

Associate Professor Dr. Christian Handke\*

## **ERWEITERTE KOLLEKTIVE LIZENZEN IM URHEBERRECHT – FUNKTIONEN, WIRKUNG UND BEWERTUNG**

Beitrag auf Grundlage eines Vortrags im Rahmen des Online-Symposiums „Erweiterte Kollektive Lizenzen im Urheberrecht“ des Instituts für Urheber- und Medienrecht am 11.2.2022 in München

*Effiziente Transaktionsdienstleistungen sind eine wichtige Voraussetzung für leistungsfähige und wettbewerbsfähige Urheberrechtsindustrien. Eine wesentliche Funktion von kollektiven Verwertungsgesellschaften (VG) ist es, solche Dienstleistungen bei der Lizenzierung von Urheberrechten bereitzustellen. Dieser Artikel entwickelt eine Struktur zur Bewertung von „erweiterten kollektiven Lizenzen“ (EKL) aus ökonomischer Sicht. Bei EKL wird der Geltungsbereich von Sammellizenzierungen oder das Mandat einer VG durch staatliche Regulierung auch auf Rechteinhaber ausgeweitet, welche die VG nicht explizit beauftragt haben, ihre Rechte direkt oder indirekt über eine Vertretungsvereinbarung auszuüben. EKL oder sehr ähnliche Maßnahmen bestehen bereits in praktisch allen EU/EWR-Mitgliedsstaaten. Aus ökonomischer Sicht werfen EKL dabei grundlegende Fragen auf. Wann funktionieren Märkte besser, wenn Marktteilnehmer in ihrer Vertragsfreiheit eingeschränkt werden? Oder unter welchen Umständen lohnt sich zumindest der Aufwand öffentlicher Mittel, Marktteilnehmer zu bestimmten Verhaltensweisen anzuregen? Der Artikel legt wesentliche Aspekte von Zielkonflikten bei EKL dar und zieht ein vorsichtig optimistisches Fazit für den weiteren Einsatz von EKL*

---

\* Der Autor ist Associate Professor of Cultural Economics an der Erasmus University Rotterdam. Er bezieht sich in diesem Artikel vielfach auf gemeinsame Arbeiten für die Europäische Kommission mit Oleksandr Bulayenko (IViR, University of Amsterdam und CEIPI, University of Strasbourg), Stef van Gompel, Joost Poort, Joao-Pedro Quintais (alle IViR, University of Amsterdam), sowie Roel Peeters und David Regeczi (Ecorys). Siehe: *Bulayenko/Gompel/Handke/Peeters/Poort/Quintais/Regeczi*, Study on Emerging Issues on Collective Licensing Practices in the Digital Environment: Final Report, 2021. Alle Meinungsäußerungen, Fehler und Oberflächlichkeiten bezüglich juristischer Begrifflichkeiten und Feinheiten liegen in der alleinigen Verantwortung des Autors. Der Autor ist sehr dankbar für das Einverständnis der Mitautoren an obengenannter Studie zu diesem weiterführenden Artikel, sowie für hilfreiche Kommentare von den Teilnehmern des Symposiums.

## I. Einführung

Ökonomische Denkmodelle spielen häufig eine Rolle in Debatten zur zielgerichteten Weiterentwicklung des Urheberrechtssystems.<sup>1</sup> Das gilt auch für die Regulierung von Verwertungsgesellschaften und das spezifische Mittel der kollektiven Lizenzvergabe mit erweiterter Wirkung, oder etwas kürzer „erweiterter kollektiver Lizenzen“. Die Erweiterung der Wirkung besteht darin, dass per öffentlicher Regelung der Geltungsbereich von Sammellizenzierungen oder das Mandat einer VG auch auf Rechteinhaber ausgeweitet wird, welche die VG nicht explizit beauftragt haben, ihre Rechte direkt oder indirekt über eine Vertretungsvereinbarung auszuüben.

Aus ökonomischer Sicht werfen EKL grundlegende Fragen auf. Funktionieren Märkte besser, wenn Marktteilnehmer in ihrer Vertragsfreiheit eingeschränkt werden? Oder lohnt sich zumindest der Aufwand öffentlicher Mittel, Marktteilnehmer zu bestimmten Verhaltensweisen anzuregen? Nach einer typischen Einführung in wirtschaftswissenschaftliches Denken, wie sie seit Jahrzehnten gelehrt wird, heißt die intuitive Antwort zunächst eher „Nein“. Schließlich betonen die Wirtschaftswissenschaften den gesellschaftlichen Nutzen weitgehend freier Entscheidungen und eigenverantwortlichen Handelns, die durch EKL eingeschränkt werden.<sup>1</sup> Andererseits werden EKL gelegentlich angewendet, und es ist ein weiterer Grundsatz in den Wirtschaftswissenschaften, die Gestaltung solcher Institutionen zunächst als rationale Antwort auf spezifische Umstände zu verstehen.

---

<sup>1</sup> „Urheberrechtssystem“ bezeichnet im Folgenden alle privaten und öffentlichen Institutionen und Maßnahmen zur Festlegung, Durchsetzung, Verwaltung und Vermarktung exklusiver Rechte an urheberrechtlich geschützten Werken. Zudem lassen sich praktisch alle Überlegungen auf die verwandten Leistungsschutzrechte anwenden.

<sup>1</sup> Dies ergibt sich aus den häufig nützlichen, vereinfachenden Annahmen in der grundlegenden Ökonomik. Erstens verfügt demzufolge jeder Marktteilnehmer über eigene Informationen zu ihrer Situation, die sonstigen Akteuren – zum Beispiel dem Gesetzgeber oder der Verwaltung – nicht vollständig zugänglich sind. Zweitens, haben nur Marktteilnehmer selbst vollständige Anreize, bestmögliche Lösungen für sich zu entwickeln, da sie selbst direkt betroffen sind. Drittens entwickeln sich in funktionierenden Märkten aus den vielen, mehr oder weniger fehlerhaften Einzelentscheidungen eigenständiger Akteure bessere Lösungen als durch zentralisierte Kontrolle. Fehler werden stetig durch Marktauswahl und Lernprozesse ausgemerzt, während sich zielführendes Verhalten und sinnvolle Neuerungen verbreiten. Die Stärke von dezentralisierten Entscheidungen in Märkten besteht dabei besonders in der besseren Anpassungsleistung an verschiedene und veränderliche Umstände. Gehen wir davon aus, dass Anbieter und Nutzer kreativer Werke in sozialen Marktwirtschaften sich selten in verzweifelten Notlagen befinden, besteht demzufolge auch bezüglich EKL Grund zur Skepsis, dass diese mehr nutzen als schaden.

Dieser Artikel setzt sich mit diesem Spannungsverhältnis auseinander und entwickelt eine fortgeschrittenere Struktur zur EKL-Bewertung aus ökonomischer Sicht. (Juristische Feinheiten deckt dieser durch einen Ökonomen verfasste Artikel kaum ab.) Abschnitt II stellt allgemeine Marktbedingungen vor. Abschnitt III legt die Rationalisierung von VGs als Anbieter relativ effizienter Transaktionsdienstleistungen dar. Abschnitt IV geht auf die Zielkonflikte ein, die bei Sammellizenzen bestehen (Kosten und Nutzen für betroffene Akteure). Abschnitt V beschreibt die Folgen unvollständiger Teilnahme an durch VGs verwalteten Sammellizenzen, denen EKL entgegenwirken. Abschnitt VI diskutiert und bewertet auf dieser Grundlage verschiedene Optionen, die bei EKL bestehen. Abschnitt VII zieht ein vorsichtig optimistisches Fazit für den weiteren Einsatz von EKL.

## II. Marktbedingungen

Urheberrechtsindustrien lassen sich durch einige grundlegende Marktbedingungen charakterisieren.<sup>2</sup> Erstens bestehen bei der Schaffung neuer, urheberrechtlich geschützter Werke (UGW) Entwicklungskosten. Bei aller intrinsischen Motivation vieler Werkschaffender müssen sie doch die Ressourcen bereitstellen, um diese Entwicklungskosten zu decken und nachhaltig arbeiten zu können. Dagegen sind die marginalen Bereitstellungskosten, um bereits bestehende Werke zusätzlichen Nutzern zur Verfügung zu stellen, normalerweise gering. Zweitens sind UGW in hohem Maße ausdifferenziert: Geringe Unterschiede können einen großen Unterschied in der Wertschätzung machen, und es gibt in jeder Produktkategorie in der Regel eine große Zahl von Werken, die keine perfekten, aber doch recht gute Substitute füreinander sind. Durch das Angebot vielfältiger guter Substitute (anderer Werke) fällt die Zahlungsbereitschaft einzelner Nutzer für nicht-exklusiven Zugang zu einem spezifischen UGW oft gering aus. Zudem haben UGW aufgrund der großen Auswahl ähnlicher Werke die Eigenschaften von Erfahrungsgütern; das heißt Nutzer treffen eine Auswahl, ohne annähernd vollständige Informationen zu den fraglichen Werken und der Vielzahl an Alternativen. Drittens unterscheiden sich Nutzer geschützter Werke nicht nur in ihren Vorlieben. Mit der Zeit verändern einzelne Nutzer auch ihre Vorlieben, zum Beispiel weil sie neue und unerwartete Erfahrungen wertschätzen, oder weil sie durch die Nutzung dazulernen. Viertens sind viele UGW nicht-rivalisierend im Konsum, sodass kaum technische Hindernisse bestehen, viele Nutzer gleichzeitig zu bedienen. Fünftens ist

---

<sup>2</sup> *Caves*, *Creative industries: Contracts between art and commerce*, 2000; *Blaug* *Journal of Economic Surveys* 2001, 123; *Handke/Dalla Chiesa* *Journal of Cultural Economics* 2022, im Erscheinen.

es für UGW oft kostspielig, exklusive Nutzungsrechte durchzusetzen: unautorisierte Nutzung ist gängig und nur mit großem Aufwand zu unterbinden.

Aus diesen Marktbedingungen ergeben sich drei Einsichten. Erstens bestehen in Märkten für UGW viele gegenseitig vorteilhafte Transaktionen, zumindest unter der Annahme sehr geringer Kosten, diese Transaktionen abzuwickeln. Schließlich sind die sonstigen marginalen Bereitstellungskosten (also die minimal akzeptablen Preise für Anbieter) gering. Zweitens bestehen in UGW-Märkten relativ hohe Transaktionskosten: Such-, Verhandlungs-, Monitoring-, und Durchsetzungskosten, die beim Handel anfallen. Einerseits fällt pro Transaktion ein relativ hoher Aufwand im Vergleich zu den Bereitstellungskosten an. Andererseits sind die gesamten Transaktionskosten im Markt hoch, da viele Nutzer es im Zeitverlauf wertschätzen, Zugang zu Werken unterschiedlicher Anbieter zu erhalten. Drittens sind Transaktionskosten ein Grund für Marktversagen, sodass aus wohlfahrtökonomischer Sicht Zweifel angebracht sind, ob bei UGW weitgehend unregelte Märkte gesamtgesellschaftlich günstige Ergebnisse erbringen.

### **III. Verwertungsgesellschaften als Mittler<sup>3</sup>**

Die Grafiken 1a und b illustrieren schematisch zwei Situationen, eine mit direkten Transaktionen zwischen Anbietern/Rechteinhabern und Nutzern und eine, in der ein zentraler Mittler alle Transaktionsdienstleistungen für die Marktteilnehmer erbringt. Bei direkten Transaktionen (Grafik 1a) fallen potenziell viele Transaktionen an. Jeder Marktteilnehmer kann mehrere direkte Transaktionspartner haben, und muss jeweils angemessene Vertragsbedingungen entwickeln, aushandeln, befolgen und durchsetzen.

Im Prinzip bestehen drei Möglichkeiten, die dabei anfallenden Transaktionskosten zu verringern. Erstens können Transaktionen gebündelt werden. Bündelung bedeutet, dass Nutzungsrechte mehrerer Werke von mehreren Rechteinhabern durch eine einzige Transaktion gehandelt werden, was die Anzahl der einzelnen Transaktionen verringern kann. Zweitens können Transaktionen standardisiert werden. Wenn zum Beispiel viele Werke zu einheitlichen, weithin bekannten Preisen und sonstigen Bedingungen angeboten werden, verringern sich Such-, und Verhandlungskosten pro Transaktion. Schließlich bietet digitale IKT heute viele neuartige

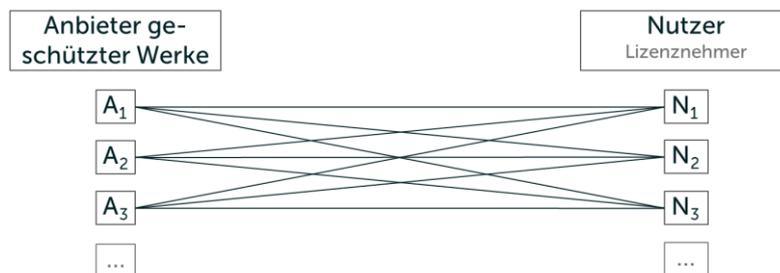
---

<sup>3</sup> Zur Ökonomik von Verwertungsgesellschaften siehe: *Besen/Kirby/Salop* Virginia Law Review 1992, 383; *Wallis/Baden-Fuller/Kretschmer/Klimis* European Journal of Communication 1999, 5; *Watt*, Copyright and Economic Theory, 2000; *Handke/Towse* IIC 2007, 937; *Watt/Handke*, Handbook on the Economics of Copyright, 2014, S. 179.

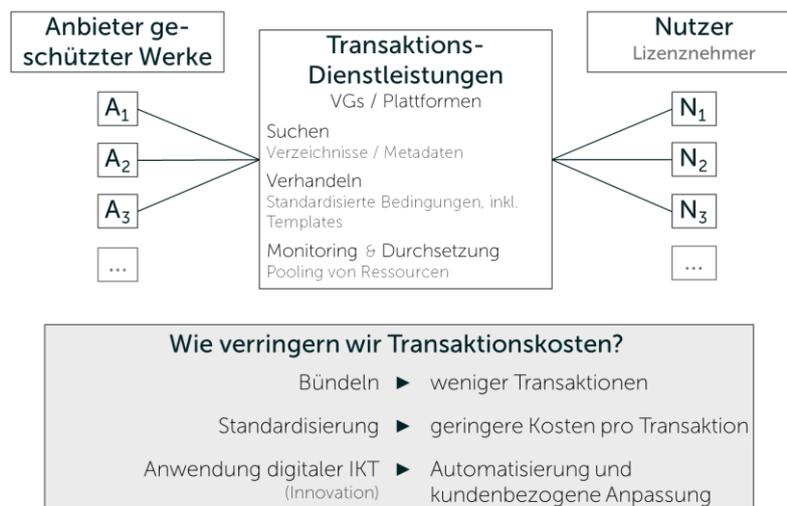
Möglichkeiten, Transaktionen und die zugrundeliegenden Prozesse und Verträge zu automatisieren und bei relativ geringem Aufwand kundenbezogene Anpassungen zu ermöglichen.

Grafiken 1a und 1b: Ein schematischer Vergleich von direkter Lizenzierung und Sammellizenzierung

1a: Direkte Lizenzierung



Grafik 1b: Sammellizenzierung



Im konkreten Fall kollektiver Sammellizenzierung durch VGs verändern sich daher die Transaktionen und Transaktionskosten. VGs bündeln Transaktionen, sodass im Extremfall jeder UGW-Anbieter (Rechteinhaber) und jeder Nutzer nur einen direkten Transaktionspartner hat (die VG), auch wenn sie letztendlich mit vielen anderen Marktteilnehmern in einen vermittelten Austausch treten. VGs bieten Verzeichnisse von Werken und Metadaten an, was Suchkosten verringern hilft. VGs entwickeln standardisierte Preise und Nutzungsbedingungen und setzen diese relativ effektiv durch, insbesondere wenn eine VG alleiniger Anbieter der entsprechenden

Rechte ist. Historisch sind VGs oft auf Betreiben von Rechteinhabern entstanden, um ihre exklusiven Rechte effektiver durchsetzen. Die Überwachung (Monitoring) unautorisierter Nutzung von UGWs und die Durchsetzung von Urheberrechten ist für einzelne Rechteinhaber mit hohem Aufwand verbunden. VGs können dies oft effektiver gestalten, zum Beispiel wenn sie die Playlist einer Radiostation einmal für alle Rechteinhaber auswerten. Zudem können VGs aufgrund ihrer umfassenden Informationen zum Gesamtmarkt relativ effektiv eine kundenbezogene Anpassung betreiben. Insgesamt kann all dies die durchschnittlichen Transaktionskosten verringern oder die kostenbezogene Qualität von Transaktionen erhöhen. Wünschenswerte Folgen einer effektiven Vermittlung durch kollektive Rechteverwertung/Sammellizenzierung sind daher, dass wegen geringerer Transaktionskosten mehr Nutzer vielfältigere Werke legal und zu akzeptablen Bedingungen nutzen können, dass mehr Rechteinhaber in der Lage sind, ihre Angebote kostendeckend zu vermarkten, und dass sich die Wertschöpfung insgesamt erhöht.

Darüber hinaus verhandeln VGs häufig gleichzeitig für sehr viele Rechteinhaber die Lizenzbedingungen mit den Nutzern. Analog zu einer Gewerkschaft verfügen VGs so über Marktmacht auf der Nutzerseite und können den Preiswettbewerb zwischen Rechteinhabern einschränken. Die Rechteinhaber im Allgemeinen kann dies besserstellen, *sofern* die VG ihre Marktmacht auf der Rechteinhaberseite weniger ausnutzt, effizient arbeitet und ihre Einnahmen (nach Selbstkostendeckung) zuverlässig und nach angemessenen Kriterien an die Rechteinhaber ausschüttet. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist Marktmacht grundsätzlich problematisch. Allerdings wird in der gängigen ökonomischen Analyse das Urheberrecht selbst generell als Mittel gerechtfertigt, Marktfehlern aufgrund von unautorisierter Nutzung entgegenzuwirken. Ein effektiver Urheberrechtsschutz stattet Rechteinhaber absichtlich mit temporärer Marktmacht aus, sodass sie vor Konkurrenz durch Nachahmer und Kopierer geschützt sind, und eher ihre Entwicklungskosten amortisieren können.<sup>4</sup> Nichtsdestotrotz gibt es bei VGs die üblichen Probleme mit zentralisierter Kontrolle durch große Organisationen, die nicht durch einen hohen Wettbewerbsdruck diszipliniert werden.

Daher besteht ein Zielkonflikt bei der Sammellizenzierung. Wir akzeptieren zentralisierte Kontrolle und Marktmacht bei Mittelern um (a) preiswertere Transaktionsdienstleistungen verfügbar zu machen, und (b) damit die Leistung anderer Teile des Marktes zu erhöhen. Je geringer die Transaktionskosten nämlich sind, desto mehr Kreative haben eine Chance

---

<sup>4</sup> Siehe zum Beispiel: *Varian* JEP 2005, 121; *Waelde/Brown/Handke*, Research Handbook on Intellectual Property and Creative Industries, 2018, S. 57.

Einnahmen zu erzielen, und desto zugänglicher wird das Angebot für unterschiedlichste Nutzer (unter der *ceteris paribus* Annahme.) Es geht bei Sammellizenzierung also auch um Diversität, Marktzugang und Bestreitbarkeit unter Anbietern und Nutzern.

#### **IV. Probleme mit VGs und sonstigen Plattformen, die Transaktionsdienstleistungen anbieten**

Um das für und wider von EKL auf Grundlage einer ökonomischen Analyse abzuwägen, bedarf es auch einer Diskussion von Nachteilen und Herausforderungen. Dieser Abschnitt erläutert vier wesentliche Gesichtspunkte.

##### *1. Die Ambivalenz von Standards*

Erstens ist ein gewisses Maß an Standardisierung von Verträgen und Prozessen zur effektiven, gemeinschaftlichen Rechteverwertung – durch VGs oder sonstige Plattformen<sup>5</sup> – praktisch unvermeidlich. Die einzelnen Marktteilnehmer unterscheiden sich aber in ihren Absichten und Eigenschaften. Jeder Standard wird für einige der an einer VG beteiligten Rechteinhaber besser passen als für andere. Zum Beispiel sind allgemeine, hohe Preise für die Nutzung von Werken eher im Interesse von „großen“ Anbietern von UGWs, für die viele Nutzer eine hohe Zahlungsbereitschaft haben. Werke von Newcomern und Nischenproduzenten können so aus dem Markt gedrängt werden.<sup>6</sup> In jedem Fall ist die Koordination divergenter Interessen durch allgemeine Regeln aufwendig und kann kaum zur allgemeinen Zufriedenheit gelingen, auch wenn eine Sammellizenzierung im Großen und Ganzen Vorteile bringt.

##### *2. Marktmacht und Regulation*

Zweitens entwickeln VGs oder sonstige Anbieter von Transaktionsdienstleistungen mit hoher Wahrscheinlichkeit erhebliche Marktmacht aufgrund von Größenökonomien und Netzwerkeffekten. Es ist ein offensichtlicher Nachteil der gemeinschaftlichen Rechteverwertung über VGs oder sonstige Plattformen, dass diese zentralen Akteure, die einen großen Teil des gesamten Angebots abdecken, oft nur einem geringen Wettbewerbsdruck unterliegen. Das Problem besteht nicht nur darin, dass Mittler (bzw. ihre Geschäftsführung), diese Situation zum

---

<sup>5</sup> Zu Plattformen in zwei- und mehrseitigen Märkten siehe: *Rochet/Tirole* JEEA 2003, 990; *Rason* Review of Network Economics 2005, 142; *Rysman* JEP 2009, 125.

<sup>6</sup> Rechteinhaber an umfassenden und besonders werthaltigen Repertoires tragen nicht nur einen großen Teil zu den Einnahmen von VGs bei, sie können zudem selbst Größenökonomien in einem relativ hohen Maß ausnutzen. Beides stärkt ihre Position beim Aushandeln der Standardsetzung innerhalb der Kollektive. In einer ähnlichen Situation sind auf der Nutzerseite große Online-Unternehmen, die oft in der Lage sind, selbst relativ effiziente Transaktionsdienstleistungen zu entwickeln, und VGs, die ihnen keine attraktiven Angebote machen, zu umgehen.

eigenen Vorteil und damit gegen die Interessen der Nutzer oder sogar der Rechteinhaber ausnutzen könnten. Es ist auch bereits problematisch, wenn VGs oder Plattformen unbeabsichtigt ineffizient arbeiten, da sie kurzfristig praktisch nicht durch einen Konkurrenten ersetzt werden können.

Immerhin sind VGs als gemeinnützige Organisationen in der Ausübung von Marktmacht zum eigenen Vorteil eingeschränkt. Dies gilt insbesondere auf der Rechteinhaberseite, da viele VGs als Kollektive unter weitreichender Kontrolle durch teilnehmende Rechteinhaber organisiert sind. In unterschiedlichen Ländern kommen weitere, oft über das allgemeine Unternehmens- und Wettbewerbsrecht hinausgehende Regelungen von VGs hinzu.<sup>7</sup> Das betrifft unter anderem Universaldienst- und Nichtdiskriminierungsverpflichtungen, öffentliche Regulierung der Preisbildung, sowie Auflagen zur effektiven Rechnungslegung und Transparenz.<sup>8</sup>

Für profitorientierte Plattformen wäre es rational, ihre Marktmacht in sehr viel erheblicherem Maße auszunutzen, wenn sie nicht ebenfalls effektiv reguliert werden. Das ist bei aller berechtigten Kritik an spezifischen VGs ein wichtiger Punkt. Schließlich betreiben Streaminganbieter – und andere, mit der Verbreitung von UGWs beschäftigte Unternehmen – bereits sehr ähnliche Funktionen wie die VGs: Sie unterhalten Verzeichnisse von Werken und Rechteinhabern, betreiben Bezahlungssysteme (bisher vor allem unter Endnutzern), sammeln und verarbeiten Daten zur Werknutzung, und sind durch rechtliche Auflagen zunehmend sogar an der Durchsetzung von Urheberrechten beteiligt. Es besteht also in manchen Bereichen eine Doppelung der Funktionen – und damit der Fixkosten – mit VGs. Kommerzielle Plattformen könnten entsprechend versuchen, Kosten zu sparen und Lizenzen direkt mit Rechteinhabern auszuhandeln und selbst zu verwalten. Ein wesentlicher Unterschied zu den VGs ist aber, dass kommerzielle Plattformen nicht das Ziel verfolgen, für Rechteinhaber gute Konditionen herauszuschlagen. Ohne VGs würden profitorientierte Plattformen ihren exklusiven Zugang zu Informationen und ihre Produktionskostenvorteile zur eigenen Profitmaximierung einsetzen. Ob

---

<sup>7</sup> In der EU/EWR zum Beispiel durch Titel II Art. 4 bis 16 und 18 bis 22 der Richtlinie 2014/26/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für Rechte an Musikwerken für die Online-Nutzung im Binnenmarkt, und deren Umsetzung durch nationale Gesetzgeber in den Mitgliedsstaaten.

<sup>8</sup> Siehe: Watt/*Handke*, Handbook on the Economics of Copyright, 2014, S. 179; *Bulayenko/Gompel/Handke/Peeters/Poort/Quintais/Regeczi*, Study on Emerging Issues on Collective Licensing Practices in the Digital Environment: Final Report, 2021, S. 121ff.

dies ein großes Problem wäre, hängt davon ab, wie bestreitbar die Märkte für Transaktionsdienstleistungen sind – eine auch unter Ökonomen sehr umstrittene Frage.<sup>9</sup>

### *3. Verwertungsgesellschaften haben geringe Anreize und geringe Mittel, in Innovationen zu investieren*

Drittens ergibt sich aus der Gemeinnützigkeit von VGs, sowie aus ihrer Kontrolle durch Rechteinhaber und Aufsichtsbehörden, auch ein grundlegender Nachteil von VGs. Im Vergleich zu Eigentümern und Geschäftsführungen in profitorientierten Unternehmen haben Entscheidungsträger in VGs geringe Aussichten, eigene Vorteile aus erfolgreicher Innovation zu ziehen. VGs sind verpflichtet, Gewinne an ihre Mitglieder auszuschütten. Zudem bedarf es eines Mitgliedervotums oder sogar Verhandlungen mit Aufsichtsbehörden, um größere Rückstellungen zu ermöglichen. Daher fällt es VGs schwer, die Entwicklungskosten für Innovationen aufzubringen, die erst nach einiger Zeit und mit einiger Unsicherheit die Leistungsfähigkeit erhöhen. Dazu gehört es auch, dass VGs ohne Profitaussichten nur bedingt in der Lage sind, Kreditgebern oder Investoren attraktive Angebote zu machen. In Zusammenhang mit der Digitalisierung, die viele neue Möglichkeiten zu technischer und organisatorischer Innovation bietet, ist dies wahrscheinlich eine Achillesferse von VGs und der kollektiven Rechteverwertung im Allgemeinen.

### *4. Verbleibende Komplexität*

Viertens wurzelt das derzeitige System kollektiver Sammellizenzierung in der EU noch in der tradierten Struktur von nationalen VGs, auch wenn heute durch die Wahlfreiheit von Rechteinhabern ein gewisses Maß an Wettbewerb unter VGs besteht.<sup>10</sup> Es ist eine offene empirische Frage, in welchem Ausmaß dadurch bereits Effizienzsteigerungen innerhalb von VGs hervorgebracht werden. Zudem bieten beispielsweise bei musikalischen Werken praktisch alle VGs heute multi-territoriale Lizenzen für die Online-Verbreitung ihres Repertoires entweder selbst an, oder sie haben andere VGs oder Licensing Hubs (Joint Ventures von mehreren VGs, wie ICE oder Polaris Hub) mit der Lizenzvergabe beauftragt.<sup>11</sup> Nichtsdestotrotz wird derzeit das Potenzial zur Transaktionskostenminimierung durch Bündelung und Standardisierung in der EU

---

<sup>9</sup> *Rochet/Tirole* JEEA 2003, 990; *Armstrong* RAND Journal of Economics 2006, 668; *Tan/Zhou* Review of Economic Studies 2021, 1002; *Srnicek*, Platform Capitalism, 2017, S. 93ff.; *Pontual Ribeiro/Golovanova* Journal of Economic Surveys 2020, 548.

<sup>10</sup> Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie 2014/26/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für Rechte an Musikwerken für die Online-Nutzung im Binnenmarkt.

<sup>11</sup> *Bulayenko/Gompel/Handke/Peeters/Poort/Quintais/Regeczi*, Study on Emerging Issues on Collective Licensing Practices in the Digital Environment: Final Report, 2021, S. 31.

noch nicht voll ausgeschöpft. Zum Beispiel gaben in einer aktuellen Studie für die Europäische Kommission alle teilnehmenden Online Music Services-Anbieter an, dass sie ihr Angebot im EWR aufgrund von mindestens 25 separaten Lizenzvereinbarungen betreiben.<sup>12</sup> Der Weg zu einem sogenannten „One-Stop Shop“ ist noch weit.

## **V. Unvollständige VG-Teilnahme: Gründe und Wirkungen**

Eine gemeinschaftliche oder kollektive Rechteverwertung entfaltet ihre Vorteile nur vollständig, wenn der gesamte Bestand werthaltiger Werke über Sammellizenzen erhältlich ist. Ansonsten kann zum Beispiel für Nutzer ein hoher Aufwand verbleiben, sicherzustellen, dass sie tatsächlich über alle relevanten Lizenzen verfügen und ohne rechtliche Risiken agieren können. Mit anderen Worten erhöhen sich die Transaktionskosten, wenn nur ein Teil der relevanten UGW über eine Sammellizenz verfügbar ist. Besonders für „kleinere“ Nutzer mit geringer Erfahrung und Expertise kann dieser Aufwand zu hoch werden. Auch Rechteinhabern im allgemeinen können daraus Nachteile entstehen, durch eine geringere Nachfrage für ihre Angebote und größere Marktmacht auf Seiten der verbleibenden Nutzer.

Ein besonderes Problem besteht zudem im Potenzial für eine Art des Urheberrechts-Trolling: dem bewussten Spekulieren von Rechteinhabern oder ihrer Vertreter auf Entschädigungszahlungen für möglicherweise unbewusste unautorisierte Nutzung ihrer Werke, wenn sie diese nicht in der üblichen Sammellizenz verfügbar machen.

Gelegentlich ziehen es Rechteinhaber vor, Repertoires nicht durch kollektive Sammellizenzen zu vermarkten. Hierfür gibt es eine Reihe von Gründen.<sup>13</sup> Es kann an Vertrauen in VGs fehlen. Der Aufwand einer VG-Teilnahme kann für manche Rechteinhaber den erwarteten Nutzen übersteigen. (VGs zahlen Kleinstbeträge oft nicht aus, um ihren Verwaltungsaufwand gering zu halten.) Viele Rechteinhaber haben schlicht kein Interesse, sich mit dem durchaus komplexen System der kollektive Rechteverwertung auseinanderzusetzen. Der häufigste Grund ist aber wahrscheinlich, dass die standardisierten Verträge und Prozesse von VGs schlecht auf die spezifische Situation mancher Rechteinhaber passen. Zum Beispiel ist es typisch für UGW-Märkte, dass fast die gesamte Nachfrage auf eine kleine Minderheit von „Hits“ entfällt. Die Rechteinhaber an solchen Hits können ein Interesse haben, eine eigene Preisstrategie zu entwickeln, und sie haben aufgrund ihrer hohen Einnahmen eher die Mittel, Lizenzen in

---

<sup>12</sup> *Bulayenko/Gompel/Handke/Peeters/Poort/Quintais/Regeczi*, Study on Emerging Issues on Collective Licensing Practices in the Digital Environment: Final Report, 2021, S. 68.

<sup>13</sup> Siehe: *Bulayenko/Gompel/Handke/Peeters/Poort/Quintais/Regeczi*, Study on Emerging Issues on Collective Licensing Practices in the Digital Environment: Final Report, 2021, S. 98 ff.

Eigenregie zu handhaben. Andererseits haben Newcomer oft ein Interesse an „freier“ Nutzung, ohne Zahlungsverpflichtung für Nutzer, um Marktanteile zu gewinnen und eine Reputation aufzubauen. In solchen Fällen kann es für bestimmte Rechteinhaber vorteilig sein, nicht an einer üblichen Sammellizenz teilzunehmen. Die kollektive Verhandlungsposition der Rechteinhaber durch eine VG wird hierdurch allerdings gegenüber den Nutzern unterminiert.

Schließlich hat es zumindest einen großen Vorteil, wenn Rechteinhaber die Möglichkeit haben, nicht an VG-Sammellizenzen teilzunehmen. VGs können so eher Signale erhalten, inwiefern sie attraktive Angebote für alle Rechteinhaber machen.

## **VI. EKL aus ökonomischer Sicht**

EKL sind schlicht ein Mittel, unvollständiger VG-Teilnahme von Rechteinhabern entgegenzuwirken. Die bis hierher entwickelten Grundlagen erlauben nun eine recht klare Struktur zur Bewertung von EKL und unterschiedlicher EKL-Optionen.

### *1. Angemessene EKL-Anwendungsbereiche*

In praktisch allen EU/EWR-Mitgliedsstaaten bestehen EKL bereits in einigen Bereichen, wie zum Beispiel bei der erneuten Übertragung von Rundfunkbeiträgen und bei der Umsetzung von Vergütungsrechten im Zusammenhang mit Urheberrechtsausnahmen und -einschränkungen.<sup>14</sup> Jede EKL-Regelung setzt die Vorgabe, dass Rechteinhaber bzw. UGWs ohne weitere Maßnahme der Rechteinhaber unter Sammellizenzierung oder sonstige Zuständigkeiten einer VG fallen. Unter dieser Vorgabe ist es für Rechteinhaber einfacher, an Sammellizenzierung teilzunehmen, als dies nicht zu tun, was eine umfassendere Teilnahme bewirken sollte. Darüber hinaus finden sich zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten große Unterschiede, und im Rahmen der Digitalisierung verändert sich sehr wahrscheinlich die angemessene Anwendung und Ausgestaltung von EKL. Eine allgemeine Best Practice ist nicht ohne weiteres zu erkennen.

Bezüglich der EKL-Anwendungsbereiche wird es zukünftig sicher hilfreich sein, die Vielfalt der Marktbedingungen in UGW-Märkten zu berücksichtigen und spezifische

---

<sup>14</sup> Eine aktuelle Übersicht findet sich in *Bulayenko/Gompel/Handke/Peeters/Poort/Quintais/Regeczi*, Study on Emerging Issues on Collective Licensing Practices in the Digital Environment: Final Report, 2021, S. 137 ff. Dort (S. 132 ff.) treffen die Autoren auch eine Unterscheidung zwischen (a) Collective licensing mechanisms with an extended effect und mit drei Subtypen, und (b) der Untergruppe von Mandatory collective management of rights. Der wesentliche Unterschied ist das in (a) Rechteinhaber aus der Sammellizenz herausoptieren können. Dieser Artikel geht auf weitere Details der Taxonomie nicht ein. *Handke/Bodo/Vallbé* Journal of Cultural Economics 2016, 227 dokumentieren aufgrund eines Choice Experiments in den Niederlanden, dass eine hypothetische EKL für die private Nutzung musikalischer Tonaufnahmen über das Internet gleichzeitig sowohl die Einnahmen der Rechteinhaber als auch die durchschnittliche Wohlfahrt der Endnutzer signifikant erhöhen könnte. Demzufolge ist das Potenzial von EKL noch nicht ausgeschöpft.

Transaktionsdienstleistungen gesondert zu betrachten. Zum Beispiel kann es sinnvoll sein, ein Standardverzeichnis für UGWs zu entwickeln und in der gesamten EU/EWR (und darüber hinaus) durchzusetzen. Bei der Entwicklung von Standardverträgen für Sammellizenzen oder der „Transaktionslogistik“, könnten Rechteinhaber und Nutzer dagegen davon profitieren, zwischen unterschiedlichen VGs oder anderen Anbietern auswählen zu können. Eine solche Aufschlüsselung und Verfeinerung der Debatte leistet dieser Artikel noch nicht.

## *2. Registrierung von Werken und Rechtsansprüche von Rechteinhabern*

Eine erste Unterscheidung zwischen EKL ist, ob Rechteinhabern, die nicht aktiv werden, indem sie sich und ihre UGWs bei einer VG registrieren, auch alle Rechte als Mitglieder der VG erhalten. Dies betrifft vor allem etwaige Stimmrechte sowie Vergütungsansprüche. Eine rechtliche Bewertung kann dieser Autor nicht bieten. Aus ökonomischer Sicht hat eine EKL aber bereits einen Nutzen, wenn an einer Sammellizenzierung beteiligte Nutzer vor rechtlichen Ansprüchen von Rechteinhabern geschützt sind, die ihre Werke nicht bei einer VG angemeldet haben.<sup>15</sup> Eine entsprechende Regelung besteht in den USA, wo Rechteinhaber ihre UGW beim Copyright Office anmelden müssen, um ihre Ansprüche bei Urheberrechtsbrüchen effektiver geltend machen zu können.<sup>16</sup> Zudem kann für eine VG ein hoher Aufwand entstehen, wenn sie verpflichtet ist, Rechteinhaber selbst zu ermitteln und etwaigen Ansprüchen auch ohne deren Mitwirkung Geltung zu verschaffen. Es scheint also sinnvoll, wenn Ansprüche an VGs doch eine aktive Registrierung durch Rechteinhaber bei der VG – oder in einem sonstigen, allgemein akzeptierten Verzeichnis – voraussetzen. Offensichtlich sollte sich der Aufwand für Rechteinhaber dabei in engen Grenzen halten, durch weitgehend standardisierte Bedingungen, effektive Nutzer-Interfaces und eine effiziente Erzeugung von weiterführenden Metadaten durch die VG. Ganz vermeiden lässt sich ein gewisser Aufwand für Rechteinhaber aber wohl nicht. Hier stellt sich also die grundsätzliche Frage, inwieweit es sinnvoll erscheint, im Rahmen einer EKL bewusst Vorgaben zu machen (Defaults) und Anreize für Rechteinhaber zu setzen, um sie zur bestimmten Verhaltensweisen zu bewegen. Die Vorgabe der Sammellizenzierung ist ein solches Mittel. Aus praktischen Gründen scheint es zudem sinnvoll, Anreize für Rechteinhaber zu erzeugen, sich und ihre Werke bei VGs zu registrieren und somit den Aufwand bei der

---

<sup>15</sup> Wir setzen es als gegeben voraus, dass Nutzer Informationspflichten gegenüber VGs haben, um Vergütungsansprüche der VG (in Vertretung ihrer Mitglieder) zu ermitteln und eine effiziente Verteilung der Sammellizenzierungseinnahmen unter Rechteinhabern zu ermöglichen.

<sup>16</sup> U. S. Copyright Office, Copyright Basics, revised version 09/2021, S.5.

Verwaltung von Sammellizenzen auf Seiten der VG zu verringern und die Rechtssicherheit von Nutzern zu erhöhen.

### *3. Nichtbeteiligungsklauseln (Opt-outs)*

Eine zentrale Weichenstellung bei EKL ist, ob EKL-Regelungen Rechteinhabern eine Nichtbeteiligungsklausel (Opt-out) einräumen. Wie bereits in Abschnitt V dargelegt, kann eine umfassende Teilnahme an Sammellizenzierungen weitgehende Rechtssicherheit erzeugen und die Verhandlungsmacht der VGs gegenüber Nutzern stärken. Andererseits kann eine EKL ohne Opt-out die Position von VGs auch übermäßig stärken und wichtige Marktsignale unterdrücken. Wenn Rechteinhaber nicht aus dem System der Sammellizenzierungen aussteigen können, entstehen weniger Hinweise, ob VGs für alle Rechteinhaber günstige Bedingungen bieten. Eine Korrektur von VG-Maßnahmen würde nur noch auf Wechsel von Rechteinhabern zwischen VGs und durch Mitbestimmungsprozesse innerhalb der VGs beruhen. Eine EKL ohne Opt-out ist sozusagen eine Brechstange, die zudem bei schlechter Sicht geschwungen wird.

Bezüglich eines Opt-outs stellt sich also die grundsätzliche Frage, ob UGW-Märkte gesamtgesellschaftlich besser funktionieren, wenn Rechteinhaber in ihrer Vertragsfreiheit eingeschränkt werden. Aus Sicht vieler Rechteinhaber ist dies sicher kein sofort begeisterndes Szenario. Allerdings könnten auch Rechteinhaber im Großen und Ganzen von größerer Rechtssicherheit – und damit größerer Nachfrage für UGWs –, sowie von einer stärkeren Verhandlungsposition von kollektiven VGs als Vertreter der Rechteinhaber profitieren.

## **VII. Fazit und Ausblick**

Dieser Artikel entwickelt ein Verständnis für Zielkonflikte, die bei EKL bestehen. Aus ökonomischer Sicht sind EKL vor allem ein Mittel zur konsequenten Transaktionskostenminimierung und Bereitstellung effizienter Transaktionsdienstleistung in UGW-Märkten. Sie bieten bessere Rechtssicherheit, insbesondere für Nutzer. Sie sichern die Position bestehender, kollektiver und (zumindest formal) gemeinnütziger VGs als zentrale Akteure, und sie stärken die Verhandlungsmacht von VGs gegenüber Nutzern, was Rechteinhabern zugutekommen kann. EKL können aber auch den Wettbewerbsdruck auf VGs verringern. Ohne Opt-out für Rechteinhaber werden zudem Marktsignale unterdrückt. Bestehen Opt-out Regelungen und werden diese vielfach genutzt, wird dagegen das Potenzial von Sammellizenzierung zur Transaktionskostenminimierung nicht voll ausgeschöpft. In Anbetracht großer Unsicherheit bezüglich des tatsächlichen Nutzens von EKL scheint es derzeit am sinnvollsten, bei etwaigen Ausweitungen oder Neueinführungen von EKL sicherzustellen, dass effektive Ausweichmöglichkeiten für Rechteinhaber bestehen. Aus den dabei gesammelten

Erfahrungen können sich dann Hinweise zur Sinnhaftigkeit möglicherweise noch wirksamerer Maßnahmen ergeben.

Entscheidend ist zudem, dass ein etwaiger Nutzen von EKL von der Leistungsfähigkeit und Effizienz bestehender VGs abhängt. Hier gibt es anscheinend große Unterschiede zwischen VGs.<sup>17</sup> Ausweitungen von EKL sollten also unbedingt mit der effektiven Regulierung von VGs einhergehen. Ein weiteres Mittel zur Sicherung angemessener VG-Angebote ist eine *praktisch wirksame* Wahlfreiheit von Rechteinhabern, welche VG sie beauftragen. Dies erhöht den Wettbewerbsdruck auf VGs auf der Rechteinhabenseite. Staatliche Maßnahmen könnten auch notwendig sein, um das Problem zu verringern, dass gemeinnützige und weitgehend regulierte Organisationen wie VGs nur relativ schwer in der Lage sind, die Mittel für ambitionierte Innovationen aufzubringen.

Im Zuge technologischen Wandels haben sich UGW-Märkte stark verändert. Einerseits sind neue Verbreitungsformen entstanden und das Angebot unterschiedlicher Werke nimmt stetig zu.<sup>18</sup> Zum Beispiel wird heute ein riesiges, kaum kommerziell motiviertes Angebot an Medieninhalten effektiv verbreitet und weithin genutzt (User-generated content). Andererseits entstehen neue Möglichkeiten, Transaktionen effizienter zu gestalten und abzuwickeln (eventuell sogar mithilfe von Blockchain-Technologie), sowie auf Grundlage reichhaltiger Daten und intensiverem Informationsaustausches bessere Dienstleistungen zu entwickeln und kundenbezogene Anpassung zu betreiben. Dabei sinken Transaktionskosten aller Voraussicht nach aber nicht so stark, dass sie zu einer vernachlässigbaren Größe würden, auch weil sinkende Transaktionskosten in UGW-Märkten meist schlicht zu vielfältigerem Austausch führen. Wenn die Anzahl von Marktakteuren und Transaktionen zunimmt, können die *aggregierten* Transaktionskosten am Markt im Rahmen der Digitalisierung sogar steigen – oder sich die Größenvorteile in der Rechteverwaltung verstärken –, und sich damit der Nutzen von adäquater Sammellizenzierung erhöhen.

Wie üblich ergeben sich aus theoretisch-ökonomischen Analysen noch keine eindeutigen Handlungsanweisungen, und Wissenschaftler aus empirischen Disziplinen fordern praktisch immer weitere empirische Forschung. Dieser Artikel ist keine Ausnahme. Er entwickelt ein Verständnis für Zielkonflikte, die bei EKL auftreten. Dies ist eine notwendige, aber keine ausreichende Voraussetzung für die Entwicklung evidenzbasierter Entscheidungen. Der nächste

---

<sup>17</sup> Siehe *Rochelandet Réseaux* 2001, 94.

<sup>18</sup> *Waldfoegel* American Economic Review 2012, 337; *Handke* Information Economics and Policy 2012, 15; *Waldfoegel* Journal of Economic Perspectives 2017, 195.

Schritt in diesem Prozess ist eine empirische Bewertung der tatsächlichen Wirkung (Kosten und Nutzen für alle betroffenen Akteure und etwaige nicht-intendierte Folgewirkungen) verschiedener EKL. In der EU und dem EWR bestehen derzeit EKL unterschiedlicher Ausprägung. Gleichzeitig gibt es Bestrebungen, das Urheberrechtssystem zu harmonisieren und einen effizienteren (Digital) Single Market zu etablieren. Dies bezieht EKL-Regelungen mit ein. Dieser Prozess sollte durch empirische Forschung begleitet werden, bei der unterschiedliche EKL mit Leistungsindikatoren der jeweiligen UGW-Märkte in Bezug gesetzt werden. Hierzu findet sich wenig in der bestehenden Literatur.

Bei jeder Bewertung sollte zudem berücksichtigt werden, dass ein idealtypischer, perfekt wettbewerblicher Markt für UGWs aufgrund vielfältigem und ausgeprägtem Marktversagens praktisch unmöglich ist. Die relevante Frage für Entscheidungsträger ist nicht, ob EKL eine endgültige und allgemein gutgeheißene Lösung bietet. Die Antwort auf diese triviale Frage ist immer ein „Nein“. Stattdessen ist die Frage, wo EKL – in bestimmten Anwendungsbereichen, unter derzeitigen Bedingungen und im Vergleich zu andern, imperfekten Alternativen – die größten Chancen bieten, die Leistungsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Urheberrechtssektors zu erhöhen. Ich hoffe, dieser Artikel hat anschaulich gemacht, wie wir hier zu besseren Antworten kommen können.