

17. Wahlperiode

Kleine Anfrage

des Abgeordneten Dr. Simon Weiß (PIRATEN)

vom 04. November 2013 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 06. November 2013) und **Antwort**

Urheberrechtsreform – bleibt der Senat unsichtbar?

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Kleine Anfrage wie folgt:

1. Was versteht der Senat unter einem „modernen Urheberrecht, das einen gerechten Ausgleich zwischen den Interessen von Urhebern, Verwertern und Nutzern schafft (Punkt 1.7 der Richtlinien der Regierungspolitik)?

Zu 1.: Das Urheberrecht ist Dreh- und Angelpunkt eines komplexen Gefüges, das auf einen gerechten Ausgleich der Interessen zwischen Urheberinnen und Urhebern, Verwerterinnen und Verwertern sowie Werkmittlerinnen und Werkmittlern sowie Nutzern bei dem Zugang zu Werken, dem Schutz sowie der Verwertung geistigen Eigentums und kreativer Leistungen ausgerichtet ist. Das Internet verändert aber sowohl die Rahmenbedingungen für Produktion und Verwertung geistiger Leistungen und Güter als auch die Nutzergewohnheiten grundlegend. Deshalb unterliegt das Urheberrecht einem ständigen Anpassungsdruck. Ein modernes Urheberrecht sollte sowohl die Urheberinnen und Urheber in ihren Ansprüchen gegenüber den Verwerterinnen und Verwertern stärken als auch den Zugang der Allgemeinheit zu Wissen und Information so regeln, dass dies zum größtmöglichen gesellschaftlichen Nutzen gereicht. Ziel des Urheberrechts muss es dabei sein, zeitgemäß zwischen den beteiligten Interessen zu vermitteln und abzuwägen.

Zudem sind die sich aus der wachenden Digitalisierung ergebenden Potentiale für Wachstum und Fortschritt zu nutzen, indem digitale Projekte gefördert, neue Einsatzbereiche für Kommunen und Behörden erschlossen, junge Unternehmen und Internet-Startups, Medienkompetenz und politische Teilhabe über das Netz gefördert werden.

2. Welche konkreten derzeitigen Regelungen des Urheberrechts stehen derzeit nach Ansicht des Senats einem entsprechend gerechten Ausgleich im Weg bzw. sollten reformiert werden?

Zu 2.: Verbesserungs- und Reformbedarf sieht der Senat vor allem in folgenden Bereichen:

- Das Urhebervertragsrecht muss überarbeitet, die Rechtsstellung von Urheberinnen und Urhebern gegenüber Verwerterinnen und Verwertern sowie Werkmittlerinnen und Werkmittlern gestärkt werden. Dabei ist vor allem auf eine effizientere Ausgestaltung und Beschleunigung von Verhandlungs- bzw. Konfliktlösungsmechanismen, sowie die Verbesserung der Verbindlichkeit von Schlichtungsverfahren hinzuwirken.
- Die Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Plattformen muss verbessert werden. Dies kann etwa durch Schaffung eines zivilrechtlich durchsetzbaren Verbots von Geschäftsmodellen erfolgen, die von vornherein auf Rechtsverletzungen durch die Nutzerinnen und Nutzer ihrer Leistungen angelegt sind oder die durch eigene Maßnahmen die Gefahr einer Rechtsverletzung aktiv fördern. Die Berufung solcher Dienstanbieter auf die Haftungsprivilegien des Telemediengesetzes bzw. der e-Commerce-Rechtlinie muss ebenso unterbunden werden wie die Bewerbung entsprechender Angebote und das Anbieten auf die Vergütung entsprechender Dienstleistungen ausgerichteter Zahlungsdienstleistungen. Entsprechende Verstöße sind mit haftungsrechtlichen Konsequenzen zu belegen.
- Die kollektive Rechtswahrnehmung durch Verwertungsgesellschaften muss gestärkt und verbessert werden. Verbesserungsbedarf besteht insbesondere bei der Repräsentanz aller Wahrnehmungsberechtigten, die an der Wertschöpfung beteiligt sind, in den entscheidungserheblichen Gremien der Verwertungsgesellschaften und der größeren Transparenz der Tarif- und Verteilungspolitik der Verwertungsgesellschaften. Flankiert werden müssen diese Maßnahmen durch eine effektivere Ausgestaltung der Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften, die angesichts knapper Personal- und Mittelausstattung derzeit vom Patent- und Markenamt nur unzureichend gewährleistet werden kann. Die Wahrung der bestehenden Vielfalt der

Verbreitungs- und Verwertungswege und die angemessene Vergütung der in diesem Zusammenhang bestehenden Leistungen sind zu berücksichtigen.

- Die Rahmenbedingungen für die Rechtswahrnehmung durch Verwertungsgesellschaften auf europäischer Ebene müssen harmonisiert werden, um die Voraussetzungen für die ungehinderte grenzüberschreitende Lizenzierung kreativer Online-Inhalte zu schaffen und eine länderübergreifende gemeinsame Verwaltung von Urheberrechten zu ermöglichen. Dabei muss darauf Acht gegeben werden, dass das in Deutschland etablierte System der kulturellen und sozialen Funktionen von Verwertungsgesellschaften erhalten bleibt.
- Verhandlungen und Streitigkeiten über die Höhe der Leerträgerpauschalvergütung, die beim Kauf von Vielfältigungsgeräten wie Computern, Kopierern und USB-Sticks anfällt, müssen schneller, effizienter und einfacher gestaltet werden, damit die Vergütungen schneller an die Urheberinnen und Urheber ausgeschüttet werden können. Um die Ansprüche der Urheberinnen und Urheber vor (teils kalkulierten) Insolvenzen der Hersteller und Importeure zu schützen, sollte eine Hinterlegungspflicht für gesetzliche Vergütungsansprüche eingeführt werden.
- Neue Bezahlmodelle und Lizenzierungsplattformen ermöglichen sowohl den „Kauf“ als auch die „Leihe“ urheberrechtlich geschützter Werke. Oft können heruntergeladene Inhalte aber nur auf bestimmten Geräten mit einer bestimmten Software konsumiert werden. Die Portabilität gekaufter Inhalte muss im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher an einer langfristigen Nutzung ihrer Einkäufe gefördert werden.
- Im Bereich von Mashups und Remixes muss im Interesse der Förderung kreativer Leistungen einerseits und des Schutzes des Urheberpersönlichkeitsrechts und des Verwertungsrechts der Urheberinnen und Urheber andererseits für Rechtssicherheit gesorgt werden: transformative Werknutzungen sollten zugelassen, stumpfe Kopien untersagt werden.
- Die geltende „Störerhaftung“ für Inhaberinnen und Inhaber von WLAN-Internetanschlüssen und mobilen Internetzugängen muss einer Überprüfung unterzogen werden, die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen Betreiberinnen und Betreiber oder Nutzerinnen und Nutzer von WLAN-Anschlüssen, z. B. Cafés, Hotels, private Bürgerinnen und Bürger, abgemahnt und für Urheberrechtsverletzungen haftbar gemacht werden können, auf eine neue und sichere Gesetzesgrundlage gestellt werden.
- Durch Entwicklung einer umfassenden Open Access Strategie müssen die Rahmenbedingungen für einen effektiven und dauerhaften Zugang zu öffentlich finanzierten Publikationen und auch zu Daten (open data) verbessert werden.
- Die umfassende Digitalisierung verwaister und vergriffener Werke etwa durch Projekte wie die Deutsche Digitale Bibliothek oder die EUROPEANA sollte im Interesse der Wahrung unseres kulturellen und wissenschaftlichen Erbes ermöglicht und gestärkt werden; die kürzlich verabschiedeten Gesetzesänderungen zu den verwaisten und vergriffenen Werken weisen in die richtige Richtung, weitere Gesetzesänderungen müssen auf den Weg gebracht werden, soweit dies erforderlich ist, damit Museen, Archive und Bibliotheken ihren öffentlichen Aufgaben in angemessener Form nachkommen können. Insbesondere muss durch die Schaffung entsprechender rechtlicher Rahmenbedingungen der Austausch zwischen den verschiedenen Einrichtungen auf nationaler und europäischer Ebene gewährleistet und ggf. verbessert werden.
- In Schulen und Hochschulen sollte die dauerhafte Intranetnutzung durch dauerhafte gesetzliche Maßnahmen ermöglicht werden. Die Vorschriften der §§ 52a ff. Urheberrechtsgesetz (UrhG), die besondere Schranken für die Bereiche Schule, Studium und Lehre, Wissenschaft und Forschung vorsehen, derzeit aber zeitlich beschränkt sind, müssen einer dauerhaften und der voranschreitenden Digitalisierung Rechnung tragenden Lösung zugeführt werden.
- Auch andere Regelungen zum Urheberrecht und verwandten Schutzrechten sind auf die Anwendbarkeit von Nutzungen in digitalisierter Form anzupassen.
- Verbraucherinnen und Verbraucher müssen vor rechtsmissbräuchlichen Abmahnungen wegen Urheberrechtsverletzungen geschützt werden, wobei Abmahnungen grundsätzlich als legitimes Instrument außergerichtlicher Streitbeilegung anerkannt werden.

3. Welche Maßnahmen wurden vom Senat bisher im Sinne dieser Absichtsbekundung ergriffen?

Zu 3.: Das Urheberrecht fällt in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Artikel 73 Abs. 1 Nr. 9 Grundgesetz (GG). Der Landesgesetzgeber hat in diesem Bereich keine eigenen Gesetzgebungsbefugnisse. Die Länder können insoweit nur über den Bundesrat Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes nehmen und zu europäischen Gesetzesvorhaben nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union Stellung nehmen. Auf die Antworten zu den Fragen 5 und 6 wird insoweit Bezug genommen.

4. Welche Maßnahmen im Sinne dieser Absichtsbekundungen sind für die verbleibende Legislaturperiode geplant?

Zu 4.: Der Senat wird seine Ansichten und Überzeugungen über den Bundesrat einbringen und, soweit erforderlich, über eigene Bundesratsinitiativen tätig werden.

5. Wie hat sich der Senat insbesondere auf Bundesebene in diesem Sinne eingesetzt und mit welchem Erfolg?

Zu 5.: Der Senat hat sich auf Bundesebene im Rahmen der Gesetzesberatungen im Bundesrat für verschiedene Regelungen eingesetzt, die den zuvor beschriebenen Anliegen Rechnung tragen.

- Unter dem 12.09.2012 (BR-Drucksache 545/12 - Beschluss-) hat der Bundesrat auf Antrag der Länder Berlin und Hamburg eine Entschließung zur Beschränkung des Haftungsrisikos für Betreiberinnen und Betreiber drahtloser lokaler Netzwerke (WLANS) gefasst. Darin wird die Bundesregierung gebeten „zu prüfen, ob und wie durch Änderungen der bisherigen Gesetzeslage
 - das Potenzial vorhandener WLAN-Netze stärker nutzbar gemacht werden kann,
 - das Haftungsrisiko für WLAN-Betreiber beschränkt werden kann, z. B. indem die Haftungsbeschränkung für Access-Provider gemäß § 8 Telemediengesetz (TMG) auf andere WLAN-Betreiber erstreckt wird,
 - die Schutzmaßnahmen, die die Betreiber von WLAN-Netzen zur Vermeidung ihrer Verantwortlichkeit für unbefugte Nutzung durch Dritte zu ergreifen haben,
 - zwecks Erhöhung der Rechtssicherheit unter Einbeziehung von Zumutbarkeitskriterien so konkretisiert werden können, dass die Betreiber bei Erfüllung dieser Anforderungen ihre WLANs ohne Haftungs- und Abmahnungsrisiken betreiben können.
 - Dies soll unter Wahrung der Rechte und Rechtsverfolgungsmöglichkeiten der Inhaberinnen und Inhaber von Urheberrechten und der Funktionsfähigkeit der Strafverfolgung geschehen.“

Die Bundesregierung hat dieses Ansinnen in ihrer Mitteilung vom 26.02.2013 zurückgewiesen. Sie sehe keinen Handlungsbedarf und wolle die Entscheidung der Rechtsfragen, soweit sie ungeklärt seien, der Rechtsprechung überlassen.

- Der Bundesrat hat am 12. Oktober 2012 mit den Stimmen aller Länder in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes, das die Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverlage betraf, entsprechend eines zuvor von der Kultusministerkonferenz gefassten, von Berlin unterstützten Beschlusses gefordert, § 137k UrhG aufzuheben – vergleiche Ziffer 4 der BR-Drucksache 514/12 (Beschluss) - und damit dem § 52a UrhG dauerhaft Geltung zu verschaffen. § 52a UrhG regelt u. a. die „öffentliche Zugänglichmachung“ von kleinen Teilen eines Werkes, Werken geringen Umfangs sowie einzelnen Beiträgen aus Zeitungen oder Zeitschriften zur Veranschaulichung im Unterricht u.a. an Schulen und Hochschulen. „Öffentliche Zugänglichmachung“ bedeutet das Zurverfügungstellen im Intranet einer Schule oder Hochschule.

§ 137k UrhG alte Fassung befristete die Gültigkeit des § 52a UrhG bis zum 31. Dezember 2012.

Der Deutsche Bundestag hat stattdessen die bis zum 31. Dezember 2012 befristete Geltungsdauer des § 52a UrhG um weitere zwei Jahre bis zum 31. Dezember 2014 verlängert. Mit Beschluss vom 14.12.2012 - BR-Drucksache 737/12 (B) - hat der Bundesrat mit Unterstützung Berlins beschlossen, das vom Bundestag verabschiedete Gesetz zu billigen. In seinem Beschluss hat er gleichzeitig sein Bedauern darüber ausgedrückt, dass der Bundestag seiner Forderung nach einer endgültigen Entfristung des § 52a UrhG nicht gefolgt ist.

- Im Zuge der Beratungen zum Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken hat Berlin sich gemeinsam mit anderen Ländern dafür eingesetzt, dass der Gerichtsstand am Begehungsort für Verfahren wegen Urheberrechtsverletzungen gegen Verbraucher – anders als im Wettbewerbsrecht – bereits jetzt durch Einfügung eines § 104a UrhG neu eingeschränkt wird, um der besonderen Schutzbedürftigkeit von Verbraucherinnen und Verbrauchern als Beklagten in diesen Verfahren Rechnung zu tragen. Der Bundestag hat mit Beschluss vom 27.06.2013 diesen Vorschlag des Bundesrates aus seinem Beschluss vom 03.05.2013 - BR-Drucksache 219/13 (Beschluss) - übernommen. Das Gesetz hat am 03.05.2013 den Bundesrat passiert. Als weitere Regelung zur Eindämmung unseriöser Abmahnungen im Bereich des Urheberrechts ist dort mit Unterstützung Berlins eine Deckelung des Gegenstandswertes auf 1.000,00 EUR für außergerichtliche Abmahnungen allerdings unter Beibehaltung der bisherigen Regelung für die Streitwertfestsetzung bei gerichtlichen Urheberrechtsstreitigkeiten eingeführt worden. Diese Vorschriften sollen nach Ablauf von drei Jahren evaluiert und auf ihre Effektivität überprüft werden.
- Als letztes Gesetzesvorhaben zum Urheberrecht in dieser Legislaturperiode hat der Bundestag das Gesetz zur Nutzung verwaister und vergriffener Werke beschlossen. Mit dem Gesetz wird zum einen die EU-Richtlinie über bestimmte zulässige Formen der Nutzung verwaister Werke in deutsches Recht umgesetzt. Unabhängig von etwaig weiterhin bestehendem Reformbedarf können künftig verwaiste Werke in Bibliotheken, Archiven, Museen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vervielfältigt und öffentlich zugänglich gemacht werden – gegebenenfalls auch vergriffene Werke, die vor 1965 veröffentlicht wurden, wenn zuvor entsprechende umfangreiche Nachforschungen bei diversen Katalogen und Datenbanken nach dem Urheberinnen und Urheber durch die Institutionen nachweislich angestellt wurden. Inwieweit sich dieses Gesetz in der Praxis bei den genannten Einrichtungen bewährt, bleibt abzuwarten.

Zum anderen wird eine neue Open-Access-Regelung eingeführt, nach der eine Urheberin bzw. ein Urheber eines wissenschaftlichen Beitrags diesen zwölf Monate nach der Erstveröffentlichung in der Manuskriptversion öffentlich im Internet zu unkommerziellen

Zwecken zugänglich machen darf, wenn dessen Forschungstätigkeit mindestens zur Hälfte aus öffentlichen Mitteln finanziert worden ist. Diese Ergänzung ist auf Initiative des Bundesrates in das Gesetz gekommen. Sie ist im Bundesrat auch von Berlin unterstützt worden.

Der Senat hat sich darüber hinaus über seine Fachverwaltungen sowohl gegenüber den zuständigen Bundesministerien, vornehmlich dem Bundesministerium der Justiz, als auch auf verschiedenen Ministerkonferenzen der Länder für entsprechende Vorhaben stark gemacht.

- Auf ihrer Frühjahrskonferenz am 12. und 13. Juni in Perl-Nennig haben die Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) im Anschluss an den zuvor gefassten Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder vom 3./4. Dezember 2012 den im April 2012 entbrannten Streit um die von der GEMA veröffentlichten neuen Tarife für Musikveranstaltungen, die nicht Konzerte sind, in denen aber Musik live oder von Tonträgern gespielt wird, zum Anlass genommen, das Bundesministerium der Justiz aufzufordern, Reformvorschläge zur Stärkung der Nutzerseite bei der Aushandlung von Tarifen mit Verwertungsgesellschaften und zur Einschränkung der Machtstellung der GEMA vorzulegen und gegebenenfalls in die Verhandlungen zum Vorschlag der Kommission einer Richtlinie über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen zur Online-Nutzung von Rechten an Musikwerken im Binnenmarkt einzubeziehen. Die darin enthaltene Prüfbitte, wie die Empfehlungen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Kultur in Deutschland“ vom 11.12.2007 für eine angemessene und zeitgemäße Repräsentanz aller Wahrnehmungsberechtigten, die an der Wertschöpfung tatsächlich beteiligt sind, in den entscheidungserheblichen Gremien der Verwertungsgesellschaften, besonders bei der Verteilung, zu sorgen und die Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften zu verstärken, umgesetzt werden können, gehen auf eine Initiative des Landes Berlin zurück.
- Auf ihrer Frühjahrskonferenz am 17. Mai 2013 haben die für Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister der Länder mit Unterstützung Berlins eine grundlegende Aufarbeitung der sich im Zusammenhang mit elektronischen Schutzmechanismen für digitale Inhalte (DRMS) stellenden tatsächlichen und rechtlichen Probleme durch eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe beschlossen. Auf ihrer Herbstkonferenz am 14. November 2013 in Berlin haben die Justizministerinnen und Justizminister mit Unterstützung des Landes Berlin beschlossen, an dieser Arbeitsgruppe mitzuwirken.

6. Wie hat sich der Senat insbesondere auf europäischer Ebene in diesem Sinne eingesetzt und mit welchem Erfolg?

Zu 6.: In Beratungen zu Gesetzesvorhaben auf europäischer Ebene bringt sich der Senat über Stellungnahmen des Bundesrates nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union sowie auf Fachebene über die Fachverwaltungen beispielsweise in Form von Stellungnahmen gegenüber dem Bundesministerium der Justiz oder gegenüber der Kommission ein. Häufig werden Länderpositionen in Vorbereitung der Stellungnahmen des Bundesrates zwischen den Landesverwaltungen zuvor im Rahmen des Ausschusses Europäische Union als Unterausschuss der JuMiKo abgestimmt.

Während wichtige europarechtliche Vorhaben im Bereich des Urheber- und Patentrechts wie der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes, der Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Regelung der Übersetzung des Patents der Europäischen Union, der Verordnung zur Bekämpfung der Produktpiraterie und der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte zulässige Formen der Nutzung verwaister Werke den Senat in dieser Legislaturperiode nur noch insoweit beschäftigt haben, als es um die Beratung der nationalen Umsetzungsgesetze im Bundesrat ging, ist als wichtiges aktuelles europarechtliches Vorhaben der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für die Online-Nutzung von Rechten an Musikwerken im Binnenmarkt zu erwähnen. Ziel des auf Artikel 50 Abs. 2 g), 53, 62 Vertrag zur Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützten Richtlinienvorschlages ist es, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die kollektive Rechtswahrnehmung durch Verwertungsgesellschaften zu harmonisieren und damit Verwertungsgesellschaften zu modernisieren und ihre Transparenz und Effizienz zu fördern. Außerdem sollen länderübergreifende Lizenzierungsmöglichkeiten für die Online-Nutzung urheberrechtlich geschützter Musikwerke verbessert werden. Dadurch sollen Online-Musikanbieter leichter als bisher Nutzungsrechte für mehrere Mitgliedstaaten erwerben können und die Verbraucherinnen und Verbraucher größtmöglichen Zugang zu den vorhandenen Musikrepertoires erhalten. Die legale Online-Nutzung soll daher für Anbieter und Verbraucherinnen und Verbraucher attraktiver (vor allem kostengünstiger) und die Internetpiraterie zurückgedrängt werden. Der Bundesrat hat dazu in seiner Sitzung vom 12. Oktober 2012 (BR-Drucksache 395/12 (Beschluss) mit aktiver Unterstützung Berlins umfassend Stellung genommen. Bei einer im Grundsatz positiven Würdigung des Vorhabens hat er insbesondere im Hinblick auf Befürchtungen, dass der Vorschlag hinter den Standards des Gesetzes über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (UrhWarnG) zurückbleibt gegenüber der Kommission einige Prüfbitten formuliert, die sich auf die

Unterscheidung von Verwertungsgesellschaften und Lizenzagenturen, die Transparenz der Tarife und die Tauglichkeit der Vorschriften für alle Rechtsformen von Verwertungsgesellschaften beziehen. Er hat außerdem auf die unzureichende Berücksichtigung der Belange der Verbraucherinnen und Verbraucher hingewiesen und sich für eine öffentliche Kontrolle der Verwertungsgesellschaften ausgesprochen. Wie diese, der Kommission direkt zugleitete Stellungnahme auf europäischer Ebene umgesetzt wird, bleibt abzuwarten.

Berlin, den 18. Dezember 2013

Thomas Heilmann
Senator für Justiz und
Verbraucherschutz

(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 13. Jan. 2014)