

Stellungnahme gegenüber dem BMJV zur Reform des europäischen Urheberrechts

1. Allgemeine Anmerkungen zum zweiten Urheberrechtspaket der Europäischen Kommission

Kaum ein Rechtsgebiet ist vom technologischen Wandel mit der Entwicklung der Digitaltechniken so sehr betroffen wie das Urheberrecht, dessen letzte größere legislative Reform mittlerweile 15 Jahre zurückliegt. ARD und ZDF unterstützen daher den Ansatz der EU, das Urheberrecht zu modernisieren und den aktuellen technologischen Entwicklungen anzupassen. Dabei bilden die Prinzipien der Vertragsfreiheit und der Territorialität weiterhin die Grundlage des Urheberrechts und sollten gestärkt werden.

In besonderem Maße von den technischen Entwicklungen betroffen war und ist der Rundfunksektor. Mit dem Aufkommen des Internets und der mobilen Verbreitung sind neue Verbreitungswege für Rundfunkinhalte hinzugetreten, die auch wegen ihrer grenzüberschreitenden Bedeutung die Rechtklärung vor eine Vielzahl an Herausforderungen stellen. Vor diesem Hintergrund begrüßen ARD und ZDF ausdrücklich den Vorschlag für eine Verordnung zur Anwendung der Regulierungsmechanismen der Satelliten- und Kabelrichtlinie. Sie unterstützen den Ansatz, die Regulierungsprinzipien der Kabel- und Satellitenrichtlinie, die sich für ähnlich gelagerte Fragen bei der Kabel- und Satellitenverbreitung seit mittlerweile zwei Jahrzehnten bewährt haben, auf die neuen Verbreitungsmöglichkeiten zu übertragen. Hierdurch wird der grenzüberschreitende Zugang zu Rundfunkinhalten erleichtert und befördert. Der Vorschlag stellt damit einen wichtigen Baustein zu dem von der EU-Kommission verfolgten Ziel der Gewährleistung eines umfassenderen Online-Zugangs zu Inhalten in der EU dar.

Die folgende Stellungnahme von ARD und ZDF orientiert sich an dem vom BMJV vorgeschlagenen Aufbau.

2. Welche Themen, die in den Vorschlägen nicht enthalten sind, hätte die Europäische Kommission auf EU-Ebene aus Ihrer Sicht darüber hinaus adressieren sollen?

Im Bereich des **Leistungsschutzrechts für Sendeunternehmen** besteht auf internationaler Ebene weiterhin ein nur unzureichender Schutz. Die Europäische Kommission setzt sich zwar im Rahmen der internationalen Verhandlungen auf WIPO-Ebene für ein zeitgemäßes Leistungsschutzrecht der Sendeunternehmen ein. Angesichts der sich mittlerweile über fast 10 Jahre hinziehenden Verhandlungen und der weiter bestehenden Ungewissheit über den Ausgang wäre es aus Sicht von ARD und ZDF wünschenswert, dass zumindest auf europäischer Ebene ein zeitgemäßer Schutz eingeführt wird, der die Sender gegen illegale Weitersendungen ihrer Inhalte schützt und der auch die über das Internet ausgestrahlten Signale umfasst.

Wünschenswert wäre es, wenn in diesem Zusammenhang auch eine **Lösung für das unautorisierte Framing** ganzer Sendermediatheken gefunden würde. Die Mediatheksinhalte werden hierbei aus dem redaktionellen Gesamtzusammenhang gerissen, mit anderen Inhalten gesammelt und integriert. Die Sender haben die technischen Kosten sowie die Rechtekosten für das Framing durch Dritte zu tragen, die auf den Senderinhalten eigene, häufig werbefinanzierte Geschäftsmodelle aufsetzen. Durch die EuGH-Rechtsprechung zum Framing/Embedding ist die rechtliche Handhabe gegen solche Angebote ganz erheblich eingeschränkt, obwohl derartige Sachverhalte dem Gedanken eines gut funktionierenden und fairen Marktes für das Urheberrecht, der mit der Urheberrechtsreform verfolgt wird, klar zuwiderlaufen.

3. Zum Vertrag von Marrakesch

keine Anmerkungen.

4. Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt

Vergriffene Werke Artikel 7-9

und Verfügbarkeit von Audiovisuellen Inhalten auf VOD Artikel 10

ARD und ZDF begrüßen grundsätzlich die Vorschläge der Kommission zu den vergriffenen Werken und der Verfügbarkeit von audiovisuellen Inhalten auf VOD-Plattformen in Titel III des Richtlinienvorschlags.

Leider ist auf europäischer Ebene noch keine umfassende Lösung für die Rechteklärung der Rundfunkarchive gefunden. Auch hierfür böte die Einführung der Möglichkeit der Rechteklärung durch ein System der erweiterten kollektiven Lizenz eine angemessene Lösung. Auf jeden Fall wäre aber sicherzustellen, dass die Regelungen des Titel III existierende und zukünftige nationale Systeme zur Rechteklärung nicht betreffen. Dies könnte entweder in einem neuen Artikel oder in einem Erwägungsgrund klargestellt werden.

Leistungsschutzrecht für Verleger

Mit dem in Art. 11 der Urheberrechtsrichtlinie vorgeschlagenen europaweiten Leistungsschutzrecht für Verleger soll Presseverlegern die Lizenzvergabe und Durchsetzung ihrer Rechte im digitalen Umfeld, konkret in Bezug auf die Übernahme kurzer Auszüge durch Online Service Provider wie Social Media Anbieter, News Aggregatoren und Suchmaschinenbetreiber, erleichtert werden.

Grundsätzlich ist hierzu anzumerken, dass das Urheberrecht immer an die Leistung anknüpft und nicht einschränkend daran, wer das maßgebliche Produkt erstellt.

Wichtig ist, dass zudem darauf geachtet wird, dass ein derartiges Leistungsschutzrecht nicht die freien Informationen als solche schützt. Andernfalls kann dies negative Auswirkungen auf die journalistische Berichterstattung der Sender haben. Diese Gefahr für die Zugänglichkeit freier Informationen wird auch nicht durch die urheberrechtlichen Schrankenregelungen, die auf das neue Recht richtigerweise anwendbar sein sollen, beseitigt.

ARD und ZDF würden es deswegen begrüßen, wenn – sollte es ein Leistungsschutzrecht auf europäischer Ebene geben – die im deutschen Recht vorgesehenen Einschränkungen, konkret die Beschränkung der Ansprüche auf Online Service Provider sowie die de minimis-Grenze, auch in der europäischen Richtlinie verankert werden.

Faire Vergütung (Urhebervertragsrecht)

Mit den in Kapitel 3 vorgeschlagenen Regelungen sollen erstmalig auf europäischer Ebene Regelungen zum Urhebervertragsrecht getroffen werden. Konkret wird ein Nachvergütungsanspruch, wie ihn das deutsche Urheberrechtsgesetz bereits in § 32 a Abs. 1 vorsieht, vorgeschlagen. Daneben sollen Transparenzpflichten geschaffen werden, die der Schaffung von Ausgewogenheit in den vertraglichen Beziehungen zwischen Urhebern und ihren Vertragspartnern dienen sollen.

ARD und ZDF haben ihre Bedenken gegen die Etablierung allgemeiner anlassloser Auskunftspflichten bereits im Zuge des laufenden deutschen Gesetzgebungsprozesses zum Urhebervertragsrecht zum Ausdruck gebracht. Derartige Auskunftspflichten sind mit einem immensen bürokratischen Aufwand verbunden, der in keinem Verhältnis zu den sich daraus ergebenden Vorteilen steht. Diese Bedenken bestehen uneingeschränkt fort.

Anders als der deutsche Referentenentwurf will der europäische Gesetzgeber die Auskunftsansprüche zumindest auf die Vertragspartner der Urheber beschränken. Eine Erstreckung des Auskunftsanspruchs auch gegen dritte Werknutzer würde für einen Massennutzer verschiedenartigster Inhalte wie die Sender bedeuten, dass sie sich einer unübersehbaren Anzahl möglicher Anspruchsteller gegenüber sehen, die sie in vielen Fällen nicht einmal namentlich kennen, so dass sie sich Auskunftsansprüchen von ihnen unbekannt Personen ausgesetzt sehen würden. Aus diesem Grund ist die Beschränkung der Auskunftspflichten auf die Vertragspartner der Urheber, wie sie der Regierungsentwurf zur deutschen Urhebervertragsrechtsreform und nun auch der europäische Gesetzgeber vorsehen, aus Sicht von ARD und ZDF alternativlos.

Zu begrüßen ist aus Sicht von ARD und ZDF ebenfalls, dass der europäische Gesetzgeber sektorspezifische Besonderheiten bei den Auskunftspflichten berücksichtigt wissen will und er mit den Regelungen in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 sowie Art. 14 Abs. 3 für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, den Auskunftsanspruch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zu unterstellen und ihn bei unerheblichen Beiträgen auszuschließen. Dies entspricht den im deutschen Regierungsentwurf vorgeschlagenen Einschränkungen, die aus Sicht von ARD und ZDF unabdingbar sind, um den Auskunftsanspruch nicht zu einem bürokratischen Monster werden zu lassen.

Der deutsche Regierungsentwurf beschränkt den Auskunftsanspruch richtigerweise auf die im Rahmen eines ordnungsgemäßen Geschäftsbetriebs üblicherweise vorhandenen Informationen. Auch diese Einschränkung ist unverzichtbar, um den Auskunftsanspruch überhaupt für die Praxis handhabbar zu machen. Eine derartige Einschränkung sieht der Richtlinienentwurf bislang nicht explizit vor. Sie könnte möglicherweise in die Tatbestandsmerkmale „unter Berücksichtigung der sektorspezifischen Besonderheiten“ sowie „angemessene [...] Informationen“ hineingelesen werden. Angesichts dieser Unsicherheit wäre es vorzugswürdig, dass diese Einschränkung explizit Eingang in den Richtlinienentwurf findet. Hier würde sich Erwägungsgrund 42 anbieten.

5. Verordnung zur Anwendung der Regulierungsmechanismen der Satelliten- und Kabelrichtlinie auf bestimmte Nutzungen im Internet

ARD und ZDF begrüßen ausdrücklich den Kommissionsvorschlag für eine Verordnung, der die Regulierungsprinzipien der Satelliten- und Kabelrichtlinie auf bestimmte Nutzungen im Internet anwendet.

Wohl keine urheberrechtliche Richtlinie auf europäischer Ebene hat zum europäischen Integrationsprozess so maßgeblich beigetragen wie die Kabel- und Satellitenrichtlinie. Sie ermöglicht heute selbstverständlich den grenzüberschreitenden Zugang insbesondere zu den nationalen öffentlich-rechtlichen wie auch kommerziellen Rundfunkangeboten der Mitgliedstaaten. So werden die Programme von ARD und ZDF nicht nur unverschlüsselt über Satellit ausgestrahlt und sind so grenzüberschreitend empfangbar, sondern sie werden auch in Mitgliedstaaten, die über relevante Kabelinfrastrukturen verfügen, integral weitergesendet. Die zugrundeliegenden Regelungsstrukturen der Richtlinie, der Ursprungslandgrundsatz sowie die kollektive Rechtswahrnehmung für den Weitersendebereich, haben sich daher grundlegend bewährt.

Mit dem Kommissionsvorschlag werden diese erfolgreichen Regulierungsmechanismen nun dem digitalen Wandel angepasst. Dies wird dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess mit einem grenzüberschreitenden Zugang zu audiovisuellen Inhalten auch im Internet zu fördern - unter gleichzeitiger Wahrung grundlegender Prinzipien der Vertragsfreiheit.

An einigen Stellen sehen ARD und ZDF allerdings noch Klärungs- und Anpassungsbedarf. Nachfolgend fassen wir unsere Positionen wie folgt zusammen:

Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern (Ursprungslandprinzip)

Definitionen - Artikel 1(a)

ARD und ZDF begrüßen, dass die Verordnung nur für Dienste unter der Kontrolle und der Verantwortung von Rundfunkveranstaltern gelten soll. Dadurch wird ein klarer Bezug zwischen dem Online-Dienst und dem Rundfunkveranstalter hergestellt, der auch eine klare Abgrenzung zu ausschließlich Online agierenden Plattformen ermöglicht.

Gleichwohl wäre sicherzustellen, dass die Definition zukunftsfest ausgestaltet ist und den verschiedenen Formen der nicht-linearen Verbreitung von Rundfunkangeboten angemessen Rechnung trägt. Nur so kann man der zunehmenden Bedeutung der nicht-linearen Verbreitung von Rundfunkangeboten in den kommenden Jahren gerecht werden.

Anwendungsbereich - Artikel 2

Vertragsfreiheit

Das Ursprungslandprinzip steht im Einklang mit den Grundsätzen der Vertragsfreiheit und Territorialität, wie sie in der bestehenden Kabel- und Satellitenrichtlinie niedergelegt sind. EG 11 des Verordnungsvorschlags nimmt bereits einen Hinweis auf diese Prinzipien auf. Soweit Rechteinhaber die nochmalige Beteuerung dieser Grundsätze erforderlich halten, könnte dies entweder im EG 11 noch weiter gestärkt oder als eigene Bestimmung in Artikel 2 aufgenommen werden.

Gerichtsstand

Mit der Anwendung des Herkunftslandprinzips muss eine Klarstellung des Gerichtsstands einhergehen, um die notwendige Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Vergütung - Artikel 2 (1)

Die Aufnahme der bisher in Erwägungsgrund 17 der Richtlinie 93/83/EG niedergelegten Regelung, dass bei der Vereinbarung der Vergütung für die erworbenen Rechte allen Aspekten der Sendung bzw. zukünftig des Online-Dienstes Rechnung zu tragen sind, in den verfügbaren Teil der Verordnung ist aus Sicht von ARD und ZDF grundsätzlich zu begrüßen.

Weiterverbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen (Verwertungsgesellschaftspflichtigkeit)

Definition - Artikel 1 (b)

ARD und ZDF begrüßen, dass das System der Kabelweiterverbreitung auf andere Verbreitungswege zukünftig Anwendung finden soll. In der Tat existieren zahlreiche neue Plattformanbieter, die teilweise drahtlos ihre Geschäftsmodelle entwickeln. Vernünftige Gründe für eine Unterscheidung gibt es nicht. Die Geschäftsmodelle sind identisch, ein dritter Plattformbetreiber leitet integral, d. h. zeitgleich vollständig und unverändert ein lineares Programm zum Zuschauer weiter und baut seine Geschäftsbeziehung auf eine entgeltliche Endkundenbeziehung auf. Jedoch bedarf es einer Klarstellung, dass diese Regelung technologieneutral auf all die Plattformanbieter Anwendung finden soll, die die gleichen Charakteristika wie Kabelnetzbetreiber aufweisen. Als Charakteristika ist dabei zu Recht auf geschlossene Netze abzustellen. Dies ist jedoch vielfach auch bei OTT-Anbietern, wie Zattoo oder Magine erfüllt, die - obwohl im offenen Umfeld – über eine Endkundenbeziehung verfügen und die Weitersendung gebietsbezogen beschränken und damit die Vergleichbarkeit mit einer Weitersendung in einem geschlossenen Netz herstellen. Soweit im Impact Assessment der grenzüberschreitende Charakter von OTT-Angeboten als Grund dafür genannt wird, OTT Angebote generell auszunehmen, trifft dies damit auf die o.g. OTT-Anbieter gerade nicht zu. Das Impact Assessment begründet die generelle Ausnahme von OTT-Angeboten darüber hinaus mit dem „experimentellen Nischencharakter“ dieser Angebote. Diese Einschätzung verkennt, dass ein Grund dafür, warum OTT-Angebote eher langsam auf dem Markt Fuß fassen, gerade in der Rechtklärungsproblematik liegt – denn in Ländern, in denen die Rechtklärung auch für derartige Formen der Weitersendung erleichtert ist, sind derartige auch von den Nutzern nachgefragten Angebote deutlich häufiger anzutreffen. Will man den aktuellen technischen Gegebenheiten und den Nutzerwünschen Rechnung tragen, besteht daher kein Grund, OTT-Anbieter vom Anwendungsbereich auszunehmen, soweit diese über eine Endkundenbeziehung verfügen und die Weitersendung gebietsbezogen beschränken und dadurch eine geschlossene Umgebung sicherstellen.

Ausübung des Kabelweiterverbreitungsrecht durch Sendeunternehmen - Artikel 4

ARD und ZDF begrüßen, dass die bereits in der Kabel- und Satellitenrichtlinie bewährte Regelung zur Ausübung des Kabelweiterverbreitungsrechts durch Sendeunternehmen auch in der Verordnung festgeschrieben wird.

Weitere Themen:

Klarstellung hinsichtlich nationaler Rechteklärungssysteme

Aus Sicht von ARD und ZDF sollte klargestellt werden, dass weitergehende nationale Rechteklärungssysteme von der Verordnung unbeschadet bleiben. So wird beispielsweise das System der erweiterten kollektiven Lizenz im bestehenden europäischen Recht als eine Möglichkeit für die nationale Rechteklärung vorgesehen (siehe Richtlinien 93/83/EG, 2012/28/EU, 2014/26/EU). Dieses System hat sich insbesondere in den nordischen Staaten als effektives Instrument der Rechteklärung erwiesen, das eine schnelle, gerechte und angemessene Einigung zwischen Rechteinhabern und -verwertern ermöglicht.

Auch gibt es im Bereich der Weitersendung in anderen Mitgliedstaaten bereits weitergehende technologieneutrale Rechteklärungssysteme (z.B. auch für OTT), die seit Jahren in der Praxis gut funktionieren.

Aus diesen Gründen sollten analog zu Richtlinie 2012/28/EU und Richtlinie 2014/26/EU diese Systeme auch in dieser Verordnung in einem neuen Erwägungsgrund berücksichtigt werden.

Sekundärverbreitung nicht-linearer Dienste

Neben den von der Kommission vorgeschlagenen Elementen des Verordnungsvorschlages bedarf es für ein zeitgemäßes und zukunftsfestes Rechteklärungssystem einer Regelung zur Weiterverbreitung non-linearer Inhalte sowie für andere Features, die eine zeitversetzte Nutzung der Senderinhalte ermöglichen, wie z.B. Restart-Funktionen. Plattformbetreiber fragen diese zunehmend bei den Rundfunkveranstaltern nach, da sie entsprechend den Kundenwünschen nicht nur die linearen Angebote weitersenden möchten, sondern auch die dazugehörigen non-linearen Telemedienangebote. Will man hier das System der Kabelweitersendung (*Verwertungsgesellschaftspflichtigkeit*) nicht unmittelbar auf diese Angebote erstrecken, sollte jedenfalls - anknüpfend an das oben Gesagte - ein System des Extended Collective Licensing (ECL) nach nordischem Muster implementiert werden. Dort arbeiten diese Systeme seit einer Reihe von Jahren reibungslos und tragen zur Vergütung aller Kreativen bei. Das System ermöglicht die Verhandlung einer kollektiven Lizenz, gleichzeitig bleibt aber das Verbotrecht einzelner Rechteinhaber erhalten. Sie können aus Vereinbarungen mit repräsentativen Verbänden oder Verwertungsgesellschaften im Wege eines opt-out ausscheiden. Die Vertragsfreiheit bleibt damit gewährleistet. Eine Regelung in dieser Verordnung wäre dabei vorzugswürdig. Vorstellbar ist ggf. auch, eine solche Regelung in den gesonderten Richtlinienvorschlag aufzunehmen.

Köln/Mainz, 28.10.2016

Eva-Maria Michel

Peter Weber