

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Jan Korte, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 20/859 –**

Verleih von E-Books durch Bibliotheken und Festsetzung von Bibliothekstantiemen

Vorbemerkung der Fragesteller

Während der Verleih körperlicher Werke wie Bücher und CDs durch Bibliotheken gesetzlich in § 27 des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) geregelt ist, fehlt bislang eine entsprechende Regelung für nichtkörperliche Werke wie E-Books. Entsprechende Dienstleistungen der Bibliotheken wie die „Onleihe“ bestehen daher ausschließlich auf Basis freiwilliger Lizenzvereinbarungen mit Verlagen, die nur einen Teil des existierenden Angebots abdecken.

Bereits 2016 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in der „Stichting Leenrecht“-Entscheidung (C-174/15) festgehalten, dass das Verleihrecht im Sinne des Europarechts auch nichtkörperliche Werke umfasst und den Mitgliedstaaten damit entsprechende gesetzliche Regelungen möglich sind. Die Forderung nach einer solchen Regelung in Deutschland ist seitdem wiederholt erhoben worden, nicht nur durch den Deutschen Bibliotheksverband, sondern auch beispielsweise im Rahmen der Umsetzung der DSM-Richtlinie 2021 (DSM = Digital-Single-Market) u. a. durch den Bundesrat (Bundratsdrucksache 142/21) und durch die fragstellende Fraktion (Bundestagsdrucksache 19/14370). Hierbei wird teils eine Ausweitung der bestehenden gesetzlichen Erlaubnis ins Auge gefasst, teils eine Verpflichtung zum Lizenzabschluss. Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP werden nun „faire Rahmenbedingungen beim E-Lending in Bibliotheken“ angekündigt.

Allerdings hat sich gegen die Forderung nach einer gesetzlichen Regelung auch Widerstand von einigen Verlagen und Autorinnen und Autoren artikuliert, zuletzt im Rahmen der „Initiative Fair Lesen“ (<https://www.initiative-fair-lesen.de/>). Hierbei spielt insbesondere die Frage der fairen Vergütung eine Rolle. Tatsächlich beläuft sich die Bibliothekstantieme, mit der der Verleih körperlicher Werke vergütet wird, derzeit auf 4,3 Cent pro Ausleihvorgang (davon 1,3 Cent Verlagsanteil), was deutlich unter den in vielen europäischen Ländern bestehenden Vergütungen liegt (beispielsweise 13 Cent in den Niederlanden, 48 Cent in Irland) und sogar im Vergleich mit kommerziellen Leihangeboten für E-Books teils erheblich zurücksteht (siehe <https://www.netzwerk-autorenrechte.de/e-lending-FAQ.html>). Die sich derzeit im Rahmen der Onleihe ergebenden Vergütungen bewegen sich in einem ähnlichen Rahmen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 15. März 2022 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Nach Ansicht der Fragestellenden ist der Widerstand gegen eine Ausweitung des Systems, so wie es jetzt besteht, vor diesem Hintergrund verständlich.

Allerdings sind es nicht die Bibliotheken, die über die Höhe der Bibliothekstantieme entscheiden; diese wird durch Bund und Länder auf Grundlage eines Gesamtvertrags verhandelt und bezahlt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

- a) Im Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ haben sich SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP im Abschnitt „Kultur- und Medienpolitik“ auf folgende ergebnisoffene Maßgabe verständigt (Seite 123): „Wir wollen faire Rahmenbedingungen beim E-Lending in Bibliotheken.“ Das derzeit bestehende System der Bereitstellung gedruckter und elektronischer Publikationen durch Öffentliche Bibliotheken lässt sich wie folgt umreißen:
- b) Öffentliche Bibliotheken sind nach § 27 Absatz 2 des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) gesetzlich befugt, gedruckte Bücher, die sie gekauft haben, auch zu verleihen.
- c) Als Kompensation hierfür erhalten die Rechtsinhaber – also die Autorinnen und Autoren und die Verlage – eine angemessene Vergütung; die so genannte „Bibliothekstantieme“, siehe § 27 Absatz 2 Satz 1 UrhG. Über diese Vergütung verständigen sich die Länder sowie der Bund als Trägerinnen und Träger der Öffentlichen Bibliotheken einerseits und die zuständigen Verwertungsgesellschaften andererseits, vertreten durch die Zentralstelle Bibliothekstantieme. Die Länder und der Bund entrichteten im Jahr 2021 gemeinsam einen Betrag von 14 916 000 Euro, der von den Verwertungsgesellschaften an die Rechtsinhaber verteilt wird.
- d) Die Bereitstellung von E-Books durch Öffentliche Bibliotheken beruht derzeit auf vertraglicher Grundlage.

Die Öffentlichen Bibliotheken bedienen sich hierfür spezialisierter Aggregatoren. Tätig sind derzeit insbesondere die Divibib GmbH („Onleihe“) (<https://www.onleihe.net/>, vor allem Angebote deutschsprachiger Verlage) und Overdrive Inc. (<https://www.overdrive.com/>, vor allem fremdsprachiges Repertoire). Sie stellen die technische Infrastruktur zur Verfügung, die in die digitalen Portale der Bibliotheken integriert wird. Zugleich vermitteln sie die Lizenzen, die es den Öffentlichen Bibliotheken erlauben, E-Books je nach Maßgabe der jeweiligen Lizenz den Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung zu stellen.

- e) Die Nutzung dieser Dienste vergüten die Öffentlichen Bibliotheken nicht über die unter Buchstabe c beschriebene Bibliothekstantieme, sondern aus ihren Anschaffungsetats, der ihnen von den Trägern – ganz überwiegend den Städten und Gemeinden – zur Verfügung gestellt wird. Nach der Deutschen Bibliotheksstatistik (<https://www.bibliotheksstatistik.de/>) verausgabten die Öffentlichen Bibliotheken „für virtuelle Medien (Lizenzen)“ folgende Beträge:

2018: 9 728 552 Euro

2019: 10 464 068 Euro

2020: 12 222 736 Euro

(Die Teilnahme an der statistischen Erfassung ist freiwillig; die Teilnehmerquote bei Öffentlichen Bibliotheken liegt bei über 90 Prozent).

Nach einer Auskunft der Divibib GmbH (siehe oben unter Buchstabe d) setzten Bibliotheken über sie in den Jahren 2018 bis 2021 insgesamt eine Summe von ca. 35 Mo. Euro (zu Ladenpreisen/Endverbraucherpreisen) um.

- f) Seit längerem wird diskutiert, ob es im Hinblick auf das E-Lending einer gesetzlichen Intervention bedarf. Zutreffend weisen die Fragesteller darauf hin, dass unionsrechtlich nach der Entscheidung „Stichting Leenrecht“ des Europäischen Gerichtshofs (C-174/15) eine gesetzliche Regelung nach dem Prinzip „one copy – one user“ zulässig ist. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang eine gesetzliche Befugnis ähnlich der bestehenden Regelung für gedruckte Bücher (oben unter Buchstabe b), oder aber ein Anspruch der Öffentlichen Bibliotheken auf den Abschluss von Lizenzverträgen zu angemessenen Bedingungen.
- g) Umstritten ist, ob beziehungsweise welcher gesetzlichen Intervention es bedarf, um zu einem fairen Interessenausgleich zu kommen, oder ob die Bereitstellung von E-Books auf vertraglicher Grundlage genügt:
- Öffentliche Bibliotheken argumentieren, dass ein gesetzliches Zugangsrecht erforderlich sei, um den Versorgungsauftrag zu erfüllen, der selbstverständlich E-Books ebenso wie gedruckte Bücher umfasse, insbesondere in Zeiten des Medienwandels und der Digitalisierung. Auf Lizenzbasis sei dies nicht möglich, weil Titel teilweise überhaupt nicht, teilweise erst Monate nach Veröffentlichung („Windowing“) auf Lizenzbasis angeboten würden. Zudem seien die geforderten Entgelte teilweise unangemessen.
 - Autorinnen und Autoren sowie die Verlage fürchten die „Kannibalisierung“ des Primärmarkts für E-Books, wenn Nutzerinnen und Nutzer über die örtliche Öffentliche Bibliothek quasi zum Nulltarif Zugang zu sämtlichen verfügbaren E-Books erhielten. Kulturpolitisch sei darauf zu achten, eine „Flatrate-Mentalität“ im Bereich von schöner Literatur und Sachbuch zu verhindern: Dies sei dem Buch als zentralem kulturellem Medium abträglich. Schon die finanzielle Kompensation der Leihe gedruckter Bücher über die Bibliothekstantieme sei defizitär; keinesfalls könne dieses Modell auf die Nutzung von E-Books übertragen werden.
- h) Eine Lösung dieses Konflikts über eine Verständigung der involvierten Spitzenverbände (zum Beispiel Deutscher Bibliotheksverband dbv, Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Interessenvertretungen der Autorinnen und Autoren) ist wegen des Verbots wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen nach § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen rechtlich derzeit problematisch.
1. Was genau versteht die Bundesregierung unter „fairen Rahmenbedingungen beim E-Lending in Bibliotheken“?
 2. Welche konkreten Schritte plant bzw. prüft die Bundesregierung, um faire Rahmenbedingungen beim E-Lending in Bibliotheken herzustellen?
 3. Welche derzeitigen Rahmenbedingungen des E-Lendings sowie des Verleihs von Büchern und anderen körperlichen Medien sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht fair?
 4. Hat sich die Bundesregierung vor dem Hintergrund des Ziels „fairer Rahmenbedingungen“ beim E-Lending und allgemeiner im Bibliotheksverleih eine Meinung gebildet, und wenn ja, welche, insbesondere zu dem Umstand,

- a) dass Bibliotheken anders als bei gedruckten Büchern nicht frei darüber entscheiden können, welche E-Books zum Verleih angeboten werden,
 - b) dass Bibliotheken anders als bei gedruckten Büchern die Vergütung des Verleihs von E-Books vollständig aus ihren eigenen Budgets finanzieren müssen,
 - c) dass anders als bei gedruckten Büchern jeder Verlag entsprechend seiner Verhandlungsstärke eigene, ggf. weiter nach Titeln differenzierte, Konditionen für den Verleih von E-Books aushandeln kann,
 - d) dass die Vergütung des Verleihs von E-Books zunächst dem jeweiligen Verlag zufließt, während sie bei gedruckten Büchern und anderen körperlichen Medien über die jeweiligen Verwertungsgesellschaften direkt an die Autorinnen und Autoren verteilt wird,
 - e) dass die derzeitige Vergütung pro Ausleihvorgang im Rahmen der Bibliothekstantieme bei 4,3 Cent liegt, was um ein Vielfaches weniger ist als die pro Verleih gezahlte Vergütung in zahlreichen anderen europäischen Ländern sowie im Rahmen kommerzieller E-Book-Flatrates (Skoobe, Kindle Unlimited)?
5. Welche Maßnahmen sind nach Auffassung der Bundesregierung jeweils geeignet, um für die in Frage 4 genannten Umstände Abhilfe zu schaffen?

Zur gemeinsamen Beantwortung der Fragen 1 bis 5 verweist die Bundesregierung zunächst auf die Vorbemerkung der Bundesregierung, die einen Überblick über die in den Fragen adressierten Themenkreise verschafft.

Die Bundesregierung wird vor diesem Hintergrund ergebnisoffen, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, in den Dialog mit den betroffenen Akteuren eintreten und nach sorgfältiger Erwägung aller Argumente prüfen, ob beziehungsweise welche gesetzlichen oder außergesetzlichen Maßnahmen zu ergreifen sind, um faire Rahmenbedingungen für das E-Lending zu gewährleisten. Die Meinungs- und Entscheidungsbildung ist insoweit noch nicht abgeschlossen.

Die Bundesregierung wird dabei auch die Praxis anderer Staaten insbesondere der Europäischen Union (zum Beispiel Frankreich, Niederlande) sowie des Europäischen Wirtschaftsraums (zum Beispiel Norwegen) in die Analyse einbeziehen. Allerdings dürften dort praktizierte zentralisierte Modelle, oft unter Einbeziehung der Nationalbibliotheken, nicht ohne weiteres auf die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland zu übertragen sein. Die weitaus größte Zahl der Öffentlichen Bibliotheken befindet sich in Trägerschaft der Länder beziehungsweise der kommunalen Ebene; insoweit ist der Bund nicht zuständig.

6. Auf welcher rechnerischen Grundlage wurde und wird die jährliche Vergütungssumme für die Bibliothekstantieme (Stand 2021 ca. 14,9 Mio. Euro nach Gesamtvertrag über die Abgeltung der Ansprüche nach § 27 Absatz 2 UrhG) ermittelt?
- a) Wie ergibt sich dabei insbesondere der pro Ausleihvorgang anfallende Betrag von 4,3 Cent?
 - b) Wie hat sich diese Vergütungssumme in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Die Fragen 6 bis 6b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung verweist zunächst auf die Vorbemerkung der Bundesregierung zu Buchstabe c. Bei der Bemessung der Bibliothekstantieme wird

nicht auf einzelne Ausleih-Vorgänge abgestellt. In der Öffentlichkeit werden allerdings gelegentlich entsprechende Berechnungen angestellt und die jährliche Vergütungssumme durch die auf Hochrechnungen und Schätzungen beruhende Anzahl der Ausleihen dividiert.

Die Gesamt-Vergütungssumme hat sich in den letzten zehn Jahren wie folgt entwickelt (siehe auch die Transparenzberichte der Zentralstelle Bibliothekstantieme; verfügbar unter <https://www.zentralstelle-bibliothekstantieme.de/publikationen/>):

2021: 14 916 000 Euro

2020: 14 916 000 Euro

2019: 15 561 000 Euro

2018: 16 650 000 Euro

2017: 16 650 000 Euro

2016: 17 223 000 Euro

2015: 17 223 000 Euro

2014: 17 223 000 Euro

2013: 17 069 000 Euro

2012: 16 934 000 Euro

7. Welcher Anteil der jährlichen Vergütungssumme für die Bibliothekstantieme wird vom Bund getragen?
 - a) Auf welcher rechnerischen Grundlage wurde der Bundesanteil festgesetzt?
 - b) Aus welchem Titel im Bundeshaushalt wird dieser Anteil beglichen?
 - c) Wie hat sich dieser Anteil in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Die Fragen 7 bis 7c werden gemeinsam beantwortet.

Der Anteil des Bundes beläuft sich seit den 1970er Jahren auf 10 Prozent der Pauschale. Er geht auf einen Gesamtvertrag aus dem Jahr 1975 zurück, in dem die anteilige Übernahme der Vergütung zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 1:9 geregelt wurde. Diese Verständigung mit den Ländern beruht auf der Tatsache, dass sich die öffentlichen Bibliotheken ganz überwiegend in Trägerschaft der Kommunen und der Länder befinden. Die Länder tragen somit 90 Prozent der Vergütung und teilen diese Lasten intern wiederum nach dem „Königsteiner Schlüssel“.

Der Bundesanteil wird aus dem Kapitel 6002 Titel 531 03 beglichen.

8. Plant oder prüft die Bundesregierung eine Erhöhung der Bibliothekstantieme, und wenn nein, warum nicht?

Wie in der Vorbemerkung der Bundesregierung zu Buchstabe c erläutert, beruht die Höhe der Pauschale auf einer vertraglichen Einigung zwischen den nutzenden Einrichtungen einerseits und den Rechtsinhabern andererseits. Kommt es nicht zu einer Einigung, so hält das Verwertungsgesellschaftengesetz Prozeduren bereit, um Vergütungsfragen im Streitfall zu schlichten oder auch gerichtlich klären zu können. Eine einseitige Bestimmung der Vergütung durch den Bund ist nicht möglich.

9. Hat die Bundesregierung geprüft, welche öffentlichen Mehrausgaben zu erwarten wären, wenn das derzeit bestehende System der Bibliothekstantiemen auf nichtkörperliche Werke ausgeweitet würde, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?
10. Hat die Bundesregierung geprüft, welche eingesparten und anderweitig verwendbaren Mittel bei den öffentlichen Bibliotheken in diesem Fall zu erwarten wären, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Fragen 9 und 10 werden gemeinsam beantwortet.

Zunächst wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen, in der das derzeitige „zweigleisige“ System der Vergütung skizziert ist: Die Aufwendungen der nutzenden Einrichtungen verteilen sich derzeit auf die Bibliothekstantieme einerseits und Lizenzentgelte andererseits. Insgesamt belaufen sich diese Ausgaben auf mehr als 30 Mio. Euro jährlich.

Die Frage der künftigen Vergütungsstruktur wird im Rahmen des zu führenden Dialogs mit den betroffenen Interessenvertretern (siehe Antwort zu den Fragen 1 bis 5) eine zentrale Rolle spielen: Denn die nutzenden Einrichtungen und die Rechtsinhaber sind sich letztlich einig, eine möglichst große Leserschaft für E-Books gewinnen zu wollen. Klärungsbedarf besteht insbesondere über die Organisation und die Finanzierung dieses gewünschten Zugangs. Auch insofern ist die Meinungs- und Entscheidungsbildung der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

