

Öffentliche Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 19. September 2011

Die VG WORT ist eine Verwertungsgesellschaft im Sinne des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes und nimmt im Bereich von Sprachwerken urheberrechtliche Nutzungsrechte und Vergütungsansprüche von ca. 390.000 Autoren und 10.000 Verlagen treuhänderisch wahr.

Stellungnahme zu

- a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (Urheberrechtswahrnehmungsgesetz - UrhWahrnG) der Fraktion der SPD – BT- Drucksache 17/3991
- b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes - Digitalisierung vergriffener und verwaister Werke der Fraktion DIE LINKE – BT- Drucksache 17/4661
- c) Antrag - Zugang zu verwaisten Werke erleichtern - der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - BT- Drucksache 17/4695

I. zu a): Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

1. Allgemeines

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD hat einen Vorschlag der Arbeitsgruppe „Digitale Bibliotheken“ der Deutschen Literaturkonferenz aufgegriffen, der auch vom Deutschen Kulturrat unterstützt wird. Der Arbeitsgruppe gehören Vertreter der Autoren, der Verlage, der Bibliotheken und der Verwertungsgesellschaften WORT und Bild-Kunst an. Die Arbeitsgruppe war sich darin einig, dass der Aufbau der Digitalen Bibliotheken kulturpolitisch von großer Bedeutung ist und hat sich auf pragmatische Lösungen verständigt, die sich im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion wiederfinden.

Der Gesetzentwurf stellt die Ausgangslage zutreffend dar. Eine Digitalisierung und öffentliche Zugänglichmachung der Bibliotheksbestände im Rahmen der Deutschen Digitalen Bibliothek (DDB)

oder der Europäischen Digitalen Bibliothek (Europeana) bedarf der vorherigen Einwilligung der Rechteinhaber, soweit es sich um urheberrechtlich geschützte Werke handelt. Einschlägige gesetzliche Schrankenregelungen, die derartige Nutzungen erlauben würden, sind im deutschen Urheberrechtsgesetz nicht vorgesehen. Bei verwaisten Werken ist eine Einwilligung des Rechteinhabers ausgeschlossen, weil dieser unbekannt oder nicht ermittelbar ist. Bei vergriffenen Werken, die in der Regel vor längerer Zeit erschienen sind und kommerziell nicht mehr genutzt werden, ist dies zumindest mit einem ganz erheblichen Aufwand verbunden. In beiden Fällen bietet sich eine Rechtswahrnehmung über Verwertungsgesellschaften an. Verwertungsgesellschaften können als zentrale Einrichtungen Nutzungsrechte für eine Vielzahl von Werken einräumen und gleichzeitig – als Treuhänder – für angemessene Bedingungen bei der Rechtswahrnehmung sorgen. Für den Einsatz von Verwertungsgesellschaften in diesem Bereich bedarf es allerdings begleitender gesetzlicher Regelungen.

2. Zur Regelung für verwaiste Werke

Eine Regelung für verwaiste Werke sollte folgende Eckpunkte berücksichtigen:

- Eine Nutzung sollte nur zulässig sein, wenn eine sorgfältige Suche nach den Rechteinhabern ergebnislos verlief.
- Für die Nutzung ist eine angemessene Vergütung zu zahlen und gleichzeitig ist der Nutzer freizustellen.
- Die Abwicklung sollte über eine Verwertungsgesellschaft erfolgen. Hierfür ist eine gesetzliche Fiktionsregelung erforderlich.
- Der Rechteinhaber muss die Möglichkeit haben, einer zukünftigen Nutzung zu widersprechen.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD greift diese Punkte auf. § 13e UrhWG-Entwurf sieht vor, dass die Verwertungsgesellschaft, die Werke dieser Art wahrnimmt, als berechtigt gilt, Rechte an verwaisten Werken wahrzunehmen. Eine solche gesetzliche Fiktion ist erforderlich, weil bei verwaisten Werken, bei denen die Rechteinhaber unbekannt sind, der Verwertungsgesellschaft keine Rechte eingeräumt werden können. Der Umfang der Rechteeinräumung beschränkt sich auf die elektronische Vervielfältigung (§ 16 UrhG) und die öffentliche Zugänglichmachung (§ 19a UrhG) der Werke. Die Einräumung entsprechender Nutzungsrechte ist erforderlich, um die Digitalisierung der Werke vornehmen zu können und sie anschließend im Internet zugänglich zu machen. Wichtig ist, dass ein (später) bekannt gewordener Rechteinhaber innerhalb der Verwertungsgesellschaft die gleichen Rechte hat, wie sonstige Wahrnehmungsberechtigte. § 13e Abs. 2 Satz 1 UrhWG-Entwurf sieht eine entsprechende Regelung vor. Und schließlich ist es erforderlich, dass ein Rechteinhaber – nicht zuletzt

aus urheberpersönlichkeitsrechtlichen Gründen - die Möglichkeit haben muss, einer Nutzung zu widersprechen (vgl. § 13e Abs. 2 Satz 2 UrhWG-Entwurf).

Auf folgende Punkte ist noch gesondert einzugehen:

a) Sorgfältige Suche

Der Gesetzentwurf sieht das Erfordernis einer sorgfältigen Suche vor, gibt die Kriterien hierfür aber nicht vor. Das erscheint als der zutreffende Ansatz. Die Suchkriterien können nur sehr schwer durch den Gesetzgeber festgelegt werden. Hier kommt es auf die jeweilige Werkkategorie und die technischen Suchmöglichkeiten an. Durch die vorgesehene Beteiligung der Verwertungsgesellschaften kann sichergestellt werden, dass nicht jede – oberflächliche - Suche bereits als sorgfältige Suche im Sinne des Gesetzes angesehen wird. Vielmehr wird es darauf ankommen, dass sich die - in den Gremien der Verwertungsgesellschaften vertretenen - Rechteinhaber und die Nutzer auf angemessene Suchkriterien einigen. Im Buchbereich ist dies bereits weitgehend geschehen. Hier ist insbesondere vorgesehen, dass ein Abgleich mit dem Verzeichnis lieferbarer Bücher (VLB), dem Verlagsarchiv des Deutschen Börsenvereins und den Datenbanken durchgeführt wird.

b) Angemessene Vergütung

Eine angemessene Vergütung sollte auch bei der Nutzung von verwaisten Werken stets sichergestellt werden. Es handelt sich um urheberrechtlich geschützte Werke, für deren Nutzung grundsätzlich ein angemessenes Entgelt zu zahlen ist. Gegen diesen Grundsatz spricht nicht, dass bei verwaisten Werken die Rechteinhaber unbekannt sind. Es ist keineswegs ausgeschlossen, dass Rechteinhaber sich später melden oder sonst bekannt werden. Schon für diesen Fall müssen Vergütungen zurückgestellt werden. Selbst wenn aber Rechteinhaber innerhalb der gesetzlichen Schutzfrist – 70 Jahre nach dem Tod des Urhebers - nicht bekannt werden, sollten freiwerdende Vergütungen nicht den Bibliotheken als Nutzer der geschützten Werke, sondern den Urhebern insgesamt zu Gute kommen. Denkbar ist hier insbesondere, dass das nicht ausgeschüttete Geld den Sozialeinrichtungen der Verwertungsgesellschaften zugewiesen wird. Die Höhe der Vergütung sollte – im üblichen Verfahren – durch die Verwertungsgesellschaften festgelegt werden. Dabei ist es durchaus möglich, bei der Tarifgestaltung die kulturelle Bedeutung der digitalen Bibliotheken zu berücksichtigen (vgl. § 13 Abs. 3 Satz 4 UrhWG).

3. Zur Regelung für vergriffene Werke

Eine Regelung für vergriffene Werke sollte zumindest folgende Eckpunkte berücksichtigen:

- Die Regelung sollte lediglich ältere vergriffene Werke umfassen.
- Für die Nutzung ist eine angemessene Vergütung zu zahlen. Gleichzeitig ist der Nutzer freizustellen.
- Die Abwicklung sollte über eine Verwertungsgesellschaft erfolgen. Hierfür ist eine gesetzliche Vermutungsregelung erforderlich.

Der Gesetzentwurf greift diese Punkte ebenfalls auf. Er sieht eine Vermutungswirkung für die Rechtswahrnehmung durch Verwertungsgesellschaften bei bestimmten vergriffenen Werken vor. Auf folgende Punkte ist besonders einzugehen:

a) Vermutung

Der Gesetzentwurf setzt voraus, dass Rechte an vergriffenen Werken von Rechteinhabern den Verwertungsgesellschaften zur Wahrnehmung eingeräumt werden. Das ist hier möglich, weil bei vergriffenen Werken - anders als bei verwaisten Werken - nicht ausgeschlossen ist, dass die Rechteinhaber bekannt sind. VG WORT und VG Bild-Kunst haben im Sommer 2009 ihre Wahrnehmungsverträge entsprechend geändert. Problematisch ist allerdings, wie mit Außenseitern umzugehen ist, die ihre Rechte den Verwertungsgesellschaften nicht eingeräumt haben oder die nicht ermittelbar sind. Hier sieht der Gesetzentwurf – ähnlich wie bei § 13c Abs. 1, 2 UrhWG – eine Vermutungsregelung zu Gunsten einer Rechtswahrnehmung durch die Verwertungsgesellschaft vor, soweit es sich um nicht kommerzielle Zwecke handelt. Durch die Vermutungswirkung wäre es den Verwertungsgesellschaften möglich, auch für Außenseiter Rechte an die Bibliotheken vergeben zu können. Eine sorgfältige Suche nach Rechteinhabern würde bei den vergriffenen Werken nicht stattfinden. Allerdings handelt es sich bei der Vermutungswirkung um eine widerlegbare Vermutung. Weist der Rechteinhaber nach, dass der Verwertungsgesellschaft kein Recht zur Wahrnehmung eingeräumt oder dies später zurückgerufen wurde, so entfällt die Vermutungsregelung. Eines gesetzlichen Widerspruchsrechts, wie bei den verwaisten Werken, bedarf es deshalb hier nicht. Da die Vermutung im Fall der Widerlegung auch mit Wirkung für die Vergangenheit entfällt, besteht allerdings stets eine gewisse Rechtsunsicherheit bei Verwertungsgesellschaften und Bibliotheken. Denkbar wäre es deshalb auch, eine unwiderlegbare Vermutungsregelung für die Vergangenheit vorzusehen und – ähnlich wie bei § 13c Abs. 2 Satz 2 UrhWG-Entwurf – ein Widerspruchsrecht für die Zukunft in das Gesetz aufzunehmen.

b) Stichtag

§ 13d Satz 1 UrhWG-Entwurf sieht vor, dass lediglich vergriffene Werke erfasst werden, die vor dem 1. Januar 1966 erschienen sind. Dies entspricht dem Vorschlag der AG Digitale Bibliotheken der

Deutschen Literaturkonferenz. Hintergrund ist, dass bei älteren vergriffenen Werken das Interesse an einer (erneuten) kommerziellen Verwertung regelmäßig nur gering sein dürfte. Das konkrete Datum wurde deshalb gewählt, weil am 1. Januar 1966 das Urheberrechtsgesetz in Kraft getreten ist. Der Nachteil einer solchen Regelung ist allerdings, dass es sich um eine „starre“ Frist handelt, die in einigen Jahren wenig sinnvoll sein könnte. Zu erwägen wäre deshalb, keinen fixen Zeitpunkt festzulegen, sondern einen bestimmten Zeitraum zu bestimmen (z.B. Werke, die vor mehr als 50 Jahren erschienen sind).

4. Grenzüberschreitende Nutzungen

Der Gesetzentwurf kann lediglich Nutzungen erfassen, die in Deutschland stattfinden. Sowohl bei der Deutschen Digitalen Bibliothek als auch bei Europeana ist allerdings beabsichtigt, die Werke im Internet – und damit grenzüberschreitend – zugänglich zu machen. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die EU-Kommission mittlerweile einen Richtlinienvorschlag für die Nutzung von verwaisten Werken vorgelegt hat (Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte zulässige Formen der Nutzung verwaister Werke; KOM (2011) 289 endgültig). Gegenüber dem Richtlinienvorschlag bestehen zwar in einzelnen Punkten erhebliche Bedenken (vgl. dazu die Stellungnahme der VG WORT an das Bundesministerium der Justiz vom 10. August 2011; abrufbar www.vgwort.de). Dessen ungeachtet würde aber eine Richtlinie eine grenzüberschreitende Nutzung von verwaisten Werken – jedenfalls innerhalb der EU – ermöglichen. Der Richtlinienvorschlag enthält allerdings keine Regelung für vergriffene Werke. Mit diesem Thema hat sich in den letzten Monaten ein „stakeholder dialogue“ auf EU-Ebene befasst, dem Vertreter von Rechteinhabern, Bibliotheken und Verwertungsgesellschaften angehörten. Mit der Unterzeichnung eines gemeinsamen „Memorandum of Understanding“ ist demnächst zu rechnen. Es wird zu prüfen sein, inwieweit für vergriffene Werke dann noch gesetzlicher Handlungsbedarf auf EU-Ebene besteht.

II. zu b): Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE

Die Problembeschreibung im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE deckt sich im Wesentlichen mit den Ausführungen im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion. Der Entwurf der Fraktion DIE LINKE sieht aber - anders als der Entwurf der SPD-Fraktion - eine Schrankenregelung im Urheberrechtsgesetz vor. Eine Beteiligung der Verwertungsgesellschaften ist lediglich im Hinblick auf die Geltendmachung eines Vergütungsanspruchs vorgesehen. Der Gesetzentwurf begegnet insgesamt erheblichen Bedenken.

1. Schrankenregelung

Der Gesetzentwurf schlägt eine Schrankenregelung vor, um die Problematik bei der Nutzung von verwaisten und vergriffenen Werken durch nichtkommerzielle Einrichtungen (Bibliotheken, Museen, Archive) zu lösen. Grundsätzlich stellt eine Schrankenregelung einen erheblichen Eingriff in das Urheberrecht dar, weil Nutzungen kraft Gesetzes erlaubt werden. Hinzu kommt, dass nach geltendem Recht die vorgeschlagene Regelung gegen die EU-Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft verstoßen würde. Auch die geplante EU-Richtlinie für verwaiste Werke würde höchstens eine Schrankenregelung für verwaiste Werke erlauben, nicht aber für vergriffene Werke. Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagene Regelung lediglich das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung (§ 19a UrhWG), nicht aber das Vervielfältigungsrecht (§ 16 UrhWG) erfasst. Die beabsichtigte Digitalisierung der verwaisten und vergriffenen Werke durch die privilegierten Einrichtungen, die urheberrechtlich eine Vervielfältigung darstellt, wird damit durch den Gesetzentwurf nicht ermöglicht.

2. Zur Regelung für verwaiste Werke

Der Gesetzentwurf sieht in § 52c Abs. 1 Nr. 1 UrhG – Entwurf einer dokumentierten Standardsuche nach Urhebern und sonstigen Rechteinhabern - vor. Anders als bei dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion obliegt es aber ausschließlich den privilegierten Einrichtungen, die Kriterien für eine Suche festzulegen. Dabei sollen offenbar die Anforderungen möglichst gering sein. In der Begründung ist jedenfalls ausgeführt, dass die Einrichtungen in ihrer Leistungsfähigkeit nicht überfordert werden dürfen. Insgesamt bestehen erhebliche Bedenken, ob bei einer einseitigen Festlegung der Kriterien durch die Nutzer die Interessen der Rechteinhaber hinreichend gewahrt werden können.

3. Zur Regelung für vergriffene Werke

Der Gesetzentwurf versteht unter vergriffenen Werken solche Werke, bei denen ein ausschließliches Nutzungsrecht länger als 30 Jahre nicht ausgeübt wurde. Auch hier ist eine sorgfältige Suche nach den Urhebern – nicht nach den sonstigen Rechteinhabern - vorgesehen. Insgesamt dürfte die Regelung für die privilegierten Einrichtungen wenig praktikabel sein, weil sie auch bei vergriffenen Werken eine sorgfältige Suche nach den Urhebern durchführen müssen und darüber hinaus sehr schwierig festzustellen sein wird, ob ein Nutzungsrecht exakt 30 Jahre nicht ausgeübt wurde. Völlig unklar ist der Verweis auf § 41 UrhG, wonach das dort vorgesehene Rückrufsrecht wegen Nichtausübung den Nutzern zustehen soll.

4. Angemessene Vergütung

Der Entwurf sieht zwar eine angemessene Vergütung für die Nutzung der Werke vor. Die Höhe der vorzuhaltenden Vergütung soll aber offenbar durch die privilegierten Einrichtungen selbst bestimmt werden. Damit dürfte den Interessen der Rechteinhaber kaum hinreichend Rechnung getragen werden.

5. Widerspruchsrecht

Der Gesetzentwurf sieht im Ergebnis vor, dass ein Widerspruchsrecht der Urheber – oder sonstigen Rechteinhaber - gegen die öffentliche Zugänglichmachung nicht besteht, auch wenn sie später bekannt werden. Das ist urheberpersönlichkeitsrechtlich problematisch.

III. zu c): Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Auch hier deckt sich die Problembeschreibung im Wesentlichen mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD. Allerdings geht der Antrag ebenfalls davon aus, dass eine Schrankenregelung im Urheberrechtsgesetz für die Nutzung von verwaisten Werken geschaffen werden sollte. Ansonsten enthält der Antrag eine Reihe von detaillierten Vorschlägen für die praktische Abwicklung, die vielfach auch im Rahmen des Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion umgesetzt werden könnten. Allerdings sollte den Verwertungsgesellschaften - und den von ihnen vertretenen Rechteinhabern – die Möglichkeit verbleiben, die konkrete Abwicklung in Abstimmung mit den Bibliotheken zu regeln.

1. Kriterienkatalog für verwaiste Werke

Es ist zweifelhaft, ob die Kriterien für die sorgfältige Suche durch die Vereinigungen von Urhebern und Nutzern in Anlehnung an das Verfahren nach § 36 UrhG festgelegt werden sollten. Hier erscheint es deutlich sinnvoller, kein formales Verfahren vorzusehen. In jedem Fall sollte aber sichergestellt sein, dass auch die Verwertungsgesellschaften bei der Bestimmung der Kriterien beteiligt werden.

2. Neugründung einer Zentralstelle der Verwertungsgesellschaften

Die Einrichtung einer Zentralstelle – ähnlich wie die Zentralstelle Bibliothekstantieme (ZBT) - mag in Zukunft sinnvoll sein. Zunächst ist aber abzuwarten, welche Werkkategorien und welche Verwertungsgesellschaften betroffen sind. Die Verwertungsgesellschaften im Buchbereich (VG WORT und VG BILD-Kunst) arbeiten bei dem Projekt ohnehin bereits eng zusammen.

3. Rückstellung der Einnahmen für fünf Jahre/Zuführung nicht abgerufener Gelder an Sozialeinrichtungen/Register für verwaiste Werke

Diese Fragen sollten nicht durch den Gesetzgeber geregelt werden, sondern von den Verwertungsgesellschaften und ihren Gremien entschieden werden. Im Hinblick auf das geforderte Register für verwaiste Werke ist insbesondere von Bedeutung, inwieweit ein Register auf europäischer Ebene installiert werden kann. Damit befasst sich derzeit das Projekt ARROW (Vgl. unter www.arrow-net.eu).

IV. Zusammenfassung

Insgesamt ist der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zu begrüßen. Er ist geeignet, die Nutzung von verwaisten und vergriffenen Werken durch die digitalen Bibliotheken schnell und praktikabel zu ermöglichen. Das vorgeschlagene Regelungskonzept ist einer Schrankenregelung vorzuziehen. Diese wäre nach geltendem EU-Recht unzulässig. Durch die Einbeziehung der Verwertungsgesellschaften ist sichergestellt, dass die Belange der Urheber und sonstigen Rechteinhaber gewahrt werden, gleichzeitig aber für die privilegierten Einrichtungen angemessene und praktikable Nutzungsbedingungen vorgesehen werden. Der Vorschlag der SPD-Fraktion dürfte auch – anders als der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE - mit der geplanten EU-Richtlinie zu den verwaisten Werken kompatibel sein. Soweit noch Anpassungen aufgrund der Richtlinie erforderlich sein sollten, könnte dies im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden.

München, 12. September 2011

Dr. Robert Staats