



Aktenzeichen: Pet 4-20-07-4240-033308

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 16. April 2026 abschließend beraten und beschlossen:

Die Petition

- a) der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – als Material zu überweisen,
- b) den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben.

Begründung

Mit der Petition wird eine Reform der Regelungen zur Lizenzvergabe der GEMA und der Aufsicht durch das Deutsche Patent- und Markenamt gefordert.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen vorgetragen, die Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA) missbrauche ihre Monopolstellung gegenüber den auf die Musiknutzung zu angemessenen Bedingungen angewiesenen Verbänden. Sie habe die jahrelang praktizierte, vertrauensvolle Zusammenarbeit beendet, umgehe die Nutzervereinigungen und rechne unter Fortfall bisheriger Pauschalverträge mit Endnutzern nunmehr einzeln nach ihren Konditionen ab. Die Einzellizenzierung führe zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand. Ungeachtet dessen schließe die GEMA mit bestimmten Gesamtvertragspartnern Pauschalverträge ab, deren Inhalte indes nicht offengelegt werden. Dies führe zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Lizenznutzern gleicher Branchen. Deshalb müsse die GEMA verpflichtet werden, den Nutzervereinigungen weiterhin Pauschalverträge zu angemessenen Bedingungen anzubieten und mit ihnen abzuschließen.

Überdies komme das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) ihrer aufsichtsrechtlichen Aufgabe nicht in ausreichendem Maße nach, da es auf Missbrauchsvorwürfe gegenüber der GEMA nur reaktiv und zu langsam reagiere. Zum Zweck einer effizienteren Kontrolle sei unter anderem erforderlich, dass



Nutzervereinigungen einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf das Tätigwerden der Aufsichtsbehörde erhalten.

Vor diesem Hintergrund wird in Bezug auf die GEMA konkret das Folgende begehrt:

- Begrenzung der Tarifhoheit durch Mitwirkung von Nutzervereinigungen bei der Tarifaufstellung,
- Verpflichtung der GEMA zum Abschluss von Gesamt- und Pauschalverträgen,
- Abschaffung des GEMA-Tarifs VR-Ö,
- Abschaffung der sogenannten „GEMA-Vermutung“,
- eine Veröffentlichungspflicht bezüglich Pauschalverträgen mit Gesamtvertragspartnern,
- Möglichkeit zur Lizenzierung über andere europäische Verwertungsgesellschaften sowie
- verbesserte Aufsicht durch das DPMA und einen gerichtlich durchsetzbaren Individualanspruch von Nutzern gegenüber dem DPMA gerichtet auf aufsichtsrechtliches Tätigwerden.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die Eingabe verwiesen.

Die Eingabe wurde als öffentliche Petition auf der Internetseite des Petitionsausschusses eingestellt. Die Petition wurde durch 104.092 Mitzeichnungen unterstützt. Außerdem gingen 130 Diskussionsbeiträge ein.

Dem Petitionsausschuss liegen zu diesem Thema mehrere Eingaben mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs einer gemeinsamen parlamentarischen Prüfung unterzogen werden. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Haltung zu der Thematik darzulegen.

Die Petition wurde in einer öffentlichen Sitzung des Petitionsausschusses am 15. September 2025 beraten. Dabei wurde dem Hauptpetenten die Gelegenheit gegeben, sein Anliegen erneut vorzutragen und näher zu begründen. Der Hauptpetent erläuterte die von ihm aufgeworfene Problematik aus der spezifischen Perspektive der Tanzschulen, verwies jedoch auch auf den Umstand, dass aufgrund steigender



Gebühren zunehmend Veranstaltungen, bei denen Musik gespielt werde, nicht mehr stattfinden könnten. Die Probleme seien dadurch entstanden, dass eine Pauschalvereinbarung zwischen ihrem Verband als Nutzervereinigung und der GEMA, wie sie zuvor bestanden habe, nicht zustande gekommen sei und für die Tanzschulen nunmehr eine Tarifstruktur gelte, auf die sie keinen Einfluss nehmen könnten und die ihrerseits nicht passgenau sei. Bemängelt wurde eine übermäßige Marktmacht der GEMA, der keine angemessene, die Nutzerseite einbeziehende Aufsicht durch das DPMA gegenüberstehe.

Zudem wurde der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) – die Möglichkeit gegeben, ihre Haltung zu der Thematik näher auszuführen. Das Ministerium stellte den rechtlichen Rahmen und die Funktion der Verwertungsgesellschaften, die aufsichtsrechtliche Praxis des DPMA sowie die vorhandenen Rechtsbehelfsmöglichkeiten der Nutzer dar. In diesem Zusammenhang wurden u. a. Fragen nach der sogenannten GEMA-Vermutung und nach möglichen Alternativen zum derzeitigen Aufsichtsregime sowie der Umstand erörtert, dass der Bundesgerichtshofs (BGH) in Bezug auf die Tanzschulen bestätigt habe, dass die GEMA zum Abschluss eines Gesamtvertrages verpflichtet sei. Zudem teilte das BMJV mit, dass die Bundesregierung die Verfahren und Vergütungen bei der Lizenzvergabe der Verwertungsgesellschaften im Rahmen einer Evaluation des Gesetzes über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (VGG) prüfen werde.

Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich im Lichte der öffentlichen Sitzung und unter anderem unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Ausschuss stellt zunächst klar, dass die Normen des VGG grundsätzlich für alle Verwertungsgesellschaften gleichermaßen gelten.

Soweit eine Begrenzung der Tarifhoheit der GEMA gefordert wird, ist anzumerken, dass Nutzervereinigungen bereits nach bestehendem Recht zu der Frage beteiligt werden, zu welchen Bedingungen die von einer Verwertungsgesellschaft wahrgenommenen Rechte genutzt werden dürfen. So sind Verwertungsgesellschaften grundsätzlich dazu verpflichtet, über die von ihr wahrgenommenen Rechte mit Nutzervereinigungen einen



Gesamtvertrag zu angemessenen Bedingungen abzuschließen (§ 35 VGG). Soweit Gesamtverträge abgeschlossen sind, gelten die dort vereinbarten Vergütungssätze als Tarife (§ 38 Satz 2 VGG).

Soweit keine Gesamtverträge bestehen, sind Verwertungsgesellschaften dazu verpflichtet, Tarife einseitig aufzustellen (§ 38 VGG). Hierbei kommt nach derzeitiger Rechtslage eine Mitwirkung Dritter, wie etwa Nutzervereinigungen, nicht in Betracht (vgl. §§ 38 und 39 VGG). Tarife werden von Verwertungsgesellschaften aufgestellt. Bei ihnen handelt es sich um einseitige, verbindliche Festlegungen der Vergütungshöhe durch eine Verwertungsgesellschaft. Von ihrer Rechtsnatur her sind sie Angebote der Verwertungsgesellschaft zum Abschluss eines Nutzungsvertrages (vgl. BGH, ZUM-RD 2017, 520, Rn. 23 f.). Ein Angebot auf Abschluss eines Vertrages zu gestalten, liegt in dem alleinigen Verantwortungsbereich der anbietenden Partei. Bei ihrer Aufstellung ist eine Mitwirkung von Nutzergruppen als Vertragsgegenseite – anders als bei Gesamtverträgen – daher nicht vorgesehen.

Was die Forderung nach einem Abschlusszwang zugunsten von Nutzervereinigung anbelangt, so ist festzustellen, dass Verwertungsgesellschaften bereits nach geltendem Recht zum Abschluss von Gesamtverträgen verpflichtet sind. Eine Verwertungsgesellschaft ist verpflichtet, jedermann Nutzungsrechte an den von ihr wahrgenommenen Rechten einzuräumen (§ 34 VGG). Diese Pflicht gilt auch in Bezug auf Gesamtverträge (§ 35 VGG). Bei Gesamtverträgen handelt es sich um Rahmenverträge zwischen einer Verwertungsgesellschaft und Nutzervereinigungen, in denen allgemein die Bedingungen festgelegt sind, unter denen den einzelnen in der Vereinigung zusammengeschlossenen Nutzern die Erlaubnis zur Werknutzung erteilt wird (vgl. Bundestags-Drucksache. IV/271, Seite 17).

Die Zulässigkeit der mit der Eingabe Petenten geforderten Pauschalverträge richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. Der Ausschuss gibt zu bedenken, dass ein grundsätzlicher gesetzlicher Zwang zum Abschluss von Pauschalverträgen mit dem urheberrechtlichen Beteiligungsgrundsatz nicht vereinbar wäre. Pauschalverträge sind gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt.

Von Pauschalverträgen ist dann die Rede, wenn die Vergütungsbedingungen eines Nutzungsvertrages eine pauschalierte Zahlung für die Werknutzungen vorsehen. Der



Abschlusszwang aus §§ 34, 35 VGG sieht grundsätzlich keinen Anspruch auf eine pauschalierte Vergütungsregelung vor. Der urheberrechtliche Beteiligungsgrundsatz spricht im Ausgangspunkt für eine nutzungsbasierte Vergütung. Eine pauschalierte Vergütung kann aber von den Parteien vereinbart werden oder gegebenenfalls ausnahmsweise dem billigen Ermessen im Rahmen einer gerichtlichen Festsetzung von Gesamtverträgen entsprechen (vgl. § 130 VGG). Eine pauschalierte Vergütung kann dem Gebot der wirtschaftlichen Verhältnismäßigkeit entsprechen, wenn beispielsweise die Feststellung der Nutzungsintensität mit unverhältnismäßigen Schwierigkeiten verbunden wäre. Ob ein Gesamtvertrag nutzungsbasierte oder pauschalierte Vergütungen vorsieht, ist also primär eine Frage der Verhandlung zwischen den Vertragsparteien eines Gesamtvertrags und wird im Streitfall gerichtlich festgesetzt (§§ 34, 35, 130 VGG).

Den gesetzlichen Abschlusszwang auf eine grundsätzlich pauschalierte Vergütung auszudehnen, würde nach Dafürhalten des Ausschusses die einzelfallbezogene Austarierung zwischen Beteiligungsgrundsatz und wirtschaftlicher Verhältnismäßigkeit unterminieren und damit der Maxime angemessener Vertragsbedingungen widersprechen (vgl. § 34, 35 VGG).

Soweit es um die geforderte Abschaffung des GEMA-Tarifs VR-Ö geht, ist darauf hinzuweisen, dass nach geltendem Recht die Möglichkeit besteht, die Rechtmäßigkeit eines Tarifs gerichtlich überprüfen zu lassen. Streitigkeiten über den Abschlusszwang sind vor der Schiedsstelle des DPMA und sodann vor den ordentlichen Gerichten auszutragen.

Die „Abschaffung“ eines von einer Verwertungsgesellschaft aufgestellten Tarifs durch staatliche Behörden kommt nach Auffassung des Ausschusses indes nicht in Betracht. Ein Tarif wird von einer Verwertungsgesellschaft im eigenen Ermessen aufgestellt und gestaltet und gegebenenfalls wieder aufgehoben (§§ 38, 39 VGG). Zwar kann das DPMA als Aufsichtsbehörde alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Verwertungsgesellschaft die ihr obliegenden Verpflichtungen ordnungsgemäß erfüllt (§ 85 Absatz 1 VGG). Dabei kann die Aufsichtsbehörde stets nur auf die Verwertungsgesellschaften einwirken; es besteht jedoch kein Selbsteintrittsrecht der



Aufsichtsbehörde im Sinne einer Möglichkeit zur eigenständigen Kündigung von Tarifen oder Gesamtverträgen.

Soweit überdies eine Abschaffung der „GEMA-Vermutung“ gefordert wird, ist zunächst festzuhalten, dass unter diesem Begriff gemeinhin die – über die gesetzlichen Vermutungsregelungen der §§ 48, 49 VGG hinausgehende – tatsächliche Vermutung im Wege des Anscheinsbeweises beschrieben wird, dass die GEMA im Bereich der von ihr wahrgenommenen Rechte und Ansprüche auch regelmäßig für sämtliche Berechtigten tätig wird.

Die Vermutung erstreckt sich weiter darauf, dass diese Werke urheberrechtlich geschützt sind (BGHZ 95, 274, 275 f. und 95, 285, 288 – GEMA-Vermutung I und II). Grundlage für die Vermutung ist das von der GEMA vertretene umfassende inländische und ausländische Repertoire. Die Vermutung wurde von der Rechtsprechung entwickelt (vgl. BGH, GRUR 1986, 62 (63) – GEMA-Vermutung I). Trotz der prozessualen Erleichterung muss die Verwertungsgesellschaft darlegen und beweisen, dass eine tatsächliche Nutzungshandlung oder Urheberrechtsverletzung stattgefunden hat. Die Vermutung ist zudem widerleglich. Der Nutzer kann die Vermutung widerlegen, indem er darlegt, aus welchem Grund in dem konkreten Fall ausnahmsweise die von der Verwertungsgesellschaft in diesem Bereich wahrgenommenen Rechte nicht genutzt worden sind.

Der Ausschuss unterstreicht, dass Hintergrund der Beweiserleichterung die praktische Schwierigkeit für Verwertungsgesellschaften ist, Behauptungen von Nutzern zu widerlegen, dass sie keine Werke aus dem Repertoire der Verwertungsgesellschaft verwendet hätten (vgl. Bundestags-Drucksache 10/837, Seite 23). Ohne die Beweiserleichterung würden sich die Kosten der Rechtsdurchsetzung – zu Lasten der Urheber – erheblich erhöhen. Nach Ansicht des Ausschusses ermöglicht die Vermutung daher durchaus eine effektive sowie wirtschaftliche Rechtswahrnehmung und dient dem Rechtsgüterschutz. Vor diesem praktischen Hintergrund und der Widerleglichkeit der Vermutung hält er insoweit ein gesetzgeberisches Tätigwerden jedenfalls nicht für zwingend angezeigt.

Was die geforderte Pflicht zur Veröffentlichung von Pauschalverträgen angeht, so ist darauf hinzuweisen, dass Verwertungsgesellschaften bereits nach geltendem Recht die



Pflicht haben, Gesamtverträge auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen (§ 56 Absatz 1 Nr. 5 VGG). Die Regelung setzt Artikel 21 Absatz 1 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 Text von Bedeutung für den EWR („VG-Richtlinie“) im Interesse der Transparenz für die Allgemeinheit um (vgl. Bundestags-Drucksache 18/7223, Seite 89). Auch soweit Gesamtverträge nach § 35 VGG eine pauschale Nutzungsvergütung vorsehen, unterliegen sie der Veröffentlichungspflicht. Daher besteht nach Feststellung des Ausschusses auch insoweit kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Soweit die Möglichkeit eingefordert wird, eine Lizenzierung über andere europäische Verwertungsgesellschaften zu erhalten, macht der Ausschuss darauf aufmerksam, dass die Verwertungsgesellschaften grundsätzlich eine territorial begrenzte Lizenzierung der von ihnen wahrgenommenen Rechte praktizieren. Für Online-Musikwerke existieren besondere Vorgaben für die gebietsübergreifende Vergabe von Online-Rechten an Musikwerken (vgl. die §§ 59 ff. VGG, die ihrerseits auf Artikel 23 bis 32 der VG-Richtlinie basieren). Hier haben sich in der Praxis Zusammenschlüsse von Verwertungsgesellschaften für gebietsübergreifende Lizenzvergaben gebildet (z. B. International Copyright Enterprise (ICE), ein Zusammenschluss, dem unter anderem die GEMA angehört).

Im Bereich der übrigen Werke ist davon auszugehen, dass Lizenzen grundsätzlich territorial begrenzt vergeben werden. Über Repräsentationsvereinbarungen zwischen Verwertungsgesellschaften können auch Lizenzen von Werken aus anderen Jurisdiktionen erworben werden. An welche Verwertungsgesellschaften innerhalb der Europäischen Union sich ein Nutzer wenden kann und welches Repertoire tatsächlich angeboten wird, hängt daher maßgeblich von der Reichweite der Wahrnehmungsverträge der Verwertungsgesellschaft, dem Umfang abgeschlossener Repräsentationsvereinbarungen und der davon abhängigen Angebotsreichweite über Nutzungslizenzen ab. Daher vermag der Ausschuss auch insoweit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu erkennen.



Soweit in der Eingabe schließlich eine verbesserte Aufsicht durch das DPMA sowie ein gerichtlich durchsetzbarer Individualanspruch gegenüber dem DPMA auf ein Tätigwerden gefordert werden, weist der Ausschuss auf das Folgende hin:

Das DPMA führt die Aufsicht über Verwertungsgesellschaften (§§ 75 ff. VGG). Im Wesentlichen bestehen die Aufgaben des DPMA darin, die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb zu erteilen (§§ 78, 79 VGG), sich über die Geschäftstätigkeit der Verwertungsgesellschaft zu informieren (§§ 85, 88 VGG) sowie zu überwachen, dass die Verwertungsgesellschaft den ihr nach dem VGG obliegenden Verpflichtungen ordnungsgemäß nachkommt (§ 76 VGG). Das BMJV hat die Fachaufsicht über das DPMA.

Das DPMA wird als Aufsichtsbehörde nur im öffentlichen Interesse tätig (§ 75 Absatz 2 VGG). Daher gibt es kein subjektives, einklagbares Recht der Nutzer, ob und wie das DPMA seine Aufsicht ausübt. Individualinteressen und -rechte können jedoch im Wege des Schiedsstellenverfahrens und vor den Zivilgerichten geltend gemacht werden. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde allein im öffentlichen Interesse korreliert insbesondere damit, dass im ordentlichen Rechtsweg zur Steigerung der Effektivität des Rechtsschutzes das besondere Verfahren vor der Schiedsstelle und spezialisierter Gerichte für Urheberrechtsstreitsachen (§ 105 UrhG) etabliert sind. Ein subjektiv-öffentliches Recht, das im Verwaltungsrechtsweg weiterzuverfolgen wäre, berge nach Ansicht des Ausschusses die Gefahr, dies zu konterkarieren.

Vor dem Hintergrund des Dargelegten hält der Petitionsausschuss die dargestellte Rechtslage aus den genannten Gründen im Kern sowie in den Strukturen für sachgerecht und unter Berücksichtigung von Nutzerbelangen auch angemessen.

Der Petitionsausschuss ist sich dennoch bewusst, dass die Tanzschulen ebenso wie viele Veranstalter und Teile des Fachhandels infolge steigender GEMA-Vergütungen teilweise erheblichen Herausforderungen begegnen, die mitunter zur Absage von öffentlich zugänglichen Veranstaltungen bzw. Festen führen. Zugleich stellt er im Lichte der Anhörung des Hauptpetenten fest, dass die derzeitigen Probleme der Tanzschulen im Hinblick auf eine Kalkulation ihrer Kosten maßgeblich darauf beruhen, dass eine Pauschalvereinbarung mit der GEMA zunächst nicht zustande kam, eine solche jedoch Gegenstand von Verhandlungen ist.



Andererseits anerkannt der Ausschuss das ureigene Recht der Schöpfer, die Aufführung ihrer musikalischen Werke durch Dritte nach Maßgabe des ihnen jeweils zugemessenen Marktwerts zu monetarisieren. Mithin dürfte der Möglichkeit, die Vergütung von Aufführungsrechten einer staatlichen Ex-ante-Regulierung zu unterwerfen, nach Dafürhalten des Ausschusses sehr enge Grenzen gesetzt sein. Dies gilt im Hinblick auf das vorgetragene Anliegen auch insofern, als, soweit es um die gesellschaftliche Funktion kommerziell betriebener Tanzschulen geht, letztere zwar im hohen Maße sozial integrativ und kulturell ebenso vermittelnd wie anregend wirken, ihnen indes keine den Gesellschaftstanz als kulturell tradierte Praxis schlechterdings verwaltende Aufgabe zugemessen werden kann, die eine staatliche Preisintervention möglicherweise rechtfertigen könnte.

Der Ausschuss misst den Tanzschulen gleichwohl eine wichtige gesellschaftliche Bedeutung zu, die es zu wahren gilt. Dies erfordert seiner Ansicht nach Rahmenbedingungen, die es den Tanzschulen wie auch anderen Branchen und Institutionen, die auf die Aufführung musikalischer Werke angewiesen sind, eine auskömmliche Tätigkeit bzw. eine Durchführung – auch öffentlicher – Veranstaltungen unter für sie tragfähigen Konditionen ermöglichen.

Der Ausschuss konstatiert im Lichte der öffentlichen Sitzung, in der die für das vorgetragene Anliegen relevanten verwertungs- und aufsichtsrechtlichen Fragestellungen einschließlich der vom Hauptpetenten monierten GEMA-Vermutung und Aufsicht einer intensiven Erörterung unterzogen wurden, dass die GEMA in Deutschland eine – wenn auch nicht gesetzlich vorgesehene – Monopolstellung innehat, der indes schon nach derzeitiger Rechtslage durchaus wirkungsvolle Verwertungskriterien und ein nach Dafürhalten des Ausschusses jedenfalls im Kern sachgerechtes Aufsichtsregime gegenüberstehen.

Gleichwohl haben die Erörterung des vorgetragenen Anliegens und auch die von vielen Veranstaltern geäußerten Schwierigkeiten ungeachtet der obigen Ausführungen die Notwendigkeit gezeigt, das Verwertungsrecht einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen, die auch eine Auswertung der ausländischen Praxis einbezieht.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Ausschuss das Vorhaben der Bundesregierung, zu prüfen, wie die Verfahren und Vergütungen bei der Lizenzvergabe der



Verwertungsgesellschaften wie der GEMA unter Wahrung der berechtigten Urheberinteressen praxisgerecht an die Belange von Veranstaltern angepasst werden können.

Er stellt fest, dass hiermit das der Eingabe zugrunde liegende Anliegen aufgegriffen wird.

Der Ausschuss hält die Petition deshalb für geeignet, in die diesbezüglichen politischen Beratungen und Entscheidungsprozesse mit einbezogen zu werden.

Er empfiehlt daher, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – als Material zu überweisen und sie den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben.

Der Antrag der Fraktion der AfD, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – zur Erwägung zu überweisen und sie den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben, ist mehrheitlich abgelehnt worden.

Ebenfalls mehrheitlich abgelehnt wurde der von der Fraktion Die Linke gestellte Antrag, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – zur Erwägung zu überweisen und sie den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben.