24. Februar 2017

Stellungnahme des Deutschen Kulturrates zum Referentenentwurf „Entwurf eines Gesetzes zur Angleichung des Urheberrechts an die aktuellen Erfordernisse der Wissensgesellschaft“

Berlin, den 24.02.2017. Der Deutsche Kulturrat, der Spitzenverband der Bundeskulturverbände, positioniert sich mit dieser Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Angleichung des Urheberrechts an die aktuellen Erfordernisse der Wissensgesellschaft (Urheberrechts-Wissensgesellschafts-Gesetz)“. Ferner nimmt er zu dem Verleih von E-Books durch Bibliotheken („E-Lending“) Stellung.

1. Urheberrechts-Wissensgesellschaftsgesetz

Der Deutsche Kulturrat bezieht sich zunächst auf seine am 18.06.2014 verabschiedete Stellungnahme „Diskussion einer Bildungs- und Wissenschaftsschranke im Urheberrecht“. In jener Stellungnahme, die zu Beginn der Diskussion um eine Anpassung der geltenden Schranken im Urheberrecht zu Gunsten von Bildung und Wissenschaft verabschiedet wurde, unterstreicht der Deutsche Kulturrat, dass Schrankenregelungen im deutschen Urheberrecht eine lange Tradition haben und gerade auch in der digitalen Welt eine wichtige Rolle spielen. Konkret hatte der Deutsche Kulturrat in seiner Stellungnahme vom 18.06.2014 darauf hingewiesen, dass er einer Neuregelung der Bildungs- und Wissenschaftsschranken positiv gegenübersteht, „wenn

- klare und technologieneutrale Formulierungen mehr Rechtssicherheit für Urheber, sonstige Rechteinhaber und Nutzer herstellen,
- die angemessene Vergütung der Urheber gewährleistet ist,
- der Primärmarkt nicht beeinträchtigt wird,
- der Drei-Stufen-Test stringent angewandt wird,
- die Bildungs- und Wissenschaftsschranke nicht zu einer kostengünstigen Wissensversorgung von Schulen, Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen ausgenutzt wird.

Diese Position hat der Deutsche Kulturrat in seiner Stellungnahme zur Reform des europäischen Urheberrechts vom 28.10.2016 nochmals unterstrichen.

Aus Sicht des Deutschen Kulturrates ist es zu begrüßen, dass der jetzt vorgelegte Referentenentwurf die neuen Schrankenregelungen konkret formuliert und auf

unbestimmte Rechtsbegriffe so weit wie möglich verzichtet. Besonders zu begrüßen ist es, dass keine Generalklauseln, vergleichbar der Fair use-Regelung im US-Recht, in den Gesetzestext aufgenommen worden sind.

Der Deutsche Kulturrat hat allerdings einige Zweifel, dass die Umsetzung der neugefassten Schranken, wie im Referentenentwurf eingangs erwähnt, zu keiner wesentlichen Änderung der Haushaltsausgaben führt. Die bisherigen Schrankenregeln für Unterricht, Lehre und Wissenschaft sollen deutlich ausgeweitet werden. Diese Ausweitung wird zu höheren Aufwendungen der öffentlichen Hände führen müssen, um eine angemessene Vergütung der Urheber und sonstigen Rechtsinhaber sicherzustellen. Die Umsetzung der neuen Regelungen erfordert deshalb, dass eine Finanzierung sichergestellt ist.

Weiter sieht es der Deutsche Kulturrat als erforderlich an, dass so schnell wie möglich die Verlegerbeteiligung an den Ausschüttungen der Verwertungsgesellschaften aus gesetzlichen Vergütungsansprüchen auf europäischer Ebene rechtssicher geregelt wird. Der Entwurf geht davon aus, dass auch Verlage an den Einnahmen aufgrund der gesetzlichen Vergütungsansprüche beteiligt werden. Eine derartige Beteiligung hängt nach geltendem Recht (§ 27a VGG) davon ab, dass der Urheber im Einzelfall einer Beteiligung zustimmt. Eine regelmäßige Beteiligung der Verlage wäre zwar aufgrund des Regelungsvorschlags der Europäischen Kommission in der Richtlinie zum Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt (Art. 12) möglich; ob und wann dieser Vorschlag umgesetzt werden kann, ist aber derzeit völlig offen. Ohne eine gesicherte Vergütung sowohl der originären Rechtsinhaber (Urheber oder Leistungsschutzberechtigte) als auch der abgeleiteten Rechtsinhaber (insbesondere Verlage) wären die neuen Schrankenregelungen verfassungsrechtlich höchst problematisch. Denn der Entwurf weist zu Recht darauf hin, dass die Inhaber von originären und abgeleiteten Rechten unter den Schutz von Artikel 14 GG fallen. Der Deutsche Kulturrat fordert die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass schnellstmöglich die europarechtlichen Regelungen für eine gesetzliche Verlegerbeteiligung geschaffen und in deutsches Recht umgesetzt werden.

Nachfolgend positioniert sich der Deutsche Kulturrat zu den einzelnen Vorschriften.

Artikel 1 Änderung des Urheberrechtsgesetzes
Abschnitt 6 Schranken des Urheberrechts durch gesetzlich erlaubte Nutzungen
Der Deutsche Kulturrat begrüßt es, dass die bisherige Überschrift zu den Schranken des Urheberrechts durch den Zusatz „durch gesetzlich erlaubte Nutzungen“ ergänzt wird. Hierdurch wird der Begriff der Schrankenbestimmungen verständlicher beschrieben ohne dass damit eine sachliche Änderung verbunden ist.

Unterabschnitt 1 Gesetzlich erlaubte Nutzungen
§ 46
Der Deutsche Kulturrat begrüßt es, dass die bisherige Schrankenreglung nach § 46 UrhG für den Schul- und Unterrichtsgebrauch modernisiert und in der Abwicklung deutlich erleichtert werden soll (§ 60b UrhG-E- neu). Unverständlich ist aber, wieso Nutzungen für den "religiösen Gebrauch" weiterhin den (veralteten und in der Abwicklung aufwendigen) Vorgaben des § 46 UrhG wie Mitteilung per eingeschriebenen Brief etc. folgen sollen. Zudem sollte der Vergütungsanspruch zukünftig – wie alle anderen Vergütungsansprüche – zwingend verwertungsgesellschaftspflichtig ausgestaltet sein, um eine zentrale Abwicklung zu ermöglichen. Unklar ist ferner, wieso die erlaubte Nutzung – anders als es die Überschrift vermuten lässt – in Zukunft auf den Gebrauch während religiöser Feierlichkeiten beschränkt werden soll.

Unterabschnitt 3 Weitere gesetzlich erlaubte Nutzungen
§ 58
Die bisherige Privilegierung galt für Werke der bildenden Kunst und Lichtbildwerke und zielte unter anderem auf ausgestellte Werke ab. Sie soll nun auf Filmwerke erweitert werden. Das erscheint aus systematischen Gründen problematisch, weil sich das Ausstellungsrecht (§ 18 UrhG) nur auf Werke der bildenden Kunst und auf Lichtbildwerke bezieht. Sollte keine Verknüpfung mit dem Ausstellungrecht intendiert sein, stellt sich die Frage, warum eine Eingrenzung auf Filmwerke erfolgt.

Unterabschnitt 4 Gesetzlich erlaubte Nutzungen für Unterricht, Wissenschaft und Institutionen
Der Deutsche Kulturrat hält die Zusammenführung von Schrankenregelungen im Bereich von Unterricht, Forschung und Wissensinstitutionen im Grundsatz für sinnvoll.

Der Deutsche Kulturrat bittet um erneute sorgfältige Prüfung, ob alle vorgeschlagenen Regeln dem Drei-Stufen-Test standhalten. Die normale Verwertung des Werks darf nicht erheblich beeinträchtigt und die berechtigten Interessen der Rechtsinhaber nicht verletzt werden. Das gilt insbesondere in den Fällen, in denen eine Ausweitung der Schrankenregelung kombiniert wird mit dem Verbot vertraglicher Vereinbarungen und dem faktischen Ausschluss einer Einzelerfassung der Nutzung.

§ 60a Unterricht und Lehre
Eine Ausweitung der erlaubten Nutzungen auf bis zu 25% eines Werkes begegnet Bedenken. Wie in der Entwurfsbegründung zu Recht ausgeführt, bezog sich eine Nutzung

im Umfang von 25% auf „Teile“ von Werken. Die bisherigen Schrankenbestimmungen in diesem Bereich erlauben aber häufig nur die Nutzung von „kleinen Teilen“ eines Werkes. Hierunter wurde ein deutlich geringerer Werkumfang verstanden (bspw. 10% oder 12%). Die Finanzierung der weitergehenden Werknutzungen muss zudem sichergestellt werden. Insbesondere die Nutzung von Lehrbüchern in Hochschulen – in diesem Umfang – dürfte in vielen Fällen eine Bedeutung für den Primärmarkt haben. Denn Lehrbücher werden – ähnlich wie Schulbücher – gezielt und ausschließlich für den Einsatz in Unterricht und Lehre geschaffen. Anders als bei Schulbüchern ist für Lehrbücher aber keine sog. „Bereichsausnahme“ vorgesehen, die sie von der Schrankennutzung ausnimmt. Es sollte geprüft werden, ob diesem Umstand ausreichend Rechnung getragen ist. Überraschend ist ferner, dass die Begründung davon ausgeht, dass die öffentliche Wiedergabe von Werken in Schulklassen und anderen kleinen Gruppen stets nicht öffentlich ist und damit keine urheberrechtliche Relevanz besitzt. Die bisherige Vorschrift des § 52a UrhG bezog sich gerade auch auf die öffentliche Zugänglichmachung im Schulunterricht und setzte damit implizit voraus, dass es sich zumindest insoweit um eine öffentliche Wiedergabe handelt. Anders als § 52a UrhG lässt § 60a Abs. 1 Nr. 1 UrhG/ RefE eine Klarstellung vermissen, dass eine öffentliche Zugänglichmachung nur für einen bestimmt abgegrenzten Kreis von Personen zulässig ist. Wichtig wäre es schließlich, in der Definition von Bildungseinrichtungen klarzustellen, was genau unter Einrichtungen der Berufsbildung oder der sonstigen Aus- und Weiterbildung zu verstehen ist. Unklar ist hier beispielsweise, ob Volkshochschulen zu den privilegierten Einrichtungen gehören.

§ 60b Unterrichts- und Lehrmedien

Die Neuregelung des bisherigen „Schulbuchparagraphen“ und der Wegfall der „Formalitäten“ werden grundsätzlich begrüßt. Problematisch ist allerdings, dass Noten in Zukunft von der Schrankenregelung nicht mehr erfasst werden sollen.

§ 60c Wissenschaftliche Forschung

Auch hier bestehen Bedenken im Hinblick auf die Ausweitung der Schrankenregelung. Es muss zudem sichergestellt sein, dass die zusätzlichen Nutzungen seitens der Vergütungsschuldner finanziert werden können.

§ 60e Bibliotheken

Hier wird nicht verkannt, dass die Neuregelungen aus Sicht der Bibliotheken vielfach zu begrüßen sind. Aus Sicht von Verlagen ist dagegen mit Blick auf § 60e Abs. 4 des Entwurfs vor allem problematisch, dass die Bibliothek in Zukunft ein Werk aus ihrem Bestand an einer Vielzahl von Leseplätzen gleichzeitig öffentlich zugänglich machen darf. Aus Sicht der Bibliotheken wird dagegen darauf hingewiesen, dass aus den Werken nur noch in erheblich

kleinerem Maße ausgedruckt und abgespeichert werden darf.

§ 60g Gesetzlich erlaubte Nutzung und vertragliche Nutzungsbefugnis
Der Entwurf schließt den Vorrang von angemessenen vertraglichen Angeboten ganz aus; gleiches gilt – mit einer Ausnahme – auch für den Vorrang von abgeschlossenen Lizenzverträgen. Es liegt auf der Hand, dass damit erneut in den Primärmarkt eingegriffen wird. Das gilt jedenfalls für die Bereiche, wo derzeit funktionierende Lizenzverträge bestehen.

§ 60 h Angemessene Vergütung der gesetzlich erlaubten Nutzungen
Der Deutsche Kulturrat begrüßt zunächst, dass die Mehrzahl der Nutzungen vergütungspflichtig ist und die Wahrnehmung der Vergütungsansprüche über Verwertungsgesellschaften abgewickelt werden soll. Unklar ist allerdings, wieso bei der öffentlichen Wiedergabe von Werken in Bildungseinrichtungen nach § 60h Abs. 2 Nr. 1 des Entwurfs und bei Vervielfältigungen nach § 60h Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs generell auf eine Vergütung verzichtet werden soll. Es bestehen Bedenken, dass der Entwurf nach § 60h Abs. 3 eine – mit zwei Ausnahmen – faktisch ausschließt. Grundsätzlich sind die Verwertungsgesellschaften gehalten, so genau wie möglich abzurechnen. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Erhebung der erforderlichen Daten auf Nutzerseite mit einem unangemessenen Aufwand verbunden ist (vgl. auch § 41 Abs. 1 VGG). Dass dies bei allen neuen Schrankenregelungen – mit Ausnahme der Herstellung von Unterrichts- und Lehrmedien (§ 60b des Entwurfs) und des Kopienversands auf Bestellung (60e Abs. 5 des Entwurfs) – tatsächlich der Fall ist, ist nicht belegt.

Der Deutsche Kulturrat bittet deshalb um Prüfung, ob die Art und Weise der Bestimmung der angemessenen Vergütung offener formuliert werden kann.

Soweit der Entwurf in § 60h Abs. 1 vorsieht, dass Vervielfältigungen nach §§ 54 bis 54c UrhG zu vergüten sind, ist darauf hinzuweisen, dass die Betreibervergütung nach § 54c UrhG eine Vergütung nur für Vervielfältigungen auf Papier zulässt. Digitale Abspeicherungen werden dagegen nicht erfasst. Vor dem Hintergrund, dass die neuen Schrankenregelungen gerade auch digitale Vervielfältigungen erlauben, sollte hier dringend eine technologie-neutrale Formulierung gefunden werden.

Ferner sollte die Gelegenheit genutzt werden, die Vermutungsregelung in § 49 Abs. 1 VGG um die neuen Schrankenbestimmungen zu erweitern. Dies würde die Abwicklung der verwertungsgesellschaftspflichtigen Vergütungsansprüche aus einer Hand ermöglichen.

Artikel 2 Änderung des Gesetzes über die Deutsche Nationalbibliothek
Der Deutsche Kulturrat regt an, § 16a des Entwurfs redaktionell klarer zu fassen, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

Artikel 4 Inkrafttreten
Der Deutsche Kulturrat hält die Frist zur Umsetzung für äußerst knapp bemessen und plädiert für eine längere Fristsetzung.

E-Lending
Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat zugleich gebeten, zum sogenannten „E-Lending“, also dem Verleih von E-Books durch Bibliotheken Stellung zu nehmen. Der Deutsche Kulturrat vertritt – auch unter Berücksichtigung der Entscheidung „Stichting Leenrecht“ des EuGH – die Auffassung, dass die bisherigen Vorschriften für die Ausleihe von körperlichen Werkexemplaren im deutschen UrhG nicht ohne weiteres auf den Verleih von E-Books Anwendung finden können. Vielmehr bedürfte es insoweit einer gesetzlichen Regelung.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Primärmarkt der Rechtsinhaber hier in ganz besonderer Weise tangiert sein kann. Mittlerweile vergeben eine Vielzahl von Rechtsinhabern Lizenzen, um das E-Lending für Bibliothekspla ttformen zu ermöglichen. Soweit Lizenzierungslücken bestehen, muss nach Lösungen gesucht werden.

Der Deutsche Kulturrat begrüßt deshalb, dass das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die beteiligten Kreise um eine Stellungnahme zum E-Lending gebeten hat.

Copyright: Alle Rechte bei Deutscher Kulturrat