

14.08.2015

Mehr Transparenz bei Verwertungsgesellschaften und Verfügbarkeit für Nutzer

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes gegenüber dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Zum Referentenentwurf 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 („VG-Richtlinie-Umsetzungsgesetz“) sowie zu weiteren Änderungen des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv

Team Digitales und Medien

Markgrafenstr. 66

10969 Berlin

digitales@vzbv.de

www.vzbv.de

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
II. Zusammenfassung der Forderungen	3
III. Anmerkungen im Einzelnen	4

I. Einleitung

Der Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2014/26/EU schlägt eine Reform des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes vor, die sowohl das Verhältnis von Rechtsinhabern untereinander, aber auch die Beziehung zu kommerziellen Nutzerinnen und Nutzern (etwa Anbieter von Musikstreaming-Diensten) zu den Verwertungsgesellschaften umfasst. Gleichwohl sind auch Verbraucherinnen und Verbraucher von der nationalen Umsetzung betroffen. **Die Verfügbarkeit von Werken sowie die Bedingungen, unter denen diese Verbrauchern zugänglich gemacht, von diesen genutzt und weitergegeben werden können, hängen ganz wesentlich von den strukturellen Beziehungen der Rechtsinhaber zu ihren Vertragspartnern ab.** Außerdem unterliegt die Rolle des Verbrauchers einem Wandel: indem die nicht kommerzielle Weitergabe von Werken im digitalen Raum zunehmend Teil der Alltagskommunikation wird und, weil Nutzer zunehmend selbst zu Urhebern werden, wenn sie bspw. im Internet etwas unter Open Content-Lizenzen veröffentlichen. Auch das erklärte Ziel der EU-Kommission, mit der Richtlinie zu einem einheitlichen europäischen Binnenmarkt und zu einer größeren Mobilität digitaler Güter und Dienstleistungen beizutragen, ist in erster Linie ein verbraucherpolitisches Ziel. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt daher die Möglichkeit zur Stellungnahme anlässlich der Umsetzung in nationales Recht.

II. Zusammenfassung der Forderungen

1. Nutzung für nicht kommerzielle Zwecke: Creative Commons-Lizenzen zulassen

Die Regelung in § 11 E-VVG (Verwertungsgesellschaftengesetz) setzt als richtigen und wichtigen Schritt die Vorgabe der Richtlinie um, ihren Mitgliedern zu erlauben, auch einzelne Werke unter nicht kommerziellen Lizenzen zu veröffentlichen. Allerdings fehlt es hier an einer gesetzgeberischen Definition des Begriffs „nicht kommerziell“, sodass zu befürchten ist, dass die Mitgliederversammlungen der Verwertungsgesellschaften eine zu enge Regelung treffen, die es den Berechtigten nicht ermöglicht, möglichst flexibel und leicht von der Befugnis Gebrauch machen zu können. Denkbar wäre, dass die Lizenzvereinbarungen unter Creative Commons als Orientierung für eine solche Erlaubnis dienen können.

2. Aufsicht stärken

Die Vorschläge zur Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften werden dahingehend begrüßt, dass künftig auch die gebietsübergreifende Vergabe von Online-Rechten an Musikwerken beaufsichtigt werden soll. Darüber bleibt der Referentenentwurf hinter den Möglichkeiten und dem, was aus Sicht des vzbv notwendig ist, zurück. Eine effektivere Gestaltung und insgesamt die Stärkung der Aufsichtsbehörde ist aus den Regelungen des §§ 75 ff. E-VVG nicht erkennbar. Die Empfehlungen der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ sollten aufgegriffen werden, um die Aufsichtsbehörde zu mehr Kontrollbefugnissen zu ermächtigen.

3. Vielfalt und Verfügbarkeit bei Online-Diensten sicherstellen

Die europaweite Vergabe von Online-Rechten an Musikwerken zu vereinfachen und zu fördern, trägt zum Erreichen eines Digitalen Binnenmarkts für Verbraucher bei. Mehr Verfügbarkeit grenzüberschreitender Online-Angebote mit Musikinhalten ist ein zentrales Anliegen für Verbraucherinnen und Verbraucher. Wichtig ist, dass die Wettbewerbsfreiheit der Verwertungsgesellschaften nicht zu weniger Vielfalt und einer Zersplitterung der Dienste führt, mit der Verbraucher letztlich keinen Mehrwert verbinden oder eine übermäßige Konzentration an Urheberrechts-Verwaltungsdiensten zu Nachteilen für Verbraucher führt.

III. Anmerkungen im Einzelnen

§ 11 E-VVG, Zur nicht kommerziellen Nutzung

Die Umsetzung der Richtlinie zielt hier darauf ab, die Verwendung von urheberrechtlich geschützten Werken für den nicht kommerziellen Gebrauch (z.B. im Wege der Creative Commons-Lizenzen) durch Mitglieder von Verwertungsgesellschaften zu ermöglichen. Dies ist für Verbraucher von zentraler Bedeutung, da einerseits immer mehr Nutzer selbst Musikstücke und andere kreative Werke im Internet veröffentlichen, andererseits die „freie“ Verbreitung von Werken zu mehr Freiheit im Umgang der Rezipienten mit diesen Werken führt.

Eine gesetzliche Definition „nicht kommerzieller Nutzungen“ ist aus Sicht des vzbv zu begrüßen, damit die Berechtigten flexibel und leicht von der Befugnis Gebrauch machen können. Auf eine einheitliche und höchstrichterliche Rechtsprechung zur nicht kommerziellen Nutzung können Rechtsinhaber und Nutzer nicht zurückgreifen. Die für die nicht kommerzielle Nutzung zumeist verwendeten Creative Commons-Lizenzvereinbarungen haben von Seiten der Gerichte bislang nicht die für die Geltung als einheitlicher Maßstab erforderliche Anerkennung erfahren. Die von Creative Commons gelieferte Definition ist zudem selbst auslegungsbedürftig. Im Ergebnis ist der Begriff der nicht kommerziellen Nutzung aus Sicht sowohl von Urhebern als auch von Nutzern insgesamt auslegungsbedürftig. Es ist jedoch festzuhalten, dass die Creative Commons-Lizenzen ein erhebliches Maß an Rechtssicherheit für die Beteiligten bewirken. Die so gewonnene Rechtssicherheit kann dadurch gefestigt werden, dass eine Definition geschaffen wird, die sich an der Creative Commons-Lizenzvereinbarung für nicht kommerzielle Nutzung orientiert.

Eine nähere Definition nicht kommerzieller Nutzungen ist auch im Sinne von mehr Rechtsklarheit sinnvoll. Die teilweise von der Rechtsprechung enger gefasste Definition als in den Lizenzbestimmungen für nicht kommerzielle Creative Commons-Lizenzen – beschränkt auf rein private Nutzung – verwirrt Urheber und Nutzer gleichermaßen. Dies ist nicht im Interesse der Nutzer und erzeugt entgegen der weitverbreiteten Anwendung der Creative Commons-Lizenzen Rechtsunklarheit bei Verbrauchern.

Im Hinblick auf Mehrgebietslizenzen mag ebenfalls sinnvoll sein, eine klare Abgrenzung des Begriffs der nicht kommerziellen Nutzung auf europäischer Ebene festzuschreiben. **Diese sollte - unter Berücksichtigung der Creative Commons-Lizenzvereinbarungen - jedoch mit den anderen europäischen Verwertungsgesellschaften erarbeitet und auf EU-Ebene koordiniert werden.** Ein nationaler Alleingang wäre im Hinblick auf einen solchen Zweck kontraproduktiv.

§ 19 ff. E-VVG Anwendung auf Nicht-Mitglieder

Derzeit sind erst wenige Verbraucher Mitglieder von Verwertungsgesellschaften. Mit der im Referentenentwurf angelegten Zulassung nicht kommerzieller Lizenzierungen dürfte es auch für nicht-professionelle Akteure attraktiver werden, Mitglied einer Verwertungsgesellschaft zu werden oder dieser bestimmte Rechte (etwa Senderechte) zur Wahrnehmung einzuräumen. § 20 E-VVG verbessert die Möglichkeiten der Mitbestimmung über wesentliche Fragen wie Verteilungspläne, sodass für Verbraucher, die nicht professionell als Urheber wirken, ein Anreiz der Beteiligung entsteht. Die Ausübung von Mitbestimmungsrechten spiegelt sich insbesondere in den mit § 20 Abs. 2 Nr. 3 – 5 E-VVG verbesserten Möglichkeiten zur (beratenden) Partizipation und Entscheidungsbefugnis über wahrnehmungsrechtliche Angelegenheiten wider.

§ 35 E-VVG, Gesamtverträge

Auch in Bezug auf den Abschluss von Gesamtverträgen hält der vzbv die bestehende Regelung für sachdienlich. Sie befördert die Gleichbehandlung aller Nutzer und verhindert die Diskriminierung einzelner. Die Regelung in § 35 Abs. 2 E-VVG erweitert das Instrument des Gesamtvertrags auf Fälle, bei denen die Nutzungsrechte von mehr als einer Verwertungsgesellschaft eingeräumt werden müssen. Wenn damit insbesondere bei der gebietsüberschreitenden Vergabe von Online-Rechten eine zügigere Rechteeinräumung verbunden ist, begrüßt der vzbv diesen Regelungsvorschlag. Eine Verbesserung der Verfügbarkeit von Werken ist für Verbraucher ein zentrales Anliegen im Zuge des Umsetzungsgesetzes zur Richtlinie.

§§ 53 – 58 E-VVG, Informationspflichten und Transparenz

Die Vorschriften zur Informationspflicht der Verwertungsgesellschaften gegenüber Rechtsinhabern, Berechtigten und der Allgemeinheit bewirken mehr Transparenz und schaffen so mehr Akzeptanz für die Verwertungsgesellschaften bei Verbrauchern. § 55 Abs. 1 E-VVG verleiht Verbrauchern den Anspruch, Informationsanfragen bei Verwertungsgesellschaften über die von diesen wahrgenommenen Werke zu stellen. § 56 E-VVG schafft mehr Transparenz, wenn er zur Veröffentlichung aller im Zusammenhang mit der Rechtswahrnehmung bedeutsamen Informationen verpflichtet, und insbesondere zur Veröffentlichung der Gesamtverträge und des Verteilungsplanes gegenüber der Allgemeinheit explizite Regelungen vorsieht.

Zudem tragen die Veröffentlichung von Jahresabschluss und jährlichem Transparenzbericht dazu bei, das Verständnis für die Tätigkeit der Verwertungsgesellschaften zu erhöhen und die Akzeptanz bei den Verbrauchern zu stärken. Die detaillierten Vorga-

ben zum Inhalt des Transparenzberichts (gem. Anlage 2 zu § 58 Abs. 2 E-VVG) sind dazu hilfreich.

Diesen Vorschriften kommt auch eine Kontrollfunktion für die Tätigkeit der Verwertungsgesellschaften zu, die der vzbv ausdrücklich begrüßt. Missbräuchliche Geschäftsgebaren und nicht korrekte Abrechnungen werden so ihrer Grundlage, der Verheimlichung bzw. fehlenden Überprüfbarkeit durch Dritte, entzogen.

§§ 59 ff. E-VVG, Online-Rechte an Musikwerken

Der vzbv begrüßt das mit den §§ 59 ff. E-VVG beabsichtigte Ziel der verbesserten Vergabe von Online-Rechten an Musikwerken. Bereits die Vorgaben der Richtlinie beabsichtigen damit ein wichtiges Ansinnen der Europäischen Kommission umzusetzen, die Verfügbarkeit von Werken gebietsübergreifend zu vereinfachen und so einen Digitalen Binnenmarkt für Verbraucher zu schaffen. Denn die mangelnde Angebotsvielfalt an Musikdiensten zumindest in Teilen des europäischen Wirtschaftsraums und die durch den komplizierten Rechteerwerb verursachte mangelnde Repertoire-Vielfalt sind für Verbraucher ein Ärgernis.

Ob allerdings die in den §§ 59 ff. E-VVG vorgesehenen Ausnahmen (von den sonst verpflichtenden Regelungen zu angemessenen und gleichen Nutzungsbedingungen für Rechtsinhaber) nicht möglicherweise zu weniger Verfügbarkeit und Vielfalt für Verbraucher führen, vermag der vzbv nicht abschließend zu beurteilen. Die in § 60 Abs. 2 E-VVG vorgesehene Befreiung vom Abschlusszwang birgt jedenfalls die Gefahr einer Zersplitterung attraktiver Repertoires zwischen verschiedenen kommerziellen Nutzern, was zu weniger Verfügbarkeit und Vielfalt führen kann und damit nachteilig für Verbraucher wäre. Ob diese Zersplitterung durch mehr Vielfalt und Verfügbarkeit auf europäischer Ebene – wo dann eine Vielzahl von kommerziellen Nutzern zur Verfügung stehen – aufgewogen wird, wird die Marktentwicklung zeigen.

Zielführend erscheint dafür der Ansatz, ein für alle Verwertungsgesellschaften in der EU geltendes „level playing field“ zu errichten und sie zu einer digitalen Identifizierung der Werke zu verpflichten. Wenn damit eine effizientere Rechtevergabe ermöglicht wird und Musikdienste einfacher und schneller Rechte erwerben können, dürften Verbraucher von mehr Vielfalt profitieren. Auch die Möglichkeit, dass, wenn einzelne Verwertungsgesellschaften diesen Verwaltungsaufwand nicht leisten können, sie größere Verwertungsgesellschaften dazu verpflichten können ihr Repertoire mitzuverwalten, um Mehrgebietslizenzen zu vergeben, erscheint sinnvoll, um Nischenrepertoires nicht zu benachteiligen. Der vzbv gibt jedoch zu bedenken, dass kleinere, unattraktivere Repertoires mit der Aufhebung der Verpflichtung, dass diese nur zu angemessenen Bedingungen der Verwertungsgesellschaft zur Wahrnehmung übertragen werden dürfen, künftig dann möglicherweise nicht mehr von den Rechtsinhabern den Verwertungsgesellschaften zur Wahrnehmung für die Online-Rechte angeboten werden. Damit würde im Bereich der gebietsübergreifenden Vergabe von Online-Rechten für Musikwerke die Vielfalt für Verbraucher eingeschränkt. Eine damit verbundene geringere Wahlfreiheit und höhere Preise für Verbraucher stehen auch zu befürchten, wenn nur noch wenige Verwertungsgesellschaften den Markt für Online-Rechte an Musikwerken beherrschen und schlechtere Bedingungen für Musikdienste die Folge

davon sind. Die wettbewerbsbehördlichen Instrumente der europäischen Union sollten genutzt werden, um etwaigen übermäßigen Konzentrationstendenzen entgegenzuwirken.

§ 75 ff. E-VVG, Aufsicht

Eine funktionierende Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften, die in Deutschland als staatlich gewollte Monopole konstruiert und insofern nur begrenzt dem Wettbewerb ausgesetzt sind, ist aus Verbraucher- und Nutzersicht unerlässlich. Der Referentenentwurf liefert hierzu sinnvolle Ansätze, die die Aufsicht stärken, effektive Ermächtigungen und dazu gesondert bereitgestellte Ressourcen (die in Ziffer E.3 genannten 400.000 EUR an Erfüllungsaufwand sollen immerhin auch für Beaufsichtigung der Pflichten zu Transparenz und Berichtswesen bereitgestellt werden) sind der Begründung jedoch in zu geringem Maße zu entnehmen.

Die nun in § 85 E-VVG vorgeschlagenen Regelungen zu den Befugnissen der Aufsichtsbehörde stellen nur eine marginale Erweiterung der bisherigen Kompetenz der Staatsaufsicht dar, wie etwa das Recht an Gremiensitzungen der Verwertungsgesellschaften teilzunehmen. Die Ermächtigung zu geeigneten Sanktionen und Maßnahmen bedeuten keine sinnvolle Stärkung der Aufsichtsbehörde gegenüber dem status quo.

Der vzbv hat bereits angeregt, die seinerzeit von allen Bundestagsfraktionen mitgetragenen Empfehlungen der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ umzusetzen:

Die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ sowie die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ empfehlen der Bundesregierung, die Aufsicht anzuhalten, sich nicht auf eine Evidenzkontrolle zu beschränken, sondern im Einzelfall zu kontrollieren, dass die Verwertungsgesellschaften ihren gesetzlichen Verpflichtungen ordnungsgemäß nachkommen.“¹

Auch die Empfehlung der Enquete-Kommission, die Aufsichtsbehörde mit den erforderlichen personellen Ressourcen auszustatten, sollte aufgegriffen werden. Damit insbesondere eine proaktive Kontrolle speziell der Verteilungspläne, der Beteiligungsmöglichkeiten von Mitgliedern und Wahrnehmungsberechtigten tatsächlich vollzogen werden kann.

Ein fairer Ausgleich für kreatives Schaffen stellt aus Verbrauchersicht einen akzeptablen Gesellschaftsvertrag dar. Die nun eingebrachten Informationspflichten und Transparenzregelungen (§§ 53 ff. E-VVG) tragen zu einer Erhöhung der nötigen Akzeptanz bei Pauschalabgaben bei und stellen erste Schritte hin zu einem allseits anerkannten Urheber-Nutzer-Ausgleich dar. Denn mit den Veröffentlichungspflichten werden sich die Verwertungsgesellschaften selbst verschärft kontrollieren.

Weitergehende Ermächtigungen, die Verpflichtung der Verwertungsgesellschaften gegenüber ihren Wahrnehmungsberechtigten und Nutzern haben, fehlen jedoch. Im Hinblick auf die Einhaltung von Sollvorschriften kann die Aufsichtsbehörde bislang le-

¹ Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland, BT-Drucksache 16/7000, S. 285

diglich Empfehlungen aussprechen. Auch kann sie keinen Einfluss auf die Geschäftsführung nehmen. Insbesondere gehört es nicht zu ihren Aufgaben, die Höhe von Vergütungsforderungen im Einzelfall auf Berechtigung zu prüfen und ggf. neu festzusetzen. Bei Auseinandersetzungen hierüber bleiben kommerzielle Nutzer also auf den Zivilrechtsweg verwiesen, der sich als ausgesprochen langwierig erwiesen hat.

Die Verpflichtung, dass das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) anderen Aufsichtsbehörden des europäischen Wirtschaftsraums bzw. der Europäischen Union Auskunft zu erteilen hat, dürfte insbesondere bezüglich der gebietsübergreifenden Vergabe von Online-Rechten nützlich sein. Auch wenn das DPMA künftig davon Gebrauch macht, über seine Maßnahmen öffentlich zu informieren, ist dies aus Verbrauchersicht zu begrüßen. Der vzbv würde es darüber hinaus begrüßen, wenn das DPMA zu mehr Berichtspflichten über seine Aufsichtstätigkeit angehalten wird.

§§ 92 ff. E-VVG, Schiedsstellenverfahren

Die Arbeit der Schiedsstelle wird nach Ansicht des vzbv durch die vorgesehene Aufhebung der Pflicht zu vorhergehenden Verhandlungen zu einem Gesamtvertrag beschleunigt. Auch die übrigen Regelungsvorschläge des Referentenentwurfs verleihen dem Schiedsstellenverfahren mehr Wirkungskraft und können so zu einer beschleunigten und insgesamt verbesserten Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Beteiligten führen. Im Ergebnis kann dies zu mehr verfügbaren Angeboten mit urheberrechtlich geschützten Inhalten für Verbraucher beitragen und den letztlich von Verbrauchern gezahlten Pauschalabgaben mehr Legitimation verleihen.

Die Entkopplung empirischer Untersuchungen von dem Erfordernis der Gesamtvertragsverhandlungen ist folgerichtig, wenn Verfahren über Gesamtverträge nicht mehr Voraussetzung für eine Anrufung der Schiedsstelle sein sollen. Mit der nun vorgesehenen Veröffentlichung der empirischen Untersuchungen wird das Zustandekommen der Gerätetarife für Verbraucher transparenter und nachvollziehbarer, was zu einer erhöhten Akzeptanz für die Pauschalabgaben beiträgt. Verbraucher leisten mit den Pauschalabgaben für ihre Nutzungen eine Art Urheber-Nutzer-Ausgleich. Ihr Interesse, über die Inhalte dieses Ausgleichs zu erfahren, ist legitim und sollte demgemäß vom Gesetzgeber berücksichtigt werden. Dementsprechend regt der vzbv an, dass **der Anteil an Urheberrechtsvergütungen am Kaufpreis auf der Rechnung ausgewiesen wird.**

Die bisherige Beteiligung der Verbraucherorganisationen über die Streitfälle zur Vergütungspflicht hinaus auszuweiten auf die Verfahren zur Durchführung einer empirischen Untersuchung hält der vzbv für sinnvoll. Verbraucher haben die Pauschalabgabe im Wege der Umlage durch die Gerätehersteller und Händler zu bezahlen. Nicht nur die Veröffentlichung der Untersuchung, die als Basis für eine Einigung über die Vergütung dient, sondern auch die Möglichkeit, bereits bei selbständigen Untersuchungen Stellung zu nehmen, sind daher wichtige Ansätze, um aus der Pauschalabgabe einen fundierten Urheber-Nutzer-Ausgleich zu machen.