

Prof. Dr. Katharina de la Durantaye, LL.M. (Yale)

Stellungnahme in Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen zu den Gesetzentwürfen der Landesregierung (Drucksache 16/179) und der Fraktion der CDU (Drucksache 16/1274)

Zusammenfassung

Das Anliegen des Gesetzentwurfs 16/179 ist begrüßenswert. Allerdings sind bei weitem noch nicht alle Rechtsfragen geklärt. Problematisch sind insbesondere folgende Punkte:

1. Es müssen **eindeutige Kriterien** geschaffen werden, **welche Werke** der Ablieferungspflicht unterliegen. Bei den Ausnahmen vom Sammelauftrag gem. § 5 des Entwurfes 16/179 sollte **zwischen Ausnahmen für körperliche und solchen für unkörperliche Medienwerke unterschieden** werden. Die Kriterien der Auflagenhöhe, der Länge des Werkes und der inhaltlich unveränderten Neuauflage (§ 5 I Nr. 4-6) sind für Netzpublikationen nicht geeignet. Auch die Ausnahme für Hochschulschriften (§ 5 I Nr. 7) sollte allenfalls auf Druckwerke beschränkt werden. Bei Netzpublikationen ist eine Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Auftritten, die § 5 I Nr. 2 voraussetzt, regelmäßig nicht oder nur schwer möglich. Die Ausnahme für Spiele (§ 5 I Nr. 14) sollte überdacht werden.
2. Bei unkörperlichen Medienwerken **verpflichtet** der Gesetzentwurf unter Umständen sowohl den Urheber als auch den Betreiber der Webseite, auf der das Werk erschienen ist, zur Abgabe des Werkes. Hier sollte klargestellt werden, dass das **Werk insgesamt nur einmal abgeliefert** werden muss.
3. Hinsichtlich der **Rechtseinräumung** von elektronischen und unkörperlichen Medienwerken ist zu bedenken, dass der zur Abgabe **Verpflichtete** unter Umständen **nicht über die Rechte verfügt**, die er der Bibliothek gem. § 4 V einräumen muss, bzw. nicht befugt ist, der Bibliothek die erforderlichen Rechte einzuräumen, damit diese die Werke sammeln und archivieren kann. Verpflichtet ist gem. § 3 III 3 derjenige, der das Recht zur öffentlichen Zugänglichmachung hat. Diese Person ist nicht unbedingt identisch mit derjenigen, die über das Recht zur Vervielfältigung verfügt. Genau dieses Recht benötigt die Bibliothek aber, um das Werk archivieren und den Nutzern zur Verfügung stellen zu können. Zudem sollte den Bibliotheken bei der Abgabe von Netzpublikationen eine gewisse **Mitwirkungspflicht** auferlegt werden, die jener der Deutschen Nationalbibliothek nachempfunden werden könnte.
4. Der Entwurf sieht vor, dass sich der **Zugang** nach **allgemeinen urheberrechtlichen Regeln** richten soll. Damit können die Pflichtexemplarsbibliotheken ihrem Auftrag, die Bürger mit Zugang zu Informationen zu versorgen, nicht gerecht werden. Das Urheberrecht privilegiert nämlich nur den Zugang zu Werken zur Forschung und für private Studien (§ 52b UrhG). Bürger verfügen über das verfassungsrechtlich verbürgte Recht auf Information aber auch, wenn sie andere als die in § 52b UrhG genannten Ziele verfolgen, beispielsweise solche kommerzieller Art. Das Gesetz sollte daher vorsehen, dass die Abgabeverpflichteten den Bibliotheken das **Recht zur Zugänglichmachung in ihren Räumen** einräumen.
5. Das Pflichtexemplarrecht sollte als Teil eines **Bibliotheksgesetzes** geregelt werden. Dort können auch **andere bibliotheksrechtliche Fragen** normiert werden, die dringend einer Regelung bedürfen. Insbesondere sollten die drei Landesbibliotheken, die als Hochschulbibliotheken der Hochschulselbstverwaltung unterliegen, hinsichtlich ihrer Aufgaben als Landesbibliothek der **Aufsicht und Weisung des Landes unterstellt** werden. Erwogen werden sollte die Schaffung einer **zentralen Landesbibliothek**.
6. Um sicherzustellen, dass die Sammlung des nordrhein-westfälischen Schrifttums lückenlos gewährleistet ist, sollte das Ende 2011 ausgelaufene **Pflichtexemplargesetz übergangsweise wieder in Kraft** gesetzt werden, wie es der Gesetzentwurf 16/1274 vorsieht. Die Abgabepflicht sollte auch rückwirkend wieder aufleben. Um den politischen Druck aufrecht zu erhalten und sicherzustellen, dass auch unkörperliche Medienwerke möglichst bald der Ablieferungspflicht unterstellt werden, sollte die **Geltung des Gesetzes** jedoch **befristet** werden.

Einleitung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucks. 16/179) verfolgt zwei Ziele. Zum einen soll das Pflichtexemplarrecht in NRW wieder auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden, nachdem das Pflichtexemplargesetz von 1993 zum Ende des Jahres 2011 ausgelaufen ist. Zugleich soll der Sammel- und Bewahrungsauftrag der Universitäts- und Landesbibliotheken auf unkörperliche Medienwerke erweitert werden.

Beide Anliegen sind unbedingt begrüßenswert. Der vorliegende Entwurf lässt jedoch einige wichtige Rechtsfragen unberücksichtigt; für andere sieht er keine sachgerechten Lösungen vor. Wie die Landesregierung in ihrer Begründung zutreffend ausführt, weisen unkörperliche Medienwerke zwar inhaltlich keine andere Qualität auf als Medienwerke in körperlicher Form (S. 11). In rechtlicher Hinsicht bestehen hingegen große Unterschiede (darauf weist auch die Landesregierung in ihrer Begründung hin, S. 11). Bibliotheken können unkörperliche und elektronische Medienwerke – anders als Druckwerke – nur dann sammeln, bewahren und zugänglich machen, wenn sie die Werke vervielfältigen dürfen. Dieser Tatsache trägt der Gesetzentwurf der Landesregierung nicht hinreichend Rechnung. Auch die gesetzlich normierten Ausnahmen von der Ablieferungspflicht berücksichtigen die Besonderheiten von unkörperlichen Medienwerken nicht in dem gebotenen Maße.

Das Pflichtexemplarrecht sollte zusammen mit grundlegenden bibliotheksrechtlichen Fragestellungen in einem Bibliotheksgesetz geregelt werden. Mit der Arbeit an einem solchen Gesetz sollte umgehend begonnen werden, damit auch unkörperliche Medienwerke möglichst bald vom Pflichtexemplarrecht erfasst werden. Zugleich muss sichergestellt sein, dass Verleger schnellstmöglich wieder zur Abgabe verpflichtet werden. Daher sollte der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU (Drucks. 16/1274) verabschiedet werden. Überlegt werden sollte allerdings, die Geltung des Gesetzes zu befristen, um so den Druck aufrechtzuerhalten, dass die bereits begonnenen Arbeiten fortgeführt werden.

1. Die erfassten Werke

Im Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucks. 16/179) fehlen eindeutige Kriterien, welche unkörperlichen Medienwerke (insbesondere Netzpublikationen) von der Abgabepflicht erfasst werden sollen. Solche Kriterien sind wichtig für die Abgabeverpflichteten. Sie sind auch für Bibliotheken essentiell, weil diese ansonsten unüberschaubare Datenmengen speichern und katalogisieren müssten.

Vom Sammelauftrag sind gem. § 5 des Entwurfs gewisse Medienwerke ausgenommen, bei denen die Vermutung besteht, dass sie für die Bewahrung kulturellen Erbes von geringer Bedeutung sind. Einige der im Gesetzentwurf genannten Ausnahmen von der Ablieferungspflicht sind jedoch für unkörperliche Medienwerke nur bedingt geeignet. Das ist bedauerlich, zumal mit der Neufassung und Ausweitung des Ausnahmekatalogs in § 5 I gerade auch der Einbeziehung von Netzpublikationen Rechnung getragen werden sollte (siehe Begründung, S. 14). Sinnvollerweise sollte explizit unterschieden werden zwischen Ausnahmen, die für körperliche Medienwerke gelten, und solchen für unkörperliche Medienwerke. Diese Unterscheidung findet sich auch in der Verordnung für die Pflichtablieferung von Medienwerken an die Deutsche Nationalbibliothek. §§ 4, 9 dieser Verordnung haben der Landesregierung bei Abfassung des § 5 ohnehin Pate gestanden (siehe Begründung, S. 14).

a) Private Nutzung, § 5 I Nr. 2

§ 5 I Nr. 2 des Entwurfs statuiert eine Ausnahme für „Medienwerke, die ausschließlich privaten Zwecken dienen oder die ausschließlich einem privaten Kreis von Nutzern zugänglich gemacht werden.“ Bei Netzpublikationen ist eine Abgrenzung zwischen „privaten“ und „öffentlichen“ Auftritten nicht ohne weiteres möglich. Insbesondere ist fraglich, welche Fälle von

dem zweiten Halbsatz der Ausnahme erfasst werden sollen (der § 9 Nr. 9 PflAV stark ähnelt, während der erste Halbsatz § 9 Nr. 1 a.E. PflAV nachempfunden ist). Gedacht war dabei offensichtlich nicht an betriebsinterne Netze oder Ähnliches, denn die in solchen Intranets veröffentlichten Publikationen sind bereits gem. § 1 I 1 des Entwurfs von der Ablieferungspflicht ausgenommen. Dem Gesetz sollen nur solche unkörperlichen Medienwerke unterfallen, die in *öffentlichen* Netzen dargestellt werden.

b) Auflagenhöhe, § 5 I Nr. 4

„Medienwerke, die in einer geringeren Auflage als zehn Exemplare erscheinen, ausgenommen Medienwerke, die einzeln auf Anforderung verlegt werden,“ werden gem. § 5 I Nr. 4 (der § 4 I Nr. 3 Pflichtexemplargesetz a.F. entspricht) nicht von der Ablieferungspflicht erfasst. Für körperliche Werke ist dieses Kriterium sinnvoll. Auf Netzpublikationen, die das Gesetz gem. § 1 I 2 des Entwurfs ebenfalls erfassen möchte, lässt sich das Kriterium jedoch nicht übertragen, da von diesen keine „Exemplare erscheinen.“ Statt auf die Auflagenhöhe könnte hier auf die Anzahl an Aufrufen abgestellt werden.

c) Länge des Werkes, § 5 I Nr. 5

Daneben sieht § 5 I Nr. 5 eine neue Ausnahme für „Medienwerke mit bis zu vier Druckseiten Umfang, ausgenommen kartographische Werke und Musikalien“ vor. Zur Eingrenzung von digitalen Ablieferungsobjekten eignet sich dieses Kriterium ebenfalls nicht. Gleichwohl ist eine *de minimis*-Regel im Grundsatz auch für Netzpublikationen sinnvoll. Sie müsste allerdings an andere Kriterien anknüpfen. So könnten beispielsweise Publikationen, die eine gewisse Anzahl an Zeichen unterschreiten, von der Abgabepflicht ausgenommen werden.

d) Neuauflagen, § 5 I Nr. 6

Inhaltlich unveränderte Neuauflagen und Nachdrucke sind gem. § 5 I Nr. 6 von der Abgabepflicht ausgenommen. Diese Begriffe sind für Netzpublikationen unpassend. Die PflAV nimmt darum „inhaltlich unveränderte Spiegelungen von Netzpublikationen“ von der Abgabepflicht aus, soweit die ursprüngliche Veröffentlichung abgeliefert wurde (§ 9 Nr. 6 PflAV). Es wäre sinnvoll, § 5 I Nr. 6 um eine ähnliche Formulierung zu ergänzen.

e) Hochschulprüfungsarbeiten, § 5 I Nr. 7

Auch „Dissertationen und andere Hochschulprüfungsarbeiten, sofern sie nicht im Buchhandel erscheinen,“ müssen gem. § 5 I Nr. 7 nicht abgeliefert werden. Im bundesweiten Vergleich ist diese Regelung die Ausnahme. Dr. Steinhauer führt in seinem Gutachten die historischen Gründe für die Regelung auf (S. 11-12).

Im Hinblick auf Dissertationen, die in körperlicher Form erschienen sind, ist die Ausnahmenvorschrift bereits nicht unproblematisch. Bei unkörperlichen Dissertationen und anderen Hochschulschriften ist eine Unterscheidung zwischen Werken, die im Buchhandel erschienen sind, und solche, die außerhalb des Buchhandels veröffentlicht wurden, jedoch unangemessen. Doktorarbeiten und andere Hochschulschriften werden zunehmend online und auf Hochschulservern veröffentlicht.

Dies hat zwei Vorteile: Erstens lassen sich Arbeiten dadurch schneller einer breiten Öffentlichkeit zugänglich machen als durch eine Veröffentlichung im Buchhandel. Gerade bei aktuellen Themen kann es wichtig sein, seine Forschungserkenntnisse unmittelbar nach Abschluss der Arbeit der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen. Bei Promotionen, die mit öffentlichen Mitteln gefördert wurden und die also möglicherweise von besonderem wissenschaftlichem Wert sind, wird derzeit sogar eine grundsätzliche Pflicht zur *open access*-Veröffentlichung diskutiert. Der zweite Vorteil ist finanzieller Art. Wer seine Dissertation auf einem Universitätsserver veröffentlicht,

kann dadurch die (beachtlichen) Druckkostenzuschüsse, die wissenschaftliche Verlage für ihre Arbeit regelmäßig verlangen, umgehen (so auch Prof. Dr. Thomas Sternberg, Apr 16/52, S. 14).

Wurde dem gesetzlichen Sammelauftrag bereits bei in körperlicher Form erschienenen Dissertationen nicht umfassend Rechnung getragen, drohen jetzt noch umfangreichere Lücken zu entstehen. Eine Rechtfertigung dafür ist nicht ersichtlich. Die Ausnahmegvorschrift erscheint daher nicht sachgerecht.

f) Spiele, § 5 I Nr. 14

Der Gesetzentwurf nimmt sämtliche Spiele von der Ablieferungspflicht aus (§ 5 I Nr. 14) und schafft damit einen neuen Ausnahmetatbestand, den das Pflichtexemplargesetz von 1993 nicht vorgesehen hatte. Lern- und andere Spiele können allerdings sehr wohl für die Bewahrung des kulturellen Erbes von Interesse sein. Es wäre darum sinnvoll, die Ausnahme einzuschränken. Als Vorbild könnte wiederum die PflAV dienen. § 4 Nr. 14 PflAV nimmt nur solche Spiele von der Abgabepflicht aus, bei denen „Spielcharakter und -zweck im Vordergrund stehen.“

2. Die Verpflichteten

Bei unkörperlichen Medienwerken ist bereits unklar, wer zur Ablieferung verpflichtet ist. Nach § 1 I trifft die Ablieferungspflicht den Verleger. Für körperliche Medienwerke ermöglicht diese Regelung eine eindeutige Bestimmung des Ablieferungspflichtigen. Bei einer Netzpublikation gibt es hingegen oftmals keinen Verleger im klassischen Sinne. Autoren können ihre Texte auf einer eigenen oder einer fremden Internetseite veröffentlichen oder einem Dritten das Recht zur Veröffentlichung im Internet einräumen. Gem. § 3 III 3 gilt bei unkörperlichen Medienwerken darum als „Verleger, wer das Recht zur öffentlichen Zugänglichmachung besitzt.“ Dies kann der Inhaber der Webseite, daneben und zusätzlich aber auch der Urheber des betreffenden Medienwerkes sein. Nach dem Wortlaut des Gesetzes sind also unter Umständen beide zur Ablieferung verpflichtet. Wenn dies gewollt ist, sollte ein Passus in das Gesetz aufgenommen werden, dass die Ablieferungspflicht als erfüllt gilt, wenn einer der Verpflichteten seiner Pflicht nachgekommen ist.

3. Die Ablieferung und die anschließende Archivierung

Sowohl hinsichtlich der Ablieferung als auch hinsichtlich der anschließenden Archivierung der Werke bestehen grundsätzliche Unterschiede zwischen Druckwerken und Medienwerken in elektronischer bzw. unkörperlicher Form. Bei Druckwerken ist die Ablieferung durch den Verleger an die Bibliotheken rechtlich unproblematisch. Der Verleger besitzt die erforderlichen Rechte zur Herstellung des Druckwerks, also zur Vervielfältigung, und ist Eigentümer des betreffenden Werkexemplars. Mit der Ablieferung erhalten die Bibliotheken das Eigentum an dem jeweiligen Pflichtexemplar. Sie können es in ihren Bestand aufnehmen, verleihen etc. Bei Werken in elektronischer Form ist die Rechtslage grundlegend anders. Hier existiert kein Werkexemplar, das übergeben werden kann. Stattdessen wird das Werk in elektronischer Form übermittelt und auf einem Speichermedium festgehalten. Diese Speicherung stellt eine urheberrechtlich relevante Vervielfältigung dar.

Auch die Bewahrung von unkörperlichen und elektronischen Medienwerken wirft urheberrechtliche Probleme auf. Elektronische Datenträger haben eine wesentlich kürzere Lebensdauer als gedruckte Materialien. Die Daten müssen darum regelmäßig auf neue Träger übertragen werden, um ihren Inhalt zu erhalten. Jede neue Übertragung stellt eine Vervielfältigung und bei etwaigen Änderungen in der Speicherstruktur auch eine urheberrechtlich relevante Umgestaltung des Werkes dar.

Das geltende Urheberrecht verfügt mit § 53 II S. 1 Nr. 2, S. 2 Nr. 3 UrhG zwar über eine gesetzliche Schranke zur Aufnahme eines Werkes in ein Archiv. Diese kann die für die Bestandserhaltung notwendigen Maßnahmen jedoch nicht legitimieren. Ihr Anwendungsbereich ist so eng, dass sie nur einen Bruchteil der für eine umfassende Langzeitarchivierung erforderlichen Maßnahmen erfasst. Zum einen privilegiert sie lediglich die Vervielfältigung und nicht etwaige, im Rahmen der Speichervorgänge notwendige, Umgestaltungen. Zum anderen muss die Vervielfältigung für ein eigenes Archiv erfolgen. Der Aufbau eines Archivs zur Benutzung durch Dritte ist hingegen nicht gestattet. Gerade dies ist jedoch Zweck des Aufbaus einer Pflichtexemplarbibliothek. Wiederum muss also das Pflichtexemplarrecht eine Einräumung der notwendigen Nutzungsrechte vorsehen.

§ 4 V des Entwurfs bestimmt daher, dass der Ablieferungspflichtige der Bibliothek mit der Ablieferung eines Medienwerkes auf einem elektronischen Datenträger oder eines Medienwerkes in unkörperlicher Form das Recht einräumt, „das Werk zu speichern, zu vervielfältigen und zu verändern oder diese Handlungen in ihrem Auftrag vornehmen zu lassen, soweit dies notwendig ist, um das Medienwerk in die Sammlung aufnehmen, erschließen und für die Benutzung bereitstellen zu können sowie seine Erhaltung und Benutzbarkeit dauerhaft zu sichern.“

Die Regelung ist grundsätzlich begrüßenswert. Zu Problemen kann sie aber führen, wenn derjenige, welcher das Recht zur öffentlichen Zugänglichmachung besitzt und damit gem. § 3 III 3 als Verleger gilt, nicht der Urheber selbst ist, etwa weil der Betreiber einer Webseite, nicht aber der Urheber des darauf veröffentlichten Werkes, seinen Wohnsitz in NRW hat. Dann hat er unter Umständen ausschließlich das Recht zur öffentlichen Zugänglichmachung, nicht aber das Recht zur Vervielfältigung und erst recht nicht die Befugnis, Dritten abgeleitete Nutzungsrechte einzuräumen. Der Ablieferungspflichtige ist in einem solchen Fall rechtlich gar nicht in der Lage, der Bibliothek ein (einfaches) Nutzungsrecht zu verschaffen, so dass von ihm etwas Unmögliches verlangt würde. Es sollte daher erwogen werden, die Pflicht zur Rechtseinräumung auch gegen den Urheber zu richten. Dies wirft jedoch eine kompetenzrechtliche Frage auf: Wird die Ablieferungspflicht auf Urheber ausgeweitet, ohne zugleich eine Begrenzung anhand des Wohnsitzes vorzunehmen, kann es unter Umständen zu einer Überschreitung der territorialen Regelungskompetenz des Landes NRW kommen.

Schließlich erscheint es sinnvoll, den Bibliotheken eine Mitwirkungspflicht bei der Ablieferung von unkörperlichen Medienwerken aufzuerlegen. Als Modell könnte wiederum die für die Deutsche Nationalbibliothek geltende Regelung gelten. Gem. § 16 S. 2 DNBG i.V.m. § 7 I 2 PflAV können die zur Abgabe von Medienwerken in unkörperlicher Form Verpflichteten mit der Bibliothek vereinbaren, dass sie Netzpublikationen zur Abholung bereitstellen. Eine Bereitstellung könnte beispielsweise erfolgen, indem der Abgabeverpflichtete mit der Bibliothek vereinbart, dass diese den *RSS-Feed* des Abgabeverpflichteten abonniert. Dann würde die Bibliothek automatisch über jede neue Publikation auf der Webseite des Verpflichteten informiert werden und könnte diese herunterladen. Ein derart automatisiertes Verfahren wäre für beide Seiten wesentlich effektiver als individuelle Transaktionen.

4. Der Zugang

Der Gesetzentwurf versieht Bibliotheken nicht mit den Rechten, die sie benötigen, um alle Pflichtexemplare der Öffentlichkeit zugänglich machen zu können. § 4 V sieht zwar eine Rechtseinräumung in Bezug auf das Vervielfältigungsrecht zur Bereitstellung, möglicherweise aber nicht in Bezug auf die spätere Nutzung vor. Entsprechend der Gesetzesbegründung soll sich das Recht zur Benutzung nach dem geltenden Urheberrecht richten (S. 13). Der Bibliothek wird außerdem nicht das Recht zur öffentlichen Zugänglichmachung eingeräumt.

Die Aufnahme von Publikationen in den Bestand der Bibliotheken ist kein Selbstzweck, sondern erfolgt im öffentlichen Interesse. Gem. Art. 5 I GG ist der Bevölkerung der Zugang zu In-

formations- und Kulturgütern zu ermöglichen (Informationsfreiheit). Dieser Aufgabe können Bibliotheken bei gedruckten Werken problemlos nachkommen. Sobald ihnen ein Werkexemplar abgeliefert wurde, dürfen sie es verleihen. Das ergibt sich aus dem sog. Erschöpfungsgrundsatz nach § 17 II UrhG. Ist ein Vervielfältigungsstück des Werkes, hier also das Pflichtexemplar, mit der Zustimmung des zur Verbreitung Berechtigten im Wege der Veräußerung in Verkehr gebracht worden, so ist die Weiterverbreitung zulässig.

Bei unkörperlichen Medienwerken fehlt es bereits an einem in den Verkehr gelangten körperlichen Vervielfältigungsstück. Zudem betrifft die Erschöpfungswirkung ausschließlich das Verbreitungsrecht und keine anderen Verwertungsrechte, insbesondere nicht das Vervielfältigungsrecht. Mit der Überlassung eines Werkes in elektronischer Form ist also noch keine Rechtseinräumung in Bezug auf Vervielfältigungshandlungen verbunden. Bei unkörperlichen Werken benötigen die Bibliotheken jedoch ein solches Rechts, weil jeder Akt der Zugänglichmachung über elektronische Leseplätze o.Ä. erfolgt. Dies erfordert einen Speichervorgang und stellt damit eine urheberrechtlich relevante Vervielfältigung dar. In § 4 V des Entwurfs ist die Einräumung des Rechts zur Vervielfältigung vorgesehen, soweit dies notwendig ist, um das Medienwerk „für die Benutzung bereitstellen zu können.“ Allerdings ist nicht klar, was das „Bereitstellen“ umfasst. Geht es nur um Maßnahmen, die das Medienwerk für eine spätere Nutzung vorbereiten, oder auch um den Akt des Zurverfügungstellens an die Nutzer? Diese Unsicherheit wird durch den Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass sich das Recht zur Benutzung nach dem geltenden Urheberrecht richtet, verstärkt. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen.

Falls sich das Recht zur Benutzung (nur) nach dem geltenden Urheberrecht richten soll, können Pflichtexemplare lediglich im Rahmen des § 52 b UrhG benutzt werden. Das ist jedoch nicht interessengerecht (siehe auch Dr. Steinhauers Stellungnahme, S. 6-8). § 52 b UrhG privilegiert nur die Nutzung zur Forschung und zu privaten Studien. Kommerzielle Nutzer erhalten damit kein Recht auf Zugang zu den Werken. Der Benutzerkreis wird bei elektronischen Werken also stark eingeschränkt. Eine Rechtfertigung dafür ist nicht ersichtlich. Zudem ist die Versagung des Zugangs für kommerzielle Nutzer verfassungsrechtlich problematisch, denn das Informationsrecht steht dem Bürger auch dann zu, wenn er kommerzielle Zwecke verfolgt. Es besteht unabhängig vom Nutzungszweck. Das Gesetz sollte daher vorsehen, dass die Bibliotheken ein Recht zur Benutzung innerhalb ihrer Räumlichkeiten eingeräumt wird.

Darüber hinaus ist zu erwägen, den Bibliotheken zu erlauben, jene unkörperlichen Werke, die in öffentlichen Netzen dargestellt werden, den Nutzern auch außerhalb der Bibliotheksräume online zum Abruf bereitzustellen. Zumindest für Werke, die kostenlos und barrierefrei im Internet angeboten werden, ist eine solche Bereitstellung sachgerecht. Den Bibliotheken wäre dementsprechend auch das Recht zur öffentlichen Zugänglichmachung (§ 19a UrhG) einzuräumen.

5. Der gesetzliche Rahmen: Bibliotheksgesetz

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor, dass das Pflichtexemplarrecht in einem eigenen Pflichtexemplargesetz geregelt wird. Vorzugswürdig wäre es, das Pflichtexemplarrecht als Teil eines Bibliotheksgesetzes zu normieren, in dem auch andere bibliotheksrechtliche Fragestellungen der erforderlichen gesetzlichen Regelung zugeführt werden können. Die Verabschiedung eines möglichen Kulturfördergesetzes wird dadurch nicht berührt.

Ein Bibliotheksgesetz würde gemeinsame und umfassende Rechtsregeln schaffen, die sowohl auf öffentliche Bibliotheken, also auf Bibliotheken in kommunaler Trägerschaft, als auch auf wissenschaftliche Bibliotheken, die sich in Trägerschaft der Hochschulen befinden, anwendbar ist. Die betroffenen Rechtsfragen sind so komplex, dass die Vorschriften der Übersicht und Klarheit halber am besten in einem ausschließlich für Bibliotheken geltenden Regelungsinstrument niedergeschrieben werden sollten.

Nordrhein-Westfalen bedarf eines Bibliotheksgesetzes dringender als andere Bundesländer, in denen derzeit über die Schaffung eines solchen Gesetzes beraten wird (siehe nur das Land Hessen). NRW verfügt nämlich im Gegensatz zu diesen über keine eigene Landesbibliothek. Die Aufgaben einer Pflichtexemplarsbibliothek werden vielmehr von drei Universitätsbibliotheken wahrgenommen, die zugleich Landesbibliotheken sind. Eine historische Übersicht findet sich in Dr. Steinhauers Stellungnahme (S. 15-16). Dort führt er auch aus, dass die Hochschulen in NRW seit dem Erlass des Hochschulfreiheitsgesetzes 2006 rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, so dass die zuvor staatlichen Aufgaben nun Selbstverwaltungsaufgaben der Hochschulen darstellen. Die drei in Nordrhein-Westfalen bestehenden Universitäts- und Landesbibliotheken in Bonn, Düsseldorf und Münster können mithin grundsätzlich alle Aufgaben im Rahmen der Selbstverwaltung ausführen. Es wäre dringend ratsam, in einem Bibliotheksgesetz explizit diejenigen Landesbibliotheksaufgaben aufzulisten, die im Auftrag und nach Weisung des Landes erfüllt werden müssen. Darunter würde auch die rechtliche Behandlung von Pflichtexemplaren fallen. Das Gesetz sollte möglichst unbefristet sein. Auch sollte der Gesetzgeber ermächtigt werden, bei Bedarf eine Verordnung zur Regelung einzelner bibliotheksrechtlicher Fragen zu erlassen.

Im Zusammenhang mit der Schaffung eines Bibliotheksgesetzes sollte schließlich grundsätzlich darüber nachgedacht werden, wie sinnvoll die Existenz dreier Landesbibliotheken ist. Vor allem organisatorische Gründe und die Schwierigkeit territorialer Abgrenzung – gerade in Zeiten zunehmender elektronischer Publikationen – scheinen hier für eine Zusammenführung auf eine zentrale Landesbibliothek zu sprechen.

6. Die Übergangsregelung

Mit der Arbeit an einem Bibliotheksgesetz sollte schnellstmöglich begonnen werden. Trotzdem wird es eine gewisse Zeit dauern, bis ein solches Gesetz verabschiedet wird (siehe auch Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU (Drucks. 16/1274), S. 7). Darum muss das Pflichtexemplarrecht unbedingt bereits jetzt wieder auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Sonst droht die in NRW bis ins 18. Jahrhundert zurückreichende Sammlung des nordrhein-westfälischen Schrifttums (Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucks. 16/179), S. 1) lückenhaft zu werden. Das bis Ende 2011 geltende Pflichtexemplargesetz sowie die dazu gehörige Durchführungsverordnung sollten daher für eine Übergangsphase wieder in Kraft gesetzt werden, wie es Artikel 1 und 2 des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU (Drucks. 16/1274) vorsieht. Auch die in Artikel 3 vorgesehene Rückwirkung des Gesetzes ist zu begrüßen, weil sie sicherstellt, dass bereits entstandene Lücken in der Sammlung geschlossen werden können.

Allerdings muss unbedingt darauf geachtet werden, dass in absehbarer Zeit tatsächlich alle Anstrengungen unternommen werden, um ein Bibliotheksgesetz zu erlassen, in dem auch das Pflichtexemplarrecht und seine Anwendung auf elektronische Medien geregelt werden. Es sollte darum erwogen werden, die Geltung des Gesetzes auf eine Frist von vier Jahren zu begrenzen.

Berlin, den 19. November 2012