

**Antwort des Senats  
auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD  
vom 15. Januar 2019**

**Ausleihe von E-Books in Bibliotheken**

Die Fraktion der SPD hat folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

„In Zeiten der Digitalisierung haben sich auch E-Books – also elektronische Bücher, die sich mit Hilfe eines Readers oder mit spezieller Software auf Computern, Tablets oder Smartphones lesen lassen – auf dem Markt etabliert. Die vermeintlichen Vorteile liegen dabei auf der Hand: Hunderte Bücher mit unzähligen Seiten lassen sich so auf nur einem einzigen Gerät bequem speichern und lesen. Aus Sicht von Autoren, Verlagen und Verbrauchern ist das Aufkommen von E-Books aber auch mit einer Reihe von insbesondere urheberrechtlichen Fragen verbunden, die es zu klären gilt.

Die Digitalisierung berührt in diesem Zusammenhang aber nicht nur das Kulturgut Buch als solches, das sich über Jahrhunderte bewahrt hat, sondern auch die gesamte Bibliothekslandschaft. Infolge des digitalen Wandels sehen sich auch Bibliotheken mit neuen rechtlichen Fragen und Herausforderungen konfrontiert.

Über eine dieser Fragen, nämlich nach der Möglichkeit des Verleihens von E-Books in öffentlichen Bibliotheken, hat der Europäische Gerichtshof unlängst entschieden (Urteil vom 10. November 2016, Az. C-174/15). Demnach kann das sogenannte E-Lending, also das Verleihen elektronischer Bücher, unter bestimmten Voraussetzungen dem Verleihen herkömmlicher Bücher gleichgestellt werden.

Wir fragen den Senat:

1. Welche Schlüsse zieht der Senat aus dem Urteil des EuGH für die
  - wissenschaftlichen,
  - Gerichts- und
  - öffentlichen Bibliothekenim Land Bremen?
2. Wie wird in den wissenschaftlichen und Gerichtsbibliotheken mit der Ausleihe von E-Books umgegangen?
3. Sieht der Senat durch den Ankauf und den Verleih von E-Books Einsparpotentiale oder Nutzergewinne?“

## **Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:**

### Vorbemerkung:

Wissenschaftliche und Öffentliche Bibliotheken sind öffentlich finanzierte Kultur- und Bildungseinrichtungen mit einem breiten Informations- und Bildungsauftrag. Sie sind Teil einer staatlichen Infrastruktur, die aus Steuergeldern finanziert wird, um Chancengleichheit und echte Teilhabe für die Bevölkerung herzustellen und den Zusammenhalt in der Gesellschaft zu stärken. Bibliotheken haben den Auftrag, unabhängig von kommerziellen Interessen und politisch neutral für die gesamte Bevölkerung alle für diese relevanten Medien und Informationen bereitzustellen und zugänglich zu machen. Anders als im Buchhandel besteht ihr Angebot nicht vorrangig aus Neuerscheinungen, sondern ist an inhaltliche Kriterien orientiert, die sich aus ihrem jeweiligen Auftrag ableiten lassen.

Dieser Auftrag gilt in einer zunehmend digitalen Welt gleichermaßen für physische und digitale Medien. Damit leisten Bibliotheken einen unverzichtbaren Beitrag dazu, dass in Art. 5 GG zugesichertes Recht auf freien Zugang zu Informationen aller Art zu gewährleisten und tragen zur Überwindung einer möglichen digitalen Spaltung bei. Grundlegende Voraussetzung für die Erfüllung dieses Auftrags ist, dass die Bibliotheken unabhängig sind bei der Auswahl ihres Medienbestandes und geeigneter Informationsquellen und -zugänge. Um diese Unabhängigkeit zu wahren, müssen die entsprechenden rechtlichen Grundlagen gesichert werden.

Angesichts der restriktiven, unklaren und uneinheitlichen Regelungen und Praktiken zu den Verleihmöglichkeiten von eMedien und insbesondere E-Books hatten Kultur- und Hochschulausschuss der Kultusministerkonferenz auf Bundesebene im Jahr 2015 eine gemeinsame länderoffene Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen für die Ausleihe von E-Medien“ eingerichtet mit dem Auftrag, auf der Basis einer Problemdarstellung Lösungsansätze für eine künftige Regelung zur Ausleihe von eMedien durch Bibliotheken zu erarbeiten. Das Land Bremen war daran beteiligt.

Als Ergebnis ihrer Beratungen sprach sich die Arbeitsgruppe in ihrem Schlussbericht im September 2017 im Kulturausschuss der Kultusministerkonferenz dafür aus, als Lösungsansatz die für gedruckte Werke bewährte Regelung der §§ 27 Abs. 2 (Vergütung für Vermietung und Verleihen) und 17 Abs. 2 (Verbreitungsrecht) Urheberrechtsgesetz (UrhG) auf den Verleih von E-Books zu erweitern und damit auch die in anderen Rechtsbereichen angestrebte bzw. bereits umgesetzte rechtliche Gleichbehandlung von analogen und elektronischen Büchern konsequent fortzusetzen.

Nachdem sich abgezeichnet hatte, dass sich das Gesetzgebungsverfahren zu dem vom Deutschen Bundestag am 30.03.2017 verabschiedeten Urheberrechts-Wissensgesellschafts-Gesetz (UrhWissG) schwierig gestalten und die Verabschiedung des Gesetzentwurfes hochumstritten und bis zuletzt unsicher sein würde, wurde davon abgesehen, bereits im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Ausleihe von eMedien zu fordern. Stattdessen wurde empfohlen, die Erweiterung der §§ 27 Abs. 2 und 17 Abs. 2 UrhG bei der erneuten Novellierung des Urheberrechts, die voraussichtlich wegen der zu erwartenden Novellierung der entsprechenden EU-Richtlinie erforderlich wird, umzusetzen. Bislang ist der Kulturausschuss der Kultusministerkonferenz noch nicht in diesem Sinne aktiv geworden.

**1. Welche Schlüsse zieht der Senat aus dem Urteil des EuGH für die**

- **wissenschaftlichen,**
- **Gerichts- und**
- **öffentlichen Bibliotheken**  
**im Land Bremen?**

Mit der Entscheidung in der Rechtssache Vereniging Openbare Bibliotheken/ Stichting Leenrecht vom 10.11.2016 hat der EuGH klargestellt, dass der Bundesgesetzgeber das Verleihen elektronischer Bücher durch Bibliotheken aus kulturpolitischen Gründen dem Verleih von gedruckten und anderen analogen Medien gleichstellen kann, sofern die Urheber eine angemessene Vergütung erhalten. Allerdings bezieht sich das Urteil nur auf sogenannte „One-Copy-one-user“-Modelle (d.h. die serielle Lizenz, diese ermöglicht nur eine Ausleihe zur Zeit pro lizenziertem Exemplar und entspricht daher weitgehend der Ausleihe im Printbereich).

Da die serielle Lizenz aktuell das Standardmodell der von den Bibliotheken genutzten Lizenzen darstellt (rd. 70%) und dieses vom Inhalt und den Nutzungsmöglichkeiten dem physischen Buch entspricht, begrüßt der Senat den Lösungsvorschlag der Arbeitsgruppe des Kulturausschusses der Kultusministerkonferenz, die für gedruckte Werke bewährte Regelung der §§ 27 Abs. 2 und 17 Abs. 2 UrhG auf den Verleih von E-Books zu erweitern und damit die auch in anderen Rechtsbereichen angestrebte bzw. bereits umgesetzte rechtliche Gleichbehandlung von analogen und elektronischen Büchern konsequent fortzusetzen.

Damit würde Öffentlichen Bibliotheken die Berechtigung eingeräumt, jedes E-Book zum regulären Ladenpreis zu erwerben und seriell zu verleihen. Zusätzlich müsste als Ausgleich für den Verleih auch für E-Books eine Tantieme entrichtet werden. Es wären folgende Vor- und Nachteile zu erwarten bei dieser Lösung:

Vorteile	Nachteile
Bibliotheken könnten auch digitale Medien unabhängig von den Verlagen für ihren Bestand auswählen	
Der finanzielle Aufwand pro Titel verringerte sich für die Titel der Publikumsverlage verbindlich auf den einfachen Ladenpreis, die Entlastung der Medienetats könnte für eine Erweiterung des Medienbestands genutzt werden	
Die Erträge kleinerer und mittlerer Verlage pro E-Book blieben unangetastet, lediglich für größere Verlage wären Ertragsverluste aufgrund des z.T. geringeren Lizenzpreises möglich	Die Freiheit der Verlage, unterschiedliche Lizenzmodelle anzubieten und Lizenzkonditionen zu diktieren, wird eingeschränkt. Gleichzeitig können diese Verlage aber mehr serielle Lizenzen verkaufen.
Diese würden aber zumindest z.T. durch die zusätzlichen Tantiemeinnahmen kompensiert, an denen sowohl die Verlage als auch die Autoren partizipieren	Für die öffentliche Hand (Bund und Länder) können höhere Kosten für die Bibliothekstantieme entstehen. Möglicherweise wird eine Erhöhung aber auch durch sinkende Ausleihzahlen für analoge Medien ausgeglichen.
Während die Lizenzeinnahmen hauptsächlich den Verlagen oder Zwischenhändlern zugutekommen, erhielten die Autoren als eigentlich schützenswerte Urheber eine zusätzliche Vergütung	

## Zum Hintergrund und zum Umgang mit E-Books in der Bibliothekslandschaft allgemein:

Öffentliche Bibliotheken kaufen in der Regel keine einzelnen E-Books beim Verlag oder Buchhändler. Diese Aufgabe wird von spezialisierten Anbietern übernommen, die Lizenzen aushandeln, diese an die Bibliotheken weitergeben und die digitalen Inhalte auf ihren mit entsprechenden Rechteverwaltungen arbeitenden Plattformen bereitstellen. Ein großer Anbieter ist die Divibib GmbH der ekz-Gruppe, die eine Vielzahl der Öffentlichen Bibliotheken mit jeglicher Art von Medien versorgt.

Einen Nachteil erfahren die Öffentlichen Bibliotheken aktuell dadurch, dass die E-Books einiger Verlage nach ihrem Erscheinen einer Sperrfrist unterliegen, während der sie nur für Privatkunden zu erwerben sind. Eine Gleichstellung von E-Book und Print ist hier für die Bibliotheken wünschenswert.

Wissenschaftliche Bibliotheken verhandeln üblicherweise selbst oder als Konsortien mit den Verlagen. Hier werden die Medien häufig auf verlagseigenen Plattformen zur Verfügung gestellt und in Paketen verkauft. In diesem Bereich gibt es eine Vielzahl von Lizenzmodellen.

Gerichtsbibliotheken als kleine spezialisierte Bibliotheken haben diese Möglichkeiten des Erwerbs von E-Books nicht. Sie sind üblicherweise als Präsenzbibliotheken mit einem festgelegten Nutzerkreis und ohne Öffentlichkeit oder nur mit Teilöffentlichkeit konzipiert. Der Medienbestand ist stark spezialisiert (z.B. wenn eine Bibliothek nur für ein Gericht zuständig ist) und gerade kleinere Gerichtsbibliotheken werden oft nicht von bibliothekarisch ausgebildetem Personal geführt. Diese Punkte führen dazu, dass Gerichtsbibliotheken längst nicht so standardisiert und in Verbänden organisiert arbeiten wie öffentliche und wissenschaftliche Bibliotheken.

### ...wissenschaftliche Bibliotheken:

Für wissenschaftliche Bibliotheken, wie die SuUB Bremen haben die im Urteil behandelten Vermiet- und Verleihrechte keine Auswirkung, da dort andere von den Rechteinhabern angebotene Lizenzmodelle für E-Books (z.B. Campus-Lizenzen) genutzt werden.

### ...Gerichtsbibliotheken:

Die dem vom EuGH entschiedenen Fall zugrunde liegende Konstellation (Verleihen nur einer einzigen Kopie während der Leihfrist und mit Ablauf der Leihfrist endende Nutzbarkeit der Kopie durch den Entleiher) entspricht den Konditionen beim Verleih einer physischen Kopie des Werks. Der EuGH stellt mit der Antwort auf die erste Vorlagefrage beide Vorgänge konsequent im Hinblick auf die Anwendung der Richtlinie 2006/115 gleich.

Mit der Beantwortung der zweiten Vorlagefrage stellt der EuGH klar, dass die Richtlinie 2006/115 nur einen Mindestschutz des Urheberrechts vorsieht, die Mitgliedstaaten aber nicht hindert, ein höheres Schutzniveau zu etablieren. Ob die konkrete mitgliedstaatliche Maßnahme zulässig ist, ist eine Frage des Einzelfalls. Das mit der Beantwortung der dritten Vorlagefrage aufgestellte Erfordernis, dass die durch eine Öffentliche Bibliothek zu verleihende Kopie aus einer legalen Quelle stammt, ist im Hinblick auf das Urheberrecht als Selbstverständlichkeit anzusehen.

Unmittelbare Folgen oder Handlungsbedarfe ergeben sich aus Sicht der Gerichtsbibliothek des JZAW aus der Entscheidung nicht.

### ...Öffentliche Bibliotheken:

Das Urteil des EuGH zur Ausleihe von E-Books durch Öffentliche Bibliotheken ist wegweisend für entsprechende Regelungen im nationalen deutschen Recht.

Das Grundproblem für die Ausleihe von E-Books im Vergleich zu analogen gedruckten Büchern ist, dass rein rechtlich (Bürgerliches Gesetzbuch, Urheberrecht) ein E-Book nicht als Gegenstand, sondern als Dienstleistung (Zugänglichmachung zu einem Server, wo das E-Book als Datei liegt) gewertet wird. Alle Ausnahmen des Urheberrechts für das Verleihen von Büchern durch Bibliotheken beziehen sich jedoch nur auf das gegenständliche Buch.

Deswegen ist auch die Vergütung für entgangene Ausleihen durch Bibliotheken über die Verwertungsgesellschaft Wort nur auf gegenständliche Bücher bezogen, wie im Urheberrecht festgelegt. Zurzeit erhalten Urheber aber keine Vergütung durch die Verwertungsgesellschaft Wort für die Entleihungen von E-Books durch Bibliotheken. Dies ist einer der Gründe, warum der Erwerb von E-Book-Lizenzen für Öffentliche Bibliotheken in der Regel um ein Vielfaches teurer ist, als der private Konsument zahlen muss.

Zudem können bei den bisherigen rechtlichen Regelungen, u.a. auch in Deutschland, die Verlage entscheiden, ob sie den Bibliotheken überhaupt Lizenzen verkaufen.

Dies führt dazu, dass die Produkte einiger Verlage nicht als E-Book für die Bürgerinnen und Bürger über die Bibliotheken erhältlich sind.

Auf alle diese Punkte geht das Urteil des EuGH ein. Es ist eine Grundlage, die eine Revision des Urheberrechtes auf nationaler Ebene mit Angleichung an die neuen wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen zur Folge haben muss. Dann hätten auch die Urheber ein Anrecht auf Vergütung über die Verwertungsgesellschaft Wort.

## **2. Wie wird in den wissenschaftlichen und Gerichtsbibliotheken mit der Ausleihe von E-Books umgegangen?**

In der Staats- und Universitätsbibliothek Bremen (SuUB) wie in den wissenschaftlichen Spezialbibliotheken des Landes Bremen werden i.d.R. dauerhafte Lizenzen ("Kauf") angestrebt, bei denen die gleichzeitigen Zugriffe mehrerer Nutzer nicht beschränkt sind. Das Lizenzmodell "Ausleihe" (Onleihe) kommt wiederum nur indirekt im Rahmen von Campuslizenzen vor: Sobald ein Nutzer auf dem Campus ein E-Book mit einer Lizenz aufruft bzw. herunterlädt, das nur auf einen gleichzeitigen Zugriff beschränkt ist, ist der Titel für einen festgelegten Zeitraum (z.B. 48 Stunden) blockiert, bevor der nächste Nutzer zugreifen kann - damit ist das E-Book faktisch "ausgeliehen". Diese Lizenzen werden meist bei Lehrbüchern als Ergänzung zum gedruckten Ausleihbestand erworben, wenn die Verlage keine Campus-Lizenzen anbieten.

Für die Gerichtsbibliothek als reine Präsenzbibliothek stellt sich die Frage des Verleihs von E-Books nicht.

Dass E-Books bzw. digitale Dienste auch hier immer relevanter werden, zeigen z.B. der Workshop der Arbeitsgemeinschaft Parlaments- und Behördenbibliotheken (APBB) während des Leipziger Bibliothekskongresses 2019 „Digitale Dienste – digitaler Bestand (Digitale Erwerbung, Coffee Lectures, Bibliotheken Online, Elektronische Medien, Open Library)“ sowie eine kleine Umfrage, die letztes Jahr von der Gerichtsbibliothek des Hamburgischen OVG zum Thema „neue Medien“ gestartet wurde. Die Ergebnisse der Umfrage gelten insoweit auch für die Gerichtsbibliothek des JZAW, als es auch hier JURIS- und Beck-online-Zugänge für die Richter gibt, die aber nicht von

den Bibliotheken gekauft und verwaltet werden. Die digitalen Bestände werden allerdings in den Bibliothekskatalogen erfasst, um die Bestände vollständig an einer Stelle recherchierbar zu machen. Mit Blick auf den Nutzerkreis (in erster Linie Richter und Referendare sowie Rechtsanwälte) werden die in den Beck-Modulen enthaltenen Titel nach Möglichkeit nicht zusätzlich in Printform erworben. Stattdessen wird versucht, ergänzend ein anderes, nicht in Beck-online enthaltenes Werk zum jeweiligen Rechtsgebiet zu kaufen, um einen möglichst umfassenden Bestand zu schaffen. Werke, die in Beck-online enthalten sind, können über Öffentliche Bibliotheken nicht außerhalb des Beck-online-Zugangs als E-Book erworben werden.

### **3. Sieht der Senat durch den Ankauf und den Verleih von E-Books Einsparpotentiale oder Nutzergewinne?**

Das Einsparpotential von E-Books schätzen wissenschaftliche, Gerichts- und Öffentliche Bibliotheken gleichermaßen als gering ein. Zwar verursachen E-Books keine Kosten für Lagerung, Handling und Buchreparaturen, dafür sind sie i.d.R. teurer als gedruckte Bücher (19% statt 7% MwSt<sup>1</sup>) und unterliegen darüber hinaus der Buchpreisbindung. Hinzu kommt, dass für jeden E-Book-Titel zurzeit ein mehrfacher Marktpreis gezahlt werden muss. Lehrbücher, die sonst in hohen Staffeln gekauft werden müssen, werden beispielsweise von den Verlagen meist zum 10- oder 20fachen Preis der gedruckten Ausgabe als E-Book verkauft oder nur für ein Jahr "vermietet" (wenn sie überhaupt angeboten werden). Auch die Tatsache, dass E-Books nur einen Bruchteil des gesamten Bibliotheksbestandes in wissenschaftlichen, Gerichts- und Öffentlichen Bibliotheken ausmachen, trägt dazu bei, dass mit keinerlei nennenswerter Kostenreduzierung zu rechnen ist. So ist z.B. die juristische Fachliteratur, insbesondere die in der Justiz benötigten Kommentare, ohnehin nicht als E-Book, sondern nur im Rahmen von Datenbankzugängen (etwa über Beck-Online) oder als Printfassung verfügbar. Und fachwissenschaftliche Monographie, bei denen der E-Book-Anteil wesentlich höher ist, werden aufgrund der Ausrichtung und des geringen Etats in der Gerichtsbibliothek so gut wie nicht angeschafft.

Für die Gerichtsbibliothek würde sich überdies die Frage nach der praktischen Umsetzung der Zurverfügungstellung von E-Books an ihre Nutzer stellen. Der Erwerb von E-Books bedeutet in der Regel den Erwerb einer Einzelplatzlizenz, die dann aufwendig zu verwalten wäre (Zugang nur über Arbeitsplatz in der Bibliothek? Verleihung der Zugangsdaten?). Händler wie die Schweitzer-Gruppe bieten eigene Portale an, über die die E-Medien zugänglich gemacht werden. Die Nutzung dieser Portale bedeutet allerdings zusätzliche Kosten (Lizenz-Modell) und Kosten für die Einbindung von E-Medien, die nicht von Schweitzer bezogen werden.

Eine Nutzergewinnung ist aufgrund des festgelegten Nutzerkreises für die Gerichtsbibliothek des JZAW zudem ohne Belang.

Die Lizenzierung von E-Books ist in der SuUB Bremen sowie auch in den anderen wissenschaftlichen Spezialbibliotheken des Landes Bremen seit vielen Jahren ein wesentlicher Baustein der hybriden Bibliothek mit gedruckter und elektronischer Fachinformation. Wie sich an den Nutzungsstatistiken des E-Books Angebotes der SuUB Bremen zeigt, haben E-Books mit mehr als 3 Mio. Zugriffen p.a. mittlerweile bei den

---

<sup>1</sup> Der Mehrwertsteuersatz wurde auf europäischer Ebene angeglichen und beträgt nur noch 7% – es ist beabsichtigt, dies auch auf Bundesebene gesetzlich anzupassen.

Zugriffszahlen die elektronischen Fachzeitschriften überholt. Spitzentitel verzeichnen jährlich mehrere hunderte Zugriffe, während ein gedrucktes Buch in einem Jahr nicht mehr als zehn- oder elfmal verliehen werden kann.

Für die Öffentlichen Bibliotheken gilt, dass der Ankauf und der Verleih von E-Books keinerlei Einsparpotential erbringt. Insbesondere die Tatsache, dass für jeden Titel von der Bibliothek zurzeit ein mehrfacher Marktpreis gezahlt werden muss, und die Tatsache, dass E-Books nur einen Bruchteil des gesamten Bibliotheksbestandes ausmachen, hat keinerlei Reduzierung der Kosten für die Bibliothek zur Folge. Nutzergewinne größeren Ausmaßes sind bisher nicht wahrgenommen worden und stehen auch nicht zur Erwartung. Bei einer früher vorhandenen Möglichkeit, eine digitale Bibliothekskarte zu erwerben, die die Ausleihe von ausschließlich E-Books erlaubt, wurden über einige Jahre jeweils jährlich maximal 900 Bibliothekskarten vertrieben. Heutzutage ist die klassische Nutzung von analogen Büchern weiterhin dominant; eine nicht geringe Anzahl von Kundinnen und Kunden leiht sowohl analoge Bücher als auch E-Books aus.