

Aktivisten setzen Datenbankschutz für BGBl auf den Prüfstand

Erstmals offene Gesetze für Deutschland?

Die Open Knowledge Foundation will „die zentralen Inhalte der Demokratie erstmals frei zugänglich machen“. Und rechnet mit einer Klage des Bundesanzeiger-Verlags. Erfolg hätte die wohl kaum, meinen Daniel Hürlimann und Hanjo Hamann.

Gastkommentar von Daniel Hürlimann / Hanjo Hamann

12.12.2018

[Originalversion des [auf LTO](#) verändert wiedergegebenen Beitrags.]

Seit wenigen Tagen verfügt Deutschland zum ersten Mal über **offene Gesetze**. „Offen“ in diesem Sinne sind **laut Definition der Open Knowledge Foundation** solche „Inhalte, Informationen oder Daten, die Menschen frei nutzen, verarbeiten und weiterverbreiten können“, und zwar „ohne juristische, technische oder soziale Beschränkungen“. Die gemeinnützige Organisation, die sich nach eigenen Angaben für offenes Wissen und dessen Verbreitung einsetzt, hat am Montag den gesamten Inhalt des Bundesgesetzblatts (BGBl) unter **OffeneGesetze.de** veröffentlicht.

So viel Offenheit galt für die deutschen Gesetze bislang nicht: Zwar sind zumindest die formellen Stammgesetze des Bundes überwiegend unter **Gesetze-im-Internet.de** einsehbar, aber nur in der aktuell konsolidierten Fassung ohne amtliche Verbindlichkeit – ganz zu schweigen von Änderungsgesetzen oder materiellen Gesetzen (Verordnungen). Auch eine Suchfunktion sowie Angebote zur digitalen Nachnutzung (z.B. Herunterladen aller Gesetze für Text und Data Mining, also die **automatisierte Auswertung für die wissenschaftliche Forschung**) existieren nur rudimentär.

Die amtlichen Gesetzesfassungen, darauf weist **Gesetze-im-Internet.de** **ausdrücklich hin**, „finden Sie nur in der Papierausgabe des Bundesgesetzblattes“. Erst wenn ein Gesetz dort veröffentlicht wird, kann es nach **Art. 82 Abs. 2 GG** in Kraft treten. Doch mit dem Abdruck allein sind Gesetze nicht schon „offen“ im oben zitierten Sinne. Deshalb können alle verkündeten Gesetze – nicht nur konsolidierte Stammgesetze – online unter **BGBl.de** in einem „kostenlosen Bürgerzugang“ eingesehen werden. Der Haken daran: BGBl.de gehört dem Bundesanzeiger-Verlag, einer 100-prozentigen Tochter der DuMont Mediengruppe – bes-

ser bekannt aus der lokalen Boulevardpresse (BZ, Express, Frankfurter Rundschau, Hamburger Mopo, Live!). Und der Bundesanzeiger-Verlag erlaubt seinen Nutzern nicht mehr als einen Blick ins deutsche Gesetzeswesen.

Urheberrechtsähnlicher Datenbankschutz an urheberrechtsfreien Dokumenten?

Seit zwölf Jahren schon gehören die amtlichen Verkündungsmedien des Bundes dem Verlagshaus M. DuMont Schauberg. Es gestattet Bürgern zwar noch einen digitalen Blick in ihr Gesetzblatt, bittet sie aber für alle anderen Nutzungen zur Kasse: Drucken, Volltexte durchsuchen, Textabschnitte kopieren oder weiterbearbeiten, Dateien gesammelt herunterladen, stabil verlinken, mit Programmierschnittstellen abrufen – das sind nur einige der elementaren Funktionen, die die Open Knowledge Foundation beim BGBl.-Bürgerzugang bisher vermisste. Bisher mussten sogar Wissenschaftler, die mit dem Gesetzblatt digital arbeiten wollten, umständlich in die digitale Trickkiste greifen.

Laut Medienberichten hält es der Verein nun für „möglich, dass der [Bundesanzeiger-]Verlag die Open Knowledge Foundation wegen Verletzung des Urheberrechts abmahnt, was eine grundsätzliche Klärung dieser Frage ermöglichen würde“.

Dabei hat „diese Frage“ den Bundesgerichtshof (BGH) schon vor über zehn Jahren beschäftigt: Widersprechen deutsche Vorschriften, nach denen private Verlage an urheberrechtsfreien Dokumenten einen urheberrechtsähnlichen Datenbankschutz erlangen können, dem Europarecht? Denn laut § 87b Abs. 1 Urheberrechtsgesetz (UrhG) hat der Hersteller einer Datenbank zwar das ausschließliche Recht insbesondere zur Vervielfältigung und Wiedergabe der Datenbank. Was aber, wenn deren Inhalte gar nicht dem Urheberrecht unterliegen? Genau das nämlich gilt nach § 5 Abs. 2 UrhG für „amtliche Werke“, insbesondere soweit sie „im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht“ werden – also auch Gesetze.

Der BGH meinte deshalb, dass eine Verlagsdatenbank, die „aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung“ mit dem Staat eine Veröffentlichungsaufgabe erfülle, die „andernfalls der [Staat] unmittelbar erfüllen müsste“, amtlich und damit gemeinfrei sei – anders als wenn die verwendeten amtlichen Werke bereits zuvor „an anderer Stelle veröffentlicht“ waren, wie bei sekundären Gesetzessammlungen (z.B. Lexetius). Diese Differenzierung jedoch lassen die europäischen Vorgaben zum Datenbankschutz vermissen (eine Schrankenregelung fehlt). Der

BGH musste deshalb seine Ansicht im September 2006 – ironischerweise wenige Tage, bevor der Bundesanzeiger an DuMont fiel – dem EuGH zur Vorabentscheidung vorlegen. Zu dieser Entscheidung kam es wegen Rücknahme der Revision nie, deshalb ist die Frage bis heute ungeklärt und lebhaft umstritten. Es lassen sich für und wider etwa gleichviele namhafte Befürworter finden, die beachtliche dogmatische Argumente austauschen.

Datenbankschutz: schützt die Verknüpfung mit Metadaten

Letztlich muss es aber auf den Zweck des Datenbankschutzes ankommen: Nach § 87a UrhG schützt dieser ausdrücklich die „nach Art oder Umfang wesentliche Investition“. Daraus lässt sich sein Zweck ableiten, durch Investitionsschutz zur Schaffung sog. nichtschöpferischer Datenbanken anzuregen.

Das Wesen einer nichtschöpferischen Datenbank jedoch liegt in der geistreichen Verknüpfung von Inhalten, weshalb Thomas Fuchs, ein Experte auf dem Gebiet juristischer Datenbanken, schon 2007 fachkundig darlegte, dass „das geschützte Ergebnis der Investition weder in der auf einem Trägermedium verkörperten Datenbank noch in den Daten selbst besteht. Geschützt ist vielmehr die Zuordnung von Daten zu Metadaten, wenn die Metadaten eine wesentliche Investition erfordern.“ Nur die Verknüpfung mit Metadaten, also ordnenden Zusatzinformationen, rechtfertigt also den Datenbankschutz.

Man mag sich eine Datenbank so vorstellen wie Luhmanns legendären Zettelkasten an der Universität Bielefeld: Wer Teile davon samt Ordnungscode, querreferenziertem Ablagesystem und Schubladenbeschriftungen entnimmt, der verletzt Luhmanns Datenbankrecht. Anders derjenige, der alle Zettel aus den Schubladen holt und dafür einen neuen Aktenschrank mit eigenem Ablagesystem baut: Er verletzt „nur“ Luhmanns Urheberrecht an dessen Zetteln – ein Urheberrecht, das es für Gesetze nicht gibt.

Daten und Metadaten neu verknüpft, Gesetze offen zugänglich

Wie also sieht der Aktenschrank von OffeneGesetze.de aus? Wer dieselbe Bundesgesetzblattausgabe – nehmen wir probeweise die allererste: das Grundgesetz von 1949 – sowohl von OffeneGesetze.de als auch von BGBl.de im pdf-Format herunterlädt, stellt zunächst die ganz unterschiedliche Struktur der Downloadadressen und der Menüstrukturen auf beiden Websites fest. Das weist auf unterschiedliche Systeme der Verknüpfung von Daten und Metadaten hin.

Einen genaueren Blick erlaubt der Adobe-Dateibetrachter mit der Tastenkombination Strg+D: Wo BGBl.de dem Dokument fast keine Metadaten beigegeben hat (Titel leer, Stichwörter: „erstellt für Bürgerzugang am [aktuelles Datum]“), finden sich bei OffeneGesetze.de ein Titel („BGBl Teil I Nr. 1 Jahr 1949“) und andere Stichwörter („Amtliches Werk nach §5 UrhG <https://offenegesetze.de>“). Wo BGBl.de mit der Software „Adobe Acrobat 7.05“ per „PDFlib+PDI 7.0.5 (JDK 1.8/Linux-x86_64)“ ein pdf-Dokument der Version 1.6 (Acrobat 7.x) ohne schnelle Webanzeige erzeugt, bietet OffeneGesetze.de ein mit „Adobe Acrobat Pro DC 18 Paper Capture Plug-in“ in der Version 1.3 (Acrobat 4.x) erstelltes pdf-Dokument an. Es verfügt über eine schnelle Webanzeige und verknüpft die Bilddaten des Dokuments mit unsichtbarem Text, der das Durchsuchen des Dokuments ermöglicht.

Diese Anzeichen sprechen deutlich dafür, dass die Open Knowledge Foundation nicht lediglich Daten-Metadaten-Verknüpfungen des Bundesanzeiger-Verlags abgegriffen, sondern in eigenen Arbeitsgängen neue – mit Metadaten angereicherte, besser kompatible und für die Onlinenutzung optimierte – Dateien erzeugt hat. Mithin liegt schon kein Eingriff in das Datenbankrecht vor, deshalb dürfte eine Klage gegen den Verein keine Aussicht auf Erfolg haben. Indem sie mit [OffeneGesetze.de](https://offenegesetze.de) einen zeitgemäß offenen Zugang zu Gesetzen herstellen, übernehmen die Ehrenamtlichen eine Aufgabe, die eigentlich dem Staat obläge. Der Bund und seine Steuerzahler sollten sich erkenntlich zeigen.

Prof. Dr. Daniel Hürlimann ist [Assistenzprofessor für Wirtschaftsrecht](#), Schwerpunkt Informationsrecht, an der Universität St.Gallen und Herausgeber der juristischen Open-Access-Fachzeitschrift sui-generis.ch.

Dr. Dr. Hanjo Hamann ist [wissenschaftlicher Mitarbeiter in Bonn](#) und befasst sich seit mehreren Jahren in [Publikationen](#) und [Editionsprojekten](#) mit der freien Verfügbarkeit amtlicher Werke.