

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/26/EU über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für Rechte an Musikwerken für die Online-Nutzung im Binnenmarkt sowie zur Änderung des Verfahrens betreffend die Geräte- und Speichermedienvergütung (VG-Richtlinie-Umsetzungsgesetz)

– Drucksache 18/7223 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 941. Sitzung am 29. Januar 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt, dass mit der Richtlinie 2014/26/EU, die durch den vorliegenden Gesetzentwurf grundsätzlich sachgerecht umgesetzt wird, ein einheitlicher Rechtsrahmen für die in der EU tätigen Verwertungsgesellschaften geschaffen wurde mit dem Ziel, vergleichbare Wettbewerbsbedingungen zu erreichen.

Der Bundesrat weist jedoch auf Folgendes hin: Sowohl in Deutschland als auch in anderen Mitgliedstaaten der EU werden gesetzliche Vergütungsansprüche durch Verwertungsgesellschaften in bewährter Praxis gemeinsam für Kreative und für Verwerter wahrgenommen. Das so genannte Reprobil-Urteil des EuGH vom 12. November 2015 (Rechtssache C-572/13) hat in diesem Zusammenhang zu der erheblichen Rechtsunsicherheit geführt, ob eine Beteiligung von Verlegern an gesetzlichen Vergütungsansprüchen weiterhin zulässig ist.

Ein Ausschluss der Verleger von den Einnahmen aufgrund der gesetzlichen Vergütungsansprüche wäre sachlich in keiner Weise gerechtfertigt, weil auch Verleger einen Nachteil dadurch erleiden, dass ihre Werke aufgrund von Schrankenregelungen ohne ihre Zustimmung genutzt werden können. Er würde deshalb das bisherige System der urheberrechtlichen Schrankenregelungen insgesamt in Frage stellen.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich auf der europäischen Ebene dafür einzusetzen, dass eine Beteiligung der Verleger an den gesetzlichen Vergütungsansprüchen auch künftig möglich bleibt.

Unabhängig davon sollte in dem Entwurf des Verwertungsgesellschaftengesetzes (VGG-E) in geeigneter Weise klargestellt werden, dass - entsprechend dem Erwägungsgrund 20 der Richtlinie 2014/26/EU - auch Verleger Rechtsinhaber im Sinn des § 5 VGG-E sind und an den Einnahmen der Verwertungsgesellschaften beteiligt werden können.

2. Zu Artikel 1 (§ 22 Absatz 2 Satz 2 -neu- VGG)

In Artikel 1 ist dem § 22 Absatz 2 folgender Satz anzufügen:

„Ein Mitglied wird auf Vorschlag der bundesweiten Dachorganisationen der mit öffentlichen Mitteln geförderten Verbraucherverbände in das Aufsichtsgremium berufen.“

Begründung:

Das Verwertungsgesellschaftengesetz sieht auch weiterhin keine spezifische Rechtsform für die Verwertungsgesellschaften vor. Verwertungsgesellschaften sind juristische Personen des Privatrechts und beispielsweise als wirtschaftliche Vereine (wie die GEMA) staatlich anerkannt. Um die Akzeptanz und Transparenz weiter zu erhöhen, sollten die satzungsmäßigen Aufsichtsgremien der Verwertungsgesellschaften auch mit Vertretern der Verbraucherverbände besetzt werden.

Dieser Forderung trägt der vorliegende Vorschlag Rechnung. Je eine Vertreterin oder ein Vertreter der Verbraucherverbände sollen in das Aufsichtsgremium einer Verwertungsgesellschaft berufen werden.

3. Zu Artikel 1 (§ 40 Absatz 1 Satz 1 VGG)

Der Bundesrat regt an, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die materiellen Kriterien zur Bestimmung der Höhe der Vergütung für Geräte und Speichermedien über die in § 40 Absatz 1 Satz 1 VGG-E vorgesehene Verweisung auf § 54a des Urheberrechtsgesetzes hinaus gesetzlich zu präzisieren und zu konkretisieren.

Begründung:

Das Ziel des Gesetzesentwurfes, eine raschere Aufstellung von Tarifen für die Geräte- und Speichermedienvergütung zu ermöglichen, ist zu begrüßen. Nach den Erfahrungen des Oberlandesgerichtes München, das gemäß § 16 Absatz 4 des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes erstinstanzlich bundesweit als einziges Gericht für Streitverfahren über die Vergütungspflicht nach § 54 oder § 54c des Urheberrechtsgesetzes zuständig ist, beruht die Dauer der Verhandlungen und Streitigkeiten über die Speicher- und Mediengerätevergütung jedoch vorrangig darauf, dass § 54a des Urheberrechtsgesetzes, auf den § 40 Absatz 1 Satz 1 VGG-E verweist, keine hinreichenden Kriterien enthält, um anhand des Maßstabes der tatsächlichen Nutzung die Höhe der Vergütung zu bestimmen. Zur Lösung des Problems erscheint es daher erforderlich, dass der Gesetzgeber zusätzlich zu den in § 40 Absatz 1 Satz 2 und § 93 VGG-E vorgesehenen verfahrensrechtlichen Änderungen auch die materiellen Kriterien für die Vergütungshöhe präzisiert und konkretisiert.

4. Zu Artikel 1 (§ 40 Absatz 3 – neu – VGG)

In Artikel 1 ist dem § 40 folgender Absatz anzufügen:

„(3) Die Verwertungsgesellschaften sind verpflichtet, die aus den empirischen Untersuchungen abgeleiteten Kalkulationsgrundlagen und die Berechnungen der Tarife zu dokumentieren und zu veröffentlichen.“

Begründung:

Eine empirische Untersuchung stellt eine wissenschaftliche Methodik dar, welche Aussagen über die Realität durch Befragung, Beobachtung und Messung gewinnen soll. Dabei werden theoretisch abgeleitete Aussagen durch geeignete Instrumentarien überprüft. Zu kritisieren ist jedoch, dass je nach Wahl des Instrumentariums und des Kreises der Befragten sowie durch die Formulierung der Fragen bereits im Vorfeld Einfluss auf die Ergebnisse genommen werden kann. Der Nachweis eines unabhängigen Verfahrens gestaltet sich hierbei schwierig.

Eine empirische Untersuchung verursacht zudem Kosten in Höhe von bis zu einer Million Euro, die auf die Verbraucherinnen und Verbraucher umgelegt werden.

Die Kalkulationsgrundlagen der Verwertungsgesellschaften, die aus den empirischen Untersuchungen abgeleitet werden, sollten daher verpflichtend und nachvollziehbar dokumentiert werden, damit jederzeit eine Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde und gegebenenfalls weitere Kontrollorgane (z. B. Schiedsstelle, Gericht) ermöglicht werden kann.

5. Zu Artikel 1 (§ 85 Absatz 7 – neu – VGG)

In Artikel 1 ist dem § 85 folgender Absatz anzufügen:

„(7) Die Aufsichtsbehörde wird in begründeten Einzelfällen auch dann tätig, wenn eine bundesweite Dachorganisation der mit öffentlichen Mitteln geförderten Verbraucherverbände eine Überprüfung der ordnungsgemäßen Handlungsweise einer Verwertungsgesellschaft beantragt.“

Begründung:

Um neben den Interessen der Rechteinhaber und der Wirtschaft auch die Verbraucherinteressen angemessen berücksichtigen zu können, muss die öffentliche Aufsicht und Kontrolle über die Tätigkeiten der Verwertungsgesellschaften weiter gestärkt werden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll den Verbraucherverbänden ein erweitertes Beteiligungsrecht gegenüber der Aufsichtsbehörde nach § 75 VGG-E eingeräumt werden. So muss die Aufsichtsbehörde im begründeten Einzelfall auf Antrag der Verbraucherverbände tätig werden.

6. Zu Artikel 1 (§ 117 Absatz 3 und 4 VGG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Gebührenregelung in § 117 Absatz 3 und 4 VGG-E daraufhin zu überprüfen, ob die dort vorgesehene Regel-Gebührenhöhe von 3,0 angesichts der in § 128 Absatz 1 VGG-E bestimmten zwingenden Vorschaltung des Schiedsstellenverfahrens vor zulässiger Klageerhebung sachgerecht ist.

Begründung:

Nach der Regelung in § 117 Absatz 3 Satz 1 VGG-E erhebt die Schiedsstelle grundsätzlich eine Gebühr mit einem Gebührensatz von 3,0. Bisher erhebt die Schiedsstelle eine 1,0-Gebühr, § 13 Absatz 2 der Urheberrechtsschiedsstellenverordnung. Die Erhöhung der Gebühr wird im Gesetzentwurf damit begründet, dass dies vor dem Hintergrund des mit dem Schiedsstellenverfahren verbundenen hohen Aufwands sachgerecht erscheine. Allerdings wird dabei außer Acht gelassen, dass nach § 128 Absatz 1 VGG-E (wie auch jetzt schon nach § 16 Absatz 1 des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes) die Erhebung einer gerichtlichen Klage bei Streitfällen nach § 92 Absatz 1 und 2 VGG-E, also nahezu umfassend, erst zulässig ist, wenn ein Verfahren vor der Schiedsstelle vorausgegangen ist. Die Beteiligten werden damit mit doppelten Gebühren belastet. Die Attraktivität der (freiwilligen) Anrufung der Schiedsstelle könnte durch die Gebührenerhöhung ebenso sinken.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Rechtswahrnehmung durch Autoren und Verleger innerhalb gemeinsamer Verwertungsgesellschaften hat sich in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich bewährt. Die Verbände der Verleger fordern ebenso wie die Interessenvertreter der Autoren, diese Zusammenarbeit auch weiterhin zu gewährleisten. Die Bundesregierung wird sich daher auf Ebene der Europäischen Union für eine Regelung einsetzen, die eine gemeinsame Wahrnehmung von gesetzlichen Vergütungsansprüchen auch zukünftig ermöglicht.

Ein Klarstellungsbedarf in § 5 Absatz 1 des Verwertungsgesellschaftengesetzes in der Entwurfsfassung (VGG-E) besteht allerdings nicht. Rechtsinhaber im Sinne dieser Vorschrift sind auch diejenigen, die gesetzlich oder aufgrund eines Rechteverwertungsvertrags Anspruch auf einen Anteil an den Einnahmen aus den Rechten haben. Darunter können auch Verlage fallen.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 – § 22 Absatz 2 Satz 2 – neu – VGG)

Die Bundesregierung möchte den Vorschlag des Bundesrates aus folgenden Gründen nicht aufgreifen:

Die kollektive Rechtswahrnehmung durch Verwertungsgesellschaften ist eine spezielle Form der Ausübung privater Rechte durch die Urheber und Inhaber verwandter Schutzrechte. Es ist daher innerhalb des gesetzlich zulässigen Rahmens alleine Sache der Rechtsinhaber, über die Art und Weise der Wahrnehmung ihrer Rechte durch die Verwertungsgesellschaft zu entscheiden. Dies betrifft sowohl die Geschäftsführung als auch die Aufsicht darüber. Die Beeinflussung entsprechender Entscheidungen durch Interessen Dritter, die selbst keine Rechtsinhaber sind, also etwa durch Vertreter von Verbraucher- oder anderen Interessenverbänden, entspräche nicht dem Wesen von Verwertungsgesellschaften.

Die Interessen Dritter werden im Übrigen bereits durch die Leitlinien, die der Gesetzentwurf der Bundesregierung für die Tätigkeit von Verwertungsgesellschaften aufstellt, hinreichend geschützt, beispielweise hinsichtlich der Tarifgestaltung. Zudem stärkt die Umsetzung der VG-Richtlinie die Transparenz durch neue Informations- und Berichtspflichten maßgeblich. Im Übrigen nimmt die Staatsaufsicht über Verwertungsgesellschaften beim Deutschen Patent- und Markenamt das öffentliche Interesse wahr.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 – § 40 Absatz 1 Satz 1 VGG)

Die Bundesregierung möchte den Vorschlag des Bundesrates, die materiellen Kriterien zur Bestimmung der Höhe der Vergütung für Geräte und Speichermedien weiter zu präzisieren, mit diesem Gesetzentwurf nicht aufgreifen. Mit dem Entwurf des Verwertungsgesellschaftengesetzes verfolgt die Bundesregierung das Ziel, das Verfahren zur Festlegung der Tarife für die Geräte- und Speichermedienvergütung effizienter zu gestalten und zu beschleunigen. Dem Ansatz des Verwertungsgesellschaftengesetzes entsprechend, konzentriert sich der Gesetzentwurf dabei auf die Optimierung des Verfahrensrechts und lässt Fragen des materiellen Urheberrechts, das im Urheberrechtsgesetz geregelt ist, unberührt.

Zu Nummer 4 (Artikel 1 – § 40 Absatz 3 – neu – VGG)

Die Bundesregierung sieht keinen Bedarf für die Aufnahme einer solchen Regelung, da eine Überprüfung der Kalkulationsgrundlagen von Verwertungsgesellschaften bei der Tarifaufstellung durch die Aufsichtsbehörde (Staatsaufsicht beim Deutschen Patent- und Markenamt) sowie die Schiedsstelle und auch durch die ordentlichen Gerichte in Streitverfahren jederzeit möglich ist.

Zu Nummer 5 (Artikel 1 – § 85 Absatz 7 – neu – VGG)

Die Bundesregierung hält die Umsetzung des Vorschlags des Bundesrates nicht für erforderlich:

Schon nach § 89 Absatz 2 VGG-E kann, entsprechend der VG-Richtlinie, jedermann die Aufsichtsbehörde über Pflichtverstöße von Verwertungsgesellschaften informieren. Dies schließt Vertreter von Verbraucherinteressen ein. Auf einen hinreichend begründeten Hinweis wird die Aufsichtsbehörde in aller Regel auch tätig werden,

wenn Anlass hierzu besteht. Denn sie ist nach § 76 VGG-E verpflichtet, auf die Einhaltung der nach dem VGG-E bestehenden Verpflichtungen durch die Verwertungsgesellschaft zu achten.

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung nimmt die Aufsichtsbehörde ihre Aufgaben und Befugnisse nach § 75 Absatz 2 VGG-E nur im öffentlichen Interesse wahr, so dass Amtspflichten der Aufsichtsbehörde gegenüber einzelnen Personen oder Institutionen nicht begründet sind. Diesem Ansatz widerspräche es, wenn das pflichtgemäße Ermessen der Aufsichtsbehörde durch ein Antragsverfahren eingeschränkt würde.

Zu Nummer 6 (Artikel 1 – § 117 Absatz 3 und 4 VGG)

Die Bundesregierung hat die erbetene Prüfung schon bei der Erstellung des Gesetzentwurfes vorgenommen und den Bedenken Rechnung getragen:

Zum einen sieht § 117 Absatz 3 VGG-E einen Gebührensatz von 3,0 nur für Verfahren gemäß § 92 Absatz 1 Nummer 2, 3 und Absatz 2 VGG-E sowie § 94 VGG-E vor. Hierbei handelt es sich um Spezialmaterien, die gemäß § 129 Absatz 1 VGG-E dem Oberlandesgericht München als gerichtlicher Eingangsinstanz ausschließlich zugewiesen sind. In diesen Fällen tritt das Schiedsverfahren faktisch an die Stelle des Landgerichts, was nach Auffassung der Bundesregierung einen Gebührensatz von 3,0 rechtfertigt, da sich insofern gegenüber einem ansonsten vorgeschalteten Verfahren vor dem Landgericht keine erhöhte Gebührenbelastung ergibt.

Zum anderen ermäßigt sich die Gebühr zudem auf einen Satz von 1,0, wenn das Verfahren anders als durch einen Einigungsvorschlag der Schiedsstelle beendet wird (z. B. durch Vergleich), oder wenn die Beteiligten den Einigungsvorschlag annehmen. Durch diese Regelung sollen zusätzliche Anreize für eine gütliche Streitbeilegung geschaffen werden.

Nach § 117 Absatz 4 VGG-E bleibt es für die übrigen Verfahren – also bei Verfahren, die nicht dem Oberlandesgericht München ausschließlich zugewiesen sind – wie bisher bei dem Gebührensatz von 1,0.

