

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



26.02.2026

Bundesvereinigung
der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin
Telefon 030 37711-0

Öffentliche Konsultation zur Evaluierung des Verwertungsgesellschaftengesetzes (VGG)

Hier: Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Evaluierung des VGG, Stellung nehmen zu können. Hiervon möchten wir gern Gebrauch machen.

Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund vertreten die Interessen von rund 11.000 Städten und Gemeinden und 294 Landkreisen in Deutschland. Die Betroffenheit von Kommunen durch das Verwertungsgesellschaftengesetz (VGG) ergibt sich in erster Linie aus ihrer Rolle als Nutzer urheberrechtlich geschützter Werke (Musik, Texte, Filme) und als Veranstalter.

Städte, Landkreise und Gemeinden organisieren im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge zahlreiche öffentliche Veranstaltungen, Feste und Märkte, bei denen urheberrechtlich geschützte Musik oder Filme abgespielt werden. Andererseits nutzen auch die Verwaltungen, Bibliotheken, Schulen, Kindertagesstätten, Horteinrichtungen und Museen in kommunaler Trägerschaft zum Teil urheberrechtlich geschützte Inhalte als Bildungs- und Lernangebote. Auch im Zusammenhang mit kommunalen Webseiten und Social Media Angeboten können Lizenzierungen von Verwertungsgesellschaften und unabhängigen Verwertungseinrichtungen eine Relevanz haben.

Vor diesem Hintergrund sind die Kommunalen Spitzenverbände sowie die Kommunen immer wieder mit Verwertungsgesellschaften sowie unabhängigen Verwertungseinrichtungen in Fragen der Lizenzierung sowie der Gestaltung von Tarifen und Rahmenbedingungen für das Nutzen von Musik, Bildern und Texten konfrontiert. In der Praxis sind damit vielfach erhebliche rechtliche und tatsächliche Unsicherheiten im Hinblick auf die Beachtung des Urheberrechts, die Anwendung von Tarifen und den Umgang mit Verwertungsgesellschaften und -einrichtungen verbunden. Es fehlt an Transparenz, insbesondere im Hinblick auf die unabhängigen Verwertungseinrichtungen, auf den Rechteinhaber, Vergütungsansprüche und

die Reichweite von Inkassobefugnisse. Die Verfahren sind aufwändig und langwierig. Zudem sind die Kommunen vielfach mit hohen Lizenzgebühren für die Nutzung konfrontiert.

Insbesondere die Musiknutzung auf kommunalen Veranstaltungen wie Weihnachts- und anderen Märkten, aber auch die Verwendung von Musik, Filmen und Texten in Schulen, Kindertagesstätten, Musikschulen und anderen kommunalen Einrichtungen stellt die Kommunen vor besondere Herausforderungen.

Zudem besteht das Grundproblem, dass die Nutzer und Nutzerverbände - trotz Gesamtvertragsstrukturen – aufgrund der rechtlichen und faktischen Position von Verwertungsgesellschaften wie der GEMA nicht auf Augenhöhe ihre Rechte durchsetzen und Tarife gemeinsam gestalten können. Insbesondere die GEMA verfügt jedenfalls faktisch über eine Monopolstellung im Hinblick auf die Lizenzierung urheberrechtlich geschützter Musik; das sichert ihr erhebliche Einnahmen und eine hohe Durchsetzungskraft.

Die Kommunalen Spitzenverbände sind Mitglied der Bundesvereinigung der Musikveranstalter e.V. (BVMV). Die BVMV verhandelt mit der GEMA die Höhe und die Strukturen der einschlägigen Tarife und schließt entsprechende Rahmenverträge ab. Danach erhalten Mitglieder der BVMV bzw. die Mitglieder der Mitgliedsverbände der BVMV – also mittelbar auch die Städte, Gemeinden und Landkreise, die unmittelbare oder mittelbare Mitglieder in einem kommunalen Spitzenverband sind – einen Nachlass auf die Vergütungssätze (sog. „Gesamtvertragsnachlass“ oder „Verbandsnachlass“) in Höhe von derzeit 20 %.

Im Einzelnen zur Wirkung und zum Anpassungsbedarf des VGG

I. Unabhängige Verwertungseinrichtungen (§ 4 VGG)

1. Zersplitterung und mangelnde Transparenz

Es mangelt an Transparenz über die einzelnen unabhängigen Verwertungseinrichtungen. Dies führt bei den Nutzern zu Rechtsunsicherheiten über die konkreten Rechteinhaber, den Rechteinumfang, Vergütungsansprüche und Inkassobefugnisse. Zudem fehlt es an einer Übersicht, welche Inhalte wo und wie lizenziert werden müssen. Die Kommunen werden von bislang unbekannten Verwertungseinrichtungen mit Lizenzforderungen konfrontiert. Die Kommunalen Spitzenverbände werden wiederum adressiert, um Rahmenverträge abzuschließen, ohne dass Transparenz darüber besteht, ob es sich um eine Verwertungseinrichtung im Sinne von § 4 VGG handelt und ob diese berechtigt ist, Lizenzforderungen – insbesondere in kommunalen Einrichtungen - zu erheben.

Zudem ist die kollektive Rechtswahrnehmung zersplittert: Für ein und dieselbe Nutzung können mehrere (auch unabhängige) Verwertungseinrichtungen bzw. Verwertungsgesellschaften zuständig sein. Dies führt dazu, dass die Gesamtbelastung für Lizenzierungen der Nutzer häufig nicht kalkulierbar ist. Zudem besteht das Risiko von Doppelinanspruchnahmen und nachträglichen Forderungen.

2. Aufsicht und Publizität: Anzeige statt Erlaubnisprüfung

Unabhängige Verwertungseinrichtungen müssen ihre Tätigkeit grundsätzlich nur anzeigen; eine mit dem Erlaubnis-/Zulassungsverfahren für Verwertungsgesellschaften vergleichbare Vorabprüfung findet nicht statt (vgl. insbesondere § 77 VGG sowie §§ 91, 92 VGG).

In der Praxis fehlt es an effektivem Eingreifen und spürbaren Sanktionen, wenn vor ordnungsgemäßer Anzeige bereits Tätigkeiten aufgenommen werden. Für Nutzer besteht eine erhebliche Intransparenz, weil die Anzeige erst nach Veröffentlichung im Register erkennbar wird; dies kann Monate dauern. Die Folge ist Rechtsunsicherheit; es drohen Schadensersatz- und Abwehrkonstellationen.

Anpassungsbedarf

- a. Wir schlagen die Einführung verbindlicher Mindestanforderungen für unabhängige Verwertungseinrichtungen, insbesondere zur Rechte- und Repertoiretransparenz (welche Rechte, welche Rechtsinhaber, welche Nutzungsarten, territoriale Reichweite), vor.
- b. Die Aufsichtsbefugnisse (DPMA) sollte auch gegenüber unabhängigen Verwertungseinrichtungen gestärkt werden: Auskunfts-, Prüf- und Anordnungsrechte sowie effektive Bußgeld- und Untersagungsmöglichkeiten bei Verstößen sollten künftig möglich sein.
- c. Sofortige Publizität: Die Anzeige/Registrierung muss unverzüglich in einem zentralen, leicht auffindbaren Online-Register veröffentlicht werden; bis zur Veröffentlichung dürfen keine Ansprüche gegenüber Nutzern geltend gemacht werden (Sperrwirkung).

3. One-Stopp-Lizenzierung und einheitliche Abrechnung

Nutzervereinigungen haben derzeit regelmäßig keinen Anspruch, einen einheitlichen Vertrag zu erhalten, der die Rechte umfassend klärt und die Vergütung insgesamt festlegt. Bei Nutzungen mit mehreren Rechteketten müssen Nutzer häufig an unterschiedliche Verwertungseinrichtungen bzw. Verwertungsgesellschaften zahlen.

Anpassungsbedarf

- a. Vor diesem Hintergrund halten wir die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine einheitliche Lizenzierung und Abrechnung ('one-stop shop') für typische Mehrrechte-Nutzungen, insbesondere im Veranstaltungsbereich, für notwendig.
- b. Wenn eine Verwertungsgesellschaft als Inkassostelle für andere Einrichtungen auftritt, sollte eine gemeinsame Abrechnung erfolgen. Wichtig hierbei ist, dass die Bündelung transparent ist, die Rechteketten klar zugeordnet werden können und Mehrfachmeldungen ausdrücklich vermieden werden.
- c. Es sollte zudem klargestellt werden, dass Nutzer bei gutgläubiger Zahlung an die benannte Inkassostelle von weiteren Forderungen Dritter für dieselbe Nutzung frei werden (Haftungs-/Freistellungswirkung).

II. KI-Regelungen

Aktuell bestehen erhebliche Rechtsunsicherheiten bei Nutzung von KI. Da KI in Zukunft immer häufiger zum Einsatz kommen wird, regen wir an, die Evaluierung des VGG zum Anlass zu nehmen, um wichtige rechtliche Fragestellungen und Fallkonstellationen in der Praxis für die Nutzer zu klären.

III. Aufsicht und Tarife, DPMA (§ 75 VGG)

Die Aufsicht über Tarifaufstellung und -anwendung bedarf einer Stärkung, um Transparenz und Angemessenheit wirksam sicherzustellen. Bei tariflichen Neuerungen stehen die Musiknutzerinnen und -nutzer – trotz Gesamtvertragsstrukturen – faktisch nicht auf Augenhöhe zu Verwertungsgesellschaften, wie der GEMA. Insbesondere die Möglichkeit, Tarife einseitig zu veröffentlichen, führt zu einer strukturellen Asymmetrie.

Anpassungsbedarf

- a. Um mehr Transparenz und Angemessenheit herzustellen, regen wir einen eigenständigen, gesetzlich verankerten Informationsanspruch von Nutzervereinigungen gegenüber Verwertungsgesellschaften sowie Verwertungseinrichtungen und Aufsicht (insbesondere zu Tarifgrundlagen, Kalkulationsparametern, Datenbasis und Änderungen) an.
- b. Darüber hinaus sollte eine Verpflichtung zur zeitnahen Veröffentlichung von Tarifänderungen und deren Begründung in standardisiertem Format eingeführt werden. Es sollte eine proaktive Aufsicht ausgebaut werden, die stichprobenartige Prüfungen und Vorgaben zur Nachvollziehbarkeit der Tarifsystematik sowie wirksame Maßnahmen bei offenkundig unangemessenen Tarifen vornehmen kann.

IV. Gesamtvertrags- und Schiedsstellenverfahren

1. Verfahrensdauer und Interimsmechanismen (§ 105 Abs. 1 VGG)

Nutzervereinigungen können Tarife und deren Angemessenheit zwar überprüfen lassen, die Verfahren dauern jedoch häufig mehrere Jahre. In dieser Zeit werden die streitigen Tarife angewandt und Nutzer müssen das erhöhte Entgelt zahlen. Interimsvereinbarungen werden in der Praxis geschlossen, sind aber nicht verpflichtend.

Anpassungsbedarf

- a. Vor diesem Hintergrund halten wir die Regelung verbindliche Entscheidungsfristen im Schiedsstellenverfahren für erforderlich, deren Missachtung Rechtsfolgen haben sollte (z.B. vorläufige Festsetzung eines Interimsentgelts oder Aussetzung der Tarifierhebung im Streitumfang). Insbesondere bedarf es einer gesetzlichen Verpflichtung zu Interimsregelungen bei laufenden Gesamtvertragsverfahren, um Rechtssicherheit und Liquiditätsschutz herzustellen.
- b. Wir regen zudem die Einführung eines effektiven Beschleunigungsmechanismus bei überlangen Verfahren (z.B. Fristsetzung, Berichtspflichten, gerichtliche Verfahrensleitung) an.

2. Hinterlegung und Leistung unter Vorbehalt (§ 37 VGG)

§ 37 VGG soll dem Nutzer ermöglichen, bei Streit über die Vergütung das jeweilige Werk etc. sofort zu nutzen. In der Praxis bleibt jedoch die Liquiditätslast beim Nutzer, weil die von der Verwertungsgesellschaft geforderten Beträge zunächst aufzubringen sind. Eine spätere gerichtliche Reduzierung wirkt erst nach Jahren (falls überhaupt durchsetzbar).

Anpassungsbedarf

Der streitige Teil der Vergütung sollte in einem neutralen Treuhand-/Escrow-Modell hinterlegt werden können, ohne dass die Verwertungsgesellschaft/die Verwertungseinrichtung bis zur Klärung über das volle Streitvolumen verfügt. Rückzahlungsansprüche bei Überzahlung sollten automatisch verzinst werden; zudem sollten Verwertungsgesellschaften bei systematisch überhöhten Tarifen spürbare Nachteile tragen (z.B. Kostenfolgen, Verzugszinsen, aufsichtsrechtliche Maßnahmen).

3. Streitwert und Kostenrisiko (§ 117 VGG)

Die Streitwertfestsetzung in Gesamtvertragsverfahren ist nach herkömmlichen Regeln für Nutzervereinigungen kaum kalkulierbar. Das Streitwert- und Kostenrisiko ist außergewöhnlich hoch. Streitwerte, die zum Teil bis in Millionenhöhe gehen, können die Durchsetzung der Rechte gegenüber den Verwertungsgesellschaften/Verwertungseinrichtungen als auch die gerichtliche Kontrolle faktisch unmöglich machen bzw. verhindern. Dies schwächt die Rechtsdurchsetzung der Nutzer gegenüber den ohnehin in ihrer Position starken Verwertungsgesellschaften und -einrichtungen deutlich.

Anpassungsbedarf

- a. Wir setzen uns vor diesem Hintergrund für Spezialregelung zur Streitwertbegrenzung oder Streitwertkalkulation in Gesamtvertragsverfahren ein, die die kollektive Interessenwahrnehmung der Nutzervereinigungen ermöglicht (z.B. Deckelung, Staffelung oder Orientierung an typisierten Jahresbeträgen).
- b. Zudem fordern wir eine Harmonisierung der Streitwertfestsetzung zwischen Schiedsstelle und gerichtlichem Verfahren, um Prozessrisiken vorhersehbar zu machen.

V. Weitere Anmerkungen

Servicequalität der Verwertungsgesellschaften

In der kommunalen Praxis wird uns vermehrt über die Probleme im Hinblick auf die Kommunikation und die Servicequalität der Verwertungsgesellschaften berichtet. Dies betrifft konkret die GEMA:

- Anfragen an die GEMA und die allgemeine Kommunikation mit der GEMA werden als herausfordernd bezeichnet: Es fehlen direkte Ansprechpartner sowie die lokale Anbindung, Anfragen bleiben oft unbeantwortet, lassen lange auf sich warten oder werden zum Teil fehlerhaft beantwortet. Dies gilt auch für Lizenzierungen, die auf dem Portal von den Nutzern vorgenommen werden. Zwar ist das digitale Angebot durch das Online-Portal verbessert worden, dies ersetzt jedoch nicht die notwendige

fallbezogene Beratung. Es kommt in der Praxis zu unnötigen Zeitaufwänden und zu Missverständnissen. Dies gilt zum Beispiel für den Fall, dass auf Veranstaltungen lizenzfreie Musik gespielt wird. Auch diese Veranstaltungen müssen bei der Verwertungsgesellschaft gemeldet werden. Problematisch ist, dass im Anschluss keine „Fehlmeldung“ oder Mitteilung erfolgt, dass dies so akzeptiert wird. Dadurch gibt es auf Veranstalterseite Unsicherheiten.

- Ferner treten Fehler in der Datenübernahme (z.B. bei der Registrierung und bei Gesamtvertragsrabatten) auf.
- Grundsätzlich wird die zunehmende Digitalisierung bei der Anmeldung und Abwicklung der Verfahren auf dem GEMA-Portal positiv gesehen und der Mehrwert (Erleichterung, Zeiteffizienz) gesehen, allerdings ist das Verfahren aktuell noch unzureichend nutzer- und anwenderfreundlich.

Anpassungsbedarf: Hier sollte eine angemessene Frist vorgeschrieben werden, in der auf eingehende Meldungen aller Art zu reagieren ist.

Wenn auch nicht im direkten Zusammenhang mit dem VGG stehend, möchten wir abschließend noch folgende Punkte anmerken:

1. Öffentliche Musiknutzung auf kommunalen Märkten/Veranstaltungen

Die Berechnung und die Höhe der Lizenzgebühren für die öffentliche Musiknutzung stellt sowohl kleinere und ehrenamtlich organisierte als auch viele bekannte (Groß-) Stadtmärkte/Veranstaltungen vor erhebliche Herausforderung. Kosten für musikalische Darbietungen, besonders durch die pauschalen Berechnungen auf Basis der gesamten Veranstaltungsfläche, führen dazu, dass Musikprogramme reduziert oder ganz gestrichen werden müssen. Hier besteht weiterhin Unverständnis, dass für gesamte Fläche – auch wenn dort Musik nicht hörbar ist – Lizenzgebühren zu entrichten sind. Dass diese für die beschallte Fläche vor der Bühne zu entrichten sind, steht außer Frage. Auch wenn für die kommunalen Weihnachtsmärkte ein Kompromiss mit der GEMA für die kommenden drei Jahre erreicht werden konnte und die Kommunen dies positiv bewerten, bleibt das Grundproblem der Berechnung der Gesamtfläche der Märkte/Veranstaltungen für die Zukunft bestehen. Dies gefährdet nicht nur die kulturelle Vielfalt der Märkte, sondern entzieht auch vielen Musikerinnen und Musikern eine wichtige Auftrittsmöglichkeit.

2. Klarstellung Nutzung von Musik, Bild und Text in öffentlichen Einrichtungen

Zudem wäre eine eindeutige Klärung der Frage von Bedeutung, dass Vorführungen im Rahmen des Unterrichts oder Lerngruppen, insbesondere in Schulen, aber auch in anderen kommunalen Einrichtungen (Hort, Kita) keine öffentlichen Vorführungen im urheberrechtlichen Sinne sind.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen.