) und im Speziellen von einem höheren Einfluss französischer Gerichte auf europäisches Urheberrecht ausgehen (Favale et al. 2020).

Vor allem die Europäische Kommission hat seit den 2000er Jahren eine Reihe von Reformen erlebt (Cini 2014). In der europäischen Kommission ist eine Konkurrenz von verschiedenen Generaldirektoraten dokumentiert, welche mindestens die Directorate-Generals<sup>126</sup> (DG) für Kultur, Binnenmarkt, Telekommunikation und Handel umfasst (Ellins 1997: 234; Littoz-Monnet 2007: 2007).

---

<sup>126</sup> Das europäische Äquivalent zu einem Ministerium (Cini 2014).



In den 1990er Jahren liegt die Federführung beim DG Binnenmarkt mit einer überschaubaren Abteilung von 5-6 Referenten, obwohl erste Harmonisierungsinitiativen in den 1970er Jahren noch kulturpolitischer Natur waren (Ellins 1997: 237, 242). Littoz-Monnet dokumentiert, dass DG Handel und DG Binnenmarkt in den 1990er Jahren gemeinsam an den Urheberrechtsreformen arbeiten und die europäische Position international stärken (Littoz-Monnet 2007). Seitdem hat sich jedoch ein Generaldirektorat der 'Informationsgesellschaft', später der 'digitalen Agenda' gebildet, welches Telekommunikationsthemen mit Medienthemen verbindet. Dieses Direktorat entstand 1999 als eine Umwandlung des Telekommunikationsdirektorats im Nachgang der bereits länger auf solch koordinative Instrumente setzende Informationsgesellschaftsinitiative der Kommission von 1994. Kommissarin Viviane Reading brachte zudem bei ihrem Wechsel 2004 aus dem Kulturdirektorat die Abteilung für audiovisuelle Medien mit ins DG *for Information Society* (InfoSoc, Horten 2012: 111). Harcourt (2008) argumentiert, dass die Ausbreitung europäischer *soft governance*-Instrumente seit den institutionellen Reformen der Jahrtausendwende dieser DG InfoSoc – später „Digitale Agenda“ - ein Vehikel zur Ausweitung seiner Kompetenzen in den Bereich Urheberrecht gab.

Urheberrechtsfragen sind damit jedoch nicht bei der DG Digitale Agenda (CNECT) konzentriert. 2009 hat DG Binnenmarkt ein Referat für „IP enforcement“ gegründet (Muzaka 2013: 836). Gleichzeitig ist das DG für Kultur weiterhin beteiligt an den großen Reformen der 2010er Jahre und hat eigene Politikprogramme im Urheberrechtsbereich aufgelegt (EC 2014). Mit der Zuständigkeit der EU für internationalen Handel ist zudem die DG Handel zuständig, die seit 2015 einen *Report on protection and enforcement of IP rights in third countries* herausgibt und dessen Rolle in der Durchsetzung von Urheberrecht durch die Schaffung des Amtes des *Chief Trade Enforcement Officers* im Jahr 2020 aufgewertet wird (EC 2014, 2020b). Dieses Vier-Gestirn bildet die relevanten Generaldirektorate, mit CNECT, Binnenmarkt und Kultur zentrale für innere, regulatorische Reformen.

Die Führungsfrage ist allerdings unklar. Institutionell ist „Copyright“ als Referat I.2 beim institutionellen Nachfolger der DG InfoSoc verankert (EC 2021c). Doch Stakeholder-Dialoge werden sowohl vom DG Binnenmarkt<sup>127</sup> als auch von DG CNECT ausgerichtet. Die Jahresberichte, zu denen die Generaldirektorate seit 2013 verpflichtet sind, weisen DG Markt die

---

<sup>127</sup> Dies war Mitte der 2010 das offizielle Akronym auch im englischsprachigen Kontext für das Generaldirektorat für den Binnenmarkt. Seit der Kommission von der Leyer nun „DG GROW“.

Führungsrolle für die Digital Single Market-Reformen zum Urheberrecht, die 2019 beschlossen wurden, zu. Initiativen Ende der 2000er, die in die Richtlinien 2012/28/EU und 2014/26/EU mündeten (Meyer 2017: 126, 156), aber auch die Stakeholder-Konsultationen in der Umsetzung der DSM-Richtlinie lagen in der Hand von DG CNECT (EC 2021: 30).

Diese Machtteilung drückt sich auch auf der organisationalen Ebene aus. Mit der Richtlinie 2001/29 wurde das *Copyright in the Information Society Committee* bei der DG InfoSoc (CNECT) etabliert. Dieser Ausschuss ist ein Soft-Governance-Mechanismus, der beispielsweise vergeblich versuchte, privatwirtschaftliche Akteure zur Einigung auf eine gemeinsame Software zum *digital rights management* zu bewegen (Harcourt 2008: 27). Die Richtlinie 2014/26/EU, die das deutsche Verwertungsgesellschaftengesetz anstößt, institutionalisiert zudem eine intergouvernementale Expertengruppe, die die Aufsichtsbehörden für Verwertungsgesellschaften koordiniert.

Eine weitere urheberrechtsrelevante Institution auf europäischer Ebene ist die 2007 geschaffene Europeana, ein EU-finanziertes Netzwerk von Museen, Archiven und Bibliotheken mit einer Zentralorganisation, der Europeana Foundation, die die nationalen Digitalisierungsbestrebungen bündelt und zugänglich macht. Damit habe die EU einen europaweit agierenden Akteur mitsamt Unterstützernetzwerk geschaffen, der als „lever to adjust and harmonize copyright legislation within the EU“ agiert (Thylstrup 2011: 318; siehe auch Thylstrup 2019). Elizabeth Stainforth (2017) dokumentiert, dass diese kulturpolitische Initiative auf die Bemühungen zur Schaffung einer europäischen Identität seit der Jahrtausendwende zurückgehe und von Anfang an ein Projekt der DG InfoSoc war. Momentum bekam das Projekt als Frankreich, später auch Deutschland und andere, dem Digitalisierungsprojekt Google Books mit einer europäischen und staatlichen/öffentlichen Alternative entgetreten wollten. Der einst zentralisierende Aspekt der Europeana als *die eine* European Digital Library hat sich aufgrund der sinkenden Finanzierung bei lediglich formaler Ausgestaltung der Institutionen und eher allgemeiner politischer Zielsetzung verflüchtigt und ist durch ein „Plattform“-Verständnis abgelöst worden (Sarikakis et al. 2016; Thylstrup 2019). Es wird getragen von der Notwendigkeit, dass die Digitalisierung sowie (Urheber)Rechteklärung in vielen Fällen in den Mitgliedsstaaten bewältigt werden müssen. Gleichzeitig ist Europeana als politischer Akteur konstituiert, der aktiv urheberrechtliche Reformen forciert (Schroff 2015).

Bei der DG Binnenmarkt wiederum ist das *European Union Intellectual Property Office* (EUIPO) angebunden. Farrand (2019a) dokumentiert, dass das EUIPO 2009 mit dem Namen

*European Observatory on Counterfeiting and Piracy* als Abteilung des Binnenmarkt-Direktorats gegründet, 2012 mit dem *Observatory to the Office for the Harmonisation of the Internal Market* zum *European Observatory on Infringements of Intellectual Property Rights* fusioniert und 2015 entgegen der eigentlich rechtlich vorgeschriebenen Benennung als „European Agency for“ zu besagtem EUIPO umbenannt wurde. Als europäische Verwaltungsagentur organisiert es die Vernetzung der nationalen Administrationen und der Stakeholder im Feld, bereitet Informationen und Best-Practice-Beispiele auf und bildet Verwaltungs- und Justizpersonal weiter aus. Das so vom EUIPO organisierte Akteurumfeld scheint vor allem aus Wirtschaftsinteressen zu bestehen (Haunss 2013b) und ist ein Erbe der Netzwerke aus seiner Gründungszeit als „instrument for protecting intellectual property and combating counterfeiting and piracy“ (Council of the European Union, zitiert nach Farrand 2019a: 7). Zwischen 2014 und 2019 war zudem eine Expertengruppe „on the enforcement of intellectual property rights“ eingesetzt.

Allerdings ist die Handlungsfähigkeit der Kommission trotz vieler Organisationen in der Umsetzung sehr begrenzt. Für die Implementation der 2019er Digital Single Market Richtlinie war ursprünglich ein Implementationsleitfaden angekündigt, der erst nach der Reform in der Bundesrepublik und am 04. Juni 2021 nur 3 Tage vor Ablauf der Implementationsfrist erschienen ist (EC 2021b). Dies ist besonders relevant, da das Urheberrecht inzwischen zu den europäischen Politikfeldern mit den prozentual größeren Umsetzungsdefiziten zählt (Schäffer und Rehklaue 2020). Auch ein Bericht der Kommission selbst unterstreicht, dass „[t]here is also insufficient coordination and cooperation between national enforcement authorities“. Damit gilt bis heute, dass die Europäisierung lediglich ein „multi-level governance regime, where the different levels are intertwined and interdependent“ erzeugt hat (Bakardjieva Engelbrekt 2013: 163), die jenseits inhaltlicher Probleme nun auch die Frage politisiert ist, auf welcher Ebene Lösungsentscheidungen gefällt würden.

Die Harmonisierung hat also mehrere Institutionen mit begrenzter Steuerungsfähigkeit etabliert. Regulatorische Zuständigkeit scheint fragmentiert zu sein, was in der Regel Interessengruppeneinfluss bestärkt. Im Urheberrechtsbereich sind diese *Soft-Governance* Mechanismen noch nicht systematisch erforscht. Harcourt argumentierte allerdings, dass die Soft-Governance-Mechanismen aufgrund ihrer Intransparenz in der Tendenz eher wirtschaftliche Interessen anzieht (Harcourt 2008).

## **6.4 Vom Markt zu hybriden Governance-Formen**

Wie greifen diese Prozesse nun ineinander? Auf der Implementationsebene ist neben einem Anwachsen der Implementationsakteure ein mehrstufiger Konzentrationsprozess zu beobachten, mit dem sich Verhandlungslösungen zwischen hierarchisch-legalistische Implementation durch Gerichtsverfahren und marktförmiger Koordination durch Vertragstätigkeit schieben. Beide Formen unterliegen dabei einem Zentralisierungsprozess, der für die Gerichte seit den 1960er Jahren und für die Vertragstätigkeit beginnend ab den 1960er Jahre, aber deutlich ab den 2000er zu verzeichnen ist. Obwohl korporatistische Elemente im Verhältnis zwischen der Aufsichtsbehörde des DPMA und der Verwertungsgesellschaften gegeben sind, ist diese Arrangement aufgrund der Sektorbegrenzung als ein Wandel des sideways-MLG-Typs II zu kategorisieren (vgl. Maggetti und Trein 2019).

Auf zentralstaatlicher Ebene sind dagegen mehrere Phasen der Fragmentierung zu beobachten gewesen, die in der Tendenz eher zu einer Zentralisierung geführt haben: Die zentralen, regulatorischen Player sind das zentralstaatliche Justizministerium und seit 1957 der dazugehörige Rechtsausschuss im Bundestag. Die regulatorische Zuständigkeit anderer Ministerien war seit dem Reichsinnenamt (1870-1907) und dem Propagandaministerium nur einmal mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung beim IuKDG 1997, dem ersten netzpolitischen Gesetz, der Fall (Urh 1997). Auch organisational ist das Referat für Urheberrecht im Bundeswirtschaftsministerium 2015 wieder abgelöst worden. Offen ist, inwieweit ein künftiges Digitalministerium mit dem bereits existierenden digitalen Ausschuss hier zu einer Veränderung führen wird. Doch da sich aber die netz- und digitalpolitische Interdependenz in Grenzen hält, ist damit kaum zu rechnen.

Entsprechend ist der Wandel der Bedeutung rein staatlicher Akteure nicht klar zu beurteilen: Einerseits nimmt ihre Rolle als Aufsichtsbehörde zu. Andererseits werden viele Entscheidungen an die Akteure delegiert. Entsprechend lässt sich Hypothese P-7 nicht, aber die Zunahme co-regulativer Arrangements (P-8) bestätigen. Auch die von Detlef Sack abgeleitete Hypothese, demnach Hierarchisierung und Wettbewerb zunehmen, kann nur zum Teil bestätigt werden (P-9). Während die Hierarchisierung durch die Aufsichtsregime zunimmt, wird Wettbewerb tendenziell eher durch Verhandlungen abgelöst.

Neue thematische Kopplungen sind dagegen - wie schon Ende der 2000er im EU-Telekompaket - auf den übergeordneten Ebenen zu erwarten, auf denen sich die frühe sektorspezifische *upwards*-Bewegung des Urheberrechts seit den 1970er Jahren zur Kompetenztei-

lung mit umfassenden, internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen sowie der EU verändert.

Diese strukturellen Entwicklungen zeigen, dass die Frage der Institutionen und Organisationen zentraler für das Urheberrecht wird. Mit der steigenden Bedeutung von digitaler Nutzung und der zunehmenden Marktmacht von Plattformen haben Diskussionen um *copyright infrastructures* zur effizienteren Lizenzierung und Nutzung aus dem Urheberrechts-Subsystem um die WIPO ihren Weg ins zentrale politische System der EU gefunden (WIPO 2011, CEU 2019). In Deutschland treffen solche Debatten auf ein etabliertes Ökosystem von Organisationen und Institutionen, die mit ausgebauten Verwaltungsapparaten, langjährigen Verhandlungserfahrungen und Konfliktmanagementinstitutionen aufwarten. Die Ausweitung des Verhandlungssystems hat allerdings noch nicht zur Beruhigung der intensiven Konflikte im Urheberrecht beigetragen, wie der Prozess um die jüngsten Reformen verdeutlicht (Bubrowski 2020). Die anhaltende Politisierung ermöglicht neue Profilierungsmöglichkeiten für Fachpolitiker, so dass eine parteipolitische organisierte Rückkehr in den 1960er Jahre unwahrscheinlich ist.

Auf der Policy-Ebene kann aufgrund der Multi-Level-Architektur des Urheberrechts aber mit Innovationen gerechnet werden. Da sich die Regulierungs- und Durchgriffsschwäche der EU aber auch im Urheberrecht zeigt, ist der Fortschritt durch Uploads nationaler Policies oder Transfer über die entstehenden Netzwerke von Verwertungsgesellschaften, Rechtsexperten (EUIPO) und Aufsichtsbehörden zu erwarten.

## 7 — *Schluss*

Die vorangegangenen empirischen Kapitel zur Politik und zum Regime rekonstruierten mit quantitativen und qualitativen Daten den Politikwandel im deutschen Urheberrecht. Indem sich dabei auf unterschiedliche Indikatoren gestützt wurde, ergänzen und kontrastieren sie die bestehende Forschung zur Urheberrechtspolitik mit einem nuancierteren und in Teilen deutlich anderen Bild, was Urheberrechtsregulierung ist, welchen Wandel sie erlebt hat und wie Policy-Making in diesem Feld funktioniert.

### *7.1 Ergebnis: Der Wandel des Urheberrechts*

Urheberrechtspolitik folgt dem groben Muster des punctuated equilibriums großen, seltenen Politikwandels nur mit zwei qualifizierenden Einschränkungen: Erstens muss eher von Wandelperioden gesprochen werden, da in Urheberrechtsreformen in der Regel nicht in abschließenden Gesetespaketen beschlossen werden. Mit Ausnahme der großen Urheberrechtsreform von 1965 sind die 1870er, 1900er Jahre, mit deutlichen Abstrichen die 1930er sowie die zwei Jahrzehnte ab 1990 Perioden mit mehreren mittelgroßen Reformen. Zweitens ist aufgrund der letztgenannten Periode auch unklar, ob für die jüngere Urheberrechtsgeschichte das Muster überhaupt noch anwendbar ist. Zwischen dem *zweiten Korb* zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft und dem Beginn einer neuen Wandelperiode mit dem Verwertungsgesellschaftengesetz liegen keine zehn Jahre sowie eine Batterie kleinerer Novellierungen.

Eine mögliche Erklärung oder zumindest ein für zukünftige Untersuchung relevante Koinzidenz sind die konkurrierende Zuständigkeitsverhältnisse im Policy-Making. Die erste Hälfte des Untersuchungszeitraums von 1870 bis 1945 zeichnet sich durch eine Konkurrenz der sich ausdifferenzierenden Ministerialbürokratie aus, konkret des Justizamtes mit dem Innenamt, später des Justizministeriums mit dem Propagandaministerium. Seit 1990 wiederum ist sowohl eine europäische Ebene entstanden als auch andere Ministerien wie das BMBF seit Ende der 1990er, spätestens ab 2007 das Bundeswirtschaftsministerium und seit etwa 2010 das BKM zu einer neuen Konkurrenzsituation geführt haben. Die Kontrastierung mit der Reform von 1965 macht die Bedeutung der Fragmentierung für die Struktur des Policy-Wandels noch einmal deutlich: Weder existierte ein Bundeskulturressort noch war das Wissenschaftsministerium an Urheberrechtsfragen interessiert, während gleichzeitig die Konkurrenzsituation

zwischen dem (kurze Zeit später aufgelösten) Bundestagsausschuss für Kultur und dem bis heute zuständigen Ausschuss für Recht durch einen gemeinsamen, reformorientierten Unterausschuss überbrückt wurde.

Auf der inhaltlichen Ebene lässt ein *layering* des Urheberrechts in zweifacher Form feststellen: Urheberrecht ist und bleibt seit 150 Jahren eine Policies, die die Kontrolle über Kulturnutzung in die Hände der Kunstschaffenden legt und die Missachtung dieser Kontrolle sanktioniert. Darüber wird jedoch ein Korpus von Instrumenten und Policies gelegt, die die Vertragstätigkeit in spezifische Bahnen lenkt und Preissetzung des Marktes sektoral divers steuert. Die Vergütung der Kunstschaffenden einerseits sowie Verbreitung und Zugang andererseits sind zwei zusätzliche Konkurrenzziele, deren Bedeutung in den vergangenen 100 Jahren zugenommen hat. Die scheinbar kontinuierliche Entwicklung stellt sich jedoch völlig anders dar, wenn die Rolle des Staates und seines Verhältnisses zu privaten Akteuren beachtet wird. Von einer Laissez-Faire-Haltung, die die Umsetzung den Rechtsträgern und einer allgemeinen Gerichtsbarkeit überließ, verfiel der Staat zunächst - zumindest zum Teil - ins Gegenteil einer staatlich gelenkten Nutzungslenkung. In der Bundesrepublik ist ein hierarchisches Aufsichtsregime über Markthandlungen auf Distanz etabliert worden, dem eine stärkere staatliche Involvierung in die Preissetzung der Abgaben folgte, bis sich das bereits 1965 angelegte mesokorporatistische Setting mehr und mehr durchsetzte.

Während viele, auch kritische Stimmen hervorgehoben haben, dass das Urheberrecht mit der *Informationsgesellschaft* zu einem zentralen Regulierungsinstrument wird, ist es als Policy diesem Ansinnen längst entgegengekommen. Nutzungserlaubnisse sowie Kontrahierungszwänge regeln Zugang und Verbreitung von Kunst und Kultur jenseits monopolistischer Verfügungsrechte. Die Regulierung und die Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften haben einen demokratisch mehr oder weniger rückgebundenen Verwaltungsapparat etabliert. Kollektive Verhandlungsarrangement und Streitschlichtungsorgane lösen den Dualismus aus Anspruchsberechtigten und Sanktionszielen auf und integrieren die Akteure auf unterschiedlichen Positionen der Verwertungsketten in gemeinsame Governance-Foren.

Die konstante politische Konfrontation zwischen verschiedenen Interessen wirft daher eine Reihe weiterer Fragen auf: Wieso gelingt es dem Subsystem nicht, Konflikte zu befrieden, langfristige Lösungen zu institutionalisieren und Policy-Stabilität zu erzeugen? In dieser Untersuchung zeigt sich, dass die Regierungsfractionen seit den 1980er Jahren mit Reload-

Beschlüssen und Sunset-Klauseln durchaus selbst zur konstanten Novellierungstätigkeit beitragen.

## ***7.2 Nachnutzbarkeit: Theorie, Methode und Daten***

Die empirischen Schlüsse in den Kapitel 5 und 6 fußen auf zwei zentralen Vorleistungen zum Literaturstand und zur Datenverfügbarkeit sowie zwei Argumenten zur Theorie und Methodik.

Mit der Zunahme politikwissenschaftlicher Literatur zum Urheberrecht steigt der Wissensstand und der Bedarf an Konsolidierung. Da sich die stichwortbasierte Suche zu *Urheberrecht* und *copyright* als fehlerhaft, unergiebig und einer Schneeball-Technik deutlich unterlegen erwiesen hat, soll die intensive Literaturschau künftige Untersuchungen erleichtern. Mit Stand Frühjahr 2020 ist nicht jedes Paper oder Buch zitiert und aufgeführt, aber sind alle maßgeblichen AutorInnen dort auffindbar. Ein Ergebnis dieser Übersicht ist der unklare Stand zum Politikwandel im Urheberrecht seit der Digitalisierung.

Auf theoretischer Ebene habe ich nach umfangreicher Literaturschau der Konzepte von Public Policy argumentiert, Feedback- und Interdependenz-Items zu integrieren sowie Fragen der Akteur-Steuerung stärker zu berücksichtigen. Für die Untersuchung von Politikwandel plädiere ich zudem dafür, Public Policy und Regime vom regulativen Policy-Dokument her zu konzipieren. Das Theoriekapitel bietet eine umfangreiche Übersichtsdarstellung von Typen, Dimensionen und Indikatoren von Policy und Policy Wandel mit dem Stand Sommer 2020 von Indikatoren und Dimensionen für die Rekonstruktion von Policy sowie Politikwandel.

Als zweites lege ich mit dieser Arbeit einen vollständigen Datensatz zum nationalen, deutschen Urheberrecht von 1870 bis 2019 vor. Anders als die ebenso relevante Arbeit von Schroff ist der Datenkorpus um exekutive Entscheidungen (Verordnungen) sowie interdependente Materien ergänzt. Die zentralen Dokumente sind in den relevantesten Public Policy Kategorien kodiert und können in der MaxQDA-Datei ergänzt und in den vorliegenden Datensattabellen mit verschiedenen Untersuchungseinheiten Textsegment, Targetgroup, Policy-Item (Ziel) und Policy-Item-Instrument-Kombination nachgenutzt und rekodiert werden.

Auf der methodischen Ebene ist ein offener Workflow deduktiv-induktiver Textanalyse mit quantitativer Analyse entwickelt worden, der auf die Analyse beliebiger Policies übertragen werden kann. Die Besonderheit ist hier, dass quantitativ gestützte Argumente in Form von



Indikatorenwerte auf konkrete Textsegmente zurückgeführt werden können. Benötigt wird hierzu die lizenzpflichtige Softwarelösungen MaxQDA, die in den Sozialwissenschaften relativ verbreitet ist, sowie die frei verfügbare und Statistiksoftware R.

### ***7.3 Vorschläge für weitere Forschung***

Mit der Beschränkung auf Public Policy als Dokument sind Konzepte aus der Policy-Theorien-Literatur ungenutzt geblieben wie auch relevante Phänome des Urheberrechts nicht miteinbezogen werden konnten. Aus zeit- und ressourcenpraktischen Gründen musste die Untersuchung eines Policy-Paradigmas einerseits sowie der Policy im Kontext ihres Umfeldes auf eine Folgeuntersuchung verschoben werden. Beide Teile hätten die Zusammenstellung und Analyse eines weiteren Satzes von Daten bedurft. Bereits der Rechtswissenschaftler Ulmer (1951:47) hat auf die Bedeutung faktischer Normsetzung durch „[allgemeine Muster von] Vertragsformularen, in allgemeinen Geschäftsbestimmungen, in der Verkehrssitte des Buchhandels, im Bühnenbrauch usf.“ hingewiesen. Dieses „soziologische“ Verständnis von Recht in der Rechtswissenschaft scheint im selben Zeitraum wie die ausgreifende Kodifizierung zu verschwinden. Katzenbach (2018) hat aufbauend auf Analysen des Urheberrechts Hofmanns (2013: 71, 2012) jüngst den erweiterten Governance-Begriff genutzt, um der seit 2010 wieder aufflammenden Aufmerksamkeit für die regulative Tätigkeit außerhalb von Public Policy ein Begriffsinstrumentarium zu geben. Im Zuge des Digitalisierungsprozesses ist die technologische Dimension von Regulierung auch im Urheberrecht wissenschaftlich und politisch fokussiert worden, dem Katzenbach gruppeninterne Normen sowie diskursive, gruppenübergreifende Issue Framings als relevant hinzufügt. Vertragliche Regelungen wie Organisationsregulierungen wären hier wie Gesetze und Verordnungen zu analysieren. Während es offensichtlich erscheint, dass der Politikwandel im Urheberrecht in Verbindung und Wechselverhältnis zu technischem und wirtschaftlichem Wandel steht, ist die Einordnung etwa in die Konzepte des historischen Institutionalismus und die diachrone Analyse des Wechselverhältnisses ein Desiderat.

Die Entwicklung einer Multi-Level-Architektur wirft Fragen nach Konvergenz- und Transferwegen einer europäischen und weltweiten Urheberrechtspolitik einerseits und andererseits Spielräumen für nationale Divergenz und Responsivität für lokale Verhältnisse auf. Die große Reform des Verwertungsgesellschaftenwesens sowie die in diesem Band nicht mehr integrierte Umsetzung der Richtlinie für den digitalen Binnenmarkt sind für die Untersuchung der Mehrebenendynamik und ihrer Feedbackeffekte zwar erste Ansatzpunkte, doch auch über 100

Jahre alte, internationale Ebenen dürfen dabei nicht außer Acht gelassen werden. Für die Untersuchung der Korrespondenz zwischen nationaler und übernationaler Rechtssetzung ist das Instrumentarium der *Customization* ein erster Ansatzpunkt (Thomann und Zhelyazkova 2017).

Schließlich sind kausale Fragen zu adressieren. Urheberrechtspolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte hat sich wie beschrieben als äußerst konflikträftig herausgestellt. Kausalorientierte Forschung sollte sich meines Erachtens daher erstens der Frage widmen, welche Konsequenzen die Konfliktintensität, die Konfliktbewältigungsstrategien sowie die Fragmentierung der organisationalen Landschaft für das Policy-Making haben. Zweitens stellt sich die Frage, welche Governance-Arrangements in der Lage sind, Konflikte auf Dauer zu befrieden. Drittens ließe sich die Positionsentwicklung von Parteien in Politisierungs- und Depolitisierungs-Prozessen studieren. Mit dieser Perspektive ließe sich nicht nur praktisches, politikwissenschaftliches Interventionswissen, sondern auch theoretischer Fortschritt in der Rekonzeptualisierung des impliziten Lebenszyklusmodells von Politikfeldern, demnach ein Politikfeld entstehe, ausreife und sowie vermutlich letztlich auch wieder verschwinden würde, gewinnen.

## Dokumentenverzeichnis

2001/29/EU	RICHTLINIE 2001/29/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft	OJ L 167, 22.6.2001, S. 10–19
B 102 ORG/ 100002	Organisationsplan, Stand: Aug. 2008	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 102 ORG/ 100061	Organisationsplan, Stand: 2. März 2015	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 102 ORG/ 100092	Organisationsplan, Stand: 1. Febr. 2019	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 102 ORG/ 104	Organisationsplan, Stand: Dez. 1998	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 102 ORG/ 11	Organisationsplan, Stand: 15. Febr. 1954	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 102 ORG/ 186	Organisationsplan, Stand: 15. Okt. 2007	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 102 ORG/ 23	Organisationsplan, Stand: 1. Aug. 1958	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 102 ORG/ 44	Organisationsplan, Stand: Sept. 1967	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 102 ORG/ 46	Organisationsplan, Stand: 15. Nov. 1968	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 102 ORG/ 63	Organisationsplan, Stand: 1. Okt. 1979	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 102 ORG/ 76	Organisationsplan, Stand: Okt. 1988	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 138 ORG/ 1	Organisationsplan für das Rechnungsjahr 1955, Stand: 1955	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 138 ORG/ 100008	Organisationsplan, Stand: 1. Apr. 2013	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 138 ORG/ 38	Organisationsplan, Stand: 1. Sept. 1974	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 138 ORG/ 50	Organisationsplan, Stand: 1. Nov. 1982	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 138 ORG/ 55	Organisationsplan, Stand: 1. Juli 1986	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 138 ORG/ 76	Organisationsplan, Stand: 3. Nov. 1995	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 138 ORG/ 80	Organisationsplan, Stand: 3. Nov. 1997	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 138 ORG/ 89	Organisationsplan, Stand: 2. Apr. 2001	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 138 ORG/ 99	Organisationsplan, Stand: 1. Jan. 2006	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 141 ORG/ 1	Organisationsplan, Stand: Nov. 1950	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 141 ORG/ 100114	Organisationsplan, Stand: 2. Jan. 2017	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 141 ORG/ 17	Organisationsplan, Stand: Juni 1961	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 141 ORG/ 32	Organisationsplan, Stand: Apr. 1970	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt

		Verfügung gestellt
B 141 ORG/ 4	Organisationsplan, Stand: Jan. 1954	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 141 ORG/ 44	Organisationsplan, Stand: Juni 1979	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 141 ORG/ 45	Organisationsplan, Stand: März 1980	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 141 ORG/ 57	Organisationsplan, Stand: 1. Juni 1990	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 141 ORG/ 72	Organisationsplan, Stand: 17. Mai 1999	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 141 ORG/ 74	Organisationsplan, Stand: 2. Febr. 2000	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 180 ORG/ 100035	Organisationsplan, Stand: 3. Dez. 2009	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 180 ORG/ 100036	Organisationsplan, Stand: 26. Jan. 2011	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 180 ORG/ 18	Organisationsplan, Stand: 1. Okt. 1977	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 180 ORG/ 7	Organisationsplan, Stand: 1960	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 180 ORG/3	Organisationsplan, Stand: Jan. 1950	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
B 180 ORG/9	Organisationsplan, Stand: 1963	Bundesarchiv, digital zur Verfügung gestellt
BITKOM 2001	Stellungnahme zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2001/29 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft in deutsches Recht	<a href="https://s.gwdg.de/gb5ut8">https://s.gwdg.de/gb5ut8</a>
BMBF 2019	Urheberrecht in der Wissenschaft	<a href="https://s.gwdg.de/AMonrz">https://s.gwdg.de/AMonrz</a>
BMBF 2020	Urheberrecht in der Schule	<a href="https://s.gwdg.de/2rmVIN">https://s.gwdg.de/2rmVIN</a>
BMFSFJ 2002	Dritter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes	<a href="https://s.gwdg.de/OIEgB8">https://s.gwdg.de/OIEgB8</a>
BMFSFJ 2007	Vierter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes	<a href="https://s.gwdg.de/0ZvIbR">https://s.gwdg.de/0ZvIbR</a>
BMJ 2020	Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarkts	<a href="https://s.gwdg.de/jzpwVJ">https://s.gwdg.de/jzpwVJ</a>
BMWi 2012	Monitoring zu ausgewählten wirtschaftlichen Eckdaten der Kultur- und Kreativwirtschaft 2011	<a href="https://s.gwdg.de/iEim1Z">https://s.gwdg.de/iEim1Z</a>
BMWi 2021	Organisationsplan, Stand: 30. März 2021	<a href="https://s.gwdg.de/mH3NFg">https://s.gwdg.de/mH3NFg</a>
BR 246/1/85	Empfehlungen der Ausschüsse zum Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Urheberrechts	<a href="https://s.gwdg.de/OScpm9">https://s.gwdg.de/OScpm9</a>
BR 265/13	Stellungnahme des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes zur Nutzung verwaister und vergriffener Werke und einer weiteren Änderung des Urheberrechtsgesetzes	<a href="https://s.gwdg.de/D4GOel">https://s.gwdg.de/D4GOel</a>
BRAO 2020	Bundesrechtsanwaltsordnung	<a href="https://s.gwdg.de/C3ZKyB">https://s.gwdg.de/C3ZKyB</a>
BT 1965	Kurzprotokoll / Deutscher Bundestag : Sitzung des Unterausschusses Urheberrecht des Rechtsausschusses	Deutschland (1961-1965): Kurzprotokoll / Deutscher Bundestag : Sitzung des Unterausschusses Urheberrecht des Rechtsausschusses. Bonn.
BT Drs. 10/3360	Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses	<a href="https://s.gwdg.de/2mYOik">https://s.gwdg.de/2mYOik</a>

	(6. Ausschuß) zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Urheberrechts - Drucksache 10/837 -	
BT Drs. 11/4929	Bericht über die Auswirkungen der Urheberrechtsnovelle 1985 und Fragen des Urheber- und Leistungsschutzrechts	<a href="https://s.gwdg.de/gjojSN">https://s.gwdg.de/gjojSN</a>
BT Drs. 11/5744	Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuß) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung — Drucksache 11/4792 — Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Produktpiraterie	<a href="https://s.gwdg.de/FTOv13">https://s.gwdg.de/FTOv13</a>
BT Drs. 11/5958	Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuß) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung — Drucksache 11/4929 — Bericht über die Auswirkungen der Urheberrechtsnovelle 1985 und Fragen des Urheber- und Leistungsschutzrechts	<a href="https://s.gwdg.de/Ewv8IL">https://s.gwdg.de/Ewv8IL</a>
BT Drs. 12/4427	Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der durch das Gesetz zur Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums und zur Bekämpfung der Produktpiraterie (PrPG) vom 7. März 1990 (BGBl. I S. 422) eingeführten neuen Maßnahmen zur Bekämpfung der Schutzrechtsverletzungen im Bereich des geistigen Eigentums, insbesondere der Produktpiraterie	<a href="https://s.gwdg.de/U9XaT6">https://s.gwdg.de/U9XaT6</a>
BT Drs. 13/115	Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	<a href="https://s.gwdg.de/FkQwYv">https://s.gwdg.de/FkQwYv</a>
BT Drs. 13/1315	Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuß) a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksache 13/115 - Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksachen 13/781, 13/1141 - Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	<a href="https://s.gwdg.de/TZt3Hu">https://s.gwdg.de/TZt3Hu</a>
BT Drs. 14/2111	Zweiter Produktpirateriebericht der Bundesregierung Bericht über die Auswirkungen der durch das Gesetz zur Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums und zur Bekämpfung der Produktpiraterie (PrPG) vom 7. März 1990 (BGBl. S. 422) eingeführten neuen Maßnahmen zur Bekämpfung der Schutzrechtsverletzungen im Bereich des geistigen Eigentums, insbesondere der Produktpiraterie	<a href="https://s.gwdg.de/0unPTo">https://s.gwdg.de/0unPTo</a>
BT Drs. 14/3972	Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der urheberrechtlichen Vergütung gemäß §§ 54 ff. Urheberrechtsgesetz (2. Vergütungsbericht)	<a href="https://s.gwdg.de/gKC3mF">https://s.gwdg.de/gKC3mF</a>
BT Drs. 14/8058	Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/7564 – Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der vertraglichen Stellung von Urhebern und ausübenden Künstlern	<a href="https://s.gwdg.de/Tt1iPq">https://s.gwdg.de/Tt1iPq</a>
BT Drs. 16/10894	Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksache 16/10569 – Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	<a href="https://s.gwdg.de/A4n5OA">https://s.gwdg.de/A4n5OA</a>
BT Drs. 16/1828	Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft	<a href="https://s.gwdg.de/t7gAVR">https://s.gwdg.de/t7gAVR</a>
BT Drs. 16/2019	Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 16/1107, 16/1173 – Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	<a href="https://s.gwdg.de/xLS3NC">https://s.gwdg.de/xLS3NC</a>

BT Drs. 16/5939	Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss): zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 16/1828 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft	<a href="https://s.gwdg.de/PbtSao">https://s.gwdg.de/PbtSao</a>
BT Drs. 16/7000	Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“	<a href="https://s.gwdg.de/8xQjVI">https://s.gwdg.de/8xQjVI</a>
BT Drs. 17/11699	Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – Drucksache 17/11317 – Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	<a href="https://s.gwdg.de/RDUInS">https://s.gwdg.de/RDUInS</a>
BT Drs. 19/11800	Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020	<a href="https://s.gwdg.de/63KDQY">https://s.gwdg.de/63KDQY</a>
BT Drs. II/1032	Mündlicher Bericht des Ausschusses für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht (17. Ausschuss) über den Entwurf eines Gesetzes über das am 6. September 1952 unterzeichnete Welturheberrechtsabkommen - Drucksache 757 -	<a href="https://s.gwdg.de/g4UNYb">https://s.gwdg.de/g4UNYb</a>
BT Drs. II/2401	Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung der am 26. Juni 1948 in Brüssel revidierten Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und der Kunst	<a href="https://s.gwdg.de/XF0htp">https://s.gwdg.de/XF0htp</a>
BT PP 14/177	Plenarprotokoll 14/177	<a href="https://s.gwdg.de/vfYZHe">https://s.gwdg.de/vfYZHe</a>
BT PP 16/108	Stenografischer Bericht 108. Sitzung	<a href="https://s.gwdg.de/IUTx9Q">https://s.gwdg.de/IUTx9Q</a>
BT XIII/267	Archivmaterial XIII/267 Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste	<a href="https://s.gwdg.de/8oxCld">https://s.gwdg.de/8oxCld</a>
BT XIV/385	Archivmaterial XIV/385 - Gesetz zur Stärkung der vertraglichen Stellung von Urhebern und ausübenden Künstlern	<a href="https://s.gwdg.de/aAL4AX">https://s.gwdg.de/aAL4AX</a>
BT XV/39	Archivmaterial XV/39 – Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft	<a href="https://s.gwdg.de/uGkypD">https://s.gwdg.de/uGkypD</a>
BT XVI/0238	Archivmaterial XVI/0238 - Zweites Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft	<a href="https://s.gwdg.de/6kt3y3">https://s.gwdg.de/6kt3y3</a>
BT XVI/0343	Archivmaterial XVI/0343 – Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums	<a href="https://s.gwdg.de/kAJmrN">https://s.gwdg.de/kAJmrN</a>
CEU 2019	Developing the Copyright Infrastructure - Stocktaking of work and progress under the Finnish Presidency	<a href="https://s.gwdg.de/UZEI76">https://s.gwdg.de/UZEI76</a>
Deutsche Bundesakte	Deutsche Bundesakte	<a href="https://s.gwdg.de/brJvut">https://s.gwdg.de/brJvut</a>
DPMA 2021	Verwertungsgesellschaften mit Sitz in Deutschland	<a href="https://s.gwdg.de/wrlBK7">https://s.gwdg.de/wrlBK7</a>
ds 1	Konstitutive Textelemente	constitutive_statements.xlsx <sup>128</sup>
ds 10	Klassische Urheberrechtskategorien	df_classic.xlsx
ds 11	Datenausschnitt Interdependenz	Interdependenz.xlsx
ds 12	Datenausschnitt zu Verbreitungspolicies	verbreitungspolicy.xlsx
ds 13	Datenausschnitt zu Vergütungspolicy	Verguetung.xlsx
ds 14	Datenausschnitt zu Implementeuren	Implementers.xlsx
ds 2	Policy-Dimensionen im Status Quo	SQ_kat.xlsx

<sup>128</sup> Die xlsx-Dateien sind Output des R-Skripts, das den Datensatz auswertet. Vgl. Kapitel 4.4 und Appendix A.

ds 3	Policy-Dimensionen, die erstmals eingeführt werden.	Innovationen.xlsx
ds 4	Policy-Dimensionen, die von Policy-Abbau betroffen sind.	Abschaffung.xlsx
ds 6	Zusammenstellung von Daten zu Zielgruppen	targetgroups.xlsx
ds 7	Schranken: Konstellationskalibrierungen der Verfügungsrechte	schranken.xlsx
ds 8	Zusammenstellung von Daten zu Instrumenten	Instrumente.xlsx
ds 9	Zusammenstellung von Daten zu Aktivitäten	Aktivitäten.xlsx
EC 2014	DG Education and Culture Annual Activity Report 2013	<a href="https://s.gwdg.de/h5ZU7O">https://s.gwdg.de/h5ZU7O</a>
EC 2015	Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries	<a href="https://s.gwdg.de/LOTKXT">https://s.gwdg.de/LOTKXT</a>
EC 2020	Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers	<a href="https://s.gwdg.de/B8Q6Bi">https://s.gwdg.de/B8Q6Bi</a>
EC 2020b	European Commission appoints its first Chief Trade Enforcement Officer	<a href="https://s.gwdg.de/TuIpLk">https://s.gwdg.de/TuIpLk</a>
EC 2020c	Annual Activity Report 2020 Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology	<a href="https://s.gwdg.de/cc22gS">https://s.gwdg.de/cc22gS</a>
EC 2021a	Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries	<a href="https://s.gwdg.de/TThW1Z">https://s.gwdg.de/TThW1Z</a>
EC 2021b	New EU copyright rules	<a href="https://s.gwdg.de/g4Sw1g">https://s.gwdg.de/g4Sw1g</a>
EC 2021c	DG Connect: Copyright Legislation	<a href="https://s.gwdg.de/3fSVYe">https://s.gwdg.de/3fSVYe</a>
GG 1949	Grundgesetz	Bgbl. 1949 I Nr. 1, 1
GRUR 1963	Ordentliche Hauptversammlung in Berlin am 4. Juni 1963	GRUR 1963, Nr. 8, s. 414
GWB 1957	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung	Bgbl. 1957 I Nr. 14, 1081
Ini Urheberrecht 2004	Zu dieser Website	<a href="https://s.gwdg.de/m4vT4F">https://s.gwdg.de/m4vT4F</a>
Ini Urheberrecht 2015	Bundesjustizministerin Zypries verteidigt ihren Entwurf	<a href="https://s.gwdg.de/uYfLdj">https://s.gwdg.de/uYfLdj</a>
Paulskirchenverfassung	Verfassung des deutschen Reiches (Entwurf)	Rgbl. 1848 Nr. 16, 101
RO 1878	Rechtsanwaltsordnung	Rgbl. 1878 Nr. 23, 177
Urh 1870a	Gesetz, betreffend das Urheberrecht an Schriftwerken, Abbildungen, musikalischen Kompositionen und dramatischen Werken	Bgbl. Nd. Bd. 1870 Nr. 19, 339
Urh 1870b	Bestimmungen, betreffend der Inventarisierung und Stempelung der nach bisherigen Gesetzgebung rechtmäßig angefertigten Vorrichtungen zur Herstellung von Werken der bildenden Künste	Bgbl. Nd. Bd. 1870 Nr. 50, 621
Urh 1876a	Gesetz, betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Kunst	Rgbl. 1876 Nr. 2, 4
Urh 1876b	Gesetz, betreffend den Schutz der Photographie gegen unbefugte Nachbildungen	Rgbl. 1876 Nr. 2, 8
Urh 1876c	Bestimmungen über die Zusammensetzung und den Geschäftsbetrieb der künstlerischen, photographischen und gewerblichen Sachverständigen-Vereine	Zbl. dt. R.1876 Nr. 9, 117
Urh 1876c	Gesetz, betreffend das Urheberrecht an Mustern und Modellen	Bgbl. 1876 Nr. 2, 11
Urh 1887	Übereinkunft, betreffend die Bildung eines internationalen Verbandes zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst	Rgbl. 1887 Nr. 40, 502
Urh 1892	Abänderung der Instruktion über die Führung der Eintragsrolle	RZBl. 1892, 155
Urh 1901a	Gesetz über das Verlagsrecht	Rgbl. 1901 Nr. 27, 217
Urh 1901b	Bestimmungen über die Zusammensetzung und den Ge-	RZBl 1901, 337

	schäftsbetrieb der Sachverständigen-Kammern für Werke der Literatur und der Tonkunst	
Urh 1907	Bestimmungen über die Zusammensetzung und den Geschäftsbetrieb der Sachverständigenkammern für Werke der bildenden Künste und der Photographie	RZBl 1907, 214
Urh 1927	Gesetz über den Beitritt des Reichs zu der Übereinkunft von Montevideo vom 11. Januar 1889, betreffend den Schutz von Werken der Literatur und Kunst.	Rgbl. 1927 II 95
Urh 1933	Gesetz über die Vermittlung von Musikaufführungsrechten	Rgbl. 1933 I, 452
Urh 1949	Gesetz Nr. 8	Abl. AHK 1949 Nr. 2, 18
Urh 1954	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften.	Bgbl. 1954 I Nr. 4, 29
Urh 1965a	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte	Bgbl. 1965 I Nr. 51, 1273
Urh 1965b	Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten	Bgbl. 1965 I Nr. 51, 1294
Urh 1979	Gesetz zur Förderung des freiwilligen sozialen Jahres; 9. bürgerliche Rechtsstreitigkeiten zwi (Arbeitsgerichtsbeschleunigungsgesetz, S. 1: 1038)	Bgbl. 1979 I Nr. 25, 545
Urh 1981	Gesetz über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten	Bgbl. I Nr. 31, 705
Urh 1985	Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Urheberrechts	Bgbl. 1985 I Nr. 33, 1137
Urh 1986	Gesetz über die Ablieferung von Pflichtstücken	GVBl. BY S. 216
Urh 1989	Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung	Bgbl. I Nr. 60, 2261
Urh 1990	Gesetz zur Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums und zur Bekämpfung der Produktpiraterie	Bgbl. 1990 I Nr. 10, 422
Urh 1994a	Gesetz zur Änderung des Patentgebührengesetzes und anderer Gesetze	Bgbl. 1994 I Nr. 48, 1736
Urh 1994b	Gesetz zur Neuordnung des Berufsrechts der Rechtsanwälte	Bgbl. 1994 I Nr. 59, 2278
Urh 1998	Viertes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 1998 I Nr. 27, 902
Urh 2002a	Gesetz zur Stärkung der vertraglichen Stellung von Urhebern und ausübenden Künstlern	Bgbl. 2002 I Nr. 21, 1146
Urh 2002b	<i>Gesetz zur Änderung des Rechts der Vertretung durch Rechtsanwälte vor den Oberlandesgerichten</i>	Bgbl. 2002 I Nr. 53, 2850
Urh 2003	Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft	Bgbl. 2003 I Nr. 46, 1174
Urh 2004	Gesetz zum Schutz des olympischen Emblems und der olympischen Bezeichnungen	Bgbl. 2004 I Nr. 14, 478
Urh 2006	Fünftes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 2006 I Nr. 52, 2587
Urh 2007a	Gesetz zur Stärkung der Selbstverwaltung der Rechtsanwaltschaft	Bgbl. 2007 I Nr. 11, 358
Urh 2007b	Zweites Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft	Bgbl. 2007 I Nr. 54, 2510
Urh 2008	Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums	Bgbl. 2008 I Nr. 28, 1191
Urh 2013a	Gesetz zur Nutzung verwaister und vergriffener Werke und einer weiteren Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. I Nr. 59, 3714
Urh 2016a	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/26/EU über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für Rechte an Musikwerken für die Online-Nutzung im Binnenmarkt sowie zur Änderung des Verfahrens betreffend die Geräte- und Speichermedienvergütung (VG-Richtlinie-Umsetzungsgesetz)	Bgbl. 2016 I Nr. 24, 1190



Urh 2016b	Gesetz zur verbesserten Durchsetzung des Anspruchs der Urheber und ausübenden Künstler sauf angemessene Vergütung und zur Regelung von Fragen der Verlegerbeteiligung	Bgbl. 2016 I Nr. 63, 3037
Urh 2018	Gesetz zur Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie über einen verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung	Bgbl. 2018 I Nr. 40, 2014
Urh 2020	Gesetz zur starken des fairen Wettbewerbs	Bgbl. 2020 I Nr. 56, 2568
Urh 2021	Gesetz zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes	Bgbl. 2021 I Nr. 27, 1204
Verfassung des Deutschen Reichs	Verfassung des Deutschen Reichs	Rgbl. 1871 Nr. 16, 63
VerfDDR 1949	Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik	GBI. DDR 1949 S. 4
VerfDDR 1968	Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik	GBI. I 1968 S. 199
Vertrag von Amsterdam	Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte	OJ C 340,1
Vertrag von Lissabon	Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	OJ C 306, 1
VG Wort 2021	Wiedergabe in Hotels, Gaststätten, Krankenhäusern etc.	<a href="https://s.gwdg.de/CmNbfG">https://s.gwdg.de/CmNbfG</a>
WIPO 2011	Enabling Creativity in the Digital Environment: Copyright Documentation and Infrastructure - Provisional Program	<a href="https://s.gwdg.de/1OuWW0">https://s.gwdg.de/1OuWW0</a>
WIPO/WTO 1995	Agreement Between the World Intellectual Property Organization and the World Trade Organization	<a href="https://s.gwdg.de/uDt14n">https://s.gwdg.de/uDt14n</a>
WRV 1919	Die Verfassung des Deutschen Reichs	Rgbl. 1919, S. 1383

## Literatur

- Abbott, Kenneth W., und Duncan Snidal. 2009. The governance triangle: regulatory standards institutions and the shadow of the state. In *The Politics of Global Regulation*, Hrsg. Walter Mattli, und Ngaire Woods, 44–88. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Acciai, Claudia, und Giliberto Capano. 2021. Policy instruments at work: a meta-analysis of their applications. *Public Administration* 99:118–136.
- Adalbert, Hepp, und Susanne K. Schmidt (Hrsg.). 2017. *Auf der Suche nach der Problemlösungsfähigkeit der Politik: Fritz W. Scharpf im Gespräch*. Frankfurt am Main; New York: Campus Verlag.
- Adam, Christian, Steffen Hurka, und Christoph Knill. 2015. Conceptualizing and measuring styles of moral regulation. In *On the Road to Permissiveness? Change and Convergence of Moral Regulation in Europe*, Hrsg. Christoph Knill, Christian Adam, und Steffen Hurka, 11–31. Oxford: Oxford University Press.
- Adam, Christian, Steffen Hurka, und Christoph Knill. 2017. Four Styles of Regulation and their Implications for Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 19(4):327–344.
- Adam, Christian, Steffen Hurka, Christoph Knill, und Yves Steinebach. 2019. *Policy accumulation and the democratic responsiveness trap*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adam, Christian, Christoph Knill, und Xavier Fernandez-i-Marín. 2017. Rule growth and government effectiveness: why it takes the capacity to learn and coordinate to constrain rule growth. *Policy Sciences* 50(2):241–268.
- Alter, Karen J, Emilie M Hafner-Burton, und Laurence R Helfer. 2019. Theorizing the Judicialization of International Relations. *International Studies Quarterly* 63(3):449–463.
- Altig, Ulrike, Michel Clement, und Dominik Papies. 2008. Marktübersicht und Marktentwicklung der Musikindustrie. In *Ökonomie der Musikindustrie*, 17–26. Wiesbaden: Springer.
- Andersson Schwarz, Jonas, und Patrick Burkart. 2015. Piracy and Social Change. *Popular Communication* 13(1):1–5.
- Angst, Mario. 2018. Bottom-Up Identification of Subsystems in Complex Governance Systems. *Policy Studies Journal* 48(3):782–805.
- Arndt, Dr Olaf, Kathleen Freitag, Florian Knetsch, Fabian Sakowski, Rada Nimmrichter, Simone Kimpeler, Sven Wydra, und Elisabeth Baier. 2012. *Die Kultur- und Kreativwirtschaft in der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungskette - Wirkungsketten, Innovationskraft, Potenziale. Endbericht von Prognos und Fraunhofer ISI für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)*. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/LQCZii>, Zugriffen: 28.5.2021.
- Arnold, Dirk. 2014. *Medienregulierung in Europa*. 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Attanasio, Piero, Liliana Del Plato, und Giulia Marangoni. 2019. European copyright, competition and innovation policy in the creative sectors. *Economia della Cultura* (2).
- Aubin, David, Emmanuelle Mathieu, Joery Matthys, und Koen Verhoest. 2014. Assessing the regulatory arrangements: concepts, theories, and methods. In *Multi-Level Regulation in the Telecommunications Sector*, Hrsg. David Aubin, und Koen Verhoest, 12–44. Wiesbaden: Springer.
- Bach, David. 2004. The Double Punch of Law and Technology: Fighting Music Piracy or Remaking Copyright in a Digital Age? *Business and Politics* 6(2):1–33.
- Bach, Tobias. 2019. Agencies. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Hrsg. Sylvia Veit, Christoph Reichard, und Göttrik Wewer, 285–295. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Bairoch, Paul, und Susan Burke. 1989. European trade policy, 1815–1914. In *The Cambridge Economic History of Europe from the Decline of the Roman Empire*, Hrsg. Peter Mathias, und Sidney Pollard, 1–160. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bakardjieva Engelbrekt, Antonina. 2007. Copyright from an Institutional Perspective: Actors, Interests, Stakes and the Logic of Participation. *The Review of Economic Research on Copyright Issues* 4(2):65–97.
- Bakardjieva Engelbrekt, Antonina. 2010. Toward an Institutional Approach to Comparative Economic Law? In *New Directions in Comparative Law*, Hrsg. Antonina Bakardjieva Engelbrekt, und Joakim Nergelius, 213–251. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Bakardjieva Engelbrekt, Antonina. 2013. Designing institutions for copyright governance in the EU and beyond. In *Administrative Law Beyond the State: Nordic Perspectives*, Hrsg. Anna-Sara Lind, 162–192. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bakardjieva Engelbrekt, Antonina. 2016. Toward network governance of collective management organizations in Europe? The problem of institutional diversity. In *Liber Amicorum Jan Rosén*, 61–100. Visby: eddy.se ab.
- Bakir, Caner, und Darryl S. L. Jarvis. 2018. Institutional and Policy Change: Meta-theory and Method. In *Institutional Entrepreneurship and Policy Change: Theoretical and Empirical Explorations*, Hrsg. Caner Bakir, und Darryl S. L. Jarvis, 1–38. Cham: Springer International Publishing.
- Baldwin, Robert, Martin Cave, und Martin Lodge. 2012. *Understanding regulation* 2nd Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Bandilla, Kai. 2005. *Urheberrecht im Kaiserreich. Der Weg zum Besetz betreffend das Urheberrecht an Werken der Literatur und Tonkunst vom 19. Juni 1901*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Barnes, Jeb, und Thomas F. Burke. 2020. Untangling the Concept of Adversarial Legalism. *Annual Review of Law and Social Science* 16(1).
- Bartsch, Robert. 1954. Zur Geschichte der deutschen Rechtssprache. *Archiv für die civilistische Praxis* 153(5):412–424.
- Baruth, Stephanie, und Kai-Uwe Schnapp. 2015. Ministerialbürokratien als Lobbyadressaten. In *Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung*, Hrsg. Rudolf Speth, und Annette Zimmer, 245–260. Wiesbaden: Springer VS.
- Basurto, Xavier, Gordon Kingsley, Kelly McQueen, Mshadoni Smith, und Christopher M. Weible. 2010. A Systematic Approach to Institutional Analysis: Applying Crawford and Ostrom's Grammar. *Political Research Quarterly* 63(3):523–537..
- Bauer, Michael W., Andrew Jordan, Christoffer Green-Pedersen, und Adrienne Heritier. 2012. *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*. Oxford: Oxford University Press.
- Bauer, Michael W., und Christoph Knill. 2014. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16(1):28–44.
- Baumgartner, Frank R. 2014. Ideas, paradigms and confusions. *Journal of European Public Policy* 21(3):475–480.
- Bähr, Holger. 2010. *The politics of means and ends: policy instruments in the European Union*. Farnham, Surrey [u.a.]: Ashgate.
- Beach, Derek, und Rasmus Brun Pedersen. 2019. *Process-tracing methods: foundations and guidelines* 2. Aufl. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bednar, Danny, und Daniel Henstra. 2018. Applying a Typology of Governance Modes to Climate Change Adaptation. *Politics and Governance* 6(3):147.
- Behnke, Joachim, und Kai-Uwe Schnapp. 2006. *Methoden der Politikwissenschaft: neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*. Baden-Baden: Nomos.
- Bell, David, und Kate Oakley. 2014. *Cultural Policy*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Bellon, Anne. 2019. The Digitalization of Cultural Policies in France. In *Digitalization of Society and Sociopolitical Issues 1: Digital, Communication and Culture*, Hrsg. Éric George, 149–156. London: John Wiley & Sons, Ltd.
- Bently, Lionel. 2009. Authorship of Popular Music in UK Copyright Law. *Information, Communication & Society* 12(2):179–204.
- Benz, Arthur. 1997. Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie. In *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft—eine Zwischenbilanz*, Hrsg. Arthur Benz, und Wolfgang Seibel, 303–322. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank, und Georg Simonis (Hrsg.). 2007. *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

- Berg, Sanford V. 1971. Copyright, Conflict, and a Theory of Property Rights. *Journal of Economic Issues* 5(2):71–79.
- Berg, Wilfried. 1985. Reichswirtschaftsministerium. In *Deutsche Verwaltungsgeschichte. Band 4: Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, Dt. Verl.-Anstalt.
- Bergemann, Benjamin, Jeanette Hofmann, Maximilian Hösl, Florian Irgmaier, Ronja Kniep, und Julia Pohle. 2016. *Entstehung von Politikfeldern–Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung: Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015*. WZB Discussion Paper abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/uEbP6u>, Zugegriffen: 14.3.2021.
- Berghofer, Simon. 2017. *Globale Medien-und Kommunikationspolitik: Konzeption und Analyse eines Politikbereichs im Wandel*. Baden-Baden: Nomos.
- Berghofer, Simon, und Saskia Sell. 2015. Online debates on the regulation of child pornography and copyright: two subjects, one argument? *Internet Policy Review* 4(2).
- Bettig, Ronald V. 1996. *Copyrighting culture: the political economy of intellectual property*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Bevir, Mark. 2011. Governance as Theory, Practice, and Dilemma. In *The SAGE Handbook of Governance*, Hrsg. Mark Bevir, Los Angeles: SAGE.
- Beyer, Jürgen. 2015. Pfadabhängigkeit. In *Handbuch Policy-Forschung*, Hrsg. Georg Wenzelburger, und Reimut Zohlnhöfer, 149–171. Wiesbaden: Springer VS.
- Beyme, Klaus von. 1997. *Der Gesetzgeber*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Beyme, Klaus von. 1998. *Kulturpolitik und nationale Identität: Studien zur Kulturpolitik zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Autonomie*. Opladen [u.a.]: Westdeutscher Verlag.
- Beyme, Klaus von. 2006. Kulturpolitik: Von der staatlichen Förderungspolitik zur „Kreativwirtschaft“. In *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Hrsg. Manfred G. Schmidt, und Reimut Zohlnhöfer, 243–262. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beyme, Klaus von. 2012. *Kulturpolitik in Deutschland: Von der Staatsförderung zur Kreativwirtschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Beyme, Klaus von. 2014. Von der „Kulturpflege“ zur „Kreativindustrie“: Zur Ökonomisierung der Kulturpolitik. In *Die Ökonomisierung der Politik in Deutschland*, Hrsg. Gary S. Schaal, Matthias Lemke, und Claudia Ritzi, 175–190. Wiesbaden: Springer VS.
- Béland, Daniel, Michael Howlett, und Ishani Mukherjee. 2018. Instrument constituencies and public policy-making: an introduction. *Policy and Society* 37(1):1–13.
- Béland, Daniel, Michael Howlett, Philip Rocco, und Alex Waddan. 2020. Designing policy resilience: lessons from the Affordable Care Act. *Policy Sciences* 53:269–289.
- Béland, Daniel, und Edella Schlager. 2019. Varieties of Policy Feedback Research: Looking Backward, Moving Forward. *Policy Studies Journal* 47(2):184–205.
- Bieber, Christoph. 2015. Daten vs. Netz. Bausteine und Perspektiven eines unfertigen Politikfeldes. In *Die Gesellschaft der Daten*, Hrsg. Florian Süssenguth, Bielefeld: transcript Verlag.
- Bieber, Roland, Astrid Epiney, Marcel Haag, und Markus Kotzur. 2018. *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Bignami, Francesca. 2016. Regulation and the courts: judicial review in comparative perspective. In *Comparative Law and Regulation: Understanding the global regulatory process*, Hrsg. Francesca Bignami, und David Zaring, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Birkland, Thomas A. 2011. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* 3rd ed. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Blatter, Joachim, und Markus Haverland. 2012. *Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Blatter, Joachim, Philip C. Langer, und Claudius Wagemann. 2018. *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer.

- Blätte, Andreas. 2012. Unscharfe Grenzen von Policy-Feldern im parlamentarischen Diskurs. Messungen und Erkundungen durch korpusunterstützte Politikforschung. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 22(1):35–68.
- Boelcke, Willi A. 1995. Volksaufklärung und Propaganda. In *Deutsche Verwaltungsgeschichte 4: Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, Hrsg. Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, und Georg-Christoph Unruh, 949–958. Stuttgart: DVA.
- Bogumil, Jörg, und Werner Jann. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft 2.*, völlig überarb. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Borucki, Isabelle, und Wolf Jürgen Schünemann (Hrsg.). 2019. *Internet und Staat: Perspektiven auf eine komplizierte Beziehung*. Baden-Baden: Nomos.
- Boyle, Raymond. 2015. Battle for control? Copyright, football and European media rights. *Media Culture & Society* 37(3):359–375.
- Börzel, Tanja, und Diana Panke. 2015. Europäisierung. In *Handbuch Policy-Forschung*, Hrsg. Georg Wenzelburger, und Reimut Zohlnhöfer, 225–245. Wiesbaden: Springer VS.
- Bösch, Frank. 2019. *Mediengeschichte. Vom asiatischen Buchdruck zum Computer 2.* Aufl. Frankfurt am Main; New York: Campus Verlag.
- Braithwaite, John. 2008. *Regulatory capitalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Branahl, Udo. 1997. *Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland: eine Einführung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Braun, Dietmar, und Olivier Giraud. 2014. Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance. In *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Hrsg. Klaus Schubert, und Nils C. Bandelow, 179–207. 3. Auflage. München: Oldenbourg.
- Breimesser, Florian Christof. 2016. *Urheberrecht und Rechtsbegriff: eine Untersuchung am Beispiel des Designrechts*. Baden-Baden: Nomos.
- Breindl, Yana. 2010. Internet-based protest in European policymaking: The case of digital activism. *International Journal of E-Politics* 1(1):57–72.
- Breindl, Yana. 2019. Internet Governance: Von der Selbstregulierung zu hybriden Regulierungsmodellen. In *Netropolitik: ein einführender Überblick*, Hrsg. Andreas Busch, Tobias Jakobi, und Yana Breindl, 81–102. Wiesbaden: Springer.
- Breindl, Yana, und François Briatte. 2013. Digital Protest Skills and Online Activism Against Copyright Reform in France and the European Union. *Policy & Internet* 5(1):27–55.
- Breindl, Yana, und Björn Küllmer. 2013. Internet Content Regulation in France and Germany: Regulatory Paths, Actor Constellations, and Policies. *Journal of Information Technology & Politics* 10(4):369–388.
- Brenner-Wilczek, Sabine, Gertrude Cegl-Kaufmann, und Max Plassmann. 2006. *Einführung in die moderne Archivarbeit*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Bretthauer, Lars. 2008. Die internationale Regulierung der Spielfilmindustrie als Internationalisierung des Staates. In *Staatstheorie vor neuen Herausforderungen*, Hrsg. Jens Wissel, und Stefanie Wöhl, 124–144. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bretthauer, Lars. 2009. *Geistiges Eigentum im digitalen Zeitalter: staatliche Regulierung und alltägliche Kämpfe in der Spielfilmindustrie*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Brousseau, Eric, und Christian Bessy. 2006. Public and Private Institutions in the Governance of Intellectual Property Rights. In *Intellectual Property Rights: Innovation, Governance and the Institutional Environment*, Hrsg. Birgitte Andersen, 243–277. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Brown, Abbe E. L., und Charlotte Waelde (Hrsg.). 2018. *Research handbook on intellectual property and creative industries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Brown, Ian, und Christopher T. Marsden. 2013. *Regulating code: good governance and better regulation in the information age*. Cambridge, Mass: MIT Press.

- Brückner, Jens A. 1984. Die Rechtspolitik der sozial-liberalen Koalition. In *Die Bundesrepublik in den siebziger Jahren. Versuch einer Bilanz*, Hrsg. Gert-Joachim Glaeßner, und Jens A. Brückner, 174–196. Opladen: Leske & Budrich.
- Bubrowski, Helene. 2020. Bald Abstimmung im Bundestag: Einigung über Urheberrechtsnovelle. *FAZ.NET*. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/Z4MOAV>, Zugegriffen: 14.6.2021.
- Budzinsk, Oliver, Katalin Monostori, und Julia Pannicke. 2016. Der Schutz geistiger Eigentumsrechte in der Welthandelsorganisation: Urheberrechte im TRIPS-Abkommen und die digitale Herausforderung. In *Internationale Organisationen: Ordnungspolitische Grundlagen, Perspektiven und Anwendungsbereiche*, Hrsg. Dirk Wentzel, 147–174. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Bull, Martin J. 2016. Introduction: open access in the social and political sciences: threat or opportunity? *European Political Science* 15(2):151–157.
- Burkart, Patrick. 2014. *Pirate Politics: The New Information Policy Contests*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Burkart, Patrick. 2015. Intellectual Property Rights. In *The International Encyclopedia of Digital Communication and Society*, Hrsg. Robert Mansell, und Peng Hwa Ang, 549–568. Hoboken, N.J.: Wiley Blackwell.
- Burkart, Patrick, und Jonas Andersson Schwarz. 2013. Gunboat diplomacy and pirate sanctuaries: The use of trade agreements to promote copyright reform. In *Communication and Media Policy in the Era of the Internet*, Hrsg. Maria Löblich, und Senta Pfaff-Rüdiger, 133–147. Baden-Baden: Nomos.
- Burstein, Paul. 1991. Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes. *Annual Review of Sociology* 17(1):327–350.
- Burzan, Nicole. 2019. Indikatoren. In *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Hrsg. Nina Baur, und Jörg Blasius, 1415–1422. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Busch, Andreas. 2003. Extensive Politik in den Klippen der Semisouveränität: die Innen- und Rechtspolitik der rot-grünen Koalition. In *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*, Hrsg. Christoph Egle, Tobias Ostheim, und Reimut Zohlhöfer, 305–327. Wiesbaden: Springer.
- Busch, Andreas. 2006. Verfassungspolitik: Stabilität und permanentes Austarieren. In *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Manfred G. Schmidt, 33–56. Wiesbaden: Springer.
- Busch, Andreas. 2007. Von der Reformpolitik zur Restriktionspolitik? Die Innen- und Rechtspolitik der zweiten Regierung Schröder. In *Ende des rot-grünen Projektes: eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 - 2005*, Hrsg. Christoph Egle, und Reimut Zohlhöfer, 408–430. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Busch, Andreas. 2010. Kontinuität statt Wandel: Die Innen- und Rechtspolitik der Großen Koalition. In *Die zweite Große Koalition*, Hrsg. Christoph Egle, und Reimut Zohlhöfer, 403–432. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Busch, Andreas. 2012. Politische Regulierung von Information - eine Einführung. In *Politik und die Regulierung von Information*, Hrsg. Andreas Busch, und Jeanette Hofmann, 28–51. Baden-Baden: Nomos.
- Busch, Andreas, Yana Breindl, und Tobias Jakobi (Hrsg.). 2019. *Netzpolitik: Ein einführender Überblick*. Wiesbaden, Germany: Springer VS.
- Buschow, Christopher. 2012. *Strategische Institutionalisierung durch Medienorganisationen: der Fall des Leistungsschutzrechtes*. Köln: von Halem.
- Cairney, Paul. 2012. *Understanding public policy*. Basingstoke, Hampshire [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Cairney, Paul. 2013. Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?: Combining the Insights of Multiple Theories. *Policy Studies Journal* 41(1):1–21.
- Cairney, Paul. 2020. *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. 2nd edition. London: Red Globe Press.
- Cairney, Paul, und Tanya Heikkila. 2014. A Comparison of Theories of the Policy Process. In *Theories of the Policy Process*, Hrsg. Paul A. Sabatier, und Christopher M. Weible. 3. Auflage. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Cairney, Paul, und Christopher M. Weible. 2015. Comparing and contrasting Peter Hall's paradigms and ideas with the advocacy coalition framework. In *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, Hrsg. John Hogan, und Michael Howlett, 83–99. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Campbell, John L. 2002. Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology* 28(1):21–38.

- Campbell, John L. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Campbell, John L. 2010. Institutional Reproduction and Change. In *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Hrsg. Glenn Morgan, John L. Campbell, Colin Crouch, Ove Kaj Pedersen, und Richard Whitley, Oxford: Oxford University Press.
- Candel, Jeroen J. L. 2019. The expediency of policy integration. *Policy Studies* 42(4):346–361.
- Candel, Jeroen J. L., und Robbert Biesbroek. 2016. Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences* 49(3):211–231.
- Candel, Jeroen J. L., und Carsten Daugbjerg. 2020. Overcoming the dependent variable problem in studying food policy. *Food Security* 12(1):169–178.
- Capano, Giliberto. 2009. Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11(1):7–32.
- Capano, Giliberto. 2019. Reconceptualizing layering — From mode of institutional change to mode of institutional design: Types and outputs. *Public Administration* 97(3):590–604.
- Capano, Giliberto, Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, Mishra Ramesh, und Xun Wu. 2013. The never-ending puzzle. In *Routledge handbook of public policy*, 451–461. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Capano, Giliberto, und Michael Howlett. 2009. Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11(1):1–5.
- Capano, Giliberto, und Michael Howlett. 2020. The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. *SAGE Open* 10(1):1–13.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett, und Mishra Ramesh. 2015a. Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 17(4):311–321.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett, und Mishra Ramesh. 2015b. Re-thinking governance in public policy: Dynamics, strategy and capacities. In *Varieties of Governance. Dynamics, Strategies, Capacities*, Hrsg. Giliberto Capano, Michael Howlett, und M. Ramesh, 3–24. London: Palgrave Macmillan.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett, und Mishra Ramesh (Hrsg.). 2015c. *Varieties of governance: dynamics, strategies, capacities*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Carstensen, Martin B., und Vivien A. Schmidt. 2016. Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy* 23(3):318–337.
- Carta. 2010. Dokumentation: Berliner Rede zum Urheberrecht von Sabine Leutheusser-Schnarrenberger. *Carta*. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/FrqlLV>, Zugegriffen: 27.5.2021.
- Cartwright, Madison. 2018. Who cares about Reddit? Historical institutionalism and the fight against the Stop Online Piracy Act and the PROTECT Intellectual Property Act. *Policy Studies* 39(4):383–401.
- Castells, Manuel, und Gustavo Cardoso. 2013. *Piracy Cultures: How a Growing Portion of the Global Population Is Building Media Relationships Through Alternate Channels of Obtaining Content*. Xlibris Corporation.
- Cate, Fred H. 1996. The Technological Transformation of Copyright Law. *Iowa Law Review* 81(5):1395–1466.
- Cejudo, Guillermo M., und Cynthia L. Michel. 2017. Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences* 50(4):745–767.
- Chadwick, Andrew. 2006. *Internet politics: states, citizens, and new communication technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Chiusi, Tiziana J., Thomas Gergen, Heike Jung, und Elmar Wadle (Hrsg.). 2008. *Das Recht und seine historischen Grundlagen: Festschrift für Elmar Wadle zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Cini, Michelle. 2014. The European Commission after the reform. In *Routledge Handbook of European Politics*, Hrsg. José M. Magone, 235–47. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Claussen, Karl Eduard. 1995. Justizverwaltung. In *Deutsche Verwaltungsgeschichte 4: Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, Hrsg. Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, und Georg-Christoph Unruh, 1032–1056. Stuttgart: DVA.

- Cock Buning, Madeleine de. 2007. The history of copyright protection of computer software: the emancipation of a work of technology toward a work of authorship. In *The history of information security: A comprehensive handbook*, Hrsg. Karl de Leeuw, und J. A. Bergstra, 121–140. Amsterdam, Oxford: Elsevier.
- Collier, David, Jody LaPorte, und Jason Seawright. 2012. Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor. *Political Research Quarterly* 65(1):217–232.
- Collier, David, Jody Laporte, und Jason Seawright. 2009. Typologies: Forming Concepts and Creating Categorical Variables. In *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Hrsg. Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, und David Collier, Oxford: Oxford University Press.
- Consalvo, Mia, und Charles Ess (Hrsg.). 2011. *The handbook of Internet studies*. Hoboken, N.J.: Wiley Blackwell.
- Crawford, Sue E. S., und Elinor Ostrom. 1995. A Grammar of Institutions. *The American Political Science Review* 89(3):582–600.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2014a. Puzzling about policy paradigms: precision and progress. *Journal of European Public Policy* 21(3):481–484.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2014b. Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies. *Journal of European Public Policy* 21(3):453–469.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2014c. Three Paradigms of Social Assistance. *SAGE Open* 4(4).
- Daigneault, Pierre-Marc. 2015. Can You Recognize a Paradigm When You See One? Defining and Measuring Paradigm Shift. In *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, Hrsg. John Hogan, und Michael Howlett, 43–60. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Dambach, Otto Wilhelm Rudolf. 1874. *Gutachten des Königlich Preußischen litterarischen Sachverständigen-Vereins über Nachdruck und Nachbildung aus den Jahren 1864 - 1873*. Leipzig: Verl. des Börsen-Vereins der Dt. Buchhändler.
- Dambach, Otto Wilhelm Rudolf. 1891. *Fünfzig Gutachten über Nachdruck und Nachbildung erstattet vom Königlich Preußischen Litterarischen Sachverständigen-Verein in den Jahren 1874 - 1889*. Leipzig: Verl. des Börsenvereins.
- Dannemann, Gerhard. 2019. Comparative law: study of similarities or differences? In *The Oxford handbook of comparative law*, Hrsg. Mathias Reimann, und Reinhard Zimmermann, Oxford: Oxford University Press.
- Daude, Paul. 1907. *Gutachten der Königlich Preußischen Sachverständigen-Kammern für Werke der Literatur und der Tonkunst aus den Jahren 1902–1907*. Berlin: J. Guttentag.
- Daude, Paul. 1910 [Reprint 2020]. *Die Reichsgesetze über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Tonkunst und das Verlagsrecht vom 19. Juni 1901: In der Fassung des Gesetzes vom 22. Mai 1910 zur Ausführung der revidierten Berner Übereinkunft vom 13. November 1908*. Berlin: De Gruyter.
- Daugbjerg, Carsten. 2013. Process sequencing. In *Routledge Handbook of Public Policy*, Hrsg. Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, Xun Wu, und Mishra Ramesh, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Daugbjerg, Carsten, und Adrian Kay. 2020. Policy feedback and pathways: when change leads to endurance and continuity to change. *Policy Sciences* 53(2):253–268.
- Davies, Gillian, und Sam Ricketson. 2020. The foundation of the World Intellectual Property Organization: what came before. In *Research Handbook on the World Intellectual Property Organization*, Hrsg. Sam Ricketson, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- DBIS. 2020a. Beck-online abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/ZTTE6>, Zugegriffen: 24.7.2020.
- DBIS. 2020b. Juris abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/M1oHa4>, Zugegriffen: 24.7.2020.
- De Francesco, Fabrizio, und Martino Maggetti. 2018. Assessing disproportionality: indexes of policy responses to the 2007–2008 banking crisis. *Policy Sciences* 51(1):17–38.
- DeLeo, Rob A. 2018. Indicators, agendas and streams: analysing the politics of preparedness. *Policy & Politics* 46(1):27–45.
- DeNardis, Laura. 2009. *Protocol politics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- DeNardis, Laura. 2012. Hidden levers of Internet control: An infrastructure-based theory of Internet governance. *Information, Communication & Society* 15(5):720–738.



- Dernburg, Heinrich. 1897. *Lehrbuch des preussischen Privatrechts und der Privatrechtsnormen des Reichs. 2, Das Obligationenrecht Preußens und des Reichs und das Urheberrecht* 5. neubearb. Aufl. Goldbach: Keip Verlag.
- Diamantopoulos, Adamantios, und Judy A. Siguaw. 2006. Formative Versus Reflective Indicators in Organizational Measure Development: A Comparison and Empirical Illustration. *British Journal of Management* 17(4):263–282.
- Diaz-Bone, Rainer, und Christoph Weischer. 2015. *Methoden-Lexikon für die Sozialwissenschaften*. Wiesbaden: Springer VS.
- Dobusch, Leonhard. 2015. Argumentationsfiguren des Urheberrechts-Extremismus abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/R5WNDm>, Zugegriffen: 14.6.2021.
- Dobusch, Leonhard, und Sigrid Quack. 2009. Internationale und nichtstaatliche Organisationen im Wettbewerb um Regulierung: Schauplatz Urheberrecht. In *Die organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*, Hrsg. Klaus Dingwerth, 235–262. Baden-Baden: Nomos.
- Dobusch, Leonhard, und Sigrid Quack. 2010. Epistemic communities and social movements: transnational dynamics in the case of Creative Commons. In *Transnational Communities. Shaping global economic governance*, Hrsg. Marie-Laure Djelic, und Sigrid Quack, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dobusch, Leonhard, und Sigrid Quack. 2012. Organisation und strategisches Framing privater Regulierung: Urheberrecht zwischen Kreativität und Verwertung. In *Politik und die Regulierung von Information. PVS Sonderheft 46/2012*, Hrsg. Andreas Busch, und Jeanette Hofmann, 273–318. Baden-Baden: Nomos.
- Dobusch, Leonhard, und Elke Schüßler. 2014. Copyright reform and business model innovation: Regulatory propaganda at German music industry conferences. *Technological Forecasting and Social Change* 83:24–39.
- Dolata, Ulrich. 2013. Krise und Transformation der Musikindustrie. In *Internet, Mobile Devices und die Transformation der Medien. Radikaler Wandel als schrittweise Rekonfiguration*, Hrsg. Ulrich Dolata, und Jan-Felix Schrape, 147–172. Berlin: edition sigma.
- Dolata, Ulrich. 2018a. Internetkonzerne: Konzentration, Konkurrenz und Macht. In *Kollektivität und Macht im Internet: Soziale Bewegungen – Open Source Communities – Internetkonzerne*, Hrsg. Ulrich Dolata, und Jan-Felix Schrape, 101–130. Wiesbaden: Springer VS.
- Dolata, Ulrich. 2018b. Privatisierung, Kuratierung, Kommodifizierung. Kommerzielle Plattformen im Internet. *SOI Discussion*(04).
- Dolata, Ulrich, und Jan-Felix Schrape. 2013. Medien in Transformation: Radikaler Wandel als schrittweise Rekonfiguration. In *Internet, Mobile Devices und die Transformation der Medien. Radikaler Wandel als schrittweise Rekonfiguration*, Hrsg. Ulrich Dolata, und Jan-Felix Schrape, 9–33. Berlin: edition sigma.
- Dommann, Monika. 2014. *Autoren und Apparate: die Geschichte des Copyrights im Medienwandel*. Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Donges, Patrick (Hrsg.). 2007. *Von der Medienpolitik zur Media Governance?* Köln: Halem.
- Donges, Patrick, und Manuel Puppis. 2019. Kommunikations- und medienpolitische Perspektiven: Internet Governance. In *Handbuch Online-Kommunikation*, Hrsg. Wolfgang Schweiger, und Klaus Beck, 81–103. Wiesbaden: Springer.
- Doppler, Bernhard, und Adolf Stock. 1984. Kultur und Politik. In *Die Bundesrepublik in den siebziger Jahren*, Hrsg. Gert-Joachim Glaebner, und Jens A. Brückner, 217–233. Opladen: Leske & Budrich.
- Döhler, Marian. 2007. Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell. In *Agencies in Westeuropa*, Hrsg. Werner Jann, und Marian Döhler, 12–47. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Döhler, Marian. 2015. Das Politikfeld als analytische Kategorie. *der moderne staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8(1):51–69.
- Dölemeyer, Barbara, und Diethelm Klippel. 1991. Der Beitrag der deutschen Rechtswissenschaft zur Theorie des gewerblichen Rechtsschutzes und Urheberrechts. In *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht in Deutschland. Bd. 1*, Hrsg. Friedrich-Karl Beier, 185–240. Weinheim Basel (Schweiz) Cambridge New York, NY: VCH.

- Dreier, Thomas, und Reto M. Hilty (Hrsg.). 2015. *Vom Magnettonband zu Social Media-Festschrift 50 Jahre Urheberrechtsgesetz (UrhG)*. München: CH Beck.
- Dreyling, Justus. 2019. Regulatory Reform under Conditions of Regime Complexity Weak Actors and Institutional Opportunity Structures in the Global Governance of Intellectual Property. phdthesis. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/1i9IKb>, Zugegriffen: 8.5.2020.
- Drezner, Daniel W. 1999. The Global Governance of the Internet: Bringing the State Back In. *Politics* 32:693–700.
- Duden. o. J. logisch abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/vAyQFy>, Zugegriffen: 27.1.2020.
- Duffy, Robert J., und Jeffrey J. Cook. 2019. Overcoming bureaucratic silos? Environmental policy integration in the Obama administration. *Environmental Politics* 28(7):1192–1213.
- Durantaye, Katharina de la. 2014. *Allgemeine Bildungs- und Wissenschaftsschranke*. Münster: Monsenstein und Vannerdat.
- Durnova, Anna, Frank Fischer, und Philippe Zittoun. 2016. Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation. In *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives*, 35–56. London: Palgrave Macmillan.
- Dutton, William H. (Hrsg.). 2013. *The Oxford handbook of Internet studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dutton, William H., Jay G. Blumler, Nicholas Garnham, Robin Mansell, James Cornford, und Malcolm Peltu. 1996. The Politics of Information and Communication Policy: The Information Superhighway. In *Information and communication technologies. Visions and realities*, Hrsg. William H. Dutton, 387–405. Oxford: Oxford University Press.
- Dür, Andreas, und Gemma Mateo. 2014. Public opinion and interest group influence: how citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement. *Journal of European Public Policy* 21(8):1199–1217.
- Dür, Andreas, und Gemma Mateo. 2016. *Insiders Versus Outsiders: Interest Group Politics in Multilevel Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Eerd, Marjolein C. J. van, Carel Dieperink, und Mark A. Wiering. 2018. Opening the black box of implementation feedback: An analysis of reloading strategies in EU water governance. *Environmental Policy and Governance* 28(6):426–440.
- Eichmann, Helmut, und Marcus Kühne. 2015. *Designgesetz: Gesetz über den rechtlichen Schutz von Design 5.*, völlig neu bearbeitete Auflage. München: C.H. Beck.
- Eimer, Thomas Rudolf. 2011. *Arenen und Monopole: Softwarepatente in den USA und in Europa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden.
- Elkins, Evan. 2019. *Locked Out: Regional Restrictions in Digital Entertainment Culture*. New York: New York University Press.
- Ellins, Julia. 1997. *Copyright law, Urheberrecht und ihre Harmonisierung in der Europäischen Gemeinschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Engeli, Isabelle, und Christine Rothmayr Allison. 2014. Conceptual and Methodological Challenges in Comparative Public Policy. In *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*, Hrsg. Isabelle Engeli, und Christine Rothmayr Allison, 1–13. Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Engst, Benjamin G. 2017. Die vierte Gesetzeslesung. Verfassungsgerichte des deutschösterreichischen Modells als Vetospieler. In *Politik und Recht. Umriss eines politikwissenschaftlichen Forschungsfeldes*, Hrsg. Verena Frick, Oliver W. Lembcke, und Roland Lhotta, 281–302. Baden-Baden: Nomos.
- Erdsiek, Daniel, Irene Bertschek, Jörg Ohnemus, Raphaela Andres, Steffen Viète, Christian Rammer, Simone Kimpeler, und Lia Meißner. 2019. *Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft 2019 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie* abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/p4X52U>, Zugegriffen: 20.5.2021.
- Farrand, Benjamin. 2013. Regulatory Capitalism, Decentered Enforcement, and its Legal Consequences for Digital Expression: The Use of Copyright Law to Restrict Freedom of Speech Online. *Journal of Information Technology & Politics* 10(4):404–422.
- Farrand, Benjamin. 2014a. *Networks of Power in Digital Copyright Law and Policy: Political salience, expertise and the legislative process*. Abingdon, Oxon: Routledge.

- Farrand, Benjamin. 2014b. The Digital Agenda for Europe, the Economy and its Impact upon the Development of EU Copyright Policy. In *EU Copyright Law*, Hrsg. Eirēnē Stamatudē, und Paul Torremans, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Farrand, Benjamin. 2016. The future of copyright enforcement online: intermediaries caught between formal and informal governance in the EU. In *New Developments in EU and International Copyright Law.*, Hrsg. Irini A. Stamatoudi, 397–416. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Farrand, Benjamin. 2019a. „Alone we can do so little; together we can do so much”: the essential role of EU agencies in combatting the sale of counterfeit goods. *European Security* 28(1):22–39.
- Farrand, Benjamin. 2019b. Digital copyright and human rights: a balancing of competing obligations, or is there no conflict? In *Research Handbook on Human Rights and Digital Technology*, Hrsg. Ben Wagner, Matthias Kettemann, und Kilian Vieth, 53–71. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Farrand, Benjamin, und Helena Carrapico. 2012. Copyright law as a matter of (inter)national security? - The attempt to securitise commercial infringement and its spillover onto individual liability. *Crime, Law and Social Change* 57(4):373–401.
- Favale, Marcella. 2020. The role of the ECJ in the development of EU copyright law: an empirical experience. In *EU Copyright Law: A Commentary*, Hrsg. I. Stamatoudi, und P. Torremans, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Favale, Marcella, Martin Kretschmer, und Paul L. C. Torremans. 2020. Who is steering the jurisprudence of the European Court of Justice? The influence of Member State submissions on copyright law. *The Modern Law Review* 83(4):831–860.
- Ferguson, Martin. 2004. Information Society. In *Handbook of public policy in Europe. Britain, France, and Germany*, Hrsg. Hugh Compston, 99–109. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Fernandez, Oriol Costa, und Henk Erik Meier. 2012. Is the downloading of a new global IPR regime changing the EU? The second image reversed of intellectual property rights. In *Politik und die Regulierung von Information. PVS Sonderheft 46/2012*, Hrsg. Andreas Busch, und Jeanette Hofmann, 465–499. Baden-Baden: Nomos.
- Fernández-i-Marín, Xavier, Steffen Hurka, Christoph Knill, und Yves Steinebach. 2019. Systemic Dynamics of Policy Change: Overcoming Some Blind Spots of Punctuated Equilibrium Theory. *Policy Studies Journal*.
- Filindra, Alexandra, und Sara Wallace Goodman. 2019. Studying Public Policy through Immigration Policy: Advances in Theory and Measurement. *Policy Studies Journal* 47(3):498–516.
- Fink, Simon. 2008. *Forschungspolitik zwischen Innovation und Lebensschutz: die Determinanten von Embryonenforschungspolitiken im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Fink, Simon. 2011. A Contagious Concept: Explaining the Spread of Privatization in the Telecommunications Sector. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 24(1):111–139.
- Fink, Simon. 2014. International Organizations as Drivers of Telecommunications Liberalization in Eastern Europe, in Northern Europe-and in the Whole World? *International Studies Review* 16(1):133–135.
- Fioretos, Karl-Orfeo, Tulia G. Falleti, und Adam D. Sheingate (Hrsg.). 2016. *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Fioretos, Karl-Orfeo, Tulia G. Falleti, und Adam D. Sheingate. 2016. Historical Institutionalism in Political Science. In *The Oxford handbook of historical institutionalism*, Hrsg. Karl-Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti, und Adam D. Sheingate, 3–30. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Detlev. 2010. Zur Geschichte der höchstrichterlichen Rechtsprechung in Deutschland. *JuristenZeitung* 65(22):1077–1087.
- Fischer, Frank, und Herbert Gottweis. 2012. *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*. Durham: Duke University Press.
- Fischer, Heinz-Dietrich (Hrsg.). 1982. *Deutsche Kommunikationskontrolle des 15. bis 20. Jahrhunderts*. München [u.a.]: Saur.
- Flew, Terry. 2011. *The creative industries: Culture and policy*. Los Angeles [u.a.]: SAGE.
- Flick, Uwe. 2019. Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. In *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Hrsg. Nina Baur, und Jörg Blasius, 473–488. Wiesbaden: Springer VS.

- Flohr, Michael. 2018. *Kulturpolitik in Thüringen: Praktiken - Governance - Netzwerke*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Flyverbom, Mikkel. 2011. *The power of networks: organizing the global politics of the internet*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Fohrbeck, Karla, und Andreas Johannes Wiesand. 1972. *Der Autorenreport*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Fohrbeck, Karla, und Andreas Johannes Wiesand. 1975. *Der Künstler-Report: Musikschaffende, Darsteller, Realisatoren, bildende Künstler, Designer*. München: Hanser.
- Fohrbeck, Karla, Andreas Johannes Wiesand, und Frank Woltereck. 1976. *Arbeitnehmer oder Unternehmer? Zur Rechtssituation der Kulturberufe*. Berlin: J. Schweitzer Verlag.
- Förster, Achim. 2008. *Fair Use: ein Systemvergleich der Schrankengeneralklausel des US-amerikanischen Copyright Act mit dem Schrankenatalog des deutschen Urheberrechtsgesetzes*. München: Mohr Siebeck.
- Franco Vargas, María Helena, und Daniela Roldán Restrepo. 2019. The instruments of public policy. A trans-disciplinary look. *Cuadernos de Administración* 35(63):101–113.
- Freedman, Des, Anders Henten, Ruth Towse, und Roger Wallis. 2008. The impact of the Internet on media policy, regulation and copyright law. *The internet and the mass media*:102.
- Freelon, Deen. 2015. *Handbook of digital politics* Hrsg. Stephen Coleman. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Fritz, Johannes. 2012. Urheberrechtsverstöße im Internet: Warum reagieren Deutschland und das Vereinigte Königreich unterschiedlich? *Zeitschrift für Politik* 59(1):64–84.
- Fritz, Johannes. 2013. *Netzpolitische Entscheidungsprozesse: Datenschutz, Urheberrecht und Internetsperren in Deutschland und Großbritannien*. Baden-Baden: Nomos.
- Fuchs, Max. 2007. *Kulturpolitik* 1. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ganter, Sarah Anne, und Peter Maurer. 2015. Von der Medien-zur Netzpolitik? Eine Analyse des Leistungsschutzrechts für Presseverlage in Deutschland. In *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft*., Hrsg. Martin Emmer, und Christian Strippel, Berlin: digitalcommunicationresearch.de.
- Ganz, Kathrin. 2018. *Die Netzbewegung: Subjektpositionen im politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Gaster, Jens. 2000. Harmonisierung des Folgerechts. In *Ein Leben für die Rechtskultur: Festschrift für Robert Dittrich zum 75. Geburtstag*, Hrsg. Helmuth Tades, und Robert Dittrich, Wien: Manz.
- General Secretariat of the Council. 2019. Strengths, innovation potential and global competitiveness of the European cultural, creative and audiovisual industries abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/F79ror>, Zugegriffen: 8.4.2020.
- Genschel, Philipp, und Markus Jachtenfuchs (Hrsg.). 2014. Conclusion: The European Integration of Core State Powers. Patterns and Causes. In *Beyond the regulatory polity? the European integration of core state powers*, Oxford: Oxford University Press.
- Gerring, John. 2007. *Case study research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, John. 2012a. Mere Description. *British Journal of Political Science* 42(4):721–746.
- Gerring, John. 2012b. *Social science methodology: a unified framework* 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerstenberg, Ekkehard. 1954. Spezialkammern und Sachverständigenkammern für Urheberrechtsstreitsachen. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht*(11):523–525.
- Gerstenberg, Ekkehard. 1991. Die Entwicklung des Geschmacksmusterrechts. In *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht in Deutschland. Bd. 1*, Hrsg. Friedrich-Karl Beier, 692–725. Weinheim Basel (Schweiz) Cambridge New York, NY: VCH.
- Gervais, Daniel. 2020. The relationship between WIPO and the WTO. In *Research Handbook on the World Intellectual Property Organization*, Hrsg. Sam Ricketson, 227–242. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Gieseke, Ludwig. 1993. Zensur und Nachdruckschutz in deutschen Staaten in den Jahren nach 1800. In *Historische Studien zum Urheberrecht in Europa*, Hrsg. Elmar Wadle, 21–31. Berlin: Duncker & Humblot.

- Gilardi, Fabrizio, und Bruno Wüest. 2020. Using text-as-data methods in comparative policy analysis. In *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, 203–217. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Glaeßner, Gert-Joachim. 2010. Die Innen- und Rechtspolitik der Großen Koalition. In *Die Große Koalition: Regierung – Politik – Parteien 2005–2009*, Hrsg. Sebastian Bukow, und Wenke Seemann, 173–190. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Godau-Schüttke, Klaus-Detlev. 2005. *Der Bundesgerichtshof: Justiz in Deutschland*. Berlin: Verl.-Ges. Tischler.
- Goertz, Gary. 2012. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goertz, Gary, und James Mahoney. 2009. Scope in Case Study Research. In *The SAGE handbook of case-based methods*, Hrsg. David Byrne, und Charles C. Ragin, Los Angeles [u.a.]: SAGE.
- Goldhammer, Klaus. 2006. Wissensgesellschaft und Informationsgüter aus ökonomischer Sicht. In *Wissen und Eigentum. Geschichte, Recht und Ökonomie stoffloser Güter*, Hrsg. Jeanette Hofmann, 81–106. Bonn: BpB.
- Goldsmith, Jack, und Tim Wu. 2008. *Who controls the Internet? illusions of a borderless world*; Oxford: Oxford University Press.
- Goldstein, Paul, und P. Bernt Hugenholtz. 2019. *International intellectual property law: cases and materials* Fifth edition. St. Paul: Foundation Press.
- Goodman, Sara Wallace. 2019. Indexing Immigration and Integration Policy: Lessons from Europe. *Policy Studies Journal* 47(3):572–604.
- Govra, Robert, Reuben Binns, und Christian Katzenbach. 2020. Algorithmic content moderation: Technical and political challenges in the automation of platform governance. *Big Data & Society* 7(1).
- Gounalakis, Georgios. 2001. Urhebervertragsrecht und Verfassung–Verfassungsrechtliche und rechtsvergleichende Bewertung des Gesetzentwurfs zur Stärkung der vertraglichen Stellung von Urhebern und ausübenden Künstlern vom 30. Mai 2001. In *Urhebervertragsrecht. Verfassungs- und europarechtliche Bewertung des Entwurfs der Bundesregierung vom 30. Mai 2001*, Hrsg. Georgios Gounalakis, Meinhard Heinze, und Dieter Dörr, 11–192. Berlin: Vistas.
- Görtz, Jonas. 2017. Power and Development: The Revision Conferences of 1967 and 1971 of the Berne Convention and the Universal Copyright Convention. In *Expanding Intellectual Property*, Hrsg. Augusta Dimou, und Hannes Siegrist, 49–70. Central European University Press.
- Götting, Horst-Peter. 2015. Das Produktpirateriegesetz von 1990. In *Vom Magnettonband zu Social Media-Festschrift 50 Jahre Urheberrechtsgesetz (UrhG)*, Hrsg. Thomas Dreier, und Reto M. Hilty, 155–170. München: C.H. Beck.
- Gracz, Katarzyna, und Primavera De Filippi. 2014. Regulatory failure of copyright law through the lenses of autopoietic systems theory. *International journal of law and information technology* 22(4):334–366.
- Gray, Clive. 1996. Comparing Cultural Policy: A Reformulation. *Cultural Policy* 2(2):213–222.
- Gray, Clive. 2010. Analysing cultural policy: incorrigibly plural or ontologically incompatible? *International Journal of Cultural Policy* 16(2):215–230.
- Greef, Samuel. 2019. Digitalpolitik. In *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Hrsg. Tanja Klenk, Frank Nullmeier, und Göttrik Wewer, 1–12. Wiesbaden: Springer VS.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2004. The dependent variable problem within the study of welfare state retrenchment: Defining the problem and looking for solutions. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 6(1):3–14.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2007. More than data questions and methodological issues: Theoretical conceptualization and the dependent variable 'problem' in the study of welfare reform. In *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis.*, Hrsg. Jochen Clasen, und Nico A. Siegel, 13–23. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Grin, John. 2018. Stasis and change. In *Handbook on Policy, Process and Governing*, Hrsg. H. K. Colebatch, und Robert Hoppe, 418–437. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Grunow, Dieter. 2017a. Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse. In *Implementation in Politikfeldern: Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich*, Hrsg. Dieter Grunow, 3–51. Wiesbaden: Springer VS.

- Grunow, Dieter (Hrsg.). 2017b. *Implementation in Politikfeldern: eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich 2.*, aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Grzeszick, Bernd. 2010. Das Geistige Eigentum in der Verfassung. In *Die Debatte um geistiges Eigentum: interdisziplinäre Erkundungen. Rechtswissenschaft - Politikwissenschaft - Philosophie*, Hrsg. Thomas R. Eimer, Kurt Röttgers, Barbara Völmann-Stickelbrock, und Bernd Grzeszick, 57–77. Bielefeld: transcript Verlag.
- Guibault, Lucie. 2010. Why cherry-picking never leads to harmonisation: the case of the limitations on copyright under Directive 2001/29/EC. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law* 1(2):55–66.
- Günnewig, Dirk. 2003. New Copyright for the Digital Age: Political Conflicts in Germany. In *Digital Rights Management: Technological, Economic, Legal and Political Aspects*, Hrsg. Eberhard Becker, Willms Buhse, Dirk Günnewig, und Niels Rump, 528–573. Wiesbaden: Springer.
- Günnewig, Dirk. 2004. Architecture is Policy: politikwissenschaftliche Herleitung und Analyse eines Steuerungskonzeptes für digitale Informations- und Kommunikationstechnologien am Fallbeispiel von Digital-Rights-Management-Systemen. phdthesis. TU Dortmund. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/arvhf1>.
- Hacker, Jacob S., Paul Pierson, und Kathleen Thelen. 2015. Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. In *Advances in comparative-historical analysis*, Hrsg. James Mahoney, und Kathleen Thelen, 180–208. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggart, Blayne. 2014. *Copyfight: The Global Politics of Digital Copyright Reform*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- Haggart, Blayne, und Michael Jablonski. 2017. Internet freedom and copyright maximalism: Contradictory hypocrisy or complementary policies? *The Information Society* 33(3):103–118.
- Halbert, Debora. 2019. Weaponising Copyright: Cultural Governance and Regulating Speech in the Knowledge Economy. In *Information, Technology and Control in a Changing World*, Hrsg. Blayne Haggart, Kathryn Henne, und Natasha Tusikov, 165–185. Cham: Springer International Publishing.
- Hall, Peter A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25(3):275–296.
- Hamann, Hanjo. 2014. Redaktionsversehen: Ein Beitrag zur Legislativfehlerlehre und zur Rechtsförmlichkeit. *Archiv des öffentlichen Rechts* 139(3):446–475.
- Hamann, Hanjo. 2019. The German Federal Courts Dataset 1950–2019: From Paper Archives to Linked Open Data. *Journal of Empirical Legal Studies* 16(3):671–688.
- Hansen, Gerd. 2009. *Warum Urheberrecht? Die Rechtfertigung des Urheberrechts unter besonderer Berücksichtigung des Nutzerschutzes*. Baden-Baden: Nomos.
- Harcourt, Alison. 2008. Institutionalizing Soft Governance in the European Information Society. In *The European Union and the Culture Industries. Regulation and the Public Interest*, Hrsg. David Ward, 7–32. Aldershot [u.a.]: Ashgate.
- Harcourt, Alison, George Christou, und Seamus Simpson. 2020. *Global Standard Setting in Internet Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartmann, Jürgen. 2013. *Das politische System der BRD im Kontext 2.* Aufl. 2013. Wiesbaden: Springer.
- Hartwich, Hans-Hermann. 2004. Die Staats- und Kameralwissenschaften als theoretische und empirische, immer aber nützliche Disziplinen gesellschaftlicher Formierung im 17. und 18. Jahrhundert. In *Staatsentwicklung und Policyforschung. Politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit*, Hrsg. Everhard Holtmann, 21–35. Wiesbaden: Springer.
- Hattenhauer, Hans. 1977. Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz: Stellung und Einfluß der obersten deutschen Justizbehörde in ihrer 100jährigen Geschichte. In *Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz. Festschrift zum 100jährigen Gründungstag des Reichsjustizamtes am 1. Januar 1877.*, Hrsg. Bundesministerium der Justiz, Köln: Bundesanzeiger Verlagsges.
- Haunss, Sebastian. 2012. Innovation oder Piraterie? Framing Konflikte um geistige Eigentumsrechte in der EU. In *Politik und die Regulierung von Information. PVS Sonderheft 46/2012*, Hrsg. Andreas Busch und Jeanette Hofmann, 319–343. Baden-Baden: Nomos.

- Haunss, Sebastian. 2013a. *Conflicts in the knowledge society: The contentious politics of intellectual property*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haunss, Sebastian. 2013b. Enforcement vs. access: wrestling with intellectual property on the internet. *Internet Policy Review* 2(2).
- Haunss, Sebastian. 2015. Einleitung: Entstehung und Wandel von Politikfeldern. *der moderne staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8(1):3–6.
- Haunss, Sebastian, und Jeanette Hofmann. 2015. Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. *der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8(1):29–49.
- Haunss, Sebastian, und Lars Kohlmorgen. 2009. Lobbying or politics? Political claims making in IP conflicts. In *Politics of intellectual property: Contestation over the ownership, use, and control of knowledge and information*, Hrsg. Sebastian Haunss, und Kenneth C. Shadlen, 107–128. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Haunss, Sebastian, und Lars Kohlmorgen. 2010. Conflicts about intellectual property claims: the role and function of collective action networks. *Journal of European Public Policy* 17(2):242–262.
- Hähnel, Paul, Philipp Höfer, und Julia Liedloff. 2015. Föderale Mitbestimmung im Deutschen Kaiserreich – Der Einfluss der Länder auf die Reichsgesetzgebung. In *Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive. Band 2: Föderale Systeme: Kaiserreich - Donaumonarchie - Europäische Union*, Hrsg. Gerold Ambrosius, Christian Henrich-Franke, und Cornelius Neutsch, 99–134. Baden-Baden: Nomos.
- Hecl, H. Hugh. 1972. Policy Analysis. *British Journal of Political Science* 2(1):83–108.
- Heijden, Jeroen van der. 2011. Institutional layering: A review of the use of the concept. *Politics* 31(1):9–18.
- Heijden, Jeroen van der. 2014a. Selecting Cases and Inferential Types in Comparative Public Policy Research. In *Comparative Policy studies. Conceptual and Methodological Challenges*, Hrsg. Isabelle Engeli, und Christine Rothmayr Allison, 35–56. Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Heijden, Jeroen van der. 2014b. *Through Thelen's Lens: Layering, Conversion, Drift, Displacement and Exhaustion in the Development of Dutch Construction Regulation*, {RegNet} {Research} {Paper} abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/fzhUn7>, Zugegriffen: 20.12.2018.
- Heijden, Jeroen van der, und Johanna Kuhlmann. 2017. Studying Incremental Institutional Change: A Systematic and Critical Meta-Review of the Literature from 2005 to 2015. *Policy Studies Journal* 45(3):535–554.
- Heikkilä, Tanya, und Paul Cairney. 2018. A Comparison of Theories of the Policy Process. In *Theories of the Policy Process*, Hrsg. Paul A. Sabatier, und Christopher M. Weible, 4. Auflage. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Heineke, Corinna. 2006. Adventure TRIPS. In *Wissen und Eigentum. Geschichte, Recht und Ökonomie stoffloser Güter*, Hrsg. Jeanette Hofmann, 141–163. Bonn: BpB.
- Heinelt, Hubert. 2014. Politikfelder: Machen Besonderheiten von Politics einen Unterschied? In *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Hrsg. Klaus Schubert, und Nils C. Bandelow, 3. Auflage München: Oldenbourg.
- Heller, Michael A. 1998. The tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to markets. *Harvard law review* 111(3):621–688.
- Hensel, Alexander, und Stephan Klecha. 2013. *Die Piratenpartei: Havarie eines politischen Projekts? ; eine Studie der Otto Brenner Stiftung*. Frankfurt/Main: Otto-Brenner-Stiftung.
- Hering, Linda, und Robert Jungmann. 2019. Einzelfallanalyse. In *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Hrsg. Nina Baur, und Jörg Blasius, 619–632. 2. Auflage Wiesbaden: Springer VS.
- Herman, Bill D. 2013. *The Fight Over Digital Rights: The Politics of Copyright and Technology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herweg, Nicole, Nikolaos Zahariadis, und Reimut Zohlnhöfer. 2018. The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In *Theories of the Policy Process*, Hrsg. Christopher M. Weible, und Paul A. Sabatier, 17–53. 4. Auflage Boulder, Colo.: Westview Press.
- Hill, Michael James, und Frédéric Varone. 2017. *The public policy process* Seventh edition. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Hiller, Simon. 2011. *Die Auswirkungen der digitalen Ökonomie auf die Buchbranche eine Analyse anhand der Entwicklung in der Musikindustrie*. Erlangen: Buchwiss., Univ. Erlangen-Nürnberg abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/vexizF>, Zugegriffen: 15.6.2021.

- Hillig, Curt. 1928. *385 Gutachten über urheberrechtliche, verlagsrechtliche und verlegerische Fragen*. Leipzig: Verlag des Dt. Verlegervereins.
- Hillig, Curt. 1934. *Gutachten über urheberrechtliche, verlagsrechtliche und verlegerische Fragen. Band 2*. Leipzig: Verl. des Dt. Verlegervereins.
- Hoeren, Thomas. 2015. 50 Jahre Urheberrechtsgesetz - der Blick zurück in die Gesetzgebungsgeschichte. *Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht* 117(9):825–831.
- Hofmann, Andreas. 2017. Compliance or ‚Rule Gain‘? Why the European Commission Mobilizes the Law abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/ISREAy>, Zugegriffen: 14.3.2020.
- Hofmann, Jeanette. 2005. Internet Governance: Eine regulative Idee auf der Suche nach ihrem Gegenstand. In *Governance Forschung–Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien.*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, 277–301. Baden-Baden: Nomos.
- Hofmann, Jeanette. 2012. Private Ordering in the Shadow of the Copyright Law: Google Books as a Blueprint. In *Politik und die Regulierung von Information*, Hrsg. Andreas Busch, und Jeanette Hofmann, Baden-Baden: Nomos.
- Hofmann, Jeanette. 2013. Information governance in transition: lessons to be learned from Google Books. In *Research handbook on governance of the Internet*, Hrsg. Ian Brown, 71–98. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hogan, John, und Michael Howlett. 2015. Reflections on our understanding of policy paradigms and policy change. In *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, Hrsg. John Hogan, und Michael Howlett, 3–18. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hogwood, Brian W., und B. Guy Peters. 1983. *Policy dynamics*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Holderness, Mike. 1998. Moral Rights and Authors’ Rights: The Keys to the Information Age. *Journal of Information, Law and Technology*(1).
- Holtz-Bacha, Christina. 2006. *Medienpolitik für Europa* 1. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holzinger, Katharina, Christoph Knill, und Thomas Sommerer. 2008. Environmental Policy Convergence: The Impact of International Harmonization, Transnational Communication, and Regulatory Competition. *International Organization* 62(4):553–587.
- Hood, Christopher. 1983. *The tools of government*. London: Macmillan.
- Hood, Christopher, Henry Rothstein, und Robert Baldwin. 2001. *The government of risk: understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoppe, Robert. 2018. Choice vs. Incrementalism. In *Handbook on Policy, Process and Governing*, Hrsg. H. K. Colebatch, und Robert Hoppe, 398–417. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Horten, Monica. 2012. *The copyright enforcement enigma: internet politics and the „Telecoms Package“*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Horten, Monica. 2013. *A copyright masquerade: how corporate lobbying threatens online freedoms*. London [u.a.]: Zed Books.
- Horten, Monica. 2016. *The closing of the net*. Cambridge: Polity Press.
- Howlett, Michael. 2000. Managing the „hollow state“: procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration* 43(4):412–431.
- Howlett, Michael. 2004. Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society* 23(2):1–17.
- Howlett, Michael. 2005. What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In *Designing Government: From Instruments to Governance*, Hrsg. Pearl Eliasdis, Margaret H. Hill, und Michael Howlett, 31–50. Montreal [u.a.]: McGill-Queen’s Univ. Press.
- Howlett, Michael. 2009a. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences* 42:73–89.
- Howlett, Michael. 2009b. Process sequencing policy dynamics: Beyond homeostasis and path dependency. *Journal of Public Policy* 29(3):241–262.



- Howlett, Michael. 2018a. Aligning Policy Tools and Their Targets: Nudging and Utility Maximization in Policy Design. In *Routledge Handbook of Policy Design*, Hrsg. Michael Howlett, und Ishani Mukherjee, 106–121. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Howlett, Michael. 2018b. Policy Instruments and Policy Design Choices: Selecting Substantive and Procedural Tools in Public Policymaking. In *Routledge Handbook of Policy Design*, Hrsg. Michael Howlett, und Ishani Mukherjee, 77–86. New York, London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Howlett, Michael. 2019a. *Designing public policies: principles and instruments* Second edition. London; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Howlett, Michael. 2019b. Structural mechanisms affecting policy subsystems activity: beyond individual and group behavioral propensities in policy design and policy change. In *Making Policies Work: First-and Second-order Mechanisms in Policy Design*, Hrsg. Giliberto Capano, Michael Howlett, Mishra Ramesh, und Atlaf Virani, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Howlett, Michael. 2019c. Temporality and the Analysis of Policy Processes. In *The Oxford Handbook of Time and Politics*, Hrsg. Klaus H. Goetz, und Michael Howlett, Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, und Ben Cashore. 2014. Conceptualizing Public Policy. In *Comparative Policy Studies. Conceptual and Methodological Challenges*, Hrsg. Isabelle Engeli, und Christine Rothmayr Allison, 17–33. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael, und Benjamin Cashore. 2007. Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change. *Canadian Political Science Review* 1(2):50–62.
- Howlett, Michael, und Benjamin Cashore. 2009. The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11(1):33–46.
- Howlett, Michael, und Klaus H. Goetz. 2014. Introduction: time, temporality and timescapes in administration and policy. *International Review of Administrative Sciences* 80(3):477–492.
- Howlett, Michael, und Andrea Migone. 2011. Charles Lindblom is alive and well and living in punctuated equilibrium land. *Policy and Society* 30(1):53–62.
- Howlett, Michael, und Ishani Mukherjee. 2018a. Introduction: The importance of policy design: effective processes, tools and outcomes. In *Routledge Handbook of Policy Design*, Hrsg. Michael Howlett, und Ishani Mukherjee, 3–19. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Howlett, Michael, und Ishani Mukherjee. 2018b. Policy design and non-design: A continuum of formulation modalities. In *Routledge Handbook of Policy Design*, Hrsg. Michael Howlett, und Ishani Mukherjee, New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Howlett, Michael, und Ishani Mukherjee. 2018c. *Routledge handbook of policy design*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee, und Jeremy Rayner. 2014. The elements of effective program design: A two-level analysis. *Politics and Governance* 2(2):1–12.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee, und Jeremy Rayner. 2018. Understanding Policy Designs Over Time Layering, Stretching, Patching and Packaging. In *Routledge Handbook of Policy Design*, Hrsg. Michael Howlett, und Ishani Mukherjee, New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee, und Jun Jie Woo. 2018. Thirty years of instrument research: What have we learned and where are we going? In *Handbook on Policy, Process and Governing*, Hrsg. H. K. Colebatch, und Robert Hoppe, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Howlett, Michael, und Mishra Ramesh. 2014. The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society* 33(4):317–327.
- Howlett, Michael, Mishra Ramesh, und Anthony Perl. 2009. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems* 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, Mishra Ramesh, und Anthony Perl. 2020. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.

- Howlett, Michael, und Jeremy Rayner. 2007. Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‚New Governance Arrangements‘. *Policy and Society* 26(4):1–18.
- Howlett, Michael, und Jeremy Rayner. 2013. Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design. *Politics and Governance* 1(2):170–182.
- Howlett, Michael, und Jale Tosun. 2019a. Policy styles: A new approach. In *Policy Styles and Policy-Making: exploring the linkages*, Hrsg. Michael Howlett, und Jale Tosun, 3–21. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Howlett, Michael, und Jale Tosun. 2019b. *Policy Styles and Policy-Making: Exploring the Linkages*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Hönnige, Christoph. 2008. Verfassungsgerichte in den EU-Staaten: Wahlverfahren, Kompetenzen und Organisationsprinzipien. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 6(3):524–553.
- Hönnige, Christoph. 2011. Beyond Judicialization: why we need more comparative research about constitutional courts. *European Political Science* 10(3):346–358.
- Höpner, Martin, Alexander Petring, Alexander Seikel, und Benjamin Werner. 2011. Liberalisierungspolitik: Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern. *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 63(1):1–32.
- Hösl, Maximilian. 2019. Semantics of the internet: a political history. *Internet Histories* 3(3-4):1–18.
- Hösl, Maximilian, Florian Irgmaier, und Ronja Kniep. 2019. Diskurse der Digitalisierung und organisationaler Wandel in Ministerien. In *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Hrsg. Tanja Klenk, Frank Nullmeier, und Göttrik Wewer, 383–394. Wiesbaden: Springer.
- Hösl, Maximilian, und Ronja Kniep. 2020. Auf den Spuren eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung von Internetpolitik in der Ministerialverwaltung. *Berliner Journal für Soziologie* 29:207–235.
- Hösl, Maximilian, und Julia Krüger. 2014. Policy Subsystems and Policy Fields. Why should Policy Analysis take Field Theories into Account? abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/Ha2bZe>, Zugegriffen: 2.12.2017.
- Hösl, Maximilian, und Abel Reiberg. 2016. Netzpolitik in statu nascendi. In *Text Mining in den Sozialwissenschaften*, Hrsg. Matthias Lemke, und Gregor Wiedemann, 315–342. Wiesbaden: Springer.
- Huber, Ernst Rudolf. 1981. *Deutsche Verfassungsgeschichte: seit 1789. Band 6: Die Weimarer Reichsverfassung*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Hucko, Elmar. 2007. Fingerzeige zum friedlichen Zusammenleben von Bibliotheken, Wissenschaft und Urheberrecht. In *Probleme des neuen Urheberrechts für die Wissenschaft, den Buchhandel und die Bibliotheken: Symposium am 21./22. Juni 2007 in München*, Hrsg. Elmar Hucko, Wien: Verl. Medien und Recht.
- Hummel, Marlies. 1989. *Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Urheberrechts: Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Justiz*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hummel, Marlies, und Cornelia Waldkircher. 1992. *Wirtschaftliche Entwicklungstrends von Kunst und Kultur: Gutachten im Auftrag des Bundesministers des Innern*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Humphreys, Peter, und Seamus Simpson. 2018. *Regulation, governance and convergence in the media*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hurka, Steffen, Christian Adam, und Christoph Knill. 2017. Is Morality Policy Different? Testing Sectoral and Institutional Explanations of Policy Change. *Policy Studies Journal* 45(4):688–712.
- Hurtz, Simon. 2019. Demos gegen Upload-Filter: Dieser Protest könnte Artikel 13 stoppen. *Süddeutsche Zeitung*. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/0xYegK>, Zugegriffen: 22.1.2020.
- Ingram, Helen, Peter DeLeon, und Anne Schneider. 2016. Conclusion: Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner. In *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives.*, Hrsg. B. Guy Peters, und Philippe Zittoun, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Initiative Urheberrecht. 2019. Offener Brief: Urheberrecht nicht missbrauchen abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/KYeS7w>, Zugegriffen: 8.6.2021.
- Jackson, Patrick Thaddeus. 2011. *The Conduct of Inquiry in International Relations*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Jahn, Detlef. 2013. *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

- Jakobi, Tobias, Yana Breindl, und Andreas Busch. 2019. Einleitung. In *Netzpolitik. Ein einführender Überblick.*, 1–16. Wiesbaden: Springer.
- Janning, Frank. 2008. Regime in der regulativen Politik. Chancen und Probleme eines Theorietransfers. In *Die Zukunft der Policy-Forschung*, Hrsg. Frank Janning, und Katrin Toens, 112–137. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Janning, Frank. 2011. *Die Spätgeburt eines Politikfeldes* 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Jarvis, Darryl S. L., und Alex Jingwei He. 2020. Policy entrepreneurship and institutional change: Who, how, and why? *Public Administration and Development* 40(1):3–10.
- Jenkins, William I. 1978. *Policy analysis: a political and organizational perspective*. London: Martin Robertson.
- Jenkins-Smith, Hank C., Daniel Nohrstedt, Christopher M. Weible, und Karin Ingold. 2018. The advocacy coalition framework: An overview of the research program. In *Theories of the policy process*, Hrsg. Christopher M. Weible, und Paul A. Sabatier, 145–182. 4. Auflage. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Jeserich, Kurt G. A., Hans Pohl, Georg-Christoph von Unruh, und Rudolf Morsey (Hrsg.). 1984. Die Aufgaben des Norddeutschen Bundes und des Reichs. In *Deutsche Verwaltungsgeschichte: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie*, 138–186. Stuttgart: DVA.
- Jessop, Bob. 2009. From governance to governance failure and from multi-level governance to multi-scalar meta-governance. In *The disoriented state: Shifts in governmentality, territoriality and governance*, Hrsg. Bas Arts, Arnoud Lagendijk, und Henk van Houtum, 79–98. Wiesbaden: Springer.
- Jetschke, Anja, und Tobias Lenz. 2013. Does Regionalism Diffuse? A New Research Agenda for the Study of Regional Organizations. *Journal of European Public Policy* 20(4):626–637.
- Jochim, Ashley E., und Peter J. May. 2010. Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. *Policy Studies Journal* 38(2):303–327.
- Johns, Adrians. 2010. *Piracy: The intellectual property wars from Gutenberg to Gates*. Chicago [u. a.]: University of Chicago Press.
- Jones, Candace, Mark Lorenzen, und Jonathan Sapsed (Hrsg.). 2015. *The Oxford handbook of creative industries*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, Michael D., und Hank C. Jenkins-Smith. 2009. Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change. *Policy Studies Journal* 37(1):37–58.
- JUVE. 2007. Überraschend: Justizministerium lässt 13 BGH-Anwälte zu abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/Lr3Oaq>, Zugegriffen: 23.10.2020.
- JUVE. 2014. BGH-Anwaltswahl: Justizminister Maas lässt dritten Kläger nachträglich zu « JUVE abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/YJqZdt>, Zugegriffen: 23.10.2020.
- JUVE. 2016. Überraschung: Maas lässt Hogan Lovells-Partner als weiteren BGH-Anwalt zu abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/0z1Ng1>, Zugegriffen: 23.10.2020.
- Jürgen Beyer. 2005. Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! *Zeitschrift für Soziologie* 34(1):5–21.
- Jürgen von Oertzen. 2006. Grounded Theory. In *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*, 145–154. Baden-Baden: Nomos.
- Jütte, Bernd Justin. 2017. *Reconstructing European Copyright Law for the Digital Single Market: between Old Paradigms and Digital Challenges*. Baden-Baden: Nomos.
- Kagan, Robert A. 2019. *Adversarial Legalism: The American Way of Law, Second Edition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kamps, Klaus, und Frank Marcinkowski. 2016. Medienpolitik in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Hrsg. Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer, und Gert Pickel, 825–836. Wiesbaden: Springer VS.
- Karl-Nikolaus Peifer. 2016. Das Urhebervertragsrecht – eine unvollendete Reform? In *Urhebervertragsrecht in der Reform: der „Kölner Entwurf“ in Text, Erläuterung und Kritik*, Hrsg. Karl-Nikolaus Peifer, 5–50. Wiesbaden: Springer.

- Katzenbach, Christian. 2017. There is Always More than Law: From Low IP Regimes to a Governance Perspective in Copyright Research. *J. Tech. L. & Pol'y* 22.
- Katzenbach, Christian. 2018. There Is Always More Than Law! From Low IP Regimes To A Governance Perspective In Copyright Research. *Journal of Technology Law and Policy* 22(1).
- Kaulbach, Ann-Marie. 2011. Typenzwang im BGB? *Jus: Juristische Schulung*(5):397–400.
- Keane, Michael (Hrsg.). 2016. *Handbook of cultural and creative industries in China*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Keiderling, Thomas. 2008. *Geist, Recht und Geld: die VG WORT 1958 - 2008*. Berlin: De Gruyter.
- Kernfeld, Barry Dean. 2011. *Pop song piracy: disobedient music distribution since 1929*. Chicago [u. a.]: University of Chicago Press.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston u.a.: Little, Brown; Co.
- Kischel, Uwe. 2019. *Comparative law*. Oxford: Oxford University Press.
- Klein, Armin. 2009. *Kulturpolitik: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer.
- Kleis Nielsen, Rasmus, und Sarah Anne Ganter. 2017. Dealing with digital intermediaries: A case study of the relations between publishers and platforms. *New Media & Society* 20(4).
- Klippel, Diethelm, und Elmar Wadle. 1993. Die Idee des geistigen Eigentums in Naturrecht und Rechtsphilosophie des 19. Jahrhunderts. In *Historische Studien zum Urheberrecht in Europa. Entwicklungslinien und Grundfragen*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Kneuer, Marianne. 2017. Digitale Medien und Kommunikation in der Vergleichenden Politikwissenschaft. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 11(4):503–511.
- Knill, Christoph. 2013. CONSENSUS 2.0 Coding Manual.
- Knill, Christoph, Christian Adam, und Steffen Hurka. 2015. *On the Road to Permissiveness? Change and Convergence of Moral Regulation in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Knill, Christoph, und Dirk Lehmkuhl. 2002. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance. *Governance* 15(1).
- Knill, Christoph, Kai Schulze, und Jale Tosun. 2010. Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen. *Politische Vierteljahresschrift* 51(3):409–432.
- Knill, Christoph, Kai Schulze, und Jale Tosun. 2012. Regulatory policy outputs and impacts: Exploring a complex relationship. *Regulation & Governance* 6(4):427–444.
- Knill, Christoph, und Jale Tosun. 2012. *Public policy: a new introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Knill, Christoph, und Jale Tosun. 2015. *Einführung in die Policy-Analyse*. Opladen: UTB.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone, und Michael Hill. 2007. *Public policy analysis*. Bristol: Policy Press.
- Kohl, Uta. 2017. *The Net and the Nation State. Multidisciplinary Perspectives on Internet Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koning, Edward Anthony. 2016. The three institutionalisms and institutional dynamics: understanding endogenous and exogenous change. *Journal of Public Policy* 36(4):639–664.
- Koop, Christel, und Martin Lodge. 2017. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance* 11(1):95–108.
- Koreh, Michal, Ronen Mandelkern, und Ilana Shpaizman. 2019. A dynamic theoretical framework of gradual institutional changes. *Public Administration* 97(3):605–620.
- König, Klaus, und Nicolai Dose. 1993. Klassifikationsansätze zum staatlichen Handeln. In *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*, Hrsg. Klaus König, und Nicolai Dose, 3–150. Köln [u.a.]: Heymann.
- Krajewski, Markus. 2011. Die neue handelspolitische Bedeutung des Europäischen Parlaments. In *Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union nach Lissabon*, Hrsg. Marc Bungenberg, und Christoph Herrmann, 53–75. Baden-Baden: Nomos.

- Kreile, Reinhold, Jürgen Becker, und Karl Riesenhuber. 2008. Einführung. In *Recht und Praxis der GEMA: Handbuch und Kommentar*, Hrsg. Karl Riesenhuber, Reinhold Kreile, und Jürgen Becker, 1–4. 2. Auflage. Berlin: De Gruyter.
- Krempl, Stefan. 2012. Urheberrechtsreform: Ein kleiner Strauß Änderungen statt 3. Korb. *Heise*. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/3m0yD1>, Zugegriffen: 27.5.2021.
- Kretschmer, Martin, George Michael Klimis, und Roger Wallis. 1999. The Changing Location of Intellectual Property Rights in Music: A Study of Music Publishers, Collecting Societies and Media Conglomerates. *Prometheus* 17(2):163.
- Kreuzer, Marcus. 2019a. The Structure of Description: Evaluating Descriptive Inferences and Conceptualizations. *Perspectives on Politics* 17(1):122–139.
- Kreuzer, Marcus. 2019b. Varieties of Time in Comparative Historical Analysis. In *The Oxford Handbook of Time and Politics*, Hrsg. Klaus H. Goetz, Oxford: Oxford University Press.
- Krikorian, Gaëlle, und Amy Kapczynski (Hrsg.). 2010. *Access to knowledge in the age of intellectual property*. New York, NY: Zone Books.
- Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kröger, Detlef. 2003. Geistiges Eigentum im Netz. In *Bürgerrechte im Netz*, Hrsg. Christiane Schulzki-Haddouti, 210–226. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Krüger, Wolfgang, Thomas Rauscher, und Jens Adolphsen (Hrsg.). 2017. *Münchener Kommentar zur ZPO. Band 3* 5. Aufl. München: C.H. Beck.
- Kuckartz, Udo. 2016. *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung 3.*, überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz Juventa.
- Küllmer, Björn. 2019. Interessenvermittlung der Internetwirtschaft. In *Netzp politik: Ein einführender Überblick*, Hrsg. Andreas Busch, Yana Breindl, und Tobias Jakobi, 127–140. Wiesbaden: Springer.
- Küllmer, Björn, und Yana Breindl. 2019. Die Regulierung von Online-Inhalten in Deutschland: Zuständigkeit, technische Sperrmöglichkeiten und Regulierungsansätze. In *Netzp politik: ein einführender Überblick*, Hrsg. Andreas Busch, Tobias Jakobi, und Yana Breindl, 333–352. Wiesbaden: Springer.
- Künßberg, Eberhard von. 2017. *Die Entwicklung der deutschen Rechtssprache* 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Küppers, Reiner. 2010. *Künstlerinnen und Künstler zwischen kreativer Freiheit und sozialer Sicherheit*. Frankfurt am Main: Lang.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, und Robert W. Vishny. 1998. Law and Finance. *Journal of Political Economy* 106(6):1113–1155.
- Ladas, Stephen Pericles. 1938. *International copyright and Interamerican copyright*. New York: MacMillan.
- Landes, William M., und Richard A. Posner. 1989. An economic analysis of copyright law. *Journal of Legal Studies* 18(2):325–363.
- Lang, Achim. 2019. Collaborative Governance in Health and Technology Policy: The Use and Effects of Procedural Policy Instruments. *Administration & Society* 51(2):272–298.
- Larsson, Stefan. 2011. The Path Dependency of Copyright. *SCRIPTed* 8(1):8–31.
- Larsson, Stefan, und Håkan Hydén. 2011. Law, deviation and paradigmatic change: Copyright and its metaphors. In *Technology for facilitating humanity and combating social deviations: Interdisciplinary perspectives*, Hrsg. Miguel Vargas Martin, Miguel A. Garcia-Ruiz, und Arthur Edwards, 188–208. Hershey, Pa: IGI Global.
- Latcheva, Rossalina, und Eldad Davidov. 2019. Skalen und Indizes. In *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Hrsg. Nina Baur, und Jörg Blasius, 893–905. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Laux, Henning, und Hartmut Rosa. 2015. Clockwork Politics – Fünf Dimensionen politischer Zeit. In *Zeit der Politik*, Hrsg. Holger Straßheim, und Tom Ulbricht, 51–69. Baden-Baden: Nomos.
- Leber, Fabian. 2010. *Kulturpolitik aus dem Kanzleramt: die Kulturpolitik der Regierung Schröder 1998 - 2002*. Marburg: Tectum-Verlag.

- Lee, Hye-Kyung. 2019. Making creative industries policy in the real world: differing configurations of the culture-market-state nexus in the UK and South Korea. *International Journal of Cultural Policy* 26(4):544–560.
- Leendertz, Ariane. 2019. Amerikanische Policy-Forschung, Komplexität und die Krise des Regierens: Zur gesellschaftlichen Einbettung sozialwissenschaftlicher Begriffsbildung. *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 42(1):43–63.
- Leggewie, Claus, und Christoph Bieber. 2002. Interaktive Demokratie und Multimediapolitik: Inhalte - Akteure - Prozesse. In *E-Government. Effizient verwalten, demokratisch regieren.*, Hrsg. Stefan Friedrichs, Thomas Hart, und Oliver Schmidt, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Lehmbruch, Gerhard. 2002. Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. In *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Hrsg. Arthur Benz, und Gerhard Lehmbruch, 53–110. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lehnert, Matthias. 2007. Sinn und Unsinn von Typologien. In *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme, Strategien, Anwendungen*, Hrsg. Thomas Gschwend, und Frank Schimmelfennig, Frankfurt am Main; New York: Campus Verlag.
- Lehnert, Matthias, Bernhard Miller, und Arndt Wonka. 2007. Na Und? Überlegungen zur theoretischen und gesellschaftlichen Relevanz in der Politikwissenschaft. In *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme, Strategien, Anwendungen.*, Hrsg. Thomas Gschwend, und Frank Schimmelfennig, 39–60. Frankfurt am Main; New York: Campus Verlag.
- Lehguth, Gerold, und Klaus Vogelsang. 1988. Die Organisationserlasse der Bundeskanzler seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der politischen Entwicklung. *Archiv des öffentlichen Rechts* 113(4):531–582.
- Leibfried, Stephan, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah Levy, Frank Nullmeier, und John Stephens (Hrsg.). 2015. *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Corby: Oxford University Press.
- Leifeld, Philip. 2013. Reconceptualizing major policy change in the advocacy coalition framework: A discourse network analysis of German pension politics. *Policy Studies Journal* 41(1):169–198.
- Leijon, Karin. 2021. National courts and preliminary references: supporting legal integration, protecting national autonomy or balancing conflicting demands? *West European Politics* 44(3):510–530.
- Lembcke, Oliver W, Robert Christian van Ooyen, und Martin H. W. Möllers. 2015. Das Bundesverfassungsgericht und die Regierung Adenauer – vom Streit um den Status zur Anerkennung der Autorität. In *Handbuch Bundesverfassungsgericht Im Politischen System*, 231–243. Wiesbaden: Springer.
- Levi-Faur, David. 2006. Regulatory Capitalism: The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity. *Governance* 19(3):497–525.
- Levi-Faur, David. 2011. Regulation and Regulatory Governance. In *Handbook on the Politics of Regulation*, Hrsg. David Levi-Faur, 3–21. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Levi-Faur, David (Hrsg.). 2012. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, Justin, und Toby Miller (Hrsg.). 2003. *Critical cultural policy studies: a reader*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Lim, Lorraine, und Hye Gyeong (Hrsg.). 2019. *Routledge handbook of cultural and creative industries in Asia*. London: Routledge.
- Linder, Stephen H., und B. Guy Peters. 1989. Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy* 9(1):35–58.
- Lindow, Stefan. 2018. Internet Policy and German Copyright Regulation. A Subsystem Perspective to Assess Changes in Interest Group Dynamics and Policy-Making. In *Managing Democracy in the Digital Age: Internet Regulation, Social Media Use, and Online Civic Engagement*, Hrsg. Julia Schwanholz, Todd Graham, und Peter-Tobias Stoll, 53–74. Wiesbaden: Springer.
- Lindow, Stefan. 2019. Magna Carta, magna controversia. Ideen, Interessen und Konflikte im Urheberrecht. In *Netzpolitik: Ein einführender Überblick*, Hrsg. Andreas Busch, Yana Breindl, und Tobias Jakobi, 225–261. Wiesbaden: Springer VS.
- Lindow, Stefan. 2021a. *Bestand und Wandel von Policy-Dimensionen im deutschen Urheberrecht 1870-2019*, <https://doi.org/10.25625/NHYXQI>, Göttingen Research Online / Data, V1

- Lindow, Stefan. 2021b. *Antragsentwicklung bei deutschen Urheberrechtsschiedsstelle*, <https://doi.org/10.25625/7YAFUE>, Göttingen Research Online / Data, V1.
- Litman, Jessica. 1989. Copyright legislation and technological change. *Or. L. Rev.* 68:275.
- Litman, Jessica. 1991. Copyright as myth. *U. Pitt. L. Rev.* 53:235.
- Litman, Jessica D. 1986. Copyright Compromise and Legislative History. *Cornell L. Rev.* 72:857.
- Littoz-Monnet, Annabelle. 2006. Copyright in the EU: droit d'auteur or right to copy? *Journal of European Public Policy* 13(3):438–455.
- Littoz-Monnet, Annabelle. 2007. *The European Union and culture: between economic regulation and European cultural policy*. Manchester: Manchester University Press.
- Littoz-Monnet, Annabelle. 2012. Agenda-Setting Dynamics at the EU Level: The Case of the EU Cultural Policy. *Journal of European Integration* 34(5):505–522.
- Littoz-Monnet, Annabelle. 2015. Encapsulating EU cultural policy into the EU's growth and competitiveness Agenda: Explaining the success of a paradigmatic shift in brussels. In *Cultural governance and the European Union: protecting and promoting cultural diversity in Europe*, Hrsg. Evangelia Psychogiopoulou, 25–36. Wiesbaden: Springer.
- Loader, Brian D. (Hrsg.). 1997. *The governance of cyberspace: politics, technology and global restructuring*. London: Routledge.
- Lodge, Martin, und Kai Wegrich. 2012. *Managing regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Lodge, Martin, und Kai Wegrich. 2014. Introduction: governance innovation, administrative capacities, and policy instruments. In *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*, Hrsg. Martin Lodge, und Kai Wegrich, Oxford: Oxford University Press.
- Loer, Kathrin, Renate Reiter, und Annette Elisabeth Töller. 2015. Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? *der moderne staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8(1):7–28.
- Loewenheim, Ulrich. 2015. Das Urhebervertragsrecht. In *Vom Magnettonband zu Social Media-Festschrift 50 Jahre Urheberrechtsgesetz (UrhG)*, Hrsg. Thomas Dreier, und Reto M. Hilty, 171–179. München: C.H. Beck.
- Loewenheim, Ulrich, Matthias Leistner, und Ansgar Ohly (Hrsg.). 2020. *Urheberrecht: UrhG, KUG, VGG : Kommentar* 6., neu bearbeit. München: C.H. Beck.
- Logie, John. 2003. A copyright cold war? The polarized rhetoric of the peer-to-peer debates. *First Monday* 8(7).
- Lorenz, Astrid. 2016. Verfassungen in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Hrsg. Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer, und Gert Pickel, 373–383. Wiesbaden: Springer.
- Lowi, Theodore J. 1972. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review* 32(4):298.
- Löhr, Isabella. 2010. *Die Globalisierung geistiger Eigentumsrechte: Neue Strukturen internationaler Zusammenarbeit 1886-1952*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Löhr, Isabella. 2011. The Propertisation and Internationalisation of Culture in the 20th century. *Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung* 21(2):29–45.
- Luy, Maren Constanze. 2019. *Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Macmillan, Fiona. 2014. „Are You Sure/That We Are Awake?\": European Media Policy and Copyright. In *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, Hrsg. Karen Donders, Caroline Pauwels, und Jan Loisen, 382–401. London: Palgrave Macmillan.
- Maggetti, Martino. 2012. *Regulation in Practice: the de facto independence of regulatory agencies*. Colchester: ECPR Press.
- Maggetti, Martino, und Yannis Papadopoulos. 2018. The Principal–Agent Framework and Independent Regulatory Agencies. *Political Studies Review* 16(3):172–183.
- Maggetti, Martino, und Philipp Trein. 2019. Multilevel governance and problem-solving: Towards a dynamic theory of multilevel policy-making? *Public Administration* 97(2):355–369.

- Mahoney, James. 2017. Shift Happens: The Historical Institutionalism of Kathleen Thelen. *PS: Political Science & Politics* 50(04):1115–1119.
- Mahoney, James, Khairunnisa Mohamedali, and Christoph Nguyen. 2016. Causality and Time in Historical Institutionalism. In *The Oxford handbook of historical institutionalism*, Hrsg. Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti, und Adam Sheingate, Oxford: Oxford University Press.
- Mai, Manfred. 2003. Medienpolitik—Genese und Ausdifferenzierung eines Politikfeldes. In *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen*, Hrsg. Katharina Holzinger, Christoph Knill, und Dirk Lehmkuhl, 219–239. Wiesbaden: Springer.
- Mair, Peter. 2008. Concepts and concept formation. In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Hrsg. Donatella della Porta, und Michael Keating, Cambridge: Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico. 1997. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy* 17(02):139–167.
- Malang, Thomas. 2020. Muster und Erklärungen musikalischer Zensur in Deutschland. In *Politische Komplexität, Governance von Innovationen und Policy-Netzwerke*, Hrsg. Melanie Nagel, Patrick Kenis, Philip Leifeld, und Hans-Jörg Schmedes, 113–120. Wiesbaden: Springer.
- Manow, Philip, und Simone Burkhart. 2007. Legislative Self-Restraint Under Divided Government In Germany, 1976-2002. *Legislative Studies Quarterly* XXXII(2):167–191.
- Mansell, Robin. 2015. Platforms of power. *Intermedia* 43(1):20–24.
- Maracke, Catharina. 2003. *Die Entstehung des Urheberrechtsgesetzes von 1965*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Maracke, Catharina. 2015. Das Urheberrechtswahrnehmungsgesetz von 1965. In *Vom Magnettonband zu Social Media. Festschrift: 50 Jahre Urheberrechtsgesetz*, Hrsg. Thomas Dreier, und Reto Hilty, 41–54. München: C.H. Beck.
- Margetts, Helen Z. 2009. The Internet and Public Policy. *Policy & Internet* 1(1):1–21.
- Marsden, Christopher T. 2011. *Internet Co-Regulation: European law, Regulatory Governance and Legitimacy in Cyberspace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marwitz, Bruno, und Albert Osterrieth. 1929. *Das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie.: Gesetz vom 9. Jan. 1907 mit den Abänderungen vom 22. Mai 1910* 2. Aufl. Berlin: Heymann.
- Mastenbroek, Ellen. 2018. Europeanization of Policies and Administration. In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro, und Sandra Van Thiel, 823–840. London: Palgrave Macmillan UK.
- Mattei, Ugo, und Luca G. Pes. 2008. Civil Law and Common Law: Toward Convergence? In *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Hrsg. Gregory A. Caldeira, R. Daniel Kelemen, und Keith E. Whittington, Oxford: Oxford University Press.
- May, Christopher. 1998. Thinking, buying, selling: Intellectual property rights in political economy. *New Political Economy* 3(1):59–78.
- May, Christopher. 2000. *The Global Political Economy of Intellectual Property Rights: The New Enclosures?* Abingdon, Oxon: Routledge.
- May, Christopher. 2007. *The World Intellectual Property Organization: Resurgence and the Development Agenda*. London [u.a.]: Routledge.
- May, Christopher N., und Susan K. Sell. 2006. *Intellectual property rights: a critical history*. Boulder, Colo. [u.a.]: Lynne Rienner Publishers.
- May, Peter J., und Ashley E. Jochim. 2013. Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing. *Policy Studies Journal* 41(3):426–452.
- May, Peter J., Joshua Sapotichne, und Samuel Workman. 2006. Policy Coherence and Policy Domains. *Policy Studies Journal* 34(3):381–403.
- Mayer-Schönberger, Viktor. 2012. Separated at Birth? Über die gesellschaftlichen Verfügungsmechanismen von Information am Beispiel Datenschutz und Urheberrecht. In *Politik und die Regulierung von Information*, Hrsg. Andreas Busch, und Jeanette Hofmann, 194–212. Baden-Baden: Nomos.



- Mayntz, Renate. 2006. Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie. In *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, 11–21. Baden-Baden: Nomos.
- Mazziotti, Giuseppe, und Evangelia Psychogiopoulou. 2015. Cultural Diversity and the EU Copyright Policy and Regulation. In *Cultural governance and the European Union: protecting and promoting cultural diversity in Europe*, 91–105. London: Palgrave Macmillan.
- McConnell, Allan. 2010. *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- McConnell, Allan. 2017. Policy Success and Failure. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- McCool, Daniel (Hrsg.). 1995. *Public policy theories, models, and concepts: an anthology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- McCool, Daniel. 1998. The Subsystem Family of Concepts: A Critique and a Proposal. *Political Research Quarterly* 51(2):551–570.
- Meier, Henk Erik. 2007. Urheberrechte als Governance-Problem: Erklärungsbeitrag und -defizite der Governance-Forschung. In *Von der Medienpolitik zur Media Governance?*, Hrsg. Patrick Donges, 216–232. Köln: Halem.
- Meinel, Florian. 2019. *Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems: vergleichende Studien zu einem Verfassungsproblem der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Melichar, Ferdinand. 1983. *Die Wahrnehmung von Urheberrechten durch Verwertungsgesellschaften: am Beispiel der VG WORT*. München: Schweitzer.
- Melichar, Ferdinand. 2014. Verwertungsgesellschaften. In *Europäisches Medienrecht und Durchsetzung des geistigen Eigentums*, Hrsg. Artur-Axel Wandtke, und Claudia Ohst, Berlin: De Gruyter.
- Melichar, Ferdinand. 2015. Erste Novellierungen. In *Vom Magnettonband zu Social Media-Festschrift 50 Jahre Urheberrechtsgesetz (UrhG)*, Hrsg. Thomas Dreier, und Reto M. Hilty, 79–90. München: C.H. Beck.
- Mendez, Fernando. 2007. The Governance and Regulation of the Internet in the European Union, the United States and Switzerland: A comparative federalism approach. phdthesis. European University Institute Florence. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/u2RFXV>, Zugegriffen: 6.2.2021.
- Menell, Ben W. F. Depoorter AND Peter Seth (Hrsg.). 2019. *Research handbook on the economics of intellectual property law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim. 1960. *Sind urheberrechtliche Verwertungsgesellschaften Kartelle?* Berlin, Frankfurt a.M.: Vahlen.
- Mettler, Suzanne, und Mallory SoRelle. 2018. Policy feedback theory. In *Theories of the Policy Process*, Hrsg. Christopher M. Weible, und Paul A. Sabatier, 103–134. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Metz, Florence, und Anik Glaus. 2019. Integrated Water Resources Management and Policy Integration: Lessons from 169 Years of Flood Policies in Switzerland. *Water* 11(6).
- Meyer, Trisha. 2017. *The Politics of Online Copyright Enforcement in the EU*. Cham: Springer International Publishing.
- Mogg, Thomas. 2006. *Die Kodifikation von Verlagsrecht und Verlagsvertrag in Deutschland: die Geschichte des Gesetzes über das Verlagsrecht vom 19. Juni 1901 und seine Vorgeschichte*. Aachen: Shaker.
- Montagnani, Maria Lilla, und Maurizio Borghi. 2008. Promises and Pitfalls of the European Copyright Law Harmonization Process. In *The European Union and the Culture Industries Regulation and the Public Interest*, Hrsg. David Ward, Aldershot [u.a.]: Ashgate.
- Moore, Brendan, und Andrew Jordan. 2020. Disaggregating the dependent variable in policy feedback research: an analysis of the EU Emissions Trading System. *Policy Sciences* 53(2):291–307.
- Möllers, Martin H. W. 2018. Gesetzgebung. In *Handbuch Staat*, Hrsg. Rüdiger Voigt, 1007–1018. Wiesbaden: Springer.
- Mueller, Milton L. 2012. Editorial: From telecommunications policy to Internet governance. *Telecommunications Policy* 36(6):449–450.

- Mueller, Milton, Andreas Kuehn, und Stephanie Michelle Santoso. 2012. Policing the network: Using DPI for copyright enforcement. *Surveillance & Society* 9(4).
- Muno, Wolfgang. 2016. Fallstudien und Process Tracing in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Hrsg. Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer, und Gert Pickel, 79–90. Wiesbaden: Springer VS.
- Muzaka, Valbona. 2010. Linkages, contests and overlaps in the global intellectual property rights regime. *European Journal of International Relations* 17(4):755–776.
- Muzaka, Valbona. 2012. Intellectual Property Governance: The Emergence of a New and Contested Global Regime. In *The Diffusion of Power in Global Governance: International Political Economy Meets Foucault*, Hrsg. Stefano Guzzini, und Iver B. Neumann, 71–90. London: Palgrave Macmillan UK.
- Muzaka, Valbona. 2013. Intellectual property protection and European ‚competitiveness‘. *Review of International Political Economy* 20(4):819–847.
- Müller, Markus M., und Roland Sturm. 2010. *Wirtschaftspolitik kompakt* 1. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Müller, Markus M., Roland Sturm, Patrick Finke, und Antonios Souris. 2020. *Parteipolitik im Bundesrat: Der Bundesrat und seine Ausschüsse*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller-Ibold, Till. 2011. Die gemeinsame Handelspolitik nach Lissabon. Sekundärrechtsabhängigkeit der gemeinsamen Handelspolitik. In *Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union nach Lissabon*, Hrsg. Marc Bungenberg, und Christoph Herrmann, 75–95. Baden-Baden: Nomos.
- Nachmany, Michal, Rebecca Byrnes, und Swenja Surminski. 2019. National laws and policies on climate change adaptation: a global review abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/t9izcq>, Zugegriffen: 11.6.2020.
- Nebel, Kerstin. 2016. Leben und sterben lassen – Die Regulierung der embryonalen Stammzellforschung und Sterbehilfe in Deutschland. phdthesis. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/dE1aAD>, Zugegriffen: 19.5.2021.
- Niedobitek, Matthias. 2019. Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren. In *Handbuch Europäische Union*, Hrsg. Peter Becker, und Barbara Lippert, 1–21. Springer.
- Noetzel, Thomas, Thomas Krumm, und Bettina Westle. 2009. Dokumentenanalyse. In *Methoden der Politikwissenschaft*, Hrsg. Bettina Westle, 325–333. Baden-Baden: Nomos.
- Nohrstedt, Daniel, und Christopher M. Weible. 2010. The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 1(2):1–32.
- Nohrstedt, Daniel, Christopher M. Weible, Karin Ingold, und Adam D. Henry. 2020. Comparing policy processes: insights and lessons from the Advocacy Coalition Framework research program. In *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, Hrsg. B. Guy Peters, und Guillaume Fontaine, 67–89. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Nomine, Rainer. 2001. *Der Königlich Preußische Literarische Sachverständigen-Verein in den Jahren 1838 bis 1870*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Nordemann, Axel, Jan Bernd Nordemann, und Christian Czychowski. 2018. *Urheberrecht: Kommentar zum Urheberrechtsgesetz, Verlagsgesetz, Einigungsvertrag (Urheberrecht), neu: zur EU-Portabilitätsverordnung 12., erweiterte und überarbeitete Auflage*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Nordemann, Wilhelm. 1991. Entwicklung und Bedeutung der Verwertungsgesellschaften. In *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht in Deutschland. Bd. 2*, Hrsg. Friedrich-Karl Beier, 1197–1210. Weinheim Basel (Schweiz) Cambridge New York, NY: VCH.
- Norrgård, Marcus, und Ansgar Ohly. 2012. The European principles of IP enforcement: harmonisation through communication? In *Common Principles of European Intellectual Property Law*, 203–222. Tübingen: Mohr Siebeck.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Noweski, Michael. 2011. Ausreifende Politikfelder - Perspektiven einer Theorie. *der moderne staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 4(2):481–494.
- Nugent, Neill. 2017. *The government and politics of the European Union* 8th edition. London: Palgrave Macmillan.

- Nuss, Sabine. 2006a. All rights reserved? In *Informatisierung der Arbeit - Gesellschaft im Umbruch*, Hrsg. Andrea Baukrowitz, Thomas Berker, Andreas Boes, Sabine Pfeiffer, Rudi Schmiede, und Mascha Will, Berlin: edition sigma.
- Nuss, Sabine. 2006b. *Copyright & Copyriot*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Nye, Joseph S. 2008. Public Diplomacy and Soft Power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616(1):94–109.
- Okamura, Daniel. 2019. Islands in the Stream: How Digital Music Piracy Became a Normal Activity. In *Interfacing Ourselves: Living in the Digital Age*, Hrsg. Cristina Bodinger-de Uriarte, New York: Routledge.
- Olshausen, Justus von. 1913. *Die Strafgesetzgebung des Deutschen Reichs. 5, Die Reichs-Gesetze betreffend Urheberrecht und gewerblichen Rechtsschutz: Textausgabe mit Anmerkungen und Sachregister zum praktischen Gebrauch* 3. Aufl. Berlin: Vahlen.
- Spiegel Online. 2019. Uploadfilter und Leistungsschutzrecht: EU-Parlament stimmt Urheberrechts-Richtlinie komplett zu. *Spiegel Online*. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/G3VPbR>, Zugegriffen: 30.5.2021.
- Ostergard, Robert L. 2000. The Measurement of Intellectual Property Rights Protection. *Journal of International Business Studies* 31(2):349–360.
- Osterrieth, Albert. 1920. *Gewerblicher Rechtsschutz (unlauterer Wettbewerb) und Urheberrecht im Friedensvertrag von Versailles: (Art. 306-311 sowie 274 und 275 des Friedensvertrags)*. Berlin: Vahlen.
- Ostheim, Tobias, und Manfred G. Schmidt. 2007. Die Lehre vom Politik-Erbe. In *Der Wohlfahrtsstaat*, Hrsg. Manfred G. Schmidt, 85–95. Wiesbaden: Springer.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding institutional diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Papageorgiadis, Nikolaos, und Frank McDonald. 2019. Defining and Measuring the Institutional Context of National Intellectual Property Systems in a post-TRIPS world. *Journal of International Management* 25(1):3–18.
- Park, Walter G. 2005. Do intellectual property rights stimulate R&D and productivity growth? Evidence from cross-national and manufacturing industries data. In *Intellectual Property and Innovation in the Knowledge-Based Economy*, Hrsg. Jon Putnam, 9–51. Ottawa: Industry Canada.
- Pauwels, Caroline, und Simon Delaere. 2007. The political and regulatory framework towards a European information and knowledge society. In *The Privatisation of European Telecommunications*, Hrsg. Johan From, und Kjell A. Eliassen, 51–74. Aldershot [u.a.]: Ashgate.
- Pentheroudakis, Chryssoula. 2009. *Urheberrechtlicher Wandel und die kollektive Wahrnehmung in der Informationsgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Peters, B. Guy. 2015. State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration* 30(3-4):261–276.
- Peters, B. Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy, Guillaume Fontaine, und Jose-Luis Mendez. 2018. Substance and Methods in the Comparative Study of Policy Change. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20(2):133–141.
- Petersen, Klaus. 1995. *Zensur in der Weimarer Republik*. Stuttgart [u.a.]: Metzler.
- Peukert, Alexander. 2015. Copyright and the Two Cultures of Online Communication. In *Intellectual Property Law and Human Rights*, Hrsg. Paul L. C. Torremans, 365–393. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Pfennig, Gerhard, Michael Schwarz, und Gerhard Pfennig (Hrsg.). 1993. Die Funktionärsclique aus Frankfurt. Die Geschichte der Wahrnehmung visueller Urheberrechte am Beispiel der VG Bild-Kunst. In *Die Zukunft der Bilder: Medienentwicklung und Recht: 25 Jahre VG BILD-KUNST*, 12–29. Göttingen: Steidl.
- Pickel, Gert, und Susanne Pickel. 2009. Qualitative Interviews als Verfahren des Ländervergleichs. In *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*, Hrsg. Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth, und Detlef Jahn, 441–465. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pickel, Susanne, und Gert Pickel. 2012. Die Messung von Indizes in der Vergleichenden Politikwissenschaft – methodologische Spitzfindigkeit oder substantielle Notwendigkeit. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6(S1):1–17.

- Pierce, Jonathan J., Holly L. Peterson, und Katherine C. Hicks. 2020. Policy Change: An Advocacy Coalition Framework Perspective. *Policy Studies Journal* 48(1):64–86.
- Pierre, Jon, und B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pierson, Matthias, Thomas Ahrens, und Karsten R. Fischer. 2014. *Recht des geistigen Eigentums*. Baden-Baden: UTB.
- Pierson, Paul. 1993. When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World politics* 45(4):595–628.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review* 94(2):251–267.
- Pierson, Paul. 2006. Public policies as institutions. In *Rethinking political institutions: The art of the state*, Hrsg. Ian Shapiro, 114–31. New York: New York University Press.
- Plöhn, Jürgen. 2005. Die Gerichtsbarkeit. In *Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Oscar W. Gabriel, und Everhard Holtmann, 309–331. München: Oldenbourg.
- Png, Ivan Paak Liang, und Qiu-hong Wang. 2016. Copyright law and the supply of creative work: Evidence from the movies. In *Comparative Law and Economics*, Hrsg. Theodore Eisenberg, und Giovanni B. Ramello, 407–441. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Poepfel, Jan. 2005. *Die Neuordnung der urheberrechtlichen Schranken im digitalen Umfeld*. Göttingen: V & R unipress.
- Pohle, Julia. 2018. Digitalpolitik in Deutschland: globales Politikfeld sucht Ministerium > Regierungsforschung abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/G2OgBZ>, Zugegriffen: 17.1.2020.
- Pohle, Julia. 2019. Abgesang der Netzpolitik: Rückblick auf ein Politikfeld im Wandel. *Politische Vierteljahresschrift* 60:647–650.
- Poort, Joost, João Pedro Quintais, Martin van der Ende, Anastasia Yagafarova, und Mathijs Hageraats. 2018. *Global Online Piracy Study*. Institute for Information Law, University of Amsterdam abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/v6HY4B>, Zugegriffen: 15.11.2019.
- Posner, Richard A. 2010. *How Judges Think*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Postigo, Hector. 2012. *The digital rights movement: the role of technology in subverting digital copyright*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Potschka, Christian. 2012. *Towards a market in broadcasting: communications policy in the UK and Germany*. Wiesbaden: Springer.
- Princen, Sebastiaan, und Paul 't Hart. 2014. Putting policy paradigms in their place. *Journal of European Public Policy* 21(3):470–474.
- Puppis, Manuel, Michael Latzer, und Otfried Jarren. 2010. Medien-und Kommunikationspolitik. In *Einführung in die Publizistikwissenschaft*, Hrsg. Heinz Bonfadelli, 271–306. Bern: Haupt.
- Quintais, João, und Joost Poort. 2019. *The Decline of Online Piracy: How Markets – Not Enforcement – Drive Down Copyright Infringement*, {SSRN} {Scholarly} {Paper}. Rochester, NY: Social Science Research Network abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/pZGXgz>, Zugegriffen: 18.11.2019.
- Rauter, Gustav. 1905. *Das deutsche Urheberrecht an literarischen, künstlerischen und gewerblichen Schöpfungen. Mit besonderer Berücksichtigung der internationalen Verträge*. Leipzig: Göschen.
- Rayner, Jeremy. 2015. The Past and Future of Governance Studies: From Governance to Meta-governance? In *Varieties of Governance. Dynamics, Strategies, Capacities*, Hrsg. Giliberto Capano, Michael Howlett, und Mishra Ramesh, 235–254. London: Palgrave Macmillan.
- Reda, Julia. 2013. Wie reagieren Parteien auf neue politische Themen? Der programmatische Einfluss der Piratenpartei auf die etablierten deutschen Parteien. Magisterarbeit. Johannes-Gutenberg-Universität Mainz. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/eRyDZE>, Zugegriffen: 11.2.2020.
- Reda, Julia. 2021. Urheberrechtsreform: Liedschnipsel sind nicht das Problem, sondern Uploadfilter. *Zeit Online*. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/XoQijB>, Zugegriffen: 4.5.2021.
- Rehder, Britta. 2009. Interessenvermittlung in Politikfeldern – ein vergleichendes Fazit. In *Interessenvermittlung in Politikfeldern*, Hrsg. Britta Rehder, Ulrich Willems, und Thomas von Winter, 267–273. Wiesbaden: Springer.

- Rehder, Britta, und Katharina van Elten. 2019. Mobilisierung von Recht durch Legal Technologies. In *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Hrsg. Tanja Klenk, Frank Nullmeier, und Göttrik Wewer, 1–10. Wiesbaden: Springer VS.
- Rehder, Britta, und Ingrid Schneider. 2016. *Gerichtsverbände, Grundrechte und Politikfelder in Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- Rehder, Britta, Ulrich Willems, und Thomas von Winter (Hrsg.). 2009. *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reiberg, Abel. 2018. *Netzpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Kreile, Reinhold. 2008. Die Zusammenarbeit der Verwertungsgesellschaften. In *Recht und Praxis der GEMA: Handbuch und Kommentar*, Hrsg. Jürgen Becker, Karl Riesenhuber, und Reinhold Kreile. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Berlin: De Gruyter.
- Reißmann, Ole. 2009. Demo gegen Überwachung: Loveparade für Bürgerrechte. *Spiegel Online*. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/hRmhVU>, Zugegriffen: 22.1.2020.
- Renz, Thomas. 2019. Die Handlungsempfehlung. Zur Methodologie einer praxisorientierten Kulturpolitikforschung. In *Forschungsfeld Kulturpolitik - eine Kartierung von Theorie und Praxis: Festschrift für Wolfgang Schneider*, Hrsg. Daniel Gad, Katharina M. Schröck, und Aron Weigl, 51–60. Hildesheim: Georg Olms Verlag.
- Reulen, Stephanie. 2010. *Strategiefähigkeit im Regulierungswettbewerb*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reynolds, Stephane. 2015. *Review of the EU copyright framework European Implementation Assessment* abrufbar unter: <https://bit.ly/2SNs4M7>, Zugegriffen: 27.2.2020.
- Reynolds, Taylor William. 2004. Quantifying the evolution of copyright and trademark law. phdthesis. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/uu9FXZ>, Zugegriffen: 14.6.2021.
- Riccio, Maria, und Giannone Codiglione. 2013. Copyright Collecting Societies, Monopolistic Position and Competition in the EU Single Market. *Masaryk University Journal of Law and Technology* 7(2):287–302.
- Richardson, Jeremy (Hrsg.). 1982. *Policy styles in Western Europe*. London: Allen & Unwin.
- Ricketson, Sam. 2020. WIPO - appraising the first 50 years and looking beyond. In *Research Handbook on the World Intellectual Property Organization*, Hrsg. Sam Ricketson, 421–435. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Riesenhuber, Reinhold. 2008. Die Geschichte der Verwertungsgesellschaften: Wahrnehmungsrecht und Verwertungsgesellschaften von 1903 bis 1933. In *Recht und Praxis der GEMA: Handbuch und Kommentar*, Hrsg. Reinhold Kreile, Jürgen Becker, Karl Riesenhuber, und Manuela Maria Schmidt, Berlin: De Gruyter.
- Rigamonti, Cyrill P. 2005. Artists and Copyright in the Digital Millennium.
- Ristow, Erich. 1936. *Textausgabe der Urheberrechtsgesetze (literarisches, künstlerisches Urheberrecht u. Verlagsgesetz nebst d. dazugehörigen Nebengesetzen, Verordnungen usw. u. d. internat. Abkommen)*. Stuttgart [u.a.]: Kohlhammer.
- Rohlfing, Ingo. 2012. *Case Studies and Causal Inference: An Integrative Framework*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rosati, Eleonora. 2019. *Copyright and the Court of Justice of the European Union* First edition. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, Mark. 1993. *Authors and Owners: The Invention of Copyright*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rosenthal, Alan. 1981. Legislative Behavior and Legislative Oversight. *Legislative Studies Quarterly* 6(1):115–131.
- Rusche, Christian, Marc Scheufen, Steffen J. Roth, und Karl-Nikolaus Peifer. 2019. Die Ökonomie des neuen EU-Urheberrechts: Sieg der Plattformbetreiber oder Chance für Geschäftsmodelle der Kreativbranche? *ifo Schnelldienst* 72(13):3–11.
- Ruzicka, Peter. 2011. 50 Jahre GVL - Rückblick und Ausblick. In *50 Jahre GVL. 50 Jahre Kollektive Rechte-wahrnehmung der Leistungsschutzrechte*, Hrsg. Tilo Gerlach, und Guido Evers, Berlin: De Gruyter.

- Rüb, Friedbert W. 2014a. Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Eine konzeptionelle Annäherung an ein unerforschtes Phänomen. In *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde*, Hrsg. Friedbert W. Rüb, 9–46. Baden-Baden: Nomos.
- Rüb, Friedbert W. (Hrsg.). 2014b. *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde. Zeitschrift für Politik Sonderband 6*. Baden-Baden: Nomos.
- Sabatier, Paul A. 1987. Knowledge, Policy-oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. *Knowledge* 8(4):649–692.
- Sabatier, Paul A. 1988. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* 21(2-3):129–168.
- Sabatier, Paul A. 1993. Policy Change over a Decade or More. In *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Hrsg. Paul A. Sabatier, und Hank C. Jenkins-Smith, 13–40. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. 1998. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5(1):98–130.
- Sabatier, Paul A. 2007. The Need for Better Theories. In *Theories of the Policy Process*, Hrsg. Paul A. Sabatier, 3–17. 3. Auflage. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sack, Detlef. 2013. *Regieren und Governance in der BRD: ein Studienbuch*. München: Oldenbourg.
- Salamon, Lester M. 2002. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Hrsg. Odus V. Elliott, und Lester M. Salamon, Oxford: Oxford University Press.
- Salger, Hannskar! (Hrsg.). 1980. *Der Bundesgerichtshof der Bundesrepublik Deutschland Hamburg [u.a.] : Arbeitsgemeinschaft für Jurist. Bibliotheks- und Dokumentationswesen. Hamburg [u.a.]: Arbeitsgemeinschaft für Juristisches Bibliotheks- und Dokumentationswesen*.
- Salheiser, Axel. 2019. Natürliche Daten: Dokumente. In *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Hrsg. Nina Baur, und Jörg Blasius, 1119–1134. Wiesbaden: Springer VS.
- Sarikakis, Katharine. 2015. Digital Rights Management and Rights Licensing in the Online Music Sector: A Case for Cultural Diversity? In *Cultural Governance and the European Union: Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe*, Hrsg. Evangelia Psychogiopoulou, 106–118. London: Palgrave Macmillan.
- Sarikakis, Katharine, Olga Kolokytha, und Krisztina Rozgonyi. 2016. Copyright (and) Culture: the governance of audiovisual archives. *info* 18(6):42–54.
- Sarikakis, Katharine, und Joan Ramon Rodriguez-Amat. 2013. Copyright and Privacy Governance: Policy Intersections and Challenges. In *Communication and Media Policy in the Era of the Internet*, Hrsg. Maria Löblich, und Senta Pfaff-Rüdiger, 147–159. Baden-Baden: Nomos.
- Schaffrin, André, Sebastian Sewerin, und Sibylle Seubert. 2014. The innovativeness of national policy portfolios – climate policy change in Austria, Germany, and the UK. *Environmental Politics* 23(5):860–883.
- Schaffrin, André, Sebastian Sewerin, und Sibylle Seubert. 2015. Toward a comparative measure of climate policy output. *Policy Studies Journal* 43(2):257–282.
- Schatz, Heribert, Christofer Habig, und Nikolaus Immer. 1990. Medienpolitik. In *Politik in der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Klaus von Beyme, und Manfred G. Schmidt, 331–359. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schäffer, Sebastian, und Iris Rehklau. 2020. Binnenmarkt. In *Jahrbuch der Europäischen Integration 2020*, Hrsg. Werner Weidenfeld, und Wolfgang Wessels, Baden-Baden: Nomos.
- Scheffel, Folke. 2016. *Netzpolitik als Policy Subsystem? Internetregulierung in Deutschland 2005-2011*. Baden-Baden: Nomos.
- Scheytt, Oliver. 2015. *Kulturstaat Deutschland: Plädoyer für eine aktivierende Kulturpolitik*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Schimank, Uwe. 2007. Elementare Mechanismen. In *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Hrsg. Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank, und Georg Simonis, 29–45. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schindler, Peter, und Michael F. Feldkamp. 1999. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999: eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos.
- Schlager, Edella. 1999. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In *Theories of the Policy Process*, Hrsg. Paul A. Sabatier, 233–260. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schlittgen, J. 1908. *Das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Tonkunst, das Verlagsrecht, und das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie*. Leipzig: Göschen.
- Schmidt, Manfred G. (Hrsg.). 2006. *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Manuela Maria. 2008. Die Geschichte der Verwertungsgesellschaften: Von der Leipziger Anstalt zur Genossenschaft Deutscher Tonsetzer. In *Recht und Praxis der GEMA: Handbuch und Kommentar*, Hrsg. Reinhold Kreile, Jürgen Becker, Karl Riesenhuber, und Manuela Maria Schmidt, Berlin: De Gruyter.
- Schmidt, Susanne K. 2018. *The European Court of Justice and the Policy Process: The Shadow of Case Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Tobias S., und Sebastian Sewerin. 2018. Measuring the temporal dynamics of policy mixes – An empirical analysis of renewable energy policy mixes’ balance and design features in nine countries. *Research Policy* 48(10).
- Schmidt, Vivien A. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* 11(1):303–326.
- Schneider, Anne L., und Helen M. Ingram. 2019. Social Constructions, Anticipatory Feedback Strategies, and Deceptive Public Policy. *Policy Studies Journal* 47(2):206–236.
- Schneider, Anne Larason, und Helen Ingram. 1997. *Policy design for democracy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Schneider, Volker. 2003. Komplexität und Policy-Forschung: Über die Angemessenheit von Erklärungsstrategien. In *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*, Hrsg. Renate Mayntz, und Wolfgang Streeck, Frankfurt am Main; New York: Campus Verlag.
- Schneider, Volker, und Frank Janning (Hrsg.). 2006. *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schnell, Christiane. 2007. *Regulierung der Kulturberufe in Deutschland: Strukturen, Akteure, Strategien*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Scholz, Stefan. 2004. *Internet-Politik in Deutschland: Vom Mythos der Unregulierbarkeit*. Münster: LIT.
- Schorkopf, Frank. 2017. *Staatsrecht der internationalen Beziehungen*. München: C.H. Beck.
- Schöndienst, Eugen. 1995. Theater und Orchester. In *Deutsche Verwaltungsgeschichte 4: Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, Hrsg. Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, und Georg-Christoph Unruh, 988–997. Stuttgart: DVA.
- Schöneich, Daniel. 2016. *Ein Allgemeiner Teil für das Recht des Geistigen Eigentums?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Schricker, Gerhard. 1991. Hundert Jahre Urheberrechtsentwicklung. In *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht in Deutschland. Bd. 2*, Hrsg. Friedrich-Karl Beier, 1095–1124. Weinheim Basel (Schweiz) Cambridge New York, NY: VCH.
- Schricker, Gerhard. 1992. Urheberrecht und Politik: Urheberrecht zwischen Industrie- und Kulturpolitik (Copyright law and politics: copyright between industrial and cultural policy). *GRUR Int* 4:242–247.
- Schroff, Simone. 2014. The evolution of copyright policies (1880-2010): a comparison between Germany, the UK, the US and the international level. phdthesis. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/ZZw9d5>, Zugegriffen: 19.5.2021.
- Schroff, Simone. 2015. *Europeana Sounds and Copyrights: The Need for and Challenges in Licensing Archival Materials* abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/pyoxCU>, Zugegriffen: 14.6.2021.
- Schroff, Simone, und John Street. 2018. The politics of the Digital Single Market: culture vs. competition vs. copyright. *Information, Communication & Society* 21(10):1305–1321.

- Schröter, H G. 1994. Kartellierung und Dekartellierung 1890-1990. *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 81(4):457–493.
- Schubert, Klaus. 2014. Pragmatismus, Pluralismus, Policy Analysis: Ursprünge und theoretische Verankerung der Politikfeldanalyse. In *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Hrsg. Klaus Schubert, und Nils C. Bandelow, 41–73. München: Oldenbourg.
- Schultz, Mark F. 2006. Copynorms: Copyright and Social Norms. *SSRN Electronic Journal*.
- Schultze, Rainer-Olaf. 2005. Staat. In *Lexikon der Politikwissenschaft. Band 2 N-Z.*, Hrsg. Dieter Nohlen, und Rainer-Olaf Schultze, 944–945. München: Verlag C.H. Beck.
- Schuppert, Gunnar Folke. 2005. Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, 371–469. Baden-Baden: Nomos.
- Schünemann, Wolf J. 2019. E-Government und Netzpolitik—eine konzeptionelle Einführung. In *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Hrsg. Wolf J. Schünemann, und Marianne Kneuer, 17–50. Baden-Baden: Nomos.
- Schwanholz, Julia, und Tobias Jakobi. 2020. There’s a place for us? The Digital Agenda Committee and internet policy in the German Bundestag. *Internet Policy Review* 9(4).
- Schwarz, Jonas Andersson, und Patrick Burkart. 2018. *Popular Communication, Piracy and Social Change*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Schweizer, Corinne. 2019. *Öffentliche Rundfunkorganisationen als Media Commons?: Vorschlag eines neuen Leitbegriffs und vergleichende Analyse in 16 Ländern*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwemer, Sebastian Felix. 2019. *Licensing and Access to Content in the European Union: Regulation between Copyright and Competition Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seifert, Fedor. 2014. *Kleine Geschichte(n) des Urheberrechts: Entstehung und Grundgedanken des geistigen Eigentums*. Wien: Verl. Medien und Recht.
- Sell, Susan K. 2003. *Private power, public law: the globalization of intellectual property rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sell, Susan K. 2010. The Global IP Upward Ratchet, Anti-Counterfeiting and Piracy Enforcement Efforts: The State of Play. *PIJIP Research Paper*(15).
- Sell, Susan K. 2011. TRIPS was never enough: Vertical forum shifting, FTAs, ACTA, and TPP. *Journal of Intellectual Property Law* 18(2):447–478.
- Sell, Susan K., und Christopher May. 2001. Moments in Law: Contestation and Settlement in the History of Intellectual Property. *Review of International Political Economy* 8(5):467–500.
- Sell, Susan K., und Aseem Prakash. 2004. Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights. *International Studies Quarterly* 48(1):143–175.
- Seufert, Wolfgang, und Hardy Gundlach. 2017. *Medienregulierung in Deutschland: Ziele, Konzepte, Maßnahmen: Handbuch für Wissenschaft und Studium 2.*, aktualisierte Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Sewerin, Sebastian, Daniel Béland, und Benjamin Cashore. 2020. Designing policy for the long term: agency, policy feedback and policy change. *Policy Sciences* 53(2):243–252.
- Shepsle, Kenneth A., und Mark S. Bonchek. 1997. *Analyzing politics*. New York, NY: Norton.
- Siddiki, Saba, Tanya Heikkilä, Christopher M. Weible, Raul Pacheco-Vega, David Carter, Cali Curley, Aaron Deslatte, und Abby Bennett. 2019. Institutional Analysis with the Institutional Grammar. *Policy Studies Journal*.
- Siegrist, Hannes. 2006. Geschichte des geistigen Eigentums und der Urheberrechte. Kulturelle Handlungsrechte in der Moderne. In *Wissen und Eigentum. Geschichte, Recht und Ökonomie stoffloser Güter*, Hrsg. Jeanette Hofmann, 64–80. Bonn: BpB.
- Siems, Mathias. 2018. *Comparative law* 2. Auflage. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siems, Mathias. 2019. New Directions in Comparative Law. In *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Hrsg. Mathias Reimann, und Reinhard Zimmermann, 852–875. Oxford: Oxford University Press.



- Siems, Mathias M. 2016. Varieties of legal systems: towards a new global taxonomy. *Journal of Institutional Economics* 12(3):579–602.
- Simpson, Seamus, Manuel Puppis, und Hilde van den Bulck (Hrsg.). 2016. *European media policy for the twenty-first century: assessing the past, setting agendas for the future*. New York: Routledge.
- Sorge, Arndt, und Wolfgang Streeck. 2018. Diversified quality production revisited: its contribution to German socio-economic performance over time. *Socio-Economic Review* 16(3):587–612.
- Spar, Debora L. 2001. *Pirates, prophets & pioneers*. London: Random House Business.
- Spicker, Paul. 2018. The Real Dependent Variable Problem: The Limitations of Quantitative Analysis in Comparative Policy Studies. *Social Policy & Administration* 52(1):216–228.
- Spiele-Autoren-Zunft. 2021. SPIELEAUTOR\*INNEN SIND URHEBER! abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/ju6Bm0>, Zugegriffen: 28.5.2021.
- Spielkamp, Matthias, und Alexander Wrage. 2012. ACTA - Der Big Bang der Netzpolitik abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/qSWg79>, Zugegriffen: 6.2.2021.
- Spindler, Gerald. 2014. *Rechtsprobleme und wirtschaftliche Vertretbarkeit einer Kulturflatrate*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
- Spoof, Robert. 2016. *Without Copyrights: Piracy, Publishing, and the Public Domain*. Oxford: Oxford University Press.
- Staats, Robert. 2018. 20 Jahre Baustelle Urheberrecht. In *Wachgeküsst: 20 Jahre neue Kulturpolitik des Bundes 1998-2018*, Hrsg. Olaf Zimmermann, 231–236. Berlin: Deutscher Kulturrat e.V.
- Stainforth, Elizabeth. 2017. From museum to memory institution: the politics of European culture online. *Museum and Society* 14(2):323–337.
- Steurer, Reinhard. 2013. Disentangling governance: a synoptic view of regulation by government, business and civil society. *Policy Sciences* 46(4):387–410.
- Striphas, Ted. 2010. Acknowledged Goods: Cultural Studies and the Politics of Academic Journal Publishing. *Communication and Critical/Cultural Studies* 7(1):3–25.
- Strömholm, Stig. 2007. Copyright: comparison of laws. In *International Encyclopedia of Comparative Law: Copyright*, Hrsg. Eugen Ulmer, und Gerhard Schrickler, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Strömholm, Stig. 2010. *Copyright and the conflict of laws: a comparative survey* 1., Aufl. Cologne Munich: Heymann.
- Studlar, Donley T., und Paul Cairney. 2014. Conceptualizing punctuated and non-punctuated policy change: tobacco control in comparative perspective. *International Review of Administrative Sciences* 80(3):513–531.
- Sturm, Roland. 2003. Wettbewerbs- und Industriepolitik. Zur unterschätzten Ordnungsdimension der Wirtschaftspolitik. In *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Hrsg. M. Seeleib-Kaiser A. Gohr, 87–102. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Tagesschau. 2012. Zehntausende demonstrieren in deutschen Städten gegen Urheberrechtsabkommen ACTA. *Tagesschau.de*. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/mByvqv>, Zugegriffen: 22.1.2020.
- Tambini, Damian, Danilo Leonardi, und Christopher T. Marsden. 2008. *codifying cyberspace: Communications self-regulation in the age of internet convergence*. London; New York: Routledge.
- Tanghe, Yole. 2019. EU trade policy and copyright law : on competence boundaries and balancing copyright protection with other fundamental rights. phdthesis. abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/4K11IH>, Zugegriffen: 7.1.2020.
- Taubman, Antony, Hannu Wager, und Jayashree Watal (Hrsg.). 2012. *A handbook on the WTO TRIPS agreement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen, und James Conran. 2016. Institutional Change. In *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Hrsg. Orfeo Fioretos, Tullia G. Falletti, und Adam Sheingate, 51–70. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen, und Wolfgang Streeck. 2005. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, Hrsg. Wolfgang Streeck, und Kathleen Thelen, 1–39. Oxford: Oxford University Press.

- Thiery, Peter. 2016. Staat und Rechtsstaat in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Hrsg. Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer, und Gert Pickel, 303–318. Wiesbaden: Springer.
- Thomann, Eva. 2017. The Notions of Regulation and Self-Regulation in Political Science. *Journal of Self-Regulation and Regulation* 3:55–75.
- Thomann, Eva. 2018. „Donate your organs, donate life!” Explicitness in policy instruments. *Policy Sciences* 51(433–456):1–24.
- Thomann, Eva, und Asya Zhelyazkova. 2017. Moving beyond (non-)compliance: the customization of European Union policies in 27 countries. *Journal of European Public Policy* 24(9):1269–1288.
- Thormann, Isabelle, und Jana Hausbrandt. 2016. *Rechtssprache: klar und verständlich für Dolmetscher, Übersetzer, Germanisten und andere Nichtjuristen*. Berlin: BDÜ-Fachverlag.
- Thussu, Daya Kishan. 2018. *International Communication: Continuity and Change* 3rd Aufl. London: Bloomsbury Publishing.
- Thylstrup, Nanna. 2011. The Digital Dimension of European Cultural Politics: Index, Intellectual Property and Internet Governance. *Culture Unbound: Journal of Current Cultural Research* 3(3):317–336.
- Thylstrup, Nanna Bonde. 2019. *The Politics of Mass Digitization*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Tilmann, Winfried. 2016. 125 Jahre GRUR–Patentrecht. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht* 118(12):1218–1225.
- Torp, Cornelius. 2004. *Die Herausforderung der Globalisierung: Wirtschaft und Politik in Deutschland 1860–1914*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Tosun, Jale, und Achim Lang. 2017. Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies* 38(6):553–570.
- Tosun, Jale, und Julia Schnepf. 2020. Measuring change in comparative policy analysis: concepts and empirical approaches. In *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, 167–185. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Tosun, Jale, Oliver Treib, Michael Howlett, und Ishani Mukherjee. 2018. Linking Policy Design and Implementation Styles. In *Routledge Handbook of Policy Design*, New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Tosun, Jale, und Samuel Workman. 2018. Struggle and triumph in fusing policy process and comparative research. In *Theories of the Policy Process*, Hrsg. Christopher M. Weible, und Paul A. Sabatier, 329–362. New York: Westview Press.
- Toulouse, Chris (Hrsg.). 1998. *The politics of cyberspace: a new political science reader*. New York: Routledge.
- Towse, Ruth (Hrsg.). 2002. *Copyright in the cultural industries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Towse, Ruth. 2003. Copyright policy, cultural policy and support for artists. In *The Economics of Copyright*, Hrsg. Wendy J. Gordon, und Richard Watt, 66–80. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Treib, Oliver, Holger Bähr, und Gerda Falkner. 2007. Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy* 14(1):1–20.
- Tretter, Eliot. 2011. The ‚Value‘ of Europe: The Political Economy of Culture in the European Community. *Geopolitics* 16(4):926–948.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players*. Princeton; N.J.: Princeton University Press.
- Tusikov, Natasha. 2017. *Chokepoints: global private regulation on the Internet*. Oakland, California: University of California Press.
- Ulmer, Eugen. 1951. *Urheber- und Verlagsrecht*. Berlin, Göttingen, Heidelberg: Springer.
- Ulmer, Eugen. 1960. *Urheber- und Verlagsrecht* Zweite, neu bearbeitete Auflage. Berlin, Göttingen, Heidelberg: Springer.
- Ulmer, Eugen. 1980. *Urheber- und Verlagsrecht* Dritte, neu bearbeitete Auflage. Berlin, Göttingen, Heidelberg: Springer.
- Ulmer, Eugen, und Gerhard Schricker (Hrsg.). 2007. *International Encyclopedia of Comparative Law: Copyright*. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Urheber- und Medienrecht e. V., Institut für. 2020. Übersicht zu den Gesetzen und Materialien im Bereich des Urheber- und Medienrechts abrufbar unter: [www.urheberrecht.org](http://www.urheberrecht.org), Zugegriffen: 24.7.2020.
- Vaidhyanathan, Siva. 2017. Intellectual property as cultural policy. In *The Routledge Handbook of Global Cultural Policy*, Hrsg. Victoria Durrer, Toby Miller, und Dave O'Brien, 142–152. New York: Routledge.
- Valtysson, Bjarki. 2020. *Digital Cultural Policy: from Politics to Practice*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Van der Heijden, Jeroen. 2013. Different but equally plausible narratives of policy transformation: A plea for theoretical pluralism. *International Political Science Review* 34(1):57–73.
- Van Deth, Jan W. 1998. Equivalence in comparative political research. In *Comparative Politics. The Problem of Equivalence*, London/New York: Routledge, Hrsg. Jan W. Van Deth, 1–19. London ; New York: Routledge.
- van Ooyen, Robert Chr. 2020. *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa: Von Solange über Maastricht und Lissabon zur EU-Grundrechtecharta*. Baden-Baden: Nomos.
- Vartanova, Elena. 2011. Media Industries: Ownership, Copyright and Regulation. In *Media in Europe Today*, Hrsg. Josef Trappel, 167–184. Bristol, UK. ; Chicago: Intellect.
- Vedung, Evert. 2007. Policy instruments: typologies and theories. In *Carrots, sticks & sermons : policy instruments and their evaluation*, Hrsg. Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, und Evert Vedung, 21–58. New Brunswick, NJ: Routledge.
- Vetulani-Cęgiel, Agnieszka. 2015. EU Copyright Law, Lobbying and Transparency of Policy-Making: The Cases of Sound Recordings Term Extension and Orphan Works Provisions. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law* 146(6):146–162.
- Vitale, Cristiana, Carlotta Moiso, und Isabelle Wanner. 2020. A detailed explanation of the methodology used to build the OECD PMR indicators abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/zTdAmd>, Zugegriffen: 21.7.2020.
- Vogel, Martin. 1987. Die Geschichte des Urheberrechts im Kaiserreich. *GRUR*(12):873–883.
- Vogel, Martin. 1991. Die Entwicklung des Verlagsrechts. In *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht in Deutschland. Bd. 2*, Hrsg. Friedrich-Karl Beier, 1211–1264. Weinheim Basel (Schweiz) Cambridge New York, NY: VCH.
- Vogt, Ralf-M. 2004. *Die urheberrechtlichen Reformdiskussionen in Deutschland während der Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus*. Frankfurt am Main; New York: Peter Lang.
- Vonderau, Patrick. 2019. The Spotify Effect: Digital Distribution and Financial Growth. *Television & New Media* 20(1):3–19.
- Vowe, Gerhard. 2003. Medienpolitik — Regulierung der medialen öffentlichen Kommunikation. In *Öffentliche Kommunikation: Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft*, Hrsg. Günter Bentele, Hans-Bernd Brosius, und Otfried Jarren, 210–227. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wadle, Elmar. 1991. Der Weg zum gesetzlichen Schutz des geistigen und gewerblichen Schaffens - Die deutsche im Entwicklung im 19. Jahrhundert. In *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht in Deutschland. Bd. 1*, Hrsg. Friedrich-Karl Beier, 93–184. Weinheim Basel (Schweiz) Cambridge New York, NY: VCH.
- Wadle, Elmar. 2012. *Beiträge zur Geschichte des Urheberrechts: Etappen auf einem langen Weg*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wadle, Elmar, Barbara Dölemeyer, und Heinz Mohnhaupt. 1997. Der langsame Abschied vom Privileg: Das Beispiel des Urheberrechts. In *Das Privileg im europäischen Vergleich*, 377–399. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.
- Wagner, Ben. 2013. Governing internet expression: How public and private regulation shape expression governance. *Journal of Information Technology & Politics* 10(4):389–403.
- Wagner, Ben. 2014. The politics of internet filtering: The United Kingdom and Germany in a comparative perspective. *Politics* 34(1):58–71.
- Wagner, Bernd. 2010. Kulturpolitik und Kulturmanagement Überlegungen zu einer Politikfeldanalyse. In *Theorien für den Kultursektor*, Hrsg. Sigrid Bekmeier-Feuerhahn, Karen van den Berg, und Martin Tröndle, Bielefeld: transcript Verlag.

- Wagner, Bernd. 2011. Kulturpolitik. In *Glossar Kulturmanagement*, Hrsg. Verena Lewinski-Reuter, und Stefan Lüddemann, 183–191. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wahl, A. 1982. Videon Piracy - a new form of copyright violation. *Kriminalistik*(2):68–71.
- Waldfogel, Joel. 2019. Copyright and technological change in music, movies, and books. In *Research Handbook on the Economics of Intellectual Property Law*, Hrsg. Ben Depoorter, Peter Menell, und David Schwartz, 547–563. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Walker, Wolf-Dietrich. 2020. *Allgemeiner Teil des BGB 44.*, neu bearbeitete Auflage 2020. München: Verlag Franz Vahlen.
- Wandtke, Artur-Axel, Kirsten-Inger Wöhrn, und Michael Kauert. 2011. *Rechtsprechung zum Urheberrecht: Kurzkommentierung der wichtigsten BGH-Entscheidungen*. Berlin: De Gruyter.
- Wang, Shujen. 2017. The cloud, online piracy and global copyright governance. *International Journal of Cultural Studies* 20(3):270–286.
- Ward, David (Hrsg.). 2008. *The European Union and the Culture Industries. Regulation and the Public Interest*. Aldershot [u.a.]: Ashgate.
- Warneyer, Otto. 1930. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht: Sammlung von Reichsgesetzen und Verordnungen einschließlich des zwischenstaatlichen Rechts*. München: C.H. Beck.
- Weible, Christopher M. 2008. Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *Policy Studies Journal* 36(4):615–635.
- Weible, Christopher M. 2018. Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. In *Theories of the Policy Process*, Hrsg. Christopher M. Weible, und Paul A. Sabatier, 1–13. New York: Westview Press.
- Weible, Christopher M., und David P. Carter. 2015. The composition of policy change: comparing Colorado's 1977 and 2006 smoking bans. *Policy Sciences* 48(2):207–231.
- Weible, Christopher M., und Daniel Nohrstedt. 2013. The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change. In *Routledge handbook of Public Policy*, Hrsg. Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, und Xun Wu, 125–137. London; New York: Routledge.
- Weigl, Aron. 2019. Kulturpolitikforschung als interdisziplinäre Wissenschaft. Eine Beobachtung zur aktuellen Situation. In *Forschungsfeld Kulturpolitik - eine Kartierung von Theorie und Praxis: Festschrift für Wolfgang Schneider*, Hrsg. Daniel Gad, Katharina M. Schröck, und Aron Weigl, 41–50. Hildesheim: Georg Olms Verlag.
- Weller, Matthias. 2008. Die Umsetzung der Folgerechtsrichtlinie in den EG-Mitgliedstaaten: Nationale Regelungsmodelle und europäisches Kollisionsrecht. *ZEuP : Zeitschrift für europäisches Privatrecht*(2):252–288.
- Welsh, Michelle. 2011. The politics of civil and criminal enforcement regimes. In *Handbook on the Politics of Regulation*, Hrsg. David Levi-Faur, 311–321. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wenzelburger, Georg, und Reimut Zohlhöfer (Hrsg.). 2015. *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Werle, Raymund. 2005. Internetpolitik in Deutschland. *Technikfolgenabschätzung-Theorie und Praxis* 14(1):26–32.
- Werner, Wolfram. 1987. *Reichskulturkammer und ihre Einzelkammern: Bestand R 56*. Koblenz: Bundesarchiv.
- Werner, Wolfram, Kurt Georg Wernicke, Hans Booms, und Rupert Schick (Hrsg.). 1986. *Der Parlamentarische Rat : 1948 - 1949. Akten und Protokolle 3. Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung*. Boppard am Rhein: Boldt.
- Wilder, Matt. 2015. What is a policy paradigm? Overcoming epistemological hurdles in cross-disciplinary conceptual adaptation. In *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, Hrsg. John Hogan, und Michael Howlett, 19–42. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Wilder, Matt, und Michael Howlett. 2014. The politics of policy anomalies: bricolage and the hermeneutics of paradigms. *Critical Policy Studies* 8(2):183–202.
- Windhoff-Héritier, Adrienne. 1987. *Policy-Analyse: eine Einführung*. Frankfurt am Main; New York: Campus Verlag.

- Windholz, Eric L. 2018. *Governing through regulation: public policy, regulation and the law*. New York: Routledge.
- WIPO. 2020. Standing Committee on Copyright and Related Rights (SCCR): Meetings abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/cP017M>, Zugegriffen: 19.11.2020.
- Wollenberg, Ernst. 1936. *Gutachten der fünf preussischen Sachverständigenkammern für Urheberrecht: Eine Auswahl*. Berlin und Leipzig: Walter de Gruyter.
- Working Group on Internet Governance. 2005. Report of the Working Group on Internet Governance abrufbar unter: <https://s.gwdg.de/5Idvo2>, Zugegriffen: 27.1.2020.
- Wusten, Herman Van Der, Robert A. Denemark, Matthew Hoffmann, und Hasan Yonten. 2011. The Map of Multilateral Treaty-Making 1600–2000: A Contribution to the Historical Geography of Diplomacy. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 102(5):499–514.
- Young, Alasdair R. 2015. The European Union as a global regulator? Context and comparison. *Journal of European Public Policy* 22(9):1233–1252.
- Zafonte, Matthew, und Paul Sabatier. 1998. Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems. *Journal of Theoretical Politics* 10(4):473–505.
- Zahariadis, Nikolaos. 2015. Plato's Receptacle: Deadlines, Ambiguity, and Temporal Sorting in Public Policy. In *Zeit der Politik*, Hrsg. Holger Straßheim, und Tom Ulbricht, 110–130. Baden-Baden: Nomos.
- Zentek, Sabine. 2016. Die Geschichte des Schutzes von Gebrauchsprodukten und die Auswirkungen des Nationalsozialismus auf die urheberrechtlichen Schutzkriterien. *UFITA* 81(1):35–98.
- Zimmermann, Olaf (Hrsg.). 2018. *Wachgeküsst: 20 Jahre neue Kulturpolitik des Bundes 1998-2018* 1. Aufl. Berlin: Deutscher Kulturrat e.V.
- Zittoun, Philippe. 2009. Understanding Policy Change as a Discursive Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11(1):65–82.
- Zittoun, Philippe. 2014. *The political process of policymaking*. London: Palgrave Macmillan.
- Zohlhöfer, Reimut. 2015. Globalisierung. In *Handbuch Policy-Forschung*, Hrsg. Georg Wenzelburger, und Reimut Zohlhöfer, 199–224. Wiesbaden: Springer VS.
- Zohlhöfer, Reimut, und Jale Tosun. 2019. Policy styles in Germany: Still searching for the rationalist consensus? In *Policy Styles and Policy-Making: Exploring the Linkages*, Hrsg. Michael Howlett, und Jale Tosun, New York: Routledge.
- Zwaan, Pieter, Stijn van Voorst, und Ellen Mastenbroek. 2016. Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability. *International Review of Administrative Sciences* 82(4):674–693.
- Zypries, Brigitte. 2003. Das Urheberrecht in der Informationsgesellschaft. Bestandsaufnahme und Überlegungen zum weiteren Regelungsbedarf. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 47(Sonderheft):981–982.
- Zysman, John, und Abraham Newman. 2006. *How revolutionary was the digital revolution?* Stanford, Calif.: Stanford Business Books.

## *Appendix*

### **A. Methodik, Datensatz und Auswertung**

#### **Methodischer Workflow**

Aufgrund der Ausdifferenzierung der für Forschungszwecke nutzbaren Software und ihrer Plugins erläutere ich hier die technische Vorgehensweise des Dokumentenanalyse. Computergestützte Textanalyse beruht auf drei Schritten: Erstens sind die Texte maschinenlesbar zu machen, zweitens soll die Kodierprozedur effizient und transparent sein, drittens soll die quantitative Analyse möglichst viele Optionen der Verwendung u.a. durch Rekodierung und Re-Kombinierung ermöglichen.

Maschinenlesbare Texte sind aus mehreren Gründen wünschenswert, aber nicht selbstverständlich. Auf der Optionenseite eröffnen einerseits maschinenlesbare Texte die Möglichkeit automatisierter Textanalyse, so dass handkodierte Texte – wie in diesen Arbeit durchgeführt – als Lerndatensätze genutzt werden können (Gilardi und Wüest 2020). Andererseits wird in der hier vorgenommenen Verbindung von MaxQDA und der exportierten Datenstruktur als Liste auch in späteren Analyseschritten die Nachvollziehbarkeit gewährleistet, da die kodierten Segmente als eigene Spalte ausgegeben werden.

Texte liegen aus verschiedenen Gründen nicht maschinenlesbar vor: 1) Da viele ältere Texte nur als Scans und via der notwendigen algorithmischen Texterkennung (OCR) für moderne Kodier- und Analysen zugänglich sind, hängt die Durchführbarkeit von der Qualität des Textdokuments, der Scanhardware und der OCR-Software ab. Test-Scans waren in dieser Untersuchung regelmäßig unbrauchbar. 2) Deutschsprachige Texte aus der Zeit vor 1942 liegen in der Regel in Frakturschrift vor, die mit spezialisierter Software in den ASCII-Zeichensatz umgewandelt werden mussten. 3) Zwar sind auch Bilddateien in MaxQDA kodierbar, doch werden Bildausschnitte gar nicht exportiert oder sind fehlerhaft bei gleichzeitiger Aufblähung der Dateigröße. Für diese Arbeit konnte meistens auf OCR-Scans des Wikimedia Commons Projekts zurückgegriffen werden, während die Lücken tatsächlich nur durch händische Korrekturen von fehlerbehafteten OCR-Scans gefüllt werden konnten.

Im Kodierprozess hat es sich als geeignet gezeigt, zunächst die technischen Variablen sowie die Überkategorie *target group, activity, instrument, delivery systems* und Interdependenzen induktiv zu kodieren, im zweiten Schritt Abgrenzungsschwierigkeiten zu adressieren sowie Sub- und Überkategorien zu bilden und schließlich in einem dritten Schritt Verweise und

Wandel in ihnen und ihren Kalibrierungen hinzuzufügen. Die für die Analyse technisch notwendige Variablen wie Referenzgesetz, Paragraf und Gesamtansagen sind hier ebenfalls erhoben worden.

Mit der Auszeichnung des Referenzgesetzes und des adressierten Paragrafen, der eine Passage in einer Novelle verändert, lassen sich in maxQDA mit dem *Smart-coding-tool* über Dokumente hinweg die beiden weiteren Kodierschritte effizient gestalten. Vor allem die Kalibrierung einer Policy lässt sich so effizient kodieren, wie auch der Vergleich über Textsegmente hinweg innerhalb von Codes damit möglich war. Für zukünftige Weiterentwicklung ist damit auch eine feingliederige Rekodierung in Reichweite, etwa durch eine notwendige, aber in der Literatur nicht diskutierte Gewichtung.

Zentral ist der zweite Schritt der induktiven Kodierung der Zielgruppen, Aktivitäten und Instrumente. Jede einzelne Textpassage wird eindeutig einer oder mehreren Kombinationen dieser drei Elemente zugeordnet, deren gemeinsames Auftreten in der Analyse als Policy-Items bzw. Policy-Instrumenten-Kombinationen die Gestalt, Dichte und den Wandel des Urheberrechts offenlegen werden. Besonders typisch ist in den Gesetzen seit 1965 die gleichzeitige Vergabe zahlreicher *targetgroup*-Codes<sup>129</sup>, da die verschiedenen Zielgruppen wie Schriftsteller, Komponisten und Filmemacher größtenteils in gemeinsamen Paragrafen geregelt werden (und in der Regel nur noch von „Urhebern“ gesprochen wird). Die so verwendete Textanalyse mit MaxQDA erzeugt (für Politikwissenschaft und hier übliche Rechenkapazitäten) große Datenmengen und erzeugt Performance-Einbußen.<sup>130</sup> Gleichzeitig eröffnet es eine flexible, multidimensionale Analyse.

Es besteht das Problem, dass aufgrund der Funktionsweise von MaxQDA, der geplanten quantitativen Auswertung und der Dokumentstruktur falsche Werte im Datensatz niederlegt werden. Die Messung der verschiedenen Items erfolgt durch Erstellung eines sogenannten „Codes“ in MaxQDA und dessen Zuweisung zu einer Textstelle. Die Aktivitäts- und Targetgroup-Codes, welche gleichen Textstellen zugewiesen wurden, werden später in R zum Item

---

<sup>129</sup> Mit der Verwendung der Schreibweise mit K verweise ich auf die Analyse als intellektuellen Prozess, während die Schreibweise mit C auf das technische Vehikel in MaxQDA abstellt.

<sup>130</sup> Die Excel-Liste ist 40 MB groß und umfasst etwa 20.000 Zeilen, die aufgrund der Rekodierung durch Kombination und der weiter unten ausgeführten technisch notwendigen Transformationsprozesse zwischenzeitlich auf 200.000 Zeilen anwächst.

„Policy“ kombiniert. Bei Textpassagen, die die Inhalte anderer Paragraphen für ihren eigenen Sachverhalt heranziehen, könnte inhaltlich gefordert sein, mehrere oder sogar eine Vielzahl von Codes zu vergeben, die jedoch nicht in jedem Falle untereinander in Beziehungen stehen und in der Auswertung zu falschen Targetgroup-Aktivitäts-Paaren führen.<sup>131</sup> Dieses Problem wird mittels Platzhalter-Codes gelöst, die als *Gesamtansagen* deklariert wurden, und deren Funktion es ist, dem R-Skript ausweisen, welche Code-Kombinationen kopiert und adaptiert werden sollen. Auch die Aufhebung von Regelungen entsprechen in ihrer Struktur einer solche Gesamtansage, müssen aber später vom Gesamtdatensatz subtrahiert werden, weshalb sie gesondert kodiert wurden. Schließlich führt die Struktur von Urheberrechtsgesetz und Urhebervernehmengesetz dazu, dass der Politikwandel in einem Gesetz, dem Urheberrechtsgesetz, Auswirkungen auf die Geltung des anderen, dem Verwertungsgesellschaftengesetz und seinen Vorgängern, hat. Da dies bisher nur für einen spezifischen Teil der Policy auftrat, ist dies gesondert („gesamtansagen/vergütung“) angelegt worden.

### **Datensatz: Struktur und Inhalt**

Die MaxQDA-Datei, das Kodebuch, der daraus exportierte Datensatz sowie die zur Analyse verwendeten R-Skripte sind im Göttinger Datenrepositorium mit eigener DOI veröffentlicht (Lindow 2021a). Die Einheit ist hier das jeweils deduktiv-induktiv kodierte Textsegment aller in MaxQDA vergebenen Codes. Zur Analyse steht der grundständige Datenkorpus mit Kodierungen als MaxQDA-Datei<sup>132</sup> als eine Tabelle aller Codes samt ihren Überschneidungen untereinander zur Verfügung. Das R-Skript transformiert diese Tabelle in mehreren Schritten, die als einzelne Dateien in den Unterordner `./output-transformation/` - im Verhältnis zum Skript Standort - für den transformierten Gesamtdatensatz ausgibt. Erstens ist der bereinigte Export aus MaxQDA als *Policy-deutsches-Urheberrecht-cleaned.xlsx*, dessen Einheit einer der 19239 vergebenen Codes ist. Zweitens sind zwei transformierte Datensätze mit der Policy-Instrumenten-Kombination als Einheit im CSV-Format abgelegt, die die regulatorische Behandlung dieser Kombinationen (206750 Zeilen) - sowie die Abschaffung von Policy-Instrument-Kombinationen beinhaltet (3949 Zeilen).

---

<sup>131</sup> Ein Beispiel: „Die Vorschriften des Sechsten Abschnitts des Ersten Teils mit Ausnahme des § 61 sind sinngemäß anzuwenden“ (Urh 1965a § 85 Abs 3).

<sup>132</sup> Die Datei lässt sich mit dem lizenzfreien Reader für MaxQDA2020 einsehen. <https://www.maxqda.de/produkte/maxreader>



Für die analytische Auswertung werden eine Reihe von Datenextraktionen vorgenommen und im Ordner `./output-data/` für inhaltliche quantitative und qualitative Analyse abgelegt. Die Daten dimensionaler Art (Targetgroups, Aktivitäten, Instrumente, Implementeure, Interdependenzen) haben oft die jeweilige Dimension als Untersuchungseinheit. Thematische Zerschnitte wurden in der Regel auf mehrere Weise aggregiert, so dass allen Dimensionen zu Untersuchungseinheiten in einer Reihe von Tabellen ausgegeben wurden: Targetgroups, Aktivitäten, Instrumente, Policy-Items sowie Policy-Instrumente-Kombinationen. Die ersten beiden Typen von Daten werden für inhaltlich-qualitative Aussagen mit „ds“ (1 bis 13) zitiert (vgl. Dokumentenverzeichnis).

### **Transformation und Auswertung mit R**

Während MaxQDA seit einiger Zeit auch quantitative Analysen in seinem Funktionsumfang beinhaltet, geht mit einer Auswertung in R größere Freiheit in der Rekodierung und der Analyse einher. Die Natur der Dokumente als fortgeltende Institutionen und nicht nur bloße Äußerungen einerseits, aber auch die Interaktion der Texte untereinander - durch faktische Veränderung der bestehenden Gesetzestexte durch Novellierungen in so nicht abgebildeten konsolidierten Regulierungen - andererseits ist durch das Statistikmodul des Programms nicht abbildbar. Hinzu kommt die Besonderheit der verweisenden Textsegmente, deren Bedeutung individuell völlig unterschiedlich ist. Daher ist eine Analyse mit der deutlichen flexibleren Statistiksoftware R angezeigt, um komplexere Rekodierungen und Datentransformationen vornehmen zu können.

Um die Analyse transparent, nachvollziehbar und nahe am Text zu halten, wird der Export codierter Segmente<sup>133</sup> mit dem Code als Zeile und Beobachtungseinheit vorgenommen. Der MaxQDA-Export erzeugt eine *xlsx*-Datei mit drei Typen von Variablen (Spalten): erstens kode-spezifische (der vergebene *Code*, das codierte *Textsegment* sowie ein *Kommentar*), zweitens mehrere hundert Überschneidungsvariablen, die die Überschneidung des jeweiligen Kodes mit allen anderen Kodes zählt, sowie schließlich drittens Dokumentenvariablen, welche verschiedene Dokumenteigenschaften beinhalten<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> Aufgrund der großen Ressourcenanforderungen von MaxQDA empfiehlt sich der Exportweg über Reports > Übersicht codierte Segmente > Export.

<sup>134</sup> Hierzu zählen die durch QDA gezählte Wortanzahl je Dokument sowie unter anderem die handkodierte Dokument-ID und das Beschlussjahr.

Drei Transformationsschritte sind nun notwendig gewesen. Erstens die Bereinigung der Daten von Sonderzeichen, die Korrektur unklarer Variablenklassifikationen sowie die Gewinnung von Kontextvariablen aus der Kodierung. Zu letzterem gehört die Konsolidierung der handkodierten Adressierung von Dokumentpassagen, ihrer betreffenden Referenzgesetze und Paragraphen darin sowie der Position der Segmente in den Dokumenten.

Im zweiten Schritt wird der Datensatz auf die notwendigen Informationen reduziert, die aufgrund des Exportstruktur in mehrfacher Form vorliegen, und sukzessiv technisch notwendigen Kodierung der Gesamtansagen sowie der Abschaffung erweitert. Da das zentrale Element der gewählten Policy-Definition die *target group* sowie deren Verbindung mit einer erwünschten regulatorischen und staatlichen Aktivität (*activity*) die Policy darstellen, werden aus allen Zeilen jene Zielgruppen-Kodierungen gewählt und in mehreren Schritten zunächst als Policy-Item sowie als Policy-Instrument-Kombinations-Item extrahiert. Die vielfachen Kombinationen von Zielgruppe, Aktivität und Instrument führen zur genannten Größe des Datensatzes<sup>135</sup>.

Die drei genannten, lediglich technisch notwendigen Codes werden sukzessive in diesen Datensatz eingebaut. Für die Gesamtansagen werden nun im *Kommentar* hinterlegte Verweisinformationen ausgegliedert. Mit Hilfe von Transformationsschleifen werden die mit den genannten Paragraphen von Referenzgesetzen verbundenen Zeilen kopiert, die je nach *Gesamtansagen*-Typ relevanten Informationen extrahiert und neuen Informationen zu neuen Zeilen rekombiniert. Ähnlich wird mit der ebenfalls separat vorgenommenen Kodierung von Abschaffung-Items vorgegangen. Auch dadurch wächst der Datensatz zunächst.

Im dritten Schritt finden eine Reihe von Aggregierungsschritte statt, die die Policy-Items (targetgroup-activity-Kombination) sowie Policy-Instrument-Kombinationen (Policy-Item-Instrument-Kombination) auf Dokumentebene integrieren und aufsummieren. Alle weiteren Analysen und Rekodierungen bauen darauf auf. Das Skript ist zusammen mit dem Datensatz im Göttinger Datenrepositorium veröffentlicht und ist bis auf einige Bereinigungsschritte mit nahezu jedem anderen Policy Dokumentensatz nach dem oben beschriebenen QDA-Workflow wiederverwendbar (Lindow 2021a).

---

<sup>135</sup> Besonders die Transformation der zahlreichen Dummy-Variablen in Werte konsolidierender Faktorvariablen - etwa die verschiedenen Spalten der Zielaktivitäten in eine Aktivitätsvariable - fordern Rechnerkapazität.

## B. Gesetzes- und Verordnungstexte (maxQDA)

ID	Jahr	Titel	Quelle
pc001	1870	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Schriftwerken, Abbildungen, musikalischen Kompositionen und dramatischen Werken	Bbgl. Nd. Bd. 1870 Nr. 19, 339
pc002	1870	Bestimmungen, betreffend der Inventarisierung und Stempelung	Bbgl. Nd. Bd. 1870 Nr. 50, 621
pc003	1870	Instruktion über die Führung der Eintragsrolle	Bbgl. Nd. Bd. 1870 Nr. 19, 339
pc004	1870	Instruktion über die Zusammensetzung und den Geschäftsbetrieb der Sachverständigen-Vereine	Bbgl. Nd. Bd. 1870 Nr. 50, 621
pc005	1873	Gesetz, betreffend die Einführung des Reichsgesetzes über das Urheberrecht an Schriftwerken u. s. w. vom 11. Juni 1870 in Elsaß-Lothringen.	RGBl. 1873 Nr. 4, 42
pc006	1876	Gesetz betr. den Schutz der Photographie gegen unbefugte Nachbildungen	RGBl. 1876 Nr. 2, 4
pc007	1876	Gesetz, betr. das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste	RGBl. 1876 Nr. 2, 8
pc008	1876	Bestimmungen über die Führung der Eintragsrolle für Werke der bildenden Künste	RZBl. 1876 Nr. 9, 120
pc009	1876	Bestimmungen, betreffend der Inventarisierung und Stempelung der nach bisherigen Gesetzgebung rechtmäßig angefertigten Vorrichtungen zur Herstellung von Werken der bildenden Künste	RZBl. 1876 Nr. 9, 119
pc010	1876	Bestimmungen über die Zusammensetzung und den Geschäftsbetrieb der künstlerischen, photographischen und gewerblichen Sachverständigen-Vereine	RZBl. Nr. 9, 117
pc019	1888	Gesetz, betreffend die Ausführung der am 9. September 1886 zu Bern abgeschlossenen Uebereinkunft wegen Bildung eines internationalen Verbandes zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst	RBGl. 1888 Nr. 20, 139
pc020	1888	Verordnung, betreffend die Ausführung der am 9. September 1886 zu Bern abgeschlossenen Uebereinkunft wegen Bildung eines internationalen Verbandes zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst [1888]	RBGl. 1888 Nr. 34, 225
pc021	1891	Verordnung, betreffend die Einführung von Reichsgesetzen in Helgoland	RGBl. 1891 Nr. 8, 21
pc022	1892	Abänderung der Instruktion über die Führung der Eintragsrolle	RZBl. 1892 Nr. 13, 155
pc024	1897	Verordnung, betreffend die Ausführung der am 9. September 1886 zu Bern abgeschlossenen Uebereinkunft wegen Bildung eines internationalen Verbandes zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst [1897]	RGBl. 1897, Nr. 52, 787
pc026	1901	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der Literatur und Tonkunst	Rgbl. 1901 Nr. 27, 227
pc027	1901	Gesetz über das Verlagsrecht	Rgbl. 1901 Nr. 27, 217
pc031	1903	Bekanntmachung, betreffend die von dem Stadtrate zu Leipzig ge-	RGBl. 1903 Nr. 21,

		fürte Eintragsrolle	211
pc035	1907	Bestimmungen über die Zusammensetzung und den Geschäftsbetrieb der Sachverständigenkammern für Werke der bildenden Künste und der Photographie	RZBl 1907, 214
pc036	1907	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie	RGBl. 1907 Nr. 3, 7
pc037	1908	Verordnung über den Schutz von Werken der Literatur und Kunst in den Deutschen Schutzgebieten	RGBl 1908 Nr. 56, 627
pc039	1910	Gesetz zur Ausführung der revidierten Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst	RGBl 1910, 793
pc040	1910	Verordnung zur Ausführung der am 13. November 1908 zu Berlin abgeschlossenen revidierten Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst	RGBL. 1910, 989
pc045	1922	Gesetz über den Schutz der Urheberrechte der Angehörigen der Vereinigten Staaten von Amerika	RGBl. 1922 II 23.05.1922
pc053	1933	Gesetz über die Vermittlung von Musikaufführungsrechten	RGBl. 1933 I, 452
pc054	1934	Gesetz zur Verlängerung der Schutzfristen im Urheberrecht	RGBl. 1933 II Nr. 61, 1395
pc055	1934	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Vermittlung von Musikaufführungsrechten	RGBl. 1934 I, 100
pc058	1940	Gesetz zur Verlängerung der Schutzfristen für das Urheberrecht an Lichtbildern	RGBl. 1940 I, 758
pc068	1950	Einkommensteuergesetz	Bgbl. 1951 Nr. 1, 1
pc069	1950	Erste Durchführungsordnung zum Gesetz Nr. 8 der Alliierten Hohen Kommission	Bgbl. 1950 Nr. 34, 357
pc074	1950	Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts	Bgbl. 1950 Nr. 40, 455
pc075	1951	Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über steuerliche Maßnahmen zur Förderung der Ausfuhr	Bgbl. 1951 I Nr. 45, 821
pc076	1951	Gesetz über die Aufhebung von Kriegsvorschriften	Bgbl. 1951 I Nr. 29, 391
pc078	1951	Zolltarifgesetz	Bgbl. 1951 I Nr. 42, 527
pc088	1953	Neunte Verordnung zur Änderung der Durchführungsbestimmungen zum Umsatzsteuergesetz	Bgbl. 1958 I Nr. 11, 206
pc091	1954	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften.	Bgbl. 1951 I Nr. 4, 31
pc092	1955	Gesetz über das am 6. September 1952 unterzeichnete Welturheberrechtsabkommen	Bgbl. 1955 II Nr. 5, 101
pc093	1955	Gesetz über die Abgeltung von Besatzungsschäden	Bgbl. 1955 I Nr. 44, 734
pc102	1958	Drittes Gesetz zur Aufhebung des Besatzungsrechts	Bgbl. 1958 I Nr. 28, 540
pc101	1958	Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften auf dem Gebiet der	Bgbl. 1958 I Nr. 26,

		Steuern vom Einkommen und Ertrag und des Verfahrensrechts.	473
pc104	1961	Sechstes Gesetz zur Änderung und Überleitung von Vorschriften auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes	Bgbl. 1961 I Nr. 19, 274
pc106	1965	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte	Bgbl. 1965 I Nr. 51, 1273
pc107	1965	Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten	Bgbl. 1965 I Nr. 51, 1294
pc108	1965	Gesetz über die in Brüssel am 26. Juni 1948 beschlossene Fassung der Berner Übereinkunft vom 9. September 1886 zum Schutze von Werken der Literatur und der Kunst	Bgbl. 1965 II Nr. 26, 1213
pc109	1965	Gesetz über das Europäische Abkommen vom 22. Juni 1960 zum Schutz von Fernsehsendungen	Bgbl. 1965 II Nr. 26, 1234
pc110	1965	Gesetz über die Beweissicherung und Feststellung von Vermögensschäden in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands und im Sowjetsektor von Berlin	Bgbl. 1965 I Nr. 22, 425
pc111	1965	Gesetz zu dem Internationalen Abkommen vom 26. Oktober 1961 über den Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen	Bgbl. 1965 II Nr. 26, 1243
pc114	1965	Verordnung über die Schiedsstelle nach dem Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten	Bgbl. 1965 I Nr. 72, 2106
pc115	1965	Verordnung über die Urheberrolle	Bgbl. 1965 I Nr. 72, 2105
pc121	1969	Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen	Bgbl. 1969 I 78, 1189
pc127	1969	Neufassung des Lastenausgleichsgesetzes	Bgbl. 1969 I Nr. 112, 1909
pc128	1970	Gesetz über die am 14. Juli 1967 in Stockholm unterzeichneten Übereinkünfte auf dem Gebiet des geistigen Eigentums	Bgbl. 1970 I Nr. 26, 293
pc129	1970	Gesetz zur Änderung von Kostenermächtigungen, sozialversicherungsrechtlichen und anderen Vorschriften	Bgbl. 1970 I Nr. 58, 805
pc130	1970	Verordnung über die Änderung der Verordnung über die Urheberrolle	Bgbl. 1970 I Nr. 59, 839
pc132	1970	Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Schiedsstelle nach dem Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten	Bgbl. 1970 I Nr. 59, 840
pc135	1972	Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 1972 I Nr. 120, 2081
pc137	1973	Gesetz zu dem Übereinkommen vom 29. Oktober 1971 zum Schutz der Hersteller von Tonträgern gegen die unerlaubte Vervielfältigung ihrer Tonträger	Bgbl. 1973 I Nr. 65, 1669
pc138	1973	Gesetz zu den am 24. Juli 1971 in Paris unterzeichneten Übereinkünften auf dem Gebiet des Urheberrechts	Bgbl. 1973 II Nr.44, 1069
pc140	1979	Gesetz zu dem Übereinkommen vom 21. Mai 1974 über die Verbreitung der durch Satelliten übertragenen programmtragenden Signale	Bgbl. 1979 II Nr. 7, 113

pc141	1979	Gesetz zur Beschleunigung und Bereinigung des arbeitsgerichtlichen Verfahrens	Bgbl. 1979 I Nr. 25, 545
pc142	1981	Gesetz zum Wiener Abkommen vom 12. Juni 1973 über den Schutz typographischer Schriftzeichen und ihre internationale Hinterlegung	Bgbl. 1981 I Nr. 19, 382
pc146	1985	Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Urheberrechts	Bgbl. 1985 I Nr. 33,1137
pc148	1985	Verordnung über die Schiedsstelle für Urheberrechtsstreitfälle	Bgbl. 1985 I Nr. 64, 2543
pc149	1986	Erstes Gesetz zur Verbesserung der Stellung des Verletzten im Strafverfahren	Bgbl. 1986 I Nr. 68, 2496
pc154	1989	Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung	Bgbl. 1989 I Nr. 60, 2261
pc156	1990	Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertragsgesetz - und der Vereinbarung vom 18. September 1990	Bgbl. 1990 I Nr. 35, 885
pc157	1990	Gesetz zur Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums und zur Bekämpfung der Produktpiraterie	Bgbl. 1990 I Nr. 10, 422
pc159	1991	Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen	Bgbl. 1991 I Nr. 20, 766
pc173	1993	Gesetz zur Anpassung des EWR-Ausführungsgesetzes	Bgbl. 1993 I Nr. 52, 1666
pc177	1993	Zweites Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 1993 I Nr. 29, 910
pc179	1994	Gesetz zu dem Übereinkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation und zur Änderung anderer Gesetze	Bgbl. 1994 II Nr. 40, 1438
pc180	1994	Gesetz zur Änderung des Patentgebührengesetzes und anderer Gesetze	Bgbl. 1994 I Nr. 48, 1739
pc181	1994	Gesetz zur Änderung von Kostengesetzen und anderen Gesetzen	Bgbl. 1994 I Nr. 28, 1325
pc182	1994	Gesetz zur Neuordnung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und der Patentanwälte	Bgbl. 1994 I Nr. 59, 2278
pc183	1994	Gesetz zur Reform des Markenrechts und zur Umsetzung der Ersten Richtlinie 89/104/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken	Bgbl. 1994 I Nr. 74, 3082
pc187	1995	Drittes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 1995 I Nr. 32, 842
pc189	1996	Markenrechtsänderungsgesetz 1996	Bgbl. 1996 I Nr. 36, 1014
pc191	1997	Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste	Bgbl. 1997 I Nr.52, 1870

pc192	1998	Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	Bgbl. 1998 I Nr. 59, 2521
pc195	1998	Viertes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 1998 I Nr. 27, 902
pc199	2000	Gesetz zur vergleichenden Werbung und zur Änderung wettbewerbsrechtlicher Vorschriften	Bgbl. 2000 I Nr. 42, 1374
pc200	2000	Neufassung des AGB-Gesetzes	Bgbl. 2000 I Nr. 29, 946
pc201	2001	Gesetz über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr	Bgbl. 2000 I Nr. 70, 3721
pc202	2001	Gesetz zur Beendigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften - Lebenspartnerschaften	Bgbl. 2001 I Nr. 9, 266
pc203	2001	Gesetz zur Bereinigung von Kostenregelungen auf dem Gebiet des geistigen Eigentums	Bgbl. 2001 I Nr. 69, 3656
pc204	2001	Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts	Bgbl. 2001 I Nr. 61, 3138
pc207	2001	Umweltinformationsgesetz	Bgbl. 2001 I Nr. 45, 2218
pc210	2002	Gesetz zur Stärkung der vertraglichen Stellung von Urhebern und ausübenden Künstlern	Bgbl. 2002 I Nr. 21, 1155
pc212	2003	Gesetz zu den WIPO-Verträgen vom 20. Dezember 1996 über Urheberrecht sowie über Darbietungen und Tonträger	Bgbl. 2003 II Nr. 20, 754
pc213	2003	Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft	Bgbl. 2003 I Nr. 46, 1774
pc214	2003	Verordnung zur Berechnung der Wohnfläche, über die Aufstellung von Betriebskosten und zur Änderung anderer Verordnungen	Bgbl. 2003 I Nr. 56, 2346
pc215	2004	Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte	Bgbl. 2004 I Nr. 1, 2
pc216	2004	Gesetz zum Schutz des olympischen Emblems und der olympischen Bezeichnungen	Bgbl. 2004 I Nr. 14, 479
pc217	2004	Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts	Bgbl. 2004 I Nr. 21, 718
pc220	2006	Deutsche Nationalbibliothek	Bgbl. 2006 I Nr. 29, 1338
pc221	2006	Drittes Gesetz zur Änderung des Gentechnikgesetzes	Bgbl. 2006 I Nr. 13, 534
pc222	2006	Erstes Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz	Bgbl. 2006 I Nr. 18, 866
pc223	2006	Fünftes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 2006 I Nr. 52, 2587
pc224	2006	Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen	Bgbl. 2006 I Nr. 60, 2913
pc228	2007	Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation	Bgbl. 2007 I Nr. 56, 2558

pc236	2007	Gesetz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts	Bgbl. 2007 I Nr. 63, 2840
pc230	2007	Siebttes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	Bgbl. 2005 I Nr. 42, 1954
pc233	2007	Zweites Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz	Bgbl. 2007 I Nr. 59, 2614
pc234	2007	Zweites Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze	Bgbl. 2007 I Nr. 65, 897
pc235	2007	Zweites Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft	Bgbl. 2007 I Nr. 54, 2513
pc237	2008	Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums	Bgbl. 2008 I Nr. 28, 1191
pc239	2008	Sechstes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 2008 I Nr. 56, 2349
pc240	2008	Verordnung über die Pflichtablieferung von Medienwerken an die Deutsche Nationalbibliothek	Bgbl. 2008 I Nr. 47, 2013
pc245	2011	Gesetz über die Neuordnung des Geräte- und Produktsicherheitsrechts	Bgbl. 2011 Nr. 57, 2178
pc246	2011	Gesetz zur Änderung von Vorschriften über Verkündung und Bekanntmachungen sowie der Zivilprozessordnung, des Gesetzes betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung und der Abgabenordnung	Bgbl. 2011 I Nr. 71, 3044
pc247	2011	Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und Steuerhinterziehung	Bgbl. 2011 I Nr. 19, 676
pc249	2011	Sechste Verordnung zur Änderung gefahrgutrechtlicher Verordnungen	Bgbl. 2011 I Nr. 60, 2349
pc252	2011	Verordnung zum Verzeichnis der Zuwiderhandlungen, die in das Aktennachweissystem für Zollzwecke aufgenommen werden sollen	Bgbl. 2011 Nr. 51, 2057
pc253	2012	Neufassung des Verbraucherinformationsgesetzes	Bgbl. 2012 I Nr. 49, 2166
pc254	2012	Siebentes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 2012 I Nr. 59, 2579
pc255	2012	Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG	Bgbl. 2012 I Nr. 33, 1509
pc257	2013	Achtes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 2013 I Nr. 23, 1161
pc258	2013	Außenwirtschaftsverordnung [2013]	Bgbl. 2013 I Nr. 45, 2865
pc259	2013	Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken	Bgbl. 2013 I Nr. 59, 3714
pc260	2013	Gesetz zur Modernisierung des Geschmacksmustergesetzes sowie zur	Bgbl. 2013 I Nr. 62,



		Änderung der Regelungen über die Bekanntmachungen zum Ausstellungsschutz	3799
pc261	2013	Gesetz zur Nutzung verwaister und vergriffener Werke und einer weiteren Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 2013 I Nr. 59, 3728
pc263	2013	Neuntes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 2013 I Nr. 34, 1940
pc264	2013	Zweites Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts	Bgbl. 2013 I Nr. 42, 2586
pc265	2014	Verordnung über das Register vergriffener Werke	Bgbl. 2012 I Nr. 15, 346
pc267	2014	Verordnung zur Änderung der Pflichtablieferungsverordnung	
pc268	2014	Verordnung zur Änderung der Zollkostenverordnung	
pc269	2014	Zehntes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes	Bgbl. 2014 I Nr. 57, 1974
pc270	2015	Erstes Gesetz zur Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes	Bgbl. 2015 I Nr. 29, 1162
pc271	2015	Gesetz zur Neuorganisation der Zollverwaltung	Bgbl. 2015 I Nr. 49, 2178
pc273	2016	Gesetz zur Änderung des Designgesetzes und weiterer Vorschriften des gewerblichen Rechtsschutzes	Bgbl. 2016 I Nr. 15, 558
pc274	2016	Gesetz zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts	
pc275	2016	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/26/EU über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für Rechte an Musikwerken für die Online-Nutzung im Binnenmarkt sowie zur Änderung des Verfahrens betreffend die Geräte- und Speichermedienvergütung	Bgbl. 2016 I Nr. 24, 1190
pc276	2016	Gesetz zur verbesserten Durchsetzung des Anspruchs der Urheber und ausübenden Künstler auf angemessene Vergütung und zur Regelung von Fragen der Verlegerbeteiligung	Bgbl. 2016 I Nr. 63, 3037
pc279	2017	Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften	Bgbl. 2017 I Nr. 49, 2541
pc280	2017	Gesetz zur Angleichung des Urheberrechts an die aktuellen Erfordernisse der Wissensgesellschaft	Bgbl. 2017 I Nr. 61, 3346
pc281	2018	Gesetz zur Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie über einen verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung	Bgbl. 2018 I Nr. 40, 2014
pc282	2018	Verordnung über befugte Stellen nach dem Urheberrechtsgesetz	Bgbl. 2018 I Nr. 45, 2423
Total		137	

### C. Verordnungen zur Gerichtsbarkeit

Jahr	Titel	zu finden in
------	-------	--------------

1966	Verordnung über die Ermächtigung des Justizministers zum Erlaß von Rechtsverordnungen über die örtliche Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte in Strafsachen und in Urheberrechtsstreitsachen [NRW]	GV. NW. S. 358
1966	Verordnung über die Zuständigkeit der Amtsgerichte und der Landgerichte in Urheberrechtsstreitsachen [BY]	BayRS IV S. 507
1966	Verordnung über die Zuständigkeit zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach § 105 Abs. 1 und 2 des Urheberrechtsgesetzes vom 15. Februar 1966 [BY]	GVBl. S. 83
1967	Verordnung der Landesregierung zur Übertragung von Ermächtigungen auf dem Gebiet des Urheberrechts auf das Justizministerium [Bawue]	Gbl. 1967, Nr. 17, 215
1972	Erste Verordnung über die Konzentration amtsgerichtlicher Zuständigkeiten [BER]	GVBl. 1972, 2303
1972	Zweite Verordnung über die Konzentration amtsgerichtlicher Zuständigkeiten [BER]	GVBl. 1972, 2301
1982	Landesverordnung zur Übertragung von Ermächtigungen auf dem Gebiet der Gerichtsorganisation [RLP]	GVBl. RP 1982, 460
1982	Landesverordnung zur Übertragung von Ermächtigungen auf dem Gebiet der Rechtspflege [RLP]	GVBl. RP 1982, 460
1985	Landesverordnung über die gerichtliche Zuständigkeit in Zivilsachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit [RLP]	GVBl. RP 1985, 267
1987	Verordnung über die Zuständigkeit der Amtsgerichte in Zivil- und Handelssachen sowie für die Erledigung inländischer Rechtshilfeersuchen [HH]	HmbGVBl. 1987, 172
1988	Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten im Bereich des Staatsministeriums der Justiz [BY]	GVBl 1988, 6
1990	Verordnung zur Übertragung der Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen zur Konzentration von Zuständigkeiten der Gerichte [MV]	GVBl. MV Nr. 5, 43
1991	Verordnung über die Ermächtigung des Ministers der Justiz zum Erlaß von Rechtsverordnungen über Zuständigkeitskonzentrationen [Bbg]	GVBl. 1991, 321
1991	Verordnung über die Zuständigkeit der Gerichte [MV]	GVOBl.M-V S. 55
1991	Verordnung zur Übertragung der Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen zur Konzentration von Zuständigkeiten der Gerichte [LSA]	GVBl. LSA II/91, Nr. 20, 321
1992	Verordnung über die Zuständigkeit der Gerichte in Registersachen, Landwirtschaftssachen, Gesamtvollstreckungssachen und Verfahren über gewerbliche und technische Schutzrechte [MV]	GVbl. MV Nr. 16, 335
1992	Verordnung über Zuständigkeiten der Amtsgerichte und Landgerichte in Zivilsachen [LSA]	GVBl. LSA S. 664
1992	Verordnung zur Übertragung von Verordnungsermächtigungen im Bereich der Gerichtsbarkeit [LSA]	GVBl. LSA 1991 453
1992	Zweite Verordnung über die Ermächtigung des Ministers der Justiz zum Erlaß von Rechtsverordnungen über Zuständigkeitskonzentrationen bei den Gerichten [Bbg]	GVBl.II/93, Nr. 48, 334
1993	Thüringer Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten in der ordentlichen Gerichtsbarkeit	GVBl. S. 303

1993	Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten und Zuständigkeitskonzentrationen [Bbg]	GVBl. II S. 689
1993	Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten [MV]	Meckl.- Vorp. Gl. Nr. B 300
1994	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über gerichtliche Zuständigkeiten	SächsGVBl. 1994, 131
1994	Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, Familiensachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit [Saar]	Saarl. Amtsblatt 1994, 1114
1994	Verordnung über die Konzentration von Zuständigkeiten der Gerichte [MV]	GS Meckl.- Vorp. Gl. Nr. 300-1-3
1995	Verordnung über die Zusammenfassung von Geschmacksmusterstreitsachen, Kennzeichenstreitsachen und Urheberrechtsstreitsachen [NRW, 1995]	GV. NRW., 1995, S. 38
1998	Verordnung der Landesregierung zur Übertragung von Ermächtigungen im Bereich der Rechtspflege [Bawue]	Gbl. 1998, 17
1998	Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten in der Gerichtsbarkeit und der Justizverwaltung [Nds]	Nds. GVBl. 1998, 66
1999	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über gerichtliche Zuständigkeiten und Zuständigkeiten in Justizverwaltungssachen	GVBl. 2004, 281
2004	Verordnung über die Zusammenfassung von Geschmacksmusterstreitsachen, Kennzeichenstreitsachen und Urheberrechtsstreitsachen [NRW]	GV. NRW. 2004, 291
2004	Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten im Bereich des Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BY)	GVBl 2004, 471
2006	Rechtspflege-Ermächtigungsübertragungsverordnung [BRE]	Brem.GBl. 2006, 485
2007	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über die Organisation der Justiz [2007]	SächsGVBl. 2007 Nr. 16, S. 600
2007	Zweite Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten und Zuständigkeitskonzentrationen [Bbg]	GVBl. II S. 151
2008	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über die Organisation der Justiz [2008]	SächsGVBl. 2008, 336
2008	Verordnung über die Zuweisung amtsgerichtlicher Zuständigkeiten [BER]	GVBl. 2008, Nr. 11, 116
2008	Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten im Bereich des Ministeriums der Justiz [HES]	GVBl. 2008, Nr. 17, 822
2009	Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten in der Gerichtsbarkeit und der Justizverwaltung [Nds, 2009]	Nds. GVBl. S. 506
2011	Landesverordnung über die landgerichtliche Zuständigkeit in Urheberrechtsstreitsachen [SH]	GVBl. SH 2011, Nr. 8, S. 125
2011	Thüringer Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten in der ordentlichen Gerichtsbarkeit [2011]	GVBl. 2011, 511

2011	Verordnung über die Zusammenfassung von Designstreitsachen, Kennzeichenstreitsachen und Urheberrechtsstreitsachen sowie Streitigkeiten nach dem Olympiamarkenschutzgesetz [NRW]	GV. NRW. 2011, 468
2012	Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten im Bereich des Staatsministeriums der Justiz [BY; 2012]	GVBl. 2012, 295
2013	Justizzuständigkeitsverordnung [HES]	GVBl. 2013, 386
2014	Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten und Zuständigkeitskonzentrationen [Bbg, 2014]	GVBl. II 2014, Nr. 62
2016	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über die Organisation der Justiz [2016]	SächsGVBl. 2016 Nr. 3, S. 103
2019	Landesverordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten in der Justiz [S-H]	GVBl. SH 2019 Nr. 16, 546
2019	Verordnung der Landesregierung zur Übertragung von Ermächtigungen im Bereich der Rechtspflege [Bawue; 2019]	Gbl. 2019, 119

#### **D. Verordnungen zur Ausbildungsverordnungen**

<b>Verordnung</b>	<b>Entstehung</b>	<b>Urheberrecht seit</b>	<b>Aufhebung</b>
Verordnung über die Berufsausbildung zum Druckvorlagenhersteller	1974	1974	1996
Verordnung über das Berufsbild und über die Prüfungsanforderungen im praktischen und im fachtheoretischen Teil der Meisterprüfung für das Fotografen-Handwerk	1978	1978	2002
Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Abschluß Geprüfter Industriemeister/Geprüfte Industriemeisterin - Fachrichtung Druck	1979	1988	2003
Verordnung über die Berufsausbildung zum Schauwerbegestalter/zur Schauwerbegestalterin	1980	2001	2004
Verordnung über die Berufsausbildung zum Fotografen/zur Fotografin (Weggefallen)	1981	1981	1997
Verordnung über die Berufsausbildung zum Fotolaboranten/zur Fotolaborantin	1981	1981	2013
Verordnung über die Berufsausbildung zum Kaufmann im Einzelhandel/zur Kauffrau im Einzelhandel	1987	1987	
Verordnung über die Berufsausbildung zum Kartographen/zur Kartographin	1997	1997	2010

Verordnung über die Berufsausbildung im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnik	1997	1997	31.07.20
Verordnung über die Berufsausbildung zum Buchhändler/zur Buchhändlerin	1998	1998	
Verordnung über die Berufsausbildung zur Fachkraft für Veranstaltungstechnik	1998	1998	2016
Verordnung über die Berufsausbildung zum Mediengestalter für Digital- und Printmedien/zur Mediengestalterin für Digital- und Printmedien	1998	1998	
Verordnung über die Berufsausbildung zum Kaufmann für audiovisuelle Medien/zur Kauffrau für audiovisuelle Medien	1998	1998	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Verlagskaufmann/zur Verlagskauffrau	1998	1998	2006
Verordnung über die Berufsausbildung zum Informationselektroniker/zur Informationselektronikerin	1999	1999	
Verordnung über die Berufsausbildung zum Drucker/zur Druckerin	2000	2000	2011
Verordnung über die Berufsausbildung zum Siebdrucker/zur Siebdruckerin	2000	2000	2011
Verordnung über die Berufsausbildung für Kaufleute in den Dienstleistungsbereichen Gesundheitswesen sowie Veranstaltungswirtschaft	2001	2001	/
Verordnung über das Meisterprüfungsberufsbild und über die Prüfungsanforderungen in den Teilen I und II der Meisterprüfung im Fotografen-Handwerk	2002	2002	/
Verordnung über die berufliche Fortbildung im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnik	2002	2002	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Industriekaufmann/zur Industriekauffrau	2002	2002	/
Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Abschluss Geprüfter Industriemeister/Geprüfte Industriemeisterin - Fachrichtung Digital- und Printmedien	2003	2003	2009
Verordnung über die Berufsausbildung zum Elektroniker/zur Elektronikerin	2003	2003	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Systemelektroniker/zur Systemelektronikerin	2003	2003	/

Verordnung über die Berufsausbildung zum Gestalter für visuelles Marketing/zur Gestalterin für visuelles Marketing	2004	2004	/
Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Abschluss Geprüfter Medienfachwirt/Geprüfte Medienfachwirtin	2004	2004	2009
Verordnung über die Berufsausbildung zum Immobilienkaufmann/zur Immobilienkauffrau	2006	2006	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Kaufmann für Marketingkommunikation/zur Kauffrau für Marketingkommunikation	2006	2006	/
Verordnung über das Meisterprüfungsberufsbild und über die Prüfungsanforderungen in den Teilen I und II der Meisterprüfung im Damen- und Herrenschneider-Handwerk	2006	2006	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Medienkaufmann Digital und Print/zur Medienkauffrau Digital und Print	2006	2006	
Verordnung über die Berufsausbildung zum Mathematisch-technischen Softwareentwickler/zur Mathematisch-technischen Softwareentwicklerin	2007	2007	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Elektroniker und zur Elektronikerin*)	2008	2008	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Systemelektroniker und zur Systemelektronikerin	2008	2008	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Musikfachhändler/zur Musikfachhändlerin	2009	2009	/
Verordnung über die Prüfung zu anerkannten Fortbildungsabschlüssen in der Medienwirtschaft	2009	2009	2019
Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Fortbildungsabschluss Geprüfter Meister für Veranstaltungstechnik/Geprüfte Meisterin für Veranstaltungstechnik	2009	2009	/
Verordnung über die Berufsausbildung in der Geoinformationstechnologie	2010	2010	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Drucker/zur Druckerin	2011	2011	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Medientechnologen Siebdruck und zur Medientechnologin Siebdruck	2011	2011	/

Verordnung über die Berufsausbildung zum Schilder- und Lichtreklamehersteller und zur Schilder- und Lichtreklameherstellerin	2012	2012	/
Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Fortbildungsabschluss Geprüfter Meister Medienproduktion Bild und Ton und Geprüfte Meisterin Medienproduktion Bild und Ton	2012	2012	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Kerzenhersteller und Wachsbildner und zur Kerzenherstellerin und Wachsbildnerin	2015	2015	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Metallbildner und zur Metallbildnerin*	2016	2016	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Kaufmann im E-Commerce und zur Kauffrau im E-Commerce	2017	2017	/
Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Fortbildungsabschluss Geprüfter Industriemeister – Fachrichtung Printmedien oder Geprüfte Industriemeisterin – Fachrichtung Printmedien	2019	2019	/
Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Fortbildungsabschluss Geprüfter Medienfachwirt oder Geprüfte Medienfachwirtin	2019	2019	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Mediengestalter Bild und Ton und zur Mediengestalterin Bild und Ton	2020	2020	/
Verordnung über die Berufsausbildung zum Kaufmann für Digitalisierungsmanagement und zur Kauffrau für Digitalisierungsmanagement	2020	2020	
Verordnung über die Berufsausbildung zum Fachinformatiker und zur Fachinformatikerin*	2020	2020	
Verordnung über die Berufsausbildung zum IT-System-Elektroniker und zur IT-System-Elektronikerin	2020	2020	
Verordnung über die Berufsausbildung zum Kaufmann für IT-System-Management und zur Kauffrau für IT-System-Management	2020	2020	

## E. Internationale Verträge

Typ	Name	Beschluss	Außerkraft	Quelle
bilateral	Deutsch-französische Übereinkunft über den Schutz an Werken der Literatur und Kunst und an Photographien, 08. April 1907	1907-04-08	1914-12-31*	RGBl 1907 419 10.08.1907
bilateral	Deutsch-belgische Übereinkunft über den Schutz von Werken der Literatur, Kunst und von Fotografien, 16. Oktober 1907	1907-10-16	1914-12-31*	RGBl 1908 405 26. Juni 1908
bilateral	Deutsch-italienische Übereinkunft über den Schutz an Werken der Literatur und Kunst und an Photographien, 09. November 1907	1907-11-09	1914-12-31*	RGBl 1908 80 21.03.1908
multilateral	Revidierte Berner Übereinkunft zum Schutze der Literatur und Kunst	1910-11-13		wipo.int
bilateral	Deutsch-russische Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst, 28. Februar 1913	1913-02-28	1914-12-31	Ristow, Erich. 1936. Textausgabe der Urheberrechtsgesetze Stuttgart [u.a.]: Kohlhammer.
multilateral	Berner Zusatzprotokoll	1914-03-20		wipo.int
multilateral	Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst revidiert in Rom am 2. Juni 1928.	1928-06-02		wipo.int
bilateral	Abkommen zwischen dem Deutschen Reich und dem Kaiserreich Persien über den Schutz von Erfindungspatenten, Fabrik- und Handelsmarken, von Werken der Kunst und Literatur	1930-01-24		reichsgesetzblatt II 981 + bekanntmachung 1954,55
bilateral	Übereinkommen vom 15. 2. 1930 über Fragen des gegenseitigen gewerblichen Rechtsschutzes und des gegenseitigen Schutzes des Urheberrechts	1930-02-15		Gesetz vom 28. 7. 1930 – 1930 II 1077
bilateral	Abkommen zwischen dem Deutschen Reich und der Republik Costa Rica über den gegenseitigen Schutz von Werken der Wissenschaft, Literatur und Kunst	1932-10-21	1945-05-08	Reichgesetzblatt 1933 II 948
	Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrag vom 30. 12. 1937	30.12.1937	27.02.74	in Kraft am 26. 2. 1938 (Bek. 28. 2. 38) – 1938 II 51



multilateral	Revidierte Fassung der Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und der Kunst (Brüssel)	1948-06-26		Bekanntmachung vom 20.12.1966, Nr. 57 (1966), BGBl. Teil II
bilateral	Protokoll vom 19. 12. 1950 über den Schutz von Urheberrechten und gewerblichen Schutzrechten	1950-12-19		Gesetz vom 25. 9. 1956 Bgbl. II/1785
bilateral	Handelsabkommen vom 20. 7. 1951	1951-07-20		Gesetz vom 29. 1. 1952 Bgbl. 1952 II 634
multilateral	Welturheberrechtsabkommen vom 6. 9. 1952 nebst Zusatzprotokolle Nr. 1, 2 und 3	1952-09-06		Gesetz vom 24. 2. 1955 – Bgbl. 1955 II
bilateral	Abkommen vom 4. 9. 1953 über die Wiederherstellung der durch den zweiten Weltkrieg betroffenen gewerblichen Schutzrechte und Urheberrechte	1953-09-04		Gesetz vom 18. 5. 1954 – 1958 II 201
bilateral	Abkommen vom 21. 7. 1954 über gewisse Rechte auf dem Gebiete des gewerblichen Rechtsschutzes und des Urheberrechts	1954-07-21		Gesetz vom 2. 2. 1955 – 1955 II
bilateral	Vertrag vom 4. 11. 1954 über den Schutz der Urheberrechte ihrer Staatsangehörigen an Werken der Tonkunst	1954-11-04		Gesetz vom 27. 10. 1955 – 1955 II 903
bilateral	Vertrag vom 11. 5. 1959 über den gegenseitigen Schutz von Werken der Wissenschaft, Literatur und Kunst	1959-05-11		Gesetz vom 16. 1. 1961 – 1961 II 13
multilateral	Europäisches Abkommen vom 22. 6. 1960 zum Schutz von Fernseh-sendungen	1960-06-22		Fundstellennachweis B
multilateral	Internationales Abkommen vom 26. 10. 1961 über den Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen	1961-10-26		Gesetz vom 15. 9. 1965 – 1965 II 1243
bilateral	Notenwechsel vom 18./28. 4. 1967 über die Verlängerung der Dauer des Urheberrecht	1967-04-28		Notenwechsel vom 18./28. 4. 1967 -- (Bek. 29. 5. 67) – 1967 II 1997
multilateral	Übereinkommen vom 14. 7. 1967 zur Errichtung der Weltorganisation für geistiges Eigentum	1967-07-14		Gesetz vom 5. 6. 1970 – 1970 II 293
multilateral	Stockholmer Fassung der Berner Übereinkunft vom 9. September	1967-07-14		Bekanntmachung vom

	1886 zum Schutz von Werken der Literatur und Kuns			16.11.70, Nr. 63 (1970), BGBl. Teil II
bilateral	Notenwechsel vom 24. 7./7. 8. 1967 über die Verlängerung der Dauer des Urheberrechtsschutzes	1967-08-07		Bgbl. 1968 II 5
multilateral	Pariser Fassung der Berner Übereinkunft	1971-07-24		<a href="https://www.uni-muens-ter.de/Jura.itm/ hoeren/mate-ri-al/berner_uebereinkommen.htm">https://www.uni- muens- ter.de/Jura.itm/ hoeren/mate- ri- al/berner_uebereinkommen .htm</a>
multilateral	Übereinkommen vom 29. 10. 1971 zum Schutz der Hersteller von Tonträgern gegen die unerlaubte Vervielfältigung ihrer Tonträger	1971-10-29		Gesetz vom 10. 12. 1973 – 1973 II
bilateral	Notenwechsel vom 27. 2./24. 4. 1974 über die Dauer des Urheber- rechtsschutzes nach Artikel 7 Abs. 2 der Brüsseler Fassung der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst	1974-04-24		Bgbl. 1975 II 189
multilateral	Übereinkommen vom 21. 5. 1974 über die Verbreitung der durch Sa- telliten übertragenen programmtragenden Signale	1974-05-21		Gesetz vom 14. 2. 1979 – 1979 II 113
bilateral	Notenwechsel vom 31. 1./7. 3. 1975 über die Dauer des Urheber- rechtsschutzes nach Artikel 7 Abs. 2 und 3 der Brüsseler Fassung der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst	1975-03-07		Bgbl. 1975 II 834
multilateral	Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geisti- gen Eigentums	1994-04-15		1994 II 1643 – Überein- kommen über handelsbe- zogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums
multilateral	WIPO-Urheberrechtsvertrag vom 20. 12. 1996	1996-12-20		Gesetz vom 10. 8. 2003 – 2003 II 754
multilateral	WIPO-Vertrag vom 20. 12. 1996 über Darbietungen und Tonträger	1996-12-20		Gesetz vom 10. 8. 2003 – 2003 II 754
multilateral	Beijing Treaty on Audiovisual Performances	2012-06-24		-

multilateral	Vertrag von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs für blinde, sehbehinderte oder anderweitig lesebehinderte Personen zu veröffentlichten Werken	2013-06-27		Gesetz zur Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie über einen verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung, Bgbl. 2018 I Nr. 40 2014
bilateral	Verabredung zwischen Deutschland und der Schweiz, betreffend den gegenseitigen Schutz der Rechte an literarischen Erzeugnissen und Werken der Kunst	1881-05-23	1886-06-30	Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1881 Nr. 15 Seite 171
bilateral	Übereinkunft zwischen Deutschland und Frankreich über den Schutz an Werken der Literatur und Kunst	1883-04-19	1907-07-31	RGBl 1883 269
bilateral	Übereinkunft zwischen Deutschland und Belgien über den Schutz an Werken der Literatur und Kunst	1883-12-12	1908-06-12	RGBl 1884 173
bilateral	Übereinkunft zwischen Deutschland und Italien über den Schutz an Werken der Literatur und Kunst	1884-06-20	1908-02-25	RGBl 1884 193
bilateral	Übereinkunft zwischen Deutschland und Großbritannien, betreffend den gegenseitigen Schutz der Rechte an Werken der Literatur und Kunst	1886-06-02	1897-12-16	RGBl 1886 237 PLUS Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1898 Nr. 2 Seite 4
multilateral	Berner Übereinkunft vom 9. 9. 1886 zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst	1886-09-09		Gesetz vom 4. 4. 1888 – Rgbl. 1888 S. 139
multilateral	Übereinkunft von Montevideo vom 11. 1. 1889 betreffend den Schutz von Werken der Literatur und Kunst nebst Zusatzprotokoll vom 13. 2. 1889	1889-01-11		Gesetz vom 26. 3. 1927 – 1927 II 95
bilateral	Übereinkommen vom 15. 1. 1892 über den gegenseitigen Schutz der Urheberrechte	1892-01-15		Bek. vom 29. 7. 1950 über die Wiedermanwendung –

				1922 II 129 – FN A 440-11
bilateral	Deutsch-österreichisch-ungarisches Übereinkommen über den Schutz der Urheberrechte an Werken der Literatur, Kunst und Photographie, 30. Dezember 1899	1899-12-30	1914-12-31	RZBl 1901 131

\* unklarer Status, wahrscheinlich mit dem ersten Weltkrieg ausgesetzt und nicht wieder aufgenommen.

Das Verzeichnis Fundstellennachweis B, welches alle noch geltenden Verträge aller Art samt ihren Mitgliedern umfasst, ist über 1100 Seiten lang. Im Kommentar von Loewenheim finden sich mit Ägypten seit 1951, Pakistan seit 1950, Libanon seit 1955 und die Türkei seit 1930 vier Verträge, deren Gültigkeit nicht mit dem Fundstellennachweis B nachvollzogen werden kann, während andere dort fehlen.

## F. Europäische Regulierung

Kürzel	Jahr	Titel
91/250/EWG	1991	Richtlinie 91/250/EWG des Rates vom 14. Mai 1991 über den Rechtsschutz von Computerprogrammen
92/100/EWG	1992	Richtlinie 92/100/EWG des Rates vom 19. November 1992 zum Vermietrecht und Verleihrecht sowie zu bestimmten dem Urheberrecht verwandten Schutzrechten im Bereich des geistigen Eigentums
93/83/EWG	1993	Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27. September 1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Regeln des Satellitenrundfunks und der Kabelweiterverbreitung
93/98/EWG	1993	Richtlinie 93/98/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte
3295/94/EG	1994	Verordnung (EG) Nr. 3295/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 über Maßnahmen zum Verbot der Überführung nachgeahmter Waren und unerlaubt hergestellter Vervielfältigungsstücke oder Nachbildungen in den zollrechtlich freien Verkehr oder in ein Nichterhebungsverfahren sowie zum Verbot ihrer Ausfuhr und Wiederausfuhr
96/9/EG	1996	Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. März 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken (RL 96/9/EG)
2001/29/EG	2001	Richtlinie 2001/29/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft
2001/84/EG	2001	Richtlinie 2001/84/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 über das Folgerecht des Urhebers des Originals eines Kunstwerks
1383/2003/EG	2003	Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 des Rates vom 22. Juli 2003 über das Vorgehen der Zollbehörden gegen Waren, die im Verdacht stehen, bestimmte Rechte geistigen Eigentums zu verletzen, und die Maßnahmen gegenüber Waren, die erkanntermaßen derartige Rechte verletzen
2004/48/EG	2004	Richtlinie 2004/48/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums
2006/115/EG	2006	Richtlinie 2006/115/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Vermietrecht und Verleihrecht sowie zu bestimmten dem Urheberrecht verwandten Schutzrechten im Bereich des geistigen Eigentums
2006/116/EG	2006	Richtlinie 2006/116/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über die Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte
2009/24/EG	2009	Richtlinie 2009/24/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über den Rechtsschutz von Computerprogrammen (kodifizierte Fassung)
2011/77/EU	2011	Richtlinie 2011/77/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 2006/116/EG über die Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte
2012/28/EU	2012	Richtlinie 2012/28/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über bestimmte zulässige Formen der Nutzung verwaister Werke
2014/26/EU	2014	Richtlinie 2014/26/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für Rechte an Musikwerken für die Online-Nutzung im Binnenmarkt
2017/1128/EU	2017	Verordnung (EU) 2017/1128 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni

		2017 zur grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im Binnenmarkt
2017/1564/EU	2017	Richtlinie (EU) 2017/1564 des europäischen Parlaments und des Rates - vom 13. September 2017 - über bestimmte zulässige Formen der Nutzung bestimmter urheberrechtlich oder durch verwandte Schutzrechte geschützter Werke und sonstiger Schutzgegenstände zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen und zur Änderung der Richtlinie 2001/ 29/ EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft
2017/1563/EU	2017	Verordnung (EU) 2017/1563 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2017 über den grenzüberschreitenden Austausch von Vervielfältigungsstücken bestimmter urheberrechtlich oder durch verwandte Schutzrechte geschützter Werke und sonstiger Schutzgegenstände in einem barrierefreien Format zwischen der Union und Drittländern zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen
2018/ 1808/EU	2018	Richtlinie (EU) 2018/ 1808 des europäischen Parlaments und des Rates - vom 14. November 2018 - zur Änderung der Richtlinie 2010/ 13/ EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten
2019/ 790/EU	2019	Richtlinie (EU) 2019/ 790 des europäischen Parlaments und des Rates - vom 17. April 2019 - über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/ 9/ EG und 2001/ 29/ EG
2019/ 789/EU	2019	Richtlinie (EU) 2019/ 789 des europäischen Parlaments und des Rates - vom 17. April 2019 - mit Vorschriften für die Ausübung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten in Bezug auf bestimmte Online-Übertragungen von Sendunternehmen und die Weiterverbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen und zur Änderung der Richtlinie 93/ 83/ EWG des Rates

## G. Urteile des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGE Band 31, 229	Beschluss vom 07.07.1971 - 1 BvR 765/66	UrhG
BVerfGE Band 31, 248	Beschluss vom 07.07.1971 - 1 BvR 764/66	UrhG
BVerfGE Band 31, 255	Beschluss vom 07.07.1971 - 1 BvR 775/66	UrhG
BVerfGE Band 31, 270	Beschluss vom 07.07.1971 - 1 BvR 276/71	UrhG, LUG
BVerfGE Band 31, 275	Beschluss vom 08.07.1971 - 1 BvR 766/66	UrhG, LUG
BVerfGE Band 35, 202	Urteil vom 05.06.1973 - 1 BvR 536/72	KUG
BVerfGE Band 49, 382	Beschluss vom 25.10.1978 - 1 BvR 352/71	UrhG, LUG
BVerfGE Band 77, 263	Beschluss vom 04.11.1987 - 1 BvR 1669/84	UrhG
BVerfGE Band 78, 101	Beschluss vom 23.03.1988 - 1 BvR 686/86	UrhG, '85-Novelle
BVerfGE Band 79, 29	Beschluss vom 11.10.1988 - 1 BvR 743/86	UrhG, '85-Novelle
BVerfGE Band 79, 1	Beschluss vom 11.10.1988 - 1 BvR 1239/85	UrhG, UrhWahrnG, '85-Novelle
BVerfGE Band 81, 12	Beschluss vom 03.10.1989 - 1 BvR 775/86	UrhG
BVerfGE Band 81, 208	Beschluss vom 23.01.1990 - 1 BvR 306/86	UrhG
BVerfGE Band 97, 228	Urteil vom 17.02.1998 - 1 BvF 1/91	KUG
BVerfGE Band 101, 361	Urteil vom 15.12.1999 - 1 BvR 653/96	KUG
BVerfGE Band 120, 180	Beschluss vom 26.02.2008 - 1 BvR 1606/07	KUG

BVerfGE Band 129, 78	Beschluss vom 19.07.2011 - 1 BvR 1916/09	UrhG
BVerfGE Band 134, 204	Beschluss vom 23.10.2013 - 1 BvR 1843/11	UrhG
BVerfGE Band 142, 74	Urteil vom 31.05.2016 - 1 BvR 1585/13	UrhG