

# Stellungnahme

## Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Juni 2019

Seite 1

### Zusammenfassung

Das System der urheberrechtlichen Abgaben ist aufgrund des tiefgreifenden technologischen und wirtschaftlichen Wandels nach fünfzig Jahren nicht mehr gerechtfertigt: Immer mehr Produkte sind von der Abgabe betroffen, mit denen immer weniger Privatkopien angefertigt werden. Der lange und kostenintensive Klärungsprozess kann auf die hohe Innovationsgeschwindigkeit und die hohe Volatilität des Marktes nicht angemessen reagieren. Attraktivere Nutzungsszenarien nehmen der Privatkopie zunehmend die Bedeutung: Der Absatz von physischen Musik- und Videoformaten (als Vorlage für mögliche Privatkopien) ist eingebrochen, Streamingdienste haben sich inzwischen am Markt durchgesetzt und werden die alten Formate [mehr und mehr verdrängen](#). Das Modell der Urheberrechtsabgaben erzeugt als nationales Silo auf dem EU-Binnenmarkt erhebliche Probleme und ist damit insgesamt volkswirtschaftlich und verfassungsrechtlich nicht mehr gerechtfertigt.

Der von der Bundesregierung für diese Legislaturperiode geplante Schritt, „*das System der Vergütung für gesetzlich erlaubte Nutzungen auf eine neue Grundlage zu stellen*“, ist daher richtig und wichtig. Aus Sicht des Bitkom muss ein neues Modell die folgenden vier Prämissen erfüllen: Es muss (1) produkt- und technologieneutral ausgestaltet und damit innovationsfähig sein. Es muss (2) eine nachvollziehbare und regelmäßige Berechnung des gerechten Ausgleichs für Urheber und Leistungsschutzberechtigte auf der Grundlage der ihnen tatsächlich entstandenen Nachteile bieten, der durch (3) eine Zahlung des schrankenprivilegierten Nutzers finanziert wird. Schließlich muss (4) eine kosteneffiziente Erhebung sowie eine regelmäßige und planbare Verteilung des gerechten Ausgleichs erfolgen.

Modelle, die derzeit diskutiert werden und die vier vorgenannten Prämissen weitestgehend erfüllen, sind das Modell (1) eines Fonds, welcher den gerechten Ausgleich für Urheber z.B. mit Verbrauchersteuern finanziert, (2) das Modell eines Kulturbeitrags, welches direkt an die privaten Haushalte und damit die schrankenprivilegierten Nutzer anknüpft, (3) das Lizenzmodell, bei dem die Einpreisung des erforderlichen gerechten Ausgleichs bei der Veräußerung der Werke erfolgt oder das Modell, bei dem die Kompensation der Urheber durch eine (4) Steuer erzielt wird. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die hiervon geeignetste Alternative zu identifizieren und einzuführen.

Bitkom  
Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation  
und Neue Medien e.V.

**Markus Scheufele**  
**Bereichsleiter Urheberrecht**  
T +49 30 27576-154  
m.scheufele@bitkom.org

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin

Präsident  
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer  
Dr. Bernhard Rohleder

# Stellungnahme

## Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 2|14

| Inhalt   | Seite    |
|--|----------|
| <b>Zusammenfassung</b> .....   | <b>1</b> |
| <b>1 Einleitung</b> .....  | <b>2</b> |
| <b>2 Kernprobleme des derzeitigen Systems</b> .....                      | <b>3</b> |
| 2.1 Technologische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....           | 3        |
| 2.2 Abnehmende Bedeutung der Privatkopie aus Sicht des Verbrauchers..... | 4        |
| 2.3 Systemimmanente Probleme .....                                       | 5        |
| 2.4 Zusammenfassung .....  | 7        |
| <b>3 Anforderungen an ein neues Modell</b> .....                         | <b>8</b> |
| <b>4 Alternative Modelle</b> .....                                       | <b>8</b> |
| 4.1 Fonds.....   | 8        |
| 4.2 Kulturbeitrag .....  | 11       |
| 4.3 Lizenzmodell / werkbezogener Ansatz .....                            | 12       |
| 4.4 Steuer .....   | 13       |

## 1 Einleitung

Das Vervielfältigungsrecht steht zwar ausschließlich dem Urheber zu, ist aber durch diverse Schrankenbestimmungen begrenzt. Neben Nutzungshandlungen, die im öffentlichen Interesse liegen (vgl. etwa § 45a UrhG - Zugang für Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung), haben Verbraucher bei der Privatkopie (vgl. § 53 UrhG) in einem gewissen Rahmen die Möglichkeit, urheberrechtlich geschützte Werke zum privaten Gebrauch zu vervielfältigen.

Als Ausgleich für diese Beschränkungen erhält der Urheber eine finanzielle Kompensation von denjenigen, die erlaubnisfrei kopieren. Da einzelne Verbraucher zum Zeitpunkt der Einführung des Modells der urheberrechtlichen Abgaben vor fünfzig Jahren nicht direkt zur Zahlung herangezogen werden konnten, wurde an den Verkauf bestimmter Geräte angeknüpft. Während der Anwendungsbereich dieses Modells mit Tonbandgeräten damals überschaubar und an ein Gerät gekoppelt war, das nur zum Kopieren genutzt wurde, erweist es sich inzwischen als nicht mehr tauglich in der heutigen digitalen Welt und macht den Wechsel notwendig. Bitkom begrüßt daher das Vorhaben der Bundesregierung das Modell auf eine neue Grundlage zu stellen und möchte mit dieser Stellungnahme einen Beitrag zu der Diskussion leisten, welche Alternativen zum gegenwärtigen System geeignet sind.

## Stellungnahme

### Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 3|14

## 2 Kernprobleme des derzeitigen Systems

Um die Anforderungen für ein neues Kompensationsmodell zu definieren, ist es erforderlich die Kernprobleme des derzeitigen Systems zu identifizieren:

### 2.1 Technologische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Einführung des Systems der urheberrechtlichen Abgaben fiel in eine Zeit, in der der Markt für die damals abgabepflichtigen Produkte der Tonbandgeräte überwiegend aus wenigen deutschen Herstellern bestand, keine direkte Abrechnung mit dem kopierenden Verbraucher möglich und die Geschwindigkeit der Produktentwicklung überschaubar war. An einen europäischen Binnenmarkt war noch längst nicht zu denken.

Nach der heutigen gesetzlichen Regelung des § 54 UrhG findet eine Beschränkung auf bestimmte Produkte nicht mehr statt – vielmehr ist jedes Produkt abgabepflichtig, welches typischerweise zur Erstellung von Privatkopien verwendet wird. Um festzustellen für welches Gerät oder Speichermedium eine Abgabe zu zahlen ist, müssen die in Frage kommenden Produkte zunächst so präzise wie möglich definiert und gleichzeitig voneinander abgegrenzt werden. Für jedes einzelne dieser Produkte werden sodann nach den Vorgaben des Verwertungsgesellschaftengesetzes (VGG) zeit- und kostenintensive Nutzungsstudien durchgeführt, um festzustellen, wie viel urheberrechtlich geschütztes Material mit den Produkten privat vervielfältigt wird. Aber selbst dann ist unklar, welche Abgabe zu zahlen ist, weil das Urheberrechtsgesetz den Wert einer Kopie nicht definiert. Falls keine Einigung zwischen den Parteien erzielt werden kann, sind die Parteien auf den Rechtsweg verwiesen. Da mit der Streitbeilegung nur die Schiedsstelle beim DPMA und lediglich ein Senat des Oberlandesgerichts München gesetzlich betraut sind, können erfahrungsgemäß zehn Jahre und mehr vergehen, bis eine rechtskräftige Entscheidung vorliegt.

Die fortschreitenden technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen offenbaren, dass ein solches produktbezogenes Modell generell nicht mehr kompatibel ist:

- **Hohe Innovationsgeschwindigkeit & hohe Volatilität des Marktes**

Das erste erfolgreiche Smartphone wurde erst vor 12 Jahren vorgestellt. Inzwischen werden allein in Deutschland jedes Jahr knapp 30 Mio. Stück hiervon verkauft. Demgegenüber sind externe Brenner, Rohlinge und Videokassetten, für die ebenfalls Urheberrechtsabgaben entrichtet werden, kaum noch relevant (Bsp. Rückgang des Verkaufs von DVD-Rohlingen von 380 Mio. Stück im Jahr 2006 auf 40 Mio. Stück im Jahr 2018). In Konsequenz dessen muss permanent geprüft werden, ob bei neu auf den Markt kommenden Produkten eine urheberrechtliche relevante Nutzung vorliegt und ob ältere Geräte überhaupt noch zum Kopieren genutzt werden.

## Stellungnahme

### Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 4|14

- **Multifunktionalität & Konvergenz**

Die Kopierfunktion ist bei den Geräten häufig nur noch eine Nebenfunktion. Zudem konvergieren die Produkte oft miteinander, so dass neue Produktkategorien entstehen (Smartphone, Tablets, Phablets etc.). Die Berücksichtigung der urheberrechtlichen Nutzung in Geräteketten in Studien ist äußerst komplex und findet derzeit nur unzureichend statt, da stets nur auf das streitgegenständliche Produkt abgestellt werden kann.

- **Software**

Die implementierte Software kann dazu führen, dass bei einem Produkt Privatkopien möglich sind, während dies bei einem anderen Produkt nicht möglich ist, obwohl bei beiden Produkten die Hardware-Spezifikationen völlig identisch sind.

- **Geräte als „Fernbedienung“**

Auf den Geräten selbst finden teilweise keine Vervielfältigungen mehr statt. Vielmehr fungieren diese nur noch als „Fernbedienung“, die auf lokal unabhängige Dienste zugreifen.

- **digitale Distribution**

Eine digitale Distribution erlaubt den Schutz von Content (z.B. Streaming-Dienste) und bei Bedarf eine punktgenaue Abrechnung. Eine Vervielfältigung findet hier meist nicht mehr statt. Nach aktueller Rechtsprechung müssen Anbieter ihren Kunden zudem nicht das Eigentum an E-Books, Audiodateien etc. einräumen, sondern können es auf ein einfaches (nicht übertragbares) Nutzungsrecht beschränken. Dies hat zur Folge, dass der urheberrechtliche Erschöpfungsgrundsatz keine Anwendung findet und damit eine Privatkopie bzw. Weitergabe dieser Inhalte ausgeschlossen ist.

- **Marktveränderungen**

Der Verkauf der Produkte verlagert sich zunehmend auf E-Commerce, so dass v.a. beim Direktvertrieb ausländischer Händler an Endverbraucher in Deutschland die Durchsetzung der Zahlungsansprüche erschwert wird. Jeder Cent Preisunterschied wird durch Preisvergleichsportale sichtbar. Dieser an sich positive Wettbewerbsfaktor wird dadurch eingetrübt, dass solche Anbieter auf den ersten Plätzen rangieren, die die Urheberrechtsabgaben nicht einpreisen und dadurch den Wettbewerb verfälschen.

## 2.2 Abnehmende Bedeutung der Privatkopie aus Sicht des Verbrauchers

Streaming als eine Quelle des Werkgenusses ersetzt mehr und mehr die Privatkopie. Bei dieser Technologie findet keine dauerhafte, softwareunabhängige Kopie statt. Die Inhalte werden entweder als „vorübergehende Vervielfältigungshandlungen“ nur zwischengespeichert und sind damit aus urheberrechtlicher Sicht irrelevant (vgl. § 44a UrhG). Oder sie werden im Offline-Modus des jeweiligen Streaming-Dienstes (sog.

## Stellungnahme Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 5|14

tethered download) für einen begrenzten Zeitraum in der App auf dem Endgerät des Nutzers gespeichert, ohne dass dieser die gespeicherte Datei als Vorlage für Vervielfältigungen verwenden könnte. In diesem Fall handelt es sich um eine lizenzierte Nutzung und dementsprechend ebenfalls nicht um eine Privatkopie im Sinne des § 53 UrhG.

Die Ursache für den Erfolg dieser Technologie liegt in einer deutlich größeren Flexibilität des Streamings gegenüber der Kopie. Streamingdienste zeichnen sich durch ihre zeit-, ort-, -geräte- und werkunabhängige Nutzung aus. Mit durchschnittlich mehreren Millionen Titeln Auswahl zählt der Zugang zu solchen Diensten bei den meisten Menschen inzwischen mehr als der Besitz von physischen CDs oder DVDs.

Erstmals hat die Musikindustrie im vergangenen Jahr mit digitalen Musikformaten mehr verdient als mit physischen. Insgesamt wurden knapp die Hälfte des Gesamtumsatzes mit Audio-Streams erzielt, nur noch gut ein Drittel entfallen auf CDs (vgl. [Jahrbuch BMVI, 2018, S. 7](#)). Nach einer [Prognose des BVMi](#) werden in zwei Jahren bereits 77 % der Umsätze der Musikindustrie in Deutschland aus Audio-Streaming-Diensten Erlöst werden.

Auch die Online-Video-Nutzung ist inzwischen in der Mitte der Gesellschaft angekommen: Knapp zwei Drittel der Bevölkerung nutzt einmal wöchentlich Dienste wie YouTube, Onlineangebote der Fernsehsender etc. Über 30 % der Bevölkerung konsumiert wöchentlich oder öfter kostenpflichtige Video-Streaming-Dienste (vgl. [ARD/ZDF Onlinestudie 2018 \(Tab. 11\)](#)).

Zwar gibt es in Deutschland keine produktübergreifenden Studien über die Anfertigung von Privatkopien. Studien aus anderen Ländern zeigen aber seit einigen Jahren einen deutlichen Rückgang (siehe z.B. die [Erhebung in Finnland](#)).

Für den durchschnittlichen Verbraucher bedeuten Geräteabgaben eine versteckte Steuer: In der Regel weiß er weder, dass er für Privatkopien einen pauschalen Betrag bezahlt, noch wie hoch dieser ist. Verbraucher zahlen heutzutage doppelt: Zum einen die Urheberrechtsabgaben für die zahlreichen Endgeräte, zum anderen für die monatlichen Abo-Kosten seiner Streaming-Dienste (vgl. auch [Mitteilung der EU Kommission vom 9.12.2015](#), S. 10).

### 2.3 Systemimmanente Probleme

Zu den genannten Problemen, die maßgeblich aus technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen resultieren, kommen mehr und mehr Probleme hinzu, die dem System der urheberrechtlichen Abgaben immanent sind:

#### ▪ Dauer der (gerichtlichen) Verfahren

Die zuständigen Spruchkörper sind nachweislich überlastet: Allein die Anzahl der Verfahren bei der Schiedsstelle beim DPMA (Eingangsstanz für diese Streitigkeiten) hat

## Stellungnahme Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 6|14

zum Ende des Jahres 2017 eine Anzahl an unerledigten Verfahren von 583 ausgewiesen. Dies ist fast das Dreifache gegenüber dem Jahr 2013 (225) (vgl. [DPMA Jahresbericht 2017 S. 57](#)). Zurzeit sind noch Verfahren für Produkte wie dem Videorekorder oder Minidisk-Rekorder anhängig, die längst nicht mehr produziert werden. Die Abgabenhöhe für diese Produkte ist damit noch immer nicht rechtskräftig geklärt. Zudem wurden Forderungen von den Verwertungsgesellschaften in der Vergangenheit oft rückwirkend geltend gemacht. Diese Aspekte widersprechen klar der Konzeption, dass die zum Inkasso herangezogenen Hersteller und Importeure die Abgaben in den Verkaufspreis einpreisen und so an den eigentlich zahlungspflichtigen Verbraucher weiterreichen sollen. Die dadurch bestehende Rechts- und Planungsunsicherheit geht nicht nur zu Lasten der Unternehmen, sondern auch der Urheber, die keine Ausschüttung erhalten, und Verbraucher, die mehrfach zahlen.

### ▪ **Berechnungsmethodik unklar**

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) soll der Schaden der Urheber durch die Privatkopie der Ausgangspunkt der Berechnung sein. Dieser konnte in Deutschland bislang aber nicht konkret nachgewiesen bzw. berechnet werden. Bislang existiert weder in der EU noch in Deutschland ein höchstrichterlich anerkanntes Modell hierfür. Selbst wenn also Studienergebnisse vorhanden sind, lassen sich hieraus keine Schlussfolgerungen über die Abgabenhöhe ableiten.

### ▪ **Belastung gewerblicher Nutzer**

Derzeit werden auch gewerbliche Nutzer oder Behörden mit der Zahlung von Abgaben belastet, die nach der Rechtsprechung des EuGH nicht belastet werden dürften. Vereinzelt wird versucht, diesem Problem mit vertraglichen Ansätzen zu begegnen. In der Praxis erweist es sich aber als äußerst schwierig, da die Pflicht zur Abgabenzahlung den ersten Player in der Vertriebskette trifft (Hersteller / Importeur) und derjenige, der nicht belastet werden darf, erst am Ende dieser Kette steht.

### ▪ **Hoher administrativer Aufwand / Kosten**

Ein System, bei dem jedes Gerät oder Speichermedium mit Abgaben belegt ist, zeichnet sich naturgemäß durch sehr hohe administrative Kosten aus: Jedes importierte bzw. erstmalig in Verkehr gebrachte Produkt muss an die Verwertungsgesellschaften gemeldet und die entsprechende Abgabe bezahlt werden. Wird ein Produkt exportiert, entfällt die Abgabe wieder. Als Folge dessen muss bei den Verwertungsgesellschaften (mit entsprechenden Verbringungs nachweisen) ein Antrag auf Exportrückerstattung gestellt werden.

Da jedes Produkt von einer Vielzahl von Unternehmen gehandelt wird, potenziert sich nicht nur der Aufwand für die Meldungen, sondern auch die Anzahl der streitigen Verfahren, sofern die Höhe der Abgabe umstritten ist (siehe bereits oben - Dauer der Verfahren).

In Zahlen ausgedrückt hat die ZPÜ, ein Zusammenschluss der Verwertungsgesellschaften, jährliche Aufwendungen für Verfahren und Inkassotätigkeiten von rund 8,5 Mio. Euro

## Stellungnahme Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 7|14

([Transparenzbericht ZPÜ](#)). Diese Kosten werden von den Einnahmen abgezogen, bevor diese an die Verwertungsgesellschaften verteilt werden. Die einzelnen Verwertungsgesellschaften (wie z.B. GEMA und GVL) ziehen ihrerseits wieder Kosten ab (Kostensatz der GEMA liegt gem. [Transparenzbericht 2017 \(S.2\)](#) bei 15 %), bevor sie das Geld an die Wahrnehmungsberechtigten ausschütten.

In dieser Rechnung noch nicht enthalten sind die Kosten, die für jedes einzelne Unternehmen zur Erstellung und Einreichung der Importmeldungen, für die Rechtsberatung zur Klassifizierung der Produkte, für Wirtschaftsprüferbescheinigungen, Verhandlungen und Rechtsstreitigkeiten entstehen.

### 2.4 Zusammenfassung

Das System der Urheberrechtsabgaben wurde vor mehr als 50 Jahren vergleichbar zur Drittstörerhaftung entwickelt, bei dem Hersteller von eindeutig und nahezu ausschließlich für die Anfertigung von Privatkopien bestimmten Geräten für die Nutzungen der damals nicht erfassbaren Käufer zur Zahlung herangezogen wurden. Mag eine Haftung damals aufgrund der technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten (verfassungsrechtlich) noch gerechtfertigt gewesen sein, so fehlt diese heute vollständig: Immer mehr Produkte sind von der Urheberrechtsabgabe betroffen, mit denen immer weniger Privatkopien angefertigt werden; Streamingmodelle lösen die Privatkopie ab. Die Produkte werden immer komplexer, so dass es zunehmend schwierig ist, sie voneinander abzugrenzen und festzustellen, wie sie im Einzelnen genutzt werden. Die Abgabenhöhe ist lange unklar und betroffene Unternehmen können diese beim Verkaufspreis nur unzureichend berücksichtigen. Die am hiesigen Markt regelkonform tätigen Unternehmen erleiden einen doppelten Nachteil, da sie nicht nur erhebliche administrative Kosten haben, sondern gegenüber (ausländischen) Wettbewerbern benachteiligt werden, die von Verwertungsgesellschaften nur selten in Anspruch genommen werden. Da immer weniger Privatkopien auf immer mehr Produkte kommen, steigt die Kostenquote je Produkt an. Der lange und kostenintensive Klärungsprozess kann nicht auf schnelle Entwicklungen in der Digitalisierung reagieren. Gesamtverträge zwischen Verwertungsgesellschaften und Verbänden reduzieren in gewissem Maße die Symptome. Die eigentlichen Ursachen der oben geschilderten Probleme können mit diesen aber nicht bekämpft werden, da es die Vertragsparteien schlicht nicht in der Hand haben.

Der vom Gesetzgeber im 2. Korb unternommene Versuch, das Modell der Urheberrechtsabgaben in die digitale Zeit zu retten, muss vor dem Hintergrund der heutigen oben geschilderten zahlreichen Probleme als gescheitert angesehen werden: *„Das System der pauschalen Abgeltung der Privatkopie über Geräte und Speichermedien wird mit Blick auf neue Vervielfältigungstechniken flexibler gestaltet. [...] Zudem wird die verstärkte Nutzung der individuellen Lizenzierung von Werken im digitalen Bereich mit der pauschalen Vergütung in Einklang gebracht. Das Verfahren zur Schlichtung und gerichtlichen Prüfung von Streitfällen über die Vergütung für Geräte und Speichermedien*

## Stellungnahme Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 8|14

*wird mit dem Ziel rascher Klärung und effektiveren Rechtsschutzes deutlich gestrafft.“  
(Gesetzesbegründung 2. Korb vom 15.06.2006, BT-Drs. 16/1828, S. 14)*

### 3 Anforderungen an ein neues Modell

Um das das „System der Vergütung für gesetzlich erlaubte Nutzungen auf eine neue Grundlage zu stellen“, muss ein neues Modell aus Sicht des Bitkom als Konsequenz der unter Ziff. 2 geschilderten Probleme folgende vier Prämissen erfüllen:

1. produkt- und technologie neutrale Ausgestaltung (= innovationsfähig),
2. nachvollziehbare und regelmäßige Berechnung des gerechten Ausgleichs für Urheber und Leistungsschutzberechtigte auf der Grundlage der ihnen tatsächlich entstandenen Nachteile (Vorgabe des EuGH),
3. (indirekte) Zahlung durch den schrankenprivilegierten Nutzer (Vorgabe des EuGH),
4. kosteneffiziente Erhebung sowie regelmäßige und planbare Verteilung des gerechten Ausgleichs.

### 4 Alternative Modelle

Das aktuelle Modell der geräte- und speichermedienbezogenen Abgaben erfüllt keine der vorgenannten vier Prämissen. Folgerichtig soll dieses durch ein neues ersetzt werden. Nachfolgend werden alternative Modelle dargestellt, die aktuell zur Diskussion stehen. Für die nachfolgende Darstellung alternativer Modelle wird materiellrechtlich von Befugnissen der Nutzer de lege lata ausgegangen, welche nach der Infosoc-Richtlinie (2001/29/EG) kompensationspflichtig sind, sofern für die Rechteinhaber nicht nur ein geringfügiger Nachteil entsteht.

#### 4.1 Fonds

##### 1. Beschreibung

Bei der Finanzierung des gerechten Ausgleichs durch einen Fonds werden die erforderlichen Mittel zentral erhoben und zur Verteilung an die Rechteinhaber bereitgestellt. Die Erhebung kann sowohl durch den Staat als auch eine private Institution erfolgen. Die Quelle der Finanzierung muss nach der Rechtsprechung des EuGH unmittelbar oder zumindest mittelbar von denjenigen Nutzern stammen, welche nach den geltenden Schrankenbestimmungen befugt sind, die urheberrechtlich geschützten Werke erlaubnisfrei zu vervielfältigen. Dies sind nach den deutschen Bestimmungen zu ca. 95 % Verbraucher (= Privatkopien) und im Übrigen Bibliotheken, Universitäten sowie



## Stellungnahme Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 9|14

andere institutionelle Nutzer. Die Berechnung des finanziellen Bedarfs erfolgt idealerweise durch eine jährlich stattfindende Studie, bei welcher ermittelt wird, in welchem Umfang urheberrechtlich geschützte Werke im Rahmen der Schrankenbestimmungen vervielfältigt werden. Soll die Finanzierung staatlich erfolgen, so kann ein bedarfsentsprechender Budgetanteil vom Bundeshaushalt in Bezug auf die allgemeinen Einnahmen aus der Umsatzsteuer oder anderer Verbrauchersteuer reserviert werden. Zwar ist eine Zweckbindung dieses Budgetanteils aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips grundsätzlich ausgeschlossen. Allerdings kann die staatliche Ausgabenlast im Urheberrechtsgesetz festgeschrieben werden und wäre damit verbindlich. Die Ausschüttung könnten Verwertungsgesellschaften übernehmen, die bei der Festlegung des Verteilungsschlüssels dann auf die Ergebnisse der durchgeführten Studie zurückgreifen.

### 2. Erfüllung der vier Prämissen

#### a) produkt- und technologieneutral

Das Fondsmodell stellt sich als vollständig produkt- und technologieneutral dar. Da die Erhebung des gerechten Ausgleichs nicht an bestimmte Produkte anknüpft, fallen alle unter Ziffer 2 genannten Probleme weg. Es muss dementsprechend nicht für jedes (neue) Endgerät ausgewertet werden, in welchem Umfang dieses verwendet wird. Zudem werden auch neue Nutzungsformen einbezogen, da diese bei einer Nutzungsstudie mit erfasst werden. Das Modell stellt sich damit als zukunftsfest dar.

#### b) nachvollziehbare und regelmäßige Berechnung des gerechten Ausgleichs

Eine in regelmäßigen Abständen (z.B. jährlich) durchgeführte Nutzungsstudie stellt sicher, dass die tatsächlichen Nutzungen erfasst und Änderungen gegenüber Vorjahren in der Berechnung des gerechten Ausgleichs berücksichtigt werden. Stellt sich etwa heraus, dass durch eine verstärkte Nutzung von Streaming-Diensten insgesamt weniger Kopien angefertigt und damit die Nachteile der Schrankenbestimmungen für Rechteinhaber geringer werden, so kann dies unmittelbar in die Bewertung der Höhe des gerechten Ausgleichs einfließen. Dies gilt gleichermaßen, wenn der Anteil der Privatkopien wider Erwarten zunimmt.

#### c) Zahlung durch den schrankenprivilegierten Nutzer

In seiner Entscheidung vom 9. Juni 2016 hat der EuGH klargestellt, dass die EU-Mitgliedsstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum haben, die Einzelheiten eines Systems zur Erhebung des gerechten Ausgleichs festzulegen. Damit können sie auch ein System vorsehen, bei dem die Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt erfolgt (Egeda Entscheidung EuGH, C-470/14, Rn. 24). Hierbei müssen sie berücksichtigen, dass nur solche Personen zur Erhebung des gerechten Beitrages (mittelbar) herangezogen werden, die auch berechtigt sind, von den Schrankenbestimmungen Gebrauch zu machen.

## Stellungnahme

### Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 10|14

Eine Festlegung auf eine bestimmte Art der Finanzierung erfolgt durch die Richtlinie oder die Rechtsprechung des EuGH nicht. Denkbar wäre z.B., dass eingenommene Mittel aus der Mehrwertsteuer oder anderen Verbrauchersteuern für den Fonds verwendet werden.

#### **d) Kosteneffiziente Erhebung & regelmäßige Verteilung des gerechten Ausgleichs**

Die Einrichtung und die Unterhaltung eines entsprechenden Fonds wäre mit geringem administrativem Aufwand möglich. Die wesentliche Aufgabe wäre die Ermittlung des Fondsvolumens mittels Durchführung einer Nutzungsstudie. Die unter Ziffer 2 genannten erheblichen Probleme, dass zur Ermittlung des gerechten Ausgleichs pro Gerät regelmäßig Studien durchgeführt werden, jedes einzelne der millionenfach eingeführten Produkte gemeldet und in Rechnung gestellt, Gerichtsverfahren geführt werden müssen etc., würden schlicht wegfallen.

### **3. Best Practice Modell Finnland**

In Finnland existierte bis vor einigen Jahren ebenfalls ein gerätebezogenes System urheberrechtlicher Abgaben. In einem im Jahr 2009 begonnen, fünfjährigen Evaluationsprozess untersuchte die finnische Regierung die Auswirkungen und insbesondere die Effektivität dieses Systems. Im Abschlussbericht stellte die Regierung strukturelle Mängel und einen ökonomisch nicht zu rechtfertigenden erheblichen administrativen Aufwand fest und entschied sich für die Ablösung des Systems durch ein Fondsmodell.

Seit dem 01.01.2015 wird der gerechte Ausgleich durch einen staatlichen Fonds finanziert. Gemäß § 26a des [finnischen Urheberrechtsgesetzes](#) wird der Umfang des Fonds durch einen Beirat festgelegt, der auf Vorschlag des finnischen Kulturministeriums durch die Regierung für eine Amtszeit von vier Jahren ernannt wird. Die finanziellen Mittel für den Fonds werden aus dem allgemeinen Staatshaushalt zur Verfügung gestellt. Zur Ermittlung der Häufigkeit und des Umfangs von Privatkopien werden jährlich Nutzungsstudien durch eine unabhängige Forschungseinrichtung durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Nutzungsstudie bilden die Basis für die Entscheidungen des Beirats und werden auf der [Internetseite des Kulturministeriums](#) veröffentlicht.

Die ersten Erfahrungen aus dem Systemwechsel sind durchweg positiv. So wird berichtet, dass die Beteiligten mit dem neuen System sehr zufrieden seien, da es den Rechteinhabern stabile und planbare Zahlungen garantiere und gleichzeitig die für den Betrieb des Systems erforderlichen Verwaltungsaufgaben und -ausgaben erheblich reduziert habe.

## Stellungnahme Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 11|14

### 4.2 Kulturbeitrag

#### 1. Beschreibung

Bei der Finanzierung des gerechten Ausgleichs durch einen Kulturbeitrag wird unmittelbar an die Vorgaben des EuGH (s.o.) und damit an den zahlungspflichtigen Nutzer angeknüpft. Vergleichbar zu der Fortentwicklung von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag wird nicht mehr an den Besitz eines einzelnen Gerätes angeknüpft, sondern an die Nutzungsmöglichkeit dieser Geräte im Privathaushalt. Statistisch belegt ist ein hoher Durchdringungsgrad von Produkten in deutschen Haushalten, mit denen urheberrechtlich geschützte Werke erlaubnisfrei genutzt werden können, so dass eine Anknüpfung an den Haushalt möglich ist. Die Berechnung des finanziellen Bedarfs würde auch hier durch eine jährlich stattfindende Studie erfolgen, bei der der konkrete Umfang von Privatkopien ermittelt wird. Die sich aus dieser Berechnung ergebende Gesamtsumme des gerechten Ausgleichs würde auf die Gesamtzahl der in Deutschland vorhandenen Privathaushalte umgelegt werden, ausgenommen Härtefälle sowie behördliche Einrichtungen und Betriebsstätten. Bei einem Finanzierungsvolumen von z.B. 240 Mio. EUR würde der zu zahlende gerechte Ausgleich EUR 0,50 pro Haushalt und Monat betragen. Für eine möglichst (kosten)effiziente Beitragserhebung würde man auf bestehende Infrastrukturen zurückgreifen. Die Verteilung der Beiträge an die berechtigten Urheber und Leistungsschutzberechtigten könnten wiederum Verwertungsgesellschaften bewerkstelligen.

#### 2. Erfüllung der vier Prämissen

##### a) produkt- und technologieneutral

Das Beitragsmodell stellt sich ebenfalls als vollständig produkt- und technologieneutral dar. Neue Nutzungsformen und Technologien, ggf. auch weitergehende Nutzungsbefugnisse im Falle der Änderung der zugrundeliegenden EU-Richtlinie können problemlos mit einbezogen werden.

##### b) nachvollziehbare und regelmäßige Berechnung des gerechten Ausgleichs

Die Aussagen zur Anfertigung einer Studie beim Fondsmodell treffen auch hier zu. Ausreichend wäre eine einmal pro Jahr durchgeführte produktunabhängige Nutzungsstudie, in welcher tatsächliche Nutzungen in deutschen Haushalten erhoben werden.

##### c) Zahlung durch den schrankenprivilegierten Nutzer

Die Vorgabe des EuGH der Zahlung des gerechten Ausgleichs durch Endnutzer würde bei diesem Modell unmittelbar umgesetzt werden. Die Inanspruchnahme nicht betroffener Dritter würde wegfallen. Wie beim Rundfunkbeitrag hätte ein Kulturbeitrag pauschalierende Effekte, da Privathaushalte unterschiedlich groß und die Nutzung unterschiedlich stark ausfällt. Dieser Aspekt trifft aber mit Ausnahme des nachfolgenden Modells auch auf alle anderen Modelle, auch auf das derzeit

## Stellungnahme

### Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 12|14

praktizierte, zu und kann – wie beim Rundfunkbeitrag – (verfassungsrechtlich) gerechtfertigt werden durch die tatsächliche Möglichkeit, die urheberrechtlichen Schranken nutzen zu können.

#### **d) Kosteneffiziente Erhebung & regelmäßige Verteilung des gerechten Ausgleichs**

Das Modell hat den Charme, dass keine neuen kostenaufwändigen Inkassoprozesse aufgesetzt werden müssen, sondern die vorhandenen Strukturen genutzt werden könnten, um den gerechten Ausgleich direkt beim Nutzer zu erheben. Der Aufwand bestünde insoweit in einer einmaligen Umstellung sowie in der regelmäßigen Durchführung einer Nutzungsstudie (siehe bereits oben).

## 4.3 Lizenzmodell / werkbezogener Ansatz

### 1. Beschreibung

Würde der gerechte Ausgleich durch ein Lizenzmodell finanziert, so müsste beim Verkauf der urheberrechtlich geschützten Werke bzw. bei dem Bereitstellen von urheberrechtlich geschütztem Content mit Gewinnerzielungsabsicht der Betrag einkalkuliert werden, der durch das voraussichtliche Kopieren dieser Werke als Nachteil für die Rechteinhaber entsteht. Ist der Nachteil geringfügig, so kann die Erhebung ggf. auch unterbleiben. Kann das Werk aufgrund technischer Schutzmaßnahmen nicht kopiert werden oder hat die Vervielfältigung für Rechteinhaber keinen eigenständigen relevanten wirtschaftlichen Wert (wie z.B. bei vorübergehenden Vervielfältigungen / zeitlich begrenzten Nutzungen), entfällt die Erhebung gänzlich. Das Modell knüpft damit unmittelbar am Werk selbst an, welches potentiell vom Verbraucher für die erlaubnisfreie Nutzung verwendet wird. Es werden unterschiedliche Varianten eines solchen Modells diskutiert. Entweder wird es dem Markt überlassen, derartige Nutzungen bei der Preisgestaltung vorab zu berücksichtigen. In diesem Fall muss nach der Rechtsprechung des EuGH sichergestellt sein, dass der gerechte Ausgleich die Rechteinhaber tatsächlich erreicht. Zu erwarten ist, dass sich bestehende Lizenzstrukturen hierdurch verändern werden.

Eine andere Variante des Lizenzmodells formalisiert das Einpreisen dergestalt, dass durch gesetzliche Vorgaben (vergleichbar zu den §§ 54 ff. UrhG) die Festlegung der Höhe des jeweiligen gerechten Ausgleichs je Werkkategorie in die Hände eines Expertengremiums gelegt oder Verhandlungen überlassen werden und Verwertungsgesellschaften als Zahlungsempfänger deklariert werden, die die Einnahmen wiederum an die Rechteinhaber distribuieren.

### 2. Erfüllung der vier Prämissen

#### **a) produkt- und technologieneutral**

Das Lizenzmodell ist technologieneutral und zukunftsfähig, da es an das immaterielle Gut anknüpft, welches physisch oder virtuell kopiert werden kann.

## Stellungnahme

### Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 13|14

Hiermit ist es unabhängig von einer technologischen Entwicklung und sichert Rechteinhabern entsprechend der tatsächlich entstandenen Nachteile eine planbare Einnahmequelle.

#### **b) nachvollziehbare und regelmäßige Berechnung des gerechten Ausgleichs**

Eine jährlich durchgeführte Nutzungsstudie, die abhängig von unterschiedlichen Werkkategorien den Umfang erlaubnisfreier Nutzung erfasst, bietet die Gewähr dafür, dass sowohl aus Sicht der Nutzer eine transparente Erhebung erfolgt, als auch aus Sicht der Rechteinhaber nachvollziehbar ist. Die Lizenzverträge müssten im gleichen Turnus angepasst werden, um den Ergebnissen aus den Nutzungsstudien zu entsprechen. Aufgrund des hohen Absatzes an Werken dürfte die absolute Höhe des gerechten Ausgleichs je Werk nur ein Bruchteil dessen ausmachen, was derzeit für Geräte und Speichermedien erhoben wird.

#### **c) Zahlung durch den schrankenprivilegierten Nutzer**

Das Lizenzmodell bedeutet eine direkte Vergütung des Rechteinhabers durch den Verbraucher und erfüllt damit ohne weiteres die Voraussetzung des EuGH. Auch hier liegt zwar eine gewisse Pauschalierung vor, da nicht jeder Verbraucher die erworbenen Werke kopieren wird. Eine noch größere Nähe zum vergütungspflichtigen Nutzer ließe sich nur durch eine Abrechnung tatsächlich durchgeführter Kopien erreichen, die im digitalen Bereich technisch möglich ist.

#### **d) Kosteneffiziente Erhebung & regelmäßige Verteilung des gerechten Ausgleichs**

Das Lizenzmodell stellt sich gegenüber der Geräteabgabe als kosteneffizienter dar, vorausgesetzt, dass andauernde und sich wiederholende Streitigkeiten zur Festlegung der konkreten Höhe wie im aktuellen System nicht nur verlagert werden. Abhängig von der Ausgestaltung des Modells würden geringere Kosten für die Nutzungsstudie anfallen, da Studien nur für die unterschiedlichen vier Werkarten und nicht jedes Gerät einzuholen wären.

## 4.4 Steuer

### Beschreibung

Das Steuermodell ist dem Fondsmodell nach Ziffer 4.1 sehr ähnlich. Daher soll hier nur kurz auf die Unterschiede eingegangen werden. Anders als das Fondsmodell würde beim Steuermodell keine bestehende Verbrauchersteuer verwendet, sondern eine neue geschaffen, die einen näheren Bezug zur Erhebung des gerechten Ausgleichs hat. Denkbar ist z.B. eine gesonderte Steuer auf die Veräußerung von Werken (Musik-, Filmwerke etc.), die potentiell für Kopien verwendet werden (siehe 4.3) oder aber auch auf Geräte und Speichermedien. Letzteres könnte allerdings gegen die Vorgaben des EuGH verstoßen, da Geräte wie z.B. PCs regelmäßig auch zu eindeutig anderen Zwecken

## Stellungnahme

### Alternativen zum System der Urheberrechtlichen Abgaben

Seite 14|14

als der Anfertigung von Privatkopien verwendet werden und damit Dritte mit der Steuer belastet würden, die keine schrankenprivilegierte Nutzer sind.

Wie bereits unter 4.1 ausgeführt wurde ist die Zweckbindung der Steuer aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips grundsätzlich ausgeschlossen. Damit müsste eine Reservierung des Budgets im Haushalt stattfinden, welche flankiert wird durch eine im Urheberrechtsgesetz verankerte Festschreibung einer staatlichen Ausgabenlast.

Bitkom vertritt mehr als 2.600 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.800 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.