EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.12.2025
COM(2025) 749 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

über die Überprüfung der Marrakesch-Richtlinie 2017/1564 und der Marrakesch-Verordnung 2017/1563

{SWD(2025) 406 final}

I. EINLEITUNG

In Anerkennung der erheblichen negativen Auswirkungen, die der begrenzte Zugang von Menschen mit Behinderungen zu schriftlichem Material in einem barrierefreien Format, oder deren „Lesehunger“, auf die gesellschaftliche Teilhabe und den Zugang zu Bildung dieser Menschen hat, haben die Mitgliedstaaten der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) im Jahr 2013 den Vertrag von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken für blinde, sehbehinderte und anderweitig lesebehinderte Personen (im Folgenden „Vertrag von Marrakesch“)[1] angenommen.

Durch den Vertrag wurden verbindliche Beschränkungen und Ausnahmen vom Urheberrecht zugunsten blinder, sehbehinderter und anderweitig lesebehinderter Personen eingeführt, um die Vervielfältigung, Verbreitung und Zugänglichmachung von Werken (wie Text, Notationen und zugehörigen Illustrationen in jeder Medienform, einschließlich Hörbüchern) in Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format zu ermöglichen. Der Vertrag erlaubt auch den grenzüberschreitenden Austausch dieser Vervielfältigungsstücke[2].

Die Europäische Union hat den Vertrag von Marrakesch im Jahr 2014 unterzeichnet[3] und ihn im Februar 2018 abgeschlossen[4]. Durch die Richtlinie (EU) 2017/1564 über bestimmte zulässige Formen der Nutzung bestimmter urheberrechtlich oder durch verwandte Schutzrechte geschützter Werke und sonstiger Schutzgegenstände zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen[5] (im Folgenden „Marrakesch-Richtlinie“) und die Verordnung (EU) 2017/1563 über den grenzüberschreitenden Austausch von Vervielfältigungsstücken bestimmter urheberrechtlich oder durch verwandte Schutzrechte geschützter Werke und sonstiger Schutzgegenstände in einem barrierefreien Format zwischen der Union und Drittländern zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen[6] (im Folgenden „Marrakesch-Verordnung“) wurden die nach dem Beitritt der Europäischen Union zum Vertrag von Marrakesch der WIPO erforderlichen

---

1 Der Vertrag von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken für blinde, sehbehinderte und anderweitig lesebehinderte Personen trat im September 2016 in Kraft.

2 https://www.wipo.int/treaties/en/ip/marrakesh/summary_marrakesh.html.

3 Beschluss des Rates vom 14. April 2014 über die Unterzeichnung im Namen der Europäischen Union des Vertrags von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen zu veröffentlichten Werken.

4 Beschluss (EU) 2018/254 des Rates vom 15. Februar 2018 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Vertrags von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen zu veröffentlichten Werken. Die Ratifizierung erfolgte im Oktober 2018.

5 Richtlinie (EU) 2017/1564 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2017 über bestimmte zulässige Formen der Nutzung bestimmter urheberrechtlich oder durch verwandte Schutzrechte geschützter Werke und sonstiger Schutzgegenstände zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen und zur Änderung der Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32017L1564.

6 Verordnung (EU) 2017/1563 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2017 über den grenzüberschreitenden Austausch von Vervielfältigungsstücken bestimmter urheberrechtlich oder durch verwandte Schutzrechte geschützter Werke und sonstiger Schutzgegenstände in einem barrierefreien Format zwischen der Union und Drittländern zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32017R1563.

Anpassungen des Unionsrechts vorgenommen. Mit der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung sollen die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken von Büchern und anderem gedrucktem Material in barrierefreien Formaten zugunsten von Menschen mit Lesebehinderungen gesteigert und die grenzüberschreitende Verbreitung solcher Vervielfältigungsstücke in einem barrierefreien Format verbessert werden. Die Marrakesch-Richtlinie musste bis zum 11. Oktober 2018 umgesetzt werden. Die Marrakesch-Verordnung gilt seit dem 12. Oktober 2018.

Gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Marrakesch-Richtlinie und Artikel 7 der Marrakesch-Verordnung muss die Kommission diese Instrumente bis zum 11. Oktober 2023 bewerten[7] und gegebenenfalls Änderungen vorschlagen. Mit dieser Bewertung soll beurteilt werden, inwieweit mit der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht wurden und ob diese Instrumente effizient und für die Bedürfnisse der Begünstigten relevant sind, mit der Politik und den internationalen Verpflichtungen der Europäischen Union (EU) im Einklang stehen und einen EU-Mehrwert erbracht haben. Dabei wird insbesondere geprüft, wie sich diese beiden Rechtsinstrumente auf die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format von Werken, die in ihren Anwendungsbereich fallen, ausgewirkt und dazu beigetragen haben, den grenzüberschreitenden Austausch solcher Vervielfältigungsstücke zu erleichtern.

Gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Marrakesch-Richtlinie umfasst die Bewertung insbesondere eine Beurteilung der Auswirkungen der Ausgleichsregelungen bestimmter Mitgliedstaaten auf die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format und auf ihren grenzüberschreitenden Austausch. Darüber hinaus werden bei der Bewertung die möglichen Auswirkungen der in der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung vorgesehenen Vorschriften auf das kommerzielle Angebot von bestimmten Werken oder sonstigen Schutzgegenständen in einem barrierefreien Format für begünstigte Personen sowie ihre Relevanz in anderen Politikbereichen im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit veröffentlichter Werke, insbesondere des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit (*European Accessibility Act*, EAA)[8], berücksichtigt.

Vor dem Abschluss des Vertrags von Marrakesch wurde den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft[9] die Möglichkeit eingeräumt, in ihren nationalen Rechtsvorschriften eine Ausnahme oder Beschränkung in Bezug auf das

---

7 Da für die Erstellung des Bewertungsberichts und der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen parallel zu anderen Tätigkeiten im Bereich des Urheberrechts eine gewisse Zeit erforderlich war, kam es zu Verzögerungen bei der Veröffentlichung dieses Berichts.

8 Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32019L0882; mit dem Europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit sollen unter anderem die Barrierefreiheitsanforderungen für E-Books harmonisiert werden, die nach dem 28. Juni 2025 in der EU in Verkehr gebracht werden.

9 Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (ABl. L 167 vom 22.6.2001, S. 10).

Urheberrecht und verwandte Schutzrechte zugunsten von Menschen mit Behinderungen für nicht kommerzielle Formen der Nutzung vorzusehen, wenn die Nutzung mit der Behinderung unmittelbar in Zusammenhang steht, soweit es die betreffende Behinderung erfordert. Alle Mitgliedstaaten haben von dieser Möglichkeit in gewissem Umfang Gebrauch gemacht[10]. Da die Richtlinie 2001/29/EG jedoch nur Mindestanforderungen enthält und es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, die genauen Bedingungen für die Anwendung dieser Ausnahme festzulegen[11], gab es Unterschiede zwischen den Anwendungsbereichen der Ausnahme[12], was sich wiederum auf den grenzüberschreitenden Austausch von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format ausgewirkt hat[13].

Die Umsetzung des Vertrags von Marrakesch in Unionsrecht führte zur Festlegung EU-weiter harmonisierter Vorschriften, die es Personen, die blind sind oder die eine Sehbehinderung haben, die nicht so weit ausgeglichen werden kann, dass ihre Sehfähigkeit im Wesentlichen der einer Person ohne eine solche Beeinträchtigung entspricht, oder die unter einer Lesebehinderung oder Wahrnehmungsstörung leiden oder die anderweitig lesebehindert sind, ermöglichen, zum Nutzen lesebehinderter Personen Vervielfältigungsstücke bestimmter Werke und sonstiger Schutzgegenstände ohne Zustimmung des Rechteinhabers herzustellen. Von Werken in Form von Büchern, Zeitungen, Zeitschriften oder anderen Schriftstücken, Notationen einschließlich Notenblättern, und zugehörigen Illustrationen in jeder Medienform, können daher von begünstigten Personen oder in deren Namen handelnden Personen Vervielfältigungsstücke in einem barrierefreien Format wie Braille-Schrift, Audio oder Großformat, erstellt werden. Darüber hinaus sieht die Marrakesch-Richtlinie vor, dass bestimmte Stellen im Namen der Begünstigten handeln können. Bei diesen Stellen handelt es sich um befugte Stellen, d. h. um öffentliche oder private Organisationen, insbesondere Bibliotheken, Bildungseinrichtungen und andere gemeinnützige Organisationen, die als eine ihrer Kerntätigkeiten, institutionellen Aufgaben oder als Teil ihrer im Gemeinwohl liegenden Aufgaben Personen mit einer Lesebehinderung Dienste anbieten. Befugte Stellen können ein Vervielfältigungsstück eines Werkes oder sonstigen Schutzgegenstands, zu dem sie rechtmäßigen Zugang haben, in einem barrierefreien Format erstellen und ein Vervielfältigungsstück in einem barrierefreien Format zugunsten eines Begünstigten oder einer anderen befugten Stelle zur ausschließlichen Nutzung durch einen Begünstigten in gemeinnütziger Weise wiedergeben, zugänglich machen, verbreiten oder verleihen. Die befugten Stellen sind verpflichtet, Verfahren festzulegen, um die nicht genehmigte

---

10 Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über bestimmte zulässige Formen der Nutzung urheberrechtlich oder durch verwandte Schutzrechte geschützter Werke und sonstiger Schutzgegenstände zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen und zur Änderung der Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, 2016/0278 (COD); COM(2016) 596 final vom 14.9.2016, S. 6.

11 Begründung – Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, Brüssel, 97/0359 (COD), KOM(97) 628 endg. vom 10.12.1997, S. 32.

12 Study on the application of Directive 2001/29/EC on copyright and related rights in the information society (the 'InfoSoc Directive'), 2013, S. 428, abrufbar unter https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/9ebb5084-ea89-4b3e-bda2-33816f11425b.

13 Ebd., S. 437.

Verbreitung von Werken zu verhindern. Die Marrakesch-Richtlinie enthält eine Bestimmung, die den grenzüberschreitenden Austausch von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format im Binnenmarkt ermöglicht. Ergänzend dazu wird mit der Marrakesch-Verordnung der grenzüberschreitende Austausch mit Drittländern ermöglicht, die Vertragsparteien des Vertrags von Marrakesch sind.

Die Marrakesch-Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten die Beibehaltung oder Einführung von Ausgleichsregelungen für nach dieser Richtlinie zulässige Nutzungshandlungen, die durch eine befugte Stelle mit Sitz in ihrem Hoheitsgebiet vorgenommen werden. Bislang bestehen Ausgleichsregelungen in sechs Mitgliedstaaten[14]. Zwei weitere Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit einer Ausgleichsregelung für den Fall eingeführt, dass die Interessen von Rechteinhabern verletzt werden, von dieser Möglichkeit jedoch bisher keinen Gebrauch gemacht[15].

Der Unionsgesetzgeber hat entschieden, die im Vertrag von Marrakesch vorgesehene Möglichkeit, Beschränkungen und Ausnahmen auf Werke zu beschränken, die in dem einschlägigen barrierefreien Format für die begünstigten Personen nicht unter angemessenen Bedingungen auf dem betreffenden Markt erhältlich sind, nicht zu nutzen. Es wurde die Auffassung vertreten, dass es der Rechtssicherheit abträglich wäre und somit letztlich die Verfügbarkeit der Werke für die Begünstigten beeinträchtigen würde, befugten Stellen eine solche Verpflichtung aufzuerlegen[16]. Den Mitgliedstaaten ist es nicht erlaubt, zusätzliche Anforderungen an befugte Stellen einzuführen, wie z. B. eine vorherige Prüfung, ob gewerbliche Vervielfältigungsstücke von Werken in einem barrierefreien Format verfügbar sind. In zwei Mitgliedstaaten scheinen Bestimmungen zu gelten, die dazu führen könnten, dass befugte Stellen das kommerzielle Angebot überprüfen, oder dass in dieser Hinsicht Unklarheiten bestehen[17]. Die Kommission wird diesen Fragen weiter nachgehen.

Die befugten Stellen unterliegen für die unter den Rechtsrahmen fallenden Nutzungshandlungen keinem **Zulassungsverfahren**. Wie bereits erwähnt, sind sie jedoch auf bestimmte Kategorien beschränkt, die in Artikel 2 Nummer 4 aufgeführt sind. Mit der Marrakesch-Richtlinie wird klargestellt, dass die Anforderungen für die Zulassung und die Anerkennung, die die Mitgliedstaaten an befugte Stellen richten können, wie etwa diejenigen im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen allgemeiner Art für begünstigte Personen, nicht zur Folge haben sollten, dass die Stellen daran gehindert werden, die nach der Richtlinie zulässigen Handlungen vorzunehmen. Die Umsetzung der Richtlinie hat in einem Mitgliedstaat[18] dazu geführt, dass die Verpflichtung der befugten Stellen, sich bei den nationalen Behörden zu registrieren, aufgehoben wurde, während in einigen Mitgliedstaaten[19]

[14] Ein Überblick über die Mitgliedstaaten, in denen Ausgleichsregelungen bestehen, findet sich in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen und in der Studie, S. 43.
[15] Die Studie, S. 43.
[16] Siehe Erwägungsgrund 14 Satz 1.
[17] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 14.
[18] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 15.
[19] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 15.

die befugten Stellen den nationalen Behörden ihren Status als befugte Stelle und ihre Kontaktdaten mitteilen müssen[20].

Darüber hinaus werden die befugten Stellen darin bestärkt, ihre Kontaktdaten freiwillig an den Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind, zu übermitteln, wenn sie Vervielfältigungsstücke in einem barrierefreien Format im Binnenmarkt austauschen oder gemäß der Marrakesch-Verordnung einführen oder ausführen. Die Mitgliedstaaten übermitteln diese Informationen an die Kommission, die sie öffentlich zugänglich macht[21].

Die Richtlinie enthält keine spezifischen **Überwachungsanforderungen**. Die Konsultation der Mitgliedstaaten liefert kein umfassendes Bild, hat jedoch ergeben, dass in einigen Mitgliedstaaten befugte Stellen der zuständigen Behörde regelmäßige Berichte übermitteln oder Ad-hoc-Kontrollen unterliegen. Gleichzeitig waren in einem Mitgliedstaat keine Informationen über die Umsetzung der Marrakesch-Bestimmungen verfügbar, da keine Informationen darüber vorlagen, welche befugten Stellen in diesem Land tätig waren[22].

II. METHODIK

Die Bewertung stützt sich auf eine Begleitstudie, die im April 2023 auf den Weg gebracht und im Frühjahr 2024 abgeschlossen wurde. Die Daten wurden durch Sekundärforschung, Konsultationstätigkeiten mit den Mitgliedstaaten (die gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Marrakesch-Richtlinie zur Übermittlung von Angaben verpflichtet sind) und Interessenträgern mithilfe einer gezielten Konsultation und ausführlicher Gespräche im Rahmen der Begleitstudie erhoben[23]. Im Rahmen einer Aufforderung zur Stellungnahme wurde zudem die Meinungen der Öffentlichkeit eingeholt[24].

Gemäß den Vorgaben der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung wurden die Ansichten einschlägiger Akteure der Zivilgesellschaft und nichtstaatlicher Organisationen, einschließlich Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, und Organisationen, die ältere Menschen vertreten, im Rahmen des Bewertungsverfahrens berücksichtigt. Insbesondere die Konsultationstätigkeiten (gezielte Konsultation, ausführliche Gespräche) erfassten neben befugten Stellen auch mehrere Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten. Obgleich auch Organisationen, die ältere Menschen vertreten, zur Teilnahme an der gezielten Konsultation eingeladen wurden, hat nur eine dieser Organisationen geantwortet. Darüber hinaus übermittelten mehrere Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, ihre Ansichten im Rahmen der Aufforderung zur

---

20 Informationen aus den Konsultationstätigkeiten zu diesem Aspekt lagen nicht für alle Mitgliedstaaten vor.

21 Die Liste ist abrufbar unter https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/authorised-entities-context-directive-eu-20171564.

22 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, S. 16.

23 Die gezielte Konsultation fand zwischen dem 22. Juni und dem 11. August 2023 statt: https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/consultations/targeted-stakeholder-consultation-application-marrakesh-directive-and-regulation.

24 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-Urheberrecht-fur-blinde-und-sehbehinderte-Menschen-Bewertung-der-Marrakesch-Richtlinie-und-der-Marrakesch-Verordnung_de.

Stellungnahme[25]. Die gezielte Konsultation und die Aufforderung zur Stellungnahme wurden für Menschen mit Behinderungen barrierefrei gestaltet.

III. WIRKSAMKEIT

Um beurteilen zu können, ob die Maßnahme wirksam war, wurde bei der Bewertung geprüft, ob mit der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format innerhalb der EU sowie ihren grenzüberschreitenden Austausch innerhalb der EU und mit Drittländern, die Vertragsparteien des Vertrags von Marrakesch sind, verbessert wurde. Ferner wurde geprüft, ob es Faktoren gibt, die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele behindert haben, und ob unerwartete und unbeabsichtigte Folgen eingetreten sind. Schließlich wurde bewertet, wie sich Ausgleichsregelungen auf die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format sowie ihren grenzüberschreitenden Austausch ausgewirkt haben.

Quantitative Daten, die für die Bewertung bei einer Stichprobe von befugten Stellen erhoben wurden, haben gezeigt, dass die Anzahl an Titeln, die in den Beständen dieser Einrichtungen in Form von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format verfügbar sind, seit 2018 um mehr als 50 % gestiegen ist. Die Daten reichen nicht aus, um quantitativ anzugeben, inwieweit die durch die Marrakesch-Richtlinie harmonisierten Vorschriften die Herstellung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format durch befugte Stellen im Vergleich dazu, was nach den auf der Grundlage der Urheberrechtsrichtlinie 2001/29/EG erlassenen nationalen Rechtsvorschriften möglich gewesen wäre, verbessert haben. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass, unabhängig vom Urheberrechtsrahmen, vermutlich eher Haushaltszwänge und technische Fähigkeiten die Produktionskapazitäten der befugten Stellen beeinflussen. Die mithilfe der gezielten Konsultation erhobenen qualitativen Daten zeigen jedoch, dass sich der Marrakesch-Rechtsrahmen nach Ansicht der Interessenträger positiv auf die Verfügbarkeit barrierefreier Formate ausgewirkt hat. Eine wissenschaftliche Forschungsarbeit aus dem Jahr 2022 weist darüber hinaus darauf hin, dass die Verfügbarkeit barrierefreier Werke subjektiv zugenommen hat. Sie legt nahe, dass der Marrakesch-Rechtsrahmen insbesondere die Umwandlung von Druckerzeugnissen in die Braille-Schrift erleichtert, sich jedoch kaum auf den Zugang zu E-Books ausgewirkt hat[26].

Des Weiteren sind bestimmte quantitative Auswirkungen erkennbar, die sich aus der Harmonisierung der Ausnahme durch die Marrakesch-Richtlinie ergeben Im Bezugszeitraum ist die Zahl der registrierten Nutzer (Begünstigten), die bei den befugten Stellen, die Daten bereitgestellt haben, registriert sind, um etwa 39 % gestiegen. Dies kann auf die Harmonisierung der Kategorien von Begünstigten im Rahmen der Marrakesch-Richtlinie zurückgeführt werden, die in einigen Mitgliedstaaten zur Folge hatte, dass der Kreis der

---

25 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-Urheberrecht-fur-blinde-und-sehbehinderte-Menschen-Bewertung-der-Marrakesch-Richtlinie-und-der-Marrakesch-Verordnung_de.

26 Ferri, D., The Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons Who Are Blind, Visually Impaired or Otherwise Print Disabled in the European Union: Reflecting on Its Implementation and Gauging Its Impact from a Disability Perspective, *IIC* 55, S. 89-109 (2024), abrufbar unter https://doi.org/10.1007/s40319-023-01410-y.

Begünstigten im Vergleich zur vorherigen Regelung auf nationaler Ebene erweitert wurde. Wie beispielsweise die Antworten auf die öffentliche Konsultation der EU aus dem Jahr 2014 zeigen[27], galten nicht alle vor der Annahme der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung auf nationaler Ebene bestehenden Ausnahmen auch für Lesebehinderungen, die nun in den Anwendungsbereich fallen.

Im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Austausch hat die Ratifizierung des Vertrags von Marrakesch durch die EU die Zusammenarbeit mit befugten Stellen in allen Mitgliedstaaten und Vertragsparteien in Drittländern ermöglicht, unter anderem durch einen erleichterten Zugang zum ABC-Global-Book-Service, der die Umsetzung des Vertrags von Marrakesch unterstützt[28].

Der grenzüberschreitende Austausch innerhalb der EU und mit Drittländern, die Vertragsparteien des Vertrags von Marrakesch sind, belief sich auf durchschnittlich 16,3 % aller Titel, die sich im Jahr 2023 im Bestand der befugten Stellen, die Daten bereitgestellt haben, befanden und hat damit im Vergleich zum Jahr 2018 zugenommen, in dem 12,7 % der Titel aus der EU und Drittländern beschafft wurden. Länder, die eine gemeinsame Sprache teilen, weisen tendenziell einen höheren Anteil an importierten Titeln auf, da die Nutzer in der Regel Werke in ihrer eigenen Sprache bevorzugen. Fremdsprachige Bücher machen zwar einen kleineren Teil des Bestandes der befugten Stellen aus, werden aber in der überwiegenden Zahl der Fälle im Rahmen des grenzüberschreitenden Austauschs beschafft. Die eingeführten Titel stammen überwiegend aus anderen Mitgliedstaaten, die befugten Stellen importieren jedoch auch Titel aus Drittländern, die Vertragsparteien des Vertrags von Marrakesch sind. Diese Einfuhren erreichten 2023 einen Anteil von 2,7 % am Katalog (ein Anstieg gegenüber den 2 % im Jahr 2018). Im Rahmen der Studie befragte befugte Stellen geben an, dass sie in der Regel Werke aus den Vereinigten Staaten von Amerika, dem Vereinigten Königreich und Kanada einführen[29]. Der Austausch kann bei bestimmten befugten Stellen erhebliche Ausmaße annehmen: So sind beispielsweise 15 % der im Katalog einer französischen befugten Stelle enthaltenen Titel Einfuhren aus der Schweiz und Kanada[30]; dieselbe befugte Stelle gab an, auch in Drittländer, insbesondere Kanada, ausgeführt zu haben[31]. Gespräche mit befugten Stellen zeigen ferner, dass Ausfuhren aus der EU den Großteil des Austauschs mit Ländern Lateinamerikas und Afrikas ausmachen[32].

---

27 Report on the responses to the Public Consultation on the Review of the EU Copyright Rules, abrufbar unter https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/modernisation-eu-copyright-rules-useful-documents.

28 Online-Katalog, der es befugten Stellen aus den ratifizierenden Staaten ermöglicht, Bücher in barrierefreien Formaten auszutauschen, ohne die Zustimmung der Rechteinhaber einzuholen; siehe https://www.accessiblebooksconsortium.org/.

29 Die Studie, S. 76.

30 Die Studie, S. 208.

31 Die befugte Stelle führte seit 2014 über die ABC-Plattform 13 981 Titel aus, von denen 63 % in Drittländer (vor allem Kanada) gingen.

32 ONCE in Spanien hat im Jahr 2023 421 Vervielfältigungsstücke nach Argentinien und Peru und 568 Vervielfältigungsstücke nach Guatemala, Mexiko und Argentinien ausgeführt (die Studie, S. 212). Eine französische befugte Stelle gab an, dass sie aufgrund fehlender digitaler und physischer Infrastruktur der befugten Stellen in den Einfuhrländern Vervielfältigungsstücke direkt an Begünstigte in afrikanischen Ländern ausgeführt hat (siehe S. 67 der Studie).

Qualitative Daten, die das Studienteam im Rahmen der gezielten Konsultation erhoben hat, stützen die Auffassung, dass sich die harmonisierten EU-Vorschriften auf den grenzüberschreitenden Austausch auswirken, wobei die befugten Stellen und die nationalen Behörden der Ansicht sind, dass die Auswirkungen der Vorschriften auf den grenzüberschreitenden Austausch innerhalb der EU und in Drittländer wichtiger waren als die Auswirkungen auf die Produktion. Dies kann mit der Berichterstattung der befugten Stellen zusammenhängen, der zufolge in bestimmten Mitgliedstaaten vor der Annahme der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung zwar Kooperationsvereinbarungen für den grenzüberschreitenden Austausch von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format bestanden (insbesondere in denselben Sprachregionen), die Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung es einigen von ihnen jedoch zum ersten Mal ermöglichte, einen solchen Austausch durchzuführen, oder es ihnen erlaubte, den Austausch auf eine größere Zahl von Ländern auszuweiten[33].

Faktoren, die die Herstellung und den Austausch von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format beeinträchtigen

Den Antworten der befugten Stellen auf die gezielte Konsultation zufolge sind die wichtigsten Faktoren, die die Herstellung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format einschränken, mit einer unzureichenden Finanzierung der Einrichtungen, die die Formate herstellen, oder mit unzureichenden sonstigen Ressourcen (Personal, Know-how, Technologie) verbunden. Die befugten Stellen sind hauptsächlich auf öffentliche Mittel oder eine Kombination aus öffentlichen Mitteln und Spenden als Finanzierungsquellen angewiesen. In einem Mitgliedstaat wird die befugte Stelle hauptsächlich aus den Bruttoeinnahmen aus der Vermarktung von Lotterien finanziert.

Befugte Stellen auf kleineren Märkten sind darüber hinaus mit Einschränkungen aufgrund einer begrenzten Produktionskapazität konfrontiert, obwohl festzustellen ist, dass in diesen Mitgliedstaaten die Reichhaltigkeit der Kataloge befugter Stellen sehr unterschiedlich ist, und befugte Stellen in Finnland und Dänemark viel mehr Titel besitzen als befugte Stellen in Kroatien oder Litauen.

Eine weitere Herausforderung, die sowohl bei der gezielten Konsultation als auch bei der Aufforderung zur Stellungnahme genannt wurde, war das Wissen der Begünstigten (Menschen mit Behinderungen), wo und wie sie Vervielfältigungsstücke in einem barrierefreien Format finden können. Eine im Jahr 2023 veröffentlichte Untersuchung ergab des Weiteren, dass Begünstigte und Vertreter von Behindertenorganisationen nicht immer wissen, wie sie vom Marrakesch-Rechtsrahmen profitieren können[34]. Aus dem Artikel geht hervor, dass blinde Menschen den Vertrag von Marrakesch möglicherweise eher kennen als Menschen mit Sehbehinderungen, was mit den unterschiedlichen Methoden für den Zugang

[33] Die Studie, S. 31.

[34] Ferri, Delia und Rossello, Giulia (2023), The Role of the Marrakesh Treaty in Supporting Access to Printed Material for People Who Are Blind or Visually Impaired: A Critical Discussion of the Results of an Empirical study Conducted in Six European Countries, *Disabilities*, 3 (2), S. 162.

zu Werken zusammenhängen könnte (z. B. Nutzung von Urheberrechtsausnahmen zur Herstellung von Vervielfältigungsstücken in Braille-Schrift für blinde Personen im Vergleich zur Verwendung von optischen Vergrößerungsgeräten für Menschen mit Sehbehinderungen)[35].

Bestimmte befugte Stellen wiesen außerdem darauf hin, dass es für die Begünstigten wichtig sei, Zugang zu Technologien zu haben, die es ihnen ermöglichen, digitale barrierefreie Formate zu nutzen, wobei es nach wie vor Nachholbedarf gibt. Die befugten Stellen betonten auch, wie wichtig es sei, den unterschiedlichen Bedürfnissen der Begünstigten gerecht zu werden, z. B. durch die Zusammenarbeit mit Bibliotheksnetzwerken, um den Begünstigten über die lokale Bibliothek physische Vervielfältigungsstücke zur Verfügung zu stellen.

Obgleich die Zahl der Begünstigten und der Werke in einem barrierefreien Format im Bezugszeitraum zugenommen hat, werden bestimmte Faktoren, die nicht unmittelbar mit den Marrakesch-Vorschriften zusammenhängen, insbesondere die Verfügbarkeit von Ressourcen der befugten Stellen, von diesen Einrichtungen als Hindernis für die Bereitstellung weiterer barrierefreier Vervielfältigungsstücke angesehen.

Auswirkungen von Ausgleichsregelungen

Die Ausgleichsregelungen der sechs Mitgliedstaaten, die solche Regelungen eingeführt haben, sind sehr unterschiedlich: In vier Mitgliedstaaten sind die Ausgleichsregelungen entweder auf bestimmte Sektoren (Bildung), auf bestimmte Formate (z. B. Hörbücher) oder auf bestimmte Bereitstellungsarten (z. B. Downloads) beschränkt, wogegen in zwei Mitgliedstaaten die Ausgleichsregelung keine derartigen Differenzierungen enthält und daher auf alle Formen der Nutzung durch befugte Stellen anwendbar ist, die unter die Marrakesch-Richtlinie fallen.

Für die Studie wurde die Zunahme der Katalogbestände von fünf befugten Stellen, die in vier Mitgliedstaaten mit Ausgleichsregelungen tätig sind, und 19 befugten Stellen in 12 Mitgliedstaaten ohne Ausgleichsregelungen im Bezugszeitraum verglichen. Die Daten zeigen zwar, dass der Gesamtbestand an Titeln bei den 19 befugten Stellen stärker gestiegen ist als bei den fünf befugten Stellen aus den Mitgliedstaaten mit Ausgleichsregelungen, doch müssen die Daten mit Vorsicht behandelt werden. Wie in der Studie selbst erläutert, sind die Daten sehr begrenzt und möglicherweise nicht repräsentativ und erlauben es nicht, einen Zusammenhang zwischen dem Fehlen von Ausgleichsregelungen und dem erhöhten Bestand an Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format herzustellen. Dies liegt daran, dass andere Faktoren für die unterschiedliche Zuwachsrate bei den Katalogen von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format verantwortlich sein können, wie z. B. die Tatsache, dass befugte Stellen in Mitgliedstaaten, die Ausgleichsregelungen eingeführt haben, bereits über einen umfangreichen Bestand an Titeln verfügt haben könnten,

[35] Ferri, Delia und Rossello, Giulia (2023), The Role of the Marrakesh Treaty in Supporting Access to Printed Material for People Who Are Blind or Visually Impaired: A Critical Discussion of the Results of an Empirical study Conducted in Six European Countries, *Disabilities*, 3 (2), S. 162.

während andere befugte Stellen möglicherweise erst im Bezugszeitraum damit begonnen haben, ihren Bestand aufzubauen. Wie bereits erwähnt, besitzen beispielsweise Finnland und Dänemark (wo eine Ausgleichsregelung besteht) deutlich mehr Titel als befugte Stellen in Kroatien oder Litauen, wo es keine Ausgleichsregelung gibt[36]. Insgesamt betrachtet lässt das Fehlen von Kontextdaten keine Schlussfolgerung über die Auswirkungen dieses Vergleichs zu.

In ihren Antworten auf die Aufforderung zur Stellungnahme gehen die Ansichten der Interessenträger zwischen den konsultierten Gruppen auseinander. Die Rechteinhaber betonen, dass Ausgleichsregelungen erforderlich sind, um die Interessen der Rechteinhaber zu schützen, und dass sie den Umfang und die Form der Nutzung des barrierefreien Formats genau widerspiegeln sollten[37]. Die Vertreter der Begünstigten argumentieren dagegen, dass die Ausgleichsregelungen abgeschafft werden sollten[38], wobei sie insbesondere darauf hinweisen, dass Ausgleichsregelungen Hindernisse schaffen und dass befugte Stellen, die auf gemeinnütziger Basis tätig sind, nicht für Leistungen bezahlen sollten, die die Verlage eigentlich selbst erbringen sollten. Zwei Befragte, die die Begünstigten vertreten, sind der Ansicht, dass Ausgleichsregelungen dem Geist des Vertrags von Marrakesch zuwiderlaufen, obwohl diese Regelungen nach dem Vertrag ausdrücklich erlaubt sind. Obgleich der Vertrag von Marrakesch den Vertragsparteien die Möglichkeit einräumt, zu entscheiden, ob Rechteinhabern eine Vergütung für Nutzungshandlungen im Rahmen der durch den Vertrag von Marrakesch eingeführten Ausnahme vom Urheberrecht gewährt wird, wird die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, solche Ausgleichsregelungen einzuführen, durch das Unionsrecht begrenzt.

Insbesondere gelten die Regelungen nur für befugte Stellen und sollten keine Zahlungen durch begünstigte Personen erfordern (siehe Erwägungsgrund 14). Daher steht die Option, die den Mitgliedstaaten vom EU-Gesetzgeber in Artikel 3 Absatz 6 der Marrakesch-Richtlinie eingeräumt wird, im Einklang mit dem Vertrag.

Darüber hinaus scheinen die Auswirkungen von Ausgleichsregelungen je nach Gestaltung und Finanzierung der Regelung in dem jeweiligen Mitgliedstaat unterschiedlich wahrgenommen zu werden. Befugte Stellen aus Mitgliedstaaten, in denen die Höhe der staatlichen Finanzierung auch den zu zahlenden Ausgleich abdeckt und die Ausgleichsregelung auf bestimmte Formen der Nutzung oder Arten von Werken beschränkt ist, scheinen eher der Ansicht zu sein, dass die Ausgleichsregelung die Herstellung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format nicht oder nur in geringerem Maße beeinträchtigt. In anderen Mitgliedstaaten mit Ausgleichsregelungen nehmen die

---

[36] 69 021 Titel in Finnland und 84 000 in Dänemark; 7 727 in Kroatien und 15 433 in Litauen (siehe die Studie, S. 215).

[37] Siehe Antworten auf die Aufforderung zur Stellungnahme z. B. von European Writers Council, FEP, ALIS, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-Urheberrecht-fur-blinde-und-sehbehinderte-Menschen-Bewertung-der-Marrakesch-Richtlinie-und-der-Marrakesch-Verordnung_de.

[38] Siehe Antworten auf die Aufforderung zur Stellungnahme, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-Urheberrecht-fur-blinde-und-sehbehinderte-Menschen-Bewertung-der-Marrakesch-Richtlinie-und-der-Marrakesch-Verordnung_de.

Interessenträger die Auswirkungen möglicherweise als bedeutend wahr, selbst wenn der jährlich gezahlte Ausgleichsbetrag insgesamt gering ist, wenn die Mittelausstattung nicht als ausreichend hoch angesehen wird (insbesondere wenn die befugten Stellen für ihre Finanzierung auf Spenden angewiesen sind).

Auch ein Zusammenhang zwischen Ausgleichsregelungen und grenzüberschreitendem Austausch ist schwer zu quantifizieren oder festzustellen, zumal der Austausch zwischen den Mitgliedstaaten und mit Drittländern durch viele Faktoren beeinflusst wird, die insbesondere mit der Verwendung einer gemeinsamen Sprache sowie in bestimmten Fällen mit dem Einsatz von Technologie (Interoperabilität von Formaten und Metadaten) verbunden sind[39]. Obwohl keine quantitativen Daten verfügbar sind, anhand derer sich mögliche Auswirkungen feststellen lassen, machen einige Interessenträger geltend, dass befugte Stellen sich weniger am grenzüberschreitenden Austausch beteiligen, insbesondere aufgrund von Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendung auf die grenzüberschreitende Verbreitung und der Schwierigkeit, die Ausgleichssummen für Ausfuhren zu berechnen, was sie davon abhalten könnte, sich an einem solchen Austausch zu beteiligen. Solche Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen von Ausgleichsregelungen auf den grenzüberschreitenden Austausch zwischen Mitgliedstaaten scheinen jedoch vorwiegend in bestimmten Länder zu bestehen und könnten auf die Gestaltung und praktische Anwendung der Ausgleichsregelungen und die daraus möglicherweise entstehende Unsicherheit zurückzuführen sein. Dabei ist zu beachten, dass Ausgleichsregelungen nur für Nutzungsformen durch befugte Stellen gelten sollten, die ihren Sitz im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats haben, der eine solche Regelung vorsieht, und keine Zahlungen durch befugte Stellen erfordern sollten, die ihren Sitz in anderen Mitgliedstaaten oder in Drittländern haben, die Vertragsparteien des Vertrags von Marrakesch sind.

Mögliche unbeabsichtigte Folgen – potenzielle Auswirkungen auf den kommerziellen Markt

Die Frage, ob der Marrakesch-Rechtsrahmen Auswirkungen auf den kommerziellen Markt haben kann, hat die besondere Bestimmung in Artikel 10 Absatz 3 der Marrakesch-Richtlinie veranlasst. Gemäß dieser Bestimmung kann sich ein Mitgliedstaat an die Kommission wenden, wenn er berechtigte Gründe zu der Annahme hat, dass die Umsetzung der Richtlinie beträchtliche negative Auswirkungen auf das kommerzielle Angebot von Werken oder sonstigen Schutzgegenständen in einem barrierefreien Format für begünstigte Personen hat, unter Beifügung aller einschlägigen Belege. Die Kommission ist verpflichtet, diese Belege bei der Ausarbeitung des Bewertungsberichts zu berücksichtigen.

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung dieses Berichts hat kein Mitgliedstaat der Kommission Belege gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Marrakesch-Richtlinie vorgelegt.

[39] Die Studie, S. 76.

Auch die im Zuge der Vorbereitung dieser Bewertung erhobenen Daten lieferten keine solchen Belege. In der Studie wurde festgestellt, dass umfassenden Daten über den Markt für barrierefreie Veröffentlichungen fehlen[40].

Während der gezielten Konsultation stellten die meisten konsultierten Interessenträger keine negativen Auswirkungen der Marrakesch-Vorschriften auf die Anreize für die kommerzielle Produktion fest. Ein Interessenträger wies auf eine indirekte positive Auswirkung des Marrakesch-Rechtsrahmens auf den Markt für Veröffentlichungen hin, da er seiner Ansicht nach zu einer verstärkten Koordinierung und einem verstärkten Austausch zwischen Verlegern und befugten Stellen geführt hat[41].

Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen kann nicht der Schluss gezogen werden, dass der Marrakesch-Rechtsrahmen erhebliche negative Auswirkungen auf das kommerzielle Angebot von Werken in einem barrierefreien Format hat. Daher rechtfertigen die derzeitigen Daten keine Überarbeitung des derzeitigen Ansatzes für die Überprüfung des kommerziellen Angebots von Werken in einem barrierefreien Format.

Potenzielle Auswirkungen auf allgemeinere soziale Ziele

Mehrere Interessenträger wiesen auf positive Auswirkungen des Marrakesch-Rechtsrahmens auf Bereiche wie die soziale Inklusion und die Gleichstellung im Allgemeinen[42], die Entwicklung von Lernmöglichkeiten für Kinder und Erwachsene[43] sowie auf Arbeit, Kultur und gesellschaftliche Teilhabe hin[44]. Es ist jedoch schwierig, anhand der für diese Bewertung verfügbaren Daten festzustellen, inwieweit sich der Marrakesch-Rechtsrahmen auf diese umfassenderen sozialen Ziele ausgewirkt haben könnte. Die Interessenträger sprachen auch hartnäckige Schwierigkeiten an, die über den Marrakesch-Rechtsrahmen hinausgehen und sich auf diese Ziele auswirken könnten, wie etwa die unzureichende Verfügbarkeit von Lehrbüchern in barrierefreien Formaten, die unzureichende Barrierefreiheit digitaler Lernplattformen und die Notwendigkeit einer angemessenen Schulung der Lehrkräfte und Bibliothekare[45].

---

40 Die Studie, S. 67.

41 Antwort des European Writers' Council auf die Aufforderung zur Stellungnahme, abrufbar unter EU-Urheberrecht für blinde und sehbehinderte Menschen – Bewertung der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung (europa.eu).

42 Antworten eines EU-Bürgers und von Nota auf die Aufforderung zur Stellungnahme, 2023, abrufbar unter EU-Urheberrecht für blinde und sehbehinderte Menschen – Bewertung der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung (europa.eu).

43 Antwort von Nota auf die Aufforderung zur Stellungnahme, 2023; abrufbar unter EU-Urheberrecht für blinde und sehbehinderte Menschen – Bewertung der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung (europa.eu); Befragungen der Europäischen Blindenunion und von Eureka Leuven durch das Studienteam, 2023.

44 Antwort von Nota auf die Aufforderung zur Stellungnahme, 2023, abrufbar unter EU-Urheberrecht für blinde und sehbehinderte Menschen – Bewertung der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung (europa.eu).

45 Befragung des Europäischen Behindertenforums, des European Writers' Council, des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbands, der Accessibility Library Celia und von Eureka Leuven durch das Studienteam.

Der durch den Marrakesch-Rechtsrahmen erleichterte grenzüberschreitende Austausch ermöglicht es, Werke in barrierefreien Formaten an Auswanderer in anderen Mitgliedstaaten zu senden oder den Bedürfnissen von Minderheiten oder Flüchtlingen gerecht zu werden und Werke aus Ländern einzuführen, die mit diesen Gruppen eine gemeinsame Sprache teilen. Der Rechtsrahmen könnte auch als Beitrag zur Sensibilisierung, insbesondere bei Verlagen, für die Herausforderungen verstanden werden, denen Menschen mit Behinderungen gegenüberstehen[46].

IV. EFFIZIENZ

Die Analyse der Effizienz im Rahmen dieser Bewertung war nur sehr eingeschränkt möglich, da die verfügbaren Daten nicht ausreichten, um die Auswirkungen der Anwendung der Marrakesch-Vorschriften zu quantifizieren. Ein Großteil der erhobenen quantitativen Daten enthielt begrenzte Angaben zur Mittelausstattung der befugten Stellen und zu deren Aufteilung oder bezog sich nur auf eine bestimmte befugte Stelle. Die Bewertung stützt sich daher hauptsächlich auf qualitative Daten.

Bereits vor der Annahme der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung räumte das Unionsrecht, insbesondere durch Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Urheberrechtsrichtlinie, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, eine Ausnahme oder Beschränkung vom Urheberrecht zugunsten behinderter Personen einzuführen. Die Mitgliedstaaten haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, um eine solche Ausnahme oder Beschränkung in ihre nationalen Rechtsvorschriften aufzunehmen; die Unterschiede beim Anwendungsbereich auf nationaler Ebene haben jedoch zu Belastungen für den grenzüberschreitenden Austausch von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format geführt[47]. Mit dem Marrakesch-Rechtsrahmen wurden diese Unterschiede abgemildert und die Rechtssicherheit erhöht, indem der Kreis der Begünstigten sowie der Umfang der urheberrechtlich relevanten Handlungen, die durchgeführt werden können, präzisiert wurden. Wie im vorstehenden Abschnitt erläutert, hat dies die Zahl der Begünstigten, die unter die Regelung fallen, erhöht und den grenzüberschreitenden Austausch erleichtert. Menschen mit Behinderungen profitieren daher von einem verbesserten Zugang zu Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format, und befugte Stellen werden voraussichtlich Dienstleistungen für eine größere Nutzerbasis erbringen und sich öfter an grenzüberschreitendem Austausch beteiligen.

Obgleich befugte Stellen Ressourcen für die Herstellung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format einsetzen, werden ihnen diese Kosten durch den Marrakesch-Rechtsrahmen nicht auferlegt, mit dem ihnen die Herstellung und der Austausch von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format durch verbesserte Rechtssicherheit

[46] Befragungen des Deutschen Zentrums für barrierefreies Lesen, der Europäischen Blindenunion, des European Writers' Council und der Luisterpuntbibliotheek durch das Studienteam, 2023.

[47] Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, Francquen, A., Dusollier, S., Triaille, J. et al., Study on the application of Directive 2001/29/EC on copyright and related rights in the information society (the 'Infosoc Directive'), Europäische Kommission, 2013, https://data.europa.eu/doi/10.2780/90141, S. 420-437.

erleichtert werden soll. Die meisten im Rahmen der Studie befragten befugten Stellen gaben an, dass sich die Herstellungskosten nach der Umsetzung des Marrakesch-Rechtsrahmens nicht wesentlich verändert haben.

Gleichzeitig führte die durch den Marrakesch-Rechtsrahmen eingeführte Harmonisierung zu Einsparungen bei den befugten Stellen, da Vervielfältigungsstücke in einem barrierefreien Format durch den grenzüberschreitenden Austausch leichter beschafft werden können, was dazu beiträgt, Doppelarbeiten zu vermeiden. Eine befugte Stelle gab beispielsweise an, dass der grenzüberschreitende Austausch innerhalb und außerhalb der EU über einen Zeitraum von dreieinhalb Jahren zu Einsparungen in Höhe von rund 133 000 EUR geführt habe. Durch die Harmonisierung der EU-Vorschriften wurde auch die Notwendigkeit verringert, die in den Bestimmungsländern geltenden nationalen Urheberrechtsvorschriften zu überprüfen.

Befugte Stellen, die Vervielfältigungsstücke in einem barrierefreien Format verbreiten, öffentlich wiedergeben oder der Öffentlichkeit zugänglich machen, unterliegen bestimmten Vorschriften des Rechtsrahmens. Diese beschränken sich darauf, die nicht genehmigte Verbreitung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format zu verhindern und es Begünstigten, Rechteinhabern und anderen befugten Stellen zu ermöglichen, einschlägige Informationen zu erhalten. Die Verfahren der befugten Stellen in dieser Hinsicht sind unterschiedlich[48], es liegen jedoch keine genauen Daten vor, um die hierfür eingesetzten Ressourcen zu quantifizieren. Gleichzeitig erlegt der Rechtsrahmen den befugten Stellen keine Verpflichtungen auf, die die Herstellung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format behindern und als Belastung empfunden werden könnten. So wird durch den Rechtsrahmen beispielsweise verhindert, dass befugte Stellen verpflichtet werden, vorab eine Überprüfung des kommerziellen Angebots von Werken in barrierefreien Formaten sicherzustellen. Darüber hinaus sieht der Rechtsrahmen kein spezifisches Zulassungsverfahren vor, wobei in diesem Zusammenhang klargestellt wird, dass Zulassungs- oder Anerkennungsanforderungen, z. B. im Hinblick auf die Erbringung von Dienstleistungen allgemeiner Art für Begünstigte, befugte Stellen nicht daran hindern sollten, die nach den Marrakesch-Rechtsinstrumenten zulässigen Tätigkeiten auszuüben.

Der Rechtsrahmen befasst sich nicht mit Fragen der Finanzierung befugter Stellen. In den meisten Mitgliedstaaten wird die Finanzierung der befugten Stellen in unterschiedlichem Maße aus öffentlichen Mitteln bestritten. In bestimmten Fällen können auch Begünstigte durch Spenden zur Finanzierung der befugten Stellen beitragen. Die nationalen Behörden tragen die Kosten, die allgemein mit der Durchsetzung der Vorschriften verbunden sind, auch wenn im Rechtsrahmen keine spezifischen Überwachungspflichten festgelegt sind.

Die verfügbaren Informationen lassen zwar keine eindeutigen Schlussfolgerungen auf der Grundlage quantitativer Daten zu, bei der Bewertung wurden jedoch keine unnötigen Belastungen festgestellt, die durch den Rechtsrahmen entstanden sind, und es scheint keine Vereinfachung und Straffung erforderlich zu sein. Die Marrakesch-Richtlinie und die Marrakesch-Verordnung sehen keine besonderen Zulassungsverfahren für befugte Stellen vor,

[48] Anhang IV der Studie.

verhindern vorherige Überprüfungen des kommerziellen Angebots und enthalten keine Berichtspflichten für befugte Stellen gegenüber den nationalen Behörden. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission lediglich Informationen über die Kontaktdaten von befugten Stellen, die im grenzüberschreitenden Austausch tätig sind, übermitteln, die ihnen freiwillig mitgeteilt werden. Die administrativen Anforderungen beschränken sich auf das Maß, das erforderlich ist, um die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format zu gewährleisten, die nicht genehmigte Nutzung zu verhindern und die Transparenz zu erleichtern. Mit der Maßnahme, die die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format für die Begünstigten verbessert, während sie gleichzeitig Einsparungen durch verbesserte Rechtssicherheit ermöglicht, werden die vorgegebenen Ziele effizient erreicht.

Auswirkungen der Ausgleichsregelungen auf die Effizienz

Was die Rechteinhaber betrifft, so dürften die Vorschriften nur begrenzte Auswirkungen auf ihr Urheberrecht als Eigentumsrecht haben (anerkannt in Artikel 17 der Charta), da sich die Marrakesch-Richtlinie darauf beschränkt, die unterschiedlichen Ausnahmen oder Beschränkungen im Hinblick auf das Urheberrecht, die bereits vor der Annahme der Marrakesch-Richtlinie auf nationaler Ebene bestanden, vollständig zu harmonisieren und den grenzüberschreitenden Austausch barrierefreier Formate zu erleichtern[49]. Einige Unterschiede bei den Auswirkungen im Vergleich zum Zeitraum vor Marrakesch haben sich möglicherweise aus der besseren Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format sowie aus dem Anstieg der Zahl der Begünstigten ergeben (wie im Abschnitt über die Wirksamkeit dargelegt). In der Marrakesch-Richtlinie wird die Möglichkeit, Ausgleichsregelungen beizubehalten oder einzuführen, anerkannt und zugleich klargestellt, dass bei der Bestimmung der Höhe des Ausgleichs sowohl der Tatsache, dass die Tätigkeiten befugter Stellen keinen Erwerbszweck haben, gebührend Rechnung getragen werden sollte als auch den durch diese Richtlinie verfolgten im Gemeinwohl liegenden Zielen, den Interessen der von der Ausnahme begünstigten Personen, dem eventuellen Schaden für Rechteinhaber und der Notwendigkeit, die grenzüberschreitende Verbreitung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format sicherzustellen. Zu berücksichtigen sind auch die besonderen Umstände jedes Einzelfalls, die sich aus der Erstellung eines konkreten Vervielfältigungsstücks in einem barrierefreien Format ergeben. Wenn einem Rechteinhaber nur ein geringfügiger Schaden entstünde, sollte sich keine Verpflichtung zur Zahlung eines Ausgleichs ergeben. In Mitgliedstaaten, in denen Ausgleichsregelungen gelten,

[49] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte zulässige Formen der Nutzung urheberrechtlich oder durch verwandte Schutzrechte geschützter Werke und sonstiger Schutzgegenstände zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen und zur Änderung der Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, COM(2016) 596 final, 2016/0278 (COD), S. 6; Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den grenzüberschreitenden Austausch von Kopien bestimmter urheberrechtlich oder durch verwandte Schutzrechte geschützter Werke und sonstiger Schutzgegenstände in einem zugänglichen Format zwischen der Union und Drittländern zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen, COM(2016) 595 final, 2016/0279 (COD), S. 5.

entstehen den befugten Stellen Kosten im Zusammenhang mit der Zahlung der Ausgleichssumme, einschließlich der Berechnung und der Verteilung der Gebühren durch die befugten Stellen. Da einige der nationalen Ausgleichsregelungen auch vor der Annahme des Marrakesch-Rechtsrahmens bestanden oder andere Verpflichtungen ersetzten, sind die damit verbundenen Kosten im Allgemeinen nicht neu.

Den im Rahmen der Studie erhobenen Informationen zufolge können sich die gezahlten Ausgleichssummen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich unterscheiden, wobei die Kosten von 27 000 EUR in Deutschland, 159 000 EUR in Finnland, 1 Mio. EUR in Schweden bis hin zu 1,7 Mio. EUR in Dänemark reichen. Die Auswirkungen, die die Interessenträger mit den Ausgleichsregelungen verbinden, scheinen je nach Gestaltung und Finanzierungsmodell der nationalen Ausgleichsregelungen unterschiedlich zu sein. Wie im Abschnitt zur Wirksamkeit erläutert, können die Auswirkungen von den Interessenträgern als bedeutend empfunden werden, auch wenn der jährlich gezahlte Ausgleichsbetrag insgesamt gering sein mag, wenn die Mittelausstattung der befugten Stellen nicht als ausreichend hoch angesehen wird (insbesondere wenn die befugten Stellen für ihre Finanzierung auf Spenden angewiesen sind).

Neben den Mitteln, die den befugten Stellen zur Verfügung stehen, scheinen die Verwaltungskosten, z. B. in Verbindung mit der Berechnung und Zahlung von Ausgleichsregelungen, je nach Digitalisierung und Automatisierung der Datenverarbeitung zu schwanken; es liegen jedoch keine genauen Daten vor, anhand derer diese Kosten bestimmt werden können.

Faktoren, die zur effizienten Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie beitragen

Je nach dem konkreten institutionellen Kontext und Marktumfeld in den Mitgliedstaaten können bestimmte Faktoren zur effizienten Umsetzung der Marrakesch-Richtlinie beitragen.

Insbesondere kann eine Zentralisierung oder eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen befugten Stellen Größenvorteile und den Zugang für Begünstigte erleichtern. Zusätzlich zur Initiative von ABC und WIPO wurden auf nationaler Ebene weitere Kooperationsinitiativen entwickelt, die im jeweiligen Hoheitsgebiet tätige befugte Stellen oder befugte Stellen in demselben Sprachgebiet (z. B. befugte Stellen in Österreich, Deutschland und der Schweiz) oder befugte Stellen für bestimmte Projekte miteinander zu verbinden (z. B. Zusammenarbeit zwischen befugten Stellen in den nordischen Ländern, um die Herstellung von Vervielfältigungsstücken in der Sprache einer ethnischen Minderheit zu koordinieren und die Kosten für deren Bereitstellung gemeinsam zu tragen).

Darüber hinaus können Formen der Zusammenarbeit zwischen befugten Stellen und Verlagen, z. B. bei der Herstellung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format oder bei dem Austausch von Informationen und Titeln, kosteneffizient sein und Doppelarbeit verhindern.

Einige befugte Stellen erleichtern den Begünstigten den Zugang zu den verfügbaren Titeln durch Online-Kataloge. Gleichzeitig verfügen nicht alle Begünstigten über das Know-how oder die Technik, die ihnen den Zugang über einen Online-Katalog ermöglicht. Unterschiedliche Verfahren, um den unterschiedlichen Bedürfnissen der Begünstigten gerecht zu werden und ihnen die notwendige Unterstützung anzubieten (z. B. Zusammenarbeit mit Bibliotheksnetzwerken, Bereitstellung alternativer Kontaktmöglichkeiten, Schulungen), scheinen für die Verbesserung des Zugangs ebenfalls wichtig zu sein.

Der Grad der Digitalisierung der befugten Stellen und die Interoperabilität der von ihnen verwendeten Formate können dazu beitragen, die Verwaltungs- und Betriebskosten zu minimieren, den grenzüberschreitenden Austausch weiter zu erleichtern und den Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Umwandlung (insbesondere im Austausch mit Drittländern) zu minimieren.

Die den befugten Stellen gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie auferlegte Verpflichtung, geeignete Schritte zu unternehmen, um der nicht genehmigten Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Wiedergabe oder öffentlichen Zugänglichmachung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format entgegenzuwirken, sollte uneingeschränkt eingehalten werden, wobei sicherzustellen ist, dass dadurch keine Hindernisse für den Zugang der Begünstigten entstehen. Es liegen keine genauen Informationen vor, anhand derer die Auswirkungen der Methoden bewertet werden können, die von befugten Stellen angewandt werden, um die nicht genehmigte Verbreitung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format zu verhindern. Gespräche mit Interessenträgern deuten jedoch darauf hin, dass Passwortschutz und Zwei-Faktor-Authentifizierung die Barrierefreiheit für die Begünstigten verringern und von den befugten Stellen vermieden werden. Andererseits scheinen Wasserzeichen ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Verhinderung der nicht genehmigten Verbreitung herunterladbarer Vervielfältigungsstücke in nicht spezialisierten Formaten zu bieten. Grundsätzlich sind die Maßnahmen zur Verhinderung nicht genehmigter Nutzung von noch größerer Bedeutung, wenn die von den befugten Stellen bereitgestellten Vervielfältigungsstücke von hoher Qualität sind und in Formaten (E-Books, Hörbücher) vorliegen, die theoretisch von der breiten Öffentlichkeit genutzt werden können.

V. KOHÄRENZ

Die Marrakesch-Richtlinie und die Marrakesch-Verordnung tragen dazu bei, den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu kulturellen Werken, Lehrmaterial und Informationen im Einklang mit dem Ziel des Artikels 30 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) zu verbessern. Die Umsetzung des Vertrags von Marrakesch in Unionsrecht wurde in den Bemerkungen des Ausschusses der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zum ersten Bericht der Europäischen Union in Bezug auf Artikel 30 des Übereinkommens empfohlen[50].

[50] https://digitallibrary.un.org/record/812354?ln=de&v=pdf.

Die Marrakesch-Richtlinie und die Marrakesch-Verordnung stehen zudem im Einklang mit den Zielen und dem persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich des Vertrags von Marrakesch.

Auf EU-Ebene stehen die Marrakesch-Richtlinie und die Marrakesch-Verordnung im Einklang mit den anderen Instrumenten des EU-Urheberrechts, insbesondere mit der Richtlinie 2001/29/EG, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, in ihren nationalen Rechtsvorschriften auch Ausnahmen für Behinderungen oder Arten von Werken vorzusehen, die nicht in den Anwendungsbereich der Marrakesch-Richtlinie fallen[51].

Darüber hinaus stehen die Marrakesch-Instrumente im Einklang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die jegliche Art der Diskriminierung — auch aufgrund einer Behinderung — verbietet und die EU verpflichtet, den Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft anzuerkennen und zu achten.

Die Marrakesch-Instrumente stehen im Einklang mit anderen EU-Rechtsvorschriften, die sich mit Behinderungen im digitalen Umfeld befassen, wie der Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu Websites[52], der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste[53] und dem Europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit[54] (EAA). Die ersten beiden betreffen andere Sektoren als die schriftlichen Werke, die unter den Marrakesch-Rechtsrahmen fallen (nämlich Websites des öffentlichen Sektors bzw. audiovisuelle Mediendienste), und erhöhen die Barrierefreiheit dieser Dienste mit anderen Rechtsinstrumenten als dem Urheberrecht.

Mit dem Europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit soll das Funktionieren des Binnenmarkts für barrierefreie Produkte und Dienstleistungen verbessert werden, indem gemeinsame Vorschriften für die Barrierefreiheit eingeführt und so Hindernisse beseitigt werden, die durch unterschiedliche Vorschriften in den Mitgliedstaaten entstehen. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Wirtschaftsteilnehmer nur Produkte in Verkehr bringen und nur Dienstleistungen erbringen, die die Barrierefreiheitsanforderungen des Rechtsakts erfüllen. Dies gilt unter anderem für E-Books und spezielle Software sowie E-Reader. Die Maßnahmen, die ab dem 28. Juni 2025 gelten, ändern nichts an den Urheberrechtsvorschriften der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung. Beide Maßnahmen gelten parallel, wobei der Europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit die bessere Verfügbarkeit barrierefreier E-Books sicherstellt, wogegen die Marrakesch-Instrumente es

---

51 Durch Artikel 8 der Marrakesch-Richtlinie wird Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Urheberrechtsrichtlinie dahin gehend geändert, dass letzterer „unbeschadet der Pflichten der Mitgliedstaaten aus der Richtlinie (EU) 2017/1564 des Europäischen Parlaments und des Rates“ gilt.

52 Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen, ABl. L 327 vom 2.12.2016, S. 1.

53 Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (kodifizierte Fassung) (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1).

54 Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 70).

Begünstigten und befugten Stellen weiterhin ermöglichen, veröffentlichte schriftliche Werke in Vervielfältigungsstücke in einem barrierefreien Format für Menschen mit Seh- und Lesestörungen oder Lesebehinderungen umzuwandeln. Sowohl Vertreter der Rechteinhaber als auch befugte Stellen haben betont, wie wichtig Synergien und Zusammenarbeit für die reibungslose Umsetzung des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit und für die Gewährleistung der Komplementarität zwischen diesen Rechtsvorschriften sind.

Den Vertretern der Rechteinhaber zufolge würde die Umsetzung des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit die Notwendigkeit erhöhen, dafür zu sorgen, dass die Marrakesch-Vorschriften die normale Verwertung des Werks nicht beeinträchtigen.

Wie in Erwägungsgrund 14 erläutert, könnte eine ausdrückliche Verpflichtung zur Prüfung, ob gewerbliche Vervielfältigungsstücke verfügbar sind, jedoch die Rechtssicherheit für befugte Stellen beeinträchtigen. Darüber hinaus entsprechen die von den Marktteilnehmern im Rahmen des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit hergestellten barrierefreien E-Books nicht unbedingt den unterschiedlichen konkreten Bedürfnissen der Begünstigten, die unter die Marrakesch-Richtlinie fallen. Es ist wahrscheinlich[55], dass sich die befugten Stellen an die praktischen Gegebenheiten des neuen Umfelds anpassen und ihre Ressourcen auf einen Bedarf ausrichten, der vom Markt nicht gedeckt wird[56].

Die Marrakesch-Instrumente scheinen auch in sich kohärent zu sein, da ihre Bestimmungen auf ihr Hauptziel abgestimmt sind, die Verfügbarkeit von Werken in Form von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format zu verbessern und gleichzeitig den Rechts- und Interessenausgleich zwischen Rechteinhabern und Nutzern zu wahren.

Wie auch in den vorstehenden Abschnitten erörtert, werden den befugten Stellen zum Schutz der Interessen der Rechteinhaber bestimmte Verpflichtungen auferlegt, um eine nicht genehmigte Nutzung zu verhindern. Die Rechteinhaber würden es begrüßen, wenn die nationalen Behörden genauer prüfen, wie die Verpflichtungen von den befugten Stellen erfüllt werden, insbesondere um eine nicht genehmigte Verbreitung zu verhindern. Einige Rechteinhaber machen ferner geltend, dass umfassende Informationen über befugte Stellen, die in einem Mitgliedstaat tätig sind, die Zusammenarbeit weiter erleichtern könnten (z. B. das Bereitstellen von Dateien durch die Rechteinhaber). Gleichzeitig warnen die Begünstigten davor, dass die Anforderungen bestimmter Mitgliedstaaten in Bezug auf die Aufnahme befugter Stellen in eine genehmigte Liste gegen den Vertrag von Marrakesch verstoßen[57].

---

55 Beispielsweise hat eine befugte Stelle berichtet, dass sich ihr Schwerpunkt wahrscheinlich auf Menschen mit Lesebehinderungen, die kognitive Probleme haben, verlagern wird (siehe die Studie, S. 96).

56 Zur weiteren Erörterung der Auswirkungen des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit siehe auch Abschnitt VII (Relevanz).

57 Siehe die Beiträge des EDF und der Europäischen Blindenunion zur Aufforderung zur Stellungnahme, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-Urheberrecht-fur-blinde-und-sehbehinderte-Menschen-Bewertung-der-Marrakesch-Richtlinie-und-der-Marrakesch-Verordnung/F3414879_de.

Wie im einleitenden Abschnitt ausgeführt, verhindert die Richtlinie die Einführung von Bedingungen für die Aufnahme von Tätigkeiten innerhalb des Rechtsrahmens, sieht jedoch vor, dass solche Tätigkeiten nicht nur von Begünstigten, sondern auch von befugten Stellen ausgeübt werden können, die auf bestimmte Kategorien beschränkt sind (im Sinne des Artikels 2 Nummer 4). In der Richtlinie wird klargestellt, dass nationale Zulassungs- oder Anerkennungsverfahren, die beispielsweise für die Erbringung von Dienstleistungen allgemeiner Art für begünstigte Personen gelten, die befugten Stellen nicht daran hindern sollten, Tätigkeiten im Sinne dieses Rechtsrahmens auszuüben. Wie im Rahmen der Bewertung festgestellt wurde, gibt es auf nationaler Ebene unterschiedliche Regelungen, wobei einige Mitgliedstaaten eine Form der Meldung verlangen, bei der in der Regel der zuständigen Behörde Name, Rechtsform, Kontaktdaten und Informationen über die einschlägigen Tätigkeiten der befugten Stelle mitgeteilt werden. Allerdings lagen nicht für alle Mitgliedstaaten Daten vor. Des Weiteren fördert der Rechtsrahmen die freiwillige Mitteilung der Kontaktdaten befugter Stellen, die im grenzüberschreitenden Austausch tätig sind, an die nationalen Behörden, was zur Verbesserung der Transparenz beitragen kann.

Insgesamt betrachtet erfüllen die Marrakesch-Instrumente die internationalen Verpflichtungen der EU gemäß dem Vertrag von Marrakesch und sind im Einklang mit dem EU-Besitzstand (insbesondere mit dem EU-Urheberrechtsrahmen und der Behindertenpolitik der EU) – und in Bezug auf ihre wichtigsten Ziele und Bestimmungen in sich kohärent. Im Kontext der oben beschriebenen EU-Rechtsvorschriften stellen die Marrakesch-Instrumente eines der Werkzeuge zur Verbesserung der Barrierefreiheit von gedrucktem Material dar. Letztlich wird der Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Informationen, Bildung und Kultur von der kombinierten Wirkung aller EU-Rechtsvorschriften auf die Barrierefreiheit beeinflusst.

VI. EU-MEHRWERT

Der EuGH kam zu dem Schluss, dass die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss des Vertrags von Marrakesch bei der EU lag. Deshalb war die Einführung von Vorschriften auf EU-Ebene erforderlich, um die internationalen Verpflichtungen der EU zu erfüllen, die sich aus der Annahme des Vertrags ergeben.

Vor dem Abschluss des Vertrags von Marrakesch hatten zwar alle Mitgliedstaaten Urheberrechtsausnahmen oder -beschränkungen zugunsten sehbehinderter Menschen eingeführt, es gab jedoch Unterschiede im Anwendungsbereich dieser Ausnahme[58], was wiederum den grenzüberschreitenden Austausch von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format beeinträchtigte[59]. Ohne das Tätigwerden der EU in Form der Annahme der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung wäre dieser Status quo beibehalten worden.

---

58 Study on the application of Directive 2001/29/EC on copyright and related rights in the information society (the ‘InfoSoc Directive’), 2013, S. 428, abrufbar unter https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/9ebb5084-ea89-4b3e-bda2-33816f11425b.

59 Ebd., S. 437.

Die Annahme der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung war nicht nur zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der EU erforderlich, durch sie wurde auch der Anwendungsbereich der Urheberrechtsausnahme harmonisiert und der grenzüberschreitende Austausch sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittländern, die Vertragsparteien des Vertrags von Marrakesch sind, erleichtert. Die Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs führte wiederum zu Größenvorteilen[60].

Die grenzüberschreitenden Auswirkungen hätten durch Maßnahmen auf nationaler Ebene nicht so effizient erreicht werden können. Die EU-Maßnahme unterstützt insbesondere die Begünstigten und die befugten Stellen, indem sie verbesserte Rechtssicherheit gewährleistet, was dazu geführt hat, dass Doppelarbeiten begrenzt, die Gesamteffizienz gesteigert und die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format verbessert wurde.

VII. RELEVANZ

Die Relevanz der Marrakesch-Instrumente wurde unter Berücksichtigung der Markt-, Politik- und Technologieentwicklung bewertet.

Im Bezugszeitraum blieb das kommerzielle Angebot an barrierefrei geschaffenen Werken unterentwickelt. Gleichzeitig gab es eine Zunahme bei den digitalen Formaten wie E-Books und Hörbüchern für die breite Öffentlichkeit, die mittelbar auch bestimmten Bedürfnissen der Begünstigten gerecht werden können. Die Begünstigten weisen jedoch darauf hin, dass solche Formate nicht immer ausreichend barrierefrei sind, z. B. weil keine barrierefreie Navigation durch ihre Inhalte möglich ist oder weil kommerzielle Plattformen das Werk selbst nicht barrierefrei zugänglich machen, oder dass sie eher für bestimmte Gruppen von Begünstigten (z. B. Sehbehinderte) als für andere (z. B. blinde Nutzer) barrierefrei zugänglich sind.

Es ist zu erwarten, dass der Europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit erhebliche Auswirkungen auf die Bereitstellung von E-Books in einem barrierefreien Format haben wird. Ab Juni 2025 auf dem Markt angebotene E-Books werden im Einklang mit den Barrierefreiheitsanforderungen des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit barrierefrei zugänglich sein, um den Zugang für Menschen mit Behinderungen zu erleichtern. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Kleinstunternehmen, die Dienstleistungen erbringen, von der Erfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen der Richtlinie ausgenommen sind. Dennoch sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Leitlinien und Instrumente für Kleinstunternehmen vorzusehen, um diesen die Anwendung der einzelstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit zu erleichtern. Darüber hinaus enthält der Europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit einige Schutzvorkehrungen, die es den Wirtschaftsteilnehmern ermöglichen, die Barrierefreiheitsanforderungen nur insoweit anzuwenden, als sie keine unverhältnismäßige Belastung darstellen oder keine wesentliche

[60] Siehe die Analyse in Abschnitt IV „Effizienz“.

Änderung eines Produkts oder einer Dienstleistung erfordern, die zu einer grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung führen würde.

Wie auch in der Studie dargelegt[61], stellt der Europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit die Relevanz der in der Marrakesch-Richtlinie vorgesehenen Urheberrechtsausnahme nicht infrage. Andere Formate als E-Books – die unter den Europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit fallen – könnten für verschiedene Behinderungen besser geeignet sein (z. B. verfügen bestimmte Menschen möglicherweise nicht über die Fähigkeiten oder die Hardware für die Nutzung von E-Books und nutzen lieber Braille- oder Großdruckformate). Selbst bei Menschen, die E-Books nutzen, ist das konkrete Format der barrierefreien E-Books, die auf dem Markt verfügbar sind, möglicherweise nicht für alle Lesebehinderungen geeignet. Darüber hinaus führen die Verpflichtungen des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit möglicherweise nicht dazu, dass alle Titel in einem barrierefrei geschaffenen Format verfügbar sind, insbesondere wenn Verleger als Kleinstunternehmen gelten, sodass das Angebot an barrierefrei geschaffenen Büchern nicht in jeder Hinsicht vollständig ist. Die für die Studie befragten Rechteinhaber machen geltend, dass Comic-Bücher möglicherweise grundlegenden Änderungen unterzogen werden müssen, um barrierefrei zu werden. Allgemeiner betrachtet führen sie an, dass hohe Kosten für die barrierefreie Gestaltung eines Werks (z. B. wenn es viele Abbildungen oder Diagrammen enthält) in Verbindung mit dem zu erwartenden geringen Absatz die Behauptung rechtfertigen könnten, dass dies zu unverhältnismäßigen Belastungen führe[62].

Die Tatsache, dass dank des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit mehr barrierefreie E-Books direkt von den Marktteilnehmern bereitgestellt werden, ist eine sehr positive Entwicklung. Allerdings wird dadurch der Bedarf von Menschen mit Behinderungen im Hinblick auf Werke, die unter die Marrakesch-Instrumente fallen, in barrierefreien Formaten nicht restlos erfüllt. Andererseits könnte dies dazu beitragen, dass bei befugte Stellen Ressourcen freigesetzt werden und sie sich auf eine stärker spezialisierte Herstellung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format konzentrieren können[63].

Schließlich sind seit der Annahme der Marrakesch-Instrumente Technologien und Software leichter verfügbar geworden, die die Barrierefreiheit gedruckter Werke und ein breiteres Angebot an barrierefreien Formaten ermöglichen und den Übergang von analogen zu digitalen Formaten und von der physischen Verbreitung zum Online-Zugang markieren[64]. Die Technologie kann die Herstellung von barrierefrei geschaffenen Werken, einschließlich E-Books und Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format, erleichtern und

---

61 Die Studie, S. 56.

62 Sollte dies der Fall sein, müssten sie die Barrierefreiheitsanforderungen nur insoweit anwenden, wie sie keine unverhältnismäßige Belastung oder grundlegende Veränderung darstellen.

63 Siehe Antwort auf die Aufforderung zur Stellungnahme von Daisy Consortium, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-copyright-law-for-blind-and-visually-impaired-people-evaluation-of-the-Marrakesh-Directive-and-Regulation/feedback_de?p_id=16887.

64 Die Studie, S. 57 und S. 59.

effizienter machen und den Begünstigten bessere Instrumente für den Zugang zu gedruckten Werken an die Hand geben.

Bei der Nutzung dieser Technologien bestehen nach wie vor einige Herausforderungen, von Hindernissen beim Zugang zu der Technologie (z. B. Kosten, Interoperabilität, Know-how) bis hin zu Beschränkungen der Technologie selbst (Komplexität der Umwandlung von Werken, die Bilder oder mathematische Formeln oder grafische Darstellungen enthalten, unzureichende Qualität der Sprachausgabe)[65].

Insgesamt betrachtet erleichtert die technologische Entwicklung trotz gewisser Beschränkungen die Herstellung barrierefreier Werke durch Verlage und befugte Stellen und macht sie effizienter. Außerdem werden den Begünstigten zusätzliche Instrumente für den Zugang zu gedruckten Werken zur Verfügung gestellt. Die neuen Technologien machen die Marrakesch-Instrumente jedoch nicht überflüssig: Wie aus der Studie hervorgeht, sind diese nach wie vor eine Voraussetzung, um von der technologischen Entwicklung zu profitieren[66].

VIII. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ERKENNTNISSE

Die Bewertung ergab, dass die Marrakesch-Richtlinie und die Marrakesch-Verordnung einen **EU-Mehrwert** haben. Ihre Annahme war von entscheidender Bedeutung für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der EU als Unterzeichner des Vertrags von Marrakesch und für die Harmonisierung der Urheberrechtsausnahme für Menschen mit Lesebehinderungen, um die bestehenden Unterschiede im Anwendungsbereich der nationalen Ausnahmen und Beschränkungen zu beseitigen und den grenzüberschreitenden Austausch von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format zu erleichtern. Die gleiche Wirkung hätte von den Mitgliedstaaten ohne ein Tätigwerden der EU nicht erreicht werden können. Der Rechtsrahmen hat insbesondere für die Begünstigten und die befugten Stellen einen Mehrwert geschaffen, indem er verstärkte Rechtssicherheit gewährleistet, insbesondere für den grenzüberschreitenden Austausch von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format.

Die Marrakesch-Richtlinie und die Marrakesch-Verordnung haben die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format insgesamt **wirksam** verbessert, wie aus den für die Bewertung erhobenen qualitativen Daten sowie aus den Stichprobendaten hervorgeht, die zeigen, dass die Zahl dieser Vervielfältigungsstücke gestiegen ist und dass im Bezugszeitraum mehr Begünstigte die Dienste befugter Stellen in Anspruch genommen haben. Die Einführung der Marrakesch-Vorschriften hat eine positive Rolle dabei gespielt, den Austausch innerhalb der EU und mit Drittländern, die Vertragsparteien des Vertrags von Marrakesch sind, zu ermöglichen.

Aufgrund der begrenzten Daten war es nicht möglich, Schlussfolgerungen zu möglichen quantitativen Auswirkungen der gemäß der Richtlinie zulässigen und in bestimmten

[65] Die Studie, S. 59.
[66] Die Studie, S. 60.

Mitgliedstaaten eingeführten Ausgleichsregelungen auf die Herstellung oder den Austausch von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format zu ziehen. Aus den qualitativen Daten geht hervor, dass die Auswirkungen der Ausgleichsregelungen auf die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format je nach dem Anwendungsbereich der Regelung und den Finanzierungsquellen (z. B. inwieweit Spenden zur Mittelausstattung der befugten Stelle beitragen) in den Mitgliedstaaten, in denen solche Regelungen bestehen, unterschiedlich wahrgenommen werden.

Die Bewertung ergab keinen Hinweis auf mögliche unbeabsichtigte Auswirkungen der Umsetzung der Marrakesch-Instrumente, insbesondere was die Auswirkungen auf das kommerzielle Angebot von Werken in einem barrierefreien Format betrifft.

Die verfügbaren Informationen lassen zwar keine eindeutigen Schlussfolgerungen auf der Grundlage quantitativer Daten zu, bei der Bewertung wurden jedoch keine unnötigen Belastungen festgestellt, die durch den Rechtsrahmen entstanden sind, und es scheint keine Vereinfachung und Straffung erforderlich zu sein. Vor dem Hintergrund der bestehenden Ausnahmen vom Urheberrecht hat die durch die EU-Harmonisierung erzielte erhöhte Rechtssicherheit den grenzüberschreitenden Austausch erleichtert und dazu beigetragen, Doppelarbeiten bei der Herstellung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format zu vermeiden, was zu Einsparungen für befugte Stellen geführt hat. Der Rechtsrahmen erlegt den befugten Stellen keine Verpflichtungen auf, die die Herstellung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format behindern und als Belastung empfunden werden könnten. Insgesamt betrachtet scheinen die Vorschriften den Zugang der Begünstigten zu Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format auf effiziente Weise verbessert zu haben.

In Mitgliedstaaten, in denen Ausgleichsregelungen bestehen, scheinen deren Auswirkungen auf die Effizienz von der Mittelausstattung der befugten Stellen (und insbesondere davon, ob die Begünstigten durch Spenden zur Gesamtfinanzierung der befugten Stellen beitragen) sowie vom Grad der Digitalisierung der befugten Stellen abhängig zu sein.

Bestimmte Faktoren, die über den Marrakesch-Rechtsrahmen hinausgehen, können zu dessen Effizienz beitragen. Dazu gehören verschiedene Initiativen, die den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen befugten Stellen sowie zwischen befugten Stellen und Verlagen ermöglichen, der Grad der Digitalisierung bei den befugten Stellen und die Bereitstellung maßgeschneiderter Unterstützung der Begünstigten beim Zugang zu Informationen über die verfügbaren Werke.

Die Bewertung ergab, dass die Marrakesch-Vorschriften in sich kohärent sind. Sie sind dazu geeignet, ihr wichtigstes Ziel, die Verfügbarkeit von Werken in Form von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format zu erhöhen, zu erreichen und gleichzeitig ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Rechten und Interessen der Rechteinhaber und der Nutzer zu gewährleisten. Die Marrakesch-Instrumente sind zudem **im Einklang** mit dem internationalen Recht und dem EU-Besitzstand. Sie ergänzen insbesondere den Europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit, der vorschreibt, dass ein

breites Spektrum von Produkten und Dienstleistungen des täglichen Lebens, einschließlich E-Books, für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein muss.

Der mit den Marrakesch-Vorschriften verfolgte Ansatz, überzogene Verpflichtungen für die befugten Stellen zu vermeiden (etwa der Überprüfung des kommerziellen Angebots barrierefreier Formate von Werken, die sie umwandeln wollen), bleibt auch im Kontext der Umsetzung des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit ein sinnvolles Ziel, um negative Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format für Begünstigte zu vermeiden. Gleichzeitig sollte eine verstärkte freiwillige Zusammenarbeit zwischen Rechteinhabern und befugten Stellen das Zusammenspiel mit dem Europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit erleichtern und sicherstellen, dass die befugten Stellen ihre Ressourcen verstärkt auf den ungedeckten Bedarf ausrichten.

Die Bewertung ergab, dass die Marrakesch-Instrumente angesichts der politischen, marktbezogenen und technologischen Entwicklungen nach wie vor **relevant** sind. Insbesondere ist zu erwarten, dass der Europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit den kommerziellen Markt für barrierefreie E-Books zwar vergrößern wird, die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die unter die Marrakesch-Richtlinie fallen, in Bezug auf barrierefreie gedruckte Bücher und Materialien jedoch nicht restlos erfüllt werden. Der Europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit kann hoffentlich dazu führen, dass bei den befugten Stellen Ressourcen für die stärker spezialisierte Herstellung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format freigesetzt werden.

Angesichts der Bewertungsergebnisse werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt Änderungen als nicht gerechtfertigt erachtet.

Gewonnene Erkenntnisse

Insgesamt betrachtet entspricht die Leistung der Marrakesch-Richtlinie und der Marrakesch-Verordnung den Erwartungen: Vor dem Hintergrund bestehender, aber unterschiedlicher nationaler Ausnahmen vom Urheberrecht zugunsten von Menschen mit Behinderungen haben die EU-Instrumente die Rechtssicherheit verbessert, indem sie klarstellen, welche Nutzungshandlungen und Begünstigte unter die EU-Urheberrechtsvorschriften fallen. Dies hat dazu beigetragen, den Zugang zu Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format zu verbessern und gleichzeitig den Rechts- und Interessenausgleich zu wahren. Gleichzeitig wirken sich die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen aufgrund verschiedener Faktoren, insbesondere der Finanzierung oder der Ressourcen, sowie des Zugangs zu Technologien, der Sensibilisierung und des Grades an Zusammenarbeit unterschiedlich aus. Zwar liegen keine umfassenden Daten vor, um die Auswirkungen dieser Faktoren zu bewerten, aus der Bewertung lassen sich jedoch vor allem die folgenden Erkenntnisse ziehen:

– Die unzureichende Finanzierung oder andere unzureichende Ressourcen (Personal, Know-how, Technologie) der befugten Stellen werden als Haupthindernisse für die vermehrte Bereitstellung von Vervielfältigungsstücken in einem barrierefreien Format

wahrgenommen. Die Gewährleistung einer stabilen und ausreichenden Finanzierung der befugten Stellen auf nationaler Ebene erscheint für die Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen von Bedeutung, auch in Fällen, in denen Ausgleichsregelungen bestehen.

– Der Grad der Digitalisierung und die technologische Bereitschaft der befugten Stellen können die Erstellung, den Austausch und den Zugang zu Vervielfältigungstücken in einem barrierefreien Format effizienter machen.

– Verfahren, die Begünstigte über die von den befugten Stellen angebotenen Dienstleistungen informieren und eine maßgeschneiderte Unterstützung der Begünstigten bei der Lokalisierung und dem Zugang zu den angebotenen Titeln gewährleisten, dürften die Wirksamkeit des Rechtsrahmens weiter verbessern.

– Die Maßnahmen, die von den befugten Stellen ergriffen werden, um die nicht genehmigte Nutzung zu verhindern, sind wichtig, um die Schädigung der Rechteinhaber zu verhindern, insbesondere wenn die von den befugten Stellen bereitgestellten Vervielfältigungsstücke in Formaten (E-Books, Hörbücher) vorliegen, die von der breiten Öffentlichkeit genutzt werden können. Es können verschiedene Methoden angewandt werden, um eine nicht genehmigte Nutzung zu verhindern, darunter Wasserzeichen.

– Die Überwachungssysteme sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich, nicht alle nationalen Behörden scheinen jedoch über solche Systeme zu verfügen oder kennen die befugten Stellen in ihrem Land (in einem Fall). Befugte Stellen im Sinne der Richtlinie sind auf die in Artikel 2 Absatz 4 genannten Kategorien beschränkt. Darüber hinaus können die freiwilligen Mitteilungen der befugten Stellen an ihre nationalen Behörden, die durch die Richtlinie den Stellen, die grenzüberschreitenden Austausch betreiben, nahegelegt werden, zu mehr Transparenz für alle betroffenen Parteien beitragen und sollten umfassender angewandt werden.

– Initiativen zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen befugten Stellen erscheinen wichtig, um Doppelarbeiten zwischen den Organisationen zu verringern und die Transparenz sowie den Zugang für Begünstigte zu verbessern.

– Schließlich könnte die Zusammenarbeit zwischen befugten Stellen und Verlagen nützlich sein, um die Synergien zu verstärken. Solche bereits bestehenden Formen der Zusammenarbeit (z. B. die Verfügbarkeit von Plattformen oder Anreize für Verlage, befugten Stellen ein Vervielfältigungsstück in einem digitalen Format zur Verfügung zu stellen, um das Risiko von Doppelarbeiten zu minimieren, die Aufteilung der Kosten für die Herstellung bestimmter Formate zur Verbesserung der Effizienz und zur Bereitstellung des Zugangs über verschiedene Kanäle) dürften im Zusammenhang mit der Anwendung des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit noch wichtiger werden und sollten weiter gefördert werden.