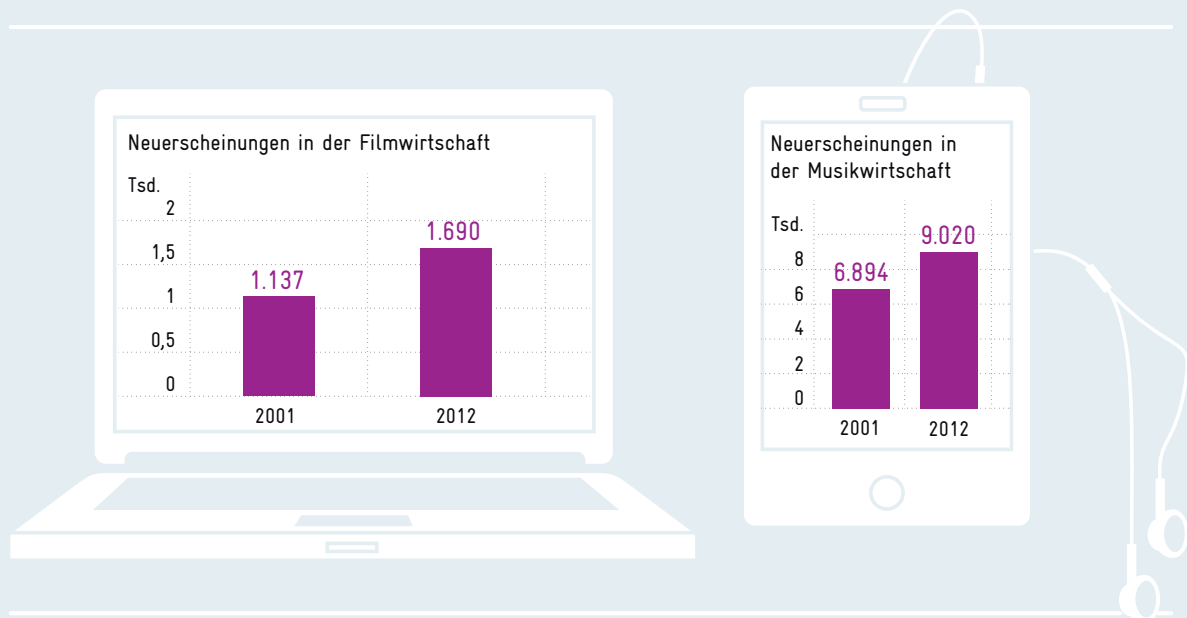
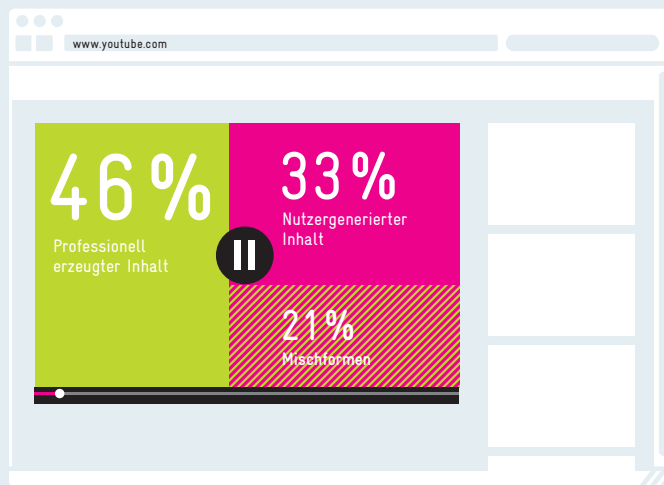


# Digitale Innovation und Reformbedarf im Urheberrecht

Das Urheberrecht ist das gesellschaftlich bedeutendste rechtliche Instrument zur Unterstützung von Kreativität und Innovation – es betrifft Bürger in viel stärkerem Ausmaß als andere Rechtsinstitutionen. Die Gestaltung des Urheberrechts ist somit nicht nur Rechtspolitik – sie ist auch Innovations- und Wirtschaftspolitik.

## Nutzergenerierte Inhalte als Innovation neuer Akteure

Auf Grundlage einer Zufallsstichprobe von 500 Videos auf Youtube kommt eine aktuelle Studie zu dem Ergebnis, dass viele Beiträge von privaten Nutzern erstellt werden.



**48,50 EUR**

Quartalsausgaben für digitale Produkte von Nutzern, die sich völlig legal verhalten.

**112,47 EUR**

Quartalsausgaben für digitale Produkte von Nutzern, die legal und illegal Produkte beziehen.

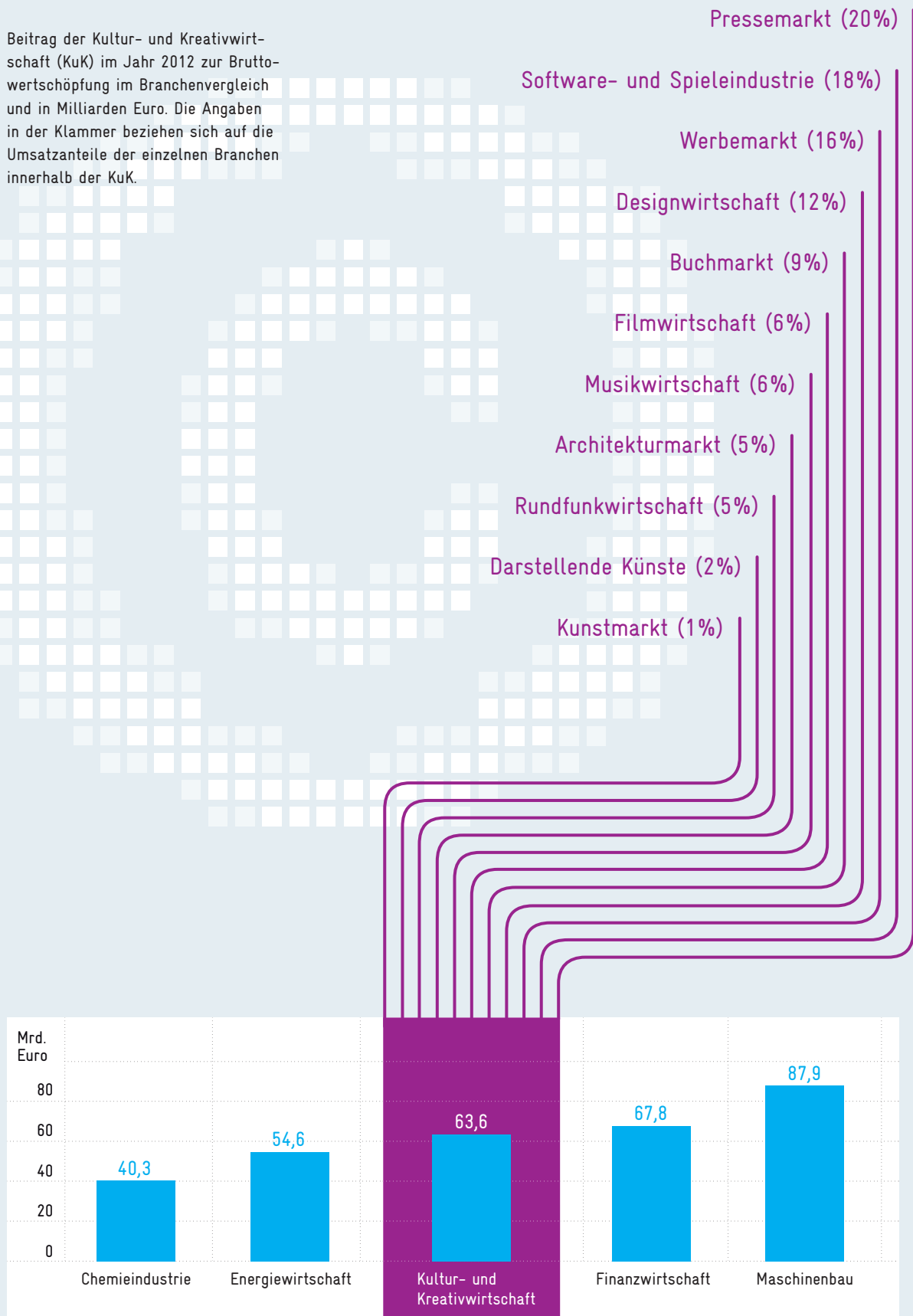


**39%**

der Nutzer wissen nicht, welche Kanäle im Internet legal oder illegal sind.

### Relevante Wirtschaftsbereiche: Kultur- und Kreativwirtschaft

Beitrag der Kultur- und Kreativwirtschaft (KuK) im Jahr 2012 zur Bruttowertschöpfung im Branchenvergleich und in Milliarden Euro. Die Angaben in der Klammer beziehen sich auf die Umsatzanteile der einzelnen Branchen innerhalb der KuK.



Quelle: Darstellung von Kognito Gestaltung, 2015. Daten vgl. BMWi (2014).

## B 3 Digitale Innovation und Reformbedarf im Urheberrecht

### B 3-1 Ziele und Bedeutung des Urheberrechts

Das Urheberrecht spielt in der Diskussion um Herausforderungen der Digitalisierung und Vernetzung eine wichtige Rolle. Die vom Bundeskabinett am 20. August 2014 als Baustein der Wirtschafts- und Innovationspolitik beschlossene Digitale Agenda 2014–2017 nimmt ausdrücklich Bezug auf das Urheberrecht und benennt Reformbedarf. Die Expertenkommission setzt sich mit dem Urheberrecht auseinander, weil es für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wissenschaft und Wirtschaft von grundlegender Bedeutung ist. Sie ergänzt die üblicherweise rechtsdogmatisch geführte Diskussion um

eine wirtschaftswissenschaftlich orientierte Betrachtung des Urheberrechts und seiner Rolle im Innovationssystem.

#### Hohe ökonomische und gesellschaftliche Bedeutung des Urheberrechts

In Deutschland ist der Schutz kreativer Werke im Urheberrechtsgesetz (UrhG), im Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (WahrnG) und im Verlagsgesetz (VerlG) verankert. Das Urheberrecht ist Teil des deutschen Privatrechts. Während durch den gewerblichen

#### Box 08

##### Akteure und Zuständigkeiten

Für die Gestaltung des Urheberrechts in Deutschland gelten verschiedene völkerrechtliche, unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben. Völkerrechtlich relevant sind die Revidierte Berner Übereinkunft (RBÜ), das Welturheberrechtsabkommen, das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) und der Urheberrechtsvertrag der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO).

Die internationalen Übereinkommen garantieren den Rechteinhabern gewisse Mindestrechte, wie beispielsweise eine Schutzdauer von mindestens 50 Jahren nach dem Tod des Urhebers. Zudem müssen Einschränkungen

des Schutzes (Schrankenregelungen) dem sogenannten Dreistufentest genügen.<sup>204</sup> Verwandte, wenngleich schwächere Rechte werden ausübenden Künstlern, Tonträgerherstellern und Sendunternehmen eingeräumt.<sup>205</sup>

EU-rechtliche Vorgaben entstehen durch die Rechtsprechung des EuGH. Allerdings gibt es in der EU bisher – anders als im Marken- und Designrecht – keine allgemeine Urheberrechtsrichtlinie. Eine relativ weitreichende Harmonisierung ist mit der Richtlinie über das Urheberrecht in der Informationsgesellschaft von 2001 (InfoSocRL) erfolgt. Zahlreiche weitere Richtlinien regeln Teilbereiche und die Durchsetzung von Rechtsansprüchen.

Dennoch wird die derzeitige Situation des Urheberrechts in der EU von vielen Rechtswissenschaftlern als verbesserungsbedürftig interpretiert.<sup>206</sup> Ein besonders ambitionierter Ansatz hin zu einer umfassenden Harmonisierung wäre die Schaffung einer EU-Urheberrechtsverordnung. Detaillierte Vorschläge einer solchen Verordnung sind bereits entwickelt worden. So hat eine Gruppe europäischer Wissenschaftler den Entwurf eines European Copyright Code vorgelegt, der nach seinem Entstehungsort meist als „Wittem Code“ bezeichnet wird.<sup>207</sup> Weniger ambitioniert, aber ebenfalls ein Fortschritt wäre eine einheitliche EU-Urheberrechtsrichtlinie.

## Box 09

**Kultur- und Kreativwirtschaft**

Im „Monitoring zu ausgewählten wirtschaftlichen Eckdaten der Kultur- und Kreativwirtschaft 2013“ (BMWi 2014b) werden als Kultur- und Kreativwirtschaft diejenigen Kultur- und Kreativunternehmen definiert, die überwiegend erwerbswirtschaftlich orientiert sind und sich mit der Schaffung, Produktion, Verteilung und/oder medialen Verbreitung von kulturellen/kreativen Gütern und Dienstleistungen befassen. Der „Kulturwirtschaft“ werden dabei die neun Teilmärkte Musikwirtschaft, Buchmarkt, Kunstmarkt, Filmwirtschaft, Rundfunkwirtschaft, darstellende Künste, Designwirtschaft, Architekturmarkt und Pressemarkt zugerechnet. Die sogenannten „Kreativbranchen“ umfassen den Werbemarkt einerseits sowie die Software- und Games-Industrie andererseits. Insgesamt bilden also elf Teilmärkte das Wirtschaftsfeld Kultur- und Kreativwirtschaft.

Rechtsschutz wie z. B. das Patent- und das Markenrecht Immaterialgüter auf gewerblichem Gebiet geschützt werden, zielt das deutsche Urheberrecht auf den Schutz von Immaterialgütern auf kulturellem Gebiet ab. Vom Urheberrecht erfasst werden Werke der Literatur, der Wissenschaft und der Kunst. Eine internationale Harmonisierung des Urheberrechts wurde erstmals in der Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst im Jahr 1886 vorgenommen (vgl. Box 8).

Mit dem Urheberrecht verbundene Aktivitäten sind ökonomisch bedeutsam. In seinem „Monitoring zu ausgewählten wirtschaftlichen Eckdaten der Kultur- und Kreativwirtschaft 2013“ (vgl. Box 9) hält das BMWi fest, dass der Beitrag dieses Sektors zur Bruttowertschöpfung im Branchenvergleich für das Jahr 2012 mit 63,6 Milliarden Euro über dem der Chemie und Energiewirtschaft (40,3 bzw. 54,9 Milliarden Euro) und nur knapp unter dem der Finanzdienstleister (67,8 Milliarden Euro) lag.<sup>208</sup>

Misst man die gesellschaftliche Bedeutung eines Schutzrechts an der Zahl der Bürger, die damit in Kontakt kommen und deren Verhalten maßgeblich betroffen ist, so dürfte das Urheberrecht – im Vergleich zum Patent- oder Markenrecht – das wichtigste staatliche Instrument zum Schutz von Kreativität und Innovation sein.

Als Innovation im Kontext der Kreativ- und Kulturwirtschaft wird die „Inhalt-Erzeugung“, d. h. die erste Erstellung eines kreativen Werkes, z. B. eines Filmes oder eines Videospiele, verstanden.<sup>209</sup> Zudem treten Innovationen bei Technologien und Geschäftsmodellen auf, mit denen Werke geschaffen, verbreitet und weiterverarbeitet werden. Technische oder Dienstleistungsinnovationen beeinflussen auch den Strukturwandel in den Urheberrechtsbranchen, z. B. wenn neue Medientechniken wie E-Books oder MP3-Player auf den Markt kommen oder wenn neue Geschäftsmodelle wie YouTube oder Spotify entstehen, die auf Plattformen im Internet digitale Inhalte bereitstellen.

**Innovationshindernisse durch zu lange Schutzfristen**

Die ökonomische Logik des Urheberrechts besteht darin, dass der Urheber sein eigenes Werk exklusiv verwerten darf und damit andere Marktteilnehmer für einen befristeten Zeitraum von Nutzung und Verwertung ausschließen kann. Mögliche Gewinne aus der Verwertung sorgen dafür, dass individuelle ökonomische Anreize zu kreativer Leistung entstehen und die Bereitstellung urheberrechtlich geschützter Werke zu einer Steigerung der gesellschaftlichen Wertschöpfung führt.

In der ökonomischen Literatur finden sich grundsätzlich Belege für eine positive Anreizwirkung des Rechts. Die jüngsten Ausweitungen der Fristen des Urheberrechts werden von Ökonomen allerdings eher skeptisch betrachtet.<sup>210</sup> Verschiedene historische Studien legen nahe, dass der Urheberrechtsschutz über ein erhöhtes Einkommen und einen verstärkten Eintritt von Kreativen in den Markt positive ökonomische Effekte generiert.<sup>211</sup> Allerdings werden positive gesamtwirtschaftliche Effekte nur für geringe Schutzdauern von unter etwa 30 Jahren nachgewiesen. Die empirischen Befunde stützen Bedenken, die in den letzten Jahren gegen eine Ausdehnung oder Stärkung des heute schon bestehenden Urheberschutzes geltend gemacht worden sind.<sup>212</sup> Insbesondere könnte kumulative Innovation, die auf der Nutzung dieser Werke aufbaut, behindert werden, ohne dass dieser Effekt durch stärkere Anreize für die Kreativen aufgewogen wird.

Die juristische Logik des Urheberrechts in Deutschland zielt darauf ab, „einen angemessenen Interessenausgleich zwischen Urhebern, Intermediären

und Nutzern herbeizuführen“ und „nicht nur den persönlichen und wirtschaftlichen Interessen des Urhebers“ zu dienen.<sup>213</sup> Der Gesetzgeber unterscheidet im Urheberrecht zwischen Verwertungsrechten (u. a. für Vervielfältigung, Verbreitung und öffentlicher Wiedergabe) und dem Urheberpersönlichkeitsrecht (u. a. für Erstveröffentlichung, Autorennennung und Werkintegrität).

### Flexibilität durch Schrankenregelungen

Ein wichtiges Instrument zur Gewährleistung eines Interessenausgleichs im Urheberrecht sind die sogenannten Schranken. Als Schranken werden Ausnahmeregelungen im Urheberrecht bezeichnet, welche die Verwertungsrechte der Urheber in bestimmten Situationen „beschränken“. So räumt der Gesetzgeber beispielsweise den Nutzern von urheberrechtlich geschützten Werken die Freiheit zur persönlichen Vervielfältigung ein (Privatkopie). Schrankenregelungen können generell mit Vergütungsansprüchen des Rechteinhabers gekoppelt werden.

Auf internationaler Ebene gibt es zwei Rechtsmodelle zur Gestaltung von Schranken. Im US-amerikanischen System wird per Generalklausel ein „fair use“ geschützter Werke erlaubt. Das EU-Recht sieht dahingegen einen konkret definierten Katalog von Schranken vor. Zugunsten des US-amerikanischen Systems wird angeführt, dass es flexibler als das europäische sei. Allerdings führe es auch zu höherer Rechtsunsicherheit, da die Grauzonen der „fair use“-Definition von den Gerichten zu interpretieren seien.<sup>214</sup>

Das europäische und das deutsche Urheberrecht sehen gegenwärtig zudem spezielle Schranken und urhebervertragliche Regelungen im Bereich von Wissenschaft und Forschung vor, die dem Allgemeininteresse an freier wissenschaftlicher Kommunikation dienen sollen. Schrankenregelungen wie die Wiedergabe an Leseplätzen in Bibliotheken werden allerdings in der Praxis kaum angewendet. Die seit 2003 geschaffenen Schranken für die öffentliche Wiedergabe kleiner Werkteile und Werke (§ 52a UrhG), für die Wiedergabe an Leseplätzen in Bibliotheken (§ 52b UrhG) und für den Kopienversand (§ 53a UrhG) weisen besonders viele offene Auslegungsfragen auf und werden daher in der Praxis kaum genutzt.<sup>215</sup> Die Einführung einer allgemeinen Wissenschaftsschranke stellt demgegenüber eine flexible und praxistaugliche Alternative dar, die über die nach bisherigem Recht bestehenden Privilegierungen im

Interesse von Wissenschaftlern und Nutzern hinausgeht.<sup>216</sup> Zugleich sollte eine allgemeine Wissenschaftsschranke jedoch den Anforderungen des Dreistufentests genügen und mit einer entsprechenden Vergütungspflicht einhergehen.<sup>217</sup>

### Auswirkungen der Digitalisierung auf die Urheberrechtsbranchen

B 3-2

#### Veränderte Kostenstrukturen für die Erstellung und Verbreitung kreativer Werke

Durch die Digitalisierung werden Kostenstrukturen im Bereich der Kreativwirtschaft erheblich beeinflusst. Vordergründig sind zunächst die sinkenden Kosten für die Erstellung von Kopien eines Werkes zu nennen, wobei die digitale Kopie – anders als in der analogen Welt – die Qualität des Originals erhält. Außerdem führt die zunehmende Vernetzung der Nutzer im Internet dazu, dass auch die Kosten der Verbreitung sinken. Besonders sichtbar wurden diese Effekte mit der Verbreitung des Internets und dem Aufkommen von Tauschbörsen wie Napster und Plattformen wie MySpace oder SoundCloud. Dort können bzw. konnten sich Besitzer von digitalen Musiktiteln vernetzen und sich gegenseitig Zugang zu den jeweiligen Titeln einräumen.<sup>218</sup>

Digitale Technologie senkt aber auch die fixen und variablen Kosten für die Erstellung kreativer Werke. Die Kosten für den Zugang zu einem Musikstudio, zu Möglichkeiten der Ton- und Filmaufnahmen sowie zur kreativen Weiterbearbeitung von digitalen Werken werden stark reduziert, was zu einem vermehrten Eintritt in kreatives Schaffen, sei es im Freizeitbereich oder in kommerziellen Märkten, führt. Eine weitere wichtige Implikation ist, dass Kreative deutlich weniger von den Selektionsmechanismen der klassischen Intermediäre abhängig sind. So kann heute ein Musik schaffender Künstler auch ohne Vertrag mit einer größeren Vermarktungsgesellschaft (sogenannte Big Label) erfolgreich sein, weil eine Verbreitung eigener Werke ohne Intermediäre im Internet möglich geworden ist. Die von der Digitalisierung induzierten Kostensenkungen bzw. die Herabsetzung von Markteintrittsbarrieren sind aus volkswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich positiv zu bewerten, selbst wenn dadurch klassische Intermediäre ihre bisherige Rolle und Bedeutung einbüßen.

### Beteiligung neuer Innovationsakteure

Das Urheberrecht beruht implizit auf historisch gewachsenen Annahmen zu den unterschiedlichen Rollen bzw. Aktivitäten von Anbietern, Rechteinhabern und Nutzern. In einer Welt vor der Digitalisierung agierten nur die Anbieter kreativ, wohingegen Nutzer ausschließlich konsumierten – so die Annahme. Da Lizenzverhandlungen zwischen den Anbietern und den zahlreichen Nutzern aufgrund von Transaktionskosten ineffizient wären, treten Rechteinhaber als Intermediäre auf. Diese übernehmen ggf. weitere Funktionen, wie z. B. die Auswahl von Anbietern, die Bewerbung der Werke oder die Organisation der Distribution. Der Wertbeitrag der Nutzer zur Wertschöpfung liegt lediglich im Konsum (Werkgenuss). Aus dieser Sicht verfolgt das Urheberrecht primär die Kontrolle des Nutzerverhaltens bzw. das Verhindern von unerlaubten Vervielfältigungen.

In einer digitalen, vernetzten Welt werden Nutzer jedoch zunehmend zu Kreativen, die Werke für den eigenen Gebrauch erstellen, ohne im Markt notwendigerweise kommerziell angebotene Leistungen zu substituieren. Spätere Markteintritte machen kreative Nutzer in einigen Fällen auch zu Anbietern, die die im Markt verfügbare Produktvielfalt erhöhen.

In diesem Kontext kann eine Ausdehnung von Schutzrechten aus volkswirtschaftlicher Sicht nachteilig sein, da kumulative Innovationen eingeschränkt werden:<sup>219</sup> Wenn Innovationen aufeinander aufbauen, kann ein zu stark ausgeprägter Schutz für den Erstinновator die Anreize für Folgeinnovationen (kumulative Innovationen) senken bzw. deren Kosten erhöhen. Kreativen Nutzern könnten vor diesem Hintergrund größere Freiräume eingeräumt werden, beispielsweise durch eine entsprechende Schrankenregelung. Solche Regelungen können trotz einer Lockerung des Schutzes weiterhin mit Vergütungsansprüchen für den Erstinновator verbunden werden.

### Ambivalentes Nutzerverhalten

Die differenzierte Beschreibung und Bewertung von Nutzerverhalten ist eine wichtige Voraussetzung für eine problemadäquate Anpassung des Urheberrechts an die Entwicklungen der Digitalisierung. Hierfür sind systematische Studien, finanziert von neutralen (ggf. staatlichen) Stellen und durchgeführt durch neutrale Forschungsinstitute, erforderlich, wie sie

u. a. vom britischen Office of Communications (Ofcom) in Auftrag gegeben wurden. In den Ofcom-Studien werden Daten zum Nutzerverhalten pro Quartal für sechs Kategorien erhoben und ausgewertet: Musiktitel, Filme, TV-Programme, Computersoftware, Bücher und Videospiele. So kommt die 4. Welle der Ofcom-Studien beispielsweise zum Ergebnis, dass einer von sechs Nutzern (17 Prozent) im Zeitraum März bis Mai 2013 mindestens ein digitales Produkt illegal bezogen hatte. Illegales Verhalten bei der Beschaffung von digitalen Werken variiert dabei nach Produkttyp: Am stärksten ausgeprägt ist es bei Musikprodukten, sehr niedrig hingegen bei Software, Videospielen und Büchern.<sup>220</sup>

Zwei Beobachtungen der Ofcom-Studien sind besonders interessant: Nutzer, die digitale Produkte sowohl über legale als auch über illegale Kanäle beziehen, geben mit durchschnittlich 112,47 Euro im Quartal deutlich mehr für digitale Inhalte aus als die Nutzer, die sich völlig legal verhalten (48,50 Euro).<sup>221</sup> Eine mögliche Interpretation ist, dass in der erstgenannten Gruppe in nicht unerheblichem Maße sogenanntes Sampling vorliegt: Produkte werden zunächst illegal getestet und dann legal gekauft. Zudem weisen die Ergebnisse darauf hin, dass ein Großteil der Nutzer nicht weiß, welche Angebote legal oder illegal sind. 39 Prozent der Befragten<sup>222</sup> geben an, gar nicht oder nicht besonders sicher zu sein, was die Legalität von Angeboten angeht. Ein übermäßig komplexes Urheberrecht könnte sich also seine eigene Piraterie schaffen.<sup>223</sup>

### Ineffektive Verfahren zur Rechtsdurchsetzung

Berichte über zunehmende Piraterie im digitalen Raum haben zu Rufen nach verstärkter Rechtsdurchsetzung geführt. Dabei werden vor allem mehrstufige, eskalierende Verfahren eingesetzt.<sup>224</sup> Der Erfolg entsprechender Maßnahmen (so beim französischen Hadopi, vgl. Box 10) wird mittlerweile aber kritisch hinterfragt.<sup>225</sup> Eine jüngere empirische Analyse von Durchsetzungsmaßnahmen in mehreren Ländern bestätigt diese skeptische Einschätzung.<sup>226</sup>

Die in Deutschland geltende Abmahnungsregelung ist problematisch, weil sie eine Missbrauchsfahrg birgt und die Beurteilungslast bei unklarer Rechtslage auf den Adressaten verschiebt.<sup>227</sup> Daher sollte der Rechteinhaber die Kosten für die erste Abmahnung gegenüber Privaten selbst tragen. Er sollte erst dann eine Erstattung seiner Abmahnkosten verlangen



Box 10

### Durchsetzungsmaßnahmen in Frankreich

Im Jahr 2009 verabschiedete die französische Regierung das „Haute Autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur internet“ (Hadopi)-Gesetz mit dem Ziel einer verbesserten Rechtsdurchsetzung im Internet, welches in den Jahren 2010 und 2013 modifiziert wurde. Im Zuge der Gesetze wurde eine gleichnamige staatliche Behörde geschaffen. Akkreditierte Rechteinhaber melden dieser vermutete Rechtsverstöße durch Nutzer im Internet, insbesondere auf Tauschbörsen. Anschließend prüft die Behörde die Rechtslage und fordert von den Internet-Service-Providern ggf. die Nutzerdaten der Rechtsverletzenden an.

Die Hadopi-Behörde setzt auf ein dreistufiges Durchsetzungsverfahren: In einem ersten Schritt werden Warnhinweise per E-Mail versendet, die den Besitzer des Internetzugangs auf die gegenwärtig illegale Nutzung aufmerksam machen. Zugleich wird dieser auch auf mögliche weitere Konsequenzen, die wirtschaftlichen Schäden auf Seiten der Rechteinhaber sowie alternative, legale

Angebote hingewiesen. Wenn innerhalb der nächsten sechs Monate ein erneuter Verstoß erfolgt, versendet die Behörde in einem zweiten Schritt nochmals denselben Warnhinweis per E-Mail sowie zusätzlich einen offiziellen Brief gleichen Inhalts. Erfolgt innerhalb des nächsten Jahres ein weiterer Verstoß, kann dies zu einer Sperrung des Internetzugangs für bis zu zwölf Monate – bei fortlaufender Bezahlung des Zugangs – sowie einer Geldstrafe in maximaler Höhe von 1.500 Euro führen. Auch der Besitzer eines Internetzugangs, der nachweislich nicht der eigentliche Rechtsverletzende ist, haftet im Zuge des Verfahrens und muss mit vergleichbaren Sanktionen und Strafen rechnen.

Nach nur einem Jahr hatte die Behörde bereits mehr als 18 Millionen Meldungen zu Verstößen erhalten, d.h. etwa 25.000 bis 50.000 pro Tag, so dass nur ein sehr geringer Teil der Meldungen überhaupt in das weitere Verfahren überführt werden konnte. Allein im Jahr 2011 betrug die staatlichen Kosten bei der

Umsetzung der Hadopi-Gesetzgebung mehr als 10 Millionen Euro. Die Rechteinhaber sind zwar nicht unmittelbar an der Finanzierung der Durchsetzung beteiligt, müssen aber entsprechend in die Überwachung der Online-Märkte investieren und so Rechtsverletzungen aufdecken, die später an die Hadopi-Behörde gemeldet werden.

Der Evaluationsbericht der Les-cure-Kommission zur Wirksamkeit der Hadopi-Maßnahmen stellte im Jahr 2013 fest, dass die maßgeblichen Ziele verfehlt worden sind. Zwar hätten die Rechtsverletzungen im Bereich der Tauschbörsen insgesamt abgenommen, jedoch hätten die Rechtsverletzenden nicht vermehrt legale Angebote wahrgenommen, sondern seien vor allem auf alternative Plattformen und Technologien mit illegalen Inhalten ausgewichen. Mitte 2013 hat die französische Regierung die Hadopi-Maßnahme mehrheitlich zurückgenommen.<sup>228</sup>

können, wenn auf seine Aufforderung hin ein erster Warnhinweis durch den Internetdienste-Anbieter erfolgt ist und die Rechtsverletzung dennoch fortgesetzt wurde.<sup>229</sup>

#### Zunehmende Bedeutung nutzergenerierter Inhalte

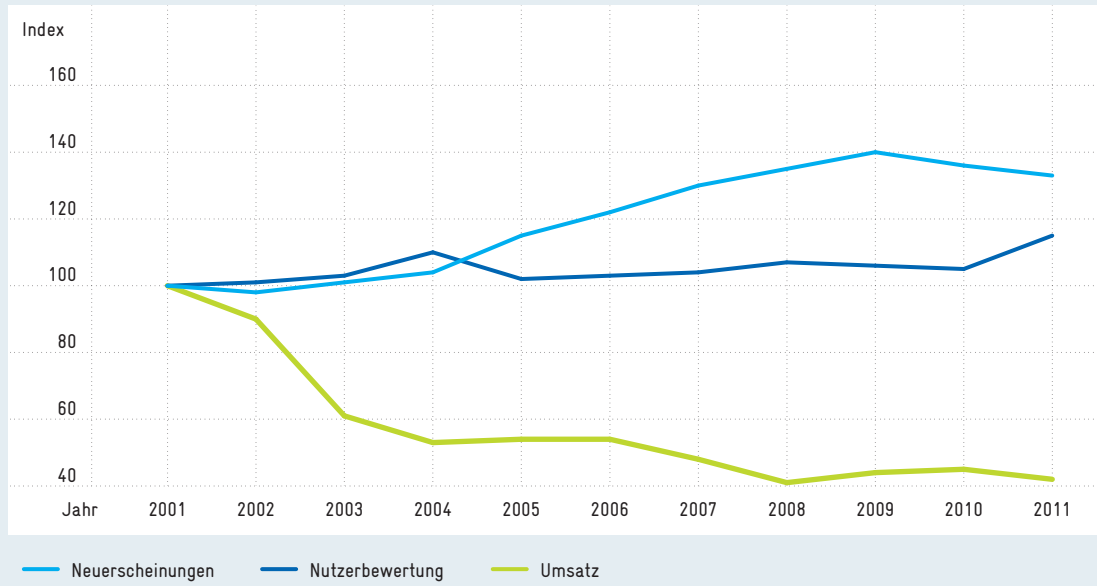
Die OECD (2007) definiert nutzergenerierte Inhalte (User Generated Content) anhand von drei zentralen Kriterien: (i) Die Inhalte werden im Internet verbreitet, (ii) es handelt sich um eine kreative Leistung und nicht reine Reproduktion bestehender Inhalte und (iii) die Erzeugung der Inhalte erfolgt ohne eine direkte

Beteiligung der etablierten Unternehmen in den Urheberrechtsbranchen.<sup>230</sup>

Hinsichtlich der Quantifizierung des Werts nutzergenerierter Inhalte gibt es bisher kein einheitliches Methoden- und Indikatorenkonzept. Die jüngere ökonomische Literatur stellt insbesondere auf die Bedeutung von nutzergenerierten Inhalten im Sinne von Nutzerkapital ab. Nutzerkapital unterscheidet sich von den anderen immateriellen Vermögenswerten eines Unternehmens – wie beispielsweise dem Humankapital oder dem Markenwert – dadurch, dass es nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit materiellen Unternehmenswerten steht. Die Entstehung von Nutzerkapital unterliegt vielmehr der

### Neuerscheinungen, Nutzerbewertungen von Titeln und Umsatz in der deutschen Musikbranche 2001 bis 2011

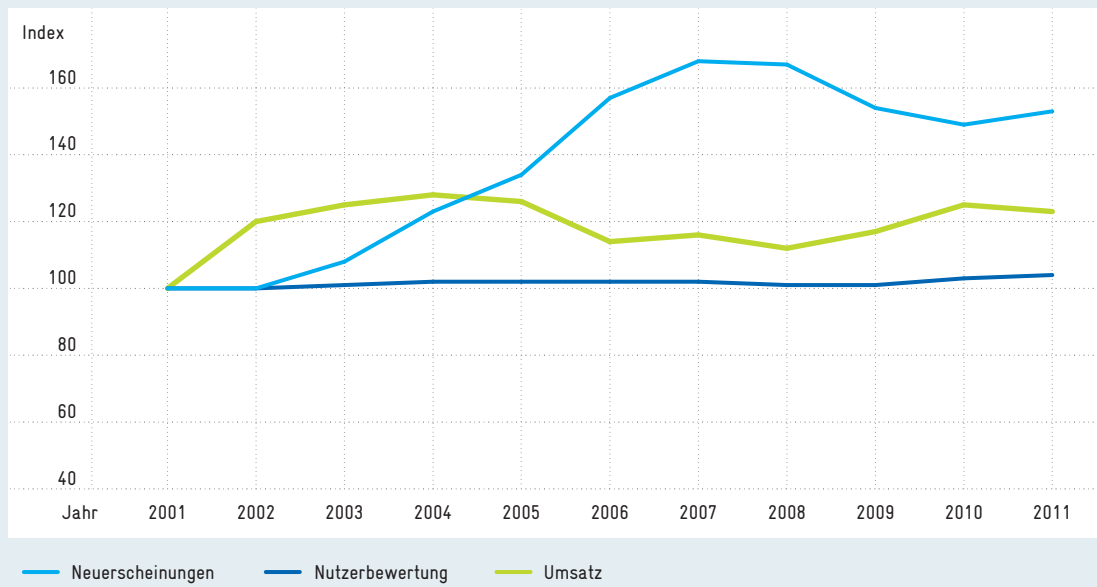
Abb 02  
Download  
Daten



Index: 2001 = 100.  
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Handke et al. (2015).

### Neuerscheinungen, Nutzerbewertungen von Titeln und Umsatz in der deutschen Filmbranche 2001 bis 2011

Abb 03  
Download  
Daten



Index: 2001 = 100.  
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Handke et al. (2015).





Kontrolle der Nutzer, die hierfür Leistungen erbringen und die Kosten tragen. Ein anschauliches Beispiel sind Internetplattformen wie Facebook, die Anreize für Nutzer schaffen, selbst Inhalte zu generieren und zu tauschen. Die Online-Plattformen erzielen ihre Gewinne dabei vor allem durch Werbeeinnahmen. Diese steigen, je mehr Nutzer teilnehmen und Inhalte generieren und je länger die Nutzer in diesem Zusammenhang auf der Seite verbleiben. Empirische Untersuchungen für die Medienbranche in den USA deuten darauf hin, dass mehr als 60 Prozent des Marktwertes solcher Online-Unternehmen durch Nutzerkapital entsteht.<sup>231</sup>

### B 3-3 Innovationen und Strukturwandel in den Urheberrechtsbranchen

#### Verbesserte Innovationsleistung trotz schwieriger Umsatzsituation

Die deutschen Musik- und Filmindustrien sind spätestens seit der Jahrtausendwende stark vom Strukturwandel betroffen. Insbesondere die Musikindustrie hat seit dem Jahr 2001 starke Umsatzrückgänge zu verzeichnen. Konkret haben sich dort die jährlichen Umsätze im Zeitraum bis zum Jahr 2011 mehr als halbiert (vgl. Abbildung 2). In der Filmindustrie haben sich die Umsätze dagegen nach einem leichten Einbruch der Zahlen ab dem Jahr 2005 wieder stabilisiert (vgl. Abbildung 3).

Gleichzeitig ist es den Unternehmen beider Branchen trotz dieses massiven Strukturwandels gelungen, die Innovationendynamik zu erhalten: Die Zahl der jährlichen Neuerscheinungen in der Musikindustrie hat sich in diesem Zeitraum gegenüber dem Ausgangsjahr 2001 um mehr als 30 Prozent erhöht (vgl. Abbildung 2); die jährlichen Neuerscheinungen beim Film sind in diesem Zeitraum um mehr als 50 Prozent angewachsen (vgl. Abbildung 3). Dies hat insgesamt zu einer deutlichen Erhöhung der Angebotsvielfalt in beiden Industrien geführt. Zugleich liegen derzeit keine Hinweise auf eine Verringerung der Qualität des schnell wachsenden Angebots vor.<sup>233</sup> Dies legen die Entwicklungen der durchschnittlichen Nutzerbewertungen für Musik- und Filmtitel nahe.<sup>234</sup>

#### Zusätzliche Innovationen durch kreative Nutzer

Eine vielbeachtete Entwicklung in der Kultur- und Kreativwirtschaft ist die stärkere Teilnahme von privaten Endnutzern an Produktionsprozessen. Die Verbreitung urheberrechtlich geschützter Werke über Internet-Tauschbörsen ist hierfür ein eindrückliches Beispiel: Nutzer stellen sich gegenseitig und unentgeltlich Werke zur Verfügung, auch wenn dabei oft technische Plattformen genutzt werden, hinter denen Betreibergesellschaften mit Erwerbsinteresse stehen.

In den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass private Endnutzer vermehrt selbst Inhalte schaffen,

#### Box 11

#### Empirische Befunde zur Wirkung des Urheberrechts auf die Innovationsaktivitäten und Umsätze einzelner Urheberrechtsbranchen

Eine aktuelle ökonomische Analyse untersucht für Deutschland und einige Vergleichsländer den Zusammenhang von Innovationsaktivität und Urheberrecht.<sup>232</sup> Die Studienergebnisse legen nahe, dass es keinen signifikanten Wirkungszusammenhang gibt. Die Stärke des Urheberrechtes und das Ausmaß unautorisierter Kopierens digitaler Inhalte haben keinen Einfluss auf die Neuerscheinungen in der Musik- und Filmindustrie. Zudem gibt es für beide Branchen keine Hinweise

darauf, dass das Urheberrecht die Qualität des Angebots (gemessen an den Bewertungen der Nutzer von Musik und Filmen) verändert hat. Allerdings bedürfen die Studienergebnisse einer vorsichtigen Interpretation: Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich hier lediglich positive und negative Effekte der Digitalisierung kompensieren, d.h. konkret, dass Innovationsanreize durch Umsatzverluste verringert und zugleich durch Produktivitätszuwächse erhöht werden.

Welche ursächliche Wirkung das Urheberrecht und die Digitalisierung auf die Umsatzentwicklung in den einzelnen Branchen haben, lässt sich auch auf Grundlage der Studie nicht abschließend bewerten. Allerdings finden sich erste Indizien, dass sich die Digitalisierung positiv auf die Einnahmen der Filmbranche ausgewirkt hat. Dies gilt dort insbesondere für die Umsätze der Videosparte, die an sich stark von illegalen Kopieraktivitäten betroffen ist, aber insgesamt zu profitieren scheint.

Tab 01

Download  
Daten

## Typen<sup>235</sup> von Videoinhalten im Internet

Anmerkung: Auf Basis einer zufälligen Stichprobe von Wörtern in verschiedenen Sprachen wurden Videosuchen bei YouTube durchgeführt. Aus den Suchergebnissen wurde anschließend je ein Video aus den ersten zehn aufgelisteten Suchergebnissen zufällig ausgewählt. Insgesamt wurde so eine Stichprobe von 500 Videos erzeugt. Zu jedem dieser Videos wurden das Jahr des Uploads, die Anzahl der Aufrufe und die Bewertung der Nutzer (likes oder dislikes) erfasst.

	Anzahl Videos	Anzahl Aufrufe	Durchschnittliche Aufrufe pro Video	Anzahl Likes	Durchschnittliche Likes pro Video (pro 1.000 Aufrufe)
Nutzergenerierter Inhalt	166 (33%)	6.748.299 (12%)	40.652	27.423 (38%)	165 (4 von 1.000)
Mischform	103 (21%)	12.161.192 (21%)	118.070	730 (1%)	7 (6 von 10.000)
Professionell erzeugter Inhalt	231 (46%)	38.502.567 (67%)	166.678	44.975 (61%)	194 (1 von 1.000)
<b>Summe</b>	<b>500 (100%)</b>	<b>57.412.096 (100%)</b>	<b>325.400</b>	<b>73.128 (100%)</b>	<b>146 (1 von 1.000)</b>

Quelle: Handke et al. (2015).

die weite Verbreitung finden und sogar einen erheblichen Marktwert entwickeln können.<sup>236</sup> Ein großer Teil der auf dem Videoportal YouTube zugänglichen Inhalte stammt z. B. von privaten Endnutzern; ab einer gewissen Anzahl von Abrufen zahlt YouTube mittlerweile einen Teil seiner Werbeeinnahmen an diejenigen, die die entsprechenden Inhalte hochgeladen haben. Allerdings werden nutzergenerierte Aktivitäten nicht von der amtlichen Statistik zu Umsatz und Beschäftigung erfasst, da sich diese oft nicht innerhalb der formalen Grenzen und auf den klassischen Märkten der Kultur- und Kreativwirtschaft abspielen.

Auf der Grundlage einer zufällig gezogenen Stichprobe von 500 Videos auf YouTube kommt eine aktuelle, von der Expertenkommission in Auftrag gegebene Studie zu dem Schluss, dass 33 Prozent der auf YouTube eingestellten Videos als nutzergenerierte Inhalte einzustufen sind.<sup>237</sup> Bei weiteren 21 Prozent der Videos in der Stichprobe finden sich zumindest Hinweise auf einen kreativen Beitrag der Nutzer (vgl. Tabelle 1). Hier handelt es sich um hybride Werkformen (Mischformen), bei denen auch professionelle Inhalte einbezogen wurden. Weniger als die Hälfte der Videos hat einen rein professionellen Hintergrund (46 Prozent).

Berücksichtigt man die Zahl der Aufrufe, so werden professionelle Inhalte mehr als fünfmal so oft gewählt wie rein nutzergenerierte Inhalte. Gemessen an der durchschnittlichen Bewertung der Nutzer (likes),

lassen sich jedoch kaum Qualitätsunterschiede zwischen nutzergenerierten Werken und professionellen Angeboten ausmachen. Eine belastbare Einschätzung zur zeitlichen Entwicklung und zu einer möglichen Ablösung kommerzieller Angebote durch nutzergenerierte Inhalte ist auf Grundlage der Stichprobe nicht möglich.

Das bestehende Urheberrecht ist auf diese wichtige Veränderung – gerade in Deutschland – bisher nicht ausgerichtet. Für die Veröffentlichung und Verwertung einer Bearbeitung ist in Deutschland die Zustimmung des Urhebers erforderlich. Diese ist aber vor allem für Privatpersonen schwer zu erlangen, weil das Bearbeitungsrecht nicht durch Verwertungsgesellschaften wahrgenommen wird. Deshalb finden zahlreiche Formen der nutzergenerierten Kreativität wie FanFiction oder Mashups derzeit in einer rechtlichen Grauzone statt.<sup>238</sup>

Grundsätzlich ist der durch §§ 23, 24 UrhG definierte Rechtsrahmen in Deutschland aber weit genug, um durch Reformen einen Freiraum für kreative Umgestaltungen zu schaffen, die einen deutlichen Abstand vom ursprünglichen Werk einhalten und die persönlichkeitsrechtlichen Interessen des originären Urhebers gemäß § 14 UrhG wahren. Auch zwischen der nichtkommerziellen öffentlichen Wiedergabe umgestalteter Werke im Internet und der kommerziellen Verwertung ließe sich dabei differenzieren.<sup>239</sup>

Ausländische Rechtsordnungen sehen bereits heute Regelungen vor, die Parodie oder andere Bearbeitungen durch Nutzer erlauben, ohne dass es der Zustimmung des Rechteinhabers bedarf. So erlaubt beispielsweise das kanadische Recht kreative Umgestaltungen zu nichtkommerziellen Zwecken, sofern sie das ursprüngliche Werk nicht substituieren.<sup>240</sup> Die Einführung einer ähnlichen Schranke ist derzeit in Irland im Gespräch.

### B 3–4 Reformmaßnahmen in Deutschland und in anderen Ländern

In der Vergangenheit ist das Urheberrecht zwar in vielen Bereichen länderübergreifend harmonisiert worden, dennoch sind erhebliche Unterschiede geblieben, die den Handel mit digitalen Gütern in unterschiedlichem Maße behindern. So war bislang im rechtlichen Kontext des Handels nicht abschließend geklärt, ob beispielsweise der digitale Vertrieb nicht verwendeter („gebrauchter“) Softwarelizenzen durch Nutzer oder Dritte – ohne das Einverständnis des eigentlichen Softwareherstellers – erlaubt ist.<sup>241</sup> Grundsätzlich stehen die meisten nationalen Gesetzgeber vor der Herausforderung, das Urheberrecht an die Entwicklungen des digitalen Wandels anzupassen und für eine erhöhte Rechtsakzeptanz zu sorgen. In Deutschland traten die Reformen des „Zweiten Korbes“ im Jahr 2008 in Kraft, die u. a. Neuregelungen zur Privatkopie enthielten. Die Mehrzahl der Novellierungen im Rahmen des „Dritten Korbes“ ist bereits umgesetzt.

Aus einem Überblick der Reformbemühungen ausgewählter Länder geht hervor, dass es bisher keine Blaupause gibt, die international als Richtschnur gelten könnte.<sup>242</sup> Außerdem wird deutlich, dass Deutschland mit einigen Regelungen einen Alleingang unternimmt. Besonders problematisch ist dabei die Reform des Leistungsschutzrechtes der Presseverleger, die nach kontroverser Diskussion im Parlament verabschiedet wurde, obwohl der Vorschlag von Wissenschaftlern einhellig scharf kritisiert worden war.<sup>243</sup>

### B 3–5 Handlungsempfehlungen

Das Urheberrecht setzt bedeutsame Rahmenbedingungen für Kreativität und Innovation in einer digitalen Wirtschaft. Die Expertenkommission begrüßt daher, dass die Bundesregierung der Ausgestaltung des Urheberrechts hohe Bedeutung beimisst. Im Hinblick auf eine innovationsfreundliche

Gestaltung sollte aus Sicht der Expertenkommission ein Umdenken erfolgen. Die Gestaltung der Rechtsnorm ist Teil der Wirtschafts- und Innovationspolitik Deutschlands – sie muss stärker als bisher ökonomisch fundiert sein.

Digitalisierung und Vernetzung vollziehen sich in den vom Urheberrecht betroffenen Branchen derzeit mit hoher Geschwindigkeit und wirken sich auch auf Innovationsprozesse in diesen und verwandten Branchen aus. Um die Innovationspotenziale für Deutschland bestmöglich erschließen zu können, spricht sich die Expertenkommission für folgende Maßnahmen aus, die ggf. im Kontext einer europäischen Weiterentwicklung des Urheberrechts zu implementieren sind:

- Die kreative Umgestaltung von Werken sollte zulässig sein, um Anreize für Nutzerinnovationen zu setzen. So sollten Umgestaltungen durch eine Schrankenregelung erlaubt sein, sofern sie – wie von der Wittem-Gruppe gefordert – einen ausreichenden inneren Abstand zum Original wahren und nicht kommerziell sind.
- Der Zugang zu wissenschaftlichen Ergebnissen sollte vereinfacht werden. Daher sollte eine allgemeine Wissenschaftsschranke eingeführt werden, die einen möglichst umfassenden Zugang zum Wissensbestand praxistauglich regelt. Diese sollte mit einer Vergütungspflicht einhergehen. Die derzeit komplexen Bestimmungen des deutschen Urheberrechts für den Wissenschaftsbeereich sind zu vereinfachen.
- Die bestehenden Regelungen im Urheberrecht sind sehr komplex gehalten und stehen so einer verstärkten Rechtsakzeptanz entgegen. Die Expertenkommission mahnt daher eine Vereinfachung im Zuge der Reformbemühungen an. Diese muss auch durch politische Maßnahmen flankiert werden, die zur besseren Aufklärung von Nutzern führen und die Transparenz des Urheberrechts erhöhen.
- Eine Versendung von Warnhinweisen durch Internetdienste-Anbieter stellt als Alternative zur gängigen Abmahnpraxis eine sinnvolle Maßnahme dar, um über Rechtsverletzungen zu informieren und Transparenz zu schaffen. Ein rechtlicher Anspruch auf Erstattung der Kosten einer Abmahnung sollte an das Erfordernis geknüpft werden, dass im Vorfeld ein Warnhinweis über den Zugangsvermittler an Personen versendet wird, die das Urheberrecht verletzt haben.

- Die empirische Forschung zu den Auswirkungen des Urheberrechts auf Geschäftsmodelle und Innovationen in der digitalen Wirtschaft steckt gerade in Deutschland noch in einem Frühstadium. Die notwendige Dateninfrastruktur sollte zügig aufgebaut werden, die zuständigen Ministerien sollten weiteren Analysen zu den Auswirkungen des Urheberrechts höhere Bedeutung beimessen.