

Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein
Staatskanzlei
Abteilung Digitalisierung und zentrales IT-Management der Landesregierung
Referat 30
[REDACTED]
24171 Kiel

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:
28. September 2022

Unser Zeichen:
22ci

Ihr bearbeitender Partner:

[REDACTED]

Berlin, den 13. März 2023

Kurzgutachten zum ODaG Schleswig-Holstein

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Folgenden finden Sie – wie besprochen – eine kurzgutachterliche Stellungnahme zu den Fragen aus Ihrer E-Mail vom 28. September 2022.

Für Rückfragen stehe ich natürlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

[REDACTED]

I. Zu begutachtende Fragestellung

„Das Land Schleswig-Holstein möchte ein juristisches Gutachten zum 1. Absatz des §5 des Gesetzes über offene Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung in Auftrag geben. Konkret geht es um den Satz ‚Die Daten sollen gemeinfrei, anderenfalls unbeschränkt unter freier Lizenz zur Verfügung gestellt werden.‘ Diesen Satz hat der schleswig-holsteinische Landtag im Rahmen der parlamentarischen Beratungen in das Gesetz eingefügt. Unsere Fragen dazu sind folgende:

Ergibt sich aus diesem Satz zwingend eine bestimmte Lizenz oder Kennzeichnung, die für Daten zu verwenden ist? Wenn ja, welche ist das bzw. wie sind die Daten zu kennzeichnen? Falls nein, welche Lizenzen kommen in Frage bzw. sind zu empfehlen? Falls eine Wahlmöglichkeit besteht, sollten aktuelle Entwicklungen auf EU- und Bundesebene einbezogen werden, um möglichst einheitliche Regelungen zu schaffen.“

II. Teilfrage 1: Gibt § 5 ODaG zwingend eine bestimmte Lizenz oder Kennzeichnung vor? Wenn ja, welche ist das bzw. wie sind die Daten zu kennzeichnen?

1. Auslegung von § 5 Abs. 1 S. 2 und 3 des Gesetzes über offene Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung (ODaG)

§ 5 Abs. 1 S. 2 und 3 ODaG lautet wie folgt:

„Die Daten¹ sollen gemeinfrei, anderenfalls unbeschränkt unter freier Lizenz zur Verfügung gestellt werden. Es werden keine eigenen landesspezifischen Lizenzen entwickelt oder verwendet.“

Aus dem Wortlaut der Regelung ergibt sich keine spezifische Vorgabe für eine bestimmte Kennzeichnung oder Lizenzierung der Daten. Er ist diesbezüglich offen formuliert und lässt somit Ermessensspielraum. Für die Ausübung des Ermessens ergeben sich aus dem Wortlaut einige Anhaltspunkte.

¹ Die Regelung bezieht sich gem. § 1 ODaG auf „unbearbeitete Daten“. Diese werden in § 3 Ziff. 2 definiert („Unbearbeitete Daten“ sind alle Informationen, die die Träger der öffentlichen Verwaltung zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erheben oder durch Dritte erheben lassen und die nicht interpretiert, bewertet oder in sonstiger Weise bearbeitet wurden.“).

a) Keine eigenen Lizenzen

§ 5 Abs. 1 Satz 3 gibt vor, dass – wenn Lizenzen eingesetzt werden – vorbestehende (Standard-)Lizenzen zu verwenden sind. Neue, eigene Lizenzen sollen nicht entwickelt oder verwendet werden.

b) Vorrang der Gemeinfreiheit

Nach § 5 Abs. 2 ODaG sollen die Daten grundsätzlich gemeinfrei zur Verfügung gestellt werden. Die Lizenzierungsoption ist demgegenüber als Ausnahme formuliert („Die Daten sollen gemeinfrei, **anderenfalls** unbeschränkt unter freier Lizenz zur Verfügung gestellt werden“). Dafür, dass die Daten „so frei wie möglich“ verfügbar gemacht werden sollen, spricht im Übrigen die Formulierung „anderenfalls **unbeschränkt** unter freier Lizenz ...“.

Auch wenn die Formulierung als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet ist, ergibt sich hieraus eine klare Präferenz für die Gemeinfreiheit offener Daten. Eine Publikation unter Lizenzen mit Auflagen soll nur ausnahmsweise erfolgen. Sie ist damit erklärungsbedürftig und bedarf einer Rechtfertigung. Meines Erachtens fehlt es für eine Lizenzierung mit Auflagen jedenfalls dann an einer Rechtfertigung, wenn sie auf gemeinfreie Daten bezogen wird. Eine Lizenz dient dazu, Nutzungsrechte einzuräumen, wobei selbst die permissivsten Lizenzen Nutzerpflichten wie Namensnennungspflichten oder Bearbeitungsangaben vorschreiben. Dies gilt u. a. auch für CC BY oder die Datenlizenz Deutschland – Namensnennung (DL-DE->BY-2.0)². Außerdem können rechtlich betrachtet an gemeinfreien Daten keine „Nutzungsrechte“ eingeräumt werden. Für die Verwendung von gemeinfreien Daten werden schließlich auch keine Nutzungsrechte benötigt, da sie per Gesetz ohne jede Einschränkung gestattet ist.³

Eine für gemeinfreie Daten erteilte „Lizenz“ mit Auflagen würde daher bewirken, dass die bedingungslose Nutzungsfreiheit derselben (= Gemeinfreiheit) durch Auflagen (Quellen- und Lizenzhinweise, Namensnennung u. a.) eingeschränkt wird. Dies widerspricht sowohl den mit § 5 ODaG verfolgten Prinzipien als auch den Paradigmen von Open Data im Allgemeinen!⁴.

² Siehe zu diesen Lizenzen unten, Punkt III.2).

³ Eine solche Lizenzierung kann zudem zu Kompatibilitätsproblemen bei der Zusammenführung unterschiedlich lizenzierter Datenbestände führen. Solche treten beispielsweise bei der Einbeziehung von Daten, die unter der DL-DE->BY-2.0 lizenziert sind, in Open Street Maps auf. Siehe das Kurzgutachten „Datenlizenzen für Open Government Data“ (https://open.nrw/system/files/media/document/file/opennrw_rechtl_gutachten_datenlizenzen_lowres_web.pdf).

⁴ Beispielsweise widerspricht eine Lizenzierung gemeinfreier Daten unter Auflagen auch den Grundsätzen in der Open-Data-Richtlinie der EU, siehe hierzu unten in III. Etwas anderes kann bei der Lizenzierung von geschützten Datenbanken

c) Keine Diskriminierung von Nutzergruppen und Nutzungszwecken

Eine weitere Präzisierung lässt sich der Definition von „offenen Daten“ in § 3 Ziff. 1 ODaG entnehmen:

„Offene Daten“ sind solche, die von jeder und jedem zu jedem Zweck genutzt, weiterverbreitet und weiterverwendet werden dürfen;“

Nach der Definition sind die Regeln zur Weiterverwendung der Daten in Bezug auf Nutzer:innen und Nutzungszwecke diskriminierungsfrei auszugestalten⁵. Dies steht im Einklang mit § 1 Abs. 2 ODaG, wonach die Bereitstellung von Daten „den in diesem Gesetz dargelegten Open-Data-Grundsätzen der (...) nichtdiskriminierenden Bereitstellung“ zu folgen habe. Zudem entspricht die Definition derjenigen in der Offene-Daten-Richtlinie der EU⁶.

Aus diesen Formulierungen ergibt sich unzweideutig, dass Lizenzen, die einen Vorbehalt in Bezug auf **nicht kommerzielle** Nutzungen enthalten, jedenfalls **nicht den Open-Data-Grundsätzen des ODaG** entsprechen und somit grundsätzlich keine Verwendung finden sollen. Denn hierdurch würden privatwirtschaftliche Akteure (die generell kommerzielle Nutzungen vornehmen) ausgeschlossen. Diese Lesart steht ohne Weiteres im Einklang mit den in der Gesetzesbegründung formulierten Zwecken des ODaG.⁷

(die von den Inhalten der Datenbank zu differenzieren sind) gelten: Diese können durchaus nach dem Datenbankherstellerrecht oder auch urheberrechtlich geschützt sein. Dementsprechend können hieran nach dem Urheberrechtsgesetz Lizenzen vergeben werden. Ob der Rechtsschutz an sich jedoch schon eine plausible Begründung ergibt, für offene Daten oder Datenbanken Lizenzen zu vergeben, statt sie als gemeinfrei zu kennzeichnen, ist fraglich. M. E. lässt sich den mit dem ODaG verfolgten Zielen klar entnehmen, dass sich der Vorrang der gemeinfreien Veröffentlichung grundsätzlich auch auf geschützte Daten und Datenbanken beziehen soll, sofern die Rechte bei der öffentlichen Verwaltung liegen. Daher sollten auch etwaige Datenbankrechte grundsätzlich als gemeinfrei veröffentlicht werden (beispielsweise durch Verwendung von CC0 oder der DL-DE-Zero, s. hierzu unten, Punkt III.1).

⁵ Eine gewisse Einschränkung erfährt diese Vorgabe durch § 6 Abs. 2 ODaG. Hiernach kann die Weiternutzung der Daten in Entsprechung des Informationsweiterverwendungsgesetzes des Bundes in Sonderfällen beschränkt werden. Da das Informationsweiterverwendungsgesetz im Jahr 2021 durch das Datennutzungsgesetz (DNG) abgelöst wurde, ist davon auszugehen, dass sich der Verweis nach neuer Rechtslage auf dieses Gesetz beziehen soll. § 4 Abs. 2 DNG enthält eine Ausnahme von dem in dessen Abs. 1 geregelten Grundsatz der uneingeschränkten Datennutzung. Solche Sonderkonstellationen sind nicht Gegenstand der vorliegend zu begutachtenden Frage.

⁶ Richtlinie (EU) 2019/1024 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. In EG 16 heißt es: „Das Konzept ‚offene Daten‘ (Open Data) bezeichnet nach dem allgemeinen Verständnis Daten in einem offenen Format, die von allen zu jedem Zweck frei verwendet, weiterverwendet und weitergegeben werden können.“

⁷ Regierungsentwurf, Drs. 19/3267, s. z. B. S. 14: „Offene Verwaltungsdaten zeichnen sich dadurch aus, dass sie von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure aus Gesellschaft, Forschung und Wirtschaft genutzt, von diesen geteilt und mit anderen Datenbeständen zu neuen Zwecken kombiniert werden können.“ Siehe auch S. 115: „Der Zugang zu und die Möglichkeit der Nutzung offener Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung kann u.a. ein Anreiz für die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen sein.“

d) Zwischenergebnis

Aus § 5 Abs. 2 ODaG ergibt sich keine zwingende Vorgabe für eine bestimmte Lizenz oder Kennzeichnung der hierunter fallenden Daten⁸. Eine solche Interpretation wäre mit dem Wortlaut der Norm nicht vereinbar. Dieser enthält keinerlei Anhaltspunkte für die Annahme, dass der Gesetzgeber sich auf eine bestimmte Lizenz festlegen wollte. Allerdings lassen sich der Norm allerhand Anhaltspunkte für die Lizenzauswahl entnehmen. Für „nähere Regelungen zu den Open-Data-Standards sowie zu Verfahrensregelungen für die Bereitstellung“ kann nach § 5 Abs. 6 ODaG jedoch von der für IT zuständigen obersten Landesbehörde eine Verordnung erlassen werden, in der solche Details geregelt werden könnten. Eine solche ist bislang nach Ihren Informationen nicht verabschiedet worden.⁹

III. Teilfrage 2: Falls keine zwingende Vorgabe besteht, welche Lizenzen kommen in Frage bzw. sind zu empfehlen?

In Erwägungsgrund 44 der EU-Richtlinie zu offenen Daten heißt es (**Hervorhebungen** nur hier):

„Die Weiterverwendung von Dokumenten sollte **keinen Bedingungen unterliegen**. In einigen Fällen, in denen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel vorliegt, **kann jedoch eine Lizenz erteilt werden**, in der die Bedingungen für die Weiterverwendung durch den Lizenznehmer, wie die Haftung, der Schutz personenbezogener Daten, die ordnungsgemäße Verwendung der Dokumente, die Garantie der unveränderten Wiedergabe und der Quellenachweis, festgelegt sind. Falls öffentliche Stellen Lizenzen für die Weiterverwendung von Dokumenten vergeben, sollten die Lizenzbedingungen objektiv, verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein. In dieser Hinsicht können auch Standardlizenzen, die online zur Verfügung stehen, eine wichtige Rolle spielen. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb für die Verfügbarkeit von Standardlizenzen sorgen. **Lizenzen für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors sollten jedenfalls die Weiterverwendung so wenig wie möglich beschränken, beispielsweise nur im Hin-**

⁸ Auch die Offene-Daten-Richtlinie der EU (s. Fn. 6), das Datennutzungsgesetz (DNG) des Bundes und § 12a E-Government-Gesetz schreiben im Übrigen nicht die Verwendung bestimmter Lizenzen vor.

⁹ Diese Regelungssystematik entspricht beispielsweise derjenigen von Nordrhein-Westfalen. Hier sind Details der Open-Data-Regelungen in einer Open-Data-Verordnung geregelt (https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=20121&ver=8&val=20121&sg=0&menu=0&vd_back=N). In Anlage 2 zu § 5 Abs. 1 der Verordnung sind konkrete Lizenzen genannt, die für Open Data verwendet werden sollen oder müssen.

blick auf die Angabe der Quelle. Offene Lizenzen in Form von standardisierten öffentlichen Lizenzen, die online erteilt werden und es ermöglichen, dass **jede Person Daten und Inhalte zu jedem Zweck frei abrufen, verwenden, verändern und weitergeben kann**, und die auf offenen Datenformaten beruhen, sollten in diesem Zusammenhang ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.“

Grundsätzlich sollen offene Daten der öffentlichen Hand hiernach (wie auch nach § 5 ODaG, s. o.) also ohne jegliche Pflichten und Restriktionen als gemeinfrei zugänglich gemacht werden. In Ausnahmefällen können Lizenzen eingesetzt werden. Solche dürfen jedoch keine Nutzungszwecke oder Personenkreise ausschließen.¹⁰ Auch Lizenzbeschränkungen wie Änderungsverbote oder Einschränkungen bei der Weitergabe von veränderten Daten entsprechen den Grundsätzen der Open-Data-Richtlinie, wie sie in EG 44 dargestellt sind, nicht.

1. Rechtliche Instrumente für die gemeinfreie Bereitstellung der Daten

Für die Kennzeichnung offener Daten als gemeinfrei bieten sich die Public-Domain-Tools von Creative Commons (CC0, Public Domain Mark) an. Auch die „Datenlizenz Deutschland – Zero – Version 2.0“ (DL-DE->Zero-2.0) oder die Open Data Commons Public Domain Dedication and License (PDDL) der Open Knowledge Foundation können hierfür verwendet werden.

a) CC0 1.0 Universell (CC0 1.0)¹¹

CC0 ist ein Werkzeug, mit dem Inhalte (v. a. urheberrechtlich geschützte Werke) für gemeinfrei erklärt werden können. Durch Verwendung von CC0 erklärt der Rechteinhaber einen Rechtsverzicht (*waiver*). Er soll dazu führen, dass das Werk **gemeinfrei wird**. Der Rechteinhaber drückt hiermit den Willen aus, dass der Lizenzgegenstand von jedermann ohne Einschränkungen oder Verpflichtungen verwendet werden darf.

Die einzelnen Urheberrechtsordnungen unterscheiden sich in Bezug auf die Wirksamkeit von solchen Verzichtserklärungen. Um sicherzustellen, dass

¹⁰ So auch § 12a Abs. 6 EGovG: „Der Abruf von Daten nach Absatz 1 Satz 1 muss entgeltfrei und zur **uneingeschränkten Weiterverwendung der Daten durch jedermann** ermöglicht werden.“

¹¹ <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/deed.de>.

CC0 unabhängig von diesen Unterschieden in allen Rechtsordnungen funktioniert, wurde die Erklärung als dreistufiges Instrument geschaffen. So ist es unter dem kontinentaleuropäischen Urheberrecht, wie es u. a. in Deutschland gilt, beispielsweise nicht möglich, vollständig auf das Urheberrecht zu verzichten. Der *copyright waiver* der CC0 ist daher hier unwirksam.¹² Um dieses Dilemma zu vermeiden, wird er durch zwei Alternativen ergänzt. Die erste ist eine liberale Lizenz ohne jegliche Einschränkungen oder Verpflichtungen. Die zweite Ausweichoption ist ein rechtliches Konstrukt, das man als Durchsetzungsverzicht („Non-Assertion Pledge“) bezeichnen kann. Der Rechteinhaber verspricht, seine Rechte auch dann nicht durchzusetzen und gegen den Nutzer vorzugehen, wenn der Verzicht und/oder die Lizenz rechtlich betrachtet ungültig sein sollten.

Die Rückfalloptionen kommen zur Anwendung, wenn die vorrangige Lösung nach der jeweils anwendbaren Rechtsordnung unwirksam ist. Ist also ein Rechtsverzicht nicht möglich, greift die Lizenz. Ist auch eine derart weitgehende Pauschallizenz funktionslos, kommt der Durchsetzungsverzicht zum Tragen. CC0 ist m. E. mit dem deutschen Urheberrecht vereinbar und eine rechtswirksame Option, geschütztes Material in die Gemeinfreiheit zu entlassen.¹³

CC0 wird – neben der DL-DE->Zero-2.0 nach der Open-Data-Verordnung Nordrhein-Westfalen als bevorzugte „Lizenz“ für die Bereitstellung von Open Data genannt.¹⁴ Auch die Open-Data-Verordnung des Landes Berlin enthält diese Empfehlung.¹⁵ Zudem verwendet die Europeana – als einer der Vorreiter auf dem Gebiet von Open Data – CC0 als Standardlizenz für Metadaten.¹⁶

CC0 wird in der Praxis nicht nur für urheberrechtlich geschützte Werke, sondern auch für ungeschützte Daten verwendet. Zwar kann man bei solchen faktisch nicht „auf Rechte verzichten“. Die Verwendung kann auch hier dennoch sinnvoll sein, da häufig nicht eindeutig bzw. ohne Weiteres zu klären ist, ob die jeweiligen „Daten“ gemeinfrei sind. Zwar sind Rohdaten, Fakten und Informationen grundsätzlich urheberrechtlich nicht geschützt. Werden sie jedoch durch menschliche Intervention geändert, angereichert oder

¹² Siehe z. B. Kreuzer, 2011. Validity of the Creative Commons Zero 1.0 Universal Public Domain Dedication and its usability for bibliographic metadata from the perspective of German Copyright Law; <https://rd-alliance.org/sites/default/files/cc0-analysis-kreuzer.pdf>.

¹³ S. Kreuzer, a. a. O. (oben Fn. 12).

¹⁴ Siehe die Anlage 2 zu § 5 Abs. 1 der Verordnung (https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vld_id=20121&ver=8&val=20121&sg=0&menu=0&vld_back=N).

¹⁵ Verordnung zur Bereitstellung von allgemein zugänglichen Datenbeständen (Open Data) durch die Behörden der Berliner Verwaltung (Open Data Verordnung - OpenDataV) vom 24. Juli 2020, s. die Erläuterung zu § 9 (S. 21) <https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/digitalisierung/open-data/verordnung/>.

¹⁶ <https://www.europeana.eu/de/rights/usage-guidelines-for-metadata>.

sonstwie bearbeitet, ist die Schöpfungshöhe des Urheberrechts schnell erreicht. Auch wenn dies bei den „unbearbeiteten Daten“ gem. ODaG in der Regel nicht der Fall sein wird, kann sich die Verwendung von CC0 anbieten. Die Anforderungen an den Urheberrechtsschutz und an die Schutzfrist¹⁷ sind grenzüberschreitend unterschiedlich. Ob (kein) Schutz besteht, ist daher nicht immer so eindeutig, wie es nach der eigenen Rechtsordnung scheint. Etwaige Zweifel können nur aufwändig durch Prüfungen im Einzelfall beseitigt werden. Angesichts potenzieller Rechtsunsicherheiten und des Umstands, dass die Verwendung von CC0 eine rechtliche Situation bewirkt, die der Gemeinfreiheit gleichkommt, ergeben sich hieraus gewisse Vorteile gegenüber einer bloßen Gemeinfreiheits-Kennzeichnung (etwa mit der Public Domain Mark).

b) CC Public Domain Mark (PDM)

Im Gegensatz zu CC0 handelt es sich bei der Public Domain Mark¹⁸ nicht um einen Rechtsverzicht oder eine Lizenz, mit der der Rechteinhaber sein Werk für gemeinfrei erklärt bzw. ohne Einschränkungen lizenziert. Die Markierung ist lediglich eine Kennzeichnung für ungeschützte Daten oder auch Werke, die bereits gemeinfrei sind. Die PDM ist damit nützlich für Werke, deren Schutzfrist abgelaufen ist und für per se ungeschützte Daten.¹⁹ Mit der PDM wird darauf hingewiesen, dass diese gemeinfrei sind.

Dieser rein deklaratorische Hinweis ist sinnvoll, weil Nachnutzer:innen häufig nicht klar ist, ob Gemeinfreiheit besteht bzw. was dies bedeutet. Die PDM kann ihre Funktion jedoch nur bei tatsächlich gemeinfreien Inhalten entfalten. Dies muss sichergestellt sein. Bei Unklarheiten über die Gemeinfreiheit des zu kennzeichnenden Werkes/Datums sind CC0 oder andere Public-Domain-Erklärungen zu bevorzugen.

¹⁷ Urheberrechte werden nur auf bestimmte Zeit gewährt. In Europa enden diese Rechte beispielsweise 70 Jahre nach dem Tod des Urhebers. Nach dieser Zeit gilt das Werk als gemeinfrei und darf ohne Einschränkungen verwendet werden.

¹⁸ <https://creativecommons.org/publicdomain/mark/1.0/deed.de>.

¹⁹ So auch die „Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten“ der EU-Kommission von 2014 (2014/C 240/01, S. 3).

c) Datenlizenz Deutschland – Zero – Version 2.0 (DL-DE->Zero-2.0) und Open Data Commons Public Domain Dedication and License (PDDL)

Beide Lizenzen entsprechen in ihrer Wirkung CC0. Sie gestatten die Nutzung von Inhalten und Daten für jeden, zu jedem Zweck und ohne weitere Bedingungen. Die PDDL²⁰ weist ähnlich CC0 verschiedene Optionen (Rechtsverzicht, Lizenz ohne Einschränkungen usw.) auf.

Die DL-DE->Zero-2.0²¹ ist dagegen eine Public-Domain-Erklärung (kein Rechtsverzicht), die sich am deutschen Recht orientiert. Sie kommt ohne Varianten aus und ist dadurch sehr einfach formuliert. Die „Datenlizenzen Deutschland“ wurden in einer Zusammenarbeit von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden entwickelt. In Bezug auf das Verhältnis der DL-DE zu einer einfachen Kennzeichnung als gemeinfrei (z. B. mittels der PDM) gilt das oben zu CC0 Gesagte. Das BMI und GovData sowie das Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) empfehlen die Nutzung der Datenlizenz Deutschland 2.0.²²

2. Lizenzen mit Auflagen

Wie beschrieben sollen offene Daten nach allen hier untersuchten Open-Data-Regularien nur in Ausnahmefällen unter Lizenzen mit Auflagen bereitgestellt werden. Auflagen und Beschränkungen sollen sich auf das Nötigste – genauer: Namensnennungspflichten – beschränken, damit die ungehinderte Datenverwendung nicht beeinträchtigt wird.²³ Für offene Daten sollten solche Lizenzen nach der hier vertretenen Meinung allenfalls verwendet werden, wenn diese urheberrechtlich geschützt sind.²⁴ Ansonsten kommt es zu dem Effekt, dass die Weiterverwendung gemeinfreier Daten, die an sich ohne jegliche Beschränkung verwendet werden dürften, Auflagen unterworfen werden. Somit wird die Gemeinfreiheit eingeschränkt und es kommt zu

²⁰ <https://opendatacommons.org/licenses/pddl/1-0/>.

²¹ <https://www.govdata.de/dl-de/zero-2-0>.

²² Siehe das „Open Data Handbuch“ des Kompetenzzentrums Open Data des Bundesverwaltungsamts, S. 54 (https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Behoerden/Beratung/Methoden/open_data_handbuch.pdf?blob=publicationFile&v=8). Die Empfehlung unterscheidet allerdings nicht generell zwischen der DL-DE-BY (mit Namensnennung) und der DL-DE-Zero.

²³ So explizit die Leitlinien der EU-Kommission (s. o. Fn. 19), S. 3: „Wenn Lizenzen gesetzlich vorgeschrieben sind und nicht durch einfache Hinweise ersetzt werden können, **sollten sie lediglich Namensnennungsverpflichtungen enthalten**, da andere Verpflichtungen die Kreativität oder wirtschaftliche Tätigkeit des Lizenznehmers einschränken und damit das Potenzial der betreffenden Dokumente für die Weiterverwendung verringern könnten.“ Auch der Wortlaut von § 5 Abs. 1 ODaG sieht weitergehende Beschränkungen nicht vor („Die Daten sollen gemeinfrei, **andererseits unbeschränkt** unter freier Lizenz zur Verfügung gestellt werden“).

²⁴ Siehe aber die weitergehenden Überlegungen oben in Fn. 4.

einem Widerspruch zum Grundsatz der möglichst ungehinderten Nutzbarkeit der Daten.²⁵

Lizenzen, nach denen keine Bearbeitungen oder kommerziellen Nutzungen zulässig sind, sind mit den Open-Data-Paradigmen nicht vereinbar. Dies gilt u. a. für die eingeschränkten CC-Lizenzen mit den Lizenzattributen nd (no derivatives – keine Bearbeitung) und nc (non commercial – keine kommerzielle Nutzung). Auch von einem Einsatz von Copyleft-Lizenzen, wie der CC BY-SA (sharealike - Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen) sollte aus den o. g. Gründen abgesehen werden. Das SA-Lizenzmodul ist in der Praxis schwer zu handhaben und führt zu Lizenzkompatibilitätsproblemen.²⁶

Eingesetzt werden können dagegen z. B. die Lizenzen CC BY (attribution – Namensnennung) oder die Datenlizenz Deutschland – Namensnennung (DL-DE->BY-2.0). Beide Lizenzen werden auch in der Open-Data-Verordnung Nordrhein-Westfalen als bevorzugte Lizenzen für die Bereitstellung von Open Data genannt, „wenn eine Namensnennung erfolgen muss“²⁷.

a) CC Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0)

Die Lizenz CC BY²⁸ gestattet eine Nutzung unter gewissen Auflagen. Die Lizenz gilt unabhängig von der Person (oder Organisation) des Nutzers und vom Nutzungszweck und ist räumlich und zeitlich unbeschränkt. In den Leitlinien der EU-Kommission für empfohlene Standardlizenzen für Open Data werden die CC-Lizenzen ausdrücklich erwähnt.²⁹

Gemäß Abschnitt 3a des Rechtstextes sind folgende Verpflichtungen einzuhalten:

1. Sofern vom Lizenzgeber zur Verfügung gestellt, müssen Urheberrechtshinweise, ein Verweis auf die CC-Lizenz (vorzugsweise als Link auf die CC-Webseite), ein Verweis, der sich auf den Garantie-

²⁵ Siehe hierzu bereits oben, II.1.b).

²⁶ Siehe hierzu Kreuzer, „Open Content - Ein Praxisleitfaden zur Nutzung von Creative-Commons-Lizenzen“ (https://meta.wikimedia.org/wiki/Open_Content_-_A_Practical_Guide_to_Using_Creative_Commons_Licences/The_Creative_Commons_licencing_scheme/de).

²⁷ Siehe die Anlage 2 zu § 5 Abs. 1 der Verordnung (https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=20121&ver=8&val=20121&sg=0&menu=0&vd_back=N).

²⁸ <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

²⁹ Fundstelle s.o. Fn. 19, S. 2. Allerdings ist der Hinweis unspezifisch und nicht auf bestimmte CC-Lizenzversionen bezogen.

- und Haftungsausschluss bezieht, und ein Link zur Originalquelle angegeben werden.
2. Wird das Werk in einer veränderten Version geteilt, muss angegeben werden, dass es sich um eine geänderte Version handelt. Bereits enthaltene Änderungshinweise müssen (wenn das Werk schon zuvor modifiziert wurde) beibehalten werden (siehe Abschnitt 3.a.1.B des Rechtstextes).
 3. Soweit der Lizenzgeber dies fordert und es angemessen ist, ist der Nutzer verpflichtet, die unter Ziffer 2 genannten Informationen zu entfernen.
 4. Der Lizenznehmer darf nicht den Eindruck erwecken, dass seine Nutzung vom Lizenzgeber oder einem Dritten, der Anspruch auf Namensnennung hat, in irgendeiner Weise unterstützt wird (siehe Abschnitt 2.a.6 des Rechtstextes).

b) Datenlizenz Deutschland – Namensnennung (DL-DE->BY-2.0)

Die Nutzungserlaubnisse und Lizenzpflichten der DL-DE->BY-2.0³⁰ entsprechen im Wesentlichen denen der CC BY. Auch hiernach müssen Hinweise auf den Lizenzgeber, die Lizenz und die Quelle gegeben und es muss auf Änderungen hingewiesen werden. Ansonsten ist die Nutzung frei von Beschränkungen. Anders als die CC-Lizenzen enthält die DL-DE->BY-2.0 keine Regelungen zur Haftung und Gewährleistung.³¹

IV. Zusammenfassung

Aus § 5 ODaG ergibt sich keine zwingende Vorgabe zur Nutzung bestimmter Lizenzen oder Kennzeichnungen offener Daten. Auch die Offene-Daten-Richtlinie der EU und die Open-Data-Regelungen des Bundes schreiben keine konkreten Lizenzen vor. Allerdings sehen die Regularien Kriterien für die Bereitstellung und Weiterverwendungsrechte von offenen Daten vor. Grundsätzlich sind offene Daten hiernach gemeinfrei bereitzustellen. Nur

³⁰ <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>.

³¹ Ein rechtlicher Unterschied ergibt sich hieraus im Normalfall nicht. Nach ganz h. M. sind die umfassenden Haftungs- und Gewährleistungsausschlüsse der auf dem US-Recht basierenden CC-Lizenzen nach europäischem und deutschem Recht unwirksam. Sie können daher allenfalls Wirkung entfalten, wenn auf den Lizenzvertrag eine außereuropäische (bzw. nicht der EU zugehörige) Rechtsordnung Anwendung findet. Sind die Klauseln unwirksam, kommen die gesetzlichen Haftungs- und Gewährleistungsregeln zur Anwendung. Die Folge entspricht der bei Lizenzen, die keine Haftungs- und Gewährleistungsregelungen enthalten (wie die DL-DE->BY-2.0). Nach deutschem Recht gelten nach ganz h. M. insofern die Regelungen aus dem Schenkungsrecht. Der Haftungsmaßstab ist damit denkbar gering.

ausnahmsweise sollen sie unter Auflagen lizenziert werden. Über Namensnennungs- und Lizenzhinweispflichten hinausgehende Pflichten oder Beschränkungen sind mit den Open-Data-Kriterien nicht vereinbar.

In Deutschland werden dementsprechend vorrangig Public-Domain-Erklärungen empfohlen. Genannt werden in der Regel die Public-Domain-Tools von Creative Commons (CC0, Public Domain Mark) und die „Datenlizenz Deutschland – Zero – Version 2.0“ (DL-DE->Zero-2.0). Bei den Lizenzen mit Auflagen werden dagegen überwiegend CC BY und die Datenlizenz Deutschland – Namensnennung (DL-DE->BY-2.0) empfohlen.