

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksachen 19/3071, 19/3826, 19/4325 Nr. 1.12 –

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie über einen verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung

A. Problem

Der Gesetzentwurf beruht auf der Feststellung, dass Menschen, die blind sind oder eine Seh- oder Lesebehinderung haben, einen barrierefreien Zugang zu Literatur und anderen Sprachwerken benötigen, um am gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilzuhaben. Sind diese Werke urheberrechtlich geschützt, so bedarf die Umwandlung in ein barrierefreies Format, zum Beispiel die Vervielfältigung in Brailleschrift oder die Umwandlung in ein Hörbuch, entweder einer Zustimmung des Rechtsinhabers oder einer gesetzlichen Erlaubnis.

Auf internationaler Ebene regelt der Vertrag von Marrakesch aus dem Jahr 2013, unter welchen Voraussetzungen blinde und seh- oder anderweitig lesebehinderte Menschen einen gesetzlich erlaubten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken erhalten. Darüber hinaus erlaubt der Vertrag insbesondere Blindenbibliotheken die Herstellung barrierefreier Formate, den weltweiten Austausch dieser Formate mit befugten Stellen in allen Vertragsstaaten sowie die Bereitstellung über das Internet.

Die Europäische Union hat den Vertrag von Marrakesch im Jahr 2017 durch die Verordnung (EU) 2017/1563 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2017 (ABl. L 242 vom 20. September 2017, S. 1 – Marrakesch-Verordnung) und die Richtlinie (EU) 2017/1564 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2017 (ABl. L 242 vom 20. September 2017, S. 6 – Marrakesch-Richtlinie) umgesetzt.

Die Marrakesch-Richtlinie war bis zum 11. Oktober 2018 in deutsches Recht umzusetzen; dem dient der Gesetzentwurf.

Der Gesetzentwurf sieht eine Ergänzung der bereits bestehenden gesetzlichen Erlaubnis im Urhebergesetz für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu

urheberrechtlich geschützten Inhalten vor. Zum einen soll eine gesetzliche Erlaubnis zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Menschen geschaffen werden, die es ihnen gestattet, ohne Erlaubnis des Urhebers barrierefreie Kopien von Werken zum eigenen Gebrauch herzustellen oder von einer Hilfsperson herstellen zu lassen. Zum anderen dürfen nach dem Gesetzentwurf Blindenbibliotheken und andere befugte Stellen barrierefreie Kopien herstellen und sie blinden, sehbehinderten oder anderweitig lesebehinderten Menschen zur Verfügung stellen oder mit anderen befugten Stellen austauschen. Entsprechende Nutzungen durch die befugten Stellen sollen angemessen zu vergüten sein. Die Pflichten der befugten Stellen sowie die staatliche Aufsicht über die Einhaltung dieser Pflichten sollen in einer Verordnung geregelt werden. Der Gesetzentwurf enthält zu diesem Zweck eine entsprechende Verordnungsermächtigung.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung. Die Änderungen betreffen unter anderem die Definition des begünstigten Personenkreises, die Aufsicht des Deutschen Patent- und Markenamts über die befugten Stellen sowie den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/3071, 19/3826 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Weitere Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/3071, 19/3826 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 Nummer 3 wird wie folgt geändert:

- a) § 45b Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung im Sinne dieses Gesetzes sind Personen, die aufgrund einer körperlichen, seelischen oder geistigen Beeinträchtigung oder aufgrund einer Sinnesbeeinträchtigung auch unter Einsatz einer optischen Sehhilfe nicht in der Lage sind, Sprachwerke genauso leicht zu lesen, wie dies Personen ohne eine solche Beeinträchtigung möglich ist.“

- b) § 45c Absatz 5 Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„3. die Aufsicht des Deutschen Patent- und Markenamts über die Einhaltung der Pflichten nach Nummer 1 nach Maßgabe des § 85 Absatz 1 und 3 sowie des § 89 des Verwertungsgesellschaftengesetzes.“

2. In Artikel 2 Satz 1 wird die Angabe „1. November 2018“ durch die Angabe „1. Januar 2019“ ersetzt.;

- b) folgenden Entschließung anzunehmen:

„Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Blindenbibliotheken leisten schon heute einen wichtigen Beitrag, um blinden, sehbehinderten oder anderweitig lesebehinderten Menschen den Zugang zu Literatur und damit eine gleichberechtigte Teilhabe an Gesellschaft, Wissen und Kultur zu ermöglichen. Die Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie wird die Befugnisse von Blindenbibliotheken und vergleichbaren Institutionen noch weiter ausbauen. Um künftig von diesen erweiterten Befugnissen Gebrauch machen zu können, benötigen Blindenbibliotheken eine angemessene finanzielle Ausstattung zur Finanzierung des zusätzlichen Aufwands. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass das Ziel des Gesetzentwurfs – verbesserter Zugang von blinden und sehbehinderten Menschen – tatsächlich erreicht werden kann.

Gleichzeitig erkennt der Deutsche Bundestag das berechtigte Interesse der Rechtsinhaber an, für die erlaubnisfreie Nutzung ihrer Werke – letztlich also eine gesetzliche Lizenz – im beschränkten Umfang einen finanziellen Ausgleich zu erhalten.

Nutzungen unmittelbar durch Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung bzw. ihrer Hilfspersonen sind stets vergütungsfrei. § 45c des reformierten Urheberrechtsgesetzes sieht eine angemessene Vergütung ausschließlich für Nutzungen durch befugte Stellen vor. Bei der Nutzung durch befugte Stellen kommen wegen ihrer wichtigen sozialen und menschenrechtlichen Aufgaben nur sehr maßvolle Vergütungen in Betracht. Dies folgt bereits aus § 39 Absatz 3 des Verwertungsgesellschaftengesetzes, wonach bei der Tarifgestaltung auf soziale Belange Rücksicht zu nehmen ist. Die so zu entrichtende Vergütung stellt ohnehin nur einen geringen Bruchteil der Kosten dar, die für die Herstellung und Verbreitung von barrierefreien Werkexemplaren

anfallen. Die maßvolle Vergütung von Nutzungen durch Blindenbibliotheken und anderen befugten Stellen trägt auf diese Weise sowohl dem Recht auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft als auch den berechtigten Interessen der Rechtsinhaber Rechnung, also der Autoren und der Verlage.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Deutsche Bundestag, dass die Bundesregierung beabsichtigt, auf Bundesebene im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen eine finanzielle Unterstützung der Blindenbibliotheken und anderer befugten Stellen in Deutschland in Form einer einmaligen Finanzierungshilfe zu ermöglichen.

Darüber hinaus würdigt der Deutsche Bundestag das Engagement, mit dem die Länder, in deren Zuständigkeit das Bibliothekswesen und damit auch dessen finanzielle Förderung fallen, die Blindenbibliotheken in Deutschland bereits unterstützen.

Damit die Blindenbibliotheken künftig verlässlich von den erweiterten rechtlichen Befugnissen für den barrierefreien Zugang zu Literatur in dem Maß Gebrauch machen können, wie es für eine bessere Teilhabe der blinden, sehbehinderten und anderweitig lesebehinderten Menschen erforderlich ist, bittet der Deutsche Bundestag – ergänzend zur erwähnten Initiative des Bundes – die Länder, den finanziellen Mehrbedarf der Blindenbibliotheken im Rahmen der Zuweisung von Haushaltsmitteln zu berücksichtigen.“

Berlin, den 17. Oktober 2018

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Stephan Brandner
Vorsitzender

Ansgar Heveling
Berichtersteller

Dirk Heidenblut
Berichtersteller

Dr. Lothar Maier
Berichtersteller

Roman Müller-Böhm
Berichtersteller

Amira Mohamed Ali
Berichterstellerin

Tabea Rößner
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Ansgar Heveling, Dirk Heidenblut, Dr. Lothar Maier, Roman Müller-Böhm, Amira Mohamed Ali und Tabea Rößner

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/3071** in seiner 46. Sitzung am 5. Juli 2018 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, den Ausschuss für Kultur und Medien sowie den Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen.

Die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung auf **Drucksache 19/3826** hat der Deutsche Bundestag mit Drucksache 19/4325 Nr. 1.12 am 14. September 2018 an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, den Ausschuss für Kultur und Medien sowie den Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Vorlage auf Drucksachen 19/3071, 19/3826 in seiner 23. Sitzung am 17. Oktober 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme in der Fassung des Änderungsantrages. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen. Der Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mit dem gleichen Stimmenverhältnis angenommen. Den Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. hat der Ausschuss für Arbeit und Soziales mehrheitlich abgelehnt. Hinsichtlich der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung auf Drucksache 19/3826 empfiehlt der Ausschuss für Arbeit und Soziales die Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat die Vorlage auf Drucksachen 19/3071, 19/3826 in seiner 16. Sitzung am 17. Oktober 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD angenommen. Der Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD angenommen. Der Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. wurde mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat die Vorlage auf Drucksachen 19/3071, 19/3826 in seiner 14. Sitzung am 17. Oktober 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Annahme in der Fassung des Änderungsantrages. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen. Der Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD angenommen. Der Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP

und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt. Hinsichtlich der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung auf Drucksache 19/3826 empfiehlt der Ausschuss für Kultur und Medien die Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Digitale Agenda** hat die Vorlage auf Drucksachen 19/3071, 19/3826 in seiner 17. Sitzung am 17. Oktober 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme in der Fassung des Änderungsantrages. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen. Der Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD angenommen. Der Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt. Hinsichtlich der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung auf Drucksache 19/3826 empfiehlt der Ausschuss für Digitale Agenda die Kenntnisnahme.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich mit der Vorlage auf Drucksache 19/3071 (Bundesrats-Drucksache 258/18) am 26. September 2018 befasst und festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs gegeben sei. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergebe sich hinsichtlich der Managementregel 10 (Regel zum sozialen Zusammenhalt) und dem Sustainable Development Goal 4 (Hochwertige Bildung). Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung sei plausibel, eine Prüfbite sei daher nicht erforderlich.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat die Vorlage auf Drucksache 19/3071 in seiner 20. Sitzung am 26. September 2018 anberaten und beschlossen, eine öffentliche Anhörung durchzuführen, die er in seiner 21. Sitzung am 8. Oktober 2018 durchgeführt hat. An dieser Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

- Susanne Barwick, Börsenverein des Deutschen Buchhandels e. V., Frankfurt am Main, Rechtsanwältin, stellvertretende Justiziarin
- Lea Beckmann, Deutsches Institut für Menschenrechte e. V., Berlin, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention
- Prof. Dr. iur. Christian Berger, LL.M., Universität Leipzig, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Zivilrecht und Urheberrecht, Lehrstuhlinhaber
- Prof. Dr. Thomas Kahlisch, Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig (DZB), Direktor
- Andrea Katemann, Deutsche Blindenstudienanstalt e. V. (blista), Marburg, Leiterin der Deutschen Blindenbibliothek, Deutscher Verein der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf e. V. (dvbs)
- Christiane Möller, Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V., Berlin, Rechtsreferentin
- Prof. Dr. Gerhard Pfennig, Initiative Urheberrecht, Berlin, Sprecher
- Dr. Robert Staats, Verwertungsgesellschaft WORT (VG WORT), Berlin, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
- Jürgen Dusel, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Berlin.

Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 21. Sitzung am 8. Oktober 2018 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlage auf Drucksachen 19/3071, 19/3826 in seiner 23. Sitzung am 17. Oktober 2018 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der

CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung. Die Änderungen beruhen auf einem Änderungsantrag, den die Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Ausschuss eingebracht haben und der mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen wurde. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz mit den Stimmen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung von zwei Mitgliedern der Fraktion der AfD die Annahme des aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Entschließungsantrags, den die Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Ausschuss eingebracht haben.

Die Fraktion DIE LINKE. hat folgenden Entschließungsantrag zu dem Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/3071, 19/3826 in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Nach jahrelangem und heftigem Widerstand gegen die Organisationen der Rechteinhaber konnte 2013 der Vertrag von Marrakesch abgeschlossen werden. Die Europäische Union (EU) unterschrieb diesen Vertrag bereits am 30.04.2014. Die Umsetzung erfolgt nun im Rahmen einer EU-Richtlinie, die die Mitgliedstaaten in nationales Recht überführen müssen. Die Bundesregierung hatte sich sehr lange gegen diese Umsetzung gewehrt und die Verabschiedung verzögert.

Mit dem Vertrag von Marrakesch „soll die Verfügbarkeit und der grenzüberschreitende Austausch bestimmter Werke und sonstiger Schutzgegenstände in barrierefreien Formaten für blinde, sehbehinderte oder anderweitig lesebehinderte Personen verbessert werden. Der Vertrag von Marrakesch verpflichtet die Vertragsparteien, Ausnahmen oder Beschränkungen von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten für die Herstellung und Verbreitung von Vervielfältigungsstücken bestimmter Werke und sonstiger Schutzgegenstände in barrierefreien Formaten und für den grenzüberschreitenden Austausch solcher Vervielfältigungsstücke vorzusehen.“ (Marrakesch-Richtlinie, EU 2017/1564, L242/7).

Die inhaltliche Blockadehaltung der Bundesregierung spiegelt sich auch im völlig unzureichenden Entwurf eines Gesetzes über einen verbesserten Zugang zu Werken zugunsten von Menschen mit Seh- oder Lesebeeinträchtigung wider. Der fehlende Wille den Vertrag von Marrakesch zügig voranzubringen wird leider konsequenter Weise auch im vorgelegten Gesetzentwurf sehr deutlich. Die dort formulierten Regelungen bleiben leider weit hinter den Anforderungen des Marrakesch-Vertrages und der entsprechenden Marrakesch-Richtlinie sowie der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) zurück.

Sehr viele Stellungnahmen von Behindertenverbänden und Selbstvertretungsorganisationen sowie aus dem Bereich der Umsetzdienste und Blindenbibliotheken wie auch vom der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (<https://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Marrakesch-Richtlinie.html>) ziehen eine einheitliche Schlussfolgerung: Wenn dieser Gesetzentwurf so verabschiedet wird, wie er vorliegt, dann wird sich die Versorgung von Menschen mit Behinderungen mit barrierefrei zugänglichen Büchern und anderen Werken nicht verbessern, sondern verschlechtern. Dies ist völlig untragbar und inakzeptabel. Schon jetzt haben blinde und sehbehinderte Menschen sowie Menschen mit Lesebehinderungen nur zu knapp fünf Prozent „der Werke aus Wissenschaft, Literatur und Kunst Zugang. Das gilt für den Albestand, aber auch für neue Produktionen. Um die massive, historisch gewachsene Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Büchern und anderen Werken ansatzweise auszugleichen“, empfiehlt die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, „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.“ (Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Entwurf eines Gesetzes über einen verbesserten Zugang zu Werken zugunsten von Menschen mit Seh- oder Lesebeeinträchtigung, Juli 2018).

Einer der Hauptkritikpunkte ist der zu eng gefasste begünstigte Personenkreis im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung. Mit der gewählten Formulierung wird die Marrakesch-Richtlinie nicht korrekt umgesetzt und diese widerspricht auch dem Behinderungsbegriff des SGB IX sowie der UN-BRK.

Die vorgesehene Vergütungspflicht für Befugte Stellen, die die Druckwerke in barrierefreie Formate umsetzen, wird ebenfalls scharf kritisiert. Diese Einrichtungen können jetzt schon ihre Arbeit nur mit erheblichen Personalaufwand und durch staatliche Förderungen, aber auch durch Spenden von Menschen mit Behinderungen und

durch ehrenamtliche Unterstützungen leisten. Wenn diese zusätzliche Hürde hinzukäme, dann wäre wegen steigender Kosten und zusätzlichem Verwaltungsaufwand eine Verschlechterung ihrer Arbeit und ihres Angebotes zu befürchten.

Auch die Definition der Befugten Stellen wurde im Gesetzentwurf im Vergleich zu der Marrakesch-Richtlinie, die mit dem Gesetzentwurf umgesetzt werden soll, zu eng gefasst. Das Ziel des Vertrages von Marrakesch, mehr Literatur zugänglich zu machen, wird damit erheblich gefährdet. Dies ist nicht akzeptabel. Im Gegenteil sollte die Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie genutzt werden, um eine deutliche Verbesserung der kulturellen Teilhabe und der Teilhabe am Arbeits- und Bildungsleben zu erreichen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen und notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um

1. den weitgefassten begünstigten Personenkreis gemäß der Marrakesch-Richtlinie nicht einzuschränken und die Regelungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention und des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) zu fassen. Alle Menschen mit Behinderungen, die Druckwerke nicht in gleicher Weise lesen können wie Menschen ohne Behinderungen, müssen Zugang zu barrierefreien Formaten erhalten. Daher muss die Formulierung im Gesetz lauten: 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, Dyslexie oder Legasthenie;

2. die vorgesehene Vergütungspflicht für Befugte Stellen – den umsetzenden Einrichtungen – vollständig aufzuheben und sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass innerhalb der EU auch keine Vergütungspflicht erhoben wird;

3. den Begriff der Befugten Stellen gemäß der Marrakesch-Richtlinie (Artikel 2 Nr. 4 der Richtlinie (EU) 2017/1564) weiter zu fassen und deren Formulierung korrekt zu übernehmen. Die Definition ist auch auf den universitären Bereich auszuweiten. Hochschulen, Hochschulbibliotheken sowie die Umsetzungsdienste an Hochschulen müssen auch zu den Befugten Stellen gezählt werden. Ebenfalls sind neben Blindenbibliotheken auch alle öffentlichen und gemeinnützig betriebenen Büchereien einzubeziehen;

4. festzulegen, dass die Ausgestaltung der Verfahren zur Einhaltung der Pflichten Befugter Stellen durch diese selbst zu erfolgen hat, wie es im Marrakesch-Vertrag (Artikel 2) oder in der Marrakesch-Richtlinie (Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2017/1564) vorgesehen ist. Dies darf nicht durch eine Verordnung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz vorgenommen werden. Die geplante Unterstellung der befugten Stellen unter die Aufsicht des deutschen Patent- und Markenamtes muss aufgehoben werden;

5. das Angebot an barrierefreien Werken massiv auszuweiten und den Nutzerinnen und Nutzern diese in großer Vielfalt und Qualität zur Verfügung zu stellen. Dafür ist ein breites Netz von Befugten Stellen zu schaffen sowie die langfristige Finanzierung der Umsetzung von Literatur in barrierefreie Formate und der Förderung inklusiver Strukturen beim Zugang zu Büchern und anderen Werken durch Bund, Länder und Kommunen sicherzustellen. Auch sollten sich Verlage und Interessenvertreter am Zuwachs barrierefreier Buchformate angemessen beteiligen. Um dies zu erreichen, sollte eine gesetzliche Verpflichtung der Verlage zum Angebot barrierefreier Buchformate geprüft werden;

6. in den Bundeshaushalten der kommenden Jahre ausreichende finanzielle Mittel zur Umsetzung der in Forderung fünf aufgeführten Maßnahmen bereitzustellen. Die öffentlichen Förderungen müssen dabei deutlich angehoben werden;

7. sich im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit für die Umsetzung des Marrakesch-Vertrages zu engagieren.“

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat diesen Entschließungsantrag in seiner 23. Sitzung am 17. Oktober 2018 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erläuterte den vorliegenden Gesetzentwurf vor dem Hintergrund der Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie bzw. des Marrakesch-Vertrages und das mit ihm verfolgte Ziel der Verbesserung des

Zugangs von blinden und sehbehinderten Menschen zu urheberrechtlich geschützten Werken. Der nach Auswertung der zu dem Gesetzentwurf durchgeführten öffentlichen Anhörung vorgelegte Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen betreffe neben der Definition des begünstigten Personenkreises auch die Aufsicht des Deutschen Patent- und Markenamtes über die befugten Stellen. Die Aufsicht müsse dabei einfach und unbürokratisch gestaltet werden. Gleichzeitig müsse aber auch eine Art Registrierung vorgesehen werden, um den Kreis der befugten Stellen eindeutig zu fassen. Ferner sei es wichtig, dass man im Grundsatz an der Vergütungspflicht festhalte, da die Nutzung eines Werkes ohne die Einwilligung des Urhebers einen Eingriff in das grundrechtlich geschützte Eigentumsrecht des Urhebers darstelle. Die sozialen Aspekte würden dabei sowohl in den vorgesehenen Vergütungsregeln als auch in der Praxis der Verwertungsgesellschaft Wort (VG Wort) berücksichtigt. Der von den Koalitionsfraktionen vorgelegte Entschließungsantrag habe das Ziel, deutlich zu machen, dass man eine bessere finanzielle Ausstattung der entsprechenden Einrichtungen benötige.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßte das Ziel der Verbesserung des Zugangs von blinden und sehbehinderten Menschen zu Literatur. Im Grundsatz sei daher auch der vorliegende Gesetzentwurf zu begrüßen. Die Vergütungsverpflichtung sei jedoch zu starr ausgestaltet. Der Durchführungsaufwand der befugten Stellen sei um ein Vielfaches höher als die mit den Werken erzielbaren Einnahmen. Kritisch zu sehen sei auch, dass der Begriff der Behinderung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention nicht umgesetzt worden sei. Der Fokus solle stärker darauf liegen, was eine Behinderung in der Wechselwirkung zwischen den Menschen und den Behinderungen, die ihnen widerfahren würden, bedeute.

Die **Fraktion DIE LINKE** stellte fest, dass der Gesetzentwurf weit hinter den Anforderungen der Marrakesch-Richtlinie bzw. des Marrakesch-Vertrages zurückbleibe. Dies gelte insbesondere mit Blick auf die UN-Behindertenrechtskonvention. Die im Änderungsantrag vorgesehenen Änderungen reichten nicht aus. Die Definition des begünstigten Personenkreises sei nach wie vor missverständlich. Aufgrund des Anknüpfens an eine optische Sehhilfe seien viele Menschen mit Behinderung weiter ausgeschlossen, da teilweise andere Hilfen benötigt würden. Ferner sei die Unterstellung der befugten Stellen unter das Deutsche Patent- und Markenamt nicht akzeptabel. Die Ausgestaltung des Verfahrens zur Einhaltung der Pflichten durch die befugten Stellen habe durch diese selbst zu erfolgen, wie es in der Marrakesch-Richtlinie bzw. im Marrakesch-Vertrag auch vorgesehen sei. Ferner sei es erforderlich, die Definition der befugten Stellen weiter zu fassen. Schließlich reichten auch die in dem Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen genannten Maßnahmen nicht aus. Mit einer einmaligen Finanzhilfe des Bundes und einer Bitte an die Bundesländer werde eine langfristige finanzielle Förderung der befugten Stellen und die Schaffung eines breiten Netzes von befugten Stellen leider nicht erreicht.

Die **Fraktion der FDP** begrüßte die Intention des Gesetzentwurfs, den Zugang von blinden und sehbehinderten Menschen zu urheberrechtlich geschützten Werken, wies jedoch auf den erhöhten Verwaltungsaufwand hin, der der Sache nicht dienlich sei. Außerdem sei hinsichtlich der Frage der Finanzierung nicht nachvollziehbar, warum hier nur ein Appell an die Bundesländer gerichtet werde. Es gehe hier um einen so überschaubaren Betrag, dass auch der Bund zusätzliche Hilfen leisten könne.

Die **Fraktion der AfD** bezeichnete den Gesetzentwurf als einen sehr großen Fortschritt gegenüber der bestehenden Situation. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Anzahl barrierefreier Werke sowohl im belletristischen als auch im wissenschaftlichen Bereich sehr gering sei. Die Bedeutung, die der Debatte über die Frage der Vergütung zugemessen werde, halte die Fraktion angesichts der Beträge, um die es dabei gehe, für überzogen. Eine wichtige Frage sei hingegen, ob es einen Vorrang von kommerziellen Angeboten barrierefreier Literatur vor den Übertragungen der befugten Stellen geben solle. Ein solcher Vorrang wäre zu begrüßen, da es einen Anreiz für Verlage geben müsse, barrierefreie Literatur anzubieten. Die in dem Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagene Verpflichtung von Verlagen zur Übertragung in barrierefreie Formate sei jedoch überzogen.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, dass bereits mit dem vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorgelegten Gesetzentwurf die Marrakesch-Richtlinie in weiten Teilen gut und vernünftig umgesetzt worden sei. Die Koalitionsfraktionen hätten aber auch die Kritik aus der öffentlichen Anhörung aufgegriffen und mit dem vorliegenden Änderungsantrag umgesetzt. Der begünstigte Personenkreis erfasse nun alle betroffenen Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung. Hinsichtlich der Frage der Finanzierung sei es wichtig, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Interessen der Urheber einerseits und den Interessen der Menschen mit Behinderung andererseits zu schaffen. Das eigentliche Problem sei die Finanzierung der Blindenbibliotheken und der befugten Stellen. Dies werde durch den Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen aufgegriffen. Der Bund

müsse sich an dieser Stelle einbringen, jedoch dürften die Länder aus der ihnen an dieser Stelle zukommenden Verantwortung nicht entlassen werden.

IV. Zur Begründung der Beschlussempfehlung

Im Folgenden werden lediglich die vom Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz empfohlenen Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erläutert. Soweit der Ausschuss die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs empfiehlt, wird auf die jeweilige Begründung auf Drucksache 19/3071 verwiesen.

A. Allgemeines

Über die nachfolgenden Änderungen hinaus weist der Ausschuss auf Folgendes hin:

Der Ausschuss erkennt das berechnete Interesse der Rechtsinhaber an, für die erlaubnisfreie Nutzung ihrer Werke im beschränkten Umfang einen finanziellen Ausgleich zu erhalten. Damit gleichwohl das Ziel des Gesetzentwurfs – verbesserter Zugang von blinden, sehbehinderten und anderweitig lesebehinderten Menschen zu Literatur – erreicht werden kann, betont der Ausschuss, dass die in der Begründung der Drucksache 19/3071, Seite 19 f. benannten Kriterien bei der Bemessung der Vergütung unbedingt zu beachten sind. Der Gesetzentwurf trägt dem bereits insofern Rechnung, als Nutzungen der Berechtigten selbst vergütungsfrei zulässig sind. Bei der Nutzung durch befugte Stellen kommen wegen ihrer wichtigen sozialen und menschenrechtlichen Aufgaben nur sehr maßvolle Vergütungen in Betracht. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass diese Maßgaben im derzeit bereits bestehenden Gesamtvertrag zwischen der Verwertungsgesellschaft Wort und Medibus e.V. beachtet worden sind, und geht davon aus, dass diese Kriterien auch bei künftigen Vereinbarungen über die angemessene Vergütung beachtet werden.

Der Ausschuss begrüßt vor diesem Hintergrund, dass der Anspruch nach § 45c Absatz 4 Satz 2 des Urheberrechtsgesetzes in der Entwurfsfassung (UrhG-E) nur von einer Verwertungsgesellschaft geltend gemacht werden kann. Denn Verwertungsgesellschaften sollen ohnehin bereits nach § 39 Absatz 3 des Verwertungsgesellschaftengesetzes (VGG) bei ihrer Tarifgestaltung bzw. beim Abschluss von Gesamtverträgen über gesetzliche Vergütungen für Schranken-Nutzungen auf kulturelle und soziale Belange der Nutzer angemessen Rücksicht nehmen (siehe auch Drucksache 19/3071, Seite 19 f.).

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Nummer 1 (Änderung des UrhG-E)

Zu Buchstabe a (Änderung des § 45b UrhG-E)

Hinsichtlich der Definition des begünstigten Personenkreises greift der Ausschuss in der Sache den Vorschlag des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen auf. Insbesondere wird damit ausdrücklich auch im Gesetzestext klargestellt, dass auch Menschen mit seelischen oder Sinnesbeeinträchtigungen zu den begünstigten Personen gehören. Dies hatte sich bereits aus der Gesetzesbegründung ergeben (siehe Drucksache 19/3071, Seite 18 f.).

Zu Buchstabe b (Änderung des § 45c UrhG-E)

Der Entwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für eine Verordnung über befugte Stellen nach dem Urheberrechtsgesetz (Ausschuss-Drucksache 19(6)22) lag dem Ausschuss vor. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass sich die dort zu regelnden Pflichten im Wesentlichen aus dem Vertrag von Marrakesch bzw. der Marrakesch-Richtlinie ergeben.

Nach Auffassung des Ausschusses ist es sinnvoll, dass eine staatliche Aufsicht darauf achtet, dass die befugten Stellen ihre Verfahren zur Einhaltung der Pflichten befolgen. Da das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) bereits durch die Aufsicht über Verwertungsgesellschaften mit urheberrechtlichen Sachverhalten und insbesondere auch mit Fragen der Nutzung gesetzlicher Erlaubnisse vertraut ist, ist eine Betrauung des DPMA mit dieser Aufgabe sachgerecht. Die Aufsicht kann die befugten Stellen zugleich dabei unterstützen, ihre Aufgaben im Einklang mit den aus der Marrakesch-Richtlinie folgenden Pflichten zu erfüllen.

Der Ausschuss hält die Regelung eher technischer Fragen im Ordnungswege grundsätzlich für zweckmäßig, konkretisiert die Ermächtigungsgrundlage in § 45c Absatz 5 Nummer 3 UrhG-E jedoch insoweit, als dass die

Aufsicht des DPMA nach Maßgabe des § 85 Absatz 1 und 3 sowie des § 89 VGG erfolgen soll. Es genügt also, dass die Aufsicht erforderliche Maßnahmen zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen ergreifen kann und über entsprechende Informationsrechte verfügt. Nicht erforderlich ist insbesondere die Befugnis, die Tätigkeit einer befugten Stelle zu untersagen.

Im Hinblick auf die noch zu erlassende Rechtsverordnung sollte das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz nach Auffassung des Ausschusses Folgendes beachten:

- Zur besseren Auffindbarkeit von befugten Stellen sollte das DPMA eine Liste mit allen angezeigten befugten Stellen pflegen und diese auf seiner Website barrierefrei veröffentlichen. Damit kann dem Interesse der Menschen mit einer Seh- und Lesebehinderung Rechnung getragen werden, sich an zentraler Stelle nicht nur in der Europäischen Union, sondern auch in Deutschland darüber zu informieren, welche befugten Stellen Literatur zur Verfügung stellen.
- Statt einer Verweisung auf Vorschriften des VGG sollten die Befugnisse der Aufsicht in der Verordnung selbst ausformuliert werden, um keine Zweifel über die Reichweite der Aufsichtsbefugnisse aufkommen zu lassen. Insbesondere soll damit noch einmal klargestellt werden, dass es keine Befugnis zur Untersagung der Tätigkeit einer befugten Stelle gibt.
- Hinsichtlich der Anzeige beim DPMA sollte statt der Schriftform die Textform (z. B. E-Mail) genügen.

Zu Nummer 2 (Inkrafttreten)

Das Gesetz soll zum 1. Januar 2019 in Kraft treten, um so den ordnungsgemäßen Abschluss des Rechtssetzungsverfahrens zu ermöglichen.

Berlin, den 17. Oktober 2018

Ansgar Heveling
Berichterstatter

Dirk Heidenblut
Berichterstatter

Dr. Lothar Maier
Berichterstatter

Roman Müller-Böhm
Berichterstatter

Amira Mohamed Ali
Berichterstatterin

Tabea Rößner
Berichterstatterin

