

044380/EU XXIII.GP
Eingelangt am 30/09/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.9.2008
KOM(2008) 593 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Zweiter Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 98/84/EG des Europäischen
Parlaments und des Rates vom 20. November 1998 über den rechtlichen Schutz von
zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten**

{SEK(2008) 2506}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Die Anwendung der Richtlinie.....	4
2.1.	Umsetzung.....	4
2.1.1.	Inhalt	4
2.1.2.	Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.....	4
2.2.	Geltungsbereich der Richtlinie: der „graue Markt“	4
2.3.	Unterschiede bei der Umsetzung auf nationaler Ebene	5
2.3.1.	Schwere der Sanktionen auf nationaler Ebene.....	6
2.3.2.	Frage der Bestrafung des privaten Besitzes	6
2.3.3.	Wirksamkeit der Arbeit der nationalen Behörden	6
2.4.	Internationale Aspekte	7
3.	Angemessenheit der Richtlinie angesichts zunehmender Konvergenz.....	8
3.1.	Die neuen Übertragungsformen	8
3.2.	Die neuen Formen der Piraterie	8
3.3.	Beitrag zum Urheberrechtsschutz	9
3.3.1.	Ausweitung des Schutzes auf die Rechteinhaber.....	9
3.3.2.	Systeme zur Verwaltung digitaler Rechte.....	10
3.4.	Sicherung des Entgelts - einziges Schutzkriterium der Richtlinie	11
4.	Schlussfolgerung und weitere Vorgehensweise.....	12
4.1.	Bewertung der Richtlinie 98/84/EG.....	12
4.2.	Künftige Maßnahmen zur Verbesserung der Anwendung der Richtlinie und zur Berücksichtigung der zunehmenden Konvergenz.....	13
4.2.1.	Einsetzung einer Expertengruppe	13
4.2.2.	Arbeitsgruppe „Grauer Markt“	13
4.2.3.	Informationssammlung	14
4.2.4.	Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten.....	14

1. EINLEITUNG

1998 erließen das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 98/84/EG über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten¹, um im Binnenmarkt die notwendigen Voraussetzungen für Bezahlfernsehen zu schaffen. 2003 legte die Kommission ihren ersten Bericht über die Umsetzung der Richtlinie² vor.

Zehn Jahre nach Erlass dieser Richtlinie hat die Kommission nun ihren zweiten Bericht erstellt. Die Revolution, die sich zwischenzeitlich auf diesem Markt vollzogen hat, verdeutlicht eine Studie über die Auswirkungen der Richtlinie³, die die Gesellschaften KEA und Cerna 2007 im Auftrag der Kommission durchgeführt haben.

Heute stellt sich die Frage, ob die Richtlinie in ihrer aktuellen Form noch nützlich und auf Dauer angemessen ist, denn heute sind es die Märkte für neue Verbreitungsplattformen, wie Internet-Fernsehen (IP-TV), mobiles Fernsehen oder Video auf Abruf, die große Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Erfordern diese Märkte den gleichen Schutz wie das Bezahlfernsehen? Sind die Schutzvorkehrungen der Richtlinie für sie von Nutzen oder gar notwendig? Fragen, die sich natürlich nur stellen, wenn die Richtlinie grundsätzlich als wirksam angesehen wird.

Die Piraterie, die durch die Richtlinie bekämpft werden soll, stellt sich auf jeden Fall problemlos auf die technischen Neuerungen ein und gedeiht auch auf den neuen Plattformen.

Um ergänzend zur oben genannten Studie die für eine Analyse der bisherigen Umsetzung der Richtlinie notwendigen Informationen zu erhalten, hat die Kommission zwischen dem 11. Februar und dem 4. April 2008 eine öffentliche Konsultation durchgeführt, auf die insgesamt 54 Beiträge eingegangen sind⁴. Der vorliegende Bericht wird von einem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen begleitet, das einen allgemeinen Überblick über diese Beiträge liefert. Darüber hinaus haben die Kommissionsdienststellen auch direkt mit Vertretern des Sektors Gespräche geführt.

¹ ABl. L 320 vom 28.11.1998, S. 54–57, siehe :
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998L0084:DE:NOT>

² KOM(2003) 198 endgültig vom 24.4.2003, siehe :
http://ec.europa.eu/internal_market/media/docs/elecpay/com-2003-198_de.pdf

³ http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpay/index_de.htm

⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpay/index_de.htm

2. DIE ANWENDUNG DER RICHTLINIE

2.1. Umsetzung

2.1.1. Inhalt

Um die binnenmarktweite Entwicklung zugangskontrollierter Dienste zu ermöglichen, wurde in der Richtlinie der Begriff „geschützter Dienst“ definiert und eine Liste der illegalen gewerblichen Tätigkeiten aufgestellt, die von den Mitgliedstaaten zu sanktionieren sind. Zu diesem Zweck mussten die Mitgliedstaaten festlegen, welche Sanktionen bei Verstößen zu verhängen sind, und für Geschädigte Rechtsmittel zur Verfügung stellen.

2.1.2. Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Alle Mitgliedstaaten haben die Richtlinie in innerstaatliches Recht umgesetzt.⁵ Von den neuen Mitgliedstaaten war sie als Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes noch vor dem Beitritt umzusetzen.

2.2. Geltungsbereich der Richtlinie: der „graue Markt“

Trotz der Richtlinie und der damit verbundenen gemeinschaftsweiten Harmonisierung wird europäischen Bürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union wahrnehmen, ein rechtmäßiger Zugang zu Fernsehsendern ihres Herkunftslandes verweigert. Allerdings hat sich durch Abonnenten, die unter Angabe einer fiktiven Adresse einen rechtmäßigen Vertrag geschlossen haben, den damit verbundenen Dienst aber außerhalb des Vertragsgebiets nutzen, inzwischen ein „grauer Markt“ entwickelt. Dieser Markt ist weder „schwarz“ - die Abonnementgebühren sind schließlich bezahlt - noch „weiß“, denn bestimmte Senderechte des Anbieters sind auf das Staatsgebiet eines Mitgliedstaats beschränkt und gelten damit nicht im Gebiet der anderen Mitgliedsländer.

Da es aber durchaus Sender gibt, die Bezahlfernsehen auch grenzübergreifend anbieten, sollten die Auswirkungen der Richtlinie im Binnenmarkt nicht allzu negativ beurteilt werden. Allerdings handelt es sich dabei um klassische Beispiele für die Nutzung von Sende- und Exklusivrechten, d.h. die Fernsehsender erwerben die Rechte für alle Staatsgebiete mit gleicher Sprache und stellen nur selten auf sprachliche Minderheiten in mehreren oder allen Mitgliedstaaten ab.

Die meisten Marktakteure stehen der Möglichkeit einer darüber hinausgehenden Legalisierung des grauen Markts eher skeptisch gegenüber, da sie die derzeitige Organisation des Rechteverkaufs (Urheberrechte und Übertragungsrechte für Sportereignisse), d.h. die Koppelung an ein bestimmtes Staatsgebiet, zwangsläufig in Frage stellt. Während die Rechteinhaber ihre Einnahmen natürlich durch länderweisen Verkauf maximieren wollen, befürchten die Anbieter audiovisueller Dienste, die Attraktivität eines Angebots könnte abnehmen, wenn Konkurrenten aus dem Ausland in ihrem Staatsgebiet vergleichbare Produkte anbieten und ihr Angebot dadurch seine Exklusivität verliert.

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpay/natimpl/index-map_de.htm

In diesem Zusammenhang muss unterstrichen werden, dass die Kommission einen grenzübergreifenden Markt nur insoweit anstrebt, als dieser der Mobilität und den legitimen Erwartungen der europäischen Bürger gerecht wird, d.h. ihnen die Möglichkeit gibt, legal Programme aus ihrem Herkunftsland in ihrer Muttersprache zu empfangen.

Die Schaffung eines solchen Angebots würde für den Rechteerwerb eine flexible Vorgehensweise erfordern, die sich beispielsweise nach der Zahl der in dem betreffenden Mitgliedstaat ermittelten Verbraucher richtet, und wäre nur bei aktiver Mitarbeit aller Akteure des Sektors möglich, was angesichts des festgestellten Motivationsmangels derzeit nur schwer realisierbar scheint. Auch müsste geprüft werden, welche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zeitfenster für die Ausstrahlung von Kinofilmen bestehen, die die Ausstrahlung in mehreren Ländern verhindern könnten.

Die Lösung könnte in den aufkommenden neuen Diensten liegen, wie dem Internet- oder dem mobilen Fernsehen, bei denen Verbreitung und Zugangskontrolldienste geringere Kosten verursachen als die Benutzung eines Decoders. Doch muss dafür gesorgt werden, dass diese neuen Dienste nicht auf Betreiben der Rechteinhaber territorial beschränkt werden: so hat die Kommission bereits mehrere Beschwerden erhalten, wonach Internet-Fernsehprogramme nicht empfangen werden können, wenn sich der Computer nicht im gleichen Mitgliedstaat wie der Sender befindet.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass mehr als 8,7 Mio. europäische Bürger heute in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Herkunft leben⁶ und diese Zahl kontinuierlich steigt. Der freie Personen- und der freie Dienstleistungsverkehr sind elementare Grundsätze der europäischen Einigung und könnten erleichtert werden, wenn jedem europäischen Bürger ein audiovisuelles Angebot in seiner Muttersprache und der Kultur seines Herkunftslandes garantiert würde.⁷

Für weitergehende Überlegungen in diesem Bereich sollten möglichst viele Informationen zu verschiedenen Themen zusammengetragen werden, wie zum Potenzial, das die neuen Dienstleistungstypen im Hinblick auf gezielte grenzübergreifende Angebote im audiovisuellen Bereich bieten, und zum potenziellen Markt, der durch die Mobilität der europäischen Bürger entsteht.

2.3. Unterschiede bei der Umsetzung auf nationaler Ebene

Die Richtlinie schreibt den Mitgliedstaaten vor, „*wirksame, abschreckende und angemessene*“ Sanktionen festzulegen und den Anbietern geschützter Dienste angemessene Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen.

Auch wenn in der Studie von KEA und Cerna nur die Rechtsvorschriften von 11 Mitgliedstaaten eingehend untersucht wurden und die im Rahmen der Konsultation eingegangenen Beiträge keine Informationen über alle

⁶ Siehe <http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/630-factsfigures/KS-EP-07-001-EN.PDF>. Eurostat-Tabelle auf den Seiten 18-19.

⁷ Siehe auch Mitteilung der Kommission über Parabolantennen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0351:DE:NOT>

27 Mitgliedstaaten liefern, geben beide doch Anhaltspunkte für die Ausrichtung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen. Wenngleich sich einige Teilnehmer zufrieden über die Umsetzungsvorschriften ihres Mitgliedstaats äußern, weist doch die Mehrheit auf die Grenzen ihrer nationalen Rechtsvorschriften hin.

2.3.1. Schwere der Sanktionen auf nationaler Ebene

Die Mitgliedstaaten hatten in Bezug auf Art und Schwere der Sanktionen breiten Spielraum, solange bei der Festlegung die drei oben genannten Kriterien eingehalten wurden. Dementsprechend groß sind die Unterschiede, so dass das Spektrum bei den Mindeststrafen von 25 bis 7500 EUR und bei den Höchststrafen von 1158 bis 50 000 EUR reicht. In den Fällen, in denen auch Gefängnisstrafen vorgesehen sind, variieren diese zwischen acht Tagen und fünf Jahren.

Diese eklatanten Unterschiede erklären, warum die Marktteilnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten die Wirksamkeit der Sanktionen unterschiedlich beurteilen. Natürlich ist dem unterschiedlichen Lebensstandard in der Europäischen Union Rechnung zu tragen und erscheint eine gemeinschaftsweite Harmonisierung der Sanktionen nicht wünschenswert. Doch könnte ins Auge gefasst werden, für jeden einzelnen Mitgliedstaat erneut zu überprüfen, wie abschreckend die Sanktionen tatsächlich sind.

2.3.2. Frage der Bestrafung des privaten Besitzes

Auf Gemeinschaftsebene harmonisiert sind lediglich gewerbliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit illegalen Vorrichtungen; die Behandlung ihres privaten Besitzes bleibt hingegen völlig ins Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Über diesen äußerst heiklen Aspekt der Pirateriebekämpfung wird nicht erst seit Erlass der Richtlinie heftig diskutiert.

Die Anbieter sprechen sich dafür aus, auch den privaten Besitz unter Strafe zu stellen, da sie darin ein Mittel zur Abschreckung der Verbraucher sehen, die versucht sind, die illegalen Dienste zu nutzen. Dies könnte außerdem die Bestrafung neuer Formen der Piraterie erleichtern, die sich aus mehreren Handlungen zusammensetzen, von denen einige privat sind, wie die Verbreitung von Verschlüsselungscodes über das Internet, die anschließend vom Verbraucher zur Programmierung unprogrammierter Chipkarten eingesetzt werden, deren Verkauf (gewerbliche Handlung) grundsätzlich zulässig ist.

Dieser Ansatz scheint unter den Mitgliedstaaten erneut Befürworter zu finden. So wurde in Italien 2003 erneut eine Strafe eingeführt und prüft Schweden derzeit die Möglichkeit, eine solche für den Verkauf und die Benutzung illegaler Vorrichtungen vorzusehen.

Vielleicht sollte in diese Richtung weitergedacht werden, wobei die Mitgliedstaaten ihre Erfahrungen untereinander austauschen könnten.

2.3.3. Wirksamkeit der Arbeit der nationalen Behörden

Sowohl in der Studie als auch bei der Konsultation wurde darauf hingewiesen, dass es den für die Umsetzung der Richtlinie zuständigen nationalen Behörden an technischen Kenntnissen mangelt.

Gleichzeitig wurde aber auch darauf hingewiesen, dass der hohe Grad an technischer Komplexität der neuen Piraterieformen eine perfekte Beherrschung der neuen Technologien voraussetzt und dies eine besondere Schwierigkeit darstellt.

Um technische Informationen und empfehlenswerte Praktiken zu verbreiten, böte sich vor allem die Einsetzung einer Expertengruppe aus Vertretern der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten an.

2.4. Internationale Aspekte

Durch die jüngsten Erweiterungen der Europäischen Union haben sich die Koordinaten für die Piraten geändert. So gehören die osteuropäischen Länder, in denen sie zuvor operierten, nunmehr der EU an und gehen durch Umsetzung der Richtlinie gegen Piraterie vor.

Auch Beitrittskandidaten (ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien), Beitrittsanwärter (Kroatien und Türkei) und potenzielle Beitrittskandidaten (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien und Kosovo) nähern ihre Rechtsvorschriften dem gemeinschaftlichen Besitzstand an. Darüber hinaus wird mit der Ukraine derzeit über ein Freihandelsabkommen verhandelt, für das das Land allerdings seine einschlägigen Rechtsvorschriften anpassen muss.

Ausgeweitet wurde der Geltungsbereich der Richtlinie 98/84/EG aber nicht nur durch die jüngsten Beitritte, sondern auch durch den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 17/2001 vom 28. Februar 2001, mit dem die Richtlinie in das EWR-Abkommen aufgenommen wurde und damit auch in Island, Liechtenstein und Norwegen gilt.

Damit sind die Handlungsmöglichkeiten der Kommission aber erschöpft. Allerdings sieht das am 24. Januar 2001 vom Europarat verabschiedete Europäische Übereinkommen über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten⁸ einen der Richtlinie vergleichbaren Schutz vor. Dieses Übereinkommen ist von den 47 Mitgliedstaaten des Europarates sowie von der Republik Belarus und dem Heiligen Stuhl zu ratifizieren.

11 Staaten haben das Übereinkommen bislang unterzeichnet⁹, 8 haben es ratifiziert. Die Ratifizierung steht auch der Europäischen Gemeinschaft offen. Dies könnte auch die Ratifizierung in anderen Ländern beschleunigen und so den Schutz der betroffenen Diensteanbieter über das Gebiet der EU hinaus ausdehnen.

⁸

⁹ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=178&CM=1&DF=4/29/2008&CL=FRE>
Bulgarien, Frankreich, Kroatien, Luxemburg, Republik Moldau, Niederlande, Norwegen, Rumänien, Russland, Schweiz, Zypern – bei Luxemburg, Norwegen und Russland folgte auf die Unterzeichnung keine Ratifizierung.

3. ANGEMESSENHEIT DER RICHTLINIE ANGESICHTS ZUNEHMENDER KONVERGENZ

3.1. Die neuen Übertragungsformen

Die neue Technologielandschaft lässt sich mit einem Wort zusammenfassen: „Konvergenz“, d.h. die Möglichkeit, über eine Vielzahl von Plattformen auf Inhalte zuzugreifen. Bei der Ausarbeitung der Richtlinie verfolgte der europäische Gesetzgeber von Anfang an das Ziel, technologieneutrale Bestimmungen festzulegen und so zu vermeiden, dass diese durch die schon damals absehbaren Innovationen hinfällig werden. Dies ist auch der Grund dafür, dass die Definition des „geschützten Dienstes“ Fernsehsendungen, Radiosendungen und Dienste der Informationsgesellschaft umfasst. Auch die Art der Übertragung wird in der Definition nicht festgelegt.

Damit erstreckt sich die Definition auf jede Fernseh- und Radiosendung, unabhängig davon, ob sie über ADSL, Internet oder Mobilfunk übertragen wird, und auf jeden vom Verbraucher aus der Ferne abrufbaren Dienst, der der Definition von Diensten der Informationsgesellschaft¹⁰ entspricht, wie der Abruf von Videos. Beschränkt wird dieser Schutz einzig und allein durch die Bedingung, dass der Dienst einer Zugangskontrolle unterliegen muss, die die Bezahlung gewährleistet.

3.2. Die neuen Formen der Piraterie

Die zunehmende Nutzung von Chipkarten zur Entschlüsselung von Signalen hat die Vorgehensweise der Piraten verändert. So werden Decoder und leere Chipkarten, da sie auch zu legalen Zwecken genutzt werden können, offen gehandelt. Die Programmiercodes für diese Karten werden unabhängig davon von den Piraten über das Internet verbreitet, so dass die Käufer von Decodern und leeren Chipkarten Letztere programmieren können, um sich auf diese Weise illegal Zugang zu den gewünschten Diensten zu verschaffen.

Diese Arbeitsteilung hat zu einer neuen Form des illegalen Zugangs zu den betroffenen Diensten geführt, die von den Gerichten nur schwer geahndet werden kann, weil die gewerblichen Tätigkeiten Produkte betreffen, die auch legal genutzt werden können, und sich die Verbreitung der Codes über das Internet nur schwer mit diesem Verkauf in Verbindung bringen lässt. Und schließlich ist es nicht der Verkäufer, sondern direkt der Verbraucher, der die leere Chipkarte programmiert.

Die Bestimmungen der Richtlinie scheinen in diesem Fall nicht direkt anwendbar, da der Beweis für eine unerlaubte gewerbliche Tätigkeit nur schwer zu erbringen ist. Die Betreiber können natürlich argumentieren, dass die zu diesem Zweck eingesetzten Chipkarten für einen legalen Verwendungszweck ungeeignet sind, da sie wegen der Komplexität ihrer Bestandteile und somit auch ihres Preises für die gängigsten Verwendungszwecke (wie Sicherheitsausweise) zu teuer sind.

Die Gerichte müssen folglich eine technische Bewertung vornehmen, die die Kenntnisse der zuständigen Richter oftmals übersteigt.

¹⁰ Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie 98/34/EG in der durch die Richtlinie 98/48/EG geänderten Fassung, d.h. *eine in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung.*

Die Betreiber weisen nachdrücklich auf die Notwendigkeit hin, die kostenlose Verbreitung der Codes über das Internet durch einen Dritten unter Strafe zu stellen. Die Bestimmungen der Richtlinie scheinen wegen des fehlenden gewerblichen Charakters nicht anwendbar, und die Verbindung zwischen dem Verkauf einer leeren Karte und der Verbreitung der Codes über das Internet lässt sich so gut wie nicht nachweisen. Selbst wenn die Unterstrafestellung des privaten Besitzes einer illegalen Vorrichtung es ermöglichen würde, den Verbraucher, der diese Vorrichtung nutzt, zu verurteilen, würde das Problem der Verbreitung der Codes über das Internet dadurch aber nicht unmittelbar gelöst.

Nur Maßnahmen zur Bekämpfung von unlauterem Wettbewerb scheinen in dieser Hinsicht eine Lösung zu bieten, wengleich die Tatsache, dass der Verstoß vom Ausland aus begangen wird, solche Bemühungen wieder in Frage stellen könnte. Aus diesem Grund sollten weitere Überlegungen im Hinblick darauf angestellt werden, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um derartige Praktiken einzudämmen.

Darüber hinaus sind noch weitere Formen der Piraterie entstanden, wie die Mehrfachnutzung von Karten, bei der eine rechtmäßig erworbene Karte über ein drahtloses oder ein Wimax-Netz an andere Verbraucher weitergegeben wird. Hierbei handelt es sich in den allermeisten Fällen um eine entgeltliche Weitergabe, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt. Bei dieser Form der Piraterie besteht das Problem darin, den Verstoß überhaupt erst festzustellen, was Schulungen des Polizeipersonals erfordert.

Auch hier scheint es wünschenswert, den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden zu verbessern.

3.3. Beitrag zum Urheberrechtsschutz

Die Rechteinhaber können sich nicht auf die Richtlinie 98/84/EG berufen. Zwar war bei deren Verabschiedung lange über die Frage der Ausweitung des Schutzes diskutiert worden, wurde eine solche Ausweitung dann aber mit Blick auf die Verabschiedung einer Richtlinie zum Urheberrechtsschutz in der Informationsgesellschaft verworfen. Mit der Richtlinie 2001/29/EG vom 22. Mai 2001 (Urheberrechte in der Informationsgesellschaft)¹¹ wurde der Schutz der Richtlinie 98/84/EG drei Jahre nach deren Verabschiedung ergänzt.

Allerdings trägt die Richtlinie 98/84/EG aufgrund der Tatsache, dass sie urheberrechtlich geschützte Inhalte und damit auch die Einnahmen der betreffenden Rechteinhaber vor Piraterie schützt, indirekt nicht unerheblich zum Schutz der Urheberrechte bei.

3.3.1. Ausweitung des Schutzes auf die Rechteinhaber

Die Inhaber der Übertragungsrechte für Sportereignisse haben Interesse daran gezeigt, in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen zu werden.

Inhaltlich scheint hinsichtlich ihres Schutzes jedoch ein Missverständnis zu bestehen. So können im Rahmen der Richtlinie nur Tätigkeiten geahndet werden, die mit der

¹¹ ABl. L 167 vom 22.6.2001, S. 10.

Benutzung illegaler Vorrichtungen in Zusammenhang stehen. Gegen Handlungen, wie die Benutzung erlaubter Vorrichtungen außerhalb des Vertragsgebiets (siehe obige Beschreibung des grauen Markts), können dagegen keine Sanktionen verhängt werden.

Diese Klarstellung ist insofern wichtig, als die Rechteinhaber (Fernseh- und Radiosender, die Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte an der Übertragung von Sportveranstaltungen besitzen) in ihren Beiträgen hauptsächlich auf die Einhaltung der territorialen Begrenzung dieser Rechte sowie auf das Risiko eingehen, dass die Rechte bei Nichteinhaltung der territorialen Begrenzung an Wert verlieren könnten.

In dieser Hinsicht brächte die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie keinerlei Nutzen, denn sie versteht unter Piraterie die Benutzung illegaler Vorrichtungen, d.h. solcher, die nicht von den Sendern der Inhalte zugelassen sind. Die auf dem grauen Markt eingesetzten Decoder beispielsweise sind aber von den Sendern zugelassen und bringen diesen regelmäßige Gebühren ein.

Einer der Vorschläge zur Lösung des Problems der Rechteinhaber besteht darin, die potenziellen Einnahmen des grauen Markts besser zu integrieren und zu berücksichtigen. Dies würde allerdings umfassendere Überlegungen und bessere Informationen über das Potenzial der grenzübergreifenden Märkte erfordern.

Doch sind die Inhaber der Übertragungsrechte für Sportereignisse durchaus im Recht, wenn sie in Ermangelung von direkt auf sie anwendbaren Bestimmungen einen besseren Schutz verlangen. Gleichzeitig ist aber auch den legitimen Erwartungen der Verbraucher, über die Landesgrenzen hinaus rechtmäßig auf Dienste zugreifen zu können, und der Notwendigkeit, einen breiten öffentlichen Zugang zu gesellschaftlich wichtigen Ereignissen zu garantieren, Rechnung zu tragen. Die Kommission will prüfen, ob zur Schließung dieser Lücke ergänzende Maßnahmen notwendig sind. Die von der Kommission in ihrem Weißbuch über Sport¹² angekündigte Studie über Sportfinanzierung könnte die für eine Analyse notwendigen ersten Erkenntnisse liefern.

3.3.2. Systeme zur Verwaltung digitaler Rechte

Mit Beginn der Verbreitung von Inhalten über das Internet kam auch eine neue Form des Schutzes von Inhalten auf, die so genannten DRM (*Digital Rights Management Systems*), d.h. Systeme zur Verwaltung digitaler Rechte.

Diese zielen insbesondere darauf ab, bei der Verbreitung von Inhalten über das Internet die Einhaltung der Urheberrechte zu gewährleisten und umfassen äußerst vielfältige Konfigurierungs- und Nutzungsverfahren, die verschiedene Arten von Beschränkungen schaffen: quantitative Beschränkungen hinsichtlich der Lesbarkeit eines Werks, geografische Zugangsbeschränkungen, Notwendigkeit einer bestimmten Hard- oder Software, Übertragung zwischen Geräten, digitale Datenausgabe (um nur einige Beispiele zu nennen).

¹² http://ec.europa.eu/sport/whitepaper/wp_on_sport_de.pdf

Einige dieser Verfahren entsprechen durchaus der Definition von Zugangskontrolle in Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie („jede technische Maßnahme und/oder Vorrichtung, die den Zugang zu einem geschützten Dienst in verständlicher Form von einer vorherigen individuellen Erlaubnis abhängig macht“). Damit genießen Maßnahmen, die bei der Nutzung eines Werks die Zahlung eines Entgelts gewährleisten sollen, und insbesondere solche, die eine Fakturierung entsprechend der vom Verbraucher gewünschten Nutzung ermöglichen (ein- oder mehrmalige Nutzung, Qualität der Aufnahme), auf jeden Fall den Schutz der Richtlinie 98/84/EG.

Zwar sieht Artikel 6 der Richtlinie 2001/29/EG über Urheberrechte in der Informationsgesellschaft ausdrücklich Rechtsschutz für technische Maßnahmen vor, doch resultiert dieser Schutz aus der Einhaltung der Urheberrechte und können die Mitgliedstaaten in ihren Umsetzungsmaßnahmen Rechtsmittel nur für die Rechteinhaber vorsehen und die Verbreiter von Inhalten damit ausschließen. Somit ist die Richtlinie 98/84/EG für die Verbreiter digitaler Inhalte auch weiterhin von Nutzen, da sie diesen die Möglichkeit gibt, gegen die Sabotierung von Schutzmaßnahmen vorzugehen, die sie für die Online-Verbreitung ihrer Inhalte getroffen haben.

3.4. Sicherung des Entgelts - einziges Schutzkriterium der Richtlinie

Die Richtlinie schützt vor Piraterie nur zugangskontrollierte Dienste, bei denen die Zugangskontrolle darauf abzielt, die Vergütung des Dienstes sicherzustellen, d.h. ohne Bezahlung (Abonnement oder Einzelkauf) darf nicht auf den Dienst zugegriffen werden können.

Doch können Zugangskontrollsysteme auch zu anderen Zwecken eingesetzt werden, insbesondere zur Erfüllung vertraglicher oder rechtlicher Pflichten, wie die Beschränkung des potenziellen Benutzerkreises (entweder in räumlicher Hinsicht, um eine Überschreitung des Lizenzgebiets zu verhindern oder in Bezug auf das Alter, um Minderjährige vor für Erwachsene bestimmten Inhalten zu schützen), für Handels- und Werbestrategien, für Fragen der Sicherheit oder zum Einzug einer indirekten Vergütung.¹³ Verschiedene Betreiber haben deshalb Interesse an einer Ausweitung des Schutzes gezeigt.

Allerdings muss klargestellt werden, dass der Entgeltbegriff nicht nur Direktzahlungen umfasst. Vielmehr kann bei Diensten der Informationsgesellschaft auf technische Verfahren zurückgegriffen werden, die auf eine Beschränkung der Verbreitung von Inhalten abzielen, die zwar kostenlos zugänglich sind, aber indirekt durch Werbung oder Sponsoring finanziert werden. Auch solche Dienste fallen in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Es besteht also zweifellos eine Nachfrage nach Ausweitung des Schutzes. Doch stellt sich nach wie vor die Frage, ob eine solche Ausweitung, die zwangsläufig eine Überarbeitung der Richtlinie erfordern würde, sinnvoll ist. Deren Anwendungsbereich ist derzeit auf Piraterie zu gewerblichen Zwecken beschränkt.

¹³ Siehe Studie, die das *Institute for Information Law (IVR)* der Universität Amsterdam im April 2000 für die Kommission durchgeführt hat: http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecipay/background_de.htm

Wird mit den für die genannten anderen Zwecke eingesetzten Zugangskontrollsystemen ebenfalls ein gewerblicher Zweck verfolgt? Auch müssten Zugangskontrollsysteme, die rechtlich vorgeschrieben sind, ihrerseits durch Rechtsvorschriften geschützt werden, deren ordnungsgemäße Durchsetzung sichergestellt ist, wie die Bestimmungen zum Schutz Minderjähriger, zur Bekämpfung von Cyberkriminalität und zum Datenschutz und zum Schutz der Privatsphäre. All diese Fragen müssen weiter vertieft werden. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte die Einsetzung einer Expertengruppe sein.

4. SCHLUSSFOLGERUNG UND WEITERE VORGEHENSWEISE

4.1. Bewertung der Richtlinie 98/84/EG

Im vorliegenden Bericht wurde untersucht, welche Aspekte der Richtlinie bei der Anwendung Schwierigkeiten verursachen oder Fragen aufwerfen. Diese Untersuchung ist Grundvoraussetzung dafür, die Auswirkungen der Richtlinie in ihren verschiedenen Anwendungsbereichen zu bewerten und der Kommission so Schlussfolgerungen über ihre Wirkungsweise seit dem Erlass bis heute zu ermöglichen.

Die erste Feststellung lautet, dass die Richtlinie von allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde und dadurch die Piraterie in der Europäischen Union eingedämmt werden konnte. So haben sich durch den Beitritt bestimmter Länder, in denen die Piraten zuvor operierten, die Koordinaten für die Straftäter verändert und wurden die Zentren der Piraterie aus dem Einflussbereich der Richtlinie herausgedrängt.

Die zweite Feststellung lautet, dass sich über die Wirksamkeit der Umsetzung mitunter streiten lässt, was zu Lasten der Rechtssicherheit der Anbieter audiovisueller Dienste geht. Schwachstellen bei der Umsetzung auf nationaler Ebene sind in einigen Fällen insbesondere die geringen Sanktionen und die fehlenden technischen Fachkenntnisse bei den nationalen Behörden. In letztgenanntem Punkt sei daran erinnert, dass die kontinuierliche technologische Entwicklung diesen Bereich immer komplexer werden lässt, was sich sowohl in neuen Formen der Piraterie als auch in neuen Plattformen für die Verbreitung oder neuen Zugangskontrollsystemen, wie bestimmten Systemen zur Verwaltung digitaler Rechte, äußert.

Drittens ist in Bezug auf die Dienstleistungsfreiheit festzustellen, dass trotz des erklärten Ziels der Richtlinie, für die betreffenden Dienste die Voraussetzungen für einen Binnenmarkt zu schaffen, gänzlich legale grenzübergreifende Dienste nur in äußerst geringem Umfang entstanden sind. Insbesondere der „graue Markt“ scheint in grenzübergreifender Hinsicht am weitesten entwickelt, doch wird er von den Anbietern nur geduldet, obwohl die Möglichkeit, Radio- und Fernsehsendungen aus seinem Herkunftsland zu empfangen, ein wichtiger Faktor für das Wohlbefinden der Bürger ist, die ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union in Anspruch nehmen.

Die Kommission hat ferner festgestellt, dass bestimmte Beschränkungen des in der Richtlinie vorgesehenen Schutzes eingehender untersucht werden müssen. Dies könnte zum einen die Möglichkeit betreffen, den privaten Besitz unerlaubter Systeme

unter Strafe zu stellen, was von den Anbietern gefordert wird, sich aber nicht ohne Weiteres realisieren lässt, und zum anderen die Situation der Anbieter zum Gegenstand haben, die keinen angemessenen Schutz genießen, wie die Inhaber der Übertragungsrechte für Sportereignisse.

4.2. Künftige Maßnahmen zur Verbesserung der Anwendung der Richtlinie und zur Berücksichtigung der zunehmenden Konvergenz

4.2.1. Einsetzung einer Expertengruppe

Die Kommission hat die Absicht, eine Expertengruppe zum Thema Zugangskontrolle einzusetzen, die sich aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten zusammensetzen soll. Arbeitsweise und Mandat sollen sich an der Expertengruppe „Elektronischer Geschäftsverkehr“ orientieren.

Diese Gruppe wird insbesondere die Aufgabe haben, die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu intensivieren und zu erleichtern, die mit der Anwendung der Richtlinie 98/84/EG verbundenen Probleme zu erörtern und aktuelle Probleme, die sich bei der Benutzung von Zugangskontrollsystemen stellen, zu diskutieren.

Priorität haben dabei die in diesem Bericht behandelten Themen und zwar in erster Linie die neuen Formen der Piraterie, die Bewertung des Abschreckungspotenzials der bestehenden Sanktionen, der Stellenwert, der der Bestrafung des privaten Besitzes beim Schutz der Zugangskontrollsysteme zukommt, die Beziehungen zum Urheberrechtsschutz, die Einstufung von DRM als Zugangskontrollsysteme und die Gewährung von Schutz, wenn Zugangskontrollsysteme zu anderen Zwecken als zur Sicherstellung eines Entgelts genutzt werden.

Damit wird die Gruppe sich mit der Frage befassen müssen, welche Vorteile die Nutzung von innovativen Zugangskontrollsystemen und DRM mit sich bringen könnte, und dabei insbesondere bewerten müssen, inwieweit diese Vorteile die Notwendigkeit noch abschreckenderer Sanktionen verringern könnten. In diesem Zusammenhang wird die Gruppe auch allen Aspekten Rechnung tragen, die zum Schutz von personenbezogenen Daten und Privatsphäre beitragen können.

Die Kommission beschließt mit Annahme dieses Berichts, diese Gruppe bis Ende 2008 einzusetzen.

4.2.2. Arbeitsgruppe „Grauer Markt“

Die Kommission wird dieser Expertengruppe auch vorschlagen, eine Arbeitsgruppe speziell zum grauen Markt einzusetzen.

Diese müsste zunächst möglichst viele Informationen über die innergemeinschaftlichen Wanderungsbewegungen der europäischen Bürger und deren Gewohnheiten bei der Nutzung audiovisueller Dienste zusammentragen. Im Anschluss daran könnte sie über Möglichkeiten nachdenken, wie interessierten Bürgern der Zugang zu Diensten aus ihrem Herkunftsland eröffnet werden könnte.

4.2.3. *Informationssammlung*

Der Bericht zeugt von gewissen Informationslücken, insbesondere was die Inanspruchnahme des Rechts auf Freizügigkeit durch die europäischen Bürger und Angebot und Nachfrage bei grenzübergreifenden audiovisuellen Diensten angeht. Diese Informationen dürften es ermöglichen, das Potenzial der grenzübergreifenden Märkte zu bestimmen, und zu den weiteren Überlegungen in Sachen Urheberrecht und Übertragungsrechte für Sportereignisse beitragen.

Die Kommission schlägt vor, Anfang 2009 eine Umfrage zu diesem Thema durchzuführen.

Weitere Informationen über den Verkauf von Rechten an Sportveranstaltungen werden im Rahmen der von der Kommission in ihrem Weißbuch über Sport¹⁴ angekündigten Studie über Sportfinanzierung zusammengetragen. Dies dürfte der erste Schritt zur Sammlung von Informationen darüber sein, wie sich die Lage der Inhaber von Rechten an Sportveranstaltungen angesichts der Weiterübertragung durch Piraten darstellt.

4.2.4. *Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten*

Dieses Übereinkommen bietet erhebliche Möglichkeiten, den Schutz von Zugangskontrolldiensten über das Gebiet der Europäischen Union hinaus international auszuweiten. Eine Ratifizierung durch die Europäische Gemeinschaft würde den 47 Mitgliedern des Europarates einen erneuten Anstoß zu internationalem Vorgehen geben.

Die Kommission wird dem Rat deshalb in Kürze vorschlagen, das Übereinkommen im Namen der Europäischen Gemeinschaft zu ratifizieren.

¹⁴ http://ec.europa.eu/sport/whitepaper/wp_on_sport_de.pdf