



Positionspapier des Max-Planck-Instituts für Innovation und Wettbewerb

vom 1. Mai 2015

zur Umsetzung des WIPO-Vertrags von Marrakesch über eine zwingende urheberrechtliche Schranke zugunsten von Blinden, Sehbehinderten und Menschen mit Leseschwäche

Reto M. Hilty*, Kaya Köklü**, Annette Kur***, Sylvie Nérisson****, Josef Drexl*****, Silke von Lewinski*****

A. Einleitende Bemerkungen

- 1 Am 28. Juni 2013 einigte sich die Staatengemeinschaft auf einer diplomatischen Konferenz der WIPO in Marrakesch auf einen Vertrag zur Einführung einer zwingenden urheberrechtlichen Schranke zugunsten von Blinden, Sehbehinderten und Menschen mit Leseschwäche.
- 2 Hintergrund für die Verhandlungen über diesen internationalen Vertrag war in erster Linie, dass nach Schätzungen von Blindenorganisationen den weltweit etwa 285 Millionen blinden und sehbehinderten Menschen¹ nur etwa 7 Prozent aller je erschienenen Bücher in einem barrierefreien Format zugänglich sind.² In Ent-

* Prof. Dr. jur., Direktor.

** Dr. jur., Referent.

*** Prof. Dr. jur., Referentin.

**** Dr. jur., Referentin.

***** Prof. Dr. jur., Direktor.

***** Dr. jur., Referentin.

¹ WHO Global Data on Visual Impairments 2010, abrufbar unter:
<http://www.who.int/blindness/GLOBALDATAFINALforweb.pdf?ua=1>.

² Presseerklärung der World Blind Union vom 20. April 2013, abrufbar unter:
<http://www.worldblindunion.org/english/news/pages/press-release-wipo-negotiations-treaty-for-blind-people.aspx>.

wicklungsländern sieht die Situation mit nur 1 Prozent sogar noch dramatischer aus.³ Angesichts dieser Zahlen war es den Blindenorganisationen und der Staatengemeinschaft ein dringendes Anliegen, diesen Büchernotstand für Blinde und Sehbehinderte dadurch zu lindern, dass zumindest das Urheberrecht als solches kein unüberwindbares Hindernis in der Herstellung und Verbreitung von barrierefreien Formaten mehr sein soll.

- 3 Deshalb einigte man sich nach langjährigen und zähen Verhandlungen auf einen Vertragstext, der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, eine urheberrechtliche Schranke zugunsten von Menschen einzuführen, denen es aufgrund ihrer Behinderung nicht möglich ist, gedruckte Texte zu lesen (Artikel 4). Um diesen Menschen einen barrierefreien Zugang zu urheberrechtlich geschützten Texten zu ermöglichen, sieht der Vertrag insbesondere eine Beschränkung der ausschließlichen Rechte auf Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Zugänglichmachung – auch über Landesgrenzen hinweg (Artikel 5) – vor. Um Märkte, in denen die Versorgung mit barrierefreier Literatur bereits funktioniert, allerdings nicht unnötig zu behindern, erlaubt der Vertrag die zwingende Schranke nur auf diejenigen Werke anzuwenden, die in dem jeweiligen Markt noch nicht zu angemessenen Bedingungen in einem barrierefreien Format erhältlich sind (Artikel 4 Absatz 4).
- 4 Alles in allem handelt es sich um einen wichtigen und sinnvollen Vertrag, der den weltweiten Büchernotstand für Blinde und Sehbehinderte tatsächlich lindern könnte.
- 5 Inzwischen haben Argentinien, Indien, Paraguay, El Salvador, Singapur, Uruguay, die Vereinigten Arabischen Emirate und Mali den Vertrag ratifiziert bzw. sind diesem beigetreten.⁴ Weitere werden zweifellos folgen, und es ist zu wün-

³ Presseerklärung der World Blind Union vom 20. April 2013, abrufbar unter: <http://www.worldblindunion.org/english/news/pages/press-release-wipo-negotiations-treaty-for-blind-people.aspx>.

⁴ <http://www.wipo.int/export/sites/www/treaties/en/documents/pdf/marrakesh.pdf>.

schen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten in absehbarer Zeit mit einer Ratifizierung und Umsetzung des Vertrages nachziehen.

- 6 Die gemeinsame Absichtserklärung der europäischen Interessenvertreter über den Zugang zu Werken für Menschen mit Lesebehinderung unterstützte schon 2010 Bestrebungen, die Zahl der in barrierefreien Formaten veröffentlichten Werke zu erhöhen und ihre Verbreitung in der gesamten Europäischen Union zu erleichtern.⁵ Dies war das erste Ergebnis des Dialogs zwischen den beteiligten Organisationen, der im Dezember 2009 gemäß einer Empfehlung der Mitteilung der Kommission zu Urheberrechten in der wissensbestimmten Wirtschaft (KOM(2009)532 endg.) eingerichtet wurde.
- 7 Der Vertrag von Marrakesch zielt ausdrücklich auf den grenzüberschreitenden Verkehr von Werkexemplaren in barrierefreien Formaten ab (vgl. Artikel 5), woraus sich aus EU-Sicht auch ein Binnenmarktbezug ergibt, der typischerweise in den Bereich der geteilten Zuständigkeit fällt (vgl. Artikel 4 Absatz 2 (a) AEUV).
- 8 Damit verfügt die Europäische Kommission jederzeit über die Möglichkeit, dem europäischen Gesetzgeber einen Rechtsakt zur Anpassung des europäischen Urheberrechts an die Anforderungen des Marrakesch-Vertrages vorzuschlagen.
- 9 Keine tragfähige Alternative wäre es, zunächst eine endgültige (womöglich Jahre andauernde) Klärung der Ratifizierungskompetenz innerhalb der EU abzuwarten. Selbst wenn die Ratifizierungskompetenz ausschließlich bei der EU läge, müsste die Umsetzung materiellen Rechts durch Konkretisierung von Vertrag und Richtlinie immer noch auf nationaler Ebene erfolgen.
- 10 Erst recht sollten die Anforderungen des Marrakesch-Vertrages berücksichtigt werden, falls der europäische Gesetzgeber im Zuge der Modernisierung des europäischen Urheberrechts demnächst die Schrankenregelungen der Richtlinie 2001/29/EG – insbes. einschließlich des Artikel 5 Absatz 3 lit. b) in Bezug auf die Nutzung zugunsten behinderter Personen – überarbeiten sollte. Umgekehrt besteht aber kein Anlass, dass sich der europäische Gesetzgeber durch eine u.U. sehr

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/copyright-infso/2010/20100914_mou_de.pdf.

komplexe Gesamtüberarbeitung des europäischen Urheberrechts von einer zügigen Umsetzung des Vertrages abhalten lassen sollte. Auch andere spezifischen Regelungsbereiche wurden in der Vergangenheit mit Recht vorgezogen, so die Richtlinie 2012/28/EU vom 25. Oktober 2012 über bestimmte zulässige Formen der Nutzung verwaister Werke.

- 11 Das Max-Planck-Institut empfiehlt daher der EU-Kommission, in absehbarer Zeit unter Berücksichtigung der Vorgaben von Artikel 5 Absatz 3 b) RL 2001/29/EG einen spezifischen Richtlinienvorschlag vorzulegen. Zweck dieses Positionspapiers ist es, die Eckpunkte für eine solche Richtlinie unter Berücksichtigung der Vorgaben des WIPO-Vertrages von Marrakesch zu skizzieren.

B. Vorgaben des WIPO-Vertrags von Marrakesch

- 12 Der WIPO-Vertrag von Marrakesch enthält neben konkreten Vorgaben an die Unterzeichnerstaaten in wichtigen Bereichen auch Möglichkeiten und Freiräume, die bei der Umsetzung eine gewisse Flexibilität gestatten. Im Einzelnen:

I. Kreis der Begünstigten

- 13 Die Definition des begünstigten Personenkreises gemäß Artikel 3 erfasst nicht nur Blinde und Sehbehinderte, sondern auch, unter genauer formulierten Bedingungen, Menschen mit Leseschwäche oder körperlicher Behinderung, die einen gedruckten Text nicht lesen können. Damit dürften unter anderen auch Legastheniker unter den Kreis der begünstigten Personen fallen.

II. Einrichtungen, die barrierefreie Versionen von Werken erstellen dürfen

- 14 Die in Artikel 2 (c) genannten Einrichtungen (sogenannte *authorized entities*) sind berechtigt, privilegierte Handlungen vorzunehmen. Zu diesen Einrichtungen zählen nicht nur staatliche Stellen oder anerkannte gemeinnützige Blindenorganisationen, sondern insbesondere auch mit öffentlichen Mitteln geförderte Bibliotheken (vgl. Fn. 2 des Vertrags).
- 15 Die berechtigten Einrichtungen müssen bei Vornahme der privilegierten Handlungen insbesondere sicherstellen, dass die barrierefreien Werkexemplare i.S. d. Artikel 2 b) des Vertrags ausschließlich dem begünstigten Personenkreis zugutekommen. Weiterhin soll möglichst verhindert werden, dass unautorisierte Kopien erstellt und genutzt werden. Zudem sind die berechtigten Einrichtungen verpflichtet, sorgfältig im Umgang mit den jeweiligen barrierefreien Werkexemplaren vorzugehen und unter Beachtung von Datenschutzvorgaben entsprechend Buch über deren Verbreitung zu führen (vgl. Artikel 2 (c) (i)-(iv), 4 Absatz 2 (a) und 5 Absatz 4 (a)).
- 16 Wie die Verbreitung unautorisierter Kopien in der Praxis konkret vermieden werden soll, gibt der Vertrag nicht vor.

III. Umfang der privilegierten Handlungen

- 17 Den berechtigten Einrichtungen soll gemäß Artikel 4 Absatz 1 (a) erlaubt werden, Nutzungshandlungen vorzunehmen, die erforderlich sind, um urheberrechtlich geschützte Werke Blinden und Sehbehinderten in Form von Exemplaren in einem barrierefreien Format zugänglich zu machen. Privilegiert sind damit Eingriffe in das ausschließliche Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der öffentlichen Zugänglichmachung.
- 18 Ob und inwieweit die privilegierten Handlungen auch einen Eingriff in das Recht zur Anfertigung von Übersetzungen erlauben, wurde bewusst offengelassen und

bleibt im Lichte der Revidierten Berner Übereinkunft dem nationalen Gesetzgeber überlassen (vgl. Fn. 4 des Vertrages).

IV. Möglichkeit der Einschränkung für kommerziell erhältliche Titel

19 Den Unterzeichnerstaaten bleibt es ausdrücklich erlaubt, die Anwendbarkeit der urheberrechtlichen Schrankenregelung nach Artikel 4 Absatz 1 (a) durch ein zusätzlich erforderliches Anwendungskriterium einzugrenzen. Es handelt sich hierbei um die Möglichkeit gemäß Artikel 4 Absatz 4, die Ausnahmeregelungen nur auf diejenigen Werke anzuwenden, die nicht bereits zu wirtschaftlich angemessenen Bedingungen in einem barrierefreien Format i.S. v. Artikel 2 (b) des Vertrags auf dem jeweiligen Markt erhältlich sind. Macht ein Unterzeichnerstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch, greifen die in Artikel 4 Absatz 1 (a) genannten Privilegierungen folglich nur dann, wenn das jeweilige Werk nicht in einem barrierefreien Format zu angemessenen Bedingungen auf dem Markt erhältlich ist.

V. Vorrang privilegierter Handlungen bei Kopierschutz

20 Artikel 7 sieht – wenn auch sprachlich etwas holprig – vor, dass technische Schutzmaßnahmen eines Rechteinhabers privilegierte Handlungen im Sinne des Vertrages nicht einschränken dürfen. Offen gelassen wird hingegen, wie die Nutzung rechtlicher Schutzschranken faktisch effizient gewährleistet werden kann. Damit ist die konkrete Ausgestaltung dieser Vorgabe den Unterzeichnerstaaten im Rahmen ihrer Umsetzung vorbehalten.

VI. Schranken zum Zweck der Aus- und Einfuhr von barrierefreien Formaten

21 Von erheblicher Bedeutung sind die Regelungen, die den Export und den Import von Werkexemplaren in einem barrierefreien Format gemäß Artikel 2 (b) des Vertrags erlauben (Artikel 5 und 6). Ein besonderes Anliegen der Blindenorganisatio-

nen war es, dass nicht nur die privilegierten Einrichtungen, sondern auch Personen individuell ein solches barrierefreies Werkexemplar über Ländergrenzen hinweg importieren dürfen – sofern sie unter den Kreis der Berechtigten (Artikel 3) fallen.

- 22 Dies ist vor dem Hintergrund bedeutsam, dass in vielen Staaten Blinde und Sehbehinderte nicht über Blindenvereinigungen oder staatliche Stellen organisiert sind. Von Beginn der Verhandlungen über den Vertrag war klar, dass auch diese Menschen von dem Repertoire internationaler Anbieter barrierefreier Werke exemplare i.S. d. Artikel 2 (b) des Vertrags (wie Bookshare.org oder Tiflolibros.com.ar) profitieren sollen.
- 23 Um einen weltweiten Zugang zu barrierefreien Werkeexemplaren i.S. d. Artikel 2 (b) des Vertrags zu ermöglichen und dabei gleichzeitig unnötige Kosten für die parallele Erstellung von solchen Werkexemplaren zu vermeiden, umfassen die im Vertrag vorgesehenen privilegierten Handlungen auch die Möglichkeit, solche barrierefreie Exemplare von urheberrechtlich geschützten Werken unter bestimmten Bedingungen zu exportieren und zu importieren.
- 24 Es besteht aber die Möglichkeit, das ausschließliche Recht des Urhebers, Importe zu erlauben, dann nicht zu beschränken, falls das Werk in dem besonderen barrierefreien Format zu angemessenen Bedingungen auf dem Heimatmarkt erhältlich ist (Fn. 10 des Vertrages). Was unter „angemessenen Bedingungen“ zu verstehen ist, wird freilich nicht definiert. Diese Konkretisierung wird zu Recht dem nationalen Gesetzgeber bzw. der jeweiligen Rechtsprechung überlassen.
- 25 Die Möglichkeit, den Import zu beschränken, gilt jedoch nicht für den Export von Werkexemplaren in einem barrierefreien Format i.S. d. Artikel 2 (b) des Vertrags; dies hat zur Folge, dass einer exportierenden Einrichtung keine Prüfungspflichten hinsichtlich der Frage auferlegt werden können, ob ein bestimmtes Werk im Ziel-land bereits zu angemessenen Bedingungen erhältlich ist. Solche Prüfungspflichten können hingegen im Importland bestehen, wenn dort von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde.

VII. Möglichkeit der Einführung einer Vergütungspflicht für Nutzungen

26 Den Unterzeichnerstaaten ist zudem freigestellt, eine Vergütungspflicht für privilegierte Nutzungshandlungen einzuführen (Artikel 4 Absatz 5, Artikel 6 i.V.m. Fn. 10). Die Ausgestaltung einer etwaigen Vergütung wird dabei den Staaten selbst überlassen.

C. Eckpunkte einer EU-Richtlinie *de lege ferenda*

I. Verfügbarkeit eines barrierefreien Werkexemplars zu angemessenen Bedingungen als Voraussetzung

27 Wie dargestellt erlaubt der Vertrag, die Anwendbarkeit der Regelungen zu den privilegierten Handlungen davon abhängig zu machen, dass das jeweilige Werk noch nicht in einem barrierefreien Format i.S. d. Artikel 2 (b) des Vertrags auf dem Markt zu angemessenen Bedingungen erhältlich ist (Ziffer 19). Von dieser Subsidiaritätsregel sollte die EU bei der Umsetzung Gebrauch machen. Dabei ist jedoch klarzustellen, dass “reasonable terms“ die Voraussetzung einschließt, dass das jeweilige Werk nicht innerhalb vernünftiger Frist nach Verfügbarkeit des Ausgangsformats in einem barrierefreien Format erhältlich ist. Zweck der Regelung ist es gerade, dem Rechteinhaber die Chance zu eröffnen, selbst den Markt für den Vertrieb des Werkes in einem barrierefreien Format zu bedienen.

28 Ist ein Werk in einem barrierefreien Format auf dem Markt zu angemessenen Bedingungen erhältlich, besteht kein Bedürfnis dafür, in diesen – offensichtlich funktionierenden – Markt durch die zwingende Anwendung einer Schrankenregelung einzugreifen. Dies dürfte allerdings von der Sprache abhängen. Ein gewinnbringendes Angebot von Werken in einem barrierefreien Format lässt sich für Weltsprachen wie Englisch oder Spanisch eher erwarten als für die vielen der seltener gesprochenen Sprachen in der EU.

- 29 Gerade für Werke kleinerer Sprachgruppen wird die Schrankenregelung hingegen von erheblicher Bedeutung sein, da zu vermuten ist, dass solche Werke noch seltener in barrierefreien Formaten erhältlich sind als Werke größerer Sprachgruppen. Mit anderen Worten verliert die Schrankenbestimmung mit einer Subsidiaritätsregel ihre Relevanz keineswegs.
- 30 Zwar geht mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit hinsichtlich der Bedingungen, zu denen ein Werkexemplar in dem Format nach Artikel 2 (b) des Vertrags auf dem Markt erhältlich sein muss, eine gewisse Rechtsunsicherheit einher. Es gibt jedoch durchaus Möglichkeiten, durch Vergleiche mit Marktpreisen anderer barrierefreier Werkexemplare einen „angemessenen“ Preis zu ermitteln. Im Übrigen wird es, wie bei vielen anderen unbestimmten Rechtsbegriffen, Aufgabe der Rechtsprechung sein, hier im Laufe der Zeit eine Präzisierung herbeizuführen.
- 31 Wichtig ist allerdings, dass durch einen solchen Anwendungsvorbehalt für die Schrankenregelung gegenüber den berechtigten Einrichtungen keine unüberwindbaren Hürden aufgebaut werden, die den Sinn der Schranke vereiteln.
- 32 Es muss deshalb gewährleistet sein, dass Informationen darüber, welches barrierefreie Werkexemplar zu welchen Bedingungen auf dem Markt erhältlich ist, in vollständiger und aktueller Weise erfasst und leicht zugänglich gemacht werden. Denkbar wäre es beispielsweise, dass die berechtigten Einrichtungen und die Rechteinhaber – in der Regel werden dies Verlage sein – sich gegenseitig informieren bzw. eine zentrale, nach Möglichkeit paneuropäische Datenbank einrichten, die alle wichtigen Informationen enthält. Dieser Grundsatz sollte in der Richtlinie festgeschrieben werden, wobei die Ausführung im Einzelnen den Mitgliedsstaaten überlassen bleiben sollte, soweit der Binnenmarkt dadurch nicht beeinträchtigt wird. In jedem Fall sollte gelten, dass die Beweislast dafür, dass der Markt funktioniert, in praktikabler Weise den Verlegern auferlegt wird, mit der Wirkung, dass im Zweifelsfall die Herstellung barrierefreier Formate erlaubt wäre.

II. Pflicht und Mechanismen zur Vergütung von Nutzungshandlungen

- 33 Dass der Vertrag keine zwingende Vergütungspflicht vorsieht, liegt an der Zielsetzung einer möglichst weltweiten Wirkung. Auf europäischer Ebene dürfte die Vergütungsfreiheit aber vor allem in jenen Staaten auf den Widerstand der Rechteinhaber stoßen, die bisher überhaupt keine Schranke in diesem Bereich vorsehen oder – wie Deutschland – jedenfalls eine Vergütungspflicht kennen. Zwar schreibt der heutige Artikel 5 Absatz 3 lit. b) der RL 2009/21 jene Mitgliedstaaten, die von der Schranke Gebrauch machen, keine Vergütungspflicht vor. Für eine Vergütungspflicht in der EU spricht gleichwohl die ansonsten drohende Abkehr von einer bereits bestehenden Rechtslage in vielen Staaten. Zu beachten ist auch, dass die Sozialsysteme Sehbehinderten in den meisten EU-Staaten einen angemessenen Lebensstandard erlauben, weswegen es schwierig nachzuvollziehen wäre, wenn jene, denen der Werkkonsum ermöglicht werden soll, nicht ihrerseits einen gewissen Beitrag zu diesem leisten würden. Wichtig ist aber jedenfalls, für die ganze EU eine einheitliche Entscheidung zu treffen.
- 34 Als Mechanismus für eine Vergütungspflicht wäre es an sich denkbar, auf die in den Mitgliedstaaten vorhandenen Strukturen der kollektiven Rechtewahrnehmung zurückzugreifen. Fraglich ist allerdings, ob die damit notwendigerweise verbundenen Pauschalierungen und Systemkosten nicht vermeidbar sind. Unvermeidbar erscheinen solche Nebeneffekte zwar bei Konstellationen, in denen Massennutzungen autorisiert werden sollen, bei denen eine individuelle Rechtklärung zu aufwendig wäre.
- 35 Namentlich dann, wenn die Regelung nur subsidiär zur Anwendung kommt (Ziffer 27 ff.), dürfte es jedoch um eine überschaubare Zahl von Fällen gehen. In jedem Mitgliedstaat wird sich lediglich eine begrenzte Zahl von Einrichtungen (*authorized entities*, Ziffer 14) um entsprechende Autorisierungen bemühen; ihnen werden primär inländische Rechteinhaber – hauptsächlich Verleger – gegenüber stehen, die von vornherein bekannt sein müssen, weil es um konkret be-

stimmte Werke geht, von denen barrierefreie Werkexemplare zugänglich gemacht werden sollen.

- 36 Unter diesen Umständen drängt es sich auf, so wenig wie möglich in die Rechte der Verleger bzw. in den Markt einzugreifen. Dies kann dadurch erreicht werden, dass dort, wo die Voraussetzungen gegeben sind, zulasten der Rechteinhaber zwar im Sinne einer Zwangslizenz die negative Vertragsfreiheit aufgehoben wird; sie sind also von Gesetzes wegen unter den genannten Voraussetzungen zu verpflichten, den um Autorisierung nachsuchenden Einrichtungen zu angemessenen Bedingungen entsprechende Lizenzen zu erteilen. Es kann den Parteien im Grundsatz aber überlassen bleiben, die angemessene Vergütung auszuhandeln.
- 37 Für jene Fälle, in denen es nicht zu einer Einigung kommt, ist vom nationalen Recht ein Verfahren bzw. eine Instanz vorzusehen, die die angemessene Vergütung verbindlich festlegen kann. Daraus wird sich in absehbarer Zeit eine Fallpraxis entwickeln, an der sich künftige Parteien orientieren können. Ein solches Verfahren ist im Ergebnis nicht komplizierter als die Festlegung strittiger Tarife bei der kollektiven Rechtswahrnehmung.

III. Umgang mit technischen Schutzmaßnahmen

- 38 Gemäß Artikel 7 gibt der Vertrag, wie dargelegt (Ziffer 20), vor, dass die Ausübung privilegierter Handlungen nicht durch technische Schutzmaßnahmen behindert werden darf. Es gibt im Grunde zwei Möglichkeiten, dieser Vorgabe nachzukommen: Entweder wird den berechtigten Einrichtungen das Recht eingeräumt, einen etwaigen Kopierschutz zu umgehen („*right to hack*“) oder es wird ihnen ein Anspruch auf Herausgabe einer barrierefreien Version des Werkes gegenüber dem Rechteinhaber zugestanden (*Anspruchslösung*)⁶.
- 39 Das Gewähren eines Rechts, einen etwaigen Kopierschutz aktiv zu umgehen, erscheint auf den ersten Blick zwar als effiziente Möglichkeit, die privilegierten

⁶ Eingeführt beispielsweise von Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien.

Handlungen aus dem Vertrag auch gegen den Willen des Rechteinhabers auszuüben. Berechtigte Einrichtungen könnten mit einem solchen Recht Werkexemplare in barrierefreien Formaten erstellen und vertreiben sowie diese öffentlich zugänglich machen, ohne dass die Rechteinhaber zuvor um eine barrierefreie Version des jeweiligen Werkes gebeten werden müssen.

- 40 Zumindest für die EU bestünden gegen eine solche Lösung aber rechtsstaatliche Bedenken. Nachdem technische Schutzmaßnahmen durch Artikel 6 RL 2001/29/EG geschützt sind, dem Rechteinhaber aber gesetzliche Verpflichtungen auferlegt werden (Absatz 4), muss ihm auch die Möglichkeit erhalten werden, diesen Verpflichtungen nachzukommen. Darüber hinaus kollidierte ein „*right to hack*“ mit dem Ansatz, entsprechende Nutzungshandlungen einer Vergütungspflicht zu unterwerfen (Ziffer 33 ff.).
- 41 Ein „*right to hack*“ drohte aber auch aus praktischer Sicht leerzulaufen, weil die berechtigten Einrichtungen in der Regel nicht über die Kompetenzen verfügen dürften, einen Kopierschutz für die Erstellung von Werkexemplaren in barrierefreien Formaten zu umgehen. Diese Kompetenz müsste vielmehr eingekauft werden, was unnötige Kosten verursachen würde.
- 42 Zur Umsetzung von Artikel 7 des Vertrages auf Artikel 6 RL 2001/29/EG zurückzugreifen, ist dann allerdings von vornherein nicht erforderlich, wenn, wie hier vorgeschlagen (Ziffer 36), ein Zwangslizenzmodell etabliert wird. Denn wird der Rechteinhaber zur Lizenzierung verpflichtet, lässt sich die Pflichterfüllung spezifizieren, insbesondere dahingehend, dass nicht technische Schutzmaßnahmen die zu gestattenden Nutzungshandlungen erschweren oder gar verhindern dürfen.

IV. Aufsicht über und Transparenz von berechtigten Einrichtungen

- 43 Die zu den privilegierten Handlungen berechtigten Einrichtungen (Ziffer 14) spielen eine entscheidende Rolle. Sind sie die unmittelbar Begünstigten, wenn ein Rechtsinhaber gestützt auf eine gesetzliche Anordnung gegen seinen Willen Li-

zenzen zu gewähren hat, so muss der Staat dem Rechteinhaber gegenüber eine gewisse Verantwortung dafür übernehmen, dass kein Missbrauch stattfindet, insbesondere solche Einrichtungen den Anforderungen des WIPO-Vertrags von Marrakesch genügen.

- 44 Im Kern geht es insbesondere darum, wie solche Einrichtungen gegebenenfalls zertifiziert und beaufsichtigt werden. Hierfür sind unterschiedliche Modelle denkbar. Namentlich könnte eine EU-weite, einheitliche Regelung vorgesehen werden, oder es könnten den Mitgliedstaaten mehr oder weniger weitreichende Kompetenzen belassen bleiben.
- 45 Tatsächlich existieren in gewissen Mitgliedstaaten schon vergleichbare Systeme, die durchaus zu funktionieren scheinen. Etwa in Frankreich werden Anträge auf Zulassung als berechtigte Einrichtung zunächst von einer Kommission geprüft, die das Prüfungsergebnis zwei zuständigen Ministerien zur Genehmigung vorlegt. Eine einmal zugelassene Einrichtung muss sodann laufend selbst prüfen, ob sie gemäß den gesetzlichen Vorgaben arbeitet und der Kommission darüber jährlich berichten. Die genannte Kommission ist paritätisch aus Vertretern der Sehbehinderten und Rechtsinhaber zusammengesetzt, ergänzt durch eine Vertretung der französischen Nationalbibliothek.⁷ Entsprechende aus den betroffenen Parteien zusammengesetzte Gremien könnten auch in anderen Mitgliedstaaten eingerichtet und dort auch für Fälle von Beschwerden (oder auf solche beschränkt) eingesetzt werden.
- 46 Beim aktuellen Stand der Integration des Urheberrechts drängt es sich vor dem Hintergrund solcher bereits existierenden Systeme eher auf, auf EU-Ebene einen Rechtsrahmen zu schaffen, dessen konkrete Umsetzung ins nationale Recht in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt. Dafür sprechen nicht nur das Subsidiaritätsprinzip, sondern auch gewisse nationale oder (vor allem sprach-) regionale Besonderheiten der betroffenen Märkte.

⁷ Siehe: <http://www.exception.handicap.culture.gouv.fr/commission.html>

- 47 Entscheidend für diesen EU-rechtlichen Rechtsrahmen wird allerdings sein, dass grenzüberschreitende Aktivitäten der berechtigten Einrichtungen nicht behindert werden (Ziffer 7 und 21 ff.). Sollte ein Staat also eine Erlaubnispflicht einführen, dürfte daraus für eine berechnigte Einrichtung aus einem anderen Mitgliedstaat keine Marktzutrittsbarriere entstehen. Dies setzt voraus, dass eine Genehmigung oder Zertifizierung gestützt auf die Prüfung der Voraussetzungen gemäß WIPO-Vertrag von Marrakesch (bzw. gemäß dem die betreffenden EU-Vorgaben umsetzenden nationalen Recht) durch die nationale Behörde eines Mitgliedstaates in den anderen Mitgliedstaaten anerkannt wird. Dies schließt auf der anderen Seite nicht aus, dass die vom nationalen Recht vorgesehenen Aufsichtskompetenzen sich dann auch auf alle im betreffenden (anderen) Mitgliedstaat tätigen Einrichtungen erstrecken.
- 48 Gleichzeitig erfordert die Binnenmarktzielsetzung ein hohes Maß an Transparenz; das dürfte Registersysteme erforderlich machen, die auch in anderen Mitgliedstaaten einfach (ev. online) zugänglich und untereinander koordiniert sein müssen. Denn Sehbehinderte müssen ungeachtet ihres Aufenthaltsortes wissen, an welche Stellen sie sich wenden können, um ein bestimmtes Buch zu erhalten, während Rechteinhaber wissen müssen, welche Einrichtungen berechnigt sind, ihre Werke an Sehbehinderte zu vertreiben – dies nicht zuletzt, um Unregelmäßigkeiten zu vermeiden.
- 49 Die Einrichtung eines Registers wird nicht nur in Artikel 9 des WIPO-Vertrags von Marrakesch vorgesehen, sondern auch im Memorandum of Understanding der europäischen Interessenvertreter (Ziffer 6, Fn. 5, dort S. 3 oben). Vorgenommen werden sollte die Registrierung, sobald das Vorliegen der Voraussetzungen gemäß Artikel 2 (c) und (d)⁸ des Vertrags nach Maßgabe des EU-Rechtsrahmens bzw. dessen Umsetzung ins nationale Recht erstellt ist. Bezüglich der formellen Erfordernisse an eine solche Registrierung wird dabei zu beachten sein, dass sich die Verhältnisse rasch ändern können, eine Einrichtung den Anforderungen des

⁸ In der bereinigten Fassung Artikel 2 (c).

WIPO-Vertrags von Marrakesch unter Umständen also nicht auf Dauer genügen wird. In solchen Fällen sollte eine Lösung im Interesse der Rechtssicherheit aller Beteiligten zügig und ohne zu hohe Hürden möglich sein.

D. Fazit

- 50 Im Ergebnis lässt sich zusammenfassend feststellen, dass ein zeitnahe Erlass einer Richtlinie über eine zwingende urheberrechtliche Schranke zugunsten von Blinden, Sehbehinderten und Menschen mit Leseschwäche keineswegs mit unüberwindbaren Hürden verbunden ist.
- 51 Inhaltlich liegen die Eckpunkte für eine Umsetzung des WIPO-Vertrags von Marrakesch bereits heute weitgehend auf der Hand. Erleichternd dürfte hinzukommen, dass soweit ersichtlich alle Mitgliedsstaaten der EU bereits urheberrechtliche Ausnahmeregelungen zugunsten von Blinden und Sehbehinderte haben, die – wenn überhaupt – in vielen Fällen nur geringfügig an die Vorgaben einer etwaigen Richtlinie angepasst werden müssten.
- 52 Ein Abwarten bis zur endgültigen Klärung der Kompetenzfrage für die Ratifizierung des Vertrages ist jedenfalls nicht angezeigt, da – wie oben dargelegt – eine Umsetzung ohnehin wieder auf nationaler Ebene erfolgen muss. Damit können eine Richtlinie und deren Umsetzung ins nationale Recht auch bereits parallel zur Klärung der noch offenen Kompetenzfragen vorangetrieben werden.