



Bundesministerium für Justiz
Museumstraße 7
1070 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
BMJ-	BAK-	Daniela Zimmer	DW 2722 DW 2693	19.01.2016
Z8.451/003	KS/GSt/DZ/MS			
1-I 4/2015				

Vorschlag für eine Verordnung zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltsdiensten im Binnenmarkt (COM(2015) 627 final)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung der im Betreff genannten Mitteilung der Europäischen Kommission „Verordnungsvorschlag zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im Binnenmarkt“ COM (2015) 627 final und nimmt wie folgt Stellung:

Zusammenfassung der Verbraucheranliegen

Aufgrund der Kontakte mit KonsumentInnen und Gesprächen mit Rundfunkveranstaltern teilt die BAK den Befund der EU-Kommission, dass es derzeit auch für österreichische KonsumentInnen keine uneingeschränkte grenzüberschreitende Portabilität für online abrufbare audiovisuelle Mediendienste gibt. Auch das beschriebene Unverständnis der Verbraucher, bei einem Auslandsaufenthalt keinen (vollständigen) Zugang zu den gewohnten, im Wohnsitzland abrufbaren Informations- und Unterhaltungsplattformen vorzufinden, deckt sich mit unseren Erfahrungen aus der Verbraucherberatung. Der vorgelegte Entwurf kommt damit den Verbraucherbedürfnissen sehr entgegen und wird vor diesem Hintergrund grundsätzlich begrüßt.

Abhängig von den Regelungsdetails kommt der Vorschlag auch den Online-Diensteanbietern selbst entgegen, die derzeit bisweilen ein Kräfteungleichgewicht bei den Verhandlungen mit (internationalen) Rechteinhabern in Bezug auf die territorialen Bedingungen und Lizenzkosten von Ausstrahlungsrechten zu ihren Ungunsten beklagen.

Zu bedenken ist dabei, dass auch Verbraucher von der vorgeschlagenen Verordnung nur dann uneingeschränkt profitieren werden, wenn die Detailregeln Online-Diensteanbieter in der Praxis tatsächlich in die Lage versetzen, Medieninhalte in allen EU-Ländern zu verbreiten

- erstens ohne (erhebliche) Mehrkosten und
- zweitens ohne vertrauensmindernde Überwachungsmaßnahmen, die die Privatsphäre der NutzerInnen beeinträchtigen

Werden die territorialen Nutzungsbeschränkungen bei Medieninhalten aufgehoben, könnten Lizenzgeber von einer Ausdehnung des potentiellen Nutzerkreises ausgehen und eine finanzielle Abgeltung für die Erweiterung des Potentials an InteressentInnen verlangen. Es ist zu befürchten, dass Onlineanbieter in diesem Fall dazu übergehen könnten, bestimmte Medieninhalte online gar nicht mehr bereitzustellen, um den aus der Verordnung sich unmittelbar ergebenden Pflichten und mittelbar resultierenden Mehrkosten zu entgehen. Mit einer Ausdünnung des Angebots wäre Verbrauchern aber selbstverständlich nicht gedient. Onlinediensteanbieter dürften daher jedenfalls gezwungen sein, Lizenzgebern gegenüber nachzuweisen, dass exakt nur jene VerbraucherInnen innerhalb des Wohnsitzstaates, für die eine Lizenz erworben wurde, bei EU-weiten Reisen Zugang zu den Onlineinhalten erhalten. Dies setzt entsprechende Kontrollmaßnahmen voraus, denen rasch Interessen der InternetnutzerInnen am Schutz ihrer Privatsphäre und ihrer Daten entgegenstehen werden. Aus Verbrauchersicht darf es nicht dem Markt überlassen werden, für diese konfligierenden Interessen zwischen Kontrolle und grundrechtlichen Freiheiten einen fairen Ausgleich zu finden. Aus BAK-Sicht müssten in die Verordnung Regeln aufgenommen werden, die dem Schutz der Geheimhaltungsinteressen der Verbraucher dienen. So wäre es bspw ausreichend, die Länderkennung von NutzerInnen in der IP-Adresse bei der Erstnutzung im Ausland (bzw nach Ablauf eines Zeitraums, an dem von einem verfestigten Auslandsaufenthalt und keinem vorübergehenden mehr auszugehen ist) festzustellen. Weitergehende Feststellungen zur Identität der Person und ihres Nutzungsverhaltens außerhalb des Wohnsitzlandes sollten hingegen für die Zwecke dieser Verordnung explizit untersagt sein.

Zu den einzelnen Punkten

Verhältnismäßigkeit

Dem Befund der EU-Kommission zufolge, hat der Vorschlag „keine grundlegenden Auswirkungen auf die Lizenzvergabe und daher nur begrenzte Auswirkungen auf die Geschäftsmodelle der Rechteinhaber und Diensteanbieter. Er beinhaltet keine Verpflichtung für die Rechteinhaber und Diensteanbieter, Verträge neu zu verhandeln, da jegliche Vertragsbestimmungen, die gegen die Verpflichtung zur grenzüberschreitenden Portabilität verstoßen, nicht durchsetzbar sind. Zudem verursacht der Vorschlag den Diensteanbietern keine unverhältnismäßig hohen Kosten...“

Diese optimistische Sicht kann sich aus BAK-Sicht auch als falsch herausstellen. Die vertragsrechtlichen Folgen der Undurchsetzbarkeit von Klauseln beziehen sich nur auf unzulässige Portabilitätsbeschränkungen. Sie beziehen sich aber nicht auch auf Forderungen der Rechteinhaber, im Gegenzug zur Billigung eines grenzüberschreitenden Zugangs zu urheberrechtlich geschützten Inhalten zusätzliche Kosten zu verrechnen oder in unangemessener Weise die Identität des Nutzers zu prüfen (oder ob der Wohnsitz außerhalb des Lizenzgebiets liegt und die Auslandsnutzung nicht nur temporär ist). Beides kann für Verbraucher nachteilige Folgen nach sich ziehen. Die Abonnementkosten könnten steigen (auch für Verbraucher, die den Zugang nie im Ausland nützen). Bestimmte Inhalte könnten überhaupt nicht mehr online angeboten werden. Die Interessen von InternetnutzerInnen an einem anonymen Dienstzugang (ist derzeit bspw bei den Mediatheken von Rundfunkveranstaltern gewährleistet) könnten ebenso missachtet werden, wie jene an einem nicht registrierten Nutzungsverhalten.

Vor diesem Hintergrund scheinen zusätzliche Regeln zweckmäßig, die Rechteinhaber daran hindern, (erheblich) höhere Lizenzgebühren oder datenschutzkritische technische Schutzmaßnahmen zu verlangen.

Konsultation der Interessensträger

Den Angaben der EU-Kommission zufolge trägt der Entwurf den von Interessensträgern geäußerten Bedenken Rechnung. So erstreckt sich z.B. die Portabilitätsverpflichtung nicht auf Anbieter, die Dienste anbieten „für die sie keine Gebühren erheben und für die sie von den Verbrauchern keine Authentifizierung ihres Wohnsitzmitgliedstaates verlangen“. Um Rechtssicherheit herzustellen, wäre klarzustellen, ob unter diese Ausnahme auch Rundfunkveranstalter mit ihren öffentlich zugänglichen Mediatheken fallen. Bei werbefinanzierten Rundfunkangeboten fehlt der Zahlungsaspekt bzw das Alternativkriterium der Überprüfung des Wohnsitzmitgliedstaates des Abonnenten durch den Anbieter (bei unentgeltlichen Angeboten). Auch öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter dürften die beiden Kriterien hinsichtlich ihrer im Wohnsitzland ganz allgemein zugänglichen Mediatheken (ohne Registrierung des Wohnsitzlandes) nicht erfüllen und somit aus dem Anwendungsbereich fallen. Zudem bezieht sich ihr gesetzlicher Versorgungsauftrag in der Regel ausdrücklich auf das Inland. Da Verbraucher aber auch in diesen Fällen von einer grenzüberschreitenden Abrufbarkeit profitieren würden, sollten Rundfunkveranstalter – um bspw in den Genuss der Vertragsregeln des Artikel 4 und 5 zu kommen - die Möglichkeit haben, in das Verordnungsregime hinein zu optieren.

Artikel 2 Definitionen

Ein „Abonnent“ ist dieser Begriffsbestimmung zufolge ein Verbraucher, „der auf der Grundlage eines Vertrages mit einem Anbieter über die Bereitstellung eines Online-Inhaltendienstes im Wohnsitzmitgliedstaat auf diesen Dienst zugreifen und nutzen kann.“ Auch diese Definition werten wir als Indiz dafür, dass herkömmliche Rundfunkveranstalter hinsichtlich ihrer allgemein zugänglichen Angebote von der Verordnung nicht erfasst sind, weil jedermann – unabhängig ob natürliche oder juristische Person, Verbraucher oder nicht – der (unregistrierte) Zugang offensteht. Eine Klarstellung wäre allerdings zweckmäßig.

Der Begriff des „vorübergehenden Aufenthaltes“ ist unbedingt näher zu erläutern, um Rechtssicherheit zu vermitteln, aber auch um sicherzustellen, dass InternetnutzerInnen keinen unangemessenen Überwachungsmaßnahmen in Hinblick auf die Nutzungsdauer im Ausland ausgesetzt sind.

Hinsichtlich der Definition des „Online-Inhaltendienstes“ wird noch angeregt den Passus „ohne Zahlung eines Geldbetrages, sofern der Wohnsitzmitgliedstaat des Abonnenten vom Anbieter überprüft wird“, in den Erläuterungen präziser zu fassen. Die Überprüfung des Wohnsitzmitgliedstaates soll den Erläuterungen zufolge u.a. auf Informationen wie einer IP-Adresse beruhen. Dies erscheint uns als Abgrenzungskriterium dafür, wer als Abonnent eines Online-Inhaltendienstes gelten soll und wer nicht, eher untauglich, da letztlich jeder Anbieter, der grenzüberschreitende Portabilität unterbinden möchte oder muss, im Wege des Geoblockings zwangsläufig die IP-Adresse von NutzerInnen erhebt.

Artikel 3 Portabilitätsverpflichtung

Die Verpflichtung, Abonnenten den Dienstzugang auch im Ausland anzubieten, bezieht sich – nachvollziehbarerweise - nur auf vorübergehende Aufenthalte. Da der Begriff „temporär“ nicht definiert wird, wird es dem Markt überlassen (oder der EUGH-Rechtsprechung überantwortet) welche Mindest- oder Maximalzeiträume der Anbieter zu beachten hat. Die Anbieterauslegung könnte überaus uneinheitlich sein, sodass Anhaltspunkte dafür zweckmäßig wären, ab wann keinesfalls mehr von einem vorübergehenden Aufenthalt gesprochen werden kann. Dies hätte den Vorteil, dass Diensteanbieter bzw Rechteinhaber sich nicht darauf berufen können, dass dichtere zwischenzeitliche Überwachungsmaßnahmen des Nutzungsortes erforderlich sind.

Artikel 4 Ort der Bereitstellung

Die Bestimmung normiert, dass Dienstzugriffe durch einen Abonnenten immer als ausschließlich im Wohnsitzmitgliedstaat erfolgt gelten. Sie eröffnet Diensteanbietern unter Umständen die Chance, in den Vertragsverhandlungen gegenüber Rechteinhabern nicht mit erheblichen Mehrkosten für die territoriale Erweiterung des Verbreitungsgebiets konfrontiert zu werden. Da dies aber bei weitem nicht gewiss ist, regen wir – wie bereits weiter oben ausgeführt zur Absicherung eines vielfältigen Angebots für Verbraucher – an, auch hinsichtlich der Kostenfrage Regelungen einzuführen.

Artikel 5 Vertragsbestimmungen

Als Rechtsfolge von portabilitätsbeschränkenden Vertragsklauseln die rechtliche Undurchsetzbarkeit vorzusehen, wird ausdrücklich begrüßt. Fraglich ist allerdings, ob dieser Grundsatz auch von Rechteinhabern aus Drittländern außerhalb der EU beachtet werden muss. In Hinblick auf die hohe Marktdominanz von US-Lizenzgebern bei Sport- und Filmrechten wäre auch diese Frage klärungsbedürftig.

Artikel 6 Datenschutz

Der mit dieser Bestimmung vorgenommene Verweis auf geltendes EU-Datenschutzrecht ist aus BAK-Sicht keinesfalls ausreichend. Zum Schutz der Verbraucher muss in der Verordnung Position dazu bezogen werden, welche Maßnahmen von den Rechteinhabern gefordert bzw. den Diensteanbietern ergriffen werden können und welche Maßnahmen aufgrund ihrer Eingriffsintensität in Grundrechte unzulässig sind. Da mit konfligierenden Interessen der verschiedenen Parteien zu rechnen ist, sind möglichst konkrete Vorschriften zur Frage der Angemessenheit der Methoden erforderlich, mit denen der vorübergehende Charakter eines Aufenthaltes im Ausland und der Wohnsitzort der NutzerInnen geprüft werden darf.

Im Dienste der von uns vertretenen KonsumentInnen hoffen wir, dass unsere Anliegen mitberücksichtigt werden und stehen Ihnen für weitergehende Auskünfte jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske
Präsident
F.d.R.d.A.

Melitta Aschauer-Nagl
iV des Direktors
F.d.R.d.A.