

# Einleitung

## *Thema und Zielsetzung*

Am 4. Februar 2014 erließ der europäische Gesetzgeber nach zähem Ringen um eine sachgerechte Lösung die lang versprochene Richtlinie zum Verwertungsgesellschaftsrecht für die Europäische Union (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 – VG-RL). Die Pläne der Kommission zu einer Vereinheitlichung des Rechts der Mitgliedstaaten in diesem Bereich reichen zurück bis weit ins vorvergangene Jahrzehnt. So unternahm die europäische Kommission bereits mit einer ersten Empfehlung „für die länderübergreifende kollektive Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten, die für legale Online-Musikdienste benötigt werden“<sup>1</sup>, im Oktober 2005 einen ersten Vorstoß zur Neuordnung der Verwertungsgesellschaftspraxis in der Union. Besonders für den Onlinebereich wurde die Territorialität des Wahrnehmungsgeschäfts als Hindernis für den europäischen Binnenmarkt, insbesondere der erfolgreichen Etablierung europäischer Musikdienste, identifiziert. Die effizienteste Lösung dieses Problems wurde darin gesehen, dass jeder Rechteinhaber eine von ihm gewählte Verwertungsgesellschaft mit der gesamten Rechtswahrnehmung in der EU bzw. im EWR betraut und die Verwertungsgesellschaften um die Rechteinhaber konkurrieren, deren Rechte sie dann exklusiv ggf. unter Zuhilfenahme anderer Verwertungsgesellschaften lizenzieren. Ziel der Empfehlung war es, die nationalen Monopole der Verwertungsgesellschaften zu brechen und die Vergabe multinationaler Lizenzen zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte das System der Gegenseitigkeitsverträge, durch welches die Verwertungsgesellschaften die Möglichkeit erlangten, zumindest auf nationaler Ebene das Weltrepertoire anzubieten, aufgelöst werden. Obwohl der Empfehlung der Kommission keinerlei rechtliche Bindung zukam, hatte sie erhebliche Auswirkungen auf die Geschäftspraxis der Verwertungsgesellschaften. Immerhin war doch klar erkennbar, dass aus Sicht der Kommission Regelungsbedarf bestand und in welche Richtung eine nachfolgende

---

1 2005/737/EG vom 21.10.2005, ABl. Nr. L 276/54.

Regulierung gehen würde. In diesem Kontext veröffentlichte die Kommission im Juli 2012 einen Richtlinienvorschlag „über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für die Onlinenutzung von Rechten an Musikwerken im Binnenmarkt“.<sup>2</sup> Dieser Vorschlag bildete die Grundlage für die am 4. Februar 2014 erlassene VG-RL. In Deutschland wurde die Umsetzungspflicht der VG-RL zum Anlass genommen, das alte Urheberrechtswahrnehmungsgesetz aufzuheben und den Rechtsrahmen für Verwertungsgesellschaften in einem neuen *Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten durch Verwertungsgesellschaften* (Verwertungsgesellschaftengesetz – VGG) festzusetzen. Das neue Verwertungsgesellschaftengesetz wurde am 31. Mai 2016 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S.1190) verkündet und trat am 1. Juli 2016 in Kraft.

Diese von der EU-Kommission angetriebene gesetzliche Europäisierung des Verwertungsgesellschaftssystems kann als ausschlaggebender Initiator für die Neuausrichtung der Verwertungsgesellschaften im europäischen Binnenmarkt angesehen werden. Zugleich folgt die Europäisierung bzw. Internationalisierung der Verwertungsgesellschaften jedoch einem Marktbedürfnis, welches auf der Europäisierung und Internationalisierung der Diensteanbieter beruht, die Lizenzen bei Verwertungsgesellschaften anfragen. Lange Zeit wurde die Nachfrage nach Lizenzen allein auf Grundlage der nationalen Tätigkeit von Verwertungsgesellschaften bedient. Um die Jahrtausendwende begannen Verwertungsgesellschaften jedoch damit, neue Modelle von Gegenseitigkeitsverträgen zu entwickeln, die einen Systemwechsel von der territorial eng umgrenzten Lizenzierung hin zur Mehrstaatenlizenz ermöglichen sollten.<sup>3</sup> Nachdem die Kommission der Zusammenarbeit der Verwertungsgesellschaften, insbesondere im Rahmen Vereinbarung von *Santiago*, eine Freistellung nach Art. 81 Abs. 3 EG verwehrt hatte, ließen die Verwertungsgesellschaften Programme zur Ermöglichung der

---

2 Richtlinienvorschlag der Kommission vom 11.7.2012, COM(2012) 372 final, 2012/0180 (COD).

3 Für die Rechte der Tonträgerhersteller war dies die *IFPI-Simulcasting Vereinbarung*, für die Aufführungsrechte der Musikurheber die Vereinbarung von *Santiago* und für die Vervielfältigungsrechte die Vereinbarung von *Barcelona*. Aufgrund einer sogenannten „user's residence clause“, nach der Nutzer eine Mehrstaatenlizenz nur über die Verwertungsgesellschaft ihres „Sitzlandes“ erlangen konnten, wurden die Vereinbarungen von *Santiago* und *Barcelona* von der Kommission abgelehnt. Zur *IFPI-Simulcasting Vereinbarung* siehe Kommissionsentscheidung vom 8.10.2002, Sache COMP/C2/38.014 — IFPI "Simulcasting" [2003] ABL. L 107 v. 30.4.2003, S. 58–84

grenzüberschreitenden Tätigkeit jedoch wieder auslaufen und konzentrieren sich erneute auf eine nationale Lizenzierung.<sup>4</sup>

Es lässt sich gleichfalls nicht bestreiten, dass veränderte Marktbedingungen und Verbreitungswege den Bedarf nach territorial erweiterten Lizenzen geweckt haben. Dieser Bedarf ist jedoch einerseits nicht notwendigerweise auf den europäischen Binnenmarkt begrenzt,<sup>5</sup> andererseits beschränkt er sich inhaltlich nicht auf die Online-Musikdienste, denen in Titel III der VG-RL besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Es mag zwar vor allem der Onlinebereich sein, von dem ein Grundbedürfnis nach „Mehrstaatenlizenzen“ ausgeht, dieser Markt besteht aber bei weitem nicht nur aus Musikdiensten. Auch bei anderen Werkkategorien nimmt die internationale Online-Verwertung längst eine zentrale Rolle ein. So besteht beispielsweise in der Wissenschaft seit jeher das Bedürfnis nach internationalem Austausch, welchem die Verlage und Datenbanken durch ihre internationale Ausrichtung nachkommen. Überdies sind klassischere Diensteanbieter, wie Radio- und TV-Stationen, an der Verbreitung ihrer vielfältigen Inhalte in mehreren Staaten interessiert.<sup>6</sup>

Die Internationalisierung der kollektiven Rechtswahrnehmung mag noch so sehr gewünscht sein und sie lässt sich auch durch gesetzliche Anforderungen oder durch kartellrechtliche Angriffe auf die Grundstrukturen der „territorialen Konzentration“ anstoßen. Voraussetzung dieser Internationalisierung ist jedoch die Bestimmung – insbesondere die räumliche Bestimmung – des Ordnungsrahmens, mithin die Fragen, nach welchem Recht Verwertungsgesellschaften ihre Tätigkeit ausrichten müssen, wenn sie der Aufforderung nach Internationalisierung folgend in neue Märkte vordringen. Das gilt umso mehr, als die Verwertungsgesellschaften in vielen Ländern einer strengen und besonderen Kontrolle unterliegen. Dies ist sodann also Ziel der Arbeit und Forschungsfrage: Welches nationale Recht beherrscht die Tätigkeit der Verwertungsgesellschaften oder gilt für

4 Siehe EuG, T-442/08, ECLI:EU:T:2013:188 – CISAC, Rn. 109.

5 So bieten Verbreitungsdienste eine weitgehend einheitliche Leistung nicht nur in der EU, sondern gleichfalls in Drittstaaten an. Die erste über das Lizenzierungshub ICE erteilte Lizenz soll ca. 130 Territorien umfasst haben *Langhoff/Radloff/Schmidt u.a.*, in: Heker/Riesenhuber (Hrsg.), *Recht und Praxis der GEMA*,<sup>3</sup> 2018, Rn. 240 f.

6 Teilweise bestehen hier schon seit langer Zeit urheberrechtliche Erleichterungen, die auch Einfluss auf die Lizenzierung durch Verwertungsgesellschaften nehmen. Ein Beispiel ist die Richtlinie 93/83/EWG (SatKab-RL) von 1993 (ABl. L 248 vom 6.10.1993, S. 15–21).

bestimmte verwertungsgesellschaftliche Rechtsverhältnisse, wenn Verwertungsgesellschaften grenzüberschreitend tätig werden?

Die Frage mag sich einem Gesetzgeber aufdrängen, wenn er eine Marktöffnung bzw. Internationalisierung bewusst anstößt – besonders dann, wenn das Subjekt der Internationalisierung eine Institution ist, die gleichzeitig Subjekt engmaschiger Regulierung sein soll. Umso überraschender erscheint es daher, dass weder der europäische noch der deutsche Gesetzgeber dieses Thema aufgegriffen haben, um ein klares kollisionsrechtliches Konzept bereitzustellen. Beide enthalten sich einer Bestimmung des Kollisionsrechts. Der europäische Gesetzgeber erklärt: „Die Bestimmungen [der] Richtlinie lassen die Anwendung [...] der Kollisionsnormen und der Vorschriften zur gerichtlichen Zuständigkeit im Rahmen des internationalen Privatrechts [...] unberührt“ (ErwG 56); der deutsche Gesetzgeber „[...] sieht [ebenfalls] von der Anordnung eines Sonderkollisionsrechts ab [und überlässt] die sachgerechte Anwendung der bestehenden kollisionsrechtlichen Bestimmungen und Prinzipien auch im Zusammenspiel mit der VG-Richtlinie [...] der Praxis [...]“.<sup>7</sup> Auch in der Literatur gibt es bis auf wenige Ausnahmen bislang keine Auseinandersetzung mit dem Thema.<sup>8</sup> Diese Lücke für das Privatrecht zu schließen und ein systematisches Konzept zu entwickeln, mit dessen Hilfe der räumliche Anwendungsbereich des „Privatrechts der Verwertungsgesellschaften“ anhand der typischen Strukturen des Verwertungsgesellschaftsrechts bestimmt werden kann, ist daher Aufgabe dieser Arbeit.

Der Frage kommt durchaus praktische Bedeutung zu, denn erstens ist die Internationalisierung nunmehr angestoßen und eine Rückkehr in nationale Strukturen nicht zu erwarten; zweitens sind die nationalen Regelungsregime über die Betätigung von Verwertungsgesellschaften äußerst heterogen. In Deutschland bildete das UrhWG seit jeher (seit 1965 und zuvor das

---

7 So ausdrücklich im Regierungsentwurf zum VGG vom 11.11.2015 (Gesetz 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), S. 86.

8 Zur eigentlichen Thematik hat Drexel den Grundstein gelegt: Drexel, MPI Stellungnahme VGG, 2015; Drexel, in: Götz von Olenhusen/Gergen/Vogel (Hrsg.), Kreativität und Charakter, 2017, S. 227 ff.; Drexel, MüKo, 8. Aufl. 2021, Art. 8 Rom II-VO, Rn. 239–250. Die Vorarbeit von Drexel fand Aufnahme in den Kyoto Guidelines der International Law Association (siehe Art. 27 der Kyoto Guidelines, verfügbar bspw. in JIPITEC 2021, 86 ff.). Jenseits dessen erscheint an dieser Stelle lediglich Matulionytė, JWIP 11 (2008), 467 ff. nennenswert.

Gesetz über Vermittlung von Musikaufführungsrechten vom 4. Juli 1933) einen relativ dichten Regulierungsrahmen, welcher einerseits mittels einer öffentlich-rechtlichen Aufsicht die Tätigkeit von Verwertungsgesellschaften zu kontrollieren versuchte, andererseits den Parteien im Verwertungsgesellschaftssystem privatrechtliche Ansprüche an die Hand gab, die sie gegen Verwertungsgesellschaften durchsetzen konnten. Die Bereitstellung einer derartigen Spezialmaterie, welche die Besonderheiten der kollektiven Rechtewahrnehmung berücksichtigt, ist jedoch nicht selbstverständlich. Viele Staaten kennen ein solches System überhaupt nicht oder arbeiten mit rudimentären und verstreuten Rechtsgrundsätzen oder sie leiten allgemeine Regulierungsprinzipien aus dem Kartellrecht ab.<sup>9</sup> Diese Heterogenität schafft besonderes Konfliktpotential zwischen den nationalen Regelungsregimen. In der Union hingegen besteht dieses Spannungsverhältnis aufgrund der tiefgreifenden Harmonisierung zumindest auf den ersten Blick nicht. Doch auch hier bleiben Unterschiede bestehen, die entscheidend sein können, denn die VG-RL ist grundsätzlich nur mindestharmonisierend. Überdies verfolgt die VG-RL einen stark aufsichtsrechtlichen Charakter und schweigt sich zur privatrechtlichen Dimension nahezu vollkommen aus. Entsprechend stellt sich die Frage nach „dem räumlich besten Recht“ gerade mit Blick auf die private Rechtsdurchsetzung auch innerhalb des Binnenmarkts.

Für diese Arbeit folgt hieraus eine Zweiteilung. Zunächst ist nach einem Regelungsrahmen für grenzüberschreitende Betätigungen von Verwertungsgesellschaften jenseits des europäischen Binnenmarkts zu fragen, anschließend nach einem Regelungsrahmen innerhalb des europäischen Binnenmarktkonzepts, welches mit der VG-RL ein gemeinsames Fundament für den Bereich der kollektiven Rechtewahrnehmung erhalten hat. Dabei wird nicht nach dem Regelungsrahmen im Eigentlichen gefragt, sondern nach der Anwendung der in Frage kommenden nationalen Regelungsregime für Verwertungsgesellschaften, also nach einem Kollisionsrecht der kollektiven Rechtewahrnehmung. Dieses untergliedert sich in jene zwei Teile: ein allgemeines Kollisionsrecht für tatsächlich internationale Sachverhalte und ein Binnenmarktkollisionsrecht, welches Binnenmarktp Prinzipien und die harmonisierende Wirkung des europäischen Verwertungsgesellschaftsrechts berücksichtigt.

9 Vor allem in Staaten ohne sektorspezifisches Regulierungsrecht und spezieller Institutionen der Aufsicht hat sich eine eigene kartellrechtliche Praxis entwickelt. Siehe hierzu die ausführliche Analyse bei *Drexel*, Copyright, Competition and Development, 2013, 210 ff. Zum Stand in einigen EU Staaten vor der Harmonisierung *Matulionytė*, JWIP II (2008), 467, 474 f.