

FernUniversität in Hagen • 58084 Hagen

An das  
Bundesministerium der Justiz und  
für Verbraucherschutz  
Referat III B 3

per eMail

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:

Meine Nachricht vom:

Auskunft erteilt:

Telefon:

Telefax:

E-Mail:

Hausanschrift:

Prof. Dr. Eric Steinhauer

02331 987-2890

02331 987-346

Eric.Steinhauer@FernUni-Hagen.de

Universitätsstraße 21

58097 Hagen

Datum

03.05.2018

## **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**

### **1. Vorbemerkung**

Der Gesetzentwurf ist, auch wenn er im Wesentlichen eine schon bereits auf Europäischer Ebene getroffene Entscheidung umsetzt, zu begrüßen. Er kann den Zugang von Menschen mit Sehbehinderung zu urheberrechtlich geschützten Werken verbessern. Positiv hervorzuheben ist vor allem die Möglichkeit, Inhalte online zur Verfügung zu stellen und bei der Herstellung der Barrierefreiheit digitale Werkzeuge in weitem Umfang einsetzen zu können.

### **2. Einzelfragen im Gesetzentwurf**

#### **2.1 Weitergabe von nach § 45b Abs. 1 UrhG-RefE erstellten Vervielfältigungen**

Privatkopien und andere im Rahmen von § 53 UrhG erstellte Vervielfältigungen dürfen nach § 53 Abs. 6 S. 1 UrhG nicht weiterverbreitet werden. Es ist nicht klar, ob dieses Verbot auch für Vervielfältigungen nach § 45b Abs. 1 UrhG-E gelten soll, zumal nach § 45a Abs. 3 UrhG-RefE die Bestimmungen in §§ 45b ff. UrhG-RefE wohl abschließend gemeint sind.

Es ist denkbar, dass sehbehinderte Menschen eine besonders gelungene selbst erstellte Umsetzung der Barrierefreiheit über soziale Netzwerke austauschen wollen. Wenn jedoch die Teilhabe am geistigen und kulturellen Leben durch Sehbehinderte, die ja auch in der Interaktion mit anderen sehbehinderten Menschen über soziale Netzwerke zum Ausdruck kommt, ein wichtiges Ziel des Gesetzentwurfes sein soll, dann ist es nicht einzusehen, dass eine solche Weiterverbreitung nur durch eine befugte Stelle erfolgen darf. Mit Blick auf die berechtigten Interessen der Rechteinhaber sollte eine Weiterverbreitung nur bei selbst erstellten barrierefreien Vervielfältigungen gestattet sein.

Es wird daher vorgeschlagen, § 45b Abs. 1 UrhG-RefE um einen Satz 4 wie folgt zu ergänzen:

*Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung dürfen eine nach diesem Absatz selbst erstellte Vervielfältigung auch an andere Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung übermitteln.*

## **2.2 Verleihen in § 45c Abs. 2 UrhG-RefE**

§ 45c Abs. 2 UrhG-RefE gestattet es den befugten Stellen, barrierefreie Vervielfältigungsstücke zu verleihen, zu verbreiten und öffentlich wiederzugeben. Offenbar sollen damit Eingriffe in Verwertungsrechte nach §§ 15 ff. UrhG gestattet werden. In dieser Aufzählung jedoch ist der Begriff des Verleihs systemwidrig. Zwar entspricht die Formulierung im RefE Art. 3 Abs. 1 lit. b der Richtlinie, doch ist hier zu bedenken, dass zwar das Europäische Urheberrecht, nicht jedoch das UrhG ein eigens Verleihrecht als dem Urheber zustehendes Verwertungsrecht kennt. Im deutschen Urheberrecht wird das Verleihen gemeinhin im Verbreitungsrecht aus § 17 Abs. 1 UrhG verortet.

Im UrhG selbst kommt der Begriff des Verleihs lediglich an drei Stellen vor, nämlich zunächst in § 27 Abs. 2 UrhG als tatsächlicher Anknüpfungspunkt für eine außerhalb von Schrankenbestimmungen und damit von Verwertungsrechtseingriffen bestehenden Vergütungspflicht. Sodann findet er sich in § 53 Abs. 6 S. 2 UrhG als partielle Rückausnahme vom Verbreitungsverbot in § 53 Abs. 6 S. 1 UrhG. Gerade aus § 53 Abs. 6 ergibt sich, dass das Verleihen im Begriff des Verbreitens mitenthalten ist. Dieses Verständnis wird gestützt von dem durch das UrhWissG neu eingeführten § 60e Abs. 2 S. 2 UrhG, wo die Regelung des § 53 Abs. 6 UrhG für Vervielfältigungen von beschädigten und zerstörten Bestandswerken aus Bibliotheken in Abgrenzung zu einem Verbreiten in § 60e Abs. 1 S. 1 UrhG wiederholt wird.

Da das Verbreiten in § 45c Abs. 2 ohne Einschränkung gestattet wird, besteht für eine gesonderte Regelung des Verleihs im Gegensatz zu den differenzierenden Bestimmungen in §§ 53 und 60e UrhG kein Bedürfnis. Im Interesse einer konsistenten Terminologie im UrhG sollte daher das Wort „verbreiten“ in § 45c Abs. 2 UrhG entfallen. Gleichwohl bietet es sich an, in der Begründung darauf hinzuweisen, dass das Verleihen auch zu den zulässigen Verbreitungshandlungen zählt.

## **2.3 Wer ist eine „befugte Stelle“?**

In § 45c Abs. 3 UrhG-RefE findet sich eine an Art. 2 Abs. 4 der Richtlinie angelehnte Begriffsbestimmung der „befugten Stelle“, die selbst barrierefreie Vervielfältigungsstücke herstellen und den begünstigten Personen zugänglich machen darf. In der Begründung wird hier vor allem auf Blindenbüchereien abgestellt, allerdings werden am Rande auch von der öffentlichen Hand getragene Bibliotheken erwähnt (S. 17). Die Vorschrift freilich ist sehr allgemein formuliert. Auch die Richtlinie lässt es genügen, wenn eine Einrichtung als Teil ihrer im Gemeinwohl liegenden Aufgaben sehbehinderten Menschen barrierefreie Medien anbietet.

Zunächst hat diese Begriffsbestimmung etwas Zirkuläres. Wenn es darum geht, ob eine Einrichtung barrierefreie Vervielfältigungen anbieten darf, scheint es wenig sinnvoll, für die Zulässigkeit dieses Angebotes darauf abzustellen, dass sie bereits solche Vervielfältigungen anbietet, ist doch die Zulässigkeit dieses Angebotes gerade die Frage!

Freilich lässt § 45c Abs. 3 UrhG-RefE auch das Vorhandensein von Bildungsangeboten für sehbehinderte Menschen für das Vorhandensein einer befugten Stelle genügen. Legt man dieses weite Verständnis zugrunde, so kann die Aussage der Gesetzesbegründung, dass es sich in der Praxis überwiegend um Blindenbibliotheken und Blindenschulen handelt (S. 17), nicht zufriedenstellen. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Anstrengungen der letzten Jahre im Bereich der Inklusion finden sich an nahezu allen Bildungseinrichtungen, insbesondere an den Hochschulen, Angebote für sehbehinderte Menschen. Besonders das Fernstudium, aber auch vielfältige Dienstleistungen von Bibliotheken sind hier zu nennen.

Die Richtlinie spricht in Art. 2 Abs. 2 von Einrichtungen, die von einem Mitgliedsstaat befugt worden sind, Dienste für sehbehinderte Menschen anzubieten. Eine solche Befugnis wird man sicher den verschiedenen Bestimmungen zum Nachteilsausgleich für behinderte Menschen in den Hochschulgesetzen der Länder und in weiteren Bestimmungen des Hochschulrechts entnehmen können. So verlangt § 2 Abs. 3 S. 2, 1. Hs. a. E. Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg, dass die Hochschulen dafür Sorge tragen, „dass Studierende mit Behinderung ... Angebote der Hochschule möglichst ohne fremde Hilfe in Anspruch nehmen können“, was gerade im Zusammenhang mit einem Studium den barrierefreien Zugang zu Büchern und anderen Publikationen miteinschließen wird.

Vergleichbare Bestimmungen finden sich auch im Bibliotheksrecht. So sieht § 5 Abs. 2 S. 2 Bibliotheksgesetz Schleswig-Holstein vor, dass die Bibliotheken des Landes „die besonderen Bedürfnisse ... von Menschen mit Behinderung berücksichtigen und dabei nach Möglichkeit die gleichberechtigte Teilhabe, die soziale Inklusion und Barrierefreiheit fortentwickeln.“

Legt man diese gesetzlichen Bestimmungen zugrunde, die sich in der einen oder anderen Form in den Aufgabenbeschreibungen nahezu aller Bildungseinrichtungen finden, verliert die Begriffsbestimmung in § 45c Abs. 3 UrhG-RefE erheblich an Kontur. Vom Grundgedanken der Inklusion ausgehend wären daher alle Bildungseinrichtungen im Sinn von § 60a Abs. 4 UrhG befugte Stellen, wenn und soweit sie Maßnahmen der Inklusion anbieten.

Diesem weiten Verständnis, das durchaus der Intention der Richtlinie entspricht, die ja ebenfalls sehr weit formuliert ist und auch ein beiläufiges Angebot für sehbehinderte Menschen für die Qualifizierung als befugte Stelle genügen lässt, steht freilich § 45c Abs. 5 Nr. 2 UrhG-RefE entgegen, der offenbar eine Art Registrierung für befugte Stellen vorsieht. Konsequenterweise durchgeführt käme dort am Ende ein Gesamtverzeichnis fast aller Bildungseinrichtungen in Deutschland heraus. Zudem unterlägen alle diese Einrichtungen der Aufsicht des DPMA. Auf einen solchen massiven Aufgabenzuwachs wird der in der Begründung für die Rechtsverordnung noch abzuschätzende Erfüllungsaufwand sicher nicht ausgerichtet sein.

Vor dem Hintergrund einer allgemeinen Berücksichtigung von Belangen der Inklusion ist eine Beschränkung der neuen Schrankenbestimmungen nur auf Blindenbibliotheken oder Blindenschulen abzulehnen. Diese enge Sicht kann sich auch nicht auf die Vorgaben der Richtlinie stützen. Daher ist auch die beabsichtigte Anzeigepflicht für befugte Stellen nach § 45c Abs. 5 Nr. 2 UrhG-RefE nicht sinnvoll. Eine solche Anzeigepflicht sieht die Richtlinie nicht nur nicht vor, wenn damit zugleich auch eine weitere Förmlichkeit als Anwendungsvoraussetzung für die neuen Schrankenbestimmungen einherginge, verstieße sie sogar gegen Erwägungsrund 14 der Richtlinie.

Zudem ergibt sich aus Erwägungsgrund 13, dass befugte Stellen möglichst ungehindert die neuen Möglichkeiten nutzen sollten.

Andererseits setzt der in Erwägungsgrund 11 vorgesehene Informationsfluss über die befugten Stellen in den Mitgliedstaaten offenbar eher spezifische Blindeneinrichtungen voraus. Würde man aber dieses enge Verständnis zugrunde legen, das vom Regelungstext der Richtlinie selbst übrigens nicht verlangt wird, so hätte dies für die Praxis an den Hochschulen und im Fernstudium gravierende Folgen. Derzeit können diese Einrichtungen sich für die Erstellung wenigstens analoger Materialien auf § 45a Abs. 1 UrhG berufen. Mit dem neu einzufügenden § 45a Abs. 3 UrhG-RefE werden künftig alle Vervielfältigungen für sehbehinderte Menschen ausschließlich in §§ 45b ff. UrhG-RefE geregelt. Würde man jetzt die befugte Stelle in § 45c Abs. 3 UrhG-RefE eng als spezifische Blindeneinrichtung verstehen, könnten Hochschulen für ihre sehbehinderten Studierenden keine eigenen barrierefreien Angebote mehr erstellen! Das wäre ein schwerer Rückschritt gegenüber der jetzigen Rechtslage und verkehrte die Intention des Gesetzes, die Teilhabe von sehbehinderten Menschen zu verbessern, geradezu in ihr Gegenteil.

Zusammenfassend sollte daher vor dem Hintergrund der in nahezu allen Bildungseinrichtungen zu findenden Maßnahmen der Inklusion, insbesondere in den Hochschulen, beim Fernstudium oder in den Bibliotheken, die im RefE offenbar angelegte Beschränkung auf wenige spezielle Blindeneinrichtungen entfallen. Die Formulierung in § 45c Abs. 3 UrhG-RefE entspricht diesem Ziel, die Anzeigepflicht in § 45c Abs. 5 Nr. 2 UrhG-RefE jedoch nicht. Sie sollte daher zusammen mit der Aufsicht des DPMA ersatzlos entfallen. Alles andere würde die Inklusion als Aufgabe jeder Bildungseinrichtung nicht ernst nehmen.

## **2.4 Änderung in § 62 UrhG**

Die in Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfes vorgesehene Änderung ist zu begrüßen, weil dadurch der Einsatz von Text-to-Speech-Funktionalitäten abgesichert wird.

## **2.5 Änderung in § 95 UrhG**

Die beabsichtigte Änderung in § 95b Abs. 3 UrhG ist zu begrüßen, weil damit erstmals auch für den Online-Bereich eine Durchsetzungsfähigkeit einer Schrankenregelung erreicht wird. Das Beispiel, beim Vorliegen wichtiger Gründe des Allgemeinwohls die totale Kontrolle der Rechteinhaber über Inhalte, die über das Netz ausgeliefert werden, zu relativieren, sollte auch in anderen Bereichen Schule machen.

## **3. Ausblick und Anregung**

### **3.1 Online-Nutzung in § 45a UrhG**

Bei der Gelegenheit der Novellierung von Bestimmungen für Menschen mit Behinderungen sollte überlegt werden, auch § 45a UrhG weiterzuentwickeln. Bislang sind dort keine Online-Dienste für Menschen mit Behinderungen vorgesehen. Für Menschen mit Sehbehinderungen wird dies jetzt in § 45c Abs. 2 UrhG-RefE eingeführt. Da die InfoSoc.-Richtlinie in Art. 5 Abs. 3 lit. b auch Eingriffe in das Recht der öffentlichen Wiedergabe gestattet, wäre es unverständlich, wenn nur für sehbehinderte Menschen nicht jedoch für Menschen mit anderen Behinderungen eine Online-

Nutzung ermöglicht wird, zumal nach geltendem Recht Sehbehinderte ohnehin die wohl wichtigste Gruppen von Schrankenbegünstigten bei § 45a UrhG darstellen. Mit Blick auf die Effekte für Rechteinhaber wäre mit einer Novelle auch des § 45a UrhG keine nennenswerte zusätzliche Belastung verbunden, dürfen doch die Nutzungen dort keinen kommerziellen Charakter haben.

Ausdrücklich ermuntert Erwägungsgrund 20 der Marrakesch-Richtlinie die Mitgliedstaaten, die Möglichkeiten der InfoSoc.-Richtlinie zu nutzen. Der Gesetzgeber sollte diese Ermunterung jetzt beherzt aufgreifen.

§ 45a Abs. 1 UrhG sollte daher wie folgt gefasst werden:

*Zulässig ist die nicht Erwerbszwecken dienende Vervielfältigung eines Werkes für und deren Verbreitung oder öffentliche Wiedergabe ausschließlich an Menschen ...*

Zudem wäre § 45a Abs. 2 S. 1 wie folgt zu ergänzen:

*Für die Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Wiedergabe ist dem Urheber eine angemessene Vergütung zu zahlen ...*

### **3.2 Barrierefreiheit durch „einfache Sprache“?**

Der Richtlinie und dem Gesetzentwurf liegt ein weites Verständnis von Sehbehinderung zugrunde, das auch Wahrnehmungsstörungen aufgrund geistiger Behinderungen sowie Legasthenie umfasst. Die barrierefreien Vervielfältigungen verbessern in diesen Fällen die optische oder inhaltliche Wahrnehmung von Ausgangswerken. Dabei geht es letztlich um Formatänderungen. Was ist aber mit inhaltlichen Rezeptionshürden? Können Maßnahmen wie die Umformulierung eines Inhalts in so genannte „leichte Sprache“ im Sinne von § 11 Behindertengleichstellungsgesetz, die ja zugleich eine Bearbeitung nach § 23 UrhG und eine Vervielfältigung des Ausgangswerkes darstellt, ebenfalls auf die neuen Befugnisse aus §§ 45b ff. UrhG gestützt werden? Das erscheint fraglich, zumal die Zielgruppe für leichte Sprache ja nicht nur Menschen mit Behinderungen, sondern auch Menschen mit kulturellen und sozialen Benachteiligungen wie etwa funktionale Analphabeten umfasst, so dass der Kreis der begünstigten Personen im Einzelfall schwierig abzugrenzen ist. Zudem wäre zu überlegen, ob „lesen“ im Sinne von § 45b Abs. 2 UrhG-RefE nur die sinnliche Wahrnehmung einer konkreten Sprachgestalt ist oder auch den intellektuellen Zugang zu dem dahinterliegenden Inhalt umfasst. Soweit es um fiktionale Werke geht, dürften sowohl die Form als auch der Inhalt vom Urheberrecht erfasst sein, so dass eine Umwandlung in leichte Sprache entweder einer gesetzlichen Rechtfertigung oder einer Erlaubnis des Rechteinhabers bedarf.

Vermutlich überfordert diese Fragestellung den vorliegenden Gesetzentwurf, der ja im Wesentlichen eine Wahrnehmungsverbesserung zum Ziel hat. Gleichwohl sollte überlegt werden, ob über die jetzt geplanten Maßnahmen hinaus weitere Schritte rechtspolitisch möglich sind, um Menschen mit Behinderungen und Benachteiligungen durch Angebote in leichter Sprache eine angemessene kulturelle Teilhabe zu ermöglichen, indem ihnen der Zugang zu Inhalten von Büchern und anderen Medien erleichtert wird.

#### 4. Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf wird begrüßt. Es sollte über das im Referentenentwurf Vorgesehene hinaus auch das Teilen von selbst erstellten barrierefreien Inhalten zwischen Menschen mit Sehbehinderung erlaubt und die Online-Nutzung für § 45a UrhG eingeführt werden. Im Interesse einer konsequenten Terminologie im UrhG sollte der Begriff des Verleihs vermieden werden. Da aus Gründen der Inklusion ohnehin nahezu jede Bildungseinrichtung Angebote für sehbehinderte Menschen anbieten sollte und damit eine befugte Stelle im Sinne des Gesetzes sein kann, sind die Aufsicht des DPMA und die Anzeigepflicht für befugte Stellen als unnötige Förmlichkeit zu streichen.

*Prof. Dr. Eric W. Steinhauer*

Verwaltungsdirektor an der FernUniversität