

zweite Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft“, Drucksache 15/38 vom 06.11.2002 i.E.: Änderung des § 5 Urheberrechtsgesetz

IDIN ist eine Initiative von Mitgliedern bauschaffender Berufe in der Rechtsform eines nicht eingetragenen offenen Vereins. Gründer der Initiative ist Bruno Stubenrauch, Dipl.-Ing. univ. Architekt. Sitz der Initiative ist D-86486 Bonstetten, Am Grund 20.

Der beanstandete Abschnitt des Gesetzentwurfs lautet:

(1) Das Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. Dem § 5 wird folgender Absatz angefügt:

„(3) Das Urheberrecht an privaten Normwerken wird durch die Absätze 1 und 2 nicht berührt, wenn Gesetze, Verordnungen, Erlasse oder amtliche Bekanntmachungen auf sie verweisen, ohne ihren Wortlaut wiederzugeben.“

IDIN hatte bereits am 4. Oktober 2002 zur Änderung des § 5 UrhG Stellung genommen. Kritisiert wurden:

1. das Gesetzgebungsverfahren
2. die juristische Argumentation der Begründung
3. die wirtschaftliche Argumentation der Begründung

Die Stellungnahme wird, basierend auf neuen Erkenntnissen, in allen drei Punkten wie folgt erweitert und präzisiert:

1. Kritik am Verfahren

Der beanstandete Absatz war nicht im Referentenentwurf vom 18. März 2002 enthalten. Er wurde nachträglich auf Initiative des DIN e.V. beim Wirtschaftsministerium in den Gesetzentwurf eingefügt. Eine Beteiligung anderer betroffener Fachkreise und Verbände im Stadium des Referentenentwurfs wurde nicht durchgeführt. Gemäß § 47 GGO - Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – hätte eine aktive Zuleitung des Entwurfs an Zentral- und Gesamtverbände sowie an Fachkreise, die auf Bundesebene bestehen, durch die Bundesregierung erfolgen müssen. Die bloße Veröffentlichung im Internet, noch dazu unter dem Titel „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft“, stellt keine aktive Zuleitung dar. Wie IDIN festgestellt hat, wurde der beanstandete Absatz selbst von vielen Politikern und amtlichen Stellen überlesen. Betroffene Verbände aus Sicht von IDIN sind – beispielhaft für den Baubereich – Zentralverbände des Bauwesens, Bundesarchitektenkammer und Bundesingenieurkammer als oberste Interessenvertretung bauschaffender Architekten und Ingenieure sowie Zentralverbände der Baufachverlage. Nach eigenen Recherchen von IDIN ist in keinem Fall eine Zuleitung erfolgt.

IDIN fordert daher, dies in Entsprechung zu § 47 GGO nachzuholen und den Verbänden eine angemessene Zeit zur Stellungnahme zur Verfügung zu stellen. Hierzu ist es unbedingt geboten, den beanstandeten Abschnitt aus dem Gesetzentwurf zu entfernen und ihn einer ordentlichen öffentlichen Diskussion zuzuführen, die nicht unter dem Zeitdruck der Umsetzung der Richtlinie 2001/29/EG bis zum 22.12.2002 steht. Nimmt man Frau Zypries, Bundesministerin der Justiz, beim Wort, sollte dieser Verfahrensweg offen stehen:

„Bekanntlich muss diese Richtlinie bis zum Ende des Jahres umgesetzt werden; uns bleibt also nicht mehr viel Zeit. Mit diesem Umsetzungsgesetz wollen wir deshalb in einem ersten Schritt nur all das regeln, was uns die Richtlinie und die WIPO-Verträge zwingend vorschreiben. In einem zweiten Schritt wollen wir mit einem weiteren Gesetz die Fragen regeln, die wir jetzt offen lassen, weil wir sie mit den Beteiligten ohne Zeitdruck ausführlich erörtern wollen. Jeder Schritt erfordert eine sorgsame Abwägung der Interessen aller Beteiligten.“ (Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft, 14.11.2002)

Die Richtlinie schreibt die Änderung des § 5 UrhG nicht vor. Der Verfahrensweg, diesen im geplanten zweiten Schritt zu behandeln, steht also offen.

2. Kritik an der juristischen Argumentation der Begründung

IDIN wurde im Zuge der in den vergangenen Wochen geführten Kommunikation mehrmals mit dem Satz aus der Begründung des Gesetzentwurfs, es bestehe ein

„berechtigtes Interesse der privaten geistigen Schöpfer solcher Normen, ihr Urheberrecht zu wahren und sich insbesondere aus dem Verkauf oder der Zugänglichmachung solcher Regelwerke zu finanzieren“,

konfrontiert. Dieser Satz wurde u.a. von Vertretern des Bundesministeriums der Justiz, des Bundesministeriums für Wirtschaft und von der SPD-Bundestagsfraktion formelhaft vorgetragen. Darüber hinaus gehende Begründungen erfolgten nicht.

Nach gefestigter Rechtsprechung des BGH vom 26. April 1990 - I ZR 79/88, bestätigt vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss 1 BvR 1143/90 vom 29.7.1998, hat dieses Interesse jedoch hinter den Anspruch des Bürgers, sich über Rechtssätze – und um solche handelt es sich bei in Bezug genommenen privaten Normen – frei informieren zu können, zurückzutreten. Auf die umfangreiche Rechtsprechung wird Bezug genommen.

Der Gesetzesbegründung könnte allenfalls gefolgt werden, wenn sich die Inbezugnahme privater Normen durch Ämter überraschend vollziehen würde und das private Normengremium DIN e.V. (um dieses geht es fast ausschließlich), ohne damit rechnen zu müssen, plötzlich der Möglichkeit der Refinanzierung beraubt würde. Dies ist jedoch nicht der Fall:

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem o.g. Beschluss bereits ausgiebig mit dieser Frage befasst. Auf den Beschluss wird Bezug genommen. Die Normung im öffentlichen Interesse geschieht auf der Basis von Verträgen, z.B. des Vertrags zwischen der Bundesregierung und dem DIN vom 5. Juni 1975 und durch 16 gleichlautende Verträge des DIN mit den Bundesländern. In diesen hat sich DIN e.V., so wiedergegeben im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, verpflichtet, „gegen Zahlung eines Entgelts Normen für den Bereich der Bauaufsicht zur Einführung als Technische Baubestimmungen auszuarbeiten“. Der Weg von der privaten Norm zum Rechtssatz ist also klar vorgegeben und für das Normengremium kalkulierbar. Die Verträge stellen auch klar, dass die Inbezugnahme privater Normtexte durch den Staat nicht ohne gleichzeitige Vergütung geschieht.

Normung vollzieht sich nicht nur auf nationaler, sondern zunehmend auf internationaler Ebene. In vielen Fällen ist das DIN e.V. nicht Urheber einer Norm, sondern fungiert als sog. Spiegelgremium und gibt Normtexte nur als reine Übersetzung heraus. Als Beispiel sei hier die DIN EN 832, eine in der Energieeinsparverordnung EnEV in Bezug genommene Norm, genannt. Trotzdem versieht DIN e.V. solche Normen mit eigenen Urhebervermerken. Der Schutz des DIN e.V. als privates Normengremium ist hier nicht angemessen. Der beanstandete § 5 Abs. 3 UrhG berücksichtigt diesen Umstand nicht.

Abschließend ist aus Sicht von IDIN zu prüfen, ob die Änderung des § 5 UrhG das Gesetz zustimmungspflichtig durch den Bundesrat macht. Der § 5 berührt nämlich die oben angeführten Verträge der Länder mit dem DIN e.V.; die bauaufsichtliche Einführung von privaten Normen als Technische Baubestimmungen ist Ländersache.

3. Kritik an der wirtschaftlichen Argumentation der Begründung

a) zur finanziellen Situation der Normengremien als Rechtfertigung

In der ersten IDIN-Stellungnahme vom 4. Oktober 2002 wurde hauptsächlich auf die fehlerhafte wirtschaftliche Begründung des Gesetzentwurfs hingewiesen. Diese will glauben machen, dass ohne eine Gesetzesänderung eine Einschränkung der Selbstfinanzierung und damit eine Gefahr für die Tätigkeit der verdienstvollen privaten Normengremien entstehen werde. Wie dies bei gleichbleibender, seit 1990 geklärter Rechtslage vonstatten gehen soll, bleibt IDIN weiterhin unklar. Zunächst werden noch zwei Zahlen nachgereicht, die die wirtschaftlich positive Situation des DIN e.V. verdeutlichen:

<i>Gesamterträge 2001:</i>	<i>87.203 T Euro</i>
<i>Gesamtaufwendungen 2001:</i>	<i>86.656 T Euro</i>

(Quelle: Geschäftsbericht 2001 DIN e.V.,
http://www2.din.de/sixcms_upload/media/531/finanzierungsstruktur.pdf)

Die eigenen Erträge des DIN e.V. betragen nach diesem Bericht ca. 59,6 Mio. Euro jährlich. Sie werden überwiegend aus dem Verkauf von urheberrechtlich geschützten, weil nicht vom Staat in Bezug genommenen Normen, erzielt (siehe auch Punkt 3 b dieser Stellungnahme). Diese Einnahmen werden sich durch einen wie auch immer gestalteten § 5 UrhG nicht negativ verändern.

Weitere 17,7 Mio. Euro erlöst DIN e.V. aus Förderbeiträgen der Wirtschaft. Eine Veränderung in diesem Bereich spiegelt allenfalls ein nachlassendes Interesse der Industrie an der Normung wieder und kann ebenfalls nicht durch eine Gesetzesänderung beeinflusst werden.

Sollten mit dem Begriff „Einschränkung der Selbstfinanzierung“ die zweckgebundenen staatlichen Mittel in Höhe von 10 Mio. Euro gemeint sein, was freilich einen Widerspruch darstellen würde, so wäre es allenfalls staatliche Aufgabe, diesen Beitrag aufrecht zu erhalten, aber nicht, unter Missbrauch des edlen Begriffes „geistiges Eigentum“ privaten Vereinen die Lizenz zum eigennützigem Verkauf von Rechtssätzen zu erteilen. Ein Eigentum Dritter an Rechtssätzen, die sich der Staat „zu eigen“ macht und sich als „eigene Erklärungen“ zurechnen lassen muss, kann es nach Auffassung von IDIN nicht geben. Die Entscheidung des Staates, private Vereine zur eigenen Entlastung mit seiner „ureigenen“ Aufgabe der Rechtssetzung zu beauftragen wie es bei der Normung geschieht, stellt nach Auffassung von IDIN ohnehin ein Unikum dar und ist in keinem anderen Lebensbereich üblich. Dass hierdurch der Bürger auch noch finanziell belastet werden soll, ist für IDIN erst recht nicht einsichtig.

b) zu den Kosten für den Verbraucher und die Wirtschaft

Unter Punkt E „Sonstige Kosten“ auf Seite 2 der Drucksache 15/38 ist zu lesen:

„Auswirkungen auf Einzelpreise sowie das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.“

Im allgemeinen Teil der Begründung, Punkt IV „Kosten für die Wirtschaft“ ist auf Seite 36 zu lesen:

„Eine zusätzliche Kostenbelastung kann sich aufgrund der zugleich vorgeschlagenen Änderung des § 5 ergeben, der das Urheberrecht an die verstärkte Mitwirkung privater Normungsorganisationen bei der Rechtssetzung anpasst.“

Dies bestärkt IDIN in seiner bereits vorgetragenen Befürchtung, dass auf die Bauschaffenden, insbesondere die Architektenschaft als Planer, erhebliche Kosten zukommen werden, diese aber die Preiserhöhung bei Normen wegen der Kostendeckelung der Honorare durch das Preisrecht der HOAI nicht an den Verbraucher weitergeben können.

Um welche Größenordnung es gehen wird, soll folgende überschlägige Berechnung verdeutlichen:

Die Erträge des DIN e.V. aus dem Verkauf der Normen über den Beuth-Verlag betragen knapp 60 Mio. Euro im Jahr (Quelle: Geschäftsbericht 2001, DIN e.V.). Diese werden hauptsächlich über den Verkauf solcher Normen generiert, die nicht rechtssetzend sind und damit zu DIN-üblichen hohen Preisen (Seitenpreise von 1 Euro und mehr) angeboten werden. Der Verkaufserlös aus den bis heute urheberrechtsfreien rechtsverbindlichen Normen mit einem Anteil von 20% am Normenbestand (Quelle: Studie „Gesamtwirtschaftlicher Nutzen der Normung“, DIN e.V., 2000) dürfte eher gering sein, da diese von Dritten zu einem Niveau von wenigen Euro pro Norm am Markt erhältlich sind. Werden diese Normen in Zukunft ebenfalls zu DIN-üblichen hohen Preisen verkauft, werden sich die Gesamterlöse des DIN e.V. um 25%, somit um ca. 15 Mio. Euro erhöhen.

Dabei ist nicht berücksichtigt, dass rechtssetzende Normen einen überproportional hohen Anteil an den verkauften Stückzahlen haben dürften. Es darf nämlich davon ausgegangen werden, dass Normen, die als Rechtssätze zur Vermeidung von Rechtsnachteilen benötigt werden, anteilig häufiger gekauft werden. Die überschlägig berechneten 15 Mio. Euro dürften somit die Untergrenze dessen darstellen, was kostenmäßig auf die zum Erwerb gezwungenen Anwender der Normen zukommen wird. Der Baubereich wird hierbei überproportional belastet werden, da der Anteil an verbindlichen Normen überproportional hoch ist (650 von 1900 DIN-Normen sind dort allgemein verbindlich, Quelle: Deutsches Institut für Bautechnik und Schrift des DIN e.V. „Facetten der Normung“, 2001).

Es kann allerdings nicht die Aufgabe einer privaten Initiative wie IDIN sein, die Gesetzesfolgen abzuschätzen oder zu berechnen. Vielmehr muss in diesem Zusammenhang massiv bemängelt werden, dass das Bundesministerium der Justiz als das für den Gesetzentwurf fachlich zuständige Bundesministerium keine Angaben der beteiligten Fachkreise und Verbände, insbesondere der mittelständischen Wirtschaft, zu den Kostenauswirkungen eingeholt hat. Diese Kreise sind nach Recherchen von IDIN überhaupt nicht einbezogen worden, was einen klaren Verstoß gegen § 44 GGO darstellt. IDIN fordert deshalb, dies in Erfüllung des § 44 GGO nachzuholen.

Zusammenfassung:

- Das in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien - GGO - festgelegte Verfahren ist bezüglich der §§ 44 und 47 nicht eingehalten worden.
- Die juristische Begründung zu § 5 Abs. 3 UrhG ist nicht schlüssig, würdigt die bestehenden Verträge des Bundes und der Länder mit privaten Normengremien nicht und steht im Widerspruch zur gefestigten Rechtsprechung des BGH und zur Haltung des Bundesverfassungsgerichts.
- Die wirtschaftliche Begründung fußt auf einseitiger, unreflektierter Lobbyarbeit des DIN e.V., Auswirkungen auf andere betroffene Kreise wurden weder untersucht noch gewürdigt.

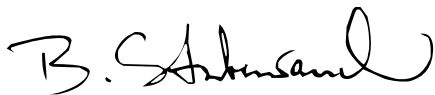
Abschließend muss noch ein Problem angesprochen werden, das die Notwendigkeit flankierender Regelungen zu einer Gesetzesänderung von so hoher Tragweite verdeutlichen soll:

IDIN ist ein Fall aus den letzten Tagen bekannt geworden, in dem DIN e.V. den Betreiber einer Internetseite, auf der Normen, die durch Bezugnahme für rechtssetzend erklärt wurden und nach gefestigter Rechtsprechung frei von Urheberrechten sind, kostenfrei eingesehen werden können, mit einer Schadensersatzforderung in sechsstelliger Höhe überzogen hat. IDIN liegen genaue Angaben vor. DIN e.V. agiert so, als wäre die Gesetzesänderung bereits beschlossen und rückwirkend anwendbar. Dieser Fall ist nur die Spitze des Eisbergs. IDIN sind etwa 50 weitere Internetseiten bekannt, auf denen rechtssetzende Normen weit über Zitate hinaus veröffentlicht sind. Vielen Betreibern dieser Internetseiten, darunter z.B. der „Allgemeine Behindertenverband Land Brandenburg e.V.“, der zwei DIN-Normen zum barrierefreien Bauen öffentlich zur Verfügung stellt, wird eine ähnliche Abmahnung und Schadensersatzforderung ins Haus stehen. Der Gesetzentwurf geht in keinster Weise auf diese Problematik ein.

IDIN fordert hiermit die beteiligten Ausschüsse auf, die Entfernung des § 5 Abs. 3 UrhG aus dem Gesetzentwurf zu empfehlen.

Bonstetten, den 23. November 2002

IDIN Initiative gegen die Direktgeltung privater Normen im Bauwesen



Bruno Stubenrauch, Dipl.-Ing. univ. Architekt
www.idin.ist-im-netz.de