

Berlin, 20.01.2012

Stellungnahme des Deutschen Bibliotheksverbands e.V. zum Vorschlag der Europäischen Kommission vom 12. Dezember 2011 für eine Änderung der Richtlinie zur Weiterverwendung und kommerziellen Verwertung von Dokumenten des öffentlichen Sektors (KOM[2011]877)

Vorbemerkung

Der Deutsche Bibliotheksverband e.V. (dbv) begrüßt grundsätzlich alle Schritte, die geeignet sind, einen dauerhaften freien Zugang zu wissenschaftlichen und kulturellen Informationen zu fördern. Der Bibliotheksverband teilt dabei die Auffassung der Europäischen Kommission, dass eine fortschreitende Digitalisierung des kulturellen und wissenschaftlichen Erbes der richtige Weg ist, um die vorhandenen Informationen „für Zwecke der Arbeit, des Studiums und der Freizeit für alle Menschen leichter zugänglich“¹ zu machen. Die deutschen Bibliotheken sind sich dabei der hohen wirtschaftlichen Bedeutung eines freien Informationszugangs bewusst. Sie teilen daher grundsätzlich die Auffassung der Europäischen Kommission, dass eine Verbesserung des freien Informationszugangs geeignet ist, die Europäische Wirtschaft zu fördern.

Gerade in Hinblick auf diese gemeinsamen Ziele hält der Deutsche Bibliotheksverband eine Ausdehnung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors („Weiterverwendungs-Richtlinie“) auf Kultureinrichtungen allerdings für kontraproduktiv.

Der Ist-Zustand

Bibliotheken sammeln und erschließen Dokumente in Form von Katalogen, um sie einer möglichst breiten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

Die Bibliothekskataloge, mit denen Bibliotheken ihre Erschließungsleistungen erbringen, sind heutzutage nach innen und außen hoch vernetzte Datenbankwerke. Sie sind Ergebnis einer langjährigen intellektuellen und strukturierten Erschließung von sehr großen Informationsmengen und daher für Suchmaschinen und andere denkbare kommerzielle Nachnutzer von hohem Wert (Stichwort „Semantic Web“). Nahezu alle Bibliothekskataloge sind bereits jetzt zur freien Information über das Internet zugänglich. Viele Bibliotheken sind zudem in letzter Zeit dazu übergegangen, ihre Kataloge als Linked-Open-Data gemeinfrei auch als Komplettdownload zur Verfügung zu stellen. Beispielsweise haben die Bibliotheksverbände der Länder Bayern, Berlin und Brandenburg ihren gemeinsamen Katalog mit Datensätzen zu 23 Millionen Medien in 180 wissenschaftlichen Bibliotheken Ende 2011 komplett zur kostenlosen Nachnutzung in beliebiger Form freigegeben.

Es gibt zahlreiche Kooperationen zwischen Bibliotheken und privaten Partnern. Ein „Grundgeschäft“ der Bibliotheken besteht darin, exklusive Zugangsrechte von privaten Partnern zu kaufen oder zu lizenzieren, um die erworbenen Informationen dann der Allgemeinheit möglichst offen zur Verfügung zu stellen. Doch nicht nur beim Erwerb, sondern auch bei der Erschließung, Digitalisierung und Präsentation der Bestände sind erfolgreiche Public-Private-Partnerships aus dem Bibliotheksalltag kaum mehr wegzudenken. Wie zahlreiche Beispiele aus der Bibliothekspraxis zeigen², stehen Bibliotheken Public-Private-Partnerships grundsätzlich offen gegenüber, wenn sie geeignet sind, eine sinnvolle Nutzung der Bestände zu ermöglichen.

Bewertung des Vorschlags

Es besteht der Eindruck, dass mit der Richtlinie zwei sehr unterschiedliche Bereiche einheitlich geregelt werden sollen. Dies liegt insbesondere an der sehr unklaren Definition des Begriffes „Dokument“ in der bisherigen Richtlinie, die im aktuellen Vorschlag unverändert übernommen werden soll. Die Beispiele für „Informationen“ oder „Dokumente“ im öffentlichen Sektor, die in den Erwägungsgründen oder dem begleitenden Entwurf einer Mitteilung der Kommission zu offenen Daten

beispielhaft genannt werden (Rohdaten für Fahrzeugnavigationssysteme, Apps zur Wettervorhersage etc.), lassen sich am ehesten auf die in den Einrichtungen selbst produzierten Informationen übertragen, bei Bibliotheken also insbesondere auf die Katalogdatenbanken. Als Datenbankwerke (§ 4 Abs. 2 UrhG) und Datenbanken im Sinne von § 87 a UrhG sind diese Kataloge urheberrechtlich geschützt. Sie wären daher gemäß Art. 1 Abs. 2 lit. b und Erwägungsgrund 22 der bisherigen und künftigen Richtlinie von der angestrebten Nachnutzbarkeit aber gerade ausgenommen. (Wollte man öffentlich finanzierten Einrichtungen generell die Wahrnehmung von Urheberrechten verbieten, müsste die Kommission eine Änderung der Datenbankrichtlinie 96/9/EG und der „InfoSoc“-Richtlinie 2001/29/EG erwägen.) In Hinblick auf Bibliothekskataloge dürfte aber kaum Regelungsbedarf bestehen, da sich Bibliotheken schon jetzt gegenüber sinnvollen Nachnutzungen offen zeigen. Es stünde sogar zu befürchten, dass ein umgekehrter Effekt eintritt. Bisher ist die kommerzielle Nachnutzung von Bibliothekskatalogen nämlich in aller Regel kostenlos möglich. Es kann davon ausgegangen werden, dass die im Richtlinienvorschlag vorgesehene Möglichkeit von Gebühren, „die über den Zusatzkosten liegen“ von manchem Unterhaltsträger geradezu als Aufforderung verstanden wird, solche dann auch zu erheben.

Grundsätzlich anders stellt sich die Situation bei der Frage einer Nachnutzung der eigentlichen Bibliotheksbestände dar. Der Entwurf würde auf eine Art Kontrahierungszwang für öffentliche Kultureinrichtungen hinauslaufen. Öffentliche Einrichtungen sollen also deutlich schlechter gestellt werden als private, die einem solchen Zwang nicht unterliegen. Abgesehen von der fehlenden Begründung für diese Ungleichbehandlung von öffentlichen und privaten Kulturträgern, gibt es eine Reihe von Argumenten gegen den vorgesehenen Kontrahierungszwang. Wie oben ausgeführt, arbeiten Bibliotheken schon jetzt gerne und erfolgreich mit kommerziellen Partnern zusammen - wenn das Angebot den kulturbewahrenden Aufgaben der jeweiligen Einrichtung nicht widerspricht. Ein Regelungsbedarf, solche Kooperationen in Zukunft auch gegen die fachliche Überzeugung der Einrichtung erzwingen zu können, ist nicht wirklich erkennbar. Hier ist zu bedenken, dass schon jetzt nach den allgemeinen Gesetzen des öffentlichen Dienstes (Gleichbehandlungsgrundsatz, Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung etc.) ein Aussprechen von Nachnutzungserlaubnissen oder -Verboten nicht unter Diskriminierung einzelner kommerzieller Anbieter erfolgen darf und dass auch schon jetzt finanziell, wissenschaftlich oder kulturell sinnvolle Kooperationsangebote nicht ohne sachliche Gründe abgelehnt werden dürfen. Im Rahmen der Gesetze sollten Kultureinrichtungen auch in Zukunft frei bleiben, sich die Partner, mit denen sie kooperieren wollen, selbst auszusuchen.

Würden, wie vorgesehen, alle Formen der Nachnutzung generell erlaubt, könnten die Einrichtungen ihrem öffentlichen Auftrag nicht länger im vollen Umfang gerecht werden. Beispielsweise ist es aus Gründen des Bestandsschutzes geradezu zwingend erforderlich, eine Digitalisierung von bestimmten, besonders fragilen Dokumenten verbieten zu können oder die Digitalisierungsgenehmigung mit besonderen Auflagen zu verbinden. Die Richtlinie macht nicht klar, auf welcher Rechtsgrundlage solche zusätzlichen Verbote oder Auflagen noch erteilt werden könnten.

Nach Auffassung des Deutschen Bibliotheksverbandes sollten Kultureinrichtungen die Nachnutzung der ihnen anvertrauten Objekte auch im Hinblick auf ihren inhaltlichen, kulturellen, religiösen oder wissenschaftlichen Wert bis zu einem gewissen Grade steuern dürfen. Beispielsweise gibt es in allen größeren wissenschaftlichen Bibliotheken Bestände mit nationalsozialistischem Gedankengut oder anderen menschenverachtenden Inhalten. Ein Großteil dieser Bestände ist urheberrechtsfrei. Nach der Richtlinie müsste eine Bibliothek diese öffentlich verwahrten Dokumente jedem Interessenten aushändigen, der damit kommerzielle Angebote aufbauen möchte, die nicht im Einklang mit der geistigen, religiösen oder kulturellen Bedeutung der anvertrauten Kulturgüter stehen würden. Bei einer unveränderten Umsetzung der geplanten Richtlinie könnten die öffentlichen Kultureinrichtungen in Einzelfällen in die Zwangslage kommen, Projekte öffentlich unterstützen zu müssen, die der kulturellen Bedeutung der ihnen anvertrauten Objekte nicht entsprechen.

In Ergänzung zu den vorgebrachten generellen Bedenken, soll im Folgenden noch auf einige Details der vorgesehenen Richtlinie eingegangen werden:

1. Artikel 5 Abs. 1 der bestehenden Richtlinie soll dahingehend umformuliert werden, dass Dokumente „ – soweit sinnvoll und erforderlich – in maschinenlesbarem Format zusammen mit den

dazugehörigen Metadaten“ einer Nachnutzung zur Verfügung gestellt werden sollen. Die Verknüpfung von Metadaten und den Dokumenten erscheint sinnvoll, weil fehlende Metadaten die Auffindbarkeit und Nutzbarkeit der Dokumente erheblich einschränken würde. Die Forderung nach einem „maschinenlesbaren“ Format „soweit sinnvoll und erforderlich“, würden Bibliotheken so verstehen, dass wo immer ein Dokument analog und digital vorhanden ist, primär die digitale Version zur Verfügung gestellt werden müsste. Dies erscheint sinnvoll, zumal in Absatz 2 ergänzend klargestellt wird, dass keine Einrichtung zu zusätzlichen Digitalisierungen extra zu diesem Zweck gezwungen wäre.

2. In Artikel 6, insbesondere Absatz 3, der erweiterten Richtlinie wird bestimmt, dass Bibliotheken und andere Kultureinrichtungen für eine Nachnutzung angemessene Kosten erheben dürfen, die auch über den Zusatzkosten liegen können. Eine möglichst einrichtungsfreundliche Kostenregelung erscheint besonders vor dem Hintergrund dringend geboten, dass die „Kostenschraube“ nach Umsetzung der Richtlinie das letzte Instrument wäre, mit dem die Kultureinrichtungen die im Sinne ihres öffentlichen Auftrags sinnvolle Nachnutzung steuern könnten. Im Ergebnis dürfte diese Regelung aus dem gleichen Grund aber dazu führen, dass die Gebühren für kommerzielle Nachnutzungen steigen (also genau das Gegenteil von dem, was die Richtlinie eigentlich erreichen will).

Schwer nachvollziehbar ist allerdings die in diesem Zusammenhang im neuen Absatz 5 vorgesehene Umkehr der Beweislast. Es ist nämlich völlig unklar, wie eine Kultureinrichtung die „Angemessenheit“ von bestimmten Gebühren praktisch beweisen sollte.

3. Sprachenübergreifende Suchmöglichkeiten, wie sie nach Art. 9 der Richtlinie vorgesehen sind, wären sicher sinnvoll. Sie sind in den meisten großen Bibliothekskatalogen auch bereits realisiert (mindestens in Hinblick auf eine englische Version der jeweiligen Suchmaske). Eine generelle Pflicht, solche Suchen immer auch in anderen europäischen Sprachen zu ermöglichen, wäre allerdings sehr teuer. Aus Sicht des Deutschen Bibliotheksverbandes ist es klar, dass diese zusätzlichen Bibliotheksleistungen nur bei entsprechender Gegenfinanzierung durch die öffentliche Hand erbracht werden könnten. Unter dieser wichtigen Voraussetzung begrüßen die deutschen Bibliotheken allerdings den Vorschlag.

4. Durch das Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen in Artikel 11 soll eine Remonopolisierung von öffentlichen Informationen verhindert werden. Diese Gefahr ist bei der Richtlinie tatsächlich sehr real. Kommerzielle Nachnutzungen sind insbesondere dann attraktiv, wenn sie mit einer Exklusivstellung des Nachnutzers (und entsprechenden Wettbewerbsvorteilen gegenüber Mitbewerbern) verbunden werden. Insofern erscheint ein generelles Verbot von bestimmten Exklusivverträgen im Prinzip sinnvoll. Es stellt sich aber auch hier die Frage nach dem Regelungsbedarf. Bibliotheken der öffentlichen Hand werden auch jetzt schon keine Vereinbarungen mit kommerziellen Partnern schließen, die de facto auf eine Einschränkung des Informationszugangs hinauslaufen würden, weil dies ihrem öffentlichen Auftrag zuwider liefe.

FAZIT

Wir empfehlen der Bundesregierung, den Entwurf nicht zu unterstützen oder auf erhebliche Überarbeitungen zu drängen. Dabei wäre deutlich zu differenzieren zwischen Informationen, die die Kultureinrichtungen selber herstellen, also insbesondere den Katalogdaten, und solchen, die sie in Obhut haben, also dem eigentlichen Bestand. Für Informationen im ersten Sinne kann eine Gleichbehandlung mit anderen Behörden erwogen werden. In der derzeitigen Fassung der Richtlinie werden gerade diese Informationen aber von einer Nachnutzung ausgeklammert, weil die Kataloge als Datenbankwerke urheberrechtlich geschützt sind (§ 4 Abs. 2 UrhG; § 87a UrhG).

Für Nachnutzungen des Bibliotheksbestands ist unsere dringende Empfehlung von einem Kontrahierungszwang für Kultureinrichtungen abzusehen. Insbesondere aus Gründen der Bestandserhaltung und um Nutzungsformen zu verhindern, die der kulturellen Bedeutung der Sammlungen widersprechen würden, sollten die Kultureinrichtungen frei bleiben, sich ihre Kooperationspartner sorgfältig auszusuchen.

Der Deutsche Bibliotheksverband e.V. (dbv)

Im Deutschen Bibliotheksverband e.V. (dbv) sind ca. 2.000 Bibliotheken aller Sparten und Größenklassen Deutschlands zusammengeschlossen. Der gemeinnützige Verein dient seit mehr als 60 Jahren der Förderung des Bibliothekswesens und der Kooperation aller Bibliotheken. Sein Anliegen ist es, die Wirkung der Bibliotheken in Kultur und Bildung sichtbar zu machen und ihre Rolle in der Gesellschaft zu stärken. Zu den Aufgaben des dbv gehört auch die Förderung des Buches und des Lesens als unentbehrliche Grundlage für Wissenschaft und Information, sowie die Förderung des Einsatzes zeitgemäßer Informationstechnologien.

Kontakt: Deutscher Bibliotheksverband e.V.

Barbara Schleihagen, Geschäftsführerin, Tel.: 0 30/644 98 99 10

E-Mail: dbv@bibliotheksverband.de

<http://www.bibliotheksverband.de>, <http://www.bibliotheksportal.de>

¹ Richtlinienbegründung Seite 6.

² Ein besonders prominentes unter vielen guten Beispielen ist die Kooperation von Google und der Bayerischen Staatsbibliothek zur Digitalisierung der urheberrechtsfreien Bestände.