



Empfehlungen zur Lizenzierung offener Geodaten

Ad-hoc AG Lizenzierung offener Geodaten

Version 1.0
21.04.2020

Dokumentinformation

| | | |
|---------------------|---|----------------|
| Bezeichnung | Empfehlungen zur Lizenzierung offener Geodaten | |
| Autor | Ad-hoc Arbeitsgruppe Lizenzierung offener Geodaten (AG Lizenzierung) | |
| Erstellt am | 09.12.2019 | |
| Bearbeitungszustand | <input type="checkbox"/> | in Bearbeitung |
| | <input type="checkbox"/> | Vorgelegt |
| | <input checked="" type="checkbox"/> | Abgestimmt |
| Dokumentablage | GDI-DE Wiki | |
| AG Lizenzierung | Andre Schönitz (BB), Sabine Tetzner (BB), Anna Willert (BMI), Astrid Feichtner (BY), René Käker (NI), Christian Horn (GovData), Michael Zurhorst (WR GDI-DE), Falk Würriehausen (Kst. GDI-DE) | |

Inhalt

| | |
|--|----|
| Dokumentinformation..... | 2 |
| 1 Ausgangslage | 4 |
| 2 Auftrag der ad-hoc Arbeitsgruppe | 4 |
| 3 Bestehende Dokumente, Lizenzen und Festlegungen | 5 |
| 4 Strategische Eckpunkte..... | 8 |
| 5 Bewertung/Schlussfolgerungen durch die AG | 10 |
| 6 Empfehlungen der AG..... | 11 |
| 7 Weiterentwicklungen bzw. Maßnahmen für zukünftige Empfehlungen oder Festlegungen | 13 |
| Anlage 1 | 15 |
| Anlage 2 | 16 |

1 Ausgangslage

Im Jahr 2016 haben sich Bund und Länder im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches ab 2020 darauf verständigt, dass die Länder eigene Open-Government-Data-Gesetze erlassen, um u.a. die Entwicklung im Bereich der Bereitstellung offener Daten der öffentlichen Verwaltung unter bundesweit vergleichbaren Standards zu befördern¹. Somit ist die Bereitstellung offener Daten der öffentlichen Verwaltung unter einheitlichen und einfachen Nutzungsbestimmungen² ein Thema, das in den Geoinformationsverwaltungen in den vergangenen Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen hat. Mittlerweile stehen offene Geodaten aus verschiedenen Fachbereichen der öffentlichen Verwaltung der Länder und des Bundes zur Verfügung. Neben aktuell sechs Ländern³ mit offenen Geobasisdaten sind weitere Länder⁴ in der Planung, Prüfung oder Umsetzung von Open Data für Geobasisdaten (ganz oder auch nur teilweise). Auch die Zahl der Kommunen⁵, die ihre Daten als Open Data veröffentlichen, wächst stetig.

Durch die Verwendung einfacher und möglichst einheitlicher Nutzungsbestimmungen (Lizenzen) für Daten und Dienste werden eine Vereinfachung sowohl für die Anbieter als auch für die Nutzer geschaffen. Ebenso wird für beide Seiten die Rechtssicherheit erhöht. In Deutschland obliegt die Festlegung von Nutzungsbestimmungen den jeweiligen datenhaltenden Stellen, wodurch die Nutzung verschiedener oder auch die Entwicklung individueller Regelungen begünstigt wird.

Für die Bereitstellung offener Daten stehen der öffentlichen Verwaltung eine Vielzahl von Lizenzbestimmungen in unterschiedlichen Variationen zur Verfügung. Zu den verbreitetsten Open-Data-Lizenzen in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gehören aktuell die Datenlizenz Deutschland in der Version 2.0, die Creative Commons Lizenzen in der Version 3.0 und die Open Data Commons Lizenzen.

Problematisch ist, dass diese Lizenzen nicht in jedem Punkt identisch sind, wodurch eine gemeinsame Nutzung und Weiterverbreitung von Daten mit unterschiedlichen Nutzungsregelungen in einzelnen Fällen erschwert wird. Der Versuch einer einheitlichen Lizenzierung ist bislang noch nicht gelungen und wird aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen auch kurzfristig nicht ermöglicht werden können. Ziel dieses Dokuments ist, aus dem bestehenden Angebot an Lizenzbestimmungen eine geringe Anzahl herauszuarbeiten, deren Nutzung für die Bereitstellung offener Geodaten der öffentlichen Verwaltungen durch das Lenkungsgrremium GDI-DE und in der Folge durch den IT-Planungsrat empfohlen wird.

2 Auftrag der ad-hoc Arbeitsgruppe

In seiner 32. Sitzung hat das Lenkungsgrremium GDI-DE eine ad-hoc Arbeitsgruppe eingerichtet, die basierend auf bestehenden Untersuchungen und Umfragen eine Empfehlung für die Lizenzierung von

¹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/konferenz-der-regierungschefinnen-und-regierungschefs-von-bund-und-laendern-am-14-oktober-2016-in-berlin-beschluss-430850>

² Nutzungsbestimmungen oder Lizenzen legen die Bedingungen fest, unter denen ein Datensatz genutzt werden kann. Die Begriffe „Nutzungsbestimmungen“ und „Lizenzen“ werden weitgehend synonym gebraucht. Dabei ist der Begriff „Lizenz“ vorwiegend dem Privatrecht und der Begriff „Nutzungsbestimmung“ dem öffentlichen Recht zuzuordnen. (Quelle: <https://www.govdata.de/web/guest/faq>). Die Begriffe „Nutzungsbestimmungen“ und „Lizenzen“ können auch unter dem Begriff Nutzungsregelung geführt werden.

³ Berlin, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen

⁴ z.B.: Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein

⁵ z.B.: Berlin, Hamburg, Potsdam, Jena, Braunschweig, Leipzig, Rostock, München, Karlsruhe, Kiel, Düsseldorf, Bonn, Köln, Moers usw.

offenen Geodaten erarbeiten soll, um der Entstehung weiterer neuer Lizenzbedingungen zu begegnen und dadurch die Nutzung bzw. Weiterverwendung von offenen Geodaten zu befördern. Diese Empfehlungen sollen dem IT-Planungsrat vorgelegt und durch ihn bestätigt werden.

3 Bestehende Dokumente, Lizenzen und Festlegungen

Im Rahmen der Maßnahme A1.6 „*Empfehlungen zu Nutzungsregelungen in der GDI-DE geben*“ hat der Arbeitskreis Architektur des Lenkungsorgans GDI-DE gemeinsam mit der ehemaligen Geschäftsstelle der Kommission für Geoinformationswirtschaft⁶ eine Untersuchung (2015-2017) zu den bestehenden und relevanten Nutzungsregelungen in der GDI-DE vorgenommen. Das Ergebnis dieser Untersuchung ist im Dokument „*Nutzungsregelungen in der GDI-DE*“⁷ zusammengefasst. Neben der Beantwortung der Frage „*Was bei der Verwendung von Nutzungsregelung zu beachten ist*“, verschafft das Dokument auch einen Überblick über die für die GDI-DE relevanten Nutzungsregelungen. Hierbei wurde zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Regelungsformen unterschieden. Eine eindeutige Empfehlung für eine Anzahl von wenigen Lizenzen kann dem Dokument nicht entnommen werden. Es gibt aber den o.g. Überblick über bestehende Lizenzen und deren Besonderheiten. Auch enthält es eine Entscheidungshilfe für die Wahl der passenden Lizenz.

Im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklungen hinsichtlich Open Government und Open Data hat der Bund im Jahr 2012 mit der Änderung des Geodatenzugangsgesetzes (GeoZG) die Voraussetzungen für die Einführung einer Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutV)⁸ geschaffen. Diese regelt auf Bundesebene verbindlich die Nutzungsbedingungen für Geodaten, Metadaten und Geodatendienste des Bundes, die nach § 11 Absatz 2 GeoZG für die kommerzielle und nicht-kommerzielle Nutzung geldleistungsfrei zur Verfügung gestellt werden müssen. Mit der GeoNutV wird auf einen bilateralen Lizenzierungsprozess zugunsten einer öffentlich-rechtlich durchsetzbaren Regelung des Ordnungsgebers (Widmung) verzichtet, soweit Belange anderer gesetzlicher Regelungen (z.B. Fachgesetze, Datenschutz oder Sicherheit) nicht berührt sind.

Die Datenlizenz Deutschland ist im Rahmen des Steuerungsprojektes des IT-Planungsrates „Förderung des Open Government (offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln) für Daten und Dokumente der öffentlichen Verwaltung“ durch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“ des IT-Planungsrates erarbeitet worden. Im Februar 2013 wurde die Datenlizenz Deutschland in der Version 1.0 als Empfehlung für einheitliche Nutzungsbestimmungen für offene Daten in Deutschland veröffentlicht. Die im Juli 2014 veröffentlichte Datenlizenz Deutschland 2.0 liegt in zwei Varianten vor:

- Datenlizenz Deutschland 2.0
 - Zero (ermöglicht eine einschränkungslose Weiterverwendung)
 - Namensnennung (verpflichtet den Datennutzer zur Nennung des jeweiligen Datenbereitstellers)

⁶ wurde zum 31. Dezember 2016 aufgelöst

⁷ https://www.geoportal.de/SharedDocs/Downloads/DE/GDI-DE/Dokumente/Beschluss_102_AK_Architektur_Fortschreibung_MP_Anlage3.pdf?__blob=publicationFile

⁸ <http://www.gesetze-im-internet.de/geonutzv/GeoNutV.pdf>

Creative Commons ist eine weltweite gemeinnützige Organisation mit Hauptsitz in den USA. Um Urhebern eine Hilfestellung zur Lizenzierung rechtlich geschützter Inhalte geben zu können, hat die Organisation u.a. folgende Lizenzmodelle entwickelt⁹:

- Creative Commons CC0 1.0 Universell (CC0 1.0) Public Domain Dedication
- Creative Commons in der Version 3.0 und 4.0 jeweils in den Varianten:
 - Attribution Version International (CC BY Version)
 - Bedeutung: Creative Commons Namensnennung Version International
 - Attribution-ShareAlike Version International (CC BY-SA Version)
 - Bedeutung: Creative Commons Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen Version International
 - Attribution-NoDerivatives Version International (CC BY-ND Version)
 - Bedeutung: Creative Commons Namensnennung - Keine Bearbeitungen Version International
 - Attribution-NonCommercial Version International (CC BY-NC Version)
 - Bedeutung: Creative Commons Namensnennung - Nicht kommerziell Version International
 - Attribution-NonCommercial-ShareAlike Version International (CC BY-NC-SA Version)
 - Bedeutung: Creative Commons Namensnennung - Nicht-kommerziell - Weitergabe unter gleichen Bedingungen Version International
 - Attribution-NonCommercial-NoDerivatives Version International (CC BY-NC-ND Version)
 - Bedeutung: Creative Commons Namensnennung - Nicht-kommerziell - Keine Bearbeitung Version International

Open Data Commons (ODC) ist ein Projekt der Open Knowledge Foundation, welches sich mit rechtlichen Fragestellungen zu offenen Daten/Datenbanken beschäftigt und Lizenzverträge für offene Daten zur Verfügung stellt. Folgende Lizenzvariationen wurden entwickelt:

- Open Data Commons Public Domain Dedication and Licence (PDDL)
 - Bedeutung: Verzicht auf alle Urheberrechte an Daten/einer Datenbank
- Open Data Commons Attribution License (ODC-BY)
 - Bedeutung: Teilen und Bearbeiten von Daten/Datenbanken ist erlaubt; Namensnennung)
- Open Data Commons Open Database Licence (ODC-ODbL)
 - Bedeutung: Teilen und Bearbeiten von Daten/Datenbanken ist erlaubt; Namensnennung und Weitergabe unter gleichen Bedingungen

Vor dem Hintergrund, dass neben dem Bund immer mehr Länder in den vergangenen Jahren begonnen haben, einzelne Geodaten der öffentlichen Verwaltung Open Data zu stellen, wurde in 2018 eine Umfrage im Lenkungsgremium GDI-DE zu den derzeit in Verwendung befindlichen Lizenzbestimmungen durchgeführt. Diese Umfrage wurde im Jahr 2019 aktualisiert. Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass die Datenlizenz Deutschland in der Version 2.0 (Variation Namensnennung und Zero) sowohl für Geobasisdaten als auch Geofachdaten mehrheitlich genutzt wird. In einigen Bundesländern kommen

⁹ <https://de.creativecommons.org/index.php/was-ist-cc/>

die Creative Commons Lizenzbedingungen zur Anwendung. Zu diesem Ergebnis ist auch das Kompetenzzentrum öffentliche Informationstechnologie im Zug der Aufstellung seines White Paper „Strategische Bereitstellung offener Verwaltungsdaten“ aus dem Jahr 2018 gelangt¹⁰. Die Umfrage im Lenkungsforum GDI-DE wie auch eine Sichtung der Daten im GovData Portal und im Geoportal.de zeigt, dass ein Teil der Geodaten der Länder und des Bundes auch unter anderen Lizenzbestimmungen, die nicht einzeln benannt wurden, zur Verfügung gestellt werden (siehe Anlage 1).

Im Auftrag der Geschäftsstelle Open.NRW wurde in 2018 ein rechtliches Kurzgutachten erstellt, in dem das Zusammenwirken der Datenlizenz Deutschland - Version 2.0 mit anderen offenen Lizenzen näher betrachtet wurde. Im Ergebnis wurde festgestellt:

„Die Datenlizenz Deutschland 2.0 (mit und ohne Namensnennung) ist für die Verwendung bei der Veröffentlichung von Verwaltungsdaten als Open Data grundsätzlich geeignet. Daher wird die weitere Verwendung der Lizenz durch die öffentliche Verwaltung bei der Veröffentlichung von Open Data empfohlen. Von einer Verwendung einer anderen Open Data-Lizenz wird abgeraten. Allerdings wird angeregt, die Lizenz weiterzuentwickeln (Datenlizenzen Deutschland 3.0), um Bedenken wegen möglicher Kompatibilitätsprobleme mit anderen Open Data-Lizenzen auszuräumen und eine einfachere Handhabbarkeit der Lizenzen für Nutzerinnen und Nutzer zu erreichen.“¹¹

Im Rahmen der ersten Sitzung des **Beratungsausschusses GDI-DE** am 10. Oktober 2019 in Hamburg, der aus Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft und des Lenkungsforums GDI-DE besteht, wurde auch die Lizenzierung von Geodaten und der Bedarf der Weiterentwicklung der Datenlizenz Deutschland thematisiert. In Abhängigkeit vom Anwendungsszenario ist es aus Sicht einiger Vertreter der Wirtschaft ausreichend, wenn bezogen auf die Datenlizenz Deutschland die für das Szenario benötigten Daten unter einer Variante „Zero“ bereitgestellt werden. In anderen Anwendungsszenarien ist es allerdings entscheidend, dass die Daten unter der Variante „Namensnennung“ zur Verfügung gestellt werden. Für diese Fälle würde eine Weiterentwicklung der Datenlizenz Deutschland entsprechend der Empfehlung aus dem rechtlichen Kurzgutachten der Geschäftsstelle Open.NRW unterstützt.

Das Datenportal für Deutschland - **GovData** - empfiehlt die Nutzung der Datenlizenz Deutschland 2.0. Daneben können auch die Creative Commons Lizenz und die Open Data Commons Lizenz ausgewählt werden. Durch die Open Knowledge Foundation wird die Verwendung verschiedener Versionen der Creative Commons Lizenzen sowie der Open Data Commons Lizenzen empfohlen¹²:

| | | | | | |
|---------|-----------|--------------|------|--------|----------|
| CC0 1.0 | CC BY 4.0 | CC BY-SA 4.0 | PDDL | ODC-BY | ODC-ODbL |
|---------|-----------|--------------|------|--------|----------|

Diese sechs Lizenzbestimmungen entsprechen der „Open Definition“¹³ und erfüllen die Kriterien der Open Knowledge Foundation im Hinblick auf Wiederverwendbarkeit, Kompatibilität und Aktualität. Die Datenlizenz Deutschland 2.0 wird zwar als Lizenz, die die Open Data-Anforderungen erfüllt, ange-

¹⁰ <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Strategische+Bereitstellung+offener+Verwaltungsdaten>

¹¹ https://open.nrw/system/files/media/document/file/opennrw_rechtl_gutachten_datenlizenzen_lowres_web.pdf

¹² <http://opendefinition.org/licenses/>

¹³ <http://opendefinition.org/od/2.1/de/>

sehen, aber beim Kriterium der Wiederverwendbarkeit bestehen aus Sicht der Open Knowledge Foundation Einschränkungen, da es sich um eine Lizenz handelt, die nur von deutschen Lizenzgebern¹⁴ genutzt werden kann.

Die **Europäische Kommission** hat mit ihrer Entscheidung zur Einführung von Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) als offene Lizenz im Rahmen der Wiederverwendungsrichtlinie vom 22. Februar 2019¹⁵ bekanntgeben, ihre Werke unter die „CC BY 4.0“-Lizenz zu stellen¹⁶.

4 Strategische Eckpunkte

Die Lizenzierung schafft **Klarheit und Sicherheit** für die Nutzung von Daten und soll zugleich verhindern, dass ggf. als herrenlos, weil ohne Lizenzierung, angesehene Daten von Dritten mit Ausschließlichkeitsrechten belegt werden. Mit der Wahl der Lizenz erfolgt regelmäßig eine strategische Ausrichtung zu den **Nutzungsmöglichkeiten** aber insbesondere auch zur **Nutzungsintensität** i.S. von Verbreitung und Zugänglichkeit (Marktdurchdringung).

Darüber hinaus ist die Betrachtung eines wirksamen **Schutzes der Daten** in unterschiedlichen Rechtsordnungen – zweckmäßig **weltweit** – notwendig, da im Umfeld digitaler Applikationen die Nutzer oder Betreiber regelmäßig auch im Ausland ansässig sind. Insbesondere wird daraus die Notwendigkeit eines Schutzes der Daten selbst erkennbar, da neben abgeleiteten Produkten auch verstärkt die Geodaten als Rohdaten an die Nutzer und deren Applikationen übertragen werden. Der Umgang mit dem Schutz von Daten und Datenbanken wird gerade international sehr unterschiedlich bewertet; klare Regelungen zur Nutzung der Daten sind daher unerlässlich.

Standardisierte Nutzungsbestimmungen, deren Auslegung weitläufig bekannt oder einfach recherchierbar sind, begünstigen die Weiterverwendung der Daten erheblich. Nutzungsbestimmungen müssen einfach aufgebaut sein, möglichst freie Weiterverwendungen gestatten und mindestens national, besser **international vorformulierten Lizenzmodellen** entsprechen. Datenlizenzen mit standardisierten Nutzungsbestimmungen sind wesentlicher Baustein einer erfolgreichen Bereitstellungsstrategie offener Geodaten. Durch die Öffnung von Daten unter einer verbreiteten Lizenz wird die Komplexität für potenzielle Nutzer verringert. Einher geht dies ebenfalls mit dem vielfach beschworenen Streben nach **Transparenz, Partizipation** oder **Kollaboration** der öffentlichen Verwaltung (des Staates) mit den Nutzern (der Zivilgesellschaft).

Eine idealtypische, umfassende und allgemein akzeptierte Beschreibung der Eigenschaften offener Daten (**OpenData Prinzipien**) stammt von der Open Data Working Group aus dem Jahr 2007 und wurde von der Sunlight Foundation¹⁷ veröffentlicht. Diese Prinzipien sind aber nicht nur im Zusammenhang mit Open Data-Bestrebungen beachtenswert, sondern zeigen vielmehr die Erwartungen und Anforderungen an die Verfügbarkeit und Nutzbarkeit offener Geodaten durch Wirtschaft, Wissenschaft und

¹⁴ Die Datenlizenz Deutschland ist auf die Bedürfnisse öffentlicher Datenbereitsteller in Deutschland zugeschnitten. Es ist eine auf Deutschland bezogene Lizenz. Die Daten die unter dieser Lizenz veröffentlicht sind, können aber in anderen Mitgliedsstaaten unter Beachtung der Nutzungsbestimmungen verwendet werden.

¹⁵ https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=58807

¹⁶ <https://netzpolitik.org/2019/freies-wissen-eu-kommission-stellt-ihre-publikationen-unter-offene-lizenzen/>

¹⁷ Vgl.: <https://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>

Zivilgesellschaft auf. Hiernach gehört u.a. zu maximaler Offenheit die **eindeutige Kennzeichnung öffentlicher Informationen als Arbeit der Regierung**. Auch sollten von Regierung und Verwaltung veröffentlichte Datensätze Primärquellen sein. Dies schließt die ursprünglich von Regierung und Verwaltung erhobenen Informationen ein, sowie Details darüber, wie die Daten gesammelt wurden und die ursprünglichen Quelldokumente, die die Erhebung dokumentieren. Die öffentliche Verbreitung ermöglicht es den Benutzern zu überprüfen, dass die Informationen korrekt erhoben und genau aufgezeichnet wurden. Gerade staatliche Daten, also auch Geodaten, besitzen nachhaltig vor allem einen erheblichen Wert, wenn sie jederzeit als solche identifizierbar sind. Die **Namensnennung** kann somit ein wesentlicher strategischer Eckpunkt für die Bereitstellung von Daten der öffentlichen Verwaltung sein.

Viele Applikationen, Produkte und Dienstleistungen bauen nicht nur auf einzelnen, sondern auf einer Vielzahl von Datensätzen auf. Es sollte verhindert werden, dass gute, neue Applikationen nicht entstehen, weil ein einzelner Datensatz beispielsweise nur im privaten Bereich, aber nicht kommerziell, weiterverwendet werden darf. Gleichzeitig wird damit der Koordinierungsaufwand bei der Öffnung von Daten für den Bereitstellenden gering gehalten. Die Beschränkung der **Weitergabe zu gleichen Bedingungen**, den sogenannten „sharealike“ oder „copyleft“-Ansätzen, fördert insbesondere eine dauerhaft breite gesellschaftliche Nutzung und ist gerade für die öffentliche Verwaltung ein Steuerungsinstrument für deren Primärdaten. Jedoch kann hierdurch auch die Nutzungsintensität gerade in kommerziellen Szenarien deutlich eingeschränkt sein. Die Art der Daten und deren alternative Verfügbarkeit sind hier sicherlich ausschlaggebende Faktoren.

Fokussiert man insbesondere auf die heutigen Erwartungen der Zivilgesellschaft, denen ganz selbstverständlich auch globale Vernetzungen zu Grunde liegen, dann wäre eine Lizenz mit geringer internationaler Marktdurchdringung ein Ausschlusskriterium. Auch europäische Initiativen eines einfachen, standardisierten Datenzugangs stehen einer solch nationalen Lösung entgegen.

Hinsichtlich weiterer, in die **Zukunft gerichteter Strategien** zur Geodatennutzung sollten künftig auch Ansätze zur Kollaboration im Bereich von Lizenzen betrachtet werden. Um qualitative Mehrwerte zu generieren und eine starke Vernetzung mit den Nutzern zu erreichen oder gar gesellschaftliche Interaktion zu befördern, bietet die ODC-ODbL Lizenz einen interessanten Ansatz. Aufgrund der damit einhergehenden technologischen Herausforderung bei der Umsetzung ist sie jedoch für den kurzfristigen Einsatz noch nicht zu empfehlen. Mindestens sollte diese Lizenz für mögliche künftige Überlegungen zu den Daten des Liegenschaftskatasters ernsthaft betrachtet werden.

Eine Lizenz sollte im Optimalfall eine hohe Rechtssicherheit für Daten und Datenbanken (weltweit) ermöglichen sowie einfach zugänglich für Nutzer sein. Eine weite Verbreitung/ Bekanntheit und somit Zugänglichkeit der Lizenz befördern die Nutzung der Daten. Standardisierte, international vorformulierte Lizenzmodelle sind zu bevorzugen, um mindestens den Zugang auf europäischer Ebene zu vereinfachen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass durch Datenanbieter aus der Vielzahl der vorliegenden offenen Lizenzen jeweils eine passende Lizenz für ihre Datensätze ausgewählt werden kann. Eine Lizenz, die all jene Forderungen optimal und uneingeschränkt erfüllt und universell angewendet (national, international, weit verbreitet, dt. Urheberrecht) werden kann, liegt gegenwärtig noch nicht vor.

5 Bewertung/Schlussfolgerungen durch die AG

Wie bereits ausgeführt, ist die Palette an zur Verfügung stehenden Lizenzbedingungen sehr groß. Bei der Erarbeitung der Empfehlungen von wenigen Lizenzbedingungen ist die durch die öffentliche Verwaltung angestrebte Nachnutzung der bereitgestellten offenen Daten zu berücksichtigen.

Ziel der offenen Bereitstellung der Daten der öffentlichen Verwaltung ist, dass diese durch jedermann nachgenutzt werden können. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Daten dann für kommerzielle Zwecke genutzt oder in irgendeiner Form bearbeitet und wieder bereitgestellt werden. Der Verwaltung geht es hier um die Nutzung ihrer Daten und Beförderung von ggf. daraus sich ableitenden neuen Geschäftsmodellen und Innovationen.

Der Bedarf der Vereinheitlichung von Lizenzen ist bereits vor Jahren erkannt worden. Auch haben die bestehenden Untersuchungen und laufende Diskussionen gezeigt, dass eine Lizenz ohne Namensnennung die Nutzung zwar fördert, aber die Namensnennung mit Blick auf die Qualität, die Quelle und die Weiterverarbeitung der Daten von Bedeutung ist und daher im Interesse der Nutzer beibehalten werden kann.

Aus denen im Dokument „Nutzungsregelungen in der GDI-DE“ betrachteten Nutzungsregelungen haben sich in Bezug auf die Bereitstellung offener Daten die Datenlizenz Deutschland und die Creative Commons in den deutschen Verwaltungen etabliert. Aus diesem Grund sollte sich die Empfehlung der ad-hoc Arbeitsgruppe auf einzelne Variationen dieser Lizenzbestimmungen beschränken.

Bei den Variationen dieser Lizenzbestimmungen mit Namensnennung gilt *„nach dessen Maßgabe“* oder *„in jeder durch den Lizenzgeber verlangten Form, die angemessen ist“* nur insoweit, wie der jeweilige Datenbereitsteller auch angibt, das und in welcher Form der Nutzer die Namensnennung vornimmt. Es gibt jedoch Beispiele, dass Datenanbieter Lizenzen mit Namensnennung vergeben, aber nicht angeben, wie die Namensnennung zu erfolgen hat. Das wäre aber Voraussetzung für die richtige Nutzbarkeit der Lizenz. Hier empfiehlt es sich, sofort die Datenlizenz Deutschland 2.0 Zero zu verwenden.

Die Praxis zeigt, dass es bei der Verwendung von Lizenzen mit Namensgebung zu erheblichen Problemen bei den Nutzern kommt, wenn die Vorgaben zur Namensnennung von Datenanbietern unterschiedlich gehandhabt werden. Das gilt insbesondere dann, wenn für eine weiterverarbeitende Anwendung in der Wirtschaft gleichzeitig verschiedene Datenquellen verwendet werden. Beispielhaft sei hier genannt:

- Namensnennung direkt in der Grafik, Namensnennung in einer Dropbox oder Namensnennung in Metadaten
- Namensnennung in verschiedenen Ausgestaltungen wie „Landesbetrieb Vermessung und Geoinformation Land A“, „LVG-Land A“ oder „www.land-a.de/landesbetrieb-vermessung-und-geoinformation.de“

Insofern ist es essentiell für eine einfache und wirtschaftliche Verwendung der Daten, dass die Namensnennung einheitlich unter Verzicht auf weitere Bedingungen vorgegeben wird.

Auch die Entwicklung auf europäischer Ebene ist bei der Wahl der Lizenzen zu berücksichtigen. Wie in Kapitel 3 ausgeführt, hat die Europäische Kommission sich Ende Februar 2019 für die Verwendung der Creative Commons 4.0 BY International entschieden. In der Richtlinie 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Open Data und PSI-Richtlinie)¹⁸, wird u.a. die offene Bereitstellung der Daten des öffentlichen Sektors gefordert. In Artikel 8 dieser Richtlinie ist festgelegt, dass die Weiterverwendung dieser Daten keinen Bedingungen unterliegen sollte, es sei denn, diese Bedingungen sind objektiv, verhältnismäßig, nicht diskriminierend und durch ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel gerechtfertigt. Sollten Lizenzen zum Einsatz kommen, so sollten diese entsprechend Artikel 8 der Richtlinie die Weiterverwendung der Daten so wenig wie möglich einschränken und nicht der Behinderung des Wettbewerbs dienen. Die Förderung der Verwendung von Standardlizenzen ist hierbei ein wichtiger Punkt.

6 Empfehlungen der AG

Zusammenfassend ergeben sich somit folgende Kriterien, die bei der Wahl einer Lizenz für offene Geodaten anzuhalten sind:

- Die Weiterverwendung von Daten der öffentlichen Verwaltung soll nur notwendigen Bedingungen unterliegen, um deren Weiterverwendung so wenig wie möglich einzuschränken (EU-Richtlinie 2019/1024 im Artikel 8).
- In Deutschland sind die Datenlizenz Deutschland und die Creative Commons Lizenzen bereits in breiter Verwendung.
- Die Datenlizenz Deutschland Zero berücksichtigt gegenüber anderen Zero-Lizenzen das deutsche Urheberrecht und führt gleichzeitig zu keinen Einschränkungen.
- Die Lizenzierung mit Namensnennung stellt zwar eine Einschränkung dar, diese ist aber entsprechend Nr. 44 der Erwägungsgründe zur Richtlinie 2019/1024 von nur geringfügiger Natur. Sie wird sowohl von Nutzern als auch von Datenanbietern als sinnvoll angesehen, insbesondere, wenn amtliche Geodaten im Fokus stehen.
- Die Wiederverwendbarkeit der Lizenz soll sichergestellt sein. Damit soll eine Lizenz nicht dahingehend eingeschränkt sein, dass sie nur innerhalb einer Verwaltung, eines einzelnen Landes oder einer einzelnen Kommune Anwendung finden kann.
- Eine Lizenz sollte eine hohe Rechtssicherheit für Daten und Datenbanken (weltweit) ermöglichen sowie einfach zugänglich für Nutzer sein; standardisierte, international vorformulierte Lizenzmodelle sind zu bevorzugen, um mindestens den Zugang auf europäischer Ebene sicherzustellen.

Unter Beachtung dieser Kriterien empfiehlt die ad-hoc AG des Lenkungsremiums GDI-DE für die Lizenzierung offener Geodaten nachfolgende Nutzungsbestimmungen:

| Creative Commons | Datenlizenz Deutschland | |
|---------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| Namensnennung 4.0 International | Namensnennung - Version 2.0 | Zero - Version 2.0 |

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024&from=DE>

Bei der Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) müssen Urheber- und Rechtsangaben angemessen kenntlich gemacht werden¹⁹, ein Link zur Lizenz beigefügt und angegeben werden, ob Änderungen an den Daten vorgenommen wurden. Grundsätzlich sind die Lizenzbestimmungen der Datenlizenz Deutschland Namensnennung Version 2.0 und der Creative Commons Namensnennung 4.0 International untereinander kompatibel.

Ähnlich verhält es sich auch bei der Datenlizenz Deutschland Namensnennung - Version 2.0, hier ist mittels eines Quellvermerks der Bereitsteller der Daten zu benennen. Aus dem Quellvermerk muss auch ersichtlich werden, wenn der Datensatz verändert, bearbeitet, neu gestaltet wurde oder eine sonstige Abwandlung erfahren hat.

Die Datenlizenz Deutschland Zero - Version 2.0 ermöglicht eine Nutzung der Daten in jeglicher Form ohne Einschränkungen oder Bedingungen.

Oben sind die aktuellen Fassungen zum Zeitpunkt der Empfehlung angegeben. Es wird empfohlen, die zum Zeitpunkt der Herausgabe der Lizenzen jeweils **aktuellen Fassungen** zu verwenden.

Des Weiteren empfiehlt die ad-hoc AG des Lenkungsgremiums GDI-DE in Bezug auf die Lizenzierung offener Geodaten folgende Punkte zu beachten:

Regelungen zur Verwendung der Namensnennung

Bei der Verwendung einer Lizenz mit Namensnennung soll zum einen für den Namensnennungstext eine möglichst kurze und damit übersichtliche Form gewählt werden und zum anderen auf weitere Restriktionen zur Namensnennung (vgl. Kap. 5) verzichtet werden.

Vollständige, eindeutige und kurz gefasste Angaben zur Lizenz sowie zum vom Datenanbieter vorgegebenen Inhalt der Namensnennung in den Metadaten des offenen Geodatensatzes bzw. Geodatendienstes und insbesondere deren einheitliche Verwendung sind essentiell.

Bei der Veröffentlichung von offenen Geodatensätzen/-diensten in der GDI-DE sind die Konventionen zu Metadaten²⁰ einzuhalten. Hier ist u.a. die Struktur der Angaben zur Lizenz (Name, ID und URL der Lizenz sowie Quellenangabe) und das Führen eines Stichworts „opendata“ vorgegeben.

Die ad-hoc AG empfiehlt eine Weiterentwicklung der Konventionen, um eine Vereinheitlichung der Form der Namensnennung (z.B. Quelle: <ORGANISATION>, <ggf. JAHR>, <URL der ORGANISATION>) zu fördern.

Verwendung der Creative Commons „Zero“ (CC0)

Bei Creative Commons gibt es ebenfalls eine „Zero“-Variante - die CC0. Im Gegensatz zur Datenlizenz Deutschland – Zero ist die CC0 allerdings keine Lizenz, sondern eine Entlassung des Werks in die Gemeinfreiheit ("Public Domain"), bei der unwiderruflich auf alle urheberrechtlichen und ver-

¹⁹ <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

²⁰ https://www.gdi-de.org/SharedDocs/Downloads/DE/GDI-DE/Dokumente/Konventionen_zu_Metadaten_V2.0.3.pdf?__blob=publicationFile

wandten Schutzrechte verzichtet wird. In Deutschland ist dieser Verzicht gemäß § 29 Urheberrechtsgesetz grundsätzlich nicht möglich. Daher enthält die CC0 die Hilfskonstruktion, dass der Urheber dem Nutzer garantiert, seine Rechte nicht durchzusetzen²¹. Da dies zu Rechtsunsicherheit führen kann, wird die CC0 hier nicht empfohlen. Für Geodaten, die ohnehin keinen urheberrechtlichen oder verwandten Schutzrechten unterliegen (weil diese bspw. abgelaufen sind), kann eine Verwendung der CC0 aber durchaus sinnvoll sein.

Verwendung der Creative Commons Namensnennung unter gleichen Bedingungen (CC BY-SA 4.0)

Grundsätzlich empfehlenswert ist auch die Lizenz CC BY-SA 4.0. Diese unterstützt den „Open Content“-Gedanken, da auch Bearbeitungen der Daten unter der gleichen Lizenz veröffentlicht werden und damit frei zugänglich bleiben müssen. Sharealike (SA)-Ansätze können für bestimmte Daten, deren breite gesellschaftliche Nutzung dauerhaft gesichert werden, soll ein adäquates Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung darstellen. Da die CC BY-SA 4.0 allerdings damit eine gewisse Einschränkung der Nutzungsrechte beinhaltet, wurde diese Lizenz nicht in die Auswahl der drei in diesem Dokument empfohlenen Lizenzen aufgenommen.

Anpassung von Nutzungsbestimmungen

Der Vertretung des Bundes im Lenkungsgremium GDI-DE wird empfohlen, eine Anpassung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutzV) beim zuständigen Ressort anzuregen und eine der empfohlenen Lizenzen zu verwenden.

Für welche von diesen empfohlenen Lizenzen sich der Datenanbieter am Ende entscheidet, ist abhängig von der Art des Datenangebotes, dem Ziel das mit der Bereitstellung der Daten verfolgt wird und natürlich auch den Bedürfnissen der potenziellen Datennutzer. Ein einfacher Vergleich der Datenlizenz Deutschland mit den ausgewählten Variationen der Creative Commons kann der Anlage 2 entnommen werden.

7 Weiterentwicklungen bzw. Maßnahmen für zukünftige Empfehlungen oder Festlegungen

Das rechtliche Kurzgutachten aus Nordrhein-Westfalen hat aufgezeigt, dass eine Weiterentwicklung der Datenlizenz Deutschland zu einer Version 3.0 überprüft werden sollte, damit das Zusammenwirken dieser Lizenz mit anderen Open Data-Lizenzen weiter vereinfacht wird. Seitens der europäischen Kommission wird es in Bezug auf die Lizenzierung von Geodaten voraussichtlich noch Vorgaben geben, die zur Konkretisierung der Festlegungen aus der Open Data- und PSI-Richtlinie dienen. Wie diese Vorgaben aussehen und wann diese genau kommen werden, ist noch nicht klar.

Die Weiterentwicklung der Datenlizenz Deutschland zu einer Version, die noch besser mit anderen, auch europäischen oder internationalen Open Data-Lizenzen gemeinsam genutzt werden kann, ist zu prüfen und sollte erst vorgenommen werden, wenn alle Vorgaben seitens der europäischen Kommission in Bezug auf die Lizenzierung von Geodaten (PSI-Richtlinie) vorliegen. Ebenso ist dann dieses Dokument auf Anpassungsbedarf zu prüfen und ggf. fortzuschreiben.

²¹ <https://www.telemedicus.info/article/1211-Neue-CC-Lizenz-CC0-No-Copyright.html>

In künftigen Weiterentwicklungen sollten insbesondere auch die Erwartungen der Zivilgesellschaft hinsichtlich Transparenz, Partizipation oder Kollaboration bestmöglich berücksichtigt werden, da die wandelnde Interaktion gegenüber der öffentlichen Verwaltung auch einer Veränderung der Lizenzierung von offenen Geodaten bedarf.

Anlage 1

| Lizenz/Land | Bund | BY | BW | BE | BB | HB | HH | HE | MV | NI | NW | RP | SL | SN | ST | SH | TH |
|---|------|----|----|----|----|----|----|----|----|-------------------|----|----|----|----|----|----|----|
| Datenlizenz Deutschland - Namensnennung- Version 2.0 (dl-de/by-2-0) | x | | x | x | x | | x | x | x | x | x | x | x | x | | x | x |
| Datenlizenz Deutschland - Zero - Version 2.0 (dl-de/zero-2-0) | x | | x | x | x | x | | x | | | x | x | | x | | x | |
| CC0 1.0 Universell (CC0 1.0) Public Domain Dedication | | | | x | | x | | | x | | x | | | | | | |
| Creative Commons - Namensnennung 3.0 International (CC-BY 3.0) | | x | | x | | x | | | x | | x | x | | x | | | |
| Creative Commons - Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Creative Commons - Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 International (CC BY-SA 3.0) | | x | | x | | | | | | (x) ²² | | | | | | | |
| Creative Commons - Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Creative Commons -Namensnennung - Keine Bearbeitung 3.0 International (CC BY-ND 3.0) | | x | | | | | | | | | x | | | | | | |
| Creative Commons -Namensnennung - Keine Bearbeitung 4.0 International (CC BY-ND 4.0) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Creative Commons -Namensnennung - nicht kommerziell 3.0 International (CC BY-NC 3.0) | | | | x | | x | | | | | | | | | | | |
| Creative Commons -Namensnennung - nicht kommerziell 4.0 International (CC BY-NC 4.0) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Open Data Commons Open Database License (ODbL) | | | | x | | | | | x | | | x | | | | | |
| Sonstige (u.a. GeoNutzV Bund) | x | | | x | x | | x | x | x | x | x | | x | x | x | x | |

Übersicht zu den in Bund und Ländern verwendeten offenen Lizenzen (Zusammenstellung aus Umfrage im LG GDI-DE und Sichtung der Eintragungen im GovData Portal und Geoportal.de)

²² Verwendung der Lizenz ist (für weitere Daten) geplant (Quelle: Präsentation des Vorsitzenden zur 32. Sitzung des LG GDI-DE TOP 6)

Anlage 2

| Lizenzbedingung | | dl-de/by-2-0 | dl-de/zero- 2-0 | CC-BY 4.0 | CC BY-SA 4.0 | CCO |
|--------------------------------------|--|--|-----------------------|--|--|--|
| Was ist erlaubt? | Vervielfältigen und weiterverbreiten | ja (ausgedruckt, präsentiert, an Dritte übermittelt, in interne und externe Geschäftsprozesse, Produkte und Anwendungen in öffentlichen und nicht öffentlichen elektronischen Netzwerken eingebunden werden.) | Es ist alles erlaubt. | ja (vervielfältigen und weiterverbreiten) | ja (vervielfältigen und weiterverbreiten) | Es ist alles erlaubt. |
| | Bearbeiten in jeglicher Form | ja (verändert, bearbeitet, mit eigenen Daten und Daten Anderer zusammengeführt und zu selbständigen neuen Datensätzen verbunden werden) | | ja (remixen, verändern und darauf aufbauen) | ja (remixen, verändern und darauf aufbauen) | |
| | Kommerzielle und nicht kommerzielle Nutzung | ja (Die bereitgestellten Daten und Metadaten dürfen für die kommerzielle und nicht kommerzielle Nutzung verwendet werden) | | ja (Das Material darf für beliebige Zwecke, sogar kommerziell, verwendet werden.) | ja (Das Material darf für beliebige Zwecke, sogar kommerziell, verwendet werden.) | |
| | Sonstiges | | | Der Lizenzgeber kann diese Freiheiten nicht widerrufen solange Sie sich an die Lizenzbedingungen halten. | Der Lizenzgeber kann diese Freiheiten nicht widerrufen solange Sie sich an die Lizenzbedingungen halten. | |
| Welche Bedingungen sind zu erfüllen? | Ist die Namensnennung erforderlich? | ja Folgende Angaben als Quellenvermerk enthalten sind: 1. Bezeichnung des Bereitstellers nach dessen Maßgabe, 2. der Vermerk „Datenlizenz Deutschland – Namensnennung – Version 2.0“ oder „dl-de/by-2-0“ mit Verweis auf den Lizenztext unter www.govdata.de/dl-de/by-2-0 sowie 3. einen Verweis auf den Datensatz (URI). Dies gilt nur soweit die datenhaltende Stelle die Angaben 1. bis 3. zum Quellenvermerk bereitstellt. (Veränderungen, Bearbeitungen, neue Gestaltungen oder sonstige Abwandlungen sind im Quellenvermerk mit dem Hinweis zu versehen, dass die Daten geändert wurden.) | nein | ja Sie müssen 1. angemessene Urheber- und Rechteangaben machen, 2. einen Link zur Lizenz beifügen und 3. angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese Angaben dürfen in jeder angemessenen Art und Weise gemacht werden, allerdings nicht so, dass der Eindruck entsteht, der Lizenzgeber unterstütze gerade Sie oder Ihre Nutzung besonders. | ja Sie müssen 1. angemessene Urheber- und Rechteangaben machen, 2. einen Link zur Lizenz beifügen und 3. angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese Angaben dürfen in jeder angemessenen Art und Weise gemacht werden, allerdings nicht so, dass der Eindruck entsteht, der Lizenzgeber unterstütze gerade Sie oder Ihre Nutzung besonders. | nein |
| | Ist nur eine Weitergabe unter gleichen Bedingungen gestattet? | nein | nein | nein | ja Wenn Sie das Material remixen, verändern oder anderweitig direkt darauf aufbauen, dürfen Sie Ihre Beiträge nur unter derselben Lizenz wie das Original verbreiten. | nein |
| | sonstiges | - | - | Sie dürfen keine zusätzlichen Klauseln oder technische Verfahren einsetzen, die anderen rechtlich irgendetwas untersagen, was die Lizenz erlaubt. | Sie dürfen keine zusätzlichen Klauseln oder technische Verfahren einsetzen, die anderen rechtlich irgendetwas untersagen, was die Lizenz erlaubt. | Die CCO ist keine Lizenz, sondern eine Entlassung des Werks in die Gemeinfreiheit ("Public Domain"), bei der unwiderruflich auf alle urheberrechtlichen und verwandten Schutzrechte verzichtet wird. |

Vergleich der Datenlizenz Deutschland mit ausgewählten Versionen der Creative Commons