



## Stellungnahme

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

im Rahmen der Anhörung vor dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags am 8. Oktober 2018

### 0. Zusammenfassung

- Das Gesetz zur Umsetzung der Marrakesch-RL wird die Möglichkeiten der Herstellung, Verbreitung und der öffentlichen Wiedergabe von Sprachwerken in barrierefreien Formaten erweitern. Insbesondere ist in Zukunft auch die öffentliche Zugänglichmachung gestattet, so dass barrierefreie Formate online zur Verfügung gestellt werden können.
- Die Herstellung barrierefreier Formate durch den Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung ist vergütungsfrei möglich. Das ist überzeugend, zumal die dazu genutzten Geräte und Speichermedien bereits einer Vergütungspflicht unterliegen (§§ 54 ff. UrhG).
- Die Herstellung und Nutzung barrierefreier Formate durch befugte Stellen ist hingegen vergütungspflichtig. Diese Lösung liegt auf der Linie der bisherigen Rechtslage und ist systemkonform. Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten besonderen Voraussetzungen einer vergütungsfreien Nutzung sind nicht gegeben. Der besondere soziale Zweck der Herstellung und Nutzung barrierefreier Formate muss allerdings bei der Höhe der Vergütung berücksichtigt werden.
- Der Wegfall des bislang in § 45a UrhG enthaltenen Vorrangs vertraglicher Angebote bei der Nutzung barrierefreier Formate ist angesichts der Vorgaben der

Marrakesch-RL wohl zwingend, lässt aber Anreize für Verlage entfallen, entsprechende Formate anzubieten.

- Der Normierung eher verfahrensrechtlicher Aufsichts- und Anzeigepflichten in einer Rechtsverordnung ist praktikabel. Eine Klarstellung, dass dadurch materiellrechtliche Ansprüche der Rechtsinhaber nicht berührt werden, erscheint wünschenswert.

## **I. Vorbemerkungen**

Der Zugang von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung zu urheberrechtlich geschützten Werken ist ein wichtiges humanitäres und sozialpolitisches Anliegen. Technische Grundlage dafür bilden barrierefreie Formate, insbesondere Texte in Brailleschrift („Blindenschrift“), Großdruck und als Hörbücher. Die Herstellung barrierefreier Formate erfordert eine Vervielfältigung des Werks, und die Zugänglichmachung erfolgt durch Verbreitung körperlicher Werkexemplare oder digital im Wege des Online-Abrufs. Diese Vorgänge bedeuten einen Eingriff in urheberrechtliche Verwertungsrechte, insbesondere das Vervielfältigungs- und Verbreitungsrecht (§§ 16, 17 UrhG) sowie das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung (§ 19a UrhG). Sie bedürften damit grundsätzlich der Zustimmung der Inhaber der Urheberrechte durch Einräumung von Nutzungsrechten oder Lizenzen.

Seit dem Jahre 2003 gestattet § 45a UrhG die Vervielfältigung und Verbreitung von Werkexemplaren zugunsten von Menschen, die aufgrund einer Behinderung keinen Zugang zum Werk haben, weil sie es nicht sinnlich wahrnehmen können. Auf der Grundlage dieser Schrankenbestimmung ist eine Lizenz nicht erforderlich. Allerdings hat der Urheber einen Vergütungsanspruch, wenn nicht lediglich einzelne wenige Vervielfältigungsstücke hergestellt werden.

Die Umsetzung des im Jahre 2013 geschlossenen Vertrags von Marrakesch über die Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Menschen (Marrakesch-Vertrag) und der Richtlinie (EU) 2017/1564 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13.09.2017 (Marrakesch-RL) durch den vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie über einen verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung (UrhG-E) wird den schrankengestützten Zugang von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung zu urheberrechtlich geschützten Werken auf der Grundlage der neuen §§ 45b bis 45d UrhG-E spürbar verbessern. Nach dem „Individualprivileg“ des neuen § 45b UrhG-E können Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung Sprach-

und Musikwerke einschließlich der darin enthaltenen Illustrationen in ein barrierefreies Format zum eigenen Gebrauch selbst umwandeln. Eine Vergütung ist nicht zu entrichten. Das „Institutionenprivileg“ des § 45c UrhG-E erlaubt „befugten Stellen“ (beispielsweise Blindenbibliotheken) die Umwandlung in ein barrierefreies Format und das Verleihen, Verbreiten sowie die öffentliche Wiedergabe zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung. Macht die befugte Stelle davon Gebrauch, muss sie dem Urheber allerdings eine angemessene Vergütung bezahlen.

## **II. Einzelheiten der Neuregelung im Vergleich zur bisherigen Rechtslage**

Im Detail ergeben sich folgende Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage:

- Zunächst bleiben die bisherigen Privilegien des § 45a Abs. 1 UrhG erhalten. Beispielsweise werden sich Menschen mit einer *Hör*behinderung also auch in Zukunft auf § 45a UrhG stützen können, etwa bei der Umwandlung einer Audiodatei in ein lesbares Textformat. Die Nutzung von Filmwerken, die vom Marrakesch-Vertrag nicht erfasst werden, zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung (Erstellung eines Hörfilms, Audiodeskriptionen) bleibt nach § 45a UrhG ebenfalls zulässig.
- Für die Nutzung von Sprachwerken und grafischen Aufzeichnungen von Musikwerken für Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung gelten in Zukunft ausschließlich die §§ 45b bis 45d UrhG-E. Danach ist die Erstellung von barrierefreien Formaten und deren Nutzung zustimmungsfrei möglich; insbesondere muss keine Lizenz eingeholt werden.
- Während § 45a UrhG alle Werkarten umfasst, privilegieren §§ 45b, 45c UrhG-E die Nutzung nur von Sprachwerken (als Text bzw. im Audioformat) sowie graphische Aufzeichnungen von Musikwerken jeweils einschließlich der darin enthaltenen Illustrationen.
- § 45a UrhG gestattet bislang nur die Vervielfältigung (§ 16 UrhG) und Verbreitung (§ 17 UrhG) von Werken, nicht die öffentliche Wiedergabe. Der neue § 45c Abs. 2 UrhG-E erfasst hingegen auch die öffentliche Wiedergabe und insbesondere die öffentliche Zugänglichmachung. Daher wird es in Zukunft möglich sein, Sprachwerke – beispielsweise als Hörbücher – im Internet über entsprechende Webseiten ohne Einholung einer Lizenz zugänglich zu machen („Online-Abruf“).
- Als Ausprägung des Erforderlichkeitsgrundsatzes steht § 45a UrhG bislang unter dem Vorbehalt vertraglicher Angebote. Soweit das Werk barrierefrei verfügbar ist, ist die Schrankenregelung nicht einschlägig. Wenn beispielsweise ein Verlag Bücher in Großdruck anbietet, ist eine zustimmungsfreie Herstellung

ausgeschlossen. Gleiches gilt für Online-Lizenzangebote, etwa für Hörbücher. Dieser Vorrang vertraglicher Angebote wird in Zukunft wegfallen.

### **III. Wichtige Punkte des Entwurfs**

#### **1. Kein Vorrang vertraglicher Verlagsangebote**

Nach Art. 4 Abs. 4 Marrakesch-Vertrag hätte die Möglichkeit bestanden, die Schranken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung unter den Vorbehalt zu stellen, dass barrierefreie Formate nicht zu angemessenen Bedingungen auf dem Markt verfügbar sind<sup>1</sup>. Mit einem solchen Vorbehalt würden insbesondere für Verlage Anreize gesetzt, barrierefreie Formate zur Verfügung zu stellen. Bereits die Marrakesch-RL hatte einen Vorrang vertraglicher Angebote wohl ausgeschlossen. Eine Verpflichtung, zu prüfen, ob Vervielfältigungsstücke in einem barrierefreien Format angeboten werden, darf danach nicht Voraussetzung der Schrankennutzung sein<sup>2</sup>. Damit dürfte es dem mitgliedstaatlichen Gesetzgeber verwehrt sein, einen Vorrang vertraglicher Lizenzangebote vorzusehen, der regelmäßig mit der Prüfung verbunden wäre, ob barrierefreie Formate vom Rechtsinhaber bereitgehalten werden.

#### **2. Vorrang der Schrankenbestimmungen gegenüber Verträgen, § 45d UrhG-E**

Nach Art. 3 Abs. 5 Marrakesch-RL können die Schranken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung vertraglich nicht umgangen werden. In Anlehnung an das Modell des § 60g Abs. 1 UrhG sieht auch § 45d UrhG-E vor, dass sich der Rechtsinhaber nicht auf Vereinbarungen berufen kann, die die erlaubten Nutzungen aus §§ 45b, 45c UrhG-E beschränken oder untersagen. Vereinbarungen über die Nutzung barrierefreier Formate sind danach zwar zulässig. Sie beschränken aber nicht die durch §§ 45b, 45c UrhG-E garantierten Nutzungsmöglichkeiten. Unberührt bleibt die Möglichkeit, lizenzvertraglich weitergehende Nutzungshandlungen zu gestatten.

#### **3. Vergütung**

Art. 4 Abs. 5 des Marrakesch-Vertrags stellt die Frage der Vergütung in das Ermessen der Vertragsstaaten. Art. 3 Marrakesch-RL erlaubt Ausgleichregelungen nur, soweit Nutzungshandlungen von befugten Stellen in ihrem Hoheitsgebiet vorgenommen werden. Dementsprechend differenziert der Entwurf: Die Erstellung und Nutzung von Werken unmittelbar durch den unter einer Seh- oder Lesebehinderung leidenden

---

<sup>1</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund 8 des Marrakesch-Vertrags.

<sup>2</sup> Erwägungsgrund 14 der Marrakesch-RL.

Menschen ist kostenfrei möglich. Das ist folgerichtig, denn die für eine Vervielfältigung benutzten Geräte und Speichermedien unterliegen bereits einer Vergütungspflicht aus §§ 54 ff. UrhG.

Soweit hingegen befugte Stellen barrierefreie Formate herstellen und nutzen, hat der Urheber einen gesetzlichen Anspruch auf eine angemessene Vergütung (§ 45c Abs. 4 UrhG-E). Dies entspricht der bisherigen Rechtslage unter § 45a UrhG und ist mit den Leitgedanken und der Systematik des Urheberrechts vereinbar. Das Urheberrecht räumt dem kreativ Schaffenden ausschließlich ihm zustehende Verwertungsrechte ein. Nach § 11 Satz 2 UrhG dient das Urheberrecht zugleich der Sicherung einer angemessenen Vergütung des Urhebers. Eingriffe in das Verwertungsrecht sind für Zwecke des Allgemeinwohls zulässig. Eine Vergütungsfreiheit ist aber an zusätzliche Voraussetzungen gebunden. Diese hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 7.7.1971 „*Kirchen- und Schulgebrauch*“ wie folgt formuliert:

„Die Versagung des Vervielfältigungs- und Verbreitungsrechts ... schmälert das Verfügungsrecht des Urhebers, da er der Verwendung seines Werkes nicht widersprechen und auch nicht die Bedingungen vereinbaren kann, unter denen er einer Verwertung zustimmen würde. Diese Beschränkung führt dann zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Wertes der geschützten Leistung, wenn die Möglichkeit der freien Honorarvereinbarung nicht durch einen gesetzlichen Vergütungsanspruch ersetzt wird, wenn also die Freigabe des Werkes unentgeltlich erfolgt.

Der Urheber hat nach dem Inhalt der Eigentumsgarantie grundsätzlich einen Anspruch darauf, daß ihm der wirtschaftliche Nutzen seiner Arbeit zugeordnet wird, soweit nicht Gründen des gemeinen Wohls der Vorrang vor den Belangen des Urhebers zukommt. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß es um das Ergebnis der geistigen und persönlichen Leistung des Urhebers geht, nicht aber etwa um einen unverdienten Vermögenszuwachs. Daher kann der Ausschluß eines Vergütungsanspruchs nicht durch jede Gemeinwohlerwägung gerechtfertigt werden; insbesondere reicht das Interesse der Allgemeinheit an einem ungehinderten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken allein nicht aus. Im Hinblick auf die Intensität der Beschränkung der urheberrechtlichen Stellung muß ein gesteigertes öffentliches Interesse gegeben sein, damit eine solche Regelung vor der Verfassung Bestand hat.“<sup>3</sup>

Die Voraussetzungen eines „gesteigerten“ öffentlichen Interesses an der Vergütungsfreiheit sind bei den geplanten Schranken der §§ 45b, 45c UrhG-E nicht dargetan. Allein der besondere – soziale – Zweck der Werknutzung rechtfertigt eine Freistellung von der Vergütungspflicht gerade nicht. Auch die Nutzung von Werken zu anderen als kommerziellen Zwecken ist vom urheberrechtlichen Ausschließlichkeitsrecht umfasst. An diesem Grundsatz sollte festgehalten werden. Der damit verbundene Kostenaufwand für die öffentliche Hand gebietet keine andere Lösung. Sozialpolitische Maßnahmen sollten aufgrund einer staatlichen

---

<sup>3</sup> Vgl. BVerfG, GRUR 1972, 481, 484 – *Kirchen- und Schulgebrauch*.

Finanzierungsverantwortung grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln bezahlt werden, nicht von privaten Rechtssubjekten im Wege eines Sonderopfers.

Der besondere sozialpolitische Zweck der §§ 45b, 45c UrhG-E ist allerdings in Anlehnung an Erwägungsgrund 14 der Marrakesch-RL bei der Höhe der Vergütung zu berücksichtigen. Danach ist bei der Höhe des Ausgleichs zu berücksichtigen, dass befugte Stellen keinen Erwerbszweck verfolgen und die Marrakesch-RL besondere Gemeinwohlsinteressen sowie die Belange der Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung wahrt. Nur wenn ein Rechteinhaber einen geringfügigen Schaden erleidet, sollte eine Verpflichtung zur Zahlung eines Ausgleichs entfallen. Diese Vorgaben der Marrakesch-RL sind bei der Festlegung der Vergütung zu berücksichtigen. Ohnehin sind Verwertungsgesellschaften gehalten, bei der Tarifgestaltung kulturelle und soziale Belange der Nutzer zu berücksichtigen (§ 39 Abs. 3 VGG).

#### **4. Technische Schutzmaßnahmen**

Die §§ 45b, 45c UrhG-E sind „durchsetzungsstarke“ Schranken, technische Schutzmaßnahmen gehen also nicht vor (§ 95b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4 UrhG-E). Wer von den Schranken nach §§ 45b, 45c UrhG Gebrauch machen möchte, hat einen Anspruch auf Mitteilung beispielsweise eines Passwortes oder Zugangscodes.

#### **5. Ermächtigung zum Erlass einer begleitenden Rechtsverordnung**

§ 45c Abs. 5 UrhG-E enthält eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung, deren Entwurf vorliegt (Entwurf einer Verordnung über befugte Stellen nach dem Urheberrechtsgesetz v. 18.09.2018 [im Folgenden: UrhGBefStV]). In der Verordnung werden Annexpflichten im Zusammenhang mit der Nutzung nach §§ 45b, 45c UrhG (§ 45c Abs. 5 Nr. 1 UrhG-E), Anzeigepflichten der befugten Stellen (§ 45c Abs. 5 Nr. 2 UrhG-E) sowie die Aufsicht des DPMA (§ 45c Abs. 5 Nr. 3 UrhG-E) geregelt.

Die Anzeige- und Aufsichtspflicht lassen sich verfahrensrechtlich qualifizieren, während die „Annexpflichten“ materiellrechtliche Regelungen in Form von Sorgfaltspflichten postulieren, die präventiv dem Schutz der Urheberrechte dienen. Offen ist dabei, ob die Verletzung dieser Pflichten auch privatrechtliche Ansprüche der Rechtsinhaber nach § 97 UrhG auslöst oder nur im Wege der Aufsicht durchgesetzt werden. Jedenfalls könnten die Bestimmungen §§ 2 bis 4 der UrhGBefStV-E Schutzgesetze nach § 823 Abs. 2 BGB darstellen.

In diesem Zusammenhang folgende ergänzende Bemerkungen:

- § 1 Abs. 1 UrhGBefStV-E verweist nicht auf die Anzeigepflicht nach § 2 UrhGBefStV-E; danach könnten Verstöße gegen die Anzeigepflicht nicht durch das DPMA verfolgt werden.
- § 1 Abs. 2 UrhGBefStV-E verweist recht undifferenziert und pauschal auf §§ 85, 89 VGG (einschließlich der Möglichkeit einer Untersagung; § 85 Abs. 6 VGG dürfte gegenstandslos sein); wünschenswert ist eine genauere Ausgestaltung der Eingriffsbefugnisse und des Verfahrens mit Blick auf befugte Stellen, die sich von Verwertungsgesellschaften unterscheiden.
- In § 1 Abs. 3 UrhGBefStV-E könnte ergänzend klargestellt werden, dass urheberrechtliche Ansprüche der Rechtsinhaber nach § 97 UrhG durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht berührt werden.
- Als Form der Anzeige nach § 2 UrhGBefStV-E könnte Textform (§ 126b BGB) und damit eine E-Mail ausreichen. Denkbar ist ferner, den Anzeigern die Nutzung einer vom DPMA eingerichteten Webseite vorzuschreiben.
- Richtig ist die Auskunftspflicht nach § 4 Abs. 1 UrhGBefStV-E gegenüber Rechtsinhabern.



Leipzig, den 8. Oktober 2018

Prof. Dr. Christian Berger

