

Abschlussbericht für die 10. VSMK 2014

**Urheberrecht / Verwertungsgesellschaften
- Transparenz und Kontrolle
Sachverhalt und Empfehlungen**

I. Zusammenfassung:

Mit der Novelle des Urheberrechts, dem "zweiten Korb" 2008 wurde die bis dahin gültige staatliche Regulierung der Vergütungssätze für die Abgeltung des gesetzlichen Rechts auf Privatkopie aufgehoben und durch ein Verfahren der freiwilligen Selbstregulierung ersetzt. Die Analyse der derzeitigen Situation weist daraufhin, dass der Ansatz der Selbstregulierung erhebliche Mängel aufweist, denn nach dem Systemwechsel befinden sich diverse Vergütungssätze im "schwebenden Zustand" eines Rechtsstreits. Bis September 2013 konnte keine außergerichtliche Einigung zwischen den Verwertungsgesellschaften, den Herstellern und den Importeuren gefunden werden. Die künstlerisch Schaffenden erhalten somit derzeit nahezu keine Vergütungen für Privatkopien mehr. Auf der anderen Seite werden die Verbraucherinnen und Verbraucher für Rückstellungen der Hersteller und Importeure zur Kasse gebeten. Das aktuelle Verfahren erscheint genauer betrachtet intransparent, unnötig lang und sehr teuer. Eine öffentliche Kontrolle findet nicht statt. Die zuständige Aufsichtsbehörde, das Deutsche Patent- und Markenamt prüft die festgelegten Vergütungen lediglich formal, nicht aber substantiell inhaltlich.

Die Projektgruppe empfiehlt zur Beseitigung des für alle Beteiligten unbefriedigenden Zustands eine gestaffelte Vorgehensweise, bestehend aus den Empfehlungen E1-E3 sowie Anmerkungen:

1. Sofortmaßnahmen zur Analyse und Beseitigung der dringendsten Probleme und Verfahrensmängel (E1).
2. Mittelfristige Maßnahmen zur Befriedung der Situation und zur Optimierung des Verfahrens (E2, E3).
3. Anmerkungen in Hinblick auf eine europäische Harmonisierung.

II. Sachverhalt

A. Auftrag der Projektgruppe

Die Projektgruppe "Verwertungsgesellschaften" (PG) wurde auf Grundlage des Beschlusses der 8. Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) 2012 zu TOP 38 von der Arbeitsgruppe Wirtschaftlicher Verbraucherschutz eingerichtet. Sie besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Länder Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz und steht unter der Federführung von Baden-Württemberg. Die PG hielt am 13. Dezember 2012 eine Telefonkonferenz ab und tagte am 17. Januar und 19. April 2013 in Stuttgart. Im Rahmen der ersten Sitzung fand eine Expertenanhörung unter der Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern des Deutschen Patent- und Markenamtes, des Branchenverbandes BITKOM sowie des Verbraucherzentrale Bundesverbandes statt.

Auf der zweiten Sitzung wurden in einer weiteren Expertenanhörung Vertreter der Zentralstelle für private Überspielungsrechte (ZPÜ), der Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA) sowie des Vereins OpenMusicContest.org e.V. / C3S, der die Gründung einer alternativen Verwertungsgesellschaft anstrebt, angehört und befragt.

B. Hintergrund:

Der Gesetzgeber hat in § 53 Abs. 1 -3 des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) geregelt, dass Vervielfältigungen urheberrechtlich geschützter Werke (Musik- und Filmwerke, Texte, Fotografien etc.) in bestimmten Grenzen erlaubt sind. Dies betrifft in erster Linie die private Vervielfältigung durch natürliche Personen - die sog. Privatkopie - soweit hierfür keine offensichtlich rechtswidrig hergestellte Vorlage (wie z.B. bei der Nutzung von Internet-Tauschbörsen) verwendet wird (§ 53 Abs. 1 UrhG).

Zum Ausgleich für diese gesetzliche Freiheit enthält das UrhG in § 54 Abs. 1 eine gesetzliche Vergütungspflicht. Das bedeutet, dass der Urheber eines Werkes gegen Hersteller, Händler und Importeure von Geräten und Speichermedien, die allein oder in Verbindung mit weiteren Geräten für private Vervielfältigungen benutzt werden können (z. B. Festplatten, Drucker, Kopiergeräte, Speichersticks, Speicherkarten, CD/DVD-Rohlinge etc.), einen Anspruch auf Zahlung einer angemessenen Vergütung hat.

Dieser Vergütungsanspruch wird im Wege einer Pauschalgabe pro hergestelltes bzw. importiertes oder verkauftes Gerät / Speichermedium (sog. Geräte- und Leermedienabgabe) realisiert, die dann als Aufschlag auf den Endverkaufspreis unmittelbar an die Endverbraucherinnen und -verbraucher weitergegeben wird.

Die Höhe dieses Aufschlags wird für jeden auf den Markt kommenden Produkttyp in einem mehrstufigen Verfahren zwischen den Verwertungsgesellschaften und der jeweiligen Hersteller- bzw. Vertriebsbranche ausgehandelt und festgesetzt. Sie richtet sich für jeden Produkttyp nach dem Maß seiner tatsächlichen Nutzung für private Vervielfältigungen (§ 54a Abs. 1 UrhG i. V. m. § 53 Abs. 1 bis 3 UrhG). Um dieses Maß zu ermitteln, werden von den Verwertungsgesellschaften in der Regel empirische Untersuchungen in Form von Umfrage- und Verkehrsgutachten in Auftrag gegeben (Näheres hierzu unter A. und B.).

Praxisbeispiel:

Um Musik mobil nutzen zu können, beispielweise mit einem MP3-Player, fallen für die Verbraucherinnen und Verbraucher Gebühren der ZPÜ/GEMA an. Ein Beispiel aus der Praxis zeigt, dass Urheber- und Vervielfältigungsrechte derzeit in Deutschland nach dem bestehenden System gleich mehrfach abgegolten werden:

- Musik besorgen, entweder auf CD (z.B. 15,- Euro) oder per Download (z.B. 0,99 Euro pro Lied)
- Für den MP3-Player werden beim Kauf 5,35 bis 16,05 Euro an Gebühren fällig. Alternativ müssen beim Einsatz eines Mobiltelefons als Musikspieler zwischen 12,71 und 38,52 Euro an Gebühren bezahlt werden
- Für den PC, mit dem die Musik auf den MP3-Player geladen wird, werden zwischen 16,25 und 18,26 Euro an Gebühren fällig
- Kommt im MP3-Player oder Mobiltelefon eine Speicherkarte zum Einsatz, so werden dafür nochmals Gebühren zwischen 0,98 und 2,09 Euro fällig.

Unter Umständen können für die Verbraucherinnen und Verbraucher weitere Gebühren anfallen, so z.B. für:

- Speichern auf externer Festplatte zwischen 5,35 und 36,38 Euro je Gerät
- Einsatz eines externen Brenners: 7,49 Euro je Gerät
- Speichern auf CD oder DVD-Rohling: 7,70 - 9,03 EuroCent je Spielstunde

- Wird auf einem USB-Stick gespeichert, so fallen je nach Speichergröße zwischen 0,98 und 2,09 Euro je Stick an.

Die Vergütungsansprüche nach den §§ 54 ff. UrhG können jedoch nicht durch einzelne Urheber selbst geltend gemacht werden, sondern nur durch eine sog. Verwertungsgesellschaft (§ 54h Abs. 1 UrhG). Aus diesem Grund haben die Urheber ihre Ansprüche durch Abschluss von Berechtigungsverträgen den deutschen Verwertungsgesellschaften zur Wahrnehmung übertragen.

In Deutschland sind derzeit zwölf Verwertungsgesellschaften auf der Grundlage des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes (UrhWG) anerkannt, um Urheberrechte und Vergütungsansprüche im eigenen oder fremden Namen durchzusetzen. Neben der Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA) als größte deutsche Verwertungsgesellschaft (VG) sind dies z.B. die VG Wort, die VG Bild-Kunst und die VG Media. Staatliche Aufsichtsbehörde über die Verwertungsgesellschaften ist das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) in München.

Alle deutschen Verwertungsgesellschaften, denen Ansprüche nach den §§ 54 ff. UrhG zur Wahrnehmung übertragen worden sind, sind Gesellschafter der ZPÜ (Zentralstelle für private Überspielungsrechte). Sie haben der ZPÜ ihre Ansprüche für private Vervielfältigungen von Audiowerken und von audiovisuellen Werken (Ausnahmen bestehen bei Vervielfältigungen von stehendem Text und stehendem Bild) zur Geltendmachung gegenüber den vergütungspflichtigen Unternehmen eingeräumt. Damit agiert die ZPÜ als eine Art zentrale Inkassostelle der Verwertungsgesellschaften zur Einziehung der Geräte- und Leermedienabgabe.

Die gesetzliche Grundlage für den Schutz des Urheberrechts und die Organisation der Rechteinhaber in Deutschland stammt aus den 1960er Jahren. Die zwar in der Zwischenzeit novellierte Gesetzgebung bildet jedoch die heutigen Möglichkeiten der digitalen Welt nicht mehr ab und passt auch nicht zum gesellschaftlichen Zeitgeist. Eine grundlegende Reform der Gesetze erscheint sinnvoll, um einen zeitgemäßen und angemessenen Ausgleich der Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher und der kreativ Schaffenden herzustellen.

Da alle Lizenzgebühren und Vergütungssätze für die Abgeltung urheberrechtlicher Ansprüche und Vervielfältigungsrechte, die sich allein in Deutschland jährlich auf einen Betrag in Milliardenhöhe summieren, letztendlich von den Verbraucherinnen und Verbrauchern bezahlt werden, erscheinen angemessene Gebührensätze, mehr Transparenz und eine wirksamere öffentliche Kontrolle zwingend notwendig.

C. Handlungsfelder für die Projektgruppe

Von der PG wurden unter anderem folgende Problemfelder identifiziert:

- Das im Zuge einer Urheberrechtsnovelle im Jahr 2008 (sog. 2. Korb) neu geregelte Verfahren zur Festlegung von Vergütungssätzen für die Herstellung und den Vertrieb von Leer- und Speichermedien, bei dem das sog. Schiedsstellenverfahren mit ggf. anschließendem Gerichtsverfahren eine zentrale Rolle spielt, hat sich bislang als langwierig, ineffizient und intransparent erwiesen. Objektiv nachprüfbare Kriterien für die Angemessenheit der Vergütungssätze im Verhältnis zur tatsächlichen Nutzung der Geräte und Medien für die Privatkopie fehlen. Grundlage für die Berechnung der Vergütungssätze sind aufwändige und teure empirische Untersuchungen, die von den Akteuren in Auftrag gegeben werden und die die Verbraucher jeweils mit rund 750.000 Euro belasten.
- Enorme Erhöhungen der Vergütungssätze für Geräte und Medien, sind die Folge. Sowohl die eigentlichen Vergütungssätze als auch die im Zusammenhang mit den Schiedsstellen- und Gerichtsverfahren erforderlichen Mehraufwendungen z.B. für Gutachten der Verwertungsgesellschaften sowie der betroffenen Hersteller, Händler und Importeure werden auf die Endkundenpreise umgelegt. Wegen der zahlreichen anhängigen und langjährigen Gerichtsverfahren müssen in erheblichem Umfang Rückstellungen gebildet werden, die ebenfalls zu einem großen Teil am Markt eingepreist werden. Im Gegensatz dazu hatte der Gesetzgeber bei der Gesetzesnovelle 2008 sinkende bzw. nur sehr moderat steigende Vergütungssätze in der Folge der Selbstregulierung erwartet. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte beispielsweise der Gebührensatz für Speicherkarten 5 % des Gerätepreises nicht übersteigen, die Schiedsstelle sah 9-19 % des Gerätepreises vor, wobei der tatsächliche Gebührensatz derzeit 0,98 € - 2,09 € pro Stück beträgt.
- Die gesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens zur Festlegung von Vergütungssätzen räumt der staatlichen Aufsicht derzeit nur wenige Möglichkeiten für eine effektive Kontrolle dieser Vorgänge ein. Die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher werden in dem Verfahren bislang nur unzureichend berücksichtigt. Den Verbraucherverbänden mangelt es gleichzeitig an Instrumenten für eine effektive Mitwirkung bei verbraucherrelevanten Entscheidungen.
- Der geltende Rechtsrahmen ist nicht mehr zeitgemäß, da er nicht auf die veränderten technischen und wirtschaftlichen Bedingungen der letzten Jahre angepasst wur-

de. Moderne Angebote wie Streaming oder Cloudspeicherung und Lizenzierungsformen wie das Digitale Rechtemanagement (DRM) werden nicht berücksichtigt.

III. Empfehlungen der Projektgruppe

A. Urheberrechtsnovelle (2. Korb) und das Verfahren der Selbstregulierung

Bis 2007 wurde die Pauschalvergütung durch den Gesetzgeber festgelegt. Mit dem sogenannten „2. Korb“ wurde ab 2008 u. a. die Pauschalvergütung neu geregelt, es fand ein Systemwechsel statt von gesetzlich regulierten Tarifsätzen hin zu einer Bestimmung der Vergütungssätze durch die Parteien. Das neue Verfahren sollte eine flexible Anpassung der Vergütung an den Stand der Technik gewährleisten und bei Streitigkeiten schnell Rechtsklarheit schaffen. Die Beteiligten sollten die Vergütung in weitgehender Selbstregulierung rasch bestimmen oder bestimmen lassen können.

Im neuen zweistufigen Verfahren sollen zunächst die Verwertungsgesellschaften Vergütungssätze aufstellen. Als zweite Stufe wurde ein Schiedsstellenverfahren beim DPMA vorgesehen. Beim Scheitern des Schiedsstellenverfahrens soll das zuständige OLG entscheiden. Als weiterer Weg zu einer „raschen“ Streitbeilegung wurde den Beteiligten ein freiwilliges Schlichtungsverfahren eröffnet.

Durch die neuen gesetzlichen Vorgaben wurde vom Bundesgesetzgeber keine Steigerung der Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen und die Verbraucherinnen und Verbraucher erwartet¹.

Die Expertenanhörung am 17.01.2013 machte jedoch deutlich, dass die Ziele, die mit dem 2008 neu implementierten Verfahren (Selbstregulierung statt staatlicher Regulierung) verfolgt wurden, nicht erreicht wurden. Insbesondere folgende Ziele wurden verfehlt:

- Die Anhebung der Vergütung bei Speichersticks und Speicherkarten um beispielsweise 1.950 % im Jahr 2012 zeigt exemplarisch, dass aufgrund des Verhandlungsungleichgewichts der Beteiligten ganz erhebliche Kostensteigerungen eingetreten sind. Trotz des laufenden Preisverfalls für elektronische Bauteile steigt der durch urheberrechtliche Vergütungen verursachte "Sockelbetrag" damit kontinuierlich an und sorgt insbesondere für die Speichermedien mit geringerer Kapazität für eine überdurchschnittliche Verteuerung.

¹ Die Aussage ergibt sich aus der Bundestags-Drucksache 16/1828, S. 2.

- Lediglich im Schiedsverfahren wird den Verbraucherverbänden die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme gegeben (§ 14 Abs. 5b UrhWahrnG).
- Entgegen der ursprünglichen Absicht wurde im Gesetz kein straffes Verfahren normiert. Vielmehr müssen Hersteller – oftmals über Jahre – Rückstellungen im erheblichen Umfang bilden. Tarife können von Verwertungsgesellschaften erst nach langjährigen Verfahren (Schiedsverfahren und Gerichtsverfahren) mit Rückwirkung durchgesetzt werden. Das führt dazu, dass ein Tarif erst nach beispielsweise zehn Jahren endgültig feststeht, allerdings rückwirkend kostenwirksam wird.
- Das wichtigste Kriterium zur Bemessung der Vergütungshöhe ist das Maß der tatsächlichen Nutzung der Geräte und Speichermedien für Vervielfältigungen (§ 53 a Abs. 1 UrhG i. V. m. § 53 Abs. 1 bis 3 UrhG). Damit soll gewährleistet werden, dass der Urheber an der tatsächlichen wirtschaftlichen Nutzung seiner Werke beteiligt wird. Zur Ermittlung der tatsächlichen Nutzung werden von den Verwertungsgesellschaften hilfsweise empirische Untersuchungen, etwa durch Gutachten der Marktforschung (Umfrage- und Verkehrsgutachten) in Auftrag gegeben. Diese Studien sind nicht nur sehr teuer, sondern auch sehr zeitintensiv und werden in dem mehrstufigen Verfahren zuerst durch die Verwertungsgesellschaften, später im Schiedsverfahren auch durch die Wirtschaftsakteure beauftragt. Des Weiteren ist problematisch, dass in den Studien den Verbrauchern oftmals Fragen gestellt werden, die nach Auffassung der Projektgruppe ohne vertiefte technische Kenntnisse kaum zu beantworten sind. Die Qualität der Antworten sowie der Gutachten müssen daher in Frage gestellt werden.

E1: Empfehlungen der Projektgruppe zu A. Selbstregulierung:

- Die derzeitige Situation ist für alle Akteure und die Verbraucher unbefriedigend. Schnellstmöglich muss daher die im Gesetzgebungsverfahren nach 5 Jahren vorgesehene (aber bislang nicht durchgeführte) Evaluierung der Urheberrechtsnovelle des 2. Korbs von 2008 erfolgen. Dieser Bericht zu den Auswirkungen des Gesetzes sollte durch unabhängige Experten erstellt und als Grundlage für rasche Nachbesserungen durch den Bundesgesetzgeber genutzt werden.

B. "Angemessene" Tarife und empirische Untersuchungen als Grundlage

Gemäß § 54 Urhebergesetz hat der Urheber eines Werkes gegen den Hersteller von Geräten und Speichermedien, deren Typ allein oder in Verbindung mit anderen Geräten, Speichermedien oder Zubehör zur Vornahme solcher Vervielfältigungen benutzt wird Anspruch auf Zahlung einer angemessenen Vergütung, wenn nach der Art eines Werkes zu erwarten ist, dass es vom Nutzer als sog. Privatkopie vervielfältigt wird.

Zur tatsächlichen Vergütungshöhe macht das Gesetz keine Ausführungen. Demnach ist für die Vergütungshöhe maßgebend, in welchem Umfang das betreffende Gerät tatsächlich für die nach § 53 UrhG privilegierte Vervielfältigungen, die sogenannten Privatkopien genutzt wird. Diese urheberrechtlich relevante Nutzung soll grundsätzlich durch Gutachten der Marktforschung oder ähnliche empirische Untersuchungen festgestellt werden. Zu der grundsätzlich möglichen gütlichen Einigung kommt es in der Praxis in der Regel nicht.

Die Berechnung der Vergütungssätze soll auf der Basis der empirischen Untersuchungen über den vermuteten urheberrechtlich relevanten Nutzungseinsatz des betreffenden Geräts erfolgen. Es genügt jedoch nicht, dass die Verwertungsgesellschaft ihrerseits die empirischen Untersuchungen durchführt und danach den Tarif aufstellt. Die Praxis zeigt, dass in der Regel ein Schiedsstellenverfahren erforderlich ist. Im Rahmen dieses Schiedsstellenverfahrens muss die Schiedsstelle die maßgebliche Nutzung durch weitere empirische Untersuchungen ermitteln. Die Kosten tragen dabei zunächst die Parteien, letztendlich werden sie jedoch ebenfalls auf die Endkundenpreise umgelegt.

Mit den empirischen Untersuchungen soll ermittelt werden, in welchem Umfang das Gerät tatsächlich für private Vervielfältigungen genutzt wird. Aus der Expertenanhörung ergab sich, dass die Kosten einer einzelnen Untersuchung bei rund 750.000 Euro liegen. BITKOM erläuterte, dass Markt- und Meinungsforschungsinstitute hierfür Befragungen mit Probanden, beispielsweise im Rahmen von Straßenumfragen, durchführen. Seitens der Experten wurde die Evidenz der Befragungen in Zweifel gestellt, da die Befragten unvorbereitet mit komplizierten, zum Teil technischen Fragestellungen konfrontiert werden, mit denen sie sich noch niemals auseinander gesetzt hatten. Beispielsweise wurde im Auftrag der ZPÜ Ende 2011 eine empirische Untersuchung in Auftrag gegeben, die im Ergebnis die Anzahl der während der Gesamtlebensdauer von USB-Sticks und Speicherkarten vervielfältigten Werke als erheblich ansieht. So wurde hochgerechnet, dass während der Produktlebensdauer eines USB-Sticks vom Nutzer im Durchschnitt 677 Musiktitel, 541 professionelle Fotografien, Bilder oder Kunstwerke, 93

Grafiken und 66 Teile aus Büchern vervielfältigt werden. Diese Ergebnisse waren dann die Grundlage für eine Erhöhung der Vergütungen um bis zu 1950 Prozent. Die Belastbarkeit dieser Berechnungen kann in Frage gestellt werden.

Die weiteren Kriterien gem. § 54 a Abs. 2-4 UrhG müssen nicht auf empirische Untersuchungen gestützt werden, sondern stehen im Ermessen (Tarifhoheit) der Verwertungsgesellschaft. Der Nutzungsumfang ist damit ein maßgebendes, aber nicht das alleinige Kriterium für die Vergütungshöhe. Der Verwertungsgesellschaft bleibt es überlassen, welche Vergütung sie aufgrund der Untersuchungsergebnisse festlegt. Im Streitfall muss die Anwendbarkeit oder Angemessenheit dieses Tarifs im Schiedsstellen- und anschließenden Gerichtsverfahren überprüft und geklärt werden. Schiedsstelle und Gericht unterliegen denselben unbestimmten gesetzlichen Bemessungsgrundlagen (§ 54 a UrhG) wie die Verwertungsgesellschaften.

Nach Auskunft der angehörten Experten ist eine gerichtliche Überprüfung der Vergütungssätze die Regel und führt dazu, da erst nach Abschluss dieser (langwierigen) Überprüfung die dann von den Gerichten festgesetzte Vergütung rückwirkend bezahlt werden muss. Das hat zur Folge, dass die betroffenen Hersteller/Händler etc. Rückstellungen auf den Zeitpunkt bilden müssen, wenn die endgültige Vergütungshöhe gerichtlich festgestellt wird. Da aber die tatsächliche Gebührenhöhe zu diesem Zeitpunkt noch nicht endgültig feststeht, können die Aufschläge nur auf Grundlage der zunächst von den Verwertungsgesellschaften "vorgeschlagenen" Tarife geschätzt werden. Dass dies im Ergebnis unabhängig vom Ausgang des jeweiligen Gerichtsverfahrens zu finanziellen Nachteilen für die Endverbraucher führt, liegt auf der Hand. Ein weitere Aspekt ist, dass im Falle einer Insolvenz des Vergütungsschuldners (Hersteller/Importeure) u. U. die Forderungen der Verwertungsgesellschaften nicht mehr realisiert werden können.

Die Experten haben in der Anhörung darauf hingewiesen, dass die Hersteller die Abgabe oft nicht mehr an den Verbraucher weiter reichen können, da ihre Produkte in den eng umkämpften Märkten dann nicht mehr attraktiv sind. Sie seien jedoch aus wirtschaftlichen Gründen grundsätzlich gezwungen, die Abgabe auf den Endpreis aufzuschlagen. Der Branchenverband BITKOM machte in der Expertenanhörung darauf aufmerksam, dass Verwertungsgesellschaften häufig auch Tarife ohne vorhergehende empirische Untersuchungen vorlegen, obwohl das Gesetz dies vorsieht. Eine gerichtliche Überprüfung wird bei einem solchen Vorgehen die Regel sein.

Die Anhörungen der PG hatten u.a. zum Ergebnis, dass die Einführung eines unabhängigen nicht staatlichen Gremiums vielversprechender erscheint in Hinblick auf eine Vereinfachung und Verkürzung der Verfahren sowie für mehr Transparenz und Beteiligung

der Verbraucherverbände. Dieses Gremium soll alle Verfahrensschritte leiten und über Vergütungssätze beraten und beschließen. Das Gremium sollte dazu mit Vertreterinnen und Vertretern der Verbraucher, der Rechteinhaber, der Politik, des Handels und der Industrie paritätisch besetzt werden. Ein solches Verfahren werde in Frankreich bei vergleichbaren gesetzlichen Rahmenbedingungen seit Jahren praktiziert, die Akzeptanz sei bei allen Akteuren aufgrund der breiten Beteiligung wesentlich höher als in Deutschland. Der grundsätzliche Ansatz einer nicht staatlichen Selbstregulierung soll damit nicht aufgegeben werden. Die Frage der staatlichen Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften und den Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen und Beschlüsse des Gremiums sowie die Frage einer außergerichtlichen Streitbeilegung sollen davon unbenommen bleiben.

E2: Empfehlungen der Projektgruppe zu B. Angemessene Tarife:

- Das Verfahren der Selbstregulierung führt nicht zu einem schnellen Konsens sondern hat langwierige und für die Verbraucher letztendlich teure rechtliche Auseinandersetzungen zu Folge. Der Gesetzgeber wird aufgefordert zu prüfen, ob das Verfahren nicht durch ein unabhängiges nicht staatliches Gremium gesteuert und optimiert werden kann.
- Es müssen vom Gesetzgeber unverzüglich konkrete Fristen für Abstimmungsabläufe festgelegt und Anreize für schnelle Verfahren geschaffen werden.
- Im Urheberrechtsgesetz ist der Anspruch auf Zahlung einer angemessenen Vergütung weiter auszuführen und zu konkretisieren. Dies betrifft insbesondere den Entfall der Vergütungspflicht, soweit bestimmte Geräte oder Speichermedien nicht zu Vervielfältigungen von urheberrechtlich geschütztem Material benutzt werden. Wenn nachweislich feststeht, dass bestimmte Arten von Leer- und Speichermedien überwiegend oder zu einem bestimmten Anteil zur Anfertigung und Speicherung eigener Werke der Endnutzer verwendet werden (z.B. Speicherkarten in Foto- und Videokameras), muss dies im gleichen Verhältnis zu einer Absenkung des Vergütungssatzes gegenüber denjenigen Produktgruppen führen, die überwiegend für Privatkopien verwendet werden. Die jetzige Regelung in § 54 Abs. 2 in Verbindung mit § 54a Abs. 1 Satz 1 UrhG hat sich als zu unkonkret erwiesen. Eine angemessene Umsetzung findet in der Praxis nicht statt. Es sollte gesetzlich sichergestellt werden, dass für unterschiedlich genutzte Produktarten künftig keine gleichen Vergütungssätze aufgestellt werden können (so aber die aktuelle Praxis z.B. bei Speicherkarten und USB-Sticks). Die entsprechenden Kalkulationsgrundlagen sollten verpflichtend und

nachvollziehbar dokumentiert werden, damit jederzeit eine Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde und ggf. weitere Kontrollorgane (z.B. Schiedsstelle, Gericht) stattfinden kann.

C. Transparenz und Kontrolle

Das System der Pauschalvergütungen für "Vervielfältigungen zum privaten und sonstigen eigenen Gebrauch" ist zunehmend in die Kritik geraten, u. a. deshalb, weil Vergütungspflichten und Vergütungshöhe heute in einem langwierigen und komplizierten, intransparenten Verfahren festgelegt werden. Die Gerätehersteller halten die Selbstregulierung zwar im Grundsatz für richtig, kritisieren aber beispielsweise, dass auch Abgaben für Geräte gefordert werden, die keine Kopien ermöglichen oder mit denen in der Regel vom Nutzer keine Kopien von urheberrechtlich geschütztem Material erstellt werden (Digitale Fotoapparate und Speichermedien). Verbraucherverbände bemängeln eine starke Zunahme der Anzahl der vergütungspflichtigen Geräte. Das gesamte Verfahren ist in hohem Maße intransparent und öffentlich zugängliche, übersichtliche und nachvollziehbare Informationen, denen die Entwicklung des Vergütungsaufkommens entnommen werden könnte, existieren faktisch nicht, sind jedenfalls nicht öffentlich zugänglich.

Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die ZPÜ, die als Gesellschaft bürgerlichen Rechts organisiert ist und daher als zentrale Inkassostelle von insgesamt acht Verwertungsgesellschaften selbst keine Geschäftsberichte veröffentlicht. Es gibt daher auch keinen Gesamtüberblick über das Vergütungsaufkommen. Dessen Entwicklung kann hilfsweise nur über die Geschäftsberichte der einzelnen Verwertungsgesellschaften nachvollzogen werden, die allerdings als Rechenschaftsberichte wirtschaftlicher Vereine den heutigen Ansprüchen an Information und Transparenz nicht genügen.

Die Verwertungsgesellschaften unterliegen grundsätzlich der Missbrauchsaufsicht (gemäß §§ 19 ff. GWB), die durch das Bundeskartellamt ausgeübt wird sowie der Aufsicht durch das DPMA (gemäß §§ 18 ff. UrhWG).

Besetzung der Aufsichtsgremien

Das Urheberrechtswahrnehmungsgesetz sieht keine spezifische Rechtsform der Verwertungsgesellschaften vor. Verwertungsgesellschaften sind juristische Personen des Privatrechts und beispielsweise als wirtschaftliche Vereine (wie die GEMA) staatlich

anerkannt. Das Vereinsrecht des BGB sieht hier bei der Ausgestaltung der Satzung kaum Vorgaben vor, erforderlich ist im Wesentlichen nur ein Vorstand.

Verwertungsgesellschaften können nur mit Erlaubnis des DPMA und im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt errichtet werden. Bisher ist lediglich Voraussetzung für die staatliche Anerkennung und die Erteilung der Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb, dass die Satzung dem Urheberrechtswahrnehmungsgesetz entspricht, die vertretungsberechtigten Personen die für die Ausübung ihrer Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit besitzen und die Verwertungsgesellschaft wirtschaftlich zur wirksamen Wahrnehmung der Rechte und Ansprüche ihrer Mitglieder imstande ist (§ 3 UrhWG). Das DPMA kann im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt bei Nichteinhaltung der Voraussetzungen die Erlaubnis gemäß § 4 UrhWG widerrufen. Dies ist in der über fünfzigjährigen Geschichte noch nicht vorgekommen.

In der Satzung der GEMA sind Kontrollrechte des Aufsichtsrats und der Mitgliederversammlung gegenüber der Geschäftsführung vorgesehen. Der Vorstand hat dem Aufsichtsrat vierteljährlich einen Geschäftsbericht und darüber hinaus spätestens einen Monat vor der ordentlichen Mitgliederversammlung einen Geschäftsbericht über das abgelaufene Geschäftsjahr sowie einen Vorschlag für das folgende Jahr vorzulegen. Zudem hat der Aufsichtsrat gegenüber dem Vorstand ein Weisungsrecht.

Die Mitgliederversammlung wählt den Aufsichtsrat und entscheidet u. a. über Änderungen der Satzung und des Verteilungsplanes. In der Mitgliederversammlung sind allerdings nur rund fünf Prozent der Mitglieder stimmberechtigt, die einen jährlichen Mindestumsatz von 30.000 Euro an Ausschüttungen aufweisen.

Kontrolle der Tätigkeit der Verwertungsgesellschaften:

Die Aufgaben und Befugnisse des DPMA sind in § 19 UrhWG geregelt: Danach hat die Aufsichtsbehörde darauf zu achten, dass die Verwertungsgesellschaft den ihr nach diesem Gesetz obliegenden Verpflichtungen ordnungsgemäß nachkommt.

Wird eine Verwertungsgesellschaft ohne eine Erlaubnis tätig, kann die Aufsichtsbehörde die Fortsetzung des Geschäftsbetriebs untersagen. Darüber hinaus kann das DPMA alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicher zu stellen, dass die Verwertungsgesellschaft die sonstigen ihr obliegenden Verpflichtungen erfüllt. So kann die Aufsichtsbehörde jederzeit von den Verwertungsgesellschaften Auskunft über alle die Geschäftsführung betreffenden Angelegenheiten sowie die Vorlage der Geschäftsbücher und anderer geschäftlicher Unterlagen verlangen. Das DPMA ist auch berechtigt, an den Gremiensitzungen der Verwertungsgesellschaften teilzunehmen.

Veröffentlichungen der Verwertungsgesellschaften:

Die Geschäftsberichte veröffentlicht die GEMA auszugsweise im Internet, ebenso ein jährlich erscheinendes GEMA-Jahrbuch. Darin werden u. a. der rechtliche Rahmen der Tätigkeit und die wichtigsten Wirtschaftsdaten aus ihrem Tätigkeitsbericht dargestellt. Die meisten Verwertungsgesellschaften veröffentlichen zudem ihre Satzung, Verteilungsregeln, Gebührenbestimmungen und Informationen zu Streitbeilegungsverfahren.

Das UrhWG verpflichtet Verwertungsgesellschaften zudem, ihre Partner aus Gesamtverträgen über ihre Einnahmen aus der Pauschalvergütung und deren Verwendung nach Empfängergruppen zu unterrichten. Dies gewährleistet ein gewisses Maß an Transparenz zumindest im "Innenverhältnis".

E3: Empfehlungen der Projektgruppe zu C. Transparenz und Kontrolle:

- Um mehr Transparenz und Kontrolle der Verwertungsgesellschaften zu gewährleisten, sollte im UrhWG verpflichtend festgeschrieben werden, die satzungsgemäßen Aufsichtsgremien auch mit Vertretern der Verbraucherverbände zu besetzen. Die in § 2 UrhWG geforderten Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis müsste daher um eine entsprechende Regelung zur Besetzung der Gremien ergänzt werden.
- Es wird vorgeschlagen, § 13a UrhWG um eine Regelung zu ergänzen, die die Einbeziehung der Verbraucherverbände in alle Verhandlungen vorsieht. Derzeit ist in Deutschland Verbraucherverbänden lediglich im Schiedsverfahren die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme gegeben.
- Auch an Verfahren der unabhängigen, bei der staatlichen Aufsichtsbehörde eingerichteten Schiedsstelle nach §14 UrhWG sollten Verbraucherverbände institutionell beteiligt werden. Nur so können im Streitfall neben den Partikularinteressen der Rechteinhaber und der Wirtschaft auch die Verbraucherinteressen angemessen berücksichtigt werden.
- Die Verwertungsgesellschaften sollten zur Veröffentlichung von nachvollziehbar dokumentierten Tarifen sowie der Gesamteinnahmen der urheberrechtlichen Vergütungen aus den Tarifen verpflichtet werden.
- Darüber hinaus sollte die Schiedsstelle zur Veröffentlichung ihrer Entscheidungen und der Darstellung der Entscheidungsfindung verpflichtet werden.
- Sinnvoll erscheint auch eine regelmäßige Veröffentlichung eines von unabhängigen Experten erstellten "Vergütungsberichts".

- Um für die Verbraucher mehr Transparenz über die urheberrechtlichen Vergütungen zu schaffen, sollte die Abführung der Vergütungen künftig durch den Handel erfolgen. Hierbei könnte beim Kauf von Geräten und Medien die Höhe der jeweiligen Gebühr für die Verbraucherinnen und Verbraucher klar und eindeutig ausgewiesen werden. Damit würden nur solche Geräte und Medien belastet, die auch tatsächlich verkauft werden. Ausnahmen und Befreiungen wären nachvollziehbar und möglich (Bsp. keine Abgabe für Fotospeicherkarten).

D. Anmerkungen in Hinblick auf eine europäische Harmonisierung

Auch die Europäische Kommission hat sich des Themas Verwertungsgesellschaften angenommen und im Juli 2012 einen Vorschlag für eine Richtlinie über kollektive Rechtswahrnehmung und multi-territoriale Lizenzierung von Rechten an musikalischen Werken für Online-Nutzungen vorgelegt. Der Vorschlag zielt darauf ab, ein Mitspracherecht der Rechteinhaber bei der Wahrnehmung ihrer Rechte sicherzustellen und aufgrund europaweit einheitlicher Vorschriften besser funktionierende Verwertungsgesellschaften zu schaffen. Darüber hinaus soll die vorgeschlagene Richtlinie die Lizenzierung der Rechte von Urhebern für die Nutzung musikalischer Werke im Internet erleichtern. Dies solle zu einem verbesserten Zugang zu Online-Musik und einem breiteren Angebot führen. In seiner Stellungnahme hat der Bundesrat u.a. eine bessere Berücksichtigung der Nutzer- bzw. der Verbraucherinteressen gefordert.

In einer europaweiten Evaluierung wurde festgestellt, dass in den Mitgliedsstaaten erhebliche Unterschiede in der Art und im Umfang der Vergütungen für die Nutzung urheberrechtlich geschützter Inhalte bestehen. So werden in 20 der 28 Mitgliedsstaaten Vergütungen für die Privatkopie auf Datenträger erhoben, allerdings nur in 13 Staaten auch auf elektronische Geräte. Für die weitere Diskussion auf europäischer Ebene wurde der ehemalige EU-Kommissar für Justiz und Inneres Antonio Vitorino mit einer Analyse beauftragt. In seinen im März 2013 vorgelegten Empfehlungen schlägt Vitorino vor, dass die Inhaber von Urheberrechten stärker über Lizenzgebühren und weniger über Abgaben auf Privatkopien von Endnutzern entschädigt werden sollten. Beispielsweise soll ein Endnutzer, der ein Musikstück im Rahmen der Nutzung eines von Rechteinhabern lizenzierten Services bzw. Angebots erworben hat, dieses ohne weitere Gebührenbelastung auf zusätzlichen Geräten privat nutzen dürfen. Dahinter steht insbesondere auch der Gedanke, eine doppelte Belastung der Anbieter und damit im Ergebnis auch der Verbraucherinnen und Verbraucher zu vermeiden.

Ein solches pauschales Tarifmodell wurde Anfang 2013 in Großbritannien eingeführt. Zuvor waren hier private Kopien verboten, es gab keine Ausgleichsregelung wie in anderen Ländern Kontinentaleuropas. Dieses neue Tarifmodell hat für die Verbraucherinnen und Verbraucher den Vorteil, dass alle urheberrechtlichen Abgaben pauschaliert und in einer Summe einmalig beim Erwerb der urheberrechtlich geschützten Inhalte (CD, DVD, Ebook, Download, etc.) erhoben und abgeführt werden. Auf den Kauf-, Zahlungs- und Kassenbelegen kann für die Verbraucherinnen und Verbraucher sehr einfach nachvollziehbar und transparent die Abgabe ausgewiesen werden. Bei diesem System ist der stationäre oder virtuelle Einzelhandel und nicht die Hersteller oder Importeure von elektronischen Geräten oder Speichern zum Inkasso und zur Abführung der Urheberrechtsabgaben verpflichtet.

Zukünftig wird in Deutschland wie in ganz Europa ein System benötigt, das den sich ändernden Nutzergewohnheiten und Entwicklungen insbesondere in der digitalen Welt am besten gerecht wird und auch die künftigen europarechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt. Die Einführung einer Pauschal-Abgabe, wie sie Anfang 2013 in UK eingeführt wurde, erscheint dabei als ein interessanter, verursachungsgerechter Ansatz. Dieses System weist für die Verbraucherinnen und Verbraucher eine hohe Transparenz auf, verursacht niedrige Systemkosten, wird den sich ändernden Konsum- und Nutzergewohnheiten gerecht und ist damit optimal an die unterschiedlichen Anforderungen der realen wie der virtuellen Welt adaptierbar. Weiterer Betrachtung bedürfte die Frage, auf Grundlage welcher Kriterien und Verfahren die auf das Werk erhobene Abgabe bemessen wird. Das neue britische Tarifmodell sollte in jedem Fall in seiner Praxistauglichkeit für die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher auf der einen und den künstlerisch Schaffenden auf der anderen Seite ernsthaft geprüft und diskutiert werden.