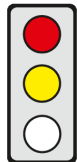


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Der grenzüberschreitende Zugang zu Fernseh- und Radiosendungen über digitale Vertriebswege soll erleichtert werden.

Betroffene: Verbraucher, Rechteinhaber, Rundfunksender, Anbieter von Online-Diensten, Betreiber von Weiterverbreitungsdiensten, Verwertungsgesellschaften.



Pro: Das Ursprungslandprinzip und die obligatorische kollektive Rechtewahrnehmung erleichtern die EU-weite grenzüberschreitende Verbreitung von Fernseh- und Radiosendungen.

Contra: (1) Das Ursprungslandprinzip verstößt aber gegen die Grundrechte der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 GRCh) und des Eigentums (Art. 17 GRCh), da es unverhältnismäßig ist.

(2) Die Verordnung verzerrt den Wettbewerb, denn sie ist weder anbieter- noch technikneutral.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 594 vom 14. September 2016 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.**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Fernseh- und Radiosendungen werden neben der herkömmlichen Ausstrahlung oft (S. 1)
 - von den Rundfunksendern online übertragen und
 - durch andere Anbieter weiterverbreitet.
- Fernseh- und Radiosendungen enthalten u.a. (Erwägungsgrund 3)
 - durch Urheberrechte geschützte Werke, etwa Musikwerke, und
 - durch „verwandte Schutzrechte“ geschützte „sonstige Schutzgegenstände“, etwa Musikaufführungen.
- Für die Ausstrahlung, Online-Übertragung und Weiterverbreitung benötigen die Rundfunksender und Weiterverbreiter Rechte – wie das Recht zur öffentlichen Wiedergabe –, die sie in einem Lizenzierungsprozess von Rechteinhabern oder Verwertungsgesellschaften erwerben müssen (Erwägungsgrund 3).
- Besonders bei grenzüberschreitenden Ausstrahlungen und Weiterverbreitungen sowie grenzüberschreitend zugänglichen Online-Übertragungen ist der Lizenzierungsprozess laut Kommission oft sehr aufwendig, da er häufig in allen betroffenen Mitgliedstaaten einzeln erfolgen muss (SWD(2016) 301 S. 22).
- Die Satelliten- und Kabelrichtlinie (93/83/EWG) vereinfacht bereits den Lizenzierungsprozess für grenzüberschreitende Ausstrahlungen via Satellit und Weiterverbreitungen via Kabel, nicht jedoch für Online-Übertragungen und moderne Weiterverbreitungswege wie das Internet (S. 1).
- Dies ist laut Kommission ein Grund dafür, dass EU-Bürger Fernseh- und Radiosendungen aus anderen Mitgliedstaaten „häufig“ online nicht empfangen können und die Zahl grenzüberschreitender Weiterverbreitungen in der EU variiert (S. 1).
- Die Verordnung soll den EU-weiten Zugang zu Fernseh- und Radiosendungen erleichtern und dem technologischen Wandel Rechnung tragen, indem sie den Lizenzierungsprozess vereinfacht für (S. 1)
 - „ergänzende Online-Dienste“ von Rundfunksendern und
 - grenzüberschreitende „Weiterverbreitungsdienste“.

► Ergänzende Online-Dienste

- Ergänzende Online-Dienste sind Dienste, mit denen ein Rundfunksender selbst oder über Dritte Fernseh- oder Radiosendungen online stellt (Art. 1 lit a), und zwar
 - zeitgleich mit der Ausstrahlung, z.B. als „Live-Streams“ („Simulcasting-Dienste“), oder
 - nach der Ausstrahlung für begrenzte Zeit, z.B. in einer Online-Mediathek („Catch-up-Dienste“).
- Ergänzende Online-Dienste umfassen auch Materialien, die die Ausstrahlungen ergänzen, z.B. Vorschauen zum Sendeinhalt (Art. 1 lit. b, Erwägungsgrund 8).
- Keine ergänzenden Online-Dienste sind insbesondere
 - Online-Stellungen einzelner in den Sendungen der Ausstrahlung enthaltener Werke oder „sonstiger Schutzgegenstände“, wie einzelne Musikwerke oder Bilder (Erwägungsgrund 8) und
 - Online-Stellungen, bei denen z.B. einzelne Musik- oder Filmwerke oder Videos ausstrahlungsunabhängig zur Verfügung gestellt werden – wie bei Youtube oder iTunes – (Erwägungsgrund 8) und

- das „Webcasting“, wie fernseh- und radioähnliche Ausstrahlungen, die nur online – und ohne herkömmliches Pendant – erfolgen, sowie Dienste, die solche Ausstrahlungen ergänzen (SWD(2016) 301, S. 26).

► **Ursprungslandprinzip für „ergänzende Online-Dienste“**

- Die „urheberrechtlich relevanten Vorgänge“ – also die öffentliche Wiedergabe, Zugänglichmachung und Vervielfältigung –, die für das Angebot ergänzender Online-Dienste notwendig sind, gelten fiktiv immer nur als in dem Mitgliedstaat erfolgt, in dem der Rundfunksender seine Hauptniederlassung hat, selbst wenn sie tatsächlich im EU-Ausland erfolgen (Ursprungslandprinzip; Art. 2 Abs. 1, S. 8). Ein Rundfunksender muss somit nur die notwendigen Rechte für den Mitgliedstaat seiner Hauptniederlassung erwerben und nicht für andere Mitgliedstaaten, aus denen Verbraucher auf seinen Dienst zugreifen wollen.
- Das Ursprungslandprinzip gilt nach Ablauf einer Übergangsfrist auch für bestehende Lizenzverträge, um eine Umgehung durch Laufzeitverlängerungen zu verhindern (Erwägungsgrund 15, Art. 5).
- Die Rechteinhaber können auch zukünftig
 - ihre Lizenzen zu unterschiedlichen Entgelten und Bedingungen an Rundfunksender aus verschiedenen Mitgliedstaaten vergeben (S. 7) und
 - andere Einschränkungen der Rechteverwertung, insbesondere die Beschränkung auf bestimmte Übertragungstechniken oder Sprachfassungen, vornehmen (Erwägungsgrund 11).

► **Grenzüberschreitende Weiterverbreitungsdienste**

- Weiterverbreitungsdienste sind Dienste, die die Erstaussstrahlung von Fernseh- und Radiosendungen empfangen und weiterverbreiten (Art. 1 lit. b).
- Die Weiterverbreitungsdienste bündeln häufig eine Vielzahl an Fernseh- oder Radiokanälen von Rundfunksendern zu gebührenpflichtigen Paketen (S. 1). Ein Beispiel ist EntertainTV der Deutschen Telekom.
- Die Verordnung gilt nur für Weiterverbreitungsdienste, die Sendungen in anderen EU-Ländern als dem der Erstaussstrahlung weiterverbreiten (Art. 1 lit. b). In der Regel empfängt in diesem Fall der Weiterverbreitungsdienst die Erstaussstrahlung aus dem Ausland und verbreitet sie in seinem Sitzland weiter.
- Die Verordnung gilt außerdem nur für Weiterverbreitungen, die (Art. 1 lit. b)
 - zum öffentlichen Empfang bestimmt sind,
 - zeitgleich, unverändert und vollständig erfolgen,
 - nicht über das für alle Dienste „offene Internet“, sondern über „geschlossene“ Netze erfolgen (s.a. Erwägungsgründe 12, 13).
 - Geschlossene Netze sind – ggf. mit deren Zugangstechnologien, wie Receivern oder Zugangsboxen – vollständig oder teilweise einem Weiterverbreitungsdienst „gewidmet“ (SWD(2016) 301, S. 41).
 - Hierzu zählen insbesondere Satelliten, digitale Antennennetze, Mobilnetze und „Internet Protocol Television“ („IPTV“) (Erwägungsgrund 12).
 - „IPTV“ ist der Empfang von Fernseh- oder Radiosendungen über ein „geschlossenes“, internetprotokollgestütztes Netz (S. 1), z.B. EntertainTV.
- Die Verordnung gilt nicht für (Art. 1 lit. b)
 - Weiterverbreitungen über Kabelkanäle; für sie gilt die Satelliten- und Kabelrichtlinie [93/83/EWG];
 - Weiterverbreitungen von Erstaussstrahlungen, die ausschließlich online erfolgen, und
 - Weiterverbreitungen, die der erstausstrahlende Rundfunksender selbst vornimmt.

► **„Obligatorische kollektive Rechtewahrnehmung“ für Weiterverbreitungsdienste**

- Rechteinhaber dürfen die Weiterverbreitung ihrer Werke nur über eine Verwertungsgesellschaft genehmigen oder verweigern (Art. 3 Abs. 1).
- Wenn der Rechteinhaber keine Verwertungsgesellschaft bevollmächtigt, gilt diejenige als bevollmächtigt, die entsprechende Rechte im betroffenen Mitgliedstaat wahrnimmt (Art. 3 Abs. 2). Kommen mehrere Verwertungsgesellschaften in Frage, muss der Mitgliedstaat eine auswählen (Art. 3 Abs. 3).
- Hat ein Rechteinhaber die Verwertungsgesellschaft nicht selbst bevollmächtigt, hat er ihr gegenüber dennoch die gleichen Rechte – etwa Vergütungs- oder Auskunftsansprüche – wie bei Bevollmächtigung. Er kann diese innerhalb eines vom Mitgliedstaat festzulegenden Zeitraums geltend machen, der von der „Weiterverbreitung“ an gerechnet nicht kürzer als drei Jahre sein darf. (Art. 3 Abs. 4)
- Die obligatorische kollektive Rechtewahrnehmung gilt nicht für Rundfunksender, wenn diese selbst Rechteinhaber in Bezug auf eine Ausstrahlung sind oder entsprechende Rechte wahrnehmen (Art. 4).

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Die Verordnung erweitert den Anwendungsbereich des Ursprungslandprinzips von Ausstrahlungen über Satellit – geregelt in der Satelliten- und Kabelrichtlinie (93/83/EWG) – auf ergänzende Online-Dienste.
- Die Verordnung erweitert den Anwendungsbereich der obligatorischen kollektiven Rechtewahrnehmung von Weiterverbreitungen über Kabel – geregelt in der Satelliten- und Kabelrichtlinie (93/83/EWG) – auf grenzüberschreitende Weiterverbreitungsdienste über geschlossene Netze.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Ein EU-weit breiterer Zugang zu Fernseh- und Radiosendungen ist nur effektiv auf EU-Ebene erzielbar (S. 3).

Politischer Kontext

Die Verordnung ist Teil der Strategie für den digitalen Binnenmarkt [COM(2015) 192, s. [cepAnalyse](#)]. Sie soll zur stufenweisen Beseitigung der „Hindernisse für den grenzüberschreitenden Zugang zu Inhalten und die Verbreitung von Werken“ beitragen, die in der Mitteilung „Schritte zu einem modernen, europäischeren Urheberrecht“ [COM(2015) 626] vorgeschlagen wird.

Stand der Gesetzgebung

14.09.16 Annahme durch Kommission
16.10.16 1. Lesung Europäisches Parlament
28.11.16 Erörterung im Rat
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Recht (federführend), Berichterstatter: D. Köster (S&D-Fraktion, D)
Bundesministerien: Justiz und Verbraucherschutz (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Recht und Verbraucherschutz (federführend); Wirtschaft und Energie; Bildung; Kultur und Medien
Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm: Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das Ursprungslandprinzip und die obligatorische kollektive Rechtswahrnehmung erleichtern einerseits EU-weit **die grenzüberschreitende Verbreitung von Fernseh- und Radiosendungen**, da sie die dafür notwendigen Lizenzierungen eliminieren bzw. vereinfachen. Andererseits haben sie mehrere negative Effekte.

Das Ursprungslandprinzip schränkt das Eigentum, die Vertragsfreiheit und die unternehmerische Freiheit der Rechteinhaber ein, da diese – nachdem sie Inhalte einem ergänzenden Online-Dienst zur Verfügung gestellt haben – **nur noch begrenzt darüber entscheiden können, aus welchen Mitgliedstaaten Konsumenten über ergänzende Online-Dienste auf ihre Inhalte zugreifen können.**

Denn bisher ist den Rundfunksendern ein aktives Verkaufsangebot ins Ausland aufgrund nationaler Lizenzen untersagt. Da man online den passiven Zugriff durch Konsumenten kaum von einem aktiven Angebot unterscheiden kann, unterbinden die Rundfunksender von sich aus den Zugriff auf ihre Online-Dienste aus anderen Mitgliedstaaten durch Geoblocking. Durch das Ursprungslandprinzip entfällt das; Rundfunksender dürfen ihre Dienste nun aktiv ins Ausland anbieten. Um das zu verhindern, müssen die Rechteinhaber die Rundfunksender zukünftig explizit vertraglich zu Geoblocking verpflichten, was wettbewerbsrechtlich oft nicht zulässig ist.

Zwar dürfen die Rechteinhaber weiterhin unterschiedliche Lizenzentgelte von Rundfunksendern aus verschiedenen Mitgliedstaaten verlangen. Eine länderweise Lizenzierung lässt sich so jedoch nur effektiv durchsetzen, wenn – insbesondere aufgrund von Sprachbarrieren – die Nachfrage nach ergänzenden Online-Diensten von Rundfunksendern außerhalb ihres Mitgliedstaates gering ist. Das dürfte beispielsweise für ergänzende Online-Dienste in englischer Sprache oft nicht gelten. In solchen Fällen können die Rechteinhaber den Rundfunksendern das Online-Stellen einzelner Inhalte oder bestimmter Sprachfassungen nur noch komplett verwehren.

Das Ursprungslandprinzip kann daher auch dazu führen, dass Rechteinhaber den Rundfunksendern vermehrt – vor allem hochwertige und englischsprachige – Inhalte nicht mehr anbieten, sondern über andere – insbesondere gebührenpflichtige – Kanäle vertreiben, über die sie weiterhin eine europaweite Ausstrahlung verhindern können. Das eigentliche Ziel der Regulierung würde so konterkariert.

Unklar ist außerdem, ob das Ursprungslandprinzip die Lizenzierung für die Rundfunksender wirklich substantiell erleichtert. Die Kommission hat nicht überzeugend begründet, ob die gegenwärtigen Verfahren für eine EU-weite Bereitstellung tatsächlich Schwierigkeiten bereiten.

Auch die obligatorische kollektive Rechtswahrnehmung schränkt die Vertragsfreiheit und die unternehmerische Freiheit der Rechteinhaber ein, denn sie zwingt Rechteinhaber dazu, sich für die Lizenzierung von Weiterverbreitungsdiensten von einer Verwertungsgesellschaft vertreten zu lassen. Eine individuelle Vermarktung ihrer Rechte ist nur noch begrenzt möglich. Zwar ist es für die Weiterverbreitungsdienste eine Erleichterung, dass sie sich nicht mehr an einzelne Rechteinhaber, sondern nur noch an wenige Verwertungsgesellschaften wenden müssen, wenn sie ausländische Kanäle in ihr Programm aufnehmen wollen. Allerdings ist fraglich, wie stark sie damit entlastet werden.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Verordnung verzerrt den Wettbewerb, da sie weder anbieter- noch technikneutral ausgestaltet ist. Das Ursprungslandprinzip privilegiert die ergänzenden Online-Dienste der Rundfunksender, denn für konkurrierende andere Online-Dienste, wie bestimmte Webcastingdienste, gilt es nicht. Die obligatorische kollektive Rechtswahrnehmung privilegiert die Weiterverbreitung über „geschlossene Netze“, denn für ähnliche und daher konkurrierende Weiterverbreitungsdienste über das offene Internet – etwa Zattoo – gilt sie nicht.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

vernachlässigbar

Folgen für die Standortqualität Europas

vernachlässigbar

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Art. 114 AEUV ermächtigt die EU zur Harmonisierung der nationalen Urheberrechtsvorschriften zur Förderung des grenzüberschreitenden Zugangs zu geschützten Inhalten.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Die Wahl der Verordnung als Instrument zur Rechtsetzung ist verhältnismäßig (Art. 5 Abs. 4 AEUV). Zur Regelung von Satellitenübertragungen und Kabelweiterverbreitungen hatte die Kommission zwar noch die Form der Richtlinie gewählt, eine entsprechende weitere Richtlinie oder die Erweiterung der Satelliten- und Kabelrichtlinie würden den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung aber keinen entscheidend größeren Entscheidungsspielraum belassen. Denn Ziel des Vorschlags ist unter anderem die volle Deckungsgleichheit der betroffenen urheberrechtlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten. Um dies zu erreichen, dürften alternative Richtlinienvorgaben den Mitgliedstaaten kaum Umsetzungsspielraum belassen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Das Ursprungslandprinzip verstößt in seiner derzeitigen Form und mit der derzeitigen Begründung **gegen die Grundrechte der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 GRCh) und des Eigentums (Art. 17 GRCh), da es unverhältnismäßig ist.**

Eingriffe in diese Grundrechte können unter anderem aus Gründen des ebenfalls grundrechtlich geschützten Rechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 11 GRCh) gerechtfertigt werden, sofern sie verhältnismäßig sind (Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh).

Die Kommission hat nicht überzeugend dargelegt, inwiefern Hürden für die grenzüberschreitende Erbringung von ergänzenden Online-Diensten bestehen, durch welche **das Ursprungslandprinzip** in der vorgeschlagenen Form **gerechtfertigt wäre.** Da die grenzüberschreitende Erreichbarkeit ergänzender Online-Dienste technisch unterbunden werden kann, besteht für die Dienste-Anbieter auch bislang keine Rechtsunsicherheit, für welche Länder sie Lizenzen erwerben müssen, wie dies etwa bei der Satellitenübertragung vor Einführung des Ursprungslandprinzips der Fall war. Ebenso hat die Kommission nicht hinreichend mit Daten unterlegt, inwiefern das Ursprungslandprinzip zur Minderung der Transaktionskosten im Lizenzierungsprozess geeignet ist. Denn Rundfunksender, die Inhalte über einen ergänzenden Online-Dienst anbieten wollen, müssen zumindest die Rechte für das Ursprungsland klären und erwerben. Die dabei zu erwerbenden Nutzungsrechte sind bereits EU-rechtlich harmonisiert. Warum der gleichzeitige Erwerb einer Lizenz für andere Länder die Transaktionskosten erhöhen sollte, erschließt sich also nicht.

Eine Rechtfertigung folgt lediglich daraus, dass derzeit die Einschränkungen des Urheberrechtsschutzes aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Mitgliedstaaten divergieren. Daher kommt es vor, dass die Online-Bereitstellung von Inhalten zu bestimmten Zwecken etwa im Sitzland ohne Lizenz zulässig ist, während dafür im EU-Ausland Lizenzen erworben werden müssen. Dies würde das Ursprungslandprinzip lösen. **Es wäre** insofern jedoch **ausreichend, das Ursprungslandprinzip nur für** geschützte Inhalte in solchen **Sendungen einzuführen, an deren grenzüberschreitender Zugänglichkeit** in Abwägung mit dem Eingriff in unternehmerische Freiheit und Eigentum **ein schützenswertes öffentliches Informationsinteresse besteht.**

Für die Weiterverbreitungsdienste hingegen ermöglicht die Verpflichtung zur kollektiven Rechtklärung ein einfaches, zeitnahes und rechtssicheres Verfahren. Da zudem nur ohnehin gesendete Inhalte betroffen sind, rechtfertigt dies den Eingriff in die unternehmerische Freiheit.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Abzuwarten bleibt, ob der deutsche Gesetzgeber die obligatorische kollektive Rechtswahrnehmung zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen auf rein inländische Sachverhalte ausweiten wird. Dies bedürfte einer Änderung des Urheberrechtsgesetzes.

Zusammenfassung der Bewertung

Das Ursprungslandprinzip und die obligatorische kollektive Rechtswahrnehmung erleichtern zwar die EU-weite Verbreitung von Fernseh- und Radiosendungen. Das Ursprungslandprinzip verstößt aber gegen die Grundrechte der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 GRCh) und des Eigentums (Art. 17 GRCh), da es unverhältnismäßig ist. Die Verordnung verzerrt den Wettbewerb, denn sie ist weder anbieter- noch technikneutral.