



**Ausschussdrucksache 21(22)105neu
vom 24. Februar 2026**

Stellungnahme Initiative Urheberrecht

zu TOP 1 der 15. Sitzung am 25. Februar 2026

KI und Urheberrecht – Herausforderungen und Handlungsoptionen für den
Schutz kreativer Inhalte

Stellungnahme der Initiative Urheberrecht

Leitplanken für generative KI: Opt-In, Vergütung und effektive Durchsetzung

15. Sitzung des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestags am 25. Februar 2026

Fachgespräch

KI und Urheberrecht – Herausforderungen und Handlungsoptionen für den Schutz kreativer Inhalte

Die Initiative Urheberrecht (IU) vertritt über ihre mehr als 40 Mitgliedsorganisationen rund 140.000 Urheber:innen und ausübende Künstler:innen. Die IU erkennt an, dass bestimmte Formen Künstlicher Intelligenz für bestimmte Bereiche konkretes und teils aufsehenerregendes Potenzial bergen. Zugleich weist sie auf die problematische und potenziell folgenreiche Unschärfe der Diskussion über den sich vollziehenden technologischen Wandel hin, der in erheblichem Umfang zugleich ein gesellschaftlicher ist. Es fehlt eine breite, gesellschaftlich angebundene Diskussion darüber, ob und in welchem Umfang die Gesellschaft diesen Wandel wünscht und wer die Kosten tragen soll.

Die Vielfalt der unmittelbar betroffenen Rechtsbereiche, die getrennt zu handhaben unter den Bedingungen eines konvergenten Wandels zusehends unmöglich erscheint, umfasst neben Urheber- und Leistungsschutzrecht und deren persönlichkeitsrechtlichen Grundlagen die Bereiche des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts und der informationellen Selbstbestimmung, damit auch des Datenschutzes; zudem sind rechtliche Aspekte des Wettbewerbsrechts von hoher Relevanz.

Grundsätzlich ist bei jeder Betrachtung von KI als Regulierungsgegenstand zudem der aktuelle globalpolitische Status quo zu berücksichtigen. Das Ringen um globale KI-Vorherrschaft wird von der US-Regierung explizit und von der chinesischen Regierung de facto als macht- und geopolitische Priorität betrachtet. Daher gilt es grundsätzlich abzuwägen, inwieweit es vor dem Hintergrund des Ringens um europäische und nationale Souveränität sinnvoll und geboten erscheint, außereuropäischen Anbietern in erheblichem Umfang europäisches Geistiges Eigentum und umfassende europäische Datenbestände zu schenken.

Nutzungen qualitativ hochwertiger europäischer Inhalte für das Training von KI-Modellen können passgenau und flexibel lizenziert und vergütet werden. Das ermöglicht technologische Innovation, ohne zugleich die schöpferisch Tätigen, die von Kultur bis Forschung & Entwicklung für Innovation

sorgen, zu marginalisieren. So werden europäische Unternehmen aller Sparten vorangebracht und das macht die EU unabhängiger von außereuropäischen Tech-Giganten.

Prämisse

Im Wissen darum, dass entscheidende Weichenstellungen auf europäischer Ebene getroffen werden müssen, konzentrieren wir uns in dieser Stellungnahme auf die zentralen Handlungsoptionen, die der deutsche Gesetzgeber als Mandat und Aufgabe hat. „*In der marktwirtschaftlichen Ordnung entfaltet sich Kunstfreiheit auch mittels der eigentumsbasierten Dispositionsbefugnis über Werk- und Wertschöpfung.*“ konstatiert der Verfassungsrechtler Udo di Fabio.^[1] Die Rechteinhaber sind also, um das Grundrecht der Kunstfreiheit sinnvoll wahrnehmen zu können, angewiesen auf ein weiteres Grundrecht: das Eigentumsrecht (Art. 14 Grundgesetz), also das Recht, im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich über ihr geistiges Eigentum entscheiden zu können. Dazu gehört auch die Entscheidungsbefugnis, ob jemand ihr Werk nutzen oder ändern darf.

Die Initiative Urheberrecht fordert den deutschen Gesetzgeber deshalb auf, die Nutzung urheberrechtlich geschützter Inhalte für das Training und den Betrieb generativer KI-Systeme **auf das Grundprinzip der Erlaubnis, des „Opt-in“** zurückzuführen. Training und nutzungsrelevante Verarbeitungen geschützter Werke müssen **vorab zustimmungs- bzw. lizenzpflichtig** sein.

Der Gesetzgeber sollte daher den Normalfall korrigieren: **Opt-in als Grundsatz** – ergänzt durch transparente Lizenzmärkte und eine flankierende Output-Vergütung, wirksame Durchsetzungsinstrumente (Vermutungsregel, Verbandsklage) und klare Kennzeichnung von KI-Output. Nur so lässt sich generative KI mit Europas kultureller Vielfalt, professioneller künstlerischer und kreativer Arbeit und funktionierenden demokratischen Prozessen vereinbaren. Auch in Dänemark wird diskutiert zu einem Opt-In System zurückzukehren. Der dänische Kultusminister befürwortet die entsprechende Empfehlung der KI Expertengruppe.¹

Schnelles Handeln ist erforderlich. Hanna Möllers, Journalistin und Justiziarin des Deutschen Journalisten Verbandes, erklärt: „Wie sehr KI unsere Gesellschaft beeinflusst, hängt davon ab, wie schnell die Politik Leitplanken aufstellt.“

Im Einzelnen zur Praxis des Opt-Out-Systems

Das derzeitige Opt-out-System ist praktisch nicht funktionsfähig und es erfüllt seinen Zweck nicht. Es überträgt die Last der Rechtesicherung auf die Rechteinhaber:innen und setzt deren erhebliches zeitliches und finanzielles Investment in eine flächendeckende maschinenlesbare Markierung voraus, wenn es sich nicht um wissenschaftliche Nutzungen handelt. Es wird in der Praxis aber vielfach nicht

^[1] Di Fabio, Urheberrecht und Kunstfreiheit unter digitalen Verwertungsbedingungen. Verfassungsrechtliche Studie (im Auftrag der GEMA), S. 18.

¹ https://kum.dk/fileadmin/kum/2_Kulturomraader/Ophavsret/Rapport_Ekspertgruppe-for-ophavsret-og-kunstig-intelligens-09_FINAL_VERSION-UK-TG_01.pdf

beachtet. Die Nichtbeachtung ist wegen Informationsasymmetrien zudem nicht kontrollier- und sanktionierbar. Selbst wenn es funktionierende Opt-Out-Regelungen gäbe, würde ein Großteil der Rechteinhaber das Opt-Out erklären. Dadurch drehen sich Regel und Ausnahme um. Ein Opt-Out-Verfahren ist nur sinnvoll, wenn das Opt-Out nicht die Regel, sondern die Ausnahme ist.

Ein Regime, in dem faktisch „fast alle“ geschützten Werke Opt-out erklären müssten, um den wirtschaftlichen Gehalt des Schutzes von geistigem Eigentum überhaupt erhalten zu können, ist nicht nur ineffizient, sondern systematisch unfair. Das Verfahren ist also nicht nur ineffektiv, sondern auch ordnungspolitisch widersprüchlich und unzumutbar bürokratisch.

Dann ist Opt-in die konsequente, klare und rechtsstaatlich saubere Grundentscheidung.

Flankierend fordert die Initiative Urheberrecht:

1. **Materiell-rechtlich:** Die Klarstellung und Normierung, dass KI-Training eine eigenständige Nutzung ist und nicht über eine unvergütete Schrankenregelung wie § 44b UrhG erfasst sein kann.² Die Einschränkung privilegierter Nutzungen muss auf echte wissenschaftliche Forschung begrenzt bleiben.³ Dies erfordert die Einführung eines neuen Nutzungsrechts oder die Klarstellung, dass ein eigenes Verwertungsrecht für KI-Training existiert.⁴ Alternativ muss ein funktionales Äquivalent geschaffen werden, damit ein lizenzfähiger Rahmen für geschützte Werke definierbar wird und wirtschaftlich hoch relevante Nutzungen nicht unvergütet bleiben.

Weiter muss auf materiell-rechtlicher Ebene der Schutz der Persönlichkeitsrechte Betroffener zum Abwehrrecht werden.⁵

2. **Marktordnung:** Wir (Gesellschaft, Kreativwirtschaft und KI-Industrie) benötigen eine verbindliche Output-Transparenz und Kennzeichnung von KI-Produkten, um die Märkte und Marktteilnehmer, den Medienpluralismus und vor allem die Verbraucher:innen und ihr Vertrauen in demokratierelevante Informationen, Medien und andere Produkte zu schützen. Bereits jetzt nehmen in allen Bereichen des täglichen Lebens KI-Produkten oft unerkannt einen breiten Raum ein, sei es in der Produkt- und Wahlwerbung, sei es in den Medien selbst.
3. **Durchsetzung:** Um bestehende Rechte wieder durchsetzbar zu machen, sind Offenlegungspflichten (Logs, Korpora, Modellversionen) sowie beweisrechtliche Korrekturen

² Ähnlich wie 2003 das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung klarstellend ins UrhG aufgenommen wurde, weil zwar anerkannt war, dass es sich um eine relevante Verwertung handelt, aber umstritten war, welches Verwertungsrecht einschlägig sein sollte (siehe zum Streitstand näher Dreier/Schulze/*Dreier*, UrhG § 19 Rn 3.). Auch hier lag das Problem in den Schrankenbestimmungen, deren Anwendung auf Online-Sachverhalte vor der Klarstellung teilweise zu wirtschaftlich problematischen Ergebnissen führte.

³ Das Urteil OLG Hamburg GRUR-Prax 2025, 834 – LAION e.V. zeigt deutlich, inwieweit relevante Nutzungen auf angeblich nicht-kommerzielle Träger nach geltender Rechtslage ausgelagert werden können und trotzdem noch von Privilegien für Wissenschaft und Forschung profitieren.

⁴ Dornis/Stober, Urheberrecht und Training generativer KI-Modelle (Rechtsgutachten), 2024, 103 ff., abrufbar unter: <https://ssrn.com/abstract=4946214>.

⁵ Der dänische Gesetzesvorschlag sieht eine Regelung vor, die Persönlichkeitsrechte entsprechend stärken soll, der Vorschlag wird auch vom Europäischen Parlament aufmerksam verfolgt:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2026/782611/EPRS_ATAG\(2026\)782611_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2026/782611/EPRS_ATAG(2026)782611_EN.pdf)

dringend erforderlich. Rechtsvergleichend ist der französische Senatsvorschlag einer **widerlegbaren Nutzungsvermutung** („présomption d’exploitation“) ein zentraler Impuls.⁶

4. **Institutionell:** Die nationale Umsetzung der EU-KI-Verordnung ist so auszugestalten, dass urheberrechtsrelevante und persönlichkeitsrechtliche Transparenzpflichten auch national vollziehbar sind (eigene, kompetente Zuständigkeit, effiziente Beschwerdewege, ausreichende Ressourcen und Sanktionen).

Diese Stellungnahme folgt der Struktur des aktualisierten **3-Säulen-Modells** der Initiative Urheberrecht (Regulierung – Umsetzung/Aufsicht – gerichtliche und kollektive Durchsetzung).⁷

1. Ausgangslage und Problemkern: Opt-out ist praktisch gescheitert

1.1 Opt-out erkennt die Realität generativer KI

Der Opt-out-Ansatz basiert auf der Vorstellung, Rechteinhaber:innen könnten ihre geschützten Werke wirksam „aus dem Training herausnehmen“, wenn sie rechtzeitig, standardisiert und maschinenlesbar widersprechen. Diese Logik passt jedoch nicht zur technischen und wirtschaftlichen Realität generativer KI:

- Trainingsdaten entstehen aus einer Vielzahl von Quellen (Web-Crawling, Datenbroker, „öffentliche“ Repositorien, Abonnements, Zwischenlizenzen, synthetische Korpora). Rechteinhaber:innen können weder alle Pfade identifizieren noch die tatsächliche Berücksichtigung verlässlich überprüfen.
- Selbst wenn ein Opt-out später erklärt wird, sind bereits trainierte Modelle, von diesen abgeleitete Modelle und downstream-Anwendungen nicht rückholbar oder „enttrainierbar“; es fehlt auch regelmäßig die Nachweisbarkeit der rechtswidrigen Verwendung.
- Das Opt-out-System verlagert Transaktions- und Durchsetzungskosten auf die schwächere Partei. Das höhlt das bestehende Schutzsystem des Urheberrechts systematisch aus.
- Auch ein funktionierendes Opt-out-System beruht auf der Bedingung, dass nur rechtmäßig zur Verfügung stehende Quellen genutzt werden. Die aktuellen Urteile, auch aus den USA zeigen, dass dieses Erfordernis häufig nicht eingehalten wird. Es werden massenhaft und systematisch illegale Quellen für das KI-Training genutzt.⁸

⁶ Gesetzesvorschlag vom 12. Dezember 2025 zur Änderung von Art. L. 331-4-1 CPI. Gibt es Hinweise im Zusammenhang mit der Entwicklung, dem Betrieb oder dem Output eines KI-Systems, wird die Nutzung geschützter Inhalte vermutet – bis zum Gegenbeweis durch den KI-Anbieter.

⁷ Drei-Säulen-Modell-Papier der Initiative Urheberrecht, abrufbar unter: <https://urheber.info/media/pages/diskurs/pressemitteilung-zur-veroeffentlichung-von-dem-3-saulen-modell-der-iu/a57b58e307-1750837456/3-saulenmodell-ki-urheberrechtinitiative-20250623.pdf>. Eine aktualisierte Fassung des Dokuments ist ab dem 25.02.2026 auf der Website der Initiative Urheberrecht verfügbar.

⁸ Siehe nur Anthropic Copyright Settlement, Bartz v. Anthropic PBC (No. 3:24-cv-05417-WHA), abrufbar unter <https://www.courtlistener.com/docket/69058235/bartz-v-anthropic-pbc/>

1.2 Die Opt-out-„Kette“ bricht mehrfach

Damit ein Opt-out-Verfahren funktioniert, müssten **alle** folgenden Elemente zugleich erfüllt sein: flächendeckende Zugänglichkeit von Markierungs- und Erklärungsmechanismen für alle Betroffenen, standardisierte maschinenlesbare Erfassung, technisch verpflichtende Beachtung durch sämtliche Akteure der KI-Technologieunternehmen, lückenlose, überprüfbare Dokumentation und wirksame Sanktionierung. Diese Kette bricht in der Realität in jedem einzelnen Glied:

- Rechteinhaber müssten mit ihren Opt-Out-Erklärungen sämtliche geschützten Werke in allen Erscheinungsformen, Plattformen und Weiternutzungen erfassen können. Schon diese Prämisse ist realitätsfern – erst recht für einzelne Urheber:innen und Künstler:innen, die ihre Werke typischerweise selbst nicht vertreiben oder veröffentlichen.
- Die Diskussionen zu standardisierten Verfahren auf europäischer Ebene haben in den letzten zwei Jahren nicht zu einer Liste verbindlicher und allen zur Verfügung stehender Methoden geführt. Selbst bei Methoden wie robots.txt ist bekannt, dass sie nicht von allen Crawlern/Providern einheitlich erkannt und korrekt umgesetzt werden. Bei robots.txt ist sogar davon auszugehen, dass die Hinweise sogar ignoriert werden⁹.
- Ohne Zugriff auf Crawling-Logs, Datensätze und Modellstände ist die Beachtung nicht beweisbar, Auditrechte existieren aktuell nicht.
- Auch wenn EU-Recht bestimmte Pflichten adressiert, hängt deren Wirksamkeit am nationalen Vollzug: Zuständigkeiten, Ressourcen, Bußgelder, Verfahrensrechte und beweisrechtliche Instrumente müssen zur Verfügung stehen.
- Im Übrigen hilft kein Verbotsmechanismus, wenn sich KI-Betreiber und Datenaggregatoren sich nicht daranhalten.

1.3 Konsequenz: Opt-in ist die konsistente Grundentscheidung

Wenn – wie empirisch und politisch absehbar – der überwiegende Teil geschützter Inhalte „opt-out-fähig“ wäre, verwandelt sich Opt-out faktisch in ein verstecktes Opt-in: Rechteinhaber:innen sollen zunächst hochaufwändig massenhaft widersprechen, damit ein Normalzustand („nicht nutzen“) wiederhergestellt wird. Das ist ordnungspolitisch verfehlt. Der Gesetzgeber sollte daher den Normalfall korrekt definieren: **Nutzung geschützter Werke für Training und modellbezogene Verwertung nur mit Zustimmung, also mit Lizenz (Opt-in)**. Ausnahmen müssen eng und begründungsbedürftig bleiben (z. B. echte wissenschaftliche Forschung – ohne Möglichkeit kommerzieller Anschlussnutzung). Es ist zudem volkswirtschaftlich fatal, denn durch die Nutzung europäischen Repertoires ermöglichte Wertschöpfung findet ausschließlich in außereuropäischen Rechts- und Wirtschaftsräumen statt.

⁹ <https://www.amicited.com/de/blog/stealth-crawlers-robots-txt-bypass/> abgerufen am 23.2.2026

2. Leitprinzipien für den Gesetzgeber

2.1 Schutzrechte dürfen nicht in „Selbstverteidigungspflichten“ umgedeutet werden

Urheberrecht ist ein Grundpfeiler kultureller Freiheit, wirtschaftlicher Existenzsicherung und demokratischer Öffentlichkeit. Ein System, das Rechteinhaber:innen zwingt, flächendeckend und dauerhaft technische Abwehrhandlungen zu betreiben, um Standardverletzungen zu verhindern, kehrt die Schutzlogik um. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, einen Rahmen zu schaffen, in dem Rechte **praktisch wirksam** sind (*effet utile*) und nicht nur formal existieren.

2.2 Innovationsfähigkeit braucht Lizenzmärkte – nicht unsichere Schrankenstreitigkeiten

Ein Opt-in-Rahmen ermöglicht planbare und kalkulierbare Lizenzierung, Standardmodelle, kollektive Tarife und Rechtssicherheit. Rechtsunsicherheit entsteht nicht durch durchsetzbare Rechte Betroffener, sondern durch die derzeitige flächendeckende Grauzone und die Prozesslast für alle Rechteinhaber. Auch aus Sicht der Förderung eines europäischen KI-Standorts ist ein transparenter, lizenzfähiger Markt die langfristig innovationsfreundlichere Lösung, denn auch KI-Unternehmen benötigen Rechtssicherheit und klare Regelungen, um Compliance-Risiken zu vermeiden.

2.3 Kultur- und demokratiepolitische Dimension

Generative KI verändert massiv die Wertschöpfungsketten in allen Medien, egal ob Musik, Literatur, Fotografie, Film, Grafik und Illustration. Ohne wirksame Schutz- und Vergütungsmechanismen ist die Incentivierung europäischer künstlerischer, kultureller und Wissensarbeit grundsätzlich in Frage gestellt. Auch der Nachwuchs von Urheber:innen und Künstler:innen bleibt aus, eingespielte Systeme der Aus- und Weiterbildung kollabieren. Es drohen auch Konzentrationstendenzen und Einbußen bei Qualität und Pluralismus. Die Regulierung von KI-Nutzung an geschützten Werken ist daher zugleich Kultur-, Medien- und Demokratiep Politik. Dabei ist es nicht so, dass die neuen KI-Werkzeuge die künstlerische Arbeit ersetzen könnten – sie sind vielmehr notwendig und dauerhaft auf sie angewiesen.

3. Die drei Säulen der Handlungsoptionen

Säule 1 – Regulierung und Reformoptionen

Klarstellung: KI-Training ist keine privilegierte Text- und Data-Mining-Nutzung für kommerzielle Zwecke

Das Training generativer KI-Modelle ist eine eigenständige Nutzung: Es beruht auf massenhafter Vervielfältigung und Datenanalyse, führt aber zugleich zu einem Modell, das wirtschaftlich als Produkt im Markt eingesetzt wird und Outputs erzeugt, die in Konkurrenz zu menschlichen Werken stehen. Das, was in § 44b UrhG als Text- und Datamining definiert ist („automatisierte Analyse von einzelnen oder mehreren digitalen oder digitalisierten Werken, um daraus Informationen insbesondere über

Muster, Trends und Korrelationen zu gewinnen“), entspricht gerade nicht dem Zweck der Generierung neuer Inhalte auf Basis von anderen geschützten Werken.

Der Gesetzgeber muss eindeutig verhindern, dass TDM-Schranken als generelle Legalisierung kommerzieller Trainingsnutzungen verstanden werden. Privilegierungen dürfen nur dort greifen, wo sie ihrem Zweck entsprechen (z. B. echte wissenschaftliche Forschung – ohne kommerzielle Anschlussnutzung).

Opt-in als Grundsatz - Zustimmung und Lizenz vor Training und modellbasierter Verwertung

Die zentrale Forderung lautet: **Opt-in statt Opt-out**. Training und modellbezogene Nutzung geschützter Inhalte dürfen nur stattfinden, wenn Rechteinhaber:innen dem zugestimmt haben oder eine Lizenz besteht. Das kann über individuelle Lizenzen, kollektive Modelle oder sektorale Standardverträge organisiert werden. Entscheidend ist die normative Grundentscheidung:

Kein Training „by default“.

Lizenzfähigkeit stärken - Verwertungsrecht für KI-Training oder funktional äquivalenter Rechtsmechanismus

Um Lizenzierung praktikabel zu machen, ist eine Reformoption ein eigenständiges Verwertungsrecht für KI-Training (oder ein gleich wirksamer Mechanismus), der klare Tatbestände, Reichweite und Verantwortlichkeiten definiert. Alternativ kommen – solange europäische Reformen laufen – nationale Zwischenlösungen in Betracht, die jedenfalls Opt-in und Mindestvergütung für neuartige Nutzungsformen absichern.

Vergütungsökosystem; Differenzierung statt Pauschalisierung

Die Initiative Urheberrecht hat in der Zusammenarbeit ihrer Mitgliederverbände herausgearbeitet, dass je nach Werkart, Marktsegment und Nutzungskontext unterschiedliche Instrumente erforderlich sind. Auf der Konferenz der Initiative Urheberrecht hat sich auch die Bundesjustizministerin Dr. Stefanie Hubig geäußert, dass sie sich dafür einsetzen will, dass Urheber:innen für die Nutzung ihrer Werke angemessen vergütet werden und sieht hier vor allem die EU in der Pflicht. Sie hoffe auf klare Urteile in den anhängigen Verfahren, doch *„wenn sich der Lizenzmarkt ... nicht spürbar belebt, müssen wir über gesetzliche Anpassungen diskutieren“*. Dr. Hubig betonte auch, ihr sei bewusst, wie unzufrieden viele Urheber:innen mit den derzeitigen Vorgaben der EU-Kommission sind.¹⁰

Ein Vergütungsökosystem muss kombinieren: lizenzbasierte Modelle wo dies möglich ist, insbesondere für hochwertige und aggregierte Inhalte, kollektiv wahrnehmbare Ansprüche dort, wo Individual-Lizenzen schwierig durchzusetzen wären (z.B. im journalistischen Bereich, wo erweiterte kollektive Lizenzen sachgerecht sein können, bei der Nutzung leistungsschutzrechtlich geschützter Inhalte, oder in der Verwertungskette). Benötigt werden auch sektorspezifische Mindeststandards. Opt-In bleibt dabei die Grundbedingung: Vergütung ist nicht der Ersatz für fehlende Zustimmung, sondern Teil eines geordneten Marktes. Dabei müssen Input- und Output-Vergütung kombiniert

¹⁰ Rede von Dr. Stefanie Hubig, Konferenz der Initiative Urheberrecht 2025, ab Minute: 1:21:00
<https://www.youtube.com/watch?v=QYsYtCUWyPY>.

werden. Vorgeschlagen wird auf der Output-Ebene die Schaffung eines neuen Ausschließlichkeitsrechts mit vergüteter Schrankenregelung dafür, dass das Ausgangswerk im KI-Output verwendet wird.¹¹

Bedacht werden muss auch, dass die massenhaften Trainingsvorgänge in der Vergangenheit (auch bereits vor der Urheberrechtsänderungen 2021) stattgefunden haben, noch vergütet werden müssen. Auch hier ist Eile geboten, da Verjährungsfristen laufen.

Output-Transparenz und Kennzeichnungspflichten

Unabhängig vom Trainingsrecht müssen Nutzer:innen immer erkennen können, ob Inhalte ganz oder teilweise KI-generiert sind. Kennzeichnungspflichten sind marktordnend, sie stellen Transparenz und Vertrauen her und ermöglichen die Haftungszuordnung. Sie schützen die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und gewähren die Vielfalt. Sie schützen auch den Medienpluralismus und Verbraucher:innen vor Irreführung – nicht nur im Bereich digitaler Angebote, sondern auch bei der Werbung für physische Produkte.

Säule 2 – Umsetzung, Aufsicht und Infrastruktur

Nationale Durchführung der EU-KI-Verordnung

Die Pflichten für Anbieter allgemeiner KI-Modelle auf europäischer Ebene umfassen definierte Anforderungen an Dokumentation zu Trainingsdatenursprung und Urheberrechtscompliance, ebenso eine Copyright-Policy. Damit diese Pflichten nicht bloße Formalität bleiben, muss die nationale Durchführung klare, kompetente Zuständigkeiten sicherstellen. Dies erfordert ausreichende Ressourcen, Beschwerde- und Beteiligungsrechte sowie einen sanktionsfähigen Vollzug. Urheberrechtsrelevante Transparenzpflichten sind nicht nur lästiger „Compliance-Text“, sondern müssen in der Praxis prüf- und durchsetzbar werden, um die Entwicklung von Lizenzmärkten überhaupt erst möglich zu machen.

Mindestanforderungen an technische Nachweisführung

Wenn der Gesetzgeber Pflichten zur Einhaltung bestehender Gesetze normiert, muss er zugleich regeln, wie ihre Einhaltung **nachweisbar** ist: Crawling-Protokolle, dokumentierte Datenprovenienz, Zuordnung zu Modellversionen, Hashwert-/Fingerprint-Nachweise für KI-Output und dokumentierte Downstream-Abhängigkeiten sind in professionellem Kontext ohnehin Standard und müssen auch Betroffenenrechte sichern. Ohne Audit-Rechte bleibt jede Norm (auch Opt-in-Pflichten) im Streitfall schwach. Das Argument, Innovation würde durch Nachweispflichten behindert wird hinfällig, wenn man weiß, dass dauerhaft funktionierende KI-Modelle und KI-Anwendungen ohnehin ohne saubere

¹¹ Detaillierter Vorschlag zu Regelungsansätzen für ein KI-Vergütungssystem von Dr. Robert Staats, Gesetzliche Regelungsansätze bei KI-Nutzungen urheberrechtlich geschützter Werke, abrufbar unter <https://vgwort.de/media/pages/service/aktuelles/vortrag/b6a6829972-1769612914/gesetzliche-regelungsansaetze-bei-ki-nutzungen-urheberrechtlich-geschuetzter-werke.pdf>

Datenprovenienz nicht arbeiten können. Aus Sicht der originären Rechteinhaber ist jede Verpflichtung ohne Sanktionsmöglichkeit ohnehin problematisch.

Einbindung urheberrechtsnaher Expertise

Die Durchführung von KI-Aufsicht berührt Urheber-, Leistungsschutz-, Persönlichkeits- und Medienrecht. Daher sind Behördenzuständigkeiten und Institutionen erforderlich, die entsprechende Kompetenzen systematisch einbinden (z. B. durch medienspezifische Spezialzuständigkeiten und in Form eines Beirats der Rechteinhaber).

Säule 3 – Gerichtliche und kollektive Durchsetzung

Beweislastkorrektur durch widerlegbare Nutzungsvermutung (Frankreich als Vorbild)

Das zentrale Vollzugsproblem ist die Informationsasymmetrie: Rechteinhaber:innen können typischerweise nicht beweisen, welche konkreten Werke in die Modelle und Anwendungen eingeflossen sind.

Die französische Senatsinitiative reagiert auf dieses Problem mit einer **widerlegbaren Vermutung** der Nutzung, sobald ein Indiz die Nutzung plausibel macht (z. B. Output, der Nähe zu geschützten Werken zeigt, technische Gutachten und wissenschaftliche Analysen aber auch dokumentierte Crawling-Aktivitäten). Das ist kein „Automatismus“, sondern eine prozessuale Ausgleichsregel: Sie zwingt den strukturell informierten Marktteilnehmer (KI-Anbieter) dazu, seine Compliance nachvollziehbar darzulegen. Ein entsprechendes Instrument sollte auch im deutschen Recht eingeführt werden.

Abgestufte Offenlegungspflichten

Zusätzlich zur Vermutung braucht es ein abgestuftes System, wie es auch in anderen Bereichen praktiziert wird, in denen unternehmensinterne Prozesse zum Schutz von Wettbewerbern und Verbraucher:innen nach außen überprüfbar werden müssen – so zum Beispiel in der Lebensmittelbranche, in der Pharmaindustrie und bei allen anderen Verbraucherprodukten. Mit anderen Worten: beim Handel mit einem Toaster oder einer Tüte Chips dürfen nicht strengere Regeln gelten als bei KI-Anwendungen. Wir benötigen daher:

- **Stufe 1:** standardisierte Transparenzberichte (auditierbar),
- **Stufe 2:** gerichtliche Offenlegung unter Vertraulichkeitsregeln (Betroffene, Sachverständige, Zuständige Behörden und staatliche Aufsicht),
- **Stufe 3:** prozessuale Sanktionen bei Verweigerung als ultima ratio (Beweislastnachteile und Bußgelder).

Kollektive Rechtsdurchsetzung: Verbandsklagen, Musterverfahren, Prozessfonds

Einzelne Kreative und Unternehmen können systemische Verletzungen im Binnenverhältnis mit finanzstarken Plattformakteuren kaum alleine verfolgen.¹² Zwingend erforderlich sind daher Verbands- und Sammelklagemöglichkeiten, die Musterverfahren ermöglichen. Auch Prozessfonds erhöhen die Effektivität des Systems und verhindern faktischen Rechtsverlust und Ungleichheit der Waffen. Alle vorgeschlagenen Mittel beschleunigen die gerade in Pionierzeiten auch für die Anbieter so wichtige Grundsatzklärung.

Sanktionen als ultima ratio

Ohne sanktionsfähigen Vollzug werden Transparenz- und Compliance-Pflichten rein symbolisch. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass Verstöße spürbare Konsequenzen haben – auch als generalpräventives Signal in einem globalen Markt.

4. Konkrete legislative Umsetzungsvorschläge (Deutschland)

4.1 Opt-In gesetzlich festschreiben

Der Bundestag sollte klar normieren, dass Training und modellbezogene Nutzung geschützter Inhalte grundsätzlich nur mit Zustimmung/Lizenz zulässig sind. Das kann über eine ausdrückliche Regelung im UrhG oder eine klarstellende Reform der Schrankenlogik erfolgen.

4.2 Enges Forschungsprivileg

Ein Forschungsprivileg muss an strikte Voraussetzungen gebunden sein (öffentliche/akademische Forschung, Zweckbindung, Sicherheits- und Zugriffsbeschränkungen) und darf nicht als Hintertür für kommerzielle Nutzungen dienen, wie dies derzeit auch die Rechtsprechung leider nahelegt.

4.3 Durchsetzungsinstrumente gesetzlich verankern

- Vermutungsregel/Beweislastkorrektiv nach französischem Vorbild,
- abgestuftes Offenlegungsregime,
- Verbandsklage/Musterverfahren,
- wirksame Sanktionen als ultima ratio.

¹² Der Ausgang des Verfahrens in Sachen Kneschke ./ LAION e.V. belegt dies deutlich, OLG Hamburg GRUR Rs 2025, 33887.

4.4 Nationale Durchführung der EU-KI-Verordnung: Rechteinhaber-Beschwerdewege und urheberrechtsrelevante Aufsicht

Die nationale Ausgestaltung (KI-MIG-Kontext) muss für Rechteinhaber:innen praktisch nutzbare Beschwerde- und Prüfwege eröffnen und die Aufsicht effektiv in die Lage versetzen, urheberrechtsrelevante Transparenzpflichten zu kontrollieren.

5. Rechtsvergleichende Einordnung und europäische Anschlussfähigkeit

Opt-in wäre nicht „deutscher Sonderweg“, sondern entspricht dem Grundmuster des europäischen Urheberrechts: Nutzung geschützter Werke setzt Zustimmung voraus und Ausnahmen sind eng auszulegen. Sie dürfen nicht neue kommerzielle Massenmärkte für Ersatzprodukte eröffnen. Die aktuelle europäische Debatte im Europäischen Parlament, JURI-Beschluss vom 28. Januar 2026 („Voss-Bericht“) zeigt, dass eine Reform der TDM-Logik und die Einführung von Vergütungspflichten auch auf europäischer Ebene politisch ernsthaft diskutiert werden. Deutschland sollte diese Entwicklung nicht abwarten, sondern mit einem klaren, vollzugsfähigen Opt-in-Rahmen vorangehen und zugleich prozessuale Durchsetzung stärken (Frankreich-Impuls).

6. Europäische Ebene

Oben hat die Initiative Urheberrecht vor allem nationale Dimensionen aufgezeigt, sie fordert auf der europäischen Ebene von der Bundesregierung stärkeren Einsatz für die Kultur-, Kreativ- und Medienbranche. Unsere Branche ist nicht nur wirtschaftlich Nummer Drei in Deutschland und Europa, sondern sie ist zudem Ausdruck funktionierender Demokratie und kulturelle Vielfalt Europas und trägt zu beider Sicherung bei.

Hier ist aktuell insbesondere auf die Daten- und KI-Omnibusse hinzuweisen, bei denen Grundrechte unter die Räder kommen. Die EU-Kommission will mit dem „Digitalen Omnibus“ Bürokratie abbauen, doch es sollen wichtige Fristen der KI-Verordnung verlängert und der Datenschutz aufgeweicht werden – vor allem im Sinne nicht-europäischer Firmen. Wir setzen hier auf das europäische Parlament und den Europäischen Rat, dies zu verhindern. Die Initiative Urheberrecht wird sich dazu in Kürze ausführlicher äußern.

Bezüglich des aktuellen Initiativberichts der Rechtausschusses des Europäischen Parlaments merken wir in aller Kürze an: Soweit bekannt (die finale Fassung des Berichts ist noch nicht offiziell veröffentlicht) – der Bericht

1. enthält wohl unter anderem wichtige Forderungen nach Transparenz darüber, welche urheberrechtlich geschützten Werke für das Training generativer KI-Systeme genutzt werden,
2. sieht wohl die flächendeckende Beachtung von „Opt-Outs“ (Nutzungsvorbehalten) vor und
3. setzt wohl Anreize zur Entwicklung eines funktionierenden Lizenzmarkts.

Wir kritisieren weiterhin einige Bestandteile bzw. Formulierungen in der derzeit bekannten Fassung, doch diese Forderungen, die Ziele der KI-Verordnung Realität werden zu lassen, sind für uns zentral und ihre Umsetzung leider auch zwingend nötig, da die Geschäftspraktiken großer außereuropäischer KI-Anbieter eine existentielle Gefahr für die kulturelle und kreative Vielfalt in Europa darstellen.

Sabine Richly, MBA, LL.M. Rechtsanwältin
Katharina Uppenbrink

Berlin, 19.2.2026 / 23.2.2026

Rücksprache:

Katharina Uppenbrink | Geschäftsführung
Initiative Urheberrecht | Köthener Str. 44 | 10963 Berlin
katharina.uppenbrink@urheber.info
www.urheber.info | Tel.: +49 160 9095 4016