

Zum Regierungsentwurf eines Verwertungsgesellschaftengesetzes

Kurzfassung einer Stellungnahme

Mit der ersten Lesung im Bundestag am 15. Januar 2016 wurde der Gesetzentwurf für ein Verwertungsgesellschaftengesetz (im folgenden VGG-E) an den federführenden Rechtsausschuss zur weiteren Beratung überwiesen. Das VGG-E soll das bisherige Urheberrechtswahrnehmungsgesetz (im folgenden UrhWahrnG) vollständig ersetzen. Anlass für den Gesetzentwurf ist zum einen die Umsetzungspflicht einer [EU-Richtlinie](#) aus dem Jahr 2014 (RL 2014/26/EU) und zum anderen die Vereinbarung im Koalitionsvertrag, die Verfahren zu urheberrechtlichen Pauschalabgaben effizienter zu gestalten. Bitkom sieht – als Vertreter kleiner, mittelständischer und großer Hersteller und Händler der IT und Unterhaltungselektronik sowie von Diensteanbietern für audio- und audiovisuelle Inhalte und Medienunternehmen – hinsichtlich des Gesetzentwurfs dringenden Änderungsbedarf und fordert die Mitglieder des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Verfahren dazu auf, insbesondere folgende Regelungen im VGG-E kritisch zu hinterfragen:

1. Sicherheitsleistung (§ 107 VGG-E),
2. Tarifaufstellung und -gestaltung (§§ 38 ff. VGG-E),
3. Abschlusszwang und Gesamtverträge (§§ 34 f. und § 60 VGG-E),
4. Hinterlegung (§ 37 VGG-E),
5. Transparenz (§§ 55 f. VGG-E).

Die umfassende Bitkom-Stellungnahme zum VGG-E kann [hier](#) abgerufen werden.

1 Sicherheitsleistung bei urheberrechtlichen Abgaben (§ 107 VGG-E)

Der Gesetzentwurf sieht die Möglichkeit vor, zulasten von Herstellern und Importeuren eine Sicherheitsleistung für umstrittene Pauschalabgabenforderungen anordnen zu lassen. Für dieses völlig neuartige Instrument, welches einseitig eine bestimmte Gruppe von Anspruchsberechtigten begünstigt, besteht überhaupt keine Notwendigkeit. Verwertungsgesellschaften haben neben den zivilprozessualen Sicherungsmöglichkeiten das Privileg, auf mehrere Schuldner zugreifen zu können. Die Insolvenzquote ist zudem nicht höher als sonst in der Branche (< 0,8 Prozent).

Für die betroffenen Unternehmen würde es hingegen einen erheblichen wirtschaftlichen Eingriff bedeuten. Angeordnete Bankbürgschaften würden die Kreditlinie belasten und zusätzlich jährliche Kosten verursachen. Bereits bestehende Wettbewerbsverzerrungen durch eine mangelnde Markterfassung der Verwertungsgesellschaften würden durch ein solches Instrument noch verstärkt werden. Zudem würde eine Zwangsabsicherung das System weiter lähmen. Schiedsstelle und Gerichte müssten in unzähligen Fällen die streitigen Fragen zur Sicherheitsleistung klären. Damit würden gerade die Entscheidungskapazitäten sinnlos verbraucht, die nach dem Ziel des Gesetzentwurfs dazu beitragen sollen, »Streitigkeiten über die Höhe der Privatkopievergütung schneller, effizienter und einfacher zu gestalten«.

Selbst wenn man die Notwendigkeit einer Sicherung sähe, müsste die Regelung verfassungskonform ausgestaltet sein. Dies ist momentan nicht der Fall. Ein reiner Sicherungszweck kann allenfalls dann als legitimer gesetzgeberischer Zweck anerkannt werden, wenn er strikt auf die Fälle beschränkt wird, in denen überhaupt ein greifbares Sicherungsbedürfnis besteht.¹ Weder aus dem Wortlaut der Norm, noch aus seiner Begründung ergibt sich jedoch eindeutig der Zweck, der mit der Sicherheitsleistung verfolgt werden soll. Diese wesentliche Entscheidung muss aber der Gesetzgeber selbst treffen.

Zur verfassungskonformen Ausgestaltung des Gesetzes bedarf es lediglich geringfügiger Änderungen am Wortlaut und in der Begründung der Norm. In § 107 Abs. 1 VGG-E muss klargestellt werden, dass die Schiedsstelle eine Sicherheitsleistung nur anordnen kann, wenn »die Umstände auf ein besonderes Risiko für die Durchsetzung des Zahlungsanspruchs hindeuten«. In der Gesetzesbegründung müsste klargestellt werden, dass die Anordnung einer Sicherheitsleistung mit einer anderen Begründung (z. B. Verfahrensaussetzung oder das Fehlen von Interimsvereinbarungen) ausscheidet, wenn kein konkretes und überdurchschnittliches Insolvenzrisiko für die abzusichernde Zeit besteht. Schließlich kann die Schiedsstelle eine Entscheidung zur Höhe der Sicherheitsleistung vorrangig nur nach vereinbarten Sätzen in bereits abgeschlossenen Gesamtverträgen bzw. nachrangig nach (gerichtlichen) Entscheidungen treffen. Eine Klarstellung wäre auch insoweit erforderlich.

In § 107 Abs. 1 VGG-E muss klargestellt werden, dass die Schiedsstelle eine Sicherheitsleistung nur anordnen kann, wenn »die Umstände auf ein besonderes Risiko für die Durchsetzung des Zahlungsanspruchs hindeuten«.

¹ Siehe [verfassungsrechtliches Gutachten](#) Prof. Lenz vom 28.07.2015

In der Praxis kann die Feststellung einer konkreten Insolvenzgefahr durch einfache Mittel erfolgen: Wirtschaftsauskunfteien bewerten Unternehmen objektiv aufgrund zahlreicher Wirtschaftsinformationen und berechnen für die bewerteten Firmen eine Ausfallwahrscheinlichkeit (Beispiele für Wirtschaftsauskünfte: [Creditreform](#) oder [Bürgel Wirtschaftsinformationen](#)). Der Prüfungsaufwand für die Schiedsstelle würde dementsprechend gering sein.

2 Tarifaufstellung und -gestaltung (§§ 38 ff. VGG-E)

Betroffene Unternehmen auf dem Markt benötigen Planungs- und Rechtssicherheit. Tarife sind ein wichtiges Instrument, um Hersteller und Importeure über Abgabenforderungen zu informieren und Content-Anbietern die Schaffung attraktiver Geschäftsmodelle zu ermöglichen. Werden Tarife von den quasi-monopolistisch agierenden Verwertungsgesellschaften jedoch rückwirkend veröffentlicht, nicht auf Basis von neutralen Studien oder in willkürlicher Höhe, wird die erwünschte Planungs- und Rechtssicherheit gerade verhindert. Aktuelles Beispiel für einen »Mondtarif« waren die Forderungen der Verwertungsgesellschaften für urheberrechtliche Abgaben auf Mobiltelefone, die bis zu 36 Euro betragen. Das ist das Sechsfache dessen, auf das sich Verwertungsgesellschaften und Industrie im Dezember 2015 einigten: 6,25 Euro pro Gerät.

Urheberrechtsabgaben für Smartphones

Vergleich Forderung / Einigung

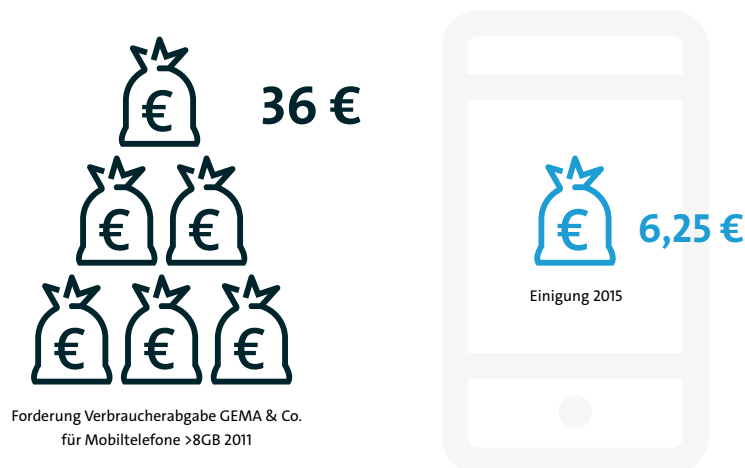


Abbildung 1: Urheberrechtsabgaben für Smartphones

Im Gesetz müssen dementsprechend Vorkehrungen getroffen werden, die ein solches Verhalten der Verwertungsgesellschaften unterbinden:

1. Im § 39 VGG-E muss klarstellend aufgenommen werden, dass Verwertungsgesellschaften Tarife nur mit Wirkung für die Zukunft aufstellen können. Nur so kann sichergestellt werden, dass Hersteller und Importeure von Geräten und Speichermedien entsprechend der Intention des Gesetzgebers und der Vorgaben des EuGH als Dritte die finanzielle Last der Abgaben dem Nutznießer der gesetzlichen Schranke des § 53 UrhG – also dem Verbraucher – übertragen können.
2. Verwertungsgesellschaften sollten dazu verpflichtet werden, vor Tarifaufstellung mit den Nutzervereinigungen zu verhandeln. Nur so kann das erforderliche ökonomische Hintergrundwissen vermittelt werden. Die Länge der Verhandlungen sollte einen klaren Rahmen haben, damit diese nicht verzögern. Um für mehr Planungs- und Rechtssicherheit zu sorgen, müssen im Bereich der urheberrechtlichen Abgaben zudem die bestehenden Gesetzeslücken bei der Berechnung der Abgaben geschlossen werden und die bislang offenen Fragen beantwortet werden: Verzichten Verbraucher wegen der Privatkopie auf den Kauf eines urheberrechtlich geschützten Werkes und entsteht dem Urheber dadurch ein konkreter Nachteil? Falls ein solcher besteht – wie ist dieser zu kompensieren?
3. »Mondtarife« können stärker unterbunden werden, wenn eine neutrale Stelle – wie etwa der Bundesnetzagentur – die zwingenden empirischen Untersuchungen bei Geräten und Speichermedien nach § 93 VGG-E prüft und anschließend einen Tarifvorschlag unterbreitet, den die Verwertungsgesellschaften als Empfehlung zu berücksichtigen haben. Im Übrigen sollten sowohl die Schiedsstelle und Gerichte als auch die Aufsicht dazu ermächtigt werden, offensichtlich überhöhte Tarife hinsichtlich ihrer Unangemessenheit zu untersagen, auszusetzen oder aber ihre Nichtanwendbarkeit zu erklären – statt der geltungserhaltender Reduktion. Nur so können »Mondtarife« für die Zukunft verhindert werden.

3 Abschlusszwang und Gesamtverträge (§§ 34 f. und § 60 VGG-E)

Bitkom begrüßt den Umstand, dass nicht nur der Abschlusszwang zwischen Verwertungsgesellschaft und Nutzer beibehalten werden soll, sondern auch in Bezug auf die Verbände. Dort, wo gesamtvertragliche Lösungen gefunden werden², herrscht Planungssicherheit für die gesamte Branche und Künstler erhalten schneller die Vergütung.

Auch begrüßen wir die Regelung, dass auch Verwertungsgesellschaften sich zusammenschließen müssen, wenn die für die Nutzung relevanten Rechte von mehr als einer Verwertungsgesellschaft wahrgenommen werden (§ 35 Abs. 2 VGG-E). Nur so kann dem bekannten Phänomen von »split

2 Z.B. Gesamtvertrag zwischen GEMA und Bitkom aus 2011 zu Music-on-Demand-Angeboten, Gesamtvertrag »Reprographie« zwischen VG WORT/VG Bild-Kunst und Bitkom aus 2008

copyrights« entgegengewirkt werden. Eine Ausnahme hierzu kann es nur geben, wenn die Nutzervereinigung nicht gesamtvertragsfähig ist.

Best Practice

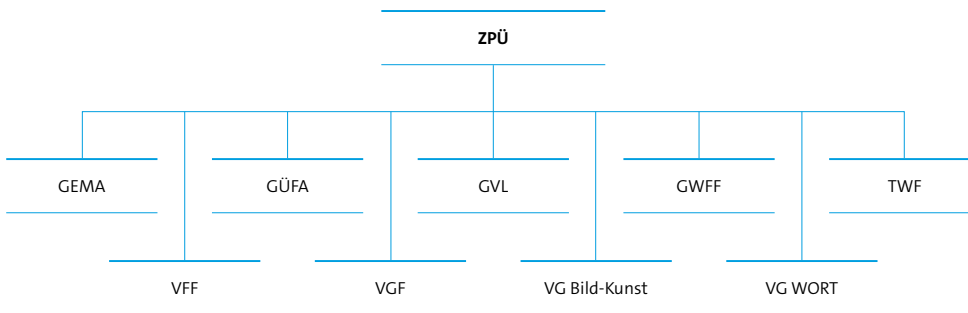


Abbildung 2: Zentralstelle für private Überspielungsrechte (ZPÜ) als Zusammenschluss von neun Verwertungsgesellschaften zur Verhandlung von Pauschalabgaben

Nicht gerechtfertigt und schädlich sind die in der Begründung aufgenommenen Rechtfertigungsanforderungen an einen vereinbarten Gesamtvertragsrabatt. Mit diesen wird ausschließlich Rechtsunsicherheit gesät, da damit ein Gesamtvertrag als solcher (der nach der gesetzlichen Konzeption gewollt ist) leichter angegriffen werden kann. Auch ermöglicht es den Verwertungsgesellschaften, die Nutzervereinigung untereinander auszuspielen. Dies widerspricht dem Grundsatz des Gesamtvertragsmodells. Durch die Voraussetzung der Gesamtvertragsfähigkeit wird bereits der Umfang der Leistung der Nutzervereinigung festgelegt. Daher müssen diese Rechtfertigungsanforderungen zwingend wieder aus der Gesetzesbegründung entfernt werden.

Dass die Möglichkeit des Gesamtvertragsschlusses nicht auf gebietsübergreifende Musiklizenzen Anwendung finden soll (§ 60 VGG-E) wird vor allem den nationalen, oft kleinen Musikdiensten schaden. Sie werden dadurch keine Möglichkeit mehr haben mit Marktführern gemeinsam zu verhandeln und Rechtsstreitigkeiten wie Gesamtvertragsverfahren gemeinschaftlich zu führen. Sollte der Abschlusszwang nicht auch auf gebietsübergreifende Musiklizenzen Anwendung finden können, so muss wenigstens die Schiedsstelle beim DPMA in München für gebietsübergreifende Lizenzstreitigkeiten zuständig sein – und dies auch dann, wenn eine Verwertungsgesellschaften an der gebietsübergreifenden Lizenzverhandlung nur **beteiligt** ist. Entsprechend muss § 94 VGG-E angepasst werden.

4 Hinterlegung (§ 37 VGG-E)

Das Instrument der Hinterlegung ist – wie auch in der Gesetzesbegründung zum VGG-E vermerkt – weiterhin wichtig, um die Verwertung urheberrechtlich geschützter Werke nicht zu blockieren. Wie die Praxis jedoch zeigt, wird die Hinterlegung und die Höhe der Hinterlegungsbeträge (100 Prozent der VG-Forderungen) von den Verwertungsgesellschaften auch dazu genutzt, Einzel- und Gesamtvertragsverhandlungen zu steuern und den Einigungsdruck bei Nutzern oder deren Vereinigungen zu erhöhen. Aktuelles Beispiel hierfür sind die laufenden Verhandlungen zwischen der GEMA und Bitkom sowie dem VPRT zu Abonnementangeboten bei Video-on-Demand-Diensten. Deshalb muss der Hinterlegungsmechanismus dringend einer gerechten Interessenabwägung zwischen Nutzern und Verwertungsgesellschaften unterzogen werden. Eine Hinterlegung sollte ausschließlich in angemessener Höhe erfolgen, welche wiederum der Überprüfung durch die Schiedsstelle / Gerichte zugänglich sein muss – und zwar auch in Form einer einstweiligen Regelung (gem. § 106 VGG-E). Eine derartige Praxis würde sich auch mit den jüngsten Vorgaben des EuGH zum missbräuchlichen Verhalten von marktbeherrschenden Patentinhabern decken.

Eine Hinterlegung sollte ausschließlich in angemessener Höhe erfolgen, welche wiederum der Überprüfung durch die Schiedsstelle / Gerichte zugänglich sein muss.

5 Transparenz (§§ 55 f. VGG-E)

Damit das Geld aus der Online-Verwertung so schnell wie möglich beim Urheber ankommt, ist die Transparenz der Verwertungsgesellschaften eines der maßgeblichsten Stellschrauben. Vertragsverhandlungen mit den Verwertungsgesellschaften werden aktuell teils nahezu ad absurdum geführt, wenn völlig unklar ist, zu welchen Werken die Verwertungsgesellschaften überhaupt welche Rechte vertreten. Wenigstens in bilateralen Verhandlungen zu Einzelnutzerverträgen sollte diese Transparenz gewährleistet sein. So sollte § 55 VGG-E auch nicht nur für »Nutzer«, sondern auch für »potenzielle Nutzer« gelten.

Zudem sollte in der Begründung zu § 55 VGG-E klargestellt werden, das mit »elektronisch« informieren ein maschinenlesbares Format gemeint ist. Obwohl auch jetzt schon viel elektronisch kommuniziert wird, so ist die Maschinenlesbarkeit alles andere als eine Selbstverständlichkeit.

Schließlich sollten die Verwertungsgesellschaften zur Aufdeckung von Graumärkten und der Reduktion von Wettbewerbsverzerrungen bei bestehenden Gesamtverträgen zur Geräteabgabe verpflichtet werden anzugeben, welchen Anteil des Marktes sie tatsächlich erfassen, gegen wie viel Prozent des Marktes Gerichtsverfahren geführt bzw. mit wie viel Prozent des Marktes außergerichtliche Verhandlungen geführt werden. Ähnlich war es bisher auch in § 13a Abs. 2 UrhWahrnG geregelt.

Bitkom vertritt mehr als 2.300 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.500 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlandsumsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, 300 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 78 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 9 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

**Bundesverband Informationswirtschaft,
Telekommunikation und neue Medien e. V.**
Albrechtstraße 10 | 10117 Berlin

Markus Scheufele | Bereichsleiter Urheberrecht
T 030 27576-154 | m.scheufele@bitkom.org

Judith Steinbrecher | Bereichsleiterin Gewerblicher Rechtsschutz & Urheberrecht
T 030 27576-155 | j.steinbrecher@bitkom.org

www.bitkom.org

bitkom