Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 527/2007/ble

Urteil vom 13. Mai 2008
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller, Karlen,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Parteien
SUISA, Schweizerische Gesellschaft für die Rechte der Urheber musikalischer Werke,
Beschwerdeführerin,

gegen

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
Beschwerdegegner,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Michal Kobsa,

Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE).

Gegenstand
Verteilung unter dem Gemeinsamen Tarif W,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II, vom 23. Juli 2007.

Sachverhalt:

A.
Die SUISA Urheberrechtsverwertungsgesellschaft (im Folgenden: SUISA) verfügte bis Ende 2002 über einen Tarif R über Vergütungen für die Verwendung von Musik in der Fernsehwerbung (Senderechte und Vervielfältigungsrechte). Dieser Tarif verpflichtete die Werbeveranstalter zur Bezahlung eines Prozentsatzes des Einschaltpreises jedes einzelnen Werbespots. Mit Wirkung ab dem 1. Januar 2003 führte die SUISA den neuen "Tarif W Werbesendungen der SRG SSR idée suisse" betreffend die Senderechte ein und unterstellte die Vervielfältigungsrechte dem gleichzeitig angepassten bestehenden "Tarif VN Aufnehmen von Musik auf Tonbild-Träger, die nicht ans Publikum abgegeben werden". Diese Tarife wurden von der Eidgenössischen Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (nachfolgend: Schiedskommission) genehmigt. Der neue Tarif W sah eine Urheberrechtsentschädigung von pauschal 2,65 % der jährlichen Einnahmen der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR idée suisse (fortan: SRG) vor.

B.

B.a In der Folge revidierte die SUISA das Verteilungsreglement. Dabei beschloss sie, unter der Geltung des neuen Tarifs W auch die Verteilung der Entschädigungen an die Berechtigten nicht mehr pro Werbefilm, sondern aufgrund eines einheitlichen Ansatzes pro Sendung (Sendezeit) zu berechnen. Sodann wurde die Verteilungsklasse 1F "Tonträger der Werbesendungen im Fernsehen" mit der Verteilungsklasse 1E "Werbesendungen im Fernsehen" zusammengelegt. Überdies sah das Reglement neu die Zuweisung von 25 % der Einnahmen von der Verteilungsklasse 1E an die Klasse 1C "Fernsehsendungen ohne Werbung" vor, während diese unter dem Tarif R nur 15 % erhalten hatte. Die Reglementsänderung wurde den berechtigten Urhebern nicht persönlich mitgeteilt, sondern lediglich in der Firmenzeitschrift "Suisa Info" kurz erläutert.
B.b Mit Verfügung vom 18. August 2003 genehmigte das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (nachfolgend: Institut) die Änderung des Verteilungsreglements und deren rückwirkende Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2003.
B.c Am 14. Juni 2004 stellte die SUISA ihren angeschlossenen Bezugsberechtigten "Abrechnungen über Aufführungen und Sendungen in der Schweiz im Jahr 2003" aus, die erstmals auf dem revidierten Verteilungsreglement beruhten.
B.d Am 16. Juli 2004 reichten A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und G._____, die mit der SUISA einen Wahrnehmungsvertrag abgeschlossen hatten, bei der Rekurskommission für geistiges Eigentum (nachfolgend: Rekurskommission) eine als "Verwaltungsbeschwerde (Sprungbeschwerde)" bezeichnete Eingabe ein. Darin beantragten sie insbesondere die Aufhebung der Genehmigungsverfügung des Instituts vom 18. August 2003 (Begehren Ziff. 6 der Beschwerdeschrift).

C.
C.a Mit Verfügung vom 1. Juni 2006 genehmigte das Institut, rückwirkend auf den 1. Januar 2005, eine weitere Revision des Verteilungsreglements zum Tarif W, die als vorläufige Regelung für eine Übergangszeit von drei Jahren konzipiert war. Danach sind die Entschädigungen für Werbesendungen aufgrund eines festen Betrages pro Sekunde Musik zu verteilen, wobei die Dauer der Werbesendungen bei der Bemessung der Vergütung ab der 61. Sekunde nur noch zu einem Fünftel anzurechnen ist. Gleichzeitig wurde die Zuweisung von 25 % der Einnahmen aus dem Tarif W an die Verteilungsklasse 1C wieder auf 15 % reduziert.
C.b Mit Beschwerde vom 3. Oktober 2006 an die Rekurskommission fochten die gleichen sieben Bezugsberechtigten auch diese zweite Revision des Verteilungsreglements an und beantragten insbesondere die Aufhebung der Genehmigungsverfügung.

D.
D.a Am 15. November 2006 überwies die Rekurskommission die beiden hängigen Beschwerdeverfahren per 1. Januar 2007 dem Bundesverwaltungsgericht, das an jenem Tag die Arbeit aufnahm und dabei unter anderem an die Stelle der fraglichen Rekurskommission trat. Noch vorher, am 5. Dezember 2006, hatte die Rekurskommission die beiden Verfahren vereinigt.
D.b Mit Urteil vom 23. Juli 2007 hiess das Bundesverwaltungsgericht die beiden Beschwerden jeweils teilweise gut, hob die Genehmigungsverfügungen des Instituts vom 18. August 2003 sowie 1. Juni 2006 auf und wies die Anträge der SUISA ab, die Änderungen ihres Verteilungsreglements zu genehmigen (Ziff. 1 des Urteilsdispositivs). Im Übrigen trat das Bundesverwaltungsgericht auf die Beschwerden nicht ein.

E.
E.a Mit Beschwerde vom 14. September 2007 an das Bundesgericht gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Juli 2007 stellt die SUISA die folgenden Anträge:
"1. Die Beschwerde sei als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ..., eventualiter als solche in zivilrechtlichen Angelegenheiten ... zu behandeln.
2. Ziffer 1 des Dispositivs des angefochtenen Urteils sei aufzuheben und auf das Beschwerdebegehren Ziffer 6 der Beschwerdegegner 1-7 vom 16. Juli 2004 sowie auf die Beschwerde der Beschwerdegegner 1-7 vom 3. Oktober 2006 sei nicht einzutreten.
3. Eventualiter sei Ziffer 1 des Dispositivs des angefochtenen Urteils aufzuheben und die Sache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Anordnung, der Beschwerdeführerin eine neue Frist zur materiellen Stellungnahme anzusetzen.
4. Subeventualiter sei Ziffer 1 des Dispositivs des angefochtenen Urteils aufzuheben, das Beschwerdebegehren

Ziffer 6 der Beschwerdegegner 1-7 vom 16. Juli 2004 sowie die Beschwerde der Beschwerdegegner 1-7 vom 3. Oktober 2006 seien abzuweisen und die Genehmigungsverfügungen des Eidgenössischen Instituts für geistiges Eigentum vom 18. August 2003 und 1. Juni 2006 seien zu bestätigen.
5. Der vorliegenden Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen."
Zur Begründung führt die SUISA im Wesentlichen aus, die teilweise Gutheissung der Beschwerden verstosse sowohl in prozessualer als auch in materiellrechtlicher Hinsicht gegen Bundesrecht.
E.b Mit Vernehmlassungen vom 7. Januar und 18. Februar 2008 beantragen A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und G._____ in der Sache, auf die Beschwerde nicht einzutreten bzw. diese eventuell vollumfänglich abzuweisen, soweit sie nicht schon gegenstandslos geworden sei. Ausserdem wird für E._____ ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung gestellt.
Das Eidgenössische Institut für geistiges Eigentum hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das Bundesverwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

F.
Am 6. November 2007 traf der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts die folgende verfahrensleitende Verfügung:
"1. Das Gesuch um aufschiebende Wirkung wird insoweit teilweise gutgeheissen, als die Beschwerdeführerin nicht verpflichtet ist, dem Eidgenössischen Institut für geistiges Eigentum während der Dauer des bundesgerichtlichen Verfahrens ein neues Verteilungsreglement zur Genehmigung zu unterbreiten, bereits geleistete Zahlungen zurückzufordern oder Nachzahlungen vorzunehmen.
2. Im Übrigen wird das Gesuch abgewiesen und die Beschwerdeführerin im Sinne einer präzisierenden vorsorglichen Massnahme angewiesen, während der ganzen Dauer des bundesgerichtlichen Verfahrens bloss 15 % der Einnahmen aus dem Tarif W in die Verteilungsklasse 1C umzuleiten und die übrigen Erträge aus dem Tarif W entsprechend den Vorgaben des angefochtenen Urteils proportional zu den Ausstrahlungserträgen abzurechnen und zu verteilen."

Erwägungen:

1.
Nach Art. 40 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG; SR 231.1) ist unter anderem die Verwertung der ausschliesslichen Rechte zur Aufführung und Sendung nichttheatralischer Werke der Musik der Bundesaufsicht unterstellt. Solche Rechte werden grundsätzlich kollektiv durch besondere Verwertungsgesellschaften verwertet, die dafür eine Bewilligung des Instituts für geistiges Eigentum brauchen (Art. 41 ff. URG). Diese Gesellschaften sind gegenüber den Rechtsinhabern verpflichtet, die zu ihrem Tätigkeitsbereich gehörenden Rechte wahrzunehmen (Art. 44 URG). Dabei müssen sie ihre Geschäfte nach den Grundsätzen einer geordneten und wirtschaftlichen Verwaltung führen sowie die Verwertung nach festen Regeln und nach dem Gebot der Gleichbehandlung besorgen, und sie dürfen keinen eigenen Gewinn anstreben (vgl. Art. 45 URG). Für die von ihnen geforderten Vergütungen stellen die Verwertungsgesellschaften Tarife auf, über die sie mit den massgebenden Nutzerverbänden vorweg verhandeln müssen und die von der Eidgenössischen Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (vgl. Art. 55 URG) zu genehmigen sind (Art. 46 URG). Die Verwertungsgesellschaften sind verpflichtet, gestützt auf die Tarife ein Verteilungsreglement aufzustellen und dieses dem Institut für geistiges Eigentum als Aufsichtsbehörde (vgl. Art. 52 Abs. 1 URG) zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 48 Abs. 1 URG). Das Verteilungsreglement enthält diejenigen Vorschriften, welche die Verteilung des Verwertungserlöses an die bezugsberechtigten Rechtsinhaber regeln, die sich der Verwertungsgesellschaft, in der Regel mit so genannten Wahrnehmungsverträgen, angeschlossen haben (vgl. Denis Barrelet/ Willi Egloff, Das neue Urheberrecht, 2. Aufl., Bern 2000, N 3 zu Art. 48; Ernst Brem/Vincent Salvadé/Gregor Wild, in: Barbara K. Müller/Reinhard Oertli [Hrsg.], Urheberrechtsgesetz [URG], Bern 2006, N 1 zu Art. 48; Carlo Govoni/Andreas Stebler, Die Bundesaufsicht über die kollektive Verwertung von Urheberrechten, in: Roland von Büren/ Lucas David [Hrsg.], Schweizerisches Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, II. Band: Urheberrecht, 1. Teilband: Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, 2. Aufl., Basel 2006, S. 467).

2.

2.1 Nach Art. 74 Abs. 1 URG kann gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde und der Schiedskommission beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Im Übrigen gelten, ohne dass dies im Urheberrechtsgesetz klargestellt wird, die allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege (vgl. Brem/Salvadé/Wild, a.a.O., N 10 zu Art. 74). Im vorliegenden Fall hat das Bundesverwaltungsgericht über zwei Beschwerden von Rechtsinhabern entschieden, die diese gegen die Genehmigung zweier Änderungen des Verteilungsreglements zum Tarif W der Beschwerdeführerin durch das Institut als Aufsichtsbehörde erhoben hatten. Das Urheberrechtsgesetz äussert sich nicht zu den zulässigen Rechtsmitteln beim Bundesgericht. Es ist daher insofern einzig auf das Bundesgerichtsgesetz abzustellen. Zu prüfen ist insbesondere, ob die vorliegende Beschwerde als solche in Zivilsachen nach Art. 72 ff. BGG oder als solche in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG entgegenzunehmen ist.

2.2 Über die Tarife über die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten ist zwar mit den Nutzern zu verhandeln, sie werden aber letztlich hoheitlich festgesetzt. Analoges gilt für die Verteilungsreglemente, ausser dass es dafür keine gesetzliche Verhandlungspflicht - auch nicht mit den Rechtsinhabern - gibt. Die Genehmigung durch die Schiedskommission im einen bzw. durch das Institut als Aufsichtsbehörde im anderen Fall dient dazu, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben wie der Wirtschaftlichkeit, der Verteilung nach festen Regeln und der Gleichbehandlung zu überwachen und sicherzustellen. Auch dabei handelt es sich um einen hoheitlichen Akt durch besondere staatliche Organe. Der Genehmigungsentscheid über das Verteilungsreglement gemäss Art. 48 Abs. 1 URG zählt daher zum öffentlichen Recht. Es handelt sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG und damit auch deshalb - und nicht nur wegen Art. 74 Abs. 1 URG - um ein vor dem Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich zulässiges Anfechtungsobjekt (vgl. Art. 31 VGG). Daran ändert nichts, dass die Verteilung selbst zivilrechtlichen Charakter hat. In diesem Sinne hat zwar der einzelne Nutzer die auf dem genehmigten Reglement beruhende konkrete Ausrichtung seines
Vergütungsanteils im Streitfall privatrechtlich durchzusetzen. Die Genehmigung des Verteilungsreglements bleibt aber ein öffentlich-rechtlicher Hoheitsakt, der, im Einklang mit der erstinstanzlichen Rechtsmittelregelung von Art. 74 Abs. 1 URG, grundsätzlich auf dem öffentlich-rechtlichen Rechtsmittelweg anzufechten ist.

2.3 Damit ist allerdings noch offen, mit welchem Rechtsmittel ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts über einen Genehmigungsentscheid allenfalls beim Bundesgericht angefochten werden kann. Im Vordergrund steht dabei typischerweise die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG. Für Tarifgenehmigungsentscheide der Schiedskommission ist die Rechtsprechung schon lange, wenn auch altrechtlich auf etwas anders lautender gesetzlicher Grundlage, davon ausgegangen, dass der öffentlich-rechtliche Rechtsmittelweg an das Bundesgericht zu beschreiten ist (vgl. BGE 133 II 263 E. 2.2 S. 269 f., mit Hinweisen). Ein Entscheid im Zusammenhang mit der Genehmigung eines Verteilungsreglements durch die Aufsichtsbehörde ist hingegen, soweit ersichtlich, noch nie beim Bundesgericht angefochten worden. Neurechtlich sieht Art. 72 Abs. 2 lit. b BGG nunmehr freilich vor, dass der Beschwerde in Zivilsachen auch öffentlich-rechtliche Entscheide unterliegen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Zivilrecht stehen. Ein solcher Konnex könnte vorliegend darin gesehen werden, dass der individuelle Anspruch auf denjenigen Vergütungsanteil, der einem einzelnen Bezugsberechtigten zusteht, privatrechtlicher Natur ist. Dagegen spricht
jedoch, dass es in einem hoheitlichen aufsichtsrechtlichen Genehmigungsverfahren um die abstrakte Regelung der Verteilung der Erlöse geht, die durch die öffentlich-rechtlichen Zwangsabgaben bei den Nutzern erhoben worden sind. Dieser Zusammenhang zur Beitragspflicht und zum hoheitlichen Aufsichtsrecht ist deutlich enger als derjenige zum Privatrecht. Bezeichnenderweise nennt Art. 72 Abs. 2 lit. b Ziff. 2 BGG als Anwendungsbeispiele der Beschwerde in Zivilsachen Tatbestände der Führung verschiedener Register, worunter auch von solchen aus dem Bereich des Immaterialgüterrechts. Tatbestände des Urheberrechts werden darin aber überhaupt nicht erwähnt, erst recht nicht diejenigen des Urheberrechtsgesetzes über die aufsichtsrechtliche Genehmigung von Tarifen oder Verteilungsreglementen. Auch wenn die gesetzliche Aufzählung nicht abschliessend ist (vgl. Kathrin Klett/Elisabeth Escher, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, Art. 72 N 8), muss somit insgesamt doch geschlossen werden, dass in derartigen Fällen die Beschwerde in Zivilsachen nicht offen steht.

2.4 Damit bleibt es bei der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG. Der angefochtene Entscheid ist ein Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG, stützt sich auf öffentliches Recht

des Bundes und erging durch das Bundesverwaltungsgericht, bei dem es sich um eine zulässige Vorinstanz handelt (vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erweist sich daher grundsätzlich als zulässig. Dem entspricht im Übrigen, dass bereits in der Verfügung des Präsidenten der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 5. November 2007 festgehalten wurde, die Beschwerde sei als solche "in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten entgegengenommen worden".

3.
3.1 Die Beschwerdegegner bestreiten die Beschwerdeberechtigung der Beschwerdeführerin. Nach der allgemeinen Regelung der Beschwerdelegitimation in Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Art. 89 Abs. 2 BGG enthält ergänzende besondere Tatbestände der Beschwerdelegitimation. Diejenigen nach Art. 89 Abs. 2 lit. a-c BGG sind indessen vorliegend offensichtlich nicht erfüllt. Fraglich erscheint einzig, ob allenfalls der Tatbestand von Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG gegeben sein könnte. Danach sind Personen, Organisationen und Behörden zur Beschwerde berechtigt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Bei Verbänden geschieht dies in der Regel zur Verfolgung allgemeiner öffentlicher und nicht von eigenen Interessen (so genannte ideelle Verbandsbeschwerde). Die entsprechende Legitimation setzt allerdings eine ausdrückliche Ermächtigung zur Beschwerdeführung in der Gesetzgebung voraus (vgl. BGE 131 II 753 E. 4.2 S. 757), woran es hier fehlt.
Art. 74 Abs. 1 URG nennt die Beschwerde an das Bundesgericht gerade nicht; erst recht nicht enthält sie eine gesetzliche Ermächtigung der Verwertungsgesellschaften für eine besondere Beschwerdelegitimation im bundesgerichtlichen Verfahren.

3.2 Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführerin als Genossenschaft über die allgemeine Beschwerdelegitimation nach Art. 89 Abs. 1 BGG verfügt.
3.2.1 Was das Verbandsbeschwerderecht betrifft, sind die von der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum alten Verfahrensrecht entwickelten Grundsätze grundsätzlich weiterhin anwendbar (vgl. etwa Bernhard Waldmann, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, Art. 89 N 32 ff.). Danach kann ein Verband entweder zur Wahrung der eigenen Interessen Beschwerde führen, soweit es in der fraglichen Streitsache um solche geht. Er kann aber auch die Interessen seiner Mitglieder geltend machen, wenn es sich um Interessen handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre (BGE 130 II 514 E. 2.3.3 S. 519, mit Hinweisen; so genannte egoistische Verbandsbeschwerde).
3.2.2 Nach Art. 48 Abs. 1 URG sind die Verwertungsgesellschaften zur Erstellung eines Verteilungsreglements verpflichtet, wobei sie die gesetzlichen Vorgaben zu beachten haben. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt sei langem, dass bei Streitigkeiten über die Tarifgenehmigung die Verwertungsgesellschaften, die den Entwurf ausgearbeitet und der für die Genehmigung des Tarifs zuständigen Schiedskommission unterbreitet haben, zur Beschwerdeerhebung an das Bundesgericht legitimiert sind (so etwa bereits das Urteil 2A.142/1994 vom 24. März 1995; vgl. auch die nicht in der Amtlichen Sammlung publizierte E. 3.3 von BGE 133 II 263 = Urteil 2A.53/2006 vom 19. Juni 2007). Auch die vorliegende Beschwerdeführerin wurde altrechtlich schon wiederholt zur Beschwerdeerhebung an das Bundesgericht zugelassen. Daran hat sich unter dem Bundesgerichtsgesetz grundsätzlich nichts geändert.
3.2.3 Analoges muss insoweit aber auch für die Verteilungsreglemente gelten, wo es, wenn auch auf tieferer Stufe, um ein ähnliches Genehmigungsverfahren wie bei den Tarifen geht. Einerseits sind die Verwertungsgesellschaften durch die Genehmigungsentscheide, obwohl nicht unmittelbar ihre eigenen finanziellen Interessen im Spiel stehen, in ihrem Zuständigkeits- und Tätigkeitsbereich direkt besonders berührt, weshalb sie insofern in eigenem Namen Beschwerde führen können. Andererseits steht es ihnen aber grundsätzlich auch offen, dies für ihre Mitglieder zu tun, deren Interessen sie vertreten. Es liegt sowohl im schutzwürdigen Interesse jeder Gesellschaft als auch der angeschlossenen Rechtsinhaber, dass die eingezogenen Vergütungen insgesamt bundesrechtskonform an die Bezugsberechtigten verteilt werden. Dabei schliesst ein Konflikt mit einzelnen Rechtsinhabern die Berufung auf die Gesamtinteressen aller angeschlossenen Bezugsberechtigten nicht aus. Dass die Voraussetzungen für die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder bei der Beschwerdeführerin erfüllt

sind, kann als notorisch gelten.

3.3 Die Beschwerdeführerin ist damit zur vorliegenden Beschwerde legitimiert.

4.
4.1 Mit der Beschwerde kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und 96 BGG geltend gemacht werden. Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Mit Blick auf die Begründungspflicht des Beschwerdeführers (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) behandelt das Bundesgericht grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind. Es ist jedenfalls nicht gehalten, wie eine erstinstanzliche Behörde alle sich stellenden rechtlichen Fragen zu untersuchen, wenn diese vor Bundesgericht nicht mehr vorgetragen werden (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254, mit Hinweisen). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft das Bundesgericht ohnehin nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG).

4.2 Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 97 Abs. 1 BGG).

4.3 Fraglich erscheint allenfalls, ob sich das Bundesgericht wegen besonderer Fachkenntnisse der Vorinstanz eine gewisse Zurückhaltung auferlegen muss. Im Unterschied zur früheren Rekurskommission für geistiges Eigentum oder zur Eidgenössischen Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten handelt es sich indessen beim Bundesverwaltungsgericht nicht um eine Fachbehörde. Als reine Justizbehörde ist es nicht besser in der Lage, Fachfragen - hier im Zusammenhang mit dem Urheberrecht - zu beurteilen als das Bundesgericht. Eine fachspezifische Zurückhaltung gegenüber der Vorinstanz rechtfertigt sich daher nicht. Eine andere Frage ist, ob eine entsprechende Zurückhaltung im Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Bundesverwaltungsgericht erforderlich ist. Darauf wird zurückzukommen sein (dazu E. 8.3).

5.
5.1 In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist zunächst strittig, ob die Beschwerdegegner überhaupt legitimiert waren, die Verfügung über die Genehmigung des Verteilungsreglements bzw. der beiden fraglichen Reglementsänderungen beim Bundesverwaltungsgericht anzufechten.

5.2 Art. 37 VGG verweist für das Verfahren auf die entsprechenden Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, soweit sich wie hier aus dem Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes ergibt. Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Alle Beschwerdegegner hatten keine Möglichkeit der Teilnahme am hier massgeblichen Genehmigungsverfahren vor der Aufsichtsbehörde, haben indessen ihre Urheberrechte der Beschwerdeführerin zur Wahrnehmung über die kollektive Verwertung abgetreten, womit sie durch die entsprechenden Verfügungen über die Genehmigung des Verteilungsreglements grundsätzlich betroffen sind. Umstritten ist, ob sie im Sinne des Gesetzes besonders berührt sind und überdies ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Genehmigungsentscheides haben.

5.3 Art. 48 VwVG enthält die gleichen Voraussetzungen wie Art. 89 Abs. 1 BGG für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Die entsprechenden Kriterien grenzen die Beschwerdelegitimation gegen unzulässige Popularbeschwerden ab. Verlangt ist neben der formellen Beschwer und der spezifischen Beziehungsnähe zur Streitsache, dass der Beschwerdeführer einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Die Voraussetzungen der Beziehungsnähe und des schutzwürdigen Interesses hängen eng zusammen. Insgesamt kann insoweit an die Grundsätze, die zur Legitimationspraxis bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 103 lit. a des früheren Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über

die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; BS 3 S. 531) entwickelt worden sind (vgl. BGE 120 Ib 48 E. 2a S. 51 f., 379 E. 4b S. 386 f.), angeknüpft werden (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.3.1 S. 252 f.).

5.4 Eine Popularbeschwerde ist vorliegend schon deshalb ausgeschlossen, weil nur die der Beschwerdeführerin angeschlossenen Personen, die an der Verteilung der unter einem bestimmten Tarif erhobenen Vergütungen beteiligt sind, für die Anfechtung des entsprechenden Verteilungsreglementes überhaupt in Frage kommen. Bei den sieben Beschwerdegegnern ist diese Beziehungsnähe unbestrittenermassen erfüllt. Zudem verfolgen sie ein klares pekuniäres Interesse. Letztlich geht es darum, wie das im Verfahren der kollektiven Verwertung eingezogene Geld wieder an die Bezugsberechtigten verteilt wird. Die Beschwerdegegner wehrten sich vor der Vorinstanz gegen einen für sie nachteiligen Verteilungsmechanismus. Daran hatten sie jedenfalls ein faktisches Interesse. Die Beschwerdeführerin hält dieses hingegen hauptsächlich deshalb für nicht schutzwürdig, weil die Beschwerdegegner ihre Ansprüche auf dem zivilrechtlichen Weg geltend machen könnten und diesen nach ihrer Ansicht auch beschreiten müssten, anstatt das Verteilungsreglement anzufechten. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin wäre der Zivilrichter überdies an den Genehmigungsentscheid gar nicht gebunden, wovon auch die Vorinstanz auszugehen scheint.

5.5 Die Art. 48 ff. URG bezwecken hauptsächlich den Schutz der Interessen der Rechtsinhaber gegenüber den Verwertungsgesellschaften (vgl. Art. 44 URG sowie Barrelet/Egloff, a.a.O., N 1 zu Art. 48 URG). Das Verteilungsreglement regelt allgemein, wie die im Verfahren der kollektiven Verwertung eingezogenen Gelder an die unter einem bestimmten Tarif Bezugsberechtigten ausgeschüttet werden sollen. Demgegenüber wird in einem privatrechtlichen Streit einzig über den Betrag entschieden, den der jeweilige Rechtsinhaber erhält. Die Regelung gegenüber den andern wird dadurch grundsätzlich nicht tangiert. Die Zielsetzung der beiden Verfahren ist offensichtlich nicht dieselbe: Im Zivilstreit geht es naturgemäss nur um die Rechtsstellung eines einzelnen, im Genehmigungsverfahren ist hingegen diejenige aller zu berücksichtigen und eine Lösung für alle zu finden. Im Spiel stehen insofern nicht bloss private, sondern zumindest auch, wenn nicht vorwiegend allgemeine und damit öffentliche Interessen. Der Zivilprozess kann daher den im Genehmigungsverfahren massgeblichen Interessen von vornherein nicht umfassend gerecht werden und dieses öffentlich-rechtliche Verfahren auch nicht ersetzen.

5.6 Allerdings fragt es sich, ob die Bezugsberechtigten nicht bereits wegen der späteren Beschwerdemöglichkeit in das Genehmigungsverfahren einbezogen werden müssten (vgl. Art. 6 VwVG), was eine öffentliche Bekanntmachung voraussetzen würde. Es erscheint problematisch, wenn für die Genehmigung massgebliche Gesichtspunkte nicht schon vor der Genehmigungsbehörde, sondern erst nachträglich im Rechtsmittelverfahren eingebracht werden. Das gleiche Manko wird jedoch bei verschiedenen vergleichbaren Konstellationen ebenfalls in Kauf genommen. Zunächst trifft dies insbesondere bei den eigentlichen Tarifen für die Kollektivverwertung zu, wo die Interessen der Bezugsberechtigten durch die Verwertungsgesellschaft vertreten werden, sie aber ebenfalls nicht selbständig ins Verfahren einbezogen sind (vgl. Art. 46 URG). Gleichermassen wird beim Verteilungsreglement (vgl. Art. 48 URG) grundsätzlich davon ausgegangen, die Verwertungsgesellschaft vertrete die Interessen der - und zwar aller angeschlossenen - Rechtsinhaber. Nur kann es insofern aber divergierende Interessen geben, wie der vorliegende Fall zeigt. Ähnliche Konstellationen gibt es im Übrigen bei der Genehmigung von Versicherungstarifen oder von Verteilplänen von Pensionskassen bei
teilweiser oder vollständiger Liquidation. Das öffentlich-rechtliche Genehmigungsverfahren hat in solchen Fällen gegenüber dem Zivilprozess unstreitig den Vorteil, dass eine globale, für alle Beteiligten massgebliche Erledigung des Streitpunktes erfolgen kann. Die Gesamtschau begrenzt auch das Risiko unvorhergesehener und im Zivilprozess unter Umständen gar nicht zu berücksichtigender Auswirkungen und verringert die Gefahr der Notwendigkeit von Folgeverfahren, in denen solche rechtlichen und finanziellen Auswirkungen auf die weiteren Bezugsberechtigten bereinigt werden müssen. Schliesslich würde es dem Sinn des Beschwerderechts nach Art. 74 Abs. 1 URG widersprechen, wenn den Wahrnehmungsberechtigten die Legitimation abgesprochen würde, den Beschluss der Aufsichtsbehörde über die Genehmigung eines Verteilungsreglements anzufechten.

5.7 Demnach verfügten die Beschwerdegegner vor der Vorinstanz über ein schutzwürdiges Interesse und waren daher zur Beschwerde berechtigt.

6.
6.1 Strittig ist sodann, ob die Beschwerdegegner vor dem Bundesverwaltungsgericht die Frist zur Erhebung der Beschwerde eingehalten haben.

6.2 Nach Art. 50 Abs. 1 VwVG (in Verbindung mit Art. 37 VGG) ist die Beschwerde innert 30 Tagen nach Eröffnung der Verfügung einzureichen. Aus der mangelhaften Eröffnung darf den Parteien kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG). Zwar ist es nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in solchen Fällen zumutbar, dass der Verfügungsadressat, hat er einmal von der Existenz der ihn betreffenden Verfügung Kenntnis erhalten, darum besorgt ist, den Inhalt der Verfügung und deren Begründung zu erfahren, um sich über die Ergreifung eines Rechtsmittels zu entschliessen. Die Frist beginnt aber erst zu laufen, wenn die Beschwerdeberechtigten nach dem Grundsatz von Treu und Glauben im Besitze aller für die erfolgreiche Wahrung ihrer Rechte wesentlichen Elemente sind (BGE 102 Ib 91 E. 3 S. 93 f.).

6.3 Den Beschwerdegegnern wurde der Genehmigungsentscheid der Aufsichtsbehörde zur ersten Reglementsänderung nie direkt eröffnet. Ein Kurzhinweis im an die Bezugsberechtigten verteilten Informationsblatt der Beschwerdeführerin vermag die erforderliche Eröffnung grundsätzlich nicht zu ersetzen. Nach den insofern für das Bundesgericht verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz waren überdies die entsprechenden Hinweise im "Suisa Info 1/04" nicht so deutlich, dass sich die Beschwerdegegner der pekuniären Auswirkungen des neuen Systems vollständig bewusst werden konnten. Selbst wenn sie von der Genehmigung der Reglementsnovelle Kenntnis erhalten hatten, konnten sie nicht ohne weiteres erkennen und mussten sie auch nicht erwarten, dass die Neuerungen zu ihren Lasten gingen. Es bestand daher keine Pflicht, sich darüber näher zu erkundigen, und es war ihnen nicht zuzumuten, vor Erhalt der ersten auf das neue Reglement gestützten Abrechnungen Beschwerde zu erheben. Nachdem ihnen die erste Abrechnung zugegangen war, haben sie die Beschwerde innert Frist eingereicht. Analoges gilt für die zweite fragliche Reglementsänderung. Nach den erneut nicht zu beanstandenen Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts wurde auch dieser
Genehmigungsentscheid weder den Beschwerdegegnern eröffnet noch in verbindlicher Form öffentlich bekannt gegeben. Der vorgängige Hinweis auf die Novelle im "Suisa Info 1/05" vermag die erforderliche Eröffnung des erst später gefällten Genehmigungsentscheids ohnehin nicht zu ersetzen. Die Beschwerdegegner haben denn auch glaubhaft gemacht, erst nachträglich vom Genehmigungsentscheid Kenntnis erhalten zu haben. Danach haben sie fristgerecht Beschwerde erhoben.

6.4 Unter diesen Umständen ist das Bundesverwaltungsgericht zu Recht davon ausgegangen, dass die Beschwerdegegner im vorinstanzlichen Verfahren die Beschwerdefrist eingehalten haben.

7.
7.1 Schliesslich macht die Beschwerdeführerin in formeller Hinsicht geltend, die Vorinstanz habe ihr entgegen ihrem entsprechenden Antrag nicht die Gelegenheit gegeben, eine weitere Rechtsschrift in der Sache einzureichen. Das Bundesverwaltungsgericht habe insofern den Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt und gegen Verfahrensrecht des Bundes verstossen.

7.2 Nach Art. 97 Abs. 1 BGG sind Mängel bei der Sachverhaltsfeststellung nur wesentlich, wenn deren Behebung für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann. Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, dass diese Voraussetzung im vorliegenden Zusammenhang erfüllt wäre. Im Übrigen hat die Vorinstanz den Sachverhalt insofern nicht offensichtlich falsch festgestellt. Die Beschwerdeführerin versteht die entsprechende Erwägung im angefochtenen Urteil offenbar so, dass der Präsident der Rekurskommission sie ausdrücklich aufgefordert haben soll, auch in materieller Hinsicht Stellung zu nehmen. Das ist aber nicht zwingend. Die Erwägung kann auch einfach bedeuten, sie sei zur Stellungnahme überhaupt eingeladen worden, was eine solche zur Sache miteinschliesse. Die Formulierung ist vielleicht unklar, aber jedenfalls nicht offensichtlich falsch.

7.3 Hatte die Beschwerdeführerin somit die Gelegenheit, was sie an sich auch selbst nicht bestreitet, zur materiellen Seite des Rechtsstreites Stellung zu nehmen, so beschränkte sie ihre fristgerecht eingereichten Vernehmlassungen aus freien Stücken auf Sachverhalts- und Eintretensfragen. Damit hat sie selbst davon abgesehen, sich rechtzeitig zur Sache zu äussern, wohl in der Hoffnung, gemäss ihrem Antrag würde ihr bewilligt, dies in

einer späteren Eingabe nachholen zu können. Es musste ihr aber bewusst sein, dass sie darauf grundsätzlich keinen Anspruch hatte.

7.4 Die Beschwerdeführerin beruft sich auf Art. 52 Abs. 2, Art. 53 und Art. 57 Abs. 2 VwVG. Nach der ersten Bestimmung räumt die Beschwerdeinstanz dem Beschwerdeführer eine kurze Nachfrist zur Verbesserung einer ungenügenden oder unklaren Beschwerdeschrift ein, wenn sich die Beschwerde nicht als offensichtlich unzulässig herausstellt. Wieweit die Bestimmung auch auf die Beschwerdeantwort anwendbar ist, kann hier offen bleiben, denn jedenfalls waren die Eingaben der Beschwerdeführerin weder ungenügend noch unklar; sie hat einfach ohne entsprechende - gesetzliche oder richterliche - Zusicherung darauf vertraut, sich später nochmals zur Sache äussern zu können. Gemäss Art. 53 VwVG gestattet die Beschwerdeinstanz dem Beschwerdeführer, der darum in seiner sonst ordnungsgemäss eingereichten Beschwerde nachsucht, deren Begründung innert einer angemessenen Nachfrist zu ergänzen, wenn es der aussergewöhnliche Umfang oder die besondere Schwierigkeit einer Beschwerdesache erfordert. Erneut kann dahingestellt bleiben, ob diese Bestimmung auch für die Beschwerdeantwort gilt. Die Beschwerdeführerin legt nämlich nicht dar und behauptet nicht einmal, dass in ihrem Fall eine der einschränkenden Voraussetzungen erfüllt gewesen sei. Nach Art. 57
Abs. 2 VwVG kann die Beschwerdeinstanz die Parteien zu einem weiteren Schriftenwechsel einladen. Sie ist dazu aber nur dann verpflichtet, wenn die Eingaben der Gegenpartei dies gebieten. Eine solche Sachlage liegt hier offensichtlich nicht vor, weshalb die Beschwerdeführerin auch daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten kann.

7.5 Nach Art. 23 VwVG droht die Behörde, die eine Frist ansetzt, gleichzeitig die Folgen der Versäumnis an, und im Versäumnisfall treten nur die angedrohten Folgen ein. Es erscheint fraglich, ob sich die Beschwerdeführerin als fachkundige Organisation, welche die kollektive Zwangsverwertung nach dem Urheberrechtsgesetz wahrnimmt und insoweit auch öffentliche Aufgaben erfüllt, auf Art. 23 VwVG berufen kann. Die Beschwerdeführerin kann kaum im Ernst behaupten, das Risiko der Versäumnisfolgen nicht gekannt zu haben. Wie es sich damit verhält, kann jedoch offen bleiben.

7.6 Zum Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV zählt, entgegen der insofern nicht ganz klaren, wie es scheint jedoch nicht völlig zutreffenden Darstellung im angefochtenen Entscheid, auch das Recht, sich zur rechtlichen Beurteilung des Sachverhalts zu äussern. Sollte dies der Beschwerdeführerin in unzulässiger Weise vor dem Bundesverwaltungsgericht verweigert worden sein, so hatte sie jedenfalls im bundesgerichtlichen Verfahren nochmals die Gelegenheit, ihren materiellrechtlichen Standpunkt uneingeschränkt vorzutragen. Weder die Rügemöglichkeiten noch die Kognition des Bundesgerichts sind insofern begrenzt. Eine allfällige Gehörsverweigerung wäre demnach zumindest vor Bundesgericht geheilt worden (vgl. dazu BGE 133 I 201 E. 2.2 S. 204 f., mit Hinweisen).

8.
8.1 Nach Art. 45 Abs. 2 und 3 URG müssen die Verwertungsgesellschaften die Verwertung nach festen Regeln und nach dem Gebot der Gleichbehandlung besorgen, ohne dabei für sich einen Gewinn anzustreben. Den Verwertungserlös müssen sie gemäss Art. 49 URG nach Massgabe des Ertrags der einzelnen Werke und Darbietungen verteilen, wobei sie zur Feststellung der Berechtigten alle ihnen zumutbaren Anstrengungen zu unternehmen haben (Abs. 1); ist die Verteilung mit einem unzumutbaren Aufwand verbunden, darf das Ausmass des Ertrags nach überprüfbaren und sachgerechten Gesichtspunkten geschätzt werden (Abs. 2); der Erlös soll zwischen den ursprünglichen Rechtsinhabern und andern Berechtigten so aufgeteilt werden, dass den Urhebern und den ausübenden Künstlern in der Regel ein angemessener Anteil verbleibt, ausser der Aufwand wäre unzumutbar (Abs. 3; vgl. dazu BBl 1989 III 558 ff.). Mit Zustimmung des obersten Organs der Gesellschaft können Teile des Verwertungserlöses zum Zweck der Sozialvorsorge und einer angemessenen Kulturförderung verwendet werden (Art. 48 Abs. 2 URG). Soweit es den Werknutzern zumutbar ist, müssen diese den Verwertungsgesellschaften alle Auskünfte erteilen, welche diese für die Gestaltung und Anwendung der Tarife sowie die Verteilung des Erlöses benötigen (Art. 51 Abs. 1 URG). Die Verwertungsgesellschaften sind allerdings verpflichtet, Geschäftsgeheimnisse zu wahren (Art. 51 Abs. 2 URG).

8.2 Bei der Genehmigung des Verteilungsreglements hat das Institut für geistiges Eigentum als Aufsichts-

behörde zu überprüfen, ob die Verwertungsgesellschaften ihren Pflichten nachkommen, d.h. insbesondere ob die gesetzlichen und statutarischen Vorgaben eingehalten wurden (vgl. Art. 48 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 52 und 53 URG; Brem/Salvadé/Wild, a.a.O., N 3 zu Art. 48). Die Verwertungsgesellschaften unterstehen gegenüber der Aufsichtsbehörde einer umfassenden Auskunfts- und Rechenschaftspflicht, soweit dies für deren Zuständigkeiten erforderlich ist (vgl. Art. 50 URG). Das Institut ist eine Fachbehörde und hat insbesondere bei der Prüfung und Genehmigung der Verteilungsreglemente grundsätzlich volle Kognition. Dass für die Verteilung des Erlöses der Vergütungen aus der kollektiven Zwangsverwertung von Urheberrechten ein Reglement aufzustellen ist, das zumindest einen ähnlichen Charakter hat wie ein generell-abstrakter Erlass, belegt aber einen gewissen Gestaltungsspielraum der Verwertungsgesellschaften. Das lässt sich damit erklären, dass es für die Verteilung des erzielten Erlöses zwangsläufig verschiedene mögliche und auch zulässige Lösungen gibt. Die Verwertungsgesellschaften verfügen daher, im Rahmen der gesetzlichen
Vorgaben zur Erstellung der Verteilungsreglemente, über einen erheblichen Ermessensspielraum, den schon die Genehmigungsbehörde zu respektieren hat (vgl. Barrelet/Egloff, a.a.O., N 5 zu Art. 48; Brem/Salvadé/Wild, a.a.O., N 3 zu Art. 48 und N 2 zu Art. 49; Govoni/Stebler, a.a.O., S. 468).

8.3 Hingegen handelt es sich beim Bundesverwaltungsgericht, das unter anderem zuständig ist, über Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde und damit auch über solche gegen die Genehmigung von Verteilungsreglementen zu entscheiden, um ein ordentliches Gericht und, wie dargelegt, nicht um eine eigentliche Fachbehörde (vgl. E. 4.3). Allerdings kann beim Bundesverwaltungsgericht gemäss dem dafür anwendbaren Art. 49 VwVG sowohl die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens (lit. a) als auch die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (lit. b) als auch, von einer hier nicht vorliegenden Ausnahmekonstellation abgesehen, die Unangemessenheit eines Entscheides (lit. c) gerügt werden. Die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts kann jedenfalls nicht weiter sein als diejenige der Aufsichtsbehörde. Da bereits diese bei der Genehmigung von Verteilungsreglementen einen gewissen Ermessensspielraum der Verwertungsgesellschaften zu achten hat, muss sich erst recht das Bundesverwaltungsgericht als Rechtsmittelbehörde gegenüber der fachkundigen Aufsichtsbehörde trotz der ihm grundsätzlich zustehenden Überprüfung der Angemessenheit eine gewisse
Zurückhaltung auferlegen. Es darf in diesem Sinne erst eingreifen, wenn das Verteilungsreglement gegen die gesetzlichen Vorgaben oder gegen höherrangige verfassungsrechtliche Grundsätze verstösst.

9.
9.1 In der Sache ist zunächst strittig, ob das Bundesverwaltungsgericht die reglementarische Zuweisung von 25 % der Einnahmen von der Verteilungsklasse 1E "Werbesendungen im Fernsehen" an die Klasse 1C "Fernsehsendungen ohne Werbung" zu Recht als Verletzung von Bundesrecht beurteilte. Es geht also darum, dass das Verteilungsreglement (in dessen Ziff. 5.4) vorsieht, einen Viertel der Erträge, welche die Beschwerdeführerin aus dem Werbefernsehen bezieht, den Urhebern des allgemeinen Programms und nicht denjenigen der Werbefilme auszuschütten. Zwar wurde der fragliche Prozentsatz 2006 (mit Wirkung ab dem 1. Januar 2005) für eine Übergangszeit von drei Jahren wieder auf den vorher geltenden Umverteilungssatz von 15 % reduziert, an der grundsätzlichen Frage der Rechtmässigkeit der Umverteilung als solcher ändert dies allerdings nichts.

9.2 Nach Art. 49 Abs. 1 URG müssen die Verwertungsgesellschaften den Verwertungserlös nach Massgabe des Ertrages der einzelnen Werke und Darbietungen verteilen. Das bedeutet unter anderem, dass die Erträge nur an jene Rechtsinhaber ausgeschüttet werden dürfen, deren Werke auch tatsächlich in der vom Tarif erfassten Nutzungsform genutzt werden (vgl. Barrelet/Egloff, a.a.O., N 2 zu Art. 49; Brem/Salvadé/Wild, a.a.O., N 1 zu Art. 49; Govoni/Stebler, a.a.O., S. 471). Die Beschwerdeführerin nimmt das hier fragliche Geld gestützt auf den Tarif W ein, der sich auf die Werbesendungen in den Fernsehprogrammen der SRG bezieht und die Entschädigung für die Senderechte an Musik in diesen Sendungen und ergänzend in den Programmen von dritten Veranstaltern regelt, die eine Konzession zum Senden auf einem Kanal der SRG besitzen. Logischerweise stehen diese Senderechte grundsätzlich einzig denjenigen Komponisten zu, welche die Musik für die Werbespots schaffen, und nicht denjenigen, die für das allgemeine Programm arbeiten. Es ist deshalb nicht einzusehen und mit Art. 49 Abs. 1 URG nicht vereinbar, dass die dafür erhobenen Entschädigungen auch an die Komponisten des allgemeinen Programms verteilt werden.

9.3 Nun haben jedoch Werbefilme für sich allein in der Regel nur einen beschränkten Sendewert bzw. bestimmt sich dieser weitgehend danach, ob sie in ein attraktives allgemeines Programm eingebunden sind. Zwar gibt es zunehmend auch Sender, die als reine Verkaufskanäle praktisch einzig Werbesendungen ausstrahlen. Dies bildet aber die Ausnahme. Grundsätzlich hängen denn auch die Einnahmen, welche die SRG aus Werbespots erzielt, bzw. der Aufwand, den der Auftraggeber für die Verbreitung des Werbefilmes zu zahlen bereit ist, vom allgemeinen Programm der SRG ab. Einen Werbespot im Rahmen eines attraktiven Programms und zu den besseren Sendezeiten auszusenden, ermöglicht den Zugang zu einem grösseren Publikum und kostet demgemäss auch mehr als dasselbe in Randzeiten oder im Zusammenhang mit Nischenprogrammen. Das bedeutet aber nicht, dass die Beschwerdeführerin befugt ist, die Entschädigungen, die sie für die Werbesendungen einzieht, an die Rechtsinhaber des Hauptprogramms auszuschütten.

9.4 Entgegen der Auffassung der Vorinstanz handelt es sich bei der fraglichen Umverteilungsregel nicht um eine solche, die einen kulturpolitischen Zweck verfolgt. Die Ausschüttung an die Berechtigten des Hauptprogrammes dient nicht der Kulturförderung, sondern soll einen Ausgleich herstellen für die Wertsteigerung, welche die Werbespots durch die Sendungen des Hauptprogrammes erfahren. Für solche gibt es aber einen eigenen Verwertungstarif, d.h. die entsprechenden Bezugsberechtigten werden über eine eigene spezifische kollektive Verwertung entschädigt. Die Zuweisung eines Teils der Einkünfte aus einem Tarif in diejenigen des anderen hat nichts mit Kulturförderung zu tun, weshalb auch nicht zu prüfen ist, ob eine solche in Anwendung von Art. 48 Abs. 2 URG allenfalls zulässig sein könnte. Vielmehr stellt sich einzig die Frage, ob die entsprechende Ausschüttung bzw. Verschiebung mit den Grundsätzen von Art. 49 URG vereinbar ist.

9.5 Wenn die Beschwerdeführerin einen Ausgleich zwischen den Berechtigten an Werbeprogrammen und solchen an den Hauptprogrammen als erforderlich erachtet, fragt es sich, ob die Tarife als ganzes miteinander harmonieren. Die Tarife für das Hauptprogramm der SRG und für die hauptsächlich durch Werbung finanzierten Privatsender sind im vorliegenden Verfahren allerdings nicht strittig und auch nicht bekannt. Bei den letzteren dürften zwangsläufig die Werbeeinnahmen die hauptsächliche Grundlage für die Festlegung des Tarifs abgeben. Bei der SRG müsste es sich wohl um eine Mischung aus Werbe- und Konzessionseinnahmen handeln. So oder so wurden die Tarife allerdings von der dafür zuständigen Schiedskommission genehmigt, was hier grundsätzlich nicht zur Diskussion steht. Jedenfalls dürfte es nicht zulasten der Rechtsinhaber der Werbefilme gehen, falls die Tarife untereinander nicht in genügendem Masse austariert wären. Vielmehr ist auf die gesetzliche Vorgabe von Art. 49 Abs. 1 URG abzustellen, dass der unter einem einzelnen Tarif erzielte Verwertungserlös nach Massgabe des Ertrages der einzelnen Werke und Darbietungen verteilt werden muss, und zwar an die entsprechenden Rechtsinhaber, für deren Werke die Vergütung auch erhoben wurde. Die hier strittige Umverteilung ist mit diesem Grundsatz nicht vereinbar. Auch das Gleichbehandlungsgebot von Art. 45 Abs. 2 URG verlangt nichts anderes, sondern spricht vielmehr ebenfalls für eine strikte Trennung der verschiedenen Tarife, was auf die Ausschüttung der Verwertungserträge durchschlägt.

9.6 Offensichtlich liegt hier sodann nicht der Ausnahmetatbestand von Art. 49 Abs. 3 URG vor, wonach eine Aufteilung zwischen Urhebern und ausübenden Künstlern erfolgen soll. Die umstrittene Zuweisung eines Anteils der Vergütungen für die Urheber von Werbefilmmusik an die Rechtsinhaber an den Hauptprogrammen verstösst daher gegen das Urheberrechtsgesetz. Die Vorinstanz hat insofern ihre Kognition nicht überschritten, als sie zu demselben Schluss kam, weshalb der angefochtene Entscheid in diesem Punkt vor Bundesrecht standhält. Daran vermag nichts zu ändern, dass das Verteilungsreglement etliche vergleichbare Umverteilungen zwischen verschiedensten Kategorien vorsieht. Erstens stehen diese vorliegend nicht zur Diskussion, und zweitens können sie auf Zusammenhängen beruhen, die hier nicht gegeben bzw. nicht massgeblich sind.

10.

10.1 Die Beschwerdeführerin stösst sich sodann daran, dass das Bundesverwaltungsgericht die Verteilung nach einem einheitlichen Ansatz pro Sendezeiteinheit als bundesrechtswidrig beurteilt hat. Das Gesetz lasse hier einen Gestaltungsspielraum für verschiedene Lösungen, worunter die durchaus zulässige und nach Auffassung der Beschwerdeführerin sachgerechte Verteilung pro "Musik-Sekunde", und verlange nicht, dass auf den Wert des einzelnen Werks abgestellt werde.

10.2 Die über den Tarif W erhobene Vergütung für die Senderechte wird pauschal als Prozentsatz (2,65 %) der Gesamteinnahmen der SRG aus Werbesendungen erhoben. Die SRG erstattet der Beschwerdeführerin diesen

Pauschalbetrag. Die strittige erste Novelle des Verteilungsreglements (Ziff. 4.2.2 des Reglements) in der am 18. August 2003 genehmigten Fassung sieht vor, die eingezogenen Vergütungen nach einem einheitlichen Ansatz pro Sendung an die Rechtsinhaber auszuschütten. Die am 2. Juni 2006 genehmigte zweite Reglementsänderung bestimmt im Sinne einer Übergangsregelung (für vorerst drei Jahre), dass die Entschädigungen aufgrund eines festen Betrages pro Sekunde Musik verteilt werden, so dass jeder Werbekomponist pro Sekunde Werbemusik den gleichen Betrag erhält, und zwar unabhängig davon, wann ein Spot ausgestrahlt wird. Zugleich soll für Werbefilme mit einer Musikdauer von mehr als einer Minute (so genannte "Longspots") ab der 61. Sekunde ein Ansatz von einem Fünftel (Faktor 0,2) des bis zur 60. Sekunde massgeblichen Betrages gelten.
10.3 Hintergrund des vorliegenden Streites ist, dass der Werbeauftraggeber für die Ausstrahlung eines Spots bei der Publisuisse (Werberegie der SRG) eine bestimmte Anzahl Zuschauerkontakte pro Ausstrahlung einkauft, d.h. dass sich der Preis für Werbesendungen nach den Einschaltquoten richtet. Je attraktiver das Programm und je besser die Sendezeit, desto teurer kommt der Werbespot zu stehen. Nach der früheren Regelung wurden diese Preisunterschiede bei der Verteilung berücksichtigt. Der Werbekomponist, dessen Werbefilm einen höheren Preis generierte, erhielt auch eine entsprechend höhere Vergütung. Mit der neuen Regelung kommt es demgegenüber einzig auf die Dauer der Musik in den Werbesendungen an.
10.4 Die pauschale Erhebung der Vergütung als Prozentsatz der gesamten Werbeeinnahmen schliesst nicht aus, bei der Verteilung an die Rechtsinhaber auf den Wert des einzelnen Werkes abzustellen. Bereits bei der tariflichen Festlegung der Entschädigungen bildet der Nutzwert des einzelnen Werkes die Berechnungsgrundlage (vgl. Art. 60 Abs. 1 lit. a URG). Bei der Pauschalentschädigung handelt es sich denn auch letztlich um nichts anderes als um die Summe der auf die einzelnen Werbesendungen entfallenden, unterschiedlich hohen Entschädigungen. Sie beruht somit auf dem gesamten Nutzwert aller erfassten Werke. Gemäss Art. 49 Abs. 1 URG ist der Verwertungserlös nach Massgabe des Ertrages der einzelnen Werke an die Rechtsinhaber zu verteilen. Auch hier ist also auf den Nutzwert, d.h. auf die wirtschaftliche Ertragskraft, jedes Werkes abzustellen (vgl. BBl 1989 II 559; Barrelet/Egloff, a.a.O., N 3 zu Art. 49; Brem/Salvadé/Wild, a.a.O., N 1 zu Art. 49; Govoni/Stebler, a.a.O., S. 472). Kann die SRG bzw. die diese insofern vertretende Publisuisse teurere Werbeminuten verkaufen, erhält die Beschwerdeführerin eine höhere Pauschalentschädigung. Es erscheint daher nur sachgerecht, dass der Urheber, der an der Produktion des betreffenden Werbespots
beteiligt war, von der höheren Vergütung mitprofitiert. Zwar hat er kaum einen Einfluss darauf, in welchem Programm und zu welcher Sendezeit der Werbefilm ausgestrahlt wird. Er hat aber den Nutzwert mit geschaffen. Überdies kommen solche Nebeneffekte bei der Verwertung von Urheberrechten verschiedentlich vor und sind teilweise auch unausweichlich. Art. 49 Abs. 1 URG verlangt daher eine Verteilung, die auf den Werbewert und nicht ausschliesslich auf die Dauer der Musik des ausgestrahlten Werbespots abstellt.
10.5 Immerhin fragt es sich, ob die dafür erforderlichen Daten im Sinne von Art. 49 Abs. 2 URG mit für die Beschwerdeführerin zumutbarem Aufwand erhoben werden können. Offenbar trifft dies jedoch zu. Es wird jedenfalls auch von der Beschwerdeführerin nicht überzeugend bestritten, dass sich der auf jede einzelne Werbesendung entfallende Ertrag ohne allzu grosse Schwierigkeiten ermitteln liesse. Im Übrigen hat sie dies früher ja auch getan, ohne sich unzumutbaren Anstrengungen gegenüber zu sehen.
10.6 Zu prüfen bleibt damit noch, ob das Gesetz der Beschwerdeführerin für die Ausgestaltung der Verteilung einen Gestaltungsspielraum einräumt, der ihr letztlich die Wahl zwischen den zwei fraglichen Verteilungsmodellen lässt. Das ist jedoch zu verneinen. Sieht das Gesetz die Verbindlichkeit des Nutzwertes vor, kann nicht über das Kriterium der Ausstrahlungsdauer davon abgewichen werden. Abgesehen davon dürfte die Dauer eines Werbefilmes den Nutzwert erheblich mitbestimmen. Sie ist in diesem Sinne auch nicht völlig unmassgeblich, sondern findet bereits als einer verschiedener Faktoren, aber eben nicht als einziges Kriterium, Berücksichtigung bei der Berechnung des der SRG bzw. Publisuisse zu entrichtenden Preises für den Verkauf der so genannten "Werbeminuten". Insofern beeinflusst die Ausstrahlungsdauer auch den Betrag, den der einzelne Rechtsinhaber über die Verteilung erhält. Diese Auswirkung ist folgerichtig und entspricht der gesetzlichen Regelung. Hingegen ist es bundesrechtswidrig, einzig auf die Dauer statt auf den gesamten Nutzwert abzustellen. Immerhin dürfte dem Gesetz ein Modell am besten entsprechen, das bei der Ermittlung des Nutzwertes nicht die Dauer des Werbefilmes als ganzes, sondern die Dauer der Musik des
Werbespots berücksichtigt. Zu favorisieren wäre demnach eine Kombination von Nutzwert und Musikdauer bzw. die Ermittlung des durch die Musik im Werbespot generierten (Teil)Nutzwertes. Denkbar wäre in diesem Sinne ein Modell, das den Prozentwert des Anteils der Musikdauer an der Gesamtdauer des Spots als Berechnungsgrundlage für die Bestimmung des massgeblichen (Teil)Nutzwertes beizieht. Allerdings ist nicht bekannt,

ob sich dadurch wesentliche Verschiebungen ergeben würden, und es lässt sich im vorliegenden Verfahren auch nicht beurteilen, ob der dafür erforderliche Aufwand der Beschwerdeführerin zumutbar wäre. Diese wird jedoch im Rahmen der von der Vorinstanz angeregten Neuordnung des Verteilungsreglements, die sich insofern als ohnehin unerlässlich erweisen dürfte, die Gelegenheit haben, diese Fragen zu prüfen und gegebenenfalls ein brauchbares Modell zur Nutzwertbestimmung vorzusehen.
10.7 Es ist demnach nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz es als bundesrechtswidrig beurteilt hat, für die Verteilung einzig auf die Dauer der Musik in den Werbefilmen abzustellen.
11.
Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.
Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig, wobei der Komplexität der Streitsache bei der Festsetzung der Gerichtskosten Rechnung zu tragen ist (Art. 66 Abs. 1 und Art. 65 BGG). Überdies hat die Beschwerdeführerin die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG).
Damit wird das Gesuch des Beschwerdegegners 5 um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung gegenstandslos.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 10'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner als Solidargläubiger für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 10'000.– zu entschädigen.

4.
Das Gesuch des Beschwerdegegners 5 um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird als gegenstandslos abgeschrieben.

5.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. Mai 2008
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Merkli Uebersax