

Urheberrechtsabgaben: vom Tarifsystem zum Tarifdschungel

dossierpolitik

6. Dezember 2010 Nummer 25

Tarifsysteem Mit den Einnahmen aus Urheberrtarifen sollen Künstlerinnen und Künstler für private Kopien, die ohne Bewilligung angefertigt werden, fair kompensiert und somit für ihre Arbeit entschädigt werden. Die Schweizer Tariflandschaft mit ihren mittlerweile insgesamt 38 ausgehandelten Tarifen hat sich aber inzwischen in einen Tarifdschungel verwandelt. Die rasante technologische Entwicklung, die zunehmende Dichte und Komplexität der Tarife und Verfahren machen deutlich, dass das heutige Tarifsysteem an seine Grenzen stösst. Es droht eine grenzenlose Zunahme der Tarifanzahl und Vergütungslast für die Nutzer. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Notwendigkeit eines Überdenkens des Systems, insbesondere im Bereich der Digitaltarife. Das System sollte stark vereinfacht und an die Realität des technologischen Fortschritts angepasst werden. Die Verwaltungskosten der Verwertungsgesellschaften müssen im Interesse der Berechtigten markant gesenkt und die Transparenz erhöht werden. Auf dem Spiel stehen Praktikabilität und Akzeptanz des Tarifsystems.

Position economiesuisse

► economiesuisse wirkt als Vertreter der Nutzerinteressen bei den wichtigsten Tarifen als Verhandlungspartner mit. Als Dachverband der Schweizer Unternehmen verfolgt economiesuisse im Rahmen der Verhandlungen eine gesamtwirtschaftliche Perspektive und setzt sich für wirtschaftsverträgliche Abgaben ein.

► Das aktuelle Tarifsysteem ist angesichts der rasanten technologischen Entwicklung insbesondere im Bereich der Digitaltarife überholt. Konsequenz davon ist eine uferlose Zunahme der Tarifanzahl und Vergütungslast für die Nutzer. Das System muss den neuen technologischen Gegebenheiten angepasst sowie nachhaltiger und einfacher ausgestaltet werden. Auf dem Spiel stehen Praktikabilität und Akzeptanz des Tarifsystems.

► Es ist Aufgabe der Nutzerverbände, gemeinsam mit den Verwertungsgesellschaften und unter der Leitung der zuständigen Aufsichtsbehörde, konstruktive und international abgestimmte Lösungen zu suchen. Dabei dürfen keine Scheuklappen aufgesetzt werden.

Worum es geht

Ein Zahlenbeispiel

Der Kaufpreis einer beispielbaren CD beträgt 70 Rappen. Von diesem Betrag werden sieben Rappen als Vergütung an die Verwertungsgesellschaft SUISA bezahlt. Diese zahlt anteilmässig und nach einem Verteilschlüssel Beträge an die berechtigten Autorinnen und Autoren sowie Kunstschaaffenden aus. Die Abgabenhöhe auf Leerdatenträger wie CDs wird in Tarifen festgelegt, die zwischen Nutzerorganisationen und Verwertungsgesellschaften ausgehandelt werden. Man spricht bei diesem Modell von einer Kollektivverwertung.

► Das Tarifsystem

Seit der Ratifikation der Berner Übereinkunft im Jahr 1993 schützt die Schweiz die Rechte der Urheber an ihren Werken der Literatur und Kunst in möglichst wirksamer und gleichmässiger Weise. Bei Massennutzungen gestaltet sich die Verwertung von Urheberrechten zwischen einem einzelnen Nutzer und einem spezifischen Urheber jedoch als schwierig. Einem Leitentscheid des Bundesgerichts im Zusammenhang mit der Verwertung von Presseartikeln (BGE 108 II 475) folgend, führte die Schweiz deshalb für solche Nutzungen die eingangs erwähnte Kollektivverwertung mit Tarifsystem ein. Seither wurden insgesamt 38 Tarife ausgehandelt. Die Laufzeit der Tarife ist zeitlich befristet. Die Abgabenhöhe wird somit periodisch wiederverhandelt. Einigen sich die Verhandlungspartner, so spricht man von einem Einigungstarif. Dieser wird der Eidgenössischen Schiedskommission für Urheberrechte und verwandte Schutzrechte (ESchK) zur Genehmigung unterbreitet. Auch der Preisüberwacher erhält jeweils die Gelegenheit, eine Empfehlung abzugeben. Können sich die Parteien im Rahmen der Verhandlungen nicht einigen, wird der Tarif der Eidgenössischen Schiedskommission als strittig unterbreitet. Der Entscheid der Schiedskommission kann anschliessend an das Bundesverwaltungsgericht und letztinstanzlich an das Bundesgericht weitergezogen werden. Das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) überwacht als Aufsichtsorgan die Geschäftsführung der Verwertungsgesellschaften.

Die Tarife

Die wichtigsten Tarife betreffen Abgaben auf Empfang von Sendungen zur Hintergrund-Unterhaltung (GT 3a), auf beispielbare CDs und DVDs (GT 4b und c), auf digitale Speichermedien wie Mikrochips oder Harddisks in Audio- und audiovisuellen Aufnahmegeräten (GT 4d) und auf Papier- und elektronischen Kopien (GT 8 und 9). Der jüngste von der Schiedskommission gefällte Entscheid betrifft eine neue Tarifabgabe auf Musikhandys (GT 4e), und die Verwertungsgesellschaften fordern nun neu eine Abgabe auf USB-Sticks, Memory Cards und externe Festplatten (GT 4f). Für eine tabellarische Übersicht sämtlicher Tarife per 31. Oktober 2010 siehe Anhang.

► Verwertungsgesellschaften und Nutzerorganisationen

Die Verhandlungspartner

Verhandlungspartner sind einerseits die Verwertungsgesellschaften und andererseits die Nutzerorganisationen. Erstere vertreten die Interessen der berechtigten Urheber und Letztere die Interessen der Nutzer der urheberrechtlich geschützten Werke. Die Zusammensetzung des Verhandlungskreises – seitens der Verwertungsgesellschaften wie auch seitens der Nutzer – variiert demzufolge je nach Anwendungsbereich des Tarifs. Je grösser die Menge der Nutzer, umso breiter die Anzahl der verhandelnden Parteien. So sitzen beispielsweise bei den laufenden Tarifverhandlungen zum GT 8 und 9 betreffend Papier- und elektronische Kopien seitens der Nutzer insgesamt 37 Verhandlungspartner entweder direkt oder via Vertretung am Verhandlungstisch.

Die wichtigsten Nutzerverbände

economiesuisse ist gemäss Entscheid des Bundesgerichts 2C_658/2008 verpflichtet, als Vertreter der Nutzerinteressen bei den wichtigsten Tarifen als Verhandlungspartner mitzuwirken. Als Dachverband verfolgt economiesuisse im Rahmen der Verhandlungen eine gesamtwirtschaftliche Perspektive und setzt sich für wirtschaftsverträgliche Abgaben ein. Die Hauptrolle in der Vertretung der Nutzerinteressen spielt aber der Dachverband der Urheber- und Nachbarrechtsnutzer DUN.

Der Dachverband der Urheber- und Nachbarrechtsnutzer setzt sich für die Interessen aller Nutzer von Urheber- und Nachbarrechten ein. Er befasst sich mit ordnungspolitischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und ethischen Grundsatfragen (www.dun.ch).

Weitere wichtige Akteure sind der Schweizerische Gewerbeverband, der Wirtschaftsverband für die digitale Schweiz SWICO, der Schweizerische Verband der Streaming-Anbieter Swisstream, hotelleriesuisse, die Schweizer Bankiervereinigung sowie die Konsumentenorganisationen.

Die Verwertungsgesellschaften

Die Verwertungsgesellschaften verwerten die Urheber- und Nachbarrechte im Namen der Urheber und anderer Rechteinhaber. Sie nehmen die Rechte der Berechtigten mit der Erteilung von Lizenzen und dem Einzug und der Verteilung der Urheberrechtsentschädigung wahr.

- ▶ SUISA ist die Verwertungsgesellschaft für Werke nicht theatralischer Musik. Sie nimmt die Rechte der Komponisten, Textautoren und Musikverleger wahr (www.suisa.ch).
- ▶ SWISSPERFORM ist die Verwertungsgesellschaft für Vergütungsansprüche im Bereich der verwandten Schutzrechte. Sie nimmt die Rechte der ausübenden Künstler, Produzenten von Tonträgern und Tonbildträgern sowie Sendeunternehmen wahr (www.swissperform.ch).
- ▶ SUISSIMAGE ist die Verwertungsgesellschaft für audiovisuelle Werke. Sie nimmt die Rechte der Drehbuchautoren, Regisseure, Produzenten und anderer Rechtsinhaber der Filmbranche wahr (www.suissimage.ch).
- ▶ ProLitteris ist die Verwertungsgesellschaft für literarische und dramatische Werke sowie Werke der bildenden Kunst. Sie nimmt die Rechte der Schriftsteller, Autoren wortdramatischer und wissenschaftlicher Werke, Journalisten, bildender Künstler, Fotografen, Buch-, Zeitungs- und Zeitschriftenverlage, Kunst-, Bühnen- und Musikverlage wahr (www.prolitteris.ch).
- ▶ Die Schweizerische Autorengeellschaft SSA ist die Verwertungsgesellschaft für wortdramatische, musikdramatische und audiovisuelle Werke. Sie nimmt die Rechte der berechtigten Dramatiker, Komponisten, Drehbuchautoren und Regisseure wahr (www.ssa.ch).

Vom Tarifsystem zum Tarifdschungel

► Schweizer Tarifdschungel

Mit den mittlerweile insgesamt 38 ausgehandelten Tarifen hat sich die Schweizer Tariflandschaft inzwischen in einen Tarifdschungel verwandelt. Die rasante technologische Entwicklung stellt das heutige Tarifsystem für Abgaben auf digitale Träger als solches vor eine wachsende Herausforderung. Erstens nimmt die Anzahl der zu verhandelnden Tarife – und somit der zu bezahlenden Abgaben – parallel mit der Entwicklung neuer Digitalgeräte zu. Zweitens führt die Berechnungsmethode, wonach auf die Speichergrösse abgestellt wird (sogenannte Potenzialbesteuerung), zu einer Erhöhung der letztlich vom Konsumenten zu bezahlenden Abgabe. Es droht somit – nebst einer Intensivierung der bereits heute zeit- und kostenintensiven Verhandlungsführungen – eine uferlose Zunahme der Tarifanzahl und Vergütungslast für die Nutzer. Und dies, obwohl der Konsum urheberrechtlich geschützter Werke pro Zeiteinheit nicht beliebig ausdehnbar ist und somit die Abgabe pro Gerät sinken sollte, je mehr Gerätearten genutzt werden. Wird diesem Grundsatz nicht Rechnung getragen, droht die uferlose Zunahme der Tarifanzahl nicht nur die Praktikabilität des Systems weiter zu verschlechtern, sondern wäre darüber hinaus der Akzeptanz abträglich.

► Ausgereizte Kapazitäten seitens der Nutzer wie auch der Verwertungsgesellschaften...

Wachsender Verhandlungsaufwand

Die Explosion der Tarifanzahl und die aufgrund der technologischen Entwicklung immer kürzere Tarifdauer gehen mit einer entsprechenden Zunahme des Aufwands für die multiplen Verhandlungen einher. Bis zum Abschluss eines Einigungstarifs können – je nach Komplexität des Tarifs – bis zu acht Verhandlungen notwendig sein. Muss der Tarif mangels Einigung der Eidgenössischen Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (ESchK) unterbreitet werden, kann dies noch zu mehreren Verhandlungen vor der Schiedskommission führen. Mit der stetigen Zunahme der Verhandlungspartner und der beschränkten Verfügbarkeiten der Schiedsrichter stellt nur schon die Festlegung der Verhandlungstermine eine Herausforderung dar. Seitens der Verwertungsgesellschaften wie der Nutzer sind die Kapazitätsgrenzen mittlerweile ausgereizt.

► ...und keine leichte Aufgabe für die Schiedskommission.

Aber auch die Schiedskommission kämpft mit der Zunahme und Komplexität der Tarifverfahren. In der Tat werden die Verfahren mit der technologischen Entwicklung nicht nur inhaltlich immer komplexer. Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht gleichen die Verfahren mittlerweile mehr einem ordentlichen Prozess als einem Schiedsverfahren. Nicht zuletzt deshalb sollte auch im Rahmen der Verhandlungen vor der Schiedskommission dem Beweisverfahren Achtung geschenkt werden. Namentlich der Erlass von Beweisverfügungen durch die Schiedskommission wird seitens der Nutzer als unerlässlich erachtet. Ein weiteres Problem für die Parteien stellt die lange Verfahrensdauer dar. Dies ist insbesondere auf die Dreistufigkeit des Verfahrens (die Schiedskommission als erste, das Bundesverwaltungsgericht als zweite und das Bundesgericht als letzte Instanz) zurückzuführen.

Erschwerend ist weiter der Umstand, dass die Schweizer «Urheberrecht-Community» verhältnismässig klein ist. Kommissionspräsidenten und Kommissionsmitglieder zu finden, die über umfassende Kenntnisse des technisch doch komplexen Urheber- und Prozessrechts verfügen und gleichzeitig weder vor, noch während oder direkt nach der Amtszeit nicht zumindest den Anschein von Befangenheit vermitteln, ist keine leichte Aufgabe. Für die Rechtspflege ist es aber von ausschlaggebender Bedeutung, dass der Präsident und die unabhängigen Mitglieder der Schiedskommission auch wahrhaftig neutral sind.

Im Zusammenhang mit der stetig wachsenden Anzahl von Tarifen und Verhandlungen stellt sich auch die Frage der Effizienz der Verwertungsgesellschaften. So beträgt der Verwaltungsaufwand der SUISA für das letzte Geschäftsjahr rund 19 Prozent des Gesamtumsatzes. Dieser Prozentsatz ist beträchtlich. Insbesondere angesichts der Tatsache, dass die deutsche Verwertungsgesellschaft GEMA Verwaltungskosten von 15 Prozent ausweisen kann (www.gema.de).

► Verwaltungskosten senken und Transparenz erhöhen.

Effizienz und Transparenz verbessern

Bei den Verwaltungskosten der Verwertungsgesellschaften besteht somit ein eindeutiges Optimierungspotenzial. Hohe Verwaltungskosten sind natürlich aus ökonomischen Gründen unerwünscht. Darüber hinaus widersprechen sie aber auch den Interessen der berechtigten Künstler und Autoren. Ziel der Urheberrechtsabgaben ist es nämlich, den Urhebern eine angemessene Entschädigung für ihre Arbeit zu sichern. Unverhältnismässig hohe Verwaltungskosten führen aber dazu, dass die Entschädigung der berechtigten Urheber letztlich geringer ausfällt. Vor diesem Hintergrund müssen Lösungen gesucht werden, die eine markante Reduktion der Verwaltungskosten der Verwertungsgesellschaften sowie eine verstärkte Transparenz ermöglichen.

Reduktion der Verwaltungskosten durch Direktzugriff auf Daten der Sozialversicherungen?

Die Motion Stadler (Copyright-Vergütungen für Urheber statt Prozesse) will den Verwaltungsaufwand von ProLitteris mittels eines Direktzugriffs auf Daten der Sozialversicherungen ermöglichen.¹ Das verfolgte Ziel, nämlich eine Senkung des Verwaltungsaufwands, ist grundsätzlich zu begrüßen. Ob der vorgeschlagene Weg jedoch der richtige ist, bleibt fraglich. Sicher ist, dass eine solche Lösung zu einer markanten Reduktion des Verwaltungsapparats und des Spesenaufwands der Verwertungsgesellschaft führen müsste. Die Regelung müsste entsprechend mit einer allgemeinen Stärkung der Aufsicht über die Verwertungsgesellschaft einhergehen. Insbesondere müssten konkrete Zielvorgaben, ein griffiges Kontrollsystem und Konsequenzen bei Nichterreichung der gesetzten Ziele definiert werden. Weiter müsste bei einer solchen Regelung dem Daten- und Geschäftsgeheimnisschutz angemessen Rechnung getragen und sichergestellt werden, dass die Verwertungsgesellschaft nicht mit Instrumenten ausgerüstet wird, die dem Staat vorbehalten sind.

Die Verwertungsgesellschaften veröffentlichen zwar ihre Jahresberichte. Die Erfolgsrechnungen weisen die vereinnahmten Beträge auf – es besteht aber keine Transparenz bezüglich der fakturierten Beträge. Eine solche Transparenz wäre aber wünschenswert. Der dahingehende politische Druck auf die Verwertungsgesellschaften ist denn auch zunehmend stark. Bereits mehrere parlamentarische Vorstösse wurden zum Thema Verwertungsgesellschaften und Transparenz eingereicht, der jüngste, eine Interpellation von Nationalrätin Rickli², Ende September 2010.

¹ Vgl. zu Stand und Inhalt der Motion www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083589

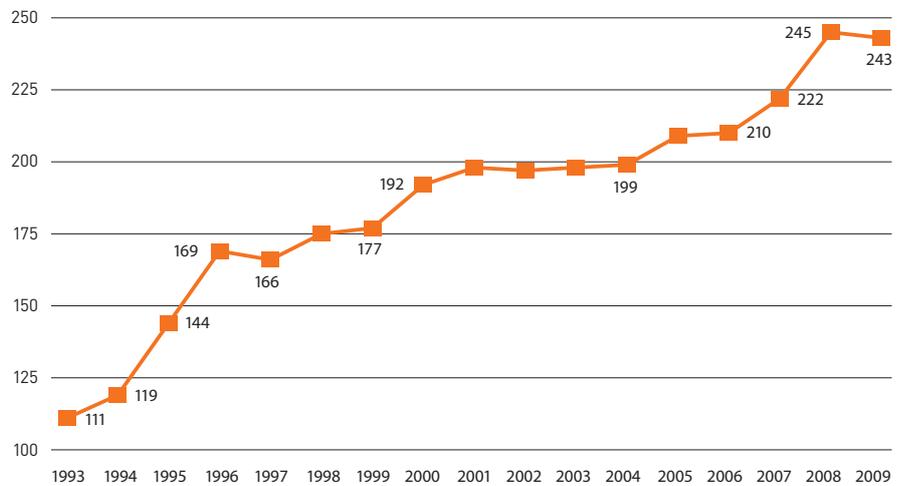
² Geschäftsnummer 10.3706, www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103706

Grafik

► Die Einnahmen sind über die vergangenen 16 Jahre stetig angestiegen.

Gesamteinnahmen Urheberrechtsgebühren aus Tarifen

Einnahmen in Millionen Franken



Quelle: DUN

► Abgabe als Kompensation für tatsächliche Nutzung.

Die Frage der Berechnungsmethode

Mit den Einnahmen aus Urhebertainen sollen Künstlerinnen und Künstler für private Kopien, die ohne Bewilligung angefertigt werden, fair kompensiert und somit für ihre Arbeit entschädigt werden. Massgebend für die Berechnung der Kompensation muss entsprechend der durch die Massennutzung verursachte effektive Einkommensverlust des Urhebers respektive der dadurch konkret erzielte Ertrag der Nutzer sein. Dies wurde kürzlich durch einen Entscheid des Europäischen Gerichtshofs festgehalten: Demnach ist ein pauschales Abgabesystem nur dann angemessen, wenn ein Zusammenhang zwischen der Anwendung der «Abgabe für Privatkopien» und der Verwendung zur Anfertigung von Privatkopien besteht (Entscheid C-467/08 vom 21. Oktober 2010).

► Auf dem Spiel stehen Praktikabilität und Akzeptanz des Systems.

Das System überdenken

Die rasante technologische Entwicklung, die zunehmende Dichte und Komplexität der Tarife und Verfahren haben gezeigt, dass das Tarifsysteem an seine Grenzen stösst. Vor diesem Hintergrund drängt sich ein kritisches Überdenken des Systems, insbesondere im Bereich der Digitaltarife, geradezu auf. Das System sollte stark vereinfacht und an die Realität des technologischen Fortschritts angepasst werden. Weiter ist auf eine nachhaltige Ausgestaltung des Systems zu achten. Die Verwaltungskosten der Verwertungsgesellschaften müssen – nicht zuletzt im Interesse der Berechtigten – markant gesenkt und die Transparenz muss erhöht werden. Auf dem Spiel stehen Praktikabilität und Akzeptanz des Tarifsystems.

Es ist Aufgabe der Nutzerverbände, gemeinsam mit den Verwertungsgesellschaften und unter der Leitung der zuständigen Aufsichtsbehörde, diese Diskussion zu führen. Erste Anstösse in diese Richtung wurden von den Nutzerverbänden, insbesondere dem DUN und der Expertengruppe zum Geistigen Eigentum (EGIP), das zuständige vorbereitende Gremium von *economiesuisse*, bereits gegeben. Nun gilt es, diese zu konkretisieren. Dabei darf der Blick über die Grenze nicht fehlen, denn das Urheberrecht ist ein international dicht kodifiziertes Gebiet. Weiter müssen auch neue und aktuell noch undefinierte Konzepte wie dasjenige der «Kultur-Flatrate» offen angesprochen und als mögliche Anknüpfungspunkte in Betracht gezogen werden können.

Rückfragen:

caroline.debuman@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch

Anhang

In der Schweiz wird zwischen folgenden Urheberrechtstarifen unterschieden:

- GT 1: Weitersendung in Kabelnetzen
- GT 2a: Weitersendung mittels Umsetzer
- GT 2b: Weitersendung über IP-basierte Netze auf mobile Endgeräte oder auf PC-Bildschirme
- GT 3a: Empfang von Sendungen, Aufführungen mit Ton- und Tonbildträgern zur allgemeinen Hintergrund-Unterhaltung
- GT 3b: Hintergrund-Unterhaltung in Fahrzeugen, Schiffen, Flugzeugen, bei Schaustellern etc.
- GT 3c: Public Viewing
- GT 4a: Leerkassetten
- GT 4b: CD-R/RW data
- GT 4c: Beispielbare DVD
- GT 4d: Digitale Speichermedien wie Mikrochips oder Harddiscs in Audio- und audiovisuellen Aufnahmegeräten
- GT 5: Vermietrecht von Werkexemplaren (Video)
- GT 6 a+b: Vermiet-/Verleihrecht in Bibliotheken
- GT 7: Nutzung audiovisueller Werke im Schulunterricht
- GT 8+9: Reprografie, Intranet (digitale Kopie)
- GT 10: Verwendung von Werken und Leistungen durch Menschen mit Behinderungen
- GT 12: Gebrauchsüberlassung von Set-Top-Boxen mit Speicher und vPVR
- A:
 - Suisa Radio und Fernsehen (ohne Werbesendungen)
 - Swissperform TV
 - Swissperform Radio
- B: Musikvereinigungen und Orchestervereine
- GT C: Musikverwendungen in der Kirche und anderen religiösen Gemeinschaften
- D: Konzertgesellschaften
- Dc: Orchestervereine
- GT E: Kinos
- GT H: Musikaufführungen zu Tanz und Unterhaltung im Gastgewerbe

GT Hb:	Musikaufführungen zu Tanz und Unterhaltung (ohne Gastgewerbe)
GT HV:	Hotel-Video
GT K a+b:	Konzerte und konzertähnliche Darbietungen (ohne Konzertgesellschaften)
GT L:	Unterricht in Tanz, Gymnastik und Ballett
GT Ma:	Musikautomaten
PA:	Herstellung von Musikdosen (Musikspielwerken)
PI:	Aufnahmen von Musik auf Tonträger, die ans Publikum abgegeben werden (ohne Musikdosen)
PN:	Aufnahmen von Musik auf Tonträger, die nicht ans Publikum abgegeben werden
GT S:	Sender (ohne SRG SSR idée suisse)
GT T:	Vorführen von Ton- und Tonbildträgern, Telekiosk-Nutzungen (Video-/Audiotex), Grossbildschirm-Empfang
VI:	Aufnahmen von Musik auf Tonbildträger, die ans Publikum abgegeben werden
VM:	Aufnahmen von Musik auf Tonbildträger, die zur Hauptsache Musikfilme enthalten und dem Publikum abgegeben werden (Musik-DVDs)
VN:	Aufnahmen von Musik auf Tonbildträger, die nicht ans Publikum abgegeben werden
W:	Werbesendungen der SRG SSR idée suisse (inkl. Werbung)
GT Y:	Abonnements-Radio und -Fernsehen
GT Z:	Zirkusvorführungen

Eine ausführliche Übersicht über alle Urheberrechtstarife kann unter folgendem Link heruntergeladen werden:
http://www.dun.ch/Files/pdf/tarife_08_09_stand_oktober_10.pdf