



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

**Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention**

**Stellungnahme**

**Zum Entwurf eines Gesetzes über  
einen verbesserten Zugang zu Werken  
zugunsten von Menschen mit  
Seh- oder Lesebeeinträchtigung  
(Bundestags-Drucksache 19/3071)**

Anlässlich der Sitzung des Deutschen Bundestages  
am 05.07.2018

**Juli 2018**

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es trägt als unabhängige Einrichtung zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in und durch Deutschland bei. Im Mai 2009 wurde das Institut mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention betraut und hat hierfür die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention eingerichtet (Monitoring-Stelle). Die Monitoring-Stelle hat den Auftrag, die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach Maßgabe der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) zu fördern, zu schützen sowie die Umsetzung durch staatliche Stellen zu überwachen.

Die Monitoring-Stelle begrüßt es, dass die Bundesregierung durch den vorliegenden Gesetzesentwurf<sup>1</sup> die Marrakesch-Richtlinie der Europäischen Union (EU)<sup>2</sup> umzusetzen sucht und einen Gesetzesentwurf eingebracht hat.

Die Bundesregierung versäumt es aus der Sicht der Monitoring-Stelle allerdings, wichtige Regelungen zu treffen und Impulse zu geben, die über die Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie hinausgehen. Es ist notwendig, im parlamentarischen Raum breiter über die Umsetzung des Rechts auf Zugang zu Büchern und anderen Werken im Sinne der UN-BRK zu diskutieren.

## 1 Ende der „Büchernot“ ist nicht absehbar

Menschen mit Seh- und Lesebehinderungen haben bislang lediglich zu einem Bruchteil der Werke aus Wissenschaft, Literatur und Kunst Zugang. Das gilt für den Altbestand, aber auch für neue Produktionen.

Um die massive, historisch gewachsene Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Büchern und anderen Werken ansatzweise auszugleichen, empfehlen wir eine deutliche Aufstockung öffentlicher Fördermittel. Sie sollen für die teilweise kostspieligen Übersetzungen von Werken in zugängliche Formate und die Förderung inklusiver Strukturen beim Zugang zu Büchern und anderen Werken eingesetzt werden.

Deutschland kann seiner Verpflichtung aus der UN-BRK, den betroffenen Menschen eine Teilhabe zu ermöglichen, nicht allein durch die nunmehr in Angriff genommene Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie ausreichend nachkommen. Die Richtlinie regelt lediglich Ausnahmen im Urheberrecht, die es ermöglichen, ohne Zustimmung der Autor\_innen deren Werke in zugängliche Formate zu übertragen und diese dann leichter weltweit auszutauschen. An der strukturellen Benachteiligung von Menschen mit Lese- und Sehbehinderungen, insbesondere dadurch, dass Werke nur in geringem Prozentsatz in zugängliche Formate übertragen werden und das Bibliothekswesen noch nicht hinreichend inklusiv ist, wird das nicht viel ändern.

Die Zusage der Bundesregierung im Gesetzesentwurf, sich bei den Ländern und Kommunen dafür einzusetzen, dass befugte Stellen in Deutschland eine bessere finanzielle Ausstattung erhalten, geht deshalb in die richtige Richtung; ebenso die

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag (29.06.2018): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie über einen verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung. Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Drucksache 19/3071.

<sup>2</sup> Richtlinie (EU) 2017/1564.

angekündigte Prüfung, ob dieses Ziel über Maßnahmen im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung abgesichert werden kann (Drucksache 19/3071, S. 15).

## 2 Vergütungspflicht birgt Risiko

Trotz massiver öffentlicher Kritik hält die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf an der Vergütungspflicht fest. Die hier vorgeschlagenen Regelungen bergen das Risiko, dass Menschen mit Behinderungen mit diesen Kosten belastet werden. Dass die Vergütung aber nicht von diesen Nutzer\_innen getragen werden soll, gibt auch die Marrakesch-Richtlinie vor.<sup>3</sup> Zudem besteht das Risiko, dass die Vergütung sowie der mit ihr einhergehende Verwaltungsaufwand den befugten Stellen (zum Begriff, siehe unten) die kostenaufwändige Übertragung von Werken in zugängliche Formate weiter erschwert. Das Ziel des Marrakesch-Vertrages, endlich mehr Literatur zugänglich zu machen, wird dadurch gefährdet.

Damit eine Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen im Zugang zu Werken aus Wissenschaft, Literatur und Kunst an dieser Stelle ausgeschlossen ist, empfehlen wir, im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zu regeln, dass in Deutschland die so genannten befugten Stellen (zum Begriff, siehe unten) die Kosten für die Vergütung der Inhaber\_innen der Urheberrechte sowie für die Übertragung in barrierefreie Formate übernehmen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung zu einer Vergütungspflicht ist deshalb scharf zu kritisieren. Denn sie stellt nicht sicher, dass die anfallenden Kosten nicht am Ende von Menschen mit Seh- und Lesebehinderungen selbst getragen werden müssen (vgl. Artikel 1, § 45c Absatz 4 UrhG-E). Erwähnt sei, dass durch ein Absehen von der Vergütungspflicht am einfachsten sichergestellt werden könnte, dass Menschen mit Behinderungen von den Kosten verschont bleiben – und die befugten Stellen nicht zusätzlich belastet werden.

Im EU-Vergleich zeigt sich im Übrigen, dass die anderen EU-Mitgliedstaaten eine Vergütungsregel ganz überwiegend nicht für notwendig erachten: Laut der internationalen Vereinigung bibliothekarischer Verbände und Einrichtungen (IFLA) ist – nach dem jeweiligen Stand der Gesetzgebungsverfahren – die Vergütungspflicht nur in Deutschland und Österreich vorgesehen; 15 EU-Länder wurden diesbezüglich untersucht.<sup>4</sup>

## 3 Definition von befugten Stellen weiter fassen

Der Grundsatz der Inklusion macht es beim Zugang zu Büchern und anderen Werken erforderlich, möglichst viele Stellen in die menschenrechtliche Verantwortung für den Zugang zu Büchern und anderen Werken einzubeziehen (Artikel 3 lit. c UN-BRK).

Wir empfehlen deshalb, die Formulierung der Marrakesch-Richtlinie (Artikel 2 Absatz 4 Satz 2) im Wortlaut zu übernehmen. Sie lautet: „Dies umfasst auch

<sup>3</sup> Richtlinie (EU) 2017/1564, Erwägungsgrund 14.

<sup>4</sup> International Federation of Library Associations and Institutions (2018): Towards Ratification of the Marrakesh Treaty in the European Union, S. 2.

öffentliche Einrichtungen oder gemeinnützige Organisationen, die (...) als Teil ihrer im Gemeinwohl liegenden Aufgaben begünstigten Personen dieselben Dienste anbieten“.

Die Bundesregierung sollte in ihrem Gesetzesentwurf klar stellen, dass sie von einem weiten Begriff der befugten Stellen (vgl. § 45c Absatz 3 UrhG-E) ausgeht. Gemäß dem Marrakesch-Vertrag fallen unter die „befugten Stellen“ alle öffentlichen oder gemeinnützigen Einrichtungen mit Gemeinwohlauftrag, die Bildungsangebote machen oder Informationszugang bieten. Das sind beispielsweise nicht nur Blindenbüchereien, sondern auch alle sonstigen öffentlichen oder gemeinnützig betriebenen Büchereien. Sie sollen Werke für ihre Nutzer\_innen in barrierefreie Formate übertragen oder solche Formate weltweit austauschen und an Nutzer\_innen ausgeben dürfen.

## 4 Genaue Vorgaben für die Pflichten der befugten Stellen formulieren

Der vorliegende Gesetzesentwurf macht für die befugten Stellen keine Vorgaben, sondern überlässt es dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, diesen Punkt in einer Verordnung zu regeln (§ 45c Absatz 5, insb. Nr. 1 UrhG-E).

Um eine Weiterentwicklung der Einrichtungen und Dienste im Bereich Bildung und Informationszugang anzustoßen, empfehlen wir, dass der Deutsche Bundestag genauere Vorgaben für die konkreten Aufgaben der befugten Stellen macht und damit die Ausgestaltung der Verordnung bestimmt.

Außer den Gründen, die im Umsetzungsauftrag der UN-Behindertenrechtskonvention liegen (Artikel 4 UN-BRK), sprechen für eine Konkretisierung auch verfassungsrechtliche Gründe. Danach soll die Gestaltung dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben. Wenn der Gesetzgeber die Details der Ausgestaltung einem Verordnungsgeber überlassen will, muss er deshalb Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmen (Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 GG).

---

### Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-0  
Fax: 030 25 93 59-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

2., überarbeitete Fassung

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018  
Alle Rechte vorbehalten

### Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.