



Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Bekanntmachung der Begründung zur Verordnung über befugte Stellen nach dem Urheberrechtsgesetz

Vom 7. Januar 2019

Nachstehend wird die Begründung zur Verordnung über befugte Stellen nach dem Urheberrechtsgesetz (UrhGBefStV) vom 8. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2423) bekannt gegeben (Anlage).

Berlin, den 7. Januar 2019

Bundesministerium
der Justiz und für Verbraucherschutz

Im Auftrag
Schmid



Begründung zur Verordnung über befugte Stellen nach dem Urheberrechtsgesetz (UrhGBefStV)

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Bislang liegen nach Angaben von Verbänden von Menschen, die blind oder sehbehindert sind, nur rund fünf Prozent der weltweit veröffentlichten Werke der Literatur in barrierefreien Formaten vor, also z. B. in Brailleschrift oder als barrierefreies Hörbuch. Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie vom 13. September 2017 (Richtlinie (EU) 2017/1564; ABl. L 242 vom 20.9.2017, S. 6) über einen verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung vom 28. November 2018 (BGBl. I. S. 2014) soll der Zugang zu Literatur für blinde, sehbehinderte und anderweitig lesebehinderte Menschen verbessert werden. Hinsichtlich der Neuregelungen wird auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 19/3071) sowie auf die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (Bundestagsdrucksache 19/5114) verwiesen.

Der neue § 45c Absatz 5 des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) enthält eine Verordnungsermächtigung für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zum Erlass einer Rechtsverordnung, mit der bestimmte Sorgfalts- und Informationspflichten für befugte Stellen nach Artikel 5 der Marrakesch-Richtlinie geregelt werden sollen. Dem dient dieser Verordnungsentwurf.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Um das UrhG von Regelungen zu den durch die Marrakesch-Richtlinie harmonisierten Sorgfalts-, Informations- und Auskunftspflichten (Artikel 5 der Marrakesch-Richtlinie) zu entlasten, sollen diese Pflichten in einer Verordnung geregelt werden, denn sie betreffen nur einen kleinen Adressatenkreis. Die Verordnung regelt zudem die Aufsicht über die Einhaltung dieser Pflichten durch das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) sowie ein Anzeigeverfahren für befugte Stellen.

III. Alternativen

Keine.

IV. Regelungskompetenz

§ 45c Absatz 5 UrhG ermächtigt das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, die Verordnung zu erlassen.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf dient der Umsetzung von rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union. Er ist mit den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VI. Regelungsfolgen

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie hat eine große Bedeutung für die nachhaltige Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie: Der Zugang zu urheberrechtlich geschützten kulturellen Inhalten wie z. B. Büchern, Zeitungen und Zeitschriften ist eine Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben. Diese Verordnung flankiert die Regelungen des Gesetzes zur Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie über einen verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung und fördert damit das Ziel, alle Bürgerinnen und Bürger am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu lassen, womit der soziale Zusammenhalt entsprechend der Managementregel 10 der Nachhaltigkeitsstrategie gestärkt wird.

Indem die Neuregelungen auch die Nutzung von Werken in barrierefreien Formaten an Förderzentren für blinde und sehbehinderte Schülerinnen und Schüler, Umsetzungsdiensten an Hochschulen und vergleichbaren Bildungseinrichtungen im schulischen, berufsbildenden und tertiären Bereich erleichtern, wird eine inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gefördert entsprechend dem SDG 4 der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) der UN Agenda 2030 (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development).

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Verordnung hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

3. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch das Regelungsvorhaben entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.



b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Machen befugte Stellen im Sinne des § 45c Absatz 3 UrhG (Blindenbibliotheken und andere) von der Nutzungserlaubnis des § 45c Absatz 1 und 2 UrhG Gebrauch, so müssen sie sich zugleich an die Pflichten nach der Marrakesch-Richtlinie halten, die in dieser Verordnung umgesetzt werden. Durch die Anzeige bei der Aufsichtsbehörde und die Beachtung der Sorgfalts-, Informations- und Auskunftspflichten entsteht ihnen ein zusätzlicher Aufwand.

Da noch nicht genau absehbar ist, wie viele Einrichtungen künftig als befugte Stelle tätig sein werden, ist für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands vorläufig schätzungsweise von 40 befugten Stellen in der Bundesrepublik Deutschland auszugehen. Grundlage dieser Annahme sind hierbei zum einen die Anzahl der derzeit in der Mediengemeinschaft für blinde und sehbehinderte Menschen e. V. (Medibus) organisierten Einrichtungen, und zum anderen Angaben der Informations- und Beratungsstelle Studium und Behinderung (IBS) des Deutschen Studentenwerks zu Umsetzungsdiensten an Hochschulen.

Insgesamt entsteht befugten Stellen hiernach ein geschätzter Aufwand von einmalig ca. 86 400 Euro und jährlich ca. 169 445 Euro. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

Für die einmalige Anzeigepflicht nach § 4 entsteht den befugten Stellen ein einmaliger Aufwand von jeweils ca. einer Arbeitsstunde x 35,40 Euro (Quelle: Lohnkostentabelle Wirtschaft, Abschnitt M, Stand 18. September 2018). Bei 40 befugten Stellen entspricht dies ca. 1 400 Euro.

Ferner haben befugte Stellen bestimmte Sorgfaltspflichten nach § 1 Nummer 1 bis 3 einzuhalten. Es ist davon auszugehen, dass die bestehenden Blindenbibliotheken und Hörbüchereien auch derzeit ihre Tätigkeiten in einer Art und Weise ausüben, die den neuen Sorgfaltspflichten im Wesentlichen entsprechen. Durch die Erweiterung des Personenkreises auf Menschen mit einer Lesebehinderung könnte ein Mehraufwand bei den Prüfungen entstehen, wer die Dienstleistungen der befugten Stellen in Anspruch nehmen darf. Bei ca. 5 000 Neuanmeldungen bei befugten Stellen pro Jahr entsteht nach Schätzungen der Blinden- und Sehbehindertenverbände ein jährlicher Erfüllungsaufwand von ca. 2 000 Arbeitsstunden (ca. 20 bis 30 Minuten Prüfung pro Fall) x 35,40 Euro (Quelle: Lohnkostentabelle Wirtschaft, Abschnitt M, Stand 18. September 2018), also insgesamt ca. 70 800 Euro.

Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Der anteilige Erfüllungsaufwand hinsichtlich der Informationspflichten beträgt einmalig ca. 85 000 Euro und jährlich ca. 98 645 Euro.

Nach § 1 Nummer 4 müssen befugte Stellen bestimmte Informations- und Dokumentationspflichten einhalten. Es ist davon auszugehen, dass die befugten Stellen dafür Informationstechnik einsetzen werden. Der Aufwand für die erstmalige Einrichtung bzw. Anpassung der IT-Infrastruktur hierzu beträgt bei fünf großen und 35 kleineren befugten Stellen geschätzt ca. 5 x 10 000 Euro und ca. 35 x 1 000 Euro. Dies entspricht einem einmaligen Erfüllungsaufwand von ca. 85 000 Euro. Hinzu kommt ein laufender Erfüllungsaufwand für die Dokumentation der Geschäftsprozesse nach § 1 Nummer 1 bis 3. Dieser wird geschätzt auf zusätzliche 4 000 Arbeitsstunden pro Jahr x 20,90 Euro (Quelle: Lohnkostentabelle Wirtschaft, Abschnitt M, Stand 18. September 2018), d. h. einem laufenden Erfüllungsaufwand von ca. 83 600 Euro.

Darüber hinaus haben befugten Stellen künftig bestimmte Auskunftsverpflichtungen nach § 2. Der Erfüllungsaufwand hängt hier von der tatsächlichen Anzahl der Auskunftersuchen ab. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Bearbeitungsdauer je nach Schwierigkeitsgrad der Anfrage erheblich schwanken wird. Bei geschätzten 300 Auskunftersuchen pro Jahr bei jeder der fünf großen Blindenbibliotheken und jeweils 30 Auskunftersuchen bei 35 kleineren befugten Stellen beträgt der geschätzte Aufwand bei einer durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von 10 Minuten: 250 x 35,40 Euro bzw. 175 x 35,40 Euro, also insgesamt ca. 15 045 Euro.

Der personelle und finanzielle Mehraufwand, der dadurch entsteht, dass die befugten Stellen von der erweiterten Erlaubnis Gebrauch machen (öffentliche Zugänglichmachung, größere Anzahl an Nutzern), sowie daraus resultierende Folgekosten (z. B. die Anpassung der Gesamtverträge mit Verwertungsgesellschaften) sind nicht als Erfüllungsaufwand im Sinne von § 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats zu qualifizieren, da die Regelungen den befugten Stellen insoweit lediglich zusätzliche Befugnisse verschaffen. Den befugten Stellen wird nicht die Rechtspflicht auferlegt, von der gesetzlichen Erlaubnis auch tatsächlich Gebrauch zu machen. Folglich ist dieser Mehraufwand im Rahmen des Erfüllungsaufwands nicht einzuberechnen.

Der laufende zusätzliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft unterliegt nicht der „One in, one out“-Regel der Bundesregierung, weil er auf einer 1:1-Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie beruht.

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Bundesverwaltung entsteht ein laufender Erfüllungsaufwand von ca. 75 000 Euro pro Jahr, da das DPMA mit der Aufsicht über befugte Stellen betraut ist. Der Erfüllungsaufwand wurde bereits im Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie über einen verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken zugunsten von Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung dargestellt (siehe Bundestagsdrucksache 19/3071, S. 17, dort unter Begründung Allgemeiner Teil VI.3); er ist anhand der aktuellen Personalkostentabelle des Bundesministeriums der Finanzen (Stand: 14. Mai 2018) zu aktualisieren. Der Aufwand beim DPMA als Aufsichtsbehörde von jeweils einer viertel Stelle im mittleren, gehobenen und höherem Dienst entspricht einem Erfüllungsaufwand von ca. 20 000 Euro + 24 000 Euro + 31 000 Euro pro Jahr, also insgesamt rund 75 000 Euro. Diese Kosten umfassen die Personalkosten und die Sacheinzelkosten. Durch die Verordnung entsteht dem



Gründe nach kein darüber hinausgehender Erfüllungsaufwand für die Verwaltung. Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 07 ausgeglichen werden.

Für Länder und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

4. Weitere Kosten

Es sind keine weiteren Kosten zu erwarten.

5. Weitere Regelungsfolgen

Verbraucherpolitische, demografische sowie gleichstellungspolitische Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung ist nicht vorgesehen. Eine Evaluierung wird bereits auf europäischer Ebene nach Artikel 10 der Marrakesch-Richtlinie bis zum 11. Oktober 2023 durchgeführt werden.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Sorgfalts- und Informationspflichten)

Die Vorschrift setzt Artikel 5 Absatz 1 der Marrakesch-Richtlinie um. Befugte Stellen müssen hiernach bestimmten Sorgfalts- und Informationspflichten nachkommen, um die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format zu verbessern und deren nicht genehmigter Verbreitung entgegenzuwirken. Dies kann etwa durch den Einsatz technischer Schutzmaßnahmen geschehen oder indem die befugten Stellen ihre berechtigten Nutzer darauf hinweisen, dass die barrierefreien Exemplare ausschließlich zum eigenen Gebrauch bestimmt sind. Dies entspricht bereits jetzt der Praxis der deutschen Blindenbibliotheken.

Der Pflichtenkatalog in § 1 entspricht den Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 1 der Marrakesch-Richtlinie. Befugte Stellen legen zu deren Erfüllung ihre eigenen Verfahren fest. Im Übrigen steht es den befugten Stellen frei, ein zentrales Register über die bereits vorhandenen Werke in barrierefreien Formaten aufzubauen.

Zu § 2 (Auskunftspflichten)

Zu Absatz 1

§ 2 dient der Umsetzung von Artikel 5 Absatz 2 der Marrakesch-Richtlinie. Befugte Stellen haben Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung oder anderen befugten Stellen Auskunft darüber zu erteilen, von welchen Werken sie bereits über barrierefreie Formate verfügen. Zudem müssen die befugten Stellen die Kontaktinformationen von anderen befugten Stellen mitteilen, mit denen sie bereits barrierefreie Formate austauschen.

Zu Absatz 2

Nach Absatz 2 hat die befugte Stelle – soweit erforderlich – die Auskunft nach Absatz 1 in einem barrierefreien Format zu erteilen.

§ 3 (Aufsicht über befugte Stellen)

Zu Absatz 1

Die Aufsicht über die befugten Stellen soll vom DPMA geführt werden. Das DPMA beaufsichtigt nach dem Verwertungsgesellschaftengesetz (VGG) bereits Verwertungsgesellschaften wie beispielsweise die GEMA (für Musik) oder die Verwertungsgesellschaft Wort (für Texte). Die Behörde verfügt daher über eine entsprechende Sachnähe und Erfahrung in Fragen des Urheberrechts, insbesondere auch bei der Nutzung vergüteter gesetzlicher Erlaubnisse (Schranken). Als Aufsichtsbehörde nimmt das DPMA zudem Anzeigen über die Aufnahme der Wahrnehmungstätigkeit von Verwertungseinrichtungen entgegen. Die Aufsicht kann auf Grundlage dieser Expertise die befugten Stellen zudem auch dabei unterstützen, ihre Aufgaben im Einklang mit den Pflichten zu erfüllen, die sich aus der Marrakesch-Richtlinie ergeben.

Zu Absatz 2

Die Aufsichtsbefugnisse des DPMA orientieren sich an einigen Regelungen im VGG zu den Befugnissen der Aufsicht nach dem VGG (§ 85 Absatz 1 und 3 VGG). Hiernach ist vorgesehen, dass die Aufsicht erforderliche Maßnahmen zur Einhaltung der Bestimmungen dieser Verordnung ergreifen kann und über entsprechende Informationsrechte verfügt. Nicht erforderlich ist insbesondere die Befugnis, die Tätigkeit einer befugten Stelle zu untersagen.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift regelt das Verfahrensrecht. Sie ordnet die Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes auf die Verfahren der Aufsichtsbehörde an und orientiert sich dabei an dem § 89 Absatz 1 und 3 VGG.

Zu Absatz 4

Die Aufsicht über befugte Stellen erfolgt allein im öffentlichen Interesse. Die Vorschrift entspricht § 75 Absatz 2 VGG. Diese Vorschrift bestimmt, dass die Aufsicht nur von Amts wegen tätig wird und kein Anspruch auf ein Tätigwerden der Aufsicht besteht (siehe Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum VGG, Bundestagsdrucksache 18/7223, S. 94). Hinweise z. B. von Rechteinhabern sind vor diesem Hintergrund lediglich als Anregung für eine Überprüfung von Amts wegen zu werten.



Zu § 4 (Anzeige bei der Aufsichtsbehörde)

Zu Absatz 1

Nach Aufnahme der nach § 45c Absatz 1 und 2 UrhG erlaubten Nutzungen hat eine befugte Stelle ihre Tätigkeit unverzüglich bei der Aufsichtsbehörde anzuzeigen (z. B. per E-Mail) und dabei den Zeitpunkt des Beginns der Nutzungen sowie ihre Kontaktdaten mitzuteilen. Die Anzeigepflicht soll es der Aufsichtsbehörde erleichtern, Kenntnis von den als befugte Stelle tätigen Einrichtungen zu erlangen. Vor dem Hintergrund dieses Regelungsziels ist nur die einmalige Anzeige erforderlich, nicht etwa eine Anzeige vor jeder Nutzung.

Das DPMA wird die von den befugten Stellen mitgeteilten Namen und Kontaktdaten an die Europäische Kommission weiterleiten. Diese wiederum wird die entsprechenden Informationen gemäß Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 der Marrakesch-Richtlinie in einer zentralen Abrufstelle online öffentlich zugänglich machen, um den Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung oder anderen befugten Stellen die Kontaktaufnahme zu erleichtern.

Zu Absatz 2

Zur besseren Auffindbarkeit von befugten Stellen soll das DPMA zudem eine Liste mit allen angezeigten befugten Stellen barrierefrei auf seiner Internetseite veröffentlichen. Dies trägt dem Interesse der Menschen mit einer Seh- oder Lesebehinderung Rechnung, sich an zentraler Stelle nicht nur in der Europäischen Union, sondern auch in Deutschland darüber zu informieren, welche befugten Stellen Literatur zur Verfügung stellen.

Zu § 5 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das zeitgleiche Inkrafttreten der Rechtsverordnung mit den entsprechenden Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes mit Wirkung zum 1. Januar 2019 (siehe Artikel 2 des Gesetzes vom 28. November 2018, BGBl. I. S. 2014).
