14. August 2015

Referentenentwurf eines VG-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes: Stellungnahme des Deutschen Kulturrates

Berlin, den 14.08.2015. Der Deutsche Kulturrat, der Spitzenverband der Bundeskulturverbände, positioniert sich hiermit zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz 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-Richtlinien-Umsetzungsgesetz). Der Deutsche Kulturrat hat sich am 26.06.2013 – noch vor der Verabschiedung der VG- Richtlinie – zu dem Richtlinienvorschlag geäußert und Verbesserungen eingefordert. In seiner Stellungnahme vom 15.09.2014 „Kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten“ hat der Deutsche Kulturrat ferner auf den Fragenkatalog des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Umsetzung der zwischenzeitlich verabschiedeten VG-Richtlinie geantwortet. Die vorliegende Stellungnahme baut auf den bereits verabschiedeten Stellungnahmen des Deutschen Kulturrates auf.

Dem Deutschen Kulturrat gehören Verbände und Institutionen aller künstlerischen Sparten, der Künstler, der Kulturwirtschaft, der Kultureinrichtungen und der Kulturvereine an. Er repräsentiert damit ein breites Spektrum an Interessen aus dem kulturellen Leben in Deutschland. Er vertritt Urheber und andere Rechteinhaber sowie Nutzer künstlerischer Werke.

Aus Sicht des Deutschen Kulturrates handelt es sich beim vorliegenden Referentenentwurf insgesamt um einen systematisch ausgewogenen Entwurf, der die verbindlichen Vorgaben der VG-Richtlinie umsetzt und vielfach Handlungsspielräume sinnvoll ausschöpft. Das gilt bereits für die Bezeichnung der Verwertungsgesellschaften, die erfreulicherweise ihren eingeführten Namen – „Verwertungsgesellschaften“ – behalten können und nicht als „Organisationen für die kollektive Rechtewahrnehmung“ tituliert werden müssen. An einigen Stellen besteht allerdings noch deutlicher Klarstellungs- bzw. Ergänzungsbedarf.

Bevor nachfolgend auf einzelne Normen und deren Begründung eingegangen wird, sollen zunächst vier aus kulturpolitischer Sicht besonders wichtige Aspekte hervorgehoben werden:

1. Soziale und kulturelle Zwecke
Das bestehende Urheberrechtswahrnehmungsgesetz sieht vor, dass kulturell bedeutende Werke und Leistungen zu fördern sind und Verwertungsgesellschaften „Vorsorge- und

Unterstützungseinrichtungen“ einrichten sollen. Diese „Soll-Vorschrift“ im geltenden Recht wird durch die vorgeschlagene Regelung in § 32 VGG-E, die als bloße „Kann-Vorschrift“ ausgestaltet ist, deutlich herabgestuft.

Der Deutsche Kulturrat fordert, die bisherige – weitgehend verbindliche – Vorgabe für Verwertungsgesellschaften beizubehalten. Verwertungsgesellschaften in Deutschland sind mehr als Inkassoeinrichtungen zur Einziehung von Vergütungsansprüchen aus der Nutzung urheberrechtlich geschützter Werke. Verwertungsgesellschaften haben traditionell auch einen kulturpolitischen Auftrag. Die Vorsorge- und Unterstützungseinrichtungen der Verwertungsgesellschaften besitzen darüber hinaus eine wichtige staatsentlastende Funktion. Gerade durch die kulturellen und sozialen Aufgaben kommt der Charakter und das Selbstverständnis von Verwertungsgesellschaften als „Selbsthilfeorganisationen“ der Urheber und Rechteinhaber besonders deutlich zum Ausdruck.

Der Deutsche Kulturrat sieht ferner das Erfordernis, dass nicht nur in § 32 Abs. 2 VGG-E auf die Förderung kulturell bedeutender Werke und Leistungen abgestellt wird, sondern dass diese Förderung nach wie vor über den Verteilungsplan möglich sein muss, so dass den Verwertungsgesellschaften mindestens zwei gesetzlich festgelegte Instrumente zur Förderung kulturell bedeutender Werke und Leistungen an die Hand gegeben werden.

Weiter hält es der Deutsche Kulturrat, wie schon in seiner Stellungnahme vom 15.09.2014 formuliert, für erforderlich, klarzustellen, dass die Verwertungsgesellschaften auch kulturpolitische Initiativen sowie Initiativen zur Stärkung des Urheberrechts unterstützen können.

2. Erlaubnispflicht
In seiner Stellungnahme vom 15.09.2014 hat sich der Deutsche Kulturrat für die Beibehaltung der in Deutschland bewährten Erlaubnispflicht für Verwertungsgesellschaften ausgesprochen. Im VG-Richtlinie-Umsetzungsgesetz wird diese Erlaubnispflicht für deutsche Verwertungsgesellschaften vorgeschrieben. Für Verwertungsgesellschaften aus dem EU-Ausland ist hingegen keine Erlaubnispflicht vorgesehen, vielmehr gilt das Sitzlandprinzip. Dem Deutschen Patent- und Markenamt wird die Aufgabe zugedacht, dass es überprüft, ob Verwertungsgesellschaften aus dem EU-Ausland, die in Deutschland tätig werden, möglicherweise gegen das im Sitzland geltende Recht verstoßen. Diese Regelung erscheint wenig praxistauglich. Der Deutsche Kulturrat fordert daher, dass auch Verwertungsgesellschaften aus dem EU-Ausland zumindest für den von der Richtlinie nicht erfassten Bereich, etwa die Wahrnehmung von verwertungsgesellschaftspflichtigen Rechten eine Erlaubnis des Deutschen Patent- und Markenamtes benötigen. Der Deutsche Kulturrat stützt sich bei dieser Forderung auf Erwägungsgrund 12 der EU-Richtlinie, der weitergehende Spielräume eröffnet.

Sollte das BMJV eine Erlaubnispflicht für Verwertungsgesellschaften aus dem EU-Ausland für europarechtlich bedenklich halten, so sollte zumindest klargestellt werden, dass die Vermutungsregeln im VGG-E für Verwertungsgesellschaften mit Sitz in Deutschland gelten.

3. Sicherheitsleistung
Die gerichtliche Durchsetzung der Geräte- und Speichermedienvergütung dauert häufig viele Jahre. Während dieser Zeit zahlen die Hersteller und Importeure keinerlei Vergütungen, obwohl ihre Geräte- und Speichermedien für gesetzlich erlaubte Vervielfältigungen genutzt werden können. Es kommt hinzu, dass die Gefahr besteht, dass Vergütungsschuldner am Ende eines erfolgreich geführten Prozesses zahlungsunfähig sind. Bereits seit vielen Jahren wird deshalb vom Deutschen Kulturrat gefordert, eine Hinterlegungspflicht für gesetzliche Vergütungsansprüche einzuführen. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD wurde eine entsprechende Regelung zugesichert. Der Deutsche Kulturrat ist deshalb sehr erfreut, dass mit der in § 107 VGG-E neu eingeführten „Sicherheitsleistung“ dem vorgetragenen Anliegen Rechnung getragen wird.

4. Kosten
Der Deutsche Kulturrat gibt zu bedenken, dass die bei den Verwertungsgesellschaften mit der Umsetzung des Verwertungsgesellschaftengesetzes veranschlagten Kosten sehr niedrig angesetzt sind. Die vom europäischen und dem deutschen Gesetzgeber geforderten Änderungen in den Statuten, der Arbeitsweise und der Transparenz der Verwertungsgesellschaften erfordern umfängliche Maßnahmen und Entscheidungsprozesse, die nach den Vorausschätzungen der Verwertungsgesellschaften den veranschlagten Betrag deutlich übersteigen werden. Die entstehenden Kosten werden zu Lasten der Ausschüttungen an die Urheber, Leistungsschutzberechtigten und anderen Rechteinhaber gehen.

Im Folgenden meldet der Deutsche Kulturrat zu weiteren einzelnen Normen und Begründungen Änderungs- bzw. Klarstellungsbedarf an:

§§ 2, 3, 4 Verwertungsgesellschaft, Abhängige Verwertungseinrichtung, Unabhängige Verwertungseinrichtung
Die vorgeschlagene Definition einer Verwertungsgesellschaft lehnt sich eng an das bisherige Recht und die Vorgaben der EU-Richtlinie an und ist nicht zu beanstanden. Der Deutsche Kulturrat begrüßt darüber hinaus, dass auch unabhängige Verwertungseinrichtungen erfasst werden. Als problematisch erachtet der Deutsche Kulturrat allerdings, dass diese gewinnorientierten Organisationen, die mit Verwertungsgesellschaften in einem unmittelbaren Wettbewerb stehen können, deutlich weniger Vorgaben unterliegen als Verwertungsgesellschaften. Wichtig ist in diesem

Zusammenhang zunächst, dass der Hinweis in der Begründung zu § 4 VGG-E, wonach diese Verwertungseinrichtungen keine erhebliche Rolle für den deutschen Markt spielen, nicht den Tatsachen entspricht (vgl. nur Bereiche wie Hintergrundmusik, Werbung oder Games). Daher wird es für die Funktionsfähigkeit und Relevanz der europäischen Verwertungsgesellschaften essentiell sein, dass die kommerziellen Verwertungseinrichtungen zumindest insofern, als sie wie Verwertungsgesellschaften agieren, ebenso wie diese reguliert werden. Das BMJV wird deshalb dringend gebeten zu prüfen, inwieweit noch weitere Vorgaben des VGG auf unabhängige Verwertungseinrichtungen Anwendung finden können.

§ 5 Rechtsinhaber
Der Deutsche Kulturrat geht davon aus, dass § 5 Abs. 1 VGG-E auch Verlage erfasst und diese aufgrund des Verlagsvertrages in angemessener Weise an den Einnahmen der Verwertungsgesellschaften aufgrund von Nutzungsrechten oder gesetzlichen Vergütungsansprüchen partizipieren können. Vor dem Hintergrund von bereits mehrjährigen gerichtlichen Auseinandersetzungen und der damit verbundenen Rechtsunsicherheit für Verwertungsgesellschaften hält es der Kulturrat aber für unerlässlich, diese zentrale Frage in dem Gesetzentwurf unmissverständlich zu regeln.

§ 10 Zustimmung zur Rechtswahrnehmung
Aus Sicht des Deutschen Kulturrates sollte in der Begründung klargestellt werden, dass bei gesetzlichen Fiktionen, wie bei der Kabelweitersendung nach § 50 VGG-E, eine Zustimmung nicht erforderlich ist.

§ 11 Nutzungen für nicht kommerzielle Zwecke
Der Deutsche Kulturrat erachtet es als positiv, dass von einer gesetzlichen Definition der nicht-kommerziellen Nutzung abgesehen wurde. Er hatte dieses in seiner Stellungnahme vom 15.09.2014 auch so formuliert. Es ist richtig, dass die Verwertungsgesellschaften selbst die Bedingungen der Einräumung von Rechten zur nicht-kommerziellen Nutzung festlegen können. Der Deutsche Kulturrat geht davon aus, dass die Norm nicht auf gesetzliche Vergütungsansprüche Anwendung findet. Dieses sollte aus der Begründung hervorgehen.

§ *13 Voraussetzungen für die Mitgliedschaft*
Auch die Regelungen zur Mitgliedschaft und zu den Rechten der Mitgliederversammlung in den §§ 13 ff. VGG-E sollten rechtsformneutral ausgestaltet werden und mit deutschem GmbH-Recht vereinbar sein, das insbesondere keinen Aufnahmezwang kennt.

§ 19 Durchführung der Mitgliederversammlung; Vertretung
Der Deutsche Kulturrat erkennt an, dass mit § 19 Abs. 3 VGG-E eine größere Beteiligung der Mitglieder an Entscheidungsprozessen der Mitgliederversammlung intendiert ist. Er ist

der Meinung, dass mit einem Live-Stream der Mitgliederversammlung dieser Beteiligung hinreichend Rechnung getragen werden könnte. Eine elektronische „Live"-Beteiligung von Mitgliedern dürfte dagegen zu unabsehbaren organisatorischen Schwierigkeiten und enormen zusätzlichen Kosten führen.

Art. 6 (4) und Erwgr 23 der Wahrnehmungsrichtlinie enthalten gerade keine zwingende Verpflichtung der Verwertungsgesellschaften, ihren Mitgliedern die Ausübung aller Mitgliedschaftsrechte im Wege der elektronischen Kommunikation zu ermöglichen. Die als Vorlage dienende Regelung in § 118 (1) Satz 2 AktG ist aus gutem Grund nur eine „Kann-Vorschrift" und sieht vor, dass die elektronische Kommunikation auf einzelne Rechte eingeschränkt werden kann. Die elektronische Ausübung des Stimmrechts und sonstiger Teilnahmerechte ist mit zahlreichen technischen und rechtlichen Schwierigkeiten und einem hohen Missbrauchs- und Manipulationsrisiko verbunden, die sich bei politischen Parteien und Aktiengesellschaften in der Vergangenheit immer wieder als unüberwindbar herausgestellt hat. Unserer Kenntnis nach gibt es aktuell keine einzige größere Aktiengesellschaft, die von der Möglichkeit des § 118 (1) Satz 2 AktG Gebrauch macht und ihren Aktionären die elektronische Ausübung sämtlicher Mitbestimmungsrechte ermöglicht. Sinnvoll wäre dagegen, wenn die Verwertungsgesellschaften Einzelheiten dazu in ihren Statuten selbst festlegen.

Mit Blick auf § 19 Abs. 4 VGG-E sollte der Gesetzgeber es den Verwertungsgesellschaften überlassen, Beschränkungen der Vertretungsbefugnis in ihren Satzungen vorzusehen. Das gilt insbesondere für die Möglichkeit der Beschränkung der Zahl der Vollmachten sowie für die Vorgabe, dass sich nur Mitglieder derselben Berufsgruppe gegenseitig vertreten können. Ansonsten werden in den Verwertungsgesellschaften, in denen bisher ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den einzelnen Mitgliedergruppen herrscht, deutliche Ungleichgewichte entstehen.

Weiterhin sollten die Verwertungsgesellschaften, wie in der VG-Richtlinie vorgesehen, nach wie vor die Möglichkeit haben, die Stimmrechte nach Ausschüttung und Dauer der Zugehörigkeit zu gewichten.

§ 20 Mitwirkung der Berechtigten, die nicht Mitglieder sind
Der Deutsche Kulturrat bittet zu prüfen, inwieweit Delegiertenvertreter bei einer als GmbH verfassten Verwertungsgesellschaft rechtlich zulässig stimmberechtigt an Entscheidungen der Gesellschafterversammlung mitwirken können. Stattdessen könnte die Schaffung eines eigenen Gremiums der Delegiertenversammlung erwogen werden.

§ 22 Aufsichtsgremien
Diese Regelung stellt eine erhebliche Gefährdung des ehrenamtlichen Engagements

innerhalb der Verwertungsgesellschaften dar. Mitglieder einer Verwertungsgesellschaft (Urheber, Verlage etc.) sind erfahrungsgemäß nicht bereit, ihren versammelten Kollegen (Wettbewerbern) Auskunft über ihr Tantiemenaufkommen zu geben. Die Regelung steht damit auch im Widerspruch zum Ziel der Richtlinie, die Teilhabe der Berechtigten an den Belangen der Verwertungsgesellschaft zu stärken.

Bei den verlangten Auskünften handelt es sich nicht nur für jedes einzelne Mitglied um höchst sensible personenbezogene Daten, sondern speziell bei Verlagsmitgliedern auch um unmittelbar wettbewerbsrelevante Informationen. Hier sollte deshalb geprüft werden, inwieweit es mit der VG-Richtlinie vereinbar ist, Auskünfte lediglich in bestimmten Größenordnungen zu erteilen.

§ 25 Anlage der Einnahmen aus den Rechten
Ob Verwertungsgesellschaften überhaupt verpflichtet sind, Einnahmen mündelsicher anzulegen, ist derzeit stark umstritten. Sofern an der Bestimmung des § 25 VGG-E festgehalten wird, hält der Deutsche Kulturrat den Verweis in Satz 2 auf die in § 1807 Abs. 1 Nr. 5 BGB genannten Kreditinstitute aber für zu eng. Vor dem Hintergrund der Überprüfbarkeit durch den Wirtschaftsprüfer gem. § 57 Abs. 2 VGG-E sollte eine Lösung gefunden werden, die einen angemessenen Ausgleich zwischen Anlagensicherheit und Flexibilität schafft.

§ 27 Verteilungsplan
Hier wäre aus Sicht des Deutschen Kulturrates eine Klarstellung erforderlich, dass weiterhin mit Hilfe des Verteilungsplans kulturell bedeutsame Werke und Leistungen besonders berücksichtigt werden können. Zum anderen sollte klargestellt werden, dass Verwertungsgesellschaften, die Urheber und Verlage vertreten, die Verteilung nach einheitlichen Quoten – und unabhängig von der Frage, wer die Rechte bei der Verwertungsgesellschaft eingebracht hat – vornehmen können.

§ 28 Verteilungsfrist
Der Deutsche Kulturrat hatte bereits in seiner Stellungnahme vom 15.09.2014 darauf hingewiesen, dass der Zeitrahmen von neun Monaten, innerhalb derer die Verteilung erfolgen muss, sehr knapp bemessen ist. In jedem Fall sollte aus Sicht des Deutschen Kulturrates klargestellt werden, dass wie bisher längere Meldezeiträume der Rechtsinhaber bei Verwertungsgesellschaften möglich sind. Ferner darf das Gebot der zeitnahen Ausschüttung nicht dazu führen, dass die Kosten für Ausschüttungen unverhältnismäßig ansteigen und im schlimmsten Fall die Einnahmen vollständig nivellieren.

§ 37 Hinterlegung; Zahlung unter Vorbehalt
Der Gesetzentwurf sieht davon ab, eine Hinterlegungspflicht für gesetzliche

Vergütungsansprüche zu schaffen. Für den Bereich der Geräte- und Speichermedienvergütung bietet § 107 VGG-E eine sinnvolle Lösung an. Offen bleibt, wie bei sonstigen gesetzlichen Vergütungsansprüchen zu verfahren ist. Der Kulturrat bittet, dies im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen.

§ 38 Tarife
Diese Regelung muss aus Sicht des Deutschen Kulturrates mit Blick auf den intendierten Wettbewerb auch auf Verwertungsgesellschaften aus dem EU-Ausland und auf unabhängige Verwertungseinrichtungen angewandt werden.

§ 41 Auskunftspflicht der Nutzer
Der Deutsche Kulturrat teilt die Einschätzung, dass Endverbrauchern keine Auskunftspflichten auferlegt werden sollten. Er hält eine Begrenzung der Auskunftspflichten auf kommerzielle Nutzer, wie es in der Begründung anklingt, aber jedenfalls für unzureichend. Die Frage, wer Nutzer ist, richtet sich auch weiterhin nach den Regeln des materiellen Urheberrechts. Dies sollte klargestellt werden.

§§ 49, 50, 51 Vermutung bei gesetzlichen Vergütungsansprüchen/Außenseiter bei Kabelweitersendung/Vergriffene Werke
Der Deutsche Kulturrat ist der Auffassung, dass die gesetzlichen Vermutungs- und Fiktionsregelungen nach §§ 49 ff. VGG-E nur auf Verwertungsgesellschaften mit Sitz in Deutschland Anwendung finden dürfen. Zugleich muss auch sichergestellt werden, dass die Vermutungs- und Fiktionsregelung zugunsten der deutschen Verwertungsgesellschaften nicht durch das Auftreten einer Verwertungsgesellschaft aus dem EU-Ausland entfällt.

§ 56 Informationen für die Allgemeinheit
Der Deutsche Kulturrat sieht die gesellschaftlichen und politischen Anforderungen nach mehr Transparenz bei Verwertungsgesellschaften. Einige Verwertungsgesellschaften haben hierzu in den letzten Jahren bereits deutliche Anstrengungen unternommen und Verbesserungen erreicht. Es besteht deshalb aus Sicht des Kulturrats kein Anlass, über die Vorgaben der VG-Richtlinie hinauszugehen und eine Veröffentlichung von vollständigen Gesamtverträgen, die Geschäftsgeheimnisse enthalten können, auf der Internetseite vorzuschreiben. Möglich wäre, dass, analog zu der zu veröffentlichenden Liste von Gegenseitigkeitsverträgen, auch eine Liste der Gesamtverträge veröffentlicht würde. Eine Offenlegung der Verträge ist auch zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen nicht geboten. Die geschlossenen Gesamtverträge müssen darüber hinaus ohnehin dem DPMA vorgelegt werden.

§ 85 Befugnisse der Aufsichtsbehörde
Der Deutsche Kulturrat sieht das Erfordernis, dass die Befugnisse in § 85 auch gegenüber

Verwertungsgesellschaften aus dem EU-Ausland sowie unabhängige Verwertungseinrichtungen Anwendung finden müssen, sofern eine Erlaubnispflicht besteht.

§ 92 Zuständigkeit für Streitfälle nach dem Urheberrechtsgesetz und für Gesamtverträge
Bereits in seiner Stellungnahme vom 15.09.2014 hat der Deutsche Kulturrat formuliert, dass er die Schiedsstelle als geeignete Stelle ansieht. Er hat zugleich gefordert, dass deren Ressourcen deutlich erhöht werden. Letzteres gilt auch für nachfolgende gerichtliche Instanzen.

§ 112 Empirische Untersuchung zu Geräten und Speichermedien
Der Deutsche Kulturrat ist sehr erfreut, dass seine Monita an den geltenden Vorschriften im vorliegenden Referentenentwurf aufgenommen und einer Lösung zugeführt wurden.

§ 134 Übergangsvorschrift
Der Deutsche Kulturrat ist der Auffassung, dass die gewählten Fristen zur Umsetzung des Gesetzes in den Verwertungsgesellschaften sehr knapp bemessen sind. Die Umsetzung wird mit erheblichen Kosten verbunden sein. Gerade mit Blick auf die entstehenden Kosten, die zu Lasten der Rechtsinhaber gehen, wäre die Verlängerung der Frist auf zwölf Monate angemessen.

Im Zuge des laufenden Gesetzgebungsverfahrens regt der Deutsche Kulturrat die nachfolgenden Änderungen im Urheberrechtsgesetz an:

§ 40 Verträge über künftige Werke
Mit dem Verwertungsgesellschaftengesetz wird die Kommunikation zwischen Rechtsinhaber und Verwertungsgesellschaften in verschiedenen Bereichen auf elektronische Kommunikation verlagert. Dieses ist zu begrüßen und entspricht dem gegenwärtigen Stand der Technik. Der Deutsche Kulturrat regt an, zusätzlich in § 40 UrhG zu regeln, dass auf das Schriftformerfordernis bei Verträgen über künftige Werke ausschließlich im Hinblick auf Wahrnehmungsverträge von Verwertungsgesellschaften verzichtet werden kann. Dieses würde einen Beitrag zum Abbau von Bürokratie leisten.

§ 63a Gesetzliche Vergütungsansprüche
Hier sollte die Gelegenheit zur Klarstellung ergriffen und formuliert werden, dass Verleger an gesetzlichen Vergütungsansprüchen partizipieren können.

Darüber hinaus sieht der Deutsche Kulturrat Handlungsbedarf zur Identitätsfeststellung von Berechtigten, um zu verhindern, dass Wahrnehmungsverträge für „fiktive“ Rechteinhaber geschlossen werden. Hierbei sollte sich der Gesetzgeber an den Vorschriften von § 94 Absatz 4 TKG orientieren.

14. August 2015

Copyright: Alle Rechte bei Deutscher Kulturrat