

# Stellungnahme

BMJV-Forschungsvorhaben: »Angemessene Vergütung insbesondere im Bereich Streaming und Plattform-Ökonomie / Reform des Vergütungssystems für gesetzlich erlaubte Nutzungen im Urheberrecht«

## Auf einen Blick

# Forschungsvorhaben Streaming und Plattform- Ökonomie / Reform des Pauschalabgabensystems

## Ausgangslage

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) führt eine öffentliche Konsultation zu den Ergebnissen und Vorschlägen des Gutachtens »Angemessene Vergütung insbesondere im Bereich Streaming und Plattform-Ökonomie / Reform des Vergütungssystems für gesetzlich erlaubte Nutzungen im Urheberrecht« durch. Das Forschungsvorhaben verfolgt zwei Ziele: (I) Analyse, ob in Streaming- und Plattformökonomie (außer Musikmarkt) eine angemessene Vergütung erreicht wird bzw. welche Hindernisse bestehen; (II) Grundlagen für eine konstruktive Reformdebatte zum Vergütungssystem gesetzlich erlaubter Nutzungen.

## Bitkom-Bewertung

Der Bericht liefert wegen erheblicher methodischer Schwächen (fehlende Marktrennung, Zirkelschlüsse, unklare Datengrundlage, unreflektierte Übernahme von Behauptungen der Verwertungsgesellschaften) keine tragfähige Basis für politische oder regulatorische Empfehlungen. Das gilt für beide Forschungsziele: Weder wird die Vergütung in Streaming- und Plattform-Ökonomie belastbar bewertet, noch wird – im Sinne des Forschungsziels II – eine tragfähige Grundlage für eine konstruktive Reformdebatte über das Vergütungssystem für gesetzlich erlaubte Nutzungen geschaffen. Naheliegende Reformoptionen werden nicht konsequent herausgearbeitet. Für Forschungsziel II sind daher vertiefende Folgeuntersuchungen zu alternativen Finanzierungssystemen (Steuermodell/Kulturbeitrag) erforderlich, die diese Optionen systematisch den nachgewiesenen strukturellen Schwächen des produktbezogenen Abgabensystems gegenüberstellen. Erweiterungen des bestehenden Systems lehnen wir entschieden ab.

## Das Wichtigste (Forschungsziel I)

- **Veröffentlichung mit Blick auf Musik-Streaming verfehlt**
  - Nicht untersuchter Markt: Der Bericht wird mit Blick auf Musik-Streaming veröffentlicht, untersucht diesen Markt aber nicht. Die herangezogenen Teilmärkte folgen anderen Mechanismen.

- »Streaming« ist kein einheitlicher Markt: Audio-, Video-, UGC- und z. B. der auch betrachtete Markt »Text – Wissenschaft« unterscheiden sich fundamental (Kostenstrukturen, Kataloglogiken, Exklusivität, Risikoallokation) voneinander.
- Keine belastbaren Schlüsse für Musik: Aus den analysierten Teilmärkten lassen sich keine Schlussfolgerungen für Vergütung im Musik-Streaming (und auch nicht pauschal für andere Teilmärkte) ableiten.
- **Direktvergütungsanspruch: Doppelt, fragmentiert, teuer**
  - Doppelvergütung/Überkompensation: Parallele kollektive Direktvergütung neben individuellen Lizenzen führt zu doppelten Zahlungen für eine Nutzung und verwischt die Frage, was insgesamt »angemessen« ist.
  - Fragmentierung & Rechtsunsicherheit: Nationale Zusatzansprüche kollidieren mit paneuropäischen Lizenzketten und erhöhen Transaktions- und Compliance-Kosten – zu Lasten der Auszahlungen an Urheber.
  - Eingriff in Vertragsfreiheit: Kollektive Zwangsstrukturen schwächen individuell ausgehandelte Modelle, ohne belegten Netto-Vorteil für Kreative.
- **KI & Urheberrecht: Im Kontext dieser Studie fehlplatziert**
  - KI-Training ist hochgradig transformativ und nicht mit werkbezogenen Nutzungen wie Streaming vergleichbar; es gibt keine entsprechende Nutzungsintensität.
  - Regelsetzung läuft bereits: AI Act, Transparenz-Template und GPAI Code of Practice adressieren die aufgeworfenen Fragen; der europäische Prozess läuft gemeinsam mit Unternehmen, Rechteinhabern und anderen Stakeholdern – zielgerichtet, innovationswährend und unter breiter Einbindung aller Beteiligten.
  - Die Entwicklung des Lizenzmarkts schreitet voran. Es ist anzuerkennen, dass der derzeitige urheberrechtliche Rahmen die Entstehung kommerzieller Vereinbarungen dort erleichtert, wo ein nachweisbarer Wert besteht. Die aktuelle EU-Urheberrechtsrichtlinie (DSM-Richtlinie) sollte daher nicht geändert werden. Gerade im Bereich der KI muss die Gesetzgebung wertschöpfende Nutzungen durch freiwillige, marktorientierte Vereinbarungen berücksichtigen, statt auf zwingende Vorgaben zu setzen.

## Das Wichtigste (Forschungsziel II)

- **Keine tragfähige Reformgrundlage – vertiefende Analyse nötig**
  - Methodische Schwächen: Bericht übernimmt Stakeholder-Aussagen vielfach unreflektiert und prüft zentrale Fragen nicht konsequent zu Ende
  - Eigene Erhebungen zu den tatsächlichen Kosten des Status quo bzw. eines Systemwechsels fehlen, der EU-Vergleich bleibt zu oberflächlich – die Abwägungsgrundlage ist damit unvollständig
  - Forschungsziel II (»Grundlagen für eine konstruktive Reformdebatte«) wird (noch) nicht erreicht

- **Kernproblem bleibt ungelöst: Schadensbezug und Berechnungsmethodik**
  - Unzureichende Auseinandersetzung mit Bemessung des privatkopiebedingten Schadens (»harm«) und den hierfür erforderlichen Monetarisierungskriterien
  - Reformen auf Schrankenebene werden nicht mit dem notwendigen tatsächlichen und rechtsdogmatischen Tiefgang geprüft
- **Systemwechsel ernsthaft prüfen – keine Ausweitung des Status quo**
  - Verfasser verengen die Debatte auf (mutmaßliche) Einnahmeeffekte und verkennen, dass aus volkswirtschaftlicher und verfassungsrechtlicher Sicht bei Technologie- und Nutzungswandel ein Systemwechsel zwingend zu prüfen ist
  - Bewertung alternativer Modelle (insb. Steuermodell/Kulturbeitrag) bleibt deutlich zu kurz; unabhängige Folgeuntersuchung notwendig, inkl. Gegenüberstellung mit den strukturellen und wirtschaftlichen Nachteilen (Wohlfahrtsverlusten) des bestehenden Systems
  - Erweiterungen materiellrechtlicher Tatbestände sowie des Kreises der Anspruchsinhaber/-schuldner lehnen wir ab; verfahrensrechtliche Optimierungen sind allenfalls Second-Best-Optionen

# Inhalt

Die Bewertung der Angemessenheit	7
Forschungsziel I – Das Vergütungssystem in sechs Teilmärkten (Kap. 3)	9
1.1 Typische Akteure und Wertschöpfungsketten	9
1.2 Text – Belletristik, Presse, Wissenschaft	11
1.3 Film und Fernsehen	12
1.4 Games	13
1.5 Wort und Bild	13
Forschungsziel II – Das Vergütungssystem für Privatkopien (Kap. 4)	17
1. Status quo in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht (Kap 4.2)	17
1.1 Historische Entwicklung, Deutschland (Kap. 4.2.1.1)	17
1.2 Geltendes materielles Recht, Vergütungspflichtige Vervielfältigungen im digitalen Raum (Kap: 4.2.3.2)	20
1.3 Geltendes materielles Recht, Bemessung der Vergütung (Kap: 4.2.3.6)	23
Modelle zur Monetarisierung der tatsächlichen Nutzung	23
2. Alternative Ansätze für Vergütungssysteme in der EU (Kap. 4.3)	24
Privatkopie (Kap. 4.3.1)	24
Vergütung aus Steuermitteln (Kap. 4.3.1.3)	26
3. Das deutsche Vergütungssystem im europäischen Vergleich (Kap. 4.4)	27
Fazit, Reformbedarf und politische Handlungsoptionen (Kap. 5)	29
1. Reformoptionen zur Frage der angemessenen Vergütung insbesondere im Bereich Streaming und Plattformökonomie (Forschungsziel I) (Kap. 5.1)	29
1.1 Angemessene Vergütung im Sinne des Berichts (Kap. 5.1.1)	29
1.2 Schlussfolgerungen aus ökonomischer Perspektive mit besonderem Blick auf Streaming und Plattformökonomie (Kap. 5.1.4)	31
1.2.1 Transparenz und bessere kollektive Kontrolle	31

<b>1.2.2 Direktvergütungsanspruch</b>	<b>33</b>
<b>1.2.3 Gleichbehandlungspflichten für Plattformen</b>	<b>36</b>
<b>1.2.4 Long Tail Inhalte</b>	<b>38</b>
<b>1.2.5 Exkurs zu generativer künstlicher Intelligenz (Box 5-1)</b>	<b>39</b>
<b>2. Reformoptionen für das Vergütungssystem für gesetzlich erlaubte Nutzungen im Urheberrecht (Forschungsziel II) (Kap. 5.2)</b>	<b>48</b>
<b>2.1 Reformen auf Schrankenebene (Kap. 5.2.2)</b>	<b>48</b>
<b>2.2 Alternative Vergütungssysteme (»große« Lösung) (Kap. 5.2.3)</b>	<b>49</b>
<b>2.2.1 Steuerfinanziertes Modell</b>	<b>49</b>
<b>2.2.2 Kulturbeitrag</b>	<b>51</b>
<b>2.2.3 Lizenzmodell</b>	<b>53</b>
<b>2.2.4 Gründe für einen Systemwechsel (»große Lösung«)</b>	<b>54</b>
<b>2.3 Anpassungen des geltenden Vergütungssystems (»kleine« Reformoptionen) (Kap. 5.2.4)</b>	<b>55</b>
<b>2.3.1 Änderungen auf materiellrechtlicher Ebene (Kap. 5.2.4.1)</b>	<b>55</b>
<b>Anspruchsinhaber</b>	<b>57</b>
<b>Anspruchsschuldner (Cloudspeicherdienste)</b>	<b>58</b>
<b>Anspruchsschuldner (Online-Marktplätze)</b>	<b>59</b>
<b>Kodifikation von Monetarisierungskriterien</b>	<b>60</b>
<b>2.3.2 Änderungen auf verfahrensrechtlicher Ebene (Kap. 5.2.4.2)</b>	<b>60</b>
<b>Größere verfahrensrechtliche Eingriffe</b>	<b>60</b>
<b>Mittlere verfahrensrechtliche Eingriffe</b>	<b>61</b>
<b>Kleinere verfahrensrechtliche Anpassungen</b>	<b>62</b>
<b>2.4 Kombinationsoptionen im Verhältnis gesetzlicher und individueller Vergütung (Kap. 5.2.5)</b>	<b>64</b>

# Die Bewertung der Angemessenheit

Der Bericht stellt der Analyse der beiden Forschungsziele Ausführungen zum Angemessenheitsbegriff aus juristischer und ökonomischer Sicht voran. Teilweise wird hierbei auf Ergebnisse und spätere Empfehlungen Bezug genommen, was eine Vorwegnahme von Schlussfolgerungen darstellt und die Argumentation in einzelnen Passagen etwas zirkulär wirken lässt.

Die juristischen Ausführungen stellen zutreffend dar, dass eine angemessene Vergütung dem Urheber nicht die höchstmögliche Vergütung garantiert (EuGH), sondern vielmehr nur eine Mindestvergütung artikuliert (BGH), vgl. S. 29 f. Hervorzuheben ist auch, dass der Angemessenheitsbegriff dynamisch ist und sich die Begriffe je nach Anspruch unterscheiden können. Positiv zu unterstreichen ist die Feststellung der Autoren, dass der Grundsatz der Privatautonomie im Kontext der Angemessenheit von Vergütungen maßgeblich bleibt und grundsätzlich Vorrang genießt (S. 28). Im Rahmen der Grundsätze der Privatautonomie und eines verhältnismäßigen Ansatzes muss ein fairer Ausgleich zwischen den Interessen der Kreativen (Vergütung für kreative Leistungen) und den Interessen der Plattformen (wirtschaftliche Effizienz und Innovation) gefunden werden.

Besonders relevant ist das im Bericht nicht bearbeitete, aber wichtige Spannungsfeld zwischen dem grundsätzlichen Vorrang individueller Gestattung und Vergütung gegenüber einer weitergehenden Kollektivierung der urheberrechtlichen Vergütung. (S. 29)

Auch bezüglich der ökonomischen Ausführungen zum Angemessenheitsbegriff möchten wir einige Aspekte hervorheben und ansprechen.

Der ökonomische Angemessenheitsbegriff im Kontext der Urhebervergütung steht vor erheblichen Herausforderungen, weil der Kern des Beteiligungsgrundsatzes schwer zu bestimmen ist. Zentral ist dabei die Frage, welcher Anteil der Kultur- und Kreativwirtschaft (KuK)-Umsätze an die Urheber gelangen soll. Dabei ist zu beachten, dass Umverteilungsmechanismen für sich genommen nicht zu einer Erhöhung des Gesamtvergütungsvolumens führen, auch wenn dies häufig implizit erwartet wird. Die regelmäßig beklagte intransparente Datenlage, etwa durch vertraulich behandelte Lizenzverträge oder fehlende Informationen zur Nutzung ihrer Werke, erschwert den Autoren zufolge Vergleiche zwischen Teilmärkten erheblich. Dabei bleibt jedoch oft unklar, welche konkreten Informationen tatsächlich fehlen und ob bestehende Mechanismen oder Informationsquellen möglicherweise nicht oder nicht hinreichend genutzt werden. Kritisch anzumerken ist zudem, dass zur Untermauerung dieser behaupteten Informationsdefizite teilweise auf ältere Quellen zurückgegriffen wird (z. B. Nachweis auf S. 32 aus dem Jahr 2000), die die heutige Situation nur eingeschränkt abbilden.

Den Autoren des Berichts ist zuzustimmen, dass die jüngsten Veränderungen im Marktumfeld der KuK tiefgreifend sind und zugleich erhebliches Potenzial bieten (S. 33). Vor diesem Hintergrund sind Vergleiche mit früheren Marktbedingungen nur noch eingeschränkt aussagekräftig.

Die KuK-Märkte sind durch eine hochgradige Ausdifferenzierung von Gütern und Leistungen, vielfältige Verwertungs- und Nutzungsformen, unterschiedliche Interessenlagen und komplexe Preissetzungsstrategien geprägt. Hervorzuheben ist, dass digitale Verwertungsformen bereits seit geraumer Zeit existieren und dass etablierte urheberrechtliche Grundsätze bei der Bewertung neuer technologischer Entwicklungen korrekt angewendet werden müssen – unter Beachtung der bestehenden Rechtsprechung und rechtlichen Grundsätze, insbesondere bei der Bestimmung eines angemessenen Vergütungsanspruchs im Einzelfall.

Auffällig ist jedoch ein methodischer Widerspruch im Bericht: Zum einen wird – zu Recht – betont, wie schwierig es angesichts dieser Marktkomplexität ist, allgemeine Vergütungsgrundsätze zu entwickeln; zum anderen leitet der Bericht im weiteren Verlauf dennoch genau solche allgemeinen Grundsätze und Regelungsempfehlungen ab. Dies führt zu einer in Teilen inkonsequent wirkenden Bewertung: Die Unmöglichkeit wird vorausgeschickt, die Möglichkeit aber anschließend stillschweigend unterstellt. Die hochgradige Ausdifferenzierung auf der Nachfrageseite in den verschiedenen Teilmärkten erschweren darüber hinaus noch weiter einen Vergleich (S. 37).

Weiterhin machen die Autoren zutreffend auf die Rolle nicht-pekuniärer Anreize, intrinsischer Motivation und Altruismus bei Kreativen aufmerksam. Diese Faktoren tragen dazu bei, dass das Angebot an Werken höher ausfällt, als es rein monetär zu erwarten wäre. Gerade auch die fehlenden Eintrittsbarrieren, die den Markt für Kreative frei zugänglich gemacht haben, sorgen dafür, dass der Markt so umkämpft ist wie noch nie.

Der Bericht hebt sieben spezifische Marktbesonderheiten hervor (S. 35 ff.), die Auslöser für diverse Marktversagen seien (S. 39, etwa unvollständige und asymmetrische Information, hohe Transaktionskosten, Faktorspezifität, Anreizprobleme aufgrund externer Effekte sowie Marktmacht einzelner Organisationen). Unbefriedigend ist, dass die im Bericht identifizierten Ursachen dieses Marktversagens sich auf teils sehr veraltete Studien (1970-2006) beziehen, die den heutigen Markt nicht mit einbeziehen können. (S. 36-39)

Der Bericht macht mit Recht auf zentrale ökonomische Besonderheiten der Nachfrage aufmerksam. Insbesondere die hohe Ausdifferenzierung auf der Nachfrageseite begünstigt sogenannte Superstareffekte. Es ist hervorzuheben, dass es *»empirisch gut belegt ist, dass sich die Nachfrage nach [urheberrechtlich geschützten Werken] auf eine kleine Minderheit von Werken und Urhebern konzentriert und sich gleichzeitig in unvorhersehbarer Weise über Fads und Fashions verändert, die sich kaum mit der intrinsischen Qualität von Werken erklären lassen«* (S. 38).

Insgesamt sind die Ausführungen zum vermeintlichen Marktversagen nicht überzeugend: Was genau ist unter der »intrinsischen Qualität von Werken« zu verstehen? Warum sollten »Superstareffekte« per se ein Merkmal von Marktversagen sein? Welche empirische Relevanz haben an dieser Stelle »crowding-out-Effekte« konkret? Auch sind einige der beschriebenen Phänomene in vielen Sektoren relevant und somit weniger eine Besonderheit des KuK bzw. des Urheberrechts.

Die Verfasser des Berichts kommen in diesem Abschnitt zu dem Ergebnis, dass es eine unbefriedigende Daten- und Informationslage gebe (S. 44). Für einzelne Urheber und andere Interessierte sei es oft sehr aufwändig, die Angemessenheit konkreter Vergütungen zu beurteilen. Gleichzeitig bleibt im Bericht aber offen, ob tatsächlich ein genereller Mangel an Daten besteht oder ob vorhandene Informationsquellen nicht ausreichend ausgeschöpft werden. Eine vertiefte Analyse, ob und in welchem Umfang bestehende Datenquellen (z.B. von Intermediären, Verwertungsgesellschaftsstatistiken, neuere Marktstudien) systematisch ungenutzt bleiben, fehlt. Es entsteht vielmehr der Eindruck, dass die Vorwürfe bezüglich der angeblich unzureichenden Daten- und Informationslage vor allem auf einer subjektiven Wahrnehmung beruhen. Tatsächlich bietet die digitale Verwertung – anders als analoge Nutzungsformen – mehr Transparenz und zeitnahe Einblicke in Analysedaten, da Streaming- und Plattformdienste den Rechtsinhaber:innen, Künstler:innen und Kreativen Tools sowohl zur Umsatz- als auch zur Verbrauchsauswertung ihrer Inhalte bereitstellen (z. B. Spotify Partner Program Analytics, YouTube Analytics, TikTok Creator Compass und Earning Analytics)

# Forschungsziel I – Das Vergütungssystem in sechs Teilmärkten (Kap. 3)

## 1.1 Typische Akteure und Wertschöpfungsketten

Der Bericht befasst sich mit einigen ausgewählten Teilmärkten, ohne den Musikmarkt zu betrachten. Vor diesem Hintergrund ist es äußerst bedenklich, dass der Bericht mit Blick auf den Koalitionsvertrag und den dortigen Vereinbarungen zur angemessenen Vergütung im Musikstreaming veröffentlicht wurde. So bezieht sich das Begleitschreiben auf die Einigung »im digitalen Musikmarkt Streamingplattformen zu verpflichten, Kreative angemessen an den Einnahmen zu beteiligen (Zeile 2827 f.) sowie für mehr Transparenz und Nachverfolgbarkeit bei der Nutzung kreativer Inhalte zu sorgen (Zeile 2828 f.)«. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass der Teilmarkt Musik von anderen Mechanismen und Akteuren geprägt ist als die hier untersuchten Teilmärkte. Eine Vergleichbarkeit ist also nicht gegeben, wie auch die Verfasser des Berichts für die übrigen Teilmärkte untereinander herausgestellt haben.

Das Begleitschreiben zitiert nur die Zeilen 2827 f. des Koalitionsvertrags, nicht aber den weitaus wichtigeren Abschnitt in Zeilen 3903 ff. Die zitierten Zeilen 2827 ff. stellen die Verpflichtung der Musikstreamingplattformen hinsichtlich der angemessenen

Vergütung der Kreativen in den Vordergrund. Wir betonen, dass der Koalitionsvertrag zu demselben Thema an anderer Stelle ebenfalls Ausführungen macht, die wesentlich differenzierter und sinnvoller sind: In Z. 3903 ff. hebt der Koalitionsvertrag nämlich die Unterstützung bei der (brancheninternen) Entwicklung fairer und transparenter Vergütungsmodelle hervor - eine Formulierung, die nicht auf die Einführung eines Direktanspruchs hinausläuft.

Die Einführung eines Direktanspruchs weisen wir entschieden zurück. Vielmehr sollte der Fokus dem Koalitionsvertrag entsprechend darauf gelegt werden, die brancheninternen Entwicklungen zu begleiten. So bauen z. B. die Musikstreamingunternehmen ihre Services für Künstler:innen immer weiter aus, um ihre Daten verständlich zu machen.

Bei den Teilmarktuntersuchungen arbeitet der Bericht mit einer Typisierung über bestimmte Archetypen (S. 66 ff.: Direktvertrag, Handelsintermediär, Plattformmodell – jeweils auch mit Direktvertrieb bzw. mit Handelsintermediär). Diese Referenzmodelle werden anschließend mit den im Bericht definierten Angemessenheitsaspekten (S. 55 ff.) abgeglichen und entlang des dort entwickelten Bewertungsschemas beurteilt. Der Ansatz ermöglicht zwar eine systematische Vergleichbarkeit, bleibt aber dort angreifbar, wo zentrale marktprägende Besonderheiten nicht als eigenständige Struktur, sondern nur als »Zusatzelement« innerhalb der Archetypen behandelt werden. Aus unserer Sicht betrifft dies insbesondere die Verwertungsgesellschaften, die in einigen Märkten nicht nur eine ergänzende Rolle spielen, sondern aufgrund ihrer Stellung und Funktionsweise die Vergütungsrealität maßgeblich mitprägen. Im Bericht werden sie jedoch überwiegend als Ergänzung zu den Archetypen eingeordnet (S. 82 ff.).

Hinzu kommt ein grundlegendes Problem: »Streaming« ist nicht gleich »Streaming«. Ein wesentlicher Mangel des Berichts ist die Behandlung von »Streaming« als einheitliches Phänomen. Diese Vereinfachung geht über Defizite in der Beschreibung einzelner Teilmärkte hinaus und stellt die daraus gezogenen pauschalisierenden Schlussfolgerungen insgesamt in Frage. Entsprechend ist bei generalisierenden Annahmen – erst recht bei darauf gestützten Regelungsempfehlungen – Zurückhaltung geboten, auch wenn der Bericht an einzelnen Stellen gleichwohl dazu ansetzt.

Für eine ganzheitliche Betrachtung sollte auch das Phänomen der Piraterie konsequent mitgedacht werden, was im Bericht fehlt: Der Rückgang unautorisierter Nutzung wird in vielen Bereichen gerade durch attraktive legale Angebote begünstigt. Umgekehrt kann ein erneuter Anstieg von Piraterie ein Hinweis darauf sein, dass Endkunden bestimmte Preis- oder Leistungsniveaus nicht mehr akzeptieren. Die Zahlungsbereitschaft der Endkunden ist jedoch ein zentraler Parameter für die praktische Reichweite jeder Vergütungsdebatte – auch im Rahmen der Angemessenheitsbestimmung.

Wir wollen zu einigen Aspekten bei den Teilmarktuntersuchung Stellung nehmen. Die Teilmarktanalysen – zum Teil auch mit Blick auf einzelnen, konkreten Unternehmen zugeordnete Dienste – sind nicht durchgehend vollständig oder aktuell; auf eine umfassende Detailkritik einzelner Angaben wird an dieser Stelle jedoch verzichtet.

## 1.2 Text – Belletristik, Presse, Wissenschaft

Der Bericht zieht dann den Teilmarkt »Text« in die Betrachtung mit ein. Der Bericht unterscheidet die drei Kategorien Belletristik, Presse und Wissenschaft, ohne dass der Bezug zur Forschungsfrage (Angemessene Vergütung in Streaming- und Plattformökonomie) besonders deutlich wird.

Für Presse und Wissenschaft wird – zutreffend – herausgestellt, dass die Ausgangslage aufgrund der Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen anders gelagert sein kann (Festanstellungen im Pressebereich; andere Einkommensquellen und Anreizlagen im Wissenschaftsbereich). Der Bericht hebt als Eigenart des Teilmarkts Wissenschaft hervor, dass urheberrechtlich geschützte Werke überwiegend mit öffentlichen Mitteln entstehen, Nutzungsrechte häufig ohne pekuniäre Urhebervergütung an kommerzielle Verlage abgetreten werden und öffentlich finanzierte Akteure werthaltige Inhalte gegen relativ eingeschränkte Sachleistungen abgeben, um anschließend wiederum für den Zugang zu einem Repertoire zu zahlen, zu dem sie selbst beitragen (S. 157). Dieses strukturelle Spannungsfeld wird anschließend nicht weiter beachtet.

Auffällig ist außerdem, dass der Belletristikmarkt – in dem Print weiterhin dominierend ist – implizit als Referenzzustand dient, an dem andere Entwicklungen gemessen werden. Das ist als Vergleichsfolie nachvollziehbar, birgt aber die Gefahr, dass spezifische Vorteile digitaler Verwertung (z. B. neue Vermarktungsformen, Backlist-Effekte, Reichweitenmechaniken) im Vergleich zur analogen Logik zu wenig eigenständig gewichtet werden.

Hervorgehoben wird als Spezifikum des deutschen Zeitungsmarkts die starke Prägung durch Lokal- und Regionalzeitungen (S. 112). In der öffentlichen Debatte wird häufig ein »Zeitungssterben« konstatiert; hier ist allerdings ein internationaler bzw. europäischer Vergleich erforderlich. Unabhängig davon gehen die Gesamtumsätze deutscher Zeitungen zurück. Der Bericht ordnet dies nicht nur veränderten digitalen Konsumgewohnheiten zu, sondern auch erheblichen Kostenbelastungen wie stark gestiegenen Papierpreisen und Zustellkosten (S. 126). Es ist jedoch entscheidend festzuhalten, dass digitale Plattformen einen stabilisierenden Faktor gegenüber den strukturellen Rückgängen im Printbereich darstellen. Entgegen der Erzählung einer unvergüteten Nutzung hat sich bereits ein Markt für digitale Lizenzen nach Artikel 15 DSM-Richtlinie etabliert.<sup>1</sup> Dies zeigt, dass das digitale Ökosystem einen funktionierenden Erlösstrom bietet, der die Vielfalt der Presselandschaft unterstützt.

<sup>1</sup> So hat z.B. Googles Extended News Previews (ENP)-Programm erfolgreich Vereinbarungen für mehr als 4.900 Publikationen in 24 EU-Ländern abgeschlossen. In Deutschland umfassen die Vereinbarungen über 550 Publikationen, darunter große nationale Titel wie DER SPIEGEL, DIE ZEIT und FAZ sowie regionale Gruppen wie die Funke Mediengruppe und Madsack.

Während die Printauflagen aufgrund struktureller Kosten sinken, fungieren digitale Plattformen als zentraler Motor für Auffindbarkeit und Reichweite – unerlässlich für das Geschäftsmodell moderner Verlage.

Wiederholt wird zudem der Vorwurf erhoben, Urheber hätten gegenüber kommerziellen Verwertern keine unabhängigen Möglichkeiten zur Überprüfung von Nutzungs- und Abrechnungsangaben und könnten aufgrund der Vertragskomplexität ihre Rechte und Vergütungsmechanismen nicht ausreichend nachvollziehen (z. B. S. 107). Positiv bewertet der Bericht demgegenüber kollektive Regelungen (gemeinsame Vergütungsregeln) sowie die Buchpreisbindung. Es scheint, dass diese Beobachtungen in der Folge der grundsätzlichen Feststellung fehlender Transparenz dienen sollen. In der Folge wird nicht begründet, in welcher Hinsicht dies ein Problem der Ausgestaltung des Urheberrechts ist und eines der KuK-Märkte. Es zeigt vielmehr, dass fehlendes Verständnis von Verträgen ein generelles Phänomen sein könnte.

### 1.3 Film und Fernsehen

Im Teilmarkt Film- und Fernsehen stellen die Autoren des Berichts richtigerweise einen tiefgreifenden Wandel durch die Digitalisierung fest, da das Sehverhalten sich durch Zugang zu Inhalten über das Internet gänzlich verändert hat: Streaming-Dienste lassen Inhalte zeitlich flexibel und auf verschiedenen Endgeräten abrufbar werden (S. 159).

Gleichzeitig bleibt die Differenzierung der Streaming-Ausprägungen (EST, TVOD, SVOD, AVOD usw.) im Ergebnis teils zu grob; zudem tritt eine systematische Einordnung herkömmlicher Angebote (z. B. lineare Nutzung/Rundfunk) in der Gesamtbetrachtung teilweise zurück. Der Bericht fokussiert auf Urheber in den Bereichen Regie, Drehbuch, Darstellung und Produktion und verweist auf die Besonderheit, dass zwischen Urhebern und Intermediären regelmäßig unternehmerische Einheiten (Produktionsfirmen) stehen (S. 160). In diesem Kontext werden erneut mangelnde Nachvollziehbarkeit von Nutzungsangaben, fehlende unabhängige Überprüfbarkeit sowie Schwierigkeiten vieler Kreativer, komplexe Verträge zu verstehen und zu bewerten, behauptet.

Für den Film- und Fernsehmarkt werden – oft auf Basis veralteter Quellen oder auch offenbar nur sehr selektiv geführter Interviews - verschiedene Annahmen getroffen, die die tatsächlichen Gegebenheiten fehlerhaft oder mindestens unvollständig erfassen:

- Die pauschale These, es fehle an Transparenz über Nutzungserfolge, ist im Bewegtbildbereich nicht tragfähig. Bereits im analogen Markt (Kino-Box-Office) existieren etablierte Erfolgsmessungen; im digitalen Umfeld sind genaue Messverfahren auch wegen der Notwendigkeit von Reichweiten- und Werbewirkungsdaten üblich. Aktuell ist hier sogar eine Integration auch neuerer, internationaler Marktteilnehmer zu beobachten, die dem inzwischen konvergierten Bewegtbildmarkt, der lineare und on-demand-Angebote vereint, Rechnung trägt. Soweit einzelne Anbieter regelmäßige Nutzungsreportings

vorhalten, ist nicht ersichtlich, dass deren Richtigkeit generell in Zweifel gezogen würde; Drittanbieter-Messungen wirken zusätzlich plausibilisierend. Insofern werden im Bericht eher abstrakte Risiken anhand von Prozessindikatoren diskutiert als tatsächlich nachgewiesene Marktdefizite.

- Gleiches gilt für Annahmen zu vermeintlicher Marktmacht, die es Urhebern erschweren würde, ihre Interessen wirksam zur Geltung zu bringen. Tatsächlich hat sich der Markt der Nachfrager nach audiovisuellen Werken über die letzten zehn Jahre deutlich diversifiziert; der Wettbewerb um attraktive Inhalte ist in vielen Segmenten intensiver geworden. Entsprechend ist auch zu beobachten, dass Nachfrager sich über attraktive Vertrags- und Produktionsbedingungen im Wettbewerb um kreative Projekte positionieren.
- Aufgrund der Größe und ökonomischen Relevanz einzelner Werke ist der Film- und Fernsehmarkt nicht in dem Maße fragmentiert, dass es die befürchteten Kleinteilignachteile für die Urhebervergütung ausgelöst würden. Vielmehr sind individuelle Vereinbarungen regelmäßig geeignet, projekt- und beitragsbezogene Besonderheiten angemessen abzubilden.
- Auch das Risiko, Transaktionskosten würden angemessene Vergütung »nivellieren«, erscheint angesichts der Größenordnungen der Gewerke begrenzt. Dass kollektivvertragliche Regelungen (Tarife, GVR) dort eingesetzt werden, wo dies ökonomisch sinnvoll ist, bestätigt im Übrigen gerade das Marktgeschehen; der Bericht verweist selbst auf eine Vielzahl freiwillig entstandener Regeln.

Der Bericht weist selbst darauf hin, dass die Urhebervergütung im Teilmarkt Film und Fernsehen in wesentlichen Punkten von anderen Teilmärkten abweicht (S. 198). Dies folgt aus anderen ökonomischen Rahmenbedingungen, die sich im Kern nicht geändert haben. Gerade deshalb ist Zurückhaltung gegenüber pauschalen, teilmarktübergreifenden Regelungsansätzen geboten, wie sie der Bericht gleichwohl anzustoßen versucht.

## 1.4 Games

Die Gamesbranche ist ein Beispiel dafür, wie sich Marktpraktiken ohne spezifische zusätzliche staatliche Regulierung positiv entwickeln können (siehe die Einschätzung der Autoren auf S. 218). Das ist als Hinweis darauf interessant, dass sich Vergütungs- und Verwertungsmodelle in dynamischen digitalen Märkten offenbar auch ohne staatliche Eingriffe über Marktmechanismen anpassen – und sollte daher als Referenzpunkt in der Debatte stärker berücksichtigt werden.

## 1.5 Wort und Bild

Im Teilmarkt Wort und Bild unterscheidet der Bericht Stockfotografie, Podcasts und Social-Media-Inhalte. Sie sieht als gemeinsame Treiber ein deutliches Wachstum, begünstigt durch vergleichsweise geringe Entwicklungskosten, steigende Nachfrage,

leistungsfähige IuK-Technik und insbesondere Online-Plattformen, die Inhalte effizient verbreiten (S. 220). Besonders im Social-Media-Bereich werde sichtbar, dass die klassische Trennung zwischen »kreativen« Urhebern und »konsumierenden« Nutzern zunehmend verschwimmt (S. 221); der Bericht erklärt dies u. a. mit abgebauten Markteintrittsbarrieren durch Self-Publishing und Self-Marketing und hebt zugleich die zentrale Rolle der Plattformen für Reichweite, Auffindbarkeit und die Reduktion von Such- und Transaktionskosten hervor (S. 222). Aus Sicht der Digitalwirtschaft ist dieser Befund im Kern zutreffend – zugleich sollte die Analyse stärker herausarbeiten, dass Plattformen nicht nur »Verbreitung« ermöglichen, sondern mit Infrastruktur, Sicherheits-/Moderationssystemen, Hosting, Produktentwicklung und Vermarktungsmechanismen erhebliche Vorleistungen erbringen, die erst die Monetarisierung in der Breite ermöglichen und damit auch neuen Kreativen Marktzugang eröffnen. Was Podcasts betrifft, so sind einige der angegebenen Statistiken ungenau, und die Behauptung, dass Podcasts auf die gleiche Weise (d. h. über Online-Musikdienste) verfügbar gemacht werden, spiegelt nicht die Unterschiede auf dem Markt und zwischen den Plattformen wider.

Social-Media-Plattformen wird vorgeworfen, neben Werbeeinnahmen insbesondere ihren Zugang zu Nutzerdaten zu monetarisieren und daraus zusätzliche Geschäftsfelder (z. B. Beratung oder die Bereitstellung von Daten/Content für Text- und Data-Mining) zu entwickeln, an deren Erlösen Urheber kaum beteiligt würden (S. 253). Diese Darstellung greift jedoch in mehrfacher Hinsicht zu kurz: Erstens ist die Nutzung personenbezogener Daten in der EU bereits durch ein enges Regulierungsregime begrenzt; gerade für sehr große Plattformen bestehen zudem zusätzliche Transparenz- und Rechenschaftspflichten (u. a. zu Risikoberichten und Mitigation-Maßnahmen) – was die Annahme einer »unkontrollierten« Datenmonetarisierung als pauschales Argument relativiert. Zweitens ist zu unterscheiden, ob es um urheberrechtlich relevante Nutzungen von Werken geht oder um datengetriebene, allgemeine Optimierung von Diensten (z. B. Empfehlungsqualität, Betrugsprävention, Brand Safety), die nicht automatisch einen eigenständigen vergütungsrechtlichen Anknüpfungspunkt darstellen. Drittens existieren – jedenfalls in den großen Ökosystemen – bereits heute lizenzbasierte und/oder standardisierte Vergütungswege, die nicht nur »Werknutzung« abbilden, sondern auch die wirtschaftlichen Realitäten der Plattformdistribution berücksichtigen (z. B. durch strukturierte Partnerprogramme und Rechte-/Monetarisierungstools).

Positiv hebt der Bericht Content-ID-Ansätze als Instrument zum Schutz urheberrechtlich geschützter Werke hervor (S. 259). Rechteinhaber erhalten Möglichkeiten, Nutzungen zu erkennen, zu verwalten und – je nach Konfiguration – zu monetarisieren oder zu sperren.

Das im Bericht diskutierte Beispiel Twitter/X unterstreicht, dass Endkundenpräferenzen Marktmechaniken stärker steuern können, als in regulatorischen Debatten mitunter angenommen wird (S. 264). Ergänzend ist zu betonen: Plattformen stehen in einem intensiven Wettbewerb um Nutzer und Kreative; sie haben daher ein eigenes, starkes wirtschaftliches Interesse daran,

attraktive Rahmenbedingungen für (kreative) Nutzer zu schaffen – nicht zuletzt, weil Creator-Ökosysteme unmittelbar die Angebotsqualität und damit Reichweite, Werbeerlöse und Abonnements beeinflussen. Beispiele hierfür sind etablierte Umsatzbeteiligungsmodelle, bei denen ein relevanter Anteil von Werbe- und Aboerlösen an Creator, Künstler und Medienpartner ausgeschüttet wird; YouTube beschreibt etwa eine Erlösteilung (u. a. mehr als die Hälfte der entsprechenden Erlöse) sowie umfangreiche Auszahlungen an Partner als Kernelement seines Modells.

Der Bericht argumentiert, dass Urhebervergütung bei werbefinanzierten Plattformmodellen häufig auf Selbstangaben der Plattformen bzw. ihrer Werbepartner beruhe, unabhängige Kontrolle kaum stattfindet und eine solche Kontrolle hohe Kosten verursache; unter der Annahme opportunistischen Verhaltens könnten Fehlanreize entstehen, etwa indem Ansprüche »kleingerechnet« würden (S. 291). Diese Schlussfolgerung bleibt – wie der Bericht selbst methodisch vielfach über Prozessindikatoren arbeitet – in Teilen spekulativ und sollte stärker gegen die faktisch etablierten, vertraglich und technisch flankierten Kontrollmechanismen gespiegelt werden: In der Praxis bestehen bei großen Plattformen standardisierte Reporting- und Monetarisierungsprozesse (einschließlich Rechteverwaltungssystemen), die gerade darauf ausgelegt sind, Abrechnungen skalierbar und prüffähig zu machen.

Ergänzend weist der Bericht darauf hin, dass Revenue-Sharing oft erst oberhalb bestimmter Schwellen greift; darunter verblieben Einnahmen bei der Plattform, weil die Transaktionskosten einer Einzelausschüttung den Wert übersteigen (S. 298). Hier sollte der Bericht klarer anerkennen, dass Mindestschwellen in Massenausschüttungssystemen regelmäßig nicht Ausdruck »willkürlicher Einbehaltung« sind, sondern aus Compliance- und Abwicklungserfordernissen folgen (z. B. Zahlungsdienstleisterkosten, Anti-Fraud-Prüfungen, Steuer-/Sanktionsscreening, Rücklastschriftrisiken, Währungsumrechnung) und in der Praxis typischerweise mit Roll-over-Mechanismen kombiniert werden. Zudem existieren inzwischen Modelle, die gerade innerhalb der Plattformökonomie eine differenziertere Aufteilung von Erlösen zwischen Rechteinhabern und Creatoren ermöglichen (z. B. revenue-share-fähige Musiknutzungen in Creator-Workflows), was zeigt, dass die Plattformökonomie nicht zwingend zu »nicht abbildbaren Kleinstrechten« führen muss, sondern technische Lösungen hierfür entwickelt.

Als Denkansatz skizzieren die Autoren u. a. eine gebündelte Auszahlung »überschüssiger« Einnahmen an Verwertungsgesellschaften, um Transaktionskosten zu senken und dennoch eine Weitergabe an Urheber zu ermöglichen. Ein solcher »VG-Pool« würde das Allokationsproblem jedoch nicht automatisch lösen. Zusätzlicher Verwaltungsaufwand schafft Bürokratie und Overhead und kann Fehlanreize verstärken (z. B. Quersubventionierung oder strategische Optimierung entlang von Verteilungsparametern). Zudem droht der Verlust an Granularität, wenn werk-/beitragsbezogene Zuordnungen verwischen, obwohl gerade digitale Plattformen zunehmend in der Lage sind, Nutzungsdaten auf feiner Ebene zu erfassen und damit differenzierte, direkt an Nutzungen gekoppelte Vergütungsmodelle zu ermöglichen. Schließlich steigt das Risiko von Doppelstrukturen (und damit Konflikten

über Doppelvergütung), wenn Pool-Mechanismen neben bestehende Plattformlizenzen und Rechteverwaltungssysteme treten, obwohl der unionsrechtliche Rahmen bereits auf lizenzbasierte Lösungen und kooperative Marktmechanismen ausgerichtet ist.

# Forschungsziel II – Das Vergütungssystem für Privatkopien (Kap. 4)

## 1. Status quo in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht (Kap 4.2)

### 1.1 Historische Entwicklung, Deutschland (Kap. 4.2.1.1)

Die Verfasser des Berichts stellen im Kapitel über die historische Entwicklung heraus, dass das deutsche System urheberrechtlicher Abgaben historisch mehrfach grundlegend reformiert wurde und dass der Gesetzgeber dabei immer wieder zwischen unterschiedlichen materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Modellen oszilliert hat. Aus Sicht des Bitkom greift die Untersuchung aber zu kurz: Die Verfasser haben lediglich dargestellt, »dass in den Jahren 2003/2004 in der damals vom BMJ einberufenen ‚Arbeitsgruppe 54‘ diskutiert wurde, die Schranke für private Vervielfältigungen und die diesbezügliche gesetzliche Lizenz abzuschaffen. Begründung: ‚Es werde viele Jahre dauern, bis sämtliche geschützte Inhalte nur noch in kopiergeschützter Form verwertet werden.‘« Die zentrale Frage, wie sich die Situation nun – zwanzig Jahre später – darstellt, bleibt hingegen unbeantwortet. Die voranschreitende Digitalisierung erlaubt heute in weiten Bereichen nutzungsnahe Lizenzierungsmodelle; die InfoSoc-RL schreibt die Einführung einer Privatkopieschranke nicht vor, sondern überlässt diese Entscheidung den Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund hätte es einer vertieften tatsächlichen und rechtsdogmatischen Prüfung bedurft, ob gegenwärtig die privaten Vervielfältigungen – gemessen am heutigen Stand von Technik, Märkten und Lizenzierungspraktiken – tatsächlich noch »bestimmte Sonderfälle« im Sinne des Dreistufentests darstellen, »die weder die normale Auswertung der Werke beeinträchtigen noch die berechtigten Interessen der Urheber unzumutbar verletzen«.

Ebenfalls nur unzureichend beleuchtet wird die Alternative, die Schranke beizubehalten, den Vergütungsanspruch aber – konsequent am Schrankenvorteil anknüpfend – unmittelbar gegen die Nutzer zu richten. Die Verfasser beschränken sich darauf, die Möglichkeit eines Endnutzeranspruchs mit der pauschalen Aussage abzutun, »Die Durchsetzung eines solchen Anspruchs würde prohibitive Transaktionskosten auslösen.« Gleichzeitig heißt es im Bericht aber an anderer Stelle, »Im digitalen Zeitalter ergibt sich zudem ein Spannungsverhältnis zur Alternative der Individuallizenz.« Aus unserer Sicht zeigt diese Gegenüberstellung, dass die Argumentation nicht zu Ende geführt wurde: Wenn technisch und organisatorisch eine

immer feinere, nutzungsnahe Lizenzierung möglich ist, muss jedenfalls ergebnisoffen geprüft werden, ob eine – sorgfältig austarierte – Abrechnung beim schrankenprofitierenden Nutzer nicht volkswirtschaftliche Vorteile gegenüber einem immer komplexer werdenden, produktzentrierten Abgabensystem haben kann. Bei Beibehaltung der Schranke wäre es deshalb naheliegend, im europäischen Binnenmarkt systematisch zu untersuchen, welche Effekte eine Verlagerung der Vergütungspflicht in Richtung Nutzer – oder zumindest ergänzende nutzerbezogene Elemente – auf Transaktionskosten, Wettbewerbsneutralität, Missbrauchsrisiken und Verteilungsgerechtigkeit hätte.

Wenn der Gesetzgeber gleichwohl am Grundkonzept eines produktbezogenen Systems festhalten will, ist bei der grundlegenden Frage, woran die allgemeinen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die angemessene Vergütung anknüpfen sollen, der von den Verfassern wieder aufgegriffene Ansatz (S. 332) nicht in die richtige Richtung gedacht: *»In der Geschichte des deutschen Privatkopievergütungssystems finden sich insoweit zwei mögliche Anknüpfungspunkte, nämlich zum einen der ‚vom Hersteller aus der Veräußerung der Geräte erzielte[n] Erlös‘, zum anderen die gesetzlich zulässigen Vervielfältigungen. Die erstgenannte Lösung hat den Vorteil eines relativ klar bezifferbaren Ausgangswerts, an dem die Berechtigten prozentual zu beteiligen sind. Dieser Prozentsatz lässt sich durch einen gesetzlichen Höchstanteil (1965: 5 %) noch weiter konkretisieren, was die Vorhersehbarkeit und insgesamt die Rechtssicherheit begünstigt.«* Aus Sicht des Bitkom haben Herstellererlöse oder der Produktpreis jedoch nichts mit der vom EuGH in vielen Entscheidungen geforderten Berechnung des Schadens (»harm«) für den Urheber zu tun. Lediglich eine empirische Bestimmung des Anteils, in dem ein Gerät überhaupt für privatkopierelevante Nutzungen eingesetzt wird, und die Ermittlung, inwieweit durch diese Nutzung der Urheber tatsächlich geschädigt ist, können als sachgerechte Grundlage einer Schadensberechnung dienen. Wird der Schaden so bestimmt, kann abschließend eine Angemessenheitsprüfung erfolgen (vgl. § 54a Abs. 4 UrhG). Bei dieser Prüfung kann eine Kappungsgrenze definiert werden, gegen die grundsätzlich nichts einzuwenden ist: Eine solche Kappung schafft Rechtssicherheit und verhindert übermäßige Belastungen. Sie darf jedoch nicht dazu führen, dass bei der Bemessung der Abgabenhöhe routinemäßig und ausschließlich auf die Kappungsgrenze abgestellt wird. Dass diese Gefahr nicht theoretischer Natur ist, zeigt die Diskussion mit Verwertungsgesellschaften: Trotz wiederholter Kritik seitens des Bitkom wenden Verwertungsgesellschaften regelmäßig eine eigene Berechnungsmethodik an, nach der die Abgabenhöhe regelmäßig oberhalb der Kappungsgrenze liegen würde und damit (zumindest aus Sicht der Verwertungsgesellschaften) faktisch zur Anwendung der Kappung führt. Dadurch wird das vom Gesetzgeber vorgesehene Verhältnis von Regel und Ausnahme umgekehrt. Die Berechnung des Schadens müsste letztlich in ein System eingebettet werden, das Doppelvergütungen ausschließt und individuell lizenzierte oder bewusst unentgeltlich gestattete Nutzungen (z. B. Creative-Commons-Inhalte) systematisch von der Bemessungsgrundlage ausnimmt (siehe hierzu auch weiter unten).

Deutlich widersprechen müssen wir den Aussagen im Bericht zu den *»Kosten eines Systemwechsels«*, wonach Reformen nur dann in Betracht kommen sollten, wenn das

Ziel sei, das Gesamtvergütungsaufkommen »nach oben oder unten zu korrigieren«, und wonach »die materiellrechtlichen Regelungen der Vergütungspflicht gem. §§ 54-54c UrhG« nur modifiziert werden sollten, wenn »entweder relevante Vergütungslücken geschlossen oder aber unangemessene Überkompensationen vermieden werden sollen«. Diese Sichtweise beruht auf der falschen Prämisse, »der Problembefund [beschränke sich] auf das »Wie« der Vergütungsbemessung« (S. 342). Aus volkswirtschaftlicher wie auch aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es angesichts des technologischen Wandels, der massiven Änderung des Nutzungsverhaltens und der wirtschaftlichen Lasten zwingend geboten, einen Systemwechsel ernsthaft in den Blick zu nehmen – selbst dann, wenn sich das aggregierte Vergütungsaufkommen in der Summe nicht oder nur geringfügig verändern sollte. Das derzeitige System einer produktbezogenen, der tatsächlichen Nutzung vorgelagerten Abgabe ist in einer schnelllebig und konvergenten Gerätewelt, die durch Multifunktionalität, Softwareabhängigkeit und Gerätekaskaden geprägt ist, immer weniger zeitgemäß. Die produktbezogene Abgrenzung und Bewertung privatkopierelevanter Nutzung wird mit jeder Gerätegeneration schwieriger; die Abgabenhöhe bleibt trotz aufwändiger Studien unsicher; Streitigkeiten ziehen sich – auch wegen überlasteter Zuständigkeiten – über viele Jahre hin und schaffen erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheit, die in der Vergangenheit nicht selten durch rückwirkende Forderungen zusätzlich verschärft wurde. Die Verfasser des Berichts räumen selbst ein, dass »selbst wenn man über empirische Erhebungen die tatsächlich vergütungspflichtigen Nutzungen bestimmt hätte, wäre noch nicht geklärt, mit welchem Wert diese Nutzungen anzusetzen sind« (S. 333). Zugleich verliert die klassische Privatkopie aus Verbrauchersicht angesichts wachsender Streamingangebote zunehmend an Bedeutung, während Verbraucher faktisch doppelt belastet werden – durch Geräteabgaben einerseits und Abonnemententgelte andererseits. Hinzu treten weitere systemimmanente Defizite, etwa eine unklare und intransparente Berechnungsmethodik, die Belastung gewerblicher Endnutzer sowie ein erheblicher administrativer Aufwand für Hersteller und Handel. Dieser wird zusätzlich dadurch verschärft, dass die Tarife innerhalb der EU weder hinsichtlich ihrer Höhe noch in Bezug auf die erfassten Gerätearten harmonisiert sind und Wettbewerbsverzerrungen entstehen, weil eine flächendeckende und gleichmäßige Inanspruchnahme aller Marktteilnehmer nicht gewährleistet ist. Diese Vollzugsdefizite gewinnen angesichts der zunehmenden Bedeutung grenzüberschreitender Direktimporte aus Drittstaaten zusätzlich an Gewicht: Nicht unerhebliche Mengen abgaberelevanter Produkte – insbesondere niedrigpreisige Speichermedien wie USB-Sticks oder Speicherkarten – gelangen auf diesem Wege in den deutschen Markt, ohne dass eine effektive und wirtschaftlich realistische Durchsetzung von Abgabenansprüchen gegenüber im Ausland ansässigen Anbietern gelingt. Das verstärkt nicht nur ökologische und verbraucherpolitische Problemlagen, sondern benachteiligt vor allem diejenigen Marktteilnehmer, die sich im regulären Vertriebskanal rechtskonform verhalten und Abgaben tatsächlich abführen.

Die Verfasser haben es darüber hinaus unterlassen zu untersuchen, welche Kosten dadurch entstehen, dass **kein** Systemwechsel erfolgt. Im Jahr 2022 wurde in Österreich eine ökonomische Studie durchgeführt, in der u.a. untersucht wurde, welche volkswirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen ein speichermedienbasiertes

Abgabensystem hat (Economica Institut für Wirtschaftsforschung, 2022)<sup>2</sup>. Im Fazit auf Seite 60 heißt es: »Durch die Speichermedienvergütung (SMV) entsteht eine Reihe an volkswirtschaftlichen Problemen. Zunächst sinkt aufgrund der erhöhten Preise die Nachfrage nach Speichermedien. Dies ist nicht nur ein Reputationsverlust für den heimischen Handel, sondern führt auch zu einem jährlichen Minus von 7,93 Mio. Euro an Bruttowertschöpfung (davon 3,88 Mio. Euro Löhne und Gehälter) und 167 Beschäftigungsverhältnissen. Diese Effekte treten nicht nur bei den Inverkehrbringern selbst auf, sondern auch in deren Vorleistungsnetzwerken, daher in der gesamten heimischen Wirtschaft, wobei die fast ausschließlich im Ausland erfolgende Herstellung der Speichermedien aus den Berechnungen exkludiert wurde. Zudem kommt es bei den Inverkehrbringern auch zu zusätzlichen Personal-, Software- und Sachkosten in Höhe von 1,9 Mio. Euro bis 3,7 Mio. Euro.« Der Bericht ermittelt außerdem einen durchschnittlichen Zeitaufwand von 13 Minuten pro SMV-Vorgang und ein mittleres Kostenaufkommen bei den zahlungspflichtigen Unternehmen von rund 11 € pro Fall – bei Produkten wie Mobiltelefonen mit einer Abgabenhöhe von nur 2,50 €. Für Deutschland liegen vergleichbare Studien derzeit nicht vor. Selbst bei einer vorsichtigen Übertragung und Hochrechnung dieser Ergebnisse – Deutschland hat etwa neunmal so viele Einwohner bzw. ein etwa neunmal so hohes BIP wie Österreich – ergäben sich Belastungswerte, die ein deutliches Signal für eine grundlegende Überprüfung des Systems darstellen würden. Dabei wäre zusätzlich zu berücksichtigen, dass in Deutschland (anders als in Österreich) nicht nur Speichermedien, sondern auch verschiedenste Geräte und Betreiber in das Abgabensystem einbezogen sind.

## **1.2 Geltendes materielles Recht, Vergütungspflichtige Vervielfältigungen im digitalen Raum (Kap: 4.2.3.2)**

Die Verfasser des Berichts arbeiten im Abschnitt zur juristischen Einordnung aktueller digitaler Nutzungen sehr klar heraus, dass die Reichweite der Privatkopieschranke im digitalen Umfeld in weiten Teilen ungeklärt ist. Dies trifft aus Sicht des Bitkom den Kern des Problems. Wir teilen ausdrücklich die Einschätzung auf Seite 383 f., wonach

*»für den Großteil derzeit praktisch relevanter, digitaler Nutzungen zweifelhaft und ungeklärt [ist], ob sie vergütungspflichtige Privatkopien darstellen und demgemäß für die pauschale Gerätevergütung gem. § 54 UrhG zu berücksichtigen sind. [...] Die folglich in erheblichem Umfang bestehende Rechtsunsicherheit wirkt sich insgesamt negativ auf das bestehende kollektive Vergütungssystem aus. Denn wenn für einen erheblichen Teil der in Betracht kommenden Vervielfältigungen unklar ist, ob sie nach § 53 Abs. 1 UrhG erlaubt sind und, wenn ja, ob sie mit Blick auf das Verbot der Doppelvergütung ggf. nicht vergütungserhöhend berücksichtigt werden dürfen, so kann das gem. § 54a Abs. 1 UrhG primär relevante Maß, in welchem Geräte und Speichermedien als Typen tatsächlich für Vervielfältigungen nach § 53 Abs. 1 und 2 oder den §§ 60a bis 60f UrhG genutzt werden, nicht bestimmt werden. Bei dieser Unsicherheit handelt es sich um ein fundamentales Problem, das von den beteiligten Parteien nicht aus der Welt geschafft werden kann.«*

<sup>2</sup> <https://www.wko.at/oe/handel/maschinen-technologie/speichermedienverguetung-studie.pdf>

Die zuvor zitierte Passage zeigt klar die systemischen Probleme des produktbezogenen Vergütungssystems auf: Wenn schon dem Grunde nach unklar ist, welche digitalen Nutzungen überhaupt unter § 53 Abs. 1 UrhG fallen und ob sie wegen des Verbots der Doppelvergütung überhaupt vergütungserhöhend berücksichtigt werden dürfen, fehlt jede belastbare Grundlage für die Bestimmung des »maßgeblichen« Nutzungsumfangs im Sinne von § 54a Abs. 1 UrhG. Gesamtverträge und Tarife operieren dann notwendig auf einer normativ wie empirisch unsicheren Basis.

Der von den Verfassern skizzierte Vorschlag eines Musterfeststellungsverfahrens kann insoweit allenfalls punktuell helfen. Zwar begrüßen wir die Überlegung, zentrale Rechtsfragen zur Vergütungsrelevanz bestimmter Nutzungsformen konzentriert klären zu lassen. Zugleich ist aber zu sehen, dass die technische Entwicklung im Digital- und Plattformbereich so schnell voranschreitet, dass bereits während oder nach Abschluss eines solchen Musterverfahrens neue Nutzungskonstellationen entstanden sein werden, die erneut ungeklärte Rechtsfragen aufwerfen. Das vorgeschlagene Musterfeststellungsverfahren vermag nur bedingt zu helfen, weil es strukturell immer einem beweglichen Ziel hinterherläuft. Genau dies unterstreicht, dass das Problem nicht primär in der mangelnden »Feineinstellung« des bestehenden Systems liegt, sondern in dessen Grundanlage.

Besonders kritisch sehen wir vor diesem Hintergrund die anschließende Darstellung der »Marktentwicklung« und des Nutzungsverhaltens (ab S. 384). Im Bericht werden mehrere Tabellen der ZPÜ wiedergegeben (z.B. »Tabelle 4-1: Vergütungsrelevante Nutzung von privat angeschafften Mobiltelefonen, PCs und Tablets«). Zwar weisen die Verfasser darauf hin, dass es sich um eigene Erhebungen der ZPÜ handelt; eine vertiefende, methodenkritische Auseinandersetzung mit diesen Daten fehlt jedoch vollständig. Das ist umso problematischer, als die ZPÜ-Werte offenkundig im Widerspruch zu der im Bericht selbst formulierten Aussage stehen, wonach ein Großteil der derzeit praktisch relevanten digitalen Nutzungen in Hinblick auf ihre Berücksichtigungsfähigkeit ungeklärt ist. Statt diese Diskrepanz aufzuarbeiten, übernehmen die Verfasser ZPÜ-Angaben unreflektiert und oft als Fakt — etwa die Feststellung: *»Die vergütungsrelevanten Nutzungen für Mobiltelefone sind in den letzten Jahren ... konstant gestiegen.«* Durch eine derart unkritische Übernahme werden mittelbar Eigeninteressen der Verwertungsgesellschaften in den Bericht transportiert. ZPÜ-Angaben hätten daher klar als Selbstangaben gekennzeichnet, methodisch offengelegt und durch unabhängige Daten oder zumindest Sensitivitätsanalysen abgesichert werden müssen; andernfalls wären entsprechende Schlussfolgerungen ausdrücklich als vorläufig und mit erheblicher Unsicherheit behaftet auszuweisen gewesen.

Es überrascht wenig, dass die Akteure, die Urheberrechtsabgaben einnehmen, ein steigendes vergütungsrelevantes Nutzungsvolumen darstellen. Gerade deshalb hätten die Verfasser die ZPÜ-Angaben kritisch hinterfragen müssen, insbesondere mit Blick auf folgende Aspekte:

- Welche Methodik wurde den Studien zugrunde gelegt (Stichprobenziehung, Erhebungsweg, Panel- oder Querschnittsansatz)?

- Handelt es sich um retrospektive Selbstauskünfte aus der Erinnerung, mit allen bekannten Verzerrungsrisiken?
- Welche urheberrechtliche Relevanzdefinition wurde verwendet, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Verfasser selbst im vorangehenden Abschnitt feststellen, dass ein Großteil der »neueren Nutzungen« (Tethered Downloads, Streaming-Umfelder, Cloud-Speicherungen, Streamripping etc.) rechtlich umstritten ist und voraussichtlich gar keinen »gerechten Ausgleich« auslösen darf?
- In welcher Weise wurde nach den Zwecken der Vervielfältigung differenziert?
- Wie wurden andere, vergütungsfreie Schranken (z.B. Pastiche) berücksichtigt?
- Welche Inhalte und welche Quellen wurden konkret abgefragt (eigene Inhalte, Drittwerte, legale vs. illegale Angebotsquellen, Streaming vs. Download etc.)?
- Wird die angegebene Nutzung über die gesamte Lebensdauer des Produkts realistisch abgebildet?
- Nach welchem Verfahren erfolgte die Hochrechnung auf die Gesamtpopulation und wie wurde mit Unsicherheiten und Konfidenzintervallen umgegangen?

Tatsächlich basieren die Studien der ZPÜ auf falschen Annahmen und sind im Ergebnis falsch. Regelmäßig durchgeführte Erhebungen zeigen seit Jahren einen deutlichen Rückgang des relevanten Kopierverhaltens. So sank nach einer jährlich durchgeführten, von der finnischen Regierung in Auftrag gegebenen Studie das Volumen privater Kopien in Finnland zwischen 2013 und 2017 von 725 Millionen auf rund 260 Millionen Kopien; im Jahr 2025 lag es bei nur noch 194 Millionen.<sup>3</sup> Diese Entwicklung korrespondiert mit dem strukturellen Wandel der Inhalteverwertung: Wenn kaum noch physische oder downloadfähige Werkvorlagen in Verkehr gebracht werden, können dementsprechend auch immer weniger Privatkopien entstehen. Während in Deutschland im Jahr 2015 noch über 83 Millionen CD-Alben verkauft wurden, waren es 2024 nur noch rund 13 Millionen. Heute entfallen über drei Viertel des Musikmarktes auf Streaming-Angebote, bei denen keine Privatkopie möglich ist. Urheber und Leistungsschutzberechtigte profitieren von dieser Entwicklung erheblich: Der Gesamtumsatz der Musikindustrie stieg in wenigen Jahren um 60 % (seit 2018 von rund 1,5 Mrd. € auf knapp 2,4 Mrd. € im Jahr 2024) auch hier getragen maßgeblich durch Streaming.<sup>4</sup>

Gerade in der Zusammenschau mit der von den Verfassern selbst diagnostizierten erheblichen Rechtsunsicherheit bei der Einordnung neuer Nutzungsarten wie Scans, Messenger-Nutzungen, Online-Rekorder, Tethered Downloads, Time Shifting, Streamripping etc., führt die unkritische Übernahme ZPÜ-eigener Nutzungszahlen zu einem verzerrten Gesamtbild: Während normativ unklar ist, ob viele dieser Nutzungen überhaupt als vergütungspflichtige Privatkopien qualifizieren, werden sie empirisch – auf Basis parteilicher Studien – als vergütungsrelevante Massennutzungen behandelt und anschließend als Argument für hohe oder steigende Vergütungssätze herangezogen.

<sup>3</sup> <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410845/private-copying-in-finland-continues-to-decline>

<sup>4</sup> <https://www.musikindustrie.de/wie-musik-zur-karriere-werden-kann/markt-bestseller/musikindustrie-in-zahlen-2024>

Aus Sicht des Bitkom bestätigt dieser Befund zweierlei: Erstens, dass das bestehende produktbezogene System in einer zunehmend digitalen, von Streaming- und Cloud geprägten Nutzungsrealität strukturell an seine Grenzen stößt – sowohl normativ (Schranken- und Doppelvergütungsproblematik) als auch empirisch (fehlende neutrale und belastbare Datengrundlage). Zweitens, dass es nicht ausreicht, einzelne Verfahrenselemente (wie etwa Musterfeststellungsverfahren) zu ergänzen, solange die grundlegende Konstruktion eines komplexen, gerätezentrierten Pauschalsystems beibehalten wird. Die vom Bericht selbst offen gelegte Kombination aus grundlegender Rechtsunsicherheit und methodisch nicht hinreichend hinterfragten, parteilichen Nutzungszahlen ist ein starkes Argument dafür, das bestehende System kritisch zu hinterfragen und ernsthaft Alternativen jenseits des heutigen produktbezogenen Systems zu prüfen.

### **1.3 Geltendes materielles Recht, Bemessung der Vergütung (Kap: 4.2.3.6)**

#### **Modelle zur Monetarisierung der tatsächlichen Nutzung**

Den Verfassern des Berichts ist in folgender Aussage zuzustimmen (S. 423 am Ende):

*»In der Gesamtschau ist zu konstatieren, dass das in der 2007er-Reform angelegte, gewissermaßen radikal neue Lizenzanalogiemodell praktisch gescheitert ist. Entweder fehlten bereits empirische Erkenntnisse über die nach § 54a UrhG maßgeblichen Umstände oder die hieran anknüpfende Berechnung hing in der Luft, weil schon keine vergleichbaren Lizenzsätze existierten oder ihre Setzung und ggf. Reduzierung letztlich auf Dezision beruhten.«*

Problematisch ist, dass die Verfasser im Folgenden eine zentrale Position der ZPÜ unkritisch übernehmen: *»Die gegenwärtige Praxis basiert praktisch allein auf Gesamtverträgen, die letztlich maßgeblich an der eigentlich nur sekundären Kappungsgrenze gem. § 54a Abs. 4 UrhG orientiert sind«* (S. 428). Ein derartiger Generalbefund ist schlichtweg falsch. Es existiert kein feststehendes Berechnungsmodell, das diese Folgerung ergeben würde; vielmehr ist gerade Gegenstand des ungelösten Systemstreits, wie ein am tatsächlichen, empirisch ermittelten Schaden orientiertes Berechnungsmodell überhaupt auszugestalten ist. Aus Sicht des Bitkom muss ein solches Modell das gesetzlich vorgegebene Regel-Ausnahme-Verhältnis beachten und daher im Regelfall zu Ergebnissen unterhalb der Kappungsgrenze führen (vgl. bereits oben Ziff. 1.1) – eine Auffassung, die auch in der Rechtsprechung ihren Ausdruck gefunden hat.

So stellt die Schiedsstelle in ihrer Entscheidung vom 26.09.2017 (Sch-Urh 90/12) unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung klar:<sup>5</sup>: *»Unter Berücksichtigung der von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze muss ein Vergütungsmodell nach Auffassung der Schiedsstelle den folgenden Kriterien entsprechen: (1) Es muss im Regelfall zu Vergütungen führen, die nicht nach § 54a Abs. 4 UrhG „gekappt“ werden müssen.*

<sup>5</sup> [https://www.dpma.de/docs/dpma/schiedsstelle\\_vgg/sch\\_urh\\_90-12\\_ev\\_26092017.pdf](https://www.dpma.de/docs/dpma/schiedsstelle_vgg/sch_urh_90-12_ev_26092017.pdf)

*Weiterhin müssen alle Vervielfältigungen im Bereich Audio, Audio/Video und stehender Text und stehendes Bild (nachfolgend »sTB«) zur Gesamtvergütung herangezogen werden. Nur so lässt sich die gesetzliche Anforderung erfüllen, nach der die »Kappung« den Ausnahmefall darstellt. Es entspricht nicht dem gesetzlichen Leitbild, die Methode der Vergütungsberechnung im Einzelnen im Grunde genommen dahingestellt bleiben zu lassen, und sich nur über die Höhe der Kappung auseinanderzusetzen. Die Vergütung muss auf Grund der empirischen Untersuchung ermittelt werden. Eine nicht zu kappende Vergütung ist daher der Regelfall, und die Kappung der Ausnahmefall. Hiervon geht auch der Bundesgerichtshof aus.«*

Aus Sicht des Bitkom verdeutlichen sowohl die Analyse des Berichts als auch die zitierten Entscheidungen, dass sich das aktuelle System der Vergütungsbemessung von seinen gesetzlichen und unionsrechtlichen Vorgaben weit entfernt hat. Anstatt den tatsächlichen, empirisch ermittelten Schaden der Rechtsinhaber abzubilden, dominiert nach den Vorstellungen mancher Player eine an der Kappungsgrenze ausgerichtete Tarifierung, die strukturell dazu führt, dass die Geräte- und Speichermedienvergütung regelmäßig an der Obergrenze des rechtlich Zulässigen operiert. Dies bestätigt den Bedarf nach einer grundlegenden Neuordnung – vorrangig durch die ernsthafte Prüfung alternativer Modelle, wie sie an anderer Stelle des Berichts bereits diskutiert werden.

## **2. Alternative Ansätze für Vergütungssysteme in der EU (Kap. 4.3)**

### **Privatkopie (Kap. 4.3.1)**

Die Verfasser des Berichts gelangen zu der Einschätzung, »dass die Verschiebung zugunsten von Streaming-Angeboten zumindest aus heutiger Sicht in Europa nicht zu einer generellen Marginalisierung oder Abschaffung der Privatkopievergütung geführt hat« (S. 462 f.). Aus Sicht des Bitkom ist diese Schlussfolgerung falsch und gibt einseitig und in großen Teilen ungeprüft die Position der ZPÜ wieder. Allein weil die Abgabe in vielen Mitgliedstaaten fortbesteht, lässt sich nicht ableiten, dass das System sachgerecht oder zukunftsfest ist. Vielmehr spricht die unstrittige, in den letzten Jahren erdrutschartig verlaufene Verschiebung des Nutzungsverhaltens hin zu Streaming, Cloud- und plattformbasierten Diensten gerade gegen die Annahme, das bestehende Modell bilde diese Realität adäquat ab. Die Gegenhypothese — dass das produktbezogene System strukturell nicht in der Lage ist, selbst massive Verlagerungen im Nutzungsverhalten abzubilden — ist empirisch naheliegender und hätte vom Gutachten geprüft und offengelegt werden müssen.

Aus Sicht des Bitkom ist daher nicht entscheidend, ob das Abgabenmodell »noch existiert«, sondern ob es den gesetzgeberischen und unionsrechtlichen Anforderungen sowie der tatsächlichen Nutzungsrealität entspricht. Eine bloße Fortexistenz kann vielmehr Ausdruck von Pfadabhängigkeit, vertraglicher Verfestigung oder politischer Trägheit sein. Relevante Indikatoren, die — gerade für Deutschland — einer

tiefergehenden Analyse bedürften — und die im Bericht weitgehend unbeleuchtet bleiben — sind unter anderem: langjährige Versteinerungstendenzen in Rechtsprechung und Vertragspraxis, das Fehlen neutraler, unabhängiger empirischer Daten zur privatkopierelevanten Nutzung, teilweise rückwirkende Tariffestsetzungen mit erheblichen Planungsrisiken sowie das Fehlen eines allgemein anerkannten, transparenten Berechnungsmodells für die Bestimmung der Vergütungshöhe.

Ohne eine Auseinandersetzung mit diesen strukturellen Problemen kann die Beobachtung, dass es (noch) nicht zu einer Marginalisierung oder Abschaffung der Privatkopievergütung gekommen ist, und eine Aussage über die tatsächliche Leistungsfähigkeit und den Reformbedarf des Systems nicht getroffen werden.

Im Übrigen belegen die zahlreichen Gerichtsverfahren in anderen Mitgliedstaaten, dass auch dort erhebliche Anwendungs- und Strukturprobleme beim System der Geräte- und Speichermedienabgaben bestehen. Es gibt kaum einen anderen Bereich des Urheberrechts, zu dem eine vergleichbare Vielzahl von Verfahren vor dem EuGH anhängig war oder ist. Dies steht in deutlichem Widerspruch zu der Aussage im Bericht, wonach es in anderen Ländern keine grundsätzliche Debatte über den Fortbestand und die Reformbedürftigkeit der Privatkopieregelung gebe (S. 463). Diese Einschätzung ist unzutreffend.

Tatsächlich finden in zahlreichen Mitgliedstaaten intensive Auseinandersetzungen statt – sei es in Form von Neuverhandlungen, Gesetzgebungsvorhaben oder Gerichtsverfahren. Regelmäßig fordern Verwertungsgesellschaften höhere Tarife, während die Industrie angesichts des nachweislichen Rückgangs privatkopierelevanter Nutzungen eine Absenkung für sachgerecht hält. In Frankreich, wo das Aufkommen – wie der Bericht selbst zutreffend feststellt – bereits sehr hoch ist, werden die Tarife derzeit neu verhandelt; zugleich ist eine Einbeziehung von PCs vorgesehen, wobei von weiteren Erhöhungen auszugehen ist. In Italien wurde jüngst ein Entwurf mit deutlich erhöhten Tarifen sowie einer zusätzlichen Einbeziehung von Cloud-Diensten vorgelegt, gegen den die Industrie massiv opponiert. Zwar wird der Beteiligungsprozess formal eingehalten, de facto findet jedoch kein konstruktiver Ausgleich unter gleichberechtigter Berücksichtigung der Industriepositionen statt.

Auch in Belgien werden die Tarife erhöht, um einem Rückgang des Vergütungsvolumens entgegenzuwirken und einen vor Jahren weitgehend mehr oder weniger willkürlich festgesetzten Schwellenwert zu erreichen, der zwischen den von den jeweiligen Parteien als angemessen erachteten Werten liegt. In Schweden liegt ebenfalls ein Entwurf zur Erhöhung der Tarife vor. In den Niederlanden wurden die Tarife insgesamt nicht abgesenkt; punktuelle Reduktionen für einzelne Geräte erfolgten lediglich deshalb, weil frühere Tarife auf methodisch fehlerhaften Annahmen beruhten (insbesondere der unzulässigen Einbeziehung sogenannter Tethered Downloads). Für andere Geräte wurden die Abgaben hingegen überwiegend erhöht. Zudem besteht innerhalb der niederländischen SONT-Kommission weiterhin Uneinigkeit über die rechtliche Einordnung neuer digitaler Nutzungen, mit der Folge, dass die Ergebnisse der regelmäßig durchgeführten Nutzerstudien faktisch ins Leere

laufen, da unklar ist, auf welche Nutzungen sie überhaupt angewandt werden dürfen. In Dänemark stellt sich schließlich die Frage, warum es zu jährlich indexierten Tarifierhöhungen kommt, obwohl in der im Bericht zitierten Studie aus dem Jahr 2023 ein Rückgang des Privatkopievolumens festgestellt wird.

Vor diesem Hintergrund ist auch die innere Widersprüchlichkeit des Berichts zu kritisieren: Während auf S. 462 ausgeführt wird, die Privatkopievergütung sei »stabil«, wird auf den Folgeseiten (S. 474) zugleich von einem »Abwärtstrend« gesprochen. Dieser Widerspruch bleibt unbegründet. Einnahmenstabilität wird dabei offenkundig mit Nutzungskonstanz gleichgesetzt — eine Schlussfolgerung, die nicht trägt. Einnahmen können auch infolge von Tarifierhöhungen oder politisch motivierten Ausweitungen des Anwendungsbereichs stabil bleiben, obwohl die privatkopierelevanten Nutzungen tatsächlich rückläufig sind. Dass die Verfasser dennoch von Stabilität ausgehen, stützt sich ersichtlich allein auf das Fortbestehen der Einnahmen und nicht auf eine belastbare Analyse des tatsächlichen Nutzungsverhaltens.

### **Vergütung aus Steuermitteln (Kap. 4.3.1.3)**

Bitkom begrüßt, dass der Bericht die norwegischen und finnischen Modelle einer aus Steuermitteln finanzierten Privatkopievergütung ausführlich darstellt und damit zeigt, dass alternative Vergütungsmechanismen unionsrechtskonform realisierbar sind. Dieser Befund darf jedoch nicht bei einer reinen Bestandsaufnahme stehen bleiben. Angesichts der im Bericht selbst aufgezeigten massiven systemischen Probleme des produktbezogenen Abgabensystems – von der unklaren Berechnungsgrundlage über die fehlende empirische Fundierung bis hin zu erheblichen Marktverzerrungen und Transaktionskosten – erscheint es zwingend, die Möglichkeit eines staatlich finanzierten Vergütungssystems nunmehr auch für Deutschland ernsthaft und ergebnisoffen zu prüfen.

Bitkom regt daher ausdrücklich an, dass das BMJV eine unabhängige Untersuchung zur Einführung eines aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanzierten Vergütungssystems in Auftrag gibt (siehe auch unten – alternative Vergütungsmodelle). Diese Studie sollte insbesondere die steuerrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten in Deutschland analysieren (z.B. spezifische Abgaben- oder Steuerlösungen, zweckgebundene Haushaltsansätze) und diese Optionen einer Gesamtabwägung mit den Nachteilen des bestehenden produktbezogenen Systems gegenüberstellen – unter Berücksichtigung sowohl volkswirtschaftlicher Effekte (Wettbewerbsverzerrungen, Konsumentenbelastung, Administrationskosten) als auch rechtsdogmatischer Fragen (Systematik des gerechten Ausgleichs, Vereinbarkeit mit InfoSoc-RL und Dreistufentest). Dabei sollten die im Bericht erwähnten internationalen Erfahrungen systematisch ausgewertet werden. Insbesondere die Erkenntnisse aus neueren Untersuchungen zu staatlich finanzierten Systemen, wie sie etwa für Luxemburg vorgeschlagen wurden, könnten wertvolle Anhaltspunkte für die Ausgestaltung eines kosteneffizienten, rechtssicheren und technologieneutralen Modells in Deutschland liefern.

### 3. Das deutsche Vergütungssystem im europäischen Vergleich (Kap. 4.4)

Die Verfasser des Berichts gelangen auf S. 535 zu der Schlussfolgerung: »Die rechtsvergleichende Analyse bietet abgesehen von diesen Verfahrensaspekten keine Anhaltspunkte für die Annahme, die Kompensationsleistungen seien im deutschen Kontext besorgniserregend niedrig. Umgekehrt ergibt sich aus der Gesamtschau der untersuchten europäischen Privatkopieregelungen keine solide Basis für die Annahme, das Volumen der Privatkopieabgabe ginge im europäischen Ausland aufgrund des Erfolgs von Streamingangeboten überwiegend zurück (und Deutschland sei in dieser Hinsicht ein schwer zu begründender Ausnahmefall). Ein derartiger allgemeiner Trend ist nicht erkennbar. Vielmehr zeichnet sich ab, dass die Privatkopiesysteme im Hinblick auf die jährlichen Erlöse im Großen und Ganzen eine bemerkenswerte Stabilität aufweisen«.

Aus Sicht des Bitkom greift diese Darstellung zu kurz und bleibt in wesentlichen Punkten unvollständig.

Erstens ist bereits der gewählte Prüfmaßstab verkürzt: Gerade vor dem Hintergrund, dass Deutschland und Frankreich im Durchschnitt der Jahre 2015–2018 rund 60 % der weltweiten Einnahmen aus der Privatkopievergütung erzielten, hätte sich die Analyse nicht darauf beschränken dürfen zu fragen, ob die Vergütungen möglicherweise zu niedrig sind. Es wäre zwingend eine Prüfung notwendig gewesen, ob die Kompensationsleistungen in Deutschland nicht im Gegenteil besorgniserregend hoch ausfallen und damit die unionsrechtlich gebotenen Anforderungen an Verhältnismäßigkeit und Schadensbezug überschreiten. Diese Perspektive bleibt im Bericht vollständig ausgeblendet.

Zweitens ist die bloße Fortexistenz produktbezogener Abgabensysteme — und erst recht die Stabilität von Einnahmen — kein Beleg für sachliche Eignung, Zukunftsfestigkeit oder Nutzungskonstanz. Empirisch nachgewiesene Rückgänge von Privatkopien — etwa in Finnland — zeigen, dass sich urheberrechtlich relevante Nutzungen deutlich verschieben können. Diese Entwicklung spricht dafür, dass das bestehende produktbezogene System strukturell nur begrenzt — oder gar nicht — fähig ist, massive Verschiebungen im Nutzerverhalten adäquat abzubilden. Das Gutachten hätte diese Möglichkeit prüfen und die Frage aufwerfen müssen, ob die beobachtete Einnahmenstabilität nicht vielmehr Ausdruck überkommener Regelungsstrukturen, tariflicher Verfestigung und politischer bzw. vertraglicher Trägheit ist — also Effekte, die das System gegen die Realität stabilisieren, obwohl die privatkopierelevanten Nutzungen sinken.

Drittens ist zu bedenken, dass die Diskussion in aller Regel nicht wertfrei erfolgt: Oft dominieren ökonomische Interessen, das bisherige Vergütungsvolumen zu erhalten. Die Folge ist, dass Anpassungen an veränderte Nutzungsmuster nicht automatisch stattfinden; stattdessen werden bestehende Mechanismen verteidigt oder mittels Tarifgestaltung künstlich gestützt. Die Folge können paradoxe Konstellationen sein: die Nutzung sinkt, die Einnahmen bleiben aber stabil — weil z.B. Tarife erhöht oder fortgeschrieben werden. Für Deutschland ist insoweit hervorzuheben, dass die behauptete »Stabilität« der Einnahmen maßgeblich damit zusammenhängt, dass die

bestehenden Gesamtverträge seit rund zehn Jahren fortlaufen. Daraus kann gerade nicht geschlossen werden, dass es keinen Rückgang privatkopierelevanter Nutzungen gegeben habe.

Viertens sind Besonderheiten des deutschen Systems einzubeziehen, die die Einnahmenseite zusätzlich verzerren können. Die administrative Komplexität führt in der Praxis dazu, dass Abgaben häufig auch dann entrichtet werden, wenn Produkte exportiert oder von gewerblichen Endnutzern erworben werden. Die Erstattung bei exportierten Produkten bzw. die Rückerstattung im B2B-Kontext ist derart komplex und kostenintensiv, dass viele Erstattungsansprüche faktisch nicht geltend gemacht werden.

Die Aussage am Ende von S. 535, *»Die Frage der Abgaben für Cloudkopien – und die Problematik potentieller Doppelzahlungen für Zugangsgeräte einerseits und Cloudspeicherungen andererseits – ist nicht nur in Deutschland nicht abschließend geklärt«*, mag zum Zeitpunkt der Abgabe des Forschungsvorhabens noch zutreffend gewesen sein, ist aber inzwischen überholt. Mittlerweile ist höchstrichterlich geklärt, dass Cloud-Anbieter nicht zum Kreis der Vergütungspflichtigen gehören, da sie nicht als Hersteller, Importeure oder Händler von Geräten oder Speichermedien im Sinne von § 54 Abs. 1, § 54b Abs. 1 und 2 UrhG anzusehen sind. Die Vergütungsvorschriften der §§ 54 ff. UrhG sind auch nicht analog anzuwenden, da es an einer planwidrigen Regelungslücke fehlt (vgl. BGH-Beschluss vom 17.07.2025 – I ZB 82/24).

Mit Blick auf die Fallstudie 1 (»Privatkopievergütung aus Steuermitteln«) (S.538) ist hervorzuheben, dass die Verfasser selbst auf Basis der Experteninterviews zu dem Ergebnis gelangen, dass ein steuerbasiertes System der Privatkopievergütung im Hinblick auf den Grad der Pauschalisierung von Vergütungen gegenüber dem Status Quo am stärksten zu befürworten ist. Im Hinblick auf die Transaktionskosten wird zwar eine gewisse Zurückhaltung gegenüber einem steuerbasierten Modell sichtbar, diese fällt beim Status quo des geräte- und speichermedienbezogenen Systems jedoch noch deutlicher aus. Dies kann aus Sicht des Bitkom als deutliche Einladung an den Gesetzgeber verstanden werden, die Einführung eines steuerbasierten Modells konkret zu untersuchen (siehe bereits oben). Bei einer solchen Untersuchung sollten aus unserer Sicht zwingend weitere Kriterien systematisch einbezogen werden: (i) eine nachvollziehbare und regelmäßige Berechnung des gerechten Ausgleichs für Urheber und Leistungsschutzberechtigte auf der Grundlage der ihnen tatsächlich entstandenen Nachteile; (ii) die Sicherstellung, dass die Zahlung letztlich durch den schrankenprivilegierten Nutzer erfolgt; sowie (iii) eine kosteneffiziente Erhebung und eine regelmäßige, planbare Verteilung des gerechten Ausgleichs.

# Fazit, Reformbedarf und politische Handlungsoptionen (Kap. 5)

## 1. Reformoptionen zur Frage der angemessenen Vergütung insbesondere im Bereich Streaming und Plattformökonomie (Forschungsziel I) (Kap. 5.1)

### 1.1 Angemessene Vergütung im Sinne des Berichts (Kap. 5.1.1)

Der Bericht fasst wie folgt zusammen: »Aus ökonomischer Perspektive ist eine Vergütung angemessen, wenn sie proportional zur Bruttowertschöpfung durch die Tätigkeit der Urheber ist und daher ausreichende Anreize bietet, werthaltige Werke zu erzeugen und anzubieten. Ändert sich die Vergütung, ist ein Indikator für relative Angemessenheit, ob dies mit einer steigenden Wertschöpfung einher geht. Jedoch ist die Wertschöpfung durch kreative Werke aufgrund ihrer Eigenschaften als quasi-öffentliche Güter kaum präzise zu bemessen. Ihr gesamtgesellschaftlicher Nutzwert liegt häufig weit über dem offensichtlichen Marktwert für Nutzer sowie für Urheber. Zudem ist die kausale Wirkung von Veränderungen der Urhebervergütung auf die Wertschöpfung vor dem Hintergrund des schnellen technologischen Wandels nur schwer zu isolieren« (S. 555). Damit rückt der Bericht erkennbar weniger die Angemessenheit der Vergütung »an sich« in den Fokus, sondern vor allem die Angemessenheit der Vergütungsprozesse und ihrer institutionellen Ausgestaltung. Dies kann methodisch sinnvoll sein, birgt aber das Risiko, dass prozessuale »Good Governance«-Kriterien faktisch zum Maßstab werden, ohne hinreichend klar zu trennen, was rechtlich geboten ist und was als wünschenswerte Ausgestaltung darüber hinausgeht.

Zuzustimmen ist dem Bericht insoweit, als sie Unterschiede in Vergütungsmodellen ausdrücklich zulässt und dafür plädiert, hinreichende Freiräume zu erhalten, um neue Lösungen erproben zu können – gerade mit Blick auf technologischen Wandel und Innovation (S. 556). Weniger überzeugend bleibt hingegen die – eher apodiktisch formulierte – Feststellung, asymmetrische Informationsvorteile zugunsten von Intermediären seien nicht vollständig vermeidbar, und Digitalisierung/Plattformisierung verstärkten diese Effekte zusätzlich. An dieser Stelle fehlt eine belastbare Begründung, warum aus einer unvermeidbaren Informationsasymmetrie ein strukturelles Problem folgt, das über bestehende Transparenz- und Auskunftsinstrumente hinausgehende Eingriffe rechtfertigt. Unstreitig ist ferner, dass sich der juristische Angemessenheitsgrundsatz nicht eins zu eins in ökonomische Kategorien übersetzen lässt und ökonomische Erwägungen – insbesondere zu Effizienz und Transaktionskosten – eigenständige Bedeutung haben

(S. 558 f.). Insbesondere können hohe Transaktionskosten im Massengeschäft rechtfertigen, dass Kleinstansprüche nicht einzeln ausgeschüttet werden; dies entspricht der ökonomischen Logik, die der Bericht zugrunde legt. Die Ausführungen zur fehlenden Überprüfbarkeit von Angaben der Verwerter durch die Urheber überzeugen allerdings nur teilweise. Unklar bleibt insbesondere, wie der behauptete Zielkonflikt zwischen einem (weiter gehenden) Transparenzanspruch der Urheber und den Erfüllungskosten der Verwerter im digitalen Umfeld konkret fortwirkt und welche empirischen Anhaltspunkte dies stützen. Dies gilt umso mehr, als der Bericht die ebenfalls nicht weiter substantiierte Annahme eines opportunistischen Ausnutzens asymmetrischer Informationsvorteile als Argumentationsstütze heranzieht (S. 559 f.). Der Bericht weist zudem darauf hin, Vertragskonditionen seien für Dritte regelmäßig nicht nachvollziehbar und vielfach durch Geheimhaltungsvereinbarungen geschützt; im Ergebnis habe »niemand« präzise Kenntnis der üblichen Vertragsbedingungen, während Verwerter und Plattformen, die ihre Verträge kennen, einen Informationsvorsprung hätten (S. 560). Diese Zuspitzung mag als Beschreibung eines Transparenzproblems verständlich sein, bedarf jedoch einer differenzierten Einordnung: Vertrauliche Vertragsbeziehungen sind branchenübergreifend üblich und nicht per se Ausdruck eines Marktversagens. Zudem greift eine Fokussierung auf »Plattformen und Verwerter« als maßgebliche Wissens- oder Bezugspunkte zu kurz. Gerade Verwertungsgesellschaften – die in einzelnen Segmenten faktisch monopolartig agieren – bündeln Marktinformationen strukturell, verfügen über etablierte Tarif- und Verteilungspraktiken und prägen damit die Informationslage ebenfalls erheblich.

Im Zusammenhang mit Pauschalvergütungen ist hervorzuheben, dass § 32 Abs. 2 S. 3 UrhG Pauschalmodelle stark begrenzt und sie im Ausgangspunkt nur bei branchenspezifischen Besonderheiten zulässt. Das steht in einem Spannungsverhältnis zu dem europäischen Kompromissansatz, der Pauschalvergütungen nicht als per se unzulässig bewertet, sondern sie – je nach Markt und Werktyp – weiterhin als legitime Ausgestaltungsoption anerkennt (vgl. zu Games, S. 210). In der Praxis ist gerade bei bestimmten Werkkategorien und Produktionslogiken die Vorab-Pauschalierung nicht nur üblich, sondern Voraussetzung für Finanzierung und Risikoteilung. Letztlich schützt das Urheberrecht aus ökonomischer Sicht Rechteinhaber davor, dass Konkurrenten nahezu identische Werke anbieten. Demnach besteht in den KuK ein sogenannter monopolistischer Wettbewerb: Urheber konkurrieren miteinander nicht (nur) über den Preis, sondern vor allem über die unterschiedlichen Eigenschaften ihrer Werke. Dies geht mit der Schwierigkeit einher, Märkte sinnvoll voneinander abzugrenzen.

Unabhängig von der späteren Betrachtung von Teilmärkten leidet der Bericht immer wieder an generalisierenden Betrachtungen, die unter unscharfen Begriffen sehr unterschiedliche Sachphänomene zusammenfasst und zu generalisierenden Schlussfolgerungen bringt. Dies gilt insbesondere für die Verwendung des Begriffs »Streaming«, der letztlich nichts anderes als einen bestimmten technischen Übermittlungsvorgang beschreibt, der aber für ganz unterschiedliche Geschäfts- und damit urheberrechtliche Verwertungsmodelle genutzt wird – vom Musik-Streaming-Diensten über Video-on-demand-Dienste bis hin zu Video-Sharing-Plattformen.

Gerade zwischen Musik-Streaming und Video-on-demand-Diensten bestehen aufgrund der sehr unterschiedlichen ökonomischen Voraussetzungen der Werkherstellung wie auch der unterschiedlichen Nachfrage sehr große Unterschiede, die sich auch in den im Markt etablierten Vergütungsformen widerspiegeln:

- Die dem jeweiligen Angebot zugrundeliegenden Werke (Musik vs. Film/Serie) unterscheiden sich fundamental hinsichtlich Produktionskosten, Produktionskomplexität und der Zahl beteiligter Mitwirkender. Entsprechend divergieren auch Katalogumfang und Titelverfügbarkeit erheblich.
- Bei Video-on-Demand-Diensten haben Kunden zwar häufig ebenfalls Interesse an einem umfassenden Angebot, dies ist aufgrund der hierfür erforderlichen Kosten aber schlichtweg nicht darstellbar. Die hohen Produktionskosten von Filmwerken und ihre im Vergleich zu einzelnen Musikwerten größere Seltenheit setzt hohe Anreize für exklusive Verwertungen, die wiederum zu einer hohen Differenzierung der Dienste untereinander mit völlig unterschiedlichen Inhaberkatalogen führt; im Gegenzug besteht eine sehr viel größere Bereitschaft der Kunden, ggf. auch mehrere Dienste parallel zu abonnieren.
- Die hohen Kosten der Film- und Serienproduktion und die Notwendigkeit der Koordination sehr vieler Mitwirkender erfordert in vielen Fällen eine (mindestens teilweise, oft aber sogar vollständige) Vorab-Finanzierung der Inhalte durch die Verwerter, und selbst bei vorab hergestellten Werken und nachträglicher Lizenzierung erfolgt zumindest im dominierenden Subscription-Video-on-demand-Bereich (SVOD) in aller Regel eine pauschalierte Vorabvergütung für die Lizenzinräumung. Das wirtschaftliche Erfolgsrisiko der Amortisierung trägt damit primär der verwertende Dienst – nicht Urheber oder Produzenten.

Angesichts der großen Unterschiede der im Markt entwickelten Vergütungsmodelle Musik und Film/TV stellen sich, sofern überhaupt, jedenfalls völlig unterschiedliche Fragen hinsichtlich der Angemessenheit von Vergütungen. Einheitliche, übergreifende Schlussfolgerungen oder gar pauschale Regelungsansätze für den Bereich »Streaming« sind daher kaum geeignet, in den jeweiligen Segmenten passgenaue Lösungen zu fördern, und bergen das Risiko, funktionierende Modelle zu stören, statt vermeintlich bestehende Defizite zu beheben.

## **1.2 Schlussfolgerungen aus ökonomischer Perspektive mit besonderem Blick auf Streaming und Plattformökonomie (Kap. 5.1.4)**

### **1.2.1 Transparenz und bessere kollektive Kontrolle**

Der Bericht identifiziert – nach eigener Darstellung in nahezu allen Teilmärkten – als zentrales Problem, dass die Hauptaspekte der Urhebervergütung unübersichtlich und intransparent bleiben würden (S. 555) und fordert deshalb mehr Informationsaustausch und Überprüfbarkeit, um Vertrauen sowie bessere

Entscheidungsgrundlagen (auch für Gesetzgebung und Rechtsprechung) zu schaffen (S. 557).

Es bleibt insgesamt auffällig unkonkret, welche Informationen in welchen Teilmärkten tatsächlich fehlen und ob es sich nicht in vielen Fällen lediglich um ein Verständlichkeits- bzw. Vermittlungsproblem bereits vorhandener Informationen handelt (S. 568)

Als Lösung schlagen die Verfasser des Berichts eine von zahlungspflichtigen Verwertern unabhängige, effektive Kontrolle von Nutzungsindikatoren vor, die bislang häufig von Verwertern erhoben würden; andernfalls drohten Fehlanreize (S. 568 f.). Dazu werden Verwertungsgesellschaften oder Gewerkschaften als »offensichtliche Kandidaten« genannt, ergänzt um Beispiele aus Dänemark/Schweden sowie die Idee einer zentralen Streaming-Transparenzstelle (S. 571 f.).

Zur effizienten Kontrolle reiche es aus, wenn Stichproben genommen oder bewusst Experimente (gezielt Nutzungshandlung vornehmen und prüfen ob erwartbare Vergütung auch in der vereinbarten Weise erfolgt) herbeigeführt würden und Fehlverhalten eine ausreichend abschreckende Wirkung erzielte (S. 569). Eine angemessene Urhebervergütung könne nach Erkenntnissen der Untersuchung nur durch eine effektive (kollektive) Kontrolle gesichert werden.

Diese Vorschläge geben Anlass zu erheblichen Bedenken. Die Übertragung von Überwachungs- oder Transparenzaufgaben an Verwertungsgesellschaften, Gewerkschaften oder Regierungsbehörden erhöht das Risiko struktureller Interessenkonflikte und könnte zu einer Politisierung der Anwendung von Urheberrechtsvorschriften führen. Die Idee, eine zentrale Stelle zur Sammlung und Überprüfung von Verträgen einzurichten, selbst wenn diese anonymisiert sind, gefährdet die vertragliche Vertraulichkeit sowie das Grundrecht der Vertragsfreiheit, dupliziert bestehende EU-Transparenzanforderungen und erhöht den Compliance-Aufwand, ohne tatsächliche Vorteile zu bringen. Eine Ausweitung der Transparenz- und Überwachungspflichten kann zudem stillschweigende Koordinierungseffekte begünstigen. Dies schwächt den Wettbewerb um bessere Konditionen und kann wettbewerbswidriges Verhalten begünstigen. Darüber hinaus könnte die Verpflichtung von Plattformen, detaillierte Nutzungsdaten an externe Stellen weiterzugeben, im Widerspruch zu Datenschutzgesetzen und dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen stehen. Sie birgt außerdem das Risiko, dass bestimmte Messgrößen verfestigt werden und faktisch zu starren Abrechnungs- oder Preisparametern werden. Angesichts der Tatsache, dass der Bericht selbst Unsicherheiten darüber einräumt, welche Informationen tatsächlich fehlen, wäre die Einführung eines umfassenden, einheitlichen Überwachungs- und Transparenzsystems völlig unverhältnismäßig.

Die von dem Bericht in den Raum gestellte Offenlegung individueller Verträge bzw. die Sammlung von Vertragspraktiken durch zentrale Stellen begegnet grundsätzlich wettbewerbsrechtlichen Vorbehalten. Besonders deutlich wird dies im Bereich Film

und Fernsehen: Die hohe Individualität von Großprojekten, die Vielzahl unterschiedlicher Gewerke und die projektbezogene Risikostruktur schränken die Vergleichbarkeit einzelner Vertragsabreden erheblich ein. Damit fehlt es schon an der Grundprämisse, aus einer Vielzahl von Verträgen lasse sich ein belastbarer Angemessenheitsstandard ableiten oder aus Abweichungen ließen sich zuverlässig korrekturbedürftige Benachteiligungen erkenne. Demgegenüber erscheint der mit einer zentralen Erfassung einhergehende Bürokratieaufwand wie auch die Verletzung der berechtigten wettbewerblichen Schutzinteressen der Beteiligten unverhältnismäßig.

Die Autoren führen weiter an, insbesondere »lautere« Verwerter, deren Geschäftsmodelle nicht übermäßig auf der Ausbeutung asymmetrischer Informationsvorteile fußen, würden von größerer Transparenz und einer besseren Regulierung etwaiger opportunistischer Konkurrenten profitieren (S. 577). Für diesen doch gravierenden Vorwurf wird keinerlei Faktenbasis bemüht.

Wie bereits am Teilmarkt Film und Fernsehen ausgeführt, bestehen dort seit langem etablierte Verfahren zur Erfolgsmessung; Hinweise auf strukturelle Unzulänglichkeiten oder gar Manipulationen solcher Messungen werden nicht aufgezeigt.

Auch im Musikmarkt verfügen Lizenzgeber bereits über vertragliche Prüfungsrechte, die eine gezielte Überprüfung ermöglichen – ein verhältnismäßiger Mechanismus, der pauschale, flächendeckende Berichtspflichten vermeidet. Es besteht daher keine Notwendigkeit, Transparenz- oder Reportingpflichten auszuweiten, zumal der damit verbundene Mehraufwand die für Ausschüttungen verfügbaren Mittel unmittelbar schmälert.

### **1.2.2 Direktvergütungsanspruch**

Weitere Handlungsoptionen zur Stärkung kollektiver Vergütungsstrukturen sehen die Autoren – gestützt auf rechtsvergleichende Befunde – vor allem im Bereich der Direktvergütungsansprüche. Das deutsche Urheberrecht schöpfe dieses Instrumentarium nach ihrer Einschätzung bislang nicht vollständig aus (S. 570).

In diesem Zusammenhang verweisen die Autoren insbesondere auf das in Belgien anhängige Verfahren C-663/24 (»Streamz«) vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), dessen Ausgang abzuwarten sei (S. 571). Offen bleibt dabei, ob und in welchem Umfang der Grundgedanke direkter Vergütungsansprüche unabhängig vom Ergebnis des Verfahrens politisch oder dogmatisch befürwortet wird.

Unabhängig vom Ausgang des Streamz-Verfahrens sollte der deutsche Gesetzgeber jedoch die Anwendbarkeit bestehender Direktvergütungsansprüche nicht auf weitere Nutzungen ausweiten, sondern § 4(3) UrhDaG aufheben. Das Konzept direkter Vergütungsansprüche in diesem Bereich führt zu erheblichen Eingriffen in die Vertragsfreiheit, belastet Verhandlungssituation aller Beteiligten – einschließlich derjenigen Urheber und ausübenden Künstler, die es eigentlich schützen soll – und

erhöht die Transaktionskosten für Diensteanbieter. Insbesondere schränkt es die Möglichkeit von Urhebern und ausübenden Künstlern ein, ihre ausschließlichen Rechte vollständig zu gewähren und zu monetarisieren, da der gesetzliche Anspruch parallel zu individuell ausgehandelten Lizenzen gilt und damit die vereinbarte Aufteilung der Rechte und Einnahmen zwischen Urhebern und ausübenden Künstlern und ihren Verlagen oder Labels stört. Dies mindert den Wert der von Labels und Rechteinhabern an Musikstreaming-Dienste eingeräumten Lizenzen.

**Fragmentierung des europäischen Marktes:** Der Bericht lässt unerwähnt, dass Direktvergütungsansprüche im europäischen Gesetzgebungsverfahren zur Urheberrechtsrichtlinie (EUCD) diskutiert, jedoch vom Gesetzgeber auf europäischer Ebene abgelehnt wurden. Infolgedessen haben nur wenige Länder solche Ansprüche eingeführt, die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten jedoch nicht. Dies ist besonders relevant, da Musiklizenzierung für Streaming-Dienste regelmäßig multiterritorial organisiert ist und sich am gesamten europäischen Markt orientiert. Die Schaffung zusätzlicher Vergütungsansprüche auf nationaler Ebene wirken in paneuropäische Lizenzierungsstrukturen hinein und führen zu einer Fragmentierung des Marktes sowie zu Handelshemmnissen. Die Einführung solcher Ansprüche oder die Ausweitung ihrer Anwendung verstößt daher nicht nur gegen die Ziele der EUCD für den digitalen Binnenmarkt, sondern auch gegen die Ziele der Collective Rights Management (CRM)-Richtlinie (EU) 2014/26, die speziell auf die Erleichterung der grenzüberschreitenden Lizenzierung und die Schaffung von One-Stop-Shops abzielt.

**Doppelte Vergütung und Überkompensation:** Der Bericht erwähnt das Risiko einer doppelten Vergütung, setzt sich damit aber aus unserer Sicht nicht hinreichend konsequent auseinander. Unbestritten ist, dass direkte Vergütungsansprüche, wie z. B. § 4 (3) UrhDaG, zu einer Situation führen, in der die Rechte zur Bereitstellung von Werken oder Darbietungen in Streaming-Diensten auf zwei Wegen vergütet werden, d. h. zu einem System der doppelten Zahlung für eine einzige Nutzung: einerseits durch eine individuelle Lizenzierung, häufig in Form von Lizenzen von Urhebern und ausübenden Künstlern an Rechteaggregatoren (wie Musikverlage oder Labels) sowie an Digital Service Provider (DSPs) sowie andererseits durch direkte Vergütungsansprüche. Dies stellt eine doppelte Zahlung für dieselbe und untrennbare Form der Nutzung dar, die nicht durch künstliche rhetorische Augenwischerei oder durch künstliche Aufteilung der Rechtklärung in verschiedene Aspekte (z. B. Zahlungen für das Recht zur Bereitstellung des Werks und Zahlungen für dessen Nutzung, S. 509) behoben werden kann. Entscheidend ist jedoch, dass Rechteinhaber, wie aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH hervorgeht, nur (eine) angemessene Vergütung verlangen können. Zusätzliche Anspruchsebenen lösen daher nicht die Angemessenheitsfrage, sondern verlagern und verkomplizieren sie. In der Praxis ist es kaum möglich, über zwei unterschiedliche, strukturell grundlegend verschiedene Vergütungswege hinweg zu bestimmen, welche Gesamtvergütung Rechteinhaber für eine bestimmte Nutzung erhalten. Ein solches System ist anfällig für Überkompensation und stört das erforderliche Gleichgewicht zwischen Rechteinhabern und Nutzern; Doppelzahlungen müssen deshalb unbedingt vermieden werden.

**Unpraktikabilität und Transaktionskosten:** Direkte Vergütungsansprüche sind in der Praxis nicht umsetzbar, da sie individuelle Lizenzen mit kollektiven Mechanismen kombinieren. Diese folgen unterschiedlichen Regeln und Verteilungslogiken. Individuelle Lizenzen bilden komplexe (häufig internationale) Vertragsbeziehungen und zahlreiche Rechte- und Vergütungsparameter ab; Direktvergütungsansprüche sind demgegenüber national, flächendeckend und basieren auf anderen Grundsätzen. Der Verwaltungsaufwand für den Betrieb dieser beiden parallelen Systeme verursacht erhebliche Transaktionskosten, die die Auszahlungen der Verwertungsgesellschaften an die Urheber effektiv schmälern. Da die individuellen Lizenzverträge vertraulich sind, ist es schlichtweg unmöglich, die angemessene Vergütung für den direkten Vergütungsanspruch zu bestimmen, was zu willkürlichen Ergebnissen führt. Dies schafft an sich schon kontraproduktive Anreize für die verschiedenen Akteure, was die hohen Transaktionskosten und willkürlichen Ergebnisse noch verstärkt. Die These des Berichts, dass eine zusätzliche direkte Vergütung eine praktikable Alternative darstellt (S. 505 f.), scheidet daher an ihren eigenen Prämissen.

**Unbewiesene Vorteile, offensichtliche Nachteile:** Der Bericht selbst warnt davor, dass es an soliden empirischen Belegen für die Effizienz eines direkten Vergütungsanspruchs mangelt, insbesondere hinsichtlich der Annahme, dass dieser zu höheren Einnahmen führen würde (S. 571; 513 ff.). In Ermangelung belastbarer Evidenz stützt sie sich im Wesentlichen auf die Annahme, dass viele Urheber und ausübende Künstler direkte Vergütungsansprüche generell positiv bewerten (S. 515). In Wirklichkeit sind die angeblichen Vorteile für die Urheber unbewiesen, während die Nachteile direkter Vergütungsansprüche offensichtlich sind. Zusätzliche direkte Vergütungsansprüche stehen im Widerspruch zu bestehenden Lizenzvereinbarungen und der Vertragslandschaft und sind daher für Urheber und ausübende Künstler kontraproduktiv. Ihre Verhandlungsmacht wird beeinträchtigt, da sie Rechte nicht mehr »vollständig« an Verlage oder Labels übertragen können und damit den Wert ihrer Rechteübertragung oder Lizenz mindern. Urheber und ausübende Künstler müssen daher mit geringeren Zahlungen von ihren Verlagen und Labels rechnen. Der Bericht stellt zu Recht fest, dass nachgelagerte Verwerter die individuell ausgehandelte Vergütung um den Betrag der vorhersehbar fälligen direkten Vergütungsforderung kürzen können und dass die kollektive, gesetzliche Vergütung diesen Wert möglicherweise nicht vollständig ersetzen kann (S. 26; 514). Zusätzlich entstehen Unsicherheiten in den Verhandlungen zwischen Verlagen/Labels und Musikstreamingangebietern, die zu einer Verringerung der Gesamtzahlungen führen können (vgl. S. 514). Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Akteure, die eindeutig von der Einführung neuer direkter Vergütungsansprüche profitieren würden, Verwertungsgesellschaften sind (S. 542), da sich ihr Tätigkeitsfeld erweitern würde – ohne dass damit automatisch ein Netto-Vorteil für die Urheber und ausübenden Künstler einhergeht.

Zusammenfassend ist die Zurückhaltung des Berichts, angesichts bestehender Rechtsunsicherheit keine zusätzlichen Direktvergütungsansprüche zu empfehlen, im Ergebnis nachvollziehbar. Ihre Gesamtbewertung fällt jedoch übermäßig positiv aus. Die Vereinbarkeit mit dem EU-Recht bleibt zweifelhaft, und der Bericht berücksichtigt

die Tragweite und Bedeutung der Bedenken nach EU- und internationalem Recht nicht in vollem Umfang (S. 510-512; 549-553; 570 f.). Obwohl sie die Vorrangigkeit individuell genehmigter Nutzungen betont, erwägt sie kollektive Zusatzzahlungen, ohne deren Wechselwirkung mit der Vertragslandschaft, multiterritorialen Lizenzierungsrahmen und bestehenden Instrumenten im Rahmen der EUCD angemessen zu berücksichtigen. Diese Unzulänglichkeit wird noch dadurch verstärkt, dass es keine Belege für die Wirksamkeit direkter Vergütungsansprüche gibt, insbesondere in vollständig lizenzierten Kontexten. Eine Ausweitung solcher Ansprüche hätte in der Tat schwerwiegende negative Folgen für das deutsche Streaming-Marktsegment. Es gibt keinen glaubwürdigen Weg zu Nettovorteilen für Urheber und ausübende Künstler. Im Gegenteil: Da zusätzliche direkte Vergütungsansprüche in einem vollständig lizenzierten Kontext den Wert ihrer Rechteübertragung Lizenzen mindern würden, könnten sie die Gesamtvergütung für Urheber und ausübende Künstler verringern. Außerdem würden sie die Komplexität und Rechtsunsicherheit erhöhen, erhebliche Kosten und Verzerrungen verursachen und das Musikstreaming für andere Akteure als Verwertungsgesellschaften – von Urhebern und ihren Vertragspartnern über digitale Dienste bis hin zu den Nutzern – weniger attraktiv machen. Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber vorrangig analysieren, ob überhaupt und wenn ja, wo konkrete Defizite bestehen, und eine angemessene Vergütung zielgenau sicherstellen, ohne funktionierende Lizenzstrukturen zu beeinträchtigen.

### 1.2.3 Gleichbehandlungspflichten für Plattformen

Die Autoren schlagen vor, in Vergütungssystemen für nutzergenerierte Inhalte (UGC) Gleichbehandlungsverpflichtungen vorzusehen. Dahinter steht die Annahme, dass dadurch nicht nur Urheber, deren Werke als Ausgangsmaterial (»Quellmaterial«) für kreative Nutzerbeiträge dienen, sondern auch die kreativen Endnutzer selbst an Vergütungen partizipieren könnten (S. 573). Zudem wird angedeutet, dass hierfür – jedenfalls gegenüber einigen der größten Marktteilnehmer – auch der Digital Markets Act (DMA) als Anknüpfungspunkt in Betracht kommen könnte.

Diese Überlegungen überzeugen in der Pauschalität nicht. Zum einen bleibt unklar, welches konkrete Gleichbehandlungsgebot gemeint ist: Geht es um Gleichbehandlung innerhalb eines Plattformökosystems, um Gleichbehandlung zwischen unterschiedlichen Rechteinhabern, um Gleichbehandlung zwischen professionellen Urhebern und UGC-Creatoren – oder um eine Art »Nichtdiskriminierung« bei Zugang und Vergütung? Ohne präzise Definition droht eine sehr weitreichende Normsetzung auf Basis eines unbestimmten Leitbilds, die an den realen, heterogenen Verwertungs- und Lizenzierungsstrukturen vorbeigeht.

Zum anderen steht ein Gleichbehandlungsgebot – je nach Ausgestaltung – in einem strukturellen Spannungsverhältnis zur Programmautonomie und redaktionellen Freiheit. Besonders im Bereich Film und Fernsehen kann ein aus Gleichbehandlung abgeleiteter Anspruch auf Verwertung oder auf »Zugang« zur Plattform bzw. zur Auswertung nicht losgelöst von der programm- und redaktionsbezogenen

Entscheidungshoheit gedacht werden. Ein regulatorischer Mechanismus, der faktisch eine Pflicht zur »gleichartigen« Behandlung oder zur Abnahme bestimmter Inhalte erzeugt, kann hier in verfassungsrechtlich relevanten Konflikt mit der programmgestaltenden Freiheit von Medienanbietern geraten.

Im Kontext internationaler Plattformen und Vertragsbeziehungen benennen die Autoren zudem das Risiko, dass Gleichbehandlungsvorgaben über Rechtswahl- und Gerichtsstandsklauseln »umgangen« werden könnten. Als Beispiel verweisen sie auf französische Regelungen im Verhältnis von Produzenten und Filmmusikkomponisten, bei denen Rechts- und Gerichtsstandwahl gegenüber zwingenden Vergütungsbestimmungen nicht durchgreifen soll und Urheber auch vor französischen Gerichten klagen können sollen (S. 574). Nach Ansicht der Autoren stünden einer breiteren Einführung eines solchen Schutzmechanismus in Deutschland unionsrechtlich keine durchgreifenden Bedenken entgegen.

Gerade im Film- und Fernsehbereich ist diese Schlussrichtung jedoch hochriskant. Der Sektor ist in besonderem Maße internationalisiert (etwa durch Ko-Produktionen, internationale Finanzierung, grenzüberschreitende Auswertungsketten). Einschränkungen von Rechtswahl und Gerichtsstand können hier schnell zu erheblichen Reibungsverlusten führen und im Ergebnis die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Kreativer und Produzenten in internationalen Projekten beeinträchtigen – schon weil Vertragspartner Planbarkeit und rechtliche Einheitlichkeit erwarten. Zusätzlich stellt sich zwingend die Frage, wann und für welche Konstellationen solche Regeln greifen sollen: Welcher Inlandsbezug ist erforderlich (Sitz, Produktionsort, Erstverwertung, Zielmarkt, Sprache, Schwerpunkt der Leistungserbringung)? Ohne klare Abgrenzung droht eine Rechtsunsicherheit, die internationale Zusammenarbeit nicht stärkt, sondern erschwert.

Soweit der Bericht darüber hinaus anregt, marktbeherrschende Online-Plattformen zu Gleichbehandlungspflichten »ähnlich wie Verwertungsgesellschaften« zu verpflichten und zugleich das deutsche Urhebervertragsrecht zu stärken, um Umgehungen nationaler Vorgaben zu verhindern, bleibt der Vorschlag auch materiell problematisch. Eine Pflicht zur »gleichen« Vergütung oder Behandlung aller Mitwirkenden würde die Rechteverwaltung nicht vereinfachen, sondern im Gegenteil erheblich verkomplizieren: Unterschiedliche Werkarten, Nutzungskontexte, Rechteketten, Verhandlungsmodelle und Risikoverteilungen lassen sich nicht in ein uniformes Gleichbehandlungsraster pressen. Ein solcher Ansatz stünde zudem im Spannungsverhältnis zur Vertragsfreiheit, würde zusätzliche Kosten verursachen und wäre in der Praxis – gerade im grenzüberschreitenden Setting – schwer durchsetzbar. Schließlich würde er die Flexibilität einschränken, mit der Plattformen und Rechteinhaber neue Monetarisierungs- und Lizenzmodelle entwickeln können, und damit Innovationsdynamik dämpfen.

Die in dem Bericht angedeutete Logik, Rechtswahlfreiheit und privatautonome Gestaltungsspielräume zugunsten zwingender Vorgaben weitgehend zurückzudrängen, verkennt außerdem, dass gerade diese Spielräume in digitalen und

internationalen Märkten ein wesentlicher Faktor für ein kalkulierbares, investitionsfähiges und kooperationsfreundliches Umfeld sind. Zusätzliche zwingende Vorgaben drohen hier weniger »Fairness« zu schaffen, als vielmehr Verhandlungsspielräume zu verengen, Komplexität zu erhöhen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu behindern.

#### 1.2.4 Long Tail Inhalte

Die Verfasser dem Bericht schlagen konkret zwei Regelungsinstrumente vor, um dem sogenannten »Long Tail« Phänomen zu begegnen: Zum einen die Einführung eines verwertungsgesellschaftspflichtigen Direktvergütungsanspruchs nach dem Vorbild des § 12 Abs. 1 UrhDaG (S. 576), zum anderen die Erweiterung der Abhilfe- und Musterfeststellungsklare nach dem Verbraucherrechtsetzungsgesetz VDuG auf zwingende Vergütungsansprüche von Urhebern und ausübenden Künstlern gem. § 32 UrhG (S. 577)

Diese Vorschläge zielen in der Tendenz auf eine Entindividualisierung urheberrechtlicher Vergütungsansprüche: Der Fokus verschiebt sich weg von werk-, beitrags- und vertragsspezifischen Aushandlungsprozessen hin zu einem stark vereinheitlichenden, verteilungsorientierten Mechanismus, der individuelle Vertragsfreiheit und marktbasierendes Preisfindungsgeschehen strukturell zurückdrängt. Damit wird faktisch ein System befördert, das auf Nivellierung und »gleichartige« Ergebnisse abzielt – unabhängig davon, wie unterschiedlich Werk, Leistung, Risikoübernahme und Investitionsbeiträge im Einzelfall tatsächlich sind. Gerade diese Unterschiede sind jedoch konstitutiv für die Kultur- und Kreativwirtschaft und werden durch pauschalisierende Kollektivlösungen zwangsläufig verwischt.

Ein solcher Ansatz verkennt zudem, dass die Wirkungsmacht und Sichtbarkeit von Kunst und kreativen Leistungen gerade auch aus ihrer Rezeption und dem gesellschaftlichen Erfolg erwächst, der sich in marktfähigen Verwertungsmöglichkeiten niederschlägt. Wo der Gesetzgeber bereits kulturpolitische Ziele verfolgen will, stehen hierfür zudem bestehende Förderinstrumente zur Verfügung, die – unabhängig vom urheberrechtlichen Vergütungssystem – Ressourcen für die Entstehung neuer Werke bereitstellen. Eine zusätzliche, strukturelle Kollektivierung im Urhebervertragsrecht ist daher weder zwingend erforderlich noch ohne erhebliche Nebenwirkungen für Vertragsfreiheit, Investitionsbereitschaft und die Funktionsfähigkeit bestehender Lizenzierungsstrukturen. Wir lehnen die Einführung obligatorischer Vergütungsrechte für Inhalte, die nicht effektiv monetarisiert werden (der »Long Tail«), entschieden ab.

Dienste dazu zu verpflichten, für Inhalte zu zahlen, die keinerlei Einnahmen generieren, würde bedeuten, dass sie diese Kosten aus völlig unabhängigen Erlösquellen quersubventionieren müssen – de facto also eine »Steuer« auf das Hosting von Nischen- oder aufstrebenden Inhalten. Dadurch entsteht ein wirtschaftlicher Anreiz, den Zugang zu solchen Inhalten einzuschränken und nur kommerziell sichere »Hits« zu hosten, um Haftungsrisiken zu vermeiden. Das hätte zur Folge, dass kulturelle Vielfalt

verloren geht und jene offene Vertriebsinfrastruktur geschwächt wird, die es neuen Künstlerinnen und Künstlern überhaupt erst ermöglicht, ein Publikum aufzubauen.

Bei Long-Tail-Inhalten liegt der Werttausch vielmehr in der Bereitstellung von kostenlosem Hosting, globaler Verbreitung und Tools zur Auffindbarkeit – Leistungen, die für einzelne Kreative sonst finanziell nicht zu stemmen wären.

### **1.2.5 Exkurs zu generativer künstlicher Intelligenz (Box 5-1)**

Die Verfasser dem Bericht betrachten in einem (nicht vom BMJV beauftragten) Exkurs die Fragen im Zusammenhang angemessener Urhebervergütung zu generativer künstlicher Intelligenz. Sie sind der Ansicht, dass generative KI ein aktuelles Beispiel dafür sei, dass unklar sei, *ob* und *wie* Vergütungsansprüche bestehen sollen und dass sich dadurch auch für traditionelle Verwertungsformen die angemessene Vergütung verändern können. Diese Grundannahme geht dann über die Frage nach dem »ob« einer Vergütung hinweg. Die Verarbeitung von urheberrechtlich geschützten Werken zu Trainingskorpora ist in einem solchen Ausmaß transformativ und damit entfernt von Werknutzungen im urheberrechtlichen Sinne, dass ein Vergleich mit Streamingmärkten o.ä. eben gerade nicht möglich ist.

Der Exkurs ist in seiner Kürze und ausgewählten Punkte zu technischen Fragen nicht in der Lage dem komplexen Thema gerecht zu werden. Die Ausführungen reichen nicht aus, um Basis einer fundierten Diskussion zu sein, noch berücksichtigen sie hinreichend die neuesten regulatorischen und technischen Entwicklungen. Wir wollen dennoch manche der Punkte klarstellen.

### **Technische und rechtliche Grundlagen**

Die Analyse greift zentrale Fragen zur Nutzung urheberrechtlich geschützter Werke im Kontext generativer KI (GenAI) auf. Aus Sicht der Digitalwirtschaft ist es positiv zu bewerten, dass der Bericht die Bedeutung und Anwendbarkeit der TDM-Schranke der DSM-Richtlinie (Art. 4) für genAI Training zutreffend erkennt und annimmt.

Es ist zu beachten, dass das auf Auswahl und Auswertung der Daten und Überführung in Datensätze folgende Training ein transformativer Prozess ist, der letzten Endes nur wegen der Masse der Daten einen entsprechenden Trainingseffekt hat. Die Bedeutung eines einzelnen Werkes ist damit verschwindend gering. Aus ökonomischer Sicht sind Dateneingaben für das Training von KI »nicht-rivalisierende« Güter – im Gegensatz zu physischen Gütern können sie unbegrenzt wiederverwendet werden, ohne sich zu erschöpfen. Wie eine Bruegel-Studie aus dem Jahr 2024<sup>6</sup> festhält, bedeutet dies, dass Eulers Theorem des Grenznutzens nicht anwendbar ist: Eine Verdopplung des Dateneinsatzes verdoppelt nicht den Wert der Modellausgabe. Folglich besitzt ein

<sup>6</sup> Martens, B. (2024) 'Economic arguments in favour of reducing copyright protection for generative AI inputs and outputs', Working Paper 09/2024, Bruegel, S. 11, abrufbar hier: <https://www.bruegel.org/working-paper/economic-arguments-favour-reducing-copyright-protection-generative-ai-inputs-and>

einzelnes Werk keinen isolierbaren Grenzwert, der individuell vergütet werden könnte. Der Wert entsteht ausschließlich durch die statistische Aggregation der Gesamtheit, nicht durch das einzelne Werk. Auch suggeriert der Bericht technisch stark unzutreffend, sowie (quantitativ wie qualitativ) unbelegt, dass die Mehrzahl der Trainingsdaten urheberrechtlich geschützt seien und womöglich auch noch von Verwertungsgesellschaften wahrgenommen würden.

Kritisch zu sehen sind die weiteren technischen Ausführungen: Das Konzept der »Memorisation« im Kontext von Gen-AI-Training ist irreführend, weil es den Eindruck erweckt, ein Modell speichere seine Trainingsdaten 1:1 ab. Das ist falsch.

LLM *lernen* nicht durch das Speichern von Datensätzen, sondern durch das »studieren« dieser Datensätze. Insbesondere durch das Anpassen von Gewichten, die statistische Muster, Korrelationen und Strukturen repräsentieren, welche sie in der Gesamtheit der aufbereiteten Trainingsdaten erkennen. Die Trainingsdaten, die durch Text und Data-Mining gewonnen werden, werden nach dem Training technisch verworfen bzw. gelöscht; das Modell hat keinen Zugriff mehr auf die einzelnen Dokumente aus dem Trainingskorpus. Das Löschen ist rechtlich bereits heute verpflichtend, vgl. § 44 Abs. 2 S. 2 UrhG. Darüber hinaus wäre es angesichts der Speicherkapazitäten weder umsetzbar noch überhaupt ökonomisch sinnvoll, eine Zugriffsmöglichkeit zu erhalten. Seltene Fälle, in denen die Ausgabe den Trainingsdaten ähnelt (oft als »overfitting« bezeichnet), sind statistische Anomalien und kein Merkmal des Systems. Sie treten nicht auf, weil das Modell ein Werk »auswendig gelernt« hat, sondern weil bestimmte Muster mit hoher statistischer Wahrscheinlichkeit im gesamten offenen Internet auftreten.

Das Modell speichert somit keine Daten(-banken) ab. Stattdessen entstehen seltene Wiederholungen bekannter Inhalte durch verdichtete statistische Regularitäten in den Modellgewichten, nicht durch echtes Erinnern.

Im Rahmen der Vergütungsdebatte nicht entscheidend ist die Frage nach der Kennzeichnungspflicht von KI-generiertem Output, die von den Autoren gefordert wird. Art. 50 AI-Act sieht eine solche Kennzeichnungspflicht außerdem bereits vor.

Es sollte beachtet werden, dass die Kennzeichnungsanforderungen des AI Acts ausreichen, um sicherzustellen, dass Verbraucher wissen, wann Inhalte KI-generiert sind, und fördern so die Transparenz, ohne übermäßig zu regulieren. Dieser risikobasierte Ansatz zielt auf Szenarien ab, in denen ein echtes Risiko der Täuschung oder Manipulation besteht (z. B. Deepfakes), und vermeidet unnötige Belastungen für kreative Tools mit geringem Risiko. Jede weitere Ausweitung würde die Gefahr bergen, die Nutzer mit übermäßigen Hinweisen zu überfordern (»Label Fatigue«). Übermäßig auffällige, aufdringliche Kennzeichnungen auf allen KI-gestützten Inhalten können dazu führen, dass wichtige Hinweise ignoriert werden. Diese »Bannerblindheit« untergräbt den Zweck der Transparenz. Darüber hinaus kann sie einen »impliziten Wahrheitseffekt« hervorrufen, bei dem nicht gekennzeichnete Inhalte automatisch als authentisch angesehen werden, was nicht immer der Fall ist.

## Lizenzen für KI-Training und Output

Der Exkurs hält fest, dass der Beteiligungsgrundsatz nicht sichergestellt sei und verweist dafür auf fehlende Lizenzvereinbarungen (S. 583). Diese Darstellung ist zu pauschal bzw. nicht zutreffend: Aktuelle Daten<sup>7</sup> – darunter die EUIPO-Studie<sup>8</sup> – zeigen, dass die Anzahl individuell verhandelter Lizenzen zunimmt und sich ein funktionierender Lizenzierungsmarkt herausbildet. Es ist zu beobachten, dass Vereinbarungen zwischen KI-Entwicklern und Content-Anbietern (z. B. Nachrichtenverlagen, sozialen Plattformen) abgeschlossen werden, die sowohl Trainingsdaten als auch die Anzeige der Ergebnisse abdecken. Angesichts dieser dynamischen Entwicklung wären regulatorische Eingriffe wie obligatorische kollektive Lizenzen verfrüht und kontraproduktiv. Sie würden den Markt in einem »Einheitsmodell« einfrieren, anstatt die Entwicklung flexibler, wertorientierter Partnerschaften zu ermöglichen.

Auch gibt es zahlreiche Geschäftsmodelle, die in diesem Zusammenhang entstehen und wachsen. Es ist zu beachten, dass die Umsetzung der DSM-Richtlinie noch vergleichsweise jung ist und es Zeit braucht, bis sich Veränderungen abzeichnen. Zudem sind zentrale Vorgaben des AI Act erst seit August 2025 anwendbar – insbesondere das Template für Transparenz – dessen Wirkungen erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung sichtbar werden.

Der Lizenzmarkt umfasst nicht nur die Lizenzierung von Trainingsdaten, sondern auch Fragen, die nutzungsabhängige Modelle umfasst (z. B. über RAG-basierte Funktionen). Für das Training selbst ist eine Lizenzierung möglich, aber sie erfolgt in der Regel einmalig und nicht nutzungsabhängig – dies ist technisch logisch, da das Modell nach dem Training keine direkten Werkbezüge mehr kennt. Der Bericht blendet diese Differenzierung aus und gibt deshalb ein falsches bzw. verzerrtes Bild wieder. Lizenzierungsvereinbarungen erfolgen domänen- und industrietikalspezifisch.

Um das Potenzial der künstlichen Intelligenz zu maximieren und gleichzeitig die menschliche Kreativität zu respektieren, ist es unerlässlich, Rahmenbedingungen für geistiges Eigentum zu entwickeln, die den grundlegenden Trainingsprozess dieser Modelle schützen. Anstatt Hindernisse für das Lernen der KI zu schaffen, sollten sich die Regulierungsbemühungen auf die Endergebnisse konzentrieren – die Outputs und deren Verwendung in der realen Welt. Ausnahmen für Text- und Data-Mining sind für die Entwicklung der KI von entscheidender Bedeutung, da sie Kreativität, Innovation und wissenschaftliche Entdeckungen fördern.

Bitkom lehnt die Prämisse ab, dass eine umfassende Lizenzierung für das Training von KI »notwendig« ist. Das Training mit öffentlich zugänglichen Daten ist eine transformative Nutzung, die durch bestehende Ausnahmen (z.B. TDM) abgedeckt ist,

<sup>7</sup> vgl. z.B. hier: <https://digiday.com/media/a-timeline-of-the-major-deals-between-publishers-and-ai-tech-companies-in-2025/>  
vgl. auch GPT-NL: <https://gpt-nl.nl/>

<sup>8</sup> <https://www.euipo.europa.eu/en/news/euipo-releases-study-on-generative-artificial-intelligence-and-copyright>

und der Wert von KI-Modellen ergibt sich aus der statistischen Aggregation von Milliarden von Datenpunkten, nicht aus einzelnen Werken. Es entstehen zwar freiwillige kommerzielle Partnerschaften, diese sind jedoch eher durch den Bedarf an spezifischen Mehrwerten – wie dem Zugang zu Echtzeit-Daten-APIs, Offline-Archiven oder strukturierter Qualitätssicherung – als durch eine gesetzliche Verpflichtung zur Vergütung des Trainings motiviert. Da es bereits einen Markt für diese Premium-Zugangsvereinbarungen gibt, liegt kein »Marktversagen« vor, das behoben werden müsste, und regulatorische Eingriffe würden diese freiwillige Dynamik nur stören.

Der Bericht liefert keine umfassende Bewertung des aktuellen Urheberrechtssystems in Bezug auf KI. Diesbezüglich ist klar festzuhalten, dass der aktuelle Urheberrechtsrahmen kommerzielle Vereinbarungen fördert, wenn mit dem Trainingsdatum ein nachweisbarer und notwendiger (Mehr-)wert für die spezifische Modellentwicklung vorliegt. Generative KI ist für Technologie, Kreative und die Gesellschaft von Vorteil und fördert neue Geschäftsmodelle, Arbeitsplätze und Einnahmequellen. Durch die Nutzung von Technologien wie GenAI als Katalysatoren für bessere Produkte kann die Kreativbranche die Grenzen des künstlerischen Ausdrucks erweitern und ein breiteres Publikum erreichen. Verlage, die sich an die Bedürfnisse der Verbraucher anpassen und sich auf ihre einzigartigen Stärken konzentrieren – wie originelle Berichterstattung, strenge redaktionelle Bearbeitung und hochwertiges Design – sind erfolgreich. Aktuelle Beispiele, darunter Rekordabonnements bei The Economist, The New York Times und der deutschen DIE ZEIT im Jahr 2025, zeigen, dass hochwertiger Journalismus weiterhin besser abschneidet als minderwertige, KI-generierte Inhalte.<sup>9</sup>

Ein weiterer Aspekt, den der Bericht in ihrem Exkurs hervorzuheben sucht, sind vermeintliche Transparenzdefizite: Allerdings berücksichtigt der Bericht nicht angemessen, dass der AI Act, das Template und GPAI Code of Practice inzwischen bereits Transparenzpflichten vorsehen, deren spezifische Ausgestaltung zum Zeitpunkt dem Bericht offenbar noch nicht finalisiert war. Bei der Beurteilung von Transparenzstandards sind die o.g. Regelwerke zusammen mit technischen Gegebenheiten von zentraler Bedeutung und zwingend mitzudenken, um ein abschließendes Bild zu erhalten. Diese neuen Instrumente geben den Rechteinhabern die notwendigen Informationen, ihre Rechte durchzusetzen. Opt-Outs können sich nur auf den Zeitpunkt ab Erklärung in die Zukunft richten, da ein »Ent-Trainieren« eines bereits trainierten LLM nicht möglich ist. Dies käme der Anordnung für einen Menschen gleich, eine bestimmte Information unverzüglich zu vergessen. Ein »Entfernen« des Gelernten geht nur darüber, ein neues Modell zu trainieren, was ein extrem kosten- und energieintensiver Prozess ist. Beim Training die u. U. urheberrechtlich relevante Handlung lediglich die Vervielfältigung für die Trainingsvorbereitung. Die gelernten Muster sind urheberrechtlich nicht relevant, damit wäre auch ein »Vergessen« urheberrechtlich irrelevant.

<sup>9</sup> siehe: Press Publishers Versus AI – Not a Matter of Property but of Fairness, Viktoria Kraetzig, IIC (2025) 56:1752–1765

Die Frage der Transparenz hinsichtlich nach der Äußerung von Rechtevorbereiten durchgeführter Crawls lässt sich darüber hinaus auch durch technische Lösungen (Bot-Management, Serverlogs) viel einfacher auf Seiten der Rechteinhaber zu überprüfen, sofern eine eindeutige Identifizierung ermöglicht wird.

Die Darstellung im Bericht, wonach nicht dokumentiert werde, welche spezifischen Werke für die Beantwortung einzelner Prompts herangezogen werden, ist technisch irreführend und vermischt Fragen von Training und der Bearbeitung von Prompts. Generative KI basiert auf neuronalen Netzen, die ähnlich wie ein menschliches Gehirn funktionieren: Es gibt keine direkte Rückverfolgung einzelner Trainingsdaten bei der Generierung eines Satzes – ebenso wenig wie ein Mensch bei einer Formulierung eines Satzes exakt angeben kann, auf Basis welcher Quellen er die Fähigkeit hierzu entwickelt hat. Eine Ausnahme bildet die Nutzung von Retrieval-Augmented Generation (RAG), bei der externe Quellen durch eine KI-Anwendung (nicht durch ein Modell) über ein sogenanntes Toolcalling abgerufen und entsprechend verlinkt werden können. Hier existieren bereits Lizenzierungsmodelle, die Attribution ermöglichen.

Der Bericht verkennt diese technischen Realitäten und vermittelt dadurch ein vereinfachtes Bild, das weder den Stand der Technik noch die bestehenden Regulierungs- und Lizenzierungsansätze angemessen widerspiegelt.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der Bericht Fehlanreize für Innovation anspricht: Wenn Vergütungspflichten zu komplex oder teuer werden, könnten sie die Entwicklung neuer Technologien in Europa und »mit europäischen Daten« hemmen. Zudem gilt: Ohne verlässlichen Zugang zu qualitativ hochwertigen, rechtssicher nutzbaren Datenbeständen aus der EU besteht das Risiko, dass KI-Systeme im europäischen Kontext weniger effizient und anwendungsnah arbeiten – mit dämpfenden Effekten auf Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Investitionen. Dies ist ein berechtigter Hinweis, der bei regulatorischen Überlegungen berücksichtigt werden muss.

## **Regulierungsvorschläge der Autoren des Berichts**

Die Autoren betonen zu Recht, dass Regulierung im Bereich generativer KI so ausgestaltet sein muss, dass Innovationsanreize erhalten bleiben und Europa nicht durch überbordende Rechtsrisiken, langwierige Rechtklärungen oder unverhältnismäßig strikte Lizenzanforderungen ausgebremst wird. Sie stellen zudem nachvollziehbar fest, dass sich der Lizenzmarkt dynamisch entwickelt und Lizenzierungen nicht mehr als reine Ausnahmefälle betrachtet werden können. Gleichzeitig warnt der Bericht ausdrücklich davor, dass zu hohe Transaktionskosten und Rechtsunsicherheit Anbieter aus Europa verdrängen oder Markteintritte verhindern könnten.

Ebenfalls überzeugend ist der Grundgedanke, dass etwaige Regelungen standardisiert und effizient sein sollten, um Transaktionskosten niedrig zu halten und praktikable, ausgewogene Vergütungsmodelle zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist auch

die Einschätzung plausibel, dass die Wirkung des Opt-out-Mechanismus für kommerzielles Text- und Data-Mining (TDM) im Zusammenspiel mit Transparenzpflichten – insbesondere im Rahmen des KI-Rechtsrahmens – zunächst beobachtet werden sollte, bevor weitere strukturelle Eingriffe erwogen werden.

Schließlich ist der Hinweis zu unterstreichen, dass der AI-Act mit Erwägungsgrund 106 zwar einen EU-Marktzutritt nur bei nachweislich rechtskonformem Training vorsehen will, dies aber erhebliche territoriale und durchsetzungsbezogene Probleme aufwirft. Das Urheberrecht unterliegt nach internationalem Recht dem Territorialitätsprinzip. Um Wettbewerbsnachteile für europäische Anbieter zu vermeiden, ziehen die Autoren der Studie, ein kollektives Vergütungsmodell mit Zahlung erst beim Markteintritt in Erwägung. Eine solche Lösung steht im Widerspruch zum Völkerrecht und den Souveränitätsprinzipien verankert in Art. 5 (1) der revidierten Berner Übereinkunft und Art. 3 TRIPS. Auch die EU Copyright Richtlinie (DSM) ist insofern territorial, als dass sie von den jeweiligen Mitgliedsstaaten umgesetzt wurden.

Europa steht an einem Punkt, an dem Beschäftigung, Wohlstand und die internationale Wettbewerbsfähigkeit maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, KI-Innovation zu ermöglichen, ohne rechtsstaatliche und marktwirtschaftliche Grundprinzipien zu überdehnen. In diesem Kontext wäre es hochriskant, den europäischen Urheberrechtsrahmen »neu zu verhandeln«: Eine erneute Grundsatzdebatte auf EU-Ebene würde absehbar zu jahrelanger Unsicherheit führen und Investitionen bremsen. Gerade deshalb ist der Befund dem Bericht richtig, dass bei der Regelung urheberrechtlicher Vergütung Anreize für technische Innovationen so weit wie möglich erhalten bleiben müssen.

Konsequenterweise darf die EU-Urheberrechtsrichtlinie (DSM-Richtlinie) daher nicht geändert werden. Insbesondere im KI-Bereich sollte die Regulierung wertschöpfende Nutzungen vorrangig über freiwillige, marktorientierte Vereinbarungen und standardisierte, effiziente Prozesse ermöglichen – statt durch zusätzliche zwingende Vergütungsmechanismen solche zu verhindern. Ebenso ist zentral, extraterritoriale Effekte zu vermeiden, die mit etablierten internationalen Grundsätzen kollidieren und in der Praxis nur schwer durchsetzbar sind. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Opt-in-Regelungen, pauschale Urheberrechtsvermutungen und zusätzliche Zwangsmaßnahmen zur Offenlegung Innovationen aus Europa verdrängen. Bei anderen Bestimmungen der DSM-Richtlinie, die die Nutzung urheberrechtlich geschützter Inhalte betreffen (z. B. das Recht der Presseverleger und die Nutzung geschützter Inhalte durch Anbieter von Online-Diensten zum Teilen von Inhalten), ist es wichtig, den ausgewogenen, klar definierten und begrenzten Anwendungsbereich des bestehenden Rechtsrahmens beizubehalten, um die Meinungsfreiheit und den Zugang zu Informationen zu schützen, Rechtsunsicherheit und übermäßige Sperrungen zu vermeiden und unverhältnismäßige Schäden für Innovation und Wettbewerb zu verhindern.

Andere Rechtsräume haben die Chancen von KI-Innovation bereits erkannt und warten nicht auf Europa. Die USA, wo die meisten weltweit führenden KI-Unternehmen

ansässig sind (wie aus der Verordnung vom 11. Dezember über KI hervorgeht), arbeiten daran, KI-Innovationen aktiv zu fördern, indem bürokratische und regulatorische Hindernisse beseitigt werden, z. B. durch die Sicherstellung eines einheitlichen nationalen Standards für alle Bundesstaaten. Japan, Singapur, Korea und China unterstützen KI-Innovationen mit pragmatischen Urheberrechtsvorschriften, Europa sollte daher einen innovationsfreundlichen Ansatz wählen, der Rechtssicherheit schafft, Transaktionskosten reduziert und funktionierende Lizenzmärkte nicht durch zusätzliche, schwer administrierbare Pflichten überlagert.

## Unabhängige Kontrolle der Werknutzung

Die Verfasser des Exkurses betonen, dass eine unabhängige und wirksame Beobachtung der Werknutzung Voraussetzung für eine angemessene Urhebervergütung sei: Nur mit verlässlichen Informationen könnten Rechteinhaber überhaupt Verhandlungen aufnehmen. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass bei generativer KI zwischen breit angelegter Trainingsnutzung (bei der Milliarden Werke unspezifisch verarbeitet werden) und spezifischen Nutzungssituationen in einzelnen Anwendungen zu unterscheiden sei. Während bei generellem Training noch unklar bleibe, ob die Dokumentationspflichten der KI-Verordnung ausreichende Transparenz schaffen, erscheine es bei werkbezogenen Prompts eher möglich, nutzungs- oder urheberspezifische Daten zu erheben und für Vergütungsmodelle zu verwenden. An dieser Stelle vermischt der Bericht wieder Fragen von KI-Training mit Fragen der Bearbeitung von Prompts und dem darauffolgenden Output. Diese Fragen sind getrennt und granular zu behandeln.

Hinsichtlich der ersten Nutzung (Training) verweist der Bericht richtigerweise auf den AI Act, das Template und den GPAI Code of Practice und die dortigen Transparenzpflichten. Diese Vorgaben sorgen für ausreichend Transparenz und ihre Wirkung muss sich entfalten. Für die nachgelagerte »Nutzung« stützt sich der Bericht hingegen teilweise auf eine unzutreffende Grundannahme, nämlich dass ein Modell nach abgeschlossenem Training »gespeicherte Werke« werkbezogen abrufe und in Antworten »verwende«. Der AI Act sieht bereits strenge Transparenzpflichten vor. Übersteigerte zusätzliche Transparenzanforderungen bergen das Risiko, sensible Informationen über Datenquellen, Systeme und Prozesse offenlegen zu müssen – mit negativen Folgen für Innovationsdynamik, IT-Sicherheit, Geschäftsgeheimnisse und internationale Wettbewerbsposition. Allein schon die Menge an Daten, die für das Training generativer KI-Modelle benötigt wird, macht die Dokumentation und Offenlegung urheberrechtlich geschützter Trainingsdaten technisch und administrativ nicht realisierbar. In der Praxis ist es für Entwickler aufgrund der schiereren Datenmenge in Trainingskorpora unmöglich zu bestimmen, ob bestimmte Daten urheberrechtlich geschützt sind, und selbst dort, wo Schutz vorliegt, lässt sich der Beitrag einzelner Werke isoliert nicht sinnvoll bewerten, weil ein möglicher Wertbeitrag regelmäßig erst aus dem Kontext großer Datenmengen entsteht. Die Auferlegung weiterer regulatorischer Anforderungen könnte die Innovation im Bereich der KI behindern. In politischen Diskussionen sollte vermieden werden, falsche Vorstellungen über diese Technologien zu vermitteln, und der Schwerpunkt sollte auf der Beibehaltung von

Maßnahmen liegen, die ein Gleichgewicht zwischen Transparenz, Innovation und Rechtsschutz herstellen.

## **Pauschale Abgabe, extended collective licenses**

Die Autoren führen aus, dass bei der Entwicklung generativer KI massenhaft geschützte Werke genutzt würden, doch eine präzise Nachverfolgung dieser Nutzung mit heutigen technischen Mitteln kaum praktikabel und wirtschaftlich nicht sinnvoll sei. Deshalb gelte eine nutzungsspezifische Urhebervergütung derzeit als unrealistisch. Stattdessen könnten KI-Anbieter – so die Autoren dem Bericht - verpflichtet werden, pauschale Abgaben – etwa einen Anteil ihrer Einnahmen – an Verwertungsgesellschaften zu zahlen, die diese anhand bereits vorhandener Indikatoren an Rechteinhaber ausschütten.

Diese Argumentation überzeugt nicht. Bereits die Ausgangsbehauptung, beim KI-Training würden »massenhaft geschützte Werke« genutzt, bleibt in dem Bericht weitgehend pauschal und ohne hinreichende quantitative oder qualitative Herleitung. Zudem verkennt der Ansatz, dass das Training typischerweise nicht als werkbezogene Verwertung in dem Sinne funktioniert, dass einzelne Werke »verwendet« und ihr Beitrag anschließend sinnvoll als vergütungsauslösend isoliert werden könnte. Eine »präzise Nachverfolgung« einzelner Werke ist nicht nur praktisch kaum umsetzbar, sondern für die Frage einer sachgerechten Vergütung im Trainingskontext auch methodisch fragwürdig, weil ein isolierter Werkbeitrag im Datensatz regelmäßig keine eigenständige, messbare Wirkung entfaltet.

Die Idee pauschaler Abgaben an Verwertungsgesellschaften ist deshalb kein tragfähiger Ausweg, sondern wirft bekannte, schwerwiegende Folgeprobleme auf:

- **Extraterritorialität:** Eine obligatorische kollektive Vergütung, die an einen Marktzutritt oder eine Tätigkeit in der EU anknüpft, kann faktisch extraterritoriale Effekte erzeugen – gerade wenn andere Rechtsordnungen Trainingsnutzungen unter anderen Voraussetzungen zulassen. Das führt zu Spannungen mit dem territorialen Charakter des Urheberrechts und erhöht Vollzugs- und Abgrenzungsprobleme.
- **Administrative Komplexität:** Vorschläge für kollektive Lizenzen unterschätzen den erheblichen Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten. Große Sprachmodelle werden anhand von Milliarden von Texten trainiert, wodurch die Lizenzgebühren pro Werk vernachlässigbar und administrativ nicht durchführbar sind.
- **Marktverzerrung:** Umsatzbasierte Pauschalregelungen sind schlechte Näherungswerte für die tatsächliche Nutzung und bergen das Risiko willkürlicher oder ungerechter Ergebnisse. Diese Ansätze könnten Märkte verzerren, den Compliance-Aufwand erhöhen, die Transparenz verringern und rechtliche,

wettbewerbs- und governancebezogene Bedenken aufwerfen – was letztlich sowohl der Innovation als auch dem Kreativsektor schaden würde.

- Eingriff in die Vertragsfreiheit: Die Einführung obligatorischer kollektiver Vergütungssysteme verletzt das Grundrecht auf Vertragsfreiheit. Sie nimmt Rechteinhabern und Technologieanbietern die Autonomie, maßgeschneiderte, für beide Seiten vorteilhafte Vereinbarungen auszuhandeln, und ersetzt flexible, marktorientierte Lösungen durch starre, staatlich auferlegte Rahmenbedingungen

Extraterritoriale Vorschriften, pauschale Urheberrechtsvermutungen und übermäßige Transparenzanforderungen sind nicht umsetzbar und bergen die Gefahr, dass Innovationen und Investitionen noch stärker aus der EU verdrängt werden. Eine praktische und in den Regularien vorgesehene Lösung besteht darin, sich auf bewährte technische Standards für maschinenlesbare Opt-outs zu stützen, da sie eine klare und durchsetzbare Möglichkeit für Websites bietet, ihre Präferenzen gegenüber automatisierten Systemen zu kommunizieren.

Gerade deshalb ist an dieser Stelle nochmals auf den jungen Lizenzmarkt hinzuweisen. Es kann auch nicht einfach davon ausgegangen werden, dass im Rahmen von KI-Training, welches frei zugängliche Inhalte nutzt, eine Vergleichbarkeit zu sonstiger Werknutzung besteht.

Aufgrund der oben genannten Bedenken raten wir von übereilten regulatorischen Eingriffen dringend ab. Erfolgversprechender wäre es aus unserer Sicht, Voraussetzungen für effektive technische Maßnahmen zu schaffen. Viele Fragen wurden bereits im GPAI Code of Practice adressiert und sind Bestandteil von den GPAI Code of Practice Stakeholderdialogen sowie Verhandlungen in internationalen Standardisierungsgremien, an denen sich auch viele Bitkom-Mitgliedsunternehmen aktiv beteiligen. Es liegt im Interesse des gesamten KI-Ökosystems, dass diese Diskussionen zu einem Ergebnis führen, das einen fairen und nachhaltigen Ausgleich zwischen den Interessen der verschiedenen Stakeholder schafft.

## **2. Reformoptionen für das Vergütungssystem für gesetzlich erlaubte Nutzungen im Urheberrecht (Forschungsziel II) (Kap. 5.2)**

### **2.1 Reformen auf Schrankenebene (Kap. 5.2.2)**

Die Überlegungen der Verfasser zu möglichen »Reformen auf Schrankenebene« und insbesondere zur Aufhebung bzw. Einschränkung der Schranke für digitale Privatkopien (S. 593 ff.) bleiben aus Sicht des Bitkom deutlich hinter dem notwendigen Analysebedarf zurück. Zwar wird zutreffend darauf hingewiesen, dass Art. 5 Abs. 2 Buchst. b InfoSoc-RL die Privatkopieschranke nur als optionale Ausnahme vorsieht und ein vollständiger Verzicht unionsrechtlich zulässig wäre. Gerade vor diesem Hintergrund wäre es aber geboten gewesen, die Diskussionen aus dem »zweiten Korb« nicht lediglich zu referieren, sondern zwanzig Jahre später eine aktualisierte Bestandsaufnahme vorzunehmen: Wie bereits oben angemerkt: Die Verfasser des Berichts haben es versäumt zu untersuchen, wie sich die Situation zwanzig Jahre nach Diskussionen zum »zweiten Korb« darstellt. Die voranschreitende Digitalisierung eröffnet vielfältige neue Lizenzierungsmodelle. Die InfoSoc-Richtlinie schreibt den Mitgliedstaaten die Einführung einer Privatkopieschranke gerade nicht zwingend vor, sondern überlässt ihnen insoweit einen Gestaltungsspielraum. Vor diesem Hintergrund müsste nach dem Drei-Stufen-Test nach heutigen Maßstäben geprüft werden, ob es sich bei den in Rede stehenden Vervielfältigungen tatsächlich um bestimmte Sonderfälle handelt, die weder die normale Auswertung der Werke beeinträchtigen noch die berechtigten Interessen der Urheber unzumutbar verletzen. Hier hätte es aus Sicht des Bitkom einer vertieften tatsächlichen und rechtsdogmatischen Analyse bedurft.

Ebenfalls unzureichend ist die Behandlung der von den Verfassern selbst angesprochenen Alternative, die Schranke beizubehalten, den Vergütungsanspruch aber unmittelbar gegen die Endnutzer zu richten. Die Verfasser beleuchten diese Alternative nur kurz und stellen auf die unbegründete prohibitiven Transaktionskosten ab (siehe bereits oben). Gerade weil digitale Geschäftsmodelle, Mikrozahlungen und plattformbasierte Abrechnungsmechanismen Transaktionskosten strukturell senken können, hätte es einer empirisch und ökonomisch unterfütterten Prüfung bedurft, ob ein nutzerzentriertes Modell heute tatsächlich »prohibitiv« wäre – insbesondere im Vergleich zu den bekannten Problemen des produktzentrierten Abgabensystems (komplexe Tarifstrukturen, lange Verfahren, Rechtsunsicherheit, Doppelbelastungen von Unternehmen etc.).

Die Ausführungen der Verfasser zum Vorbehalt »offensichtlich verfügbarer Vertragsangebote« (S. 594) greifen aus Sicht des Bitkom zu kurz. Zutreffend ist zwar, dass ein solcher Vorrang vertraglicher Angebote Rechtsunsicherheiten auf Nutzerseite auslösen kann und der Gesetzgeber den entsprechenden Vorbehalt beim Bibliothekskopienversand (vgl. § 53a Abs. 1 S. 3 UrhG a.F.) später in § 60e Abs. 5 UrhG

nicht übernommen hat. Daraus folgt jedoch nicht, dass der Ansatz als solcher ungeeignet wäre. Primärlizenzierung ist im digitalen Umfeld grundsätzlich vorzugswürdig; ein Vorrang vertraglicher Angebote würde gerade die Entwicklung und Nutzung tragfähiger Lizenzmodelle fördern und damit zu einer nutzungsnäheren, marktbasierter Vergütung beitragen. Die im Bericht betonte Gefahr »faktischer Vergütungslücken« bei Ignorieren oder Verkennen des Vorbehalts ist zudem kein tragfähiges Gegenargument gegen die Option, sondern zeigt vor allem den Bedarf an einer klaren, praktikablen Ausgestaltung (insbesondere eindeutige Kriterien für »Offensichtlichkeit« und »Angemessenheit«) auf. Ohne eine solche vertiefte Analyse wird das Potential dieser Reformoption im Bericht nicht hinreichend ausgeschöpft.

Aus Sicht des Bitkom greift die pauschale Empfehlung, *»Reformen auf der primären Ebene der Schranken derzeit nicht«* (S. 594) in Betracht zu ziehen, daher zu kurz. Bei Beibehaltung der Schranke sollte aufgrund der massiven Probleme eines unbegrenzten produktzentrierten Abgabensystems im digitalen Zeitalter im europäischen Binnenmarkt untersucht werden, welche volkswirtschaftlichen Vorteile eine Abrechnung beim schrankenprofitierenden Nutzer hätte. Eine solche Untersuchung müsste insbesondere die Effekte auf Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit, Innovationsanreize, Wettbewerbsneutralität im Binnenmarkt sowie die Anschlussfähigkeit an moderne Lizenzierungs- und Plattformmodelle einbeziehen. Erst auf dieser Grundlage lässt sich tragfähig beurteilen, ob ein Festhalten an der bestehenden Kombination aus weiter Privatkopieschranke und gerätebezogener Pauschalvergütung noch zeitgemäß ist.

## **2.2 Alternative Vergütungssysteme (»große« Lösung) (Kap. 5.2.3)**

### **2.2.1 Steuerfinanziertes Modell**

Aus Sicht des Bitkom greift die Bewertung des steuerfinanzierten Modells im Bericht deutlich zu kurz. Bereits die eigene »Fallstudie 1« zeigt, dass das steuerbasierte System im Hinblick auf den Grad der Pauschalisierung von Vergütungen gegenüber dem Status quo von den interviewten Experten am stärksten befürwortet wird und auch im Bereich der Transaktionskosten im Vergleich zum bestehenden geräte- und speichermedienbezogenen System besser abschneidet. Vor diesem Hintergrund überzeugt es nicht, dass die Verfasser das Steuermodell im Ergebnis mit einem einzigen zentralen Argument zurückweisen.

Kritisch zu sehen ist insbesondere die Aussage des Berichts: *»Haushalts- und steuerrechtlich erscheint es generell zweifelhaft, eine Steuer zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile ganz bestimmter Personen zu verwenden, die diese aufgrund des Verhaltens bestimmter anderer Privatrechtssubjekte erleiden.«* (S.596) Nähme man diese Aussage wörtlich, hätte der Deutsche Bundestag Anfang Dezember 2025 nicht die steuerfinanzierte »Mütterrente III« beschließen dürfen, die eine Ausweitung der

Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder vorsieht. In einer Pressemitteilung der Bundesregierung heißt es hierzu: *»Mit der Mütterrente sollen Nachteile ausgeglichen werden, die sich daraus ergeben, dass Kindererziehung beim erziehenden Elternteil häufig Lücken in der Rentenbiografie hinterlässt.«*<sup>10</sup> Ganz konkret geht es also um die Verwendung einer Steuer zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile ganz bestimmter Personen. Es ließen sich zahlreiche weitere Beispiele finden, bei denen eine Steuer zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile ganz bestimmter Personen verwendet wird, die diese »aufgrund des Verhaltens bestimmter anderer Privatrechtssubjekte erleiden« – wie z.B. im Opferentschädigungsrecht, dessen Sinnhaftigkeit und finanzverfassungsrechtlich tragfähige Ausgestaltung kaum bestritten werden dürfte. Die vom Bericht gezogene generelle haushalts- und steuerrechtliche Schlussfolgerung ist damit in dieser Pauschalität nicht haltbar.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist zudem zu berücksichtigen: Die verfassungsrechtliche Möglichkeit der Einführung einer Vorzugslast oder Sonderabgabe sperrt nicht grundsätzlich die verfassungsrechtliche Möglichkeit der Finanzierung aus Haushaltsmitteln, auch nicht bei der Finanzierung des urheberrechtlichen Ausgleichs für die Privatkopie-Schranke. Die Finanzierung des Ausgleichs für gesetzliche Schranken des Urheberrechts lässt sich bei einer bestimmten Ausgestaltung als Vorzugslast qualifizieren. Dies ist der Fall, wenn die Finanzierung an dem Mittelbedarf für die Deckung der Vergütung für die Privatkopie-Schranke, also aufwandbezogen orientiert ist, sie des Weiteren nur Personen auferlegt wird, bei denen das Gesetz von einem vermögenswerten Vorteil aufgrund der gesetzlichen Lizenz ausgeht und die es nach Grund und Maß wegen dieses Vorteils belastet. Ein steuerbasiertes Modell ist damit nicht von vornherein verfassungsrechtlich ausgeschlossen, sondern in eine differenzierte finanzverfassungsrechtliche Prüfung vorzunehmen – zumal die Richtlinienvorgaben lediglich verlangen, dass der Ausgleich letztlich von den Nutzern der Schranke getragen wird und es sich damit – etwa in Form einer Verbrauchersteuer – um eine belastungsgerechte Ausgestaltung handeln kann.

Die im Bericht gegen ein steuerfinanziertes Modell angeführten praktischen und dogmatischen Einwände tragen aus Sicht des Bitkom ebenfalls nicht. Der Hinweis auf einen erhöhten regulatorischen Aufwand verkennt, dass ein Großteil dieses Aufwands einmalig bei der Umstellung entsteht, während das derzeitige System dauerhaft hohe Vollzugs-, Streit- und Transaktionskosten verursacht. Auch das Argument einer »vorübergehenden Rechtsunsicherheit« überzeugt nicht: Übergangsphasen mit Rechtsunsicherheit bestehen bei jeder gesetzlichen Reform – sie können aber gerade genutzt werden, um die seit Jahren bestehende und vom Bericht selbst ausführlich beschriebene Rechtsunsicherheit im bestehenden produktbezogenen System dauerhaft zu reduzieren.

Soweit im Bericht auf Schwierigkeiten bei der Bestimmung einer geeigneten Besteuerungsgrundlage und beim Fehlen einer etablierten Berechnungsmethodik für

<sup>10</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rentenpaket-2025-2368678>

den »gerechten Ausgleich« abgestellt wird, darf dies nicht einseitig zulasten der heutigen Vergütungsschuldner interpretiert werden. Die inhaltlichen Probleme der Ermittlung und Quantifizierung des tatsächlichen Schadens sind systemimmanent und treffen alle Modelle gleichermaßen. Die »fehlende Berechnungsmethodik« darf gerade nicht zulasten der Gerätehersteller, -importeure und -händler gehen, die dieses Problem genauso trifft wie die Rechteinhaber.

Der Bericht stellt den »verfassungsrechtlich fundierten Beteiligungsgrundsatz« zutreffend heraus, blendet aber aus, dass die Gerätehersteller, -importeure und -händler unfreiwillig als unbeteiligte Dritte zur Zahlung herangezogen werden. Es handelt sich um einen Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und Eigentumsgarantie (Art. 14 GG). Die in den 1960er Jahre geltende verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Eingriffe mag noch vorgelegen haben, wäre aber nun aufgrund der massiven Veränderungen zu prüfen. Die Frage, ob ein über Jahrzehnte verfestigtes, produktbezogenes Abgabensystem im digitalen Binnenmarkt des Jahres 2025 noch den Anforderungen der Belastungsgleichheit und der Verhältnismäßigkeit genügt, hätte zwingend in eine Gesamtabwägung einbezogen werden müssen – ebenso wie die Alternative einer stärker nutzen- bzw. verbraucherbezogenen Finanzierung über das Steuersystem.

Schließlich erscheint auch der Verweis auf internationale Erfahrungen im Bericht einseitig. Das steuerfinanzierte Modell wird in vielen anderen Ländern erfolgreich praktiziert bzw. wird die Einführung untersucht (Luxemburg). Die Absenkung der Zahlungen in Finnland kann direkt verknüpft werden mit dem Rückgang an Privatkopien. Eine Absenkung hätte aufgrund der Datenlage im Grunde schon viel früher erfolgen müssen – die vorangegangene Überkompensation ist im Gegenteil verfassungsrechtlich fragwürdig. Dies legt nahe, dass steuerfinanzierte Modelle – sofern sie empirisch sauber unterlegt sind – gerade in besonderem Maße geeignet sein können, auf verändertes Nutzerverhalten zu reagieren und überhöhte, nicht mehr gerechtfertigte Belastungen zu korrigieren.

### **2.2.2 Kulturbeitrag**

Die Verfasser des Berichts übernehmen im Zusammenhang mit dem Vorschlag eines Kulturbeitrags weitgehend die von der ZPÜ vorgetragenen Bedenken. Danach seien zwangsläufig auch Personen beitragspflichtig, die keine vergütungspflichtigen Geräte oder Speichermedien besitzen und daher von vornherein keine ausgleichspflichtigen Privatkopien herstellen könnten. Diese Bedenken bestanden auch vor Einführung des Rundfunkbeitrags zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Damals war jeder zur Zahlung einer Rundfunkgebühr verpflichtet, der Rundfunkempfangsgeräte zum Empfang bereithielt. Es handelte sich sozusagen um eine gerätebezogene Gebühr. Aufgrund der technologischen Entwicklung (Aufkommen internetfähiger PCs, Konvergenz der Geräte) entschied man sich zu einem Systemwechsel – der Einführung des Rundfunkbeitrags. Hoheitliche Abgaben müssen sich als Eingriffe in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit auf eine gesetzliche Grundlage stützen können und verhältnismäßig sein. Für den Rundfunkbeitrag hat das

Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil vom 18. Juli 2018 (1 BvR 1675/16, 1 BvR 981/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 745/17) es für verfassungsgemäß anerkannt, dass Beiträge bereits für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung erhoben werden dürfen und der ausgeglichene Vorteil in der Möglichkeit der Rundfunknutzung liegt. Deshalb durfte der Landesgesetzgeber typisierend an das Innehaben einer Wohnung anknüpfen; auf das Vorhandensein von Empfangsgeräten oder einen Nutzungswillen kommt es nicht an, solange die Nutzung realistischerweise möglich erscheint. Allgemein hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber in diesem Urteil einen weiten Gestaltungsspielraum für die Erfassung von Sachverhalten in den Anwendungsbereich eines Abgabengesetzes zugesprochen.

Bezieht man diese Maßstäbe und Kriterien auf eine Urheberrechtsabgabe, so dürfte kaum bezweifelbar sein, dass auch eine derartige, nach dem Muster des Rundfunkbeitrags konzipierte Abgabe unter dem Gesichtspunkt des Gegenleistungsbezugs gesetzlich als Beitrag gefasst werden könnte. Grundsätzlich beitragsfähiger Vorzug ist die rechtlich eingeräumte Möglichkeit der Vornahme von Vervielfältigungshandlungen ohne Einwilligung des Urhebers oder sonst Berechtigten. Ob und wenn ja, in welchem Umfang von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, ist für die Annahme eines Vorzugs ebenso unerheblich wie bei der Rundfunknutzung. Zudem wird die Urheberrechtsabgabe nach aktuellem Recht bereits unabhängig davon erhoben, ob der Nutzer des erworbenen Geräts mit diesem Privatkopien anfertigt oder nicht.

Auch der Umstand, dass die Möglichkeit der Privatkopie tatbestandlich einer breiten Nutzergruppe offensteht, steht der Einordnung als Vorzugslast nicht entgegen. Für die Qualifikation als Beitrag ist nicht entscheidend, wie viele Personen potenziell begünstigt sind, sondern ob ein individuell zurechenbarer Vorteil in Gestalt einer Nutzungsmöglichkeit besteht. So bleibt die Verwaltungsgebühr für den Personalausweis eine Gebühr, auch wenn die Besitz- und damit auch Gebührenpflicht jeden Bürger ab dem 16. Lebensjahr trifft. Der personalen Breitenwirkung der Begünstigung entspricht die flächendeckende Abgabepflicht. Sie spricht nicht gegen die Beitragseigenschaft, sondern bestätigt diese vielmehr.

Diese Erwägungen greifen offensichtlich, ohne dass dies näherer Erörterung bedürfte, auch für eine als Beitrag gefasste Urheberrechtsabgabe. Diese läge in ihrer Höhe angesichts eines insgesamt weitaus geringeren Finanzierungsbedarfs für die Privatkopie-Vergütung noch weit unter dem Rundfunkbeitrag. Angesichts eines Durchdringungsgrads deutscher Haushalte mit abgabepflichtigen Produkten im Jahr 2023 von über 95%<sup>11</sup> (gegenüber einem Ausstattungsgrad von Fernsehern mit 98,9 %

<sup>11</sup> <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Ausstattung-Gebrauchsgueter/Tabellen/a-evs-infotechnik-d.html>

im Jahr 2023)<sup>12</sup> bestünden keine Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit, an den Haushalt anzuknüpfen.

Unverständlich ist zudem, dass die Verfasser für die Ablehnung eines Kulturbeitrags aus ökonomischer Sicht einen Artikel heranziehen, der sich mit der Frage der Wohlstandsmehrung durch die Einführung eines Systems zur Kompensation der Urheberrechte für aufgenommene Musik in den Niederlanden befasst.<sup>13</sup> Eine Aussage zur Erhebung eines Kulturbeitrags trifft der referenzierte Aufsatz jedenfalls nicht.

Der Verweis auf das zum Rundfunkbeitrag etablierte Erhebungssystem ist anders als von den Berichtverfassern demontiert nicht als Huckepackmodell zu verstehen. Vielmehr kann das für den Rundfunkbeitrag vorhandene Erhebungssystem auf bei der Exekutive bestehenden Infrastrukturen zur Erhebung eines Kulturbeitrags übertragen werden.

### 2.2.3 Lizenzmodell

Die Behandlung des Lizenzmodells („werkbezogener Ansatz“/Haftung der Erstverwerter) durch die Verfasser bleibt aus Sicht des Bitkom hinter dem gebotenen Analysemaßstab zurück. Positiv ist zwar, dass der Bericht die zentralen Vorteile zutreffend benennt: Das Modell knüpft technologieutral an legale Kopiervorlagen an, liegt damit näher an der vergütungspflichtigen Nutzung als das geräte- und speichermedienbezogene System, erleichtert die Überwälzung auf den Endnutzer über den Produktpreis und könnte den Bedarf an gerätebezogenen, streitanfälligen Nutzungsstudien erheblich reduzieren, weil sich empirische Erhebungen stärker auf Werk- bzw. Angebotskategorien konzentrieren ließen. Gerade vor dem Hintergrund der fortschreitenden Konvergenz der Geräte und der Verlagerung des Werkgenusses in Richtung lizenzierter Angebote ist das ein systematisch überzeugender Reformpfad, den Bitkom ausdrücklich befürwortet.

Die anschließende Ablehnung („nicht empfehlenswert“ – S. 601) ist jedoch nicht hinreichend begründet. Dass auch im Lizenzmodell Umfang und Höhe des Ausgleichs zu bestimmen wären, ist kein spezifischer Nachteil, sondern eine Grundanforderung jeder Ausgestaltung eines gerechten Ausgleichs. Entscheidend wäre gerade, ob die Bemessung im Lizenzmodell methodisch belastbarer und weniger konfliktrichtig erfolgen kann als im heutigen System. Open-Access- und sonstige frei zugängliche Vorlagen sprechen nicht gegen das Modell, sondern verlangen eine saubere Abgrenzung vergütungsauslösender Vorlagen – eine Abgrenzungsfrage, die im geltenden System ebenfalls ungelöst und teils noch schwieriger ist. Auch das Zusammenfallen von Schuldner- und Berechtigtenrollen (z.B. bei Tonträger- und Filmherstellern) ist kein Ausschlusskriterium, sondern ein Gestaltungsproblem (z.B. über Verrechnungsmechanismen oder eine klare Trennung der Anspruchsebenen).

<sup>12</sup> <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Ausstattung-Gebrauchsgueter/Tabellen/a-evs-unterhaltungsElektr-d.html>

<sup>13</sup> Siehe hier: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10824-015-9251-8>

Schließlich ersetzt der Hinweis auf mögliche Nachfrageeffekte („Aufschlag senkt Absatz“) keine ökonomische Analyse; ob und in welchem Umfang solche Effekte auftreten, wäre empirisch zu prüfen. Bereits bestehende ökonomische Untersuchungen zum produktbezogenen Abgabensystem zeigen, dass dieses langfristig die Gesamtwohlfahrt schmälert.<sup>14</sup> Vermutlich sind die Gemeinwohlfnachteile eines Lizenzmodells deutlich geringer als die beim Pauschalabgabenmodell. Die entsprechende Untersuchung ist jedoch ausgeblieben.

Insgesamt bleibt damit der Eindruck, dass der Bericht das Lizenzmodell zwar referiert, aber diese Systemalternative nicht mit der notwendigen Tiefe prüft und zu schnell verwirft. Gerade weil das Lizenzmodell geeignet ist, die strukturellen Schwächen des produktbezogenen Abgabensystems (Geräteabgrenzung, Doppelbelastung, Vollzugs- und Erstattungsprobleme, Dauerstreitigkeiten) zu adressieren, hätte es einer deutlich gründlicheren rechtsdogmatischen, empirischen und ökonomischen Auseinandersetzung bedurft.

#### **2.2.4 Gründe für einen Systemwechsel (»große Lösung«)**

Die Verfasser des Berichts führen aus, *»dass fundamentale Änderungen des Vergütungssystems nur sinnvoll erscheinen, wenn eine wesentliche Änderung des Gesamtvergütungsaufkommens erstrebt ist.«* Reformen lösten erhebliche Wechselkosten und Rechtsunsicherheiten aus, ohne dass bei den Berechtigten insgesamt wesentlich mehr ankomme oder die Vergütungsschuldner signifikant entlastet würden (S. 601).

Wie bereits oben ausgeführt, gehen die Aussagen von den falschen Prämissen aus. Aus volkswirtschaftlicher und verfassungsrechtlicher Sicht ist es angesichts der geänderten technologischen Entwicklung, der massiven Änderung des Nutzungsverhaltens und der erheblichen wirtschaftlichen Belastungen geradezu zwingend geboten, einen Systemwechsel durchzuführen (selbst wenn sich am Vergütungsaufkommen nichts oder nur geringfügig ändern sollte). Maßgeblich ist nicht allein die Höhe des Gesamtaufkommens, sondern die Frage, ob das System noch sachgerecht, verhältnismäßig und verursachungsnah ausgestaltet ist. Die Inanspruchnahme der Vergütungsschuldner, die typischerweise als Dritte und nicht als Nutznießer der Schranke herangezogen werden, ist unter den heutigen Rahmenbedingungen zunehmend nicht mehr zu rechtfertigen. Gerade bei einem Wechsel zu einem nutzer- bzw. steuerbasierten Modell würde eine systematisch unzulässige bzw. sachlich nicht mehr tragfähige Belastung dieser Vergütungsschuldner entfallen – entgegen der im Bericht nahegelegten Annahme, eine Reform bewirke »im Ergebnis« keine relevante Entlastung.

Das System einer produktbezogenen Abgabe ist nicht mehr zeitgemäß. In einer schnelllebigen, konvergenten Gerätewelt (Multifunktionalität, Softwareabhängigkeit

<sup>14</sup> Prof. Dr. Christian Peukert (Universität Lausanne) | The economics of copyright in the digital age | 2024 | <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/joes.12632>

etc.) ist die produktbezogene Abgrenzung und Bewertung privatkopierelevanter Nutzung kaum noch praktikabel. Die Abgabenhöhe bleibt trotz aufwändiger Studien unsicher; Streitigkeiten dauern wegen überlasteter Zuständigkeiten oft viele Jahre und schaffen erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheit, teils auch durch rückwirkende Forderungen.

Zugleich verliert die klassische Privatkopie aus Verbrauchersicht im Streaming-Zeitalter an Bedeutung. Der Zugang zu Musik- und Filmangeboten über Abonnements ersetzt den Eigentumserwerb an Werkexemplaren und damit auch typische Anlässe für nachfolgende Privatkopien. Hält der Gesetzgeber gleichwohl am Pauschalabgabensystem fest, droht – wie von Verwertungsgesellschaften teils selbst vertreten – eine faktische Doppelbelastung der Verbraucher durch Geräteabgaben einerseits und Abonnemententgelte andererseits. Eine solche doppelte Inanspruchnahme ist aus verbraucherpolitischer Sicht nicht zu rechtfertigen.

Schließlich treten weitere systemimmanente Defizite hinzu (siehe bereits oben): Eine unklare Berechnungsmethodik, die Belastung gewerblicher Nutzer sowie ein hoher administrativer und finanzieller Aufwand bei Herstellern, Importeuren und Handel. Diese Belastungen werden zusätzlich durch Marktverzerrungen verschärft, die daraus resultieren, dass nicht alle Marktteilnehmer flächendeckend und gleichmäßig in Anspruch genommen werden. Vor diesem Hintergrund ist ein Systemwechsel nicht nur dann zu diskutieren, wenn eine »Korrektur des Gesamtaufkommens« nach oben oder unten beabsichtigt ist, sondern bereits dann, wenn (wie bereits festgestellt) die Systemarchitektur die Nutzungsrealität nicht mehr abbildet und die Lastenverteilung ihre sachliche Rechtfertigung verliert.

### **2.3 Anpassungen des geltenden Vergütungssystems (»kleine« Reformoptionen) (Kap. 5.2.4)**

Das produktbezogene Abgabensystem ist mit so vielen Problemen behaftet, dass man nicht aus Bequemlichkeit daran festhalten, sondern den Weg hin zu einen Systemwechsel einschlagen sollte.

Verbesserungen innerhalb des Systems sind daher stets nur eine »Second Best«-Option.

#### **2.3.1 Änderungen auf materielle rechtlicher Ebene (Kap. 5.2.4.1)**

Die Verfasser des Berichts führen mit Blick auf umstrittene Nutzungsarten (z.B. nicht-permanente, progressive Downloads, Musikerkennungssoftware, Online-Rekorder, Tethered Downloads etc.) die Überlegung ins Feld, den Gesetzgeber die Entscheidung über eine etwaige Vergütungspflicht treffen zu lassen (S. 603), kommen dann aber zu dem Schluss, dass dies nicht hinreichend technologieneutral und flexibel wäre, Abgrenzungsfragen auslösen würde und voraussichtlich schnell überholt wäre. Der Bitkom schließt sich dieser Einschätzung an. Viele der genannten Nutzungshandlungen sind bereits Gegenstand von gerichtlichen Verfahren (u.a. vor

dem EuGH). Ein Eingreifen des Gesetzgebers wäre mit den genannten negativen Folgen verbunden und könnte die Systemfehler nicht heilen.

In diesem Kontext sei auf das Vorabentscheidungsverfahren beim EuGH (Rechtssache C-496/24) verwiesen, in welchem die Frage geklärt werden soll, wie »Tethered Downloads« rechtlich zu qualifizieren sind. In seinen Schlussanträgen vom 2. Oktober 2025 hat der Generalanwalt Maciej Szpunar festgestellt, dass es sich bei Tethered Downloads nicht um vergütungspflichtige Privatkopien handelt, sondern um eine öffentliche Zugänglichmachung durch den Diensteanbieter, die nicht von der Privatkopieschranke umfasst ist. Dasselbe dürfte für viele andere neue Nutzungsarten gelten.

Bemerkenswert sind die Ausführungen zu Beginn der Schlussanträge, in denen der Generalanwalt mit sehr deutlichen Worten zu erkennen gibt, dass die Verwertungsgesellschaften mit diesen Forderungen über das eigentliche Ziel der Richtlinie hinausgeschossen sind:

*»Die Privatkopievergütung, deren Erhebung und Zahlung als Ausgleich in die Verantwortung der von den Mitgliedstaaten bezeichneten Einrichtungen fällt, stellt für die Urheber eine wesentliche und ständige Einnahmequelle dar. Es besteht daher die Versuchung, den Anwendungsbereich der fraglichen Ausnahme und damit die Einnahmequelle der Privatkopievergütung über den von den einschlägigen Rechtsvorschriften und den Zielen und Motiven für ihre Einführung vorgegebenen Rahmen hinaus auszudehnen, ganz im Sinne des beliebten Sprichworts, dass, wenn man einen Hammer in der Hand hat, alles wie ein Nagel aussieht. Dieser Illusion scheinen die für die Erhebung der Privatkopievergütung in den Niederlanden zuständigen Einrichtungen erlegen zu sein, indem sie die Dienstleistung der Wiedergabe von Kopien von Werken für die Nutzung ohne Netzzugang, die von Anbietern von Streaming-Diensten auf Abruf erbracht wird, als abgabepflichtig und damit als von der fraglichen Ausnahmeregelung erfasst angesehen haben.*

*Es ist jedoch zu beachten, dass der Ausgleich für die Ausnahme für Privatkopien kein Selbstzweck ist. Er dient dazu, Verluste in Situationen auszugleichen, in denen die Anwendung dieser Ausnahme zulässig und gerechtfertigt und manchmal sogar notwendig ist. Dagegen soll er nicht an die Stelle der gewöhnlichen vertraglichen Mechanismen treten, wenn die Urheber in der Lage sind, ihre ausschließlichen Rechte geltend zu machen und auf diese Weise Einnahmen aus der Verwertung der Werke zu erzielen, auch wenn diese Einnahmen ihrer Ansicht nach nicht hoch genug sind.«*

Vor diesem Hintergrund weisen wir auch die weiteren im Bericht erörterten Überlegungen zu einer Ausweitung materiellrechtlicher Vergütungstatbestände entschieden zurück. Eine Einbeziehung von Tonerkartuschen und vergleichbarem Verbrauchsmaterial hat der Gesetzgeber bereits im Jahr 2007 bewusst nicht in den Anwendungsbereich der §§ 54 ff. UrhG aufgenommen. Gleiches gilt für die im Bericht diskutierte Ausweitung der Betreiberabgabe nach § 54c UrhG: Diese Option wurde im Gesetzgebungsverfahren 2017 ausdrücklich beraten und aus guten Gründen

verworfen. In der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates heißt es dazu:

*»Die Bundesregierung möchte dem Vorschlag des Bundesrates, die Betreibervergütung auszubauen, aus folgenden Gründen nicht folgen:*

*Die Betreibervergütung ist als zusätzliche Vergütung für Großgeräte gedacht, bei denen massenhafte Kopien anfallen. Sie ist z. B. von Copy-Shops zu entrichten, aber auch von Universitäten, die für Studierende Großkopierer bereithalten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung würde bewirken, dass diese Methode der Vergütung auf Geräte aller Art erstreckt wird, mit denen Werke lediglich digital gespeichert werden können, z. B. auch auf Tablets oder auf Diensthandys von Hochschullehrern. Dies erscheint schon angesichts des damit verbundenen Erfassungsaufwandes nicht zweckmäßig. Im Übrigen werden diese digitalen Vervielfältigungen bereits nach geltendem Recht pauschal über die Abgaben für Geräte- und Speichermedien vergütet.«<sup>15</sup>*

Zudem ist nicht erkennbar, welche relevante Vergütungslücke hier bestehen soll, die gerade (und nur) durch eine Ausweitung von § 54c UrhG geschlossen werden könnte; der Bericht bleibt hierzu eine substantielle Begründung schuldig. Wenn – wie nach geltendem Recht – die physischen Speichermedien, auf denen solche Vervielfältigungen erstellt werden, sowie die Geräte, mit denen diese genutzt werden, bereits vergütungspflichtig sind, liegt keine strukturelle Lücke vor. Eine Erweiterung des § 54c UrhG auf digitale Vervielfältigungen würde vielmehr das Risiko einer systematischen Doppelvergütung erhöhen und damit die ohnehin bestehenden Abgrenzungs- und Verhältnismäßigkeitsprobleme weiter verschärfen.

## **Anspruchsinhaber**

Aus Sicht des Bitkom lässt sich aus dem EuGH-Urteil *Seven.One/Corint* kein »Automatismus« ableiten, der zwingend eine Streichung der Ausnahme in § 87 Abs. 4 UrhG und damit eine Beteiligung der Sendeunternehmen an der Geräte- und Speichermedienvergütung verlangt. Der EuGH stellt zwar klar, dass Sendeunternehmen in Mitgliedstaaten mit Privatkopieschranke »grundsätzlich« in den Kreis der Ausgleichsberechtigten fallen. Gleichzeitig betont er aber ausdrücklich den weiten Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei Ausgestaltung, Finanzierung und Höhe des Systems des gerechten Ausgleichs.

Mit Blick auf den Erwägungsgrund 35 InfoSoc-RL verweist der EuGH auf die Möglichkeit, bestimmte Situationen von der Vergütungspflicht auszunehmen, in denen den Rechteinhabern »kein oder nur ein geringfügiger Nachteil« entsteht.

<sup>15</sup> Drucksache 18/12378, 17.05.2017,  
<https://dserver.bundestag.de/btd/18/123/1812378.pdf>

Unionsrechtlich ist damit gerade nicht vorgegeben, dass § 87 Abs. 4 UrhG zwingend angepasst werden muss; vielmehr hängt die Frage, ob ein pauschaler Ausschluss unionsrechtskonform fortbestehen kann, am empirisch belastbaren Nachteil.

Die bisherige Rechtsprechung in Deutschland zeigt, dass der nationale Gesetzgeber hier traditionell einen Umsetzungsspielraum beanspruchen durfte. Die Verfasser des Berichts verweisen zurecht auf die Entscheidung des Bundesgerichtshofs (III ZR 140/09), der einen Anspruch gegen die Bundesrepublik Deutschland auf Zahlung von Schadensersatz wegen fehlerhafter bzw. unvollständiger Umsetzung der InfoSoc-RL 2001/29 abgelehnt hat.

Sollte der Gesetzgeber gleichwohl eine Änderung des § 87 Abs. 4 UrhG beabsichtigen, kann dies aus Sicht des Bitkom nur aufkommensneutral erfolgen. Der »gerechte Ausgleich« dient der Kompensation des privatkopiebedingten Nachteils und muss im Sinne von Erwägungsgrund 31 der der InfoSoc-RL 2001/29 in einem angemessenen Verhältnis zum gerechten Ausgleich im Gesamtsystem stehen. Eine Erhöhung des Gesamtvergütungsaufkommens zulasten der (Dritt-)Vergütungsschuldner wäre ohne Nachweis eines signifikanten zusätzlichen, bislang nicht abgebildeten Nachteils systemwidrig und würde die ohnehin hochkomplexen und streitanfälligen Abgabenstrukturen weiter belasten. Eine etwaige Erweiterung des Kreises der Anspruchsinhaber kann daher – wenn überhaupt – nur eine Umverteilung innerhalb des bestehenden Aufkommens (insbesondere durch Anpassungen der Verteilungspläne), nicht aber einen »Aufschlag« auf Geräte- und Speichermedienabgaben rechtfertigen.

## **Anspruchsschuldner (Cloudspeicherdienste)**

Von den Verfassern des Berichts werden unterschiedliche Varianten zur Einbeziehung von Clouddiensten in den Anwendungsbereich der §§ 54 ff. UrhG diskutiert. Bitkom lehnt die Einführung einer gesonderten urheberrechtlichen Vergütungspflicht (»Cloud-Abgabe«) für Cloudspeicherdienste und deren Betreiber weiterhin ab. Eine solche Abgabe wäre weder vom geltenden Recht gedeckt noch unionsrechtlich geboten. Die von der ZPÜ verfolgten Ansätze, Cloudspeicherdienste außerhalb einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage in das Abgabensystem einzubeziehen, sind in den einschlägigen Verfahren gescheitert; alle Klagen wurden abgewiesen (zuletzt BGH, Beschluss vom 17.07.2025 - I ZB 82/24). Damit ist klargestellt, dass die Diskussion nicht eine »bloße Anpassung« innerhalb der bestehenden Systematik betrifft, sondern eine politisch weitreichende Systementscheidung erfordern würde. Sofern jedoch eine Systemdiskussion geführt wird, sollte diese vor allem im Hinblick auf Alternativen zum produktbezogenen System geführt werden (s.o.).

Ein Direktanspruch allein gegen private Cloud-Nutzer erscheint mehr als fragwürdig. Zwar würde diese direkt bei den schrankenprivilegierten Nutzern anknüpfen. Jedoch werden Cloudspeicher in der Breite ganz überwiegend für nicht-urheberrechtliche Zwecke genutzt (eigene Daten, Backups, Kollaboration, Unternehmensdaten, Compliance-Archivierung etc.). Eine undifferenzierte Abgabe würde strukturell zu

Übererfassung und Überkompensation führen. Zudem würde eine Abgabe auf Clouddienste dem europäischen Ziel zuwiderlaufen, europäischen Unternehmen und Behörden den Zugang zu sicheren, nachhaltigen und interoperablen Cloud-Infrastrukturen und -Diensten zu ermöglichen.<sup>16</sup> Wenn vom Gesetzgeber der Ansatz einer nutzerzentrierten Kompensation gewählt werden soll, so muss dieser alle schrankenprivilegierten Nutzungshandlungen erfassen und nicht nur Synchronisationen in der Cloud.

Auch der häufig diskutierte Ansatz, die Betreibervergütung auszuweiten (etwa durch ein neues, an § 54c UrhG angelehntes Betreiber-Modell), überzeugt nicht. Eine solche Betreiberabgabe müsste an das inländische Privatkopievolumen auf Servern bzw. in Cloudumgebungen anknüpfen. Dieses Volumen ist in der Praxis weder datenschutzkonform noch mit vertretbarem Aufwand zuverlässig mess- und nachweisbar, insbesondere angesichts international verteilter Infrastrukturen, Mandantentrennung, Verschlüsselung und dynamischer Speicherarchitekturen. Damit drohen zwangsläufig lange Auseinandersetzungen über Bemessungsgrundlagen, Prüfmechanismen und Auskunftsrechte – mit hohen Transaktionskosten für alle Beteiligten und ohne Gewähr, dass am Ende ein unions- und grundrechtskonformes, verhältnismäßiges Modell steht. Hinzu kommt das Risiko einer Doppelvergütung: Cloudspeicherung ist funktional eng mit Endgeräten verknüpft (Upload, Sync, Backup). Ohne äußerst komplexe, fehleranfällige Abgrenzungen bestünde die Gefahr, dass dieselbe Nutzung sowohl über Geräteabgaben als auch über eine Cloud-Abgabe erfasst wird. Das wäre weder sachgerecht noch vermittelbar, würde Verbraucher und Unternehmen belasten und Rechtsunsicherheit erzeugen.

## **Anspruchsschuldner (Online-Marktplätze)**

Die Verfasser des Berichts führen aus, dass der Vorschlag der ZPÜ, Betreiber von Online-Marktplätzen zu Vergütungsschuldnern zu machen, rechtlich wie praktisch verfehlt ist. Bitkom teilt diese Einschätzung. Der Bundesgerichtshof hat in der Entscheidung »rakuten.de« (BGH, Urteil vom 10.11.2022 - I ZR 10/22) klargestellt, dass ein Online-Marktplatzbetreiber, der Dritten lediglich die Plattforminfrastruktur zur Anbahnung und Abwicklung von Kaufverträgen bereitstellt, weder als Händlerin noch als Importeurin im Sinne der §§ 54, 54b UrhG haftet, solange er die Geräte / Speichermedien nicht selbst erwirbt und weiterveräußert bzw. nicht selbst in den Geltungsbereich einführt oder einführen lässt. Ebenso hat der BGH eine »Erweiterung« des Händlerbegriffs auf Vermittlungsplattformen ausdrücklich abgelehnt und hervorgehoben, dass die Gesetzgebungsgeschichte keinen Anhaltspunkt für eine solche Erstreckung bietet – im Gegenteil: Der Gesetzgeber hat trotz Kenntnis der Bedeutung von Internet-Marktplätzen in den Reformen 2007 und 2017 an der hergebrachten Händlerhaftung innerhalb der Vertriebskette festgehalten. Auch der Einwand, die Anspruchsdurchsetzung gegenüber einer Vielzahl (auch ausländischer) Händler sei aufwändig, trägt nach dem BGH nicht: Ein erhöhter

<sup>16</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/cloud-computing>

Durchsetzungsaufwand steht der unionsrechtlichen Ergebnispflicht nicht entgegen, solange Ansprüche grundsätzlich geltend gemacht werden können.

## **Kodifikation von Monetarisierungskriterien**

Die Verfasser des Berichts führen aus, dass das geltende Recht bei der Bestimmung »angemessener« Vergütungssätze ein strukturelles Defizit aufweist, weil es an tauglichen, normativ belastbaren Monetarisierungskriterien fehlt. Bitkom teilt dabei ausdrücklich die Kernaussage, dass weder eine »Erstverwertungsgebühr« noch eine Lizenzanalogie als verlässlicher Ausgangspunkt taugen: Beide Ansätze scheitern schon daran, dass es für gesetzlich erlaubte Nutzungen typischerweise keinen Marktpreis gibt und dass Erstverwertungsentgelte innerhalb einer Werkkategorie stark variieren, sodass daraus kein tragfähiger pauschaler Bewertungsmaßstab abgeleitet werden kann. Ebenso überzeugt die Rückkehr zu gesetzlich fixierten Vergütungssätzen nicht; die historische Erfahrung zeigt, dass gesetzliche Preislisten weder dauerhaft trennscharf noch konfliktarm sind, innovationsfeindliche Abgrenzungsstreitigkeiten begünstigen und zudem zwangsläufig politisch überformt werden.

Vor diesem Hintergrund kann eine konkrete Abgabenhöhe – und damit die Frage eines tatsächlich eingetretenen, ausgleichspflichtigen Nachteils – nur auf Basis belastbarer, umfassender empirischer Erhebungen bestimmt werden. Erforderlich ist eine Nutzungsstudie, die für den jeweiligen Gerätetyp nicht nur die privatkopierelevanten Nutzungsanteile ermittelt, sondern zugleich systematisch abgrenzt, in welchem Umfang das Gerät für andere, nicht vergütungspflichtige Zwecke genutzt wird. Erst eine solche Gesamtbetrachtung ermöglicht eine sachgerechte, verhältnismäßige und schadensbezogene Bemessung der Vergütung.

### **2.3.2 Änderungen auf verfahrensrechtlicher Ebene (Kap. 5.2.4.2)**

## **Größere verfahrensrechtliche Eingriffe**

Bitkom sieht die grundsätzliche Notwendigkeit systemischer Änderungen (s.o.). Sollte der Gesetzgeber trotz einer Untersuchung von Alternativmodellen (z.B. Steuermodell) zu dem Ergebnis gelangen, dass man am bestehenden produktbezogenen Modell festhalten möchte, verschließt sich Bitkom nicht grundsätzlich größeren verfahrensrechtlichen Änderungen, die auf mehr Geschwindigkeit, Rechtsklarheit und belastbare Entscheidungsgrundlagen bei urheberrechtlichen Abgaben zielen. Gerade weil die gegenwärtige »Verhandlungslösung« in der Praxis mitunter sehr lange Laufzeiten bis zur rechtskräftigen Klärung kennt, kann es sinnvoll sein, über Verfahrensbeschleunigungen, verbindlichere Fristen, bessere empirische Grundlagen und – ggf. – auch über eine stärkere Rolle neutraler Entscheidungsinstanzen nachzudenken. Solche Eingriffe müssen allerdings sorgfältig austariert werden, damit sie nicht lediglich die Konflikte verlagern oder neue Schieflagen erzeugen: Hoheitliche oder kommissionsbasierte Festsetzungen können – je nach Ausgestaltung – in den Sog politischer Opportunitäten geraten, die Anreizstruktur der Beteiligten verzerren und

die notwendige Bindung des gerechten Ausgleichs an den tatsächlich entstandenen Nachteil durch die Schrankenregelungen faktisch schwächen.

Der Rechtsvergleich zeigt zudem, dass Kommissionsmodelle keineswegs automatisch zu »neutraleren« Ergebnissen führen. Besonders deutlich wird dies an Frankreich: Dort ist die Commission copie privée strukturell so zusammengesetzt, dass die Rechteinhaberseite gegenüber Industrie und Verbraucherververtretungen ein deutliches Stimmengewicht hat (12 Vertreter der Berechtigten gegenüber 6 Industrie- und 6 Verbrauchervertretern). Diese Besetzung wird seit Jahren als governanceseitig unausgewogen kritisiert – u.a. durch Industrievertreter und Verbraucherorganisationen – mit dem Befund, dass die Mehrheitsverhältnisse die Festsetzungspraxis und Reformfähigkeit regelmäßig zulasten der Vergütungsschuldner prägen können.

Ob ein »starker Letztentscheider« also tatsächlich eine Besserung bringt, hängt entscheidend von der konkreten Architektur ab: paritätische bzw. ausgewogene Besetzung ohne strukturelle Mehrheit einer Seite, klare gesetzliche Kriterien (insbesondere Nutzungs- und Schadensbezug), Transparenzpflichten, belastbare und überprüfbare Nutzungsstudien und wirksamer Rechtsschutz. Ohne derartige Leitplanken bestünde das Risiko, dass ein Kommissionsmodell nicht befriedet, sondern die Auseinandersetzungen verstetigt – nur eben unter anderen Vorzeichen.

Elementar ist schließlich, dass verfahrensrechtliche Reformen eine praktikable Lösung für offene Rechtsfragen vorsehen. Selbst ein beschleunigtes und akzeptiertes Verfahren zur Tarifiermittlung bleibt wirkungslos, wenn streitig ist, welche Nutzungsarten überhaupt als vergütungspflichtig einzuordnen sind. Verfahrensrechtliche Anpassungen müssen daher Mechanismen enthalten, die eine zügige, verbindliche Klärung solcher Grundsatzfragen ermöglichen und die empirische Ermittlung der maßgeblichen Nutzung nicht »ins Leere laufen« lassen.

## **Mittlere verfahrensrechtliche Eingriffe**

Ein Produktpreis für Geräte oder Speichermedien als primäre Berechnungsgrundlage der Privatkopievergütung ist nicht sachgerecht. Ein preisbezogener Ansatz kann den vom EuGH geforderten Schadensbezug (»harm«) nicht gewährleisten: Der ausgleichende Nachteil ergibt sich – wenn überhaupt – aus tatsächlich privatkopierelevanten Vervielfältigungen, nicht aus dem Marktpreis eines Geräts. Gerade bei heute typischerweise multifunktionalen Geräten (z. B. Smartphones, Computer, Tablets) spiegeln Preis und Leistungsmerkmale überwiegend Funktionen wider, die mit Privatkopien nichts zu tun haben; der Gerätepreis ist daher kein geeigneter Ansatzpunkt für den Schaden der Rechtsinhaber. Ein rein prozentualer Preisansatz birgt folglich die Gefahr offenkundig unangemessener Ergebnisse.

Dies lässt sich an Konvergenzprodukten anschaulich machen: Nähme man – rein illustrativ und ohne damit eine Vergütungspflicht zu unterstellen – ein in ein Kfz integriertes Infotainmentsystem mit Festplatte, würde eine bloße Anknüpfung an den Preis des Gesamtprodukts (z. B. bei einem Fahrzeugpreis von rund 50.000 €) rechnerisch zu Abgaben führen, die ersichtlich außer Verhältnis zu einer etwaigen

privatkopierelevanten Nutzung stünden. Gerade solche Beispiele zeigen, dass eine belastbare empirische Ermittlung der maßgeblichen Nutzung stattfinden müsste. Erforderlich ist eine Nutzungsstudie, die für den jeweiligen Gerätetyp (i) den Anteil einer etwa kopierrelevanten Funktion im Verhältnis zu den übrigen Funktionen und (ii) den tatsächlichen Umfang der Nutzung dieser Funktion für Privatkopien im Sinne der Schrankenbestimmungen bestimmt.

Aus verfahrensrechtlicher Sicht ist des Weiteren der Vorschlag zu begrüßen, Nutzervereinigungen künftig zu berechtigen, empirische Untersuchungen nach § 93 VGG durch die Schiedsstelle durchführen zu lassen. Das würde helfen, einseitige Lock-in-Effekte aufzubrechen und die Vergütungssätze laufend an die tatsächliche Nutzung anzupassen – auch dann, wenn aus Sicht der Vergütungsschuldner eine Überhöhung vorliegt. Andernfalls realisiert sich – wie derzeit – die Gefahr der Verfestigung: Nutzervereinigungen kündigen Gesamtverträge häufig nicht, weil veränderte Nutzungsgewohnheiten praktisch nur in langwierigen Zivilprozessen zur Angemessenheit einer Tarifforderung aufgeklärt werden. Auch die im Bericht angesprochenen Überlegungen zur Kostentragung sind in diesem Zusammenhang konsequent. Weitergehend sollte geprüft werden, ob eine regelmäßige, methodisch konsistente Nutzerstudie (z. B. alle zwei bis drei Jahre) eingeführt werden kann, die die Tarife periodisch anhand des tatsächlichen Privatkopievolumens und des daraus resultierenden Nachteils überprüft.

Ebenso erscheinen Musterfeststellungsverfahren als verfahrensrechtlicher Ansatz grundsätzlich interessant, um zentrale Rechtsfragen (etwa zur Reichweite vergütungspflichtiger Nutzungen) effizient und einheitlich klären zu können. Angesichts der in der Vergangenheit zu beobachtenden sehr intensiven Inanspruchnahme durch Verwertungsgesellschaften (siehe die sehr eindrücklichen einleitenden Aussagen des Generalanwalts Maciej Szpunar in den Schlussanträgen zur Rechtssache C-496/24 – Stichting de ThuisKopie) wäre allerdings darüber nachzudenken, diese Instrumente so auszugestalten, dass nicht parallel eine Vielzahl gleichgelagerter Verfahren angestrengt werden kann (z.B. durch Konzentrations- oder Zulässigkeitsregelungen).

Schließlich ist der Hinweis der Verfasser auf die fehlende Vergleichbarkeit von Nutzerstudien ein wichtiger Punkt. Die Heranziehung von Studienergebnissen aus anderen Mitgliedstaaten kann allerdings lediglich eine grobe Orientierung bieten, weil die Systeme in anderen europäischen Ländern – Bemessungslogik, Tarifstrukturen, Geräteabgrenzungen, Ausnahmen, Erhebungs- und Vollzugspraxis – teils erheblich differieren. Gerade dieser »Flickenteppich« begrenzt die Übertragbarkeit. Umso wichtiger ist es, dass das deutsche Vergütungssystem auf einer methodisch konsistenten und wiederkehrenden empirischen Basis ruht, die die spezifische nationale Rechtslage und Marktstruktur zuverlässig abbildet.

## **Kleinere verfahrensrechtliche Anpassungen**

Die Verfasser des Berichts führen zutreffend aus, dass der Ausgang des beim EuGH anhängigen Vorabentscheidungsverfahrens zu den unionsrechtlichen Grenzen der vom BGH entwickelten Vermutung bei Lieferungen an gewerbliche Endabnehmer für

Anpassungen im System von zentraler Bedeutung sein wird. Aus Sicht des Bitkom sollte der Umgang mit dieser Rechtsprechung – und möglicher gesetzgeberischer Anpassungsbedarf – Gegenstand einer separaten, vertieften Untersuchung sein. Dies gilt umso mehr, als nach unserer Einschätzung vieles dafür spricht, dass der EuGH die bislang sehr weitgehende Vermutungswirkung als nicht richtlinienkonform einstufen wird. Vor diesem Hintergrund erscheint es verfehlt, im Vorgriff auf die EuGH-Entscheidung punktuelle Eingriffe im Gesetz vorzunehmen.

Was die Überlegungen zu alternativen Spruchkörpern angeht, sehen wir – im Einklang mit den Verfassern – keinen unmittelbaren Mehrwert darin, das Verfahren auf das Bundespatentgericht zu verlagern oder dafür sogar die Verfassungszuständigkeiten zu ändern. Üblicherweise besteht unter streitigen Parteien Einigkeit darüber, dass komplexe, technisch und ökonomisch geprägte Vergütungsstreitigkeiten vor möglichst sachkundigen, spezialisierten Spruchkörpern geführt werden. Dies ist bei der Schiedsstelle nach dem VGG nach unserer Erfahrung der Fall; an ihrer Zuständigkeit und obligatorischen Anrufung sollte daher festgehalten werden. Wir stimmen den Verfassern darin zu, dass – sollte es etwa aufgrund verfahrensrechtlicher Anpassungen zu einem deutlich höheren Geschäftsanfall kommen – eine Aufstockung auf zwei Kammern nach § 124 Abs. 3 VGG erwogen werden kann, um Verfahrensstaue zu vermeiden.

Uneingeschränkt befürwortet Bitkom den Vorschlag, sämtliche Entscheidungen der Schiedsstelle zu veröffentlichen, sofern sichergestellt ist, dass diese vorab vollständig und sorgfältig anonymisiert werden. Eine solche Publikationspflicht würde die Transparenz erhöhen, die Gleichbehandlung am Markt fördern und die Vorhersehbarkeit der Rechtsanwendung verbessern, ohne die Verfahrensbeteiligten in schutzwürdigen Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen bloßzustellen. Dagegen halten wir eine stärkere formelle Einbindung von Verbraucherverbänden in die Schiedsstellenstruktur – über die bereits bestehende justizförmige, neutrale Besetzung hinaus – nicht für erforderlich. Solange die Schiedsstelle ihre Funktion als unabhängige, fachkundige Instanz erfüllt, besteht aus unserer Sicht kein Bedarf, die Balance durch eine zusätzliche Interessenvertretung zu verschieben.

Die weiteren Überlegungen zur Ausweitung von Vermutungsregeln und insbesondere zur Absenkung der Hürden für Sicherheitsleistungen weist Bitkom hingegen klar zurück. Schon die Einführung der heutigen Sicherheitsleistungsregelung in § 107 VGG war im damaligen Gesetzgebungsverfahren hoch umstritten; aus unserer Sicht geht die aktuelle Rechtslage bereits jetzt sehr weit zulasten der (Dritt-)Vergütungsschuldner. Eine noch weitergehende Ausgestaltung, nach der Sicherheitsleistungen auf bloßer Schätzung von Stückzahlen, Umsätzen oder Marktanteilen basieren könnten, lehnen wir ab. Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Sicherheitsleistungen in Zeiten ohne bestehende Gesamtverträge ein erhebliches wirtschaftliches Druckpotenzial entfalten. Die Gefahr, dass Verwertungsgesellschaften ein solches Instrument als Hebel in Verhandlungen missbräuchlich einsetzen, ist real und wird durch eine Abstützung auf Schätzungen weiter verschärft.

## 2.4 Kombinationsoptionen im Verhältnis gesetzlicher und individueller Vergütung (Kap. 5.2.5)

Die Verfasser des Berichts zeigen zutreffend auf, dass sich im Bereich digitaler Privatkopien Überschneidungen zwischen gesetzlicher Vergütung und individueller Lizenzierung ergeben können und dass die unionsrechtlichen Vorgaben (insbesondere die Rechtssache Stichting de ThuisKopie) für die weitere Ausgestaltung dieses Verhältnisses maßgeblich sein werden. Aus Sicht des Bitkom sollte der Ausgang dieses wichtigen Verfahrens einer gesonderten, vertieften Analyse vorbehalten bleiben. Unabhängig davon ist für uns jedoch ein zentraler Grundsatz nicht verhandelbar: Wo für eine konkrete Nutzung ein individuelles Entgelt gezahlt wird, darf daneben keine zusätzliche pauschale Vergütung anfallen.

Das gilt nach unserer Auffassung unabhängig davon, ob die Nutzung als solche im Anwendungsbereich einer Schrankenregelung liegt oder nicht. Entscheidend ist, dass der Rechtsinhaber für diese Nutzung bereits eine Einzelvergütung erhält. Jede zusätzliche Belastung über eine Geräte- oder Speichermedienabgabe würde in solchen Fallkonstellationen zu einer Überkompensation führen, die Erwägungsgrund 35 der InfoSoc-Richtlinie gerade ausschließen will. Mehr noch: Wenn Doppelvergütungen strukturell toleriert werden, verliert das System seinen schadensbezogenen Charakter und droht zu einem allgemeinen Einnahmeargument zu werden. Genau das ist unionsrechtlich ausgeschlossen, weil der »gerechte Ausgleich« kein Selbstzweck ist, sondern ausschließlich der Kompensation eines tatsächlich entstehenden, privatkopiebedingten Nachteils dienen darf.

Je mehr Vervielfältigungen faktisch individualvertraglich lizenziert werden, desto weniger liegt ein »Marktversagen« vor, das eine gesetzliche Schranke überhaupt rechtfertigen könnte – und desto konsequenter muss das gesetzliche Vergütungssystem zurücktreten. Das vom Gesetzgeber des 2. Korbs intendierte System »kommunizierender Röhren« zwischen Individuallizenzierung und Geräteabgabe kann nur dann stimmig funktionieren, wenn individuell vergütete Nutzungen weder nochmals in der Bemessungsgrundlage der Pauschalvergütung mitgezählt noch mittelbar über pauschale Annahmen abgeschöpft werden.

Dasselbe muss gelten, wenn Urheberinnen, Urheber und Leistungsschutzberechtigte bewusst auf eine Vergütung verzichten. Dies ist insbesondere im Bereich von Creative Commons und vergleichbarer Open-Content-Lizenzen gelebte Praxis: Den Autoren und Rechteinhabern ist dort die möglichst weite Verbreitung, Nutzung und Weiterverarbeitung ihrer Inhalte wichtiger als eine zusätzliche Vergütung. Würden in diesen Konstellationen gleichwohl pauschale Vergütungen erhoben, würde dies den ausdrücklichen Willen der Betroffenen missachten und Verwertungsgesellschaften würden für Nutzungen Einnahmen erzielen, für die die Rechtsinhaber gerade keine monetäre Beteiligung wünschen.

Bitkom vertritt mehr als 2.300 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. 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, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. 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 leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

#### Herausgeber

Bitkom e.V.  
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

#### Ansprechpersonen

Markus Scheufele | Leiter Recht  
T 030 27576-154 | [m.scheufele@bitkom.org](mailto:m.scheufele@bitkom.org)

Friederike Michael | Referentin Digital Content & Recht  
T 030 27576-099 | [f.michael@bitkom.org](mailto:f.michael@bitkom.org)

#### Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Intellectual Property  
AK Urheberrechtliche Abgaben

#### Copyright

Bitkom 2026

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.