

Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im Binnenmarkt

Die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO) ist der Dachverband der deutschen Filmwirtschaft. Ihr angeschlossen sind 18 Verbände aus den Bereichen Filmproduktion, Filmverleih, Filmtheater und audiovisuelle Medien. Damit vertritt sie mehr als 1.100 Mitgliedsfirmen und eine Vielzahl von Einzelpersonen der Filmwirtschaft. Ziel der SPIO ist es, den deutschen Film in seiner Vielfalt, Qualität und internationalen Wahrnehmung zu stärken und seine Wettbewerbsfähigkeit als Wirtschafts- und Kulturgut zu sichern.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Beratungen möchten wir die Gelegenheit nutzen, auf einige aus unserer Sicht wesentliche Aspekte zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im Binnenmarkt hinzuweisen. Wir würden sehr begrüßen, wenn diese in den Beratungen über den Vorschlag der EU-Kommission berücksichtigt werden könnten.

Wir möchten darauf hinweisen, dass wir die Stellungnahme „MAKING PORTABILITY WORK: KEY PRINCIPLES FOR THE FILM AND AUDIOVISUAL SECTOR“ der europäischen Filmverbände vom 18. Januar 2016 teilen und unterstützen. Die hier genannten Aspekte möchten wir als eine Ergänzung der gemeinsamen Position des audiovisuellen Sektors verstehen.

Ausgangspunkt der Verordnung

Mit ihrem Verordnungsvorschlag verfolgt die Europäische Kommission das Ziel, den Zugang zu europäischen Werken innerhalb des europäischen Binnenmarktes zu verbessern. Dabei sollen die Bürger der EU das Recht erhalten, ihre im Wohnsitzland legal erworbenen urheberrechtlich geschützten Inhalte und Dienste auch dann nutzen zu können, wenn sie sich temporär außerhalb ihres Wohnsitzlandes aber innerhalb der Grenzen der Europäischen Union bewegen. Dieses Ziel sucht die EU Kommission zum einen mit einer gesetzlichen Verpflichtung zu erreichen, indem sie audiovisuellen Mediendiensten auferlegt, ihre Dienste für den grenzüberschreitenden Zugriff anzubieten zu müssen; zum anderen verfolgt sie ihr Ziel über eine gesetzliche Beschränkung des Geltungsbereichs von urheberrechtlichen Nutzungshandlungen auf das Wohnsitzland des Abonnenten.

Die deutsche Filmwirtschaft teilt das übergeordnete Ziel der Kommission. Passgenaue Angebote für jeden Filmgeschmack herzustellen und anzubieten, ist für die Unternehmen der Filmwirtschaft oberstes Ziel. Mehr als 3.000 audiovisuelle Online-Dienste haben sich im europäischen Binnenmarkt mittlerweile etabliert. Sie richten sich mit vielfältigen Angeboten und Nutzungsformen nach den Interessen der Nutzer und den Marktbedürfnissen – zum Teil auch grenzüber-

SPIO Positionen

schreitend. Entscheidend für die Weiterentwicklung dieser Angebote ist es, unternehmerische Handlungsspielräume im Ökosystem des unabhängigen europäischen Films zu erhalten und zu stützen. Diese Spielräume sehen wir durch die spezifische Regelungssystematik des aktuellen Verordnungsvorschlags gefährdet.

Regelungssystematik „Wohnsitzmitgliedsstaats-Prinzip“ prüfen

Die EU-Kommission arbeitet in Art. 4 des Regulierungsvorschlags mit einer urheberrechtlichen Legalfiktion, wonach die Bereitstellung eines Online-Inhaltendienstes für einen Abonnenten sowie der Zugriff auf diesen Dienst und seine Nutzung als ausschließlich im Wohnsitzmitgliedstaat erfolgt gilt, unabhängig davon, ob urheberrechtlich nutzungsrelevante Handlungen vom Abonnenten auch im europäischen Ausland begangen werden. Mit anderen Worten: Es werden die nutzungsrechtlich relevanten Handlungen in den europäischen Mitgliedsstaaten, die nicht der Wohnsitzstaat des Abonnenten sind, per definitionem als urheberrechtlich und damit lizenzrechtlich irrelevant erklärt.

Eine vergleichbare Legalfiktion besteht bisher nur für den Satellitenrundfunk: RL 93/83/EWG, Art. 1 Abs. 2b regelt, dass der Empfang des Satellitenrundfunks in den Ländern, in denen das Signal nur empfangen und nicht auch gesendet wird, urheberrechtlich unbedeutend ist.

Würde dieses Prinzip in der Regulierung zur Portabilität angewandt, dann würden zugleich auch alle in den Richtlinien 96/9/EG, 2001/29/EG, 2009/24/EG und 2010/13/EU (öffentliche Wiedergabe, öffentliche Zugänglichmachung, Vervielfältigung etc.) zugewiesenen urheberrechtlichen Vermögensbefugnisse auf den Wohnsitzmitgliedsstaat beschränkt. Lizenzrechtlich verkleinerte sich der europäische Markt dann auf nur einen Mitgliedsstaat, obwohl bisher nutzungsrelevante Handlungen auch in den übrigen Mitgliedsstaaten vorgenommen werden. Unserer Auffassung nach wirft diese Rechtssystematik weitergehende kollisionsrechtliche Fragestellungen auf und ist kaum mit dem Dreistufentest zu vereinbaren. Wir würden daher begrüßen, wenn zur Erreichung des Ziels, das wir teilen, eine alternative Rechtssystematik in Betracht gezogen würde.

Für die deutsche Filmwirtschaft wie für die deutsche und europäische Kultur- und Kreativwirtschaft ist die Frage der hier angewandten Rechtssystematik auch deshalb so wesentlich, weil nach unserer Wahrnehmung die Begrenzung der urheberrechtlichen Befugnisse auf einen Mitgliedsstaat in allen grenzüberschreitenden Fragestellungen der DSM-Strategie als einzige Antwort auf das urheberrechtliche Kollisionsrecht diskutiert wird. Wirtschaftlich bedeutete dies zweierlei:

1.) Den Urhebern und Rechteinhabern würden nutzungsrelevante Vermögensbefugnisse im grenzüberschreitenden Handel genommen und damit die Möglichkeit, mit diesen Lizenzentnahmen zu erwirtschaften. Denn Lizenzentnahmen können nur dort erzielt werden, wo im Leistungsaustausch Lizenzrechte für nutzungsrelevante Handlungen eingeräumt werden können. Gesamtwirtschaftlich würde sich das ohnehin bestehende Ungleichgewicht zwischen Rechteinhabern auf der einen Seite und großen Inhalteplattformen oder anderen Aggregatoren von Online-Lizenzrechten auf der anderen Seite weiter verschieben: zu Lasten der Urheber und ausübenden Künstler sowie derjenigen, die als Produzenten und Werkmittler in die Produktion und Distribution von Filmen investieren.

SPIO Positionen

2.) Zugleich untergräbt das „Wohnsitzmitgliedsstaatsprinzip“ das Territorialitäts- und Schutzlandprinzip, indem es – hier für den Anwendungsfall Portabilität – innerhalb der EU nur *ein* relevantes Lizenzgebiet anerkennt. Ausgedehnt auf den grenzüberschreitenden Zugang zu digitalen Inhalten, würden die Rechte für die öffentliche Wiedergabe einschließlich des Rechts der öffentlichen Zugänglichmachung in den „Nicht-Wohnsitzmitgliedsstaatsländern“ in der Folge erheblich an Wert verlieren. Denn wenn Filme grenzüberschreitend verfügbar sind, nimmt der Lizenzwert, den nationale Distributoren erzielen können, spürbar ab. Um einen Vergleich aus dem Straßenverkehr zur Verdeutlichung der gewählten Regelungssystematik zu bemühen: Eine einmal in einem Wohnsitzmitgliedsstaat erworbene Autobahnmautgebühr würde die Autofahrer berechtigen, auf ihren Reisen alle Autobahnen in den übrigen EU-Mitgliedsstaaten benutzen zu können. Dass damit der grenzüberschreitende Verkehr zu geringeren Mautgebühren in ausländischen EU-Mitgliedsstaaten führen würde und auch das Missbrauchspotenzial erhöhen dürfte, liegt auf der Hand. Eine Rechtssystematik, die das europäische Kollisionsrecht alleine dadurch zu lösen versucht, dass es durch eine Legalfiktion urheberrechtlich relevante Nutzungshandlungen territorial verkürzt, ist weder im Sinne einer vielfältigen kulturellen und medialen Landschaft in Europa, noch dient sie der Erschließung des digitalen Binnenmarktes.

Die SPIO fordert den europäischen Gesetzgeber daher auf, zu prüfen, ob die vorgesehene Regelungssystematik mit den internationalen Verpflichtungen im Einklang steht und welche Auswirkungen sie auf die kulturelle Vielfalt und Medienpluralität in der Europäischen Union hätte.

Anwendungsbereichs auf kommerzielle Anbieter begrenzen

Wenn der europäische Gesetzgeber an dieser Regelungssystematik festhalten will, sollte er jedenfalls den Anwendungsbereich des Wohnsitzmitgliedsstaatsprinzip aus Sicht der SPIO eng und klar begrenzen, um das Territorialitätsprinzip und damit die für die Filmwirtschaft notwendige territoriale Rechtevergabe und Lizenzierungspraxis auch bei digitalen Nutzungsrechten nicht weiter zu beeinträchtigen.

Dabei ist es wesentlich, die gesetzliche Verpflichtung zur grenzüberschreitenden Nutzung nur solchen Online-Inhalteanbietern aufzuerlegen, die ihre Dienste bzw. die von ihnen angebotenen Inhalte gegen Entgelt kommerziell anbieten. Wir schlagen vor, in Art. 2 a) der Verordnung vor dem Begriff „Bereitstellung“ sinngemäß „entgeltlich“ oder „kostenpflichtig“ zu ergänzen und Art. 2 e) Nr.2 zu streichen. Dieser Forderung liegen folgende wirtschaftliche und technische Überlegungen zugrunde:

Die Authentifizierung von Abonnenten bietet ein großes Missbrauchspotenzial. Denn einmal auf vertraglicher Basis erteilte Zugangsdaten zu entsprechenden Online-Diensten können ohne Weiteres weitergegeben werden. Eine technische Kontrolle ist hierbei kaum möglich. Bereits heute bestehen eine Reihe von Diensten, die gewünschte und gewollte „Familienfreigaben“ ermöglichen. Online-Inhalteanbieter, die ihre Dienste nicht gegen Entgelt kommerziell anbieten, werden kein Interesse haben, möglichen Missbrauch einzudämmen. Denn sie sind in der Regel auf Reichweitenmaximierung angewiesen, um beispielsweise durch Werbung oder Datenanalysen Einnahmen zu erzielen.

SPIO Positionen

Das gilt auch und insbesondere für Dienste, die einen öffentlich-rechtlichen Auftrag verfolgen wie die Mediatheken von ARD und ZDF. Durch die Haushaltsabgabe besteht in Deutschland die Besonderheit, dass jeder Bewohner über ein „gesetzliches Vertragsverhältnis“ zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk verfügt. Wir gehen zwar nicht davon aus, dass ein Bewohner allein hierdurch (oder hierdurch verbunden mit einer bloßen Authentifizierung) Abonnent im Sinne der Verordnung werden kann. Die Mediatheken könnten jedoch auf die Idee kommen, durch einfache und einmalige Anmelde- bzw. Registrierungsverfahren vor Nutzung der Mediathek ein Vertragsverhältnis im Sinne der Verordnung zu begründen. Aus unserer Sicht sollten daher solche Abonnements nicht von der Verordnung erfasst werden und nur solche audiovisuellen Dienste Gegenstand der Verordnung sein, die im Leistungsaustausch für die Nutzung von urheberrechtlichen Werken von den Abonnenten ein Leistungsentgelt erhalten.

Denn erstens würde der Einbezug solcher nicht-kommerzieller Dienste das Missbrauchspotenzial der Regulierung wesentlich erhöhen: Dienste, deren Ziel Reichweitenmaximierung ist, haben kaum ein Interesse, einen illegalen Markt von einmal erteilten Zugangsdaten zu Online-Diensten einzudämmen.

Zweitens würden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegenüber kommerziellen Online-Anbietern einen strukturellen Vorteil erlangen, der kaum aufzuholen ist. Denn sie verfügen bereits aufgrund der Haushaltsabgabe über die Daten aller potentiellen Kunden in Deutschland.

Und drittens schwächt die unentgeltliche Verfügbarkeit von Filmwerken in den Mediatheken des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks bereits heute massiv deren kommerzielle Auswertung über andere VoD- und Pay TV-Anbieter. Dieses Missverhältnis würde sich verstärken, wenn praktisch jeder Einwohner Deutschlands über das Mittel der Portabilität auch einen grenzüberschreitenden Zugriff auf die Mediathekenangebote hätte. Die Bereitschaft ausländischer Lizenznehmer, die Werke deutscher Filmemacher zu erwerben, würde erheblich sinken, wenn diese nicht mehr von einem exklusiven Lizenzgebiet ausgehen können. Damit würden wichtige Bausteine in der Filmfinanzierung signifikant in ihrer Höhe reduziert oder gar entfallen und die starke Abhängigkeit vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorangetrieben. Für die unabhängigen Filmproduzenten und Filmauswerter in Deutschland wäre das ein erheblicher Rückschlag, weil sie darauf angewiesen sind, ihre Filmwerke über kommerzielle Plattformen auszuwerten zu können.

Die SPIO fordert den europäischen Gesetzgeber daher auf, nicht-kommerzielle Dienste vom Anwendungsbereich der Verordnung auszunehmen.

Berlin, den 04.02.2016

Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V.

SPIO Hauptstadtbüro
Oranienburger Straße 17
10178 Berlin
Telefon: 030 / 257944-50
E-Mail: spio-berlin@spio.de
www.spio.de

Die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO) vertritt die Interessen der deutschen Film- und Videowirtschaft in den Sparten Filmproduktion, Filmverleih, Filmtheater, Videoprogramm und Fernsehen.

SPIO
Spitzenorganisation
der Filmwirtschaft e.V.