

16.06.04

Antrag
des Landes Hessen

**Entschließung des Bundesrates zur Förderung des Ehrenamtes
durch Änderung urheberrechtlicher Vorschriften**

Der Hessische Ministerpräsident

Wiesbaden, den 14. Juni 2004

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dieter Althaus

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Hessische Landesregierung hat beschlossen, dem Bundesrat die anliegende

**Entschließung des Bundesrates zur Förderung des Ehrenamtes durch
Änderung urheberrechtlicher Vorschriften**

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der Bundesratssitzung am 9. Juli 2004 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

Roland Koch

Entschließung des Bundesrates zur Förderung des Ehrenamtes durch Änderung urheberrechtlicher Vorschriften

Der Bundesrat möge beschließen:

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung von § 52 des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) und von § 13 des Gesetzes über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (WahrnG) mit dem Ziel einzuleiten, die Belastungen des ehrenamtlichen Bürgerengagements durch Urhebervergütungen und den durch Verwertungsgesellschaften verursachten Verwaltungsaufwand zu verringern.

Begründung:

1. Die Initiative hat das Ziel, das ehrenamtliche Engagement in unserer Gesellschaft zu fördern. Gut ein Drittel aller Bundesbürger über 14 Jahren ist ehrenamtlich aktiv. Sie engagieren sich freiwillig und unentgeltlich in zahlreichen Vereinen, Nachbarschaftshilfen, Selbsthilfegruppen und freiwilligen Diensten - sei es im kulturellen, sozialen, kirchlichen, politischen und sportlichen Bereich oder im Katastrophen- und Brandschutz. Es ist in hohem Maße dieses persönliche und freiwillige Engagement, das die Gesellschaft lebendig und lebenswert macht. Unser Gemeinwesen profitiert von der Mitwirkung und Mitgestaltung seiner Bürgerinnen und Bürger. Die Vielzahl und Vielfalt des ehrenamtlichen Engagements sind entscheidend für die Lebensqualität unserer freiheitlichen Gesellschaft. Ohne dieses bürgerschaftliche Engagement wäre diese Gesellschaft kälter und ärmer. Ehrenamtliches Engagement prägt entscheidend unsere soziale Kultur. Die gesellschaftliche und karitative Arbeit von Kirchen, Feuerwehren, Selbsthilfegruppen, Hilfsdiensten und Sportvereinen fördert Verantwortungsbereitschaft und Verständnis füreinander. Durch ihren altersübergreifenden Ansatz wird ein wichtiger Beitrag zur Verhinderung von Entsolidarisierung in der Gesellschaft geleistet. Ehrenamtliches Engagement ist aber auch Ausdruck von Subsidiarität. Schon lange ist offensichtlich, dass der Staat allein nicht alle gesellschaftlichen Aufgaben übernehmen kann. Zum einen lässt die Lage der öffentlichen Haushalte keinen Spielraum für die Ausweitung von Sozialleistungen. Zum anderen ist ein staatliches Sicherungssystem nicht in der Lage, Nähe und Mitgefühl zu vermitteln.

2. Das geltende Urheberrecht erschwert das ehrenamtliche Engagement in gravierender Weise. Wenn im Rahmen von ehrenamtlich ausgerichteten Wohltätigkeitsveranstaltungen (beispielsweise Seniorennachmittage oder Jugendtreffs) urheberrechtlich geschützte Werke - wie etwa zeitgenössische Musik - aufgeführt werden, muss eine urheberrechtliche Vergütung entrichtet werden. Nach geltendem Urheberrechtsgesetz sind Musikdarbietungen auf einer öffentlichen Veranstaltung grundsätzlich vergütungspflichtig. Von diesem Grundsatz gibt es im Gemeinwohlinteresse nur eine eng begrenzte Ausnahme. Nach § 52 Abs. 1 UrhG entfällt die Vergütungspflicht, wenn folgende Voraussetzungen – kumulativ - erfüllt sind:

- Es muss sich um Veranstaltungen der Jugendhilfe, der Sozialhilfe, der Alten- und Wohlfahrtspflege, der Gefangenenbetreuung oder um Schulveranstaltungen handeln,
- die nach ihrer sozialen oder erzieherischen Zweckbestimmung nur einem bestimmt abgegrenzten Personenkreis zugänglich sind und
- keinem Erwerbszweck des Veranstalters oder eines Dritten dienen und
- darüber hinaus von den Besuchern weder ein Entgelt genommen wird noch
- auftretende Künstler ein Honorar erhalten.

Beim Fehlen auch nur einer Voraussetzung ist die Veranstaltung der zuständigen Verwertungsgesellschaft anzuzeigen und es sind Gebühren zu entrichten. Hinzu kommt, dass § 52 Abs. 1 UrhG in der wissenschaftlichen Literatur und der Rechtsprechung sehr eng ausgelegt wird (vgl. Schrickler/Melichar, Urheberrecht,

2. Aufl., § 52 Rdn. 7 und Möhring/Nicolini/Waldenberger, Urheberrechtsgesetz, 2. Aufl., § 52 Rdn. 6 jeweils m.w.N.). Zu dem Tatbestandsmerkmal „bestimmt abgegrenzter Personenkreis“ in § 52 Abs. 1 Satz 3 UrhG wird die Meinung vertreten, die Vergütungsfreiheit entfalle bereits dann, wenn zu einem „Bunten Abend“ im Altenheim, den die Bewohner selbst gestalten, auch deren Angehörige eingeladen werden (vgl. Fromm/Nordemann, Urheberrecht, 9. Aufl., § 52 Rdn. 7). Das führt zu untragbaren Ergebnissen und lässt das soziale Anliegen der Ausnahmenvorschrift praktisch leer laufen (in diesem Sinne auch Dreier/Schulze, UrhG, § 52 Rdn. 14).

3. Abgestellt werden kann dieser Missstand nur durch eine Änderung des Urheberrechtsgesetzes durch den Bundesgesetzgeber. Die Vorschrift des § 52 UrhG ist so präzise zu fassen, dass ihr entgegen den einengenden Stimmen in der juristischen Literatur und Rechtsprechung eine umfassendere Bedeutung im Bereich ehrenamtlich und altruistisch ausgeübter Veranstaltungen zukommt. Bereits die geringfügige Änderung des § 52 Abs. 1 Satz 3 UrhG durch die Streichung des letzten Halbsatzes "sofern sie nach ihrer sozialen und erzieherischen Zweckbestimmung nur einem bestimmt abgegrenzten Kreis von Personen zugänglich sind", würde zu einer wünschenswerten Klarstellung führen. Dann wären Veranstaltungen der Jugendhilfe, der Sozialhilfe, der Alten- und Wohlfahrtspflege, der Gefangenenbetreuung sowie Schulveranstaltungen in angemessenem Umfang als bisher gebührenfrei.

Der angestrebten Gesetzesänderung steht das Eigentumsrecht der Urheber aus Art. 14 Grundgesetz (GG) nicht entgegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 79, 29, 40 – Justizvollzugsanstalten) hat der Gesetzgeber bei der Inhaltsbestimmung des geistigen Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) einen verhältnismäßig weiten Ermessensspielraum. Richtschnur für die inhaltliche Ausgestaltung ist insbesondere das Wohl der Allgemeinheit (Art. 14 Abs. 2 GG). Der Bundesverfassungsgericht hat vor diesem Hintergrund die Unentgeltlichkeit von öffentlichen Wiedergaben geschützter Werke in Justizvollzugsanstalten für eine zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentumsrechts von Urhebern gewertet. Eine Schlechterstellung des geistigen Eigentums im Verhältnis zum Sacheigentum tritt ebenfalls nicht ein. Auch das Sacheigentum ist im Hinblick auf seine Sozialpflichtigkeit vielfältigen Beschränkungen unterworfen. So wird beispielsweise das Grundeigentum der Waldbesitzer durch das Waldbetretungsrecht (§ 14 BWaldG) im Erholungsinteresse der Allgemeinheit in erheblichem Umfang entschädigungslos eingeschränkt.

Einer Änderung des § 52 UrhG stünde auch die Richtlinie 2001/29/EG vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 167/10) im Grundsatz nicht entgegen. Die Schrankenregelung des Art. 5 Abs. 3 lit. o der Richtlinie schreibt den Status quo in den Mitgliedsstaaten nicht fest. Die originäre und eigenständige Kulturhoheit erlaubt den einzelnen Mitgliedstaaten, bestehende nationale Schranken des Urheberrechts nicht nur beizubehalten, sondern auch, sie zumindest maß-

voll zu erweitern (vgl. Schippan, Die Harmonisierung des Urheberrechts in Europa im Zeitalter von Internet und digitaler Technologie, S. 177 ff.).

4. Die Änderung des § 52 UrhG allein reicht jedoch zur Förderung des Ehrenamtes nicht aus. Für die Veranstalter im ehrenamtlichen Bereich (beispielsweise Sportvereine und Feuerwehren), die nicht unter die Privilegierung des § 52 UrhG fallen, belastet neben der Gebührenpflicht vor allem der Verwaltungsaufwand, den sie wegen Melde- und Abrechnungspflichten erbringen müssen.

Die Urheberrechte werden aufgrund des Gesetzes über Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (WahrnG) in erster Linie von Verwertungsgesellschaften für die Urheber ausgeübt. Im Bereich der Musikdarbietungen ist das die Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA). Nach § 13 a WahrnG ist ein Veranstalter verpflichtet, vor der Veranstaltung die Genehmigung der GEMA einzuholen und nach der Veranstaltung eine Aufstellung über die bei der Veranstaltung benutzten Werke zu übersenden. Kommt ein Veranstalter dieser Pflicht nicht nach, kann die GEMA nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung als „Strafe“ die doppelte Tarifgebühr verlangen (vgl. Schrickler/Wild a.a.O. § 97, Rdn. 64 m.w.N.). Insgesamt ist die geltende Gesetzeslage für das ehrenamtliche Engagement bürokratisch sehr belastend. Die Auseinandersetzung mit der GEMA erfordert einen Verwaltungsaufwand, der die Arbeitskraft, die im karitativen Bereich dringend gebraucht wird, unnötig bindet und der darüber hinaus abschreckend wirkt, so dass ehrenamtliches Engagement nicht nur behindert, sondern auch verhindert wird.

Zwar sieht § 13 Abs. 3 Satz 4 WahrnG vor, dass die Verwertungsgesellschaft bei der Tarifgestaltung und bei der Einziehung der tariflichen Vergütung auf religiöse, kulturelle und soziale Belange der zur Zahlung der Vergütung Verpflichteten einschließlich der Belange der Jugendpflege angemessen Rücksicht nehmen soll. Hierbei handelt es sich aber um eine Sollvorschrift. Die Einhaltung dieser Sollvorschrift kann der Zahlungspflichtige nicht erzwingen (vgl. Fromm/Nordemann a.a.O. § 13 WahrnG, Rdn. 7). Das Deutsche Patent- und Markenamt in München hat als Aufsichtsbehörde zwar darüber zu wachen, dass die Verwertungsgesellschaften ihre gesetzlichen Verpflichtungen einhalten. Seine

Einflussmöglichkeit ist aber sehr begrenzt (vgl. Schrickler/Reinbothe a.a.O. § 19 WahrnG, Rdn. 2).

Die notwendige Entlastung der Ehrenamtlichen von Melde- und Abrechnungspflichten kann dadurch erreicht werden, dass bezüglich der Einziehung der Vergütung die GEMA gesetzlich verpflichtet wird, pauschale Abgeltungsvereinbarungen abzuschließen. Als Lösung kommt hier in Betracht, im Anschluss an § 13 Abs. 3 Satz 4 WahrnG eine generelle Pflicht der Verwertungsgesellschaften zum Abschluss von pauschalen Abgeltungsvereinbarungen im Hinblick auf ehrenamtlich Tätige festzuschreiben (einseitiger Kontrahierungszwang). Die Pauschalierung in Verbindung mit der Abgeltung für einen bestimmten Zeitraum ließe die aufwändigen Einzelanmeldungen und Einzelabrechnungen entfallen. Als Vertragspartner, gegenüber denen ein Kontrahierungszwang besteht, sind neben privatrechtlichen Verbänden und Körperschaften des öffentlichen Rechts auch Kommunen, Landkreise, Bundesländer oder der Bund für bestimmte oder alle ehrenamtlich Tätigkeiten innerhalb ihres Gebiets zuzulassen. Eine solche Regelung würde es ermöglichen, dass beispielsweise eine Gemeinde für alle ehrenamtlich ausgerichteten Veranstaltungen innerhalb ihres Gemeindegebiets pro Jahr eine pauschale Nutzungsvergütung an die GEMA zahlt. Die vorgeschlagene Lösung gibt den Verbänden und Gebietskörperschaften ein Instrument an die Hand, das sie zur Förderung des Ehrenamtes einsetzen können, wobei es ihrer freien Entscheidung unterfällt, ob sie das Instrument auch benutzen.

Durch die Pauschalierung geht der GEMA auch kein Gebührenaufkommen verloren. Aufgrund ihres Datenbestandes weiß die GEMA heute, wie viele Gebühren sie in einen bestimmten Gebiet einnimmt. Diese Zahlen kann sie zur Grundlage von Pauschalen machen. Daneben ist es ihr unbenommen, stichprobenartige Erhebungen durchzuführen.