

Stellungnahme des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes (DBSV) zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie über einen verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung (Bundesratsdrucksache 258/18)

Vorbemerkung

Der vorliegende Gesetzentwurf soll die am 10.10.2017 in Kraft getretene Richtlinie (EU) 2017/1564 vom 13.09.2017 in deutsches Recht umsetzen. Anlass zum Erlass der EU-Richtlinie war die Umsetzung des sowohl von Deutschland als auch der Europäischen Union unterzeichneten Vertrages von Marrakesch, einem völkerrechtlichen Vertrag, der den Zugang zu Literatur für blinde, sehbehinderte und anderweitig lesebehinderte Menschen spürbar verbessern soll. Blinden, sehbehinderten und anderweitig lesebehinderten Menschen stehen bislang nur 5% aller veröffentlichten Werke in einem barrierefrei zugänglichen Format (z. B. in Brailleschrift, als navigierbares Hörbuch, in Großdruck oder einem barrierefreien digitalen Format) zur Verfügung. Das bedeutet angesichts unserer hoch entwickelten Informationsgesellschaft für die betroffenen Menschen einen Ausschluss von Bildung, Kultur, beruflicher, politischer und gesellschaftlicher Teilhabe. Daher besteht dringender Handlungsbedarf.

Der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband, Spitzenverband der blinden und sehbehinderten Menschen in Deutschland, fordert daher mit Nachdruck, dass bei der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben die Ziele des Marrakesch-Vertrages oberste Priorität bekommen: Das heißt, der Zugang zu Literatur für blinde, sehbehinderte und anderweitig lesebehinderte Menschen und damit zu Bildung, beruflicher, politischer, gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe ist jetzt nachhaltig und spürbar zu verbessern.

Zu unserem absoluten Unverständnis stellt der vorgelegte Gesetzentwurf jedoch nicht die Verbesserung der Teilhabe blinder, sehbehinderter und anderweitig lesebehinderter Menschen in den Mittelpunkt, d. h., Die im Urheberrecht möglichen Steuerungsinstrumente für eine spürbare Verbesserung der Situation werden nicht genutzt. Tritt das Gesetz ohne die notwendigen Veränderungen und ohne eine Verbesserung der finanziellen Ressourcen von Stellen, die

Literatur in barrierefreie Formate übertragen, in Kraft, dann wird sich die Situation blinder, sehbehinderter und anderweitig lesebehinderter Menschen in Deutschland nicht verbessern, sondern es drohen sogar weitere Verschlechterungen. Das kann nicht ernsthaft gewollt sein.

Im Einzelnen bestehen folgende Änderungsbedarfe:

Zu § 45b:

Die Ausgestaltung des berechtigten Personenkreises ist zu beanstanden. Die gewählte Formulierung widerspricht dem üblichen Verständnis von Behinderung im Deutschen Recht. Sowohl § 3 des Bundesbehindertengleichstellungsgesetzes (BGG), als auch § 2 des SGB IX haben das Verständnis von Behinderung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention in deutsches Recht überführt. Es ist sicherzustellen, dass sich die Definition in § 45b daran ausrichtet. In Anlehnung an die RL 2017/1564 und unter Berücksichtigung des Verständnisses von Behinderung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention wird folgende Formulierung des § 45b Abs. 2 UrhG vorgeschlagen:

„Menschen mit Behinderungen im Sinne dieses Gesetzes sind Personen, die eine körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigung haben und nicht in der Lage sind, Sprachwerke genauso leicht zu lesen, wie dies Personen ohne eine solche Beeinträchtigung möglich ist. Das kann insbesondere der Fall sein bei Blindheit, Sehbehinderung, motorischen Einschränkungen, Wahrnehmungsstörungen oder Legasthenie.“

Zu § 45c Abs. 4

Vergütungen für Nutzungen nach § 45c Abs. 1 und 2 zugunsten der Urheber sind aus unserer Sicht aktuell nicht gerechtfertigt. Die vorgesehene Vergütungsregelung ist daher entweder ganz zu streichen oder zumindest so neu zu fassen, dass ein Absehen von der Vergütung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit möglich ist.

Die Richtlinie (EU) 2017/1564 sieht in Artikel 3 Abs. 6 die Möglichkeit für Mitgliedsstaaten vor, dass Befugte Stellen in ihrem Hoheitsgebiet einer Vergütung unterliegen. Dem Mitgliedsstaat steht insoweit ein Ermessen zu. Das heißt, es besteht keine Pflicht, eine Vergütung vorzusehen. Die Ermessensentscheidung, ob eine Vergütung vorgesehen wird oder auch nicht, ist unter Abwägung der widerstreitenden Interessen zu treffen. Dabei konkretisiert Erwägungsgrund 14 der Richtlinie, dass eine Vergütungspflicht nicht eingeführt werden sollte, wenn dem Rechtsinhaber nur ein geringfügiger Schaden entstünde.

Dem deutschen Urheberrecht sind Ausschlüsse von Vergütungen einer Verwertung nicht gänzlich fremd (vgl. z. B. § 45 und § 52 Abs. 1 Satz 3 UrhG). Der Gesetzgeber kann sich also nicht darauf zurückziehen, dass eine Verwertung automatisch mit einer Vergütungspflicht einherginge. Vielmehr hat er sich mit den betroffenen Interessen dezidiert auseinanderzusetzen und diese insbesondere unter Berücksichtigung der menschenrechtlichen Garantien, der Grundrechte und der Zielsetzung der ins deutsche Recht zu transferierenden völkerrechtlichen Verpflichtungen – hier insbesondere aus dem Vertrag von Marrakesch und der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) - zu gewichten.

Zugunsten der Urheber und der sie vertretenden Verwertungsgesellschaften ist einerseits mit Blick auf Art. 14 Grundgesetz (GG) zu berücksichtigen, dass das Eigentum privatnützig auszugestalten ist. Richtschnur der inhaltlichen Ausgestaltung des Eigentumsrechts ist andererseits das Wohl der Allgemeinheit (Art. 14 Abs. 2 GG). Unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft kann das Individualinteresse des Urhebers also nicht beanspruchen. Es erscheint für Urheber zumutbar, dass im Falle der Zugänglichmachung von Werken im Sinne von § 45c Abs. 1 und 2 UrhG auf eine Vergütungspflicht zugunsten der Urheber verzichtet wird, wie die nachstehende Begründung verdeutlicht:

Die Schrankenregelungen im Urheberrecht sind im Lichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszugestalten:

Mit der Veröffentlichung steht das geschützte Werk nicht mehr allein seinem Schöpfer zur Verfügung. Es tritt vielmehr bestimmungsgemäß in den gesellschaftlichen Raum und kann damit zu einem eigenständigen, das kulturelle und geistige Bild der Zeit mitbestimmenden Faktor werden. Daraus erwächst jedoch auch eine Gemeinwohlorientierung dergestalt, dass die prägenden Informationen grundsätzlich jedermann zugänglich sein müssen. In Deutschland gibt es keine Verpflichtung, die alle Urheber zu einer barrierefreien Veröffentlichung und Verbreitung ihrer Werke verpflichten würde. Eine solche Pflicht wäre aber aus menschenrechtlicher Perspektive notwendig und geboten. Wenn Deutschland sich gegen diese generelle Pflicht zur Einhaltung von Barrierefreiheit entscheidet, muss die Gemeinwohlorientierung anders gewährleistet werden. Das bedeutet: Wenn Urheber ihre Werke also schon nicht selbst barrierefrei zugänglich herstellen müssen, dann ist es aus unserer Sicht absolut gerechtfertigt, dass auf Vergütungen verzichtet wird, wenn die aufwendige und kostenintensive Arbeit der barrierefreien Zugänglichmachung durch Dritte besorgt wird.

Wer keinen Zugang zu Informationen aus Literatur, Wissenschaft und Kunst hat, ist von Bildung, beruflicher Entfaltung, politischer, gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe ausgeschlossen. Der gleichberechtigte Zugang zu Literatur nimmt bei der Gewährleistung des effektiven Schutzes zahlreicher Grundrechte und menschenrechtlicher Garantien damit eine Schlüsselfunktion ein.

An dieser Stelle darf zunächst auf den besonderen Stellenwert der Meinungs- und Informationsfreiheit hingewiesen werden. Dieses Grundrecht ist eine der wesentlichen Pfeiler einer demokratischen Gesellschaft sowie eine der wichtigsten Bedingungen der Entwicklung und Entfaltung des Einzelnen. Das Grundrecht der Meinungsfreiheit und Informationsfreiheit kann aber von Menschen mit Behinderungen nur dann gleichberechtigt mit anderen ausgeübt werden, wenn die Informationen – und dazu zählt insbesondere Literatur in jeglicher Form – in einem zugänglichen Format zur Verfügung steht. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit in Artikel 21 der 2009 von Deutschland ratifizierten UN-BRK mit dem Prinzip der Zugänglichkeit im Sinne des Artikels 9 UN-BRK untrennbar verknüpft. Artikel 21 UN-BRK lautet: „Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, Informationen und Gedankengut sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, gleichberechtigt mit anderen und durch alle von ihnen gewählten Formen der Kommunikation im Sinne des Artikels 2 ausüben können.“

Zudem bildet der Zugang zu Literatur und anderen Werken die Voraussetzung für die Ausübung des Rechts auf Bildung (Art. 24 UN-BRK) sowie des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung (Art. 27 UNBRK).

Zum Schutz vor Diskriminierung ist es daher zwingend notwendig, im Urheberrecht angemessene Vorkehrungen zu treffen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Zugang zu Literatur erhalten. Gleichberechtigung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention beschränkt sich dabei nicht auf eine formaljuristische Gleichstellung, sondern eine volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe setzt voraus, dass Maßnahmen zur tatsächlichen Gleichstellung behinderter Menschen ergriffen werden. Explizit bedeutet das für das Urheberrecht gemäß Artikel 30 Abs. 3 UN-BRK: „Die Vertragsstaaten unternehmen alle geeigneten Schritte im Einklang mit dem Völkerrecht, um sicherzustellen, dass Gesetze zum Schutz von Rechten des geistigen Eigentums keine ungerechtfertigte oder diskriminierende Barriere für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu kulturellem Material

darstellen.“. Der Umsetzung dieser menschenrechtlichen Garantien dient der Vertrag von Marrakesch.

Das in § 45a und § 45c_E normierte Recht, sich Werke in einem wahrnehmbaren Format zugänglich machen zu dürfen, ist ein wesentlicher Schritt, um an Information und Meinungsbildungsprozessen, an Bildung, Arbeit und Beschäftigung sowie dem kulturellen Leben teilhaben zu können.

Trotz dieser seit 2003 im Deutschen Urheberrecht existierenden Schrankenregelung sind blinde, sehbehinderte und anderweitig lesebehinderte Menschen noch immer von über 95 % der veröffentlichten literarischen Werke ausgeschlossen, weil die Literatur praktisch nicht in zugänglichen Formaten zur Verfügung steht. Dadurch werden Entfaltungs- und Teilhabechancen verwehrt bzw. stark limitiert und es entsteht ein massiver Nachteil gegenüber nicht behinderten Menschen.

Blinde und sehbehinderte Menschen trifft dieser Umstand besonders hart, weil sie in unserer optisch geprägten Welt in einem besonders hohen Maß der Gefahr von Isolation ausgesetzt sind. Isolation, weil die Mobilität stark beeinträchtigt ist und zugleich, weil ihnen optisch vermittelte Informationen nicht zugänglich sind und also auch eine geistige Isolation droht.

Das bislang zur Verfügung stehende Recht auf Zugänglichmachung allein reicht nach alledem nicht aus, um der besonderen Situation entgegen zu wirken.

Unter Berücksichtigung des Vorstehenden sind vielmehr Maßnahmen zu treffen, um die Verfügbarkeit von Büchern und anderem gedruckten Material in barrierefreien Formaten zu steigern. Die Abschaffung der Vergütungspflicht wäre hier ein zentraler Baustein. Die Blindenbibliotheken und sonstigen befugten Stellen wenden ein hohes Maß an finanziellen und personellen Ressourcen auf, um Literatur in wahrnehmbare Formate zu übertragen und bereitzustellen. Die Kosten werden teils durch staatliche Mittel, zu einem erheblichen Anteil aber auch durch Spenden blinder und sehbehinderter Menschen ermöglicht. Ohne das freiwillige Engagement blinder und sehbehinderter Menschen könnte nicht einmal der geringe Teil der aktuell umgesetzten Literatur barrierefrei zugänglich gemacht werden.

Die bisherigen und künftigen Vergütungsregelungen belasten behinderte Menschen, weil sie die finanziellen Ressourcen von Blindenbibliotheken binden anstatt ihnen zu ermöglichen, die ohnehin viel zu geringen Mittel ausschließlich für die barrierefreie Produktion und Verbreitung von Literatur zu nutzen. Die Beibehaltung der Vergütungsregelungen würde diese Belastung mit jedem

zusätzlich aufbereiteten sowie abgegebenen Buch noch erhöhen bzw. eine Verbesserung der Situation sogar verhindern. Hinzu kommt der Verwaltungsaufwand, der mit der Abrechnung der zu zahlenden Vergütung verbunden ist.

Der finanzielle Verlust der Urheber ist marginal:

Für die Verfassungsmäßigkeit der Regelung kommt es ferner mitentscheidend auf das finanzielle Gewicht dessen an, was dem Urheber vorenthalten wird. Berücksichtigt man die Vielzahl der verwertungsberechtigten Urheber, die sich nach dem von der VG Wort aufgestellten Verteilungsplan in den erzielten Betrag teilen, so zeigt sich, dass jedem einzelnen Urheber aus der Vergütung nach §§ 45a, 45c UrhG nur ein verschwindend geringfügiger Betrag zufließt, der keinen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung seiner Existenz leisten kann. Das wird schon daran deutlich, dass 95 % der Werke gar nicht in barrierefrei zugängliche Formate umgesetzt werden. Zudem fällt auch das krasse Missverhältnis zwischen den Abgaben der Blindenbibliotheken und den Jahreseinnahmen der VG Wort auf – letztere betragen 2015 305 Mio. €. Zu berücksichtigen ist letztlich, dass Sprachwerke häufig nur in kleinen Stückzahlen von blinden und sehbehinderten Menschen genutzt werden. Exemplarisch zeigt sich das beispielsweise an einer Erhebung der Norddeutschen Blindenhörbücherei, wo 75 % aller Sprachwerke, die bislang per Download abgegeben werden, nur einmal per Download nachgefragt werden. Es gibt also keine extreme Konzentration auf bestimmte, „beliebte“ Werke. Der einzelne Urheber wird also nicht ernsthaft in seinem Eigentumsrecht verletzt.

Es werden auch unabhängig von §§ 45a und 45c UrhG Vergütungen geleistet:

Von Gewicht ist ferner, dass die Urheber zumindest einen Teil der erfolgreichen Werknutzung bereits vergütet erhalten. Blindenbibliotheken und sonstige Stellen schaffen die in barrierefreie Formate zu übertragenen Werke häufig selbst in der Originalfassung an und entrichten dafür eine Vergütung mit dem Kaufpreis. Hinzu kommen die Vergütungen über die Geräteabgaben für die Produktion und den Empfang der barrierefreien Fassungen. Blinde und sehbehinderte Menschen sind letztlich auch Konsumenten von Werken außerhalb des § 45a UrhG und leisten in diesem Rahmen Abgaben an die Urheber. Nicht jedes Werk wird also über Blindenbibliotheken und sonstige Einrichtungen bezogen.

Fazit

Nach alledem ergibt eine Abwägung zwischen dem Interesse blinder, sehbehinderter und anderweitig lesebehinderter Menschen und den Interessen

der Urheber, dass aktuell eine Vergütungspflicht für Nutzungen nach den §§ 45a, 45c UrhG unverhältnismäßig ist.

§ 45c Abs. 4 sollte so neu gefasst werden, dass unter bestimmten Voraussetzungen keine Ansprüche der Urheber auf eine Vergütung besteht. Sogar die Gesetzesbegründung weist darauf hin, dass bei der Höhe der Vergütung eine Interessenabwägung zu treffen ist. Ausdrücklich heißt es in der Gesetzesbegründung zu den einzubeziehenden Faktoren:

„– der gemeinnützige Charakter der von den befugten Stellen vorgenommenen erlaubten Nutzungshandlungen,

- die mit der Umsetzung der Marrakesch-RL im Gemeinwohl liegenden Ziele,
- die Interessen der Menschen mit Seh- oder Lesebehinderungen,
- der mögliche Schaden für Rechtsinhaber und
- die Notwendigkeit, die grenzüberschreitende Verbreitung von Vervielfältigungsstücken in barrierefreien Formaten sicherzustellen.

Zudem sollten die besonderen Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden. Wenn dem Rechtsinhaber nur ein geringer Schaden entsteht, besteht kein Vergütungsanspruch (vgl. Erwägungsgrund 14 der Marrakesch-RL).“

Dieser gesetzgeberische Wille muss nicht nur in der Gesetzesbegründung, sondern vielmehr im Gesetzeswortlaut selbst seinen Niederschlag finden. Möglich wäre etwa folgende Formulierung:

„(4) Für Nutzungen nach den Absätzen 1 und 2 kann sich ein Anspruch des Urhebers auf Zahlung einer angemessenen Vergütung ergeben. Der Anspruch auf Zahlung einer Vergütung ist ausgeschlossen, wenn

- a) dies mit den Interessen der Menschen mit Behinderungen auf eine deutliche Verbesserung der Zugänglichkeit zu Sprachwerken unvereinbar ist, insbesondere wenn Befugte Stellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erheblich beeinträchtigt würden, und
- b) die finanziellen Nachteile für Rechteinhaber gering sind.

Der Anspruch kann nur durch eine Verwertungsgesellschaft geltend gemacht werden.“

Zu § 45c Abs. 5

Die Pflichten der befugten Stellen sowie eine staatliche Aufsicht über deren Einhaltung sollen laut § 45c Abs. 5 UrhG_E in einer Rechtsverordnung geregelt

werden. Wir fordern die Streichung der Ermächtigungsgrundlage für die Rechtsverordnung und die richtlinienkonforme Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben zu den Pflichten befugter Stellen im Urheberrechtsgesetz selbst. Gemäß Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2017/1564 legen die befugten Stellen die Verfahren zur Einhaltung bestimmter Pflichten selbst fest. Schon anlässlich der Vorlage des Referentenentwurfs hatten wir deutlich kritisiert, dass die Ermächtigungsgrundlage dem BMJV zu weite Handlungsspielräume einräumt. Unsere Befürchtung war und ist, dass die bürokratischen Hürden für die Arbeit der befugten Stellen unverhältnismäßig anwachsen. Das wiederum würde zu einer Verschlechterung führen, denn bislang muss sich keine der tätigen Blindenbibliotheken registrieren oder einer Kontrollinstanz unterwerfen. Zu hohe bürokratische Hürden dürften zudem abschreckend auf engagierte befugte Stellen wirken so dass zu erwarten ist, dass künftig noch weniger barrierefreie Literatur produziert und verbreitet wird.

Eine sanktionsbewehrte Registrierungs- bzw. faktische Genehmigungspflicht ist weder durch den Marrakesch-Vertrag noch durch europarechtliche Vorgaben intendiert. Eine solche droht aber mit der vorgesehenen Rechtsverordnung, deren Entwurf am 18.09.2018 veröffentlicht wurde und die die Kontrollmechanismen von Verwertungsgesellschaften auf die gemeinnützigen befugten Stellen anwenden will. Das ist eine deutliche Verschlechterung zum geltenden Recht und erschwert die Arbeit von Blindenbibliotheken oder speziellen Schul- und Hochschulmedienzentren immens, anstatt den barrierefreien Zugang zu Literatur zu erleichtern. Zu beachten ist insoweit auch, dass die befugten Stellen bislang keine oder nur geringe Mittel erhalten, um diesen Aufwand ausgleichen zu können und auch keine konkreten Zusagen vorliegen, um die Finanzausstattung zu verbessern.

Dass die bestehenden Verpflichtungen der befugten Stellen nicht im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens festgeschrieben werden und stattdessen ohne die Parlamentarier im Verordnungsweg ergehen sollen, ist angesichts der Tragweite der Regelungen überdies inakzeptabel. Werden die Hürden zu hoch gelegt, wird sich keine befugte Stelle bereiterklären, noch barrierefreie Literatur zu produzieren und zu verbreiten. Auch das steht im Widerspruch zum Ziel des Marrakesch-Vertrages.

Gesetzesfolgen

Die befugten Stellen haben – wenn die bislang geplanten Vergütungsregelungen in § 45c umgesetzt werden sollten – und je nach Ausgestaltung der Verpflichtungen aus der noch zu erlassenden Rechtsverordnung einen erheblichen zusätzlichen Erfüllungsaufwand. Diesen beziffern wir vorläufig mit

mindestens 250.000 € (laufend) und 100.000 € (einmalig). Dieser ist bislang nicht gegenfinanziert, geschweige denn, dass man dem Ziel des Marrakesch-Vertrages, mehr Bücher in barrierefrei zugänglichen Formaten herzustellen und zu verbreiten, näher kommen würde. Die befugten Stellen sind alle gemeinnützige Organisationen, die nicht über die finanziellen Ressourcen zur Kompensation verfügen. Die rechtlich vollkommen unverbindlichen Absichtserklärungen, man wolle sich auf Bundes- und Landesebene für eine verbesserte Finanzierung einsetzen, sind an Unverbindlichkeit kaum zu überbieten. Soll sich die Situation blinder, sehbehinderter und anderweitig lesebehinderter Menschen beim barrierefreien Zugang zu Literatur spürbar verbessern, dann muss auch der Aufwand für die befugten Stellen gegenfinanziert werden. Dem DBSV geht es darum, dass die Befugten Stellen Literatur auch künftig in zugängliche Formate übertragen können und zwar in höherer Anzahl als heute. Es darf nicht passieren, dass befugte Stellen ihre Arbeit wegen des jetzt drohenden bürokratischen und finanziellen Aufwandes reduzieren oder gar einstellen müssen.

Fazit

Die Änderungen müssen so gefasst werden, dass der Zugang zu Sprachwerken aller Art für blinde, sehbehinderte und anderweitig lesebehinderte Menschen spürbar verbessert wird. Dazu braucht es abweichend und ergänzend zu den im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen:

- eine klare Absage an Vergütungen für barrierefrei aufbereitete und zugänglich gemachte Werke, mindestens eine deutliche Einschränkung der Befugnisse der Verwertungsgesellschaften, Vergütungen verlangen zu dürfen
- die sofortige und rechtsverbindliche Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung der Umsetzung von Literatur in barrierefreie Formate
- die Definition des berechtigten Personenkreises anhand der europarechtlichen Vorgaben und in Übereinstimmung mit der UN-Behindertenrechtskonvention
- unbürokratische Regelungen betreffend die Verpflichtungen befugter Stellen

Berlin, 27.09.2018

Offener Brief

An den

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Berlin, 27. September 2018

Blinde, seh- und lesebehinderte Menschen müssen Zugang zu denselben Büchern haben, die andere Menschen lesen können. Im September vergangenen Jahres hat die EU eine Richtlinie zur Umsetzung des Marrakesch-Vertrages, des 2014 geschlossenen völkerrechtlichen Übereinkommens, das die barrierefreie Aufbereitung und Verbreitung von Büchern und Zeitschriften regelt, verabschiedet. Voraussichtlich am 11.10.2018 steht im Bundestag die Verabschiedung eines Gesetzes zur Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie über einen verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung (BT-Drs. 19/3071) an.

Der bislang vorliegende Entwurf ist jedoch inakzeptabel, weil er das Ziel des Marrakesch-Vertrages konterkariert. Die internationale Bibliotheksvereinigung (International Federation of Library Associations and Institutions - IFLA) kommt in ihrer jüngsten Veröffentlichung sogar zu dem Ergebnis, dass Deutschland die blindenfeindlichste Umsetzung Europas plant.

Der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband, Spitzenverband der blinden und sehbehinderten Menschen in Deutschland, fordert mit Nachdruck, dass es dazu nicht kommt. Vielmehr müssen bei der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben die Ziele des Marrakesch-Vertrages oberste Priorität bekommen. Das heißt, der Zugang zu Literatur für blinde, sehbehinderte und anderweitig lesebehinderte Menschen und damit zu Bildung, beruflicher, politischer, gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe ist jetzt spürbar und nachhaltig zu verbessern. Keinesfalls darf sich die Situation behinderter Menschen weiter verschlechtern. Dafür bedarf es folgender Änderungen am Gesetzentwurf:

- Auf die in § 45c Abs. 4 UrhG vorgesehene Vergütungspflicht für die Aufbereitung und Zugänglichmachung barrierefreier Literatur durch befugte Stellen, d. h. insbesondere Blindenbüchereien und Hochschulmedienzentren für behinderte Menschen, ist zu verzichten!
- Es darf nicht zu einer faktischen, sanktionsbewehrten Genehmigungspflicht für die Tätigkeit befugter Stellen kommen!
- Die sofortige und rechtsverbindliche Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung der Umsetzung von Literatur in barrierefreie Formate

(z. B. Brailleschrift, navigierbare Audiobücher oder Werke in Großdruck) und ein finanzieller Ausgleich für den neuen Bürokratieaufwand sind dringend notwendig!

Im Einzelnen:

In Deutschland gibt es keine Verpflichtung, die allen Urhebern eine barrierefreie Veröffentlichung und Verbreitung ihrer Werke auferlegen würde. Eine solche Pflicht wäre aber aus menschenrechtlicher Perspektive – insbesondere zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – notwendig und geboten. Wenn Deutschland sich gegen diese generelle Pflicht zur Einhaltung von Barrierefreiheit entscheidet, dann ist es aus unserer Sicht absolut gerechtfertigt, dass befugte Stellen keine Vergütungen zahlen müssen, wenn sie die aufwendige und kostenintensive Herstellung von Barrierefreiheit übernehmen. Vergütungsregelungen belasten blinde und sehbehinderte Menschen, weil sie die finanziellen Ressourcen von Blindenbibliotheken binden, anstatt ihnen zu ermöglichen, die ohnehin viel zu geringen Mittel ausschließlich für die barrierefreie Produktion und Verbreitung von Literatur zu nutzen. Ohne das freiwillige finanzielle Engagement blinder und sehbehinderter Menschen hätte nicht einmal der geringe Teil der aktuell umgesetzten Literatur barrierefrei zugänglich gemacht werden können. Vergütungsregelungen stehen damit im Widerspruch zum Marrakesch-Vertrag, da sie blinde und sehbehinderte Menschen belasten. Sie sind auch nicht aus europarechtlichen Vorgaben zu erheben. Deutschland hat insoweit einen Entscheidungsspielraum, den es im Sinne behinderter Menschen nutzen muss.

Die Pflichten der befugten Stellen sowie eine staatliche Aufsicht über deren Einhaltung sollen laut § 45c Abs. 5 UrhG in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Gemäß Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2017/1564 legen die befugten Stellen die Verfahren zur Einhaltung bestimmter Pflichten selbst fest. Eine sanktionsbewehrte Registrierungs- bzw. faktische Genehmigungspflicht ist indes weder durch den Marrakesch-Vertrag noch durch europarechtliche Vorgaben intendiert. Eine solche droht aber mit der vorgesehenen Rechtsverordnung, deren Entwurf am 18.09.2018 veröffentlicht wurde und die die Kontrollmechanismen von Verwertungsgesellschaften auf die gemeinnützigen befugten Stellen anwenden will. Das ist eine deutliche Verschlechterung zum geltenden Recht und erschwert die Arbeit von Blindenbibliotheken oder speziellen Schul- und Hochschulmedienzentren immens, anstatt den barrierefreien Zugang zu Literatur zu erleichtern. Dass die bestehenden Verpflichtungen der befugten Stellen nicht im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens festgeschrieben werden und stattdessen ohne die Parlamentarier im Verordnungsweg ergehen sollen, ist angesichts der Tragweite der Regelungen überdies inakzeptabel. Werden die Hürden zu hoch gelegt, wird sich keine befugte Stelle bereiterklären, noch barrierefreie Literatur zu produzieren und zu verbreiten. Auch das steht im Widerspruch zum Ziel des Marrakesch-Vertrages. Wir fordern daher die Streichung der

Ermächtigungsgrundlage für die Rechtsverordnung und die richtlinienkonforme Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben zu den Pflichten befugter Stellen im Urheberrechtsgesetz selbst.

Die befugten Stellen haben – wenn die bislang geplanten Vergütungsregelungen in § 45c umgesetzt werden sollten – und je nach Ausgestaltung der bürokratischen Verpflichtungen einen erheblichen zusätzlichen Aufwand. Diesen beziffern wir vorläufig mit mindestens 250.000 € (pro Jahr) und 100.000 € (einmalig) deutschlandweit. Dieser Aufwand ist bislang nicht gegenfinanziert, geschweige denn, dass man dem Ziel des Marrakesch-Vertrages, mehr Bücher in barrierefrei zugänglichen Formaten herzustellen und zu verbreiten, näher kommen würde. Die befugten Stellen sind alle gemeinnützige Organisationen, die nicht über die finanziellen Ressourcen zur Kompensation verfügen. Soll sich die Situation blinder, sehbehinderter und anderweitig lesebehinderter Menschen beim barrierefreien Zugang zu Literatur spürbar verbessern, dann muss auch der Aufwand für die befugten Stellen gegenfinanziert werden. Dem DBSV geht es darum, dass die befugten Stellen Literatur auch künftig in zugängliche Formate übertragen können und zwar in höherer Anzahl als heute.

Mit diesem offenen Brief appellieren wir dringend an Sie, sich für ein Ende der Büchernot für blinde, sehbehinderte und anderweitig lesebehinderte Menschen einzusetzen.

Der Handlungsbedarf ist immens, denn blinde, sehbehinderte und anderweitig lesebehinderte Menschen sind noch immer von über 95 % der veröffentlichten literarischen Werke ausgeschlossen, weil die Literatur praktisch nicht in zugänglichen Formaten (z. B. Braille, navigierbare Audiobücher oder in Großdruck) zur Verfügung steht. Wer keinen Zugang zu Informationen aus Literatur, Wissenschaft und Kunst hat, ist von Bildung, beruflicher Entfaltung, politischer, gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe ausgeschlossen.

Befassen Sie sich also kritisch mit dem vorgelegten Gesetzentwurf und lassen Sie ihn nicht unverändert passieren. Ansonsten werden sich die Teilhabechancen blinder, sehbehinderter und anderweitig lesebehinderter Menschen nicht verbessern, sondern verschlechtern. Unsere ausführliche Stellungnahme finden Sie unter

www.dbsv.org/stellungnahme/Marrakesch-Gesetzentwurf.html

Wir stehen selbstverständlich für weiterführende Gespräche gern zur Verfügung.

(Ende des Offenen Briefes)

Stellungnahme des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes (DBSV) zum am 18.09.2018 vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorgelegten Entwurf einer Verordnung über befugte Stellen nach dem Urheberrechtsgesetz (UrhGBefStV)

§ 45c Abs. 5 des aktuell im Bundestag verhandelten Gesetzes zur Umsetzung der Marrakeschrichtlinie (BT Drs. 19/3071) sieht eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung durch das BMJV vor, die die Informations- und Sorgfaltspflichten befugter Stellen und die Aufsicht durch das Deutsche Patent- und Markenamt konkretisieren soll. Der vorgelegte Referentenentwurf stellt nach Auffassung des DBSV eine unverhältnismäßige Belastung dar, die die Herstellung und Verbreitung barrierefreier Literatur durch befugte Stellen im Vergleich zum heutigen Recht erschwert. Das Ziel des Marrakesch-Vertrages wird konterkariert. Zudem erachten wir den Entwurf in Teilen auch als nicht vereinbar mit den umzusetzenden europarechtlichen Bestimmungen. Der Entwurf zeigt mit aller Deutlichkeit auf, dass Deutschlands Blockadehaltung gegenüber einer verbesserten Zugänglichkeit von Sprachwerken für behinderte Menschen und damit zur Teilhabe an Bildung, Beruf, politischer und kultureller Teilhabe nach wie vor besteht. Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe behinderter Menschen werden konsequent zugunsten einer rechteinhaberefreundlichen Politik ausgespart. Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

Regelungsfolgen

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die VO regelt Aufsichtsfragen und verursacht erheblichen zusätzlichen Aufwand. Da der Erfüllungsaufwand nur anhand der bei MEDIBUS organisierten Einrichtungen kalkuliert wurde und hier beispielsweise Medienzentren von Hochschulen, aber auch künftig möglicherweise entstehende Einrichtungen zur Förderung zugänglicher Werke für lesebehinderte Menschen nicht eingeschlossen sind, dürfte der Aufwand noch höher sein. Noch gar nicht berücksichtigt wird dabei der finanzielle Aufwand für die Zahlung (Abgabe und Verwaltung der Vergütung) von Vergütungen für Werknutzungen. Der entstehende Aufwand wird als Aufwand der Wirtschaft beschrieben. Das ist aber irreführend und verschweigt, dass Bürgerinnen und Bürger dieses Landes die letztlich Leidtragenden sind, wenn keine Finanzierungsmöglichkeiten des entstehenden Aufwandes gefunden werden.

Blindeneinrichtungen finanzieren sich aus Spenden und Zuschüssen der Länder und Kommunen. Wird der entstehende Mehraufwand den befugten Stellen nicht finanziell ausgeglichen, dann hat das zur Konsequenz, dass die ohnehin unzureichenden Mittel umgeschichtet werden müssen und künftig weniger statt mehr barrierefrei zugängliche Sprachwerke hergestellt werden können. Für blinde und sehbehinderte Menschen verschlechtern sich damit die Teilhabechancen. Der Marrakesch-Vertrag wurde demgegenüber gerade deshalb geschlossen, um einen verbesserten Zugang zu Sprachwerken zu unterstützen.

Nachhaltigkeit

In der Begründung zum Verordnungsentwurf heißt es: „diese Verordnung [...] fördert damit das Ziel, alle Bürgerinnen und Bürger am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu lassen, womit der soziale Zusammenhalt entsprechend der Managementregel 10 der Nachhaltigkeitsstrategie gestärkt wird,“ und weiter: „indem die Neuregelungen auch die Nutzung von Werken in barrierefreien Formaten an Förderzentren für blinde und sehbehinderte Schülerinnen und Schüler, Umsetzungsdiensten an Hochschulen und vergleichbaren Bildungseinrichtungen im schulischen, berufsbildenden und tertiären Bereich erleichtern, wird eine inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gefördert entsprechend dem SDG 4 der Ziele für nachhaltige Entwicklung“.

Diese Aussagen sind schlicht empörend! Die besagten Ziele werden entgegen der Verordnungsbegründung nicht erreicht, sondern das Gegenteil wird eintreten. Eine „Förderung“ und „Erleichterung“ würde erfordern, dass die Aufsicht durch eine Registrierung ersetzt würde, dass der Mehraufwand erstattet würde, dass gemeldete befugte Stellen auf einer Plattform der interessierten Öffentlichkeit bekannt gemacht würden, dass die Aufsichts-/Registrierungsstelle beraten und unterstützen würde, anstatt nur zu kontrollieren und ggf. zu sanktionieren.

Aufsicht über befugte Stellen

§ 1 des Verordnungsentwurfs beginnt sogleich mit Regelungen zur Aufsicht befugter Stellen. Das macht die Haltung des Ordnungsgebers deutlich: Kontrolle und Sanktion sind wichtiger als Teilhabeförderung. Die Aufsicht geht weit über eine Registrierungspflicht hinaus und wird dazu führen, dass kleine Services z.B. an Bildungseinrichtungen eher abgeschreckt als „gefördert“ werden.

§ 1 Abs. 2 führt aus, dass für die Aufsichtsbefugnisse und das bei der Aufsicht zu beachtende Verfahren die §§ 85 und 89 des Verwertungsgesellschaftengesetzes entsprechend anzuwenden sind. Gemeinnützige Organisationen, die nur für einen

kleinen Nutzerkreis Teilhabesicherung betreiben, mit Verwertungsgesellschaften gleichzusetzen, ist unverhältnismäßig. Dem Deutschen Patent- und Markenamt stünden damit etwa die folgenden, weitreichenden Befugnisse zu:

- Ergreifen aller erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der obliegenden Pflichten
- Untersagung der Fortführung des Geschäftsbetriebs unter bestimmten Bedingungen
- Jederzeitige Auskunftspflicht über alle die Geschäftsführung betreffenden Angelegenheiten sowie die Vorlage der Geschäftsbücher und anderer geschäftlicher Unterlagen
- Teilnahme an der Mitgliederhauptversammlung und sonstigen Organsitzungen befugter Stellen

Durch den Pauschalverweis auf die §§ 85, 89 VGG rückt das vorgesehene Aufsichtsverfahren einer Genehmigungspflicht des Tuns befugter Stellen faktisch sehr nahe. Genau solche Verfahren sind aber mit den Zielen des Marrakesch-Vertrages unvereinbar. Auch die europarechtlichen Vorgaben sehen solche Strukturen nicht vor.

Anzeigepflicht

Befugte Stellen sollen gem. § 2 der VO verpflichtet sein, ihre Tätigkeit unmittelbar anzuzeigen. Die europarechtlichen Vorgaben sehen demgegenüber Folgendes vor: In Artikel 6 heißt es: „(1) Die Mitgliedstaaten bestärken befugte Stellen mit Sitz in ihrem Hoheitsgebiet, die die in Artikel 4 dieser Richtlinie und den Artikeln 3 und 4 der Verordnung (EU) 2017/1563 genannten Handlungen vornehmen, darin, ihnen freiwillig ihre Namen und Kontaktdaten mitzuteilen“ Eine Anzeige der Tätigkeit soll also nicht aus Gründen der ausschließlichen Wahrnehmung von Kontrollen der Tätigkeit befugter Stellen erfolgen, sondern eine Anzeige soll dazu dienen, dass staatliche Behörden Maßnahmen ergreifen können, um die Bekanntheit von befugten Stellen und damit den Zugang zu ihnen durch Menschen mit Behinderungen zu fördern. Hier hätte die Bundesregierung die Möglichkeit, die Ziele des Marrakesch-Vertrages aktiv zu unterstützen, indem etwa das Deutsche Patent- und Markenamt die Kontaktdaten befugter Stellen selbst in einer gut zugänglichen Form veröffentlicht, um sowohl inländischen, als auch ausländischen Menschen mit Behinderungen und befugten Stellen einen Zugang zu barrierefreier Literatur zu erleichtern. Stattdessen ist es Ziel der Rechtsverordnung, ein Anzeigeverfahren allein aus Kontrollgründen zu verankern. Ausweislich der Begründung zum Referentenentwurf gibt es die Verantwortung in Bezug auf die

Informationsbündelung an befugte Stellen ab, die für solche zusätzlichen Maßnahmen aber keine finanziellen Ressourcen erhalten.

Sorgfalts- und Informationspflichten

§ 3 setzt Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2017/1564 um. Positiv ist die Anerkennung, dass befugte Stellen die entsprechenden Pflichten in selbst zu schaffenden Verfahren festlegen sollen. Allerdings führt der in vielen Teilen nahezu wörtlich aus der Richtlinie übernommene Pflichtenkatalog zu großen Unsicherheiten, da er eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe enthält und bestimmte Pflichten gar nicht ohne Weiteres erfüllbar sind. Hinzu kommt, dass Verstöße geahndet werden können. Dabei stellt sich die Frage, nach welchen Maßstäben die Aufsicht vor diesem Hintergrund überhaupt ausgeübt werden kann, um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten. Hilfreich wäre in diesem Kontext etwa, wenn das BMJV ergänzende Hinweise für befugte Stellen, z. B. als Muster, erteilen würde.

Konkret bestehen Unsicherheiten wie folgt:

Nr. 2 verpflichtet befugte Stellen dazu, der unzulässigen Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Wiedergabe oder öffentlichen Zugänglichmachung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format entgegen zu wirken. Die europarechtlichen Vorgaben in Artikel 5 sprechen in diesem Zusammenhang davon „geeignete Schritte“ zu unternehmen. Das ist substantiell weniger als die Pflicht aus § 3 Nr. 2 des Verordnungsentwurfs. Aus unserer Sicht kann den befugten Stellen nicht mehr als das ihnen Mögliche abverlangt werden. Fraglich ist in diesem Zusammenhang etwa, wie befugte Stellen überhaupt der unzulässigen Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Wiedergabe oder öffentlichen Zugänglichmachung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format entgegenwirken können. Genügt hier ein Passus in der entsprechenden Nutzungssatzung der befugten Stelle, ein Hinweis in jedem Sprachwerk oder entsprechende Sicherungsmaßnahmen digitaler Fassungen? Nicht jeden Rechtsverstoß wird eine befugte Stelle faktisch verhindern können.

Weiterhin ist vollkommen unklar, was mit Blick auf § 3 Nr. 3 des Verordnungsentwurfs eine „sorgfältige Behandlung von Werken“ meint.

Verschlechterungen im Vergleich zum bisherigen Recht

Schon anlässlich der Vorlage des Referentenentwurfs hatte der DBSV deutlich kritisiert, dass die Ermächtigungsgrundlage dem BMJV zu weite Handlungsspielräume einräumt. Unsere Befürchtung war und ist, dass die

bürokratischen Hürden für die Arbeit der befugten Stellen unverhältnismäßig anwachsen. Das wiederum führt zu einer Verschlechterung, sowohl für die Bedingungen der befugten Stellen, als auch als deren Folgen für blinde und sehbehinderte Menschen. Bislang sieht § 45a UrhG keine Registrierungsverpflichtung für befugte Stellen vor. Künftig sollen sich alle befugten Stellen beim Deutschen Patent- und Markenamt registrieren. Das betrifft sowohl befugte Stellen, die im Rahmen der aus dem Marrakesch-Vertrag resultierenden Befugnisse zum grenzüberschreitenden Austausch von Literatur Gebrauch machen, als auch solche Einrichtungen, die allein innerstaatlich Sprachwerke an einen begrenzten Nutzerkreis Berechtigter verbreiten.

Hohe bürokratische Hürden dürften zudem abschreckend auf engagierte befugte Stellen wirken, so dass zu erwarten ist, dass künftig noch weniger barrierefreie Literatur produziert und verbreitet wird.

Sollte das BMJV mit Blick auf das Fortbestehen von § 45a UrhG die Auffassung vertreten, dass eine Registrierungspflicht nur für befugte Stellen bestünde, die die über § 45a UrhG hinausgehenden Rechte in Anspruch nehmen wollen, wie etwa die Befugnis zum grenzüberschreitenden Austausch barrierefreier Sprachwerke, so ist hierzu anzumerken, dass auch insofern das Ziel des Marrakesch-Vertrages vereitelt wird, denn Einrichtungen, die den Bürokratieaufwand nicht leisten können, könnten die Rechte aus dem Marrakesch-Vertrag nicht zugunsten blinder, seh- und anderweitig lesebehinderter Menschen nutzen.

Für die Gewährleistung der gleichberechtigten Teilhabe behinderter Menschen genügt es aber nicht, dass behinderten Menschen formale Rechte eingeräumt werden, die die Gleichberechtigung absichern sollen. Vielmehr bringt das Übereinkommen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) und auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz immer wieder zum Ausdruck, dass der materiellen Gleichstellung entscheidende Bedeutung im Rahmen der Gleichberechtigung zukommt. Es ist damit aus unserer Sicht verfehlt, wenn das BMJV sinngemäß meint, es müsse nichts tun, um der Umsetzung formell geschaffener Rechte zugunsten behinderter Menschen zur Geltung zu verhelfen.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass wir im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (BT Drs. 19/3071) eine Streichung des § 45c Abs. 5 UrhG und eine Regelung der Verpflichtungen befugter Stellen im Urheberrechtsgesetz selbst fordern.