




Urheber- und wettbewerbsrechtliche Fragen der Regulierung von Verwertungsgesellschaften

Josef Drexl

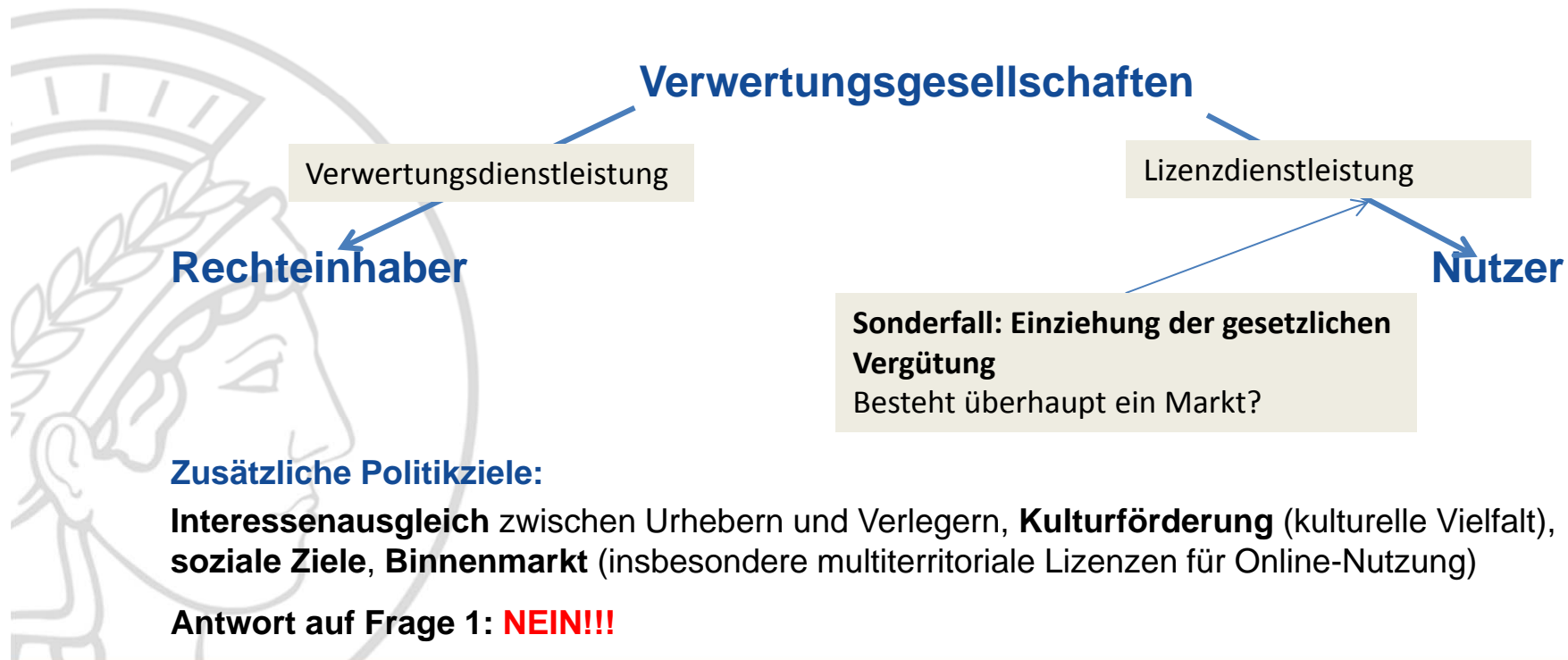
Josef.Drexl@ip.mpg.de

Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb | München

I. Zielsetzung des Vortrags sowie der Tagung

- 
- (1) Verfolgen die VG-Richtlinie und das VGG die **richtigen Regelungsziele**?
 - (2) Werden die **verfolgten Ziele erreicht**?
 - (3) Besteht **Reformbedarf**?

II. Märkte und regulatorische Ziele



III. Evaluierung VG-RL (Stand 2014)

Regelungsansatz der RL	Lücken und Kritik
Fokus auf verwaltungsrechtliche Regelung	Vernachlässigung der privatrechtlichen Dimension
Spannung zwischen Pflicht zur Aufsicht und Liberalisierung durch „ Sitzlandprinzip “	Drohende Schwächung der Aufsicht in Bezug auf Lizenzkontrolle
Gesetzgebung vor allem für „ Rechtsinhaber “	<ul style="list-style-type: none">- Vernachlässigung des Interessenausgleichs zwischen Urhebern und Verlegern- Vernachlässigung des Schutzes der Nutzer
Fokus auf die Lizenzierung von Rechten	Vernachlässigung der Besonderheiten gesetzlicher Vergütungsansprüche; fehlende Abstimmung mit anderen UrhR-RL
Sonderthema multiterritoriale Lizenzen	Kein Zurück vor die Empfehlung 2005

IV. Überlappende Durchsetzungsformen



Kartellrecht

**Verwaltungsrechtliche
Durchsetzung (Aufsicht)**

Private Rechtsdurchsetzung

IV. Überlappende Durchsetzungsformen

Europäischer Rechtsrahmen

**Kartellrecht
(Art. 101/102 AEUV)**

Private Rechtsdurchsetzung

- EuGVVO (Brüssel Ia)
- Rom I and II
- Subsidiär: nationales IPR

- Art. 56 AEUV
- Dienstleistungs-RL (EuGH in *OSA*, 2014)
- VG-RL (Ewg. Nr. 56)

V. Tarifkontrolle durch Kartellrecht

EuGH, 14.9.2017 – C-177/16, AKKA/LAA

- **Tarif** für öffentliche Wiedergabe von Musik in Verkaufsräumen **in Lettland zwei bis dreimal höher als in Estland und Litauen**
- Nach Kaufkraftparität zweithöchste Tarife in der EU nach Rumänien (50 bis 100% über Durchschnitt)
- Lettische Kartellbehörde verhängt **Bußgeld** (~ €32,000) nach **Art. 102 AEUV**
- Teilweise **Aufhebung durch lettisches Gericht**: Für Berechnung der Geldbuße darf Auszahlung an Rechteinhaber nicht berücksichtigt werden
- Nach Revision legt das Oberstes Gericht dem EuGH vor

V. Tarifkontrolle durch Kartellrecht

Wieso Notwendigkeit einer Tarifkontrolle?

GA Wahl – C-177/16, LKKA/LAA

(48) Erstens kann ein Preis nicht ohne Weiteres erheblich über dem Wettbewerbsniveau festgesetzt werden, wenn der Markt nicht durch **hohe Zugangs- oder Expansionsschranken** geschützt ist. Ansonsten müsste der Markt, wie oben erwähnt, grundsätzlich kurz- bis mittelfristig zu einer Selbstkorrektur in der Lage sein: **Hohe Preise müssten normalerweise neue Marktteilnehmer anziehen** oder eine Expansion vorhandener Wettbewerber fördern. Daher können – wie zu Beginn der vorliegenden Schlussanträge erwähnt – meines Erachtens **unangemessene Preise im Sinne von Art. 102 AEUV nur auf regulierten Märkten bestehen**, auf denen die Behörden eine gewisse Form von Kontrolle über die Kraft des Angebots ausüben, so dass ein freier und offener Wettbewerb in seinem Umfang gemindert ist. Selbstverständlich wird ein beherrschendes Unternehmen seine Marktmacht umso mehr ausüben können, je höher und langfristiger die **vom Gesetzgeber geschaffenen Schranken sind**.

Beachte: AKKA/LAA verfügt in Lettland über ein **gesetzliches Monopol**

V. Tarifkontrolle durch Kartellrecht

Wieso Notwendigkeit einer Tarifkontrolle?

GA Wahl – C-177/16, LKKA/LAA

(49) Zweitens tritt ein gegenüber dem Wettbewerbspreis **erheblich überhöhter Preis mit geringerer Wahrscheinlichkeit auf Märkten auf, für die eine sektorale Regulierungsstelle besteht**, zu deren Aufgaben u. a. die Festlegung oder Kontrolle der Preise gehören kann, die von den in diesem Sektor tätigen Unternehmen praktiziert werden. **Sektorale Behörden sind eindeutig besser dafür gerüstet als Wettbewerbsbehörden, Preise zu überwachen** und gegebenenfalls tätig zu werden, um etwaige Missbräuche abzustellen. Kartellverstöße dürften in diesen Fällen daher hauptsächlich auf Fälle von Fehlentscheidungen oder allgemeiner auf Regulierungsversäumnisse beschränkt sein, also auf Fälle, in denen die sektorale Behörde hätte eingreifen müssen und fehlerhaft nicht eingegriffen hat.

→ Ergebnis: nur **subsidiäre Bedeutung der kartellrechtliche Entgeltkontrolle** im Verhältnis zur sektorspezifischen Tarifkontrolle

V. Tarifkontrolle durch Kartellrecht

EuGH, 14.9.2017 – C-177/16, AKKA/LAA Entscheidung des EuGH

- **Bestätigung früherer Rechtsprechung** (Rs. Tournier sowie Lucazeau 1989)
 - Maßstab des **“wirtschaftlichen Werts”** (vgl. Art. 16(2)(2) VG-RL)
 - **Vergleich mit Referenzstaaten** entscheidend für Missbrauch (Estland und Litauen können als Referenzstaaten ausreichen)
 - **Kriterien:** Verbrauchergewohnheiten, ökonomische und soziokulturelle Gesichtspunkte, wie Bruttoinlandsprodukt/Kaufkraft, kulturelles und historisches Erbe
 - **Möglichkeit der Rechtfertigung höherer Gebühren durch nationales Recht denkbar** (z.B. nationale Vorschriften zur Gewährleistung einer angemessenen Vergütung)
- **Orientierung am Marktortprinzip** (in Abweichung vom Sitzlandprinzip der VG-RL)

V. Tarifkontrolle durch Kartellrecht

Kommission v. 16.6.2015, Rs. M.6800 – PRS for Music/STIM/GEMA (JV)

→ Freigabe des „Zeta“-Joint Ventures zur **Erteilung multiterritorialer Lizenzen für Online-Nutzung**

→ **Lizenzmarkt: Kein wettbewerblichen Bedenken**

Grund: **Keine Verstärkung der ohnehin bestehenden Verhandlungsmacht** bei Bündelung der Repertoires

Rn. 267: **Sektorspezifische Preiskontrolle** nach der **VG-RL** garantiere, dass **größeres Repertoire nicht zu höheren Preisen führt**

→ **Markt für Wahrnehmungsdienstleistungen:** Wettbewerbsrechtliche Bedenken (Entstehung neuer Marktzutrittsbarrieren) wurden durch Zusagen ausgeräumt

- Sowohl in Bezug auf **teilnehmende VGen** als auch „**Option 3 Publishers**“
- Z.B. Zugeständnis der **Datenportabilität** (in Bezug auf Werkdatenbank) soll Wechsel erleichtern

VI. Effektivität der verwaltungsrechtlichen Durchsetzung?

(1) Alte Rechtslage

Problem: **Beschränkte Prüfungskompetenz der Aufsichtsbehörde?**

VG München v. 25.10.2016, ZUM 2017, 779 (dazu Podszun ZUM 2017, 739)

DPMA bestreitet Angemessenheit eines Tarifs der VG Media, da nicht klar war, ob und in welchem Umfang angestellte Urheber den Medienanstalten Rechte eingeräumt hatten

VG München: Beschränkung der Aufsicht auf **Evidenzkontrolle in Bezug auf Angemessenheit der Tarife**

Einschreiten nur bei „grob unangemessenen Tarifen“ + Beweislast der Aufsichtsbehörde (UrhWG kennt kein Genehmigungsverfahren für Tarife)

Verweis auf private Rechtsdurchsetzung (Schiedsstellen)

(2) Neue Rechtslage

Art. 16 (2) VG-RL: Kriterien der Lizenzkontrolle (angemessene Vergütung „für die Nutzung ihrer Werke“)

Art. 36(3) VG-RL: „geeigneten Sanktionen“ („wirksam, verhältnismäßig, abschreckend“)

→ Entscheidung des VG (2016) steht wohl nicht im Einklang mit der neuen Rechtslage

VI. Effektivität der verwaltungsrechtlichen Durchsetzung?

EuGH – C-177/16, AKKA/LAA: Schlussfolgerungen?

- **Altfall** vor Inkrafttreten des neuen Rechts
- **Aber: Kartellrechtliche Kontrolle weiterhin nicht überflüssig!!**
 - (1) **Rein nationale Fälle**
Wichtig für Fälle des institutionellen Versagens (nationale Behörden, Gerichte)
 - (2) **Grenzüberschreitende Fälle**
Art. 36 Abs. 1 VG-RL: Sitzlandprinzip = Anwendung eigenen Rechts durch die Aufsichtsbehörde des Sitzstaates
Art. 16(2)(2) VG-RL: „**wirtschaftlichen Werts**“ **trotzdem marktbezogenen auszulegen**
aber: Mangelnde Kenntnis der Aufsichtsbehörde von den Verhältnissen am ausländischen Marktort! Nationale Kartellbehörde als der bessere Regulierer

VII. Effektivität der privatrechtlichen Durchsetzung

(1) Oft überlegene Effektivität der privaten Rechtsdurchsetzung („Vogel“)

(2) Private Rechtsdurchsetzung im grenzüberschreitenden Bereich?

EuGH v. 21.4.2017 – C-572/14, *Austro-Mechana*

- Klage der Austro-Mechana gegen Amazon mit Sitz in Irland wegen Kopierabgabe in Österreich möglich
- Art. 7 Abs. 2 Brüssel Ia-VO n.F.: Vorliegen einer „Handlung, die einer unerlaubten Handlung gleichgestellt ist“. „Gerechter Ausgleich“ nach InfoSoc-RL soll gerade entschädigen! Gerichte in Österreich als das sachnächstes Gericht.

aber: **Reichweite der Entscheidung?**

- (a) **Umgekehrter Fall:** Verpflichteter klagt auf Überprüfung der Höhe der gesetzlichen Vergütung gegen ausländische VG
- (b) **Klage gegen ausländische VG auf Lizenzierung zu angemessenen Bedingungen** aufgrund von § 34 VGG (Abschlusszwang)

VIII. Zur Zukunft bei der Erteilung multiterritorialer Lizenzen

- **Initiativen von Verwertungsgesellschaften auf dem Weg**

- **Aber neue externe Faktoren**

- (1) **Großbritannien:** Ende der Anwendung von Art. 16 VG-RL durch Brexit?

- (2) **USA:** Ende der „gespaltenen Lizenzierung“ der Online-Rechte?

- 22.1.2018: „**Music Modernization Act**“ in US Congress eingebracht

- **Schaffung eines gesetzlichen Monopols für eigene VG für mechanische Rechte zur Online-Nutzung von Musik**, gepaart mit einer Zwangslizenz gegen die einzelnen Rechteinhaber und einem Anspruch auf eine „blanket license“ gegen die VG, um Musik-Online-Diensten (z.B. Spotify, Deezer) das Rechte-Clearing zu erleichtern

- **Offene Fragen:**

- Wer bringt die Rechte in die VG ein? Autoren oder Verleger?

- Anwendung auf die Rechte nach ausländischem Urheberrecht?

- Auswirkungen auf das Geschäftsmodell der „Option 3 Publishers“ in der EU?

IX. Interessenausgleich zwischen Urhebern und Verlegern

- **Vogel-Verfahren:** „Strukturwandel mit Mitteln der privaten Rechtsdurchsetzung und Rückwirkung“

- **Bleibende Frage:** Wie wird der notwendige Interessenausgleich erreicht?

(1) Ökonomische Notwendigkeit einer Vergütung für Verleger?

- (a) **Public Goods-Problem:** Wie decken Verlage Investitionen in Werkvermittlung
- (b) Antwort: **Beteiligung der Autoren an den Kosten des Verlegers** → **Nullsummenspiel:** In die Zukunft gedacht gewinnen Rechteinhaber nichts

(2) Mögliche Lösungen

- (a) **Interner Interessenausgleich:** Gesetzliche Beteiligung der Verleger
so: **Art. 12 Vorschlag RL Digitaler Binnenmarkt** (aber nicht europaeinheitlich)
- (b) **Es bleibt wie es ist:** Wandlung der VG zu **reinen Autorenengesellschaften?**
- (c) **Externer Interessenausgleich:** Leistungsschutzrecht + eigene Verleger-VG
- (d) **Interner Interessenausgleich:** Leistungsschutzrecht + gemeinsame VG
- (e) **Interner Interessenausgleich:** originärer Annexanspruch der Verleger für eigene Leistung, soweit er über Lizenzen verfügt

X. Gesetzliche Vergütungsansprüche und Binnenmarkt

- **Fehlende „Verlinkung“ der VG-RL mit anderen RL** zur „Sicherstellung eines gerechten Ausgleichs“ im Rahmen von Schrankenregelungen
- **Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Sicherstellung eines gerechten Ausgleichs bleibt erhalten!**

§ 77 Abs. 2 a) VGG: Beibehaltung der **Erlaubnispflicht bei VGen aus anderen EU-Staaten** (Dilemma des deutschen Gesetzgebers: Verstoß gegen VG-RL?)

- **Große Unbekannte: Funktioniert der „gerechte Ausgleich“ im Binnenmarkt?**

Aspekte: (1) **Empirisch:** Praxis im Rahmen von Gegenseitigkeitsverträgen

(2) **Normativ:**

- Notwendigkeit materieller **Rechtsangleichung**, insbes. der Schranken?
- **Europäische Verwertungsgesellschaftspflicht?**
- Übergang zu **integriertem europäischen System** in einzelnen Bereichen (z.B. Nutzung wissenschaftlicher Werke)?



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!