

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes

A. Problem und Ziel

§ 52a des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) ist durch das erste Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft vom 10. September 2003 in das UrhG eingefügt worden. Diese Regelung erklärt es für zulässig, kleine Teile eines Werkes, Werke geringen Umfangs sowie einzelne Beiträge aus Zeitungen oder Zeitschriften zur Veranschaulichung im Unterricht an Schulen, Hochschulen und weiteren Einrichtungen einem bestimmt abgegrenzten Kreis von Personen für Unterrichtszwecke (§ 52a Absatz 1 Nummer 1 UrhG) oder für Forschungszwecke (§ 52a Absatz 1 Nummer 2 UrhG) öffentlich zugänglich zu machen, d. h. etwa in Intranets einzustellen. Dies gilt nur, soweit dies zu dem jeweiligen Zweck geboten und zur Verfolgung nicht kommerzieller Zwecke gerechtfertigt ist. Um den Befürchtungen der wissenschaftlichen Verleger vor unzumutbaren Beeinträchtigungen durch die neue Regelung Rechnung zu tragen (Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 15/837, S. 36), wurde die Regelung durch § 137k UrhG zunächst bis zum 31. Dezember 2006 befristet.

Nach zwei Evaluierungen über die Auswirkungen der Norm in der Praxis in den Jahren 2006 und 2007, die das Bundesministerium der Justiz durchgeführt hat, war eine abschließende Bewertung zunächst nicht möglich. Die Geltungsdauer des § 137k UrhG wurde daher im Jahr 2006 um zwei Jahre und im Jahr 2008 um weitere vier Jahre bis zum 31. Dezember 2012 verlängert. Die Bundesministerin der Justiz hat ein halbes Jahr vor Ablauf dieser Frist mit Schreiben vom 5. Juli 2012 dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages eine dritte Evaluierung vorgelegt (Ausschussdrucksache 17(6)201) und eine nochmalige Verlängerung der Geltungsdauer um zwei Jahre vorgeschlagen.

Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP legten daraufhin mit der Bundestagsdrucksache 17/11317 einen Fraktionsentwurf vor, der eine erneute, bis zum 31. Dezember 2014 befristete Verlängerung der Geltungsdauer von § 52a UrhG vorsah. Die Bundesregierung wurde mit diesem Gesetzentwurf aufgefordert, bis spätestens ein halbes Jahr vor Ablauf der nächsten Befristung einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die Sonderregelung des § 52a UrhG für Unterricht und Forschung in eine neu gefasste, dauerhafte Urheberrechtsschranke überführt wird; die Bundesregierung wurde außerdem aufgefordert zu prüfen, ob die Regelung des § 52a UrhG in eine neue einheitliche Wissenschaftsschranke überführt werden kann mit dem Ziel, Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen.

Mit Gesetz vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2579) wurde die Verlängerung der befristeten Anwendbarkeit von § 52a UrhG bis zum 31. Dezember 2014 beschlossen.

Der Grund dafür war, dass zunächst die Entscheidung des Bundesgerichtshofs in einem Verfahren zwischen der Verwertungsgesellschaft WORT (VG Wort) und den Bundesländern als Träger verschiedener Hochschuleinrichtungen über den Abschluss eines Gesamtvertrages abgewartet werden sollte. Vorinstanz war hier das Oberlandesgericht (OLG) München, das mit seinem Urteil unter Berücksichtigung der Vorschläge beider Parteien einen Gesamtvertrag über die von der VG WORT wahrgenommenen Rechte und Ansprüche festgesetzt hatte.

Die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (Bundestagsdrucksache 17/11317) stellte zusätzlich darauf ab, dass eine weitere Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) nach einem Urteil des Oberlandesgerichts Stuttgart zur Reichweite des § 52a UrhG aussteht.

Zwischenzeitlich sind die entsprechenden Entscheidungen des BGH ergangen. Das Urteil vom 20. März 2013 – I ZR 84/11 – zu dem Urteil des OLG München liegt seit dem 24. Oktober 2013 mit den Entscheidungsgründen im Volltext vor. Das Urteil vom 28. November 2013 – I ZR 76/12 – zu dem Urteil des OLG Stuttgart wurde am 17. April 2014 mit den Entscheidungsgründen veröffentlicht.

Die höchstrichterlichen Entscheidungen bestätigen, dass § 52a UrhG eine für die Praxis handhabbare Regelung ist, die einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen Rechtsinhabern und nutzenden Institutionen ermöglicht. Den Urteilen lassen sich keine Hinweise entnehmen, die eine Überarbeitung des Wortlauts der Regelung nahelegen.

Die Perpetuierung der Regelung des § 52a UrhG präjudiziert nicht die Einführung einer einheitlichen Bildungs- und Wissenschaftsschranke. Über die Entfristung sollte zunächst unabhängig von der entsprechenden Vorgabe des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD entschieden werden. Die umfassende Umgestaltung aller Schrankenregelungen in diesem Bereich erfordert eine intensive rechtspolitische Diskussion, die voraussichtlich nicht vor Ende der Befristung des § 52a UrhG abgeschlossen werden kann.

B. Lösung

Aufhebung der Befristung von § 52a UrhG durch Streichung des § 137k UrhG.

C. Alternativen

Die Alternativen eines Wegfalls des § 52a UrhG oder einer weiteren Befristung der Geltungsdauer dieser Norm sind aus den oben erwähnten Gründen nicht sinnvoll.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für Bund, Länder und Gemeinden sind keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Urheberrechtsgesetzes

Das Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3728) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 137k wie folgt gefasst:
„§ 137k (weggefallen)“.
2. § 137k wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 23. September 2014

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Thomas Oppermann und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

§ 52a des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) ist durch das erste Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft vom 10. September 2003 in das UrhG eingefügt worden. Diese Regelung erklärt es für zulässig, kleine Teile eines Werkes, Werke geringen Umfangs sowie einzelne Beiträge aus Zeitungen oder Zeitschriften zur Veranschaulichung im Unterricht an Schulen, Hochschulen und weiteren Einrichtungen einem bestimmt abgegrenzten Kreis von Personen für Unterrichtszwecke (§ 52a Absatz 1 Nummer 1 UrhG) oder für Forschungszwecke (§ 52a Absatz 1 Nummer 2 UrhG) öffentlich zugänglich zu machen, d. h. in Intranets einzustellen. Dies gilt nur, soweit dies zu dem jeweiligen Zweck geboten und zur Verfolgung nicht kommerzieller Zwecke gerechtfertigt ist. Bei Werken, die für den Unterrichtsgebrauch an Schulen bestimmt sind, ist dies nur mit Einwilligung des Berechtigten zulässig; auch Filmwerke dürfen vor Ablauf von zwei Jahren nach Beginn der üblichen regulären Auswertung in Filmtheatern nur mit Einwilligung des Berechtigten genutzt werden (§ 52a Absatz 2 UrhG). Für diese Nutzung ist eine angemessene Vergütung zu zahlen. Der Anspruch kann nur durch eine Verwertungsgesellschaft geltend gemacht werden (§ 52a Absatz 4 UrhG).

Um den Befürchtungen der wissenschaftlichen Verleger vor unzumutbaren Beeinträchtigungen durch die neue Regelung Rechnung zu tragen (Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 15/837, S. 36), wurde die Regelung durch § 137k UrhG zunächst bis zum 31. Dezember 2006 befristet. Nach zwei Evaluierungen in den Jahren 2006 und 2007, die das Bundesministerium der Justiz über die Auswirkungen der Norm in der Praxis durchgeführt hat, war eine abschließende Bewertung zunächst nicht möglich. Die Geltungsdauer des § 52a UrhG wurde daher im Jahr 2006 um zwei Jahre und im Jahr 2008 um weitere vier Jahre bis zum 31. Dezember 2012 verlängert. Die Bundesministerin der Justiz hat ein halbes Jahr vor Ablauf dieser Frist mit Schreiben vom 5. Juli 2012 dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages eine dritte Evaluierung vorgelegt (Ausschussdrucksache 17(6)201) und eine nochmalige Verlängerung der Geltungsdauer um zwei Jahre vorgeschlagen.

Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP legten daraufhin mit der Bundestagsdrucksache 17/11317 einen Fraktionsentwurf vor, der eine erneute Verlängerung der Geltungsdauer von § 52a UrhG bis zum 31. Dezember 2014 vorsah. Die Bundesregierung wurde mit diesem Gesetzentwurf aufgefordert, bis spätestens ein halbes Jahr vor Ablauf der Geltungsdauer des § 52a UrhG einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die befristete Sonderregelung des § 52a UrhG für Unterricht und Forschung in eine neu gefasste, dauerhafte Urheberrechtsschranke überführt wird; sie wurde außerdem aufgefordert zu prüfen, ob die Regelung des § 52a UrhG in eine neue einheitliche Wissenschaftsschranke überführt werden kann mit dem Ziel, Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen.

Mit Gesetz vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2579) wurde die Verlängerung der befristeten Anwendbarkeit von § 52a UrhG bis zum 31. Dezember 2014 beschlossen.

Der Grund dafür war, dass zunächst die Entscheidung des Bundesgerichtshofes in einem Verfahren zwischen der Verwertungsgesellschaft Wort (VG Wort) und den Bundesländern als Trägern verschiedener Hochschulinrichtungen über den Abschluss eines Gesamtvertrages abgewartet werden sollte. Vorinstanz war hier das Oberlandesgericht München, das mit seinem Urteil unter Berücksichtigung der Vorschläge beider Parteien einen Gesamtvertrag über die von der VG Wort wahrgenommenen Rechte und Ansprüche festgesetzt hatte.

Die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (Bundestagsdrucksache 17/11317) stellte zusätzlich darauf ab, dass eine weitere Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) nach einem Urteil des Oberlandesgerichts Stuttgart zur Reichweite des § 52a UrhG aussteht.

Zwischenzeitlich sind die entsprechenden Entscheidungen des BGH ergangen. Das Urteil vom 20. März 2013 – I ZR 84/11 – zu dem Urteil des OLG München liegt seit dem 24. Oktober 2013 mit den Entscheidungsgründen im Volltext vor. Das Urteil vom 28. November 2013 – I ZR 76/12 – zu dem Urteil des OLG Stuttgart wurde am 17. April 2014 mit den Entscheidungsgründen veröffentlicht.

Die höchstrichterlichen Entscheidungen bestätigen, dass § 52a UrhG eine für die Praxis handhabbare Regelung ist, die einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen Rechtsinhabern und nutzenden Institutionen ermöglicht. Den Urteilen lassen sich keine Hinweise entnehmen, die eine Überarbeitung des Wortlauts der Regelung nahelegen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Befristung des § 52a UrhG soll durch Streichung des § 137k UrhG aufgehoben werden.

III. Alternativen

Die Alternativen eines Wegfalls des § 52a UrhG oder einer weiteren Befristung der Geltungsdauer dieser Norm sind aus den oben erwähnten Gründen nicht sinnvoll.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Es besteht eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 73 Nummer 9 des Grundgesetzes (Urheberrecht).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Entwurf beschränkt sich darauf, die Befristung der Geltungsdauer einer bestehenden Regelung aufzuheben, so dass sich die bisher geltende materielle Rechtslage nicht ändert. Eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung ist daher nicht zu erwarten.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. § 52a UrhG ermöglicht die öffentliche Zugänglichkeit von Werken und Beiträgen für Zwecke der Bildung und Forschung, etwa durch das Einstellen in Intranets. Bildung und Forschung sind eine wichtige Grundlage für die nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft, beispielsweise im Bereich des verantwortungsvollen Umgangs mit Ressourcen, oder aber der Begleitung des durch den technischen Fortschritt und die Globalisierung ausgelösten Strukturwandels.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Auf die öffentlichen Haushalte wirkt sich die vorgeschlagene Gesetzgebung nicht kostenbelastend aus.

4. Erfüllungsaufwand

Ein Erfüllungsaufwand im Sinne von § 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines nationalen Normenkontrollrates ist nicht zu erwarten.

Weder eine Kostenbelastung für die Wirtschaft noch Auswirkungen dieses Gesetzes auf Einzelpreise oder das gesamtwirtschaftliche Preisniveau sind zu erwarten.

5. Weitere Kosten

Weitere Kosten sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Auswirkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher sind eben so wenig zu erwarten wie Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung.

VII. Befristung; Evaluation

Durch den Entwurf wird die Befristung einer Regelung nach einer Evaluation aufgehoben.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Urheberrechtsgesetzes)

Die Entscheidungen des Bundesgerichtshofs (BGH) in den gerichtlichen Verfahren, die Grund für die letztmalige Verlängerung der Geltungsdauer des § 52a UrhG waren, würdigen den Gesamtkontext der gesetzlichen Regelung, die Einigungsvorschläge der Schiedsstelle, deren Sachkompetenz und Erfahrung der BGH ausdrücklich unterstreicht, und die Bedeutung früherer – auch zwischen den Parteien – getroffener gesamtvertraglicher Vereinbarungen für die gerichtliche Festsetzung von Gesamtverträgen. Einzelne Fragen – wie die Festlegung des Umfangs der jeweils zulässigen Nutzung, die Vereinbarung einer Vorrangklausel, aber auch die Höhe der angemessenen Vergütung – lassen sich demnach (ggf. von den Parteien unter Inanspruchnahme der Schiedsstelle und gerichtlicher Festsetzung) innerhalb des gesetzten Rahmens des § 52a UrhG bestimmen.

Für den überwiegenden Teil der Nutzungen an Hochschulen – nämlich den Verwertungsbereich der VG Wort – war keine Verständigung der Länder mit der VG Wort auf einen Gesamtvertrag gelungen. Die Länder und die VG Wort hatten zunächst das gemäß dem Urheberrechtswahrnehmungsgesetz vorgesehene Verfahren vor der Schiedsstelle und dem Oberlandesgericht München durchgeführt.

Der BGH sah in seinem daraufhin im Revisionsverfahren ergangenen Urteil vom 20. März 2013 – I ZR 84/11 – vergleichbare Regelungen aus anderen Gesamtverträgen, die zwischen den Parteien des Verfahrens, d. h. den Ländern und der VG Wort, oder unter Beteiligung einer dieser Parteien geschlossen worden sind, als gewichtige Anhaltspunkte für die Billigkeit einer Regelung an. Er zog hierfür die Gesamtverträge heran, die auf Grundlage des § 52a UrhG bereits zwischen den Parteien für Schulen sowie zwischen den beklagten Bundesländern und anderen Verwertungsgesellschaften für Hochschulen geschlossen worden waren.

Darüber hinaus bot der Einigungsvorschlag der Schiedsstelle für den BGH einen wichtigen Anhaltspunkt für eine angemessene Regelung: Das Schiedsstellenverfahren stelle ein taugliches Instrument dar, um dem Oberlandesgericht als Richtschnur für die Prüfung der Angemessenheit eines Gesamtvertrages zu dienen.

Der BGH macht überdies Ausführungen zur Definition des zulässigen Nutzungsumfangs. Er bestätigt eine Vorrangklausel, wonach das Öffentlich-Zugänglichmachen von Werken nicht zu dem jeweiligen Zweck geboten und damit nicht ohne Genehmigung zulässig ist, wenn der Rechteinhaber das Werk oder den Werkteil in digitaler Form zu angemessenen Bedingungen für die Nutzung im Netz der jeweiligen Einrichtung anbietet. Der BGH hält es für sachgerecht, die Vergütung für das Öffentlich-Zugänglichmachen von Sprachwerken an Hochschulen nach der Zahl der Seiten des Druckwerkes zu bemessen und sie nicht nach der Zahl der

Werke oder Werkteile, nach der Zahl der Veranstaltungsteilnehmer und nicht gestaffelt nach Gruppengrößen zu bestimmen. Außerdem soll die Vergütung linear und nicht degressiv ansteigend festgelegt werden. Die Vergütung, die für zurückliegende Nutzungen zu zahlen ist, kann auf der Grundlage von Auskünften über zukünftige Nutzungen im Wege der Schätzung ermittelt werden.

Der BGH bestätigt weiter die Entscheidung des Oberlandesgerichtes über die Ausgestaltung der Nutzerdatenerfassung, die für die Berechnung der Vergütung maßgeblich ist. Dabei wurde die kostengünstigere Alternative bevorzugt, nämlich eine Erfassung und Meldung der erfolgten Nutzungen durch die nutzenden Institutionen über eine von der VG Wort bereitgestellte Eingabemaske, gegenüber der präziseren und sichereren Methode, nämlich einer Freigabe der Nutzung erst nach Erfassung und Meldung. Aufgrund der begrenzten Geltungsdauer und des ungewissen Fortbestandes des § 52a UrhG sieht der BGH Qualitätsverluste bei der Datenerfassung als hinnehmbar an, denn eine präzisere Erfassung der Nutzungen wäre mit erheblichen Kosten verbunden. Mit einem Auslaufen des § 52a UrhG wären diese Geldmittel vergeblich investiert.

Die bisherige Befristung des § 52a UrhG stellt sich damit im Ergebnis also eher als ein Hindernis für eine möglichst genaue Erfassung von Nutzerdaten dar. Bei einer Entfristung der Regelung dürften die Beteiligten eher bereit sein, die Investitionen zu tätigen, die für eine möglichst präzise und sichere Abrechnung notwendig sind.

Das Urteil des BGH vom 28. November 2013 – I ZR 76/12 – konkretisiert die Schrankenregelung des § 52a UrhG und legt Voraussetzungen u. a. dafür fest, wann es geboten ist, Werke oder Teile von Werken öffentlich zugänglich zu machen.

Der BGH stellte dabei fest, dass die beklagte Universität die Beiträge auf ihre elektronische Lernplattform eingestellt hat, um den Unterricht zu veranschaulichen. Diese Funktion sah der BGH auch bei Beiträgen verwirklicht, die den Unterricht nicht nur verdeutlicht, sondern auch ergänzt haben. Außerdem stellte der BGH fest, dass das Zugänglichmachen „im Unterricht“ nicht durch die zeitlichen und örtlichen Grenzen des Unterrichts beschränkt ist, sondern sich auf andere Zeiten und Orte erstrecken kann. Die Schrankenregelung des § 52a Absatz 1 Nummer 1 UrhG erlaubt gemäß dem Urteil auch nicht nur ein Bereithalten kleiner Teile eines Werkes zum Lesen am Bildschirm, sondern gestattet deren Zugänglichmachen auch dann, wenn Unterrichtsteilnehmern dadurch ein Ausdrucken und Abspeichern der Texte ermöglicht wird.

Bei einer Vorrangklausel setzt die erforderliche Lizenz für die fragliche Nutzung zu angemessenen Bedingungen laut BGH nicht nur voraus, dass die geforderte Lizenzgebühr angemessen ist, sondern auch, dass das Lizenzangebot unschwer aufzufinden und die Verfügbarkeit des Werkes oder der Werkteile schnell und unproblematisch gewährleistet ist.

Beide Urteile des BGH bestätigen, dass die geltende Regelung des § 52a UrhG einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der Beteiligten darstellt. Gründe, die für eine inhaltliche Veränderung des § 52a UrhG sprächen, gehen aus den Urteilen nicht hervor.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

