

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Hacker, Katja Suding, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/23843 –

Aachener Vertrag und die Umsetzung der DSM-Richtlinie in nationales Recht

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) veröffentlichte am 13. Oktober 2020 einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes (https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/101320_Urheberrecht.html).

Der Unionsgesetzgeber hat den Mitgliedstaaten mit der Richtlinie (EU) 2019/790 vom 17. April 2019 über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt (DSM-RL) einen Rechtsetzungsauftrag erteilt. Die Richtlinie (RL) adressiert dabei eine Reihe von Themenkomplexen. Europäisch harmonisiert werden sollen Themen wie Text und Data Mining, nicht verfügbare Werke, kollektive Lizenzvergabe mit erweiterter Wirkung, Presseverleger- und Leistungsschutzrechte, Verantwortlichkeiten von Upload-Plattformen sowie das Urhebervertragsrecht. Die Vielzahl an Themen ist bereits auf europäischer Ebene unterschiedlich konnotiert und diskutiert worden, wobei sicherlich die pauschale Frage nach einem staatlich verordneten Einsatz von „Upload-Filtern“ am verbreitetsten und umstrittensten gewesen ist.

Bis zum 7. Juni 2021 sind die DSM-RL und die Online-SatCab-Richtlinie (EU) 2019/789 entsprechend den Zielen der Richtlinien jeweils in nationales Recht umzusetzen, anderenfalls drohen Vertragsverletzungsverfahren. Bislang jedoch ist insbesondere der Entwurf zur Umsetzung der DSM-RL innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgestimmt (https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_Urheberrecht_FAQ.pdf?__blob=publicationFile&v=5). Vielmehr regt sich national neuerliche Kritik am Vorhaben sowie an dem konkreten Referentenentwurf des BMJV (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/urheberrecht-bmjv-referentenentwurf-leistungsschutzrecht-presseverlage-uploadfilter/>; <https://www.djv.de/startseite/profil/der-djv/pressebereich-download/pressemitteilungen/detail/news-umsetzung-benachteiligt-urheber>).

Eine breite Allianz von Verbänden und Institutionen von Rechteinhabern übt scharfe Kritik und sieht im Entwurf einen „Rechtsrahmen, der die Intention der DSM-Richtlinie teilweise konterkariert, die europäischen Vorgaben überschneidend umsetzt und etablierte Rechtspositionen der Kreativbranche und Rechteinhaber – unabhängig von der individuellen Interessenlage – nicht be-

rücksichtigt.“ (<https://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2020-10/509569-24-rechteinhaber-kritisieren-bmjv-entwurf-zur-reform-des-urheberrechts-die-rechtsposition-der-kreativwirtschaft-wird-gegenueber-globalen-plattformen-we-i-007.htm>). Zudem liegen zahlreiche Einschätzungen von Wissenschaftlern und Experten vor (beispielsweise Association Littéraire et Artistique Internationale – ALAI –; https://www.alai.org/en/assets/files/resolutions/200918-second-opinion-article-17-dsm_draft_en.pdf), nach denen zentrale Punkte des Entwurfes europarechtswidrig sind.

Auch im Lichte des Anfang des Jahres 2019 (22. Januar 2019) unterzeichneten völkerrechtlichen Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (Aachener Vertrag) müssen die Maßnahmen der Bundesregierung hinterfragt werden. Gerade Artikel 2 Satz 2 des Aachener Vertrages schreibt fest, dass sich beide Partner bei der Umsetzung von europäischem Recht in ihr nationales Recht abstimmen. Nach Ansicht der Fragesteller scheint eine Abstimmung mit Blick auf die heiß diskutierte DSM-RL zwischen Deutschland und Frankreich jedoch nicht stattgefunden zu haben, wenn man bedenkt, wie offen Frankreich Stellung gegenüber dem vom BMJV verfolgten Ansatz bei der Umsetzung im Rahmen der Stellungnahme zum Konsultationspapier vom 27. Juli 2020 zur Erarbeitung der Leitlinien nach Artikel 17 Absatz 10 DSM-RL gegenüber der EU-Kommission bezieht (https://www.contexte.com/medias/pdf/medias-documents/2020/09/Consultation_article_17_-_r%C3%A9ponse_de_la_France.pdf). Zudem geht auch die Umsetzung der Richtlinien in Frankreich in eine gänzlich andere Richtung – so sieht Frankreich eine weitgehende Vertragsfreiheit bei der Lizenzierung vor und keine zusätzlichen und im EU-Urheberrecht-Acquis nicht vorgesehene neue Schranken, wie sie der Entwurf des BMJV für „Bagatellnutzungen“ einführen möchte (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2747_texte-adopté-commission). Auch die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz Christine Lambrecht bestätigt im Interview vom 18. Oktober 2020 mit der „FAZ“, dass Deutschland und Frankreich unterschiedliche Ansätze und Wege bei der Umsetzung verfolgen (<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/justizministerin-lambrecht-zu-corona-massnahmen-17007896.html>).

1. Nach welchem Zeitplan agiert die Bundesregierung bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/790?
2. Nach welchem Zeitplan agiert die Bundesregierung bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/789?

Die Fragen 1 und 2 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung beabsichtigt, beide Richtlinien in einem gemeinsamen Gesetzgebungsverfahren fristgerecht bis zum 7. Juni 2021 umzusetzen.

3. Pflegt die Bundesregierung einen Informationsaustausch zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/790 mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union?
 - a) Mit welchen Mitgliedstaaten der Europäischen Union steht die Bundesregierung konkret im Informationsaustausch (bitte nach Datum und Gesprächspartner auflisten)?
 - b) Welchen Einfluss hatten die Überlegungen und Gesetzentwürfe anderer Mitgliedstaaten auf den Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts (UrhG-E) an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes vom 2. September 2020 (bitte konkret anhand der Regelungen im Referentenentwurf auflisten)?

4. Mit welchen Mitgliedstaaten der Europäischen Union steht die Bundesregierung konkret im Informationsaustausch zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/789 (bitte nach Datum und Gesprächspartner auflisten)?

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung beobachtet die Umsetzung der Urheberrechts-Richtlinien in den anderen Mitgliedstaaten und bezieht diese Beobachtungen in ihre Erwägungen ein.

Zu verschiedenen Themenkomplexen gab es Umsetzungsworkshops der Europäischen Kommission, die dem Austausch zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Europäischen Kommission dienten. Auf der Fachebene besteht zudem ein informeller Austausch (Telefonate, E-Mails) mit Kolleginnen und Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten. All diese Kontakte dienen der Klärung von Verständnis- und Fachfragen. Eine Abstimmung der konkreten Umsetzungsvorschläge in die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen erfolgt nicht.

5. Hat sich die Bundesregierung mit Frankreich bezüglich der Umsetzung der Richtlinien (EU) 2019/789 und (EU) 2019/790 abgestimmt, um ihren Verpflichtungen aus Artikel 2 Satz 2 des Aachener Vertrages vom 22. Januar 2020 nachzukommen?
 - a) Inwiefern erfolgte eine Abstimmung, und falls nein, warum nicht?
 - b) Inwiefern hat der französische Entwurf einen Einfluss auf den deutschen Entwurf gehabt, und falls nein, warum nicht?
 - c) Inwiefern hat der deutsche Entwurf einen Einfluss auf den französischen Entwurf, und falls nein, warum nicht?
6. Wie häufig hat sich die Bundesregierung bislang mit der französischen Regierung im Sinne des Artikels 2 Satz 2 des Aachener Vertrages abgestimmt (bitte nach Datum, Thema, Gesprächspartner auflisten)?

Die Fragen 5 und 6 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung steht zu einer Vielzahl von Themen in kontinuierlicher enger politischer Abstimmung mit der französischen Regierung. Zur Umsetzung der beiden Urheberrechts-Richtlinien fand eine solche Abstimmung im Sinne des Artikels 2 Satz 2 des Aachener Vertrages auf Fachebene bislang nicht statt. Zu darüber hinaus gehenden möglichen Gesprächsinhalten zwischen den Regierungen kann aufgrund der Vertraulichkeit internationaler Beziehungen insbesondere bei noch laufenden Umsetzungsvorhaben grundsätzlich keine Stellung genommen werden.

7. Entspricht der Referentenentwurf zur DSM-RL nach Ansicht der Bundesregierung dem Ziel der Richtlinie, eine Harmonisierung des europäischen digitalen Binnenmarktes herbeizuführen, und falls nein, warum nicht?

Die Fragen 7 und 9 werden gemeinsam beantwortet.

Die Richtlinie (EU) 2019/790 bezweckt nur für bestimmte Regelungsbereiche eine vollständige Harmonisierung des europäischen digitalen Binnenmarktes. Daneben enthält die Richtlinie aber auch mindestharmonisierende sowie optionale Regelungen. Eine unionsweit einheitliche Umsetzung sämtlicher Richtlinienbestimmungen ist von vornherein nicht angelegt.

8. Wird die Unterstützung der Kreativen nach Ansicht der Bundesregierung durch den Entwurf genügend incentiviert?

Mit der Richtlinie (EU) 2019/790 und ihrer Umsetzung in das deutsche Recht werden verschiedene Ziele verfolgt. Dazu gehört auch die faire Vergütung von Kreativen.

9. Wie gedenkt die Bundesregierung, durch ihre Lösung und angesichts fortgeschrittener Gesetzgebungsverfahren in anderen EU-Mitgliedstaaten (Niederlande, Tschechische Republik, Frankreich), die einem gänzlich anderen Ansatz folgen als der im Entwurf des BMJV verfolgte, eine „unionsweite einheitliche Umsetzung“ in die Tat umzusetzen und damit eine fragmentarische Umsetzung in 27 nationalen Varianten, die mit den Prinzipien eines Europäischen Digitalen Binnenmarkts nicht zu vereinbaren wären – wie sie es in ihrer Protokollerklärung in Nummer 4 selbst ausgeschlossen haben – zu verhindern (https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/041519_Protokollerklaerung_Richtlinie_Urheberrecht.pdf;jsessionid=CA64CAE5F17211B32408953AE62FC4CB.2_cid324?__blob=publicationFile&v=1)?

Auf die Antwort zu Frage 7 wird verwiesen.

10. Wie schätzt die Bundesregierung die Möglichkeit ein, dass Nummer 12 ihrer Protokollerklärung greift und das Verfahren neu aufgerollt werden muss (https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/041519_Protokollerklaerung_Richtlinie_Urheberrecht.pdf;jsessionid=CA64CAE5F17211B32408953AE62FC4CB.2_cid324?__blob=publicationFile&v=1)?
 - a) Wie versteht die Bundesregierung die Begrifflichkeit „unionsrechtliche Hindernisse“ im Sinne der Protokollerklärung?
 - b) Welche Kriterien sind nach Ansicht der Bundesregierung erforderlich, dass im Sinne der Protokollerklärung auf solche unionsrechtlichen Hindernisse „gestoßen“ wird?
 - c) Zu welchem Zeitpunkt ist die Schwelle der unionsrechtlichen Hindernisse nach Ansicht der Bundesregierung erreicht?

Die Fragen 10 bis 10c werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat dem Richtlinienvorschlag in einer Gesamtabwägung unter Berücksichtigung sämtlicher Regelungen zugestimmt, weil der Rechtsakt insgesamt dringende erforderliche Anpassungen des nicht mehr zeitgemäßen europäischen Rechtsrahmens mit sich bringt. Zugleich hat die Bundesregierung in ihrer Protokollerklärung aber auch ihre Absicht bekundet, dass bei der Umsetzung von Artikel 17 DSM-RL Upload-Filter nach Möglichkeit verhindert, die Meinungsfreiheit sichergestellt und die Nutzerrechte gewahrt werden sollen (vgl. Bundestags-Drucksache 19/9822, S. 59 ff., abrufbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7986-2019-ADD-1-REV-2/de/pdf>).

Die Bundesregierung strebt eine Umsetzung des Artikels 17 DSM-RL mit vorgenanntem Verständnis an und stimmt sich hierzu aktuell ab.

11. Warum macht die Bundesregierung im bisherigen Entwurf zur Umsetzung der DSM-RL keinen Gebrauch von der Möglichkeit zur kollektiven Rechtsdurchsetzung, wie sie von der Richtlinie explizit vorgesehen ist, und was sind die Gründe dafür?
12. Warum setzt die Bundesregierung im aktuellen Entwurf zur Umsetzung der DSM-RL auf proaktive und rückwirkende Berichtspflichten für Sender, Produzenten und Verwerter, und was sind die Beweggründe sowie der Mehrwert einer solchen Vorgehensweise?
13. Inwiefern gibt es in der Bundesregierung noch Abstimmungsbedarf hinsichtlich der Vereinbarkeit einer Pastiche-Schranke (Artikel 1 Nummer 15 = § 51a UrhG-E)?
14. Inwieweit herrscht innerhalb der Bundesregierung noch Uneinigkeit hinsichtlich der Akzessorietät des Vervielfältigungsrechts im Rahmen des Leistungsschutzrechts für Presseverleger (Artikel 1 Nummer 35 = § 87g Absatz 1 UrhG-E)?
15. Inwieweit herrscht innerhalb der Bundesregierung noch Uneinigkeit hinsichtlich der Mindestquote des Beteiligungsanspruchs der Urheber an den Einnahmen des Presseverlegers aus dem Leistungsschutzrecht (Artikel 1 Nummer 35 = § 87k UrhG-E)?
16. Inwieweit herrscht innerhalb der Bundesregierung noch Uneinigkeit hinsichtlich der Mindestquote des Beteiligungsanspruchs der Urheber im Rahmen der Verlegerbeteiligung (Artikel 2 Nummer 5 = § 27b des Entwurfs des Verwertungsgesellschaftengesetzes – VGG-E –)?
17. Inwieweit herrscht innerhalb der Bundesregierung noch Uneinigkeit hinsichtlich der Entfristung des Urheberrechts-Wissensgesellschafts-Gesetzes (Artikel 1 Nummer 45 = § 142 UrhG-E)?
18. Inwieweit herrscht innerhalb der Bundesregierung noch Uneinigkeit hinsichtlich der Rechtsnatur des Urheberrechts-Diensteanbieter-Gesetzes (Artikel 3 = des Entwurfs des Urheberrechts-Diensteanbieter-Gesetzes – UrhDaG-E –)?
19. Inwieweit herrscht innerhalb der Bundesregierung noch Uneinigkeit hinsichtlich der unionsrechtlichen Zulässigkeit der Schranke für Bagatellnutzungen (Artikel 3 = § 6 UrhDaG-E)?

Die Fragen 11 bis 19 werden gemeinsam beantwortet.

Der am 13. Oktober 2020 veröffentlichte Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz ist in der Bundesregierung noch nicht abgestimmt. Referentenentwürfe, die innerhalb der Bundesregierung erörtert werden, fallen als nicht abgeschlossene Vorgänge im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung in den parlamentarisch grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Bundesregierung.

