

**Stellungnahme zur Vorbereitung der Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien
des Landtags Nordrhein-Westfalen „Pflichtexemplargesetz“ am 22.11.2012**

Abgegeben von Carl Erich Kesper, Bonn

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/235

A12, A18

Der Gesetzentwurf der Landesregierung ist sorgfältig ausgearbeitet. Was die herkömmlichen Probleme des Pflichtexemplarrechts angeht, macht er sich jeweils die beste unter den von siebzehn Gesetzgebern (dem Bundesgesetzgeber und sechzehn Landesgesetzgebern) im Laufe der Jahrzehnte gefundenen Lösungen zu Eigen. Darüber hinaus ist er in mehrfacher Hinsicht innovativ:

- Die Hereinnahme der bisher in der Pflichtexemplarverordnung enthaltenen Regelungen in das Pflichtexemplargesetz verbessert die Übersichtlichkeit und die Systematik des Pflichtexemplarrechts. Dies ist ein höher zu veranschlagender Beitrag zu der mit Recht immer wieder angemahnten Lichtung des Vorschriftenschungels als es die Übernahme der gesetzlichen Pflichtexemplarregelung in ein anderes Gesetz bei gleichzeitigem Fortbestehen bzw. Neuerlass der Pflichtexemplarverordnung sein könnte.
- Das Problem der inhaltlich identischen verschiedenen Ausgaben (von denen nur eine in die Pflichtexemplarsammlung gelangen soll) wird – in § 4 Abs. 2 – auf eine neue Weise gelöst. Hierdurch wird der Gestaltungsspielraum der Pflichtexemplarbibliothek vergrößert, ohne dass die Ablieferungspflichtigen stärker belastet werden.

Es ist nicht ersichtlich, welche bibliotheks- oder medienrechtlichen Fragestellungen der Gesetzentwurf der Landesregierung außer Acht gelassen haben soll. Das Pflichtexemplarrecht ist ein vom übrigen Bibliotheks- und Medienrecht – beides keine klassischen, in sich geschlossenen Rechtsgebiete, vielmehr Querschnittsmaterien – klar abgegrenzter Gegenstand, der jederzeit einer eigenständigen Regelung zugänglich ist. Dies gilt auch dann, wenn die unkörperlichen Medienwerke (Netzpublikationen) in die Pflichtablieferung einbezogen werden. Was Sinn und Zweck des Pflichtexemplarrechts angeht, unterscheiden sich die unkörperlichen Medienwerke in nichts von den körperlichen Medienwerken. Daher reicht es für ihre Einbeziehung prinzipiell aus, die Beschränkung auf körperliche Medienwerke (Druckwerke sowie Werke auf besonderen

Werkträgern) im Wortlaut der gesetzlichen Pflichtexemplarbestimmungen zu beseitigen. Ein gängiger Weg, dies zu bewerkstelligen, ist die Anordnung, dass die Ablieferungspflicht für körperliche Medienwerke in gleicher Weise oder, wie die Juristen um einer gewissen Flexibilität willen gern formulieren, „entsprechend“ für unkörperliche Medienwerke gelten soll.

Elektronische Medienwerke – nicht nur die Netzpublikationen, sondern auch auf elektronischen Datenträgern wie CD-ROM oder DVD gespeicherte Werke – haben allerdings die Besonderheit, dass ihre Nutzung stets mit einer urheberrechtlich relevanten Vervielfältigung verbunden ist und dass ihre langfristige Aufbewahrung und die Aufrechterhaltung ihrer Nutzbarkeit vorhersehbar irgendwann eine Behandlung erfordert, die ebenfalls eine Vervielfältigung, möglicherweise auch eine Umgestaltung im Sinne des Urheberrechts einschließt. Der Gesetzentwurf der Landesregierung trifft für die Langzeitarchivierung Vorsorge, in dem er – in § 4 Abs. 5 – den Ablieferungspflichtigen verpflichtet, der Pflichtexemplarbibliothek die notwendigen Rechte einzuräumen (was dieser in aller Regel auch kann, denn die Verleger lassen sich von den Urhebern typischerweise umfassende Rechte an dem verlegten Werk übertragen). Was die aktuelle Benutzung betrifft, verzichtet der Entwurf darauf, den Ablieferungspflichtigen die Einräumung von Rechten abzuverlangen – die Entwurfsbegründung verweist statt dessen auf das geltende Urheberrecht, nach welchem sich die Benutzung richte. Diese Entscheidung mag man bedauern, weil das geltende Urheberrecht keine einschlägige Regelung bereithält und infolgedessen nur eine begrenzte Zugänglichmachung der unkörperlichen Medienwerke mit dem Urheberrecht in Einklang zu bringen ist. Sie ist aber sozusagen Standard in der gegenwärtigen Pflichtexemplargesetzgebung (vgl. DNBG und die Regelungen des elektronischen Pflichtexemplars in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen; auch der hessische Entwurf macht keine Ausnahme) und vermutlich der aktuellen urheberrechtspolitischen Großwetterlage geschuldet, reagieren doch die Verleger und Verlegerverbände derzeit äußerst sensibel auf jede noch so marginale Schmälerung ihrer Ausschließlichkeitsrechte.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung geht mit Recht davon aus, dass selbst dann, wenn sich Pflichtexemplargesetz und Urheberrechtsgesetz zur Frage der Benutzung der pflichtabgelieferten Netzpublikationen ausschweigen, deren Benutzung in einem gewissen Umfang rechtlich möglich sein wird. Pflichtexemplar und Urheberrecht – beide

Ausprägungen der Kulturstaatlichkeit, die in allen Ländern und im Bund in der Verfassung verankertes Staatsziel ist – haben jeweils ihre eigene Existenzberechtigung. Dies bedeutet, dass für Fragen, die sich aus der (nicht geregelten) Berührung von Pflichtexemplarrecht und Urheberrecht ergeben, eine Lösung gefunden werden muss, die keinen der beteiligten Regelungszwecke ganz vernachlässigt. Die Benutzbarkeit der elektronischen Pflichtexemplare kann daher nicht ausgeschlossen sein – es ist vielmehr ein dem Pflichtexemplar immanentes Benutzungsrecht anzunehmen, das nach § 44 a Nr. 2 UrhG rechtfertigend wirkt, soweit die Benutzung technisch bedingt Vervielfältigungen erfordert. Der Umfang der Benutzbarkeit muss jedoch unter Berücksichtigung urheberrechtlicher Prinzipien (insb. der sogenannten Zweckübertragungsregel, § 31 Abs. 5 UrhG) bestimmt werden. § 52 b UrhG ist demgegenüber für die Benutzung pflichtabgelieferter Netzpublikationen absolut nicht einschlägig.

Was dem Gesetzentwurf der Landesregierung – im Gegensatz zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – fehlt, ist eine Regelung zu den Medienwerken, die in der Zeit vom 1.1.2012 bis zum Inkrafttreten des neuen Pflichtexemplargesetzes erschienen sind. Mit Recht führt die Begründung zum Entwurf der Fraktion der CDU aus, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes der Erstreckung der Ablieferungspflicht auf die betreffenden Medienwerke nicht entgegensteht. Präzise müsste eine Übergangsregelung lauten:

§ 8

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft und mit Ablauf des 31.12.2022 außer Kraft.

(2) Medienwerke, die in der Zeit vom 1. Januar 2012 bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes erschienen sind, sind nach den Bestimmungen dieses Gesetzes abzuliefern, wenn im Zeitpunkt ihres Erscheinens die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 gegeben waren.

Diese Formulierung lässt es z. B. fraglos zu, auch den Verleger noch zur Ablieferung seiner im ersten Halbjahr 2012 erschienenen Publikationen heranzuziehen, der zum 1. Juli seinen Sitz sagen wir von Köln nach München verlegt hat.

Einschränkend ließe sich anfügen: [wenn ... die Voraussetzungen ... gegeben waren] und ihre Verbreitung bei Inkrafttreten dieses Gesetzes andauert. Es bliebe dann derjenige

Ablieferungspflichtige, der die Auflage bereits restlos ausverkauft hat oder sich sonst aller Werkexemplare begeben hat, von der Ablieferungspflicht verschont (er dürfte sogar seine eigenen Archivexemplare behalten). Ein solches Entgegenkommen stünde allerdings schon teilweise in Widerspruch zu der obigen Feststellung, dass die Ablieferungspflichtigen nicht auf ein Ende der Pflichtablieferung vertrauen durften.

Die Aufnahme der gesetzlichen Pflichtexemplarbestimmungen in ein nordrhein-westfälisches Bibliotheksgesetz oder in ein Kulturfördergesetz erscheint nicht nur deshalb als untunlich, weil ein solches Gesetz erst noch geschaffen werden müsste, während der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung verabschiedungsreif ist und ein unbestritten dringendes öffentliches Interesse an der umgehenden Regelung seines Gegenstandes besteht. Auch unter gesetzes- und gesetzgebungstechnischen Gesichtspunkten erscheint sie nicht als glückliche und ganz sicher nicht als die überlegene Lösung.

So ist nur ein eigenständiges Pflichtexemplargesetz praktisch in der Lage, das Pflichtexemplar so detailliert zu regeln, dass eine Pflichtexemplarverordnung überflüssig wird, was, wie eingangs dargelegt ist, ein substantieller Beitrag zur Rechtsvereinfachung ist (die Probleme, die sich aus dem Nebeneinander von Gesetz und Verordnung ergeben, nehmen im Gesetzentwurf der CDU-Fraktion und seiner Begründung ja durchaus einigen Raum ein).

Ein nordrhein-westfälisches Bibliotheksgesetz sollte wie die bereits bestehenden Bibliotheksgesetze (Thüringen, Sachsen-Anhalt, Hessen) ganz wesentlich ein Aufgaben- und Fördergesetz sein und nicht etwa versuchen, das gesamte Bibliotheksrecht zu kodifizieren. Denn dabei geriete das eigentliche Ziel der Bibliotheksgesetze, die Sicherung und Stärkung der öffentlichen Aufgabe Bibliothek, besonders im Bereich des öffentlichen Bibliothekswesens, leicht aus dem Blick sowohl der Gesetzesverfasser als auch der Gesetzesadressaten. Allein der notwendige Regelungsaufwand für das Pflichtexemplar (selbst bei Auslagerung der sekundären Themen in eine Pflichtexemplarverordnung) ist so groß, dass die neuen, innovativen Bestimmungen im Bibliotheksgesetz quasi erdrückt würden. Ferner ist die Pflichtexemplarregelung aus Sicht der in erster Linie Betroffenen, nämlich der professionellen Verleger, nicht nur ein

Kulturthema, sondern zugleich eine ihre unternehmerische Tätigkeit berührende Regelung, weshalb ja auch der Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk die betreffende Gesetzesvorlage mitberät.

Der aktuelle hessische Entwurf bietet sich aus verschiedenen Gründen nicht als Beispiel an. In Hessen ist die Ausgangslage eine andere als in Nordrhein-Westfalen, denn dort findet sich die gesetzliche Pflichtexemplarregelung noch im Pressegesetz, was gewiss nicht mehr zeitgemäß ist und im Detail auch zu inhaltlichen Unstimmigkeiten führen kann. Im Übrigen führt der hessische Entwurf gerade vor Augen, wie sehr die Aufnahme der Pflichtexemplarregelung in ein Bibliotheksgesetz dessen Regulationsökonomie nachteilig verändert. Dabei spricht der Entwurf den archimedischen Punkt der Pflichtexemplarregelung, die Statuierung der Ablieferungspflicht, noch nicht einmal aus – die Ablieferungspflicht wird lediglich indirekt statuiert, indem sie im Einzelnen ausgestaltet wird. Auf weitere inhaltliche und formale Schwächen des Entwurfs braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Der hessische Entwurf ist sicherlich kein hinreichender Grund für Nordrhein-Westfalen, die bis zur Verabschiedungsreife gediehene Novellierung seines Pflichtexemplarrechts noch einmal von vorne zu beginnen.

19.11.2012

Carl Erich Kesper