

ZUSAMMENFASSENDE BERICHT ÜBER DIE ERGEBNISSE DER ÖFFENTLICHEN KONSULTATION ZUR ROLLE DER VERLEGER IN DER URHEBERRECHTLICHEN WERTSCHÖPFUNGSKETTE

1. EINFÜHRUNG

Im Bericht werden die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zur Rolle der Verleger in der urheberrechtlichen Wertschöpfungskette (im Folgenden „Verleger“) präsentiert, die die Kommission zusammen mit einer Konsultation über die „Panoramaausnahme“¹ vom 23. März bis zum 15. Juni 2016² durchgeführt hat.

Im Rahmen des Konsultationsteils, der der Rolle der Verleger gewidmet war, sollten insbesondere Stellungnahmen zu den Auswirkungen zusammengetragen werden, die die Erteilung eines europäischen verwandten Schutzrechts für Verleger auf das Verlagswesen, Bürger, Dienstleister und die Kreativindustrie haben könnte. Außerdem sollte in Erfahrung gebracht werden, ob ein anderer Handlungsbedarf im Pressewesen im Vergleich zu anderen Bereichen bestand oder nicht.

Die Konsultation wurde auf der Website der Kommission in drei Sprachen (Deutsch, Englisch und Französisch) veröffentlicht. Zum Konsultationsteil über die Rolle der Verleger gingen 3957 Antworten ein.³ Davon wurden der Kommission 2389 Antworten (rund 60 %) gebündelt übermittelt. Diese waren über eine von einem Zusammenschluss von Interessenträgern betriebene Website eines Dritten („fixcopyright“) eingeholt worden. Diese Stellungnahmen flossen in die vorliegende Gesamtbewertung ein, obwohl sie nicht über das EU-Erhebungs-Tool eingereicht wurden.

Dieser Bericht soll einen inhaltlichen Überblick über die Reaktionen auf die Konsultation geben. Die Kommission weist auf Folgendes hin:

- Die Konsultation richtete sich an Interessenträger. Demnach kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Antworten im statistischen Sinne repräsentativ sind.
- Einige Konsultationsteilnehmer reichten sehr ähnliche Beiträge ein. Die Auswertung der offenen Fragen ergab, dass in einer Vielzahl von Fällen unterschiedliche Befragte wortgleiche oder fast identische Antworten übermittelten.

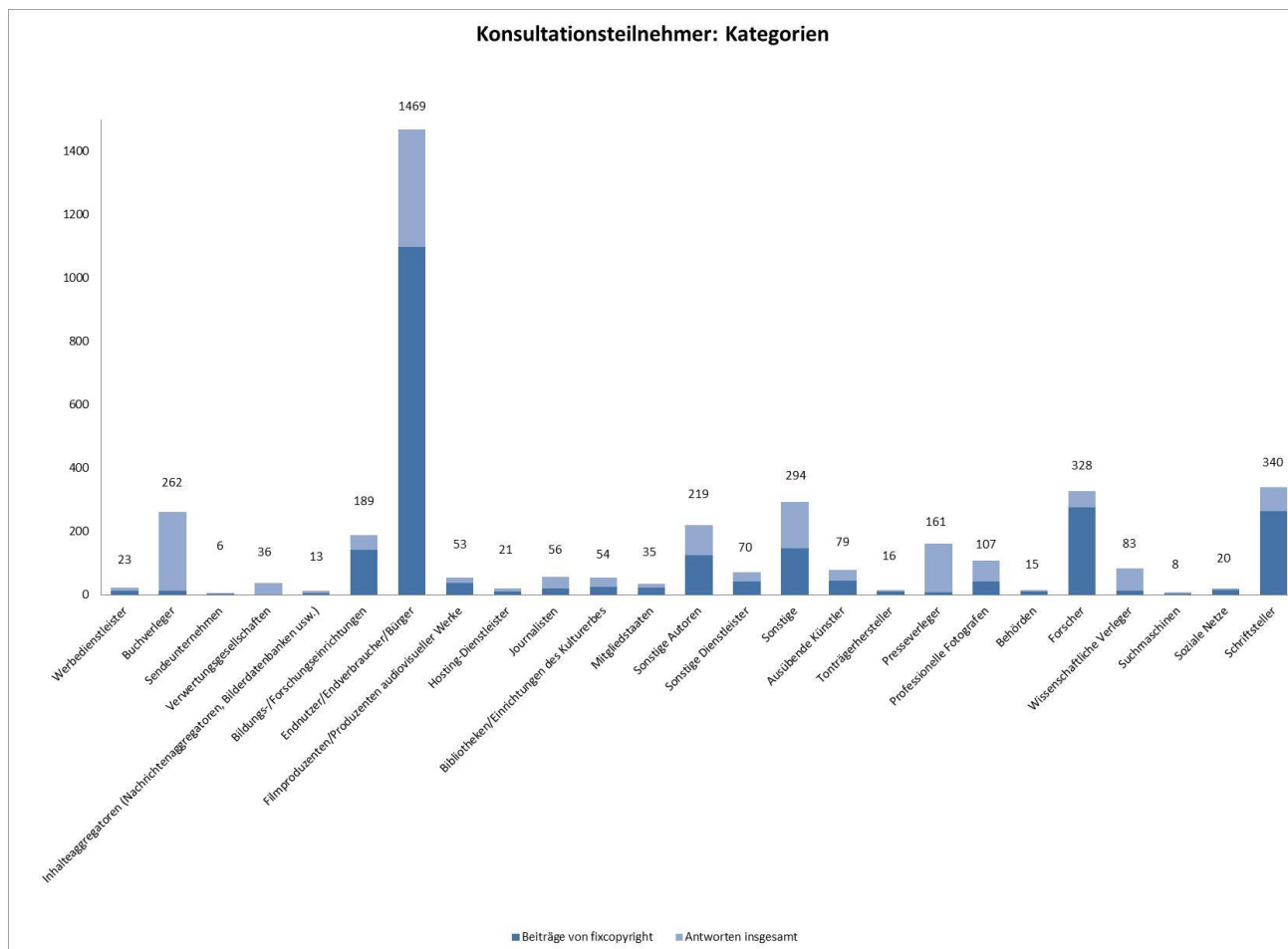
2. KONSULTATIONSTEILNEHMER IM ÜBERBLICK

Insgesamt antworteten 80 % der Befragten in ihrer Eigenschaft als Privatperson, während etwa 20 % als Vertreter einer Organisation/eines Unternehmens/einer Einrichtung an der Konsultation teilnahmen. Die Aufschlüsselung der Kategorien der Antwortenden (wie sie von den Antwortenden selbst angegeben wurden) sieht wie folgt aus:

¹ Ein zusammenfassender Bericht über die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zur "Panoramaausnahme" ist auf der Website zur öffentlichen Konsultation www.europa.eu verfügbar.

² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-role-publishers-copyright-value-chain-and-panorama-exception>

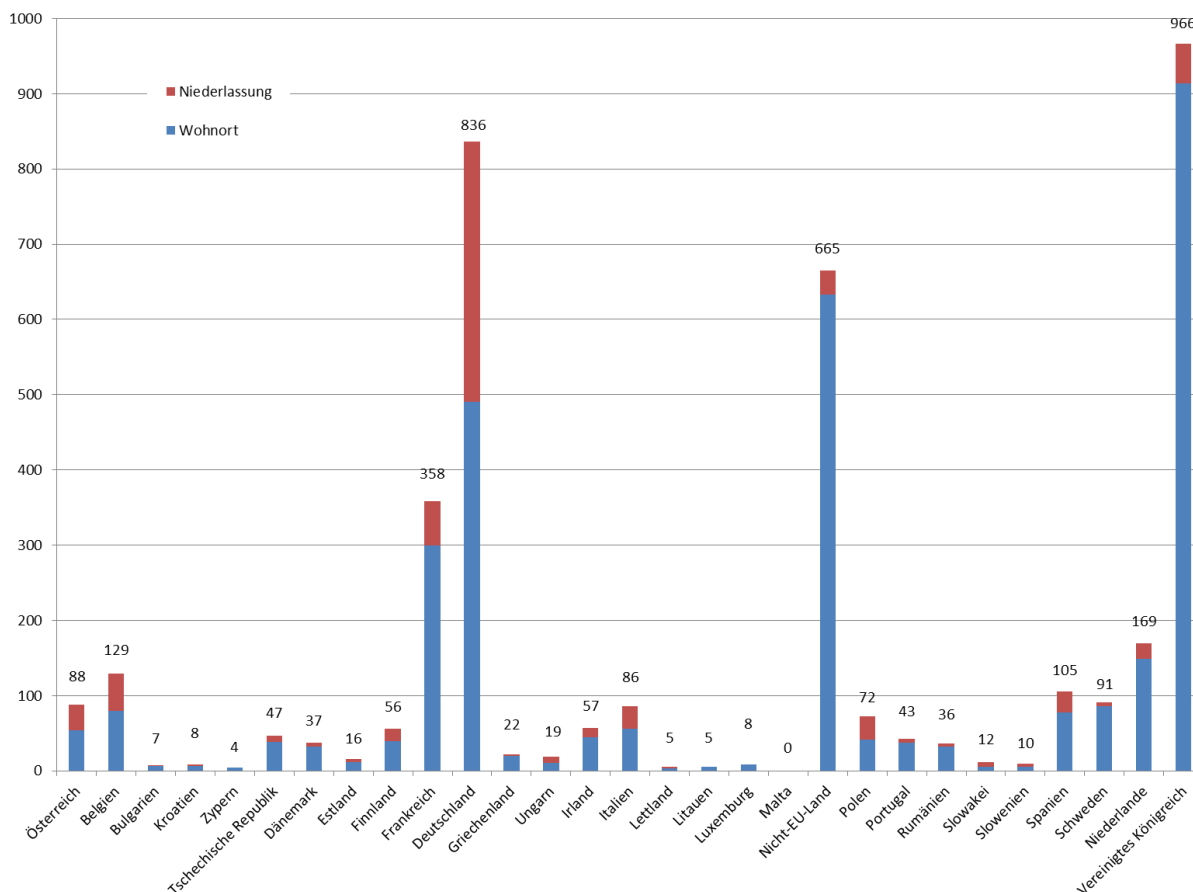
³ Insgesamt gingen für beide Teile der Konsultation (Verleger und Panoramaausnahme) 6203 Antworten ein.



Aus fast allen Mitgliedstaaten kamen Beiträge. Die geografische Verteilung der eingegangenen Antworten stellt sich wie folgt dar:⁴

⁴ Wohnort und Hauptniederlassung wurden zusammengefasst.

Zahl der Konsultationsteilnehmer nach Wohnort/Niederlassung



3. ZUSAMMENFASSUNG DER ANTWORTEN

Die öffentliche Konsultation enthielt eine erste Kategorie von Fragen (Fragen 1 bis 3) bezogen auf die derzeitige Situation zur Identifikation existierender Probleme (falls vorhanden) und eine zweite Kategorie (Fragen 4 bis 13) zur Identifikation möglicher Auswirkungen der eventuellen Einführung eines verwandten Schutzrechts für Verleger auf EU Ebene (beschränkt auf Presseverleger oder bezogen auf das gesamte Verlagswesen) auf verschiedene Interessenvertreter, insbesondere im Lichte der Erfahrungen mit den jüngsten Gesetzen in Spanien und Deutschland im Bereich Verlegerrechte. Die nachfolgende Zusammenfassung präsentiert die Ansichten der Befragten bezüglich aller Fragen, dargestellt anhand spezieller Kategorien von Befragten.

Verleger

(Presse-)Verleger – Zeitungen und Zeitschriften. Die überwiegende Mehrheit der Presseverleger gab an, dass sie Probleme bei der Vergabe von Lizenzen für Online-Nutzungen ihrer Presse- oder anderen Druckinhalte haben, weil diese auf der Grundlage von Rechten erfolge, die ihnen von Urhebern/Autoren übertragen wurden bzw. für die ihnen eine Lizenz erteilt wurde. Die überwiegende Mehrheit dieser Befragten erklärte, dass sie aus den gleichen Gründen Schwierigkeiten mit der Durchsetzung ihrer Rechte haben.

Die **Presseverleger** wiesen generell darauf hin, dass ihnen ein neues verwandtes Schutzrecht bei der Lösung dieser Probleme helfen würde, da es Rechtssicherheit schaffen, ihre Verhandlungsmacht erhöhen, mehr Möglichkeiten der Lizenzvergabe im digitalen Umfeld fördern und ihnen eine stärkere Position bei der Bekämpfung der Online-Piraterie verschaffen würde. Ihrer Ansicht nach würde ein solches neues Recht Raum für Investitionen in digitale Kompetenzen und neue Arbeitsplätze schaffen, was wiederum den Urhebern/Autoren und Dienstleistern und im weiteren Sinne letztlich dem Erhalt der Vielfalt der Medien und des Medienpluralismus zugutekommen würde. Sie vertraten ferner die Auffassung, dass ein neues verwandtes Schutzrecht einer Anerkennung des durch sie geschaffenen Mehrwerts im Bereich der Herstellung von Presseinhalten einschließlich der dafür erforderlichen Investitionen gleichkomme und sie mit anderen Inhabern verwandter Schutzrechte wie Filmproduzenten gleichstellen würde.

Eine Minderheit der Presseverleger, vor allem aus Spanien, vertrat einen anderen Standpunkt. Sie verwiesen auf die in der spanischen und deutschen Rechtsordnung vorgesehenen „Leistungsschutzrechte“ und äußerten sich besorgt darüber, dass es durch die Einführung eines verwandten Schutzrechts auf EU-Ebene für Dienstleister schwieriger werden könnte, Nutzer auf Websites von Zeitungen und Zeitschriften zu lenken, wodurch der Datenverkehr zurückgehen würde und sich die Werbeeinnahmen der Verleger verringern würden. Diese Befragten bezweifelten, dass ein verwandtes Schutzrecht die Lizenzerteilung und die Durchsetzung ihrer Rechte fördern würde. Ihrer Ansicht nach könnten sich Legislativmaßnahmen auf EU-Ebene negativ auf die Zusammenarbeit zwischen Online-Dienstleistern und Verlegern auswirken und letztlich auch kleineren Verlegern schaden.

Buchverleger. Die Mehrheit der Buchverleger erklärte, dass sie in der Regel keine besonderen Probleme bei der Lizenzvergabe oder der Durchsetzung der Rechte an ihren Inhalten hätten, da dies auf der Grundlage von Rechten geschehe, die ihnen von den jeweiligen Urhebern/Autoren übertragen wurden bzw. für die sie eine Lizenz erhalten haben. Diese Verleger nennen in ihren Antworten aber häufig ein anderes Problem, und zwar die Lage seit dem „Reprobel“-Urteil des EuGH bezüglich des Rechts von Verlegern, einen Ausgleich für Nutzungen basierend auf die Ausnahmeregelungen zu erhalten.⁵ Die Befragten forderten gesetzgeberische Maßnahmen auf EU-Ebene, um vorrangig dieses Problem zu lösen, zeigten sich aber generell offen im Hinblick auf die Art und Weise, wie dies erreicht werden sollte (durch ein verwandtes Schutzrecht oder durch eine gezieltere Lösung). Einzelne Buchverleger wiesen auf mögliche unbeabsichtigte Auswirkungen eines verwandten Schutzrechts in ihrer Branche hin, insbesondere auf etwaige daraus resultierende Beschränkungen ihrer Freiheit, bestimmte Inhalte kostenlos im Rahmen von „Freemium“-Geschäftsmodellen online zur Verfügung zu stellen.

Wissenschaftliche Verleger. Ähnlich wie die Buchverleger gab die überwiegende Mehrheit der wissenschaftlichen Verleger an, dass sie keine besonderen Probleme haben, da die Lizenzvergabe oder die Durchsetzung der Rechte an ihren Inhalten auf der Grundlage von

⁵ In diesem Urteil (Rechtssache C-572/13, Hewlett-Packard/Reprobel) entschied der EuGH, dass Verleger keinen Anspruch auf gerechten Ausgleich für Nutzungen aufgrund von Ausnahmen oder Beschränkungen im EU-Urheberrechtsrahmen haben, insbesondere nicht im Falle der Reprografie-Ausnahme und der Ausnahme für Privatkopien, da sie nach EU-Recht nicht die Rechteinhaber sind. Dieses Urteil stellte in mehreren Mitgliedstaaten die Rechtmäßigkeit der Verteilungsregelungen in Frage, nach denen die Verleger einen Anteil des gerechten Ausgleichs erhalten, der nach der Rechtsprechung des EuGH jedoch ausschließlich den Autoren zusteht, insbesondere in Fällen, in denen das Vervielfältigungsrecht des Autors an den Verleger übertragen wurde.

Rechten geschehe, die ihnen von den jeweiligen Urhebern/Autoren übertragen wurden. Allerdings wiesen auch sie auf die Problematik des „Reprobel“-Urteils hin. Einige der Befragten waren der Ansicht, dass ein für wissenschaftliche Verleger geltendes verwandtes Schutzrecht das richtige Mittel zur Lösung dieses speziellen Problems wäre und zudem ihre Situation im Hinblick auf Lizenzerteilung und Rechtsdurchsetzung verbessern würde. Andere Befragte dieser Kategorie waren für verschiedene Lösungen der „Reprobel“-Problematik offen. Diese Verleger vertraten im Allgemeinen die Auffassung, dass sich ein verwandtes Schutzrecht positiv auf die Autoren wissenschaftlicher Veröffentlichungen auswirken würde und keinen Einfluss auf das Modell des offenen Zugangs zu wissenschaftlichen Veröffentlichungen hätte. Einzelne wissenschaftliche Verleger äußerten jedoch Zweifel an der Notwendigkeit legislativer Maßnahmen auf EU-Ebene (da sie nicht glauben, dass sich dadurch ihre Lage im Bereich der Lizenzerteilung und Rechtsdurchsetzung ändern würde).

Auch die **Musikverleger** wiesen auf Probleme in der Folge des „Reprobel“-Urteils hin und forderten die EU auf, sich um eine Lösung zu bemühen. In diesem Zusammenhang sprachen sie sich für ein verwandtes Schutzrecht für veröffentlichte Werksausgaben von Partituren/Musikalien aus.

Autoren/Urheber

Vertreter der **Journalisten** teilten das Anliegen der Verleger, die Verlagsbranche in ihrer Verhandlungsposition gegenüber den Anbietern von Online-Diensten zu stärken. Sie zeigten sich offen für die Einführung eines neuen verwandten Schutzrechts für Verleger und schlugen vor, dass dieses neue Recht unter die Verantwortung der Verwertungsgesellschaften fallen sollte. Gleichzeitig hoben sie hervor, dass sich diese Maßnahme die Rechte der Urheber/Autoren nicht beeinträchtigen sollte. Einzelne Journalisten, die sich an der öffentlichen Konsultation beteiligten, äußerten Bedenken, dass ein verwandtes Schutzrecht für Verleger Auswirkungen auf ihre eigenen Autorenrechte haben, ihre Verhandlungsposition gegenüber den Verlegern schwächen und die von Verlegern unabhängige Nutzung ihrer Rechte erschweren könnte. Generell begrüßten die Journalisten Legislativmaßnahmen zur Lösung des „Reprobel“-Problems oder waren für derartige Maßnahmen offen.

Professionelle Fotografen waren ebenfalls generell zurückhaltend, da sie befürchteten, dass die Einführung eines Schutzrechts für Verleger ihre Position gegenüber diesen schwächen könnte.

Unter den **Schriftstellern** herrschte generell eine ablehnendere Haltung in Bezug auf die mögliche Einführung eines Rechts für Buchverleger. Sie betonten die Notwendigkeit, Urheber/Autoren aufgrund ihrer schwachen Verhandlungsposition mehr als andere in der Wertschöpfungskette zu schützen, und befürchteten, das neue Recht der Buchverleger könnte diesem Ziel zuwiderlaufen. Wie auch die Journalisten, befürworteten die Schriftsteller andere Lösungen (anstelle eines verwandten Schutzrechts), die es Verlegern ermöglichen würden, aufgrund von Ausnahmen einen Ausgleich für Nutzungen zu erhalten. Auch die Übersetzer vertraten einen ähnlichen Standpunkt.

Die **Forscher** wiesen darauf hin, dass wissenschaftliche Urheber/Autoren im Veröffentlichungsprozess zweifellos die wichtigste Rolle spielten, aber kaum jemals einen Ausgleich für ihre Arbeit erhielten. Dieses Problem werde sich ihrer Ansicht nach weiter verschärfen, wenn den Verlegern weitere Rechte gewährt würden. Sie äußerten sich außerdem besorgt darüber, dass es durch diese Maßnahme – insbesondere wenn sie auch auf

Wissenschaftsverleger abziele – für Forscher schwieriger werden könnte, im Rahmen von Offenen-Zugang Lizenzen zu veröffentlichen sowie generell die Ergebnisse ihrer Forschung weit zu verbreiten und umfassend mit anderen zu teilen.

Verwertungsgesellschaften

Verwertungsgesellschaften, die Urheber/Autoren und Verleger bei der Wahrnehmung ihrer Vervielfältigungsrechte **vertreten**, sprachen sich hinsichtlich der „Reprobel“-Problematik, d. h. der Möglichkeit der Verleger, aufgrund von Ausnahmen einen Ausgleich für Nutzungen zu erhalten, generell für ein Tätigwerden der EU aus. Diese Auffassung wurde auch von anderen Verwertungsgesellschaften, die Urheber/Autoren vertreten, geteilt.

Die **Verwertungsgesellschaften, die Presseverleger vertreten** (insbesondere in Deutschland), sprachen sich für die Einführung eines verwandten Schutzrechts auf EU-Ebene aus, da sie es im Vergleich zu nationalen Lösungen, wie dem deutschen Leistungsschutzrecht für Presseverleger, als Mehrwert sehen.

Sonstige Rechteinhaber

Die **privaten Sendeunternehmen** waren offen für die Einführung eines verwandten Schutzrechts für Verleger.

Tonträgerhersteller (einschließlich Independent-Labels) standen der Einführung eines neuen verwandten Schutzrechts für Verleger in der Regel offen gegenüber oder befürworteten sie vorbehaltlos.

Einzelne Filmproduzenten und ausübende Künstler sprachen sich generell gegen die Einführung eines Schutzrechts für Verleger aus, da sie befürchteten, dass eine zusätzliche rechtliche Ebene zusätzliche Anforderungen im Bereich der Rechtklärung und somit höhere Kosten für sie mit sich bringen würde.

Dienstleister

Die Mehrheit der **Anbieter von Online-Diensten** (Werbe-, Hosting- und andere Dienstleister wie zum Beispiel Betreiber von Suchmaschinen und sozialen Netzen) sprachen sich generell gegen die Einführung eines verwandten Schutzrechts aus (unabhängig davon, ob sich dieses Recht nur auf Presseverleger oder alle Verleger erstrecken würde). Einige erwarteten negative Auswirkungen auf ihre Tätigkeiten sowie auf weitere Interessenträger (z. B. Urheber/Autoren, Endverbraucher). Ihrer Ansicht nach liegt kein Marktversagen vor, das es zu korrigieren gelte, da Online-Dienste Datenverkehr auf Websites von Verlegern lenkten und die Sichtbarkeit von deren Marken erhöhten; die Verleger wiederum könnten die Nutzung ihrer Veröffentlichungen kontrollieren, indem sie sich auf die ihnen übertragenen Urheberrechte berufen. Einige befürchteten, dass im Falle eines neuen verwandten Schutzrechts die Gefahr bestehen würde, dass sie zusätzliche Lizenzen aushandeln müssen und es dadurch im Zusammenhang mit der Ermittlung der entsprechenden Rechteinhaber zu höheren Transaktionskosten kommen könnte.

Die Befragten waren auch der Meinung, dass es möglicherweise Schwierigkeiten bei der Festlegung des Schutzgegenstands und der Rechteinhaber geben könnte. Ihrer Ansicht nach könnte Rechtsunsicherheit entstehen, die hauptsächlich Nutzungen wie die Indexierung oder die Bereitstellung von kleinsten Textausschnitten veröffentlichter Inhalte oder von Hyperlinks zu solchen Inhalten beeinträchtigen würde. Sie gehen folglich davon aus, dass ein neues Recht Zutrittsschranken auf dem Markt für die Online-Verbreitung von

Presseinhalten entstehen ließe. Die Erfahrungen mit den in Deutschland und Spanien erlassenen Rechtsvorschriften für Presseverleger („Leistungsschutzrechte“) wird von dieser Kategorie von Rechteinhabern als negativer Präzedenzfall angeführt, auch im Hinblick auf die negativen Auswirkungen auf Verleger, die sich ergeben könnten, wenn ein neues Recht auf EU-Ebene gewährt würde (z. B. Rechtsunsicherheit, Rückgang des Verkehrsaufkommens (insbesondere bei kleinen Verlegern), mangelnde Sichtbarkeit im Internet zum Vorteil der großen und nicht in der EU ansässigen Verleger).

Sofern das wichtigste politische Ziel darin bestehe, Verlegern aufgrund von Ausnahmen die Möglichkeit des Erhalts eines Ausgleichs für Nutzungen einzuräumen, so argumentierten einige, könne dieses Ziel auch erreicht werden, ohne allen Verlegern Rechte zu verleihen. Sie seien daher offen für gezielte Lösungen, die Verlegern und Urhebern/Autoren die Möglichkeit bieten, ihren Anteil am Ausgleich aufgrund von Ausnahmen zu erhalten.

Institutionelle Nutzer

Institutionelle Nutzer urheberrechtlich geschützter Inhalte (z. B. Forschungseinrichtungen, Bibliotheken und Hochschulen) äußerten Bedenken, dass ein neues verwandtes Schutzrecht für Verleger zusätzliche Komplexität und Rechtsunsicherheit für sie schaffen würde. Sie befürchteten, ein solches Recht würde das Text- und Data-Mining bzw. die Nutzung von Inhalten im Rahmen bestehender Ausnahmen vom Urheberrecht erschweren. Sie waren der Auffassung, dass ein verwandtes Schutzrecht, das sich auf alle Verleger, also auch auf wissenschaftliche Verleger, erstrecken würde, das Modell des offenen Zugangs zu wissenschaftlichen Veröffentlichungen gefährden könnte.

Die Befragten waren generell auch besorgt, dass ein verwandtes Schutzrecht für Verleger Marktzutrittsbarrieren für kleinere oder neue Akteure schaffen und die Zugangsmöglichkeiten zu bestehenden Inhalten im Internet einschränken würde.

Endnutzer/Endverbraucher/Bürger

Ein Großteil der **Endverbraucher, Nutzer und ihrer Interessensverbände** äußerte Bedenken hinsichtlich der möglichen Einführung eines verwandten Schutzrechts. Sie äußerten sich besorgt darüber, dass sich ein neues Verlegerrecht auf EU-Ebene negativ auf die Online-Aktivitäten der Endverbraucher auswirken könnte (insbesondere auf deren Möglichkeit, Inhalte untereinander zu teilen und zu verlinken) und ganz allgemein die Möglichkeiten einschränken würde, auf vorhandene, frei zugängliche Inhalte, insbesondere auf Presseinhalte, zuzugreifen. Die „Leistungsschutzrechte“ im deutschen und spanischen Recht wurden häufig als Negativbeispiele angeführt (insbesondere das spanische Gesetz, das dazu führte, dass ein großer Nachrichtenaggregator seine Dienste in Spanien einstellte). Einige Endverbraucher gingen davon aus, dass die Preise für kulturelle Produkte steigen würden.

Einige Endverbraucherorganisationen räumten ein, dass ein verwandtes Schutzrecht positive Auswirkungen auf die Qualität der Presseinhalte und den Medienpluralismus haben könnte.

Mitgliedstaaten und Behörden

Nur wenige **Mitgliedstaaten** und **Behörden** nahmen im Rahmen der öffentlichen Konsultation Stellung. In den eingegangenen Beiträgen wurde generell anerkannt, dass die Verlagsbranche, insbesondere Presseverleger, Schwierigkeiten haben, ihre Online-Inhalte zu verwerten; in einigen Stellungnahmen wurden allerdings Zweifel an der Notwendigkeit geäußert, zum jetzigen Zeitpunkt ein verwandtes Schutzrecht auf EU-Ebene einzuführen.

Andere Mitgliedstaaten forderten gesetzgeberische Maßnahmen auf EU-Ebene, um die Probleme der Presseverleger online wie auch die Probleme der Verleger in allen Verlagsbranchen im Bereich der Ausgleichsmöglichkeiten aufgrund von Ausnahmen (Situation seit dem „Reprobel“-Urteil) zu lösen.