



Sachstand

Gemeinfreiheit oder Copyleft-Lizensierung von Inhalten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Urheber- und rundfunkrechtliche Erwägungen

Gemeinfreiheit oder Copyleft-Lizensierung von Inhalten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Urheber- und rundfunkrechtliche Erwägungen

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 080/18
Abschluss der Arbeit: 25.10.2018
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Urheberrechtliche Erwägungen	4
2.1.	Gemeinfreiheit	4
2.2.	Creative Commons, Copyleft	5
3.	Rundfunkrechtliche Erwägungen	7
4.	Ergebnis	8

1. Einleitung

Dieser Sachstand beschäftigt sich mit der Frage, ob durch einfaches Bundesgesetz selbsterzeugte, gebührenfinanzierte Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für gemeinfrei erklärt werden können und ob alternativ eine Klassifizierung und Veröffentlichung solcher Inhalte unter Copyleft-Gesichtspunkten, etwa unter einer Creative-Commons-Lizenz möglich wäre.

2. Urheberrechtliche Erwägungen

2.1. Gemeinfreiheit

Eine Gemeinfreiheit im weiteren Sinne (public domain) ist im deutschen Urheberrecht nicht vorgesehen. Der Urheber erwirbt mit der Erstellung eines Werks per Realakt das Urheberrecht daran. Dieses setzt sich aus einem persönlichkeitsrechtlichen Teil, den Urheberpersönlichkeitsrechten, und einem eigentumsrechtlichen Teil, den Nutzungs- und Verwertungsrechten zusammen.¹ Das Institut Urheberrecht ist dabei vom grundgesetzlichen Persönlichkeitsrechtsschutz aus Art. 2 Grundgesetz (GG)² und dem Schutz des Eigentums aus Art. 14 GG verfassungsrechtlich garantiert.³

Erst nach 70 Jahren erlischt das Urheberrecht gem. § 74 Urhebergesetz (UrhG)⁴, verwandte Schutzrechte haben andere, teils kürzere Fristen. Danach werden Werke gemeinfrei im engeren Sinn.

Das Urheberrecht kann vom Urheber nicht im Sinne eines völligen Rechtsverzichts aufgegeben werden (§ 29 UrhG).⁵ Er kann aber die Nutzungs- und Verwertungsrechte durch Rechtsgeschäft übertragen.⁶ Dabei verbleiben jedoch die persönlichkeitsrechtlichen Anteile des Urheberrechts immer beim Urheber.

Durch eine Änderung des Urheberrechts kann der Urheber wegen der grundgesetzlichen Garantie nicht zu einer Aufgabe seiner Nutzungs- und Verwertungsrechte gezwungen werden. Es können

1 *Fechner*, Medienrecht, 19. Aufl., 5. Kapitel, Rn. 3.

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.

3 *Raue/Hegemann* in *Hoeren/Sieber/Holzner*, Multimedia-Recht, 46. EL Januar 2018, Teil 7.3, Rn. 4.

4 Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. September 2017 (BGBl. I S. 3346) geändert worden ist.

5 *Spautz/Götting* in *BeckOK Urheberrecht*, 21. Edition, § 29 UrhG, Rn. 5.

6 *Schulze* in *Dreier/Schulze*, „Urheberrechtsgesetz“, 6. Aufl. § 31, Rn. 11.

aber Schranken eingerichtet werden, die als Ausnahmeregelung eine oder mehrere genau festgelegte Nutzungen privilegieren.⁷

Zu beachten ist, dass das Urheberrecht an Beiträgen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht bei den Rundfunkanstalten liegt. Das Urheberrecht selbst verbleibt bei den einzelnen Kameraleuten, Redakteuren, Schauspielern usw. In der Regel treten diese aber die Nutzungs- und Verwertungsrechte in ihren Arbeitsverträgen standardmäßig an den jeweiligen Arbeitgeber ab.

Zwar sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufgrund ihres rechtlichen Status als öffentlich-rechtliche Körperschaften im Prinzip nicht grundrechtsfähig (abgesehen von rundfunkspezifischen Grundrechten wie etwa Presse-, Film-, Kunst- und Meinungsfreiheit), so dass diese sich auf 14 GG nicht berufen können.⁸ Die einzelnen Mitarbeiter als natürliche Personen können dies aber uneingeschränkt. Deshalb dürfte eine völlige urheberrechtliche Gemeinfreiheitserklärung der Beiträge verfassungswidrig in deren Rechte eingreifen.

2.2. Creative Commons, Copyleft

Zwar können Urheber oder Inhaber verwandter Schutzrechte auf diese nicht verzichten, sie können aber die freie Nutzung erlauben. Rechtlich stellt dies ein Angebot ad incertas personas zum Abschluss eines unentgeltlichen Lizenzvertrags dar, der durch die Nutzung des Werks konkludent angenommen wird.⁹ Dieses Prinzip wird auch als Copyleft bezeichnet.

Das Creative Commons System (im Folgenden CC)¹⁰ enthält sechs fest definierte Lizenzvereinbarungen, die als allgemeine Geschäftsbedingungen in einen Lizenzvertrag einfließen¹¹ und die ein Urheber frei benutzen kann, um sein Werk unkompliziert der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen. Die vier einzelnen Bausteine, die den sechs Lizenztypen zugrunde liegen, sind BY (Namensnennung des Urhebers), SA (Share Alike - Weiterverbreitung nur unter denselben Lizenzbedingungen), ND (Keine Bearbeitungen erlaubt) und NC (nur nichtkommerzielle Nutzung).

Die CC-Lizenzen werden dabei weltweit, nicht-exklusiv, dauerhaft und unwiderruflich eingeräumt und berechtigen den Lizenznehmer, geschützte Werke aller Medien und Formate zu vielfältigen, anzuzeigen, aufzuführen, öffentlich wiederzugeben, zu bearbeiten und zu verbreiten. Der Nutzer verpflichtet sich, bei jedem Werkstück, das er verbreitet oder wiedergibt, eine Kopie der oder einen Link zu den Lizenzbedingungen beizufügen. Außerdem muss immer der Autor

7 *Fechner*, a.a.O., Rn. 84.

8 *Axer* in *Epping/Hillgruber* BeckOK Grundgesetz, 38. Edition, Stand: 15.08.2018, Art. 14, Rn. 39.

9 *Wagner* „Aktuelle Möglichkeiten und rechtliche Probleme der Creative-Commons Lizenzmodelle“ in MMR 2017, 216 (219).

10 Einzelheiten zu Creative Commons unter <https://de.creativecommons.org/index.php/was-ist-cc/> (letzter Zugriff 25.10.2018), sieht auch entsprechender „Aktueller Begriff“ der WD Nr. 98/09, abrufbar unter https://www.bundestag.de/blob/190910/6c1568b0478adf56e0b3b8c9e54e728c/creative_commons-data.pdf (letzter Zugriff 25.10.2018).

11 OLG Köln, Urteil vom 31.10.2014, Az. 6 U 60/14, veröffentlicht in MMR 2015, 331.

genannt werden.¹² Bei einem Verstoß gegen die in der Lizenz enthaltenen Nutzungsbedingungen kommt es zum Erlöschen der Lizenz und zum Wiederaufleben der gesetzlichen urheberrechtlichen Regelungen.¹³

Die Lizenzbedingungen sind auf Englisch verfasst und an verschiedenste Rechtsordnungen angepasst, so dass auch eine internationale Verwendung möglich ist. Erläuterungen sind in verschiedenen Sprachen verfügbar. Das OLG Köln hat dazu entschieden, dass die Verwendung der englischen Fassung des AGB-Textes einer Wirksamkeit nicht entgegensteht.¹⁴

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten veröffentlichen schon seit Jahren einzelne Beiträge unter CC-Lizenz im Internet. Es gibt z.B. innerhalb der ARD Bestrebungen, deren Anteil auszubauen. Im März 2014 erarbeitete eine Arbeitsgruppe dazu ein Positionspapier, das die rechtlichen und praktischen Voraussetzungen und Folgen beleuchtet.¹⁵

Bei der freien Zugänglichmachung von Beiträgen sind strenge lizenzrechtliche Vorgaben einzuhalten, so dass dies in der Regel nur bei 100-prozentigen Eigenproduktionen möglich ist. Das heißt, dass in den Beiträgen keine Fotos, Musikstücke, Einspieler oder Grafiken enthalten sein dürfen, die nicht entweder selbst produziert sind oder bei denen schon die jeweiligen Lizenzvereinbarungen die Möglichkeit einer weiteren CC-Unterlizenzierung enthalten. Gerade bei Nachrichtensendungen kommt das Material nicht nur von sendereigenen Kameraleuten und Korrespondenten, sondern oft von freien Fotografen, Bildagenturen, Nachrichtenagenturen usw., deren Lizenzierungsmodelle eine spätere CC-Unterlizenzierung von etwa Tagesschau oder heute-Nachrichten in der Regel vereiteln würden, selbst wenn diese generell eine Nutzung in Online-Kanälen erlauben.

Auch bei vollständigen Eigenproduktionen muss die Möglichkeit einer späteren Veröffentlichung unter CC-Lizenz bereits in den Arbeitsverträgen der einzelnen beteiligten Mitarbeiter angelegt sein.

Zu beachten ist weiterhin, dass der Anteil an Eigenproduktionen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk eher gering ist. Im Jahr 2016 betrug dieser z.B. bei den Sendeanstalten der ARD etwa 26,6%. Selbst wenn man die Auftragsproduktionen mit einem Anteil von 4,6%, bei denen die Sendeanstalten schon bei der Vergabe auf die Möglichkeit zur CC-Lizenzierung hinwirken könnten, hinzurechnet, beträgt der Anteil an der Sendezeit nur weniger als 1/3.¹⁶

12 Wiebe in *Spindler/Schuster*, Recht der elektronischen Medien, 3. Auflage 2015, § 31 UrhG, Rn. 21.

13 OLG Köln, a.a.O.

14 Ebenda.

15 Positionspapier „Creative Commons in der ARD - Bericht der AG Creative Commons an die Redaktionskonferenz Online“ abrufbar unter <https://irights.info/wp-content/uploads/2014/10/Creative-Commons-in-der-ARD.pdf> (letzter Zugriff 25.10.2018).

16 ARD-Fernsehstatistik 2016, abrufbar unter <http://www.ard.de/download/448922/Erstes-Fernsehprogramm-Programmstehung-2016.pdf> (letzter Zugriff 25.10.2018).

Der Anteil an für eine CC-Lizensierung in Frage kommenden Sendungen und Beiträge dürfte aus diesen Gründen eher gering sein. Ein Bundesgesetz, das die Sender zur CC-Lizensierung der möglichen Beiträge zwingt, erscheint verfassungsrechtlich zweifelhaft. Darüber hinaus schließt schon allein die Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Rundfunk gem. Art. 70 ff. GG ein entsprechendes Bundesgesetz verfassungsrechtlich aus.

3. Rundfunkrechtliche Erwägungen

Einer Veröffentlichung stehen unabhängig von der urheberrechtlichen Bewertung auch rundfunkrechtliche Regelungen im Weg. Generell dürfen die Rundfunkanstalten aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Entwicklungsgarantie wegen der veränderten Medienlandschaft hin zu einem wichtiger werdenden Online-Anteil Telemedien anbieten.¹⁷ Die Voraussetzungen für die Bereitstellung von Telemedieninhalten durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind durch die Länder im Rundfunkstaatsvertrag geregelt. Dabei gibt § 11d Rundfunkstaatsvertrag (RStV)¹⁸ vor, dass journalistisch-redaktionell gestaltete oder veranlasste Inhalte nur sieben Tage lang verfügbar sein dürfen und danach gelöscht werden müssen. Sendungen von Großereignissen und Spiele der 1. und 2. Bundesliga dürfen sogar nur 24 Stunden vorgehalten werden. Für andere als journalistisch-redaktionell gestaltetet oder veranlasste Inhalte sieht § 11 f RStV den sogenannten Drei-Stufen-Test vor, bei dem jedes Angebot in Telemedien durch ein Gremium (Rundfunkrat) im Einzelfall auf

1. die gesellschaftlichen Bedürfnisse im Hinblick auf demokratische, soziale und kulturelle Aspekte,
2. den qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb und
3. auf die Erforderlichkeit des finanziellen Aufwandes zu bewerten ist.

Dabei sind auch die Auswirkungen auf den Wettbewerb mit anderen frei zugänglichen Angeboten etwa von privaten Rundfunkveranstaltern zu berücksichtigen. Hier können auch längere Verweilzeiten als sieben Tage ermöglicht werden, dies ist aber immer im Einzelfall zu entscheiden.

Grund für diese Regelung ist der sogenannte Beihilfekompromiss der Bundesrepublik Deutschland mit der EU-Kommission nach einem Verfahren, in dem private Rundfunkanbieter eine Beschwerde vor der Kommission eingereicht hatten. Sie bemängelten, das Gebührenmodell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland stelle eine unerlaubte staatliche Beihilfe dar, die private Rundfunkanbieter im Wettbewerb unbillig behindere.¹⁹

17 *Held in Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, RStV § 11 d, Rn. 10.

18 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag) vom 31. August 1991 in der Fassung des Einundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Einundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 25. Mai 2018.

19 Näheres zum Beihilfekompromiss, dessen Inhalt und seiner Entstehungsgeschichte bei: *Eifert in Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, RStV § 11 f, Rn. 15-24.

Hintergrund dieser Regelung ist, dass die Beitragszahler auf der einen Seite natürlich ein Interesse haben, die durch ihre Beitragszahlung finanzierten Inhalte dauerhaft und medienunabhängig zur Verfügung zu haben. Auf der anderen Seite belastet eine dauerhafte beitragsfinanzierte freie Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten den Wettbewerb und benachteiligt die privaten Rundfunkanbieter unangemessen. Daher galt es, zwischen diesen Positionen einen Kompromiss zu finden, der sich nun im RStV niedergeschlagen hat.²⁰

Auch aus diesen Gründen ist eine umfassende Veröffentlichung von (u.U. CC-lizenzierten) öffentlich-rechtlichen Inhalten im Internet nicht möglich.

Zwar wird wohl bei der nächsten Änderung des RStV²¹ eine Abmilderung der Sieben-Tage-Regel vorgenommen werden. Der Drei-Stufen-Test, die grundsätzlichen Limitierungen und Lösungsverpflichtungen aufgrund der europarechtlichen Vorgaben dürften aber im Grunde Bestand haben.

4. Ergebnis

Eine urheberrechtliche Gemeinfreiheit für Beiträge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dürfte verfassungsrechtlich ausgeschlossen sein. Eine Lizenzierung unter Creative Commons Lizenzen ist möglich und wird auch bereits in der Praxis umgesetzt. Es kommen derzeit aber aus lizenzrechtlichen Gründen nur sehr wenige Beiträge für ein solches Vorgehen in Frage.

Schließlich steht einer potenziellen Online-Veröffentlichung jedes öffentlich-rechtlichen Rundfunkbeitrags ein komplexes im RStV geregeltes Abwägungsverfahren aufgrund europarechtlicher Vorgaben im Weg.

20 Ebenda, Rn. 34.

21 Entwurf zum Zweiundzwanzigsten Staatsvertrag zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrags (Zweiundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) abrufbar unter https://www.vau.net/system/files/documents/22_raestv_2018-06-14.pdf (letzter Zugriff 25.10.2018)