

Online-Konsultation für einen weiterentwickelten Rahmen für Open Data

Initiative Urheberrecht, Deutschland

Berlin, 10.9.2026. Die Initiative Urheberrecht vertritt die Interessen von rund 140.000 Urheber:innen und ausübenden Künstler:innen in den Bereichen Komposition, Orchester, Journalismus, Film und Fernsehen, Fotografie, Dokumentarfilm, Belletristik und Sachbuch, Design, Illustration, Bildende Kunst, Schauspiel, Tanz, Spieleentwicklung und vielen mehr.

In der Zusammenarbeit von über 40 Verbänden und Gewerkschaften ist die Initiative Urheberrecht die repräsentative Plattform für alle Sparten kreativen Schaffens. Wir setzen uns aktiv für die Interessen aller Urheber:innen und ausübenden Künstler:innen ein - und kämpfen für ein faires Urheberrecht in Deutschland und Europa.

Wir begrüßen die Gelegenheit, uns an dieser Konsultation zu beteiligen. Wir danken dem Bundesministerium für Digitalisierung und Staatsmodernisierung (BMDS) für die Gelegenheit, im Rahmen der Konsultation zum weiterentwickelten Open-Data-Rahmen Stellung zu nehmen. Unsere Stellungnahme richtet sich auf die Perspektive der Urheber:innen und ausübenden Künstler:innen, deren Rechtsposition durch eine Weiterentwicklung der Open-Data-Strategie nicht geschwächt werden darf.

A Zusammenfassung unserer Forderungen

- Die Open-Data-Strategie darf kein Freibrief für die Nutzung urheberrechtlich geschützter Inhalte sein. Die Bereitstellung von Daten unter einer offenen Lizenz darf die Rechtsposition von Urheber:innen und ausübenden Künstler:innen nicht schmälern.
- Der neue Rahmen muss ausdrücklich klarstellen, dass Open Data von Open Access-Nutzungen klar zu unterscheiden ist. Open Data betrifft die Bereitstellung öffentlicher Informationen zur Weiterverwendung. Es begründet keinen freien Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken oder Darbietungen.
- Die Opt-out-Möglichkeit für Text- und Data-Mining nach § 44b Abs. 3 UrhG (Art. 4 Abs. 3 der DSM-Richtlinie) darf durch die Open-Data-Strategie, durch begleitende Gesetzesänderungen oder durch die technische Ausgestaltung von Datenportalen weder unmittelbar noch mittelbar umgangen werden.
- Das Datennutzungsgesetz (DNG), das die Richtlinie (EU) 2019/1024 umsetzt, bildet die Erwägungsgründe 54 bis 56 dieser Richtlinie bereits in weiten Teilen ab. § 12a des E-Government-Gesetzes (EGovG), die eigenständige, weitergehende Bereitstellungspflicht des Bundes, bleibt hinter dieser Systematik zurück. Wir empfehlen, § 12a EGovG im Zuge der Neuausrichtung an die IP-Systematik des DNG anzugleichen.

Zu den Leitfragen

1 Welche zentralen Herausforderungen und Chancen sehen Sie aktuell für die Bereitstellung und Nutzung von Open Data in Deutschland? An welchen Indikatoren machen Sie dies fest?

Verwaltungsdaten wie Statistiken, Geodaten oder Messdaten sind ein wertvoller Rohstoff für Innovation und gesellschaftlichen Mehrwert. Wir sehen in deren Nutzung große Chancen. Zugleich beobachten wir seit einigen Jahren den Trend einer Vermischung von „offenen Verwaltungsdaten“ im engeren Sinne mit urheberrechtlich geschützten Inhalten in den einschlägigen Portalen, etwa wenn Studien, Gutachten, Broschüren, Bild- oder Archivmaterial veröffentlicht werden, die von Behörden in Auftrag gegeben oder erworben wurden.

Als Indikator schlagen wir vor, den Anteil der auf den öffentlichen Datenportalen referenzierten Datensätze zu erheben, die geschützte Werke oder Darbietungen Dritter enthalten, um diese Thematik transparent verfolgen zu können.

2. Welche Rahmenbedingungen sollten aus Ihrer Sicht wie verändert werden, um eine wirksame Open-Data-Kultur in Deutschland zu schaffen; welche Themen und Handlungsfelder sollten in den kommenden Jahren priorisiert werden?

Die eigentliche Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1024 in deutsches Recht erfolgte bereits durch das Datennutzungsgesetz vom 16. Juli 2021. Das EGovG, insbesondere § 12a EGovG ist demgegenüber eine eigenständige, über die Richtlinie hinausgehende Bereitstellungspflicht des Bundes, die zeitgleich novelliert wurde (BT-Drs. 19/27442, Artikel 1) und neben dem DNG fortbesteht. Ein Vergleich zeigt, dass das DNG die Erwägungsgründe 54 bis 56 der Richtlinie großteils abbildet, § 12a EGovG aber nicht und dass Bezüge zum Urheberrecht und Schutz des geistigen Eigentums grundsätzlich unklar bleiben.

Der Open-Data-Fortschrittsbericht (BT-Drs. 20/15020 vom 17.02.2025) betont selbst:

„Bereits die Datenethikkommission hat in ihrem Gutachten von 2019 darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige Rechtslage bei den Open-Data-Verpflichtungen aufgrund des Zusammenspiels von unterschiedlichen Rechtsregimen aus allgemeinen und speziellen Informationszugangs-, Informationsweiterverwendungs- und E-Government-Regelungen auf Bundes- und auf Landesebene sowie Datenschutzregelungen und Vorschriften zum Schutz des geistigen Eigentums – insbesondere des Urheberrechts – schwer durchschaubar ist. Deshalb seien eine Harmonisierung der verschiedenen Rechtsgrundlagen in Deutschland sowie sachgerechte Klarstellungen zur Abgrenzung der Rechtsmaterien wünschenswert.“

Im Einzelnen:

Erwägungsgrund 54 (Begriff des geistigen Eigentums, Bestandsschutz für Rechte öffentlicher Stellen)

§ 2 Abs. 3 Nr. 1 lit. b) DNG nimmt Daten, die „geistiges Eigentum Dritter betreffen“, bewusst vom Anwendungsbereich des Gesetzes aus. Das Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb (MPI) hat in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 12. Januar 2021 kritisiert, dass diese Formulierung, anders als die engere Definition in Erwägungsgrund 54 (nur Urheberrecht und

verwandte Schutzrechte einschließlich Sui-generis-Recht, ausdrücklich nicht gewerbliche Schutzrechte wie Patente, Muster und Marken), zu einem „Überausschluss“ von Informationen aus dem Anwendungsbereich führen kann (MPI, [Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Open-Data-Gesetzes vom 12. Januar 2021](#), Rn. 33).

Das EGovG enthält demgegenüber gar keine eigene Begriffsbestimmung und verweist nur mittelbar über Abs. 3 Nr. 1 lit. a) auf § 6 IFG, der seinerseits undifferenziert von „Schutz geistigen Eigentums“ spricht.

Wir regen an, für den weiterentwickelten Rahmen ein klares Verständnis vom Ausschluss Geistigen Eigentums, das mindestens Urheberrecht und Verwandte Schutzrechte umfasst, wie im DNG auch in § 12a EGovG klarzustellen, um Konflikte zu vermeiden. Damit könnte sowohl Über- und Unterausschluss vermieden werden.

Erwägungsgrund 55 (Bereichsausnahme, Sonderregel für Bibliotheken, Museen und Archive)

§ 2 Abs. 3 Nr. 5 DNG nimmt Daten kultureller Einrichtungen grundsätzlich vom Anwendungsbereich aus, mit einer Rückausnahme für Bibliotheken einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen und Archive. Für deren Daten gilt der Grundsatz der uneingeschränkten Nutzung nach § 4 Abs. 1 DNG gemäß § 4 Abs. 2 DNG nur, „soweit die Einrichtung ... die Nutzung zugelassen hat“, sofern ihr Urheber-, verwandte Schutz- oder gewerbliche Schutzrechte zustehen.

Dieses Erfordernis entspricht im praktischen Ergebnis der Vermutungsregel aus Erwägungsgrund 55, wonach im Bestand von Kultureinrichtungen befindliche, noch geschützte Werke Dritter als Dokumente mit Drittrechten am geistigen Eigentum gelten. Die Regelung ist insoweit aus unserer Sicht aber im Wortlaut noch nicht klar genug, um dem Wortlaut des Erwägungsgrund 55 der RiLi ausreichend Rechnung zu tragen:

„War ein Dritter ursprünglicher Eigentümer der Rechte am geistigen Eigentum eines Dokuments, das sich nun im Besitz von Bibliotheken (einschließlich Hochschulbibliotheken), Museen und Archiven, befindet, und ist die Schutzdauer dieser Rechte noch nicht abgelaufen, so sollte dieses Dokument im Sinne dieser Richtlinie als ein Dokument gelten, an dem Dritte ein geistiges Eigentumsrecht innehaben.“

§ 12a EGovG kennt keine vergleichbare Sonderregel. Für Bundeseinrichtungen mit Bibliotheks-, Museums- oder Archivfunktion, etwa die Deutsche Nationalbibliothek oder das Bundesarchiv, ergibt sich ein Ausschluss allenfalls mittelbar aus Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 EGovG (nur Tatsachen, keine Bearbeitung), was für Rechteinhaber, insbes. Urheber:innen und Künstler:innen keine hinreichende Rechtssicherheit bietet.

Wir empfehlen dringend, den Mechanismus der Richtlinie und den klaren Ausschluss von Daten, bei denen der Nutzung bestehende Rechte Dritter an geistigem Eigentum entgegenstehen auch in § 4 Abs. 2 DNG klarzustellen und auf § 12a EGovG zu übertragen.

Erwägungsgrund 56 (Rechte der Beschäftigten öffentlicher Stellen)

Weder das DNG noch § 12a EGovG enthalten eine ausdrückliche Klarstellung zu den wirtschaftlichen Rechten sowie den Urheberpersönlichkeitsrechten von Beschäftigten öffentlicher Stellen. Praktisch

könnte dies zwar über § 43 UrhG und die Unverzichtbarkeit des Urheberpersönlichkeitsrechts nach §§ 13, 14 UrhG aufgefangen werden, eine ausdrückliche Klarstellung in beiden Gesetzen wäre jedoch sehr sinnvoll und geeignet, Rechtssicherheit für Bedienstete zu schaffen, deren Namensnennungs- und Entstellungsschutz durch eine Bereitstellung als offene Daten unberührt bleiben sollte.

Zusammenfassend bestehen faktisch zwei parallele Open-Data-Regime des Bundes: das DNG als Richtlinienumsetzung mit einer im Kern richtlinienkonformen Ausgestaltung der Erwägungsgründe 54 und 55 und das eigenständige EGovG, das diese Schutzmechanismen nicht in gleicher Weise abbildet.

Wir regen an, § 12a EGovG im Zuge der Novellierung an die Systematik des DNG zu den das Geistige Eigentum betreffenden Fragen anzugleichen:

- eine zwingende statt eine nur mögliche Bereichsausnahme,
- eine enge Begriffsbestimmung nach dem Wortlaut und Vorbild von Erwägungsgrund 54 und 55, und
- eine Sonderregel entsprechend (einem mit Klarstellung versehenen) § 4 Abs. 2 DNG auch in § 12a EGovG.

Ergänzend sollte eine Prüf- und Kennzeichnungspflicht der Behörden vor Veröffentlichung eingeführt werden, ob ein Datensatz urheberrechtlich geschützte Inhalte enthält, mit einer Beteiligung der Rechtsinhaber:innen in Zweifelsfällen entsprechend § 8 IFG.

3. Wie können Transparenz- und Sicherheitsbedürfnisse im Kontext von Open Data in eine angemessene Balance gebracht werden?

Diese Frage sollte nicht auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verengt werden, sondern den Schutz geistigen Eigentums und das Urheberpersönlichkeitsrecht auf gleicher Ebene einbeziehen.

Die Text- und Data-Mining-Schranke des Art. 4 der Richtlinie (EU) 2019/790 beruht auf einem erklärten Opt-out-Mechanismus, der wirksam bleiben muss, auch wenn Inhalte über Open-Data-Portale technisch leicht zugänglich gemacht werden. Die Veröffentlichung als „offene Daten“ darf, wenn urheberrechtlich geschützte Werke betroffen sind nicht dazu genutzt werden, ein schon erklärtes Opt-Out zu umgehen. Insbesondere für KI-Trainingszwecke darf die Bereitstellung über Open-Data nicht zu einer faktischen Freistellung von der Opt-out-Berücksichtigung führen.

4. Wie können Open-Data-Wertschöpfungsketten und die Weiternutzung von Daten stärker in den Blick genommen werden? Sollten spezifische Zielgruppen als Nutzer von Open Data adressiert werden? Wenn ja, welche und auf welche Weise?

KI-Unternehmen sollten als eigene Nutzergruppe von Open Data ausdrücklich benannt und mit klaren Herkunfts- und Rechtsklärungspflichten verknüpft werden. Wertschöpfung darf nicht zulasten der Urheber:innen und Künstler:innen gehen, deren Werke etwa in behördlich beauftragten Studien, Gutachten oder Archivmaterial enthalten sein können.

5. Welche messbaren Zielvorgaben und -indikatoren sollte ein neuer „Open-Data-Fahrplan“ für Deutschland enthalten?

Als messbaren Indikator schlagen wir den Anteil der auf GovData veröffentlichten Datensätze vor, für die eine explizite Rechteprüfung und Kennzeichnung dokumentiert ist. Dabei sollte klargestellt werden, dass die ungeprüfte Veröffentlichung von Inhalten Dritter, für die Urheber- oder Leistungsschutzrechte in Betracht kommen, nicht akzeptabel ist.

6. Konkrete Maßnahmen und Best Practices

- Ein verbindlicher Rechtklärungs-Schritt vor der Veröffentlichung eines Datensatzes, etwa in Form einer Checkliste.
- Ein Metadatenstandard, der den urheberrechtlichen Status je Datensatz ausweist, zum Beispiel die Unterscheidung zwischen gemeinfreien beziehungsweise CC0-lizenzierten Inhalten und von Datensätzen, die Drittinhalte enthalten und nicht für Text- und Data-Mining freigegeben sind.
- Ein Beteiligungsverfahren für Rechtsinhaber:innen in Zweifelsfällen, angelehnt an § 8 IFG, dies könnte über Verwertungsgesellschaften durchgeführt werden.
- Klarstellung zum Ausschluss geschützter Werke mindestens mit dem Standard der RiLi, Angleichung von § 12a EGovG an die Systematik des DNG (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 lit. b) und Nr. 5, § 4 Abs. 2 und Abs. 5 DNG), wie oben dargestellt.

Fazit

Wir bitten darum, die genannten Punkte, insbesondere

- die Klarstellung des Verhältnisses von Open Data zu Open Access,
- die Angleichung von § 12a EGovG an die urheberrechtliche Systematik und Klarstellung des DNG, im weiterentwickelten Rahmen und im „Fahrplan für Open Data“ sowie
- die unangetastete Geltung des Opt-out-Mechanismus für Text- und Data-Mining ausdrücklich zu berücksichtigen

Für Rückfragen und eine weitere Mitwirkung in Stakeholderformaten stehen wir gerne zur Verfügung.

Kontakt:

Katharina Uppenbrink, CEO
Sabine Richly, MBA, LL.M., Legal Advisor

Initiative Urheberrecht Berlin
katharina.uppenbrink@urheber.info
www.urheber.info
Tel.: 0160 9095 4016