

Zweiter Zwischenbericht

der Enquete-Kommission

**Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg
in die Informationsgesellschaft *)**

zum Thema

Neue Medien und Urheberrecht

**) Eingesetzt durch Beschluß des Deutschen Bundestages vom 5. Dezember 1995 – Drucksache 13/3219.*

Zusammensetzung der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“

Mitglieder

Vorsitzender: Siegmard Mosdorf, MdB
Stellvertretender Vorsitzender: Dr. Michael Meister, MdB

Die Abgeordneten

Ordentliche Mitglieder: *Stellvertretende Mitglieder:*

CDU/CSU

Dr. Maria Böhmer, MdB	Klaus Brähmig, MdB
Dr. Martin Mayer, MdB (Obmann)	Renate Diemers, MdB
Dr. Michael Meister, MdB	Elmar Müller, MdB
Wilfried Seibel, MdB	Johannes Singhammer, MdB
Hans-Otto Wilhelm, MdB	Werner Lensing, MdB

SPD

Doris Barnett, MdB (Obfrau)	Lilo Blunck, MdB
Eike Hovermann, MdB	Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, MdB
Thomas Krüger, MdB	Ludwig Stiegler, MdB
Siegmard Mosdorf, MdB	Jörg Tauss, MdB

F.D.P.

Dr. Max Stadler, MdB (Obmann)	Jürgen Koppelin, MdB
-------------------------------	----------------------

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rezzo Schlauch, MdB (Obmann)	Dr. Manuel Kiper, MdB
------------------------------	-----------------------

PDS

Wolfgang Bierstedt, MdB (Obmann)	Gerhard Jüttemann, MdB
----------------------------------	------------------------

Die Sachverständigen

Dr. Dr. Heike von Benda
Unternehmensberaterin mit Schwerpunkt „Neue elektronische Medien“,
Nürtingen

Prof. Dr. Jürgen Doeblin
Fachbereich Betriebswirtschaftslehre an der Fachhochschule Nürnberg

Hans-Roland Fäßler
Sprecher der Geschäftsführung G+J Funk- und Fernsehproduktions GmbH,
Bertelsmann AG, Hamburg

Kurt van Haaren
Vorsitzender der Deutschen Postgewerkschaft (DPG), Frankfurt

Prof. Dr. Hans J. Kleinsteuber
Institut für Politische Wissenschaft und Institut für Journalistik,
Fachbereich Philosophie und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg

Prof. Dr. Herbert Kubicek
Hochschullehrer für Angewandte Informatik mit dem Schwerpunkt
Telekommunikation und Informationsmanagement der Universität Bremen

Prof. Dr. Gisela Losseff-Tillmanns
Fachbereich Sozialpädagogik, Fachgebiet Soziologie der Fachhochschule
Düsseldorf

Prof. Dr. Wernhard Möschel
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht,
Arbeitsschwerpunkte Deutsches und Internationales Kartellrecht,
Wirtschaftsordnungsrecht und Bankenrecht der Juristischen Fakultät Tübingen

Prof. Dr. Arnold Picot
Institut für Organisation, Seminar für betriebswirtschaftliche Informations-
und Kommunikationsforschung, Fakultät für Betriebswirtschaftslehre
der Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Hans Poerschke
Dipl.-Journalist, Mitglied des Rundfunkrates des MDR, Leipzig

Prof. Dr. Reinhart Ricker
Professur für Medienrecht und Medienpolitik am Institut für Publizistik
der Universität Mainz

Prof. Dr. Eberhard Witte
Institut für Organisation der Ludwig-Maximilians-Universität München

Kommissionssekretariat

Der Enquete-Kommission wurde vom Deutschen Bundestag zur organisatorischen
und wissenschaftlichen Unterstützung ihrer Arbeit ein Sekretariat zur Verfügung
gestellt.

Leiter des Sekretariats:
Dr. Gerd Renken

Wissenschaftliche Mitarbeiter:
Martina Fritsch, Sozialwissenschaftlerin
Andreas Kühling, Diplom-Ökonom (Msc.)
Isolde Kießling, Diplom-Ökonomin
Dr. Lorenz Müller, Jurist
Dr. Christoph Werth, Politikwissenschaftler M.A.

Sachbearbeiter/Büroleiter:
Klaus Braun, Diplom-Betriebswirt (FH)

Die Kommission dankt den Sachverständigen, Instituten und Organisationen,
die ihre Arbeit durch die Bereitstellung von Materialien unterstützt haben.

Vorwort

Die Ende 1995 vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ hat am 31. Januar 1996 ihre Arbeit aufgenommen. Am 7. November 1996 legte sie ihren ersten Zwischenbericht mit dem Titel „Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb. Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien“ vor (Drucksache 13/6000). Seitdem hat sich die Kommission mit zahlreichen weiteren Themen beschäftigt, die von durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnik bedingten Veränderungen für die Wirtschafts- und Arbeitswelt bis hin zu den durch die rasante technische Entwicklung entstandenen Herausforderungen für den Jugendschutz reichen.

Das Thema des nun vorgelegten zweiten Zwischenberichts mit dem Titel „Neue Medien und Urheberrecht“ ist für die Informationsgesellschaft von besonders großer Wichtigkeit. Neueren Untersuchungen zufolge werden bereits heute ca. 4 % des Bruttosozialprodukts in Wirtschaftsbereichen erwirtschaftet, in denen urheberrechtlich geschützte Werke geschaffen oder verwertet werden. Die vom Urheberrecht bestimmten Industriezweige sind damit in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung mit dem Maschinenbau vergleichbar. Der Fortschritt der digitalen Technologien und der schnell voranschreitende Ausbau der weltweiten Informationsnetze werden diese Bedeutung noch weiter vergrößern. Die wirtschaftliche Verwertung schöpferischer Leistungen und die von ihr abhängigen Wirtschaftsbereiche nehmen daher immer mehr eine Schlüsselposition für Volkswirtschaft und Beschäftigung ein.

Die Enquete-Kommission hat die zentrale Bedeutung des Urheberrechts für die Informationsgesellschaft erkannt und die Entwicklung von nationalen und internationalen Perspektiven auf diesem Gebiet zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit gemacht. Nachdem ein Positionspapier der Kommissionsmitglieder Prof. Dr. Möschel und Ludwig Stiegler, MdB, auf den www-Seiten der Enquete-Kommission im Internet veröffentlicht worden war, veranstaltete die Kommission am 27. Januar 1997 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen und setzte sich danach noch auf mehreren Sitzungen mit Fragen des Urheberrechts auseinander. In den Zwischenbericht eingeflossen sind zudem zahlreiche schriftliche Stellungnahmen und Gutachten von Sachverständigen, Instituten und Organisationen.

Die Arbeit der Kommission fiel in eine auch für das Urheberrecht bewegte Zeit. Sie hatte zahlreiche Veränderungsprozesse zu beachten, die bereits durch den Erfolg der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien angestoßen worden waren – die Ergebnisse der Konferenz der World Intellectual Property Organization (WIPO) ebenso wie von der Europäischen Kommission ausgehende Entwicklungen. Hinzu kam eine intensive internationale Diskussion, in der sich außerordentlich unterschiedliche Positionen über die Rolle des Urheberrechts in einer von digitaler Informationsvermittlung geprägten Welt nahezu unversöhnlich gegenüberstanden: sie reichten von der Einschätzung, das Urheberrecht werde weitgehend an Bedeutung verlieren oder gar überflüssig werden bis hin zu engagierten Plädoyers für drastische Veränderungen der bestehenden Rechtslage.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, das bestehende deutsche Urheberrecht nur zurückhaltend zu reformieren. Vorschnelle Reaktionen des Gesetzgebers könnten allzu leicht das Gegenteil dessen bewirken, was sie bezwecken, nämlich in einer Zeit schneller technischer Entwicklungen Rechtssicherheit herzustellen. Nur Rechtssicherheit aber kann jenen verlässlichen Rahmen für Wirtschaft und Verbraucher schaffen, der die Grundlage für eine breite Akzeptanz der durch die neuen Technologien eröffneten großen Möglichkeiten bildet.

Bei alledem kann man guter Hoffnung sein: Die Geschichte des Urheberrechts ist eine Geschichte seiner Anpassung an technische Entwicklungen. Das Urheberrecht hat die Möglichkeiten der Fotokopie ebenso erfolgreich integrieren können

wie das Aufkommen der Videogeräte. Dazu haben neben der Rechtsprechung auch immer wieder behutsame gesetzgeberische Änderungen und Ergänzungen beigetragen. Mit diesen Mitteln werden auch die in der Informationsgesellschaft an das Urheberrecht gestellten Anforderungen erfüllt werden können.

Bonn, den 23. Juni 1997

Siegmar Mosdorf, MdB

Vorsitzender der Enquete-Kommission
„Zukunft der Medien in Wirtschaft
und Gesellschaft – Deutschlands Weg
in die Informationsgesellschaft“

Zwischenbericht Neue Medien und Urheberrecht

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Der Auftrag und seine Durchführung	8
2. Die Fragestellungen	8
2.1 Neue Medien	8
2.2 Das urheberrechtlich Neuartige	8
3. Orientierungen für den Gesetzgeber	9
3.1 Ökonomische Effizienz und verfassungsrechtliche Vorgaben	9
3.1.1 Zielkonflikt zwischen Herstellung und Nutzung von Informationsgütern	9
3.1.2 Leitlinien	10
3.2 Rechtsprechung und Tätigwerden des Gesetzgebers	10
3.2.1 Zur Praxis	10
3.2.2 Rechtssicherheit durch Gesetzgebung	10
3.3 Regelungsdichte	11
3.4 Sinnfälligkeit nationaler Regelung	11
4. Einzelfragen	12
4.1 Neue Werkart?	12
4.2 Erweiterte Verwertungsrechte?	12
4.2.1 Elektronischer Abruf	12
4.2.2 Neujustierung der Schranken als eigentliches Problem	13
4.2.3 Private Vervielfältigung	13
4.2.4 Versand von Kopien	13
4.2.5 Pressespiegel	13
4.2.6 „Links“ und „Frames“	14
4.2.7 Hersteller von Tonträgern	14
4.3 Erschöpfung von Verwertungsrechten	15
4.4 Urheberpersönlichkeitsrecht	15
4.5 Urhebervertragsrecht	16
4.5.1 Noch nicht bekannte Nutzungsarten	16
4.5.2 Eine grundsätzliche Perspektive	17
4.5.3 Stellenwert von urheberrechtlichen Verwertungsgesellschaften	17
4.6 Die Verantwortlichkeit von Service-Providern	17
4.6.1 Zu Artikel 1 § 5 IuKDG	18
4.6.2 Flankierende Vorschläge?	18
4.7 Auswirkungen der Internationalität	19
4.7.1 Das anwendbare Recht	19
4.7.2 Internationale Kooperation	19
5. Zusammenfassung der konkreten Empfehlungen	20

1. Der Auftrag und seine Durchführung

Die Enquete-Kommission legt hiermit ihren zweiten Zwischenbericht vor. Sie hält eine Fortentwicklung des Urheberrechts für besonders wichtig, um verlässliche Rahmenbedingungen für die neuen Medien zu gewährleisten. Am 27. Januar 1997 hatte die Kommission eine öffentliche Anhö-

rung zum Thema „Schutz von Urheberrecht und Copyright“ veranstaltet. Die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen der zahlreichen Sachverständigen waren für die Meinungsbildung von großer Bedeutung. Allen Teilnehmern sei auch an dieser Stelle gedankt.

2. Die Fragestellungen

2.1 Neue Medien

Der Begriff „Neue Medien“ wird hier als bloßer Arbeitsbegriff zugrunde gelegt. Er bezeichnet Dienstleistungen, die aufgrund technischer Innovationen möglich geworden sind. Das im Zusammenhang mit der Urheberrechtsentwicklung entscheidende Merkmal dieser Innovationen ist die Möglichkeit, Informations- und Unterhaltungsangebote für die Verbreitung wie für den „Konsum“ durch den Letztverbraucher zu digitalisieren. Was durch die Digitaltechnik bereits jetzt an neuen Dienstleistungsangeboten entstanden ist, kann keineswegs als eine abgeschlossene Entwicklung angesehen werden. Die Entwicklung wird vielmehr voraussichtlich in wenigen Jahren zu einem Zusammenwachsen von Computer-, Telekommunikations- und audiovisueller Technik führen.

Als Charakteristika dieser neuen Medien seien genannt:

- Integration bislang unterschiedlicher Kommunikationsinhalte und unterschiedlicher Kommunikationswege (Audio, Video, Text, Bild und Graphik);
- neben der Digitalisierung die Datenkompression als Grundlage für die Übertragung und Verarbeitung großer Datenmengen;
- Zweiweg- anstelle von Einwegkommunikation mit der Möglichkeit der interaktiven Nutzung.

Nahe den traditionellen Werkverkörperungen sind Off-line-Medien wie CD, CD-Rom, CD-Plus, interaktive CDI, digitale Audiobänder (DAT), digitale Kompaktkassetten (DCC) und die wiederbespielbare CD. Unkörperliche digitale Nutzungsarten sind die On-line-Medien. Hier werden digital gespeicherte Werke über materielle Kabel- und immaterielle Satellitennetze ausgesendet oder abgerufen.

Nach allgemeiner Einschätzung zeichnen sich für diese neuen Medien hauptsächlich die folgenden Anwendungsbereiche ab:

- Der Geschäftssektor mit Anwendungen, die sich gleichzeitig im privaten wie im öffentlichen Sektor ergeben (Bürotechnik, Finanzinformationen und dergleichen),
- der Informations- und Bildungssektor einschließlich praktischer Anwendungen (Unterricht),
- der elektronische Fernkauf,
- der Sektor medizinische Betreuung (Behandlung auf Entfernung, Betreuung zu Hause),
- der Bereich Unterhaltung und Freizeitgestaltung; hier nehmen Programme und audiovisuelle Spiele einen zentralen Platz ein.

2.2 Das urheberrechtlich Neuartige

Fragt man von einem urheberrechtlichen Interesse her, was an der skizzierten Entwicklung neuartig ist, so ergibt sich im wesentlichen dieses:

- Digitale Speicher- und Kommunikationstechniken erlauben anders als die überkommenen sequenziellen Strukturen den zielgenauen Zugriff auf jeden Punkt eines gespeicherten und individuell abrufbaren Werkes. Wer ein Schaubild aus einem Buch benötigt, muß sich nicht mehr den gesamten Band besorgen.
- Eine Möglichkeit zur interaktiven Kommunikation wird eröffnet, sei es zwischen den Netzteilnehmern untereinander, sei es zwischen diesen und dem sog. Service-Provider.
- Veränderungen und Kombinationen von Werken, auch deren Entstellung, werden mühelos möglich. Sie können in dieser veränderten Form auch wieder in ein Netz eingegeben und von Dritten abgerufen werden.
- Aufgrund hoher Investitionskosten sind neue Dienste zum Teil auf grenzüberschreitende Anwendung bis hin zu einer globalen Vermarktung angelegt. Dies kann mit dem überkommenen Territorialitätsprinzip, was den Schutzbereich von

geistigem Eigentum anbelangt, in Kollision geraten: Ein über Satellit für den Empfang in mehreren Ländern bestimmter Film darf insgesamt nicht abgestrahlt werden, wenn er nur in einem einzelnen Lande dort vorhandene Schutzrechte verletzt.

- Bei digitaler Speicherung und Übertragung erfolgen sämtliche Angebote im gleichen technischen Format, an demselben Bildschirm, ohne irgendeinen Qualitätsverlust. Die Frage einer privaten Vervielfältigung, die obendrein kaum Kosten macht, erhält so eine völlig neue Dimension. Die Rechtspiraterie wird zum Kinderspiel.
- Kompression und Speicherung von Werken werden auf kleinstem Raum möglich.

- Die Technik macht die Entwicklung von Kopierschutzsystemen und innerhalb von Datenbanken die Feststellung konkret-individueller Nutzungen möglich. Man spricht von Urheberrechtsmanagementsystemen. Überkommene pauschale Abrechnungs- und Vergütungssysteme können so konkretisiert und feinjustiert werden. Es wird bald möglich sein, die Nutzung von urheberrechtlich geschützten Werken abzurechnen wie sonstige Telekommunikationsdienstleistungen, etwa das Telefon.
- Die auf dem Felde des Urheberrechtsschutzes hochentwickelte internationale Kooperation und Rechtsangleichung erhält einen zusätzlichen Impuls aus der häufigen Notwendigkeit, mindestens Sinnfälligkeit, für solche Systeme einheitliche Standards vorzusehen.

3. Orientierungen für den Gesetzgeber

Eine umstürzende Reaktion seitens des Gesetzgebers ist nicht erforderlich. Jeder technische Wandel hat eine entsprechende Anpassung des Schutzes des geistigen Eigentums zur Folge gehabt. Das Urheberrecht ist die Geschichte seiner Reformen. Das Grünbuch der EG-Kommission aus dem Jahre 1995 zum Urheberrecht und zu verwandten Schutzrechten in der Informationsgesellschaft faßt den allgemeinen Meinungsstand prägnant zusammen: „Es hat nicht den Anschein, als wären tiefgreifende Änderungen erforderlich, sondern es geht vielmehr darum, zu reagieren und den geltenden Rechtsrahmen harmonisch und kohärent an die Bedürfnisse des neuen Umfelds anzupassen.“ Dabei muß man sich freilich der Grundlagen des Urheberrechtsschutzes vergewissern.

3.1 Ökonomische Effizienz und verfassungsrechtliche Vorgaben

Die neuen Medien gelten als Wachstumsfaktor par excellence, die Informationstechnik als ein volkswirtschaftlicher Schlüsselbereich. Man spricht von Information als einem neuen eigenständigen Produktionsfaktor neben Grund und Boden, Arbeitskraft und Kapital. In einschlägigen Studien wird die Informations- und Medienbranche neben dem Tourismus schon heute als der weltweit bedeutendste Wirtschaftszweig eingestuft.

Die wirtschaftliche Bedeutung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ist groß. Es liegt daher – auch im Hinblick auf die Herausforderungen des globalen Wettbewerbs – nahe, sich vor allem an Zielvorstellungen ökonomischer Effizienz zu orientieren. Dabei ist indessen zu berücksichtigen, daß das Urheberrecht in der kontinentaleuropäischen Tradition eines Menschenrechts steht. Man mag sich dieser überkommenen Sichtweise, die letztlich auf nur schwer faßbare Kategorien des Naturrechts zu-

rückgreift, anschließen oder sie ablehnen. Jedenfalls ist das Urheberrecht auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in seinem grundsätzlichen Bestand als ein Teil der dem Gesetzgeber vorgegebenen Grundrechtsordnung anzusehen. Zugleich unterliegt das geistige Eigentum – wie jedes Eigentumsrecht – einer sozialen Verpflichtung.

Angesichts dieser ökonomischen und rechtlichen Ausgangspunkte stellt sich für den Gesetzgeber eine dreifache Aufgabe:

- Hindernisse für die wirtschaftliche Entwicklung sind möglichst beiseite zu räumen, z. B. die überkommenen Monopolstrukturen auf der Netzebene der Telekommunikation.
- Positiv gestaltende Eingriffe sind geboten, soweit dies effizienzsteigernd wirkt – etwa die Unterstützung der Standardisierung zur Verbesserung der Interoperabilität.
- Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Garantie und der Sozialpflichtigkeit des Urheberrechts. Letztere hat Bedeutung etwa im Zusammenhang mit der Möglichkeit der unentgeltlichen Inanspruchnahme von geistigem Eigentum und der Inhaltskontrolle von Datenangeboten aus Gründen des Jugendschutzes. Regulative Eingriffe sind allerdings auf das sachlich Gebotene zu beschränken.

3.1.1 Zielkonflikt zwischen Herstellung und Nutzung von Informationsgütern

Auch angesichts dieser Ausgangspunkte ist freilich an ein fundamentales Dilemma zu erinnern, vor welchem der Gesetzgeber bei Anpassungen des in seinem Bestand verfassungsrechtlich vorgegebenen Urheberrechts steht: Um zur Produktion von Wissen und Information im weitesten Sinne anzureizen, muß es sein Bestreben einerseits sein, den Schutz des Urheberrechts als ein privates und vermögens-

wertes Gut, als ein property right, möglichst hoch anzusetzen. Andererseits beeinträchtigt ein solcher Schutz wegen der mit ihm verbundenen Ausschließlichkeit zugleich die optimale Nutzung der auf solche Weise hergestellten Informationsgüter. Im Jargon der Ökonomie: Der urheberrechtliche Schutz verringert den „social welfare loss due to underproduction“ unter Inkaufnahme eines „social welfare loss due to underutilization“. Dies hängt mit dem (partiellen) öffentlichen Gut-Charakter von Wissen zusammen. Es besteht für Nutzer keine Rivalität im Konsum: Wenn ein Leser L1 einen Artikel des Abgeordneten A zur Kenntnis nimmt, geht dies nicht auf Kosten eines Lesers L2, welcher die gleiche Information konsumiert. Aufgeklärte Gesetzgeber und Rechtsanwender waren sich dieses Dilemmas und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit einer juristischen Gratwanderung immer bewußt. Dies spiegelt sich im geltenden Recht wider in durchaus unterschiedlichen Schutzvoraussetzungen, Schutzwirkungen und ebenso unterschiedlichen Schutzfristen bei in diesem Zusammenhang erheblichen Werkarten.

In dem darin zum Ausdruck kommenden Bemühen, das geistige Eigentum gleichermaßen als Leistungsanreiz wie sozialverträglich auszugestalten, darf auch angesichts der neuen Medien nicht nachgelassen werden. Die internationale Diskussion um eine Fortentwicklung des Urheberrechts wird gerade wegen dieses Grundkonflikts so kontrovers geführt. Dies schlug sich etwa im insgesamt eher begrenzten Regelungsinhalt der beiden Abkommen vom 20. Dezember 1996 im Rahmen der WIPO nieder. Wie in der öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission zu Fragen des Urheberrechts formuliert wurde, gilt das Urheberrecht in diesem Kontext vielfach als „störender Faktor“. Dieser Einschätzung darf sich der Gesetzgeber schon aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht anschließen. Überdies wird der schöpferisch tätige Mensch auch und gerade im Zeitalter der neuen Medien des urheberrechtlichen Schutzes bedürfen.

3.1.2 Leitlinien

Was die sich dem Gesetzgeber stellenden Aufgaben angeht, ist allgemein dreierlei festzuhalten:

- Es läßt sich gegenwärtig in Deutschland keine politische oder gesellschaftliche Kraft ausmachen, welche den Urheberrechtsschutz hinter den erreichten status quo zurückführen wollte.
- Das Urheberrecht in seinem traditionellen Verständnis steht unter dem Schutz des Artikels 14 Abs. 1 GG. Dazu gehört freilich die Ermächtigung zur Inhalts- und Schrankenbestimmung durch den Gesetzgeber nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG ebenso wie die Gemeinwohlpflichtigkeit nach Artikel 14 Abs. 2 GG.
- Das genannte Dilemma sollte im Kontext einer eventuellen Erweiterung des Urheberrechtsschutzes nicht als ein Abwägungselement in Vergessenheit geraten. Daneben bieten die §§ 45ff. UrhG, die Beschränkungen des subjektiven Urheber-

rechts zugunsten unterschiedlicher individueller und allgemeiner Interessen enthalten, einen Ansatz zu differenzierenden Lösungen: Schließlich legt es dem Gesetzgeber eher vorsichtige Anpassungen nahe als vorschnell-schneidige Antworten.

3.2 Rechtsprechung und Tätigwerden des Gesetzgebers

Ein weiterer Leitgedanke betrifft die Frage, ob man angesichts der neuen technischen Entwicklungen eher auf den Entdeckungs- und Konkretisierungsprozeß der Rechtsprechung setzen oder ob, ggf. in welchem Ausmaß, der Gesetzgeber tätig werden sollte.

3.2.1 Zur Praxis

Vieles läßt sich in der Tat mit schlicht handwerklichen Mitteln des Rechts lösen. So gilt z. B. die Ablösung der traditionellen Schallplatte durch die CD-Herstellung nicht als eine „noch nicht bekannte Nutzungsart“ im Sinne von § 31 Abs. 4 UrhG. Altaufnahmen können folglich ohne neue vertragliche Absprachen digitalisiert auf den Markt gebracht werden. Readerprinter und Scanner werden als Geräte nach § 54 a Abs. 1 UrhG qualifiziert, die zur Vervielfältigung geschützter Werke bestimmt sind. Es entsteht eine entsprechende Verpflichtung zur Zahlung einer sog. Geräteabgabe. Andere, durch die digitale Revolution ausgelöste Neuerungen haben bereits Lösungen erfahren. Dies gilt namentlich für Computerprogramme. Deren Schutz wird international durch die Revidierte Berner Übereinkunft und das TRIPS-Abkommen (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights), das seinerseits ein Teil des WTO-Abkommens (World Trade Organization) ist, gewährleistet. National geschah dies in Umsetzung der EG-Richtlinie 91/250 in den §§ 69 a ff. UrhG. Im März 1996 ist die EG-Richtlinie 96/9 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken in Kraft getreten. Sie gibt den Mitgliedstaaten auf, schöpferische Datenbanken urheberrechtlich als Sammelwerke zu schützen und für nichtschöpferische Datenbanken ein Recht eigener Art gegen unberechtigte Entnahme einzurichten (vgl. hierzu jetzt Artikel 7 IuKDG). Weitere Anstöße gehen von den beiden oben genannten WIPO-Übereinkommen vom 20. Dezember 1996 aus.

3.2.2 Rechtssicherheit durch Gesetzgebung

Auf der anderen Seite ist zu sehen: Der Konkretisierungsprozeß der Rechtsprechung, d. h. nichts anderes als die Konfrontation neuartiger Konfliktfelder mit überkommenen Wertungen des Gesetzes, beansprucht Zeit, ggf. sehr viel Zeit. Es ist die Frage, ob solche Neujustierung der Interessen aller Beteiligten, wozu auch öffentliche Interessen gehören, nicht schneller und sinnvoller vom Gesetzgeber selbst vorgenommen werden sollte. Fehlende Rechtssicherheit könnte Investoren entmutigen und dadurch die Wahrnehmung der Chancen der neuen Medien be-

hindern. Datenbahnen sind besonders sinnvoll, wenn auf ihnen nützlicher Inhalt transportiert wird. Ohne die Bereitschaft von Wissenschaftlern, Unternehmen, Verlagen, Rundfunkanstalten und Autoren jeglicher Art, im Netz zu publizieren, wird das Netz der Netze nur eingeschränkt Nutzen stiften. Die vielzitierten Datenautobahnen würden sonst vorwiegend Massensendungen und Pirateriegüter transportieren, nicht aber zur technischen Infrastruktur für neue Dienstleistungen in der Informationsgesellschaft werden. Der Übergang von der „Druckkultur“ zur „Netzkultur“ könnte gebremst und aufgehalten werden, bis ein angemessener rechtlicher Rahmen für die Geschäftsentwicklung gefunden ist.

Solche Verzögerung wäre um so bedauerlicher, als die Rechner und die Netze immer leistungsfähiger und zuverlässiger werden, die Zahl der angeschlossenen Teilnehmer dramatisch wächst und insbesondere im wissenschaftlichen Bereich eine tagesaktuelle Verbreitung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse wie deren grobe Sichtung nicht mehr durch Bücher und Zeitschriften, sondern nur noch über elektronische Verbreitung und Auswertung möglich erscheint. Die elektronische Publikation erlaubt eine wesentlich stärkere Spezialisierung als selbst Fachzeitschriften dies jemals können werden. Gleichwohl setzt gerade dieses Angebot ein qualifiziertes Lektorat voraus. Es ließe sich finanzieren, wenn die digitalen Angebote entsprechend vergütet werden.

Der Zugang zu den neuen Medien erschließt sich immer weiteren Schichten der Bevölkerung. Ziel sollte es sein, ubiquitär auf solche Ressourcen zurückgreifen zu können. Aus dieser Sicht erscheint ein rechtliches Rahmenwerk erforderlich, soweit es eine Bereitschaft schafft, erhält und entwickelt, Inhalte im Netz zum Nutzen aller zur Verfügung zu stellen, über das Netz zu transportieren bzw. im Netz zu publizieren.

Dies impliziert nicht notwendig, ein Gesetzgeber habe die Fragen des Urheberrechts in einem digitalen Umfeld ebenso allumfassend wie abschließend zu regeln. Dies könnte leicht zur Überforderung werden. Auch ein schrittweises Vorgehen, soweit ein Terrain wirtschaftlich und rechtlich gesichert erscheint, kommt in Betracht.

3.3 Regelungsdichte

Die Frage nach Regelungsdichte und Regelungstiefe läßt sich nicht generell beantworten. Eine Antwort hängt vom jeweiligen Sachgegenstand ab, einerseits von der Dringlichkeit des konkreten Regelungsbedarfes, andererseits von der Verlässlichkeit, zu welcher ein Gesetzgeber sich in der Lage sieht bzw. von dem Fehlerrisiko, dem er ausgesetzt bleibt. In diesem Zusammenhang ist der einzelfallbezogene und auf schrittweise Fortentwicklung angelegte Problem-

lösungsmechanismus der Rechtsprechung als eine denkbare Alternative zu berücksichtigen. Soweit ernsthafte Zweifel verbleiben, drängen vielfach geteilte Grundüberzeugungen, die mit den Stichworten Subsidiarität und Deregulierung umschrieben sein mögen, eher in Richtung legislativer Zurückhaltung.

3.4 Sinnfälligkeit nationaler Regelung

Unbestritten ist: Ein nationaler Gesetzgeber hat die Vorgaben aus internationalen Verträgen einzuhalten. Für die Bundesrepublik Deutschland erheblich sind die Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und der Kunst, auf das Jahr 1886 zurückgehend, das Rom-Abkommen über den Schutz ausübender Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen von 1961 und das im Zusammenhang der Uruguay-Runde auf der Ebene des GATT getroffene TRIPS-Abkommen. Hinzu treten die stärker ins Detail gehenden Regelungen der mittlerweile fünf EG-Richtlinien im Bereich des Urheberrechts. Im Dezember 1996 ist überdies der auf der WIPO-Konferenz angenommene Copyright Treaty, ein Sonderabkommen im Sinne des Artikels 20 der Berner Übereinkunft, hinzugekommen sowie der WIPO-Vertrag betreffend Rechte der ausübenden Künstler und der Hersteller von Tonträgern.

Die Entwicklung zu grenzüberschreitend vorgehaltenen Angeboten hin schafft freilich für den Gesetzgeber auch Zwänge faktischer Art. Ein überzogenes nationales Schutzniveau könnte zur Folge haben, daß sich die Betreiber von Datenbanken und andere Werknutzer dort niederlassen, wo der urheberrechtliche Schutz am geringsten ist. Realistisch ist dies namentlich dort, wo ein Schutzlandprinzip von einem Ursprungslandprinzip verdrängt ist (so für Rundfunk-sendungen über Satellit die EG-Richtlinie 93/83 vom 27. September 1993). Leichter als früher könnte ein Wettbewerb der Regulierungssysteme entstehen, der rasch zu einem aus der Sicht eines Hochschutzlandes ruinösen Wettbewerb entarten dürfte.

Doch sollte dies den Gesetzgeber nicht zu Attentismus veranlassen. Er muß nur die Geeignetheit der von ihm eingesetzten Mittel in sein Kalkül aufnehmen. Nationale Regelungen behalten auch in einem globalen Umfeld mindestens als Interimsschutz ihren Sinn. Als ambivalent zu bewerten ist ihre mögliche Wirkung als Muster für einen europäischen oder für einen internationalen Rechtsrahmen. Eine belegbare praktische Bewährung hat zwar ihr Gewicht, doch lassen sich unterschiedliche nationale Rechtstraditionen und unterschiedliche wirtschaftliche Interessenlagen nach aller Erfahrung nur schwer auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Häufig ist es nur der geringstmögliche.

4. Einzelfragen

Vor diesem Hintergrund seien einige Einzelfragen näher erörtert.

4.1 Neue Werkart?

Die neuen Medien erlauben eine Integration bislang getrennter Kommunikationsinhalte. Es fragt sich, ob dafür eine neue Werkart vorgesehen werden soll. Nach deutschem Recht wäre dies nicht von Bedeutung unter dem Aspekt einer grundsätzlichen Schutzfähigkeit. Denn der in § 2 UrhG enthaltene Katalog geschützter Werke ist nicht abschließend. Eine Einordnung in vorhandene Formen wäre allerdings erheblich mit Rücksicht auf damit verbundene unterschiedliche vertragsrechtliche Folgen (vgl. für Filmwerke §§ 88 ff. UrhG, für Computerprogramme § 69 b UrhG, für Sammelwerke die allgemeinen Regeln). Auch können zunehmend Abgrenzungsprobleme entstehen. Denn ein Multimedia-Werk wird gleichzeitig in mehrere überkommene Werkkategorien fallen. Und die Übergänge etwa zwischen geschützter Datenbank, Computerprogramm, Filmwerk oder Sammelwerk sind häufig fließend. Man könnte ein Multimedia-Produkt der Werkart zuordnen, die ihm in wertender Betrachtung das Gepräge gibt. Konsequenz wäre jedoch möglicherweise, daß ein Multimedia-Werk mit der Intention auf eine bestimmte Weise gestaltet wird, sich möglichst viele Rechte zu sichern. So bestünde die Möglichkeit, ein Multimedia-Werk im wesentlichen als Filmwerk zu gestalten. Dies würde einem als Filmhersteller geschützten Produzenten wesentlich mehr Rechte zubilligen als andere Verwertungsformen, ohne daß dies bei Multimedia-Werken etwa vom Investitionsrisiko her gerechtfertigt wäre. Ob dieses Problem mit traditionellen Mitteln des Rechts zufriedenstellend bewältigt werden kann, kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Der Gesetzgeber sollte die Entwicklung daher aufmerksam beobachten und ggf. regelnd und klarstellend eingreifen.

Abgrenzend sei betont: Eine Digitalisierung als solche schafft kein neues Werk und begründet insoweit keinen Urheberrechtsschutz. Es kann allenfalls eine Bearbeitung nach § 3 UrhG vorliegen. Ein selbständiger Schutz scheidet in der Regel freilich angesichts fehlender persönlicher geistiger Schöpfung aus. Es besteht kein Anlaß, diesen zentralen Schutzstandard des deutschen Urheberrechts (§ 2 Abs. 2 UrhG) inhaltlich abzusenken. Der Schutz des Urheberrechts würde sich sonst in Richtung Investitionsschutz fortentwickeln, der einer Wettbewerbsordnung notwendig fremd ist. Unberührt bleibt die Anwendung allgemeiner Wettbewerbsregeln wie z. B. der nach § 1 UWG gewährleistete Schutz vor sog. sklavischer Nachahmung.

4.2 Erweiterte Verwertungsrechte?

4.2.1 Elektronischer Abruf

Dies ist die zentrale Frage. Für das deutsche Recht ist mittlerweile geklärt: Eine digitale Sendung eines Werkes fällt unverändert unter den Sendebegriff des § 20 UrhG, und eine digitale Einspeisung eines Werkes in eine Datenbank ist eine Vervielfältigung im Sinne von § 16 UrhG, stellt also einen Eingriff in ein Verwertungsrecht des Rechtsinhabers dar. Bei aus technischen Gründen erfolgenden Zwischenspeicherungen, die einem Transport nahestehen, sollte dies jedoch nicht gelten. Sie urheberrechtlich zu erfassen, stößt schon auf technische Schwierigkeiten. Denn es werden nicht ganze Werke, sondern lediglich einzelne Datenpakete zwischengespeichert, die erst am Zielort wieder zu einem sinnvollen Ganzen zusammengefügt werden.

Bei Phänomenen wie „Mirror-Sites“ und „Proxy-Servern“ hängt es von der Ausgestaltung im einzelnen ab, ob sie wertungsmäßig eher als Vervielfältigung oder als bloße transportnahe Zwischenspeicherung zu betrachten sind.

Klarstellungsbedarf besteht bei den elektronischen Diensten, die Daten auf Abruf oder Bestellung übertragen. Hier kommt es darauf an, das Recht, Werke über On-line-Dienste bereitzustellen und zu verbreiten, in den §§ 15 ff. UrhG zu verankern. Diese Bestimmungen sehen in ihrer gegenwärtigen Fassung ein solches Recht jedenfalls nicht ausdrücklich vor. Der Klärungsprozeß durch die Rechtsprechung muß in diesem Zusammenhang als voraussichtlich zu langwierig angesehen werden. Denn die Entwicklung der On-line-Dienste ist von solcher Bedeutung für die Entfaltung der Informationsgesellschaft, daß durch die gegenwärtige Rechtslage bedingte Unsicherheiten nicht hinzunehmen sind. Eine ausdrückliche Regelung erscheint im Sinne der Beseitigung von Investitionshemmnissen vielmehr geradezu geboten. Daher empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber, diese Problematik unverzüglich aufzugreifen. Diese Zielsetzung stimmt überein mit Artikel 8 der WIPO-Übereinkunft über das Urheberrecht vom 20. Dezember 1996. Danach genießen Urheber „das ausschließliche Recht, die öffentliche Wiedergabe ihrer Werke mit oder ohne Draht zu gestatten, einschließlich der öffentlichen Zugänglichmachung ihrer Werke in der Weise, daß Angehörige der Öffentlichkeit an einem von diesen individuell gewählten Ort und zu einer von diesen individuell gewählten Zeit Zugang zu diesen Werken haben“. Diese Vorschrift bildet den Kern der WIPO-Übereinkunft über das Urheberrecht und will gerade den On-line-Abruf erfassen. Es empfiehlt sich insgesamt eine entsprechende Klarstellung des § 15 Abs. 3 UrhG.

4.2.2 Neujustierung der Schranken als eigentliches Problem

Die eigenständige Definition des ausschließlichen Rechts der Autoren, ihre Werke in On-line-Diensten bereitzuhalten, anzubieten und zu verbreiten, zwingt den Gesetzgeber dann auch gleichzeitig, auf die Frage einzugehen, ob die Ausnahmeregelungen z. B. für den privaten und wissenschaftlichen Gebrauch einer Anpassung bedürfen. Damit würde die allein von den intendierten Rechtsfolgen her bestimmte Suche nach einer Analogie im aktuellen Kanon der Verwertungsrechte zugunsten einer klaren Regelung beendet. Im folgenden werden einige der drängendsten Probleme diskutiert:

4.2.3 Private Vervielfältigung

Zwischen digitaler und analoger Vervielfältigung bestehen qualitative Unterschiede. Diese Unterschiede werden dadurch noch vergrößert, daß die zunehmende Vernetzung die digitale Vervielfältigung ohne körperlichen Transport und ohne erheblichen Zeitaufwand ermöglicht. Eine mit herkömmlicher Technik erstellte Kopie kann nur mit Qualitätsverlusten hergestellt werden. Sie muß entweder körperlich oder mit weiteren Qualitätsverlusten per Fax übertragen werden. Mit der digitalen Technik lassen sich dagegen absolut identische Vervielfältigungsstücke herstellen und binnen Sekunden von jedem an die weltumspannenden Computernetze angeschlossenen Punkt herunterladen.

Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob die zur Regelung der Nutzungsgewohnheiten in der analogen und netzlosen Welt entwickelten §§ 53 ff. UrhG auch heute und in Zukunft noch tragfähig sind. Dies dürfte zu verneinen sein, wenn und wo die Vervielfältigung zum privaten und sonstigen eigenen Gebrauch in der digitalen Netzwelt zur primären Nutzungsform wird. Denn die §§ 53 ff. UrhG sehen die regelmäßige Nutzung eines Werks im Kauf des Originals. Die Anfertigung von Kopien gilt dem Gesetz dagegen lediglich als marginale Nutzungsform. Sollte sich dies erheblich verändern, wird es erforderlich sein, die legitimen Interessen von Autoren, „Usern“ und der Allgemeinheit neu aufeinander abzustimmen. Wann und in welchen Bereichen dies der Fall sein wird, hängt freilich davon ab, welche Position man im oben beschriebenen Zielkonflikt zwischen Herstellung und Nutzung von Informationsgütern und der Anreizfunktion des Urheberrechts einnimmt.

Dies wird Auswirkungen auch darauf haben, auf welche Weise das Verhältnis der Interessen neu justiert werden soll: Denkbar ist einerseits, die Möglichkeiten für eine Individualabrechnung („on-line-billing“) zu schaffen. Dann müßten zugleich die rechtlichen Rahmenbedingungen für Kopierschutzsysteme und den Datenschutz gestaltet werden. Denkbar ist aber auch, in Anlehnung an die vorhandenen Regelungsmuster der Geräteabgabe und der Kassettenabgabe nach den §§ 54 ff. UrhG Computerfestplatten und andere Speichermedien vergütungspflichtig zu machen. Gleiches gilt für die erforderliche Software, etwa Browser und Scannersoftware etc. Dabei ist indessen zu berücksichtigen, daß sol-

che Abgaben wie eine Konsumsteuer wirken und daher anreizeanalytisch als wenig glücklich angesehen werden müßten. Erwägenswert scheint der Kommission auch, angesichts der hohen Qualitätssteigerung in der Vervielfältigungstechnik die gegenwärtig geltenden Vergütungssätze anzuheben.

4.2.4 Versand von Kopien

Die soeben vor allem mit Blick auf die Zukunft diskutierte Problematik wird in der exzessiven Praxis des Versands analog hergestellter Kopien insbesondere wissenschaftlicher Werke von Seiten der Bibliotheken bereits heute deutlich. Sind der Weiterverbreitung beim analogen Faxversand noch relativ enge technische Grenzen gesetzt, so sind diese Grenzen beim analogen Versand in Computersysteme bereits erheblich weiter. Denn die versandten und gespeicherten Werke können beliebig oft ausgedruckt und weiterverbreitet werden. Die Digitalisierung wird weitere Vereinfachungen der Verbreitung von Dateien und zudem eine erhebliche Qualitätssteigerung mit sich bringen. Daher ist mit einer weiteren Zunahme der Versandpraxis zu rechnen. Dies kann dazu führen, daß die Vergütung für schöpferische Leistungen nicht nur stagniert, sondern sogar noch absinkt, obwohl die Nutzung dieser Leistung wächst. Denn die Interessenten können über wenige Originale, die als Kopiervorlage verwendet werden, bedient werden. Daß dies aus Sicht der Urheber nicht hingenommen werden kann, liegt auf der Hand. Zu bedenken ist jedoch auch das Interesse der Allgemeinheit an der möglichst einfachen, schnellen und preiswerten Verbreitung von Wissen und Informationen. Neben der bereits genannten Anhebung der Vergütungssätze sind Lösungen denkbar, die nach der Art des urheberrechtlich geschützten Interesses differieren. Namentlich die Nutzung von öffentlichen Bibliotheken für wissenschaftliche und schulische Ausbildungs- und Fortbildungszwecke sollte nicht behindert werden.

4.2.5 Pressespiegel

Elektronische Pressespiegel werden immer mehr zur „Hyperzeitung“ für spezielle Nutzerkreise, die konzentriert mit dem bedient werden wollen, was sie an Nutzerprofil vorgeben. Sie entsprechen damit etwa der Entwicklung der Spartenkanäle bei den Sendernunternehmen.

Elektronische Pressespiegel werden damit immer mehr zu „Originalmedien“, während sie früher im Zeitalter von Schere, Kleber und Kopierer Zusammenschnitte waren, die nicht an die Stelle der Printmedien traten. Wie z. B. der Handelsblattservice für Flugreisende und Abonnenten zeigt, werden Pressespiegel der eigenen Zeitung immer mehr zu einer wichtigen Zweitverwertung der Verlage selber. Mit Hilfe moderner elektronischer Speichertechniken werden aus diesen Pressespiegeln Archive, die in Konkurrenz zu den elektronischen Archiven der Zeitungsunternehmen stehen.

Es stellt sich daher die Frage, ob die gesetzliche Lizenz des § 49 UrhG, derzufolge die Vervielfältigung

und Verbreitung einzelner journalistischer Publikationen unter näher bestimmten Voraussetzungen zulässig ist, dem noch gerecht wird. Deshalb sollte geprüft werden, ob elektronische Pressespiegel in Zukunft nicht lizenzierungspflichtig werden sollen, um die Verhandlungsposition der Verlage zu stärken und die Refinanzierung der Redaktionen, die gerade im Netzzeitalter für die Orientierung immer wichtiger werden, zu verbessern. Bei der Prüfung sollte indes berücksichtigt werden, daß es im Interesse der Nutzer vorzugswürdig wäre, die Regelung des § 49 UrhG zwar auch auf den elektronischen Abruf zu erstrecken, die Interessen der Urheber aber dabei durch einen verwertungsgesellschaftspflichtigen Anspruch auf angemessene Vergütung zu berücksichtigen.

4.2.6 „Links“ und „Frames“

Zu der Möglichkeit einer Vervielfältigung durch die Produktion von Kopien tritt in Computernetzen die Möglichkeit, fremde Inhalte durch Querverweise in das eigene Angebot aufzunehmen und auf solche zu verweisen. Dies kann durch sog. „Hyperlinks“ geschehen, die den Nutzer auf andere www-Seiten führen. Der Inhalt fremder www-Seiten kann auch in Rahmen (sog. „Frames“) integriert werden. In diesem Fall erscheint der Inhalt der Seite, zu der ein Querverweis eines Anbieters besteht, häufig als Teil der Seite dieses Anbieters, wenn der Nutzer den Querverweis wählt. Die auf dem Bildschirm eines Nutzers erscheinende Seite eines Informationsanbieters kann weiterhin von vornherein ganz oder teilweise aus fremden Dateien bestehen. In diesem Fall setzt das zum „Herumstöbern“ etwa im Internet befähigende Computerprogramm, der sog. „Browser“, das anzuzeigende Dokument selbständig aus unterschiedlichen Quellen zusammen. Diese können an jedem beliebigen Punkt im weltumspannenden Datennetz angesiedelt sein. Jede der genannten Techniken ist weit verbreitet. Querverweise machen einen großen Teil der Attraktivität von Computernetzen aus.

Eine an der bestehenden Rechtslage orientierte juristische Bewertung dieser neuen Möglichkeiten kann am Zitierrecht des § 51 UrhG ansetzen. Denn wie beim traditionellen Zitat und Fundstellennachweis gibt der Zitierende in der Regel lediglich die Adresse (Uniform Resource Locator, URL) der zitierten Seite mit einer Kurzbeschreibung ihres Inhalts an. Auf diese kann der interessierte Nutzer dann mittels eines Mausclicks gelangen. Dabei erhält der Nutzer jedoch, anders als bei einem traditionellen Zitat oder einem Fundstellennachweis, stets eine – zunächst allerdings nur in seinem Arbeitsspeicher gespeicherte – Kopie.

Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist: Der einen Link aktivierende Nutzer hat erst nach der Herstellung dieser Kopie Gelegenheit, das Werk, auf das verwiesen wird, zur Kenntnis zu nehmen. Eine Prüfung der urheberrechtlichen Situation ist ihm daher allenfalls nachträglich möglich. Zudem will ein Urheber, der ein Werk in den weltumspannenden Datennetzen anbietet, sich deren technische Möglichkeiten und die in ihnen herrschenden Gebräuche in aller

Regel zunutze machen. Er wird daher zumindest in Kauf nehmen, zumeist sogar wollen, daß Verbindungen zu seiner Seite hergestellt werden.

Aus diesen Überlegungen läßt sich folgendes ableiten:

Ein schlichter Querverweis auf eine andere Datenquelle in Form eines gewöhnlichen Links kann in der Regel ebensowenig als urheberrechtsrelevant angesehen werden wie die Nutzung eines solchen Verweises durch dessen Anklicken. Wenn ein Rechteinhaber seine Werke ungeschützt in ein offenes Computernetz einstellt, kann vielmehr grundsätzlich von seiner stillschweigenden Zustimmung dazu ausgegangen werden, daß solche Querverweise gesetzt und auch dazu genutzt werden, die Werke am Bildschirm zu betrachten.

Anders verhält es sich bei Querverweisen, die ein fremdes Werk so in die Seite des Anbieters integrieren, daß sie als Bestandteil von dessen Informationsangebot erscheinen. Davon, daß der Urheber des fremden Werks auch mit dieser Art der Verwendung stillschweigend einverstanden ist, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Entsprechendes gilt für jene Übernahmen, die die Browser-Software automatisch ausführt und veranlaßt, eine Seite von vornherein aus verschiedenen Datenquellen zusammenzusetzen.

Insgesamt sollte der Gesetzgeber sorgfältig beobachten, inwieweit das bestehende Urheberrecht ausreicht, legitime Interessen der Urheber gegen diese Formen der Verwendung ihrer Werke zu schützen. Zu betonen ist aber: Die Möglichkeit, Querverweise zu anderen Informationsanbietern herzustellen und durch die Vernetzung Informationen möglichst weit zu verbreiten und möglichst einfach zugänglich zu machen, stellt einen der wesentlichen Vorteile offener Computernetze dar. Daher empfiehlt sich ein äußerst behutsames Vorgehen. Soweit Regelungen erwogen werden, die diese Möglichkeiten einschränken, sollte der Gesetzgeber sich zugleich bemühen, den genannten Vorteil der Vernetzung zu erhalten.

4.2.7 Hersteller von Tonträgern

Diese sind in der kontinentaleuropäischen Tradition Inhaber von Leistungsschutzrechten. Ohne ihre Zustimmung darf ein Tonträger nicht vervielfältigt werden. Wird ein erschienenener Tonträger zur öffentlichen Wiedergabe benutzt, haben sie ein Recht auf eine angemessene Vergütung. Sie haben aber im Gegensatz zum Urheber kein exklusives Recht, die öffentliche Wiedergabe eines Tonträgers zu erlauben oder zu verbieten. Gemäß Artikel 14 des neuen WIPO-Abkommens betreffend ausübende Künstler und Hersteller von Tonträgern ist ihnen jetzt zwar ein Ausschließlichkeitsrecht hinsichtlich eines individuellen On-line-Abrufs einzuräumen; Musikdatenbanken werden erfaßt, das Recht erstreckt sich aber nicht auf digitale Sendungen. Falls Musik zunehmend über elektronische Spartenprogramme angeboten werden wird, sehen die Hersteller darin eine Lücke, die der Gesetzgeber schließen möge.

Dagegen läßt sich das Bedenken formulieren, die Produzenten der Tonträger könnten, gestützt auf ein solches Verbotsrecht, die Inhalte der Musiksendungen sämtlicher Rundfunkanstalten steuern.

Die Kommission bewertet dieses Risiko als eher gering. Ein solches Verhalten liefe dem wohlverstandenen Eigeninteresse der Tonträgerhersteller an einer möglichst umfassenden Verwertung entgegen. Praktiken dieser Art haben sich im Vergleichsfalle der Filmsendungen, an denen schon jetzt Urheberrechte bestehen, nicht beobachten lassen. Auch bliebe es bei den Lizenzregelungen der §§ 61, 76 Abs. 2, §§ 77 und 86 UrhG, die die Gefahr eines weitgehenden inhaltlichen Einflusses von Tonträgerproduzenten ebenfalls begrenzen.

4.3 Erschöpfung von Verwertungsrechten

Der Erschöpfungsgrundsatz begrenzt das urheberrechtlich geschützte Verbreitungsrecht: Wenn ein Original oder ein Vervielfältigungsstück eines Werkes mit Zustimmung des Rechteinhabers in den Verkehr gebracht wurde, kann die weitere Übertragung dieses körperlichen Gegenstandes nicht unterbunden werden (vgl. § 17 Abs. 2 UrhG). Innerhalb der EG wird damit zugleich eine fortbestehende Territorialität der Rechte aus geistigem Eigentum mit der gemeinschaftsrechtlichen Freiheit des Warenverkehrs nach den Artikeln 30ff. EG-Vertrag in Einklang gebracht: Ein Urheberrechtsinhaber kann nicht, gestützt auf sein nationales Recht, die freie Zirkulation von Ware innerhalb der EG stoppen, namentlich Parallelimporte abwehren, wenn die Vermarktung mit seiner Einwilligung erfolgte. Dies gilt nicht, wenn das Inverkehrbringen in einem Drittland, also außerhalb der EG, stattfand. Hier hängt es vom jeweiligen nationalen Recht ab, ob es eine solche internationale Erschöpfung anerkennt. Das Gemeinschaftsrecht verwehrt dies den Mitgliedstaaten in den einschlägigen Richtlinien im Zusammenhang von geschützten Computerprogrammen, Datenbanken und beim Vermietrecht im Falle von Leistungsschutzrechten, also bei ausübenden Künstlern in bezug auf die Aufzeichnung ihrer Darbietungen oder bei Tonträgerherstellern in bezug auf ihre Tonträger.

Die Erschöpfung begrenzt allerdings nur das gegenständig gebundene Verbreitungsrecht. Andere Rechte eines Urhebers erschöpfen sich nicht bei der Vermarktung einer Ware, die sein Werk enthält. Das Recht zur Vervielfältigung oder zur Bearbeitung bleibt unberührt, insbesondere auch jede Leistungserbringung wie Vermietung oder öffentliche Wiedergabe. Wer z. B. eine Videokassette erworben hat, kann diese Ware beliebig weiterveräußern. Er darf sie aber nicht kopieren, für eine öffentliche Vorführung verwenden oder zum Gegenstand eines Vermietgeschäftes machen.

Es empfiehlt sich nicht, den Erschöpfungsgrundsatz auf elektronisch übermittelte Dienstleistungen auszudehnen. Orientiert man sich an Wertungen des geltenden Rechts, so steht solche Form der Weiterverbreitung einer Vermietung nahe. Diese Nutzung bleibt dem Urheber trotz Eigentumserwerb des Drit-

ten vorbehalten (§ 17 Abs. 2 UrhG). Überzeugender als diese positivistische Begründung ist der Durchgriff auf die dahinterstehenden wirtschaftlichen Erwägungen: Wer eine urheberrechtlich geschützte Ware zu Eigentum erworben hat, mag für sich den darin enthaltenen Gebrauchswert realisieren und im Falle der Weiterveräußerung den Tauschwert. Die Ware kann zum besten Wirt wandern, zu demjenigen, der den größten Nutzen aus ihr zieht, erkennbar an der individuellen Zahlungsbereitschaft. Eine elektronische Dienstleistung kann demgegenüber beliebig oft wiederholt werden. Sie wandert nicht. Es geht nicht um die Realisierung eines Tauschwertes, genauso wenig wie bei der nicht vom Erschöpfungsgrundsatz gedeckten Vermietung. Dort wird lediglich ein mit der Ware verbundener Gebrauchswert sequentiell genutzt.

4.4 Urheberpersönlichkeitsrecht

Es umfaßt vornehmlich das Recht jeden Urhebers auf Anerkennung seiner Urheberschaft – kein Dritter darf sich berühren, selber Urheber des Werks zu sein – und den Schutz eines Werkes vor Entstellungen. Beide Ausprägungen sind in Artikel 6 der Berner Übereinkunft enthalten (droit de paternité; droit au respect). Das deutsche Urhebergesetz nimmt sie in seinen §§ 13, 14 UrhG auf.

Für ausübende Künstler sieht erstmals Artikel 5 des WIPO-Abkommens über ausübende Künstler und Hersteller von Tonträgern einen persönlichkeitsrechtlichen Schutz vor. § 83 des deutschen Urhebergesetzes, der für diesen Personenkreis schon immer einen Schutz gegen Entstellungen ihrer Darbietungen kannte, muß entsprechend erweitert werden. Das sekundäre europäische Gemeinschaftsrecht regelt Urheberpersönlichkeitsrechte bislang nicht. Binnenmarktprobleme, die sich aus unterschiedlichen einzelstaatlichen Regelungen des Persönlichkeitsrechts hätten ergeben können, sind nicht recht praktisch geworden. Die Beteiligten pflegen sich vorher zu arrangieren, etwa in der Filmindustrie, wenn Meinungsverschiedenheiten bei der Synchronisation, der Untertitelung, der Kolorierung von Schwarzweißfilmen auftauchen. Generell treten Urheber und ihre Vertreter für ein starkes Urheberpersönlichkeitsrecht ein, während die Gruppe der Presseverlage, der Produzenten, Rundfunkbetreiber und Arbeitgeber darin einen Unsicherheitsfaktor erkennt, der eine wirtschaftliche Verwertung der Werke eher erschwert.

Die neuen Techniken schaffen in jeder Richtung ein Potential zur Verletzung dieser Persönlichkeitsrechte. Werkmanipulationen werden bei digitaler Technik beliebig sein. Der finanzielle Aufwand ist gering. Diese Entwicklung berührt zugleich ein öffentliches Interesse an der Feststellbarkeit der Authentizität eines Werkes und noch mehr ein Interesse daran, daß bei solchen Änderungen nicht in die Rechte außenstehender Dritter eingegriffen wird.

Im engeren urheberrechtlichen Kontext ist ein legislativer Handlungsbedarf eher zu verneinen. Gewiß, es bestehen die üblichen Abgrenzungsschwierigkei-

ten, bis zu welchem Punkt nach einer Einräumung von Nutzungsrechten Veränderungen an einem Werk zulässig sind (vgl. § 39 UrhG). Umgekehrt mag im Einzelfall unsicher sein, ob eine Einwilligung des Rechteinhabers nicht daran scheitert, daß sie bereits den Kernbereich des unveräußerlichen Persönlichkeitsrechts berührt. Doch sollte man die Klärung solcher Fragen der sachnäheren Vertragspraxis und der Rechtsprechung überlassen.

Eine andere Option wäre, daß vor jeder Werkveränderung die vorherige Zustimmung eines Urhebers einzuholen wäre. Dies könnte sich freilich als eine überaus belastende Regulierung herausstellen. Praktische Bedürfnisse werden sie dann im Wege allgemeiner Geschäftsbedingungen ausschließen. Dann wäre insgesamt wenig gewonnen.

Der Gesetzgeber könnte einen Schutz von Werken gegen unautorisierte Änderungen und Entstellungen am ehesten dadurch gewährleisten, daß er technische Schutzmaßnahmen, wie Verschlüsselung oder Codierung, welche von Rechteinhabern selbst ergriffen werden, mit rechtlichen Regelungen flankiert. Die beiden WIPO-Abkommen vom 20. Dezember 1996 begründen für ihn entsprechende Verpflichtungen.

4.5 Urhebervertragsrecht

Für Autoren sind die einzelnen Urheberrechte nur so viel wert, wie sie ihnen auch in der Praxis einen fairen Anteil an der Verwertung ihrer Schöpfungen garantieren. Von großer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Schutzdauer des Urheberrechts. Mit dieser wollte der Gesetzgeber den schöpferisch tätigen Menschen selbst und ihren Nachkommen den Ertrag der Schaffensperiode sichern.

Dieses Ziel wird in der Wirklichkeit häufig nicht erreicht. Die Praxis der Buy-Out-Verträge hat vielmehr dazu geführt, daß die Rechteinhaber einmal für alles abgefunden werden. Ihre Situation stellt sich daher ähnlich dar wie im angloamerikanischen Copyright-System, in dem die Urheber von vornherein keine eigenen, sondern Verlegerrechte produzieren. An diesem Bild vermögen auch die Tarifverträge für Zweitsendevergütungen nur wenig zu ändern. Auch daß der Gesetzgeber dafür gesorgt hat, daß die Urheber an den Erträgen des Vermiet- und Verleihrechts beteiligt werden, hat keine durchgreifende Veränderung herbeigeführt. Ob sich der Gesetzgeber dazu durchringen kann, beim Kabelweitersenderecht entsprechend zu verfahren, ist zur Zeit der Abfassung dieses Berichts noch offen.

Vergegenwärtigt man sich, daß das Urheberrecht einen wichtigen rechtlichen Ordnungsrahmen für das digitale Zeitalter darstellen wird, stellt sich die Frage, ob diese Situation einen Ausgleich durch den Gesetzgeber erfordert. Zwar liegt es einerseits nahe, die Balance im Verhältnis zwischen Urhebern und Verwertern dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen und die Urheber darauf zu verweisen, ihre Interessen kollektiv durchzusetzen. Andererseits zeigen die Erfahrungen mit § 12a TVG und der mangelnden Be-

reitschaft vieler Medienunternehmen, Tarifverträge abzuschließen, daß dies die gegenwärtigen Verhältnisse möglicherweise auch auf längere Sicht nicht entscheidend zu ändern vermag.

Vor diesem Hintergrund soll der gesetzgeberische Handlungsbedarf an einigen Beispielen diskutiert werden.

4.5.1 Noch nicht bekannte Nutzungsarten

Nach § 31 Abs. 4 UrhG sind die Einräumung von Nutzungsrechten für noch nicht bekannte Nutzungsarten sowie Verpflichtungen hierzu unwirksam. Vom Zweck der Norm her, die im Konflikt der Interessen zwischen Urheber und Rechteerwerber ausgleichen will, verlangt man allgemein, daß es sich um eine sowohl technisch als auch wirtschaftlich selbständige Art der Werknutzung handeln müsse. Dieses zweite Erfordernis wird für den Wechsel von der konventionellen Schallplatte zur CD oder für den Übergang von einer analogen Rundfunkausstrahlung zu einer digitalen verneint. Eine auch wirtschaftlich erhebliche Veränderung, welche eine Neuberücksichtigung von Urheberinteressen nahelegt, dürfte sich dagegen mit Spartenprogrammen, Pay-TV-Programmen sowie mit der Einspeisung von Werken in digitale Datenbanken und mit Abrufdiensten verbinden.

Virulent wurde das Problem durch die Praxis einiger Verleger, Nachschlagewerke und Zeitschriften einschließlich lange zurückliegender Jahrgänge auf CD-Rom anzubieten. Eine erneute Zustimmung der Autoren wird dazu nicht eingeholt. So verfährt etwa ein angesehener juristischer Fachverlag mit Sitz in München. Bedenkt man, daß auf diese Weise für relativ geringen finanziellen Aufwand komplette Periodika erworben werden können, für die man überdies keine Regalflächen mehr benötigt, so wird deutlich: Auch in wirtschaftlicher Hinsicht ist eher von einer neuen Nutzungsart auszugehen. Das Ergebnis ist nicht eben praktisch: Alle Autoren, teils verstorben, im Einzelfall nicht mehr auffindbar, müßten ihre Zustimmung geben. Ein Querulant könnte das Erscheinen des Werkes verhindern, wenn man nicht aus Treu und Glauben den Autor auf den Grundsatz „dulde und liquidiere“ verweisen mag. Gelegentlich ist es möglich, für Ausgaben auf CD-Rom die Werke neu zu erstellen. So läßt z. B. ein Kunstbuchverlag vorhandene Photographien neu aufnehmen. Dies sei einfacher, als mit zahlreichen Photographen über eine Nachhonorierung zu verhandeln. Volkswirtschaftlich sinnvoll ist das nicht unbedingt. Eine durchgreifende Lösung ist, in solchen Altfällen eine Verwertungsgesellschaftenpflichtigkeit der betroffenen Rechte einzuführen. Dies kann allerdings nur der Gesetzgeber. Insoweit ist Handlungsbedarf zu bejahen.

Es gibt allerdings auch die Auffassung, wonach schon die bisherige Handhabung des § 31 Abs. 4 UrhG seitens der Rechtsprechung zu verwerterfreundlich ist und deshalb eingeschränkt werden sollte, etwa nach folgendem Muster: „Die Einräumung von Nutzungsrechten umfaßt im Zweifel nur diejenigen Nutzungsarten, die zur Zeit der Rech-

teeinräumung allgemein ausgeübt werden.“ Ob dies hinreichende Klarheit schafft und nicht zur Saat immer wieder aufbrechender Rechtsstreitigkeiten wird, mag zweifelhaft sein. In jedem Fall ist zu bedenken: Solche Einschränkung des § 31 Abs. 4 UrhG wirkt sich notwendig auf den Preis aus, den ein Urheber für die Einräumung von Nutzungsrechten erzielen kann. Würde jede kleine Nutzungsänderung als neue Nutzungsart eingestuft, könnte dies zudem die Entwicklung neuer Anwendungen stark behindern. Mit anderen Worten: Es bleibt abzuschätzen, ob solche Gesetzesänderung gerade aus der Sicht von Urheberinteressen sich nicht überwiegend kontraproduktiv auswirken wird.

Denkbar ist ferner, eine Ausnahme von § 31 Abs. 4 UrhG an eine Verwertungsgesellschaftenpflichtigkeit bei noch unbekanntem Nutzungsarten zu knüpfen. Dies würde den Beteiligten zusätzlichen Spielraum gewähren, ihre Vertragsfreiheit gleichzeitig aber wieder beschränken. Sinnvoller erscheint der Kommission eine Regelung, die künftig die Einräumung von Nutzungsrechten auch für noch nicht bekannte Nutzungsarten sowie Verpflichtungen hierzu dann zuläßt, wenn der Urheber an den hieraus erzielten Erlösen angemessen beteiligt wird.

4.5.2 Eine grundsätzliche Perspektive

Aus einer grundsätzlichen Perspektive läßt sich fragen, ob der sich abzeichnende digitale Umbruch nicht zum Anlaß genommen werden sollte, ein umfassendes Urhebervertragsgesetz zu verabschieden. Ein solches Vorhaben ist in der Vergangenheit gelegentlich angekündigt, aber nie weiter konkretisiert worden.

Die Kommission steht solchen Überlegungen abgeschlossen gegenüber. Sie hat bei ihren Anhörungen den Eindruck gewonnen, daß eine nicht unerhebliche Teilmenge von Urhebern ihren Vertragspartnern relativ schutzlos gegenübersteht. Das AGB-Gesetz ebenso wie das Kartellgesetz haben hier in der Praxis nur begrenzte Wirkung. Auch die Regelungsmöglichkeiten der Tarifvertragsparteien sind kein zureichendes Substitut. Wenn die Kommission dennoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon abrät, ein Urhebervertragsrecht zu kodifizieren, so hat dies zwei Gründe:

- Je mehr man eine ins Auge gefaßte Modernisierung des Urhebergesetzes im engeren Sinne mit weiteren komplizierten Anliegen befrachtet, desto schwieriger dürfte eine Verwirklichung des unmittelbaren legislativen Projektes werden.
- Ein solches Vorhaben setzt eine umfassende rechtstatsächliche Untersuchung voraus. Daran fehlt es. Ihre Erstellung ist freilich anzumahnen.

Erwägenswert erscheint der Kommission, die zwingende Schutzvorschrift des § 36 UrhG (Beteiligung des Urhebers an Erträgen des Nutzers) etwas zu erweitern. Die Verjährungsregelung nach Absatz 2 der Vorschrift – in 2 Jahren von Kenntnis an, ohne Rücksicht auf diese Kenntnis in 10 Jahren – ist zu restriktiv.

4.5.3 Stellenwert von urheberrechtlichen Verwertungsgesellschaften

Die national wie international entstandenen Verwertungsgesellschaften werden auch im digitalen Kontext vielfältige Aufgaben erfüllen. Es werden gerade im Zusammenhang mit Multimedia auch neue Aufgaben entstehen wie etwa die Vermittlung von Rechtebündeln. Die Notwendigkeit zur internationalen Zusammenarbeit wird zunehmen. Denn die Einräumung von Nutzungsrechten für einen On-line-Zugang ist fast ausnahmslos mit der Gewährung von Nutzungsrechten für den internationalen Zugang verbunden.

Das System der Verwertungsgesellschaften in seiner gegenwärtigen Form mag ein besseres Machtgleichgewicht schaffen und den Verwertern zugleich beim Rechteerwerb im täglichen Massengeschäft nützlich sein. Gleichwohl sollte man sich bewußt bleiben, daß es sich dabei um Second-best-Lösungen handelt. Man schafft Monopolorganisationen. Zudem wird die Legitimations- und Kontrollkette zwischen den Mitgliedern und dem Management unvermeidlich zum Problem. Daher sollte man auch die Chancen in Richtung stärkerer Individualisierung nicht vernachlässigen, welche die digitalen Techniken mit sich bringen: Verschlüsselungs- und Kopierschutzsysteme sind hier ebenso zu nennen wie die bereits erwähnte Abrechnungsmöglichkeit ähnlich den Telefongebühren. Man kann sich vorstellen, daß eine größere Zahl von Agenturen entsteht, deren Geschäftszweck im Management von Urheberrechten besteht. Dann könnte auch auf dieser Ebene Wettbewerb entstehen. Eine solche Entwicklung, die zur Folge haben könnte, daß an die Stelle der Zwangsvertretung durch die Verwertungsgesellschaften die Möglichkeit ihrer freiwilligen Inanspruchnahme tritt, sollte eher gefördert, mindestens nicht behindert werden. Doch auch soweit es beim System der Zwangsvertretung bleibt, ermöglicht die digitale Technik es den Verwertungsgesellschaften, ihre Ausschüttungspläne individueller und damit gerechter zu gestalten.

Die deutschen Verwertungsgesellschaften sind dabei, eine Clearing-Stelle Multimedia (CMM) einzurichten, deren Entwicklung am Ende zu der zentralen Anlaufstelle führen könnte, die auch die Europäische Kommission für das Multimedia-Zeitalter fordert. Allerdings muß die Vereinbarkeit einer solchen Form der Kooperation zwischen Verwertungsgesellschaften mit deutschem und europäischem Kartellrecht in jedem Einzelfall gesichert bleiben.

4.6 Die Verantwortlichkeit von Service-Providern

Der Zugang zu den Datennetzen wird dem Publikum in der Regel durch Service-Provider vermittelt. Sie bieten entweder ein eigenes redaktionell verantwortetes Programm an, oder sie beschränken sich darauf, den Zugang zum Internet zu organisieren oder zu eröffnen.

In der öffentlichen Diskussion steht die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Service-Provider im Mit-

telpunkt. Dies ist aber nicht die wichtigste Verantwortlichkeit, wenn auch das Urheberrecht Normen des Nebenstrafrechts beinhaltet (z. B. § 106 UrhG). Die zivilrechtliche, urheberrechtliche und die presserechtliche Verantwortlichkeit, d. h. ihr Umfang, aber auch ihre Grenze, sind für die Informationsgesellschaft mindestens ebenso wichtig. Eine rasche Klärung dieser Verantwortlichkeit würde Investitionshindernisse wegräumen.

4.6.1 Zu Artikel 1 § 5 Entwurf IuKDG

Mittlerweile ist das Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste (IuKDG) vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden. Artikel 1 § 5 IuKDG regelt die Verantwortlichkeit von Diensteanbietern – solche halten nach der Legaldefinition des Artikels 1 § 3 IuKDG eigene oder fremde Teledienste zur Nutzung bereit oder vermitteln den Zugang zur Nutzung – wie folgt:

„§ 5

Verantwortlichkeit

(1) Diensteanbieter sind für eigene Inhalte, die sie zur Nutzung bereithalten, nach den allgemeinen Gesetzen verantwortlich.

(2) Diensteanbieter sind für fremde Inhalte, die sie zur Nutzung bereithalten, nur dann verantwortlich, wenn sie von diesen Inhalten Kenntnis haben und es ihnen technisch möglich und zumutbar ist, deren Nutzung zu verhindern.

(3) Diensteanbieter sind für fremde Inhalte, zu denen sie lediglich den Zugang zur Nutzung vermitteln, nicht verantwortlich. Eine automatische und kurzzeitige Vorhaltung fremder Inhalte aufgrund Nutzerabfrage gilt als Zugangsvermittlung.

(4) Verpflichtungen zur Sperrung der Nutzung rechtswidriger Inhalte nach den allgemeinen Gesetzen bleiben unberührt, wenn der Diensteanbieter unter Wahrung des Fernmeldegeheimnisses gemäß § 85 des Telekommunikationsgesetzes von diesen Inhalten Kenntnis erlangt und eine Sperrung technisch möglich und zumutbar ist.“

Die Enquete-Kommission sieht in diesem Vorschlag einen sachgerechten Ansatz. Eine urheberrechtliche Verantwortlichkeit eines Content-Provider (Absatz 1) setzt Verschulden bei einer Verletzungshandlung voraus; Fahrlässigkeit genügt. Eigene Inhalte sind ausweislich der Entwurfsbegründung auch von Dritten hergestellte Inhalte, die sich der Anbieter zu eigen macht.

Absatz 2 betrifft unverändert Content-Provider, falls diese fremde Teledienste zur Nutzung bereitstellen. Die Beschränkung einer Verantwortlichkeit auf Vorsatz stellt ein echtes Privileg dar. Auch werden Abgrenzungsprobleme zum Vorhalten eigener Angebote, was unter Absatz 1 fällt, entstehen. Mit Rücksicht auf die verschuldensunabhängige Sperrverpflichtung nach Absatz 4 erscheint diese Lösung akzeptabel.

Absatz 3 betrifft Access-Provider und stellt diese – vorbehaltlich des Absatzes 4 – von jeder Verantwortlichkeit für die fremden Inhalte frei.

Die vorgeschlagene Regelung gewährleistet Rechtssicherheit namentlich für Access-Provider und wird insoweit einen Anstoß zu entsprechenden Investitionen geben können. Doch regt die Kommission an, die praktische Bewährung der hier diskutierten Vorschrift kritisch zu begleiten, damit bei der Feststellung von Defiziten eine rasche legislative Reaktion möglich bleibt. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob und inwieweit durch die Identität der Haftungsprivilegierung im Teledienstegesetz und in § 5 Abs. 2 des Mediendienste-Staatsvertrages der Länder das Ziel, Mediendienste und Teledienste gleichen Haftungsbedingungen zu unterwerfen, auch erreicht werden kann. Würde etwa eine Unterlassungs- oder Schadensersatzpflicht gemäß § 97 UrhG einen Mediendiensteanbieter auch bei Fahrlässigkeit treffen können, weil diese Bestimmung nicht durch Landesrecht relativiert werden kann, während ein Telediensteanbieter in diesem Fall nur bei Vorsatz belangt werden könnte, würde dies möglicherweise in vielen Fällen zur Beantwortung von schwierigen Abgrenzungsfragen zwingen.

4.6.2 Flankierende Vorschläge?

In der Diskussion finden sich weitere flankierende Vorschläge:

- Access-Provider könnten gesetzlich verpflichtet werden, Speicher- und Netzkapazitäten bereitzuhalten, in denen über das Urheberrecht informiert und über Konflikte berichtet wird. In Betracht kommt auch die Bereithaltung einer sog. FAQ-Seite, auf der die wesentlichen urheberrechtlichen Fragen im Internet erörtert werden. Diese Seite könnte z. B. vom Electronic Commerce Forum (eco) vorgehalten und in Zusammenarbeit mit den beteiligten Kreisen ständig aktualisiert werden.
- Die deutschen Anbieter könnten und sollten eine Newsgroup anbieten, auf der moderiert oder/und unmoderiert Fragen des Urheberrechts erörtert werden.
- Schließlich kann an die Errichtung einer Schiedsstelle gedacht werden, die die Aufgabe der Mediation und Streitschlichtung übernimmt. Die Ergebnisse dieser Stelle könnten entsprechend über das Netz verbreitet werden.

Mit anderen Worten: Zum Leistungsbild eines Access-Provider gehört aus dieser Sicht der Aufbau und die Vorhaltung einer Infrastruktur, welche sicherstellt, daß die Rechte der Autoren sowie die davon abgeleiteten bzw. von diesen übertragenen Rechte eingehalten werden. Die Access-Provider haben die Möglichkeit, in ihren Verträgen mit den Usern entsprechende vertragliche Regelungen durchzusetzen. Sie haben in ihrer Kooperation untereinander auch die Möglichkeit, entsprechende Verträge zu schließen, die mittelbar alle User binden. Bezüglich unbeteiligter Dritter könnten die Access-Provider eine zentrale Ansprechstelle vorhalten.

Die Enquete-Kommission sieht dabei die Gefahr, daß sich eine solche Regulierung als zu hypertroph erweisen könnte. Das würde die neuen Techniken nicht fördern, sondern im Gegenteil elementar behindern. Der Gesetzgeber sollte daher zunächst eine abwartende Position einnehmen, um verlässliche Erfahrungen zu sammeln. Zugleich sollte der Gesetzgeber deutlich machen, daß er von den beteiligten Kreisen Eigenanstrengungen und Mitarbeit erwartet. Auf diese Weise könnte ein späterer Regulierungsbedarf durch eigenverantwortliches Handeln ausgeschlossen werden.

4.7 Auswirkungen der Internationalität

4.7.1 Das anwendbare Recht

Das internationale Urheberrecht geht vom Territorialitätsprinzip aus. Das heißt maßgeblich ist immer das Recht derjenigen Rechtsordnung, in deren Gebiet das Bestehen eines Urheberrechts und sein Schutz geltend gemacht wird. Dieses sog. Schutzlandprinzip steht im Gegensatz zu einem Ursprungslandprinzip. Bei digitaler Übertragung ist umstritten, wo eine urheberrechtliche Verletzung vorgenommen und dementsprechend ein Rechtsschutz möglich wird. Gewiß ist dies dort der Fall, wo eine Datenbank ihren Sitz hat. Ungeklärt ist, ob dies auch dort zutrifft, wo ein Werk auf Servern zwischengespeichert und dann weitergeleitet wird. Die Effektivität des Schutzes streitet dafür, auch letzteres als Anknüpfung für das anwendbare Recht genügen zu lassen.

Innerhalb des Urhebervertragsrechts kann es bei den allgemeinen Prinzipien verbleiben (freie Rechtswahl, Kontrolle ggf. nach *Ordre-public*-Maßstäben).

4.7.2 Internationale Kooperation

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat „Initiativen zum Grünbuch über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte in der Informationsgesellschaft“ [KOM (96) 568 endg.] angekündigt. Diese werden viele der in diesem Zwischenbericht angesprochenen Fragen berühren.

Das Bemühen um eine gemeinschaftsweite Harmonisierung ist angesichts der Globalität der neuen Medien grundsätzlich zu begrüßen. Das Kriterium der Binnenmarktrelevanz als Bedingung für europäische Rechtsetzung sollte jedoch im Hinblick auf die neuen Medien nicht überstrapaziert werden. Zwar mögen

die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien nationale Grenzen mit Leichtigkeit überwinden können. Doch sind die mit ihnen transportierten Inhalte häufig schon aufgrund der verwendeten Sprache nicht von gemeinschaftsweiter, sondern nur von national begrenzter Relevanz.

Soweit die Mitteilung der Europäischen Kommission konkrete Initiativen ankündigt, scheint sie sich in dem Konflikt zwischen der Anreizfunktion des Urheberrechts und dem Interesse der Allgemeinheit an einer möglichst weiten Verbreitung von Informationen und Wissen eher für eine Stärkung der Anreizfunktion entscheiden zu wollen. In Fragen des Vielfältigkeitsrechts diskutiert sie jedoch zugleich die Möglichkeit differenzierter Maßnahmen. Diese können mit dem hier vertretenen Standpunkt durchaus in Einklang stehen, ihm aber auch widersprechen. Der deutsche Gesetzgeber sollte den Meinungsbildungsprozeß auf europäischer Ebene in dieser Frage aufmerksam beobachten. Gleiches gilt für das Problem des auf grenzüberschreitende Verwertungsakte anwendbaren Rechts. Zu dieser Materie erwägt die Kommission die Herausgabe einer eigenen Mitteilung.

Die beiden neuen WIPO-Abkommen vom 20. Dezember 1996 wurden von Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft bereits am selben Tag gezeichnet. Die völkerrechtliche Verbindlichkeit tritt erst nach der Ratifikation ein. Da sich beide Verträge auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, ist vor einer Ratifikation die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften in Form eines Vertragsgesetzes einzuholen. Im deutschen Urheberrecht werden einige Anpassungen erforderlich werden. Die wichtigsten davon sind in diesem Zwischenbericht bei den jeweiligen Sachpunkten erörtert.

Ob ein nationaler Handlungsbedarf anzuerkennen ist, unabhängig von ggf. zeitlich gleichlaufenden Harmonisierungsbestrebungen auf EU-Ebene, sollte abhängig gemacht werden von einer Einschätzung des von der EU dabei vorgelegten Tempos und von den inhaltlichen Konturen dieser europäischen Gesetzgebung, die hier eine Richtliniengesetzgebung ist.

Unabhängig davon erscheint eine internationale Harmonisierung sinnvoll, wenn man das „richtige“ und dann konsequenterweise allgemein durchzusetzende Recht zu kennen meint. Ein Wettbewerb unterschiedlicher Rechtssysteme bleibt nützlich, soweit er in der Lage ist, zum Abbau überzogener nationaler Regelungen beizutragen.

5. Zusammenfassung der konkreten Empfehlungen

- Die Schaffung einer neuen Werkart nach § 2 UrhG ist nicht erforderlich. Der zentrale Schutzstandard des deutschen Urheberrechts – persönliche geistige Schöpfung – sollte keinesfalls abgesenkt werden.
- Der schlichte elektronische Abruf stellt die öffentliche Wiedergabe eines Werkes im Sinne von § 15 Abs. 3 UrhG dar. Im Einklang mit Artikel 8 der WIPO-Übereinkunft vom 20. Dezember 1996 über das Urheberrecht empfiehlt sich eine entsprechende legislative Klarstellung. Eine bloße Zwischenspeicherung auf einem Server bleibt schlichter Transport und sollte nicht als Werkvervielfältigung nach § 16 UrhG konzipiert werden.
- Die Regelung des § 53 UrhG – Vervielfältigungen zum privaten und sonstigen eigenen Gebrauch – sollte auch digitale Techniken mitumfassen. Erwägenswert ist, die gegenwärtig geltenden Vergütungssätze für Geräte- und Kassettenabgaben anzuheben.
- Der digitale Abruf von Kopien aus öffentlichen Bibliotheken für wissenschaftliche und schulische Forschungs- und Ausbildungszwecke sollte nicht urheberrechtlich eingeschränkt werden. Anderes läßt sich für den Bereich Unterhaltung vertreten.
- Die Regelung über Pressespiegel nach § 49 UrhG sollte nur dann auf digitale Techniken erstreckt werden, wenn dabei ein verwertungsgesellschaftspflichtiger Anspruch des Urhebers auf angemessene Vergütung begründet wird.
- Herstellern von Tonträgern kann über Artikel 14 des WIPO-Abkommens betreffend ausübende Künstler und Hersteller von Tonträgern hinaus ein ausschließliches Recht auf öffentliche Wiedergabe eingeräumt werden.
- Der Erschöpfungsgrundsatz innerhalb des Verbreitungsrechtes, das traditionell nur körperliche Gegenstände erfaßt, sollte nicht auf elektronisch übermittelte Dienstleistungen ausgedehnt werden.
- Mit Rücksicht auf Artikel 5 des WIPO-Abkommens betreffend ausübende Künstler und Hersteller von Tonträgern ist über § 83 UrhG hinaus auch für diesen Personenkreis ein umfassendes Urheberpersönlichkeitsrecht anzuerkennen. Generelle Ausdehnungen dieses Rechts im übrigen empfehlen sich nicht. Allerdings ist der Gesetzgeber nach den beiden WIPO-Übereinkommen aufgefordert, flankierende rechtliche Regelungen für technische Schutzmaßnahmen wie Codierung und ähnliches vorzuhalten, welche von Rechteinhabern selbst ergriffen werden.
- § 31 Abs. 4 UrhG könnte fortentwickelt werden: Die Einräumung von Nutzungsrechten auch für noch nicht bekannte Nutzungsarten sowie Verpflichtungen hierzu sind zulässig, falls der Urheber an hieraus erzielten Erlösen angemessen beteiligt wird.
- Von einer umfassenden Kodifizierung eines Urhebervertragsrechtes sollte vorerst Abstand genommen werden. Erwägenswert scheint der Kommission, die zu restriktive Verjährungsregelung innerhalb der Schutzvorschrift des § 36 UrhG zu lockern (Beteiligung des Urhebers an unverhofften Erträgen des Nutzers).
- Verwertungsgesellschaften werden auch in der digitalen Umwelt wichtige Funktionen behalten. Soweit aufgrund technischer Entwicklungen Wettbewerb möglich wird, sollte dies gefördert werden.
- Für die Verantwortlichkeit von Service-Providern enthält Artikel 1 § 5 IuKDG einen sachgerechten Ansatz. Die praktische Bewährung dieser Regelung sollte allerdings kritisch begleitet werden.
- Bezüglich des anwendbaren Rechtes bei internationalen Sachverhalten stellt das sog. Territorialitätsprinzip den grundsätzlich sinnvollen Anknüpfungspunkt dar. Zwischenspeicherungen und Weiterleitungen sollten in diesem Zusammenhang als urheberrechtlich relevante Handlungen verstanden werden. Innerhalb des Urhebervertragsrechtes kann es bei den allgemeinen Grundsätzen verbleiben (freie Rechtswahl, Kontrolle ggf. nach Ordre public-Maßstäben).
- Die beiden WIPO-Abkommen lösen einen begrenzten legislativen Handlungsbedarf aus. Ob man dabei Harmonisierungsbestrebungen auf EU-Ebene abwartet, sollte abhängig gemacht werden von der Geschwindigkeit und der inhaltlichen Ausprägung solcher gemeinschaftsrechtlichen Rechtssetzung.