

Rusche, Christian; Scheufen, Marc

Research Report

Der Wolf im Schafspelz: Zur Ökonomik der EU-Urheberrechtsreform

IW-Kurzbericht, No. 23/2019

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Rusche, Christian; Scheufen, Marc (2019) : Der Wolf im Schafspelz: Zur Ökonomik der EU-Urheberrechtsreform, IW-Kurzbericht, No. 23/2019, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/195086>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IW-Kurzbericht 23/2019

Der Wolf im Schafspelz: Zur Ökonomik der EU-Urheberrechtsreform

Christian Rusche / Marc Scheufen

Mit der Reform des Urheberrechts möchte die Europäische Union auf die technischen Entwicklungen und die zunehmende Dominanz digitaler Plattformen reagieren sowie einen digitalen Binnenmarkt vorantreiben. Die gewählten Mittel haben jedoch gravierende Nebenwirkungen wie Informationsunterdrückung, Wettbewerbsverzerrungen und Umsatzverluste bei Rechteinhabern.

Ein Ziel der vorliegenden Urheberrechtsreform ist die Verhinderung einer Fragmentierung des Binnenmarkts durch unterschiedliche nationale Regelungen (EU-Kommission, 2016). Die Vorgabe einheitlicher Regeln und damit die Schaffung eines Level Playing Field ist zu begrüßen, da der Wettbewerb in der Union gestärkt wird und ein attraktiver Markt für die Gründung von europäischen digitalen Plattformen als Gegengewicht zu den marktmächtigen US-amerikanischen sowie chinesischen Plattformen entsteht (Demary/Rusche, 2018).

Das Urheberrecht aus ökonomischer Sicht

Aus ökonomischer Sicht weist das Urheberrecht zwei grundlegende Funktionen auf. Auf der einen Seite hat es eine Anreizfunktion: Ohne urheberrechtlichen Schutz wären Werke der Kunst, Literatur und Wissenschaft (allgemein als Informationsgüter bezeichnet) öffentliche

Güter. Öffentliche Güter sind durch Nicht-Rivalität im Konsum (d.h. der Konsum des Gutes schränkt den Konsum eines Dritten nicht ein) und Nicht-Ausschließbarkeit (d.h. Dritte können nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden) gekennzeichnet. Gerade die letzte Eigenschaft führt dazu, dass ohne Urheberrecht keiner einen Anreiz hätte, sich an der Finanzierung solcher Werke zu beteiligen. Ein Autor müsste davon ausgehen, dass er von seinen Anstrengungen nicht leben kann. Er hätte folglich keinen Anreiz das Werk zu produzieren. Das exklusive Verwertungsrecht, welches durch das Urheberrecht gewährt wird, führt hingegen zu einem Monopol für den Rechteinhaber (z.B. Autor oder Verlag) und damit zu einem finanziellen Anreiz das Werk zu erstellen.

Das Urheberrecht besitzt auch eine Informationsfunktion. Da das Urheberrecht den Zugang zu Werken der Kunst, Literatur und Wissenschaft verteuert, sollen Schrankenregelungen den Schutzbereich eingrenzen, zum Beispiel in Form der Zitatrechtsschranke. Damit bewirkt das Urheberrecht einen Interessenausgleich, indem es das Interesse der Rechteinhaber (möglichst breiter Schutz) und das Interesse der Allgemeinheit (möglichst enger Schutz) gegeneinander abwägt. Im Zeitalter marktmächtiger digitaler Plattformen stellt es sich vor allem für Medienverlage zunehmend schwierig dar, eine angemessene Vergütung zu erhalten. Der

vorliegende Reformentwurf versucht vor diesem Hintergrund – insbesondere durch ein neues Leistungsschutzrecht nach Artikel 11 sowie Artikel 13 (Europäisches Parlament und Europäischer Rat, 2019) – die Verhandlungsposition der Rechteinhaber zu stärken. Es stellt sich die Frage, ob die angestrebte Reform diesem Interessenausgleich wirklich dient.

Die Reform aus ökonomischer Sicht

Das Ziel von Artikel 11 der Urheberrechtsreform ist die Einführung eines neuen Leistungsschutzrechts für Presseverlage. Dieses Recht soll Presseverlagen eine faire und angemessene Vergütung gewähren sowie ihre Verhandlungsposition stärken (EU-Kommission, 2016, 3), wobei die Regelungen explizit private und nichtgewerbliche Nutzungen von Einzelpersonen ausnehmen. Konkret sieht der Entwurf vor, dass ein Verweis auf Texte von Presseverlagen, zum Beispiel in Suchmaschinen, nur noch in Form einzelner Worte oder kurzer Ausschnitte möglich ist. Hyperlinks mit einzelnen Worten sind hingegen weiterhin erlaubt (Artikel 11, Absatz 2a).

Potenzielle Umsatzverluste

Durch diese Regelungen, die vor allem auf das Interesse der Rechteinhaber abstellen, soll eine angemessene Vergütung für Presseverlage ermöglicht werden. Die ökonomische Verhältnismäßigkeit dieses Ziels kann unter Rückgriff auf die „Fair Use“-Doktrin des „US Copyrights“ bewertet werden. Hier gibt das Recht vier sogenannte „Statutes“ vor, mithilfe derer bewertet werden kann, ob die Nutzung eines urheberrechtlichen Werks „fair“ ist (Scheufen, 2015, 9ff.). Statut 1 betont den Zweck sowie den Charakter der Nutzung. Suchmaschinen sollen das Anzeigen von Titeln sowie Textausschnitten nach entsprechenden Suchbegriffen ermöglichen. Hier geht es zunächst um das konkrete Auffinden von für den Nutzer interessanten Beiträgen. Statut 2 fragt nach der Natur des urheberrechtlichen Werks. In diesem Zusammenhang verfolgt eine Suchmaschine durch das Anzeigen eines bestimmten Eintrags zunächst keinen direkt kommerziellen Zweck, schließlich erfolgt keine Vergütung für das Anklicken eines entsprechenden Suchbeitrags. Nichtsdestotrotz wird durch das Anzeigen von Werbe-

bannern auch ein kommerzielles Ziel verfolgt, was an den rund 3,5 Milliarden Euro ersichtlich wird, die 2017 in Deutschland für die Suchwortvermarktung ausgegeben wurden (ZAW, 2018). Nach Statut 3 ist zudem die Menge und Substanz des verwendeten Ausschnitts mit einzu beziehen. Hier ist entscheidend, wie viel eines Beitrags über die Suchmaschine wiedergegeben wird. Schließlich sollte der angezeigte Artikel kein Substitut für das Original sein. Nichtsdestotrotz besteht gerade der Mehrwert einer Suchmaschine darin, Beiträge durchsuchbar zu machen, wodurch die Such- und Informationskosten potenzieller Leser gesenkt werden. Vor diesem Hintergrund könnte man auch argumentieren, dass eine Einschränkung der Suchanzeige auf einzelne Wörter den eigentlichen Sinn und Zweck einer Suchmaschine untergräbt. Man könnte in diesem Zusammenhang sogar noch weitergehen und unter Einbezug der Wirkung der Nutzung für den Markt bzw. den Wert des Werks (Statut 4) argumentieren, dass sich die Einführung des Leistungsschutzrechts negativ auf die Verkaufszahlen für Presseverlage auswirken könnte. So können die Einnahmen unter Anwendung einer Suchmaschine steigen, da potenziell mehr Nutzern Beiträge verkauft sowie Werbung angezeigt werden können. Würden Suchmaschinenanbieter in Folge der Urheberrechtsreform europäische Verlage herausnehmen, so wären eher negative als positive Folgen zu erwarten. Vor diesem Hintergrund ist zumindest fraglich, ob das Mittel zur Erreichung eines sicherlich legitimen Ziels (angemessene Vergütung) geeignet ist und ob die von der Europäischen Kommission erwarteten positiven Wirkungen auf Produktion und Verfügbarkeit von Inhalten (EU-Kommission, 2016, 3) tatsächlich eintreten. Die Erfahrungen mit der Einführung eines deutschen Leistungsschutzrechts – das die Lage der Presseverlage nicht verbessert hat – stützen diese Vorahnung (Fanta, 2018).

Artikel 13 der Reform reagiert insbesondere auf die wachsende Bedeutung digitaler Plattformen sowie rechtliche Unklarheiten im Rahmen der Anwendung bestehender Regelungen insbesondere auch auf Plattformen (Müller, 2019). Der vorliegende Entwurf richtet sich in diesem Zusammenhang an sogenannte Online-Inhaltsweitergabedienste wie YouTube oder Instagram. Diese nutzen das durch das Hochladen von Inhalten seitens der Nut-

zer entstandene Angebot, um weitere Nutzer anzuziehen (Buttarelli, 2018, 3). Dadurch kann für Werbekunden ein attraktives Umfeld geboten werden, welches sich in der Höhe der Preise für Werbeanzeigen widerspiegelt. Insbesondere kann in diesem Zusammenhang mittels Datenauswertung Werbung zielgenauer ausgeliefert werden, beispielsweise indem passende Werbeanzeigen zur vorliegenden sowie historischen Suchanfragen auf YouTube eines Nutzers geschaltet werden. Welche Bedeutung diese Form bereits hat, wird am Netto-Umsatz bei Werbeträgern deutlich (ZAW, 2018): Den 2017 rund 3,5 Milliarden Euro in Deutschland für Suchwortvermarktung standen netto Einnahmen von Tageszeitungen aus Werbung von insgesamt rund 2,4 Milliarden Euro entgegen.

Filterung der Inhalte

Da insbesondere die Inhalte der Rechteinhaber über vermutlich unautorisierte Uploads der Nutzer die Attraktivität der digitalen Plattform enorm steigern, will die Europäische Union mit Artikel 13 Verhandlungen auf Augenhöhe ermöglichen, die vorher so nicht stattgefunden haben (Müller, 2019, 304). Zwar ist davon auszugehen, dass die Plattformen auch vorher die Inhalte bereits gefiltert haben (Buttarelli, 2018). Dennoch wird bei einer Umsetzung der Vorlage das Ausmaß an blockierten Inhalten zunehmen: Da die Plattformen nun direkt das Einverständnis des Rechteinhabers haben müssen und ansonsten belangt werden können sowie vor dem Hintergrund der Masse an hochgeladenem Material, erscheint der Einsatz von sogenannten voll automatischen Uploadfiltern unumgänglich. Das vorsorgliche Blockieren und die vermutlich ungenaue Zuordnung in einem vollautomatisierten Verfahren werden voraussichtlich auch viele eigentlich unbedenkliche Inhalte nicht zur Veröffentlichung gelangen lassen.

Wettbewerbsverzerrungen

Zudem ist davon auszugehen, dass die Regelung nicht allen Rechteinhabern gleichermaßen zu Gute kommt: Vor allem große Verlage und Interessengruppen von Rechteinhabern werden zeitnah Lizenzvereinbarungen mit den Plattformen schließen, da sie und ihre zahlrei-

chen Inhalte für die Plattform attraktiv sind. Kleine Gruppen und Einzelpersonen hingegen werden vor der Wahl stehen, ungünstige Verträge anzunehmen oder die beliebten Plattformen als Marketingkanal zu verlieren.

Literatur

Buttarelli, Giovanni, 2018, Förmliche Stellungnahme des EDSB zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt, Brüssel

Demary, Vera / Rusche, Christian, 2018, Economics of Plattformen, Nr. 123, Köln

Europäische Kommission, 2016, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt, COM(2016) 593 final, Brüssel

Europäisches Parlament und Europäischer Rat, 2019, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on copyright in the Digital Single Market, Text der Einigung in Vorabfassung, Brüssel

Fanta, Alexander, 2018, Das Leistungsschutzrecht – ein Zombie-Gesetz aus Deutschland wird bald in ganz Europa Realität, <http://www.netzpolitik.org/2018/das-leistungsschutzrecht-ein-zombie-gesetz-aus-deutschland-wird-bald-in-ganz-europa-realitaet/> [25.3.2019]

Müller, Willem, 2019, Die Haftung von Internetplattformen vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung des EuGH und ihre Auswirkungen auf die BGH-Verfahren YouTube und Uploaded, in: Wettbewerb in Recht und Praxis, 65. Jg, Nr.3, S. 301-306

Scheufen, Marc, 2015, Open Access versus Copyright: On the Organisation and International Political Economy of Access to Scientific Knowledge, Heidelberg et al.

ZAW - Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft, 2018, Netto-Umsatzentwicklung der Werbeträger 2017, <http://www.zaw.de/zaw/branchendaten/nettoumsatzentwicklung-der-werbetraeger/> [22.3.2019]