

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch — Urheberrechte in der wissensbestimmten Wirtschaft“

KOM(2008) 466 endg.

(2009/C 228/08)

Die Kommission beschloss am 16. Juli 2008, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Grünbuch — Urheberrechte in der wissensbestimmten Wirtschaft“

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 11. März 2009 an. Berichtersteller war Herr RETUREAU.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 452. Plenartagung am 24./25. März 2009 (Sitzung vom 24. März) mit 173 gegen 6 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1 Dieses Grünbuch soll eine Diskussion darüber in Gang bringen, in welcher Form Informationen, die für Forschung, Wissenschaft und Unterricht von Belang sind, am besten online verbreitet werden können, und möglichst zu Antworten auf bestimmte Fragen im Zusammenhang mit der Rolle des Urheberrechts in der wissensbestimmten Gesellschaft führen.

1.2 Unter „Urheberrecht“ sind das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte zu verstehen, Begriffe, die an die Stelle der traditionellen „literarischen und künstlerischen Urheberrechte“⁽¹⁾ getreten sind. Es genießt einen Schutz, der auf mehrere internationale Übereinkommen und Organisationen aufgeteilt ist, wie vor allem die von der WIPO⁽²⁾ verwaltete Berner Übereinkunft sowie das TRIPS-Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums im Rahmen der WTO.

1.3 Das Grünbuch besteht aus zwei Teilen und behandelt allgemeine Fragen im Zusammenhang mit den Ausnahmen von den ausschließlichen Rechten der Inhaber von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten; im zweiten Teil geht es um die für die Wissensverbreitung relevantesten Ausnahmen und Beschränkungen und damit zusammenhängende konkrete Fragen sowie darum, ob diese Ausnahmen an das digitale Zeitalter angepasst werden sollten.

1.4 Die im TRIPS-Übereinkommen vorgesehenen Ausnahmen und Beschränkungen des Urheberrechts sind eng auszulegen.

1.5 Bei ihrer Überprüfung der Binnenmarktpolitik⁽³⁾ gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass ein ungehinderter Fluss von Wissen und Innovationen im Binnenmarkt gefördert werden muss. Der Ausschuss unterstützt diese Orientierung, die für die weitere Umsetzung der Lissabon-Strategie unerlässlich ist, voll und ganz.

1.6 Neun Richtlinien regeln das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte⁽⁴⁾. Software-Autoren sind den Urhebern von Werken der Literatur und Kunst gleichgestellt, doch im positiven Recht wie in der Praxis sind diese Rechte begrenzter als die des klassischen Urheberrechts.

2. Allgemeines

2.1 Das Anliegen der Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft ist die Gewährleistung eines Höchstmaßes an Urheberschutz. Sie sollte nach Ansicht der Kommission uneingeschränkt anwendbar bleiben im digitalen Zeitalter, das charakterisiert ist durch die Entmaterialisierung und Echtzeit-Verbreitung literarischer und künstlerischer Werke, technischer und wissenschaftlicher Publikationen und mittels Software fixierter Werke, zumal nach Auffassung der Rechtsinhaber ihnen die Online-Nutzung ihrer Werke keine nennenswerten Einnahmen beschert.

2.2 Derzeit umfasst die EU-Liste der Ausnahmen eine verbindliche und 20 unverbindliche Ausnahmen. Den Mitgliedstaaten steht es also frei, die unverbindlichen Ausnahmen einzuführen, was nach Ansicht des Ausschusses eine echte Harmonisierung der gerechtfertigten Ausnahmen in der wissensbestimmten Wirtschaft, in der die sich stetig wandelnden technischen Mittel des digitalen Zeitalters genutzt werden, weitgehend behindert. Da es sich jedoch um eine erschöpfende Liste handelt, nimmt sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, weitere Ausnahmen hinzuzufügen. Zudem unterliegt der Geltungsbereich dieser Ausnahmen in Anwendung des von der WTO und der WIPO entwickelten „Dreistufentests“ drei Einschränkungen: sie dürfen nur in bestimmten Sonderfällen (beispielsweise für blinde Nutzer) angewandt werden, sie dürfen die normale Verwertung des Werks nicht beeinträchtigen und die berechtigten Interessen des Rechtsinhabers nicht ungebührlich verletzen.

(1) Aufgrund ihrer Ausweitung auf neue Bereiche und Gegenstände des geistigen Schaffens.

(2) Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization, WIPO).

(3) KOM(2007) 724 endg. vom 20.11.2007 - Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts.

(4) Einige davon betreffen spezielle Rechte wie die der Urheber von Datenbanken und von elektronischen Schaltkreisen.

2.3 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass diese Bestimmungen zu einer Form der Harmonisierung beitragen. Trotzdem bringt das System einer nach Wunsch anzuwendenden Maximaliste, verbunden mit der Möglichkeit, den Geltungsbereich der gegebenenfalls gewählten Ausnahmen einzuschränken, im Falle einer Online-Verbreitung (vor allem via Satellit) wesentlich akutere Probleme in puncto Umsetzung und Kontrolle mit sich.

2.4 Da das Ziel der Harmonisierung nicht erreicht worden ist und die Zahl der Ausnahmen weiterhin zu hoch ist, müsste für die Liste unter Berücksichtigung der Ziele der Wissensgesellschaft und der angestrebten Bekämpfung sämtlicher Formen von Diskriminierung ein zwingenderes Konzept gelten.

2.5 Das wirtschaftliche Interesse gilt hauptsächlich der Unterhaltungsbranche, bestimmten Kulturformen und dem Spielbereich und weniger dem Wissen im engeren Sinne. Aber dies sollte kein Grund sein, eine zu scharfe Trennung zwischen den verschiedenen Kategorien von Inhalten vorzunehmen, natürlich mit Ausnahme pornographischer oder potenziell jugendgefährdender Inhalte.

2.6 Die Ausnahmen sollten für alle Formen von Behinderungen gelten, die die Nutzung multimedialer Inhalte des Internets einschränken, sowie für die Bildung unabhängig von der Ebene ihrer Vermittlung einschließlich der Fortbildung und der Senioren-Universitäten, für Präsenzbibliotheken und öffentliche Mediatheken, Hochschulbibliotheken, für Langzeitpatienten in Krankenhäusern oder Teilnehmer an Rehabilitationsmaßnahmen, für Inhaftierte sowie für Wissenschaftler des öffentlichen und des privaten Sektors, und zwar gemäß Sondervereinbarungen mit Bibliotheken und Fachdokumentationszentren. Die Nutznießer von Ausnahmen sollten Rechtsmittel einlegen können, wenn ihnen der Zugang verwehrt oder übermäßig erschwert wird. Allerdings müsste die Erweiterung der Ausnahmen mit neuen Regelungen zur Vergütung - zumindest für die ursprünglichen Rechteinhaber⁽¹⁾ - einhergehen, wie dies beim Entgelt für private Kopien der Fall ist.

2.7 Die etwaigen Vergütungen sollten durch zugelassene Verwertungsgesellschaften eingezogen werden, die mit dem Einzug und der Verteilung dieser Vergütungen nach einem entsprechend den herangezogenen verbindlichen Ausnahmearten gestalteten Schlüssel beauftragt sind.

2.8 Es sollten Konsultationen und Verhandlungen zwischen den Vertretern der verschiedenen beteiligten Seiten - von der Produktion bis hin zur Nutzung der Werke - eingeleitet werden. Gleichwohl ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Kommission in einer ersten Phase zwar Leitlinien aufstellen könnte, es jedoch empfehlenswert wäre, danach gemeinschaftliche Mindest-

„Musterlizenzen“ einzuführen, die von den Beteiligten auf einzelstaatlicher Ebene abgewandelt werden könnten.

2.9 Die Zwischenschaltung von öffentlichen Bibliotheken, Hochschulbibliotheken und Dokumentations- und Forschungszentren sowie die Kontrolle durch die Verwertungsgesellschaften werden nach Ansicht des Ausschusses den vom TRIPS-Übereinkommen vorgegebenen Kriterien hinlänglich gerecht, die allerdings möglicherweise zu restriktiv sind oder zu eng ausgelegt werden, da sie weder auf die Erfordernisse der wissensbasierten Gesellschaft noch auf die explosionsartige Zunahme der Internet-Nutzung, insbesondere in den Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Austauschs zwischen Wissenschaftlern und Forschern, eingehen.

2.10 Viele didaktische, wissenschaftliche und technische Werke sind durch „Light“-Lizenzen wie die GPL⁽²⁾ oder die „Creative-Common“-Lizenz für Werke der Literatur und Kunst bereits im Internet zugänglich. Diese Lizenzen sollten ebenso wie die Schaffung von für die Wissensgesellschaft⁽³⁾ sinnvollen Inhalten durch Ausschreibungen oder Unterstützung von Einrichtungen, die im Rahmen solcher Lizenzen wissenschaftliche und technische Inhalte sowie Software erzeugen, gefördert werden⁽⁴⁾.

3. Ausnahmen für spezielle Bereiche

3.1 In dem Grünbuch geht es vor allem um die Ausnahmen, die für die Förderung der Wissensverbreitung die größte Bedeutung haben könnten, wie die Ausnahmen für Bibliotheken und Archive, für die Verbreitung von Werken zu Unterrichts- und Forschungszwecken, für Menschen mit Behinderung und eine eventuelle Ausnahme der von Nutzern geschaffenen Inhalte.

3.2 Die Digitalisierung von Bibliotheks- und Archivwerken zu Zwecken der Aufbewahrung und Erhaltung von mitunter einmaligen Originaldokumenten und zu Zwecken der Online-Wiedergabe ist im vollen Gange, wie die Initiative der digitalen EU-Bibliothek „Europeana“ zeigt.

3.3 Die einzelstaatlichen Bedingungen für die Digitalisierung und Wiedergabe der Werke sind von Land zu Land sehr unterschiedlich und nach Ansicht des Ausschusses mitunter zu restriktiv. Tatsächlich sieht die Richtlinie nur eine Ausnahme für das Vervielfältigungsrecht vor, und zwar für eine Konsultation zu spezifischen Forschungszwecken, sowie eine begrenzte Aufbewahrung zu nicht kommerziellen Zwecken. Vorgesehen ist ein strikter Dreistufentest, der jedoch gelockert werden könnte, insbesondere, wenn eine Vergütung des Urhebers vereinbart wurde, bei der es sich auch um eine pauschale Vergütung handeln könnte.

⁽²⁾ Die vor allem für freie Software geltende General Public License.

⁽³⁾ Siehe Stellungnahme des Ausschusses zum Thema „Zusammenarbeit und Wissenstransfer zwischen Forschungsorganisationen, Industrie und KMU - eine wichtige Voraussetzung für Innovation“, CESE 330/2009.

⁽⁴⁾ Viele private Großunternehmen beteiligen sich rege an der Finanzierung solcher unter besondere oder freie Lizenzen gestellter Produktionen, weil sie darin gewinnversprechende Innovationsquellen sehen.

⁽¹⁾ Urheber sind Personen, die ein Werk - alleine oder mithilfe Dritter - geschaffen oder realisiert haben.

3.4 Einschränkungen sollten zunächst für die Erhaltung der empfindlichsten oder seltenen Werke und die Listen von Werken gelten, die für Schüler, Gymnasiasten und Studenten empfohlen werden, wobei die Grundbildung und die Fortbildung als im besonderen nationalen Interesse liegend erklärt werden könnten. Es sollte möglich sein, die Auswahl auf Dateiformate zu beschränken, die Gegenstand einer Norm (international anerkannt durch ISO) und mit den meisten der bestehenden „offenen“ oder „urheberrechtlich geschützten“ Formate kompatibel sind ⁽¹⁾.

3.5 Die Zahl der Kopien sollte entsprechend der Zielgruppe autorisierter Nutzer und gemäß den einschränkend definierten Aufbewahrungserfordernissen festgesetzt werden ⁽²⁾.

3.6 Die Frage der Online-Zugänglichmachung wirft besondere Probleme auf, die zusätzliche Garantien für die Nichtverbreitung durch die Empfänger erfordern, von denen einige Lizenz- und Bearbeitungsgebühren entrichten könnten ⁽³⁾.

3.7 Es empfiehlt sich, eine Änderung der Richtlinie ins Auge zu fassen, um unter rechtlich und technisch genau eingegrenzten Bedingungen die Online-Ausleihe von Werken zu Forschungs- und Bildungszwecken zu ermöglichen. Das herangezogene Verfahren und die Auflage, sich den Inhalt der Sonderlizenz und die besonderen Bedingungen für die Online-Ausleihe genau zu vergegenwärtigen, dürften ein Beitrag zur Erziehung - insbesondere der jungen Leute - zur Einhaltung der Urheberrechte sein. Der Ausschuss hat stets die Erziehung zur Achtung vor dem geistigen Schaffen empfohlen, die ein grundlegender ethischer Faktor der wissensbestimmten Wirtschaft ist.

4. Verwaiste Werke

4.1 Die verwaisten Werke stellen einen umfangreichen Kreativitätsfundus dar.

4.2 Nach Ansicht des Ausschusses wirft das Grünbuch die richtigen Fragen auf und schlägt äußerst positive konkrete Lösungsansätze vor. Nach hinreichend gründlichen Recherchen könnten regelmäßig Listen verwaister Werke veröffentlicht werden. Meldet sich innerhalb einer bestimmten Frist kein Rechteinhaber, würde das Werk nicht gemeinfrei werden, sondern für den Fall, dass sich letztendlich doch noch ein Anspruchsberechtigter melden sollte, einer angemessenen urheberrechtlichen Schutzregelung unterstellt. Bei der Wahl des Lizenzsystems könnte man sich an den Erfahrungen Dänemarks und Ungarns orientieren, doch wäre nach Auffassung des Ausschusses eine europäische Musterlizenz auf jeden Fall erstrebenswert und vorzuziehen.

4.3 Nach Einschätzung des Ausschusses ist es nicht notwendig, eine spezielle Richtlinie für verwaiste Werke zu erlassen. Die Verwaltung dieser Werke bringt nämlich keine neuen Ausnahmen vom Urheberrecht mit sich, sondern erfordert besondere Modalitäten für die Lizenzverwertung im Rahmen einer urheberrechtlichen Regelung. Die Einführung eines neuen Kapi-

tels in die gegenwärtig geltende Richtlinie wäre nach Ansicht des Ausschusses das geeignete Instrument.

4.4 Die Kommission könnte die Liste der mit der Verwertung der verwaisten Werke betrauten Stellen veröffentlichen und regelmäßig aktualisieren, und nach einer Testphase von fünf oder zehn Jahren könnte geprüft werden, ob sich eine Überarbeitung empfiehlt, verbunden mit der Veröffentlichung eines Berichts sowie von Statistiken.

5. Die Ausnahme für Menschen mit Behinderung

5.1 Der Ausschuss würde sich einen weniger restriktiven Ansatz in Bezug auf die Art der Behinderungen und die Schwierigkeiten beim Zugang zu den Werken wünschen, als er gegenwärtig in zahlreichen europäischen Ländern vorherrscht. Denn über die Tatsache hinaus, dass Menschen mit verschiedenen Behinderungen sich die Werke nur schwer beschaffen können, sind die Einkommen dieser Personen generell niedrig, sodass ein unbestreitbares wirtschaftliches und vom sozialen Standpunkt unannehmbares Hindernis für den Zugang zu Information, Bildung und Kultur hinzukommt.

5.2 Eine Beteiligung der Behindertenverbände dürfte es ermöglichen, die Ausnahmeregelungen für die verschiedenen Behinderungen neu zu formulieren. Sie könnten auch in die Verwaltung der eigens hierfür eingerichteten Terminals einbezogen werden und für die schwersten Fälle Fachpersonal zur Betreuung der Behinderten bereitstellen. Diese Hilfen könnten durch private Spenden und öffentliche Zuschüsse an die Organisationen finanziert werden. Die Verbände könnten ebenso wie zugelassene Bibliotheken oder Museen (sogar in Zusammenarbeit mit ihnen) mit den Vertretern der Urheber Nutzungsbedingungen aushandeln, die Garantien gegen Piraterie bieten. Aus der Sicht des Ausschusses muss die Ausweitung der Ausnahme auf Datenbanken vorgesehen werden, weil andernfalls der Zugang zu Nachschlagewerken wie Enzyklopädien und Wörterbüchern erschwert werden könnte. Die Richtlinie über den rechtlichen Schutz von Datenbanken müsste folglich aus den zuvor genannten bildungspolitischen und den Wissenszugang betreffenden Gründen sowie im Hinblick auf den Zugang von Menschen mit Behinderungen überarbeitet werden.

5.3 Die Mitwirkung der Verbände könnte sich auch darauf erstrecken, zur Einhaltung der Nutzungslizenz zu erziehen. Auch hier müssen die Nutzer davon überzeugt werden, dass die Wahrung des Urheberrechts eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung der schöpferischen Tätigkeit der Urheber ist. Dennoch wäre es unfair, die Kosten für die Lizenz und die Terminals den Behinderten aufzuerlegen. Eine Ausnahme für all jene Fälle von Behinderungen, die Probleme beim Zugang zu Werken mit sich bringen, ist unerlässlich. Die Kosten sollten von den öffentlichen Einrichtungen übernommen werden, die verpflichtet sind, die Werke, einschließlich Datenbanken und Software, Nutzern mit Behinderungen zugänglich zu machen. Der für die Datenbanken geltende Rechtsakt müsste demzufolge angepasst werden ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Ein „Wasserzeichen“ als Verweis auf eine zwingend beigefügte Erläuterung der Lizenz und der Nutzungsbeschränkungen für den Kreis der genau bestimmten Nutzer sollte jede Datei kennzeichnen.

⁽²⁾ Beispielsweise eine Kopie vor Ort und eine weitere in einer anderen, ähnlichen Einrichtung (gegenseitige Aufbewahrungsvereinbarung) sowie eine auf einem Server für die digitale Speicherung.

⁽³⁾ Z.B. für die Zusammenstellung von Dokumentationsunterlagen für Forscher in speziellen Bereichen und für Labors oder andere Unternehmen.

⁽⁴⁾ Er müsste sowohl für Originaldatenbanken als auch für Datenbanken „sui generis“ (Wörterbücher, Enzyklopädien usw.) gelten.

5.4 In der Tat könnten die wichtigsten öffentlichen Bibliotheken und Museen verpflichtet werden, die Werke in einer besonderen, auf die zu überwindende Behinderung zugeschnittenen Form zur Verfügung zu stellen, wobei die Kosten zu Lasten des Haushalts der Kulturverwaltung auf regionaler oder nationaler Ebene gingen. Eine solche Politik würde den Verpflichtungen zur Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung und zur Gleichstellung der Bürger(innen) entsprechen.

5.5 Die in der Richtlinie enthaltene Ausnahme für Unterrichts- und Forschungszwecke wird zu restriktiv angewandt; sie sollte breiter gefasst werden, ohne am WTO-Test zu rütteln: die Quellenangabe und der Urheber sollten ebenso in das Dokument aufgenommen werden wie die Nutzungsbeschränkungen und das Vervielfältigungsverbot.

5.6 Für die Online-Ausleihe von Werken zu Unterrichts- und Forschungszwecken könnte ein System von Zwangslizenzen gelten, das auf einem Mustervertrag zwischen den Verleihstellen und den zugelassenen Verwertungsgesellschaften beruht.

5.7 Die Ausnahme sollte sich sowohl auf die Teile eines von den zuständigen Pädagogen ausgewählten Werkes als auch auf die kompletten Werke beziehen: als Kriterium sollten didaktische Erwägungen gelten. Dies würde die Rechtssicherheit stärken, ohne den Umfang des Vervielfältigungsrechts zu schmälern. Eine verstärkte Harmonisierung würde es in einem gesamteuropäischen Bildungsrahmen verhindern, dass eine Handlung, die in einem Land legal ist, in einem anderen als Piraterie betrachtet wird.

5.8 Der Fernunterricht macht es erforderlich, dass die Kopien (Unterrichtsdossiers) vor allem von Studenten, aber auch von in Drittländern wohnenden EU-Bürgern, zu Hause genutzt werden können.

6. Von Nutzern geschaffene Inhalte

6.1 Diese Frage gewinnt vor dem Hintergrund des Web 2.0 an Aktualität ⁽¹⁾. Das Urheberrecht oder die vom Haupturheber

vorgeschlagene alternative Lizenzart können verändert oder weiterentwickelt werden, ohne dass dies der Piraterie gleichgestellt würde.

6.2 Am einfachsten wäre es, für Initiativen wie die partizipativen Enzyklopädien eine geeignete Lizenzart nach dem Muster der Creative-Commons- oder Wikipedia-Lizenzen festzulegen, wobei der ursprüngliche Urheber vor jedem Zusatz oder jeder Veränderung eine Moderation gewährleistet, die Ideenvielfalt zu erhalten ist.

6.3 In diesem besonderen Fall wird außerdem deutlich, dass die Koexistenz von Internet und Urheberrecht nicht gerade einfach ist.

6.4 Die Vergütung von über das Internet vertriebenen Autoren beruht häufig weniger auf der Zahlung direkter Lizenzgebühren als auf indirekten Einnahmen, wie z.B. aus der Werbung, mehr noch als aus Abonnements. Wengleich sich diese ebenfalls im Aufwind befinden, beruht das „Geschäftsmodell“ des Internets auf unkonventionellen Lösungen in Bezug auf die Verbreitung, die durch Entmaterialisierung und digitale Übertragung gekennzeichnet sind. In dieser Hinsicht befinden wir uns noch in einer Übergangsphase, auf der Suche nach neuen Vergütungsformen ⁽²⁾. Die Kosten für die Herstellung und Übertragung entmaterialisierter Werke stehen in keinem Verhältnis zu den wesentlich höheren Kosten des Verkaufs materieller Träger.

6.5 Es gilt, eine Balance zu finden zwischen den neuen Verbreitungsformen, den Vervielfältigungstechnologien, den Bedürfnissen der wissensbestimmten Gesellschaft und den Urheberrechten. Diese Balance wird sich nicht durch den massiven Einsatz ausschließlich repressiver Maßnahmen herstellen lassen, die hauptsächlich gegen eine Altersklasse gerichtet sind, die kriminalisiert wird, solange Rechtsvorschriften fehlen und nicht nach neuen Vergütungsformen für die Urheber gesucht wird. Angesichts der Bedeutung und Geschwindigkeit der technologischen Entwicklung müssen die gegenwärtigen Vorschriften dringend entsprechend angepasst werden.

Brüssel, den 24. März 2009

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Mario SEPI

⁽¹⁾ Der Begriff „Web 2.0“ bezeichnet Schnittstellen, die es Internet-Nutzern ermöglicht, sowohl mit den Inhalten von Portalen zu interagieren als auch sich untereinander zu vernetzen, was das Web 2.0 zu einem kommunikativen und interaktiven Internet macht.

⁽²⁾ Wie bei den Initiativen von Google und in jüngster Zeit auch von Microsoft.