

Dezember 2016

Modernisierung des Urheberrechts der EU

Folgenabschätzung (SWD(2016) 301 final, SWD(2016) 302 final (Zusammenfassung)) zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt (COM(2016) 593 final)

und zu einem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten in Bezug auf bestimmte Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern und die Weiterverbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen (COM(2016) 594 final)

Hintergrund

Mit diesem Dokument soll eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der kombinierten [Folgenabschätzung \(FA\)](#) der Kommission abgegeben werden, die als Begleitdokument zu den obigen Vorschlägen am 14. September 2016 angenommen und an den Rechtsausschuss des Parlaments weitergeleitet wurde.

Digitale Technologien verändern die Art und Weise, wie schöpferische Inhalte erstellt, verbreitet und genutzt werden. Dies bringt sowohl Chancen als auch neue Herausforderungen mit sich.¹ Mit dem Ziel, das EU-Urheberrecht an das digitale Umfeld anzupassen, forderte die Kommission in ihrer 2015 verabschiedeten [Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa](#) Initiativen, um die urheberrechtlichen Barrieren abzubauen und Nutzern einen umfassenderen Online-Zugang zu ermöglichen. Durch die 2016 von der Kommission veranlasste [REFIT-Evaluierung der Richtlinie 93/83/EWG](#) sowie mehrere Überprüfungen des EU-Urheberrechts zwischen 2013 und 2016 (FA, Anhang 4) wurde die Notwendigkeit einer Modernisierung des EU-Urheberrechts bekräftigt. Ein erstes Paket mit Vorschlägen der Kommission wurde Ende 2015 vorgelegt. Darin wurden mehrere spezielle Fragestellungen, von der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten und Geoblocking bis zu audiovisuellen Mediendiensten (AVMD), behandelt.² Das zweite Bündel mit Vorschlägen der Kommission vom September 2016 besteht aus Instrumenten, mit denen der „Vertrag von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen“³ sowie die obigen Vorschläge umgesetzt werden sollen und anhand derer die wesentlichen EU-Instrumente zum Urheberrecht und zur Verbreitung von Fernseh- und Hörfunkinhalten modernisiert werden sollen (Richtlinie 2001/29/EG⁴ und Richtlinie 93/83/EWG⁵).

¹ Siehe Madiaga, T: [Copyright in the digital single market](#), EPRS Briefing, EU Legislation in Progress, November 2016; für weitere Informationen zu den Lücken und Schwächen im bestehenden EU-Urheberrecht siehe Reynolds, S.: [Review of the EU copyright framework](#), EPRS European Implementation Assessment, Oktober 2015.

² Vorschläge der Kommission, [COM\(2015\) 627](#), 9. Dezember 2015; [COM\(2016\) 289](#), 25. Mai 2016; [COM\(2016\) 287](#), 25. Mai 2016.

³ Vorschläge der Kommission, [COM\(2016\) 595](#) und [COM\(2016\) 596](#), 14. September 2016.

⁴ [Richtlinie 2001/29/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft.

⁵ [Richtlinie 93/83/EWG](#) des Rates vom 27. September 1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung.

Problemstellung

In der FA werden drei Problembereiche identifiziert: 1) Die Schwierigkeiten, mit denen Akteure bei dem Versuch, urheberrechtlich geschützte Werke online zu nutzen, konfrontiert sind (Freigabe der Urheberrechte); 2) Die rechtliche Unsicherheit in der Frage, welche Handlungen im Rahmen der bestehenden Ausnahmeregelungen des Urheberrechts erlaubt sind und 3) die Probleme der Rechteinhaber bei der Verbreitung und Verwertung ihrer Inhalte entlang der Wertschöpfungskette (FA S. 14, 82, 134).

Problembereich 1: Marktteilnehmer, die Inhalte verbreiten, insbesondere Rundfunkveranstalter, Weiterverbreitungsdienste, Plattformen für den Videoabruf und Einrichtungen des Kulturerbes, stoßen auf **Schwierigkeiten bei dem Versuch, innerhalb der EU eine grenzüberschreitende Freigabe von Urheberrechten für geschützte Werke** zu erwirken. (FA, S. 11–12).

Die größten Probleme entstehen für Rundfunkveranstalter durch die Notwendigkeit, in kurzer Zeit für eine erhebliche Anzahl von Werken, die in Sendungen verwendet werden, eine Freigabe von Urheberrechten erwirken zu müssen sowie durch die territoriale Natur des Urheberrechtsschutzes, durch die eine Freigabe für jedes einzelne Gebiet erforderlich wird, wenn keine Mehrgebietslizenzen vorhanden sind. Weiterverbreitungsdienste stehen vor ähnlichen Problemen, da sie der Öffentlichkeit Inhalte bereitstellen, indem sie Fernseh- und Radiokanäle zu Paketen aggregieren. Diese werden den Verbrauchern anschließend online angeboten, parallel zu deren Erstaussstrahlung. Die Richtlinie 93/83/EWG betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung befasst sich mit diesen Fragen für Satellitenübertragungen und kabelgestützte Weiterverbreitungen, die Regelungen dieser Richtlinie beziehen sich jedoch nicht auf Sendungen oder Weiterverbreitungen online, welche die Verbraucher zunehmend bevorzugen (FA, S. 20–22, 39–42). Ein weiteres Problem besteht darin, dass EU-basierte audiovisuelle Produkte, trotz steigender Nachfrage vonseiten der Verbraucher, auf Plattformen für den Videoabruf nur begrenzt verfügbar sind und auch nur selten außerhalb des Mitgliedstaates, in welchem sie produziert wurden. Die obigen Probleme werden vor allem durch die Komplexität des Freigabeverfahrens und durch die Tatsache verursacht, dass sich Rechteinhaber mit der Erteilung von Lizenzen für Videoplattformen zurückhalten. Dies wiederum liegt daran, dass es an effizienten Verfahren für die Lizenzvergabe fehlt und die Investitionsrendite für Rechteinhaber somit gering ausfällt (FA, S. 52–55). Einrichtungen des Kulturerbes haben ihrerseits Schwierigkeiten bei der Digitalisierung und Verbreitung vergriffener Werke. Diese Werke sind nicht über andere Kanäle erhältlich, verfügen jedoch weiterhin über einen kulturellen, wissenschaftlichen, bildenden, historischen oder unterhaltenden Wert. Probleme entstehen in diesem Zusammenhang durch Eigenschaften der vergriffenen Werke selbst, wie z. B. ihre Größe, das Alter oder die Tatsache, dass viele dieser Werke nie für eine kommerzielle Verbreitung bestimmt waren. Darüber hinaus haben bestehende Lösungen nur einen begrenzten Geltungsbereich. Die Erteilung kollektiver Lizenzen für komplette Sammlungen steht nicht für alle Arten von Werken zur Verfügung, und nicht alle Mitgliedstaaten gewähren die erweiterte Erteilung kollektiver Lizenzen oder eine Vertretungsvermutung, Instrumente also, mit denen Verwertungsgesellschaften dazu befähigt würden, auch nicht durch sie repräsentierte Rechteinhaber zu vertreten (FA, S. 65–69).

Problembereich 2: Eine erhebliche rechtliche Unsicherheit besteht hinsichtlich der Frage, **welche Handlungen gemäß der bestehenden urheberrechtlichen Ausnahmen erlaubt sind**, insbesondere im Bildungsbereich, bei Text- und Datamining (TDM) in der wissenschaftlichen Forschung und bei Erhaltungsmaßnahmen durch Einrichtungen des Kulturerbes (FA, S. 82–83). In der FA werden die folgenden Ursachen herausgestellt: Erstens wird die Anwendung der Ausnahmen durch die Mitgliedstaaten restriktiv gehandhabt, wodurch Unsicherheit hinsichtlich der Frage entsteht, ob die Ausnahmen für (alle) digitalen Nutzungen gelten. Zweitens wird durch diese abweichenden Auslegungen, noch verstärkt durch das Fehlen einer grenzübergreifenden Wirkung der nationalen Ausnahmen, die Unsicherheit gegenüber grenzübergreifenden Anwendungen verstärkt und es wird zur Zersplitterung des Binnenmarktes beigetragen. Drittens sind bestehende Verfahren der Lizenzvergabe nicht immer eine angemessene Lösung, da häufig nicht alle digitalen Anwendungen und/oder grenzübergreifenden Nutzungen gestattet sind. Die Transaktionskosten für die Lizenzvergabe sind insbesondere für Einrichtungen des Kulturerbes unverhältnismäßig hoch. Enorme Ressourcen werden dafür benötigt, Rechteinhaber ausfindig zu

machen, und es ist tatsächlich unwahrscheinlich, dass diese an einer Lizenzierung interessiert sind. (FA, S. 87–89, 104–106, 120–123).

Problembereich 3: Für Rechteinhaber wird es zunehmend schwieriger, eine faire Vergütung sicherzustellen und die Kontrolle über die Verbreitung ihrer Werke zu behalten. Hauptursachen für dieses Problem sind im Zusammenhang mit Online-Diensten die große Menge an Inhalten, die von den Nutzern hochgeladen werden, und die mangelnde Klarheit darüber, ob Nutzer oder eher Plattformen mit der Öffentlichkeit kommunizieren und somit Lizenzen erwerben müssen (FA, S. 141–142). Im Hinblick auf Urheberrechte für Veröffentlichungen werden in der FA die folgenden Problemursachen herausgestellt: Online-Dienste erhalten den größten Teil der Online-Werbeinnahmen und verfügen aus diesem Grund über eine starke Verhandlungsposition. Herausgeber sind andererseits wichtige Anbieter von Inhalten, sie werden jedoch, zum Beispiel im Gegensatz zu Rundfunkveranstaltern und Produzenten, nicht als eigenständige Rechteinhaber anerkannt. Herausgeber können daher von ihren Inhalten nur durch Rechte profitieren, die ihnen von Autoren übertragen werden, was ein komplexer und manchmal ineffizienter Vorgang ist (FA, S. 159–160). Mit Blick auf die mangelnde Transparenz bei Vergütungsfragen ist die schwache Verhandlungsposition der Urheber problematisch. Die Vertragspartner haben häufig Zugang zu diesen Informationen, teilen sie jedoch nicht mit den Urhebern und rechtliche Lösungen auf nationaler Ebene haben sich als unwirksam erwiesen (FA, S. 174–176).

Bestimmte, wichtige Ausnahmen wurden bewusst aus dem Geltungsbereich der FA ausgeschlossen: 1) Die „Konsultationsausnahme“, durch die es Büchereien und anderen Institutionen gestattet ist, in den eigenen Räumen und für Forschungs- und private Studienzwecke eine Bildschirmabfrage von Werken anzubieten, wird nicht behandelt aufgrund der möglichen Auswirkungen eines anhängigen Rechtsstreits am Gerichtshof der EU⁶, über den erst nach der Veröffentlichung der FA entschieden wurde; 2) die „Panorama-Ausnahme“, die sich mit der Nutzung von Fotografien zum Beispiel von Werken der Baukunst oder Plastiken befasst, die sich dauerhaft an öffentlichen Orten befinden. Nach Aussage der Kommission besteht in dieser Hinsicht gemäß der entsprechenden [öffentlichen Konsultation](#) kein Bedarf an einem Lösungsansatz auf EU-Ebene (FA, S. 9).

Ziele der Legislativvorschläge und Bandbreite der geprüften Optionen

Das übergeordnete Ziel der Vorschläge der Kommission besteht darin, ein reibungsloses Funktionieren des EU-Urheberrechts sicherzustellen (FA, S. 9).⁷ Die Struktur der FA wird zum großen Teil durch die definierten Ziele bestimmt: Für jeden der zwei Legislativvorschläge existieren in Übereinstimmung mit den zehn Einzelzielen jeweils zehn untergeordnete Folgenabschätzungen. Die vorgeschlagene Verordnung stützt sich auf Politikoptionen zur Erreichung der ersten beiden Einzelziele, während im Vorschlag für die Richtlinie die verbleibenden acht Einzelziele behandelt werden. Die *allgemeinen* Ziele (FA, S. 9) und die *einzelnen* Ziele (FA, S. 13, 82, 134) sind in der folgenden Tabelle dargestellt, ebenso die für jedes Einzelziel in Erwägung gezogenen politischen Optionen. Auch die abgelehnten Optionen sind in der Tabelle dargestellt.⁸ Die von der Kommission bevorzugten Optionen sind grau markiert. Für jedes der zehn Einzelziele stellt die FA zusätzlich zur Basisoption (Status quo) zwei, drei oder vier Optionen zur Verfügung. Insgesamt werden 36 Optionen erörtert. Die FA ist mit 200 Seiten für den Haupttext (zzgl. 226 Seiten Anhänge) sehr lang und folgt insofern nicht den Empfehlungen der Agenda für bessere Rechtsetzung.⁹

⁶ Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 10. November 2016, Rechtssache [C-174/15](#), Vereniging Openbare Bibliotheken gegen Stichting Leenrecht.

⁷ Siehe auch: Europäische Kommission, [Inception Impact Assessment – Modernising the EU copyright framework – second set of measures](#), Oktober 2015.

⁸ Die Kommission verwarf einige Optionen, da deren umfassender Gültigkeitsbereich als unverhältnismäßig eingestuft wurde (FA, S. 27, 163), durch diese keine graduelle Anpassung des Marktes an die Änderungen ermöglicht und kleinere Veranstalter vom Markt gedrängt würden (FA, S. 27) oder da sie sehr schwierig umzusetzen wären, während eine positive Auswirkung nicht klar erkennbar sei (FA, S. 57).

⁹ Europäische Kommission, [Better Regulation Guidelines](#), SWD(2015) 111, 19. Mai 2015, S. 31.

Allgemeines Ziel 1: Gewährleistung eines breiteren Online-Zugangs zu urheberrechtlich geschützten Inhalten innerhalb der EU	
Einzelziel 1: Die Freigabe von Urheberrechten für Fernseh- und Radioübertragungen erleichtern	Gegenstand der vorgeschlagenen Verordnung
Politikoptionen (FA, S. 24–27): <ul style="list-style-type: none"> - Basisoption - Option 1: Freiwillige Vereinbarungen, um die Freigabe von Urheberrechten zu erleichtern - Option 2: Die Anwendung des Ursprungslandprinzips für den Erwerb von Rechten für Online-Dienste, die Rundfunkveranstalter ergänzend zur Erstübertragung anbieten - Option 3: Zusätzlich zu Option 2 soll das Ursprungslandprinzip auch für alle fernseh- und radioähnlichen, linearen Online-Übertragungen und Dienste gelten, die mit einer Übertragung in Zusammenhang stehen <i>Verworfenne Optionen: Wie Option 2, jedoch auch für alle Formen der öffentlichen Verbreitung; wie Option 2 und zusätzliche Einschränkungen der Vertragsfreiheit hinsichtlich der territorialen Verwertung</i>	
Einzelziel 2: Die Freigabe von Urheberrechten für nicht auf Kabel basierende digitale Weiterverbreitungen erleichtern	
Politikoptionen (FA, S. 43–44): <ul style="list-style-type: none"> - Basisoption - Option 1: Obligatorische kollektive Rechtswahrnehmung für die Weiterverbreitung von Fernseh- /Radiosendungen über geschlossene elektronische Netzwerke - Option 2: Wie Option 1, jedoch unabhängig von der eingesetzten Technologie für alle Weiterverbreitungen, sofern diese für eine bestimmte Anzahl von Nutzern bereitgestellt werden 	
Einzelziel 3: Dialog und Verhandlungen zur Verwertung von EU-basierten audiovisuellen Werken auf Plattformen für den Videoabruf fördern	Gegenstand der vorgeschlagenen Richtlinie
Politikoptionen (FA, S. 55–57): <ul style="list-style-type: none"> - Basisoption - Option 1: Dialog mit Interessenträgern - Option 2: Option 1 + eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Schaffung eines Verhandlungsmechanismus, um die Verfügbarkeit von audiovisuellen Inhalten auf Plattformen für den Videoabruf zu erhöhen <i>Verworfenne Option: Einschränkungen der Vertragsfreiheit</i>	
Einzelziel 4: Freigabe von Urheberrechten für vergriffene Werke, die sich dauerhaft in den Sammlungen von Einrichtungen für das Kulturerbe befinden	
Politikoptionen (FA, S. 69–71): <ul style="list-style-type: none"> - Basisoption - Option 1: Mitgliedstaaten sollen kollektive Lizenzvereinbarungen mit grenzübergreifender Wirkung für vergriffene Bücher und Fachzeitschriften einrichten - Option 2: Option 1, aber unter Einbeziehung aller Arten von vergriffenen Werken 	

Allgemeines Ziel 2: Die digitale Nutzung von urheberrechtlich geschützten Inhalten innerhalb des Binnenmarktes gewährleisten

Einzelziel 5: Anpassung der für den Bildungsbereich bestehenden Ausnahmen im Urheberrecht

Politikoptionen (FA, S. 90–93):

- Basisoption
- Option 1: Unterstützung der Mitgliedstaaten + Organisation eines bewusstseinsbildenden Dialogs mit den Interessenträgern
- Option 2: Einführung einer verbindlichen Ausnahme mit grenzübergreifender Wirkung für digitale Nutzungen, die der Veranschaulichung im Unterricht dienen
- Option 3: Option 2 zzgl. der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, je nach der Verfügbarkeit von Lizenzen zu entscheiden, ob sie die Ausnahme (in Teilen oder vollständig) anwenden

Einzelziel 6: Anpassung der für die Forschung bestehenden Ausnahmen im Urheberrecht

Politikoptionen (FA, S. 107–109):

- Basisoption
- Option 1: Selbstregulierungsinitiativen der Branche fördern
- Option 2: Eine verbindliche Ausnahme bezüglich Text- und Data-Mining für nichtgewerbliche Zwecke der wissenschaftlichen Forschung
- Option 3: Wie Option 2, jedoch eingeschränkt auf Forschungseinrichtungen von öffentlichem Interesse und hier erweitert für nichtgewerbliche und gewerbliche Forschungszwecke
- Option 4: Wie Option 2, jedoch erweitert auf alle Personen mit rechtmäßigem Zugang und für nichtgewerbliche und gewerbliche Forschungszwecke

Einzelziel 7: Anpassung der für den Erhalt des Kulturerbes bestehenden Ausnahmen im Urheberrecht

Politikoptionen (FA, S. 123–125):

- Basisoption
- Option 1: Leitlinien für die Mitgliedstaaten und ein Mechanismus für Begutachtungen unter Fachkollegen bezüglich der Anwendung der EU-Ausnahme auf bestimmte Arten der Vervielfältigung zu Erhaltungszwecken
- Option 2 - Eine verbindliche Ausnahme für Erhaltungszwecke der Einrichtungen des Kulturerbes

Allgemeines Ziel 3: Schaffung eines gut funktionierenden Marktes für Urheberrechte

Einzelziel 8: Die Kontrolle von Rechteinhabern über und die Vergütung für die Nutzung ihrer Inhalte durch Online-Dienste verbessern

Politikoptionen (FA, S. 144–147):

- Basisoption
- Option 1: Dialog mit Interessenträgern
- Option 2: Eine Verpflichtung für Online-Anbieter, die große Mengen der von ihren Nutzern hochgeladenen Inhalte speichern oder öffentlich zugänglich machen, zur Bereitstellung von geeigneten Technologien und zu größerer Transparenz gegenüber den Rechteinhabern

Einzelziel 9: Sicherstellung einer fairen Vergütung zwischen den verschiedenen, an der digitalen Nutzung von Presseveröffentlichungen beteiligten Akteuren

Politikoptionen (FA, S. 161–163):

- Basisoption
- Option 1: Dialog mit Interessenträgern
- Option 2: Einführung eines verwandten Rechts für digitale Nutzungen von Presseveröffentlichungen
- Option 3: Option 2 + die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, es allen Verlegern (nicht nur Presseverlagen) zu gestatten, einen Ausgleich für Nutzungen im Rahmen einer Ausnahme zu beanspruchen

Verworfen Option: Verwandtes Recht nicht nur für Presseveröffentlichungen, sondern für alle Veröffentlichungen

Einzelziel 10: Die Rechtssicherheit, Transparenz und Bilanz für die Vergütung der Urheber erhöhen

Politikoptionen (FA, S. 177–180):

- Basisoption

- Option 1: Empfehlung für die Mitgliedstaaten und die Durchführung eines Dialogs mit den Interessenträgern	
- Option 2: Einführung einer Transparenzpflicht für die Vertragspartner der Urheber	
- Option 3: Option 2 + Recht auf Anpassung der Verträge und Streitbeilegungsmechanismus	

Quelle: FA, Überarbeitung der Verfasser.

Die Kommission entwickelt insgesamt angemessene Optionen und prüft diese in einer verständlichen und ausgewogenen Form. Nichtlegislative Optionen werden stets in Betracht gezogen, mit Ausnahme der Freigabe von Urheberrechten für die Weiterverbreitung (FA, S. 43). In einigen Punkten hätte die Kommission ihre FA stärken können, insbesondere mit Blick auf die Rechte bei Veröffentlichungen. Es werden zum Beispiel in der FA zwei Probleme identifiziert: Für Presseverlage ist es mit Schwierigkeiten verbunden, Presseveröffentlichungen digital zu verwerten und Rechte diesbezüglich geltend zu machen, und alle Verleger stehen vor der Herausforderung, einen wirtschaftlichen Ausgleich für Nutzungen im Rahmen von Ausnahmen zu erhalten (FA, S. 155–160). Inwiefern die Problemfelder gleichrangig sind, scheint jedoch unklar zu sein, da nur im Rahmen der bevorzugten Option 3 beide Probleme behandelt werden, während sich die Optionen 1 und 2 auf die Schwierigkeiten der Presseverlage beschränken (FA, S. 161–163). Ferner würden Presseverleger durch die Optionen 2 und 3 mit einem neuen, verwandten (Neben-)Recht ausgestattet, welches sie zusätzlich zu allen von Autoren an sie übertragenen Rechten geltend machen könnten (FA, S. 162–163). In der FA wird bestätigt, dass durch die auf nationaler Ebene (Deutschland und Spanien) bestehenden Nebenrechte die Probleme der Presseverlage nicht gelöst worden sind (FA, S. 160). Für das neue EU-Nebenrecht wird jedoch aufgrund seines EU-weiten Geltungsbereiches und seiner flexibleren Natur eine höhere Wirksamkeit erwartet (FA, S. 167). Eine umfangreichere Argumentation der Kommission hätte insbesondere darauf eingehen können, wie verhindert wird, dass Presseverlage zur Sicherung von Werbeeinnahmen aus dem Besucherverkehr der Website freie Lizenzen vergeben (FA, S. 156–157), ein unter der deutschen Regelung übliches Vorgehen (FA, S. 167). In der Agenda für bessere Rechtsetzung wird eine Bewertung der Optionen aus dem Blickwinkel einer verbesserten Durchsetzung gefordert ([Better Regulation Guidelines](#), S. 23). Dies wurde jedoch in der FA anscheinend nicht durchgeführt, obwohl es insbesondere für die Schwierigkeiten der Verleger in Bezug auf die Durchsetzung von Rechten bei Presseveröffentlichungen (FA, S. 155) hätte relevant sein können. Angesichts der fortlaufenden [Evaluierung](#) könnte die Durchsetzung von Urheberrechten jedoch in Zukunft behandelt werden.¹⁰

Umfang der Folgenabschätzung

In der FA werden die ökonomischen Auswirkungen in Bezug auf inter alia Transaktions- und Befolgungskosten, Lizenzvergabemodelle und Lizenzeinnahmen, Rechtssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit diskutiert. Die ökonomischen Auswirkungen scheinen jedoch in erheblichem Maße davon abzuhängen, wie die Mitgliedstaaten die Änderungen umsetzen, insbesondere die verbindlichen Ausnahmen im Bildungsbereich (FA, S. 93–97). Es hat den Anschein, dass der Bewertung der sozialen Auswirkungen und dem Einfluss auf die Grundrechte etwas weniger Beachtung geschenkt wurde. Im Hinblick auf soziale Auswirkungen finden sich in der FA unter anderem Analysen bezüglich der kulturellen Diversität, des Pluralismus der Medien und der Verfügbarkeit und Auffindbarkeit von Inhalten. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung wurden als unerheblich eingestuft (FA, S. 17, 86); angesichts der wichtigen Rolle, die kleine bis mittlere Unternehmen in der Kreativwirtschaft und zunehmend auch als Arbeitgeber einnehmen, wären mehr Informationen zu diesem Aspekt hilfreich gewesen. In Bezug auf die Grundrechte werden sowohl positive als auch negative Auswirkungen benannt, so z. B. für das Urheberrecht als Recht des geistigen Eigentums und für das Recht auf Informationsfreiheit. Erklärungen dazu, in welcher Form diese Auswirkungen auftreten könnten, fehlen jedoch gänzlich oder werden nur sehr begrenzt angeboten (siehe zum Beispiel FA, S. 35, 76, 100, 115–118, 126, 149). In der FA findet sich interessanterweise eine Abgrenzung des vorgeschlagenen Nebenrechts für Presseverlage gegenüber der spanischen Variante bezüglich seiner Auswirkungen auf die Verbraucher, jedoch nicht in Bezug auf das Recht auf Informationsfreiheit (FA, S. 170). Dabei

¹⁰ Europäische Kommission, [Web page on evaluation of enforcement of intellectual property rights](#); Europäische Kommission, [Inception Impact Assessment – Modernising the enforcement of intellectual property rights](#), Mai 2016; Europäische Kommission, [Annex 1 to Commission Work Programme 2016](#), S. 4.

hatte dieses Nebenrecht in Spanien eindeutig eine nachteilige Auswirkung auf die Sichtbarkeit von und den Zugang zu Informationen, nachdem dort einer der größten Aggregationsdienste seine Tätigkeit eingestellt hatte (FA, S. 167, 170). Abschließend werden die Auswirkungen auf Drittländer und die Umwelt als geringfügig eingestuft (FA, S. 17, 86, 137).

Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit

Rechtsgrundlage für beide Vorschläge ist Artikel 114 AEUV. In der Diskussion zur Subsidiarität finden sich in der FA für jedes der allgemeinen Ziele überzeugende Argumente für ein Handeln auf EU-Ebene, gestützt auf den Online-Charakter des Themas der Kommissionsvorschläge, der nach einer grenzübergreifenden Lösung verlangt. Da auf EU-Ebene bereits Arbeit für eine Harmonisierung geleistet wurde, ist der Handlungsspielraum für das alleinige Eingreifen der Mitgliedstaaten begrenzt, ihre Maßnahmen wären darüber hinaus auf das jeweilige Hoheitsgebiet beschränkt und in ihrem Zeitplan nicht abgestimmt (FA, S. 12–13, 81, 132–133). Die Frage der Verhältnismäßigkeit wird in der FA allgemein für die ausgewählten Politikoptionen erörtert. Bis zum Stichtag, 30. November 2016, wurden von den nationalen Parlamenten keine begründeten Stellungnahmen eingereicht.

Auswirkungen auf Haushalt und öffentliche Finanzen

In den Begründungen zum Vorschlag der Verordnung (S. 7) und dem Vorschlag der Richtlinie (S. 9) wird angedeutet, dass von den Vorschlägen keinerlei Auswirkungen auf den Haushalt der EU zu erwarten sind. Im Rahmen beider Optionen bezüglich der Freigabe von Rechten für vergriffene Werke in Einrichtungen des Kulturerbes wird jedoch die Schaffung eines europäischen Online-Portals vorgesehen, um Informationen zu Werksammlungen, die unter eine Lizenzvereinbarung einer Verwertungsgesellschaft fallen, öffentlich zugänglich zu machen (FA, S. 70–71). Hieraus könnten begrenzte Kosten für eine EU-Agentur resultieren, namentlich für das Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO) (FA, S. 75). Die möglichen Kosten von bestimmten ausgewählten Optionen für die Mitgliedstaaten werden in der FA ebenfalls nur sehr begrenzt analysiert (FA, S. 17, 85; Anhang 3).

KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit

Kleine und mittlere Unternehmen spielen in der Kreativwirtschaft eine entscheidende Rolle, und in beiden Vorschlägen gibt es Anzeichen dafür, dass Auswirkungen auf KMUs wahrscheinlich sind. Die FA zieht keine Ausgleichsmaßnahmen in Erwägung, schließt KMUs aber aus dem Geltungsbereich beider Initiativen auch nicht aus. In einer überzeugenden Argumentation geht die FA davon aus, dass bestimmte, vorgeschlagene Maßnahmen vorteilhaft für die KMUs sein werden (wie z. B. Lizenzvergabe und Verhandlungsmechanismen), dass nur geringe Kosten zu erwarten sind (auch wenn keine quantitative Einschätzung vorgenommen wird) und dass bei einem Ausschluss dieser beherrschenden Gruppe an Wirtschaftsteilnehmern die Verwirklichung der Ziele nicht möglich wäre (FA, S. 18, 86–87, 137). KMUs werden in den allgemeinen, einführenden Abschnitten der FA und ausführlich bei einigen, jedoch nicht allen, Politikoptionen berücksichtigt (z. B. FA, S. 184–186).

Die Frage der Wettbewerbsfähigkeit wird in der FA vorrangig im Zusammenhang mit Rundfunkveranstaltern (FA, S. 29–37) und Weiterverbreitungsdiensten (FA, S. 46–50) analysiert und hier insbesondere in Bezug auf andere Dienstleister, die nicht in den Gültigkeitsbereich der Optionen fallen. Für andere politische Zielstellungen wird in begrenztem Umfang eine Einschätzung zur Wettbewerbsfähigkeit vorgenommen, so z. B. für die Ausnahmen für Lehrtätigkeiten (FA, S. 99, 102), für die Nutzung von Inhalten durch Online-Dienste (FA, S. 149–153) und in Bezug auf die faire Vergütung für Schriftsteller und Künstler (FA, S. 182, 186, 190).

Vereinfachung und sonstige Regelungswirkungen

Die Kommission weist darauf hin, dass die vorgeschlagenen Initiativen bereits bestehende Instrumente der EU vervollständigen und modernisieren, insbesondere die Richtlinie 2001/29/EG zum Urheberrecht und die Richtlinie 93/83/EWG betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung. Laut FA stimmen die Initiativen mit vorgeschlagenen Initiativen zum Urheberrecht im Binnenmarkt bezüglich Geoblocking und audiovisuellen

Mediendiensten überein (FA, S. 8). In Bezug auf die Nutzung von Inhalten durch Online-Dienste hätte die FA umfangreichere Aussagen zu Kohärenz und Wechselwirkung mit der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr machen können.¹¹ Die ausgewählte Option, Option 2, fordert von Online-Diensten die Einrichtung von geeigneten Technologien, die mithilfe von durch die Rechteinhaber bereitgestellten Daten automatisch prüfen, ob die von den Nutzern hochgeladenen Inhalte freigegeben sind oder nicht. Nach Artikel 14 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr sind Online-Anbieter nicht für die im Auftrag eines Nutzers gespeicherten Informationen verantwortlich, sofern sie 1) keine tatsächliche Kenntnis der rechtswidrigen Tätigkeit haben oder sich keiner Umstände bewusst sind, aus denen die rechtswidrige Tätigkeit offensichtlich wird, oder 2) bei Erlangen derartiger Kenntnis die Informationen unverzüglich entfernen oder den Zugang zu ihnen sperren. In der FA findet sich offenbar keine Erklärung dazu, in welcher Beziehung der Umstand der vorherigen Prüfung in der ausgewählten Option (Option 2) zu beiden Bedingungen in Artikel 14 der besagten Richtlinie steht. Darüber hinaus dürfen Mitgliedstaaten nach Artikel 15 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr Vermittlungsdiensten keine Pflichtkontrollen der von ihnen gespeicherten Daten vorschreiben. Eine derartige Verpflichtung zur Überwachung scheint jedoch Option 2 einzuführen. Entsprechend einer Anmerkung in der FA werde diese Verpflichtung den sicheren Hafen [Bestimmung der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr] nicht entfernen, sofern die Bedingungen aus Artikel 14 erfüllt werden (FA, S. 147).

Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen

Die Kommission stützt sich auf ein breites Spektrum an aktuellen Informationsquellen, darunter Marktanalysen, Statistiken, Umfragen und externe Studien¹²; zwischen 2013 und 2016 wurden mehrere öffentliche Befragungen durchgeführt¹³ und 2015/2016 wurde eine Ex-post-Bewertung der Richtlinie 93/83/EWG veranlasst.¹⁴ Auffällig ist jedoch der offensichtliche Mangel an quantitativen Daten; ungeachtet der Übereinkunft externer Sachverständiger, in einem ersten Schritt eine Reihe von Kenndaten zu ermitteln, ist die Analyse der FA zum überwiegenden Teil qualitativer Natur.¹⁵ Der Mangel an spezifischen Daten wird in der FA offen angesprochen, zum Beispiel in Bezug auf Transaktionskosten und Lizenzentnahmen (FA, S. 28, 45, 67, 93). In einigen Fällen werden in der FA Gründe für die Schwierigkeiten bei der Ermittlung von quantitativen Daten angeführt: Interessenträger stellten Daten zum Beispiel aus Gründen der Vertraulichkeit nur zögernd bereit, in anderen Fällen erwiesen sich Daten als ungeeignet für Vergleiche oder für die Aggregation (FA, S. 57, 67, 86; Anhänge 9D und 10D, S. 124, 153). Demnach stützt sich die FA häufig auf quantitative Beispiele, wie bei den Transaktionskosten (FA, Anhänge 9D und 14C). Auch bei der Diskussion der Frage, ob TDM nur für nicht-kommerzielle (Option 3) oder auch für kommerzielle Akteure zugelassen werden soll (Option 4), wurde so vorgegangen (FA, S. 116–118). Die Analysen in der FA weisen insgesamt eine hohe Dichte auf und behandeln eine große Bandbreite an Themen, deren Auswirkungen sich Laien nur teilweise erschließen.

Konsultation der Interessenträger

Die von den Problemen und den vorgeschlagenen Initiativen betroffenen Interessenträger werden durch die FA benannt.¹⁶ Im Zuge einer breit angelegten Befragung hat die Kommission die Standpunkte offenbar aller relevanten Interessenträger zusammengetragen, vor allem durch die öffentlichen Konsultationen zur [Überprüfung der Regeln zum EU-Urheberrecht](#) (Dezember 2013 – März 2014) und zur Richtlinie 93/83/EWG [EU Satellite and Cable Directive](#) (August – November 2015) sowie durch andere Konsultationen (FA, Anhang 2). Für jede Option der FA wird die Unterstützung der Interessenträger vorgestellt; in manchen Fällen wurde diese Unterstützung

¹¹ [Richtlinie 2000/31/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt ("Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr").

¹² Für einen Überblick, siehe FA, Anhang 1.

¹³ Für einen Überblick, siehe FA, Anhang 2A.

¹⁴ Europäische Kommission, Evaluation for Satellite and Cable Directive, [SWD\(2016\) 308](#), 14. September 2016.

¹⁵ Reynolds, S.: Review of the EU copyright framework, EPRS European Implementation Assessment, Oktober 2015, S. 32. Siehe auch: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, [Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission – Schritte zu einem modernen, europäischen Urheberrecht](#), Berichterstatter: Denis Meynent (2016/C 264/06), 27. April 2016.

¹⁶ Siehe FA, Anhang 3.

jedoch scheinbar nicht klar reflektiert. So heißt es zum Beispiel, dass Interessenträger bestimmte Optionen in Bezug auf die Freigabe von Rechten für Rundfunkveranstalter (FA, S. 25) und EU-basierte audiovisuelle Werke auf Plattformen für den Videoabruf (FA, S. 55–57) wahrscheinlich unterstützen/als ausreichend ansehen werden und dass sie bestimmte Optionen für die Anpassung der bestehenden Ausnahmen im Urheberrecht für Lehrtätigkeiten (FA, S. 90–93) möglicherweise unterstützen und dass für sie eine Bevorzugung/starke Unterstützung erwartet wird. Die [öffentliche Konsultation](#)¹⁷, auf die sich die FA für die Optionen bezüglich der von Online-Diensten verwahrten Inhalte vorrangig stützt, konzentriert sich scheinbar auf die Haftung der Online-Anbieter und streift Fragen des Urheberrechts nur kurz. Darüber hinaus erhielt im Zusammenhang mit den Ausnahmen für Lehrtätigkeiten die Option einer Bewusstseinsbildung über das Urheberrecht die stärkste Unterstützung von Nutzern und Rechteinhabern (FA, S. 95), wohingegen die Kommission die Wirksamkeit dieser Option als unzureichend ansah (FA, S. 103).

Überwachung und Bewertung

Die *operationalen* Ziele der einzelnen, ausgewählten Optionen werden in Abschnitt 6.3.2. unter der Überschrift „Operational objectives and monitoring indicators“ dargestellt (FA, S. 197–200). Diese scheinen jedoch nicht terminiert zu sein, wie es durch Instrument Nr. 13 im „Instrumentarium für bessere Rechtsetzung“ [Better Regulation Toolbox](#) gefordert wird. Die Handlungsziele für die Optionen zur Schaffung eines gut funktionierenden Marktes für das Urheberrecht hätten von der Kommission konkreter formuliert werden können. Die Erfassung von Daten zu den Erträgen der Rechteinhaber ist zwar beabsichtigt, offenbar werden jedoch nur allgemeine Empfehlungen darüber ausgesprochen, wie diese Daten zu erheben wären (vergriffene Werke: Indikator 6, FA, S. 198) oder Empfehlungen fehlen ganz (Ausnahme für Lehrtätigkeiten: Indikator 8, FA, S. 198–199). In Bezug auf die vorgeschlagene Richtlinie zum Urheberrecht im Binnenmarkt soll in einer ersten Phase der Schwerpunkt auf der Umsetzung liegen und in einer zweiten Phase auf den direkten Auswirkungen. Im Hinblick auf die vorgeschlagene Verordnung bezüglich der Online-Übertragung von Rundfunkveranstaltungen soll die Überwachung der direkten Auswirkungen mithilfe von Daten erfolgen, die unmittelbar nach der Annahme des Vorschlags und jeweils im Abstand von zwei bis drei Jahren erhoben werden. Ex-post-Bewertungen könnten laut FA für die Richtlinie spätestens 10 Jahre und für die Verordnung 5 Jahre nach der Annahme durchgeführt werden (FA, S. 196).

Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission

Die [Stellungnahme](#) des Ausschusses für Regulierungskontrolle zu einem Entwurf der FA im Juli 2016 fiel positiv aus, mit der Forderung, bestimmte Verbesserungen vorzunehmen. Der Ausschuss forderte vor allem 1) eine ausführlichere Darstellung der bestehenden nationalen Rahmenbedingungen und der Standpunkte der Mitgliedstaaten, 2) eine gründlichere Analyse der Politikoptionen, insbesondere bezüglich der Frage, ob diese kumulierende oder erhebliche politische Änderungen darstellen, und 3) eine deutlichere Rechtfertigung der Verhältnismäßigkeit der Optionen und des Handlungsdrucks auf EU-Ebene. Der Überblick über die an der FA vorgenommenen Änderungen in Anhang 1 legt den Schluss nahe, dass die Anmerkungen des Ausschusses für Regulierungskontrolle offenbar allgemein berücksichtigt wurden. Einige der Änderungen erscheinen jedoch sehr begrenzt zu sein. Die Bewertungen der Standpunkte der Mitgliedstaaten scheinen zum Beispiel sehr kurz auszufallen. Die Analysen zur Verhältnismäßigkeit bleiben für einige der hervorgehobenen Bereiche offenbar ebenfalls unterentwickelt, so z. B. in Bezug auf die Nutzung von Inhalten durch Online-Dienste (FA, S. 155). In Bezug auf die Nutzung von urheberrechtlich geschützten Inhalten durch Online-Dienste hat die Kommission interessanterweise, nach Erscheinen der Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrolle, ihre bevorzugte Option erheblich geändert, ohne ausdrückliche Würdigung oder Klärung der Beweggründe. Im Entwurf der FA scheint die bevorzugte Option für dieses spezielle Ziel nach Meinung des Ausschusses für Regulierungskontrolle (S. 3) eine Verhandlungsverpflichtung vorzuschreiben. In der abschließenden Diskussion der FA zu dieser Option ist eine derartige Verpflichtung nicht enthalten, stattdessen sollen Dienstleister dazu

¹⁷ Öffentliche Konsultation der Kommission zum Regelungsumfeld für Plattformen, Online-Vermittler, Daten u. Cloud Computing und die partizipative Wirtschaft, 2015–2016.

verpflichtet werden, geeignete Technologien einzurichten, damit Rechteinhaber die Bedingungen für die Nutzung ihrer Inhalte besser steuern können (FA, S. 146). In der diesbezüglichen Anmerkung der Kommission heißt es lediglich, dass der Rahmen für Option 2 angepasst und die Bewertung überarbeitet wurde (FA, Anhang 1, S. 6).

Kohärenz zwischen den Legislativvorschlägen der Kommission und der Folgenabschätzung

Die bevorzugten Optionen der FA scheinen allgemein in die Legislativvorschläge übernommen worden zu sein. Einige Abweichungen scheinen jedoch vorzuliegen. Während zum Beispiel die bevorzugte Option der FA zur Förderung von audiovisuellen Inhalten auf EU-weiten Video-auf-Abruf-Plattformen offenbar einen neuen Dialog der Interessenträger einzuführen scheint (FA, S. 56–57), wurde dies nicht in den Vorschlag für die Richtlinie aufgenommen.¹⁸ Des Weiteren wird in Artikel 2 Absatz 1 des Vorschlags für die Richtlinie festgelegt, dass „kein Unternehmen, das einen bestimmenden Einfluss auf diese Organisation [eine Forschungseinrichtung, die von der Ausnahme profitiert] hat, einen bevorzugten Zugang zu den Ergebnissen der wissenschaftlichen Forschung erhält“, eine Vorgabe, die in der FA offenbar nicht vorgesehen ist (FA, S. 109). Zudem spiegeln die Vorschläge der Kommission die in der FA erwähnten Verpflichtungen zur Überwachung nicht vollständig wider (FA, S. 195–196): Die Stichtage für die Datenerhebung werden nicht einbezogen, eine Evaluierung der vorgeschlagenen Richtlinie soll nach Artikel 22 Absatz 1 derselben Richtlinie „Frühestens [fünf Jahre nach [der Umsetzungsfrist]“ erfolgen; für die vorgeschlagene Verordnung ist nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung eine Evaluierung „bis zum [Geltungsbeginn] + 3 Jahre“ vorgesehen.

Schlussfolgerungen

Die grundlegenden Probleme und Ziele der vorgeschlagenen Initiativen werden durch die FA klar definiert. Die FA greift auf verschiedene, neue und externe Studien, Gutachten und Evaluierungen zurück. Die Kommission hat zahlreiche Meinungen eingeholt und in der FA wurde offenbar ein weites Spektrum an Optionen mit ihren Auswirkungen auf alle relevanten Interessenträger analysiert. Allerdings stützt sich die sehr dichte FA auf eine begrenzte quantitative Datenmenge und dies wird von der Kommission offen eingeräumt. Eine detailliertere Betrachtung der Auswirkungen auf Gesellschaft und Grundrechte hätte von Vorteil sein können. Es hat ferner den Anschein, dass spezifische Themen in Bezug auf die dritte Zielsetzung, die Schaffung eines gut funktionierenden Marktes für Urheberrechte, nicht aufgegriffen wurden: Die Kommission hat offenbar nach der Veröffentlichung der Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrolle ihre bevorzugte Option hinsichtlich der Nutzung von urheberrechtlich geschützten Inhalten durch Online-Dienste abgeändert, da die endgültige Fassung der FA keine Verhandlungspflicht mehr enthält. Die FA hätte umfangreichere Aussagen zur Kohärenz zwischen den vorgeschlagenen Rechtsakten und der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr machen können. Bezüglich der Rechte an (Presse-)Veröffentlichungen wäre eine ausführlichere Begründung des neuen Nebenrechts vorteilhaft gewesen.

Dieses Themenpapier, das vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzung für den Rechtsausschuss (JURI) des Europäischen Parlaments erstellt wurde, analysiert, ob die in den eigenen Leitlinien der Kommission zur besseren Rechtsetzung festgelegten wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament in seinem Handbuch zur Folgenabschätzung identifizierten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung erfüllt werden. Es wird kein Anspruch auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Vorschlag erhoben. Das Themenpapier wurde zu Informationszwecken und als Hintergrundinformation konzipiert und soll die entsprechenden parlamentarischen Ausschüsse und Mitglieder bei ihrer Arbeit unterstützen.

E-Mail-Kontaktadresse des Referats Ex-ante-Folgenabschätzungen: EPRS-ImpactAssessment@europarl.europa.eu

Manuskript abgeschlossen im Dezember 2016. Brüssel, © Europäische Union, 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und stellen keinen öffentlichen Standpunkt des Europäischen Parlaments dar. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments ist mit Quellenangabe für nichtgewerbliche Zwecke gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)

¹⁸ Der Dialog der Interessenträger findet seit 2013 unter dem Namen '[Licences for Europe](#)' fortlaufend statt.