

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DER ÖFFENTLICHEN KONSULTATION ZUR „PANORAMAAUSNAHME“

1. Einführung

In diesem Bericht wird das Ergebnis der öffentlichen Konsultation zur Nutzung von Bildern von Werken wie Werken der Baukunst oder Plastiken, die dazu angefertigt wurden, sich bleibend an öffentlichen Orten zu befinden (die „Panoramaausnahme“ nach Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe h der Richtlinie 2001/29¹), zusammengefasst, die vom 23. März bis 15. Juni 2016² von der Kommission zusammen mit einer Konsultation über die Rolle der Verleger in der urheberrechtlichen Wertschöpfungskette durchgeführt wurde,³. In der Praxis kann diese Ausnahme urheberrechtsrelevante Handlungen wie das Hochladen oder Nutzen von Fotografien von Bauwerken im Internet (in sozialen Medien, Webzyklopädien usw.) oder das Veröffentlichen dieser Fotografien in Printpublikationen, Werbeanzeigen, Broschüren usw. umfassen.

Ziel des Abschnitts „Panoramaausnahme“ in der Konsultation war die Erhebung von Material für die Analyse des derzeitigen Rechtsrahmens für diese Ausnahme und das Einholen von Meinungen, ob die derzeitigen Regeln zu spezifischen Problemen vor dem Hintergrund des digitalen Binnenmarktes führen.

Die Konsultation wurde in drei Sprachen (Englisch, Französisch und Deutsch) auf der Website der Kommission veröffentlicht. Für den Abschnitt „Panoramaausnahme“ gingen 4876 Antworten ein⁴. 2216 (ca. 45 %) dieser Antworten wurden durch eine Drittwebsite („fixcopyright“), die von einer Koalition von Interessengruppen betrieben wird, gesammelt und in einer Eingabe eingesandt. Diese Antworten wurden nicht über das EU-Befragungstool eingesandt; sie wurden jedoch trotzdem in der umfassenden Beurteilung in diesem Bericht berücksichtigt.

Dieser Bericht soll einen inhaltlichen Überblick über die Reaktionen auf die Konsultation geben. Die Kommission weist auf Folgendes hin:

- Die Konsultation richtete sich an Interessenträger. Demnach kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Antworten im statistischen Sinne repräsentativ sind.
- Einige Konsultationsteilnehmer reichten sehr ähnliche Beiträge ein. Die Auswertung der offenen Fragen ergab, dass in einer Vielzahl von Fällen unterschiedliche Befragte wortgleiche oder fast identische Antworten übermittelten.

2. Überblick über die Antwortenden

Insgesamt handelte es sich bei mehr als 92,8 % der Antwortenden um Einzelpersonen, die in ihrer Eigenschaft als Privatperson antworteten. Bei weiteren 7,8 % handelte es sich um Vertreter von Organisationen/Unternehmen/Einrichtungen.

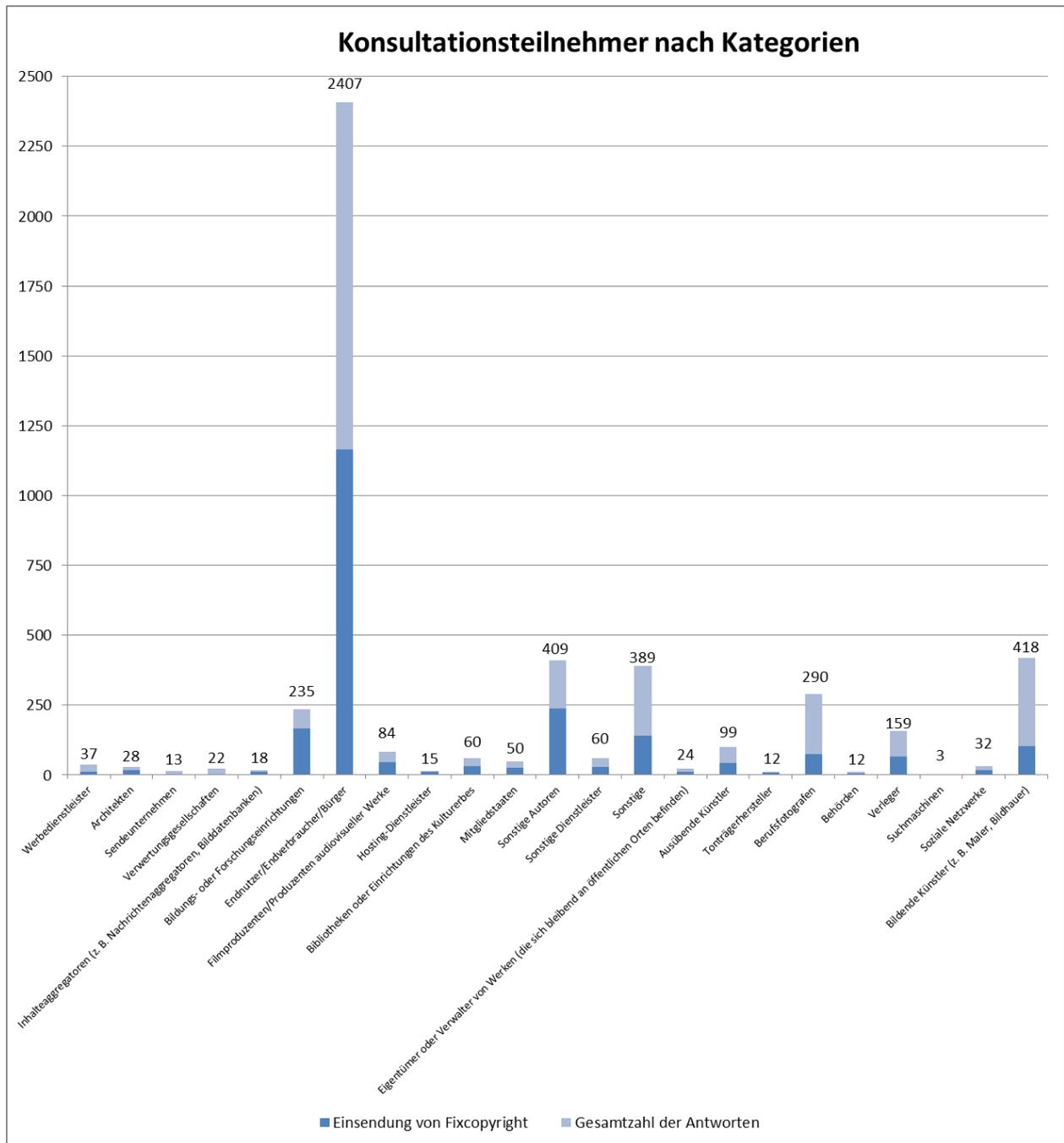
¹ In Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe h der Richtlinie 2001/29/EG ist geregelt, dass Mitgliedsstaaten Ausnahmen oder Einschränkungen in Bezug auf das Vervielfältigungsrecht, das Recht der öffentlichen Wiedergabe von Werken und das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung sonstiger Schutzgegenstände hinsichtlich der Nutzung von Werken wie Werken der Baukunst oder Plastiken, die dazu angefertigt wurden, sich bleibend an öffentlichen Orten zu befinden, festlegen können.

² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-role-publishers-copyright-value-chain-and-panorama-exception>

³ Eine Zusammenfassung zur öffentlichen Konsultation über die Rolle der Verleger in der urheberrechtlichen Wertschöpfungskette ist auf der [Website](#) der Kommission zu öffentlichen Konsultationen verfügbar.

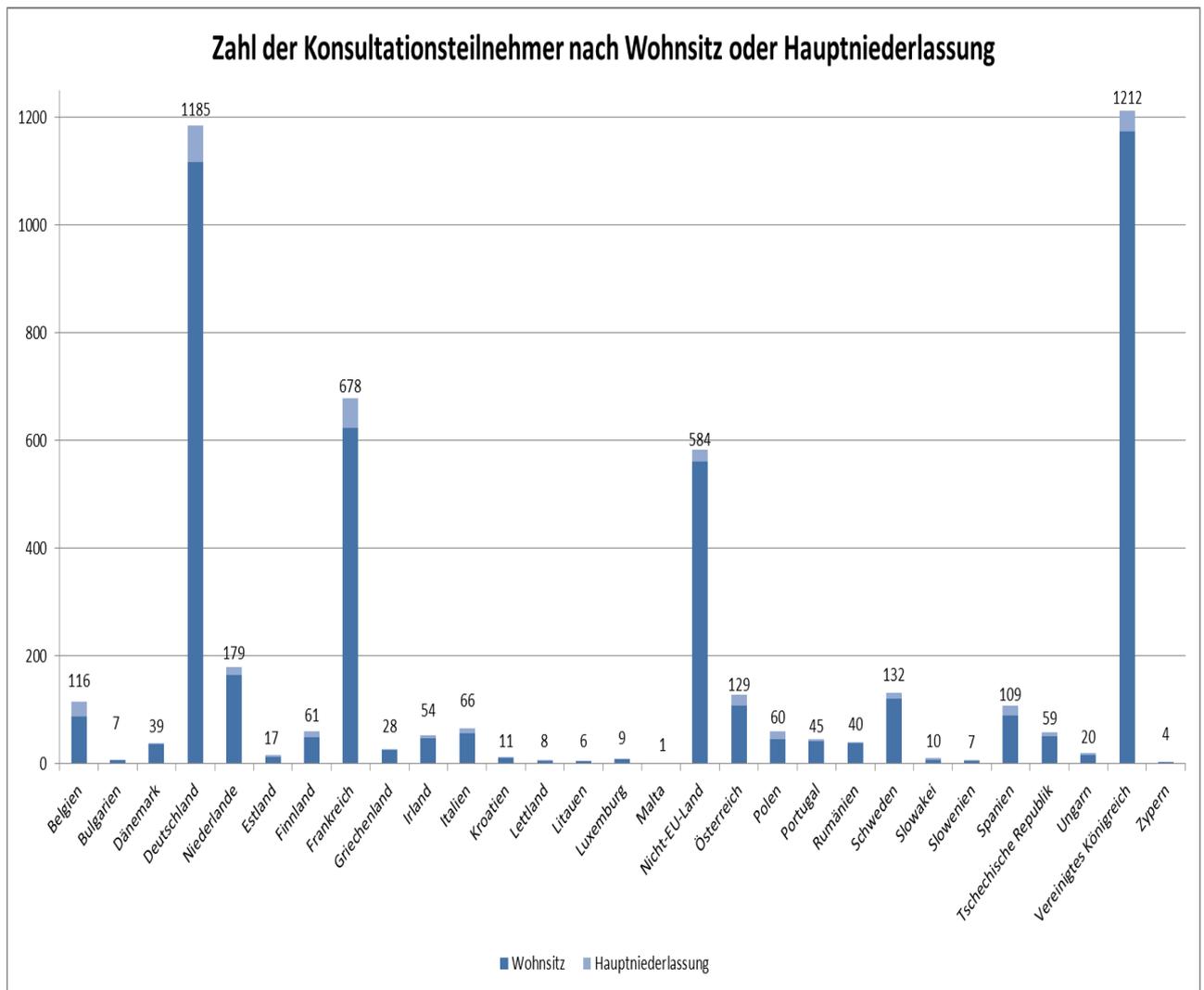
⁴ Zählt man die beiden Abschnitte zu den Verlegern und der "Panoramaausnahme" der Konsultation zusammen, dann sind insgesamt 6203 Antworten eingegangen.

Die Aufschlüsselung der Kategorien der Antwortenden (wie sie von den Antwortenden selbst angegeben wurden) sieht wie folgt aus:



Antworten kamen aus allen Mitgliedsstaaten. Die geografische Verteilung der Antworten ist folgende⁵:

⁵ Wohnsitz und Hauptniederlassungsort wurden zusammengefasst.



3. Zusammenfassung der Antworten

Die gegenwärtige Situation im Hinblick auf die Nutzung von Bildern von Werken wie Werken der Baukunst oder Plastiken, die dazu angefertigt wurden, sich bleibend an öffentlichen Orten zu befinden

Die ersten Fragen (1 bis 4) bezogen sich auf die gegenwärtige Situation. In Frage 1 und 2 wurden die Antwortenden gebeten, anzugeben, ob Sie in der Vergangenheit mit urheberrechtlichen Problemen konfrontiert waren, wenn sie im Internet Bildern von Werken, die dazu angefertigt wurden, sich bleibend an öffentlichen Orten zu befinden, hochgeladen haben oder wenn sie online einen Zugriff auf diese Bilder gewährt haben. In Frage 3 sollten die Antwortenden erklären, auf welcher Grundlage (beispielsweise eine Lizenz oder Ausnahme) sie diese Bilder im Rahmen ihrer Aktivitäten wie Veröffentlichungen oder Werbemaßnahmen genutzt haben. In Frage 4 wurden die Antwortenden (dies war insbesondere für Rechteinhaber relevant) gefragt, ob sie Lizenzen für die Nutzung ihrer Werke angeboten haben, und wenn ja, wurden sie gebeten, relevante Informationen zur Verfügung zu stellen.

Die große Mehrheit der Antwortenden gab an, dass sie Bilder von betreffenden Werken auf der Grundlage der nationalen Umsetzung der „Panoramaausnahme“ oder einer Lizenz im Rahmen ihrer Geschäftsaktivität genutzt haben. **Berufsfotografen** und sonstige **Autoren⁶/Rechteinhaber⁷**, **Endverbraucher**, **institutionelle Nutzer⁸** und **Dienstleistungsanbieter⁹** gaben überwiegend an, dass sie Bilder von Werken auf der Grundlage der nationalen „Panoramaausnahme“ nutzten und viele nannten die verschiedenen geltenden Vorschriften in ihren jeweiligen Mitgliedsstaaten. In Bezug auf die Verwertung der Bilder von Werken berichteten viele **bildende Künstler** und **Architekten** (insbesondere in Mitgliedsstaaten, in denen die Ausnahme nicht umgesetzt wurde, oder die Ausnahme nur die Nutzungen für nicht kommerzielle Zwecke abdeckte), dass sie die Bilder ihrer Werke mittels Lizenzen an professionelle/kommerzielle Nutzer verwerteten.

Im Hinblick auf mögliche Probleme in Bezug auf die gegenwärtige Situation gaben die **Mitgliedsstaaten und Behörden¹⁰**, die auf die öffentliche Konsultation antworteten, im Allgemeinen an, dass ihnen keine konkreten Probleme für Nutzer im Zusammenhang mit dem Hochladen oder dem Online-Zugriff auf Bilder dieser Werke bekannt waren.

Endverbraucher, institutionelle Nutzer und Dienstleistungsanbieter, die auf die öffentliche Konsultation antworteten, wiesen im Allgemeinen auf die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften hin, durch die die „Panoramaausnahme“ umgesetzt wird, und gaben zu bedenken, dass diese Unterschiede zu Rechtsunsicherheit führen könnten, wenn Bilder entsprechender Werke im Internet grenzüberschreitend genutzt werden. Diese Gruppe der Antwortenden hob auch die mangelnde Klarheit der einzelstaatlichen Gesetze zur Umsetzung dieser Ausnahme sowie das Risiko hervor, dass dies zu unbeabsichtigten Rechtsverstößen führen könnte, und die möglichen Kosten für die Einholung einer vorherigen Genehmigung zur Nutzung von Bildern entsprechender Werke. Einige Werbedienstleister wiesen darauf hin, dass sich die gegenwärtige Rechtszersplitterung zwischen den Mitgliedsstaaten negativ auf ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten auswirkt.

Die Mehrheit der **bildenden Künstler, Architekten, Verwertungsgesellschaften¹¹** sowie einige **Sendeunternehmen und sonstige Rechteinhaber** berichteten, dass sie im Allgemeinen weder jemals selbst mit Problemen konfrontiert waren, wenn sie Bilder von diesen Werken genutzt haben, noch dass ihnen konkrete Probleme für andere Nutzer bekannt waren. Einige der Antwortenden in dieser Gruppe unterstrichen insbesondere, dass viele Endverbraucher gegenwärtig Fotografien von öffentlichen Plätzen in sozialen Netzwerken nutzen, ohne dabei jemals auf konkrete Probleme zu stoßen. Sie fügten hinzu, dass kein konkretes Hindernis für den Binnenmarkt durch die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nachgewiesen wurde. Darüber hinaus bewerteten sie die Tatsache positiv, dass die in der Richtlinie 2001/29/EG festgelegte gegenwärtige „Panoramaausnahme“ den Mitgliedsstaaten hinreichend Flexibilität bot, wodurch es möglich ist, nationale Besonderheiten widerzuspiegeln. Einige **Berufsfotografen** gaben an, dass ihre

⁶ Die Kategorie „sonstige Autoren“ umfasst die Autoren, die keine bildenden Künstler, Architekten oder Berufsfotografen sind.

⁷ Die Kategorie „sonstige Rechteinhaber“ umfasst ausübende Künstler, Verleger, Filmproduzenten, Produzenten audiovisueller Werke und Tonträgerhersteller.

⁸ Die Kategorie „institutionelle Nutzer“ umfasst Bildungs- oder Forschungseinrichtungen, Bibliotheken und Eigentümer oder Geschäftsführer öffentlicher Plätze.

⁹ Die Kategorie „Dienstleistungsanbieter“ umfasst Inhalteaggregatoren, Werbedienstleister, soziale Netzwerke, Suchmaschinen, Hosting-Dienstleister und sonstige Dienstleister.

¹⁰ Die Kategorie „Mitgliedsstaaten“ umfasst Mitgliedsstaaten und Behörden. Nur wenige Mitgliedsstaaten und eine kleine Anzahl an Behörden haben auf die öffentliche Konsultation geantwortet.

¹¹ Die Mehrheit der Verwertungsgesellschaften, die auf die öffentliche Konsultation antworteten, waren Vertreter von bildenden Künstlern und Fotografen.

Kreativität und Möglichkeit, ihre Fotografien zu verwerten, eingeschränkt werden würde, wenn sie eine Genehmigung für das Hochladen von Bildern dieser Werke im Internet oder das Bereitstellen eines Zugriffs auf diese Bilder einholen müssten. Die Mehrheit der Befragten erklärte jedoch, dass sie beim Hochladen oder Bereitstellen dieser Bilder nie vor konkreten Problemen standen.

Mögliche Auswirkungen durch die Einführung einer zwingenden „Panoramaausnahme“ auf EU-Ebene

In Frage 5 und 6 wurden die Teilnehmer gefragt, welche Auswirkungen eine zwingende „Panoramaausnahme“ auf EU-Ebene auf ihre Aktivität hätte, die nicht nur kommerzielle Nutzungen (Frage 5) sondern auch kommerzielle und nicht kommerzielle Nutzungen (Frage 6) umfassen würde.

Von den wenigen **Mitgliedsstaaten** und **öffentlichen Behörden**, die auf die Konsultation antworteten, standen einige der Einführung einer zwingenden „Panoramaausnahme“ offen gegenüber, gaben jedoch an, dass sich diese nur auf nicht kommerzielle Nutzungen beziehen sollte, oder betonten die Notwendigkeit, Einschränkungen durch internationale urheberrechtliche Verpflichtungen, insbesondere den sogenannten „Drei-Stufen-Test“¹², zu respektieren. Andere Mitgliedsstaaten stellten klar, dass gesetzgeberische Eingriffe auf EU-Ebene nicht angemessen seien, da sie fürchteten, dass sie dadurch verpflichtet wären, den Geltungsbereich der gegenwärtigen Ausnahmen in ihren einzelstaatlichen Gesetzen zu ändern.

Endverbraucher, institutionelle Nutzer und **Dienstleistungsanbieter**, die auf die öffentliche Konsultation antworteten, gingen im Allgemeinen davon aus, dass die Einführung einer zwingenden „Panoramaausnahme“ sowohl für nicht kommerzielle als auch für kommerzielle Nutzungen eine positive Entwicklung darstellen würde. Sie gaben im Allgemeinen an, dass eine weit gefasste zwingende Ausnahme die effizienteste Form sei, um vollständige Rechtssicherheit zu gewährleisten, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Unterscheidung zwischen kommerziellen und nicht kommerziellen Nutzungen im digitalen Umfeld (beispielsweise in Bezug auf das Hochladen von Bildern in sozialen Medien) nicht immer völlig klar sei. Andere in dieser Kategorie äußerten Bedenken, dass eine eng definierte zwingende Ausnahme jene Mitgliedsstaaten, die weit gefasste „Panoramaausnahmen“ in ihren Gesetzen festgelegt haben, dazu zwingen würde, deren Geltungsbereich einzuschränken. Wieder andere gaben hingegen an, dass die Einführung einer zwingenden EU-Ausnahme in Bezug auf kommerzielle Nutzungen zu einer Förderung des EU-Kulturerbes, der kulturellen Zerstreuung und der Kreativität beitragen würde.

Einige **Berufsfotografen** und **Architekten** waren außerdem der Ansicht, dass sich die Einführung einer zwingenden Ausnahme positiv auf ihre Aktivitäten auswirken würde. Die meisten dieser Interessenträger sprachen sich jedoch gegen die Einführung einer solchen zwingenden Ausnahme aus, da sie annahmen, dass dies die Ausübung ihrer Rechte beeinträchtigen würde. Einige **Sendeunternehmen, Verleger und Autoren, bei denen es sich nicht um bildende Künstler handelte**, befürworteten die Einführung einer zwingenden Ausnahme; andere Angehörige dieser Gruppe fürchteten hingegen, dass eine zwingende EU-„Panoramaausnahme“ zu einer engeren Auslegung der Ausnahme in einigen Mitgliedsstaaten führen würde, was ihre Aktivitäten nachteilig beeinträchtigen würde.

¹² In Artikel 9 Absatz 2 der Berner Übereinkunft heißt es: „Der Gesetzgebung der Verbandsländer bleibt vorbehalten, die Vervielfältigung in gewissen Sonderfällen unter der Voraussetzung zu gestatten, daß eine solche Vervielfältigung weder die normale Auswertung des Werkes beeinträchtigt noch die berechtigten Interessen des Urhebers unzumutbar verletzt.“

Bildende Künstler und Verwertungsgesellschaften waren deutlich gegen eine zwingende Ausnahme, die sich auch auf kommerzielle Nutzungen erstreckt, und vertraten ganz allgemein die Ansicht, dass die Einführung einer Ausnahme von zwingendem Charakter auf EU-Ebene nicht notwendig sei. Sie beriefen sich auf die Tatsache, dass die meisten Mitgliedsstaaten bereits „Panoramaausnahmen“ innerhalb des Handlungsspielraums der gegenwärtigen EU-Vorschriften verabschiedet haben. Darüber hinaus hoben sie hervor, dass eine Ausnahme, die auch kommerzielle Nutzungen umfasst, in der Praxis alle möglichen Nutzungsformen von Werken bestimmter Künstler/Schöpfer (wie z. B. Straßenkünstler) abdecken würde und sie somit in der Praxis ihrer Rechte beraubt würden, was im Widerspruch zum oben genannten „Drei-Schritt-Test“ stünde. Diese Befragten gaben auch an, dass eine Ausnahme, die auch kommerzielle Nutzungsformen umfassen würde, zu erheblichen Einbußen bei ihren Einnahmen (zumindest in den Mitgliedsstaaten, wo es keine Ausnahme gibt oder Ausnahmen nur nicht kommerzielle Nutzungsformen abdecken) führen würde, die gegenwärtig durch Lizenzen für Werbung und Tourisuskampagnen sowie Merchandising-Produkte (beispielsweise Taschen, Tassen, Kleidung) generiert werden. Bildende Künstler erklärten, dass sie zu einer lebendigen Kultur und Verschönerung der europäischen Städte beitragen und dass sie, genau wie Filmautoren oder Liedschreiber, die durch die öffentliche Aufführung ihrer Werke Einnahmen erzielen, auch die Möglichkeit haben sollten, für die öffentliche Ausstellung ihrer Werke entlohnt zu werden.