

Dr. Robert Brockhaus | Rechtsanwalt
Dr. Vivian Kube, LL.M. (EUI, Florenz) | Rechtsanwältin
Dr. Benjamin Lück | Rechtsanwalt
Hannah Vos | Rechtsanwältin
David Werdermann, LL.M. (Amsterdam) | Rechtsanwalt

KM8
Rechtsanwältinnen
& Rechtsanwälte

KM8 Rechtsanwältinnen & Rechtsanwälte, Moosdorfstraße 7-9, 12435 Berlin

Verwaltungsgericht Potsdam
Friedrich-Ebert-Str. 32
14469 Potsdam

per beA

KM8 Rechtsanwältinnen &
Rechtsanwälte GbR
Moosdorfstraße 7-9
12435 Berlin
Telefon: +49 (0)30-75438516
Telefax: +49 (0)30-75438517
E-Mail: info@km8.legal
www.km8.legal

Unser Zeichen: 

Berlin, 17. April 2025

Klage

In dem Verwaltungsstreitverfahren des





– Kläger –

Prozess- und Verfahrensbevollmächtigte: KM8 Rechtsanwältinnen & Rechtsanwälte
Moosdorfstraße 7 – 9
12435 Berlin

gegen

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundespolizeipräsidium,
Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam

– Beklagte –

wegen: Einräumung uneingeschränkter Nutzungsrechte am Jahresbericht 2023 der
Bundespolizei

zeigen wir an, dass wir den Kläger vertreten (Vollmacht beigefügt als **Anlage K 1**).
Namens und im Auftrag des Klägers erheben wir Klage und beantragen,

die Beklagte unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom [REDACTED]
2024 (Az.: [REDACTED]) und des
Widerspruchsbescheids vom [REDACTED] 2025 (Az.: [REDACTED]
[REDACTED]) zu verpflichten, dem Kläger die beantragten
einfachen, zeitlich und räumlich unbeschränkten Nutzungsrechte am
Jahresbericht 2023 der Bundespolizei, die ein Recht zur unbeschränkten
Vervielfältigung, Veröffentlichung und Bearbeitung beinhalten, einzuräumen,

hilfsweise,

die Beklagte unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom [REDACTED]
2024 (Az.: [REDACTED]) und des
Widerspruchsbescheids vom [REDACTED] 2025 (Az.: [REDACTED]
[REDACTED]) zu verpflichten, dem Kläger die
weitestgehenden Nutzungsrechte am Gesamtbericht sowie Nutzungsrechte
im beschriebenen Umfang an den Teilen des Berichts einzuräumen, für die
die Beklagte über die erforderlichen Rechte verfügt,

hilfsweise,

die Beklagte unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom [REDACTED]
2024 (Az.: [REDACTED]) und des
Widerspruchsbescheids vom [REDACTED] 2025 (Az.: [REDACTED]
[REDACTED]) zu verpflichten, über den Antrag des Klägers auf
Einräumung von Nutzungsrechten an dem Jahresbericht 2023 der
Bundespolizei unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut
zu entscheiden.

A. Sachverhalt

1

Der Kläger ist langjähriger Autor der Wikipedia. Auch ist er [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]

2 Für diese Tätigkeit, insbesondere für seine Tätigkeit als Autor von Wikipedia-Artikeln und für die Online-Sammlung Wikimedia Commons fand der Kläger bei Recherchen den Jahresbericht 2023 der Bundespolizei. Er beabsichtigt, diesen für seine [REDACTED] schriftstellerische Tätigkeit zu nutzen und insbesondere bei Wikimedia Commons einzustellen. Der Jahresbericht ist auf der Webseite der Bundespolizei als PDF-Datei abrufbar und enthält neben Text auch zahlreiche Abbildungen, Diagramme, Grafiken und Icons. Das Dokument enthält auf S. 99 folgenden Vermerk:

„Alle Rechte vorbehalten. Jede Form der Vervielfältigung bedarf der vorherigen schriftlichen Genehmigung durch den Herausgeber“,

Bundespolizei, Jahresbericht 2023, abrufbar unter <https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2024/08/240819-jahresbericht.html>, beigefügt als **Anlage K 2**.

3 Darüber hinaus führt S. 99 des Berichts folgende „Bildnachweise“ auf:

„S. 4 BMI/Henning Schacht; S. 28 picture alliance/SZ Photo/Claus Schunk; S. 53 picture alliance/FotoMedienService/Ulrich Zillmann; S. 54 oben picture alliance/dpa/Matthias Balk, unten picture alliance/photothek/Thomas Trutschel; S. 57 unten picture alliance/dpa/Simon Kremer; S. 60 oben Smiths Detection Germany GmbH; S. 66 unten Special Olympics World Games Berlin 2023 Organizing Committee gGmbH, Juri Reetz; S. 73 Janine Schmitz/photothek.de; S. 86 picture alliance/frontal-vision/Arne Mill; S. 87 oben picture alliance/dpa/Daniel Karmann, unten picture alliance/dpa/Marius Becker“.

4 Auf Wikimedia Commons können nur Inhalte eingestellt werden, die ausdrücklich unter einer freien Lizenz stehen:

„Wikimedia Commons akzeptiert nur Medien, die:

- ausdrücklich unter einer Freien Lizenz stehen oder
- zumindest in den Vereinigten Staaten und im Herkunftsland gemeinfrei sind“,

<https://commons.wikimedia.org/wiki/Commons:Licensing/de>, zuletzt aufgerufen am 15. April 2025.

5 Um freie Lizenzen handelt es sich für Wikimedia Commons dann, wenn insbesondere ermöglicht ist, das Werk zu studieren, anzuwenden, Kopien zu fertigen und weiterzuverbreiten.

6 Am [REDACTED] [REDACTED] 2024 beantragte der Kläger per E-Mail beim Bundespolizeipräsidium die Einräumung von Nutzungsrechten am Jahresbericht 2023 der Bundespolizei,

E-Mail des Klägers vom [REDACTED] [REDACTED] 2024, beigefügt als **Anlage K 3**.

7 Mit Bescheid vom [REDACTED] 2024 (Az.: [REDACTED] [REDACTED]) lehnte das Bundespolizeipräsidium diesen Antrag ab,

Bescheid der Beklagten vom [REDACTED] 2024, beigefügt als **Anlage K 4**.

8 Gegen diesen Bescheid legte der Kläger am [REDACTED] 2024 per E-Mail und gleichlautendem Brief schriftlich Widerspruch ein und beantragte Akteneinsicht,

E-Mail des Klägers vom [REDACTED] 2024, beigefügt als **Anlage K 5**.

9 Der schriftliche Widerspruch ging bei der Beklagten fristwährend ein,

Eingangsbestätigung der Beklagten vom [REDACTED] 2024, beigefügt als **Anlage K 6**.

10 Nach erfolgter Akteneinsicht wurde der Widerspruch am [REDACTED] 2025 begründet,

Schreiben des Klägers vom [REDACTED] 2025, beigefügt als **Anlage K 7**.

11 Mit Widerspruchsbescheid vom [REDACTED] 2025 ([REDACTED] [REDACTED]), dem Kläger zugestellt am [REDACTED] 2025, wies das Bundespolizeipräsidium den Widerspruch zurück. Das Bundespolizeipräsidium begründet die Ablehnung im Wesentlichen damit, dass der Anwendungsbereich des Datennutzungsgesetzes (DNG) nicht eröffnet sei,

Widerspruch der Beklagten vom [REDACTED] 2025 und Postzustellungsurkunde vom [REDACTED] 2025, beigelegt als **Anlage K 8**.

12 Gegen diesen Widerspruchsbescheid richtet sich die vorliegende Klage.

B. Rechtliche Würdigung

I. Zulässigkeit

13 Die Klage ist zulässig.

1. Statthafte Klageart

14 Dem klägerischen Begehren entsprechend (§ 88 VwGO) ist die Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage i.S.d. § 42 Abs. 1 Var. 2 Alt. 1 VwGO statthaft, da der Kläger die Einräumung von einfachen, zeitlich und räumlich unbeschränkten Nutzungsrechten am Jahresbericht 2023 der Bundespolizei begehrt.

15 Die Einräumung von Nutzungsrechten stellt einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG dar,

Richter, DNG, § 4 Rn. 304.

16 Insbesondere hat sie Regelungswirkung, da der Antrag auf die Herbeiführung einer verbindlichen Rechtsfolge gerichtet ist. Durch eine positive behördliche Entscheidung werden die begehrten Nutzungsrechte des Klägers am Jahresbericht unmittelbar begründet. Zudem hat das Bundespolizeipräsidium die beantragte Einräumung von Nutzungsrechten am [REDACTED] 2024 per Bescheid abgelehnt, sodass im Hinblick auf die Ablehnungsform darauf geschlossen werden kann, dass auch die Einräumung der Nutzungsrechte in Form des Verwaltungsaktes zu erfolgen hat.

2. Klagebefugnis

17 Der Kläger ist klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO). Er macht geltend, durch die Ablehnung seines Antrags auf Einräumung von Nutzungsrechten in seinen Rechten verletzt zu sein, da ihm ein Anspruch auf die Gewährung ebendieser Nutzungsrechte aus § 4 Abs. 1 und 3 Datennutzungsgesetz (DNG) i.V.m. Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die

Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (im Folgenden open-data-Richtlinie) zusteht.

3. Vorverfahren und Klagefrist

18 Das Vorverfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt (§ 68 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 VwGO). Der Kläger hat gegen den ablehnenden Bescheid vom [REDACTED] 2024 am [REDACTED] 2024 fristgerecht den statthaften Widerspruch eingelegt und diesen nach Akteneinsicht begründet. Der Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid vom [REDACTED] 2025 zurückgewiesen.

19 Der Widerspruchsbescheid wurde dem Kläger am [REDACTED] 2025 zugestellt. Die Klage ist demnach fristgemäß erhoben (§ 74 VwGO).

II. Begründetheit

20 Die Klage ist begründet. Die Versagung des beantragten Verwaltungsaktes ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO). Dem Kläger steht ein Anspruch auf Einräumung der beantragten Nutzungsrechte am Jahresbericht 2023 der Bundespolizei zu.

1. Anspruchsgrundlage

21 Der Kläger hat gemäß § 4 Abs. 1 und 3 DNG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 open-data-Richtlinie einen Anspruch auf Einräumung der beantragten Nutzungsrechte.

a) Anspruch aus § 4 Abs. 1 DNG

22 Gemäß § 4 Abs. 1 DNG dürfen Daten für jeden kommerziellen oder nichtkommerziellen Zweck genutzt werden. Damit begründet die Norm ein subjektives Recht und einen durchsetzbaren Anspruch des Klägers,

vgl. *Richter*, DNG, § 4 Rn. 58 f.

23 Ein subjektives Recht ist gegeben, wenn es einer Person eine Rechtsposition einräumt, die die rechtliche Möglichkeit gewährt, von einem anderen ein bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen zu fordern,

Schmidt-Kötters, in: BeckOK VwGO, Posser/Wolff/Decker, 72. Edition Stand: 01.01.2024, § 42 Rn. 143.

24 Dafür muss die maßgebliche Rechtsnorm ausschließlich oder zumindest neben dem öffentlichen Interesse auch Individualinteresse zu dienen bestimmt sein und die Rechtsmacht verleihen, das Individualinteresse durchzusetzen,

BVerwG NJW 1996, 1297; BVerwGE 94, 151 (158); 92, 313 (317); 82, 344; 81, 334; 27, 307.

25 Das DNG führt den sog. open-data-Grundsatz bzw. Grundsatz der uneingeschränkten Datennutzung ein. Nach diesem Grundsatz sollen der amtlichen Begründung zufolge Daten im Anwendungsbereich dieses Gesetzes nach Möglichkeit „konzeptionell und standardmäßig offen“ (open by default and by design) erstellt werden,

vgl. Bundestag, Drucksache 19/27442, S. 33, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927442.pdf>.

26 Das Gesetz bezweckt, die Qualität der Datenbereitstellung und -nutzung im Hinblick auf das Innovationspotenzial von Daten für Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Staat zu verbessern,

vgl. Bundestag, Drucksache 19/27442, S. 28, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927442.pdf>.

27 Informationen, die staatliche Stellen öffentlich bereitgestellt und zugänglich gemacht haben, sind sodann grundsätzlich von jeder Person uneingeschränkt für jeden Zweck frei nutzbar. Damit dient das DNG vor allem dem Individualinteresse an der freien Nutzung solcher Daten.

28 Dies ergibt sich auch aus der dem DNG zugrunde liegenden open-data-Richtlinie. Die Richtlinie soll auf Unionsebene ein Mindestmaß an Harmonisierung für die erleichterte Weiterverwendung von Daten des öffentlichen Sektors herstellen. Damit soll der Meinungsfreiheit Einzelner zur Wirkung verholfen werden. Laut Erwägungsgrund 5 der open-data-Richtlinie schließt das Recht auf Meinungsäußerung

„die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.“

29 Nach Erwägungsgrund 14 bewirkt die

„Gestattung der Weiterverwendung von Dokumenten, die sich im Besitz einer öffentlichen Stelle befinden, [...] einen zusätzlichen Nutzen zum Vorteil der Weiterverwender, der Endnutzer und der Gesellschaft insgesamt [...]“.

30 Dem Wortlaut des § 4 Abs. 1 DNG nach begründet die Norm ein **Recht auf uneingeschränkte Weiterverwendung** im Sinne eines Jedermannsrechts von bereits veröffentlichten Daten, die in den Anwendungsbereich des DNG (§ 2 DNG) fallen,

Richter, DNG, § 4 Rn. 58 f.; *Debus*, ZGI 2023, 55 (57); *Martini/Haußecker/Wagner*, NVwZ 2022, 1871 (1871); Debus in: BeckOK Informations- und Medienrecht, 44. Edition, Stand: 01.05.2024, § 1 DNG, Rn. 52.

31 Art. 4 open-data-Richtlinie legt diesem Gedanken entsprechend konkrete Angaben zu einem individualisierten Antragsverfahren fest, der die Durchsetzung des Anspruchs auf uneingeschränkte Weiternutzung ermöglicht,

„Artikel 4 -Bearbeitung von Anträgen auf Weiterverwendung

(1) Für die Bearbeitung von Anträgen auf Weiterverwendung und die Bereitstellung der Dokumente zur Weiterverwendung an den Antragsteller oder — falls eine Lizenz erforderlich ist — für die Unterbreitung eines endgültigen Lizenzangebots an den Antragsteller halten die öffentlichen Stellen eine angemessene Frist ein, die der Frist für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten entspricht, und bedienen sich dabei, soweit möglich und sinnvoll, elektronischer Mittel.

(2) Wurden keine Fristen oder sonstige Regelungen für die rechtzeitige Bereitstellung der Dokumente festgelegt, so müssen die öffentlichen Stellen so bald wie möglich, in jedem Fall innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Eingang des Antrags den Antrag bearbeiten und dem Antragsteller die Dokumente zur Weiterverwendung bereitstellen oder — falls eine Lizenz erforderlich ist — ihm ein endgültiges Lizenzangebot unterbreiten. Diese Frist kann bei umfangreichen oder komplexen Anträgen um weitere 20 Arbeitstage verlängert werden. In diesen Fällen wird der Antragsteller so bald wie möglich, in jedem Fall jedoch innerhalb von drei Wochen nach dem ursprünglichen Antrag unter Angabe der Gründe davon unterrichtet, dass für die Bearbeitung des Antrags mehr Zeit benötigt wird.

(3) Im Fall eines ablehnenden Bescheids teilt die öffentliche Stelle dem Antragsteller die Gründe für die Ablehnung mit und stützt sich dabei auf die einschlägigen Bestimmungen der Zugangsregelung des betreffenden Mitgliedstaats oder auf die Bestimmungen, die zur Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben a bis h oder Artikel 3, erlassen wurden. Wird ein ablehnender Bescheid auf Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c gestützt, so verweist die öffentliche Stelle auf die natürliche oder juristische Person, die Inhaber der Rechte ist, soweit diese bekannt ist, oder ersatzweise auf den Lizenzgeber, von dem die öffentliche Stelle das betreffende Material erhalten hat. Bibliotheken (einschließlich Hochschulbibliotheken), Museen und Archive sind nicht zu diesem Verweis verpflichtet.

(4) Eine Entscheidung über die Weiterverwendung enthält einen Hinweis auf die Rechtsbehelfe, die dem Antragsteller zur Verfügung stehen, um gegen die Entscheidung vorzugehen [...].“

32 Dass § 4 Abs. 1 DNG einen Anspruch auf uneingeschränkte Weiterverwendung bzw. die Einräumung von korrespondierenden Nutzungsrechten begründet, widerspricht auch nicht § 1 Abs. 2 DNG. Dieser stellt lediglich klar, dass das DNG keine Ansprüche auf einen „Erstzugriff“ auf Daten begründet, die staatliche Stellen noch nicht bereitgestellt oder zugänglich gemacht haben,

Debus, ZGI 2023, 55 (57); *Martini/Haußecker/Wagner*, NVwZ 2022, 1871 (1871); *Richter*, DNG, § 1 Rn. 10.

33 Von einem solchen „Erstzugriff“ auf Daten unterscheidet sich ein Anspruch auf unbeschränkte Weiternutzung von bereits öffentlich bereitgestellten oder zugänglich gemachten Daten.

34 § 4 Abs. 1 DNG entspricht seinem Vorgänger in § 2a S. 1 IWG a.F.,

vgl. Bundestag, Drucksache 19/27442, S. 39, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927442.pdf>; *Richter*, DNG, § 4 Rn. 16.

35 Zu § 2a S. 1 IWG a.F. hat der VGH Mannheim bereits entschieden, dass es sich um ein „subjektives Recht auf Weiterverwendung“ handelt:

„Der Bescheid des Antragsgegners vom 18.07.2019 zur Informationsgewährung trägt der Gesetzeslage Rechnung. Zutreffend wird

betont, dass die weitere Verwendung erhaltener Informationen durch das VIG nicht geregelt werde; vielmehr erfolge eine Weiterverwendung bzw. Weitergabe der Informationen in eigener Verantwortung (des Informationsempfängers), wobei das geltende Recht zu beachten sei. Ergänzend weist der Senat darauf hin, dass die einem Zugangsanspruch unterliegenden Informationen gemäß § 2a IWG grundsätzlich weiterverwendet werden dürfen; **dabei handelt es sich um ein subjektives Recht auf Weiterverwendung** (Richter a. a. O. § 2a Rn. 52). Auch diese Regelung zeigt, dass es der informationspflichtigen Stelle verwehrt ist, Verwendungsabsichten des VIG-Antragstellers zu erforschen und gegen eine mutmaßlich bevorstehende Weiterverwendung auf der Grundlage des VIG prophylaktisch vorzugehen“ [Hervorhebung durch Unterzeichner],

VGH Mannheim, Beschluss vom 13. Dezember 2019 – 10 S 2614/19 –, openjur, Rn.21; ebenso Beschluss vom 13. Dezember 2019 – 10 S 2687/19 –, openjur, Rn. 16 und Beschluss vom 13. Dezember 2019 – 10 S 2685/19 –, openjur, Rn. 17.

36

Für den Anspruch auf freie Weiternutzung muss kein anderer gesetzlicher Anspruch auf Informationszugang bestehen. § 4 Abs. 1 DNG bezieht sich ausdrücklich auf Daten, die gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 DNG auf sonstige Weise oder zur ausschließlichen Nutzung bereitgestellt werden – also auch auf freiwillig herausgegebene Daten. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht 2016 (noch zum IWG) ausdrücklich klargestellt,

BVerwG, Urteil vom 14.04.2016 - 7 C 12/14, NVwZ 2016, 1183, Rn. 10 ff.; zum DNG *Dreier* in: *Dreier/Schulze, Urheberrechtsgesetz*, 8. Auflage 2025, D. Nebenurheberrecht, IV. § 2 DNG, Rn. 1.

37

In seiner Entscheidung hat es ausgeführt, dass das in § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG a.F. enthaltene Zugangsrecht auch Informationen umfasse, die eine öffentliche Stelle von sich aus veröffentlicht und damit allgemein zugänglich gemacht habe. Dem Wortlaut der Norm stehe es nicht entgegen, dass auch Informationen erfasst seien, mit denen kein Anspruch auf voraussetzungslosen Zugang im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts korreliere. Auch aus der Gesetzesbegründung ergebe sich, dass der Anwendungsbereich des IWG sich auf Informationen erstrecke, die von Behörden proaktiv veröffentlicht werden. Damit reagiere das Änderungsgesetz auf den tatsächlichen Befund, dass amtliche Informationen

von öffentlichen Stellen bereitgestellt und verbreitet werden (vgl. BT-Drs. 18/4614, 9),

BVerwG, Urteil vom 14. April 2016 - 7 C 12/14, NVwZ 2016, 1183 Rn. 10 ff.

38

Schließlich ergebe sich ein derartiges Verständnis auch aus dem dem damaligen IWG zugrundeliegenden Unionsrecht sowie dem Telos des IWG. Dazu führt das Bundesverwaltungsgericht aus:

„Das Informationsweiterverwendungsgesetz dient der Umsetzung der RL 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.11.2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (im Folgenden **PSI-RL**) (ABl. 2003 L 345, 90), geändert durch die RL 2013/37/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Änderung der RL 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. 2003 L 175, 1). [...] Die Richtlinie sollte nach ihrer Ursprungsfassung für Dokumente gelten, die für die Weiterverwendung zugänglich gemacht werden (vgl. den 9. Erwägungsgrund der PSI-RL). Dabei hat der Richtliniengeber auch Informationen in seine Regelungsabsichten **einbezogen**, die **von öffentlichen Stellen verbreitet, ausgetauscht oder herausgegeben** werden (vgl. den 8. und 9. Erwägungsgrund der PSI-RL). Nach der geänderten Fassung der Richtlinie soll den Mitgliedstaaten – noch weitergehend – die Verpflichtung auferlegt werden, alle Dokumente weiterverwendbar zu machen, es sei denn, ein in der Richtlinie vorgesehener Ausnahmegrund – etwa eine die Zugänglichkeit einschränkende oder ausschließende mitgliedstaatliche Regelung – griffe ein (vgl. den 8. Erwägungsgrund der RL 2013/37/EU). Dementsprechend stellt Art. 1 II Buchst. c der PSI-RL für die Abgrenzung ihres Anwendungsbereichs darauf ab, ob Dokumente „nach den Zugangsregelungen der Mitgliedstaaten nicht zugänglich sind“. Der Vorschrift liegt eine **objektiv-rechtliche Sichtweise** zu Grunde. Es muss nicht notwendig ein Anspruch auf Zugang zu dem betreffenden Dokument bestehen, um den Anwendungsbereich der Richtlinie zu eröffnen; vielmehr reicht es auch aus, wenn das Dokument im Einklang mit den einschlägigen Zugangsregelungen **tatsächlich zugänglich** gemacht worden ist.

Die PSI-Richtlinie knüpft mithin an die Verschaffung eines Zugangs zu Informationen durch eine öffentliche Stelle an, ohne dass diesem ein darauf gerichteter Anspruch korrespondieren müsste. Dementsprechend ist der Begriff

des Zugangsrechts in § 1 II Nr. 1 IWG **dahin auszulegen**, dass er ebenfalls **seitens der Behörde veröffentlichte Informationen** umfasst.

Nichts Anderes folgt aus dem **Sinn des Informationsweiterverwendungsgesetzes**. Es soll einer unzureichenden Nutzung von Informationen, die durch öffentliche Stellen erzeugt werden, entgegenwirken, deswegen die Weiterverwendung solcher Informationen erleichtern und damit die Erstellung neuer Informationsprodukte und -dienste und einen europäischen Markt hierfür sowie Wirtschaftswachstum und Transparenz fördern (BT-Drs. 16/2453, 7, 11; BT-Drs. 18/4614, 9). Dieses Förderungsziel kann aber auch und gerade durch die Weiterverwendung derjenigen Daten erreicht werden, die die **öffentliche Stelle von sich aus veröffentlicht**, wodurch deren wirtschaftliche Nutzung angestoßen und ermöglicht wird“ [Hervorhebung durch Unterzeichner],

BVerwG, Urteil vom 14. April 2016 - 7 C 12/14, NVwZ 2016, 1183 Rn. 14 ff.

39 § 4 Abs. 1 DNG regelt mithin nicht eine bloße objektive Verpflichtung staatlicher Stellen zur Gewährung freier Weiternutzung. Er begründet vielmehr ein subjektives und individuell durchsetzbares Recht auf die uneingeschränkte Datennutzung, um der auch europarechtlich vorgegebenen Datenoffenheit maximale Geltung zu verschaffen. Für den Anspruch muss kein besonderes Interesse an der uneingeschränkten Weiternutzung der Daten bestehen, jeder kommerzielle oder nicht kommerzielle Zweck genügt, § 4 Abs. 1 DNG.

40 Der Anspruch begründet dabei ein mittelbares Zugangsrecht auch zu anderen Datenformaten, wenn die Daten bereits im Sinne des DNG einmal veröffentlicht wurden, § 4 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 1 DNG,

Debus in: BeckOK Informations- und Medienrecht, 44. Edition, Stand: 01.05.2024, § 1 DNG, Rn. 52; BVerwG Urteil vom 14.04.2016 - 7 C 12/14, NVwZ 2016, 1183, Rn. 22; Bundestag, Drucksache 19/27442, S. 41, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927442.pdf>; *Debus*, ZGI 2023, 55 (60 f.); *Wolff/Seemüller*, K & R, 2019, 102 (105); *Richter*, DNG, § 4 Rn. 62.

41 Das Bundesverwaltungsgericht vertritt insoweit (noch zur Vorgängernorm) eine weiterverwendungsfreundliche Linie und begründet dies damit, dass die Bereitstellung eines bestimmten Formats nicht den Informationszugang,

sondern lediglich die effektive Nutzung der Information in Gestalt einer Weiterverwendung gewährleiste,

so das BVerwG zur Vorgängervorschrift des § 7 Abs. 1 DNG in § 3 Abs. 2 IWG a.F., BVerwG, Urteil vom 14.04.2016 - 7 C 12/14, NVwZ 2016, 1183 Rn. 22; ebenso zum IWG *Richter*, NVwZ 2016, 1143 (1146) und *Wolff/Seemüller*, K & R , 2019, 102 (105, 107).

b) Anspruchsinhalt

42 Der Anspruch auf uneingeschränkte Weiternutzung umfasst, dass die staatliche Stelle die einfachen, zeitlich und räumlich unbeschränkten Nutzungsrechte, die ein Recht zur unbeschränkten Vervielfältigung, Veröffentlichung und Bearbeitung beinhalten, aktiv einräumt. Der Kläger kann daher verlangen, dass ihm die Beklagte die Daten in einer Weise zur Verfügung stellt, die die uneingeschränkte Weiternutzung des Jahresberichts 2023 der Bundespolizei nicht behindert.

43 Der Anspruch ist nicht bloß auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit von Nutzungsbeschränkungen gerichtet, sondern beinhaltet i.V.m. Art. 4 Abs. 1 open-data-Richtlinie ein Recht auf aktive Einräumung von Nutzungsrechten durch die zuständige Behörde, die eine uneingeschränkte Weiterverwendung erlauben. Dies ergibt sich aus Art. 4 open-data Richtlinie. Dieser sieht explizit ein Antragsverfahren vor, mit dem die antragstellende Person die Einräumung solcher Nutzungsrechte fordern kann und damit die effektive Durchsetzung seines Anspruchs auf Weiternutzung ermöglicht.

44 Während die meisten Vorschriften der Richtlinie weitestgehend wortlautidentisch im DNG umgesetzt wurden, findet sich im DNG jedoch keine Regelung, die Art. 4 der Richtlinie, die formellen Voraussetzungen zur Bearbeitung eines Antrags auf Weiterverwendung, in nationales Recht umsetzt,

Richter, DNG, § 4 Rn. 293; *Debus* in: BeckOK Informations- und Medienrecht, 44. Edition, Stand: 01.05.2024, § 1 DNG, Rn. 18, 20; Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Die Umsetzung der RL (EU) 2019/1024 (PSI-Richtlinie) in deutsches Recht, Das Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 25.06.2021, 02.07.2021, WD 3 - 3000 - 127/21, S. 3 f., abrufbar unter:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/862700/397468ad101707b7909038689db0eada/WD-3-127-21-pdf-data.pdf>.

45 Art. 4 open-data-Richtlinie ist jedoch bei richtlinienkonformer Auslegung des § 4 DNG zu berücksichtigen, jedenfalls findet er unmittelbare Anwendung auf das Bundespolizeipräsidium als staatliche Stelle.

46 Im Rahmen einer unionsrechtskonformen Auslegung nach Art. 288 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 4 Abs. 3 EUV ist nationales Recht „im Lichte des Wortlauts und des Zwecks der Richtlinie auszulegen,

ständige Rechtsprechung, statt vieler EuGH, Urteil vom 12.04.1984 – 14/83, Rs. C-14/83, Slg. 1984, 1891, Rn. 26; so etwa auch EuGH, Urteil vom 13.11.1990 – C-106/89 – Marleasing, Rn. 8; Calliess/*Ruffert*, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 78 ff.

47 Danach ist § 4 Abs. 1 DNG so auszulegen, dass die staatliche Stelle dem subjektiven Recht auf uneingeschränkte Datennutzung durch aktive Einräumung der beantragten Rechte zur uneingeschränkten Weiternutzung innerhalb der Frist nach Art. 4 Abs. 2 open-data-Richtlinie nachkommen muss, sofern ein ordnungsgemäßer Antrag im Sinne von Art. 4 open-data-Richtlinie vorliegt. Der antragsstellenden Person ist dabei ein Nutzungsrecht in Form einer Lizenz einzuräumen, die den Anforderungen der § 4 Abs. 1 DNG genügt. Es genügt nicht, das gesetzliche Recht zur freien Weiternutzung per Bescheid festzustellen. Ohne ein solches im Rahmen richtlinienkonformer Auslegung in die deutsche Regelung hineinzulesendes Antragsverfahren wäre die faktische Durchsetzung des subjektiven Rechts nicht möglich und § 4 Abs. 1 DNG würde leerlaufen.

48 Selbst wenn das Gericht zum Ergebnis käme, das Antragsverfahren binde die Beklagte nicht durch eine richtlinienkonforme Auslegung des DNG, wären das Bundespolizeipräsidium und die Beklagte als Rechtsträgerin ohnehin im Rahmen der mitgliedstaatlichen Bindung gemäß § 288 Abs. 3 AEUV an Art. 4 open-data-Richtlinie gebunden,

Richter, DNG, § 4 Rn. 306.

49 Die Beklagte muss insoweit aufgrund ihrer eigenen Umsetzungssäumnis Art. 4 open-data-Richtlinie unmittelbar gegen sich gelten lassen,

EuGH, Urteil vom 5.10.2004 – C-397/01 bis C-403/01 (Pfeiffer), Rn. 103; EuGH, Urteil vom 24.01.2012 – C-282/10 (Dominguez), Rn. 33; Calliess/*Ruffert*, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 48 ff.

50 Vorschriften aus Richtlinien sind gegenüber dem Staat unmittelbar anzuwenden, wenn der Mitgliedstaat die betreffenden Regelungen nicht oder mangelhaft innerhalb der Umsetzungsfrist umgesetzt hat. Zudem muss die unmittelbar anzuwendende Vorschrift inhaltlich unbedingt und hinreichend genau bestimmt sein,

EuGH, Urteil vom 5.10.2004 – C-397/01 bis C-403/01 (Pfeiffer), Rn. 103; EuGH, Urteil vom 24.01.2012 – C-282/10 (Dominguez), Rn. 33; EuGH, Urteil vom 5.4.1979 – C-148/78 (Ratti), Rn. 22 f.; Calliess/*Ruffert*, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 52, 53, 54 ff., 58 ff.

51 Die Umsetzungsfrist ist gemäß Art. 17 Abs. 1 open-data-Richtlinie am 17. Juli 2021 abgelaufen. Das in Art. 4 open-data-Richtlinie vorgesehene Antragsverfahren hat im deutschen DNG bislang keine Umsetzung erfahren. Die Vorgaben zur Entgegennahme und Bearbeitung von Anträgen auf uneingeschränkte Weiternutzung sind inhaltlich unbedingt und hinreichend klar bestimmt. Sie sehen klare und ohne Umsetzungsakt oder Bedingungen einzuhaltende Verfahrensvorgaben für den Umgang staatlicher Stellen mit Anträgen vor, mit denen Antragsstellende ihr subjektives Recht auf uneingeschränkte Weiternutzung nach § 4 Abs. 1 DNG geltend machen. Insbesondere die Grundsatzfrist von 20 Arbeitstagen bis zur Bereitstellung bzw. Angebotsunterbreitung aus Art. 4 Abs. 2 der open-data-Richtlinie sowie die formellen Vorgaben im Falle einer Antragsablehnung aus Art. 4 Abs. 3 und 4 begründen eine klare mitgliedstaatliche Verpflichtung für staatliche Datenbereitsteller und können von Behörden und Gerichten rechtssicher angewandt werden.

52 Da die Beklagte selbst unmittelbar an die Richtlinie gebunden und zur Umsetzung derselben verpflichtet ist, erfolgt ausnahmsweise eine vertikale unmittelbare Anwendung von Art. 4 open-data-Richtlinie gegenüber der Beklagten und dem Bundespolizeipräsidium als staatliche Stelle.

53 Der Kläger kann mithin verlangen, dass ihm die Beklagte auf seinen Antrag hin die Daten in einer Weise zur Verfügung stellt, die die uneingeschränkte Weiternutzung des Jahresberichts 2023 der Bundespolizei nicht behindert. Der Kläger beabsichtigt insbesondere, den Jahresbericht auf Wikimedia

Commons einzustellen. Dazu muss der Jahresbericht als Medium „ausdrücklich unter einer freien Lizenz stehen“. Mithin ist dem Kläger eine freie Lizenz zu gewähren, wie sie auch in § 4 Abs. 3 S. 3 DNG genannt sind. Eine bloße Feststellung des Rechts auf uneingeschränkte Weiternutzung kann den Anspruch aus § 4 Abs. 1 DNG nicht erfüllen und steht einer uneingeschränkten Weiternutzung entgegen.

54 Die Wahl der zu verwendenden Lizenz obliegt dabei der Behörde,

Richter, DNG, § 4 Rn. 241.

55 Um eine uneingeschränkte Weiternutzung der Daten für Wikipedia und Wikipedia Commons zu ermöglichen, kommen dabei insbesondere eine CCBY- oder eine CC0-Lizenz, alternativ eine Datenlizenz Deutschland oder eine Datenlizenz Deutschland Zero in Betracht.

2. Anspruchsvoraussetzungen

56 Die formellen und materiellen Voraussetzungen des Anspruchs auf uneingeschränkte Weiternutzung sind gegeben. Entgegen der Auffassung der Beklagten unterfällt der Jahresbericht 2023 der Bundespolizei dem Anwendungsbereich des DNG.

a) Datenbereitsteller

57 Die von der Beklagten getragene Bundespolizei ist als öffentliche Stelle gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 3 Nr. 1 a) DNG tauglicher Datenbereitsteller im Sinne des Gesetzes. Da die Daten dort vorhanden sind, ist sie für die Bearbeitung des Begehrens zuständig,

Richter, DNG, § 4 Rn. 313.

b) Daten

58 Bei dem Jahresbericht 2023 der Bundespolizei handelt es sich um Daten im Sinne des § 3 Nr. 3 DNG. Nach dieser Vorschrift sind Daten "vorhandene Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung". Der Jahresbericht ist eine solche vorhandene Aufzeichnung. Die in der Widerspruchsablehnung geäußerte gegenteilige Auffassung der Beklagten, wonach eine Zusammenstellung verschiedener Datentypen (Texte, Bilder, Tabellen, Grafiken) nicht unter den Datenbegriff des DNG falle, lässt sich dem eindeutigen Wortlaut des § 3 Nr. 3 DNG nicht entnehmen. Der

Gesetzgeber hat den Datenbegriff bewusst so weit wie möglich gefasst, um jede Form von vorhandener Aufzeichnung zu erfassen, unabhängig von ihrer Art, Form, Struktur oder ihrem Inhalt. Entscheidend ist allein, dass es sich um eine vorhandene und aufgezeichnete Information handelt. Das schließt selbstverständlich auch Zusammenstellungen verschiedener Daten ein. Eine restriktive Auslegung, wie sie die Beklagte vornimmt, würde den Anwendungsbereich des DNG erheblich einschränken. Das ist weder vom Gesetzgeber gewollt noch mit dem Ziel der dem DNG zugrundeliegenden open-data-Richtlinie vereinbar, eine möglichst umfassende Nutzbarmachung von Daten des öffentlichen Sektors zu erreichen. So spricht Erwägungsgrund 3 der open-data-Richtlinie von der Erforderlichkeit von

„Maßnahmen auf Unionsebene [...], um die verbleibenden und neu entstehenden Hemmnisse zu beseitigen, die einer breiten Weiterverwendung von öffentlichen und öffentlich finanzierten Informationen in der gesamten Union im Wege stehen [...]“.

59 Erwägungsgrund 8 verdeutlicht die Relevanz einer erleichterten Weiterverwendungsmöglichkeit aller Informationen des öffentlichen Sektors, denn

„Dokumente, die von öffentlichen Stellen der Exekutive, Legislative oder Judikative erstellt werden, bilden einen umfassenden, vielfältigen und wertvollen Fundus an Ressourcen, der der Gesellschaft zugutekommen kann“.

60 Die Definition des Begriffs "Dokument" in Artikel 2 Nr. 6 der Richtlinie, der "jeden Inhalt unabhängig von der Form des Datenträgers" und "einen beliebigen Teil eines solchen Inhalts" umfasst, bestätigt diese weite Auslegung.

61 Das DNG gilt grundsätzlich für alle Daten öffentlicher Stellen. Die Bezugnahme der Beklagten auf "hochwertige Datensätze" in ihrem Ablehnungsbescheid (Anlage K 4, S. 2) ist für die Eröffnung des Anwendungsbereichs des DNG nicht von Bedeutung. Das Gesetz sieht in seinem Regelungstext keine Beschränkung auf solche Datensätze vor. Selbst wenn der Jahresbericht keinen "hochwertigen Datensatz" im Sinne der Durchführungsverordnung (EU) 2023/138 darstellte, wäre das DNG anwendbar. § 4 DNG bezieht sich explizit nur auf Daten im Sinne von § 3 Nr. 4 und nicht auf näher spezifizierte Daten im Sinne von § 3 Nr. 8, 9, 10 DNG. Die dortige Auflistung dient nur der näheren Klassifizierung von speziellen

Datenarten, an die in §§ 8 und 9 DNG besondere Anforderungen für die Ermöglichung einer Weiternutzung gestellt werden. Das DNG dient der generellen Weiterentwicklung des Open Data-Grundsatzes bezüglich sämtlicher Daten,

Bundestag, Drucksache 19/27442, S. 1 f., abrufbar unter:
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927442.pdf>.

c) Öffentliche Bereitstellung

62 Der Jahresbericht wird von der Bundespolizei "auf sonstige Weise öffentlich [...] bereitgestellt" im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 1 DNG.

63 Öffentlich bereitgestellt ist eine Information, wenn ein im Voraus nicht eingegrenzter Personenkreis sie zur Kenntnis nehmen kann,

Richter, NVwZ 2016, 1143 (1145) mit Verweis auf BVerwG NJW 2015, 3258 (3261 f.).

64 Entscheidend ist, dass die Daten faktisch frei zugänglich sind,

Debus in: BeckOK Informations- und Medienrecht, 44. Edition, Stand: 01.05.2024, § 2 DNG, Rn. 16; *Martini/Haußecker/Wagner*, NVwZ 2022, 1871 (1871).

65 Das ist der Fall, wenn die Daten vom Datenbereinsteller von sich aus veröffentlicht werden,

vgl. *Nestle*, Bericht für BT-Ausschuss für Wirtschaft und Energie, BT-Drs. 19/31014, 5, abrufbar unter:
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/310/1931014.pdf>.

66 Der Jahresbericht ist frei zugänglich und wurde vom Bundespolizeipräsidium explizit zum Download im Internet verfügbar gemacht (dazu oben A.). Die Daten konnten ohne weiteres mit einem Klick heruntergeladen werden.

67 Die Beklagte argumentiert in ihrem Ablehnungsbescheid (Anlage K 4, S. 2), dass der Jahresbericht nicht unter § 2 Abs. 1 Nr. 3 DNG falle, da er nicht "freiwillig" bereitgestellt werde. Diese Argumentation ist bereits deshalb unzutreffend, weil das Gesetz ein solches Kriterium der "Freiwilligkeit" überhaupt nicht vorsieht. Das Wort "freiwillig" kommt im Wortlaut des § 2

Abs. 1 Nr. 3 DNG nicht vor. Entscheidend ist allein, dass die Daten "auf sonstige Weise öffentlich [...] bereitgestellt werden.

68 Selbst, wenn man für § 2 Abs. 1 Nr. 3 DNG eine freiwillige Bereitstellung für erforderlich ansieht, erfordert dies lediglich, dass die Bereitstellung vom Willen des Bereitstellenden getragen ist,

Richter, DNG, § 4 Rn. 115.

69 Bei der Einstellung von Inhalten zum Download auf der eigenen Webseite liegt eine vom Willen des Bundespolizeipräsidiums getragene und damit freiwillige Bereitstellung an einen nicht eingegrenzten Personenkreis vor.

70 Ebenso wenig scheidet eine Bereitstellung wie von der Beklagten im Ablehnungsbescheid (Anlage K 4, S. 2) behauptet daran, dass die Beklagte den Jahresbericht 2023 der Bundespolizei unter der Einschränkung „*Alle Rechte vorbehalten. Jede Form der Vervielfältigung bedarf der vorherigen schriftlichen Genehmigung durch den Herausgeber.*“ frei verfügbar auf ihrer Webseite veröffentlicht hat. Daten sind anders als von der Beklagten angenommen nicht nur dann im Sinne des DNG bereitgestellt, wenn eine völlig unbeschränkte Nutzung ermöglicht wird, sondern bereits dann, wenn Daten wie vorliegend auf der Webseite „auf sonstige Weise [...] öffentlich bereitgestellt werden“. Anderenfalls könnten staatliche Stelle die Anwendung des DNG und damit eine uneingeschränkte Datennutzung mit solchen einschränkenden Lizenzen und Verwendungsvorbehalte ausschließen, die das Gesetz gerade verhindern soll. Dies widerspräche dem Regelungszweck des DNG. Auch würde das in Art. 4 open-data-Richtlinie vorgesehene Antragsverfahren leerlaufen, das darauf gerichtet ist, die Bereitstellung von Dokumenten, die noch nicht frei nutzbar sind, zur Weiterverwendung auf Antrag zu ermöglichen.

d) Keine Ausschlussgründe

71 Es liegen, wie bereits im Widerspruch ausführlich dargelegt, keine das klägerische Begehren einschränkenden Ausschlussgründe nach § 2 Abs. 3 DNG vor.

72 Das mögliche geistige Eigentum der Bundespolizei selbst an ihrem Jahresbericht kann schon im Rückschluss aus der in § 2 Abs. 3 Nr. 1 lit. b DNG nicht genügen. Das Gesetz lässt nur geistiges Eigentum Dritter als Ausschlussgrund genügen. Urheberschaft und Datenbereinsteller sind eine

Person. Mithin besteht kein Urheberrecht „Dritter“. Auch sieht das BVerwG bei der vergleichbaren Ausschlussvorschrift des § 6 S. 1 IFG, welcher den Zugang nur versagt, wenn der „Schutz geistigen Eigentums entgegensteht“, allein „Urheberrechte außenstehender Dritter“ als mögliche betroffene Rechtsposition an und schließt damit eigene Urheberrechte der Behörde aus,

BVerwG NJW 2015, 3258 (3261).

73 Rechte, deren Inhaberin die öffentliche Hand ist, schließen eine Weiterverwendung nach dem DNG also nicht aus,

Dreier in: *Dreier/Schulze, Urheberrechtsgesetz*, 8. Auflage 2025, D. Nebenurheberrecht, IV. § 2 DNG, Rn. 2.

e) Ordnungsgemäßes Antragsverfahren

74 Ein Antragsverfahren zur Geltendmachung des Rechts auf uneingeschränkte Weiternutzung gemäß § 4 Abs. 1 DNG ist im deutschen DNG nicht explizit geregelt. Jedoch sieht die open-data-Richtlinie in Art. 4 formelle Voraussetzungen für ein Antragsverfahren auf Weiterverwendung bei der öffentlichen Stelle vor (siehe oben, Rn. 31).

75 Die Anforderungen an ein solches Antragsverfahren ergeben sich aus richtlinienkonformer Auslegung des § 4 DNG, jedenfalls aus einer unmittelbaren Anwendung des Art. 4 der open-data-Richtlinie auf das Bundespolizeipräsidium als staatliche Stelle (siehe oben, Rn. 44 ff.).

76 Diese Antragsvoraussetzungen hat der Kläger im behördlichen Verfahren durch seinen schriftlichen Antrag vom 19. August 2024 gewahrt. Insbesondere hat er Antragsbegehren und -gegenstand hinreichend bestimmt dargelegt,

vgl. *Richter*, DNG, § 4 Rn. 309.

3. Rechtsfolge

77 Der Anspruch aus § 4 Abs. 1 DNG ist ohne Ermessensspielraum der datenbereitstellenden öffentlichen Stelle bezüglich der Rechteeinräumung ausgestaltet. Vor diesem Hintergrund ist die Beklagte verpflichtet, die beantragten Nutzungsrechte uneingeschränkt einzuräumen.

4. Spruchreife

78

Die Sache ist spruchreif. Eine abschließende Entscheidung über den geltend gemachten Anspruch kann getroffen werden, insbesondere verbleibt der Beklagten kein Ermessensspielraum.

Der Kläger behält sich vor, den Klageantrag hinsichtlich der Rechte Dritte an Abbildungen und Icons im Jahresbericht der Bundespolizei anzupassen, sollte die Beklagte zu solchen Rechten weiter vortragen. Im Übrigen beantragen wir

Akteneinsicht.

Wir werden die Klage gegebenenfalls nach erfolgter Akteneinsicht weiter begründen.

Dr. Benjamin Lück

Rechtsanwalt