

mindestens die im Anhang der Richtlinie aufgeführten relevanten Quellen berücksichtigen. Letztere schließen⁶⁷⁴ explizit auch Datenbanken der Verwertungsgesellschaften, die mit der Wahrnehmung von Vervielfältigungsrechten betraut sind, sowie solche von Verwertungsgesellschaften für bildende Künste, Autoren, ausübende Künstler, Hersteller von Tonträgern und für audiovisuelle Werke ein. Mit anderen Worten spielen die Verwertungsgesellschaften in den Mitgliedstaaten eine tragende Rolle bei dem Ermitteln und Ausfindigmachen von Rechteinhabern sowie bei der Feststellung, ob ein Werk verwaist ist oder nicht.

2. *Soft Law - Kommissionsempfehlung 2005*⁶⁷⁵

Infolge der Entwicklung und Expansion von Online-Nutzungsmethoden für urheberrechtlich geschützte Werke und angesichts des Netzwerks bilateraler Gegenseitigkeitsverträge zwischen den Verwertungsgesellschaften stellt die Erteilung territorial beschränkter Lizenzen an die »klassischen« gewerblichen Nutzer keine optimale Lösung mehr dar. Dies trifft insbesondere auf den Bereich der Musik zu. Denn die Online-Dienstleistungsanbieter solcher Inhalte benötigen, entsprechend der Erreichbarkeit ihres Leistungsangebots, Nutzungsgenehmigungen für alle Staaten, in denen ein Abruf der Inhalte möglich ist. Demzufolge befürworten sie die Erteilung von Mehrgebietslizenzen, um dabei Zeit und Transaktionskosten zu sparen.

Die Kommissionsempfehlung 2005 gab eine wenig zufriedenstellende Antwort auf die Bedürfnisse dieser neuen Nutzerkategorie. Denn sie führte zu einer Verstreuung und Aufspaltung des Weltrepertoires und brachte nur den großen Rechteinhabern Vorteile.⁶⁷⁶ Die von der EK empfohlene »right-

674 Anhang: Nr. 1 lit. d), Nr. 2 lit. e), Nr. 3 lit. b) und Nr. 4 lit. e).

675 Empfehlung der EK vom 18. Mai 2005 für die länderübergreifende kollektive Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten, die für legale Online-Musikdienste benötigt werden (2005/737/EG), ABl. L 276 vom 21. Oktober 2005, S. 54 ff.

676 Max-Planck Institut für geistiges Eigentum und Wettbewerbsrecht, *Comments of the Max Planck Institute for Intellectual Property and Competition Law on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on collective management of copyright and related rights and multi-territorial licencing of rights in musical works for online uses in the internal market*, COM (2012)372, Rn. 12 (Stellungnahme MPI 2012).

holders Option 3«⁶⁷⁷ wurde als kulturpolitisch bedenklich eingeschätzt und es wurde auf den negativen Einfluss auf die Vielfalt in der europäischen Musik aufmerksam gemacht, der durch die Favorisierung des populären Repertoires zum Nachteil der innovativen und national geprägten Musik entsteht.⁶⁷⁸ Zudem waren der Erlass und die Umsetzung der Kommissionsempfehlung 2005 von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Europäischen Parlament (EP) und der EK gekennzeichnet.⁶⁷⁹ Die Empfehlung war bis zur kürzlich erfolgten Verabschiedung der Richtlinie über die kollektive Rechtewahrnehmung das letzte Ergebnis des ersten Versuchs des EU-Gesetzgebers, das Wahrnehmungsrecht zu regeln, allerdings nicht auf eine umfassende Weise.⁶⁸⁰

Die Kommissionsempfehlung 2005 ist ein nicht rechtsverbindliches Instrument,⁶⁸¹ allerdings hat sie für die Mitgliedstaaten gewisse politische Relevanz. Diese können sie nicht ohne Begründung ignorieren. Zudem dient sie für die nationalen Gerichte als Auslegungsmaßstab, sobald ein Mitgliedstaat als Maßnahme zu ihrer Umsetzung das nationale Wahrnehmungsrecht ändert.⁶⁸²

Außerdem kann im Zusammenhang mit der Kommissionsempfehlung 2005 auf ihr beachtliches politisches Gewicht, das sogar über die Grenzen

677 Ausführlicher hierzu unten, 2.1.3 Kommissionsstudie und 2.2. Kommissionsempfehlung 2005.

678 Vgl. Drexl, in: Hilty/Geiger (Hrsg.), 2007, 390; ders., Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Marktordnung der kollektiven Wahrnehmung von Online-Rechten der Musik? - Kritische Würdigung der Kommissionsempfehlung vom 18. Oktober 2005, in: Riesenhuber (Hrsg.), Wahrnehmungsrecht in Polen, Deutschland und Europa, 2006, 213; Stellungnahme des Max-Planck-Instituts für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht zu Händen des Bundesministeriums der Justiz betreffend die Empfehlung der Europäischen Kommission über die Lizenzierung von Musik für das Internet vom 18. Oktober 2005 (2005/737/EG) (Stellungnahme des MPI), GRUR Int. 2006, 222, 225; Schierholz, in: Walter/Lewinski, 2010, Rn. 12.0.101 und 12.0.102; Gilliéron, Collecting Societies and the Digital Environment, 37 IIC 969 (2006). Eine andere Meinung wird wenig überzeugend von Lüder (First Experience With EU-wide Online Music Licensing, GRUR Int. 2007, 649 (657) vertreten.

679 Heine, 2008, 86.

680 Vgl. Drexl, in: Riesenhuber (Hrsg.), 2006, 198 f.

681 Art. 288 Abs. 5 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung), ABl. C 83 vom 30. März 2010, S. 47 ff. (AEUV).

682 Heine, 2008, 225 f.; vgl. Urteil des Gerichtshofes (Zweite Kammer) vom 13. Dezember 1989, Rs. C-322/88, Salvatore Grimaldi gegen Fonds des maladies professionnelles.

der EU hinaus reicht, hingewiesen werden. Sie behandelt nämlich den »kulturell sensiblen«⁶⁸³ Bereich der kollektiven Rechtewahrnehmung, und obwohl sie keine horizontale Ausrichtung besitzt (Online-Rechte an Musik), ist ihre Auswirkung auf das gesamte Wahrnehmungssystem,⁶⁸⁴ also auch den Offline-Bereich, nicht zu unterschätzen.

Nützlich für die Bewertung von potenziellen Auswirkungen dieser Empfehlung auf die Regelungen der in dieser Arbeit behandelten Länder und auf ihre Wahrnehmungspraxis sind auch die Standpunkte und Vorschläge zur kollektiven Rechtewahrnehmung im Online- und Offline-Bereich, die in den Rechtsinstrumenten der EU-Organe zu finden sind. Dies trifft insbesondere auf diejenigen zu, die politische Wirkung haben (Entschließungen des EP, Mitteilungen der EK usw.). Diese Rechtsinstrumente wurden sowohl vor der Kommissionsempfehlung 2005, als auch danach erlassen.

An dieser Stelle wird weniger auf die umfassende Kritik und die Bewertung der Kommissionsempfehlung 2005, die in der Literatur⁶⁸⁵ zu finden ist, eingegangen. Vielmehr wird der Fokus auf ihren Inhalt und auf die Aussagen der Rechtsinstrumente der EU-Organe gerichtet, die den Prozess ihrer Verabschiedung und Umsetzung begleiteten. Insbesondere finden diejenigen Kerngehalte dieser Maßnahmen Beachtung, die für kleine Verwertungsgesellschaften in den behandelten Ländern von Interesse sind. Dies soll dazu dienen, ihren potenziellen Einfluss und ihre Auswirkungen auf die Systeme der kollektiven Rechtewahrnehmung in diesen Staaten im Rahmen der Kapitel IV und V bewerten zu können.

683 Drexel, in: Hilty/Geiger (Hrsg.), 2007, 370, Fn. 4.

684 Drexel, in: Hilty/Geiger (Hrsg.), 2007, 370; ders., in: Riesenhuber (Hrsg.), 2006, 200.

685 S. bspw. Heine, 2008, 213 ff.; Drexel, in: Hilty/Geiger (Hrsg.), 2007, 369 ff.; ders., in: Riesenhuber (Hrsg.), 2006, 193 ff.; Stellungnahme des MPI, GRUR Int. 2006, 222 ff.; Einem, Grenzüberschreitende Lizenzierung von Musikwerken in Europa - Auswirkungen der Empfehlung der EU-Kommission zur Rechtewahrnehmung auf das System der Gegenseitigkeitsverträge, MMR 2006, 647 ff.; Hilty, Kollektive Rechtewahrnehmung und Vergütungsregelungen: Harmonisierungsbedarf und -möglichkeiten, in: Leistner (Hrsg.), Europäische Perspektiven des geistigen Eigentums, 2010, 125 ff.

2.1 Hintergrund des Soft Law-Ansatzes

Der Bereich der kollektiven Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten rückte, abgesehen von den oben geschilderten peripheren Harmonisierungsansätzen, erst durch das Grünbuch der EK⁶⁸⁶ »Urheberrecht und verwandte Schutzrechte in der Informationsgesellschaft«⁶⁸⁷ in das Augenmerk der EU. Allerdings fiel er alsbald bis zum »Echerer-Bericht«⁶⁸⁸ des EP aus dem Jahr 2003⁶⁸⁹ erneut aus ihrem Fokus.⁶⁹⁰ Dieser Bericht wurde durch die Entschließung des EP (Entschließung 2004) zu einem Gemeinschaftsrahmen für Verwertungsgesellschaften im Bereich des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte⁶⁹¹ angenommen. Auf ihn folgte als nächste Aktivität der EK auf diesem Gebiet die Kommissionsmitteilung 2004.⁶⁹²

2.1.1 Entschließung 2004

In der Entschließung 2004 sind gleichfalls Punkte enthalten,⁶⁹³ die für das spezifische Thema der Verwertungsgesellschaften in Südosteuropa von besonderer Bedeutung sind. So vertrat das EP angesichts der Erweiterung der EU in der Entschließung 2004 die Auffassung, dass im Bereich der kollektiven Rechtewahrnehmung Handlungsbedarf bestehen könnte. Es wies dabei darauf hin, dass in den neuen Mitgliedstaaten immer noch nicht in allen Bereichen Verwertungsgesellschaften bestanden und die vorhandenen

686 Grünbuch vom 19. Juli 1995, KOM(95) 382 endg.

687 Dritter Teil, Mit der Rechteverwertung verbundene Fragen, Abschnitt VIII, Erwerb und Wahrnehmung von Rechten.

688 Europäisches Parlament, Bericht über einen Gemeinschaftsrahmen für Verwertungsgesellschaften im Bereich des Urheberrechts (2002/2274(INI)) (»Echerer Bericht«) vom 11. Dezember 2003, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0478+0+DOC+XML+V0//DE> (Stand 2. Mai 2014).

689 Allerdings wurden in der Zwischenzeit von der EK Konsultationen zu diesem Thema in Form von Anhörungen und internationalen Konferenzen durchgeführt (Echerer-Bericht, Begründung, Fn. 5).

690 Vgl. Schierholz in: Walter/Lewinski, 2010, Rn. 12.0.48 f.; Heine, 2008, 84.

691 Entschließung vom 15. Januar 2004, (2002/2274(INI)), ABl. C 92E vom 16. April 2004, S. 435 ff.

692 S. unten, Fn. 704.

693 Entschließung 2004, Nr. 8-10.

Verwertungsgesellschaften immer noch instabil waren und mit Schwierigkeiten beim Inkasso kämpften.

Bezüglich der kulturellen und sozialen Funktionen der Verwertungsgesellschaften erkannte das EP ihre kulturelle und gesellschaftspolitische Tätigkeit an, die sie zu Trägern hoheitlicher Funktionen machen.⁶⁹⁴ Das EP ging davon aus, dass kulturelle und soziale Tätigkeiten sowie Aufgaben im gemeinsamen Interesse gerechtfertigt sind, soweit sie innerhalb der Verwertungsgesellschaft demokratisch legitimiert und/oder gesetzlich vorgeschrieben sind und alle Mitgliedergruppen in gerechter Weise Nutzen daraus ziehen können.⁶⁹⁵

Hinsichtlich der Tätigkeit der Verwertungsgesellschaften betonte das EP, dass diese nach den Prinzipien der Transparenz, Demokratie und Beteiligung der Rechteinhaber arbeiten müssen.⁶⁹⁶ Es forderte effiziente, unabhängige, regelmäßige, transparente und sachkundige Kontrollmechanismen und europaweit vergleichbare und kompatible sowie bezahlbare Schlichtungsmechanismen für Streitfälle zwischen Verwertungsgesellschaften, Rechteinhabern und Nutzern.⁶⁹⁷ Zudem äußerte das EP den Wunsch nach einer Informationspflicht der Verwertungsgesellschaften nach innen und außen. Es forderte, in diesem Sinne die Tarife, die Verteilungsschlüssel und den Jahresabschluss sowie die Informationen über Gegenseitigkeitsverträge auch im Internet zu veröffentlichen, und verlangte eine nachvollziehbare Auflistung sämtlicher angemessener Verwaltungskosten.⁶⁹⁸ Des Weiteren erkannte das EP die Bedeutung interner demokratischer Strukturen von Verwertungsgesellschaften für die Legitimation ihrer Tätigkeit und ihr erfolgreiches Funktionieren an und forderte Mindeststandards für Organisationsstrukturen, Transparenz, Rechnungslegung und Rechtsbehelfe.⁶⁹⁹ Ferner verlangte das EP auch eine bessere Kooperation zwischen den Verwertungsgesellschaften.⁷⁰⁰

Im Hinblick auf die wettbewerbsrechtlichen Bedenken im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Verwertungsgesellschaften vertrat das EP eine

⁶⁹⁴ Entschließung 2004, Nr. 27.

⁶⁹⁵ Entschließung 2004, Nr. 47.

⁶⁹⁶ Entschließung 2004, Nr. 31.

⁶⁹⁷ Entschließung 2004, Nr. 30 und 49 f.

⁶⁹⁸ Entschließung 2004, Nr. 52 und 54.

⁶⁹⁹ Entschließung 2004, Nr. 40.

⁷⁰⁰ Entschließung 2004, Nr. 39.

eigene Auffassung. Danach schaffen *de jure* und *de facto* Monopole grundsätzlich keine Probleme für den Wettbewerb, solange sie den Rechteinhabern oder Nutzern keine unangemessenen Beschränkungen auferlegen.⁷⁰¹ Letztlich ist auf den Standpunkt des EP hinzuweisen, dass die Freiheit des Urhebers darüber zu entscheiden, welche Rechte er einer Verwertungsgesellschaft zur Wahrnehmung überträgt und welche er individuell wahrnimmt, auch rechtlich verankert werden soll.⁷⁰²

Abschließend ist anzumerken, dass die besagte Entschließung des EP dessen Auffassung widerspiegelt, dass eine zukünftige Regelung der Tätigkeit von Verwertungsgesellschaften auf EU-Ebene nicht die fundamentalen Grundsätze des Urheberschutzes aufgeben sollte.⁷⁰³

2.1.2 Kommissionsmitteilung 2004⁷⁰⁴

Im Hinblick auf die Tätigkeit der Verwertungsgesellschaften in der Informationsgesellschaft erkannte das EP ungeachtet des oben Erwähnten bereits im Rahmen des Echerer-Berichts, dass zumindest die für die Online-Nutzung erforderlichen Rechte EU-übergreifend vergeben werden und erhältlich sein sollten.⁷⁰⁵ Auch in der Kommissionsmitteilung 2004 wurde die Frage aufgegriffen, ob die gegenwärtigen Formen der Rechtewahrnehmung im Kontext der Informationsgesellschaft das Funktionieren des Binnenmarktes behindern.

Die Mitteilung ist ein Ergebnis der Sondierungen, die die EK in den Jahren 1995 bis 2002 zur individuellen und kollektiven Rechtewahrnehmung durchführte.⁷⁰⁶ Bei dieser Untersuchung wurde die Forderung nach mehr

701 Entschließung 2004, Nr. 14.

702 Entschließung 2004, Nr. 33.

703 Dietz, Marketing and Enforcing Intellectual Property in Europe- European Parliament Versus Commission: How to Deal with Collecting Societies? 35 IIC 813 (2004).

704 Mitteilung der Europäischen Kommission vom 16. April 2004 Die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten im Binnenmarkt KOM (2004) 261 endg.

705 Entschließung 2004, Begründung, 3. Informationsgesellschaft.

706 Neben der Frage der kollektiven Rechtewahrnehmung war ebenso das Thema der Digital Rights Management-Systeme und der individuellen Rechtewahrnehmung Gegenstand der Kommissionsmitteilung 2004.

gemeinschaftsweiter Lizenzierung geäußert.⁷⁰⁷ Zur Lösung dieses Problems unternahm die EK verschiedene Schritte. Dabei bezeichnete sie die Regelung der Rechtewahrnehmung durch Verwertungsgesellschaften als die am wenigsten eingreifende Option. Folglich sprach sich die EK in der Kommissionsmitteilung 2004 für gesetzgeberische Maßnahmen aus, die das Funktionieren des Binnenmarktes im Bereich der kollektiven Rechtewahrnehmung gewährleisten sollen.⁷⁰⁸

Nach Auffassung der EK ist eine einheitliche Regelung in Bezug auf folgende Fragen erforderlich: Gründung und Status von Verwertungsgesellschaften, Beziehung zwischen ihnen und Nutzern sowie Rechteinhabern und externe Kontrolle der Verwertungsgesellschaften. Diesbezüglich sei eine Angleichung der Regelungen zu den Personen, die Verwertungsgesellschaften gründen können, zum Status von Verwertungsgesellschaften, zum Nachweis ihrer Effektivität, zu den Rechnungslegungspflichten und zur Mindestzahl vertretener Rechteinhaber notwendig.⁷⁰⁹ Die EK betonte aber zugleich, dass die Effizienz einer Verwertungsgesellschaft nicht von ihrem Rechtsstatus abhänge.

Ungeachtet dessen sollte eine gemeinschaftsweite Anwendung gewisser Grundsätze bezüglich Lizenzgebühren und Lizenzbedingungen ermöglicht werden. Diese umfassen die Veröffentlichungspflicht hinsichtlich der Tarife, die Erteilung von Lizzenzen unter angemessenen Bedingungen, die Anfechtung von Tarifen vor Gerichten oder besonderen Schiedsstellen und die fortgeführte Rechtenutzung auch im Fall einer Tarifanfechtung unter der Voraussetzung, dass ein Betrag bei der Verwertungsgesellschaft hinterlegt wurde. Des Weiteren wies die EK im Zusammenhang mit der Rechtsangleichung auch auf die Grundsätze der Beziehung von Verwertungsgesellschaften zu den Rechteinhabern wie redliche Verwaltung, Nichtdiskriminierung, Transparenz und Rechenschaftspflicht hin. Diese sollten auf den Wahrnehmungsauftrag (Flexibilität bezüglich der Laufzeit und des Umfangs), die Bedingungen der Mitgliedschaft und die Position der Rechteinhaber innerhalb der Verwertungsgesellschaft (beispielsweise Einfluss auf den Ent-

⁷⁰⁷ Kommissionsmitteilung 2004, 1.2.4. Die Forderung nach gemeinschaftsweiten Lizzenzen.

⁷⁰⁸ Schierholz, in: Walter/Lewinski, 2010, Rn. 12.0.55; Enziger, Der europäische Rechtsrahmen für kollektive Rechtewahrnehmung, GRUR Int. 2006, 985 (988).

⁷⁰⁹ Kommissionsmitteilung 2004, 3.5.1. Gründung und Status von Verwertungsgesellschaften.

scheidungsprozess und die soziale und kulturelle Politik der Verwertungsgesellschaft sowie der Zugang zu internen Dokumenten, insbesondere den Rechnungslegungsunterlagen) Anwendung finden.⁷¹⁰ Zuletzt sollten gemeinsame Grundlagen hinsichtlich gewisser Kriterien für die externe Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften und für die Zuständigkeit, Zusammensetzung und Verbindlichkeit der Entscheidungen von Aufsichtsbehörden geschaffen werden.⁷¹¹ Entsprechende Behörden sollten nach der Auffassung der EK in allen Mitgliedstaaten errichtet werden.⁷¹²

Die EK äußerte abschließend ihre Absicht, ein Rechtsinstrument vorzuschlagen, das gewisse Aspekte der kollektiven Rechtewahrnehmung und der redlichen Verwaltung von Verwertungsgesellschaften regeln sollte.⁷¹³ Zudem betonte sie, dass »weiches Recht« kein geeignetes Mittel darstelle.⁷¹⁴ Umso mehr überraschten der Ton und die Ergebnisse der anschließenden Studie der EK-Mitarbeiter⁷¹⁵ über die Gemeinschaftsinitiative zur grenzübergreifenden kollektiven Wahrnehmung von Urheberrechten, die nach der Kommissionsmitteilung 2004 nicht absehbar waren.⁷¹⁶

2.1.3 Kommissionsstudie

In dieser Studie wurde das Regelungsvorhaben der EK auf den Bereich der kollektiven Rechtewahrnehmung von Online-Musikrechten reduziert.⁷¹⁷ Gleichzeitig wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die vorgeschlagene

710 Kommissionsmitteilung 2004, 3.5.3. Die Beziehung zwischen Verwertungsgesellschaften und Rechteinhabern.

711 Kommissionsmitteilung 2004, 3.5.4. Die externe Kontrolle der Verwertungsgesellschaften.

712 Kommissionsmitteilung 2004, 3.5.4. Die externe Kontrolle der Verwertungsgesellschaften.

713 Kommissionsmitteilung 2004, 3.6. Fazit.

714 Kommissionsmitteilung 2004, 3.6. Fazit.

715 Commission Staff Working Document, Study on a Community Initiative on the Cross-Border Collective Management of Copyright, Brüssel, 7. Juli 2005 (Kommissionsstudie). http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/management/study-collectivemgmt_en.pdf (Stand 8. Mai 2014).

716 Die Kommissionsstudie ist ein Ergebnis der ersten Phase des Konsultationsprozesses, der durch die Kommissionsmitteilung 2004 initiiert wurde.

717 Drexel, in: Hilty/Geiger (Hrsg.), 2007, 369 f.

Handlungsoption 3 (»right-holders option«)⁷¹⁸ auf diesem Gebiet das effektivste Modell für die grenzüberschreitende Rechtewahrnehmung sei.

Eines der Probleme, das die Kommissionsstudie im Zusammenhang mit der Untersuchung der grenzüberschreitenden Rechtewahrnehmung ausmachte, war die Diskriminierung der ausländischen Rechteinhaber bei der grenzüberschreitenden Verteilung der Vergütungen.⁷¹⁹ Ein weiteres Problem war nach der Kommissionsstudie, dass die Rechteinhaber eines Staates gehindert wurden, der Verwertungsgesellschaft eines anderen Staates die Wahrnehmung ihrer Rechte anzuvertrauen.⁷²⁰

Des Weiteren nahm die EK an, die Option 3 gebe den Verwertungsgesellschaften die Möglichkeit, genrespezifische Repertoires zu bilden (Spezialisierung); sie sei daher eine Antwort auf die Bedürfnisse der diversifizierten Online-Musikdienste.⁷²¹ Die EK selbst erkannte jedoch an, dass die Option 3 keinen einheitlichen Zugang zum gesamten europäischen Repertoire ermögliche. Stattdessen werde dieses Repertoire zwischen einer kleinen Anzahl starker Verwertungsgesellschaften (drei bis vier) aufgeteilt, die für die Online-Lizenzierung zuständig wären.⁷²² Zudem sah die EK ein, dass diese Option Einfluss auf die Online-Lizenzierungsaktivitäten von kleineren Verwertungsgesellschaften nehme, die ein beschränktes nationales Repertoire innehaben.⁷²³ Ferner erkannte sie, dass das Risiko bestehe, diese Verwertungsgesellschaften seien möglicherweise nicht in der Lage, eine aktive Rolle im Bereich der Online-Lizenzierung von Musikwerken zu

718 Nach dieser Handlungsoption sollte den Rechteinhabern die Wahl der Verwertungsgesellschaft überlassen werden, die ihre Rechte grenzüberschreitend in der EU wahrnimmt und ein Wettbewerb der Verwertungsgesellschaften um die Rechtsinhaber ermöglicht werden. Allerdings wird dieser Wettbewerb nach der späteren Kommissionsempfehlung 2005 in der Literatur (Drexel, in: Hilty/Geiger (Hrsg.), 2007, 385) als Repertoirewettbewerb eingeschätzt. Die Handlungsoption 1 sah die Beibehaltung des *status quo* vor und nach der Handlungsoption 2 sollte ein Wettbewerb der Verwertungsgesellschaften um die gewerblichen Nutzer ermöglicht werden (»commercial users option«).

719 Kommissionsstudie, 1.1.4.2 Restrictions: cross-border distribution of royalties; Kritisch zu diesem Ergebnis der EK Drexel, in: Riesenhuber (Hrsg.), 2006, 206.

720 Kommissionsstudie, 1.1.4.3. Restrictions: provision of cross-border collective management services.

721 Kommissionsstudie, 3.5. Give right-holders the choice to authorise collecting societies of their choice to online rights for the entire EU.

722 Kommissionsstudie, 4.5. Innovation and growth and 4.7. Vertical integration of the media.

723 Kommissionsstudie, 4.11.2. Large and medium size CRMs.

spielen.⁷²⁴ Sollten diese Verwertungsgesellschaften kein Repertoire für die Online-Verwertung anbieten können, wurde von der EK als potenzielle Lösung die Transformation der Rolle dieser kleinen Verwertungsgesellschaften im Online-Bereich vorgeschlagen. Sie könnte so ausgestaltet werden, dass diese ihre Online-Wahrnehmungsaktivitäten mit denjenigen größerer Verwertungsgesellschaften vereinen.⁷²⁵ Ebenso könnten sie zu Agenten i.S.v. lokalen Vertretern der Letzteren in Bezug auf jedes der Elemente, die die kollektive Rechtewahrnehmung ausmachen, werden.⁷²⁶

Die EK führte die Modalitäten einer solchen Tätigkeit nicht weiter aus. In der Literatur⁷²⁷ wurde hierzu angemerkt, dass sich dadurch das Verhältnis zwischen den Verwertungsgesellschaften ändern und im Online-Bereich ein Über-/Unterordnungsverhältnis entstehen würde, das Verwertungsgesellschaften »zweiter Klasse« zur Folge hätte.

Die Annahme der EK, dass die kleinen Verwertungsgesellschaften mit schwachem nationalem Repertoire im Rahmen der Option 3 trotzdem aufgrund ihrer Effizienz ausländische Rechteinhaber anziehen können,⁷²⁸ erscheint eher unwahrscheinlich.⁷²⁹ Besonders interessant ist auch die Beurteilung der EK, dass die kleinen Verwertungsgesellschaften ohne die Gegenseitigkeitsverträge kein attraktives, konkurrenzfähiges Repertoire haben.⁷³⁰ Zudem behauptet die EK, dass die großen Verwertungsgesellschaften das Repertoire der kleinen Verwertungsgesellschaften nicht nutzen würden, um den Online-Anbietern eine attraktive Dienstleistung anzubieten.⁷³¹ In der Literatur⁷³² wurde vorgeschlagen, »Subventionen« aus den Gesamteinnahmen aller Rechteverwalter i.S.d. der Kommissionsempfehlung 2005 könnten womöglich zu mehr Ausgewogenheit zugunsten der Verwertungsgesellschaften, die weniger lukrative Kunstsparten verwalten, beitragen.

724 Kommissionsstudie, 4.11.2. Large and medium size CRMs.

725 Kommissionsstudie, 4.11.2. Large and medium size CRMs.

726 Kommissionsstudie, 4.11.2. Large and medium size CRMs.

727 Schmidt, Die kollektive Verwertung der Online-Musikrechte im Europäischen Binnenmarkt. Anmerkung zur Studie der Europäischen Kommission über eine Initiative zur grenzüberschreitenden kollektiven Verwertung der Urheberrechte im Musiksektor, ZUM 2005, 783 (788).

728 Kommissionsstudie, 4.11.2. Large and medium size CRMs.

729 Gyertyánfy, Collective Management of Music Rights in Europe After the CISAC Decision, 41 IIC 83 (2010).

730 Kommissionsstudie, 4.11.2. Large and medium size CRMs.

731 Kommissionsstudie, 4.11.2. Large and medium size CRMs.

732 Hilty, in: Leistner (Hrsg.), 2010, 149.

Ungeachtet dessen könnte die Annahme der EK zutreffend sein, dass der Großteil der Aktivitäten von kleinen Verwertungsgesellschaften aus der Verwaltung des Repertoires der großen Verwertungsgesellschaften bestehen und infolgedessen auch die Mehrheit der Einnahmen ins Ausland verteilt werden.⁷³³

Abschließend ist zu erwähnen, dass die Kommissionsstudie bei den Preisen von »erstklassigen Inhalten« (*premium content*) spricht und behauptet, die Option 3 ermögliche, diese Inhalte auch höher zu bepreisen.⁷³⁴ Von der EK wurde weiter angeführt, es sei vielleicht empfehlenswert, die nationalen Kultur- und Sozialfonds auch gegenüber den Rechteinhabern aus anderen Mitgliedstaaten zu öffnen.⁷³⁵

2.2 Kommissionsempfehlung 2005

Die anschließende Kommissionsempfehlung 2005 befürwortete weiterhin die in der Kommissionsstudie vorgeschlagene Option 3. Ihr Adressatenkreis war sehr weit gefasst und umfasste die Mitgliedstaaten und alle Marktteilnehmer, die in der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten tätig sind.⁷³⁶ Für die vorliegende Arbeit ist insbesondere auf die Definition der Verwertungsgesellschaft⁷³⁷ in der Empfehlung hinzuweisen, obwohl auch die Definitionen der Musikwerke und der Rechteinhaber bedenklich erscheinen. Als Verwertungsgesellschaft wird nämlich jede Person bezeichnet, die Dienstleistungen im Sinne des Buchstabens a) der Kommissionsempfehlung 2005 für mehrere Rechteinhaber erbringt. Auf diesem Weg werden die Verwertungsgesellschaften auf bloße Inkassostellen der Rechteinhaber reduziert und die Aufgaben ignoriert, die sie im öffentlichen Interesse erfüllen.⁷³⁸

Das Kernstück des Textes stellt die Empfehlung dar, den Rechteinhabern das Recht zu geben, die Wahrnehmung jeglicher Online-Rechte (alle oder

733 Kommissionsstudie, 4.11.2. Large and medium size CRMs.

734 Kommissionsstudie, 4.9. Consumers/prices.

735 Kommissionsstudie, 7.4. Have any accompanying measures to maximise positive impact and minimise negative impact been taken?

736 Kommissionsempfehlung 2005, Adressaten, Nr. 19.

737 Kommissionsempfehlung 2005, Begriffsbestimmungen, Nr. 1 lit. e).

738 Stellungnahme des MPI, GRUR Int. 2006, 222 (224).

eines Teils davon), die für den Betrieb legaler Online-Musikdienste notwendig sind, im gewählten territorialen Umfang der Verwertungsgesellschaft ihrer Wahl anzuvertrauen, ungeachtet des Sitzstaates oder der Staatsangehörigkeit der Verwertungsgesellschaft oder des Rechteinhabers.⁷³⁹ Das Recht, jegliche Online-Rechte herauszunehmen und für mehrere Gebiete auf eine andere Verwertungsgesellschaft als die nationale zu übertragen, sollte nach Ankündigung dieses Vorhabens innerhalb einer angemessenen Frist seitens der Rechteinhaber realisiert werden können.⁷⁴⁰

Die Kommissionsempfehlung 2005 sah außerdem vor, bei einer solchen Übertragung sollten alle beteiligten Verwertungsgesellschaften sicherstellen, dass die betreffenden Online-Rechte vom Geltungsbereich aller bestehenden Gegenseitigkeitsverträge ausgenommen werden, die zwischen ihnen abgeschlossenen wurden.⁷⁴¹ Auf diese Weise beabsichtigte die EK, die Gegenseitigkeitsverträge im Onlinebereich zu beseitigen,⁷⁴² allerdings ohne diese zu verbieten.⁷⁴³ Angesichts der Unverbindlichkeit der Kommissionsempfehlung 2005 ist es aber fraglich, ob die Verwertungsgesellschaften dieses Herausnehmen der Rechte auch billigen müssen.⁷⁴⁴ In diesem Zusammenhang wurde in der Literatur⁷⁴⁵ darauf aufmerksam gemacht, dass die Abschaffung der Gegenseitigkeitsverträge und ein Wechsel von leistungsstarken Rechteinhabern zu größeren Verwertungsgesellschaften zu einer Erhöhung der Verwaltungskosten von kleineren Verwertungsgesellschaften in der EU führen würde, denn sie würden in diesem Fall das kommerzielle internationale Musikrepertoire nicht mehr wahrnehmen und müssten ihre Kosten auf eine geringere Zahl von Rechteinhaber verteilen.

739 Kommissionsempfehlung 2005, Die Beziehung zwischen Rechtsinhabern, Verwertungsgesellschaften und gewerblichen Nutzern, Nr. 3.

740 Kommissionsempfehlung 2005, Die Beziehung zwischen Rechtsinhabern, Verwertungsgesellschaften und gewerblichen Nutzern, Nr. 5 lit. c).

741 Kommissionsempfehlung 2005, Die Beziehung zwischen Rechtsinhabern, Verwertungsgesellschaften und gewerblichen Nutzern, Nr. 5 lit. d).

742 Drexl, in: Hilty/Geiger (Hrsg.), 2007, 381; Stellungnahme des MPI, GRUR Int. 2006, 222 (222 f.); Einem, MMR 2006, 647 (648); Poll, CELAS, PEDL & Co.: Metamorphose oder Anfang vom Ende der kollektiven Wahrnehmung von Musik-Online-Rechten in Europa?, ZUM 2008, 500 (502).

743 Drexl, in: Hilty/Geiger (Hrsg.), 2007, 381.

744 Drexl, in: Hilty/Geiger (Hrsg.), 2007, 381; ders., in: Riesenhuber (Hrsg.), 2006, 205.

745 Heine, 2008, 227, 233 f. u. 257.

Letzteres würde zu potenziellen Einschränkungen bei der Ausübung ihrer kulturellen und sozialen Funktionen führen.

Die Kommissionsempfehlung 2005 legte im Zusammenhang mit den Online-Rechten an Musik in der Präambel gewisse Prinzipien für die Tätigkeit von Verwertungsgesellschaften fest⁷⁴⁶, die auch schon im Echerer-Bericht, in der Entschließung 2004 und in der Kommissionsmitteilung 2004 hervorgehoben wurden.⁷⁴⁷ Diese umfassen die Beachtung des Wettbewerbsrechts, Rationalität, Transparenz, Nichtdiskriminierung sowie Effektivität und Effizienz bei der Verteilung der Vergütungen, die im Auftrag der Rechteinhaber in anderen Mitgliedstaaten als denen ihres Wohnsitzes oder ihrer Staatsangehörigkeit eingenommen wurden.

Rationalisierung und Transparenz wurden durch weitere Empfehlungen über Rechenschaftspflicht, Vertretung der Rechteinhaber in den Entscheidungsgremien der Verwertungsgesellschaften und Streitbeilegungsverfahren präzisiert. Die Rechenschaftspflicht sollte gegenüber allen vertretenen Rechteinhabern bestehen, und zwar hinsichtlich der erteilten Lizenzen, der anwendbaren Tarife und der eingenommenen und verteilten Vergütungen.⁷⁴⁸ Bezuglich der Streitbeilegungsverfahren forderte die EK die Mitgliedstaaten auf, effektive Mechanismen zur Verfügung zu stellen, insbesondere bezüglich Tarifen, Lizenzbedingungen, Übertragung der Online-Rechte zur Wahrnehmung und Entzug von Online-Rechten.⁷⁴⁹ Die Beziehung zwischen den Rechteinhabern und der Verwertungsgesellschaft sollte sich nach Auffassung der EK so gestalten, dass alle Kategorien der Rechteinhaber bezüglich aller angebotenen Wahrnehmungsleistungen gleich behandelt werden.⁷⁵⁰ Zudem sollte die Beteiligung der Rechteinhaber im internen Entscheidungsprozess der Verwertungsgesellschaften fair und ausgewogen gestaltet werden.⁷⁵¹ Insbesondere präzisierte die Kommissionsempfehlung 2005, dass die Vergütungen an alle vertretenen Rechteinhaber oder Kategorien von Rechteinhabern gerecht verteilt werden sollten.⁷⁵²

746 Kommissionsempfehlung 2005, ErwG. Nr. 10-13.

747 Schierholz, in: Walter/ Lewinski, 2010, Rn. 12.0.90.

748 Kommissionsempfehlung 2005, Rechenschaftspflicht Nr. 14.

749 Kommissionsempfehlung 2005, Streitbeilegung, Nr. 15.

750 Kommissionsempfehlung 2005, Vertretung und Diskriminierungsverbot, Nr. 13.

751 Kommissionsempfehlung 2005, Vertretung und Diskriminierungsverbot, Nr. 13.

752 Kommissionsempfehlung 2005, Gerechte Verteilung der Einnahmen und Abzüge, Nr. 10.

Hinsichtlich des Prinzips der Nichtdiskriminierung wurde in der Kommissionsempfehlung 2005 auch gesagt, die Verwertungsgesellschaften sollten die Lizenzen an gewerbliche Nutzer auf der Grundlage objektiver Kriterien und ohne Diskriminierung der Nutzer erteilen.⁷⁵³ Die Transparenz sollte auch durch weitere Empfehlungen gesichert werden. Die erste davon ist, dass die Verwertungsgesellschaften die Rechteinhaber und die gewerblichen Nutzer über ihr Repertoire, die bestehenden Gegenseitigkeitsverträge, den territorialen Umfang ihrer Vertretungsmacht und die anwendbaren Tarife regelmäßig informieren sollten.⁷⁵⁴ Die zweite besagt, dass eine Kundgabepflicht unter den Verwertungsgesellschaften und gegenüber den gewerblichen Nutzern bezüglich der Veränderungen im Repertoire, das sie vertreten, bestehen sollte, der innerhalb einer angemessenen Frist nachgekommen werden muss.⁷⁵⁵

Die Kommissionsempfehlung äußerte sich auch zu den Abzügen von den eingenommenen und zu verteilenden Vergütungen. Es wurde empfohlen, dass die Verträge und die statutarischen Mitgliedschaftsbestimmungen, die das Verhältnis zwischen der Verwertungsgesellschaft und den Rechteinhabern im Kontext der Kommissionsempfehlung 2005 regeln, präzisieren sollten, ob und wenn ja in welchem Umfang Abzüge für andere Zwecke als die Erbringung von Wahrnehmungsleistungen einbehalten werden.⁷⁵⁶ Zudem wurde befürwortet, dass die Verwertungsgesellschaften bei der Auszahlung der Vergütungen an die Rechteinhaber die einbehaltenen Einnahmen auflisten.⁷⁵⁷

753 Kommissionsempfehlung 2005, Die Beziehung zwischen Rechtsinhabern, Verwertungsgesellschaften und gewerblichen Nutzern, Nr. 9.

754 Kommissionsempfehlung 2005, Die Beziehung zwischen Rechtsinhabern, Verwertungsgesellschaften und gewerblichen Nutzern, Nr. 6.

755 Kommissionsempfehlung 2005, Die Beziehung zwischen Rechtsinhabern, Verwertungsgesellschaften und gewerblichen Nutzern, Nr. 7.

756 Kommissionsempfehlung 2005, Gerechte Verteilung der Einnahmen und Abzüge, Nr. 11.

757 Kommissionsempfehlung 2005, Gerechte Verteilung der Einnahmen und Abzüge, Nr. 12.

2.3 Die Folgenabschätzung und die Resonanz der Kommissionsempfehlung 2005

Im selben Jahr wie die Empfehlung wurde auch die Folgenabschätzung⁷⁵⁸ der EK zu den vorgeschlagenen drei Lösungsoptionen für die grenzüberschreitende Lizenzierung von Online-Rechten an Musikwerken veröffentlicht. Sie basierte auf den Ergebnissen der Konsultationsprozesse, die durch die Kommissionsmitteilung 2004 und die Kommissionsstudie angestoßen worden waren sowie auf den Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragenkatalog der EK.⁷⁵⁹ Später wurde auch eine Bewertung der Entwicklung des Online-Musiksektors in der EU nach Verabschiedung der Kommissionsempfehlung 2005 vorgenommen.⁷⁶⁰

In dieser Folgenabschätzung stellte die EK wiederum die gleichen Auswirkungen auf die Tätigkeit kleinerer Verwertungsgesellschaften fest wie in der Kommissionsstudie. Bei Anwendung der Option 3 werde die starke Abhängigkeit kleinerer Verwertungsgesellschaften vom attraktiven Repertoire ihrer größeren Konkurrenten, das sie durch die Gegenseitigkeitsverträge zur Wahrnehmung erhielten, geringer.⁷⁶¹ Dies folge daraus, dass sie aufgrund der Effizienz ihrer Tätigkeit auch Rechteinhaber aus anderen Mitgliedstaaten direkt anwerben könnten.⁷⁶² Seit der Kommissionsstudie und dem Konsultationsprozess, der der Verabschiedung der Kommissionsemp-

758 Commission Staff Working Document, Impact Assessment Reforming Cross-Border Collective Management of Copyright and Related Rights for Legitimate Online Music Services, SEC(2005) 1254, Brüssel, 11. Oktober 2005 (Folgenabschätzung).

759 Folgenabschätzung, 6. Results of stakeholder consultation.

760 Am 17. Januar 2007 wurde von der EK eine »Aufforderung zur Stellungnahme« zum Zweck der Bewertung des europäischen Online-Musiksektors im Lichte der Kommissionsempfehlung 2005 veröffentlicht. Ihre Ergebnisse, die in die Richtung gingen, dass ein Markt für die EU-weite Lizenzierung von Musik für Online-Dienste im Entstehen sei, wurden als Zusammenfassung am 7. Februar 2008 veröffentlicht (http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/management/monitoring-report_en.pdf (Stand 9. Februar 2011)). Allerdings vertrat das EP hierzu eine andere Auffassung, nämlich dass diese Bewertung der derzeitigen Lage nicht gerecht wurde (Entschließung 2008, unten Fn. 764). Ausführlich über die Modelle für die grenzüberschreitende Lizenzierung, die sich nach der Kommissionsempfehlung 2005 entwickelten bei Alich, GRUR Int. 2008, 996 (998 ff.).

761 Folgenabschätzung, 4.10. Consequences for medium size CRMs.

762 Folgenabschätzung, 4.10. Consequences for medium size CRMs.

fehlung 2005 vorausging, wurde das anfänglich noch involvierte EP hinsichtlich der aktuellen Fragen der kollektiven Rechtewahrnehmung nicht mehr beteiligt. Als Antwort auf diese Haltung der EK verabschiedete das EP zwei Entschlüsse,⁷⁶³ welche die Kommissionsempfehlung 2005 scharf kritisierten.⁷⁶⁴

Das EP verurteilte insbesondere die Vorgehensweise der EK bei der Verabschiedung der Kommissionsempfehlung 2005. Dabei kritisierte das EP insbesondere den Mangel seiner formellen Beteiligung ebenso wie der des Rates an diesem Prozess als eine »Umgehung des demokratischen Prozesses« und den Umstand, dass als Ansatz für die Regelung kein zwingendes Recht gewählt wurde.⁷⁶⁵ Das EP betonte zudem, die Verwertungsgesellschaften seien überwiegend nichtkommerzielle Organisationen, und sprach sich für einen kontrollierten Wettbewerb zwischen ihnen aus.⁷⁶⁶ Es befürwortete auch die zukünftige Rolle der Verwertungsgesellschaften bei der Förderung von kultureller Vielfalt, Kreativität und lokalen Repertoires, was voraussetze, dass ihr Recht, kulturelle Abschläge einzubehalten, aufrechterhalten bleibe.⁷⁶⁷ Ebenso brachte das EP seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass einige Bestimmungen der Kommissionsempfehlung 2005 angesichts der potenziellen Konzentration von Rechten bei größeren Verwertungsgesellschaften negative Auswirkungen auf die lokalen Repertoires und die kulturelle Vielfalt haben könnten.⁷⁶⁸ Ähnlich wie in seiner Entschließung 2004 betonte das EP außerdem das Bedürfnis nach verbesserter Zusammenarbeit zwischen den Verwertungsgesellschaften, nach Solidarität, Transparenz und Nicht-Diskriminierung, nach Regelungen über die Rechenschaftspflicht, nach Kontrollmechanismen sowie nach einer fairen und ausgewogenen Vertretung jeder Kategorie von Rechteinhabern und nach

763 Entschließung des EP vom 13. März 2007 zu der Empfehlung 2005/737/EG der Kommission vom 18. Oktober 2005 für die länderübergreifende kollektive Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten, die für legale Online-Musikdienste benötigt werden (2006/2008(INI)), ABl. C 301E vom 13. Dezember 2007, S. 64 ff. und Entschließung des EP vom 25. September 2008 zur länderübergreifenden kollektiven Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten für legale Online-Musikdienste (2010/C 8 E/19), ABl. C 8E vom 14. Januar 2010, S. 105 ff. (Entschließung 2007 und Entschließung 2008).

764 Schierholz, in: Walter/Lewinski, 2010, Rn. 10.0.92.

765 Entschließung 2007, lit. A - C.

766 Entschließung 2007, lit. H.

767 Entschließung 2007, lit. I und K.

768 Entschließung 2007, lit. L.

fairen und wirksamen Streitbeilegungsmechanismen in den Mitgliedstaaten.⁷⁶⁹ Nach Auffassung des EP sollten Verwertungsgesellschaften ihre Dienstleistungen auf der Grundlage von drei Schlüsselprinzipien, namentlich Effizienz, Gerechtigkeit und Transparenz ausüben.⁷⁷⁰

Abschließend forderte das EP u. a. die EK auf, einen Vorschlag für eine flexible Richtlinie zur Regelung der kollektiven Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten für grenzübergreifende Online-Musikdienste vorzulegen.⁷⁷¹ Die EK sollte dabei die Besonderheiten des digitalen Zeitalters und die Notwendigkeit berücksichtigen, die europäische kulturelle Vielfalt, kleine Beteiligte und lokale Repertoires auf der Grundlage des Prinzips der Gleichbehandlung zu schützen.⁷⁷²

Die EK reagierte auf diese Forderung nicht. Das EP stellte infolgedessen in seiner Entschließung 2008 fest, dass deshalb und aufgrund der Entscheidung, die Frage im Rahmen einer Empfehlung zu regeln, ein Klima der Rechtsunsicherheit für die Rechteinhaber und die Nutzer geschaffen worden sei.⁷⁷³ Zudem wies das EP auf das Tätigwerden der EK im Verfahren gegen CISAC hin.⁷⁷⁴ Dabei vertrat es die Auffassung, mit der Entscheidung in diesem Verfahren sei einem Oligopol mit einigen großen Verwertungsgesellschaften der Weg geebnet worden, was zum Verschwinden kleiner Verwertungsgesellschaften führen werde.⁷⁷⁵

Das EP verabschiedete zwei weitere Entschlüsse⁷⁷⁶, in denen es die EK an seine Entschließung 2008 erinnerte und erneut auf das Bedürfnis hincwies, die kulturelle Vielfalt, kleinere Rechteinhaber und lokale Repertoires zu schützen.⁷⁷⁷

769 Entschließung 2007, lit. R, S und U.

770 Entschließung 2007, lit. R.

771 Entschließung 2007, Nr. 1.

772 Entschließung 2007, Nr. 1.

773 Entschließung 2008, Nr. 2.

774 S. unten, 4.3. Gegenseitige Beziehungen der Verwertungsgesellschaften.

775 Entschließung 2008, Nr. 3.

776 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. April 2008 zu der europäischen Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung (2007/2211(INI)) und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. April 2008 zur Kulturwirtschaft in Europa (2007/2153(INI)).

777 Schierholz, in: Walter/Lewinski, 2010, Rn. 12.0.92.

3. Richtlinie über die kollektive Rechtewahrnehmung

Wie oben erwähnt,⁷⁷⁸ nahm die EK einen Kurswechsel im Hinblick auf ihre Auffassung in der Kommissionsmitteilung 2004 vor. Anstelle eines zwingenden Rechtsinstruments wurde für den Bereich der kollektiven Rechtewahrnehmung nur eine sektorenspezifische Empfehlung verabschiedet. Die Einwände des EP in seinen Entschließungen 2007 und 2008⁷⁷⁹ wurden von der EK nicht berücksichtigt und es schien so, als wären die horizontalen Harmonisierungsbestrebungen auf diesem Gebiet gescheitert. Trotzdem kam es in der EK seit 2010 zu einem Sinneswandel, auf Grund dessen der Richtlinienvorschlag 2012 veröffentlicht und im Jahr 2014 auch die Richtlinie über die kollektive Rechtewahrnehmung erlassen wurde.

3.1 Hintergründe des neuen Regelungsansatzes

Die 2014 erlassene Richtlinie ist eine rechtliche Maßnahme auf dem Gebiet des Urheberrechts⁷⁸⁰ für die Verwirklichung des Ziels, im digitalen Binnenmarkt den Zugang zu Inhalten, die unter anderem auch Gegenstand von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten sind, zu erleichtern. Bereits im

778 S. oben, 2.1.3 Kommissionsstudie und 2.2 Kommissionsempfehlung 2005.

779 S. oben, 2.3 Die Folgenabschätzung und Resonanz der Kommissionsempfehlung 2005.

780 Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission über Inhalte im digitalen Binnenmarkt, COM(2012) 789 final, Brüssel, 18. Dezember 2012, 1. Einleitung, S. 1 f. Neben dem Prozess der Überarbeitung und Modernisierung des EU-Rechtsrahmens für das Urheberrecht, dessen Teilergebnis auch die Richtlinie über die kollektive Rechtewahrnehmung ist, wählte die EK auch einen weiteren Handlungsschwerpunkt aus. Sie initiierte einen strukturierten Dialog mit und unter den Interessensträgern unter der Bezeichnung »Lizenzen für ganz Europa«, der im Ergebnis wirksame, marktorientierte Lösungen für die Hindernisse liefern sollte, die einer ungestörten Verbreitung von Inhalten im digitalen Binnenmarkt im Wege stehen. (<http://ec.europa.eu/licences-for-europe-dialogue/> u. http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/licences-for-europe/131113_ten-pledges_en.pdf (Stand 7. Mai 2014)). Als Teil dieser Überarbeitung und Modernisierung des EU-Rechtsrahmens für das Urheberrecht leitete die EK am 5. Dezember 2013 auch eine öffentliche Konsultation ein, die am 5. Februar 2014 abgeschlossen wurde. S. Europäische Kommission, Urheberrecht – Kommission startet öffentliche Konsultation, Pressemitteilung, Brüssel, 5. Dezember 2013 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1213_de.htm?locale=en) (Stand 8. Mai 2014).