

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Hacker, Roman Müller-Böhm,
Katja Suding, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/6459 –**

E-Lending von öffentlichen Bibliotheken

Vorbemerkung der Fragesteller

Öffentliche Bibliotheken haben eine wichtige gesamtgesellschaftliche Funktion als Vermittler von Kultur, Literatur und Wissen. Die Zugänglichkeit von öffentlichen Bibliotheken ermöglicht die Teilhabe der Gesamtbevölkerung am Kultur- und Bildungsschatz. Zugleich wird auch ein wesentlicher Bildungsauftrag durch die öffentlichen Bibliotheken wahrgenommen. Diese Aufgaben müssen und sollen die öffentlichen Bibliotheken – in jedweder Trägerschaft – auch in Zukunft erfüllen können. Hierfür müssen die öffentlichen Bibliotheken auch mit der Zeit gehen und sich den Herausforderungen der Digitalisierung stellen.

Bei der zukunftssträchtigen Ausgestaltung der öffentlichen Bibliotheken ist nach Ansicht der Fragesteller darauf zu achten, dass sie ihrer Aufgabe als Vermittler weiterhin nachkommen, ohne im Bereich der Leihe – insbesondere bei digitalen Gütern – zu Lasten von Urhebern und Verlagen in deren Primärmarkt drängen.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD besagt dazu Folgendes: „Wir werden prüfen, wie der Bund zum Erhalt der vielfältigen Bibliothekslandschaft und ihrer zunehmend gesellschaftlichen Bedeutung beitragen kann. Bibliotheken sollten auch im digitalen Zeitalter ihre zentralen Funktionen für Bildung und Kultur erfüllen können. Wir werden uns dafür einsetzen, dass Bibliotheksnutzern unter Wahrung der Vertragsfreiheit ein noch besserer Zugang zum Repertoire von E-Books ermöglicht wird“ (Randnummern 7872 bis 7877 des Koalitionsvertrages). Dieser Passus lässt nach Auffassung der Fragesteller Interpretationsspielraum, in welche Richtung sich das E-Lending bewegen soll. Sowohl Bibliotheken als auch Verlage brauchen jedoch eine notwendige Rechts- und Planungssicherheit.

Die Fragesteller beziehen sich im Folgenden auf öffentliche Bibliotheken.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Koalitionsparteien CDU, CSU und SPD haben sich in ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode dafür ausgesprochen, dass Bibliotheksnutzern unter Wahrung der Vertragsfreiheit ein noch besserer Zugang zum Repertoire von E-Books ermöglicht werden soll.

Der Büchermarkt im Allgemeinen und für E-Books im Besonderen befindet sich in einem Transformationsprozess. Für das E-Lending sollte deshalb eine Lösung gefunden werden, die diesem Umstand Rechnung trägt. Auch müssen die berechtigten Interessen einer Vielzahl von Beteiligten – Autoren, Verlagen sowie Bibliotheken und ihren Nutzern – zu einem fairen Ausgleich gebracht werden.

Die Bundesregierung wird daher zunächst im Dialog mit den Interessenvertretern und den Ländern und Kommunen, die zum großen Teil Träger der öffentlichen Bibliotheken sind, eine solide Grundlage für die weitere kultur- und rechtspolitische Diskussion schaffen. Zum jetzigen Zeitpunkt kann dem Ergebnis dieser Diskussion und den Schlussfolgerungen, die die Bundesregierung ziehen wird, nicht vorgegriffen werden.

1. Wie legt die Bundesregierung den zitierten Passus aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (Randnummern 7872 bis 7877) grundsätzlich aus?

Was versteht die Bundesregierung unter einem „noch besseren Zugang zum Repertoire von E-Books“?

Welche Art von Bibliotheken könnten von den Koalitionsfraktionen nach Ansicht der Bundesregierung hier gemeint sein: öffentliche Bibliotheken, in Trägerschaft des Bundes, der Länder, der Kommunen und/oder private Bibliotheken?

Zum grundsätzlichen Verständnis der Bundesregierung von dem zitierten Passus aus dem Koalitionsvertrag wird auf die Vorbemerkung verwiesen. Unter einem „noch besseren Zugang zum Repertoire von E-Books“ versteht die Bundesregierung, dass Nutzern von Bibliotheken E-Books in Zukunft in größerem Umfang als bisher zur Verfügung gestellt werden sollen. Wie dies geschehen kann, wird Gegenstand des in der Vorbemerkung genannten Dialogs und der rechtspolitischen Diskussion sein. Aus Sicht der Bundesregierung stehen hierbei öffentliche Bibliotheken im Fokus des Koalitionsvertrags. Bibliotheken sind nach dem Verständnis der Bundesregierung „öffentlich“, wenn sie – unabhängig von der Rechtsform ihrer Träger – für die Öffentlichkeit zugänglich sind, also anders als wissenschaftliche Bibliotheken oder Spezialbibliotheken auf die Versorgung der gesamten Bevölkerung zielen.

2. Hat die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angesprochene Prüfung der Bibliothekslandschaft vorgenommen?

a) Falls ja, welche Erkenntnisse sind der Bundesregierung aus der Prüfung erwachsen?

b) Falls nein, wann wird eine solche Prüfung erfolgen?

Wann wird diese abgeschlossen sein?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

3. Gibt es seitens der Bundesregierung aktuelle Bestrebungen, die Bibliothekslandschaft durch Anpassung gesetzlicher Regelungen – gerade im Bereich des E-Lendings – zu verändern?

Falls ja, innerhalb welchen Zeitraumes?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

4. Sieht die Bundesregierung durch das Urteil des EuGH (= Europäischer Gerichtshof) vom 10. November 2016 (C-174/15) gesetzgeberischen Anpassungsbedarf?

Falls ja, welchen konkret?

Falls nein, warum nicht?

In der Rechtssache C-174/15 (Vereniging Openbare Bibliotheken ./ Stichting Leenrecht) hat der Europäische Gerichtshof in Auslegung des geltenden Unionsrechts u. a. festgestellt, dass die europäische Vermiet- und Verleih-Richtlinie (Richtlinie 2006/115/EG) grundsätzlich auch das „Verleihen“ einer digitalen Kopie eines Buches erfasst, wenn dieses „Verleihen“ nach dem „one-copy-one-user“-Modell erfolgt.

Im Zusammenhang mit dem Thema E-Lending spielt auch die noch ausstehende Entscheidung des europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-263/18 (Nederlands Uitgeversverbond et Groep Algemene Uitgevers ./ Tom Kabinet Internet BV e. a.) eine Rolle. In diesem Verfahren geht es insbesondere um die Frage, ob der urheberrechtliche Erschöpfungsgrundsatz auch auf den Erstverkauf von E-Books Anwendung findet.

Diese Maßgaben – also das geltende Unionsrechts und dessen Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof – werden nach Abschluss des in der Vorbemerkung erwähnten Dialogs den unionsrechtlichen Rahmen für den zu entwickelnden Lösungsansatz auf nationaler Ebene vorgeben.

5. Hat die Digitalisierung nach Ansicht der Bundesregierung Auswirkungen auf den Beitrag der öffentlichen Bibliotheken im digitalen Zeitalter hinsichtlich der Vermittlung von Kultur, Wissen, Literatur sowie hinsichtlich der Teilhabe und des Bildungsauftrages?

Falls ja, welche Auswirkungen sieht die Bundesregierung konkret?

Falls nein, weshalb hat die Digitalisierung keine Auswirkungen auf die skizzierten Aufträge der öffentlichen Bibliotheken?

Wie in vielen anderen Lebensbereichen wirkt sich die Digitalisierung auch auf den Beitrag öffentlicher Bibliotheken hinsichtlich der Vermittlung von Kultur, Wissen, Literatur sowie hinsichtlich der Teilhabe und des Bildungsauftrags aus. Mit der zunehmenden Digitalisierung ergibt sich etwa die wertvolle Chance eines flächendeckenden, einkommensunabhängigen und weitgehend barrierefreien Zugangs zu Informationen. Öffentliche Bibliotheken halten mit dieser Entwicklung bereits heute Schritt, indem sie vermehrt Angebote zur Nutzung von elektronischen Publikationen bereithalten. Weitere Erkenntnisse über potenzielle Auswirkungen der Digitalisierung erhofft sich die Bundesregierung im Ergebnis der weiteren kultur- und rechtspolitischen Diskussion im Laufe dieser Legislaturperiode.

6. Wie versteht die Bundesregierung den aus dem Grundgesetz abgeleiteten Bildungsauftrag für öffentliche Bibliotheken bisher und – im Lichte der Digitalisierung – in Zukunft?

Öffentliche Bibliotheken sind als Orte des freien Zugangs zu Wissen, Lernen und Forschen unersetzliche Bildungseinrichtungen, die wesentlich zur Leseförderung und Vermittlung von Informationen beitragen. Diese Aufgabe nehmen öffentliche Bibliotheken unabhängig davon wahr, ob Medien in gedruckter oder in digitaler Form zur Verfügung gestellt werden. Ein rechtsverbindlicher Bildungsauftrag für öffentliche Bibliotheken lässt sich dem Grundgesetz gleichwohl nicht entnehmen. Öffentliche Bibliotheken sind der kulturellen Daseinsfürsorge und

damit der freiwilligen Leistungsverwaltung des Staates zuzuordnen. Umfang, Art und Weise der Bereitstellung von Medien bestimmen in der Regel die Träger öffentlicher Bibliotheken selbst. Dies gilt insbesondere – aber nicht nur – für kommunale Bibliotheken, die von den Städten und Gemeinden als freiwillige Aufgabe betrieben werden.

7. Wie bewertet die Bundesregierung das Verhältnis von öffentlichen Bibliotheken zur Buchbranche im Lichte eines potentiell gemeinsamen Absatzmarktes?

Sowohl die öffentlichen Bibliotheken als auch die vielfältigen Akteure der Buchbranche sind gleichermaßen wichtig für die Verbreitung von Medienwerken und den individuellen Zugang von Leserinnen und Lesern zu diesen. Dabei nehmen öffentliche Bibliotheken und die Akteure der Buchbranche jeweils unterschiedliche Funktionen wahr und ergänzen sich. Sie bedienen im Wesentlichen unterschiedliche Nutzergruppen und stehen folglich nicht in unmittelbarer Konkurrenz zueinander. Anders als etwa Verlage sind öffentliche Bibliotheken keine kommerziellen Anbieter. Als Bildungs- und Kultureinrichtungen vermitteln sie ihren Nutzern im öffentlichen Interesse Wissen, Literatur und Bildung durch eine zeitlich begrenzte Leihe von Medienwerken. Öffentliche Bibliotheken sind damit auch zentrale Träger und Förderer der Lesekultur. Sie tragen – gerade durch Angebote für Kinder und Jugendliche – dazu bei, das Publikum an das Buch heranzuführen. Dadurch erschließen öffentliche Bibliotheken den Buchmärkten zugleich potenzielle Kunden.

8. Sind der Bundesregierung statistische Erhebungen bekannt, welche Auswirkungen das E-Lending durch Bibliotheken auf den Absatzmarkt der Verlage hat?

Sieht die Bundesregierung aktuell oder in naher Zukunft einen Eingriff in den Primärmarkt durch öffentliche Bibliotheken?

Der Bundesregierung sind keine entsprechenden statistischen Erhebungen bekannt.

Soweit die Frage nach einem möglichen Eingriff in den Primärmarkt durch das E-Lending in öffentlichen Bibliotheken gestellt wird, wird auf den in der Vorbemerkung der Bundesregierung genannten Dialog verwiesen.

9. Sieht die Bundesregierung bei E-Lending-Angeboten Substitutionseffekte?
Falls ja, wie bewertet die Bundesregierung diese Substitutionseffekte im Verhältnis zum physischen Buchmarkt?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse dazu vor, ob E-Lending-Angebote zu Substitutionseffekten im Verhältnis zum physischen Büchermarkt führen.

10. Sieht die Bundesregierung auch bei E-Books sogenannte Abnutzungseffekte, und welche Auswirkungen hat nach Ansicht der Bundesregierung die Tatsache, dass bei E-Books der Weg zur Bibliothek im Rahmen der Entleihe und Rückgabe eines Titels entfällt?

Bei gedruckten Büchern bestehen Abnutzungseffekte im klassischen Sinne, da sie aufgrund von Nutzung und Umwelteinflüssen nach einer bestimmten Zeit so in ihrer Substanz geschädigt sind, dass sie nicht mehr verwendet und Nutzern zur Verfügung gestellt werden können. Diese Frage – ebenso wie die nach möglichen

Auswirkungen des digitalen Zugangs zu E-Books, bei dem der Weg zur Bibliothek entfällt –, wird unter anderem Gegenstand des in der Vorbemerkung erwähnten Dialogs mit den Interessenvertretern sein.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit der technischen Umgehung von temporären E-Book-Downloads zu Lasten der öffentlichen Bibliotheken, Verlage und Autoren?

Welche technischen Schutzmaßnahmen sind nach Ansicht der Bundesregierung von öffentlichen Bibliotheken hierbei vorzuhalten?

Der Bundesregierung sind keine Fälle bekannt, in denen es zu technischen Umgehungen von temporären E-Book-Downloads zu Lasten der öffentlichen Bibliotheken, Verlage und Autoren gekommen ist. Die Bundesregierung geht davon aus, dass auch dieses Thema Gegenstand des in der Vorbemerkung erwähnten Dialogs mit den Interessenvertretern sein wird. Vom Ergebnis dieses Dialogs wird es abhängen, ob ergänzender Handlungsbedarf gesehen wird.

12. Welche digitalen Leihformate sind der Bundesregierung bekannt?

Erachtet die Bundesregierung die Anbieter sowie deren Portfolio als angemessen bzw. im Lichte des Bildungsauftrages der öffentlichen Bibliotheken als ausreichend (bitte begründen)?

Der Bundesregierung sind verschiedene Anbieter und Leihformate bekannt – etwa die EKZ App „Onleihe“ der Divibib GmbH. Eine valide Einschätzung dazu, ob die Anbieter und ihr Portfolio für die Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Bibliotheken als ausreichend anzusehen sind, wird erst nach Abschluss des in der Vorbemerkung erwähnten Dialogs mit den Interessenvertretern möglich sein.

13. Welche Lizenzierungslösungen sieht die Bundesregierung bei Abwägung von Vertragsfreiheit und angemessener Vergütung gegenüber dem verbesserten Zugang zum Repertoire durch Bibliotheksnutzer?

Wie bewertet die Bundesregierung Rahmenlizenzvereinbarungen in diesem Zusammenhang?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung das Hinzutreten weiterer Dienstleister und Wettbewerber im Bereich des E-Lending für die Teilhabe- und Vermittlerfunktion öffentlicher Bibliotheken am Kultur- und Bildungsschatz der Gesamtbevölkerung?

Sind nach Ansicht der Bundesregierung weitere Marktteilnehmer für eine Diversifikation des E-Book-Repertoires hinreichend?

Bedarf es nach Ansicht der Bundesregierung zudem oder stattdessen einer Erweiterung gesetzlicher Lizenzen auf E-Lending-Angebote?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

15. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass sich das System der Bibliothekstantieme grundsätzlich für die Sicherstellung einer angemessenen Vergütung der Urheber im Bereich des E-Lending eignet?

Wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass Verlage seit 2012 nicht mehr regelmäßig an Ausschüttungen aus der Bibliothekstantieme beteiligt werden?

Die Frage, ob das System der Bibliothekstantieme auf den Verleih von E-Books durch öffentliche Bibliotheken erweitert werden sollte, lässt sich erst nach Abschluss des in der Vorbemerkung erwähnten Dialogs mit den Interessenvertretern beantworten. Die Bundesregierung setzt sich auf europäischer Ebene im Rahmen der gegenwärtigen Verhandlungen zum Richtlinienvorschlag über das Urheberrecht im Digitalen Binnenmarkt dafür ein, dass die erforderliche unionsrechtliche Grundlage für eine Beteiligung der Verlage an gesetzlich erlaubten Nutzungen durch öffentliche Bibliotheken geschaffen wird.

16. Inwiefern plant die Bundesregierung die rechtliche Gleichstellung von physischen Büchern und E-Books bezüglich des Verleihs?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und die Antworten zu den Fragen 4 und 15 wird verwiesen.

17. Inwiefern plant die Bundesregierung eine Änderung der verbreitungsrechtlichen Vorschriften des Urheberrechtsgesetzes (§ 17, §§ 27 ff.)?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und die Antworten zu den Fragen 4 und 15 wird verwiesen.

18. Präferiert die Bundesregierung eine Angleichung von E-Books an die Vorschriften für physische Bücher oder eine Angleichung von physischen Büchern an die Regelungen für E-Books?

Gedruckte Bücher und E-Books unterscheiden sich sowohl in technischer wie auch in wirtschaftlicher Hinsicht erheblich, ebenso aus Sicht des Lesers. Den tatsächlichen Umständen und jeweiligen Besonderheiten muss der gesetzliche Rahmen jeweils Rechnung tragen. Insoweit wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antworten zu den Fragen 4 und 15 verwiesen.

19. Sind der Bundesregierung zum Thema E-Lending Maßnahmen auf europäischer Ebene durch Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission oder sonstigen europäischen Institutionen bekannt?

Falls ja, welche sind das konkret?

Der Bundesregierung sind keine Maßnahmen auf europäischer Ebene bekannt. Gleichwohl gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung im Vereinigten Königreich, in den Niederlanden und in Frankreich Aktivitäten auf nationaler Ebene, das E-Lending durch öffentliche Bibliotheken zu fördern.

20. Verfügt die Bundesregierung über Erkenntnisse darüber, wie sich die Verfügbarkeit von E-Lending-Angeboten des jeweiligen aktuellen landessprachlichen Buchrepertoires für öffentliche Bibliotheken in Deutschland unter dem bislang im Markt genutzten Lizenzierungssystem im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten der EU darstellt?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

