

Antrag

der Abgeordneten Corinna Miazga, Tobias Matthias Peterka, Thomas Seitz, Marc Bernhard, Peter Boehringer, Jürgen Braun, Petr Bystron, Tino Chrupalla, Joana Cotar, Dr. Michael Esendiller, Peter Felser, Dietmar Friedhoff, Franziska Gminder, Wilhelm von Gottberg, Lars Herrmann, Martin Hess, Dr. Heiko Heßenkemper, Karsten Hilse, Martin Hohmann, Dr. Marc Jongen, Stefan Keuter, Jörn König, Dr. Rainer Kraft, Rüdiger Lucassen, Frank Magnitz, Hansjörg Müller, Stephan Protschka, Uwe Schulz, Martin Sichert, Detlev Spangenberg, René Springer, Beatrix von Storch, Dr. Harald Weyel, Wolfgang Wiehle und der Fraktion der AfD

zu der Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG KOM(2016) 593 endg.; Ratsdok. 12254/16

hier: Erhebung einer Subsidiaritätsklage gemäß Artikel 23 Absatz 1a des Grundgesetzes, § 12 des Integrationsverantwortungsgesetzes i. V. m. Artikel 8 des Protokolls Nummer 2 zum Vertrag von Lissabon (Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit), Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Verstoß der Richtlinie gegen das Subsidiaritätsprinzip

Der Bundestag wolle beschließen:

In Kenntnis der Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union am 17. Mai 2019, wolle der Bundestag folgende EntschlieÙung gemäß Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union (EUV), Art. 23 Abs. 1a GG, § 12 des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG) in Verbindung mit Art. 8 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon, Art. 263 AEUV annehmen, mit der er einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip beanstandet:

„1. Die Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Än-

derung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG verletzt nach Auffassung des Deutschen Bundestages die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Art. 5 EUV.

2. Der Deutsche Bundestag möge eine Subsidiaritätsklage gemäß Art. 23 Abs. 1a GG, § 12 IntVG in Verbindung mit Artikel 8 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon, Art. 263 AEUV erheben.

3. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten, den Beschluss an den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union zur weiteren Veranlassung gem. § 93d GO BT weiterzuleiten.“

Berlin, den 24. Juni 2019

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

I. Anlass und Ziel der Richtlinie

Am 15. April 2019 wurde nach mehrjähriger Diskussion und mannigfaltigem Protest aus den EU-Mitgliedstaaten die umstrittene Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt final im Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Sie wurde am 17. Mai 2019 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und trat am 6. Juni 2019 in Kraft. Sie ist bis zum 7. Juni 2021 in nationales Recht umzusetzen.

Anlass für die Richtlinie waren die Ergebnisse einer Evaluierung des EU-Urheberrechts durch die Kommission in der Zeit von 2013 bis 2016, durch die sich der EU-Gesetzgeber verpflichtet sah, die bereits bestehenden EU-Richtlinien zu modernisieren und damit gleichzeitig unionsweit weiter zu harmonisieren. Die Reform sollte das Urheberrecht der Europäischen Union an die Erfordernisse des digitalen Zeitalters anpassen, um weiterhin ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zu ermöglichen.

Im Zuge der Reform sollte dabei auch ein effektiverer Urheberrechtsschutz gewährleistet werden. Rechteinhaber sollten durch die neue Richtlinie besser vor nicht lizenzierten Kopien geschützt werden. Hierfür war u. a. vorgesehen, bestimmte profitorientierte „Diensteanbieter für das Teilen von Online-Inhalten“, also große Plattformen wie YouTube etc., zu verpflichten, den Zugang zu nicht lizenzierten Inhalten auf ihren Seiten zu verhindern, um selbst einer mit Art. 17¹ der Richtlinie neuen (durch Gesetz fingierten) eigenen direkten Haftung für Urheberrechtsverletzungen zu entgehen. Das Haftungsprivileg aus § 10 TMG² würde nicht mehr greifen (vgl. Art. 17 Abs. 3 der neuen Richtlinie).

Dies war insoweit ein Novum, als bislang nur die Nutzer selbst unmittelbar haftbar waren, wenn sie Urheberrechte durch widerrechtliche Uploads verletzen. Die Plattformbetreiber mussten indes bisher nur reagieren und evtl. Content (Inhalte) entfernen, wenn sie über eine Rechtsverletzung informiert und zur Korrektur aufgefordert wurden.

II. Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip³ (Art. 5 EUV)

Die Richtlinie begegnet erheblichen Bedenken aus Art. 5 EUV.

1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 EUV)

- a) Die Zuständigkeit der EU wirft wegen der bisherigen Gesetzgebungspraxis der EU im Urheberrecht

¹ In der Entwurfsfassung war Artikel 17 noch bekannt als Artikel 13.

² § 10 TMG setzt die Forderungen aus Art. 14 der E-Commerce-Richtlinie 2000/31/EC um.

³ Praktiziertes Subsidiaritätsprinzip im weiteren Sinne, das das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und das Verhältnismäßigkeitsprinzip einbezieht.

keine durchgreifenden Bedenken gegen die Richtlinie auf⁴.

- b) Die Union könnte eine Verordnung erlassen, denn Art. 114 AEUV ermächtigt sie zu jedweder Maßnahme. Freilich müsste sie das TRIPS-Übereinkommen beachten. Die Subsidiarität der Zuständigkeit der Union steht einer Maßnahme der Union zum Schutz der Urheberrechte im digitalen Binnenmarkt nicht entgegen.

Eine Richtlinie ist jedoch nicht das richtige Instrument. Eine Richtlinie muss den Mitgliedstaaten gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV die Wahl der Form und der Mittel überlassen. Sie ist nur hinsichtlich der zu erreichenden Ziele für die Mitgliedstaaten verbindlich. Das Ziel der Richtlinie ist der Schutz der Urheberrechte und der verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt. Aber die Richtlinie schreibt auch Mittel des Schutzes vor, jedenfalls mittelbar, nämlich die Uploadfilter, weil die Diensteanbieter die Haftung für Urheberrechtsverletzungen der Nutzer nur abwehren können, wenn sie eine Technik einsetzen, die Verletzungen der Urheberrechte elektronisch a priori ausschließt. Die Haftung der Diensteanbieter ist ein Mittel des Urheberrechtsschutzes und kann damit kein Gegenstand einer Richtlinie sein. Der Fehlgriff des Instruments, das die EU einsetzt, führt zur Vertragswidrigkeit der Maßnahme. Der Fehlgriff verletzt das Prinzip der begrenzten Ermächtigung, also die Subsidiarität im weiteren Sinne.

Entgegen dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung kann die EU nicht zuständig sein. Die Ermächtigung der EU ist somit Voraussetzung der Subsidiarität als Zuständigkeitsausübungsregel und darum im Rahmen jeder Subsidiaritätsklage zu prüfen.

2. Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne (Art. 5 Abs. 3 EUV)

Grundsätzlich gilt, dass die EU nach dem Subsidiaritätsprinzip im engeren, im eigentlichen, Sinne nur tätig werden darf, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten ... nicht ausreichend verwirklicht werden, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“.

Der Binnenmarkt verlangt nach einer möglichst einheitlichen Rechtsordnung. Eine solche erleichtert den Wirtschaftsverkehr unter den Mitgliedstaaten. Die Einheitlichkeit des Urheberrechts war immer schon ein Anliegen der internationalen Wirtschaft. Die Angleichung des Urheberrechts ist auch Gegenstand des Weltwirtschaftsrechts, wie das TRIPS-Übereinkommen erweist⁵.

3. Verhältnismäßigkeitsprüfung (Art. 5 Abs. 4 EUV)

a) Legitimes Ziel

Mit Artikel 17 der Richtlinie ist ein wirksamerer Urheberrechtsschutz intendiert. Die Rechteinhaber konnten bislang lediglich Nutzer, die ihr Urheberrecht durch rechtswidrig hochgeladene Werke verletzt hatten, zwar verklagen, hatten aber Schwierigkeiten, die Nutzer zu erreichen und deren Daten zu kommen, um ihre Rechte und Kompensationsforderungen durchzusetzen. Die Plattformen wie YouTube etc. dagegen zogen gegebenenfalls aus dem Rechtsbruch Gewinne, weil sie mittels der rechtswidrig hochgeladenen Inhalte Werbeeinnahmen erzielten.

Diese rechtliche „Schiefelage“ sollte geradegerückt werden.

b) Geeignetheit

Das Mittel, den Urheberrechtsschutz im digitalen Binnenmarkt zu stärken, ist die Haftung der Diensteanbieter für Verletzungen der Urheber durch die Nutzer ihrer Dienste.

Die Plattformen sollen mittels Artikel 17 in Verantwortung genommen werden. Sie sollen selbst unmittelbar für Urheberrechtsverletzungen, die Dritte (Nutzer) durch rechtswidrige Uploads auf der Website des Online-Dienstes verursacht haben, haftbar gemacht werden können. Gewissermaßen werden die Plattformen selbst zu „Tätern“ der Urheberrechtsverletzung gemacht. Sie werden behandelt, als hätten sie selbst rechtswidrig Inhalte öffentlich zugänglich gemacht. Das ist eine Fiktion, denn die eigentlichen Verursacher des Schadens im Sinne der Kausalität sind die Nutzer.

⁴ Der EU-Gesetzgeber stützt sich auf Art. 114 AEUV, der die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Ziele des Binnenmarktes zulässt. Zur Harmonisierung des Urheberrechts im Binnenmarkt sind u. a. bereits die Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG erlassen worden.

⁵ Dazu Karl Albrecht Schachtschneider, Verfassungsrecht der Europäischen Union. Teil 2: Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, 2010, S. 547 ff.

Die geschädigten Rechteinhaber sollen mittels der Haftung an den Werbeeinnahmen, die mit den urheberrechtsverletzenden Inhalten erzielt wurden, beteiligt werden. Die Plattformbetreiber sollen durch ihre Haftung ‚motiviert‘ werden, die Urheberrechtsverletzungen von vornherein zu unterbinden durch Abschluss möglichst globaler Lizenzvereinbarungen oder durch präventive technische Kontrollmaßnahmen beim Upload von nutzergenerierten Inhalten.

Dreh- und Angelpunkt der problematischen Vorschrift sind die engen Voraussetzungen, unter denen die Diensteanbieter von der Haftung befreit sind.

Uploadfilter

Im Falle einer Urheberrechtsverletzung sollen die Diensteanbieter nach Art. 17 Abs. 4 lit.a der Richtlinie nachweisen, dass sie „alle Anstrengungen“ unternommen haben, um selbst eine Lizenz von den Rechteinhaber(n) zu erhalten.

Auch wenn das Wort „Uploadfilter“ nicht (mehr) im Text der Richtlinie vorkommt, so muss der Diensteanbieter dennoch jedweden urheberrechtlich geschützten und nicht lizenzierten Inhalt vor dem Upload prüfen (filtern). Das sagt Art. 17 Abs. 4 lit.b der Richtlinie mit der Formulierung: „nach Maßgabe hoher branchenüblicher Standards für die berufliche Sorgfalt alle Anstrengungen unternommen haben, um sicherzustellen“, dass nicht lizenzierte Werke nicht auf der Plattform zu finden sind.

Nicht nur wegen der Ressourcen, die sonst benötigt würden, Zeit, Personal und Kosten, erzwingt diese Formulierung faktisch den Einsatz von Uploadfiltern. Die aber werden im Zweifel mehr blocken als nötig (Overblocking).

Der Mechanismus soll legale Nutzungen von Werken, die durch Urheberrechtsschranken wie Zitat, Kritik, Rezension, Karikatur, Parodie und Pastiche abgedeckt sind, nicht beeinträchtigen. Wie das technisch bewerkstelligt werden soll, weiß niemand.

Das Instrument der Haftung der Diensteanbieter ist nicht geeignet, den Urheberrechtsschutz in der differenzierten Weise zu leisten, die erforderlich ist.

Die Haftung des Diensteanbieters setzt eine Handlung voraus, die kausal ist für den Schaden und die zudem verschuldet ist. Diese Handlung liegt nicht in dem Angebot der Dienste. Die Urheberrechtsverletzung begeht der Nutzer. Eine Gefährdungshaftung der Diensteanbieter durch die Bereitstellung der Plattform ist abwegig. Zu bedenken wäre eine polizeirechtliche Störerhaftung, wie sie das deutsche Recht kennt. Die aber rechtfertigt keine Schadenersatzansprüche.

aa) Widerspruch zu anderen EU-Richtlinien

Durch Artikel 17 der Richtlinie, insbesondere durch die Forderung nach „proaktiven Maßnahmen“, um sämtliche Inhalte bereits vor dem Hochladen zu überprüfen, wird außerdem faktisch eine Überwachungspflicht der Diensteanbieter geschaffen, obwohl eine solche durch Artikel 15 der E-Commerce-Richtlinie⁶ *expressis verbis* untersagt ist. Obwohl Artikel 17 Abs. 8 selbst noch einmal konstituiert, dass die Anwendung des Artikels nicht zu einer Pflicht zur allgemeinen Überwachung führen dürfe, wird durch die Haftung der Diensteanbieter eine solche allgemeine Überwachung dennoch unausweichlich.

bb) Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH

Soziale Netzwerke dürfen nicht zur Vorabfilterung von Inhalten verpflichtet werden⁷. Dem würden der Schutz personenbezogener Daten der Nutzer und die Rechte auf freien Empfang oder freie Sendung von Informationen entgegenstehen. Es bestünde die Gefahr, dass das System nicht hinreichend zwischen unzulässigen und zulässigen Inhalten unterscheiden könne, sodass es Kommunikationen mit zulässigem Inhalt sperren könne. Die Verpflichtung, Uploadfilter einzurichten, würde die unternehmerische Freiheit beeinträchtigen, weil teure und komplizierte Informatiksysteme dafür notwendig seien.

Eine Regelung, die sowohl dem EU-Recht als auch der EU-Rechtsprechung widerspricht, kann keine geeignete Maßnahme sein, um dem Zweck der Verbesserung des Urheberrechtsschutzes zu dienen. Maßnahmen müssen rechtmäßig sein, um geeignet sein zu können.

⁶ Richtlinie 2000/31/EG unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031&from=de>.

⁷ Urt. v. 16.02.2012, Az.: C-360/10; https://edri.org/sabam_netlog_win/.

c) Erforderlichkeit

Mildere Mittel werden bereits an unterschiedlichen Stellen diskutiert. Ein Fokus sollte darauf liegen, dass weiterhin Urheberrechtsverletzungen erst im Nachhinein geltend gemacht werden dürfen. Ein anderer Schwerpunkt sollte auf der Verbesserung der Durchsetzbarkeit der Rechte der Rechteinhaber liegen und nicht in einer generellen Umstrukturierung der Haftungsprinzipien und der faktischen Abschaffung des § 10 TMG.

d) Angemessenheit

aa) Verstoß gegen die Meinungsfreiheit, Art. 5 GG, Art. 11 GRCh

Eine Vorschrift, die die Einführung solcher Filtermechanismen im Internet erfordert, ist unverhältnismäßig und verstößt gegen das Gebot der Angemessenheit der Maßnahmen für die Zielverwirklichung (Übermaßverbot). Mit der Haftungsregelung wird eine Zensur im Internet mittels Algorithmen der Diensteanbieter bewirkt. Das verletzt die Meinungsäußerungsfreiheit des Art. 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und des Art. 5 Abs. 1 GG und verletzt das Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG.

bb) Verstoß gegen die unternehmerische Freiheit des Art. 16 GRCh

Der Diensteanbieter wird als Unternehmer durch die Haftung für Urheberrechtsverletzungen von Nutzern in seiner unternehmerischen Freiheit verletzt, da er verpflichtet ist, eine kostspielige und komplizierte Informationstechnik (Uploadfilter) einzusetzen. Seine Interessen als Unternehmer sind mit dieser Regelung nicht ausreichend berücksichtigt.

cc) Verletzung des Rechtsstaatsprinzips: Umwälzung des Urheberrechtsschutzes auf Private

Nach bisheriger Rechtslage geht der Nutzer gegen eine Urheberrechtsverletzung selbst vor, indem er von der Plattform Informationen über den Nutzer erfragt, um diesen dann vor den ordentlichen Gerichten zu verklagen. Eine Schwierigkeit, den Rechteinhaber selbst in Anspruch zu nehmen, ist die weitverbreitete Anonymität im Internet. Plattformen verlangen in der Regel keine Klarnamen und Anschriften von ihren Nutzern. Erst bei der sog. Monetarisierung von Nutzerinhalten, wenn also Werbung und damit Erlöse aus dem hochgeladenen Material erzielt werden, ist die Angabe von Steuernummern, Finanzdaten etc. nötig.

Im Rechtsstaat ist es Sache der Gerichte, verbindlich zu entscheiden, ob illegale Inhalte zu Lasten eines Urhebers im Netz hochgeladen wurden. Die Lösung des Urheberrechtsschutzproblems kann nicht darin liegen, Diensteanbieter als Unternehmer zum Wächter der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit zu machen, schon gar nicht unter Zuhilfenahme von algorithmusbasierten Filtersystemen, denn das würde der Willkür Tür und Tor öffnen und die Rechtssicherheit sabotieren.

Den Urheberrechtsschutz überhaupt privaten Unternehmen zu überlassen, ist mit Prinzipien des Rechtsstaates unvereinbar⁸. Für eine Beleihung der Diensteanbieter mit Rechtsschutzaufgaben fehlen alle Voraussetzungen, zumal die Plattformen vornehmlich in ausländischer Hand sind.

Fazit

Die neue Richtlinie genügt nicht dem Subsidiaritätsprinzip und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit. Sie ist vor dem EuGH für nichtig zu erklären. Die Bundesregierung selbst will den Rechtsweg (Art. 268 AEUV) nicht beschreiten wie der Mitgliedstaat Polen. Darum ist die Opposition aufgefordert, eine Subsidiaritätsklage auf den Weg zu bringen.

Mit der intendierten „entschärften“ Umsetzung der Richtlinie ins deutsche Recht ohne Uploadfilter, wie es aus der Protokollerklärung der Bundesregierung zu entnehmen ist, werden sich neue rechtliche Probleme ergeben, die nur zeitlich hinausgezögert und in die Zukunft verschleppt werden:

Zum einen ist der Einsatz von Uploadfiltern durch die Richtlinie selbst faktisch erzwungen. Es ist fraglich, ob Deutschland von dieser Quasi-Vorgabe überhaupt abweichen darf, ohne sich selbst in Widerspruch zur Richtlinie zu setzen. Zum anderen ist damit zu rechnen, dass Mitgliedstaaten wie Frankreich, die Befürworter von Uploadfiltern waren, diese auch einführen werden. Dadurch würde ausgerechnet die mit der Richtlinie intendierte Harmonisierung des Urheberrechts im digitalen Binnenmarkt nicht kommen. Eine erneute Fragmentierung droht.

⁸ Karl Albrecht Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, 2006, S. 118 ff. 130 ff.

