

Verfassungsrechtliche Thesen zum Entwurf einer Neuregelung des Urhebervertragsrechts des BMJV

1. Die Regelungsziele des zu begutachtenden Referentenentwurfs des BMJV (Entwurf) sind spannungsvoll, wenn nicht widersprüchlich. Auf der einen Seite soll die Vertragsparität zwischen Urhebern und Verwertern wiederhergestellt werden. Das ist eine klassisch privatrechtliche Zielsetzung, die der Ermöglichung von Privatautonomie dient. Auf der anderen Seite soll der Entwurf dabei helfen, die alles in allem schlechte soziale Situation von Urhebern zu verbessern, also einem sozialstaatlichen Ziel dienen. Es ist nicht klar, ob beide Ziele widerspruchsfrei erreicht werden können.
2. Diese Spannung zeigt sich auch in der konkreten Regelungskonzeption, die auf der einen Seite die Individualität der Urheber hervorhebt, auf der anderen Seite auf Kollektivregeln als Lösung des Problems setzt. Dass dieser Ansatz nicht aufgeht, dokumentiert schon der geringe Organisationsgrad der Urheber, aber auch der hörbare politische Protest von Urhebern gegen den Entwurf. Der Regelungsansatz bildet weder die interne Interessenvielfalt von Urhebern und Verwertern ab, die durch ein hohes Maß an Arbeitsteilung auf beiden Seiten gekennzeichnet ist, noch trägt er der Tatsache Rechnung, dass Urheber und Verwerter ihre Interessen häufig als gleichlaufend, nicht als gegenläufig definieren. Dagegen unterstellt der Entwurf in vielen Regelungen ein unredliches Vertragsgebaren der Verwerter – eine Unterstellung, die der Erfahrung der meisten Urheber nicht entsprechen dürfte.
3. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 23. Oktober 2013 (BVerfGE 133, 204) die Novellierung des Urhebervertragsrechts aus dem Jahr 2002 für verfassungskonform erklärt und damit den vom Gesetzgeber eingeschlagenen und durch den Entwurf fortgeführten Weg im Prinzip verfassungsrechtlich akzeptiert. Dies entspricht einer allgemeinen Linie seiner Rechtsprechung, die dem Gesetzgeber gerade in der sozialpolitisch motivierten Ausgestaltung von Privatrechtsbeziehungen einen großen Spielraum lässt. Zugleich stellt der Senat in der Entscheidung aber auch fest, dass bereits die Regelung des Jahres 2002 einen nicht nur leichten Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit der Verwerter darstellt.
4. Dieser Eingriff wird durch den vorliegenden Entwurf deutlich vertieft. Das in diesem vorgesehene hohe Maß an inhaltlicher Regulierung und Destabilisierung der Vertragsbeziehungen, der faktische Zwang zu kollektiven Regelungen für individualisierte selbstständige Urheber und die unbegrenzte Auskunftspflicht greifen deutlich stärker in die Berufsfreiheit ein als der noch geltende Rechtszustand. Bei der Einordnung dieser Eingriffe ist in Rechnung zu stellen, dass die Verträge zwischen Verwertern und Urhebern auch für die Verwerter quasi konstitutiv für ihre Berufsausübung sind. Deren Kern besteht in der Pflege solcher Vertragsbeziehungen. Kumulativ, nicht alternativ, greift der Entwurf

auch in zwei wichtige weitere Elemente der Berufsausübung ein: in die Ausgestaltung der Kostenkalkulation und in den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Alles in allem erreicht der Eingriff damit eine Wirkung, die näher an einer Berufszulassungs- als an einer Berufsausübungsregelung steht.

5. Hilfreich für die Beurteilung der Rechtfertigung ist ein Vergleich mit dem – in seinen Grundstrukturen verfassungsrechtlich abgesicherten – Arbeitsrecht, das der Regulierung Pate stand. Obwohl der Regulierungskontext des Arbeitsrechts besser für die Adressierung sozialer Anliegen geeignet erscheint, finden sich in ihm doch Regelungsstrukturen, die zugunsten der Verwerter wirken würden, im Entwurf aber fehlen. So kennt das Arbeitsrecht ein höheres Maß an Vertragsstabilität und Unterscheidungen, etwa nach Betriebsgröße oder Dauer des Arbeitsverhältnisses, die das Problem der Vertragsparität deutlich differenzierter angehen, als dies im Entwurf der Fall ist.

6. Die Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung stellt sich für den Entwurf nur auf der materiellen Seite, der Verhältnismäßigkeit. Wegen eines etwas wahllosen Umgangs mit Verfassungsrechtsgütern sind Eingriffe in die Berufsfreiheit in der Rechtsprechung zumeist gerechtfertigt. Trotzdem wirft der vorliegende Entwurf ernsthafte Fragen auf. Mit Blick auf die Geeignetheit ist daran zu erinnern, dass die Rechtsprechung zwar keine strengen Anforderungen an die Sachverhaltsaufklärung für neue Regelungsformen stellt, dass aber für die eingriffsintensivere Novellierung einer bereits bestehenden Regelung, die gar nicht durch eine systematische Beobachtung von Wirkungen begleitet wurde, andere Standards gelten dürften. Eine Regelung mit der Begründung zu verschärfen, dass sie in der milderen Form nicht gewirkt habe, wie der Entwurf es tut, dürfte dem nicht genügen.

Mit Blick auf die Angemessenheit der Eingriffe zeigen sich zwei gravierende Probleme: Zum Ersten ist zu fragen, ob die Eingriffe überhaupt von den Rechtsgütern gedeckt sein können, auf die der Entwurf sich beruft. So erscheint zweifelhaft, ob eine so weitgehende Destabilisierung der Vertragsbeziehungen, die auch die vertrauensstärkende Wirkung von Verträgen unterminiert, noch vom Anliegen der Vertragsparität gedeckt sein kann. Vertragsparität schützt das Entstehen von Rechtsbindungen zwischen gleichberechtigten Parteien. Die Entstehung solcher Bindungen wird durch den Entwurf aber eher verhindert als ermöglicht. Zum Zweiten erscheint ungewiss, inwieweit sich der Entwurf überzeugend auf – als solche völlig legitime – sozialstaatliche Belange berufen kann, wenn das Regelungsdesign doch für soziale Kriterien bei der Betrachtung der Vertragsparteien völlig blind ist.

7. Dies gilt erst recht für Überlegungen, die das Verbandsklagerecht des § 36b Ref-E – anders als im aktuell vorgelegten Entwurf – auch auf nichtverbandsgebundene, außenstehende Verwerter auszuweiten suchen. Dies würde die grundrechtliche Freiheit, Vereinigungen auch fernzubleiben zu dürfen, so weit minimieren, dass nur zwingende Schutzüberlegungen eine Rechtfertigung tragen könnten. Solche zwingenden Überlegungen sind vor dem Hintergrund der anhaltenden Kritik am Entwurf auch unter den Urhebern, allerdings weder dargelegt noch ersichtlich. Eine solche Regelung würde daher gegen die Vereinigungsfreiheit des Grundgesetzes verstoßen.