

# **VG Freiburg Urteil vom 16.6.2021, 1 K 2808/19**

Untersagung der Veröffentlichung von Umweltinformationen; hier: artenschutzrechtliche fachliche Stellungnahme

## **Leitsätze**

Der Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze erstreckt sich nicht auf die Regelung der Weiterverwendung der zugänglich gemachten Informationen. Auch im Rahmen des § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG ist lediglich zu prüfen, ob bereits durch das Zugänglichmachen der Umweltinformation Urheberrechte verletzt werden; die Weiterverwendung dieser Informationen wird hingegen in § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG nicht geregelt.

Eine bloße Zusammenstellung von Daten und Prüfergebnissen, die sich auf eine kartographische und tabellarische Wiedergabe von Messergebnissen, Zählungen und Beobachtungen beschränkt, stellt noch nicht einmal nach dem weiten europarechtlichen Werksbegriff ein Werk im urheberrechtlichen Sinne dar.

Im Rahmen der Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und dem Geheimhaltungsinteresse des Urhebers ist zu berücksichtigen, dass die Intention des Gesetzgebers gerade darin besteht, die Information der Öffentlichkeit über Umweltinformationen zu fördern, um eine sachkundige öffentliche Diskussion überhaupt erst zu ermöglichen. Eine Geheimhaltung mit dem Ziel, etwaige öffentliche Diskussionen der Gutachteninhalte zu vermeiden, widerspricht damit dem Gesetzeszweck sowie demokratischen Grundsätzen.

## **Tenor**

Die in dem Bescheid des Landratsamts Schwarzwald-Baar-Kreis vom 29.05.2019 verfügte Auflage, wonach die ökologischen Fachberichte vom 16.01.2018 und vom 14.03.2018 ausschließlich zum eigenen internen Gebrauch der Klägerin bestimmt seien und insbesondere eine Veröffentlichung sowie eine Weiterreichung an Dritte nicht erfolgen dürfe, wird aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese auf sich behält.

## **Tatbestand**

- 1 Die Klägerin, eine Bürgerinitiative in der Rechtsform einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, wendet sich gegen eine Auflage, die es ihr untersagt, ihr zugänglich gemachte Umweltinformationen zu veröffentlichen oder an Dritte weiterzureichen.
- 2 Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für zwei Windenergieprojekte mit jeweils mehreren Anlagen, bei dem eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht vorgesehen ist, holte die Beigeladene - eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die Windenergieprojekte plant und errichtet - unter anderem bei einem Fachbüro für ökologische Gutachten (G) einen Sachstandsbericht vom 16.01.2018 und eine Ergänzung vom 14.03.2018 ein, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens bestimmungsgemäß dem Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis vorgelegt worden sind. Die Beteiligten gehen übereinstimmend davon aus, dass das ökologische Fachbüro G die urheberrechtlichen Nutzungsrechte an diesen fachlichen

Stellungnahmen schuldrechtlich auf die Beigeladene übertragen hat. Der Sachstandsbericht vom 16.01.2018 enthält Bewertungen über die Frage, ob in Bezug auf bestimmte Vogelarten die Verbotstatbestände des § 44 BNatSchG erfüllt sind und ob im Hinblick auf im Einzelnen vorgeschlagene Ausgleichsmaßnahmen jeweils eine Ausnahme nach § 45 BNatSchG zugelassen werden kann. Die Ergänzung vom 14.03.2018 beschränkt sich auf Karten, Übersichten und Tabellen, in denen die Ergebnisse und die Methodik der Erfassung wiedergegeben werden.

- 3 Die Klägerin hat am 18.07.2018 durch ihren Bevollmächtigten beantragt, ihr unter anderem diese Gutachten und fachlichen Stellungnahmen per Mail zukommen zu lassen. Mit Mail vom 16.10.2018 teilte das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis der Klägerin formlos mit, dass dem Antrag bezüglich anderer gewünschter Unterlagen stattgegeben werden könne, nicht hingegen hinsichtlich der artenschutzrechtlichen Bewertungen vom 16.01.2018 und vom 14.03.2018.
- 4 Mit förmlichen Bescheid vom 29.11.2018 lehnte das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis den Antrag ab, soweit er sich auf das Gutachten der G vom 16.01.2018 und dessen Ergänzung vom 14.03.2018 beziehe. Bei diesen Ausarbeitungen handle es sich um Umweltinformationen im Sinne des § 23 Abs. 3 Nr. 1 UVwG. Die Beigeladene sei angehört worden und habe unter Berufung auf ihr Urheberrecht mitgeteilt, dass sie mit einer Weitergabe dieser Ausarbeitungen nicht einverstanden sei. Es handle sich um urheberrechtlich geschützte Werke, die bislang noch nicht veröffentlicht worden seien. Zwar sei die transparente Vermittlung von Umweltinformationen an die Öffentlichkeit wichtig, um eine Meinungsbildung zu bestimmten Themen zu ermöglichen. Wenn jedoch der Nutzungsberechtigte einer wissenschaftlichen Ausarbeitung ein berechtigtes urheberrechtliches Interesse für sich beanspruche und darlege, dass seine Stellungnahmen nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten, sei dieses private Interesse höher zu gewichten.
- 5 Am 20.12.2018 erhob die Klägerin Widerspruch. Zur Begründung trug sie vor: Das in die Abwägung einzustellende Interesse der Beigeladenen sei wieder ermittelt noch gewichtet worden. Das pauschale Berufen auf Urheberrechte könne nicht dazu führen, das Interesse am Zugang zu Umweltinformationen zurücktreten zu lassen. Der Beigeladenen gehe es erkennbar darum, möglichst wenig Transparenz und Kontrolle zu erreichen, um eine vielleicht auch kritische Auseinandersetzung mit den Unterlagen zu unterbinden. Aber auch die andere Seite der Interessenabwägung sei zu beanstanden. Die Bedeutung des Zugangs zu Umweltinformationen bei Projekten, die in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert würden, lasse sich nicht unter Berufung auf völlig unsubstantiiert geltend gemachte Urheberrechte „wegwägen“. Die von der Beigeladenen vorgelegten Unterlagen hätten sich schon einmal als nicht tragfähig erwiesen. Daher sei es erforderlich, die von ihr vorgelegten Unterlagen auch in der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu nehmen, zu prüfen und zu diskutieren.
- 6 Mit Mail vom 04.04.2019 bat das Regierungspräsidium Freiburg, dem der Vorgang im Rahmen des Widerspruchsverfahrens vorgelegt worden war, das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis, dem Widerspruch in eigener Zuständigkeit abzuhelpen und dem Regierungspräsidium die Abhilfeentscheidung nachrichtlich zukommen zu lassen.
- 7 Mit Bescheid vom 29.05.2019, der sowohl der Klägerin als auch der Beigeladenen am 31.05.2019 zugestellt wurde, half das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis dem Widerspruch der Klägerin ab, soweit es um den Informationszugang geht, und erließ in Bezug auf die hier

streitgegenständlichen ökologischen Fachberichte die Auflage, wonach die zugänglich gemachten Informationen ausschließlich zum eigenen internen Gebrauch der Klägerin bestimmt seien; insbesondere dürfe eine Veröffentlichung, etwa durch Einstellung ins Internet oder in Social-Media-Plattformen, sowie eine Weiterreichung an Dritte nicht erfolgen. In der Begründung wird ausgeführt: Die Abhilfeentscheidung beruhe auf § 72 VwGO. Danach helfe die Behörde dem Widerspruch ab, wenn sie ihn für begründet halte. Das Landratsamt schließe sich letztlich der Auffassung des Regierungspräsidiums Freiburg an. Zwar liege ein schutzwürdiges urheberrechtliches Werk vor. Die privaten Interessen überwögen jedoch nicht das öffentliche Interesse an der Zugänglichmachung der Umweltinformationen in den noch laufenden Genehmigungsverfahren zu den Windenergieanlagen. Nach § 36 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG werde die Bewilligung mit der Auflage verbunden, die zugänglich gemachten Unterlagen ausschließlich intern zu verwenden. Damit solle sichergestellt werden, dass ausschließlich die Mitglieder der Klägerin Zugang zu den Umweltinformationen erhielten. Es solle eine möglichst vertrauliche Behandlung der durch die Beigeladene in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Erhebungen gewährleistet werden. Es solle vermieden werden, dass durch eine etwaige öffentliche Diskussion der Gutachteninhalte versucht werden könne, auf die noch ausstehende verwaltungsrechtliche Entscheidung der unteren Immissionsschutzbehörde über die Zulässigkeit der Errichtung der Windenergieanlagen Einfluss zu nehmen oder die Entscheidungsfindung zu erschweren. Der Erlass der Nebenbestimmung stehe im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Die Auflage sei geeignet, die Interessen der Beigeladenen an einer möglichst vertraulichen Behandlung der von ihr in Auftrag gegebenen artenschutzrechtlichen Beurteilung zu wahren. Es stünden keine mildereren Mittel zur Verfügung, um eine möglichst effektive Vertraulichkeit zu gewährleisten. Sie sei auch angemessen, denn bei einer Abwägung der Interessen müsse das Interesse der Klägerin an einer Bewilligung des Antrags ohne Auflage hinter dem Interesse der Beigeladenen an der Vermeidung breiter inhaltlicher Diskussionen zu den artenschutzrechtlichen Voraussetzungen ihrer Genehmigungsanträge zurücktreten. Der Bescheid war mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen, in der ausschließlich auf die Möglichkeit der Klageerhebung hingewiesen wurde.

- 8 Die Klägerin hat am 01.07.2019 Klage, einem Montag, erhoben. Sie macht geltend: Die angegriffene Nebenbestimmung entbehre einer rechtlichen Grundlage. Eine solche Auflage, die offensichtlich unbequeme Fragen und Diskussionen verhindern solle, laufe dem Sinn und Zweck des Gesetzes und den unionsrechtlichen Vorgaben evident zuwider. Sie schärfe nicht das Umweltbewusstsein, sondern verhindere dessen Entwicklung. Sie unterbinde den freien Meinungs Austausch und eine wirksame Teilhabe der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen zu Umweltfragen. Im vorliegenden Fall gehe es nicht um ein wettbewerblich motiviertes Zugangsinteresse. Das Interesse der Klägerin wiege umso schwerer, als hier eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen sei, so dass gar keine andere Möglichkeit bleibe, als im Vorfeld einer etwaigen Genehmigung den Meinungs Austausch zu befördern.
- 9 Die Klägerin beantragt,
- 10 die in dem Bescheid des Landratsamts Schwarzwald-Baar-Kreis vom 29.05.2019 verfügte Auflage aufzuheben, wonach die ökologischen Fachberichte vom 16.01.2018 und vom 14.03.2018 ausschließlich zum eigenen internen Gebrauch der Klägerin bestimmt seien und insbesondere eine Veröffentlichung sowie eine Weiterreichung an Dritte nicht erfolgen dürfe.

- 11 Der Beklagte beantragt,
- 12 die Klage abzuweisen.
- 13 Er meint: Da sich in § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UVwG ausdrücklich eine Regelung zum Schutz des Rechts am geistigen Eigentum finde, seien urheberrechtliche Fragestellungen auch im vorliegenden Fall zu berücksichtigen. Eine teilweise Stattgabe komme auch dergestalt in Betracht, dass die Art des Informationszugangs z.B. auf die bloße Möglichkeit, die Information zu lesen, beschränkt werde, um eine undifferenzierte Verbreitung zu verhindern. Die angefochtene Auflage diene dem Ziel, die Interessen der Beigeladenen an einer möglichst vertraulichen Behandlung des von ihr in Auftrag gegebenen artenschutzrechtlichen Gutachtens zu wahren. Sie diene damit dem Schutz der urheberrechtlichen Nutzungsrechte und somit der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Es dürfte zwar rechtlich vertretbar sein, die Interessenabwägung [bezüglich des Informationszugangs] zu Gunsten des Informationsinteresses der Klägerin zu entscheiden. Dabei sei allerdings auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Die Ausstattung eines begünstigenden Bescheids mit entsprechenden Nebenbestimmungen könne als das mildere Mittel geboten sein. Durch die Auflage werde im vorliegenden Fall sichergestellt, dass die Urheberrechte der Beigeladenen und der Verfasserin des Werkes nicht über Gebühr verletzt würden. Eine Veröffentlichung würde eine erhebliche Einschränkung der urheberrechtlichen Rechtspositionen bedeuten, da der Inhaber der Urheberrechte durch die Kundgabe an die Öffentlichkeit die Handhabe verlieren würde, effektiv zu kontrollieren, wer das Werk auf welche Weise nutze. Der Klägerin sei es nicht verwehrt, das Gutachten intern zu nutzen und durch eine Analyse gezogene Rückschlüsse und Ergebnisse an die Öffentlichkeit zu transportieren. Sie könne daher ihre Funktion als Repräsentantin und Sachwalterin der Öffentlichkeit ausüben und einen freien Meinungsaustausch sowie eine wirksame Teilnahme der Öffentlichkeit an dem Entscheidungsprozess ermöglichen.
- 14 Die Beigeladene stellt keinen Antrag. Sie nimmt wie folgt Stellung: Das Gutachten einschließlich Ergänzung unterliege dem Urheberrechtsschutz. Die Beigeladene halte die Entscheidung, der Klägerin die Gutachten zugänglich zu machen, für unzutreffend, da sie dem Urheberrecht unterfielen und sie - die Beigeladene - nicht mit der Weitergabe einverstanden sei. Sie habe allerdings aus Gründen der Konfliktvermeidung keinen Rechtsbehelf eingelegt. Ergänzend zu den Ausführungen des Beklagten sei auszuführen, dass die Auflage dem Schutz vor einer unzulässigen Veröffentlichung des Fachgutachtens und der Gutachtensergänzung durch Dritte diene. Sie solle der Überwindung eines Anspruchshindernisses dienen. Nach § 12 Abs. 1 UrhG könne der Urheber im Rahmen des Erstveröffentlichungsrechts bestimmen, ob und wie sein Werk veröffentlicht werde. Mit der Gewährung der begehrten Einsicht sei bereits unzulässig in das Erstveröffentlichungsrecht eingegriffen worden. Dies gelte erst recht für die zu erwartende Veröffentlichung beispielsweise im Internet. Der Beklagte habe sich aus seiner Sicht zutreffend und konsequent dafür entschieden, die Reichweite der Stattgabe zu begrenzen, indem einerseits eine Zugänglichmachung dem Grundsatz nach erfolgt sei, die es der Klägerin ermögliche, beispielsweise Einwendungen vorzubringen, und andererseits in das der Beigeladenen zustehende Erstveröffentlichungsrecht unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht mehr als nötig eingegriffen werde.
- 15 Dem Gericht liegt ein Heft Verwaltungsakten der Beklagten vor. Der Inhalt dieser Akten und der Inhalt der Gerichtsakte waren Gegenstand der Entscheidung; hierauf wird ergänzend

Bezug genommen.

## Entscheidungsgründe

I.

- 16 Die Klage ist statthaft und auch sonst zulässig.
- 17 Die hier streitgegenständliche Auflage ist selbstständig anfechtbar. Sie enthält eine eigenständige Regelung und nicht lediglich eine Konkretisierung oder Inhaltsbestimmung der „Hauptregelung“ bezüglich des Informationszugangs. Eine bloße Inhaltsbestimmung läge beispielsweise vor, wenn die Behörde die Bewilligung des Informationszugangs mit einem vom Antrag abweichenden Inhalt erlassen hätte, also z.B. keine Übermittlung in der gewünschten Form (per Mail) erfolgt wäre. In einem solchen Fall würde die in Rede stehende Bestimmung den eigentlichen Regelungsgehalt des Hauptverwaltungsakts definieren oder modifizieren und wäre damit ein integraler Bestandteil der in der Hauptbestimmung formulierten Vorgaben (vgl. Pietzcker/Marsch in Schoch/Schneider, VwGO, Werkstand: 39. EL Juli 2020, § 42 Rn. 136). Dies ist hier aber nicht der Fall, da die angefochtene Auflage nicht den Informationszugang selbst betrifft, sondern die davon zu unterscheidende Weiterverwendung dieser Informationen durch die informationsberechtigte Stelle, also die Klägerin.
- 18 Nach mittlerweile wohl nicht mehr umstrittener Auffassung ist die Anfechtungsklage gegen alle Arten von solchen (echten) Nebenbestimmungen statthaft. Die Rechtswidrigkeit des Rest-Verwaltungsakts führt ggf. nur zur Unbegründetheit, nicht aber zur Unzulässigkeit der Klage. Auch die Frage der Teilbarkeit ist der Begründetheitsprüfung zugeordnet, soweit sie nicht offenkundig von vornherein ausscheidet (vgl. Pietzcker/Marsch in Schoch/Schneider, VwGO, Werkstand: 39. EL Juli 2020, § 42 Rn. 129; BVerwG, Urteil vom 22.11.2000 - 11 C 2.00 - NVwZ 2001, 429). Dies ist hier indes ersichtlich nicht der Fall.
- 19 Die Klage ist fristgerecht an dem Montag nach dem eigentlichen Ablauf der einmonatigen Klagefrist erhoben worden (vgl. § 57 Abs. 2 VwGO, § 222 Abs. 1 und 2 ZPO, §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 BGB). Ferner bedarf es hier ausnahmsweise keines Vorverfahrens nach § 68 ff. VwGO. Allerdings ist die Regelung des § 68 Satz 2 Nr. 2 VwGO nicht ohne Weiteres einschlägig, da sie eigentlich nicht den Fall einer neuen, selbstständig anfechtbaren Auflage durch die Ausgangsbehörde aus Anlass des Widerspruchsverfahrens regeln dürfte. Dies kann jedoch letztlich dahinstehen. Denn ein Vorverfahren ist jedenfalls dann entbehrlich, wenn die Widerspruchsbehörde irrtümlich der Ansicht ist, es sei nicht erforderlich. Dies ist insofern berechtigt, als der Beschwerter nur so die Möglichkeit hat, eine - dann gerichtliche - Überprüfung herbeizuführen. Die sogleich erhobene Klage ist analog § 75 VwGO zulässig, und zwar ohne Einhaltung der Dreimonatsfrist; die irrige Rechtsmeinung der Behörde begründet „besondere Umstände des Falles“ i.S.v. § 75 Satz 2 Alt. 2. VwGO. Letztlich handelt es sich dabei um einen Fall der Meistbegünstigungstheorie im Rechtsmittelrecht, nach dem Fehler der Behörden nicht zulasten des Betroffenen gehen können. Konsequenterweise gilt das Gleiche, wenn - wie hier - die Erstbehörde eine inhaltlich falsche Rechtsmittelbelehrung erteilt hat, nach der ausschließlich die Klage statthaft ist. Dem Betroffenen ist es nicht zuzumuten, in diesem Fall entgegen der Belehrung Widerspruch zu erheben. Eine Verweigerung gerichtlichen Rechtsschutzes verstieße in diesem Fall gegen den Rechtsgedanken des § 242 BGB (vgl. Geis in Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung 5.

Auflage 2018, § 68 Rn. 175; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider, VwGO, Werkstand: 39. EL Juli 2020, § 68 Rn. 34; Hüttenbrink in BeckOK VwGO, 57. Edition Stand: 01.04.2020, § 68 Rn. 23).

II.

- 20 Die Klage ist auch begründet, da die angefochtene Auflage zu Lasten der Klägerin rechtswidrig ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Im Einzelnen:
- 21 1. Der Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze erstreckt sich schon nicht auf die Regelung der Weiterverwendung der zugänglich gemachten Informationen. So enthält sich beispielsweise das - hier nicht einschlägige - Umweltinformationsgesetz einer weiteren Aussage im Hinblick auf die Zulässigkeit der weiteren Nutzung der verfügbar gemachten Informationen. Eine Beschränkung der Weiterverwendung von Umweltinformationen nach der Zugänglichmachung kann daher nicht auf dieses Gesetz gestützt werden. Informationspflichtige Stellen haben lediglich die Anspruchsvoraussetzungen und deren Ausnahmen zu prüfen. Lizenz- oder urheberrechtliche Fragestellungen bei der Weiterverwendung der Informationen gehören nicht zu ihrem Prüfungsgegenstand (Karg in Beck Online-Kommentar, § 1 UIG Rn. 26-28). Dies gilt auch sonst im Bereich des Informationsrechts (zum VIG: VG Freiburg, Beschluss vom 20.08.2019 - 4 K 2530/19 - juris; allg. zum Weiterverwendungsrecht: Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, Einleitung Rn. 169 ff.). Soweit es um originäre Informationen der öffentlichen Hand selbst geht, regelt das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) die Berechtigung zur (kommerziellen) Nutzung, während private Dritte, die eine Verletzung ihres Urheberrechts geltend machen wollen, auf den Zivilrechtsweg verwiesen werden (vgl. VG Freiburg, ebd.).
- 22 Gleiches gilt für die hier einschlägige landesrechtliche Vorschrift des § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG. Danach ist ein Antrag [auf Zugang zu einer Information] abzulehnen, wenn Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, **durch das Zugänglichmachen** von Umweltinformationen verletzt würden, es sei denn, die betroffenen Personen haben eingewilligt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist also lediglich zu prüfen, ob bereits durch das Zugänglichmachen der Umweltinformation Urheberrechte verletzt werden. Die Weiterverwendung dieser Informationen wird hingegen in § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG nicht geregelt und kann nach dem Wortlaut der Vorschrift einem Informationsbegehren daher auch nicht entgegengehalten werden. Folgerichtig kann sie auch nicht zur Rechtfertigung einer Nebenbestimmung herangezogen werden, welche der Beschränkung der Weiterverwendung dienen soll.
- 23 Etwas Anderes folgt auch nicht aus § 22 Abs. 1 UVwG. Danach besteht der Zweck dieser Vorschriften [des Teils 3 des UVwG] darin, den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen sowie für die Verbreitung dieser Umweltinformationen zu schaffen. Eine systematische Auslegung ergibt indes, dass die Frage der Weiterverbreitung der erlangten Informationen nicht in den Vorschriften des 2. Abschnitts des 3. Teils des Umweltverwaltungsgesetzes geregelt wird, zu denen § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG gehört. Der 3. Teil („Umweltinformation“) dieses Gesetzes besteht zunächst aus dem 1. Abschnitt, der allgemeine Bestimmungen wie § 22 Abs. 1 UVwG enthält. § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG findet sich im 2. Abschnitt des 3. Teils, der nach seiner Überschrift den Informationszugang auf Antrag und die Ablehnungsgründe regelt. Die Verbreitung von Umweltinformationen wird hingegen ausdrücklich (nur) im 3. Abschnitt des 3. Teils geregelt, in dem allerdings ausschließlich entsprechende Pflichten der informationspflichtigen Stellen

statuiert werden. Eine Regelung der Weiterverbreitung der erlangten Informationen durch private Dritte erfolgt hingegen weder im 3. Abschnitt noch sonst im 3. Teil des Gesetzes.

- 24 Aus dieser Systematik ergibt sich, dass der Gesetzgeber diese Frage ersichtlich nicht regeln wollte und der Wortlaut des § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG, der allein auf das **Zugänglichmachen** der Umweltinformationen abstellt, kein bloßes Redaktionsversehen, sondern eine bewusste und gewollte Entscheidung des Gesetzgebers darstellt.
- 25 Auch bei dieser Auslegung verbleibt für die Bezugnahme auf das Urheberrecht in § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG ein sinnvoller Anwendungsbereich. Insoweit weist die Beigeladene zu Recht darauf hin, dass bereits die Zugänglichmachung der streitbefangenen Unterlagen zugunsten der Klägerin in ihr Erstveröffentlichungsrecht nach § 12 Abs. 1 UrhG eingreift. Mit der in § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG vorgesehenen Berücksichtigung des Urheberrechts soll demzufolge lediglich geprüft werden, ob dieser Eingriff in das Erstveröffentlichungsrecht der Gewährung der begehrten Einsicht entgegengehalten werden muss. Bereits an dieser Stelle ist aber darauf hinzuweisen, dass insoweit keine absolute Schranke besteht, sondern eine Abwägung urheberrechtlicher Interessen mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit vorzunehmen ist (Näheres s. unter 3.).
- 26 Rechtlich sind der informationspflichtigen Stelle beim Erlass entsprechender Nebenbestimmungen daher enge Grenzen gesetzt. Da sich bei der Stattgabe eines Informationsantrags um eine rechtlich gebundene Verwaltungsentscheidung handelt, ist eine durch eine spezielle Rechtsvorschrift nicht zugelassene Nebenbestimmung nur zulässig, wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden (§ 36 Abs. 1 LVwVfG). Die Beifügung von Nebenbestimmungen kommt folgerichtig nur dann in Betracht, wenn der Informationszugang selbst von der Einwilligung des Betroffenen abhängt. Nur in diesem Fall würde es ohne eine entsprechende Nebenbestimmung an der erforderlichen Einwilligung des Betroffenen fehlen, so dass der Informationsantrag abgelehnt werden müsste. Ist hingegen der Informationszugang - wie hier - auch ohne die Einwilligung des Betroffenen zu gewähren, ist dies nicht der Fall (vgl. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 7 IFG Rn. 76 f.).
- 27 2. Ferner handelt es sich hier teilweise schon nicht um ein urheberrechtlich geschütztes Werk im Sinne des § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG.
- 28 a) Geistige Werke sind aufgrund menschlicher Gedankenäußerung und durch die Persönlichkeit des Urhebers geprägte Werke, die eine den Durchschnitt deutlich überragende Eigenart aufweisen und etwas Neues darstellen. Die Anforderungen an die Schöpfungs- oder Gestaltungshöhe sind abhängig von der Art des Werkes. Bei literarischen und künstlerisch-schöpferischen Werken werden in der Regel geringen Anforderungen gestellt („kleine Münze“). Anders wird dies jedoch bei Schriftwerken, die zu Gebrauchszwecken, wie Gutachten oder Stellungnahmen, geschaffen wurden, beurteilt. Derartige Werke müssen, um schutzfähig zu sein, nach ihrem Gesamteindruck ihrer Gestaltung deutlich mehr schöpferischen Eigentümlichkeitsgrad besitzen, als dies bei alltäglichen, handwerksmäßig oder durch rein mechanisch-technischen Aneinanderreihung von Material erstellten Schriftstücken der Fall ist. Nicht geschützt werden daher Ausschreibungsunterlagen, Antragsunterlagen für Genehmigungsverfahren, behördliche Vermerke, Messwertlisten und Funddaten von Tier- und Pflanzenarten (vgl. Schrader in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 180). Zu den urheberrechtlich geschützten Werken gehören wissenschaftliche Gutachten, Baupläne und umfangreichere Anwaltsschriftsätze jedoch dann,

wenn sie durch ihre weit überdurchschnittliche individuelle Eigenart und Originalität, eine eigene geistige Leistung enthalten. Allerdings wird in der Rechtsprechung im Hinblick auf die Bestimmung des Urheberrechtsschutzes im Zusammenhang mit der Zugangsgewährung zu Sachverständigengutachten nach dem Umweltinformationsrecht auf den europarechtlich geprägten Werkbegriff zurückgegriffen. Insoweit hat der Europäische Gerichtshof aus unionsrechtlichen Richtlinien, die eigentlich nur den urheberrechtlichen Schutz von Computerprogrammen und Fotografien betreffen, einen urheberrechtlichen Werkbegriff als Eckpfeiler des Urheberrechtssystems abgeleitet, den er im Wege einer Gesamtanalogie werkartenübergreifend harmonisiert hat. Dieser Werkbegriff enthält zwei Tatbestandsmerkmale, nach dem das in Frage stehende Werk zu bewerten ist. Zum einen muss es sich dabei um die eigene, geistige Schöpfung des Urhebers handeln, der darin seine eigene Kreativität zum Ausdruck bringt. Dies trifft nicht zu, wenn die Erstellung des Werkes durch technische Erwägungen, durch Regeln oder durch andere Zwänge bestimmt wird. Ein Werk muss zum anderen einen objektiv eindeutigen und hinreichend genau identifizierbaren Gegenstand beinhalten, der Ergebnis der schöpferischen Tätigkeit ist. Es muss also hinreichend klar erkennbar sein, was Gegenstand des urheberrechtlichen Schutzes ist und worin die schöpferische Leistung der Urheberin bzw. des Urhebers ihren Ausdruck gefunden hat. Unerheblich ist dabei die subjektive Sicht der Urheberin oder des Urhebers oder das subjektive Empfinden der das Werk betrachtenden Personen. Ein Werk liegt nicht allein deswegen vor, weil bei dessen Erstellung ein hoher Arbeitsaufwand entstanden ist oder für dessen Erstellung eine besondere Sachkenntnis oder spezielles Wissen erforderlich war (zum Vorstehenden: Karg in Beck Online-Kommentar, § 9 UIG Rn. 19-20a; BVerwG, Urteil vom 26.09.2019 - 7 C 1.18 – juris Rn. 22ff.; Richter, GRUR 2020, 358).

- 29 Diese Merkmale können auch durch fachwissenschaftliche Gutachten oder naturschutzfachliche Bewertungen erfüllt werden. Dies setzt voraus, dass sie prognostische Elemente bzw. tatsächlich-prognostische Einschätzungen enthalten. Qualitativ unzureichend ist hingegen die bloße Zusammenstellung von reinen Daten oder Prüfergebnissen. Es muss eine eigenständige geistige Leistung in dem Gutachten oder der Stellungnahme erkennbar sein. Das Werk muss eine gewisse Originalität besitzen, anderenfalls würde es an der schöpferischen - mithin kreativen - Tätigkeit des Urhebers fehlen. Dem steht nicht entgegen, dass bei der Anfertigung fachwissenschaftlichen Gutachten anerkannten Regeln und Standards zur Anwendung kommen oder urheberrechtlich nicht geschützten tatsächlichen Erhebungen und Befunden herangezogen werden, um das Werk zu erstellen. Solange die innerhalb einer strukturierten Darstellung bestehenden Bewertungs- und Prognosespielräume genutzt werden, können diese Ausdruck der geforderten, eigenständigen und kreativen Tätigkeit der erstellenden Person sein (Karg in Beck Online-Kommentar, § 9 UIG Rn. 21).
- 30 b) Gemessen an diesen Grundsätzen kann dem eigentlichen Gutachten vom 14.01.2018 der Charakter eines Werkes jedenfalls unter Beachtung der europarechtlichen Vorgaben nicht abgesprochen werden. Es enthält eigenständige fachwissenschaftliche Bewertungen zu den Fragen, ob und inwieweit naturschutzrechtliche Verbotstatbestände erfüllt sind, und ob eine Ausnahme nach § 45 BNatSchG zugelassen werden kann. Hierfür werden - nach den verschiedenen Standorten differenziert - verschiedene Maßnahmen zur Vermeidung eines Kollisionsrisikos und zur Unterstützung der Populationen der betroffenen Vogelarten vorgeschlagen. Damit liegt nicht lediglich eine bloße Wiedergabe naturwissenschaftlich determinierter Ergebnisse, sondern jedenfalls im weiteren europarechtlichen Sinne ein schöpferisches Werk vor.

- 31 Hingegen stellt die Ergänzung des eigentlichen fachwissenschaftlichen Gutachtens, die vom 14.03.2018 stammt, noch nicht einmal nach dem weiten europarechtlichen Werksbegriff ein Werk im urheberrechtlichen Sinne dar. Denn insoweit handelt es sich lediglich um eine bloße Zusammenstellung von Daten und Prüfergebnissen; die Ergänzung beschränkt sich auf eine kartographische und tabellarische Wiedergabe von Messergebnissen, Zählungen und Beobachtungen.
- 32 Da in Bezug auf die Ergänzung des Gutachtens, die vom 14.03.2018 stammt, mangels urheberrechtlich geschützten Werks schon kein Ablehnungsgrund gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG vorliegt, müsste jedenfalls diese Information ohne jede Einschränkung der Weiterverwendung zugänglich gemacht werden. Denn selbst wenn [teilweise] ein Ablehnungsgrund nach § 29 UVwG vorliegt, sind die hiervon nicht betroffenen Informationen - hier also die Ergänzung vom 14.03.2018 - zugänglich zu machen, sofern eine Aussonderung möglich ist (vgl. § 27 Abs. 3 UVwG). Dies ist hier offenkundig der Fall, da sich das eigentliche Gutachten der G vom 16.01.2018 und dessen Ergänzung vom 14.03.2018 ohne weiteres trennen lassen. Eine rechtliche Grundlage für die Einschränkung der Weiterverwendung dieser Ergänzung ist also selbst dann nicht ersichtlich, wenn man grundsätzlich von einer Anwendbarkeit des § 29 Abs. 1 Nr. 2 UVwG ausgehen wollte.
- 33 3. Zu beanstanden ist ferner die vom Landratsamt vorgenommene Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und dem Geheimhaltungsinteresse des Urhebers, die gerichtlich voll überprüfbar ist. Nach § 29 Abs. 1 UVwG ist der Antrag auf Informationszugang nur dann abzulehnen, wenn das öffentliche Interesse an der Information nicht überwiegt. Dies ist hier aber der Fall. Insofern hat das Landratsamt in der Begründung des angefochtenen Verwaltungsakts ausgeführt, es solle eine möglichst vertrauliche Behandlung der wissenschaftlichen Erhebungen gewährleistet und vermieden werden, dass durch eine etwaige öffentliche Diskussion der Gutachteninhalte versucht werden könne, auf die noch ausstehende verwaltungsrechtliche Entscheidung der Unteren Immissionsschutzbehörde über die Zulässigkeit der Errichtung der Windenergieanlagen Einfluss zu nehmen oder die Entscheidungsfindung zu erschweren.
- 34 Dies ist schon im Ansatz verfehlt. Die Intention des Gesetzgebers besteht gerade darin, die Information der Öffentlichkeit über Umweltinformationen zu fördern, um eine sachkundige öffentliche Diskussion überhaupt erst zu ermöglichen. Eine Geheimhaltung mit dem Ziel, etwaige öffentliche Diskussionen der Gutachteninhalte zu vermeiden, widerspricht damit dem Gesetzeszweck sowie demokratischen Grundsätzen. Gerade wenn eine Frage Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen ist, begründet dies im Gegenteil ein besonderes öffentliches Interesse an Informationen zu dieser Frage (BVerwG, Urteil vom 08.05.2019 - 7 C 28.17 - VBIBW 2020, 144, juris Rn. 30). Dieses Interesse ist ersichtlich höher zu gewichten als das letztlich wirtschaftlich motivierte Interesse eines Wettbewerbers (hierzu BVerwG, Urteil vom 26.09.2019 - 7 C 1.18 – juris Rn. 46; s. auch Richter, GRUR 2020, 358).
- 35 Demgegenüber ist hier das urheberrechtliche Nutzungsinteresse der Beigeladenen gering zu bewerten. Es handelt sich um Unterlagen, die nur im Hinblick auf das Genehmigungsverfahren für bestimmte Windenergieanlagen an konkreten Standorten erstellt worden sind. Eine kommerzielle Veröffentlichung oder Weiterverwendung dieser Unterlagen ist ersichtlich nicht beabsichtigt und wäre auch fernliegend. Ihre Bedeutung beschränkt sich auf die Bewertung der artenschutzrechtlichen Verträglichkeit der von der Beigeladenen geplanten Windenergieanlagen im konkreten Einzelfall. Das mögliche Interesse der

Beigeladenen, eine Kontroverse oder eine öffentliche Diskussion über dieses Projekt zu vermeiden, ist hingegen nach dem Zweck des Gesetzes nicht schutzwürdig.

- 36 Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass sich die Frage, ob der Landesgesetzgeber befugt war, mit der im Umweltverwaltungsgesetz vorgesehenen Abwägung von der bundesrechtlichen Regelung des Urhebergesetzes abzuweichen, hier nicht stellt, da er damit lediglich entsprechende europarechtliche Vorgaben umgesetzt hat (Richter, GRUR 2020, 358).
- 37 4. Schließlich ist der Erlass der Nebenbestimmung, den das Landratsamt auf § 36 LVwVfG gestützt hat, ermessensfehlerhaft. Anders als bei der Abwägung im Rahmen des § 29 Abs. 1 Satz 1 UVwG liegt hier keine gebundene Entscheidung vor, denn § 36 LVwVfG stellt die Entscheidung, ob und welche Nebenbestimmung zu einem Verwaltungsakt hinzugefügt wird, in das Ermessen der Behörde, die auch den Hauptverwaltungsakt erlässt (Schröder in Schoch/Schneider, VwVfG, Werkstand: Grundwerk Juli 2020, § 36 Rn. 110). Auch insoweit hat die Behörde in der Begründung der angefochtenen Auflage maßgeblich auf die Interessen der Beigeladenen an einer möglichst vertraulichen Behandlung der von ihr in Auftrag gegebenen artenschutzrechtlichen Beurteilung und an der Vermeidung breiter inhaltlicher Diskussionen zu den artenschutzrechtlichen Voraussetzungen ihrer Genehmigungsanträge abgestellt. Damit liegt aus den oben unter 3. dargelegten Gründen eine offenkundige Fehlgewichtung des Informationsinteresses der Öffentlichkeit auf der einen und dem Geheimhaltungsinteresse der Beigeladenen auf der anderen Seite vor, die unabhängig vom Ergebnis der Abwägung die getroffene Ermessensentscheidung „infiziert“. Damit hat das Landratsamt jedenfalls von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht (vgl. § 114 Satz 1 VwGO).
- 38 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Beigeladenen sind keine Kosten aufzuerlegen, da sie zwar ausführlich in der Sache Stellung genommen, aber keinen förmlichen Antrag gestellt hat (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO). Demzufolge entspricht es der Billigkeit, dass sie ihre eigenen außergerichtlichen Kosten selbst trägt (§ 162 Abs. 3 VwGO).
- 39 Eine Zulassung der Berufung erfolgt nicht, da keiner der Gründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 VwGO vorliegt (§ 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO).