

Fragenkatalog Fachgespräch „Open Data“ am 5. November 2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Zusendung des Fragenkatalogs in Vorbereitung auf das öffentliche Fachgespräch des Ausschusses Digitale Agenda zum Thema "Open Data" am 5. November und freue mich auf einen aufschlussreichen Verlauf. In der Vorbereitung auf diese Sitzung sende ich Ihnen die Antworten auf Ihre Fragen zu, sowie weitere Anmerkungen zum Thema Open Government Data.

Dieses Fachgespräch ist nicht das erste seiner Art im Deutschen Bundestag, es findet zwei Jahre nach zwei Fachgesprächen im Unterausschuss Neue Medien des 17. Deutschen Bundestages statt. Die Teilnehmer von Seiten der Fraktionen damals sind zum Teil die gleichen, die heute im Ausschuss Digitale Agenda sitzen und ebenso gibt es wiederkehrende Aspekte von Open Data im Fragenkatalog. Diese Kontinuität sollte es uns erlauben, beim Thema Open Data viele Punkte als gegeben, bekannt und konsensfähig anzunehmen und uns auf die Dinge zu konzentrieren, die in den letzten zwei Jahren neu hinzugekommen oder weiterhin ungelöst sind.

Die gute Nachricht vorneweg: Seit 2012 ist im Bereich Open Data genug geschehen, um nicht behaupten zu können, dass seitdem nichts geschehen sei:

1. Mit der Änderung des Geodatenzugangsgesetzes (GeoZG) und der im Jahr 2013 erlassenen Geodatennutzungsverordnung (GeoNutzV) existiert zum ersten Mal eine bereichsweite Regelung zur pauschalen freien Nachnutzbarkeit bestimmter Inhalte des Bundes. Bei allen Unklarheiten im Problemen im Detail ist dies der Kern von Open Government Data: Freie Nachnutzbarkeit staatlicher Werke, ohne zuerst individuell Nutzungsrechte für bestimmte Werke auszuhandeln.
2. Seit dem Start von Govdata.de existiert inzwischen ein Ort, an dem Verweise auf die veröffentlichten Inhalte von Bund, Ländern und Kommunen an zentraler Stelle gesammelt werden.
3. Mit der Version 2.0 der Datenlizenz Deutschland liegt seit Sommer 2014 ein Lizenztext vor, der den üblichen Gepflogenheiten von Offenheit entspricht und - zusätzlich zu existierenden und weit verbreiteten Lizenzmodellen wie Creative Commons - für die Verwaltung eine Möglichkeit bietet, die Nachnutzbarkeit von Inhalten zu gewährleisten
4. Der Koalitionsvertrag von SPD, CDU und CSU enthält eine Reihe von sehr erfreulichen Passagen zu Open Data (im Allgemeinen und im Konkreten, z.B. Open Data im Bundestag und bei Verkehrsinformationen) und zum Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership
5. Die Bundesregierung hat mit der Unterzeichnung der G8 Open-Data-Charta und mit dem Nationalen Aktionsplan zu seiner Umsetzung die Grundlagen für eine koordinierte Open Data-Politik gelegt.

Hinter jeden dieser fünf Punkte und alle anderen positiven Entwicklungen lässt sich in Fußnoten noch ein ", aber..." hinzufügen. Es wäre in der gegebenen Zeit mehr möglich gewesen. Vieles, in dieser Liste als positiver Stand aufgeführt wird, ist erst in den letzten Wochen geschehen und der Weg dorthin war an Stellen konfliktbehaftet, wo sie nicht hätten sein müssen.

Ich möchte Sie als Abgeordnete des Deutschen Bundestages bitten, das Thema Open Data auf der Tagesordnung zu lassen und insbesondere Open Data bei laufenden und künftigen Vorhaben mitzudenken. Open Data funktioniert dann, wenn es kein künstliches Beiwerk ist, sondern integraler Bestandteil eines Vorhabens. Für diese Arbeit werden Sie jederzeit und von vielen Menschen und Organisationen Unterstützung erhalten.

Mit freundlichen Grüßen,
Mathias Schindler

Antworten auf die Fragen des Fragenkatalogs

1. Welche gesellschaftlichen und ökonomischen Potenziale bietet Open Data aus Ihrer Sicht? In welchen Bereichen sehen Sie Chancen für Innovationen und wirtschaftliches Wachstum? Die EU-Kommission hat das EU-weite wirtschaftliche Potential von Open Data mit 140 Mrd. Euro beziffert - wo sehen Sie besondere Potentiale für die deutsche Wirtschaft? Was muss von deutscher Seite getan werden, um den Prozess der Nutzung von Open Data weiter voranzubringen?

Die Frage, auf die Open Data Teil der Antwort ist, lautet, wie viel gesellschaftliche Teilhabe an der Mitgestaltung des öffentlichen Lebens wir wollen. Dass wir heute über Open Data reden, ist einer dramatischen Entwicklung im Bereich der Datenübermittlung und Datenverarbeitung geschuldet. Daten, die in großen Mengen bei der Verwaltung anfallen, können mit handelsüblichen Geräten auch von Privatpersonen verarbeitet werden - für beliebige Zwecke, inklusive spielerischer und künstlerischer Natur. Open Data-Aktivist*innen fordern nicht, dass ab morgen jede Person alle öffentlichen Daten aus allen Bereichen der Verwaltung selbst parsen, visualisieren, aggregieren und analysieren soll, sondern sie fordern, dass eine Person, die dies aus beliebigen Gründen tun möchte, nicht aufgrund wegen lizenzrechtlicher Hürden oder wegen einer restriktiven Herausgabepolitik daran gehindert werden soll. Wer nicht die Zeit oder die Expertise für diese Arbeit hat, soll legal Dritte damit beauftragen dürfen. Die theoretische Herleitung, die Darstellung insbesondere von wirtschaftlichen Potenzialen ist an anderer Stelle sehr ausführlich und plausibel durchgeführt worden. Wenn Sie fragen, was von deutscher Seite getan werden muss, um den Prozess der *Nutzung* von Open Data voranzubringen, ist die Antwort sehr einfach: Lassen Sie uns über die Bereitstellung von Open Data reden.

Siehe auch:

- http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/0215/bundestag/ausschuesse17/a22/a22_neue_medien/oeffentliche_Sitzungen/open_data/Stellungnahmen/Richter.pdf
- http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/0215/bundestag/ausschuesse17/a22/a22_neue_medien/oeffentliche_Sitzungen/28-open_data/protokoll.pdf
- http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/0215/bundestag/ausschuesse17/a22/a22_neue_medien/oeffentliche_Sitzungen/open_data/Protokoll.pdf

2. Bestehen Schwierigkeiten oder Widerstände, wenn es um die Öffnung von Datenbeständen der Verwaltung geht? Sehen Sie Handlungsbedarf bei der Formulierung und Auslegung des § 5 UrhG? Wie bewerten Sie die bestehenden Lizenzen, welche die Nachnutzung durch Dritte erlauben? Welche konkreten Maßnahmen sind insgesamt zur Verbesserung der Situation nötig?

Schwierigkeiten und Widerstände

Es folgt eine unsortierte Reihenfolge von Problemen bei ganz konkreten Bemühungen um Freigaben aus den letzten 10 Jahren meiner Arbeit:

Wahlen: Ich habe mich bei mehreren Wahlen bemüht, die Wahlergebnisse auf Ebene der Wahlbezirke von den jeweiligen Wahlleitern zu erhalten. Wer heutzutage Daten eines einzelnen Wahlbezirks erhalten möchte, findet diese auf den Seiten der Kommunen. Wer das Wahlergebnis auf Ebene der Wahlkreise haben möchte, erhält diese über den Bundes- oder die Landeswahlleiter. Beides zusammen ist in Deutschland derzeit noch nicht zeitnah vorgesehen.

In diesen Wochen erscheint eine CD-ROM des Statistischen Bundesamtes mit den Ergebnissen der Bundestagswahl 2013 für 95 Euro plus Versandkosten, die die Ergebnisse dieser Wahl auf Wahlbezirksebene enthält. Einige Bundesländer sind ganz hervorragend in der Lage, kurz nach Landtagswahlen landesweite Ergebnisse auf Wahlbezirksebene bereitzustellen. Brandenburg tut dies sogar mit der expliziten Erwähnung einer freien Lizenz, im Falle von Hamburg ist sogar ein Straßenverzeichnis mit der Zuordnung zu einzelnen Wahlbezirken verfügbar.

Bundestag: Die Verwaltung des Deutschen Bundestages fuhr lange Zeit keine Open-Data-Strategie, sie fuhr eine Anti-Open-Data-Strategie. So existieren einige Datensätze mit völlig unkritischen, öffentlichen, bereits publizierten Basisdaten, z.B. der Liste der gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Diese Daten sind online und werden u.a. von der offiziellen App des Bundestages genutzt. Mehrfach wurde mit untauglichen Mitteln versucht, den Zugang zu diesen publizierten Daten zu verhindern. Gespräche während der letzten Legislaturperiode mit der Bundestagsverwaltung verliefen ohne konkretes Ergebnis. Zumindest Basisdaten wie <https://www.bundestag.de/xml/mdb/index.xml> scheinen derzeit frei abrufbar zu sein.

Lizenzen: Geltendes Urheberrecht verpflichtet denjenigen, der Inhalte nachnutzen möchte, sich vom Rechteinhaber hierfür eine Erlaubnis einzuholen. Wenn Sie von einer Behörde eine Datei erhalten, ist damit in der Regel nicht automatisch das Recht zur Nutzung erhalten. Die Pflicht zur Klärung obliegt dem Nachnutzenden, einen Erwerb von Rechten nach Treu und Glauben gibt es nicht. Wer legal Inhalte nachnutzen will, benötigt darum konkrete belastbare Aussagen zum Lizenzstatus eines Bildes und wird sich nicht mit Standarddisclaimern im Impressum einer ganzen Seite zufrieden geben können.

Unfreie Lizenzen: Zu oft finden sich in Deutschland Inhalte unter nicht Open-Data-fähigen Lizenzen auf Portalen, die entweder Open Data heißen oder zumindest als Maßnahme im Rahmen von Open Data-Projekten verkauft werden. Das Open Data-Portal in Rheinland-Pfalz ist mehrheitlich nicht Open Data. viele Daten aus OpenData Bayern ebenfalls. Die von Bund und Ländern im Sommer 2014 getroffene Entscheidung, die unfreie "Datenlizenz Deutschland Namensnennung Nichtkommerziell 1.0" nicht weiterzuentwickeln. wird das Problem möglicherweise in den nächsten Jahren mildern oder zumindest nicht verschlimmern. Bis dahin müssen Interessenten an Open Data-Vorhaben in Deutschland immer mit Closed-Data-Angeboten unter falscher Flagge rechnen.

OKFN-Zensus: Die OKFN untersucht weltweit die Verfügbarkeit von 10 ausgewählten Kerndatensätzen und ihren Lizenzstatus. Diese Daten haben gemein, daß es ein hohes dokumentiertes Interesse gibt und dass es eine Reihe von Anwendung zur Nachnutzung gibt. Insbesondere beim Kriterium der freien Lizenz ist die Situation in Deutschland weiterhin unbefriedigend. Nur bedingt kann hier Föderalismus oder die Privatisierung von Post und Eisenbahn als Argument dafür herhalten, dass es keinen freien Datensatz der in Deutschland eingetragenen Firmen, ein Postleitzahlenverzeichnis oder Fahrpläne gibt.

Legalitätsparadoxie: In vielen Fällen ist eine legale Nachnutzung zwar nicht gestattet, eine rechtliche Verfolgung findet jedoch ebenfalls nicht statt. Dies führt dazu, dass derjenige, der bei einer Verwaltung um Nachnutzungsrecht bittet, eine Ablehnung erhält und derjenige, der ohne eine solche Bittet die Inhalte dennoch nutzt, keinerlei Konsequenzen zu fürchten hat. Verwaltungen, die die Nachnutzung untersagen und gleichzeitig keinerlei Durchsetzung betreiben, erziehen systematisch zum antisozialen Verhalten.

Fahrplandaten: Zu den begehrtesten Datensätzen für Open Data mit naheliegenden Nachnutzungsmöglichkeiten zählen sowohl die Fahrpläne des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs und insbesondere des schienengebundenen Fernverkehrs und auch die Echtzeitinformationen tatsächlich fahrender Züge, Busse, Straßen- und U-Bahnen. Die dafür relevanten Daten und Rechte liegen entweder zum Beispiel bei Unternehmen, die vollständig in der Hand des Bundes sind. Die Deutsche Bahn überlässt Google die Daten und Nutzungsrechte und konvertiert die Fahrplaninformationen auch in das Google-initiierte Format GTFS. Eine Freigabe dieser Daten für Open Data-Nutzung gibt es nicht.

Angst: Alle Daten überall sind bis zu einem gewissen Grad fehlerhaft und unvollständig. Kein menschenmöglicher Aufwand wird verhindern, dass in einer großen Datenbank nicht irgendwo ein Zahlendreher oder eine falsche Zuordnung auftaucht. Die meisten Informationen der Verwaltung sind gut genug für den behördeninternen Zweck, für den sie geschaffen wurden. Eine Freigabe nach Kriterien von Open Data würde sie diesem Zweck entreißen und offenlegen, an welchen Stellen noch Fehler sind. Fehler, mit denen man entweder leben müsste oder für die dann Dritte Aufwand zur Behebung betreiben würden, wenn es ihnen wichtig ist. Die Angst vor dieser Blöße führt zu einer ablehnenden Haltung gegenüber der Freigabe. Weil es jedoch häufig nicht als Argument für die Freigabe dient, kommt es dann zu einer Reihe von vorgeschobenen Argumenten, angefangen von Gründen der Geheimhaltung, Öffentlichen Sicherheit, fehlendem Rechtsanspruch, Schutz vor Einnahmeverlusten und des Urheberrecht.

§5 UrhG

Die Revidierte Berner Übereinkunft lässt den Staaten freie Hand, den urheberrechtlichen Status amtlicher Werke festzulegen. Den gebotenen Spielraum nutzt Deutschland leider nicht aus, sondern beschränkt die Gemeinfreiheit auf bestimmte amtliche Werke, z.B. Gesetze, Verordnungen und Urteile. Die Öffnung in §5 Abs. 2 UrhG ist größtenteils wirkungslos, weil bei der gebotenen restriktiven Auslegung nahezu kein Werk, das nicht bereits aus §5 Abs. 1 UrhG gemeinfrei ist, die Hürden von §5 Abs. 2 UrhG nimmt. Selbst wenn ein Werk nach §5 Abs. 2 UrhG gemeinfrei wäre, würde das Änderungsverbot aus §5 Abs. 2 UrhG eine Nutzung im Kontext von Open Data verhindern. Durch eine Neuformulierung des §5 UrhG könnte Open Data in Deutschland massiv vorangebracht werden.

Bestehende Lizenzen

Wenn eine Behörde die Nachnutzung von Inhalten erlauben will, hat sie mit den freien Creative Commons-Lizenzen traditionell ein wirksames, auch international anerkanntes Mittel. Zusätzlich zu den CC-Lizenzen wurde in Deutschland die Datenlizenz Deutschland entwickelt. Mit der Version 2 dieser Datenlizenz haben wir inzwischen die begründete Hoffnung, dass diese Lizenzen für den Einsatz im Bereich Open Data grundsätzlich geeignet sind. Im besten Fall also funktionieren diese Lizenzen so gut wie die Creative-Commons-Lizenzen, allerdings ohne den Vorteil einer internationalen Akzeptanz und Verständlichkeit. Der einzige genuine Vorteil der Datenlizenz ist, dass er von der Verwaltung als "eigene Lizenz" eher angenommen wird als das Produkt einer internationalen Nichtregierungsorganisation.

Konkrete Maßnahmen

Dieser Stellungnahme ist ein ebensolcher Katalog mit sehr konkreten Maßnahmenvorschlägen angefügt.

3. Wie kann eine größtmögliche Öffnung und der gleichzeitige, beste Schutz der berechtigten Rechte von Dritten (z. B. Persönlichkeitsrechte, Datenschutz, Betriebsgeheimnisse, Geheimschutz, Urheberrecht etc.) sichergestellt werden? Was ist geboten, um die Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit der Daten zu gewährleisten, um etwa Manipulationsmöglichkeiten der offenen Datensätze zu verhindern?

Die Bewertung dieser sehr wichtigen Frage hat sich seit 2012 nicht geändert und es gelten die Aussagen der Sachverständigen der Anhörung vom 25. Juni 2012 im Unterausschuss Neue Medien auf die gleiche Frage fort. Ich verweise insbesondere auf die Stellungnahme von Herrn Pavel Richter von Wikimedia Deutschland, da ich von 2009 bis 2014 für diesen Verein gearbeitet habe:

http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/0215/bundestag/ausschuesse17/a22/a22_neue_medien/oeffentliche_Sitzungen/open_data/Stellungnahmen/Richter.pdf

Besonders spannend ist die Frage nach Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit und die Verhinderung von Manipulationen von Datensätzen. Aus Praxis-Sicht ist die größte Gefahr der Manipulation derzeit in der Architektur der Portale begründet, die keine Daten anbieten, sondern nur Links auf Datensätze an anderen Orten bieten, zusammen mit den eingesammelten beschreibenden Metadaten. Es passiert leider viel zu häufig, dass die Adresse der eigentlichen Daten sich ändert, ohne dass der entsprechende Eintrag im Datenportal angepasst wird. Der Nachnutzungsinteressent kann sich glücklich schätzen, wenn er dann einfach nur einen HTTP-404-Fehler erhält und nicht etwa den nächstbesten anderen Datensatz, der dann nicht mehr mit den Beschreibungsdaten des Geoportals zusammenpasst. Mangelnde Pflege von Portalen verschärft das Problem. Diese Manipulation ist sicherlich von den Beteiligten nicht beabsichtigt, sie ist aber für den Nachnutzungsinteressierten genauso ärgerlich wie eine absichtliche Manipulation der Daten.

4. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD wurde vereinbart, dass die Bundesverwaltung eine Vorreiterrolle für die Bereitstellung offener Daten in einheitlichen maschinenlesbaren Formaten und unter freien Lizenzbedingungen einnehmen und dass seitens des Bundes ein Open-Data-Portal für Bund, Länder und Kommunen bereitgestellt werden soll. Welche rechtlichen (z. B. Rechtsanspruch), technischen (z. B. Standardisierung) und organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden, um Open Data erfolgreich etablieren zu können? Inwieweit können Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen rechtlich

verpflichtet werden, bestimmte Daten für ein gemeinsames Open-Data-Portal bereitzustellen? Ist eine verbesserte Koordinierung zwischen den einzelnen Akteuren nötig?

Es wird in der aktuellen Legislaturperiode nicht an Gelegenheiten mangeln, die im Koalitionsvertrag angesprochenen Punkte umzusetzen. Eine ganz hervorragende Gelegenheit wäre nach meiner Auffassung die Umsetzung der geänderten PSI-Richtlinie, die bis 2015 erfolgen muss. Der von der Bundesregierung dazu zur Kommentierung veröffentlichte Entwurf eines neuen IWG vergibt hier zahlreiche Chancen im Hinblick auf Open Data. Die nächste sich bietende Gelegenheit ist die Ermächtigung für eine Datennutzungsverordnung nach §12 Abs. 2 EGovG. Zusätzlich zu einer Neufassung des §5 UrhG könnte hier mit vergleichsweise einfachen Mitteln der Schwenk von einer einzelfallbasierten Freigabe einzelner Datensätze hin zu einem die Verwaltung entlastenden und nachnutzungsfreundlichen Freigabeautomatismus vollzogen werden.

Die Frage nach der verbesserten Koordinierung zwischen einzelnen Akteuren ist irreführend, denn ich bezweifle, dass es jemals ein Plädoyer gegen verbesserte Koordinierung gegeben hat. Wichtiger als Koordinierung ist jedoch, dass diese nicht zu Lasten von angemessenen Mitteln für die eigentlichen Maßnahmen geht. Mehr noch als eine zusätzliche Evaluationsstudie würde es helfen, wenn die für Open Data zuständigen Ministerien die Ressourcen und die Ermutigung bekämen, in vielen kleinen Einzelfällen an der Freigabe von existierenden Datensätzen mitzuwirken. Dies ist genau das Gegenteil von abstrakten Plänen, sondern umfasst vom Eintragen und Pflegen der Metadaten, das Konvertieren und Hochladen von Dateien aus einem Datenformat in ein anderes auch die hausinterne Beratung, neben veröffentlichte Datensätze konkrete Lizenzbedingungen zu schreiben.

5. Wie sieht es mit den Kostenregelungen aus? Unter welchen Umständen sind entsprechende Kostenregelungen für die Bereitstellung von offenen Daten vertretbar oder geboten? Wie ist die möglicherweise entstehende Konkurrenz zwischen offenen Angeboten der Verwaltung und von kommerziellen Anbietern einzuschätzen? Sind aus Ihrer Sicht Rahmenbedingungen erforderlich, um die der öffentlichen Hand entstandenen Kosten für die Nutzung durch Private – insbesondere die wirtschaftliche Nutzung – auszugleichen?

In der praktischen Umsetzung von Open Data-Vorhaben und in den Verhandlungen über die Bereitstellung bestimmter Datensätze nehmen Kosten stets einen gehörigen Teil der aufgebrauchten Zeit ein. Die wichtigsten Aspekte dabei sind die Kosten für die Aufbereitung und Bereitstellung der Daten und die Frage, ob mit der Einräumung von Nutzungsrechten auch für kommerzielle Nutzungen eine Vergütung einhergehen sollte. In der Regel kein Thema sind diejenigen Kosten, die für die eigentliche Erstellung der Inhalte angefallen sind. Dies ist insofern verständlich, als dass in der Regel die Erstellung der Daten durch einen gesetzlichen Auftrag abgedeckt und bereits aus Haushaltsmitteln finanziert wurde.

In den letzten 2 Jahren habe ich Zahlen zu den aktuellen Einnahmen von Bund und Ländern aus der Einräumung von Nutzungsrechten zusammengetragen, eine wertvolle Quelle dafür waren die Antworten der Bundes- und einiger Landesregierungen auf Kleine Anfragen in den jeweiligen Parlamenten. Mit Ausnahme von Geodaten gibt es keine relevanten Einnahmen. In vielen Fällen ist es nicht vorstellbar, dass die gemeldeten Einnahmen überhaupt die Kosten ihrer ordnungsgemäßen Verbuchung übersteigen.

Die letzte Frage ist widersprüchlich formuliert, zumindest ist unklar, welche Kosten hier gemeint sein sollen. Die pure Nutzung von Inhalten durch Private verursacht der öffentlichen Hand keine Kosten, auch nicht die wirtschaftliche Nutzung. Das, was Kosten verursacht, ist in der Regel die einmalige Aufbereitung von Daten oder die Bereitstellung. In den allermeisten Fällen ist es dabei unerheblich, ob Daten von einer Person oder vielen nachgenutzt werden. Von wenigen Ausnahmen abgesehen kann hier die Empfehlung ausgesprochen werden, dass auf Kosten für die Übermittlung der Daten und auf die Einräumung von Nutzungsrechten verzichtet werden sollte. Sofern eine Übertragung über das Internet z.B. wegen der Größe der Daten nicht möglich ist, sind bei einer Übertragung über Sneakernet die anfallenden Kosten einmalig zu berechnen.

6. Der vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation vorgelegte Evaluierungsbericht stellt fest, dass das Informationsfreiheitsgesetz (§ 11 IFG) im Hinblick auf die proaktive Informationspflicht der Behörden hinter Regelungen anderen Ländern zurückbleibt. Dadurch würden die Möglichkeiten einer proaktiven Informationstätigkeit als Präventionsmechanismus für Konflikte im Einzelfall nicht hinreichend genutzt (s. S. 450 des Berichts). Welche Entwicklungsmöglichkeiten sehen Sie im Hinblick auf Open Data durch eine Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechtes des Bundes, wie sie auf Landesebene beispielsweise durch das Hamburgische Transparenzgesetz erfolgt ist? Was spricht für oder gegen die Vorlage eines eigenen Open Data Gesetzes?

Gegen die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts auf Bundesebene spricht insbesondere, dass sie von Koalitionsregierung nicht gewünscht ist. Die entsprechende Konsensformulierung im letzten Entwurfstext des Koalitionsvertrages lautete "Wir werden das Informationsfreiheitsrecht überarbeiten und hierbei die Vorschläge der Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes aufgreifen" und wurde nicht in die finale Fassung übernommen. Andere Gründe, die gegen die Weiterentwicklung sprechen, sind mir nicht bekannt. Eine sehr überzeugende Darstellung der Weiterentwicklung von Informationsfreiheitsgesetzen mit Open-Data-Elementen gibt das Positionspapier der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten von 2013:

http://www.lda.brandenburg.de/media_fast/4055/Positionspapier%20IFK%20Informationsfreiheit%20und%20Open%20Data.pdf

Es spricht genausowenig gegen ein eigenständiges Open-Data-Gesetz, das die proaktive Veröffentlichung von Informationen der öffentlichen Hand und die Nachnutzbarkeit dieser Inhalte regelt, wie es im Koalitionsvertrag angekündigt wird. Sauber ausgearbeitet, werden sich beide Ansätze ergänzen.

7. Welche Möglichkeiten der Partizipation und Weiterentwicklung hinsichtlich Open Data und Open Government-Konzepten gibt es im Rahmen der Open Government Partnership? Wäre ein Beitritt Deutschlands aus Ihrer Sicht sinnvoll?

Ein Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership wäre sinnvoll. In diesem Punkt verweise ich auf die Stellungnahme von Christian Heise.

8. Sind, und wenn ja welche, Maßnahmen nötig, um die Offenheit von innerhalb des Bundestages anfallenden Daten voranzutreiben?

Viele vom Bundestag und seiner Verwaltung veröffentlichte Daten werden mit restriktiven Lizenzbedingungen veröffentlicht, die die Nachnutzung untersagen oder erschweren. Dazu zählen die Bildarchive, das Videoarchiv des Bundestages. Nach Auffassung des Bundestages sind die Drucksachen des Bundestages gemeinfrei nach §5 Absatz 2 des Urheberrechtsgesetzes. Sie unterliegen daher einem Änderungsverbot, das nicht durch die Wahl einer freien Lizenz ausgehebelt werden könnte. Wenn diese Rechtsauffassung Bestand hat, wäre eine Änderung des §5 UrhG nötig, um die Drucksachen des Bundestages und die Plenarprotokolle (gerne auch maschinenlesbar) für die Nachnutzung im Rahmen von Open Data freizugeben.

Ein hervorragendes Dokument, das als Inspiration für Maßnahmen innerhalb des Bundestages dienen kann, ist die Open Parliament Declaration:
<http://www.openingparliament.org/declaration>

**Gesetzentwurf
der Abgeordneten**

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes

A. Problem und Ziel

Die Weiterverwendung von amtlichen Werken ist derzeit nur in engen Grenzen zulässig. Der Gesetzentwurf dient der Ausweitung des Anwendungsbereichs von amtlichen Werken und Datenbanken, die vom Urheberrechtsschutz ausgenommen sind und vereinfacht die Rechtsanwendung. Damit soll die freie Nutzung von Werken und Datenbanken der Öffentlichen Hand gefördert werden, insbesondere, wenn deren Erstellung öffentlich finanziert wurde.

B. Lösung

Es werden folgende Änderungen des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) vorgeschlagen:

Die Neufassung des § 5 UrhG, der den Urheberrechtsschutz für amtliche Werke regelt, soll zu einer wesentlichen Vereinfachung führen, indem beschränkende Merkmale gestrichen werden, die verzichtbar sind. Zudem wird die Urheberrechtsfreiheit auch auf private Normwerke erstreckt, wenn diese einen allgemeinverbindlichen Inhalt haben. Es ist schon von Verfassungen wegen geboten, dass jeder Bürger und jedes Unternehmen von den jeweils geltenden Rechten und Pflichten ohne urheberrechtliche Beschränkungen Kenntnis nehmen kann.

Der Klarstellung und Rechtssicherheit dient die Ergänzung in § 87b Abs. 2 UrhG, wonach die Urheberrechtsfreiheit von amtlichen Werken auch für Datenbanken gilt. Dadurch wird das Anliegen der Open Data-Initiative der Bundesregierung gefördert, die Nutzung von öffentlich generierten Daten zu vereinfachen.

Die Änderung in § 137g UrhG ergänzt die vorstehenden Regelungen und stellt klar, dass die Neufassung auch für solche Datenbanken gelten soll, die vor Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung hergestellt wurden.

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs. Freigabe von Inhalten durch Lizenzbedingungen und Rechtsverordnungen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Mehrausgaben für Bund, Länder und Gemeinden sind mit diesem Gesetz nicht verbunden.

Die Neufassung des § 5 UrhG lässt Mindereinnahmen des Bundes in einer Größenordnung von weniger als 2 Mio. Euro jährlich erwarten. Diese Mindereinnahmen entsprechen der Summe der Einnahmen aus der Einräumung von Nutzungsrechten des Bundes von bislang noch urheberrechtlich geschützten Werken, die nach der Neufassung nicht mehr urheberrechtlich geschützt sein werden.

E. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft entsteht nicht. Es ist im Gegenteil ein einfacherer Zugang zu amtlichen Werken zu erwarten; dies führt zu geringeren Verwaltungskosten bei der Nutzung dieser Werke.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den nachfolgenden Gesetzentwurf unverändert anzunehmen:

„Artikel 1

Änderung des Urheberrechtsgesetzes

Das Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3728) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird neu gefasst wie folgt:

„§ 5
Amtliche Werke

(1) Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse sowie Bekanntmachungen, Entscheidungen und amtlich verfasste Leitsätze zu Entscheidungen genießen keinen urheberrechtlichen Schutz. Dies gilt ebenso für private Normwerke, die mit Zustimmung des Rechtsinhabers allgemein verbindliche Wirkung erhalten haben.

(2) Das Gleiche gilt für andere amtliche Werke, die zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind. Davon ausgenommen sind die Werke, die von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Hochschulen veröffentlicht wurden.

(3) Die Geltung der allgemeinen Gesetze bleibt bei der Nutzung von amtlichen Werken unberührt.“

2. § 87b Absatz 2 wird wie folgt ergänzt:

„§ 5, § 10 Abs. 1, § 17 Abs. 2 und § 27 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.“

3. In § 137g wird folgender Absatz nach Absatz 3 eingefügt :

„§ 5 ist entsprechend auch auf Datenbanken anzuwenden, die vor dem 1. August 2013 hergestellt wurden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... [einsetzen: erster Tag des dritten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ziel und Gegenstand des Gesetzentwurfs

Die Neufassung des § 5 UrhG dient der Ausweitung des Anwendungsbereichs für gemeinfreie Werke, die von der öffentlichen Hand veröffentlicht werden. Öffentlich finanzierte Werke und Daten bedürfen im Regelfall keines Urheberrechtsschutzes und sollen für jedermann ohne Beschränkungen nutzbar sein. Anders als bei privaten Urhebern besteht kein Bedarf, dass die öffentliche Hand an den Früchten aus der Verwertung solcher Werke partizipiert. Vielmehr besteht die Chance, dass alle interessierten Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft innovative Nachnutzungskonzepte auf der Basis gemeinfreier Werke entwickeln. Derzeit ist die Weiternutzung amtlicher Werke und Daten nur in einem engen Rahmen möglich, der zudem nicht eindeutig definiert ist, sondern zahlreiche Zweifelsfragen beinhaltet, wie etwa die Anwendbarkeit auf Datenbanken.

Zudem soll sichergestellt werden, dass Normen mit allgemeinverbindlichem Gehalt für jedermann ohne Beschränkungen zugänglich sind; damit wird die verfehlte Rechtsänderung aus dem Jahr 2003 rückgängig gemacht.

Eine weitergehende Öffnung des urheberrechtsfreien Bereichs steht zudem im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zu Open Government und Open Data und ergänzt die Informationsfreiheitsgesetze bei der Zielsetzung eines transparenten staatlichen Handelns.

Andere Staaten haben mit vergleichbaren Regelungen positive Erfahrungen gemacht. Dies gilt etwa für das US-amerikanische Urheberrechtsgesetz, das in 17 U.S.C. § 105 „any work of the United States Government“ vom urheberrechtlichen Schutz ausnimmt.

Die Europäische Union hat in der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors die Bedeutung der Weiterverwendung von öffentlichen Informationen erkannt und darauf hingewiesen, dass

- der öffentliche Sektor ein breites Spektrum an Informationen aus zahlreichen Gebieten wie Informationen über Soziales, Wirtschaft, Geografie, Wetter, Tourismus, Geschäftsleben, Patentwesen und Bildung erfasst, erstellt, reproduziert und verbreitet,
- digitale Inhalte bei der Entwicklung hin zu einer Informations- und Wissensgesellschaft eine wichtige Rolle spielen und im Bereich der Inhaltsproduktion in den letzten Jahren rasch Arbeitsplätze, meist in kleinen aufstrebenden Unternehmen, geschaffen wurden,
- eines der Hauptziele der Errichtung eines Binnenmarkts die Schaffung von Bedingungen zur Förderung der Entwicklung gemeinschaftsweiter Dienstleistungen ist und Informationen des öffentlichen Sektors wesentliches Ausgangsmaterial für Produkte und Dienste mit digitalen Inhalten sind und angesichts der Entwicklung drahtloser Inhaltsdienste zu einer noch bedeutenderen Inhaltsquelle werden,
- umfassendere Möglichkeiten für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors u. a. die europäischen Unternehmen in die Lage versetzen sollten, deren Potenzial zu nutzen und zu Wirtschaftswachstum sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen.

Die Kommission betont in ihrem Änderungsvorschlag für die Richtlinie 2003/98/EG (KOM(2011) 877 endgültig), dass Informationen des öffentlichen Sektors ein wesentliches Ausgangsmaterial

für auf digitalen Inhalten beruhende Produkte und Dienstleistungen sind und ein großes, bislang unausgeschöpftes Potenzial besitzen. Die Freigabe von Informationen des öffentlichen Sektors zur Weiterverwendung werde sich auch positiv auf die Transparenz, Effizienz und Verantwortlichkeit der Regierungen und Behörden auswirken und die Bürgerinnen und Bürger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte stärken.

II. Die wesentlichen Regelungen im Überblick

Durch die Streichung des Tatbestandsmerkmals einer Veröffentlichung „im amtlichen Interesse“ in § 5 Absatz 2 UrhG wird eine wesentliche Beschränkung beseitigt, die in vielen Anwendungsfällen (z.B. Landkarten und Informationsbroschüren) eine Gemeinfreiheit von amtlichen Werken verhindert. Zudem wird auf ein Änderungsverbot und die Pflicht zur Quellenangabe verzichtet, um eine umfassende und einfache Nachnutzung amtlicher Werke zu erleichtern.

Private Normwerke, die allgemein verbindlich sind, etwa weil gesetzliche Regelungen auf sie verweisen, werden entsprechend der Rechtslage vor 2003 wieder urheberrechtsfrei. Dazu wird Absatz 3 in der bestehenden Fassung gestrichen und Absatz 1 entsprechend ergänzt.

Um den Gedanken der Open Data auch für das sui generis Datenbankrecht zu berücksichtigen und die Rechtsunsicherheit bei der Frage der analogen Anwendbarkeit des § 5 UrhG für Datenbanken zu beenden, wird § 87b Abs. 2 UrhG dahingehend ergänzt, dass eine entsprechende Anwendung des § 5 UrhG für das Datenbankrecht angeordnet wird. Gleiches soll gemäß § 137g Absatz 4 UrhG auch für Datenbanken gelten, die vor der Gesetzesänderung hergestellt wurden.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nr. 9 GG.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Art. 2 (4) der Revidierten Berner Übereinkunft überlässt es der Gesetzgebung der Verbandsländer, den Schutz amtlicher Texte auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zu bestimmen. Die Freistellung von amtlichen Werken wird daher als zulässig erachtet (vgl. Leistner, GPR 2007, 190 ff.).

V. Nachhaltigkeit

Der Gesetzgebungsentwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zu Open Government und Open Data.

VI. Gesetzesfolgen

Der Berechnung der Haushaltsminderausgaben des Bundes wurden die Angaben der Bundesregierung in der Drucksache 17/12347 über Lizenzeinnahmen des Bundes aus urheberrechtlich geschützten Werken zugrunde gelegt, wobei zu berücksichtigen war, dass die

Einnahmen der Firma Kulturveranstaltungen des Bundes nicht aus der Verwertung amtlicher Werke herrühren und die Einnahmen des BMJ Lizenzgebühren für die Nutzung amtlicher Werke sind, die das BMJ gegen seine 50,01%-ige Tochter juris GmbH verrechnet (vgl. Drucksache 17/13186). Die Einnahmen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz dürften größtenteils aus Reproduktionen von gemeinfreien Gemälden stammen und damit von der Gesetzesänderung nicht betroffen sein.

B. Besonderer Teil

Zu § 5

Zu Absatz 1

Der Gesetzentwurf ergänzt den Anwendungsbereich des Absatzes 1 auf private Normwerke, die allgemein verbindlich sind. Dies entspricht der Rechtslage, wie sie vor der Aufnahme des Absatzes 3 in der gegenwärtigen Fassung bis zum 11.09.2003 bestand. Damit wird dem Interesse der Allgemeinheit an einem unbeschränkten Zugang zu allgemeinverbindlichen Normen entsprochen, wie er auch durch den Bundesgerichtshof (BGH GRUR 1990, 1003) und das Bundesverfassungsgericht (BVerfG GRUR 1999, 226) für die Rechtslage vor dem 11.09.2003 bestätigt worden war. Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist die Anwendbarkeit des § 5 auf solche privaten Normwerke beschränkt, für die der private Rechtsinhaber dem Abdruck seiner Werke zur amtlichen Einführung zustimmt. Es steht ihm damit frei, eine angemessene Vergütung auszuhandeln.

Der Schutz von privaten Normwerken hat sich als verfehlt herausgestellt, da er die Vergütungslast systemwidrig auf die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft abwälzt. Es ist jedoch nicht akzeptabel, dass der Zugang zu allgemein verbindlichen Normen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen von einer Lizenz abhängig gemacht werden kann.

Unberührt bleiben private Normwerke, die nicht allgemeinverbindlich sind, weil ihnen keine unmittelbare Außenwirkung durch einen normausfüllenden Charakter zukommt.

Zu Absatz 2

Die Neufassung des Absatzes 2 sieht eine Streichung des Merkmals „im amtlichen Interesse“ vor. Damit dürfen künftig alle amtlichen Werke frei genutzt werden, unabhängig davon, zu welchem Zweck diese veröffentlicht worden sind. Unveröffentlichte Werke bleiben von der Regelung unberührt.

Die Rechtsprechung hat das Tatbestandsmerkmal „im amtlichen Interesse“ in der Vergangenheit weitgehend restriktiv ausgelegt und dadurch den Anwendungsbereich des § 5 erheblich beschränkt. So wurde darauf abgestellt, dass das Interesse der veröffentlichenden Behörde „nach Art und Bedeutung der Information gerade darauf gerichtet sein“ muss, „dass der Nachdruck oder die sonstige Verwertung des die Information vermittelnden Werkes jedermann freigegeben wird.“ (BGH NJW 1988, 337, 339). Auf diese Weise wurde für folgende Werke die Urheberrechtsfreiheit abgelehnt:

- Mietspiegel (OLG Stuttgart ZUM-RD 2011, 20)
- Wetterinformationen des DWD (OLG Köln MMR 2007, 443)

- Topographische Kartenwerke (BGH NJW 1988, 337)
- Stadtplan (BGH GRUR 1965, 45)
- Amtliche Statistiken (BGH GRUR 2007, 137)
- Amtliche Broschüren und Merkblätter (BGH GRUR 1987, 166; BGH NZBau 2007, 99, 100)
- Informationsfilme (BGH GRUR 1972, 713)
- Fotos in Informationsbroschüren (OLG Düsseldorf ZUM-RD 2007, 521)

Das Erfordernis eines „spezifischen Veröffentlichungsinteresses“ ist aufgrund seines subjektiven Charakters schwer zu beurteilen und führt zu einer übermäßigen und unangemessenen Einschränkung des Anwendungsbereichs des § 5 Absatz 2 UrhG. Die Bundesregierung hat sich zu einer Strategie des Open Government Data bekannt und in der »Dresdner Vereinbarung zum 5. Nationalen IT-Gipfel« im Dezember 2010 den Aufbau einer zentral zugänglichen, den Interessen der Nutzer an einem einheitlichen, leichten und benutzerfreundlichen Zugriff gerecht werdenden Open-Government-Plattform mit dem Schwerpunkt auf der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten vorgesehen. Diese Daten sollen Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden. Die damit einhergehenden positiven Effekte durch die Förderung von Innovation, Transparenz und Beteiligung durch einheitlichen Datenzugang sind in der Studie „Open Government Data Deutschland“ des Bundesministeriums des Innern aus dem Jahr 2012 umfassend betrachtet worden.

Um dieses Ziel zu erreichen, muss der freie Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken ermöglicht werden, da ansonsten eine Nachnutzung durch lizenzrechtliche Beschränkungen behindert wird. Zwar kann die öffentliche Hand urheberrechtliche Inhalte auch einer freien Lizenz (z.B. Creative Commons Lizenzen) unterstellen, um die Nachnutzung durch jedermann zu ermöglichen. Es hat sich allerdings in der Praxis gezeigt, dass diese Möglichkeit nur zögerlich wahrgenommen wird und die damit einhergehenden Lizenzbedingungen administrativen Aufwand und rechtliche Risiken erzeugen. Zudem müsste die öffentliche Hand in erheblicher Zahl Lizenzverträge abschließen und entsprechende zivilrechtliche Bindungen und Haftungsrisiken eingehen.

Es ist zu beobachten, dass in einzelnen Bereichen bereits Regelungen getroffen werden, um einen freien Zugang zu Daten zu ermöglichen. So wurde am 19.03.2013 die „Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes“ (GeoNutzV) erlassen, die urheberrechtliche Nutzungshandlungen im Wege gestattet. Der Gesetzgebungsentwurf macht solche Einzelfallregelungen überflüssig und wirkt einer Rechtszersplitterung entgegen. Für den Nachnutzer wäre ansonsten nur mit erheblichem Aufwand ermittelbar, welche Werke und Daten frei verfügbar sind und welche Beschränkungen jeweils zu beachten sind.

Die Neufassung des Absatzes 2 führt nicht nur zu einer gewünschten Ausweitung des Anwendungsbereichs, sondern vermeidet auch schwierige Abgrenzungsfragen zum Vorliegen eines „spezifischen Veröffentlichungsinteresses“ der jeweiligen Behörde. Die relativ große Zahl an Gerichtsverfahren zur Auslegung des § 5 Absatz 2 UrhG zeigt deutlich, dass es für den Rechtsanwender übermäßig schwierig ist zu ermitteln, wann ein „amtliches Interesse“ im Einzelfall vorliegt. Der Änderungsentwurf führt damit zu mehr Klarheit und Rechtssicherheit.

Überdies ist nicht ersichtlich, wie die Aufrechterhaltung einer restriktiven Nutzungspraxis für amtliche Werke gerechtfertigt werden kann. Vielfach scheitern wünschenswerte und gewollte Nachnutzungen an praktischen Hemmnissen wie einer diskriminierungsfreien Lizenzierung.

Das Merkmal der Veröffentlichung „zur allgemeinen Kenntnisnahme“ verbleibt zur Klarstellung, dass nur solche Werke von der Vorschrift erfasst werden, die gegenüber Bürger, Bürgerinnen und Unternehmen veröffentlicht wurden. Eine Veröffentlichung zwischen Behörden reicht hingegen nicht aus.

Ebenfalls ersatzlos gestrichen wurde die Einschränkung, wonach die Vornahme von Änderungen an amtlichen Werken unzulässig und eine Quellenangabe erforderlich ist. Die bisherige Regelung ist systemwidrig, weil die Gemeinfreiheit eines Werkes auch die Änderungsfreiheit impliziert. Zudem ist nicht erkennbar, dass ein praktischer Bedarf für diese Einschränkungen besteht. Ebenso wie bei Werken, die durch Ablauf der Schutzfrist gemeinfrei werden, ist bei amtlichen Werken zu erwarten, dass Nachnutzer im eigenen Interesse eine Quellenangabe machen. Bei typischen Konstellationen wie der Nutzung in Wissenschaft und Presse ergibt sich das Erfordernis einer Quellenangabe schon aus der journalistischen Sorgfaltspflicht bzw. den wissenschaftlichen Gepflogenheiten und bedarf keiner zusätzlichen urheberrechtlichen Absicherung. Wo dies nicht der Fall ist, sind keine relevanten Nachteile zu befürchten. Das zeigen auch die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Europeana, wo Objektbeschreibungen vielfach unter der Creative Commons-Lizenz CC0 verwendet werden, die ebenfalls keine Quellenangabe vorsieht. Bei bearbeiteten Werken besteht wiederum kein Interesse der öffentlichen Hand, mit dem bearbeiteten Werk in Verbindung gebracht zu werden.

Die Erfahrung zeigt, dass bei Werken, die als Open Content mit Bearbeitungsbefugnis lizenziert sind, kein ernsthafter Missbrauch zu beobachten ist; dort, wo eine irreführende Nutzung stattfindet, werden im Regelfall die Instrumente des Wettbewerbsrechts zur Ahndung ausreichen. Hingegen sind die Vorteile, die für eine Änderungsbefugnis sprechen, erheblich. Die Erstellung eigener Inhalte unter Verwendung von Karten, Informationsbroschüren und anderen Werken ermöglicht eine innovative Weiterverwendung von amtlichen Werken. Gerade auch Korrekturen und Aktualisierungen erfordern eine Änderung bestehender Werke und sind im Interesse der Allgemeinheit. Es ist daher folgerichtig, das Änderungsverbot und die Pflicht zur Quellenangabe im Sinne einer unkomplizierten und weitgehenden Nutzbarkeit von amtlichen Werken entfallen zu lassen.

In Absatz 2 wird mit Satz 2 eine Ausnahmeregelung für die Werke eingeführt, die von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Hochschulen veröffentlicht werden. Damit werden die besonderen Auswirkungen der Rundfunk- und Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 GG) berücksichtigt. Da ein Amt im Sinne des § 5 UrhG jede Institution sein kann, die im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben tätig wird, fallen auch Körperschaften des öffentlichen Rechts in den Anwendungsbereich der Vorschrift. Bei Hochschulen würde die Anwendbarkeit des § 5 UrhG die Rechtspositionen der dort tätigen Wissenschaftler betreffen. Die damit einhergehende Diskussion über die Grenzen eines Open Access wird derzeit intensiv geführt und sollte außerhalb der Regelung des § 5 UrhG einer gesonderten Lösung zugeführt werden.

Bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden vielfach vorbestehende Werke privater Urheber mitgenutzt, die nicht erst für die Nutzung in einer durch die Rundfunkanstalt finanzierten Produktion geschaffen wurde. Daraus ergeben sich gegensätzliche Rechtspositionen, die eine Freigabe als amtliches Werk nicht ohne weiteres möglich machen und daher in dem Gesetzesentwurf ausgeklammert werden. Dennoch ist die Freigabe von öffentlich finanzierten Radio- und Fernsehsendungen, etwa unter einer freien Lizenz, wünschenswert. Die damit einhergehenden Rechtsfragen sind jedoch auf vertraglicher Basis zu klären.

Zu Absatz 3

Der neu eingefügte Absatz 3 stellt klar, dass amtliche Werke zwar urheberrechtsfrei sind, eine Nachnutzung sich aber im Rahmen der allgemeinen Gesetze halten muss. So ist etwa die

Nachbildung von Banknoten bereits strafrechtlich verboten und sind beispielsweise Persönlichkeitsrechte von auf Fotos abgebildeten Personen unabhängig von der urheberrechtlichen Lage zu beachten. Ähnliche Klarstellungen finden sich auch an anderer Stelle im Urheberrechtsgesetz (§ 41 Absatz 7, § 49 Abs. 2, § 102a).

Zu § 87b Absatz 2

Die umstrittene und dem EuGH vorgelegte, aber aufgrund einer außergerichtlichen Einigung nicht entschiedene Frage, ob § 5 für Datenbanken entsprechend anwendbar ist, wird durch die Ergänzung von § 87b Absatz 2 zu Gunsten einer weiten Anwendbarkeit gelöst. Dies entspricht der Rechtsauffassung des BGH (GRUR 2007, 500) für die geltende Rechtslage und führt zu einer Stärkung der Rechtssicherheit.

Viele Inhalte, die im Rahmen der Open Data-Initiative der Bundesregierung von allgemeinem Interesse sind, werden in elektronischen Datenbanken zur Verfügung gestellt. Beschränkungen bei der Nutzung von solchen Daten würden das Ziel des Gesetzentwurfs unterlaufen. Die unbeschränkte Nutzbarkeit von amtlichen Datenbanken ist daher von zentraler Bedeutung und ein wesentlicher Baustein der Neuregelung.

Datenbanken mit personenbezogenen Daten fallen regelmäßig schon nicht in den Anwendungsbereich des § 5 UrhG, weil diese Datenbanken nicht „zur allgemeinen Kenntnisnahme“ veröffentlicht werden.

Zu § 137g Absatz 4

Der neu eingefügte Absatz 4 macht die Regelung des § 5 UrhG auch für schon bestehende amtliche Datenbanken anwendbar. Für amtliche Werke ergibt sich dieser Regelungsgehalt bereits aus § 129 Abs. 1 UrhG.