

Berlin, 25.02.2008

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands zur

Mitteilung der Kommission über kreative Online-Inhalte im Binnenmarkt SEK(2007)1710

Der Verbraucherzentrale Bundesverband bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Aus Verbrauchersicht bietet das Konsultationsverfahren neben dem Fragenkatalog auch Anlass für einige grundsätzliche Anmerkungen zur aktuellen Mitteilung der Kommission und der Entwicklung des Online-Handels. Weil nicht alle aufgeworfenen Fragen von gleichem verbraucherpolitischen Interesse sind, beschränkt sich diese Stellungnahme auf eine Auswahl von Fragen.

Die Kommission möchte die Verbreitung und Förderung von Online-Inhalten unterstützen. Maßnahmen der EU sollen vornehmlich „darauf gerichtet sein, die rasche effiziente Einführung neuer Dienste und entsprechender Geschäftsmodelle für die Schaffung und Verbreitung europäischer Online-Inhalte und –Kenntnisse zu fördern“ (Ziff. 1.1, Seite 2). Mit der aktuellen Mitteilung möchte die Kommission eine öffentliche Konsultation zur Vorbereitung diesbezüglicher Maßnahmen einleiten (Ziff. 1.3, Seite 3). Sie nennt drei Zielsetzungen, von denen zwei von besonderer verbraucherpolitischer Bedeutung sind (Ziff. 2, Seite 4):

- Rechtsvorschriften, die die Online-Verbreitung behindern, sollen „aktualisiert“ werden.
- Die zu ergreifenden Maßnahmen sollen die „aktive Beteiligung der Nutzer bei der Auswahl, Verbreitung und Schaffung von Inhalten fördern“.

Aus Verbrauchersicht geht es dabei im Wesentlichen um Einschränkungen infolge von DRM: DRM-Systeme und ihr aus Nutzersicht zu weitreichender rechtlicher Schutz schränken die Interoperabilität ein und reduzieren damit auch die im Internet verfügbaren legalen Inhalte, während sie gleichzeitig keinen wirksamen Schutz vor Piraterie bieten.

Zu den Punkten im Einzelnen:

Verfügbarkeit kreativer Inhalte

Nach Auffassung der Kommission sollen kreative Inhalte leichter zugänglich werden, indem der Schutz vor illegalen Kopien verbessert wird und die „häufig hohen Transaktionskosten“ reduziert werden. Dahinter steht offenbar die Befürchtung, dass die Rechteinhaber ihr Angebot im Online-Handel weiter reduzieren könnten, um einer illegalen Nutzung entgegenzuwirken.

Diese Darstellung gibt den Ursachenzusammenhang zwischen dem Schutz vor illegalen Kopien und der mangelnden Verfügbarkeit von Online-Inhalten unseres Erachtens nicht richtig wieder. Zumindest für das Musikangebot im Internet ist offenkundig, dass gerade das Schutzverhalten zur Verhinderung illegaler Kopien die legalen Nutzungsmöglichkeiten von Inhalten und damit die hier beanstandete mangelnde Verfügbarkeit zusätzlich reduziert hat:

- Die Verfügbarkeit hat zum einen darunter gelitten, dass viele Inhalte im Internet gar nicht erst zur Verfügung gestellt wurden. Dadurch wurde die Nutzung ebendieser Inhalte zwingender Maßen auf den illegalen Sektor begrenzt. Diese Form der Netzabstinentz war im Hinblick auf den stetig steigenden Marktanteil des Online-Handelns von vornherein zum Scheitern verurteilt.
- Die Verfügbarkeit hat zum anderen darunter gelitten, dass die Rechteinhaber glaubten, die Nutzungsmöglichkeiten der Verbraucher auf technischem Wege sehr detailliert einschränken und kontrollieren zu können. Die hierfür entwickelten DRM-Systeme hat der (europäische) Gesetzgeber in einer ausgesprochen pauschalen Abwägung der beteiligten Rechtsgüter unter den Generalvorbehalt der Rechtmäßigkeit gestellt.

Beide Verfügbarkeitsbeschränkungen haben gemeinsam, dass sie nahezu ausschließlich die legale Nutzung verhindert haben, während die illegale Nutzung vermutlich eher befördert als eingeschränkt wurde („Prohibitionsrendite“).

Verwaltung digitaler Rechte

- 1) *Sind Sie der Ansicht, dass die Unterstützung der Einführung interoperabler DRM-Systeme die Entwicklung von Online-Diensten mit kreativen Inhalten im Binnenmarkt fördern würde? Welche Haupthindernisse stehen vollständig interoperablen DRM-Systemen im Wege? Welche Vorgehensweisen halten sie bezüglich der DRM-Interoperabilität für empfehlenswert?*

Interoperabilität bedeutet für die Nutzer neben der höheren Investitions- und Anwendungssicherheit auch ein potenziell breiteres Angebot. Für die Anbieter von Online-Diensten wird sich damit das Nachfragepotenzial ebenfalls erhöhen, was neuen und vermutlich auch inhaltlich spezialisierten Anbietern einen besseren Marktzugang ermöglichen wird.

Ob interoperable DRM-Systeme überhaupt entwickelt werden können, muss die Anbieterseite beurteilen. Bislang galt hier die Maxime, dass die Geheimhaltung eine wichtige Voraussetzung für ein funktionierendes DRM-System sei (so zumindest bei Apple/iTunes). Eine Empfehlung zur Verbesserung der Interoperabilität kann aus Verbrauchersicht nur beinhalten, den uneingeschränkten Rechtsschutz der Systeme aufzugeben. Die Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes System wird demgegenüber am Markt getroffen. Der Gesetzgeber kann sich nicht zwischen mehreren inkompatiblen Systemen entscheiden, sondern mittels einer verbraucherfreundlichen DRM-Regulierung den Wettbewerb fördern. Voraussetzung dafür, dass sich das bessere System am Markt durchsetzen kann, ist ein funktionierender Wettbewerb der Systeme. Dieser Wettbewerb wird verhindert, wenn der Schutz des geistigen Eigentums über das Eigentum hinaus auf die Kompatibilität von Inhalt und Endgerät erstreckt wird.

Jede Form von DRM hat sich unter diesem Gesichtspunkt bislang als wettbewerbsschädlich entpuppt. Dennoch hat der Gesetzgeber jeden Eingriff und jede Umgehung von DRM gesetzlich untersagt. In der Folge korrespondierte die Wettbewerbsaktivität der Nutzer mit der Rechtswidrigkeit ihres Verhaltens. Mit anderen Worten: Je wettbewerbsaktiver sich ein Verbraucher verhält, indem er das beste Online-Angebot unter Umgehung von DRM auf den Abspielgeräten seiner Wahl abspielt, desto rechtswidriger ist sein Verhalten. Die Empfehlung kann deshalb nur lauten, den gesetzlichen Schutz von DRM in Bezug auf wettbewerbshindernde Nutzungsbeschränkungen zu lockern.

Mittlerweise dürfte kein Zweifel mehr daran bestehen, dass DRM-Maßnahmen in aller Regel keine geeigneten Instrumente sind, um gewerbliches, professionelles Kopieren zu verhindern. Stattdessen werden technisch weniger versierte Verbraucher in ihren Nutzungsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt. Diese Erkenntnis hat dazu geführt, dass inzwischen die führenden Rechteinhaber der Musikindustrie dazu übergegangen sind, ihr jeweiliges Angebot online ohne DRM zu vermarkten. Solche Angebotsformen sind zwar bislang auf den U.S.-amerikanischen Markt beschränkt, werden aber sicherlich in absehbarer Zeit auch auf dem europäischen Markt verfügbar sein.

- 2) *Sind Sie der Ansicht, dass die Information der Verbraucher über die Interoperabilität und die Datenschutzmerkmale von DRM-Systemen verbessert werden sollte? Welche Mittel und Verfahren sind hierfür Ihrer Ansicht nach am besten geeignet? Welche Vorgehensweisen halten Sie bezüglich der Kennzeichnung digitaler Produkte und Dienste für empfehlenswert?*

Sowohl eine bessere Verbraucherinformation wie auch eine Verbesserung des Datenschutzes wären selbstverständlich zu begrüßen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband hält den Einsatz von DRM-Systemen jedoch aus den vorgenannten Erwägungen heraus grundsätzlich für nicht Ziel führend. Die im Zusammenhang mit DRM auftretenden Probleme können durch Verbraucherinformation nicht behoben werden. Das gilt vor allem für die hier vorgeschlagene Kennzeichnung. Eine Kennzeichnung ist nur dann sinnvoll, wenn sie selbsterklärend ist oder ein ausreichendes Hintergrundwissen vorausgesetzt werden kann. Beides ist in Bezug auf DRM unwahrscheinlich, weil die entsprechende Kenntnis über die Kompatibilität von Inhalten und Abspielgeräten über „spezialisierte“ Verbraucher hinaus meist nicht vorhanden ist.

Wenig tragfähig erscheint der Vorschlag, den Datenschutz durch Kennzeichnung zu verbessern. Stattdessen wäre es erforderlich, die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die bislang nur die Anbieter vor der Umgehung durch die Verbraucher schützen, um eine System- und Datenschutzklausel zu erweitern. Diese müsste sicherstellen, dass das Recht auf Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung und die Sicherheit des Computers nicht beeinträchtigt werden darf. DRM-Systeme, die Nutzer ausspionieren und den Computer feindlichen Angriffen aussetzen, müssen gesetzlich verboten werden.

- 3) *Sind Sie der Ansicht, dass weniger komplexe und leichter verständliche Lizenzvereinbarungen für die Endnutzer (EULA) die Entwicklung von Diensten für kreative Online-Inhalte im Binnenmarkt fördern würden? Welche Vorgehensweisen empfehlen Sie bezüglich der EULA? Welche besonderen Probleme im Zusammenhang mit EULA sind gegebenenfalls anzugehen?*

Weniger komplexe und leichter verständliche Lizenzvereinbarungen könnten in der Tat dazu beitragen, die bestehende rechtliche Unsicherheit bei der digitalen Nutzung zu vermindern. Nutzer sind den Vorgaben der Anbieter bislang weitgehend hilflos ausgeliefert. Über die Möglichkeit, eine Privatkopie anzufertigen, ein Produkt weiterzuveräußern oder inhaltlich zu modifizieren, entscheidet nicht der Gesetzgeber, sondern das anbietende Unternehmen.

Nach den Erkenntnissen einer im Jahr 2006 im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands durchgeführten Studie sind Lizenzbedingungen für die Nutzung von urheberrechtlich geschützten digitalen Werken wie zum Beispiel Software, Computerspiele, Musik oder e-Books häufig im Konflikt mit dem Recht über Allgemeine Geschäftsbedingungen. Die Einschränkung der Nutzung digitaler Inhalte auf bestimmte Endgeräte oder Personen, Verbote legitimer Nutzungen wie die Anfertigung von Sicherungskopien, der Weiterveräußerung oder der behindertengerechten Nutzung, benachteiligen Verbraucher unangemessen und sollten deshalb gesetzlich untersagt

werden. Hier ist dringend eine Klarstellung geboten, dass auch Lizenzbedingungen der Klauselkontrolle unterliegen und im Falle einer einseitigen Benachteiligung von Verbrauchern unwirksam sind.

- 4) *Sind Sie der Ansicht, dass alternative Streitbeilegungsmechanismen im Zusammenhang mit der Anwendung und Verwaltung von DRM-Systemen das Vertrauen der Verbraucher in neue Produkte und Dienste stärken würden? Welche Vorgehensweisen empfehlen Sie diesbezüglich?*

Die juristischen Sanktionen für (oftmals allenfalls fahrlässig begangene) Urheberrechtsverletzungen unter Umgehung von DRM-Systemen waren in der Vergangenheit meist unverhältnismäßig streng. Das gilt in Deutschland weniger für strafrechtliche Maßnahmen als vielmehr für zivilrechtliche Sanktionen (Unterlassung), die von den Rechteinhabern eingeleitet wurden.

Streitwertbedingt hohe Anwaltsrechnungen für Abmahnungen hatten hier eindeutig Sanktionscharakter und standen in keinem zu rechtfertigenden Verhältnis zum erlittenen „Schaden“ oder zum Unrechtsgehalt der Tat. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die schwierige juristische Bewertung der aus Verbrauchersicht häufig nicht eindeutigen Sachverhalte urheberrechtlicher Nutzungsverhältnisse.

Alternative Streitbeilegungsmechanismen könnten hier Abhilfe schaffen, wenn sie zwingend alternativ ausgestaltet werden. Voraussetzung hierfür wäre es, dass Urheberrechtsverletzungen von Endverbrauchern einem obligatorischen Schlichtungsverfahren zugeteilt würden. Bei einem einmaligen Rechtsverstoß sollte lediglich eine Verwarnung ausgesprochen werden. Auf Gebührenforderungen in abschreckender Höhe muss gegenüber nicht gewerblich handelnden Rechtsverletzern ausnahmslos verzichtet werden.

Gebietsübergreifende Lizenzierung: Keine Anmerkungen.

Legale Angebote und Piraterie

Sind Sie der Ansicht, dass die jüngst in Frankreich unterzeichnete Vereinbarung ein Beispiel ist, dem gefolgt werden sollte?

Das französische Modell einer Urheberrechtsbehörde kann nur dann von Vorteil sein, wenn gleichzeitig die in Deutschland unverhältnismäßig harten zivilrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten durch Abmahnungen und Schadensersatzforderungen wegfallen. Ferner müssen sich die Sanktionen in einem akzeptablen Rahmen halten. Eine **erste Verwarnung** sollte unbedingt **kostenlos** sein und für den betroffenen Verbraucher keine weiteren Konsequenzen haben.

Im Übrigen bestehen Bedenken, ob nicht grundsätzliche Erwägungen gegen diese Lösung sprechen. Denn im Kern handelt es sich um einen ersten Schritt in Richtung einer staatlichen Internetüberwachung. Eine flächendeckende, verdachtsunabhängige Mediennutzungsüberwachung in Bezug auf angebotene und abgefragte Inhalte wäre unter dem Gesichtspunkt der Medienveranstaltungs-freiheit und Staatsferne der privaten Medien abzulehnen. Insbesondere dürfte die zur Terrorismusbekämpfung eingeführte Vorratsdatenspeicherung keinesfalls auf die Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen ausgeweitet werden.