

Bundesministerium der Justiz
und für Verbraucherschutz (BMJV)
Herrn Referatsleiter Matthias Schmid
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

Konrad-Adenauer-Ufer 11
RheinAtrium
50668 Köln

Telefon (0221) 650 65-151
Telefax (0221) 650 65-205
E-Mail office@grur.de
www.grur.org

11. August 2015

Vorab per E-Mail: referat-IIIIB3@bmjv.bund.de

Stellungnahme

der GRUR 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 sowie zur Änderung des Verfahrens betreffend die Geräte- und Speichermedienvergütung (VG-Richtlinie-Umsetzungsgesetz)

Sehr geehrter Herr Minister,
sehr geehrter Herr Schmid,

Ihrer Bitte um Stellungnahme zum o.g. Entwurf, die Sie mit Schreiben vom 17.06.2015 geäußert haben, will die Deutsche Vereinigung für Gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht e.V. (GRUR) gerne wie folgt nachkommen.

Die Deutsche Vereinigung für Gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht e.V. ist eine als gemeinnützig anerkannte wissenschaftliche Vereinigung sämtlicher auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes und des Urheberrechts tätigen Mitglieder von Berufsgruppen und Organisationen; das sind insbesondere Hochschullehrer, Richter, Beamte, Rechtsanwälte, Patentanwälte sowie Vertreter von Verbänden und Unternehmen.

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf diejenigen Fragen, die der Fachausschuss in einem Gespräch mit der zuständigen Abteilung des BMJV am 14.7.2015 erörtert hat und über die insoweit ein einheitliches Meinungsbild innerhalb der an der Debatte beteiligten Mitglieder des Fachausschusses entstanden ist. Soweit zu anderen Bereichen keine Stellungnahme bezogen wird, liegt dies insbesondere daran, dass diesbezüglich eine Abstimmung innerhalb der zur Verfügung stehenden Stellungnahmefrist nicht erfolgen konnte.

I. **Vorbemerkung**

1. Die GRUR e.V. hält das Anliegen des Entwurfs (im Folgenden: VGG-E), die Verwertungsgesellschaftenrichtlinie durch eine Zusammenfassung des bisherigen Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes (UrhWG) sowie der Verordnung über die Schiedsstelle für Urheberrechtsstreitfälle (UrhSchiedsV) in einem einzigen Gesetz für sinnvoll und die Umsetzung durch den Entwurf insoweit für systematisch gelungen.

Die Zusammenfassung zwingend umzusetzender Regeln mit optionalen Richtlinienbestimmungen sowie solchen Bestimmungen, die von der Richtlinie überhaupt nicht erfasst werden, stellt allerdings besondere Herausforderungen an die Rechtspraxis.

In der Konzeption problematisch erscheint es, dass der vielfach gesellschaftsrechtliche Ansatz auch auf treuhänderisch tätige Organisationen wie Verwertungsgesellschaften übertragen wird. Das schafft Probleme im Innenverhältnis zu den Mitgliedern (nachfolgend II.), die durch maßvolle Ergänzungen korrigiert werden sollten. Die Zusammenfassung von Regelungen, welche die Umsetzung von Richtlinienvorschriften bezwecken, mit Übernahmen aus den bisherigen Regelungen des UrhWG und der Urh-SchiedsV übernimmt unterschiedliche Begriffskonzepte, die Abstimmungsbedarf erzeugen (nachfolgend III.). Insgesamt fehlen Hinweise auf internationalprivat- und internationalverfahrenrechtliche Fragen, die sich überall dort stellen, wo nationale Regeln betroffen sind, die keine Umsetzung von Richtlinienbestimmungen darstellen und daher weder durch die nationale Aufsicht auf ihre Einhaltung kontrolliert werden können noch durch eine Anzeige bei anderen Aufsichtsbehörden Kontrollen bewirken können (nachfolgend IV.).

II. Innenverhältnis (Teil 2, Abschnitt 1)

2. § 16 VGG-E ermöglicht die Bildung von Kategorien unter Mitgliedern und Berechtigten. Die Zulässigkeit der Einführung solcher Verfahren wird allein durch die in Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie befindlichen, sehr allgemeinen Formulierungen geregelt. Dabei fehlt die Übernahme der in Art. 8 Abs. 9 VG-Richtlinie eröffneten Option, Einschränkungen jedenfalls aufgrund der Dauer der Mitgliedschaft oder der auf das Mitglied entfallenden Beiträge vorzusehen. Ob allein der Maßstab des § 16 Satz 1 VGG-E genügt, um solche Beschränkungen in der Satzung zu ermöglichen, ist zweifelhaft. Die Erläuterungen zu § 19 in der Begründung des VGG-E auf Seite 92 schließen diese Möglichkeit sogar explizit aus, denn dort ist im ersten Absatz zu lesen, dass der Entwurf von der Möglichkeit, „Einschränkungen des Stimmrechts aufgrund der Dauer der Mitgliedschaft oder des individuellen Umsatzes zuzulassen“ keinen Gebrauch macht. Die hierdurch belassene Lücke im VGG-E erzeugt die Gefahr, dass die hauptberuflich tätigen Kreativen von den in sehr viel größerer Zahl vorhandenen nebenberuflich Tätigen majorisiert werden können. Um diese Gefahr einzudämmen und jedenfalls eine richtlinienkonforme Auslegung zu ermöglichen, empfiehlt sich zunächst eine Streichung der genannten Passage auf S. 92 in der Begründung und statt dessen ein Hinweis darauf, dass § 16 VGG-E auch Art. 8 Abs. 9 der RL dahingehend umsetzt, dass angemessen auch Verfahrensregeln sind, welche die Stimmrechtsgewichtung an die Dauer der Mitgliedschaft und das auf das jeweilige Mitglied vereinigte Beitragsaufkommen binden. Klarer wäre zusätzlich eine Regelung, welche vorsieht, dass eine Verwertungsgesellschaft in ihrem Statut vorsehen darf, dass die Befugnis zur Teilnahme oder zur Ausübung der Stimmrechte an die Dauer der Mitgliedschaft oder die auf ein Mitglied fallenden Beiträge begrenzt wird.
3. Bei den Vorschriften zum Innenverhältnis folgt der Entwurf insgesamt dem (kapital-) gesellschaftsrechtlich geprägten Vorverständnis der Richtlinie. Der Fachausschuss billigt grundsätzlich das darin liegende Bemühen, die Beteiligungsmöglichkeiten für die Mitglieder im Sinne eines Zuwachses an Mitbestimmung zu verbessern. Die Vorschriften des VGG-E zur Mitwirkung in der Mitgliederversammlung folgen diesem Ansatz, indem sie in § 19 Abs. 3 VGG-E vorsehen, dass alle Mitgliedschaftsrechte elektronisch ausgeübt werden können. Der VGG-E beruft sich hierzu auf das Vorbild in § 118 Abs. 1 Satz 2 AktG. Die auf Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie zurückgehende, aber wohl weiter reichende Vorgabe (vgl. Erwägungsgrund Nr. 23) würde einen beträchtlichen technischen und dementsprechend finanziellen Aufwand erzeugen. Sie bürdet der Verwertungsgesellschaft insbesondere die Last auf, die Authentizität einer elektronischen Teilnahme nachprüfen zu müssen. Sinnvoller wäre es, die Vorschrift auf die elektronische Stimmabgabe zu beschränken. Damit würden insbesondere das Rederecht und das Recht, Anträge zur Geschäftsordnung zu stellen, ausgespart bleiben. Dabei sei erwähnt, dass das aktienrechtliche Vorbild in § 118 Abs.

1 Satz 2 AktG nur eine Kannvorschrift ist, also den genauen Umfang elektronischer Teilnahmebefugnisse in die Satzungsautonomie der Gesellschaft stellt. Zusätzlich müsste Vorkehrung dagegen getroffen werden, dass eine Anfechtung von Beschlüssen der Mitgliederversammlung auf eine durch eine bloße technische Störung verursachte Verletzung von Rechten gestützt wird. Die in § 243 Abs. 3 Nr. 1 AktG vorgesehene Regelung müsste dementsprechend auch für Verwertungsgesellschaften gelten.

4. Der VGG-E begrenzt das Recht eines Mitglieds, sich bei der Ausübung von Mitgliedschaftsrechten vertreten zu lassen, nicht. Zwar sieht auch die Richtlinie eine Vertretungsmöglichkeit vor, doch gibt sie den Mitgliedstaaten in Art. 8 Abs. 10 die Möglichkeit, den Umfang der Vertretungsmöglichkeit zu begrenzen. Der VGG-E verzichtet auf die Umsetzung dieser Beschränkungsmöglichkeit, ohne dass hierfür eine Begründung gegeben wird oder eine solche Begründung ersichtlich wäre.

Zudem fehlt eine ausdrückliche Umsetzung der in Art. 8 Abs. 10 Unterabsatz 3 vorgesehenen Option, das Handeln des Vertreters an konkrete Weisungen des Mitglieds zu binden (imperatives Mandat). Zwar ist eine solche Bindung zivilrechtlich möglich, doch erscheint ein Hinweis im Gesetz schon wegen der an das Mitglied gerichteten Warnfunktion im Falle einer Vertretungsvollmacht sinnvoll.

Insgesamt besteht die Befürchtung, dass eine großzügige Zulassung von Stimmrechtsvertretungen zu einer Stimmensammlung durch Verbände oder auch professionelle Stimmrechtsvertreter führt. Dies kann dazu führen, dass Entscheidungen innerhalb der Verwertungsgesellschaft durch sachfremde Einflüsse zum Nachteil eines Großteils der Mitglieder verfälscht werden. Verschärft wird die Gefahr versteckter Interessenballungen durch die unter 2. erwähnte Möglichkeit, Mitgliedschaftsrechte, darunter Stimmrechte, elektronisch auszuüben. Daher empfiehlt sich jedenfalls eine gesetzliche Beschränkung der Anzahl zulässiger Stimmrechtsvertretungen. Geprüft werden sollte, ob solche Beschränkungen auf der Ebene der Satzung erfolgen können.

5. Verwertungsgesellschaften sind nach Erwägungsgrund 3 der Richtlinie auch „Förderer der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“. Um diese Aufgabe zu erfüllen, haben §§ 7 S. 2 und 8 UrhWG bisher aufgegeben, bei der Verteilung oder Verwendung von Einnahmen kulturell bedeutende Werke zu fördern sowie Vorsorge- und Unterstützungseinrichtungen für die Berechtigten einzurichten. Beide Gebote sind derzeit in Sollvorschriften enthalten, dürfen nach allgemeinem Verständnis also nur mit besonderer Rechtfertigung unerfüllt bleiben. § 32 VGG-E stuft die bisherigen Verpflichtungen zu Kann-Bestimmungen herab. Das eröffnet zwar die Möglichkeit, im Wettbewerb der Verwertungsgesellschaften untereinander Bindungen lockern zu können, gefährdet aber das bisherige Selbstverständnis und den kulturpolitischen Auftrag der Verwertungsgesellschaften. Die Kann-Formulierung sorgt zudem dafür, dass nicht das Fehlen solcher kulturpolitischer Bindungen, sondern ihre Einführung rechtfertigungsbedürftig wird.

III. Außenverhältnis (Teil 2, Abschnitt 2)

6. Der Wortlaut des § 34 Abs. 1 (Abschlusszwang) übernimmt einerseits unbestimmte Begriffe aus Art. 16 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie, andererseits die bisher in § 11 Abs. 1 UrhWG enthaltenen Formulierungen. Die Abstimmung der beiden Begriffswelten erscheint nicht vollständig gelungen. Insbesondere ist nicht klar wie die Begriffe Angemessenheit einerseits und Objektivität bzw. Nichtdiskriminierung andererseits sich zueinander verhalten. Die Begründung deutet darauf hin, dass Angemessenheit nicht über Objektivität und Diskriminierungsfreiheit hinausreicht, der Entwurfstext deutet jedoch darauf hin, dass Angemessenheit ein Oberbegriff ist, der neben Objektivität und Diskriminierungsfreiheit noch weitere Sachverhalte aufnehmen kann. Welche Sachverhalte dies sein können, bleibt offen. Das Verhältnis der beiden Sätze des § 34 Abs. 1 VGG-E untereinander sollte klargestellt werden. Insbesondere muss klargestellt werden, ob und inwieweit der in § 11 Abs. 1 UrhWG enthaltene Abschlusszwang und die dazu ergangene deutsche Rechtsprechung weiterhin gilt.

Unklar ist auch, ob § 34 Abs. 1 VGG-E eine Verpflichtung enthält. Darauf deutet nur Abs. 2 der Vorschrift hin.

§ 34 Absatz 2 und die dort eröffnete Option, Probetarife für neuartige Online-Dienste zu gewähren, ohne dass diesen Tarifen Präzedenzcharakter zukommt, sollte gleichfalls näher erläutert werden. Insbesondere ist unklar, ob ein Probetarif, der einem Lizenznehmer gewährt wird, auch auf identische Dienste weiterer Lizenzwilliger anzuwenden ist, oder ob es gesetzlich gerechtfertigt ist, ihn als singulären Tarif auch gegenüber später hinzutretenden Konkurrenten des Dienstebetreibers zu praktizieren. Unter den Mitgliedern des Fachausschusses werden bei der derzeitigen Fassung der Norm beide Interpretationen für möglich gehalten. Dies hätte Auswirkungen auf die Praxis. Bei enger Interpretation (Probetarif nur für den als Ersten nachfragenden Lizenzwilligen), bliebe die Verwertungsgesellschaft zwar frei, die Anwendung des Tarifs zu begrenzen, allerdings könnte der Begünstigte damit Startvorteile erhalten, die wettbewerbspolitisch unerwünscht sein können und die Frage der Wettbewerbsverträglichkeit (Erwägungsgrund 32 der Richtlinie) auf die Gerichte und die Aufsicht verlagern. Bei einer breiten Anwendung der Tarife auf jedes Geschäftsmodell kann allerdings der Probecharakter leiden und Druck auf Folgetarife ausüben.

7. Die Pflicht zum Abschluss von Gesamtverträgen (§ 35 Abs. 2) ist einerseits ein wichtiger Baustein, um One-Stop-Shops zu ermöglichen und in der Umsetzung einer Grundidee, die auch die Richtlinie fördern will, durchaus sinnvoll. Andererseits erzeugt die vorgeschlagene Regelung die Gefahr, dass ein Blockadeinstrument in der Hand von Nutzerverbänden und Splitter-Verwertungsgesellschaften entsteht. Der Referentenentwurf nennt weder im Text noch in der Begründung sachliche Gründe, die ausnahmsweise die Abschlusspflicht lockern können. Unklar ist auch die Anwendbarkeit auf ausländische Verwertungsgesellschaften mit Sitz in der EU.

IV. Erlaubnis, Anzeige, Vermutungen der Rechtswahrnehmung

8. Der Entwurf verzichtet auf die Einführung eines gesetzlichen Monopols ebenso wie auf eine Zulassungs- oder Erlaubnispflicht von EU-Verwertungsgesellschaften im Bereich der Wahrnehmung gesetzlicher Vergütungsansprüche, bei der Pflicht zur Tarifaufstellung (§ 38 VGG-E) und der Hinterlegung von unter Vorbehalt gezahlten Vergütungen (§ 37 VGG-E). Soweit diese Regelungen durch den durch die Richtlinie erfassten Bereich vorgegeben sind (Tarifaufstellung), mag der Spielraum für eine weitergehende Regelung gefehlt haben. Für den von der Richtlinie nicht koordinierten Bereich allerdings, etwa die Wahrnehmung gesetzlicher Vergütungsansprüche, hat die Richtlinie in Erwägungsgrund Nr. 12 weitergehende Spielräume eröffnet. Die im VGG-E vorgesehene Regelung erzeugt das Risiko, dass manche Regelungen von der Aufsicht weder inländisch effektiv noch über die Anzeige gegenüber ausländischen Verwertungsgesellschaften überwacht oder gar durchgesetzt werden können.


Das provoziert unter anderem die Frage, ob die für in Deutschland ansässige oder erlaubnispflichtige Verwertungsgesellschaften zugeschnittenen Regelungen auch auf in der EU ansässige Verwertungsgesellschaften anwendbar sind. Die Frage des anwendbaren Rechts spart der Entwurfs-, aber auch der Begründungstext aus. Unklar bleibt insbesondere, ob und inwieweit § 35 Abs. 2 auf eine in der EU ansässige Verwertungsgesellschaft, die in Deutschland Rechte wahrnimmt, anwendbar ist. Gleiches gilt für den Abschlusszwang, soweit er nicht durch die Richtlinie vorgegeben wird (siehe oben Nr. 6) sowie die Anwendbarkeit der Vermutungsregelungen des § 49 Abs. 2 VGG-E.


V. Aufsicht über Verwertungsgesellschaften

9. Die Befugnisse der Aufsicht in § 85 Abs. 3 und 4 VGG-E sind weitgehend und greifen sehr stark in private Vereinigungsrechte ein. § 85 Abs. 3 VGG-E erlaubt seinem Wortlaut nach die Einsicht in alle Unter-

lagen. § 85 Abs. 4 ermöglicht Teilnahmerechte der Aufsicht an „Gremiensitzungen“, definiert allerdings den Begriff der Gremien nicht. Der Wortlaut würde es daher auch erlauben, Vorstandssitzungen zu besuchen. Die Gesetzesbegründung nennt als Vorbild Vorschriften aus dem Bereich der Finanzaufsicht. Doch erlauben diese Vorschriften allenfalls Teilnahmen an den Sitzungen von Aufsichtsgremien, nicht dagegen solche an Vorstandssitzungen. Teilnahmerechte, die weiter reichen, würden ganz erheblich in die grundrechtliche Position von Vereinigungen eingreifen, die nicht dem öffentlichen, sondern dem privaten Bereich zuzuordnen sind.

10. Vor dem genannten Hintergrund überrascht, dass die Aufsicht allein im öffentlichen Interesse tätig werden soll (§ 75 Abs. 2 VGG-E). Da Verwertungsgesellschaften treuhänderisch für ihre Mitglieder, die Rechteinhaber, tätig sind, erscheint es sinnvoll, den Treugebern eine eigenständige Position auch gegenüber der Aufsicht zu verschaffen. Die Befürchtung, dass die Aufsicht durch übermäßige Anfragen der Rechteinhaber in ihrer Arbeit behindert werde, ist bisher nicht ersichtlich.


Dr. Gert Würtenberger
Präsident


Prof. Dr. Michael Loschelder
Generalsekretär