



Interessenverband Deutscher Schauspieler e.V.
German Actors Association

IDS e.V. • Bavariafilmpfad 7 Geb. 49 • **82031 Grünwald**-Geiselgasteig

Bundesministerium der Justiz
und für Verbraucherschutz
Referat III B 3
Mohrenstraße 37
11015 Berlin

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)

München, den 14. August 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Zusendung des oben genannten Referentenentwurfs im Rahmen der Verbandsbeteiligung. Der IDS nimmt dazu wie folgt Stellung:

A. Zum Gesetzentwurf im Allgemeinen

Das Recht der kollektiven Wahrnehmung in Deutschland ist veraltet. Inhalt, Zweck und Ausgestaltung des Verfahrens vor dem Deutschen Patent- und Markenamt entsprechen nicht mehr dem heutigen Standard der Gesetzgebung. Der IDS begrüßt deshalb die geplante Ablösung des UrhWahrnG durch ein neues Verwertungsgesellschaftengesetz (VGG). Der IDS ist auch der Auffassung, dass sich das System der kollektiven Wahrnehmung von Urheber- und Leistungsschutzrechten grundsätzlich bewährt hat, weil die Berechtigten für die Wahrnehmung ihrer Rechte der Hilfe von Verwertungsgesellschaften bedürfen.

Die Tätigkeit der Verwertungsgesellschaften sowie die sie kontrollierende Staatsaufsicht darf nicht zum Selbstzweck werden. Dies ist derzeit aber der Fall: Verwertungsgesellschaften sind faktisch Monopolisten, gegenüber denen die Berechtigten ihre Rechte nicht effektiv durchsetzen können. Die Staatsaufsicht über Verwertungsgesellschaften wird durch das Deutsche Patent- und Markenamt nicht ordnungsgemäß ausgeübt, wie das von Rehbinder in dem Aufsatz „Mängel der Staatsaufsicht über die deutschen Verwertungsgesellschaften“ (Deutsches Verwaltungsblatt 1992, Seite 216 ff.) des DPMA zu den beklagte „Näheverhältnis“ zwischen Aufsicht und Beaufsichtigten eindrucksvoll belegt.



Nach Auffassung des IDS ist es deshalb nicht mit einer „Umschreibung“ des überkommenen UrhWahrnG getan; vielmehr ist das Recht der Staatsaufsicht über Verwertungsgesellschaften – auch vor dem Hintergrund der Erfordernisse des Europäischen Binnenmarktes – vollständig neu aufzustellen. Hierzu gehört nicht nur die vorbehaltlose Zulassung der Tätigkeit ausländischer Verwertungsgesellschaften in Deutschland im Sinne der EU-Dienstleistungsrichtlinie, sondern auch eine vollständige Neuaufstellung der Staatsaufsicht über Verwertungsgesellschaften bei einer hierzu geeigneten Behörde und die Schaffung eines auch dem Schutz der Berechtigten und deren Grundrechte (Art. 14 Abs. 1 GG) angemessenen Verwaltungsverfahrens.

Diese visionäre Sicht lässt der vorliegende Gesetzentwurf vermissen; trotz grundlegend sinnvoller Ansätze kann ihm der IDS deshalb nur in wenigen Punkten zustimmen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 2 (Verwertungsgesellschaft)

In der Praxis hat sich für Verwertungsgesellschaften die Rechtsform der GmbH nicht bewährt. Derartige Gesellschaften werden nicht von Berechtigten betrieben und nicht einmal von ihnen beherrscht, da diese nicht der Geschäftsführung angehören und ihre Stimmen im Beirat allenfalls gleiches Gewicht haben wie die von der Gesellschaft selbst bestellten Beiräte. Absatz 2 ist deshalb zu streichen und durch eine Regelung zu ersetzen, nach der Verwertungsgesellschaften ausschließlich in der Rechtsform des wirtschaftlichen Vereins oder der eingetragenen Genossenschaft betrieben werden dürfen.

Zu § 3 (Abhängige Verwertungseinrichtung)

Derartige Verwertungseinrichtungen wie etwa die ZPÜ sind nicht erforderlich, da diese Aufgaben direkt durch Verwertungsgesellschaften wahrgenommen werden können. Die Zwischenschaltung einer anderen Organisation, an der die Berechtigten nicht beteiligt werden, ist nicht erforderlich. § 3 des Entwurfs ist daher zu streichen.

Zu § 4 (Unabhängige Verwertungseinrichtung)

Hier gilt das zu § 3 Gesagte entsprechend.



Zu § 7 (Mitglieder)

Es ist nicht ersichtlich, warum neben Berechtigten auch Einrichtungen, die Rechteinhaber vertreten, Mitglieder von Verwertungsgesellschaften sein sollten. Verwertungsgesellschaften dienen den Berechtigten unmittelbar, nicht mittelbar durch Zwischenschaltung nicht kontrollierbarer Einrichtungen, die Mitgliederstatus erheischen. § 7 Ziff. 2 ist daher zu streichen.

Zu § 9 (Wahrnehmungszwang)

Die Bestimmung ist unzureichend, da die Angemessenheit nicht näher definiert ist. Sie klärt die bisher bestehenden Differenzen zur Frage des Unterschieds zwischen Willkür und Angemessenheit nicht.

Zu § 14 (Elektronische Kommunikation)

Die Bestimmung ist unzureichend. Verwertungsgesellschaften dürfen zwar Wege der elektronischen Kommunikation öffnen und daher auch elektronische Meldesysteme einführen. Das Gesetz sollte jedoch festschreiben, dass Berechtigte hierzu nicht gezwungen werden können. Der Grund dafür ist, dass es den Verwertungsgesellschaften bisher nicht gelungen ist, funktionierende und benutzerfreundliche elektronische Meldesysteme aufzubauen.

Das Gesetz sollte ferner festschreiben, dass etwa bereitgestellte elektronische Meldesysteme so ausgestaltet sind, dass sie von sehbehinderten Personen bedient werden können.

Das Gesetz sollte ferner die Pflicht der Verwertungsgesellschaften zur detaillierten Abrechnung regeln, die auch über elektronische Wege erfolgen kann. Dies spart erhebliche Portokosten, da Detailabrechnungen nicht mehr versandt werden müssen.

Zu § 16 (Grundsatz der Mitwirkung)

Wie das überkommene Recht sieht auch der Entwurf mehrere „Klassen“ von Berechtigten, nämlich Mitglieder und „bloße“ Berechtigte vor. Dies entspricht nicht dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der kollektiven Rechtswahrnehmung. Es sollten deshalb alle Berechtigten auch Mitglieder sein, wobei diese aufgrund der faktischen Monopolstellung der Verwertungsgesellschaften nicht gezwungen sein dürfen, Mitgliedsbeiträge zu bezahlen.



Zu § 19 (Mitgliederhauptversammlung)

Die Bestimmung ist zu begrüßen; die derzeitige Praxis mancher Verwertungsgesellschaften, die derartige Versammlungen nur alle drei Jahre einberufen, ist damit hinfällig.

Zu § 20 (Mitwirkung der Berechtigten)

Die Bestimmung erscheint überflüssig, da es keine Trennung zwischen „Super-Berechtigten“ und „bloßen Mitgliedern“ geben darf.

Zu § 22 (Aufsichtsgremium)

Das Gesetz muss sicherstellen, dass in dem Gremium nur Berechtigte repräsentiert sind. Eine Vertretung der Gesellschaft selbst, wie das derzeit bei den in der Rechtsform der GmbH organisierten Verwertungsgesellschaften der Fall ist, erscheint nicht notwendig, zumal die Gesellschaft selbst keine Rechte einbringt und deshalb an den die Rechtswahrnehmung betreffenden Entscheidungen nicht zu beteiligen ist.

Zu § 23 (Einziehung, Verwaltung und Verteilung der Einnahmen aus den Rechten)

Die Verwertungsgesellschaft ist Treuhänderin der eingebrachten Rechte. Sie hat diese nach Abzug ihrer Verwaltungskosten vollständig an die Berechtigten auszuschütten. Die Anlage von Geldern über längere Zeiträume verbietet sich daher. Die Staatsaufsicht über Verwertungsgesellschaften hat sicherzustellen, dass diese Vorgaben eingehalten werden. Bislang ist dies nicht der Fall, da die Verwertungsgesellschaften teilweise größere Beträge für längere Zeiträume angelegt haben. Die Anlagen sind zudem teils spekulativer Natur, was dem Treuhandgedanken nicht entspricht. Dass das Gesetz um eine Bestimmung ergänzt wird, nach denen die Gelder mündelsicher nach den Vorschriften des BGB angelegt werden müssen (§ 25 Nr. 2) ist daher zu begrüßen.

Zu § 24 (Getrennte Konten)

Die vom Eigenvermögen der Verwertungsgesellschaft getrennte Führung von Treuhandkonten ist eine Selbstverständlichkeit für Vermögenstreuhänder und daher zu begrüßen.

Zu § 25 (Anlage der Einnahmen aus den Rechten)

Siehe Stellungnahme zu § 23.



Zu § 27 (Verteilungsplan)

Verteilungspläne, die jedes Jahr neu aufgestellt werden, sind unübersichtlich. Das Gesetz sollte deshalb eine Regelung aufstellen, die dies untersagt.

Zu § 30 (Nicht verteilbare Einnahmen aus den Rechten)

In Absatz 2 sollte klargestellt werden, dass diese Einnahmen ausschließlich den Berechtigten zu Gute kommen. Sie dürfen daher nicht für kulturelle Zwecke „gespendet“ werden.

Zu § 32 (Kulturelle Förderung und soziale Leistungen)

Manche Verwertungsgesellschaften zahlen Fördergelder für kulturelle Zwecke sofort aus, während die Bedienung der Rechte der Berechtigten viele Jahre in Anspruch nimmt. Hier besteht die Befürchtung, dass bei ungenügenden Einnahmen der Verwertungsgesellschaften für die Bedienung der Berechtigten zu wenig Mittel übrig bleiben. Das Gesetz sollte deshalb vorsehen, dass Zuwendungen für kulturelle Zwecke erst dann erfolgen, wenn alle Berechtigten befriedigt wurden. Zudem sollte die Förderung rein wissenschaftlicher Einrichtungen wie etwa bestimmter Forschungsinstitute untersagt werden.

Zu § 33 (Beschwerdeverfahren)

Der Regelungsvorschlag ist ungenügend. Zwar wird die Schaffung einer internen Beschwerdeinstanz für Verwertungsgesellschaften grundsätzlich begrüßt. Jedoch setzt dies denkbare Voraussetzungen voraus, dass die Berechtigten die vorgesehene Beschwerdeordnung kennen. Dies ist derzeit nicht bei allen Verwertungsgesellschaften der Fall, so dass diese durch das Gesetz verpflichtet werden sollten, ihre Beschwerdeordnung zu veröffentlichen. Zudem kann die Verwertungsgesellschaft durch Nichtentscheidung im internen Beschwerdeverfahren die Einlegung von Klagen vor dem Zivilgericht blockieren. Das Gesetz ist deshalb um eine Bestimmung zu ergänzen, die eine Entscheidung der Verwertungsgesellschaft innerhalb einer angemessenen Frist vorschreibt. Nach dem Rechtsgedanken des § 75 VwGO erscheinen hier drei Monate angemessen.

Zu § 75 (Aufsichtsbehörde)

§ 75 Abs. 1 des Entwurfs ist unzureichend. Die durch das Deutsche Patent- und Markenamt bisher ausgeübte Staatsaufsicht über Verwertungsgesellschaften hat sich nicht bewährt. Dies hängt einerseits mit dem eingangs genannten „Näheverhältnis“ der Aufsichtsbehörde zu den Beaufsichtigten ab, die angeblich auch zu finanziellen Verflechtungen zwischen Staatsaufsicht und Verwertungsgesellschaften geführt haben soll. Zudem sind die Mitarbeiter der Staatsaufsicht über



Verwertungsgesellschaften nicht unabhängig, sondern im Rahmen der Verwaltung des Deutschen Patent- und Markenamts den Weisungen ihrer Vorgesetzten sowie des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz unterworfen. Von einer unabhängigen Staatsaufsicht im Interesse der Berechtigten kann nicht gesprochen werden; dies zeigt sich beispielsweise darin, dass diese niemals Bescheide erlässt, in denen den Verwertungsgesellschaften selbst bei offensichtlichen Rechtsverletzungen Weisungen erteilt werden. Vielmehr werden alle streitigen Punkte mit den Verwertungsgesellschaften im „Konsens“ gelöst. Auf der Strecke bleiben die Berechtigten, die den übermächtigen Verwertungsgesellschaften hilflos ausgeliefert sind. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags ist aufgrund dieser misslichen Situation seit geraumer Zeit als „Ersatzbehörde“ tätig, die offensichtliche Versäumnisse der Staatsaufsicht über Verwertungsgesellschaften zu korrigieren sucht. Dies wird durch den Entwurf nicht abgestellt, sondern weiterhin gefördert.

Der IDS fordert deshalb, die Staatsaufsicht über Verwertungsgesellschaften einer Behörde zu übertragen, deren Entscheidungsträger mit richterlicher Unabhängigkeit versehen sind wie die des Bundeskartellamts oder des Bundesrechnungshofs. Auch sollte diese Behörde nicht in einer Stadt angesiedelt sein, in der Verwertungsgesellschaften ihren Sitz haben.

Fehl geht auch Absatz 2, nach dem die Staatsaufsicht ihre Aufgaben und Befugnisse nur im öffentlichen Interesse wahrnimmt. Diese bisher nicht bekannte Einschränkung verkennt Wesen und Aufgaben einer Staatsaufsicht eines demokratischen Rechtsstaates. Die Staatsaufsicht hat in erster Linie dem Bürger zu dienen und ihn vor übermächtigen Verwertungsgesellschaften zu schützen. Schließlich ist es der Staat, der den Berechtigten die Rechtswahrnehmung durch Verwertungsgesellschaften aufgezwungen hat und sich dadurch selbst der Pflicht enthebt, insoweit tätig zu werden. Der Staat ist deshalb verpflichtet, die Berechtigten angemessen durch die Aufsichtsbehörde zu schützen. Absatz 2 ist deshalb dahingehend zu ändern, dass die Staatsaufsicht im Interesse der Berechtigten erfolgt.

Zu § 80 (Widerruf)

Die Bestimmung ist überflüssig, da sich die Möglichkeit zum Widerruf aus dem VwVfG ergibt.

Zu § 85 (Befugnisse der Aufsichtsbehörde)

Absatz 4 ist unzureichend. Um eine effektive Kontrolle der Verwertungsgesellschaften zu ermöglichen, sollte die Staatsaufsicht verpflichtet werden, an allen Gremiensitzungen der Verwertungsgesellschaften teilzunehmen. Die entsprechende Abteilung des Deutschen Patent- und Markenamts wurde vor kurzer Zeit genau zu dem Zweck erheblich verstärkt. Um die Kosten für diesen Sitzungsdienst in angemessenem Rahmen zu halten, sollte den Verwertungsgesellschaften verboten werden, ihre Gremiensitzungen im Ausland durchzuführen.

Um Missverständnisse bei den Verwertungsgesellschaften über die Qualität der Sitzungsteilnahme der Staatsaufsicht zu vermeiden, sollte im Gesetz geregelt werden, dass die Teilnahme eines Sitzungsvertreters keine automatische Billigung der von der Verwertungsgesellschaft gefassten Beschlüsse nach sich zieht.



Zu § 89 (Anzuwendendes Verfahrensrecht)

Bisher ist die Anwendung des VwVfG auf die Tätigkeit der Staatsaufsicht ausgeschlossen; vielmehr gelten die „allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts“. Absatz 1 ist daher zu begrüßen. § 2 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG ist entsprechend zu harmonisieren.

§ 89 Absatz 1 ist unzureichend, weil die Bestimmung die Eckpunkte des Verwaltungsverfahrens der Staatsaufsicht nicht regelt und damit die Anwendung jeder Vorschrift des VwVfG in das Ermessen des DPMA stellt. Dies kann nicht sein; vielmehr sind die Grundzüge des Verwaltungsverfahrens der Staatsaufsicht im Gesetz festzuschreiben. Insofern ist der Entwurf inkonsistent; er regelt diese Punkte nicht, wohl aber in § 80 solche, die nach § 89 aus dem VwVfG entnommen werden.

Absatz 1 hat zur Konsequenz, dass die Berechtigten als Beteiligte des Verwaltungsverfahrens gelten und mit einer beschwerdefähigen, mit Rechtsbehelfsbelehrung versehenen Entscheidung zu verbescheiden sind. Aufgrund des bekannten „Näheverhältnisses“ der Staatsaufsicht zu den Verwertungsgesellschaften unterbleibt dieses rechtsstaatliche Vorgehen derzeit. Um weitere Missbräuche durch die Staatsaufsicht zu verhindern, sollte § 89 des Entwurfs dies klarstellen.

Ferner sollte klargestellt werden, dass die Berechtigten in die Akten des von ihnen angestrebten Aufsichtsverfahrens volle Akteneinsicht erhalten. Auch dies wird derzeit von der Staatsaufsicht verweigert, weshalb die Berechtigten gezwungen sind, Akteneinsicht über das IFG zu erhalten.

Absatz 3 ist ungenügend. Ein sog. „Fortsetzungsfeststellungsantrag“ ist rechtsstaatlicher Mindestgrundsatz nicht nur im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, sondern auch in anderen Verfahrensordnungen. Bei Vorliegen eines berechtigten Interesses ist einem derartigen Antrag ohne Ermessen der Behörde zu entsprechen. Absatz 3 stellt die Feststellung der Rechtswidrigkeit hingegen in das Ermessen der Staatsaufsicht und damit einen rechtsstaatlichen Rückschritt dar. Die Bestimmung sollte deshalb der Fortsetzungsfeststellungsklage nach der VwGO angepasst werden. Dies würde auch eventuelle Amtshaftungen gegen die Staatsaufsicht vermeiden, wenn diese sich grundlos weigert, die Rechtswidrigkeit des Handelns von Verwertungsgesellschaften festzustellen und daraus Schäden entstehen.

Absatz 4 ist ebenfalls unzureichend. Zwar ist eine Veröffentlichung von Entscheidungen der Staatsaufsicht zu begrüßen; jedoch kann diese nach ihrem Ermessen bestimmen, welche Entscheidungen veröffentlicht werden. Dies kann nicht sein, zumal die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages zur Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (BT-Drs. 16/7000, u.a. S. 267) bereits vor Jahren die Transparenz im Bereich der Verwertungsgesellschaften gefordert hatte. Zu publizieren sind deshalb nach dem Vorbild Österreichs alle Entscheidungen, die Maßnahmen gegen Verwertungsgesellschaften vorsehen. Dies verhindert eine Vielzahl von Beschwerden der Berechtigten, eine Überlastung der Staatsaufsicht und spart Besoldungsmittel in erheblichem Umfang ein.



Die Staatsaufsicht sollte ferner entsprechend der Forderung der Enquete-Kommission verpflichtet werden, die Gegenseitigkeitsverträge aller Verwertungsgesellschaften zu veröffentlichen. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags hatte dies dem Gesetzgeber verpflichtend auferlegt (Beschl. v. 29. Januar 2015, BT-Drs. 18/3740). Dies sollte umgesetzt werden.

Zu § 124 (Aufbau und Besetzung der Schiedsstelle)

Absatz 1 sollte dahingehend geändert werden, dass die Schiedsstelle nicht bei der Aufsichtsbehörde gebildet wird. Dies gilt auch dann, wenn diese mit richterlich unabhängigen Mitgliedern besetzt werden sollte. Insoweit wird auf die Stellungnahme zu § 75 verwiesen. Vielmehr handelt es sich um originär richterliche Aufgaben, für die die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegeben ist. Es ist nicht erkennbar, welche Vorteile eine bei einer Behörde geführte Schiedsstelle gegenüber der Entscheidung unabhängiger Richter haben sollte, zumal die Mitglieder der Schiedsstelle nach § 125 Abs. 2 der Dienstaufsicht des DPMA unterstehen, die damit indirekt Einfluss auf die Entscheidungen nehmen kann.

C. Fazit

Der Gesetzentwurf zeigt sinnvolle Ansätze, ist jedoch nicht geeignet, eine rechtsstaatliche und den Grundrechten der Berechtigten entsprechende Staatsaufsicht zu gewährleisten. Weitgehend unberücksichtigt bleiben Empfehlungen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags sowie Beschlüsse des Petitionsausschusses. Der Gesetzentwurf bedarf daher noch einer weitgehenden Überarbeitung, bevor er in das parlamentarische Verfahren eingebracht werden kann.

Mit freundlichen Grüßen,

Irina Wanka

1. Vorsitzende

Interessenverband Deutscher Schauspieler e.V. (IDS)