

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jerzy Montag, Grietje Bettin, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/1232 –**

Novellierung des Urheberrechts

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 22. März 2006 hat die Bundesregierung im Kabinett den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft verabschiedet. Mit diesem Gesetz will die Regierung die nicht zwingenden Vorgaben der Richtlinie 2001/29 EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft umsetzen. Der Entwurf betrifft im Wesentlichen die Ausgestaltung von Schrankenbestimmungen bei der Privatkopie, der Wissenschaft und in Unterricht und Forschung sowie die Neugestaltung des Vergütungssystems.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN halten den Entwurf an vielen Stellen für nachbesserungsbedürftig. Er weist insbesondere in strittigen Punkten die Argumentation der Geräteindustrie und der Rechteinhaber auf, während die Anliegen der Urheber, Verbraucher und die Bedürfnisse von Unterricht und Forschung kaum Eingang in die Formulierungen gefunden haben. Daraus ergeben sich zwingende Fragen zu einzelnen Komplexen des Entwurfs:

Der Gesetzentwurf schlägt ein neues Vergütungssystem (§§ 54, 54a UrhG) vor. In § 54a Abs. 4 UrhG wird das Verhältnis von Geräte- und Speichermedien zur Vergütungshöhe konkretisiert, wonach die Gerätehersteller nicht unzumutbar beeinträchtigt werden dürfen und die Vergütung im Verhältnis zum Preis der Geräte wirtschaftlich angemessen sein soll. In Satz 3 heißt es weiter: „Die Vergütungsansprüche aller Berechtigten für einen Gerätetyp darf fünf vom Hundert des Verkaufspreises nicht übersteigen“. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das zur Vervielfältigung benötigte Zubehör der Geräte oft besonders teuer ist, während die Geräte an sich sehr billig angeboten werden.

Die Schrankenregelung des § 52a UrhG zur öffentlichen Zugänglichmachung in Unterricht und Forschung ist im ersten Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft eingeführt und gemäß § 137k UrhG bis zum 31. Dezember 2006 befristet worden. Hintergrund für die Befristung war, dass zunächst evaluiert werden sollte, welche Auswirkung die Schrankenregelung auf die Wissenschaftsverlage haben würde. Der Gesetzentwurf sieht keine Streichung der Befristung vor.

Der Entwurf regelt in § 53a Satz 2 UrhG den elektronischen Kopierversand auf Bestellung. Danach ist den Bibliotheken der elektronische Versand von Kopien aus Zeitungen und Zeitschriften sowie kleiner Teile von Büchern als graphische Datei erlaubt, soweit die Verlage kein eigenes elektronisches Angebot machen. Damit bezweckt die Bundesregierung, auf das Primärverwertungsrecht der Verlage Rücksicht zu nehmen. In der Begründung des Gesetzesentwurfs heißt es: „Dabei geht die Bundesregierung davon aus, dass diese Rücksicht auf die Interessen der Verlage nur insoweit geboten ist, als deren eigene Angebote in elektronischer Form zu angemessenen Konditionen gemacht werden.“

Der Gesetzesentwurf hat ein Bibliotheksprivileg eingeführt (§52b UrhG). Nach § 52b Satz 1 ist es zulässig, veröffentlichte Werke in Bibliotheken, Museen und Archiven an elektronischen Leseplätzen zur Forschung und für private Studien zugänglich zu machen. In der Begründung des Gesetzesentwurfs heißt es hingegen: „Satz 1 gestattet lediglich die Zugänglichmachung von Werken, die von den genannten Einrichtungen erworben wurden oder die sie als Pflichtexemplare erhalten haben. Die Regelung erlaubt also nur die öffentliche Zugänglichmachung von Werken aus dem Bestand der jeweiligen Institution.“

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft ist in einem außergewöhnlich intensiven und transparenten Diskussionsprozess unter Einbindung aller betroffener Gruppen entstanden. Der Entwurf, wie er vom Bundeskabinett verabschiedet wurde, schafft einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen aller Beteiligten. Die Kleine Anfrage verkennt, dass dabei auch die Bedürfnisse der Urheber und von Wissenschaft und Forschung substantiell in den Entwurf eingeflossen sind. Gerade der Schutz der durch Artikel 14 GG geschützten Interessen der Urheber und Rechtsinhaber ist Ausgangspunkt jeder Regelung im Urheberrecht. Dem erforderlichen Ausgleich verschiedener gegenläufiger Interessen ist es dabei aber immanent, dass die jeweilige eigene Interessenlage nicht uneingeschränkt durchsetzbar ist. Dies ergibt sich auch aufgrund der internationalen Vorgaben durch völkerrechtliche Verträge und die Richtlinie 2001/29/EG, in denen insbesondere die geschützte Rechtsposition des Urhebers durch den so genannten Drei-Stufen-Test verankert wird. Bei der Ausgestaltung der Befugnisse für Forschung und Wissenschaft war daher der Rechtsposition der Verleger als Rechtsinhaber Rechnung zu tragen; bei der Ausgestaltung des Vergütungssystems war zu berücksichtigen, dass die Gerätehersteller nicht als Nutzer urheberrechtlich geschützter Werke, sondern als Dritte belastet werden, was besondere Anforderungen an die Zumutbarkeit stellt.

I. Vergütung

1. Liegen der Bundesregierung bereits empirische Untersuchungen (Umfrage- und Verkehrsgutachten) vor, die Aussagen über die tatsächliche Nutzung der heute bereits bekannten Geräte und Speichermedien treffen und damit eine Bemessungsgrundlage für die Urhebervergütung darstellen?

Der Bundesregierung liegen solche empirische Untersuchungen nicht vor.

2. Welche Institute sollen mit dieser Marktforschungsaufgabe betraut werden und wer soll diesen Auftrag vergeben?

Mit der Marktforschung können alle Institute beauftragt werden, die entsprechende Dienste anbieten. Solche Institute gibt es, wie allgemein bekannt

ist, in hinreichender Zahl. Das Gesetz macht hierzu keine weiteren Vorgaben. Auch die Bundesregierung sieht aus wettbewerbsrechtlichen Gründen davon ab, einzelne Institute namentlich zu benennen.

Nach dem Regelungsmodell des Gesetzentwurfs sind die Aufträge für die Marktforschung von den Verwertungsgesellschaften zu erteilen. Da die Tarife von den Verwertungsgesellschaften aufzustellen sind, obliegt es ihnen, den zu berücksichtigenden Maßstab der tatsächlichen Nutzung durch die in § 13a UrhG-E vorgeschriebenen empirischen Untersuchungen zu ermitteln.

3. Wie lang schätzt die Bundesregierung den von ihr in der Begründung genannten „gewissen Zeitraum“, den es bedarf, um empirische Untersuchungen bei unbekanntem Gerätetypen durchzuführen?

Eine allgemeine Aussage hierüber ist nicht möglich. Der Zeitraum wird von verschiedenen Faktoren abhängen, insbesondere davon, wie schnell sich der betreffende Gerätetyp auf dem Markt etabliert.

4. Inwiefern kann und soll ebenfalls zur Vielfältigkeit benötigtes Zubehör der Geräte zwecks Bemessung der Vergütungshöhe Berücksichtigung finden?

Gemäß § 54a Abs. 2 UrhG-E ist die Vergütung für Geräte so zu gestalten, dass sie auch mit Blick auf die Vergütungspflicht für in diesen Geräten enthaltene Speichermedien oder andere, mit diesen funktionell zusammenwirkende Geräte oder Speichermedien insgesamt angemessen ist. Wenn die Vergütungspflicht dadurch umgangen wird, dass Gewinne auf gerätespezifische Materialien, z. B. Verbrauchsmaterialien bei Druckern, verlagert werden und der nominelle Gerätepreis hierdurch niedrig gehalten wird, so muss dies berücksichtigt werden. Insgesamt soll sich in der Addition aller vergütungspflichtigen Gerätekomponenten und des vergütungspflichtigen Zubehörs keine unangemessen hohe Gesamtvergütung ergeben.

5. Findet Zubehör bei der Bemessung der Vergütungshöhe im Verhältnis zum Gerätepreis noch oberhalb der in § 54a Abs. 4 Satz 3 UrhG genannten 5-Prozent-Hürde Berücksichtigung?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen. Das Kriterium der „Zumutbarkeit“ für den Gerätehersteller eröffnet die Möglichkeit, zu seinen Lasten Fälle zu berücksichtigen, in denen er sich durch eine Preisverlagerung auf Zubehör und Materialien der Vergütung weitgehend entzieht.

II. Schranken des Urheberrechts zugunsten von Unterricht und Forschung

6. Hat bereits eine Evaluation der Schrankenregelung in § 52a UrhG stattgefunden?

Wenn ja, zu welchen Ergebnissen hat sie geführt?

Das Bundesministerium der Justiz hat eine Evaluation zu § 52a UrhG durchgeführt. Hierzu wurde den Kultus- und Wissenschaftsministerien der Länder, zahlreichen Interessenverbänden und weiteren Einrichtungen ein Fragenkatalog übersandt. Die Landesjustizverwaltungen haben den Fragebogen nachrichtlich erhalten. Inzwischen wurden die Antworten ausgewertet und ein Berichtsentwurf erstellt. Dieser Entwurf wird innerhalb der Bundesregierung abge-

stimmt und soll hiernach dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags übersandt werden.

7. Falls nein, ist anderweitig bekannt, welche Erfahrungen mit der Regelung in § 52a UrhG gemacht worden sind?

Entfällt.

8. Wie soll in Zukunft sichergestellt werden, dass zumindest in kleinem Umfang Kopien zu Unterrichtszwecken hergestellt und verwendet werden können?

§ 52a UrhG erlaubt, kleine Teile eines Werks, Werke geringen Umfangs sowie einzelne Zeitungs- oder Zeitschriftenbeiträge für den Unterricht öffentlich zugänglich zu machen, d. h. den Unterrichtsteilnehmern online zum Abruf bereitzustellen. Hierfür erhalten die Urheber gemäß § 52a Abs. 4 UrhG eine angemessene Vergütung.

Daneben ermöglicht § 53 Abs. 3 UrhG-E, kleine Teile eines Werks, Werke geringen Umfangs oder einzelne Zeitungs- bzw. Zeitschriftenbeiträge für die Unterrichtsteilnehmer zur Veranschaulichung des Unterrichts zu kopieren. Die Urheber erhalten hierfür eine gesetzlich festgelegte Vergütung nach §§ 54a, 54d UrhG. § 53 UrhG ist zeitlich nicht befristet.

9. Wie soll künftig Rechtssicherheit für den Einsatz des Intranets an Schulen und Hochschulen gewährleistet werden?

Nach einer ersten Einschätzung lagen die Hauptgründe der Rechtsunsicherheit für die Nutzung des § 52a UrhG in dem kurzen Nutzungszeitraum sowie den fehlenden Gesamtverträgen mit den Verwertungsgesellschaften über eine Abgeltung nach § 52a Abs. 4 UrhG. Der Abschluss der Gesamtverträge soll nun kurzfristig erfolgen. Erst mit dem Vertragsschluss wird die Rechtsunsicherheit, die bislang nach Angaben aller Beteiligten bei der Anwendung des § 52a UrhG besteht, weitgehend behoben werden. So wird mit der Geltung der Gesamtverträge eine hinreichende Grundlage für die Erfassung der tatsächlichen Nutzung geschaffen. Außerdem wird erst damit der Vergütungsanspruch vertraglich konkretisiert. Die Bundesregierung beabsichtigt deshalb, eine Verlängerung der Befristung des § 52a UrhG über den 31. Dezember 2006 hinaus vorzuschlagen.

III. Elektronischer Kopienversand

10. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die Verlage von ihrem Primärverwertungsrecht nur zu „angemessenen Konditionen“ Gebrauch machen werden?

Wenn ja, auf welchen Tatsachen beruht die Annahme der Bundesregierung?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass der Vorrang für das eigene Primärangebot der Verlage nur dann eingreift, wenn dieses Angebot zu angemessenen Konditionen erfolgt. Nur dann handelt es sich um „berechtigte Interessen“ der Verlage im Sinne des Drei-Stufen-Tests, die eine Rücksichtnahme auf diese

Interessen rechtlich gebieten. Es wird daher im eigenen Interesse der Verlage liegen, ihre Konditionen „angemessen“ auszugestalten.

11. Was versteht die Bundesregierung unter „angemessenen Konditionen“ für Onlineangebote der Verlage?

Das Kriterium der „angemessenen Konditionen“ ist wirtschaftlich zu verstehen. Der erhobene Preis muss kostendeckend sein und eine angemessene Vergütung beinhalten, er darf das Interesse des Nutzers an dem Online-Zugriff auf das betroffene Werk jedoch nicht unangemessen ausnutzen. Eine nähere Konkretisierung ist in allgemeiner Form nicht möglich.

Wesentliches Kriterium wird sein, wie in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt, dass es dem Nutzer möglich sein muss, beispielsweise nur einzelne Beiträge, an denen er interessiert ist, lesen zu können, ohne dafür nicht benötigte Zeitschriftenbeiträge im Paket erwerben zu müssen.

12. Warum hat die Bundesregierung „zu angemessenen Konditionen“ nicht in den Wortlaut des § 53a UrhG mit aufgenommen?

Das Kriterium der „angemessenen Konditionen“ ist ein Ausfluss der Abwägung der widerstreitenden Interessen, wie sie auch dem so genannten Drei-Stufen-Test der Richtlinie zugrunde liegt. Als Auslegungsmerkmal im Rahmen der stets vorzunehmenden Verhältnismäßigkeitsprüfung hat die Bundesregierung davon abgesehen, das Kriterium in den Wortlaut des § 53a UrhG aufzunehmen.

13. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Aufwand für die öffentlichen Bibliotheken ein, bei jeder Anfrage für eine digitale Kopie zu überprüfen, zu welchen Konditionen ein Verlag das Werkstück bereits online anbietet?

Nach Einschätzung der Bundesregierung wird die Prüfung des Online-Angebots der Verlage für die öffentlichen Bibliotheken mit angemessenem Aufwand möglich sein, so dass sich die Belastung durch die vorgesehene Regelung in zumutbaren Grenzen halten wird. Die Anzahl der in Frage kommenden Fachverlage mit eigenem Online-Angebot ist überschaubar. Es ist davon auszugehen, dass fachlich geschultes Bibliothekspersonal innerhalb kurzer Zeit mit den Online-Angeboten der Verlage und ihren Konditionen vertraut ist und die Überprüfung sodann ohne Recherche im Einzelfall vornehmen kann.

14. Wie sieht die Bundesregierung die Zukunft des Versanddienstes „Subito“?

Die Zukunft des Versanddienstes „Subito“ wird durch den Zweiten Korb zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft gestärkt. Sie wird auf eine klare rechtliche und verlässliche Grundlage gestellt. Dies gilt insbesondere für die Versendung von Dokumenten per E-Mail, die von Subito zwar derzeit bereits praktiziert wird, deren Zulässigkeit aber momentan auf der Basis der geltenden Rechtslage Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen ist. Hier wird durch den Gesetzentwurf erstmalig eine rechtliche Regelung zur Zulässigkeit dieser Versendungsform getroffen. Auch in Bezug auf die herkömmliche Versendung per Post und Telefax, deren Zulässigkeit bislang auf einem Urteil des Bundesgerichtshofs beruht, wird im Sinne der Rechtssicherheit für Subito erstmalig eine gesetzliche Regelung geschaffen.

IV. Bibliotheksprivileg

15. Wie versteht die Bundesregierung den Widerspruch zwischen dem Gesetzestext, in dem veröffentlichte Werke zugänglich gemacht werden dürfen, und der Begründung des Gesetzentwurfs, in dem von erworbenen Werken die Rede ist?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist durch die Ausführungen in der Begründung hinreichend klargestellt, dass es sich um ein Werk handeln muss, das im Präsenzbestand der jeweiligen Einrichtung vorhanden ist. Soweit hier jedoch Besorgnisse bestehen sollten, wird sich die Bundesregierung etwaigen Anträgen im Gesetzgebungsverfahren, dies noch ausdrücklicher im Wortlaut des § 52b UrhG-E zu verankern, nicht widersetzen.

16. Warum nutzt die Bundesregierung den von der EU-Richtlinie gegebenen Spielraum zugunsten Bildungseinrichtungen im § 52b des Gesetzentwurfs nicht aus und schließt Schulen, Universitäten oder Forschungsinstitute bei der Schrankenregelung nicht mit ein?

Ausgangspunkt jeglicher urheberrechtlichen Regelung ist der von Artikel 14 GG garantierte Schutz des Rechtsinhabers, der durch den Gesetzgeber gewährleistet werden muss. Dies führt dazu, dass Einschränkungen seiner Rechtsposition durch gesetzliche Schrankenregelungen tendenziell eng vorzunehmen sind. Es ist zutreffend, dass die Richtlinie 2001/29/EG in Artikel 5 Abs. 3 lit. n) i. V. m. Abs. 2 lit. c) auch „Bildungseinrichtungen“ ohne weitere Spezifizierung als mögliche privilegierte Institution für die Zulässigkeit von Online-Leseplätzen anführt. Gegenüber dem Referentenentwurf, der lediglich Bibliotheken aufgeführt hatte, ist im Regierungsentwurf der Anwendungsbereich des § 52b UrhG-E mit der Einbeziehung von Museen und Archiven bereits erheblich erweitert worden. Von einer weiteren Ausdehnung auf den sehr weit und unbestimmt gefassten Begriff der „Bildungseinrichtung“ wurde im Hinblick auf die erforderliche Abwägung mit den verfassungsrechtlich geschützten Interessen der Verlage deshalb abgesehen.

