

Kurzstellungnahme zum Referentenentwurf eines VG-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes

Stand: 14. August 2015

I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von über 450 Milliarden Euro jährlich. Der Einzelhandel ist nach Industrie und Handwerk der drittgrößte Wirtschaftszweig in Deutschland. Der HDE hat 100.000 Mitgliedsunternehmen aller Branchen, Standorte und Größenklassen. Er vertritt eine Vielzahl von Einzelhandelsbetrieben, die in verschiedener Weise in ihren Ladengeschäften – häufig im Hintergrund - Musik nutzen.

Zu dem vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorgelegten 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)* hat die Bundesvereinigung der Musikveranstalter e.V. (BVMV) auch für den Handelsverband Deutschland (HDE) bereits eine umfassende Stellungnahme abgegeben. Auf diese wird vollumfänglich Bezug genommen.

Die Thematik ist für die Unternehmen des Einzelhandels von großer Bedeutung. Für die Musiknutzung zahlen die deutschen Einzelhändler jährlich Abgaben im zweistelligen Millionenbereich. Dabei drohen gegenwärtig aufgrund der bestehenden Begehrlichkeiten der Verwertungsgesellschaften starke Steigerungen mit erheblichen wirtschaftlichen Belastungen für die Einzelhandelsbetriebe. Rückmeldungen aus dem Mitgliederkreis belegen zudem eine tendenziell signifikant sinkende Akzeptanz des derzeitigen Systems der Wahrnehmung von Urheberrechten durch die Verwertungsgesellschaften. Bei den Unternehmen hat sich nämlich der Eindruck verfestigt, dass die Verwertungsgesellschaften ihre Monopolstellung zur Maximierung ihrer Einnahmen ausnutzen.

Die abnehmende Akzeptanz bei den Musiknutzern beruht im Wesentlichen auf folgenden Tatsachen:

- Bei der Festsetzung der Höhe der Urheberrechtsabgaben durch die Verwertungsgesellschaften besteht keine Waffengleichheit im Verhältnis zu den Nutzern.
- Die Interessen der Nutzer im Hinblick auf die Höhe der Abgaben können nur mit erheblichem Kosten und Zeitaufwand durchgesetzt werden. Nutzerverbände kommen dabei aufgrund ihrer personell und finanziell im Verhältnis zu den Verwertungsgesellschaften hoffnungslos unterlegenen Position häufig an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Sie müssen daher streng auf ein effizientes und kostensparendes Vorgehen achten und z.B. prüfen, ob der von einer Verwertungsgesellschaft aufgestellte und eigentlich als unangemessen hoch bewerteter Tarif nicht doch akzeptiert werden sollte, um unverhältnismäßige Kosten und Aufwand in Zusammenhang mit einem Schiedsstellenverfahren zu vermeiden. Dies ist nicht nur aus rechtsstaatlichen Gründen bedenklich, sondern stellt auch das Vertrauen der Nutzer in die Fairness und Gerechtigkeit des Systems insgesamt in Frage.

- Die Leistungen der großen Nutzerorganisationen wie der Bundesvereinigung der Musikveranstalter e.V. (BVMV) in Zusammenhang mit der Verhandlung von Tarifen und der Marktdurchsetzung derselben werden nicht angemessen in den Gesamtverträgen honoriert, weil gleichzeitig Organisationen mit verschwindend geringer Marktbedeutung, wenigen Mitgliedern und einem deutlich geringeren Verwaltungsaufwand gleiche Vorteile eingeräumt werden. In der Praxis stellt sich den Mitgliedern der großen Nutzerorganisationen daher die betriebswirtschaftlich nachvollziehbare Frage, ob nicht eine Mitgliedschaft in einer kleinen Vereinigung für sie mit den gleichen Vorteilen, aber weniger Kosten verbunden ist.

Der Handelsverband Deutschland appelliert an den Gesetzgeber, im Zuge des laufenden Gesetzgebungsverfahrens durch Änderungen des Verwertungsgesellschaftengesetzes (VGG) sicherzustellen, dass Vertreter der Nutzer und Urheber sich in Zukunft auf Augenhöhe gegenüberstehen und im Gesetz angelegte strukturelle Vorteile für eine Seite von vornherein ausgeschlossen werden. Nur auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass die Akzeptanz der Verwertungsgesellschaften und der von ihnen erhobenen Gebühren in der deutschen Wirtschaft nicht weiter auf bedenkliche Weise erodiert.

II. Änderungsbedarf im Einzelnen

Um dieses Ziel zu erreichen, sind die folgenden Änderungen des Gesetzentwurfs aus Sicht des HDE unverzichtbar:

1. Verpflichtung zum Abschluss eines Gesamtvertrags zu angemessenen Bedingungen (§ 35 Abs. 1 VGG-E)

Die Verpflichtung der Verwertungsgesellschaften, mit Nutzervereinigungen Gesamtverträge zu angemessenen Bedingungen abzuschließen, ist zu modifizieren.

Der Gesetzgeber sollte zwischen den unterschiedlichen Nutzervereinigungen differenzieren: Auf der einen Seite stehen Vereine wie die BVMV, die mit großem Aufwand und Engagement Tarife mit den Verwertungsgesellschaften verhandeln und für deren Marktdurchsetzung sorgen. Dieser Einsatz verursacht naturgemäß einen hohen administrativen und personellen Aufwand, aus dem für die Mitglieder entsprechende Kostenbelastungen resultieren. Auf der anderen Seite existieren aber auch Vereine, deren einziger Geschäftszweck es ist, ohne Verhandlungen Gesamtverträge mit den Verwertungsgesellschaften abzuschließen, um den Mitgliedern die Möglichkeit zu geben, in den Genuss rabattierter Abgaben bei den Verwertungsgesellschaften zu kommen. Diese Vereine leisten aufgrund ihrer geringen Größe weder einen spürbaren Beitrag bei der Marktdurchsetzung der Tarife noch sind sie bereit oder in der Lage, die Angemessenheit der Tarife kritisch – z.B. auch in einem Schiedsstellenverfahren – zu überprüfen. Aufgrund dessen können sie mit sehr geringen Kosten arbeiten.

Dieser sehr unterschiedliche Charakter einzelner Nutzervereine muss in Zukunft auch im Gesetz berücksichtigt werden. Es ist völlig unangemessen, hier alle Nutzervereine über einen Kamm zu scheren. Vielmehr müssen in Zukunft klare Zumutbarkeitskriterien für den Abschluss eines Gesamtvertrags formuliert werden. Auf diese Weise würde verhindert, dass die Verwertungsgesellschaften mit jeder noch so kleinen und unbedeutenden Vereinigung einen Gesamtvertrag abschlie-

ßen müssen. Als Kriterium für die Zumutbarkeit sollten die Größe der Vereinigung (Zahl der Mitglieder) und das zu erwartende Vergütungsvolumen herangezogen werden.

2. Gemeinsamer Gesamtvertrag (§ 35 Abs. 2 VGG-E)

Richtiger Weise soll den Nutzerorganisationen nach dem Gesetzentwurf das Recht eingeräumt werden, mit den Verwertungsgesellschaften einen gemeinsamen Gesamtvertrag abzuschließen. Dieser Ansatz ist geeignet, die Tarifverhandlungen effizienter zu gestalten und administrativen Aufwand zu minimieren. Für die Nutzer wird nämlich die Möglichkeit verbessert, die Gesamtkostenbelastungen abzuschätzen und im Rahmen eines Gesamtpakets darüber zu verhandeln. Die geplante Änderung wird vom HDE daher ausdrücklich unterstützt.

Verhandlungen über einen Gesamtvertrag können auch einen wertvollen Beitrag leisten, eine angemessene Obergrenze für die Gesamtbelastung der Nutzer zu ermitteln und den Verwertungsgesellschaften die Möglichkeit geben, sich über die Verteilung der Mittel intern zu verständigen. Auf diese Weise könnte der derzeit üblichen Praxis, durch Einzelforderungen der einzelnen Verwertungsgesellschaften die Gesamtbelastung der Nutzer völlig unverhältnismäßig zu erhöhen, wirksam entgegen getreten werden.

Um die mit der geplanten Regelung verbundenen positiven Effekte auszuschöpfen, sollten die Verwertungsgesellschaften konsequenter Weise aber auch verpflichtet werden, in diesen Fällen einen gemeinsamen Tarif aufzustellen. § 38 VGG-E sollte mit einer entsprechenden Verpflichtung ergänzt werden. Um die erzielten Effizienzgewinne nicht zu gefährden, sollte gleichzeitig sichergestellt werden, dass eine Nutzervereinigung bei Streitigkeiten über die Höhe des gemeinsamen Tarifs nur gegen eine Verwertungsgesellschaft ein Verfahren führen muss.

3. Zurverfügungstellung von Informationen (§ 36 Abs. 1 VGG-E)

Im Verlauf der Tarifverhandlungen mit den Verwertungsgesellschaften zeigt sich immer wieder, dass diese bestehende Informationsasymmetrien gezielt nutzen, um Verhandlungen mit den Nutzerverbänden auf Augenhöhe zu verhindern. So werden den Nutzerverbänden von den Verwertungsgesellschaften z.B. Mengengerüste, die Aufschluss über die tatsächlichen wirtschaftlichen Belastungen bestimmter Tarifvorschläge in einzelnen Branchen bieten könnten und den Nutzern selbst nicht zur Verfügung stehen, nicht oder nur verzögert und nach Gutsherrenart, teilweise auch lückenhaft und rudimentär, zur Verfügung gestellt.

Mindestens in der Gesetzesbegründung ist daher klarzustellen, dass nach dem Transparenzgebot den Nutzervereinigungen durch die Verwertungsgesellschaften unverzüglich auch Detailinformationen zum Nutzungsumfang und zur Anzahl der Nutzer auch im Hinblick auf die einzelnen Tarifstufen bereitzustellen sind, soweit die Nutzerverbände dies wünschen.

4. Tarifaufstellung (§ 38 VGG-E)

Wie in der Einleitung dargestellt, gleicht die Auseinandersetzung über neue Tarife aufgrund der den Verwertungsgesellschaften durch den Gesetzgeber eingeräumten Handlungsspielräumen und der bestehenden systemimmanenten Vorteile

häufig dem Kampf eines David gegen Goliath. Die bestehenden Diskriminierungspotentiale mit Nachteilen für die Nutzer bei der Feststellung der Angemessenheit eines Tarifs müssen aber endlich beseitigt werden. Hierzu sind nach Auffassung des HDE die folgenden Maßnahmen unerlässlich:

- Die Möglichkeit der Verwertungsgesellschaften, die Tarife einseitig und ohne Verhandlungen mit den Nutzerverbänden aufzustellen und in diesem Zusammenhang auch ohne Augenmaß zu erhöhen, muss beseitigt werden. Die Verwertungsgesellschaften sind daher zu verpflichten, die Tarife mit den bedeutenden Nutzerverbänden bereits vor der Veröffentlichung zu verhandeln.
- Bei Zweifeln an der Rechtmäßigkeit oder Angemessenheit eines Tarifs sind die Aufsichtsbehörden zu verpflichten, die Veröffentlichung und Anwendung des Tarifs zu untersagen oder bis zur Klärung auszusetzen. Die derzeitige Missbrauchskontrolle reicht in der Praxis keinesfalls aus, um die Nutzer vor schweren Schäden durch ein unangemessenes Vorgehen der Verwertungsgesellschaften zu schützen.
- Es ist gesetzlich festzustellen, dass offensichtlich unangemessene Tarife rechtswidrig sind. Dem prozesstaktischem Einsatz der Höhe nach völlig überzogener Tarife durch die Verwertungsgesellschaften verbunden mit den Möglichkeiten einer risikolosen Prozessführung wird auf diese Weise ein Riegel vorgeschoben und die Waffengleichheit der Parteien im Verfahren wiederhergestellt. Die Verwertungsgesellschaften können dann nämlich nicht mehr – wie heute - darauf hoffen, dass ein völlig unangemessener Tarif auf eine für sie immer noch akzeptable Höhe herabgesetzt wird. Als offensichtlich unangemessen hoch ist in diesem Zusammenhang ein Tarif zu bewerten, der die Grenze der vom Gericht festgestellten Angemessenheit um mehr als 5 Prozent übersteigt.

5. Hinterlegung (§ 37 VGG-E)

Das System der Hinterlegung kann bei den betroffenen Nutzern zu einem empfindlichen, teilweise sogar existenzgefährdenden Liquiditätsverlust führen, gewährt den Verwertungsgesellschaften somit ein problematisches Druckmittel und ist daher dringend wie folgt zu überarbeiten:

- Soweit Tarife bereits am Markt – z.B. über Gesamtverträge – eingeführt sind, sind die Verwertungsgesellschaften zu verpflichten, den alten Tarif fortzuführen, bis die Streitigkeiten über den neuen Tarif abgeschlossen sind.
- Vergütungen sind nicht in der von den Verwertungsgesellschaften einseitig geforderten, sondern nur in angemessener Höhe zu zahlen bzw. zu hinterlegen. Soweit bereits ein Gesamtvertrag existiert, muss der dort vereinbarte Tarif als angemessen gelten.
- Auch wenn der Nutzer die Zahlungspflicht dem Grunde nach bestreitet, muss die Möglichkeit zur Hinterlegung bestehen, damit dieser seine Rechtsposition nicht ohne gerichtliche Klärung aufgeben muss, nur weil er von der Hinterlegung Gebrauch machen möchte.

III. Zusammenfassung

Der Gesetzgeber sollte das laufende Gesetzgebungsverfahren nutzen, um dringend gebotene Änderungen des VGG vorzunehmen und die Waffengleichheit zwischen Nutzern und Verwertungsgesellschaften wieder herzustellen.

Folgende Änderungen sind unverzichtbar:

- Die Verwertungsgesellschaften sollten zum Abschluss eines Gesamtvertrags nur im Hinblick auf Nutzervereinigungen verpflichtet werden, die aufgrund der Zahl ihrer Mitglieder und das zu erwartende Vergütungsvolumen einen signifikanten Beitrag zur Marktdurchsetzung leisten können.
- Die Verwertungsgesellschaften sollten nicht nur – wie vorgesehen - verpflichtet werden, ggf. einen gemeinsamen Gesamtvertrag mit den in Betracht kommenden Nutzervereinigungen abzuschließen. Darüber hinaus ist auch sicherzustellen, dass sie einen gemeinsamen Tarif aufstellen müssen und die Nutzervereinigung bei Streitigkeiten nur mit einer Verwertungsgesellschaft ein Verfahren führen muss.
- Im Zuge des Transparenzgebots ist sicherzustellen, dass die Verwertungsgesellschaften den Nutzerverbänden unverzüglich das für die Tarifverhandlungen erforderliche Informationsmaterial zur Verfügung stellen müssen, um Informationsasymmetrien der Parteien in den Tarifverhandlungen auszugleichen.
- Bestehendes Diskriminierungspotential der Verwertungsgesellschaften gegenüber den Nutzern bei der Aufstellung der Tarife ist zu beseitigen.
- Es ist durch gesetzliche Modifikationen sicherzustellen, dass die Möglichkeit der Hinterlegung wegen des damit verbundenen Liquiditätsabflusses bei den Nutzern nicht mehr als faktisches Druckmittel der Verwertungsgesellschaft gegen die Nutzer selbst verwendet werden kann.

Dr. Peter Schröder
Tel. +49 30 72625046
schroeder@hde.de