



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.5.2011  
SEK(2011) 616 endgültig

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**FOLGENABSCHÄTZUNG**  
**ZUM**  
**GRENZÜBERSCHREITENDEN ONLINE-ZUGANG ZU VERWAISTEN WERKEN**  
**ZUSAMMENFASSUNG**

*Begleitdokument zum / zur*

**Vorschlag für eine**  
**RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**  
**über bestimmte zulässige Formen der Nutzung verwaister Werke**

{KOM(2011) 289 endgültig}  
{SEK(2011) 615 endgültig}

## Zusammenfassung

Die Folgenabschätzung befasst sich mit der Frage der urheberrechtlichen Genehmigungen, die europäische und nationale digitale Bibliotheken benötigen, um so genannte „verwaiste Werke“ online zugänglich machen zu können. Verwaiste Werke sind Werke, deren Urheberrechteinhaber nicht ermittelt oder ausfindig gemacht werden kann.

Die Folgenabschätzung wurde von einer dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe auf drei Sitzungen am 11. März bzw. am 16. und 27. April 2010 erörtert. Am 16. Juni 2010 wurde sie dem Ausschuss für Folgenabschätzung vorgelegt, der seine Stellungnahme am 21. Juni 2010 abgab.

### Problembeschreibung

Um urheberrechtlich geschützte Werke in einer digitalen Online-Bibliothek der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, ist eine vorherige Genehmigung einzuholen. Wenn der jeweilige Urheberrechteinhaber nicht ermittelt oder ausfindig gemacht werden kann, werden die betreffenden Werke als verwaiste Werke bezeichnet. Somit können die Genehmigungen, die erforderlich sind, um diese Werke online zugänglich zu machen, nicht eingeholt werden. Bibliotheken, Archive und sonstige öffentliche Einrichtungen, die der Öffentlichkeit ohne eine vorherige Genehmigung Werke online zur Verfügung stellen, laufen Gefahr, Urheberrechte zu verletzen.

### Politischer Kontext

Der Vorschlag dient vor allem dem Ziel, angesichts dieser unklaren Rechtslage einen Rechtsrahmen zu schaffen, der einen rechtmäßigen und grenzüberschreitenden Zugang zu verwaisten Werken in Bibliotheken und Archiven ermöglicht.

Die Folgenabschätzung legt dar, dass angesichts des dringenden Handlungsbedarfs, den Aufbau europäischer digitaler Bibliotheken und Archive voranzubringen, und ihres Potenzials zur Förderung der Recherche- und Indexierungstechnologien das Hauptaugenmerk des Legislativvorschlags den Werken gilt, die in Form von Büchern, Zeitschriften, Zeitungen, Magazinen oder in sonstiger Schriftform oder darin eingebettet<sup>1</sup> veröffentlicht werden, sowie den Film-, Ton- und audiovisuellen Werken. Bessere Online-Recherchemöglichkeiten erhöhen die nationale oder grenzüberschreitende Zugänglichkeit von Millionen von Quellen, die in europäischen Bibliotheken enthalten sind.

Diese Initiative baut auf der Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2006 zur Digitalisierung und Online-Zugänglichkeit kulturellen Materials und dessen digitaler Bewahrung auf<sup>2</sup>. Trotz der Empfehlung hat nur eine Handvoll Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften über verwaiste Werke eingeführt. Die wenigen bestehenden nationalen

---

<sup>1</sup> Im Gegensatz hierzu dürfte es äußerst schwierig sein, die Rechteinhaber kompletter Fotosammlungen unbekannter Herkunft zu ermitteln. Ist keine Zuordnung möglich oder fehlen sonstige einschlägige Angaben, ist eine sorgfältige Suche besonders schwer. Außerdem sind die Technologien für Bildrecherchen noch nicht so fortgeschritten wie textgestützte Recherchen und zudem sehr kostspielig.

<sup>2</sup> Empfehlung 2006/585/EG der Kommission vom 24. August 2006 zur Digitalisierung und Online-Zugänglichkeit kulturellen Materials und dessen digitaler Bewahrung (ABl. L 236 vom 31.8.2006, S. 28).

Lösungen sind nicht weitreichend, da sie den Online-Zugang auf Bürger beschränken, die in ihren nationalen Hoheitsgebieten ansässig sind.

Die Schaffung eines Rechtsrahmens zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Digitalisierung und Verbreitung verwaister Werke im Binnenmarkt ist auch eine der Schlüsselmaßnahmen, die in der Digitalen Agenda für Europa<sup>3</sup> – Teil der Strategie Europa 2020<sup>4</sup> – aufgeführt sind.

### Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Da freiwillige Ansätze (insbesondere die Empfehlung 2006/585/EG der Kommission vom 24. August 2006), nicht das gewünschte Ergebnis brachten, ist ein Legislativvorschlag in Form einer Rahmenrichtlinie notwendig (Subsidiarität). Ferner ist es aufgrund des Nebeneinanders unkoordinierter nationaler Ansätze für den Umgang mit verwaisten Werken in Online-Bibliotheken für eine Bibliothek schwierig, verwaiste Werke EU-weit zugänglich zu machen<sup>5</sup>.

Da die verwaisten Werke ein großes Hindernis für den Aufbau digitaler Bibliotheken sind, ist ein abgestimmter EU-Rechtsrahmen für den grenzüberschreitenden Zugang zu verwaisten Werken die am wenigsten einschneidende Option, um das gewünschte Ergebnis zu erzielen (Verhältnismäßigkeit). Alle anderen Ansätze würden einen erheblich größeren Verwaltungsaufwand nach sich ziehen und Infrastrukturen allein für die Lizenzvergabe für verwaiste Werke erfordern.

### Analyse der Optionen

Bei der Folgenabschätzung wurden sechs Optionen untersucht: 1) keine Maßnahmen, 2) eine gesetzlich festgelegte urheberrechtliche Ausnahmeregelung, 3) eine erweiterte kollektive Lizenzvergabe, 4) eine von den Verwertungsgesellschaften speziell für verwaiste Werke erteilte Lizenz, 5) eine von einer Behörde speziell für verwaiste Werke erteilte Lizenz und 6) die gegenseitige Anerkennung nationaler Lösungen für verwaiste Werke.

Sämtliche Optionen (mit Ausnahme der Option 1) gehen von der Annahme einer Richtlinie aus, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, innerhalb einer bestimmten Frist Rechtsvorschriften speziell für verwaiste Werke zu verabschieden. Sämtliche Optionen (mit Ausnahme von Option 3) gehen davon aus, dass bevor ein verwaistes Werk online in einer digitalen Bibliothek zugänglich gemacht wird, eine sorgfältige Suche erfolgen muss.

Das Modell der „erweiterten kollektiven Lizenzen“ (Option 3) geht von der Annahme aus, dass sobald eine Verwertungsgesellschaft einer Bibliothek genehmigt, Bücher auf einer Website zugänglich zu machen, diese Genehmigung entsprechend der gesetzlichen Vermutung für alle verwaisten Werke dieser Kategorie gilt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Verwertungsgesellschaft die Rechte dieser „Außenseiter“ wahrnimmt, unabhängig

---

<sup>3</sup> „Eine Digitale Agenda für Europa“, KOM(2010) 245.

<sup>4</sup> Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.  
[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm).

<sup>5</sup> In einigen Mitgliedstaaten, beispielsweise in Frankreich, wird in den vorbereitenden Arbeiten zu einer gesetzgeberischen Lösung ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer europäischen Lösung hingewiesen (siehe „Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique *Commission sur les œuvres orphelines*“, S. 19).

davon, ob sie eine sorgfältige Suche durchgeführt hat, um den Urheber zu ermitteln oder ausfindig zu machen. Das skandinavische Modell wird vor allem von den skandinavischen Mitgliedstaaten unterstützt, wenngleich eingeräumt wird, dass dieses Modell aufgrund der nicht geforderten sorgfältigen Suche weniger geeignet ist als eine europäische Lösung, die sich auf eine gegenseitige Anerkennung stützt. Ein Verzicht auf die gegenseitige Anerkennung führt auch dazu, dass eine erweiterte kollektive Lizenzvergabe nur in dem nationalen Hoheitsgebiet gültig ist, für das die gesetzliche Vermutung gilt.

Eine speziell für verwaiste Werke geltende Lizenz (Option 4) bietet Bibliotheken und anderen Begünstigten ein hohes Maß an Rechtssicherheit im Falle später geltend gemachter Rechtsansprüche. Diese Option kumuliert die sorgfältige Suche zur Feststellung des Status als verwaistes Werk mit einer speziell für verwaiste Werke geltenden Lizenzvereinbarung.

Bei der staatlichen Lizenz für verwaiste Werke (Option 5) handelt es sich um eine von einer Behörde ausgestellte Bescheinigung über die sorgfältige Suche, die daher der digitalen Bibliothek ein hohes Maß an Rechtssicherheit bietet. Aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwands zeigten frühere Versuche mit diesem System kaum Wirkung und werden für großmaßstäbliche digitale Bibliotheksprojekte nicht eingesetzt.

Bei der gesetzlich festgelegten Ausnahme (Option 2) würde der Aufwand, eine urheberrechtliche Lizenz zu erhalten, vermieden, die vorherige sorgfältige Suche jedoch nach wie vor verlangt. Diese Option bietet jedoch weniger Rechtssicherheit, da es keine unabhängige Stelle gibt, die die sorgfältige Suche bescheinigt.

Der Vorteil eines Ansatzes, der sich auf die gegenseitige Anerkennung nationaler Konzepte für die Zugänglichmachung verwaister Werke stützt (Option 6), besteht in der Rechtssicherheit für Bibliotheken und andere Begünstigte bezüglich des Status als verwaistes Werk, so dass sie diese Werke online zugänglich machen können. Die gegenseitige Anerkennung stellt sicher, dass die digitale Bibliothek den Bürgern in ganz Europa zur Verfügung steht. Die Option der gegenseitigen Anerkennung wird vor allem von den Verlagen und einigen Mitgliedstaaten favorisiert. Die Verlage weisen darauf hin, dass ein System, das die Online-Zugänglichmachung verwaister Werke gestattet, auf eine vorherige sorgfältige Suche nicht verzichten kann.

#### Durchführung, Überwachung und Bewertung

Mit diesem Vorschlag soll vor allem erreicht werden, dass Bibliotheken und ähnliche Stellen, die Ziele im öffentlichen Interesse – wie Bildung oder die Bewahrung und Verbreitung kulturellen Erbes – verfolgen, verwaiste Werke legal zugänglich machen und vervielfältigen können. Der Vorschlag sollte entsprechend den politischen Zielen und dem internationalen Urheberrecht umgesetzt werden.

Die Kommission wird die kurz-, mittel- und langfristigen Folgen überwachen. Kurzfristig wird die Kommission sicherstellen, dass in allen Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften zu verwaisten Werken verabschiedet werden. Mittelfristig wird die Kommission überprüfen, ob das System der gegenseitigen Anerkennung einen europaweiten Zugang zu digitalen Bibliotheken von jedem Ort in der EU aus ermöglicht. Langfristig wird die Kommission überprüfen, inwieweit der Rechtsrahmen für verwaiste Werke zum Aufbau europaweiter digitaler Bibliotheken insgesamt beigetragen hat.