

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Tabea Rößner, Dr. Konstantin von Notz, Jerzy Montag, Claudia Roth (Augsburg), Arfst Wagner (Schleswig), Ekin Deligöz, Katja Dörner, Kai Gehring, Agnes Krumwiede, Monika Lazar, Krista Sager, Ulrich Schneider, Sven-Christian Kindler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 17/11470, 17/12534 –**

Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine vielfältige Presse- und Medienlandschaft ist auch im digitalen Zeitalter ein unverzichtbares Gut einer Demokratie. Sie muss deshalb finanziell auf solidem Fundament stehen. Die Presseverlage aber kämpfen im digitalen Wettbewerb mit Schwierigkeiten, Journalismus zu finanzieren. Die Abonnentenzahlen und die Werbeeinnahmen sind in den vergangenen Jahren massiv gesunken: Zwischen 1995 und 2010 haben die Kaufzeitungen gut ein Drittel ihrer Auflage eingebüßt und die Abonnementzeitungen ein Fünftel. Der Umsatz durch Werbeerlöse hat sich bei den Tageszeitungen in den vergangenen Jahren fast halbiert: Er lag im Jahr 2000 bei rund 6,6 Mrd. Euro und im Jahr 2011 bei nur noch 3,5 Mrd. Euro.

Nur einige Verlage können in Deutschland in der Summe sehr gute Bilanzen aufweisen. Sie können Zuwächse im nichtjournalistischen Bereich generieren und dadurch ihre Einnahmen steigern. Die Werbeeinnahmen im Umfeld journalistischer Angebote im Netz sind aber deutlich geringer als die Einnahmen für Anzeigen in Printausgaben und reichen selten aus, um den Aufwand für die Herstellung digitaler journalistischer Angebote zu decken. Der überwiegende Teil der Verlage muss die Seiten der Onlineredaktionen querfinanzieren, sei es durch die Einnahmen beim Print oder aus anderen verlegerischen Aktivitäten.

Unbestreitbar stellt sich daher die Frage, wie Journalismus im Internet zukünftig finanziert werden kann. Bezahlmodelle für einen Onlinezugang zu Zeitungsinhalten konnten sich bislang nicht durchsetzen. Journalistische Angebote im Internet sind meist entgeltfrei verfügbar. Abgesehen von wenigen Ausnahmen ist es den Verlagen bisher nicht gelungen, funktionierende Geschäftsmodelle für ihr journalistisches Angebot im Internet zu entwickeln. Einige Verlage haben ihre Publikationen aufgrund der Finanzierungsprobleme eingestellt oder mussten Insolvenz anmelden.

Die ökonomischen Probleme der Presseverlage und damit des Journalismus sind jedoch nicht durch Suchmaschinen im Internet verursacht. Diese überneh-

men nicht die Produkte der Presseanbieter, auch wenn sie grundsätzlich auf Inhalte im Netz angewiesen sind. Suchmaschinen machen vielmehr die Onlineangebote der Presseverlage auffindbar und bringen diesen sogar Besucher und dadurch Werbeeinnahmen auf ihre Seiten.

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zum Leistungsschutzrecht für Presseverlage vorgelegt, der deren Produkte im Jahr ihrer Veröffentlichung lizenzpflichtig macht. Mit dem Leistungsschutzrecht wird den Presseverlagen das ausschließliche Recht eingeräumt, Presseerzeugnisse zu gewerblichen Zwecken im Internet öffentlich zugänglich zu machen. Gewerbliche Suchmaschinenanbieter und „gewerbliche Anbieter von Diensten [...], die Inhalte entsprechend aufbereiten“ dürfen diese Produkte im Jahr ihrer Veröffentlichung nicht mehr zugänglich machen.

Dieser Weg der Bundesregierung bietet keine Lösung für die aufgezeigten Schwierigkeiten auf dem Pressemarkt und hat massive negative Folgen für das Urheberrecht und bei der Informationssuche im Netz.

Es ist fraglich, ob der vorliegende Gesetzentwurf das Ziel erreicht, Presseverlagen Zahlungen durch die gewerblichen Suchmaschinenbetreiber und Newsaggregatoren zu beschern. Im Gegenteil: Die Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages hat verdeutlicht, dass eine Lizenzierung der Presseerzeugnisse im Internet den Zugang zu diesen Inhalten erschwert und damit verringern kann. Die Zugriffe auf die Internetseiten der Verlage können sinken und deren Einnahmen aus Onlinewerbung weiter einbrechen. Dies schränkt aber auch die Informations- und Medienvielfalt im Netz ein. Es ist zu befürchten, dass das Leistungsschutzrecht zu einer stärkeren Meinungsmacht einzelner großer Publikationen führt und die Boulevardisierung zunimmt. Damit nimmt die Bundesregierung ihre Aufgabe, Medienvielfalt zu sichern, nicht wahr.

Die Ausgestaltung des Leistungsschutzrechts für Presseverlage enthält viele rechtliche Unklarheiten. Zunächst fehlt es an der sachlich gebotenen Rechtfertigung für die Schaffung eines entsprechenden Exklusivrechts allein für die Presseverlage. Denn der Sache und dem Gleichbehandlungsgebot nach könnten einen derart weit gefassten Investitionsschutz dann auch alle anderen Inhalteanbieter verlangen. Überhaupt nicht mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar erscheint insoweit die Zurücksetzung ausgerechnet der Urheber selbst, während die Presseverlage einen entsprechend exklusiven Schutz eingeräumt bekommen. Tritt der vorliegende Gesetzentwurf in Kraft, ist zudem ein Anstieg von Abmahnungen voraussehbar. Die Branche der Informationsdienstleister in Deutschland wird durch die entstehenden Bürokratiekosten behindert, Innovationen werden verhindert und der Wirtschaftsstandort Deutschland wird beschädigt. Dies würde auf der Seite der Informationsdienste vor allem kleine und mittlere Unternehmen im Netz treffen sowie auf der anderen Seite in erster Linie die kleineren Verlagshäuser überfordern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. von der Einführung des Leistungsschutzrechts für Presseverleger Abstand zu nehmen;
2. einen runden Tisch zur Frage der Finanzierung von journalistischen Inhalten im Internet einzurichten, dazu die betroffenen Interessen- und Betroffenengruppen einzuladen und dabei alle Lösungsvorschläge zur Diskussion zu stellen;
3. eine umfassende Analyse der wirtschaftlichen und wettbewerblichen Lage der Presseverlage in Deutschland vorzunehmen, um das bestehende Informations- und Datendefizit zur Lage im Medienbereich zu beheben und

dadurch belastbare Informationen und Datengrundlagen für medien- und kommunikationspolitische Entscheidungen zu liefern. Dazu sollen die Daten aus den 2009 von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studien des Formatt-Instituts und des Hans-Bredow-Instituts als Grundlage einer Medien-datenbank genutzt und regelmäßig aktualisiert und ausgebaut werden;

4. gemeinsam mit den Ländern medienpolitische Initiativen und Instrumente zu prüfen, um die Medienvielfalt und Qualität der journalistischen Angebote in Deutschland – online wie offline – auch in Zukunft sicherzustellen. Der freie und unabhängige Journalismus in einer demokratischen Presse- und Medienlandschaft muss in der digitalen Gesellschaft erhalten werden. Deshalb bedarf es der Prüfung, Diskussion und Entwicklung neuer Finanzierungsformen, wie z. B. Stiftungsmodellen oder Förderfonds für die Unterstützung aufwendiger Recherchen, für die Weiterbildung von Journalistinnen und Journalisten sowie Bloggerinnen und Bloggern oder auch für Onlinejournalismus im lokalen Bereich;
5. Projekte wie die Nationale Initiative Printmedien weiterzuentwickeln, um das Interesse von Schülerinnen und Schülern an journalistischen Inhalten on- wie offline stärker zu fördern und an einen mündigen Umgang mit Zeitungs-inhalten heranzuführen.

Berlin, den 26. Februar 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1

Der vorgelegte Gesetzentwurf für ein Leistungsschutzrecht für Presseverleger ist abzulehnen, weil er nicht die Ursache des Problems einer schwieriger werdenden Finanzierung journalistischer Inhalte beheben kann, aber eine Reihe negativer Folgen mit sich bringt. Diese sind:

Das Gesetz setzt Anreize, viel und einfachen Online-Content zu produzieren, der viele Treffer in den Suchmaschinenergebnissen erreicht. Das Leistungsschutzrecht generiert daher keine Investitionen in Qualitätsjournalismus, sondern befördert den Boulevard.

Das Gesetz kann durchaus das Gegenteil der eigentlichen Absicht erfüllen: Wenn Suchmaschinenanbieter nicht bereit sind, die durch das Leistungsschutzrecht notwendigen Lizenzen zu erwerben, können sie die Verlagsinhalte aus ihrem Suchindex entfernen. Das bedeutet einen Verlust an inhaltlicher Vielfalt, weil der Zugriff auf die Verlagsseiten ohne die Listung in den Suchmaschinen sinken würde. Die Verlagsseiten bekommen heute ca. 30 bis 60 Prozent ihrer Zugriffe über Suchmaschinen. Der Suchmaschinenanbieter Google leitet nach eigenen Angaben weltweit jede Minute 100 000 Aufrufe auf Verlagsseiten weiter. Davon betroffen sind ebenso Blogs, soweit sie nach dem Gesetzentwurf unter die Definition von Presseerzeugnissen fallen. Zudem ist die Entscheidung zur entgeltfreien Bereitstellung der Inhalte durch die Verlage eine freiwillige individuelle Entscheidung, deshalb wird hier nicht von einem Marktversagen ausgegangen. Die Verlage können schon heute ihre Onlineseiten durch eine Programmierung von dem Auffinden durch Suchmaschinen ausschließen.

Ökonomisch ist das Leistungsschutzrecht höchst umstritten. Die Transaktionskosten für Verlage und Blogger sowie Suchmaschinenbetreiber und Newsaggregatoren werden steigen, das Aushandeln der Lizenzen stellt einen erheblichen bürokratischen Aufwand dar. Für kleine Verlage und kleine Anbieter ohne Rechtsabteilung ist es naturgemäß schwieriger, mit Suchmaschinenbetreibern Lizenzen zu annehmbaren Preisen auszuhandeln. Es besteht die Gefahr einer steigenden Marktmacht sowohl der großen Medienhäuser auf der einen Seite als auch der dominanten Suchmaschinenbetreiber auf der anderen Seite. Dieser Prozess wird zudem Zeit in Anspruch nehmen, in der die Presseerzeugnisse online nicht zugänglich gemacht werden dürfen.

Die Definition des Schutzgegenstandes ist zu weit und ungenau gefasst. Ein Presseergebnis ist „die redaktionell-technische Festlegung journalistischer Beiträge im Rahmen einer unter einem Titel auf beliebigen Trägern periodisch veröffentlichten Sammlung, die bei Würdigung der Gesamtumstände als überwiegend verlagstypisch anzusehen ist und die nicht überwiegend der Eigenwerbung dient“. Unter diese Definition fällt jede Onlinepublikation, die nach journalistischen Prinzipien erstellt ist und regelmäßig unter redaktioneller Betreuung veröffentlicht wird. Es ist jedoch unklar, wie Suchmaschinenbetreiber und Newsaggregatoren ein so definiertes Presseergebnis technisch erkennen und von textidentischen Inhalten, die nicht redaktionell-technisch festgelegt und nicht notwendigerweise im Rahmen einer periodischen Sammlung, die bei Würdigung nicht evident erkennbarer Umstände verlagstypisch sind und nicht überwiegend der Eigenwerbung dient, online erscheinen, unterscheiden können sollen, um den Zugang zu ersteren Publikationen zu unterbinden, zu den anderen aber zu ermöglichen.

Es besteht aber durchaus die Gefahr, dass tausende von Onlinepublikationen aus den Suchmaschinenergebnissen ausgelistet werden und damit nicht mehr auffindbar wären.

Der Gesetzentwurf lässt rechtliche Unklarheiten entstehen. Nach wie vor ist unklar, wie weit das Leistungsschutzrecht reichen soll, da – anders als im Gesetzeswortlaut – durch die Bezugnahme in der Gesetzesbegründung auf das Urteil des Bundesgerichtshofs („Metall auf Metall“ – Az. I ZR 112/06) bereits kleine Teile des Presseergebnisses geschützt werden sollen und damit bereits wenige Wörter oder Schlagzeilen unter das Leistungsschutzrecht fallen könnten, obwohl andererseits Verlinkungen und das Zitieren möglich bleiben sollen. Zudem ist nicht definiert, wer Suchmaschinenanbieter oder „gewerbliche Anbieter von Diensten, die Inhalte entsprechen aufbereiten“ sind und damit ist unklar, welche Anbieter von Diensten im Internet Presseergebnisse nicht zugänglich machen dürfen, ohne eine Lizenz erworben zu haben. Damit ist auch nicht abschließend geklärt, ob soziale Netzwerke wie Facebook oder Dienste wie Twitter von dem Gesetz betroffen sind und über sie Presseergebnisse nicht mehr zugänglich gemacht werden dürfen.

Das Leistungsschutzrecht für Presseverlage ist als ausschließliches Recht vorgesehen. Dies wird in der Anwendungspraxis zu erheblichen Schwierigkeiten führen. Denn im Regelfall räumen Urheber eines journalistischen Textes – zum Beispiel freie Journalisten – den Verlagen lediglich einfache Nutzungsrechte ein. Wenn der Autor nun seine Texte an mehrere Tageszeitungen lizenziert, kann bei jedem dieser Verlage ein Leistungsschutzrecht entstehen. Dies führt zu der Schwierigkeit, mehrere Leistungsschutzrechte unterscheiden zu müssen, deren Text, auf den durch die Suchmaschine verwiesen wird, inhaltlich identisch ist.

Die Vereinbarkeit des Leistungsschutzrechts für Presseverlage mit EU-Recht ist zweifelhaft. Die E-Commerce-Richtlinie soll den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellen. Allgemeine Überwachungspflichten dürfen den Diensteanbietern nicht auf-

erlegt werden. Die Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverlage würde aber zu einer solchen allgemeinen Überwachungspflicht führen. Dies widerspricht dem Sinn und Zweck der E-Commerce-Richtlinie.

Zu Nummer 2

Die Frage, wie Journalismus im Internet zukünftig finanziert werden kann, ist drängend und nicht gelöst. Die Schaffung eines Leistungsschutzrechts für Presseverlage bedeutet einen nicht sachgerechten Einsatz des Urheberrechts zur Lösung eines dort nicht zu verortenden Problems und würde die Finanzierungsschwierigkeiten nicht beseitigen. Daher sollten alle beteiligten Akteure, die ein Interesse am Erhalt des vielfältigen Journalismus haben, zu einem lösungsorientierten Dialog gerufen werden. Einzubinden wären unter anderem Verlagsvertreter, Journalistenverbände, Blogger, Wissenschaftler, Suchmaschinenbetreiber und die Internetwirtschaft. Denn es ist unbestritten, dass eine vielfältige Presse- und Medienlandschaft auch im digitalen Zeitalter ein unverzichtbares Gut einer Demokratie darstellt. Ein wesentlicher Teil der Informationen und Inhalte, die im Internet tatsächlich genutzt werden, stammt von den etablierten Medienhäusern. Zwar gibt es im Internet eine riesige Anbietervielfalt und nahezu unbegrenzt viele Inhalte. Aber diese Vielfalt spielt sich hauptsächlich in den Nischen ab. Von der Mehrheit der Nutzer tatsächlich rezipiert werden nur wenige Seiten.*

Zu Nummer 3

Bis 1994 hat die so genannte Pressestatistik des Statistischen Bundesamtes einen zuverlässigen und breiten Überblick über die Zeitungsverlage in Deutschland gegeben. Sie wurde 1975 vom Deutschen Bundestag eingeführt, um Transparenz über eine weitgehend unbekanntes Branche zu erzielen. Sie sollte Hinweise über Gefährdungspotentiale für die angestrebte Medienvielfalt geben. Die Bundesregierung hat mit Kabinettsbeschluss vom 24. Januar 1996 die Bearbeitung der Pressestatistik ausgesetzt und damit faktisch beendet. Der Mangel an validen Daten ist seitdem erheblich. So kann derzeit nicht einmal die Frage nach der Anzahl der Tageszeitungen in Deutschland beantwortet werden, wenn darunter Zeitungen mit jeweils eigenständigem redaktionellem Angebot verstanden werden.

Der letzte Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung, der Ende 2008 vorgelegt wurde, bestätigte die bestehenden Informationsdefizite im Bereich der traditionellen und der neuen Medien. Um die Situation der einzelnen Verlage beurteilen zu können, bedarf es umfassender Analysen der wirtschaftlichen und wettbewerblichen Lage. Dazu sollten die Daten aus den 2009 von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studien des Formatt-Instituts und des Hans-Bredow-Instituts als Grundlage einer Mediendatenbank genutzt und regelmäßig aktualisiert werden. Erst wenn diese vorliegen, können daraus ggf. Handlungsoptionen für die Politik abgeleitet werden, die im Hinblick auf ihre Wirkung auf die Internetfreiheit oder die wirtschaftliche Freiheit anderer Unternehmen mit Vorsicht geprüft werden müssen. Die sich daraus ergebenden Erkenntnisse würden so zukünftig als Datenbasis für die Analyse der Situation auf den Medienmärkten herangezogen werden.

Zu Nummer 4

Die Situation der Verlage hat sich in den vergangenen Jahren verschlechtert. Ende des Jahres 2012 hatte dies durch die Insolvenz der „Frankfurter Rundschau“ und die Einstellung der „FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND“ Folgen für den

* Vergleiche Beckert, Bernd; Riehm, Ulrich. Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag: „Gesetzliche Regelungen für den Zugang zur Informationsgesellschaft“, Arbeitsbericht Nr. 149, Juni 2012, S. 223.

überregionalen Markt. In den Jahren zuvor sind bereits eine Reihe von Lokalzeitungen geschlossen worden oder Lokalredaktionen wurden zusammengelegt. Die Sparmaßnahmen der Verlage münden nicht immer in einer Schließung der Blätter, zumeist aber in einer Verkleinerung der Redaktionen. Die Berichterstattung leidet gezwungenermaßen unter den Sparmaßnahmen, denn guter, auf Recherchen basierender Journalismus kostet – und zwar off- wie online.

In vielen europäischen Ländern gibt es eine indirekte oder sogar direkte Förderung der Presse. In Deutschland ist eine direkte Förderung wie beispielsweise in Frankreich, Österreich, Schweden und Italien weder gewollt noch möglich aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben der Staatsferne. Hingegen sind aber indirekte Förderungen denkbar, wenn sie gezielt journalistische Angebote oder aufwendige Recherchen (nicht nur im Printbereich, sondern auch und gerade online) unterstützen. Denkbar sind auch eine strukturelle Unterstützung, wenn kleinere Verlage im Onlinebereich investieren wollen (beispielsweise ein App-Angebot entwickeln) und eine Aus- und Weiterbildungsunterstützung von Journalisten und Bloggern. Indirekte Förderungen sind möglich, solange Gelder durch eine staatsferne und unabhängige Stelle vergeben werden oder Stiftungs-, Crowdfunding- oder Genossenschaftsmodelle für den Qualitätsjournalismus entwickelt werden.

Zu Nummer 5

Die „Nationale Initiative Printmedien – Zeitungen und Zeitschriften in der Demokratie“ ist ein sinnvolles Projekt, um das Interesse junger Menschen für Zeitungen und Zeitschriften zu fördern. Es ist das Ziel der Initiative, Schülerinnen und Schüler an einen mündigen Umgang mit Zeitungen und Zeitschriften heranzuführen.

Die Nationale Initiative Printmedien sollte weiterentwickelt werden und dabei die Onlinenutzung von journalistischen Inhalten (Verlagsprodukten wie auch Blogs) einbeziehen und einen Schwerpunkt bei der der Förderung von Medienkompetenz setzen.

Es gibt zudem weitergehende Initiativen, beispielsweise das Projekt „ZeiLe – Zeitung lesen macht Azubis fit“, bei dem Azubis zwölf Monate täglich eine Zeitung nach Hause geliefert bekommen. Testergebnisse haben gezeigt, dass die Schülerinnen und Schüler eine bessere Lesekompetenz und Konzentrationsfähigkeit entwickeln, das Allgemeinwissen signifikant steigt und das Interesse an Politik und Zeitgeschehen zunimmt. Die Nationale Initiative Printmedien sollte auch mit Projekten wie diesem weiterentwickelt werden.

