



Ausarbeitung

Veröffentlichung von Petitionen auf Internetplattformen

Veröffentlichung von Petitionen auf Internetplattformen

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 001/21
Abschluss der Arbeit: 26. März 2021
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen	5
3.	Geschützte Schriftwerke	6
4.	Urheberrechtlicher Schutz von Datenbanken	8
4.1.	Schutz von Datenbankwerken	8
4.2.	Leistungsschutzrecht an Datenbanken	10
5.	Schutz des Datenbankherstellers	10
5.1.	Geschützte Datenbank	11
5.2.	Hersteller	12
5.3.	Eingriff in das öffentliche Wiedergaberecht des Herstellers	12
6.	Gemeinfreiheit amtlicher Datenbanken	13
6.1.	Zusammenwirken von IWG und UrhG	13
6.2.	Analoge Anwendung des § 5 UrhG	14
6.3.	Amtliche Datenbank	16
6.4.	Amtliche Datenbank mit Inhalten Dritter	17
7.	Ergebnis	19

1. Einleitung

Die Ausarbeitung befasst sich mit der Frage, ob die vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages veröffentlichten Informationen über Petitionen von anderen privaten Plattformen weiterverwendet werden dürfen oder diese Angaben urheberrechtlichen Schutz genießen. Darüber hinaus geht es um die Klärung der Frage, ob gegebenenfalls Unterlassungsansprüche auf der Grundlage eines urheberrechtlichen Schutzes oder sonstige Ansprüche von dem jeweiligen Petenten und auch vom Petitionsausschuss als Datenbankhersteller geltend gemacht werden können.

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages bietet die Möglichkeit, ihm Zuschriften auf dem Postweg oder auf elektronischem Wege zuzuleiten.¹ Eingaben, die den Richtlinien für öffentliche Petitionen entsprechen, werden auf dem Internetportal des Ausschusses veröffentlicht und können dort diskutiert und durch elektronische Mitzeichnung unterstützt werden.²

Die Veröffentlichung von Petitionen im Internet dient dazu, ein öffentliches Forum zu einer sachlichen Diskussion allgemeiner Anliegen zu schaffen. Dieses Forum soll sowohl für das Parlament als auch für die Öffentlichkeit eine Möglichkeit bieten, Vorschläge zur Gesetzgebung und Beschwerden über Entscheidungen von Bundesbehörden aus unterschiedlichen Sichtweisen kennen zu lernen und in die Meinungsbildung einzubeziehen.³ Die abschließende Entscheidung des Deutschen Bundestages über eine öffentliche Petition wird einschließlich ihrer Begründung auf der Internetplattform veröffentlicht.⁴

Andere private Anbieter – wie beispielsweise openPetition gGmbH – übertragen diese veröffentlichten Petitionen auf ihre eigenen Plattformen, ohne dass der Deutsche Bundestag vorher dieser Übertragung zugestimmt hat. So werden öffentliche Online-Petitionen der Petitionsportale sowohl des Deutschen Bundestages als auch der Länder etwa auf der Plattform openPetition angezeigt. Zur Unterstützung dieser Petitionen durch elektronische Mitzeichnung erfolgt von dort

1 Deutscher Bundestag, Portal des Petitionsausschusses: <https://epetitionen.bundestag.de> (abgerufen am 26.03.2021 wie alle weiteren in der vorliegenden Arbeit angegebenen URL).

2 Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen gemäß Ziffer 7.1 (4) der Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) vom 8. März 1989, redaktionell geändert durch Beschluss vom 20. Februar 1991, ergänzt durch Beschluss vom 19. Juni 1991, ergänzt durch Beschlüsse vom 1. und 15. Juni 2005. Für die 16. Wahlperiode übernommen durch den Beschluss vom 30. November 2005. Geändert durch Beschluss vom 5. April 2006. Für die 17. Wahlperiode übernommen durch den Beschluss vom 25. November 2009; Geändert mit Wirkung zum 1. Januar 2012 durch Beschluss vom 9. November 2011. Für die 18. Wahlperiode übernommen durch den Beschluss vom 15. Januar 2014, für die 19. Wahlperiode durch den Beschluss vom 22. November 2017. Zuletzt geändert durch Beschluss vom 12. Februar 2020. <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/verfahrensgrundsaeetze-532086>; <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.richtlinie.html>.

3 Ebenda.

4 Bundestags-Drucksache 19/21900, S. 8.

eine Weiterleitung auf das jeweilige Portal.⁵

2. Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen

Private Plattformen könnten einen Anspruch auf Weiterverwendung der Veröffentlichungen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages nach dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)⁶ haben.

Das IWG setzt die europäischen Vorgaben aus der Richtlinie 2003/98/EG (Public-Sector-Information- (PSI)-Richtlinie) über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors um.⁷ Die PSI-Richtlinie verfolgt das Ziel, Bestimmungen und Verfahren der Mitgliedstaaten zur Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors zu vereinheitlichen und neue Möglichkeiten für den Zugang zu und den Erwerb von Kenntnissen zu erschließen.⁸ Zu diesem Zweck sollen Informationen des öffentlichen Sektors für Bürgerinnen und Bürger sowie kommerzielle Anwendungen der Wirtschaft, insbesondere im digitalen Bereich, vermehrt bereitgestellt werden.⁹

Das IWG gewährt grundsätzlich einen Anspruch auf Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen nach §§ 2a, 3 Abs. 2 IWG, der jedoch von mehreren Voraussetzungen abhängt. Zu diesen Voraussetzungen gehört, dass der Anspruch lediglich für Informationen gilt, an denen ein uneingeschränktes Zugangsrecht besteht.

Eine Weiterverwendung von Informationen kann demnach nur beansprucht werden, wenn diese bereits zugänglich sind. Das IWG gilt nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 hingegen nicht für Informationen, an denen kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht besteht. Über die Internetplattform beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages mit der Bitte um Veröffentlichung eingereichte Petitionen können dort eingestellt werden und sind dann auf elektronischem Wege frei zugänglich. Die Ausnahme vom Anwendungsbereich des IWG für solche Informationen, an denen kein oder lediglich ein eingeschränktes Zugangsrecht besteht, ist somit nicht gegeben.

Informationen dürfen gemäß § 2 Nr. 3 IWG für kommerzielle und nichtkommerzielle Zwecke genutzt werden, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgehen. Die Norm richtet sich damit vor allem an nichtöffentliche Akteure, die Informationen zu verschiedenen Zwecken

5 OpenPetition gGmbH, Plattform für Bürgerinitiativen, Petitionen und Kampagnen: <https://www.openpetition.de>.

6 Informationsweiterverwendungsgesetz vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2913), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juli 2015 (BGBl. I S. 1162) geändert worden ist.

7 RL 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v.17.11.2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABI. EU L Nr. 175 v. 27.6.2013, S. 1.

8 Bundestags-Drucksache 18/4614, S. 9.

9 Ebenda, S. 12.

weiterverwenden möchten.¹⁰ Private Plattformen wie beispielsweise openPetition gGmbH sind solche nichtöffentliche Akteure, die Informationen über öffentliche Petitionen weiterverwenden.

§ 2 Nr. 2 IWG bezeichnet den Begriff der „Information“ als eine Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Dies umfasst jede Darstellung von Handlungen, Tatsachen oder Informationen, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befindet und die sie im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags erheben, erstellen, reproduzieren und verbreiten.¹¹ Zu diesen Informationen zählen auch die auf der Website des Petitionsausschusses veröffentlichten Petitionen.

Der Anspruch auf Weiterverwendung von Informationen setzt die Anwendbarkeit des IWG voraus. Nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 IWG gilt das Gesetz unter anderem nicht für Informationen, die von Urheberrechten oder verwandten Schutzrechten Dritter erfasst werden. Nach dieser Vorgabe lässt sich das Gesetz beispielsweise dann nicht anwenden, wenn eine Aufzeichnung im Sinne des § 2 Nr. 2 IWG urheberrechtlich als „Werk“ (§§ 2, 4 UrhG)¹² oder als „Datenbank“ (§ 87a Abs. 1 UrhG) zu qualifizieren ist und dementsprechend urheberrechtlich geschützt wird.

3. Geschützte Schriftwerke

Das Urheberrechtsgesetz schützt Urheber von Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst, § 1 UrhG. Fraglich ist, ob diesem Schutz auch Personen unterliegen, die sich mit öffentlichen Petitionen an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages wenden.

Dazu müsste es sich bei öffentlichen Petitionen um geschützte Werke gemäß § 2 UrhG handeln, zu denen auch Sprachwerke zählen. Als Beispiele für Sprachwerke nennt § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG Schriftwerke, Reden und Computerprogramme. Zu den Schriftwerken gehören Texte in Buchstabenform, wie beispielsweise Romane, Briefe oder Zeitungsbeiträge.¹³

Als Sprachwerk können auch Alltagstexte geschützt sein, die den Anforderungen des § 2 Abs. 2 UrhG entsprechen und entweder ihrer Darstellungsform nach oder wegen ihres Inhaltes eine „persönliche geistige Schöpfung“ sind. Darunter ist das Ergebnis eines unmittelbaren und zielgerichteten geistigen Schaffens- beziehungsweise Gestaltungsprozesses des Urhebers zu verstehen.¹⁴ In der Begründung des Entwurfs des Urheberrechtsgesetzes werden „persönliche geistige Schöpfungen“ als Erzeugnisse bezeichnet, die durch ihren Inhalt oder ihre Form etwas Neues

10 Richter, Heiko, Informationsweiterverwendungsgesetz – Kommentar, 2018, § 2 Rn. 93.

11 Müller, Carl Christian, Die Novellierung des Informationsweiterverwendungsgesetzes, K&R 2016, 158, 159.

12 Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 26. November 2020 (BGBl. I S. 2568) geändert worden ist.

13 Bullinger, Winfried, in Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, 5. Auflage 2019, § 2 Rn. 45.

14 Ahlberg, Hartwig, in BeckOK UrhR, 30. Ed. 20.4.2018, UrhG § 2 Rn. 52 ff.

und Eigentümliches darstellen.¹⁵ Ob eine Schöpfung über die notwendige Eigentümlichkeit verfügt, ist nach dem geistig-schöpferischen Gesamteindruck im Vergleich zu bereits bestehenden Gestaltungen einzuschätzen.¹⁶ Übertagt die konkrete Gestaltung des zu beurteilenden Werkes andere Objekte im Vergleich zu deren durchschnittlicher Gestaltung, dann wird die Handschrift des Urhebers als urheberrechtsfähige persönliche geistige Schöpfung anerkannt.

Für den Europäischen Gerichtshof folgt Urheberrechtsschutz bei Sprachwerken insbesondere aus der Art und Weise, in der das Thema dargestellt wird, sowie aus dem sprachlichen Ausdruck.¹⁷ Der Bundesgerichtshof hebt ergänzend hervor, dass eine durch individuelle Gedankenführung geprägte sprachliche Gestaltung oder eine individuelle Auswahl des Inhalts zum Urheberrechtsschutz führt:

„Ein Schriftwerk genießt dann urheberrechtlichen Schutz, wenn es eine individuelle geistige Schöpfung darstellt (§ 2 Abs. 2 UrhG); dabei kann unter Umständen ein bescheidenes Maß solcher geistiger Betätigung genügen; das geistige Wirken kann sich auf den Inhalt, die Formgebung, die Sammlung, die Einteilung und Anordnung beziehen.“¹⁸

Als Untergrenze der Eigentümlichkeit werden einfache, aber gerade noch geschützte geistige Schöpfungen mit nur geringem Schöpfungsgrad als sogenannte „kleine Münze“ bezeichnet.¹⁹ Auch Briefe, Schriftsätze und andere sprachliche Äußerungen des täglichen Lebens können bei Vorliegen einer persönlichen geistigen Schöpfung geschützt sein.²⁰ Durchschnittlichen, einfachen Briefen und Texten wird dieser Schutz jedoch regelmäßig nicht zugestanden. Das Landgericht Berlin führt in einem Urteil vom 23. Januar 2007, bei dem es um die Veröffentlichung privater Briefe in einer Tageszeitung ging, dazu aus:

„Zwar ist anerkannt, dass gewöhnliche Briefe alltäglichen Inhalts nicht dem Urheberrechtsschutz unterfallen (vgl. BGHZ 31, 308, 311 – Alte Herren), auch nicht, wenn es sich um Mitteilungen berühmter Schriftsteller handelt (vgl. KG NJW 1995, 3392, 3393 – Botho Strauß). Handelt es sich jedoch um solche, die nach Form und Inhalt über alltägliche Mitteilungen hinaus gehen und Ausdruck einer individuell geprägten Schöpfung sind, kann Urheberschutz zu bejahen sein, wobei die persönliche geistige Schöpfung sowohl in der Gedankenformung und -führung des dargestellten Inhalts als auch in der besonders geistvollen Form und Art der Sammlung, Einteilung und Anordnung des dargebotenen Stoffes liegen kann (vgl. KG GRUR-RR 2002, 313 – Das Leben, dieser Augenblick). Dabei braucht es sich nicht um hochgeistige Erzeugnisse literarischer Prägung zu handeln, wenn sich die

15 Bundestags-Drucksache 4/270, S. 38.

16 Ahlberg, Hartwig, in BeckOK UrhR, 30. Ed. 20.4.2018, UrhG § 2 Rn. 68.

17 EuGH GRUR 2009, 1041 Rn. 44 – Infopaq.

18 BGH GRUR 1981, 352, 353.

19 Vgl. BGH GRUR 1981, 267, 268 – Dirlada.

20 Bullinger, Winfried, in Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, 5. Auflage 2019, § 2 Rn. 56.

Briefe jedenfalls durch die Art der Sprachgestaltung oder Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen, kulturellen, politischen oder sonstigen Fragen von gewöhnlichen Briefen abheben (vgl. KG NJW 1995, 3392, 3393 – Botho Strauß).²¹

Briefe und andere schriftliche Mitteilungen können demnach nur geschützt werden, wenn sie über alltägliche Mitteilungen persönlicher oder allgemeiner Art hinausgehen und entweder wegen ihrer Darstellungsform oder wegen ihres Inhalts eine persönliche geistige Schöpfung beinhalten. Erfüllen sie hingegen nur eine Transportfunktion etwa zur Übertragung von Informationen, Fakten oder Gedanken, wie dies bei der überwiegenden Mehrheit der Petitionen der Fall sein dürfte, dann sind sie grundsätzlich nicht schutzfähig. Allerdings lässt sich diese Aussage nur schwer generalisieren, denn es kommt letztlich immer auf die Originalität des Textes im Einzelfall an.²² Es ist stets eine fallbezogene Einzelbetrachtung anzustellen, da viele sachbezogene Texte nicht die für den Urheberrechtsschutz erforderliche Individualität haben.

Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten, dass Briefe, Schriftsätze und andere sprachliche Äußerungen des täglichen Lebens bei Vorliegen einer persönlichen geistigen Schöpfung geschützt sein können. Auch bei den Petitionen ist stets eine fallbezogene Einzelbetrachtung anzustellen, da viele sachbezogene Texte nicht die notwendige Individualität für den Urheberrechtsschutz haben. Viele Petitionen dürften nicht schutzfähig sein, da sie in erster Linie zur Mitteilung von Fakten und Sachverhalten genutzt werden, ihnen dadurch aber die erforderliche kreative Leistung und Originalität fehlt, mit der ein Urheber seinen schöpferischen Geist zum Ausdruck bringt.

Allerdings könnte die Datenbank des Petitionsausschusses in Form der Website <https://epitionen.bundestag.de> schutzfähig sein. Dort sind veröffentlichte Petitionen abrufbar, die durch Mitzeichnung unterstützt werden können, die sich nach Ablauf ihrer Mitzeichnungsfrist bereits in der Prüfung befinden oder deren Petitionsverfahren schon abgeschlossen ist.

4. Urheberrechtlicher Schutz von Datenbanken

Eine Datenbank kann urheberrechtlich geschützte Werke umfassen, es kann sich aber auch um anderweitige Werke handeln, die selbst nicht urheberrechtlich geschützt sind. Das Urheberrechtsgesetz unterscheidet zwischen dem Urheberrecht an Datenbankwerken (§ 4 Abs. 2 UrhG) und dem Leistungsschutzrecht an Datenbanken (§§ 87a – 87e UrhG). Beide Schutzrechte können aufgrund ihrer unterschiedlichen Voraussetzungen auch nebeneinander bestehen.

4.1. Schutz von Datenbankwerken

Schöpferische Datenbankwerke sind nach § 4 Abs. 2 UrhG urheberrechtlich ein Unterfall der Sammelwerke. Bei letzteren handelt es sich gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 UrhG um eine Sammlung von

21 ZUM-RD 2007, 423 f.

22 BGH GRUR 1986, 739, 741 – Anwaltsschriftsatz.

Werken, Daten oder anderen unabhängigen Elementen, die aufgrund ihrer Auswahl oder Anordnung eine persönliche geistige Schöpfung darstellen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die enthaltenen Elemente selbst urheberrechtlich geschützt sind oder nicht.

Bei Datenbankwerken verlangt § 4 Abs. 2 UrhG zusätzlich zu den sonstigen Voraussetzungen eines Sammelwerks die systematische oder methodische Anordnung von mit Hilfe elektronischer Mittel oder auf andere Weise zugänglicher Elemente. Gegenstand des Schutzrechts an einem Datenbankwerk ist dabei die Struktur der Datenbank als persönliche geistige Schöpfung, die in der Auswahl oder Anordnung der in der Datenbank enthaltenen Elemente bestehen kann, auch wenn die Elemente selbst urheberrechtsfrei sind.²³

Dazu muss die Sammlung des Datenbankwerkes in ihrer Struktur einen individuellen Charakter haben und es sich nicht um eine reine handwerkliche oder routinemäßige Leistung handeln.²⁴ Der urheberrechtliche Schutz eines Datenbankwerks bezieht sich nicht auf die einzelnen Elemente der Datenbank, stattdessen stellt die Sammlung von Werken, Daten oder anderen unabhängigen Elementen aufgrund der systematischen Auswahl oder methodischen Anordnung der Elemente selbst eine persönliche geistige Schöpfung dar, die wie selbständige Werke geschützt wird, § 4 Abs. 1 UrhG.

Datenbankwerke setzen somit das Vorliegen einer geistigen Schöpfung im Sinne des § 2 Abs. 2 UrhG voraus,²⁵ die etwa durch die Konzeption der Auswahl und Anordnung der einzelnen in der Datenbank enthaltenen Elemente begründet sein kann.²⁶ Von einer ausreichenden schöpferischen Leistung ist auszugehen, wenn eine Auswahl etwa durch Sichten, Sammeln, Bewerten oder Zusammenstellen erfolgt und dabei bestimmte Auswahlkriterien zugrunde gelegt werden.²⁷

Eine geistige Schöpfung wird nicht anerkannt, wenn es sich um Datenbanken handelt, die auf Vollständigkeit angelegt sind und sich dabei nach generellen Ordnungskriterien wie alphabetischen, numerischen oder chronologischen Prinzipien richten.²⁸

Die Website des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages bietet drei Übersichten über öffentliche Petitionen: Petitionen, deren Mitzeichnungsfrist noch läuft, in der Prüfung befindliche Petitionen und Petitionen, deren Petitionsverfahren bereits abgeschlossen ist.²⁹ Während die

23 Dreier, Thomas, in Dreier/Schulze, 6. Aufl. 2018, UrhG § 4 Rn. 19.

24 Marquardt, Malte C.G., in Wandtke/Bullinger, 5. Aufl. 2019, UrhG § 4 Rn. 5.

25 EuGH GRUR 2012, 386 – Originalität als maßgebliches Kriterium für den Begriff der „geistigen Schöpfung“.

26 BGH GRUR 1987, 685 – Warenzeichenlexika.

27 Marquardt, Malte C.G., in Wandtke/Bullinger, 5. Aufl. 2019, UrhG § 4 Rn. 9; BGH GRUR 2007, 685 – Gedichtsliste.

28 Schulze, Gernot, in Dreier/Schulze, UrhG § 2 Rn. 130; Marquardt, Malte C.G., in: Wandtke/Bullinger, 5. Aufl. 2019, UrhG § 4 Rn. 9; BGH GRUR 2005, 857, 858 – Verletzung des Datenbankherstellerrechts bei Neuzusammenstellung von Daten aus Chartlisten.

29 Deutscher Bundestag, Portal des Petitionsausschusses: <https://epetitionen.bundestag.de>.

Petitionen in der Mitzeichnungsfrist nach der Dauer der noch verbleibenden Frist geordnet sind, werden die Petitionen in der Prüfung und die abgeschlossenen Petitionen chronologisch nach ihrer Aktualität aufgeführt. Bei allen drei auf Vollständigkeit angelegten und chronologisch geordneten Übersichten fehlt es an einer geistigen Schöpfung im Sinne des UrhG, so dass sie kein Datenbankwerk gemäß § 4 Abs. 2 UrhG darstellen.

4.2. Leistungsschutzrecht an Datenbanken

Auch wenn es sich bei der Petitionsdatenbank nicht um ein Datenbankwerk handelt, könnte aber ein sui generis-Schutz aus §§ 87 a ff. UrhG begründet sein, der neben dem urheberrechtlichen Schutz steht und keine geistige Schöpfung, sondern den Investitionsaufwand des Datenbankherstellers schützt.³⁰

Unter Berücksichtigung des für ihre Erzeugung erforderlichen Investitionsaufwands gelten Datenbanken in ihrer Gesamtheit als schutzwürdig.³¹ Für ihre Hersteller sollen die Leistungsschutzrechte nach §§ 87a ff. UrhG verhindern, dass Datenbankinhalte ohne Gegenleistung von anderen Telemedien vollständig übernommen werden.

Diese Leistungsschutzrechte finden Anwendung, wenn der Datenbankhersteller zur Beschaffung, Überprüfung oder Darstellung der Inhalte eine nach Art und Umfang wesentliche Investition getätigt hat. Hierbei reichen Investitionen aus, die bei objektiver Betrachtung nicht von jedermann leicht aufzubringen sind. Sämtliche für den Aufbau, die Aktualisierung und Darstellung notwendigen Aufwendungen werden als wesentlich angesehen. Dies umfasst die Beschaffung von Dateninhalten, ihre Aufbereitung und die Bereitstellung der Datenbank.³² Um einen Schutz zu begründen, müssen nicht notwendigerweise finanzielle Investitionen erfolgt sein, der Einsatz von Arbeit, Zeit und Energie findet ebenfalls Berücksichtigung. Zusammenfassend kann der Petitionsausschuss keinen Schutz an einem Datenbankwerk geltend machen, es bleibt aber zu prüfen, ob ein Anspruch auf Schutz als Datenbankhersteller besteht.

5. Schutz des Datenbankherstellers

Das eingangs erwähnte Informationsweiterverwendungsgesetz wäre nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 IWG nicht anwendbar, wenn eine „Aufzeichnung“ (§ 2 Nr. 2 IWG) urheberrechtlich als „Datenbank“ (§ 87a Abs. 1 UrhG) zu qualifizieren ist und geschützt wird.

In diesem Fall könnten der Deutsche Bundestag und sein Petitionsausschuss einen Unterlassungsanspruch gegenüber privaten Betreibern von Petitionsplattformen wie der openPetition gGmbH auf ihr Recht als Datenbankhersteller aus § 97 Abs. 1 i. V. m. §§ 87a ff. UrhG stützen. Dazu müsste die openPetition gGmbH oder ein anderer Plattformbetreiber in die Rechte des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages als Datenbankhersteller eingegriffen haben.

30 Hermes, Kai, in Wandtke/Bullinger, 5. Aufl. 2019, UrhG Vorbemerkung §§ 87a ff. Rn. 24.

31 Fechner, Frank, Medienrecht, Tübingen, 20. Auflage 2019, S. 135.

32 Hermes, Kai, in Wandtke/Bullinger, 5. Aufl. 2019, UrhG § 87a Rn. 35 ff.

5.1. Geschützte Datenbank

Fraglich ist, ob es sich bei der Website des Petitionsausschusses <https://epetitionen.bundestag.de> um eine Datenbank handelt. § 87a Abs. 1 Satz 1 UrhG definiert eine Datenbank als eine Sammlung von Werken, Daten oder anderen unabhängigen Elementen, die systematisch oder methodisch angeordnet und einzeln mit Hilfe elektronischer Mittel oder auf andere Weise zugänglich sind.

Erforderlich ist demnach die Unabhängigkeit der Elemente. Nach den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs setzt dies einen selbständigen Informationswert der einzelnen Elemente voraus.³³ Diese müssen sich voneinander trennen lassen, ohne dass der Wert ihres Inhalts dadurch beeinträchtigt wird. Unerheblich ist es dabei, ob die einzelnen Elemente ihrerseits urheberrechtlich geschützte Werke beziehungsweise Leistungen darstellen oder nicht.

In den Übersichten auf der Website des Petitionsausschusses werden die öffentlichen Petitionen einzeln aufgeführt und lassen sich getrennt voneinander aufrufen. Ungeachtet der anderen Petitionen verfügt jedes einzelne Anliegen insofern über einen selbständigen Informationswert.

Als weiteres Kennzeichen enthält eine Datenbank eine Methode oder ein System beliebiger Art, mit der beziehungsweise dem sich jedes der Elemente der Sammlung wieder auffinden lässt.³⁴ Eine solche Datenanordnung ist systematisch oder methodisch, wenn sie einem bestimmten Ordnungsprinzip folgt.

Das Ordnungsprinzip auf der Website des Petitionsausschusses richtet sich danach, ob es sich um Petitionen handelt, bei denen die Mitzeichnungsfrist noch läuft, ob sich die Petitionen in der laufenden Prüfung befinden oder ob das Petitionsverfahren bereits abgeschlossen ist. Die Petitionen in der Mitzeichnungsfrist sind nach der Dauer der noch verbleibenden Frist zur Mitzeichnung geordnet, Petitionen in der Prüfung und abgeschlossene Petitionen chronologisch nach ihrer Aktualität. Mit dieser Systematik, die ein Wiederauffinden von Petitionen ermöglicht, ist die erforderliche Datenordnung gegeben.

Die Daten müssen ferner mit Hilfe elektronischer Mittel zugänglich sein, was für die Website bejaht werden kann.

Weitere Voraussetzung ist, dass die Beschaffung und Darstellung der Daten eine wesentliche Investition darstellt. Der Europäische Gerichtshof setzt in seinen Entscheidungen zum Datenbankschutz für Wett- und Fußballdaten voraus, dass es hierfür einer Investition in die Ermittlung von vorhandenen Elementen und deren Zusammenstellung in der Datenbank bedarf.³⁵ Erhebliche finanzielle Aufwendungen sind im Falle der Website des Deutschen Bundestages und seines Petitionsausschusses dahingehend zu bejahen, dass Fachkräfte beschäftigt werden müssen, die die Website pflegen und die öffentlichen Petitionen verwalten.

33 EuGH GRUR 2005, 254 – Fixtures Fußballspielpläne II.

34 Ebenda.

35 EuGH GRUR 2005, 252 – Fixtures Fußballspielpläne I.

5.2. Hersteller

Die Inhaberschaft der Rechte an einer Datenbank richtet sich danach, wer Hersteller der Datenbank ist.

Als Datenbankhersteller gilt gemäß § 87a Abs. 2 UrhG derjenige, der die Initiative zur Erstellung der Datenbank ergriffen und personelle, technische oder finanzielle Risiken für den Aufbau getragen hat beziehungsweise für die laufende Unterhaltung aufkommt. Maßgeblich ist hierbei, wer die organisatorische Verantwortung und das wirtschaftliche Risiko übernimmt.³⁶

Das sui generis-Recht, das auf wirtschaftliche Risiken abstellt, kann auch juristischen Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts zustehen.³⁷ Der Bund kann demnach Datenbankhersteller und somit originärer Inhaber des sui generis-Rechts gemäß §§ 87a ff. UrhG sein. Anbieter des E-Petitionsportals ist der Deutsche Bundestag und sein Petitionsausschuss, die das finanzielle Risiko für den Aufbau des Portals getragen haben und für die laufende Unterhaltung aufkommen. Damit kann der Deutsche Bundestag als Hersteller gelten.

Bei der Website des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages handelt es sich somit um eine Datenbank, für die ein sui generis-Schutz in Betracht kommt. Im nächsten Schritt ist deshalb zu prüfen, ob sich Rechte des Datenbankherstellers aus § 87b UrhG ergeben, die verletzt sind.

5.3. Eingriff in das öffentliche Wiedergaberecht des Herstellers

§ 87 b UrhG gewährleistet dem Datenbankhersteller das ausschließliche Recht der Vervielfältigung, Verbreitung und öffentlichen Wiedergabe. Dies bezieht sich jedoch nur auf die Datenbank selbst und ihre wesentlichen Teile. Einzelne Datensätze und unwesentliche Teile der Datenbank sind hingegen gemeinfrei, solange diese nicht wiederholt und systematisch vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.³⁸ Demnach ist die Verbreitung unwesentlicher Teile einer Datenbank ohne Zustimmung des Urhebers durch jedermann nur dann zulässig, wenn sie nicht auf systematische Abfragen beruht, § 87b Abs. 1 S. 2 UrhG.

Der Bundesgerichtshof bezeichnet als „Entnahme“ die ständige oder vorübergehende Übertragung der Gesamtheit oder eines wesentlichen Teils des Inhalts einer Datenbank auf einen anderen Datenträger, ungeachtet der dafür verwendeten Mittel und der Form der Entnahme.³⁹ Damit soll jede unerlaubte Aneignung erfasst werden, egal ob die Übertragung durch ein physisches Kopieren oder auf andere Weise erfolgt.⁴⁰ Erfasst wird damit auch die Übertragung von Inhalten der

36 BGH GRUR 2011, 724, 725 Rn. 26 – Zweite Zahnarztmeinung II; Hermes, Kai, in Wandtke/Bullinger, 5. Aufl. 2019, UrhG § 87a Rn. 131 ff.

37 Dreier, Thomas, in Dreier/Schulze, 6. Aufl. 2018, UrhG § 87a Abs. 2 Rn. 20.

38 Lewinski, Kai v., Medienrecht, München, 2020, S. 265.

39 BGH GRUR 2011, 724, 727 Rn. 39 – Zweite Zahnarztmeinung II.

40 EUGH GRUR 2008, 1077, 1079 Rn. 37.

Website des Petitionsausschusses unabhängig davon, ob dies im Rahmen eines automatisierten „Screen Scrapings“, durch schlichtes Kopieren oder auf anderem Wege erfolgt.

Ob es sich um einen wesentlichen Teil einer Datenbank handelt, bemisst sich aus quantitativer Sicht nach dem Verhältnis des entnommenen Datenvolumens zum Gesamtdatenvolumen.⁴¹ Anteile, die über der Hälfte des gesamten Datenvolumens der Datenbank liegen, können quantitativ als wesentlich angesehen werden, wohingegen einzelne Elemente oder Anteile unter 50 Prozent des gesamten Datenvolumens eher keinen wesentlichen Teil ausmachen.

In qualitativer Hinsicht handelt es sich um einen wesentlichen Teil des Inhalts einer Datenbank, sollte hierfür eine erhebliche menschliche, technische oder finanzielle Anstrengung oder Investition erforderlich gewesen sein, die der Datenbankhersteller für die Beschaffung, Überprüfung oder Darstellung gerade dieser Elemente aufbringen musste.⁴²

Von den öffentlichen Petitionen, die auf der Website des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages eingestellt sind, findet sich der überwiegende Teil auch auf der Website <https://www.openpetition.de>. Offenbar werden weit über 50 Prozent des gesamten Datenvolumens von der Website des Petitionsausschusses übernommen, so dass von einem wesentlichen Teil gesprochen werden kann. Hinzu kommt, dass es sich um eine wiederholte und systematische Übertragung von Daten handelt, so dass die Wesentlichkeitsgrenze auf jeden Fall überschritten ist.

In das Recht des Datenbankherstellers auf Vervielfältigung, Verbreitung und öffentlichen Wiedergabe wird somit eingegriffen. Bei amtlichen Datenbanken ist zusätzlich noch zu prüfen, ob die Gemeinfreiheit der Datenbank dem sui generis-Schutz möglicherweise entgegensteht. Eine Ausnahmebestimmung, die amtliche Datenbanken ungeschützt lässt, findet sich in den §§ 87a ff. UrhG nicht. Deshalb könnte allenfalls eine analoge Anwendung des § 5 UrhG als Ausnahmeregelung vom Urheberrechtsschutz für amtliche Werke in Betracht kommen.

6. Gemeinfreiheit amtlicher Datenbanken

6.1. Zusammenwirken von IWG und UrhG

Die Berücksichtigung des Urheberrechts gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 IWG schließt eine Anwendung auch solcher urheberrechtlicher Bestimmungen mit ein, die einem Urheberrechtsschutz entgegenstehen können, obwohl die Schutzvoraussetzungen an sich vorliegen. Dazu gehört § 5 UrhG, der die sogenannte Gemeinfreiheit amtlicher Werke bestimmt. Für das Zusammenwirken von Informationsweiterverwendungsgesetz und Urheberrechtsgesetz ergibt sich aus der Begründung zum Gesetzentwurf des IWG:

„Handelt es sich um gemeinfreie amtliche Werke i. S. v. § 5 UrhG dürfen diese ohne weiteres verwertet werden. Dies gilt für Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfasste Leitsätze zu Entscheidungen, da

41 Dreier, Thomas, in Dreier/Schulze, 6. Aufl. 2018, UrhG § 87b Abs. 1 Rn. 7.

42 Ebenda.

diese gemäß § 5 Abs. 1 UrhG keinen urheberrechtlichen Schutz genießen. Das Gleiche gilt für andere amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind (§ 5 Abs. 2 UrhG), wobei in diesen Fällen ein Änderungsverbot zu beachten sowie die Quelle anzugeben ist. Diese gemeinfreien amtlichen Werke dürfen in jeder Form verwertet werden, ohne dass eine Einwilligung erforderlich ist oder eine Vergütung bezahlt werden muss. Soweit also amtliche Werke im Sinne von § 5 UrhG veröffentlicht wurden, ist hiermit auch das Recht auf Verwertung in beliebiger Form verbunden.“⁴³

Demzufolge besteht ein Recht auf Informationsweiterverwendung, wenn ein Fall des § 5 UrhG vorliegt. Die Urheberrechtsfreiheit amtlicher Werke bewirkt laut Begründung des Gesetzentwurfes zum UrhG den völligen Ausschluss des Urheberrechtsschutzes für diese Werke:

„Während das geltende Recht lediglich die Verwertung der amtlichen Werke frei zulässt, sieht der Entwurf einen völligen Ausschluß des Urheberrechtsschutzes für diese Werke vor, d. h. an ihnen sollen auch keine urheberpersönlichkeitsrechtlichen Befugnisse geltend gemacht werden können.“⁴⁴

Demnach besteht ein Recht auf Informationsweiterverwendung, wenn ein Fall des § 5 UrhG vorliegt. Für das Zusammenwirken des IWG mit dem UrhG ergibt sich daraus, dass § 1 Abs. 2 Nr. 4 IWG in einem Fall gemäß § 5 UrhG der Anwendbarkeit des IWG nicht entgegensteht.⁴⁵

6.2. Analoge Anwendung des § 5 UrhG

Hält eine öffentliche Stelle Daten in einer Datenbank im Sinne des § 87a UrhG vor, stellt sich die Frage, ob diese dem Schutz von §§ 87 a ff. UrhG unterliegt oder gemeinfrei ist. Nach § 5 UrhG sind lediglich amtliche Werke vom Urheberrechtsschutz ausgenommen. Da eine entsprechende Regelung für amtliche Datenbanken fehlt, ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob eine Gemeinfreiheit der Datenbank des Petitionsausschusses gemäß § 5 UrhG analog gegeben ist.

Sollten auch amtliche Datenbanken im Sinne des § 87a UrhG gemeinfrei sein, hätte dies zur Folge, dass öffentlich zugängliche Daten aus den Datenbanken entnommen und verwendet werden dürfen, ohne dass die öffentliche Stelle dazu Einschränkungen vorgeben kann. Der Petitionsausschuss könnte sich dann nicht auf den Schutz als Datenbankhersteller vor der Entnahme eines wesentlichen Teils seiner Datenbank berufen.

Einer analogen Anwendung könnte die Datenbank-Richtlinie (96/9/EG)⁴⁶ entgegenstehen, die in Art. 6 Abs. 2d eine Bestimmung vorsieht, nach der die Mitgliedstaaten Beschränkungen der

43 Bundestags-Drucksache 16/2453, S 11.

44 Bundestags-Drucksache 4/270, S. 39.

45 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 7.5.2013, 10 S 281/12, Rn. 37.

46 Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken, ABLEG Nr. L 077 vom 27.03.1996, S. 20.

Rechte vorsehen können, die ihr innerstaatliches Recht traditionell als Ausnahmen vom Urheberrechtsschutz regelt.⁴⁷ Eine solche Bestimmung enthält die Richtlinie hingegen nicht für Datenbanken, die nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie geschützt sind. Diese Auffassung haben auch das Oberlandesgericht Dresden und das Oberlandesgericht Köln vertreten, die § 5 UrhG auf verwandte Schutzrechte grundsätzlich für anwendbar halten, dies aber wegen der fehlenden Ausnahme vom Recht sui generis in Art. 9 der Datenbank-Richtlinie ausdrücklich nicht auf Datenbanken beziehen.⁴⁸

Demgegenüber hat sich der Bundesgerichtshof in einem Vorlageverfahren an den Europäischen Gerichtshof zur Klärung dieser Frage für eine analoge Anwendung ausgesprochen und hierzu ausgeführt, dass § 5 Abs. 2 UrhG zumindest nach autonomem deutschem Recht entsprechend auf amtliche Datenbanken anwendbar sei.⁴⁹ Durch Rücknahme der Revision wurde das Vorlageverfahren jedoch hinfällig und konnte letztlich nicht zur endgültigen Klärung beitragen, so dass eine höchstrichterliche Entscheidung nach wie vor aussteht.⁵⁰

Zur Begründung führt der BGH einen Vergleich mit den Datenbankwerken an und argumentiert, dass es nicht einleuchte, den urheberrechtlichen Schutz für amtliche Datenbanken mit Werkqualität nach § 5 Abs. 2 UrhG zu versagen und gleichzeitig ein sui generis-Schutzrecht für amtliche Datenbanken ohne Werkqualität anzuerkennen. Im Hinblick auf die Gemeinfreiheit von amtlichen Datenbankwerken erscheine das Fehlen einer entsprechenden Bestimmung für Datenbanken als eine planwidrige Regelungslücke, die durch eine entsprechende Anwendung des § 5 UrhG geschlossen werden sollte.⁵¹ Zwar stehe der Ausnahmecharakter des § 5 UrhG in der Regel einer analogen Anwendung dieser Bestimmung entgegen, ein generelles Analogieverbot bestehe indessen nicht.

Dieser Rechtsprechung hat sich der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit dem ergänzenden Hinweis auf die Intention des Gesetzgebers angeschlossen.⁵² Laut Begründung des Gesetzentwurfs zum Urheberrechtsgesetz werde ein Gleichklang zwischen Urheber- und Leistungsschutzrecht angestrebt,⁵³ was erst recht für die Gemeinfreiheit amtlicher Werke gelten müsse. Ohne die analoge Anwendung des § 5 UrhG käme ansonsten das etwas merkwürdig anmutende Ergebnis zustande, dass der an sich weniger starke und im Wesentlichen nur eine Investition

47 Vgl. BGH GRUR 2007, 500 – Sächsischer Ausschreibungsdienst.

48 OLG Dresden, ZUM 2001, 595, 597 – Printmedium als Datenbank; OLG Köln, GRUR-RR 2006, 78, 81 – Datenbankschutz für elektronischen Zolltarif.

49 BGH GRUR 2007, 500, 501 Rn. 10 – Sächsischer Ausschreibungsdienst.

50 BGH GRUR Int. 2008, 1072.

51 Ebenda, Rn. 17.

52 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 7.5.2013, 10 S 281/12, Rn. 49.

53 Bundestags-Drucksache 13/7385, S. 46.

schützende Datenbankschutz stärker wirkte als das eine geistige Schöpfung schützende Urheberrecht an Datenbankwerken.⁵⁴

Auf der Grundlage der hier skizzierten Argumente aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg ist davon auszugehen, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 5 UrhG der sui generis-Schutz gemäß §§ 87a ff. UrhG nicht eingreift. Demzufolge besteht auch kein Anwendungsausschluss nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 IWG.

6.3. Amtliche Datenbank

§ 5 UrhG verfolgt das Ziel, dass die Öffentlichkeit in die Lage versetzt wird, Äußerungen von Hoheitsträgern zur Kenntnis zu nehmen, ohne daran durch urheberrechtliche Befugnisse gehindert zu werden.⁵⁵ Davon erfasst werden sollen aber nicht sämtliche Äußerungen öffentlicher Stellen, sondern grundsätzlich nur solche mit regelndem Inhalt, die sich auf eine normative oder einzel-fallbezogene rechtliche Regelung beziehen. § 5 UrhG dient insoweit der Publizität sowohl von Gesetzen und Verordnungen als auch ihrer Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte.

§ 5 Abs. 1 UrhG erfasst mit Gesetzen, Verordnungen, amtlichen Erlassen und Bekanntmachungen sämtliche Rechtsnormen und regelnden amtlichen Äußerungen zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben durch öffentliche Stellen,⁵⁶ zu denen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts einschließlich beliehener Personen des Privatrechts gezählt werden.⁵⁷

Amtliche Bekanntmachungen sind auf die Regelung von abstrakten oder konkreten Sachverhalten gerichtet oder enthalten eine offizielle Erklärung beziehungsweise Stellungnahme.⁵⁸ Eine amtliche Bekanntmachung erfasst somit nicht jede informatorische Äußerung, sondern setzt einen regelnden Inhalt voraus.⁵⁹ Die Einschränkung der Rechte des Urhebers wird nur bei einem deutlich überwiegenden Interesse der Allgemeinheit an der amtlichen Bekanntmachung anerkannt, nicht aber bereits bei bloßen informativen Äußerungen einer öffentlichen Stelle.⁶⁰ Ferner muss es sich um allgemeinverbindliche Regelungen und nicht lediglich um Anordnungen mit bloß interner Bindungswirkung handeln.

Der Petitionsausschuss berät an den Deutschen Bundestag gerichtete Vorschläge zur Gesetzgebung und Beschwerden über Behörden. Als Ergebnis seiner Beratungen legt der Ausschuss dem

54 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 7.5.2013, 10 S 281/12, Rn. 49.

55 BGH GRUR 2007, 137 f. – Bodenrichtwertsammlung.

56 Ebenda, Rn. 12 f.

57 Dreier, Thomas, in Dreier/Schulze, 6. Aufl. 2018, UrhG § 5 Rn. 5.

58 Dreier, Thomas, in Dreier/Schulze, 6. Aufl. 2018, UrhG § 5 Rn. 5.

59 BGH GRUR 2007, 137, 138 Rn. 13 – Bodenrichtwertsammlung.

60 Marquardt, Malte C.G., in Wandtke/Bullinger, 5. Aufl. 2019, UrhG § 5 Rn. 15.

Plenum Beschlussempfehlungen vor, die der Bundestag in der Regel bestätigt. Diese Beschlussempfehlungen sind bei öffentlichen Petitionen nach Abschluss des Petitionsverfahrens auf der Internetplattform des Ausschusses abrufbar, damit eine breite Öffentlichkeit die Möglichkeit erhält, sich nicht nur über die Anliegen öffentlicher Petitionen auszutauschen, sondern anschließend auch das Ergebnis der parlamentarischen Beratung zu erfahren. Die Internetplattform gibt somit nicht nur Auskunft über die erste Phase der Behandlung öffentlicher Petitionen, die den Austausch von Meinungen über bestimmte Initiativen aus der Bevölkerung umfasst. Es wäre nicht zu vermitteln, wenn zu einem Anliegen von allgemeinem Interesse nicht auch der weitere Verlauf mit dem Ausgang des Petitionsverfahrens bekanntgegeben wird. Dies gilt umso mehr bei Themen, die die Öffentlichkeit und den Deutschen Bundestag mitunter regelmäßig beschäftigen und wiederholt für Gesetzesvorhaben aufgegriffen werden.

Der regelnde Inhalt der Ausschussbeschlüsse besteht aus einem differenzierten Instrumentarium, um Petitionen als Hebel für gesetzliche Korrekturen oder auch Korrekturen im Einzelfall zu nutzen. Die eindringlichsten Formen der Überweisung an die Bundesregierung erfolgen „zur Erwägung“ und „zur Berücksichtigung“.⁶¹ Mit der Überweisung einer Petition „zur Erwägung“ kommt zum Ausdruck, dass die Eingabe aus Sicht des Parlaments Anlass gibt, das Anliegen noch einmal zu überprüfen und nach Abhilfemöglichkeiten zu suchen. Beschlüsse des Bundestages, eine Petition zur Erwägung zu überweisen, teilt der Ausschussvorsitzende dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung mit. Eine weitere Form ist die Überweisung „zur Berücksichtigung“, mit der gegenüber der Bundesregierung dokumentiert wird, dass der Deutsche Bundestag das vorgebrachte Anliegen in vollem Umfang als derart stichhaltig ansieht, dass Abhilfe für unbedingt nötig erachtet wird. Diese Beschlüsse teilt der Bundestagspräsident der Bundeskanzlerin mit. Die Bundesregierung hat dann innerhalb von sechs Wochen über eine Umsetzung zu berichten.

Zusammenfassend erfüllt die Veröffentlichung von Beschlüssen des Deutschen Bundestages zu öffentlichen Petitionen die Voraussetzungen einer Bekanntmachung im Sinne des § 5 Abs. 1 UrhG. Die Voraussetzungen des § 5 UrhG liegen damit vor und der sui generis-Schutz gemäß §§ 87a ff. UrhG greift nicht ein. Daraus folgt, dass auch kein Anwendungsausschluss nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 IWG besteht.

6.4. Amtliche Datenbank mit Inhalten Dritter

Zu einem anderen Ergebnis gelangt man, wenn eine analoge Anwendung des § 5 UrhG nicht für einschlägig gehalten und demzufolge der Anwendungsausschluss des § 1 Abs. 2 Nr. 4 IWG bejaht wird.

61 Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) vom 8. März 1989, redaktionell geändert durch Beschluss vom 20. Februar 1991, ergänzt durch Beschluss vom 19. Juni 1991, ergänzt durch Beschlüsse vom 1. und 15. Juni 2005. Für die 16. Wahlperiode übernommen durch den Beschluss vom 30. November 2005. Geändert durch Beschluss vom 5. April 2006. Für die 17. Wahlperiode übernommen durch den Beschluss vom 25. November 2009; Geändert mit Wirkung zum 1. Januar 2012 durch Beschluss vom 9. November 2011. Für die 18. Wahlperiode übernommen durch den Beschluss vom 15. Januar 2014, für die 19. Wahlperiode durch den Beschluss vom 22. November 2017. Zuletzt geändert durch Beschluss vom 12. Februar 2020.

§ 5 UrhG bezieht sich auf verschiedene Arten von amtlichen Werken. Hierzu wird einerseits der Standpunkt vertreten, dass der Schutzgegenstand des Datenbankherstellerrechts nicht der Inhalt der Datenbank sei, d.h. die in ihr gesammelten Daten, Fakten oder Werke.⁶² Geschützt werde vielmehr die jeweilige Datenbank als Gesamtheit des unter wesentlichem Investitionsaufwand gesammelten, geordneten und einzeln zugänglich gemachten Inhalts als immaterielles Gut.

Andererseits wird argumentiert, dass sich eine Beurteilung, ob sich die Verlautbarung eines Amtes als amtlich einstufen lasse, allein danach zu richten habe, ob ihr Inhalt dem Amt zugerechnet werden könne, also auf den Träger öffentlicher Gewalt zurückzuführen sei.⁶³ Folgt man dieser Auffassung, dass sich der Inhalt der Petitionen von Bürgerinnen und Bürgern gerade nicht dem Deutschen Bundestag zurechnen lasse, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass § 5 UrhG nicht einschlägig ist. Hierfür spricht auch, dass in Einzelfällen der Petent ein Urheberrecht an seiner Petition haben kann. Es erscheint nicht plausibel anzunehmen, dass dieses Urheberrecht durch eine Veröffentlichung auf einer amtlichen Plattform untergeht oder damit ein allgemeines Nutzungsrecht vom Petenten erteilt wird. Aber selbst wenn man dies annimmt, ist die Petition dadurch noch immer keine amtliche Veröffentlichung.

Im Übrigen handelt es sich bei der Datenbank des Petitionsausschusses anders als in dem Vorlageverfahren des BGH nicht um eine private Datenbank mit gemeinfreien amtlichen Inhalten, sondern um eine öffentliche Datenbank mit unter Umständen dem Urheberrechtsschutz Dritter unterliegenden Inhalten.

Selbst wenn man annähme, dass sämtliche öffentlichen Petitionen mangels Schöpfungshöhe keinen Urheberrechtsschutz hätten, dann wäre der vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg als merkwürdig bezeichnete Widerspruch zwischen einer gesetzlichen Aberkennung des Urheberrechtsschutzes am Werk und dem Schutz sui generis des Datenbankherstellers nicht gegeben. Mangels Werkqualität der Petitionen stünde der Schutz sui generis des Datenbankherstellers nicht im Widerspruch zu einer anderen gesetzlichen Lösung.

Schließt man sich dieser Argumentation an, dann ist zu beachten, dass im Einzelfall ein Urheberrecht des Petenten an seiner Petition vorliegen könnte. Der Anwendungsausschluss des § 1 Abs. 2 Nr. 4 IWG wäre gegeben und auch der Datenbankhersteller könnte eine Verletzung seiner Rechte aus § 87b UrhG geltend machen.

Für die Beschlüsse des Deutschen Bundestages beziehungsweise die Beschlussempfehlungen des Petitionsausschusses würde dies selbstverständlich nicht gelten, denn diese wären auf jeden Fall als amtlich einzustufen.

62 Hermes, Kai, in Wandtke/Bullinger, 5. Aufl. 2019, UrhG § 87a Rn. 27.

63 Ahlberg, Hartwig, in BeckOK UrhR, 30. Ed. 20.4.2018, UrhG § 5 Rn. 7.

7. Ergebnis

Petitionen sind als Schriftwerke im Sinne des Urheberrechts in der Regel nicht schutzfähig, da sie in erster Linie zur Mitteilung von Fakten und Sachverhalten genutzt werden, ihnen aber die erforderliche kreative Leistung und Originalität fehlt.

Bei den auf Vollständigkeit angelegten und chronologisch geordneten Übersichten über öffentliche Petitionen auf der Internetplattform des Petitionsausschusses fehlt es an einer geistigen Schöpfung im Sinne des Urheberrechts, so dass sie auch kein Datenbankwerk gemäß § 4 Abs. 2 UrhG darstellen.

Der Deutsche Bundestag und sein Petitionsausschuss können einen Unterlassungsanspruch gegenüber privaten Betreibern von Petitionsplattformen nicht auf ihr Recht als Datenbankhersteller aus § 97 Abs. 1 i. V. m. §§ 87a ff. UrhG stützen. Zwar handelt es sich bei der Website des Petitionsausschusses um eine Datenbank. Der Austausch von Meinungen mit anschließender Bekanntgabe der Beschlüsse des Deutschen Bundestages zu den öffentlichen Petitionen erfüllt aber die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 UrhG analog. Der sui generis-Schutz gemäß §§ 87a ff. UrhG greift deshalb nicht ein und es besteht auch kein Anwendungsausschluss nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 IWG.

Zu einem anderen Ergebnis gelangt man, wenn man der Auffassung folgt, dass sich der Inhalt der Petitionen gerade nicht dem Deutschen Bundestag zurechnen lässt und § 5 UrhG deshalb nicht einschlägig ist. Dann könnte eine Verletzung der Rechte des Datenbankherstellers aus § 97 Abs. 1 i. V. m. § 87b UrhG geltend gemacht werden.

Ansprüche der jeweiligen Petenten im Falle einer Veröffentlichung ihrer personenbezogenen Daten auf einer privaten Petitionsplattform können diese nur selbst geltend machen. Hierzu weist die ergänzend vorgelegte Kurzinformation WD 3 - 3000 - 294/20 darauf hin, dass der Petitionsausschuss kein Betroffener im Sinne der Datenschutzgrundverordnung ist und ihm daher keine aufsichtsrechtlichen Befugnisse zustehen.
