

Der Kampf um Brüssel

Copyright-Richtlinie beschlossen

Helmut Rösner

Vorgeschichte

Das seit vielen Jahren lauэрnde Monstrum hört auf den Namen „Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft“.

Mag der Terminus „bestimmter Aspekte“ eher peripher oder sogar kabballistisch anmuten - er hat's in sich, denn dahinter verbirgt sich nichts Geringeres als die Ausdehnung des Urheberrechts auf die digitalen, vor allem die Online-Medien, also das Internet. Die Rechte und Pflichten der Urheber und der Produzenten auf der einen Seite, der Anwender und Nutzer auf der anderen, und dazwischen der Provider und Informationsvermittler, waren bisher nicht abschließend und schon gar nicht EU-weit einheitlich geregelt. In der Vollversammlung des Europäischen Parlaments am 14. Februar 2001 in Straßburg ist nun nach vergleichsweise heftiger Debatte am Vortag die Entscheidung gefallen: das Parlament hat eine Fassung verabschiedet, die innerhalb der nächsten 18 Monate von den nationalen Regierungen umgesetzt werden muss.

Vor Jahresfrist wurde an dieser Stelle eine „Zwischenbilanz“ zur Harmonisierung des europäischen Urheberrechts gezogen (BIBLIOTHEKSDIENST 34.2000, Heft 2, S. 279-288) - eine reichlich vorläufige, wie sich zeigen sollte. Die bis Frühjahr 2000 vorgesehene „Common Position“ des Ministerrats ist erst im September zustande gekommen (vgl. BIBLIOTHEKSDIENST 34.2000, Heft 7/8, S. 1211-1215), die im Juni erwartete (abschließende) Zweite Lesung im Europäischen Parlament hat nun mit entsprechender Verspätung stattgefunden.

Heiße Phase

Diese Verzögerungen bedeuten jedoch keineswegs ein schleppendes Vorgehen in den Mühlen der Brüsseler Bürokratie, sondern im Gegenteil: hektische Aktivität auf allen Ebenen, Schlachtenlärm und Kampfgetümmel bis zuletzt. Die „Financial Times“ erhob die Zweite Lesung im EP-Plenum sogar zur „mother of all battles“.

Scheinbar ungleiche Kontrahenten standen sich nicht nur im Vorfeld der „Common Position“, sondern vor allem danach, gegenüber: Die eine Seite, die Rechtsinhaber, allen voran die IFRRO (International Federation of Reproduction Rights Owners) und die finanzstarke Musikindustrie, hat schweres

Geschützt aufgefahren und gewaltige Lobbyarbeit betrieben. Auf der anderen Seite standen die Häuflein der Nutzer und der Informationsvermittler im öffentlichen Interesse, darunter die Bibliotheken.

Auf verlorenem Posten? Vielleicht, wenn sie jeweils allein versucht hätten, David zu spielen. Aber die europäischen Bibliotheken haben hier geradezu ein Musterbeispiel für effektive Lobbyarbeit geliefert. In einer so noch nie da gewesenen konzertierten Aktion haben die Bibliotheksverbände der EU-Länder, aber auch bibliothekarische Arbeitsgemeinschaften, sogar einzelne Bibliotheken ihre Aktivitäten unter dem Dach von EBLIDA gebündelt und miteinander abgestimmt. Auch EBLIDA selbst hat sich mit Verbündeten zusammengetan - mit Verbraucher- oder Behindertenverbänden - und auf der gemeinsamen Plattform EFPICC die Position der Informationssuchenden und Nutzer vertreten.

Ablauf

Doch zunächst noch einmal der Reihe nach:

Der „Geänderte Vorschlag“ der Richtlinie vom Mai 1999 stellte eine in vielen Punkten revidierte, d. h. abgemilderte Fassung des vom Europäischen Parlament in Erster Lesung verabschiedeten Vorschlags dar, aber auch er erlebte noch diverse Metamorphosen, im EU-Deutsch „konsolidierte Fassungen“ genannt. Die große Enttäuschung der Bibliotheken nach der Ersten Lesung wich allmählich wieder aufkeimenden Hoffnungen, es könnte doch noch besser werden.

Und es wurde besser, die vor allem von EBLIDA kontinuierlich geleistete Überzeugungsarbeit trug Früchte: Die vom Ministerrat gebilligte „Common Position“ vom 14. September 2000 wurde von der Bibliotheks-Community einmütig begrüßt, denn es war der Europäischen Kommission in der Tat gelungen, eine weitgehende Ausgewogenheit - die seit dem „Grünbuch über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte in der Informationsgesellschaft“ von 1995 geforderte „Balance“ der Interessen aller Beteiligten, der Rechtsinhaber und Produzenten wie der Vermittler und der Nutzer - zu erreichen. Gewiss, die „Common Position“ stellte einen Kompromiss dar, insofern mussten alle Seiten auf einen Teil ihrer Wünsche verzichten. Aber das liegt in der Natur eines Kompromisses.

Eben diese mühsam erreichte Balance drohte um die Jahreswende 2000/2001 zu kippen. Dem federführenden *Legal Affairs Committee* (Ausschuss für Recht und Binnenmarkt) lagen zu seiner ersten Sitzung Anfang Januar 2001 Änderungsanträge, sog. Amendments, vor. Viele von ihnen waren eher redaktioneller Art, manche hatten zumindest für die Bibliotheken keine nennenswer-

ten Auswirkungen, eine ganze Reihe von ihnen wiederholte sich nahezu identisch. Aber es blieb ein problematischer Rest: enge Restriktionen beim Vervielfältigungsrecht für Privatpersonen wie für Bibliotheken (Beschränkung auf Zwecke der Archivierung und Bestandserhaltung), Ausschluss der Online-Übermittlung von Dokumenten, neue bzw. verschärfte Vergütungsansprüche („appropriate remuneration“ anstelle von „fair compensation“), zum Teil daraus resultierende Mehrfachbezahlung für Zugang und für Nutzung, Primat vertraglicher Vereinbarungen gegenüber gesetzlichen Ausnahmen. Wäre nur ein Teil dieser Veränderungsvorschläge durchgekommen, dann wäre die Balance zum Teufel gewesen, und zwar einseitig zu Gunsten der Rechtsinhaber. Die EU-Richtlinie wäre damit restriktiver geworden als internationale Verträge (WIPO).

In diesem Zusammenhang ist es dem neuen Berichterstatter für die Copyright-Richtlinie im Europäischen Parlament, dem italienischen Abgeordneten *Enrico Boselli*, hoch anzurechnen, dass er so gut wie alle Amendments zurückgewiesen und eine erträgliche Zusammenfassung mit einigen wenigen eigenen Kompromissänderungsvorschlägen versucht hat, um die „Common Position“ in ihrer Substanz und ihrem Geist zu erhalten.

An dieser Stelle setzte nun die energische Last-Minute-Lobbyarbeit der mehr als 300 Lobby-Gruppen in Brüssel ein. (Ein halber Lobbyist pro EP-Abgeordneten, wie der Niederländer *Toine Manders* in der Debatte treffend bemerkte). Die Musikindustrie bemühte sogar ihre am Hungertuch nagenden Superstars wie Marius Müller-Westernhagen, um in Offenen Briefen die Ausbeutung der Kreativen im Internet anzuprangern. Aber die Bibliotheken standen keineswegs verschüchtert abseits. Koordiniert und mit aktuellsten Information versorgt durch EBLIDA veranstalteten die nationalen Bibliotheksverbände, in Deutschland gebündelt durch die BDB, ein wahres Trommelfeuer an differenzierten Aktionen: Stellungnahmen und Briefe per Fax und E-Mail an die Ausschussmitglieder und die nationalen Europa-Parlamentarier, unzählige persönliche Gespräche, Info-Broschüren, Anzeigen-Kampagnen, Pressemitteilungen ... Und dies alles nicht in weinerlicher Bibliotheks-Lyrik, sondern mit Argumenten.

Die Argumente wurden offenbar nicht nur zur Kenntnis, sondern auch ernst genommen. In seiner entscheidenden Sitzung am 5. Februar, kurz vor der Zweiten Lesung im EP, beschloss der Rechtsausschuss, nahezu alle Amendments, auch die meisten Kompromissvorschläge Bosellis, abzulehnen und somit im Prinzip die „Common Position“ vom vergangenen September zu bestätigen. Damit wäre einerseits die Balance der Interessen erhalten geblieben, andererseits aber die gewünschte EU-weite Vereinheitlichung nicht in allen Punkten erreicht worden; vor allem bei den Vergütungsregelungen blei-

ben vorerst erhebliche Differenzen zwischen den einzelnen Ländern bestehen. Allerdings: Tags darauf (Deadline 6. Februar, 12 Uhr) fanden sich zusätzlich zu den beschlossenen 15 Boselli-Amendments weitere 30 Veränderungsvorschläge einzelner Ausschussmitglieder erneut auf der Tagesordnung - und fast alles war wie zuvor. Nichts war's mit in Ruhe abwarten, abermals wurde die inzwischen schon gut eingespielte Maschinerie in Gang gesetzt. Und unmittelbar vor der Plenarsitzung in Straßburg fanden die deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments wieder E-Mails von der BDB und auch der Arbeitsgemeinschaft für Medizinisches Bibliothekswesen vor, in denen sie beschworen wurden, alle Veränderungsvorschläge abzulehnen, in denen die Rechte der Nutzer weiter eingeschränkt und die Produzenten einseitig begünstigt würden.

Die anderen nationalen Bibliotheksvereinigungen waren auf gleiche Weise aktiv. Und für den Tag der Plenumsdebatte hatten sich EFPICC/EBLIDA einen besonderen Gag ausgedacht: 1.000 Luftballons mit dem Slogan „Keep the information society afloat“ wurden aufgeblasen und an die Abgeordneten und die Besucher verteilt. Das Medieninteresse war groß.

Ergebnis

Unter dem Strich hat es genützt. Das Parlament beschloss lediglich neun Änderungen der „Common Position“; nur drei betreffen mehr oder weniger direkt auch die Bibliotheken, und nicht nur negativ. Dennoch sollte nicht verkannt werden, dass die Richtlinie insgesamt die Absicht verfolgte, den Rechtsschutz für die Rechtsinhaber zu stärken. In den Artikeln 2 (Vervielfältigungsrecht), 3 (Recht der öffentlichen Wiedergabe bzw. Zugänglichmachung) und 4 (Verbreitungsrecht) wird den Rechtsinhabern eindeutig das ausschließliche Recht zugesprochen, über alle Nutzungsformen ihrer Werke zu verfügen. Der so heftig umstrittene Artikel 5 legt die Ausnahmen hiervon, die Beschränkungen dieser ausschließlichen Rechte fest, und zwar in sehr engen Grenzen und in aller Regel gegen eine „angemessene Vergütung“.

Die Probleme stecken - wie bei Gesetzestexten unvermeidlich - im Detail. Als Beispiel sei ein besonders heiß umkämpfter Punkt herausgegriffen: Der Artikel 5.2(b) regelt die Ausnahme für das erlaubnisfreie, aber vergütungspflichtige private Vervielfältigen geschützter Werke.

Er lautet in der „Common Position“:

„ ... in respect of reproduction on any medium *made for the private use of a natural person* and for non-commercial ends ...“

Im beschlossenen Änderungsvorschlag ist dieser Satz geringfügig umgestellt und erweitert:

„... in respect of reproduction on any medium *made by a natural person for private use* and for ends that are neither direct or indirect commercial...“

Im ersten Fall dürfen Vervielfältigungen zum privaten Gebrauch einer natürlichen Person angefertigt werden, d. h. die Person könnte sie auch durch einen Dritten (z. B. die Bibliothek) herstellen lassen, wie es im deutschen Urheberrechtsgesetz vorgesehen ist. Im zweiten Fall dagegen müssten die Vervielfältigungen durch die natürliche Person für den privaten Gebrauch selbst angefertigt werden; dies würde hinter die - zumindest in Deutschland - geltende Rechtslage zurück gehen und für die Bibliotheken eine Servicebeschränkung bedeuten.

Einige der vorgeschlagenen, aber zum Glück nicht beschlossenen Amendments waren noch restriktiver formuliert, indem sie zusätzliche Einschränkungen wie „*for his or her private use*“ enthielten bzw. strikte Beschränkungen auf die Nutzung im „häuslichen Umfeld“.

Zusätzlich erschwert wird die Interpretation dieser Abweichung durch den Wortlaut der offiziellen deutschen Fassung der „Common Position“, der in der vom EP beschlossenen Version (mit entsprechender Umstellung) schlicht lautet:

„... in Bezug auf Vervielfältigungen auf beliebigen Trägern durch eine natürliche Person zum privaten Gebrauch und weder für direkte noch indirekte kommerzielle Zwecke...“

Hier fehlt also das Äquivalent zu „made for“ bzw. „made by“.

Die oben beschriebene Bestimmung bezieht sich zwar auf private Vervielfältigungen, aber sie berührt auch Dienstleistungen der Bibliotheken für ihre Nutzer. Und die - eng begrenzten - Ausnahmeregelungen für Bibliotheken sind im anschließenden Artikel 5.2(c) genannt. Dieser lautet in der „Common Position“ und blieb unverändert:

„... in respect of specific acts of reproduction made by publicly accessible libraries, educational establishments or museums, or by archives...“

Damit waren die Bibliotheken zufrieden, aber sie wurden aufgeschreckt, als sie unter den Amendments wieder einen schon überwunden geglaubten Einschub vorfanden:

„... in respect of specific acts of reproduction made *for archiving or conservation purposes* by publicly accessible libraries, educational establishments or museums, or by archives...“

Es darf als Erfolg der gemeinsamen bibliothekarischen Lobbyarbeit gelten, im letzten Moment diese gefährliche Restriktion auf „Archivierungs- und Erhaltungszwecke“ wieder hinaus befördert zu haben.

Eine weitere Klippe konnte in dem Artikel 5.3.a vermieden werden, der die Ausnahme für die nicht kommerzielle „Nutzung ausschließlich zur Veranschaulichung im Unterricht oder für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung“ regelt: hier ist der von mehreren Seiten eingebrachte Vergütungsanspruch („appropriate remuneration“) abgelehnt worden.

Grundsätzlich darf schließlich auch nicht übersehen werden, dass alle Ausnahmen, wie sie in Artikel 5 aufgeführt sind, besonders eng auszulegen sind; sie stehen immer unter dem Regime der sog. *Drei-Stufen-Tests* laut Revidierter Berner Übereinkunft, d. h. sie dürfen erstens nur „in bestimmten Sonderfällen“ angewandt werden, in denen zweitens die „normale Verwertung des Werkes nicht beeinträchtigt wird“ und drittens die „berechtigten Interessen des Rechtsinhabers nicht ungebührlich verletzt“ werden.

Offene Fragen

Wie kontrovers die neue Richtlinie von den Beteiligten am Informationsmarkt beurteilt wird, so umstritten ist sie auch innerhalb der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, wie die Debatte in Straßburg gezeigt hat. Einig waren sich alle lediglich in dem Grundsatz, einen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen zu erzielen. Über das Wie gingen die Meinungen weit auseinander und zwar fraktionsübergreifend. Der deutsche Abgeordnete *Willi Rothley* sieht in der Richtlinie überhaupt den Schutz des geistigen Eigentums gefährdet, das Europäische Parlament mache sich durch seine Zustimmung sogar selbst überflüssig, zumal er es noch nie erlebt habe, dass die Abgeordneten in solchem Maße unter Druck gesetzt worden seien, auch durch ihre nationalen Regierungen und Parteien. Dieser extremen Stimme stehen zahlreiche verständlichere Meinungen entgegen. Und der EU-Kommissar *Frits Bolkestein* bewertet die Richtlinie als einen „Meilenstein bei der Errichtung eines harmonisierten Rechtsrahmens zum Urheberschutz im digitalen Umfeld“. Seine Kritik an bestimmten Lobbyisten, die noch immer an ihrem Ziel, dem „totalen Sieg“ festhalten wollen, zielt vor allem auf IFPI als Vertreter der Musikindustrie (siehe folgende Pressemitteilung).

In der Hoffnung, dass die endgültig in Kraft tretende Richtlinie genau so aussieht wie der Stand vom 14. Februar, wird es dann in besonderem Maße auf die Details der Umsetzung in die nationalen Urheberrechtsgesetze ankommen. Das bis jetzt auf Eis liegende 5. Änderungsgesetz zum Urheberrechtsgesetz, dessen Diskussionsentwurf vor drei Jahren schon für erhebliche Unruhe sorgte, wird zur Zeit im Bundesjustizministerium mit Hochdruck vorbereitet.

Da wird man dann sehr genau auf die Feinheiten des Gesetzestextes schauen müssen, beispielsweise:

- Wie wird die private digitale Vervielfältigung durch eine natürliche Person definiert?
- Welche Rückwirkungen können sich daraus auf das konventionelle Vervielfältigungsrecht ergeben?
- Wie wird der Begriff der „communication to the public“ - in deutscher Fassung: „öffentliche Wiedergabe“ - im Gesetz gefasst und welche Gefahren können daraus für die Informationsvermittlungspraxis der Bibliotheken entstehen?
- Welche neuen finanziellen Belastungen werden sich aus den zusätzlichen Vergütungsansprüchen ergeben und für wen und in welcher Form?
- Wie wird Mehrfachbezahlung für eine und dieselbe Dienstleistung zu umgehen sein?
- Wie werden sich die technischen Schutzmaßnahmen bei interaktiven Diensten in der Praxis auswirken, d. h. wird es erreichbar sein, dass derartige Schutzmaßnahmen durch die Hersteller nicht auch verhindern, rechtmäßige Ausnahmen in Anspruch zu nehmen?
- Wie wird das heikle Verhältnis zwischen gesetzlich erlaubten Ausnahmetatbeständen und vertraglichen Vereinbarungen - oft genug zwischen ungleichen Partnern - zu gestalten sein?
- Online-Lieferung ist explizit von den Ausnahmen ausgeschlossen (Erwägung 40), sie unterliegt den Lizenzverhandlungen. Wie wird die einzige diesbezügliche Ausnahme in Artikel 5.3(n) definiert? („Für die Nutzung von Werken oder sonstigen Schutzgegenständen, für die keine Regelungen über Verkauf und Lizenzen gelten und die sich in den Sammlungen der Einrichtungen gemäß Art. 5.2.(c) befinden, durch ihre Wiedergabe oder Zugänglichmachung für einzelne Mitglieder der Öffentlichkeit zu Zwecken der Forschung und privater Studien auf eigens hierfür eingerichteten Terminals in den Räumlichkeiten der genannten Einrichtungen“).

Ausblick

Das Europäische Parlament muss nun in Kürze seine verbindliche Haltung zu der Richtlinie an die EU-Kommission mitteilen, dann kann sie in Kraft treten und innerhalb von anderthalb Jahren in den nationalen Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden. Aber danach soll die Praktikabilität der Regelungen überprüft werden, da eine „Revision der Richtlinie nach zwei Jahren unbedingt erforderlich“ sei.

Der hier – in Begründung Nr. 14 – getroffenen Feststellung kann nicht widersprochen werden: „Die Informationsgesellschaft befindet sich in ständigem Wandel, und ihre weiteren Entwicklungen sind noch nicht vorhersehbar.“

Wie es aussieht, wird das auch auf die Richtlinie und das Urheberrechtsgesetz zutreffen.

