

**Gutachten**  
**zu der Frage, inwieweit parlamentarische Drucksachen**  
**und Materialien urheberrechtlich geschützt sind**

**I. Auftrag**

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat aufgrund einer entsprechenden Bitte der Piratenfraktion den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu der Frage beauftragt, inwieweit Drucksachen und andere Unterlagen des Abgeordnetenhauses oder Teile davon dem Urheberrecht oder verwandten Schutzrechten unterliegen, insbesondere Anträge, Beschlüsse des Abgeordnetenhauses und Beschlussempfehlungen der Ausschüsse, Kleine oder Große Anfragen und die Antworten darauf, Plenarprotokolle, Ausschussprotokolle, Vorlagen und Berichte des Senats sowie die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses und die Verfahrensregeln der Ausschüsse.

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

## II. Gutachten

### A. Parlamentarische Materialien als Sprachwerke gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG

Grundsätzlich können die parlamentarischen Materialien zu den vom Urheberrechtsgesetz<sup>1</sup> (im Folgenden UrhG) geschützten Werken gerechnet werden. Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG gehören zu den geschützten Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst insbesondere Sprachwerke wie Schriftwerke, Reden und Computerprogramme. Bei all diesen Werken muss es sich gemäß § 2 Abs. 2 UrhG um persönliche geistige Schöpfungen handeln. In Bezug auf Sprachwerke werden daher rein formelhafte, unpersönliche Produkte vom Urheberrechtsschutz ausgeschlossen.<sup>2</sup> Verlangt wird ein gewisses Maß an geistiger Gestaltungshöhe. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs kommt es auf den geistig-schöpferischen Gesamteindruck der konkreten Gestaltung an.<sup>3</sup> Letztlich werden aber im Bereich der Sprachwerke keine allzu hohen Anforderungen gestellt. In der Literatur ist die Formulierung verbreitet, auch die „kleine Münze“ sei urheberrechtlich geschützt.<sup>4</sup> Gemessen an diesen Maßstäben ist den parlamentarischen Drucksachen und sonstigen Materialien – unabhängig von Art und Umfang – eine individuelle Gestaltungshöhe zuzubilligen, die es rechtfertigt, sie als Sprachwerke unter dem Schutz von § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG einzuordnen.

### B. Ausnahmen vom urheberrechtlichen Schutz gemäß § 5 UrhG

Durch § 5 UrhG soll dem öffentlichen Interesse an einer möglichst ungehinderten Verbreitung bestimmter amtlicher Werke entsprochen werden. Derartige Sprachwerke genießen somit keinen Urheberrechtsschutz.<sup>5</sup> Zu prüfen ist, ob auch parlamentarische Unterlagen unter diese Vorschrift fallen.

---

<sup>1</sup> Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 1940).

<sup>2</sup> Vgl. Loewenheim, in: Schricker, Urheberrecht, Kommentar, 3. Aufl. 2006, § 2 Rn. 26.

<sup>3</sup> BGHZ 94, 276, 286 ff.; BGH, GRUR 1986, S. 739 ff.; BGH, GRUR 1993, S. 34, 36.

<sup>4</sup> Schulze, in: Dreier/Schulze, Urheberrechtsgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 2 Rn. 85; Schmid/Wirth, in: Schmid/Wirth/Seifert, Urheberrechtsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2009, § 2 Rn. 7; Loewenheim (Fn. 2), § 2 Rn. 38; vgl. auch Nordemann, in: Fromm/Nordemann, Urheberrecht, Kommentar, 10. Aufl. 2008, § 2 Rn. 30.

<sup>5</sup> Schmid/Wirth (Fn. 4), § 5 Rn. 1; vgl. auch Nordemann (Fn. 4), § 5 Rn. 1.

## 1. Anwendbarkeit von § 5 Abs. 1 UrhG

Gemäß § 5 Abs. 1 UrhG genießen Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfasste Leitsätze zu Entscheidungen keinen urheberrechtlichen Schutz. Bei den parlamentarischen Materialien handelt es sich überwiegend nicht um Vorschriften, Bekanntmachungen (z. B. bekannt gemachte Verwaltungsvorschriften) oder Entscheidungen im Sinne dieser Norm. Eine Ausnahme bildet lediglich die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin.<sup>6</sup> Zwar handelt es sich bei der Geschäftsordnung nicht um ein Gesetz im formellen Sinne, sondern um eine sogenannte autonome Satzung.<sup>7</sup> Jedoch ist zu beachten, dass der Erlass der Geschäftsordnung unmittelbar durch Art. 41 Abs. 1 der Verfassung von Berlin<sup>8</sup> vorgeschrieben ist. Die Geschäftsordnung enthält Regelungen, die für die Tätigkeit des Parlaments und damit auch für die Gesetzgebung von wesentlicher Bedeutung sind. Ebenso wie formelle Gesetze wird auch sie im Gesetzes- und Verordnungsblatt für Berlin veröffentlicht. All dies rechtfertigt es, sie als Gesetz im Sinne von § 5 Abs. 1 UrhG zu behandeln. Daher ist sie gemäß dieser Vorschrift vom Urheberrechtsschutz ausgenommen.

## 2. Anwendbarkeit von § 5 Abs. 2 UrhG

Gemäß § 5 Abs. 2 UrhG genießen auch andere amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind, keinen urheberrechtlichen Schutz. Für diese Werke gelten aber die Ge- und Verbote in den §§ 62 Abs. 1 bis 3 und 63 Abs. 1 und 2 UrhG (Quellenangabepflicht, Änderungsverbot). Der Bundesgerichtshof hat hierzu ausgeführt:

*Die als Ausnahmenvorschrift eng auszulegende Vorschrift des § 5 Abs. 2 UrhG beruht nach der amtlichen Begründung auf der Vorstellung, dass das öffentliche Interesse die möglichst weite und ungehinderte Verbreitung der genannten Werke erfordere ... Das amtliche Interesse an der freien Veröffentlichung muss zwar nicht besonders dringlich und unabweisbar sein; es muss aber nach Art und Bedeutung der Information gerade*

---

<sup>6</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 2. November 2011 (GVBl. S. 537), geändert durch Beschluss vom 14. Juni 2012 (GVBl. S. 219).

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 1, 148; Korbmacher, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 41 Rn. 2; Lemmer, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 41 Rn. 3.

<sup>8</sup> Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. März 2010 (GVBl. S. 134).

*darauf gerichtet sein, dass der Nachdruck oder die sonstige Verwertung des die Information vermittelnden Werkes jedermann freigegeben wird ...*<sup>9</sup>

In einer späteren Entscheidung hat der Bundesgerichtshof erklärt, das öffentliche Interesse müsse gegenüber dem Verwertungsinteresse des Verfassers überwiegen und die möglichst weite und vom Urheberrecht freie Verbreitung erfordern. Es müsse ein besonderes Interesse vorliegen, das nach Art und Bedeutung der Information gerade auf den freien Nachdruck oder die sonstige Verwertung durch jedermann gerichtet sei. Im Zweifel seien alle Umstände des Einzelfalls abzuwägen. Bei weniger bedeutsamen Informationen sei die allgemeine Kenntnisnahme bereits durch eine erfolgte Veröffentlichung sichergestellt, ohne dass zusätzlich eine urheberrechtsfreie Verbreitung erforderlich sei.<sup>10</sup>

In der Literatur herrscht Uneinigkeit darüber, wann ein amtliches Werk die Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 UrhG erfüllt.<sup>11</sup> Als amtliche Werke werden z. B. amtliche Merkblätter, Informationsschriften, patentamtliche Veröffentlichungen und topografische Karten mit gekennzeichneten Gefahrenstellen angesehen.<sup>12</sup>

Nach einhelliger Auffassung fallen auch veröffentlichte amtliche Gesetzesmaterialien unter § 5 Abs. 2 UrhG.<sup>13</sup> Somit sind amtliche Gesetzesentwürfe und amtliche Begründungen, also solche, die von Behörden stammen, sowie Protokolle von Sitzungen parlamentarischer Gremien, die sich auf Gesetze beziehen, nach Auffassung der Literatur ebenfalls nicht urheberrechtlich geschützt. Begründet wird dies mit der Bedeutung der Materialien für die Auslegung von Gesetzen und damit für die Rechtsstellung des Bürgers.<sup>14</sup> Nach dieser Auffassung sind somit auch veröffentlichte parlamentarische Unterlagen aus dem Bereich des Abgeordnetenhauses, die amtliche Gesetzesmaterialien darstellen, nicht urheberrechtlich geschützt.

---

<sup>9</sup> BGH, NJW 1988, S. 337, 338 f.; vgl. auch BGH, MDR 1972, S. 845; Vgl. weiter die amtliche Begründung zu § 5 Abs. 2 UrhG, BT-Drs. IV/270, S. 39.

<sup>10</sup> BGH, NJW-RR 2007, S. 342, 343.

<sup>11</sup> Ausführlich zum Meinungsstand Leuze, Urheberrechte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, 3. Aufl. 2008, § 3 Rn. 11 ff.

<sup>12</sup> Nordemann (Fn. 4), § 5 Rn. 11; Schmid/Wirth (Fn. 4), § 5 Rn. 3.

<sup>13</sup> Dreier, in: Dreier/Schulze (Fn. 4), § 5 Rn. 11; Katzenberger, in: Schricker (Fn. 2), § 5 Rn. 44; Schmid/Wirth (Fn. 4), § 5 Rn. 3; Leuze (Fn. 10), § 3 Rn. 12; Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 5. Aufl. 2010, Rn. 585; von Albrecht, Amtliche Werke und Schranken des Urheberrechts zu amtlichen Zwecken in fünfzehn europäischen Ländern, 1992, S. 95; Uhl, Der beamtete Urheber, 1988, S. 44.

<sup>14</sup> Katzenberger (Fn. 12), § 5 Rn. 44; Leuze (Fn. 10), § 3 Rn. 12.

In Bezug auf Kleine und im Plenum nicht behandelte Mündliche Anfragen ist zu berücksichtigen, dass sie im Landespressedienst veröffentlicht werden. Dadurch werden die Anfragen und Antworten der Presse zur Verfügung gestellt, und zwar mit der Erwartung, dass die Presse sie verwendet und ihrerseits den Inhalt der Anfragen und Antworten weiterveröffentlicht. Daher erscheint es naheliegend, sie wegen des inneren Zusammenhangs zwischen Fragen und Antworten gemäß § 5 Abs. 2 UrhG insgesamt als amtliche Werke einzustufen, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind.

Fraglich ist, ob sonstige parlamentarische Materialien urheberrechtlich ähnlich einzustufen sind. Man könnte sie als bloße Verkörperungen des politischen Meinungskampfes einschätzen und daher nicht als „amtliche Werke“ im Sinne des § 5 Abs. 2 UrhG behandeln. Jedoch rechtfertigt das aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes<sup>15</sup>, Art. 2 VvB) herzuleitende Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie eine abweichende Beurteilung. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes. Ein solches Vertrauen erfordert Transparenz, die es erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht<sup>16</sup>. Wegen der erforderlichen Transparenz parlamentarischer Entscheidungsprozesse erscheint es daher angemessen, auch Materialien ohne Gesetzesbezug, d. h. *alle* im Gutachtenauftrag genannten Dokumente in den Anwendungsbereich von § 5 Abs. 2 UrhG aufzunehmen und damit ihre Verbreitung in der Öffentlichkeit zu erleichtern.

Zwar wirft dieses Ergebnis auf den ersten Blick die Frage nach seiner Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der engen Auslegung von § 5 Abs. 2 UrhG<sup>17</sup> auf. Hierbei ist aber zu bedenken, dass der Bundesgerichtshof diesen Grundsatz ersichtlich im Hinblick auf Veröffentlichungen von Behörden der Exekutive entwickelt hat und den besonderen Aspekt der Öffentlichkeit der Parlamentsarbeit angesichts der ihm zur Entscheidung vorliegenden Fälle nicht berücksichtigen konnte.

Schließlich ist auch zu bedenken, dass eine unterschiedliche Behandlung von parlamentarischen Materialien (oder Teilen davon) mit und ohne Gesetzesbezug in der Praxis erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten mit sich bringen würde (Beispiel: Plenarprotokoll). Die erforderliche Sicherheit bei der Unterscheidung zwischen urheberrechtlich geschützten und nicht geschützten Dokumenten dürfte in vielen Fällen kaum zu gewährleisten sein.

---

<sup>15</sup> Vom 23. Mai 1949 (GVBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2012 (GVBl. S. 1478).

<sup>16</sup> BVerfGE 118, 277, 353; vgl. BVerfGE 40, 296, 327; 70, 324, 358; 103, 44, 63.

<sup>17</sup> BGH, NJW 1988, S. 337, 338 f.

Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass auch Materialien ohne Gesetzesbezug unter § 5 Abs. 2 UrhG fallen und somit keinen Urheberrechtsschutz genießen. Veröffentlichte Parlamentsdokumente sind daher insgesamt als „gemeinfrei“ anzusehen. Diese Rechtsauffassung wird durch ein aktuelles Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags von Nordrhein-Westfalen bestätigt.<sup>18</sup>

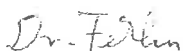
### C. Sonstige Schutzgesetze

Sonstige, dem Urheberrecht verwandte Schutzrechte im Sinne der §§ 70 ff. UrhG oder Schutzgesetze, wie etwa das Patentgesetz, das Markengesetz oder das Kunsturheberrechtsgesetz, sind in Bezug auf parlamentarische Materialien nicht einschlägig.

### D. Ergebnis

Als Drucksachen oder im Internet veröffentlichte parlamentarische Dokumente und Materialien genießen aufgrund der Ausnahmenvorschrift des § 5 UrhG keinen Urheberrechtsschutz; sie sind „gemeinfrei“. Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses ist als Gesetz im Sinne von § 5 Abs. 1 UrhG anzusehen und schon deswegen urheberrechtlich nicht geschützt. Gesetzesmaterialien wie Entwürfe, Begründungen und Protokolle zur Gesetzgebung sind aufgrund ihrer Bedeutung für das Verständnis der Gesetze als amtliche Werke im Sinne des § 5 Abs. 2 UrhG einzustufen und genießen daher ebenfalls keinen Urheberrechtsschutz. Dasselbe gilt im Ergebnis für Kleine und Große Anfragen und deren Beantwortung. Das für die parlamentarische Demokratie konstitutive Öffentlichkeitsprinzip rechtfertigt aber auch für alle übrigen veröffentlichten Parlamentsdokumente die Anwendung von § 5 Abs. 2 UrhG, so dass auch sie keinen urheberrechtlichen Schutz genießen. Bei allen Dokumenten, die unter § 5 Abs. 2 UrhG fallen, ist bei der weiteren Verwendung jeweils das gesetzliche Verbot der Textveränderung sowie die Pflicht zur Quellenangabe zu beachten.

Sonstige, dem Urheberrecht verwandte Schutzrechte sind in Bezug auf parlamentarische Materialien nicht ersichtlich.



Dr. Fehlau

  
Sassenroth

---

<sup>18</sup> Vom 8. März 2013, S. 1.