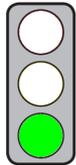


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will den Bestand der Online-Kulturdatenbank „Europeana“ bis 2010 auf 10 Millionen Objekte erhöhen und dem Projekt eine langfristige Finanzierung sichern.

Betroffene: Verleger, Autoren, Museen und Bibliotheken



Pro: (1) Europeana kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Werke zu digitalisieren, an denen kein privatwirtschaftliches Interesse besteht.

(2) Einheitliche Regelungen für den Umgang mit verwaisten Werken verhindern rechtliche Grauzonen.

Contra: –

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2009) 440 vom 28. August 2009: **Europeana – die nächsten Schritte**

Kurzdarstellung

► Ziel und Gegenstand der Mitteilung

- Europeana wurde im November 2008 als Online-Bibliothek, Museum und Archiv mit dem Ziel ins Leben gerufen, das kulturelle und wissenschaftliche Erbe Europas über das Internet allgemein zugänglich zu machen.
- Derzeit umfasst der Bestand von Europeana 4,6 Millionen digitalisierte Bücher, Zeitschriften, Video-Clips, Karten, Fotos und sonstige Dokumente, die von mehr als 1.000 Kultureinrichtungen bereitgestellt wurden. 47% aller bisher verfügbaren Objekte stammen aus Frankreich. Die Kommission geht aber davon aus, dass sich diese Situation „schrittweise ausgleichen“ wird.
- Nach den Vorstellungen der Kommission soll der Bestand der Europeana bis 2010 auf 10 Millionen Objekte steigen. Sie fordert die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang zu einer „nachhaltigen Digitalisierung“ auf.
- Die bisherigen Erfahrungen sowie die geplante Fortentwicklung der Europeana nimmt die Kommission zum Anlass, offene Fragen zum Inhalt und zum EU-Urheberrecht zu erörtern sowie ein dauerhaftes Finanzierungsmodell für die Europeana vorzuschlagen.
- Die Kommission plant eine Revision der Urheberrechtsrichtlinie (2001/29/EG).

► Urheberrecht

Einbeziehung geschützter Werke

- Viele Zeitdokumente des 20. Jahrhunderts sind urheberrechtlich geschützt. Die Kommission befürchtet, „ein schwarzes Loch des 20. Jahrhunderts“ in der Europeana, wenn die aus dem Urheberrecht resultierenden Schranken nicht überwunden werden. Zu diesem Zweck erwägt sie folgende Möglichkeiten:
 - Europeana oder die ihr zuarbeitenden nationalen Kultureinrichtungen könnten sich mit Rechteinhabern darauf einigen, urheberrechtlich geschützte Werke zu digitalisieren und ihnen dafür ein Entgelt zahlen. Dieser Weg erscheint der Kommission insbesondere im Hinblick auf vergriffene Bücher und ältere Zeitungen sinnvoll.
 - Möglich erscheint ferner, Nutzern keinen unmittelbaren Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zu gewähren, sondern sie auf Webseiten der Rechteinhaber zu verweisen. Letztere könnten dann entscheiden, in welchem Umfang sie geschützte Inhalte über Europeana zeigen wollen.
- Unabhängig von der Art, wie geschützte Werke einbezogen werden, hält es die Kommission für wichtig, dass der Umfang der erlaubten Nutzung in der gesamten EU gleich ausgestaltet ist, um national begrenzte „Silo-Strukturen“ zu vermeiden.

Erleichterte Nutzung „verwaister Werke“

- Die Kommission will die Nutzung von Werken erleichtern, die zwar noch urheberrechtlich geschützt sind, deren Rechteinhaber aber nur schwer oder gar nicht zu ermitteln sind („verwaiste Werke“).
- Im Anschluss an die öffentliche Konsultation des im Juli 2008 vorgelegten Grünbuchs über Urheberrechte in der wissensbestimmten Wirtschaft (vgl. [CEP-Inhaltsangabe](#)) will die Kommission demnächst eine Folgenabschätzung zum Vorgehen bei der Digitalisierung verwaister Werke vorlegen.
- Derzeit analysiert die Kommission die Auswirkungen der Vergleichsvereinbarung, die das Unternehmen Google Inc. zur Erledigung einer Klage eines Verbandes von Rechteinhabern geschlossen hat („Google

Book Settlement“) und die vom zuständigen District Court des US-Bundesstaates New York vorläufig gebilligt wurde.

Grenzen des Urheberrechtsschutzes für ältere Werke

- In Europa und den USA entfällt der Urheberrechtsschutz 70 Jahre nach dem Tod des Rechteinhabers. In den USA gilt diese Regel allerdings nur für Werke, die nach 1922 veröffentlicht wurden. Weil ältere Werke als gemeinfrei gelten, können sie in den USA leichter digital verfügbar gemacht werden als in der EU.
- Die Kommission sieht in dem unterschiedlichen Urheberrechtsschutz für ältere Werke in den USA und der EU ein Problem. Daher plädiert sie dafür, die Erstellung von Listen verwaister und vergriffener älterer Werke zu beschleunigen. Als Alternative schlägt sie auch für die EU die Festlegung und „pragmatische Verwendung“ eines Zeitpunkts in der Vergangenheit vor, ab dem der Urheberrechtsschutz gilt (Stichtagsregelung).

Rechtsfolgen der Digitalisierung gemeinfreier Werke

- Die Kommission ist der Ansicht, dass gemeinfreie Inhalte nicht aufgrund ihrer Digitalisierung Gegenstand von Urheberrechten werden dürfen. Weil die Voraussetzungen für die Begründung von Urheberrechten in den Mitgliedstaaten uneinheitlich sind, sei dies derzeit aber nicht ausgeschlossen.
- Viele Kultureinrichtungen machen Rechte an digitalisierten gemeinfreien Werken geltend oder verlangen Gebühren für das Herunterladen digitalisierter Kopien, um die Kosten der Digitalisierung zu decken. Aus Sicht der Kommission stellt sich die Frage, ob der Zugang zu mit öffentlichen Mitteln digitalisierten Werken in dieser Weise „abgeschottet“ werden darf.
- Soweit eine Digitalisierung gemeinfreier Werke aus finanziellen Gründen nur unter Beteiligung privater Dritter möglich ist, sollten diesen ausschließliche Nutzungsrechte allenfalls für einen befristeten Zeitraum eingeräumt werden.

► Finanzierung

- Bis 2013 wird der Aufbau der Europeana hauptsächlich aus öffentlichen Mitteln finanziert. Insgesamt werden dafür EU-Mittel in Höhe von 7,5 Millionen Euro eingesetzt. Die Mitgliedstaaten sorgen für eine Kofinanzierung.
- Ab 2013 soll die Finanzierung im Wesentlichen auf öffentlich-private Partnerschaften sowie Beiträge der Mitgliedstaaten umgestellt werden.
- Die Kommission rechnet zudem mit geringfügigen Einnahmen durch die Webseite selbst. Eine Bezahlung durch den Endnutzer lehnt die Kommission hingegen ab.

Änderung zum Status quo

Konkrete Änderungen zum Status quo sind derzeit noch nicht erkennbar.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission nimmt zu Fragen der Subsidiarität keine Stellung.

Politischer Kontext

Einen Vorschlag von sechs Staats- und Regierungschefs (DE, FR, IT, HU, ES, PL) vom 28. April 2005 nahm die Kommission zum Anlass, im September 2005 die Initiative „Digitale Bibliotheken“ zu starten. Die technischen Arbeiten werden aus EU-Mitteln kofinanziert.

Die Kommission hat Kultureinrichtungen, Vertreter der Rechteinhaber, Technologieunternehmen und Wissenschaftler zu einer „hochrangigen Expertengruppe“ zusammengeführt, die sich mit Fragen des Urheberrechts, öffentlich-privater Partnerschaften und des wissenschaftlichen Austauschs befasst. Diese Gruppe hat unter anderem eine Musterlizenz für die Digitalisierung vergriffener Werke und eine Vereinbarung über Leitlinien für die systematische Suche nach Rechteinhabern verwaister Werke erarbeitet.

Das Urheberrecht ist auf EU-Ebene bisher durch die zur Revision anstehende Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und verwandter Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (Richtlinie 2001/29/EG) geregelt. Mit dem Grünbuch über Urheberrechte in der wissensbestimmten Gesellschaft [KOM(2008) 466; vgl. [CEP-Inhaltsangabe](#)] hat die Kommission eine Diskussion über Änderungen des europäischen Urheberrechts angestoßen, um dem öffentlichen Interesse an einem möglichst breiten Zugang zu Wissen stärker Rechnung zu tragen als bisher. Dabei soll auch das Autorenarchiv „Arrow“ helfen, das die Ermittlung von Rechteinhabern sowie die Feststellung, ob ein Werk verwaist oder vergriffen ist, erleichtern soll.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

GD Informationsgesellschaft und Medien
Jeder Interessierte darf Stellung nehmen. Das Verfahren endet
am 15. November 2009;
http://ec.europa.eu/information_society/activities/digital_libraries/index_en.htm

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Gegen das Ziel der Kommission, das „kulturelle und wissenschaftliche Erbe Europas“ über das Internet zugänglich zu machen, ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings bestehen im Markt bereits Anreize, dies auf privatwirtschaftlichem Wege zu erreichen, denn der Zugang zu Musik-, Bild- oder Textdateien lässt sich an die Zahlung eines Entgeltes knüpfen. Sofern Nutzer solche Angebote nachfragen, kann sich auch ein entsprechendes Angebot entwickeln. **Die Europeana sollte daher zum Ziel haben, insbesondere solche Inhalte zu sammeln, zu digitalisieren und online verfügbar zu machen, deren privatwirtschaftliche Bereitstellung unwahrscheinlich ist.**

Es ist zudem sachgerecht, Inhalte öffentlicher Museen und Bibliotheken in die Europeana einzustellen, sofern deren Urheberrechte bei diesen liegen. Schließlich ist es das Ziel dieser Einrichtungen, den – in der Regel subventionierten – Zugang der breiten Bevölkerung zu wichtig erachteten Kulturgütern zu ermöglichen. Allerdings befinden sich in den Beständen öffentlicher Einrichtungen viele Werke, deren Rechteinhaber über eigene Online-Dienste verfügen, wie etwa Wissenschaftsverlage. Sofern auch diese Werke in die Europeana aufgenommen werden sollen, müssen entsprechende Lizenzen erworben werden.

Es ist eine politische Entscheidung, von den Nutzern der Europeana – wie von der Kommission vorgesehen – kein Entgelt zu verlangen. Ökonomisch gesehen spricht nichts dagegen, die Nutzer etwa an den Kosten der Digitalisierung oder den Betriebskosten zu beteiligen. Bei einem Verzicht auf Entgelte wird hierfür die Allgemeinheit über Steuern aufkommen müssen.

Befürchtungen, dass eine breit angelegte Digitalisierung von Büchern, Kunstwerken und Tonträgern durch private Unternehmen Monopolstellungen entstehen lassen könnte, sind zunächst berechtigt. Doch durch das Urheberrecht entstehen immer Monopole, auch hinsichtlich der Verwertung von „klassischen“ Büchern, Kunstwerken und Tonträgern. Von daher stellt die derzeitige Digitalisierung einzelner Marktakteure keine neue Bedrohung dar. Denn es steht jedem frei – somit auch der öffentlichen Hand –, von den Rechteinhabern die Rechte an der Digitalisierung zu erwerben. Und selbstverständlich können die Rechteinhaber die Freigabe eines Werkes zur Digitalisierung verweigern oder an Auflagen knüpfen.

Bedenklich ist, dass einzelne Unternehmen sich rechtliche Grauzonen zunutze machen, etwa indem sie Werke eigenmächtig als verwaist bezeichnen und eine Digitalisierung durchführen. **Es ist daher zu begrüßen, dass die Kommission auf einheitliche Regelungen für den Umgang mit verwaisten Werken drängt.** Verbindliche Leitlinien können einheitliche Vorgaben für die Suche nach Rechteinhabern festlegen (vgl. Memorandum of Understanding on Diligent Search Guidelines for Orphan Works). Diese können sicherstellen, dass ein Werk nicht vorschnell als verwaist bewertet wird. Z.B. wäre es erst dann gerechtfertigt, von verwaisten Werken zu sprechen und diese einer Digitalisierung zugänglich zu machen, wenn eine Suche nach Rechteinhabern über Datenbanken wie „Arrow“ erfolglos bleibt. In diesem Fall sollten Autorenvereinigungen anfallende Tantiemen für einen gewissen Zeitraum treuhänderisch verwalten, da der Rechteinhaber zu einem späteren Zeitpunkt ausfindig gemacht werden könnte.

Hingegen ist eine Angleichung des Urheberrechtsschutzes an die Rechtslage in den USA durch Einführung einer „pragmatisch“ anzuwendenden Stichtagsregelung abzulehnen. Denn es ist nicht ausgeschlossen, dass Autoren von Werken, die vor 1923 veröffentlicht wurden, noch nicht 70 Jahre tot sind. Auch hier sind die Urheberrechte, die mittlerweile bei den Erben liegen können, zu respektieren. Vielmehr ist auf die von der Kommission diskutierte intensivierte Suche nach den Rechteinhabern zu setzen, um verwaiste Bücher schneller ausfindig zu machen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Sofern sich durch die Digitalisierung solches Wissen schneller in der Volkswirtschaft verbreiten kann, das zu Innovationen führt, ist mit positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten zu rechnen. Allerdings kann die Innovationskraft einer Volkswirtschaft unter zu lockeren Urheberrechtsbestimmungen leiden: Autoren verlieren dann Anreize, neues Wissen zu generieren.

Folgen für die Standortqualität Europas

Klare Regelungen zum Urheberrecht erhöhen die Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Im Bereich des Urheberrechts verfügt die EU über keine eigenständige Kompetenz. Ein Tätigwerden in diesem Bereich kann sie lediglich auf Art. 95 EGV stützen, soweit die jeweiligen Regelungen der Errichtung oder dem Funktionieren des Binnenmarktes dienen. Die von der Kommission diskutierten Regelungen zur EU-weiten Nutzung geschützter, verwaister und vergriffener Werke erfüllen diese Voraussetzung.

Subsidiarität

Soweit das Urheberrecht die Nutzung geschützter Werke in der gesamten EU ermöglichen soll, kann dies am besten auf EU-Ebene geregelt werden. Gleiches gilt auch für Regelungen in Bezug auf verwaiste und vergriffene Werke, deren Nutzung EU-weit ermöglicht werden soll.

Verhältnismäßigkeit

Inwieweit die geplante Revision der Richtlinie 2001/29/EG die Rechte der Urheber zugunsten eines erleichterten Zugangs zu Wissen einschränken wird, ist derzeit nicht absehbar. Jedenfalls sollte die EU sich bei zukünftigen Regelungen nicht durch den Wettbewerb privater Anbieter wie Google Inc. dazu verleiten lassen, unverhältnismäßig in den Schutz der Urheberrechte einzugreifen. Zu beachten sind die in internationalen Abkommen (Berner Konvention und World Copyright Treaty) festgelegten Maßstäbe. Danach gilt unter anderem, dass der Autor das exklusive Recht hat, das Original oder Kopien seines Werkes der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (Art. 6 World Copyright Treaty). Die gegenwärtige Praxis von Google Inc., geschützte Werke zu digitalisieren und diese Digitalversionen zu verwenden, so lange der Urheber nicht widerspricht, ist damit nicht vereinbar. Diese Ansicht vertritt auch das amerikanische Justizministerium in seiner Stellungnahme zum Googles Book Settlement.

Probleme ergeben sich auch bei vergriffenen Werken. Auch hier müssen die Rechte und Interessen des Autors berücksichtigt werden. Es bleibt immer zu beachten, dass letztlich der Rechteinhaber über sein Werk entscheiden darf. Denn es ist nicht unüblich, dass ein Werk nicht neu aufgelegt wird, weil sich der Autor von dem Inhalt distanzieren möchte. Eine Digitalisierung liefe diesem Interesse zuwider.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Dem Urheber steht das ausschließliche Recht zu, sein Werk in nicht-körperlicher Form öffentlich zugänglich zu machen (Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2001/29/EG). Die Erlaubnis des Urhebers, sein Werk öffentlich zugänglich zu machen, gilt dabei nicht automatisch EU-weit (Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2001/29/EG). Dies müsste geändert werden, um die von der Kommission befürchtete „Silo-Wirkung“ zu verhindern. Das EU-Recht weist dem Urheber auch das ausschließliche Vervielfältigungs- und das Verbreitungsrecht durch Verkauf oder auf sonstige Weise zu (Art. 2 und Art. 4 der Richtlinie 2001/29/EG). Die Überlegungen der Kommission zur Einbeziehung geschützter Werke in die Europeana sind damit vereinbar.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

§ 16 des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Rechte (UrhG) begründet für den Urheber das Recht, darüber zu entscheiden, ob sein Werk vervielfältigt wird. Auch das Einscannen gilt dabei als Vervielfältigung (Bundesgerichtshof, Urteil vom 5. Juli 2001 – I ZR 335/98). Erlaubt ist es dagegen, im Internet öffentlich zugängliche Werke durch eine Verlinkung als Volltext anzuzeigen (Bundesgerichtshof, Urteil vom 17. Juli 2003 - I ZR 259/00).

Alternatives Vorgehen

–

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

–

Zusammenfassung der Bewertung

Europeana kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Werke zu digitalisieren, an denen kein privatwirtschaftliches Interesse besteht. Zudem können die Bestände öffentlicher europäischer Kultureinrichtungen einem breiteren Publikum zugänglich gemacht werden, sofern das Einverständnis aller Rechteinhaber vorliegt. Es ist zu begrüßen, dass die Kommission auf einheitliche Regelungen für den Umgang mit verwaisten Werken drängt.