

# **VGH Baden-Württemberg Urteil vom 4.2.2020, 10 S 1082/19**

Klagebefugnis der Gemeinde gegen Beanstandung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit  
– Pflicht zur Beantwortung eines Informationsbegehrens – Missbrauch des Informationsfreiheitsrechts

## **Leitsätze**

1. Eine Gemeinde kann gegen eine Beanstandung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen. Ein prinzipieller Ausschluss des Rechtsschutzes wäre mit Verfassungsrecht nicht vereinbar.

2. Durch eine Beanstandung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird eine Gemeinde im verfassungsrechtlich geschützten eigenen Wirkungskreis beeinträchtigt und ist daher klagebefugt. Die Ausführung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes durch eine Gemeinde ist eine weisungsfreie Aufgabe und nicht etwa eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung.

3. Hält eine informationspflichtige Stelle (Gemeinde) einen Antrag nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz für rechtsmissbräuchlich, ist sie grundsätzlich nicht befugt, das Informationsbegehren unbeantwortet zu lassen. Der Antrag leitet ein Verwaltungsverfahren ein, das mit einer Entscheidung der informationspflichtigen Stelle (Gemeinde) abzuschließen ist.

4. Der Missbrauchstatbestand im Informationsfreiheitsrecht, der zur Antragsablehnung berechtigt, umfasst insbesondere den behördenbezogenen Missbrauch (z. B. „Behördenblockierung“) und den verwendungsbezogenen Missbrauch (z. B. „Geschäftsmodell“ zur Generierung von Honoraransprüchen eines Bevollmächtigten). Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen des Missbrauchstatbestands liegt bei der informationspflichtigen Stelle.

## **Tenor**

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 21. Februar 2019 - 14 K 17293/17 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

## **Tatbestand**

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine Beanstandung, die der Landesbeauftragte für den Datenschutz in seiner Funktion als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit auf der Grundlage des Landesinformationsfreiheitsgesetzes (LIFG) vorgenommen hat.
- 2 Ein anwaltlich vertretener Antragsteller hat in den letzten Jahren bei der Klägerin eine Vielzahl von Anträgen nach dem LIFG gestellt. Nach Angaben der Klägerin sind es 26 Informationsbegehren im Jahr 2016 gewesen, 2017 handelte es sich um 120 Begehren, und 2018 seien 31 LIFG-Anträge gestellt worden. In der Sache verlangt jener Antragsteller Einsicht in verschiedene Unterlagen, insbesondere zu Gebührenkalkulationen

(Abwassergebühren), die lange zurückliegende Zeiträume betreffen (Gebührenjahre seit 1989). Die Klägerin hält jene LIFG-Anträge für offensichtlich rechtsmissbräuchlich gestellt und reagierte deshalb gar nicht oder verspätet. Daraufhin wandte sich der LIFG-Antragsteller an den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (LfDI). Dieser forderte die Klägerin zur Stellungnahme zu der Beschwerde des LIFG-Antragstellers auf, die Klägerin reagierte jedoch auf drei Schreiben des LfDI nicht. Daraufhin drohte der LfDI der Klägerin eine Beanstandung an, falls sich die Klägerin ihm gegenüber nicht äußere.

- 3 Die Klägerin antwortete und teilte dem LfDI mit, dass sie sich derzeit außer Stande sehe, die zahlreichen Anfragen des Antragstellers zu beantworten. Seit Jahrzehnten agierten der LIFG-Antragsteller und sein Anwalt mit unzähligen Anträgen, Eingaben, Klagen, Petitionen sowie Dienst- und Rechtsaufsichtsbeschwerden (etc.), um günstige Kostenentscheidungen zu erwirken und die Verwaltung lahmzulegen. Jede Reaktion rufe eine neue Flut von Anträgen und gegebenenfalls Rechtsbehelfen zu Lasten der Klägerin hervor. Zur Bearbeitung der Verfahren seien eine Beamtin im gehobenen Dienst eingestellt und ein Anwaltsbüro beauftragt worden, doch selbst dies reiche zur Bewältigung der Flut von Anträgen nicht aus.
- 4 Mit Schreiben vom 21.03.2017 sprach der LfDI gegenüber dem Bürgermeister der Klägerin unter Bezugnahme auf sieben Akteneinsichtsbegehren des LIFG-Antragstellers im Jahr 2016 eine Beanstandung aus. Unter Erläuterung der Sach- und Rechtslage monierte der LfDI, dass Anträge des LIFG-Antragstellers gar nicht beantwortet worden seien oder nicht innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist (§ 7 Abs. 7 LIFG) oder auch nach Präzisierung der Anfragen keine Antwort erfahren hätten. Eine öffentliche Stelle könne sich ihrer Verpflichtung zur Beantwortung nicht durch Verweis auf eine hohe Anzahl von Anträgen desselben Antragstellers entziehen. Einen gemeinsamen Gesprächstermin mit Vertretern der Klägerin lehnte der Beklagte als nicht zielführend für eine Konfliktlösung ab, da der weitreichende Konflikt zwischen dem LIFG-Antragsteller und der Klägerin im Rahmen der Beratungsmöglichkeiten des LfDI nicht bereinigt werden könne; zu empfehlen sei eine Mediation (Vermittlung beim Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg).
- 5 Die von der Klägerin am 02.05.2017 beim Verwaltungsgericht Freiburg gegen die Beanstandung erhobene Klage wurde unter Hinweis auf die fehlende örtliche Zuständigkeit an das Verwaltungsgericht Stuttgart verwiesen (§ 52 Nr. 5 VwGO). Zur Begründung hat die Klägerin vorgetragen, die Klage sei als Anfechtungsklage statthaft, weil es sich bei der angegriffenen Beanstandung um einen belastenden Verwaltungsakt handle; das zeige nicht zuletzt die Neufassung des § 12 Abs. 6 LIFG. Jedenfalls sei die Klage als Feststellungsklage zulässig; das Feststellungsinteresse ergebe sich schon aus der vom LIFG-Antragsteller verursachten Antragsflut. In der Sache handle es sich um offensichtlich rechtsmissbräuchlich gestellte Anträge („Behördenblockierung“), die nach § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG abgelehnt werden könnten. Im Rahmen des Ermessens der informationspflichtigen Stelle könne auf den Missbrauch durch schlichte Nichtbeantwortung der Anfragen reagiert werden. Folglich sei die Beanstandung nicht rechtmäßig.
- 6 Der Beklagte hält die Klage mangels Feststellungsinteresses für unzulässig. Die Beanstandung bringe lediglich seine Rechtsauffassung zum Ausdruck, von der keine rechtliche Bindungswirkung ausgehe; von daher sei ein Feststellungsinteresse der Klägerin nicht erkennbar. Unabhängig davon sei die Klage auch unbegründet. Jedenfalls erfüllten die sieben LIFG-Anträge, auf die sich die Beanstandung beziehe, auf Grund ihrer Anzahl noch nicht die Voraussetzungen eines offensichtlichen Rechtsmissbrauchs (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG);

zudem müsse das Handeln des betreffenden LIFG-Antragstellers offenkundig und zweifelsfrei allein von der Absicht geprägt sein, die informationspflichtige Stelle zu schikanieren, zu belästigen oder einem anderen Schaden zuzufügen. Allein die im Jahr 2016 bei der Klägerin gestellten sieben Anträge jenes LIFG-Antragstellers ließen einen solchen Schluss nicht zu. Unabhängig davon müsse auch bei einem rechtsmissbräuchlichen Antrag eine Verwaltungsentscheidung getroffen werden; eine schlichte Nichtbeantwortung der LIFG-Anträge sei gesetzeswidrig.

- 7 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 21.02.2019 als unzulässig abgewiesen. Eine Anfechtungsklage sei nicht statthaft, weil die Beanstandung des LfDI mangels Regelungswirkung keinen Verwaltungsakt darstelle; es handele sich vielmehr um eine bloße Wissenserklärung ohne unmittelbare Rechtswirkung gegenüber der betroffenen Stelle. Aus der Neuregelung des LIFG (insbesondere des § 12 Abs. 6) im Jahr 2018 ergebe sich nichts anderes, vielmehr solle die getroffene Vollregelung (an Stelle des Verweises auf das LDSG) an der bisherigen Rechtslage nichts ändern. Die hilfsweise erhobene allgemeine Feststellungsklage sei ebenfalls unzulässig; diese Klage sei zwar statthaft, jedoch fehle der Klägerin - wenn nicht bereits das Feststellungsinteresse und die Klagebefugnis - das Rechtsschutzinteresse. Denn eine Beanstandung nach dem LIFG sei mit Rechtsbehelfen weder angreifbar noch erstreitbar; so habe ein LIFG-Antragsteller keinen Anspruch auf Beanstandung, der etwa mit einer Leistungsklage durchgesetzt werden könnte. Bei einer Einräumung gerichtlichen Rechtsschutzes gegen eine Beanstandung nach dem LIFG bestehe zudem die Gefahr divergierender Gerichtsentscheidungen - bezüglich einerseits Klage des LIFG-Antragstellers gegen die informationspflichtige Stelle sowie andererseits Klage dieser Stelle gegen die Beanstandung des LfDI -, was zu vermeiden sei. Ein Rechtsschutzbedürfnis könne die Klägerin auch nicht aus Art. 28 Abs. 2 GG herleiten, denn sie sei nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffen, da es sich bei der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem LIFG um Weisungsaufgaben im Sinne des § 2 Abs. 3 GemO handele. Außerdem könne die streitgegenständliche Beanstandung mangels materieller Rechtswirkung das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht nicht beeinträchtigen.
- 8 Am 18.04.2019 hat die Klägerin die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung gegen das Urteil vom 21.02.2019, zugestellt am 02.04.2019, eingelegt. Zur Begründung wiederholt die Klägerin ihren erstinstanzlichen Vortrag. Zur Statthaftigkeit einer Anfechtungsklage betont die Klägerin, da die Beanstandung des LfDI eine „Pflicht“ zur Stellungnahme auslöse, werde auch eine „Regelung“ getroffen. Jedenfalls sei die Klage als Feststellungsklage zulässig; es fehle nicht am Rechtsschutzinteresse der Klägerin. Bei unklarer Rechtslage und angesichts divergierender Rechtsauffassungen bestehe ein Interesse der Klägerin an einer gerichtlichen Feststellung, um das künftige Verhalten an dieser Feststellung orientieren zu können. Gerichtlicher Rechtsschutz gegen Beanstandungen des LfDI müsse nach dem verfassungsrechtlich verbürgten Justizgewährungsanspruch (Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz) möglich sein. Zur Begründetheit der Klage verweist die Klägerin auf ihre erstinstanzlichen Ausführungen.
- 9 Die Klägerin beantragt,
- 10 das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 21. Februar 2019 - 14 K 17293/17 - zu ändern, festzustellen, dass die Beanstandung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 21. März 2017 rechtswidrig ist.
- 11 Der Beklagte beantragt,

- 12 die Berufung zurückzuweisen.
- 13 Zur Begründung hebt der Beklagte hervor, dass die Beanstandung keinen Verwaltungsakt darstelle, sodass eine hiergegen gerichtete Anfechtungsklage nicht statthaft sei. Auch ein feststellender Verwaltungsakt sei nicht erlassen worden, da dafür eine Rechtsgrundlage fehle. Die hilfsweise erhobene Feststellungsklage sei unzulässig, weil es der Klägerin am Feststellungsinteresse fehle. Das vorliegende Verfahren habe keine Auswirkungen auf das Rechtsverhältnis zum LIFG-Antragsteller, sodass ein Urteil in diesem Verfahren die Rechtslage bezüglich künftiger LIFG-Anträge und eventueller Beanstandungen seitens des LfDI nicht klären könne. Im Übrigen verweist der Beklagte auf seine früheren Ausführungen und das seiner Auffassung nach zutreffende Urteil des Verwaltungsgerichts.
- 14 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die dem Senat vorliegenden Akten des LfDI und des Verwaltungsgerichts Stuttgart sowie auf die im Berufungsverfahren gewechselten Schriftsätze verwiesen.

### Entscheidungsgründe

- 15 Die zulässige Berufung der Klägerin ist nicht begründet. Die Klage ist zwar zulässig (I.), sie ist aber nicht begründet (II.).
- 16 Maßgeblich für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist - sowohl in prozessualer als auch in materiell-rechtlicher Hinsicht - das Landesinformationsfreiheitsgesetz vom 17.12.2015 (GBl. S. 1201) in der bis zum 20.06.2018 geltenden Fassung. Das Änderungsgesetz vom 12.06.2018 (GBl. S. 173) - Gesetz zur Anpassung des allgemeinen Datenschutzrechts und sonstiger Vorschriften an die Verordnung (EU) 2016/679 - ist gemäß seinem Art. 21 am 21.06.2018 in Kraft getreten; das gilt auch für Art. 5 des Änderungsgesetzes, der das LIFG, auch dessen § 12, geändert hat. Der Beklagte hat seine streitgegenständliche Beanstandung auf § 12 Abs. 3 LIFG a. F. in Verbindung mit § 30 Abs. 2 LDSG a. F. gestützt; diese Bestimmungen bilden den im vorliegenden Verfahren maßgeblichen rechtlichen Maßstab.
- I.
- 17 Die Klage ist zulässig. Ein *prinzipieller* Ausschluss von Rechtsschutz gegen Beanstandungen des LfDI wäre mit Verfassungsrecht nicht vereinbar. Bei betroffenen Privatrechtssubjekten steht Art. 19 Abs. 4 GG einer Verweigerung des gerichtlichen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt entgegen (Schmidt-Aßmann in Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 233: Art. 19 Abs. 4 GG verbietet den Rechtswegausschluss). Soweit Verwaltungsträger nicht dem Schutz des Art. 19 Abs. 4 GG unterstellt werden, können sie sich auf den allgemeinen Justizgewährungsanspruch berufen (Schmidt-Aßmann/Schenk in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Einleitung Rn. 51). Eine *a priori* bestehende „rechtsschutzfreie Zone“ kennt das Grundgesetz - von eng begrenzten Ausnahmen abgesehen (z. B. Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG) - nicht. Inhaltlich bestimmt sich der gerichtliche Rechtsschutz nach dem einschlägigen Prozessrecht, das Zugangsbeschränkungen normieren kann; die Sachurteilsvoraussetzungen liegen hier indessen vor.
- 18 1. Als statthafte Rechtsschutzform scheidet die - bis zur mündlichen Verhandlung vor dem Senat von der Klägerin favorisierte - Anfechtungsklage aus (a). Statthaft ist jedoch die allgemeine Feststellungsklage (b).

- 19 a) Die Anfechtungsklage vermittelt gerichtlichen Rechtsschutz gegen einen Verwaltungsakt und zielt auf dessen Aufhebung (§ 42 Abs. 1 VwGO). Überkommener Auffassung nach enthält die Beanstandung eines Bundes- oder Landesbeauftragten für den Datenschutz (und die Informationsfreiheit) im Rechtssinne keine „Regelung“, entfaltet keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber der betroffenen Stelle, sondern stellt eine bloße Wissenserklärung dar und kann demnach nicht als „Verwaltungsakt“ qualifiziert werden (BVerwG, Beschluss vom 05.02.1992 - 7 B 15.92 - NVwZ-RR 1992, 371; SächsOVG, Urteil vom 21.06.2011 - 3 A 224/10 - NVwZ-RR 2011, 980, 982; Wieczorek in Kühling/Buchner, DS-GVO - BDSG, 2. Aufl., § 16 BDSG Rn. 12; Körffer in Paal/Pauly, Datenschutz-Grundverordnung - Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., Art. 58 DS-GVO Rn. 3). Danach ist die Anfechtungsklage nicht die statthafte Rechtsschutzform gegen eine Beanstandung des LfDI. Schon im Interesse einer einheitlichen Judikatur nach dem vormals geltenden (Datenschutz-)Recht schließt sich der Senat dieser Rechtsauffassung an.
- 20 Das Verwaltungsgericht hat in der angegriffenen Entscheidung ausführlich dargelegt, dass eine Beanstandung des LfDI auch nach der Neufassung des § 12 LIFG nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren sei. Die Klägerin hält an ihrer gegenteiligen Auffassung fest und meint, gerade die Begründung zu § 12 Abs. 6 LIFG zeige, dass auf Grund der nunmehr getroffenen Vollregelung zur Beanstandung diese Maßnahme als Verwaltungsakt zu qualifizieren sei. Der Senat weist - ohne dass wegen des maßgeblichen Zeitpunkts hier eine abschließende Klärung herbeigeführt werden müsste - darauf hin, dass die Rechtslage in diesem Punkt nicht eindeutig ist. Die Gesetzesänderung erfolgte im Zug der Anpassung nicht nur des Landesdatenschutzgesetzes, sondern auch sonstiger landesgesetzlicher Vorschriften an die EU-Datenschutz-Grundverordnung. Diese Verordnung hat im Bereich der aufsichtsbehördlichen Kontrolle der Verwaltung mit die größten Veränderungen gegenüber der vormaligen Rechtslage in Deutschland herbeigeführt (Bock in Specht/Mantz, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 2019, § 20 Rn. 116). Im Katalog der Abhilfebefugnisse der Aufsichtsbehörde ist das Rechtsinstitut der „Beanstandung“ nicht vorgesehen; als funktionales Äquivalent gilt die „Verwarnung“ gemäß Art. 58 Abs. 2 Buchst. b VO 2016/679/EU (Körffer a. a. O. Rn. 18; Nguyen in Gola, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl., Art. 58 Rn. 17). Der „Verwarnung“ kann - in Abgrenzung zur bloßen „Warnung“ (Art. 58 Abs. 2 Buchst. a VO 2016/679/EU - eine verbindliche feststellende Rechtswirkung zugeschrieben werden, sodass ein feststellender Verwaltungsakt vorläge (Martini/Wenzel, PinG 2017, 92, 96: Verwarnung ist nach ihrem Erklärungswert eine verbindliche missbilligende Feststellung; ebenso Selmayr in Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 58 Rn. 20; Polenz in Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 58 DSGVO Rn. 29). Der Katalog der Befugnisse nach Art. 58 VO 2016/679/EU wird vom Landesgesetzgeber für das Datenschutzrecht „eins zu eins“ rezipiert (§ 25 Abs. 2 LDSG). Das gilt dann auch für die rechtliche Qualifizierung einzelner Maßnahmen. Für das Informationsfreiheitsrecht hat der Landesgesetzgeber zwar am überkommenen Rechtsinstitut der „Beanstandung“ festgehalten, spricht aber zu § 12 Abs. 6 LIFG erläuternd ausdrücklich von einer „förmlichen Beanstandung“ (LT-Drs. 16/3930, S. 123). Dies deutet darauf hin, dass eine vom LfDI nach § 12 Abs. 6 LIFG ausgesprochene Beanstandung die rechtliche Qualität eines feststellenden Verwaltungsakts hat. Auf der anderen Seite erläutert die Gesetzesbegründung zum geltenden § 12 Abs. 6 LIFG, die bisherige Regelung des § 12 Abs. 3 LIFG (a. F.) in Verbindung mit § 30 Abs. 2 bis 4 LDSG (a. F.) „wird entsprechend übernommen“ (so LT-Drs. 16/3930, S. 122). Daraus könnte der Schluss gezogen werden, eine Beanstandung sei unverändert als bloße Wissenserklärung des LfDI zu qualifizieren.

- 21 b) Das Verwaltungsgericht hat zutreffend erkannt, dass die allgemeine Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO statthaft ist; § 43 Abs. 2 VwGO - mit einem eventuellen Vorrang der Leistungsklage - steht hier nicht entgegen. Der Senat folgt insoweit in vollem Umfang der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungsbegründung und sieht in diesem Punkt daher von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab (§ 130b Satz 2 VwGO).
- 22 2. Die für die Feststellungsklage maßgeblichen Sachentscheidungsvoraussetzungen liegen vor. Das gilt sowohl für das Feststellungsinteresse (a) als auch für die Klagebefugnis (b).
- 23 a) Die Zulässigkeit der Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO setzt voraus, dass der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen gerichtlichen Feststellung hat. Das ist der Fall, wenn die begehrte Feststellung geeignet ist, die Position des Klägers in rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Hinsicht zu verbessern (BVerwG, Urteil vom 30.01.1990 - 1 A 36.86 - BVerwGE 84, 306, 309). Das berechtigte Interesse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO umfasst demnach jedes als schutzwürdig anzuerkennende Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art (BVerwG, Beschluss vom 30.07.1990 - 7 B 71.89 - NVwZ 1991, 470, 471).
- 24 Die Klägerin kann sich im vorliegenden Fall auf ein rechtliches Interesse an der gerichtlichen Klärung der aufgeworfenen Streitfrage berufen. In der Flut der von einem einzigen LIFG-Antragsteller initiierten Informationszugangsbegehren sieht die Klägerin missbräuchlich gestellte Anträge im Sinne des § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG und meint, der Antragsflut mit schlichter Nichtbeantwortung begegnen zu dürfen. Der Beklagte stellt unter Hinweis auf die hier in Rede stehenden sieben LIFG-Anträge schon den Missbrauchstatbestand in Frage und beanstandet, dass die Klägerin nicht oder nicht rechtzeitig reagiert habe; eine Nichtbehandlung der Anträge sei gesetzeswidrig. Nach den dem Senat vorliegenden Akten ist es geradezu evident, dass die von der Klägerin angegriffene Beanstandung nur die „Spitze des Eisbergs“ in den Auseinandersetzungen mit besagtem LIFG-Antragsteller abbildet; in der Sache gelangt eine Art „Dauerfehde“ zum Vorschein. Vor diesem Hintergrund steht das berechtigte Interesse der Klägerin an gerichtlicher Klärung außer Frage. Zu kurz greift es in diesem Zusammenhang, die Wirkungen eines Feststellungsurteils auf die Rechtskraftbindung gemäß § 121 VwGO begrenzen zu wollen. Mit Blick auf die Auslegung und Anwendung des § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG ist die Rechtssache vielmehr von grundsätzlicher Bedeutung; folgerichtig hat das Verwaltungsgericht die Berufung gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen.
- 25 b) Der Klägerin fehlt auch nicht die Klagebefugnis. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist § 42 Abs. 2 VwGO auf die Feststellungsklage entsprechend anzuwenden; die Klage ist danach nur zulässig, wenn es der Klägerin um die Verwirklichung ihrer Rechte geht (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.06.1995 - 2 C 32.94 - BVerwGE 99, 64, 66; BVerwG, Urteil vom 26.01.1996 - 8 C 19.94 - BVerwGE 100, 262, 271; BVerwG, Urteil vom 18.12.2014 - 4 C 35.13 - NVwZ 2015, 656 Tz. 51). Die Klägerin muss demnach geltend machen können, durch die in Streit stehende behördliche Maßnahme in eigenen Rechten verletzt zu sein; es genügt die Möglichkeit der Rechtsverletzung. Daran fehlt es, wenn der Klägerin die geltend gemachten Rechte offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise zustehen können (BVerwG, Urteil vom 05.07.2018 - 3 C 21.16 - NVwZ 2019, 69 Tz. 21); das ist hier nicht der Fall.
- 26 aa) Die Klagebefugnis einer Gemeinde im Rahmen der Feststellungsklage ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn diese Gemeinde durch die in Streit stehende staatliche Maßnahme im eigenen Wirkungskreis (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) betroffen ist (VGH Baden-Württemberg,

Urteil vom 28.10.1999 - 5 S 2149/97 - NVwZ 2000, 1305). Der Senat kann offenlassen, ob wegen des in Baden-Württemberg gemäß Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LV im Kommunalrecht geltenden monistischen Aufgabenmodells (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 75 Rn. 11; Pautsch in Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 75 Rn. 18) ein einheitlicher Wirkungskreis mit der Allzuständigkeit der Gemeinden (Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 75 Rn. 14) dergestalt besteht, dass die Klagebefugnis auch im Bereich der Weisungsaufgaben gegeben sein könnte. Denn bei der Ausführung des LIFG durch eine Gemeinde als informationspflichtige Stelle (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 LIFG) handelt es sich um eine weisungsfreie Pflichtaufgabe (§ 2 Abs. 2 GemO) und nicht etwa - wie das Verwaltungsgericht meint - um eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung (§ 2 Abs. 3 GemO).

- 27 Zutreffend hat das Verwaltungsgericht zwar erkannt, dass es sich bei dem Informationsanspruch nach dem LIFG (§ 1 Abs. 2) um einen eigenständigen Anspruch handelt, für dessen kommunalrechtliche Zuordnung im System der Aufgabentypen (§ 2 GemO) es nicht auf die jeweils zu Grunde liegende Verwaltungsaufgabe (hier: Abwasserbeseitigung) ankommt. Die gemeindliche Aufgabenwahrnehmung nach dem LIFG ist indessen weder dem staatlichen Verwaltungshandeln zuzurechnen noch unterliegt sie der Fachaufsicht. Nach Art. 75 Abs. 2 LV kann sich das Land bei der Übertragung staatlicher Aufgaben ein Weisungsrecht nach näherer gesetzlicher Vorschrift vorbehalten. Die gesetzliche Schaffung eines individuellen Rechts auf Zugang zu amtlichen Informationen auf gemeindlicher Ebene zur Verbesserung der Verwaltungstransparenz und Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung (§ 1 Abs. 1 LIFG) ist schon keine „Übertragung staatlicher Aufgaben“ vom Land auf die Gemeinden. Zudem hat sich das Land im LIFG kein Weisungsrecht gegenüber den Gemeinden vorbehalten. Ein Weisungsrecht (und damit die Fachaufsicht über Gemeinden, vgl. § 129 GemO) besteht gemäß Art. 75 Abs. 2 LV nur, wenn sich das Land dieses Recht ausdrücklich vorbehalten hat (Steger in Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 2 Rn. 30). Fehlt es aber an beiden Voraussetzungen des Art. 75 Abs. 2 LV, handelt es sich um eine weisungsfreie gemeindliche Aufgabe, die angesichts des § 11 LIFG und der Informationspflicht bei einem gesetzlich gegebenen individuellen Informationsanspruch kommunalrechtlich § 2 Abs. 2 GemO zuzuordnen ist (Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, 2017, § 9 LIFG Rn. 40, meint, § 2 Abs. 1 GemO sei einschlägig).
- 28 Konsequenterweise werden Gemeinden im LIFG kostenrechtlich anders behandelt als Stellen des Landes. Den Restriktionen des § 10 Abs. 3 LIFG unterliegen Gemeinden nicht. Im Gegenteil, sie können gemäß § 10 Abs. 1 LIFG kostendeckende Gebühren und Auslagen erheben. Auch insoweit wird das keinen Weisungen des Landes unterliegende gemeindliche Selbstverwaltungsrecht geachtet. Verfassungsrechtlich ist § 10 Abs. 1 LIFG durch Art. 71 Abs. 3 LV veranlasst. Indem den Gemeinden eine kostendeckende Ausführung des LIFG ermöglicht wird, muss das Land keinen Mehrbelastungsausgleich leisten (LT-Drs. 15/7720, S. 78).
- 29 bb) Die angegriffene Beanstandung des Beklagten beeinträchtigt die Klägerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verbrieft Gemeinden das Recht, ihre Angelegenheiten „in eigener Verantwortung“ zu regeln. Art. 71 Abs. 1 Satz 1 LV gewährleistet den Gemeinden das „Recht der Selbstverwaltung“, und nach Art. 71 Abs. 1 Satz 2 LV verwalten die Gemeinden ihre Angelegenheiten „unter eigener Verantwortung“. Diese subjektive Rechtsstellungsgarantie von Gemeinden kann nicht nur durch staatliche

Rechtsakte (in Gestalt von „Regelungen“) beeinträchtigt werden, sondern ebenso durch Wissenserklärungen staatlicher Behörden. Für den Bereich der Grundrechte ist seit geraumer Zeit geklärt, dass schlichtes staatliches Informationshandeln (z. B. die amtliche Information der Öffentlichkeit) bei entsprechenden mittelbar-faktischen Wirkungen als Rechtseingriff zu qualifizieren ist (BVerfG, Beschluss vom 21.03.2018 - 1 BvF 1/13 - BVerfGE 148, 40 Rn. 28; BVerwG, Urteil vom 19.02.2015 - 1 C 13.14 - BVerwGE 151, 228 Rn. 35). Das gilt sogar für die Wissenserklärung in Gestalt einer bloßen Empfehlung (BVerwG, Urteil vom 15.12.2005 - 7 C 20.04 - NJW 2006, 1303 Tz. 20 und Tz. 24 f.). Strukturell nichts anderes gilt für staatliche Maßnahmen mit Bezug zur verfassungsrechtlich geschützten Eigenverantwortlichkeit der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung, da insoweit die subjektive Rechtstellungsgarantie betroffen ist.

- 30 Vor diesem Hintergrund ist es für die Klagebefugnis unerheblich, ob eine Beanstandung des LfDI als feststellender Verwaltungsakt oder als behördliche Wissenserklärung zu qualifizieren ist. Eine Beanstandung gemäß § 12 Abs. 3 LIFG (a. F.) in Verbindung mit § 30 Abs. 2 LDSG (a. F.) setzt zunächst voraus, dass der LfDI einen Rechtsverstoß festgestellt hat; die Beanstandung attestiert demnach der betroffenen Stelle rechtswidriges Verhalten, und zwar unter Inanspruchnahme staatlicher Autorität. Sodann fordert der LfDI die betroffene Stelle (hier: Gemeinde) zur Stellungnahme innerhalb einer von ihm zu bestimmenden angemessenen Frist auf; das bedeutet, dass die Gemeinde ihr Verhalten gegenüber einer staatlichen Stelle erklären muss, obwohl der Gemeinde verfassungsrechtlich eigenverantwortliches Handeln gewährleistet wird. Schließlich unterrichtet der LfDI bei einer Beanstandung gegenüber einer Gemeinde die zuständige Aufsichtsbehörde; damit ist die Grundlage für kommunalaufsichtsbehördliche Maßnahmen (§§ 120 ff. GemO) gelegt.
- 31 Die Beanstandung ist direkt an die Gemeinde gerichtet; inhaltlich verknüpft ist damit der unmittelbar an die informationspflichtige Stelle adressierte Vorwurf, das Gesetz verletzt zu haben, was als Rüge, Tadel oder Missbilligung zu deuten ist. Verbunden ist damit seitens des LfDI die Erwartung, dass die Gemeinde - zumal vor dem Hintergrund der erwähnten „Dauerfehde“ - zukünftig nach *seiner* Rechtsauffassung agiert und nicht *ihre* Verwaltungspraxis (als Ausdruck der kommunalen Eigenverantwortlichkeit) fortsetzt.
- 32 Im vorliegenden Fall hat der Beklagte seine Befugnisse wahrgenommen und der Klägerin gesetzwidriges Verhalten vorgehalten; folglich moniert der LfDI, dass die Klägerin ihrer Eigenverantwortlichkeit bei der Ausführung des LIFG nicht in ordnungsgemäßer Weise gerecht geworden sei. Das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis wurde als zuständige Aufsichtsbehörde unterrichtet. Die (negative) Betroffenheit der Klägerin durch die Beanstandung des Beklagten ist damit offenkundig. Die Klägerin ist kein „Popularkläger“. In einer solchen Konstellation die Klagebefugnis zu verneinen, hieße, die Klägerin rechtsschutzlos zu stellen. Mit Art. 19 Abs. 4 GG bzw. mit dem Justizgewährungsanspruch wäre dies nicht zu vereinbaren. Ergänzend weist der Senat darauf hin, dass im unmittelbaren Anwendungsbereich der EU-Datenschutz-Grundverordnung Rechtsschutz ohnehin nicht versagt werden könnte (Art. 58 Abs. 4 VO 2016/679 EU). Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass das deutsche Verwaltungsprozessrecht auf dem Gebiet des Informationsfreiheitsrechts hinter diesem Standard zurückbleiben sollte.
- 33 3. Der Klägerin steht auch das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis zu. Mit der Bejahung des Feststellungsinteresses und der Klagebefugnis bedarf das Rechtsschutzbedürfnis im Regelfall keiner besonderen Begründung. Ausnahmsweise fehlt das Rechtsschutzbedürfnis, wenn die

Rechtsstellung des Klägers selbst bei einem Erfolg der Klage nicht verbessert würde, die Klage also nutzlos wäre; nutzlos ist eine Klage nur, wenn sie dem Kläger offensichtlich keinerlei rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil bringen könnte (BVerwG, Urteil vom 01.10.2015 - 7 C 8.14 - BeckRS 2015, 55884 Rn. 19). Davon kann im vorliegenden Fall keine Rede sein. Die zum Feststellungsinteresse gemäß § 43 Abs. 1 VwGO getroffenen Aussagen gelten hier sinnentsprechend.

II.

- 34 Die Berufung ist unbegründet, da die Feststellungsklage nicht begründet ist. Das Rechtsverhältnis, dessen sich der Beklagte berührt, besteht. Die Beanstandung vom 21.03.2017 ist rechtmäßig, sie ist von § 12 Abs. 3 LIFG (a. F.) i. V. m. § 30 Abs. 2 LDSG (a. F.) gedeckt.
- 35 1. Die Voraussetzungen für die Beanstandung des LfDI sind gegeben. Die Antragsberechtigung (§ 3 Nr. 1 LIFG) des besagten LIFG-Antragstellers steht außer Frage, ebenso die Anspruchsverpflichtung der Klägerin als informationspflichtige Stelle (§ 3 Nr. 2, § 2 Abs. 1 Nr. 2 LIFG). Begehrt wurde überdies Zugang zu amtlichen Informationen (§ 3 Nr. 3 LIFG). Die Voraussetzungen der Anspruchsnorm (§ 1 Abs. 2 LIFG) sind demnach erfüllt.
- 36 a) Die Beanstandung vom 21.03.2017 ist rechtmäßig, weil die Klägerin gesetzlich nicht befugt ist, auf - aus ihrer Sicht rechtsmissbräuchlich gestellte - LIFG-Anträge dadurch zu reagieren, dass sie die Anfragen unbeantwortet lässt. Insoweit beruft sich die Klägerin rechtsirrig auf das Verwaltungsermessen (aa), zudem verquickt sie unzulässigerweise verschiedenartige Ablehnungsgründe (bb).
- 37 aa) Der Antrag auf Informationszugang leitet ein Verwaltungsverfahren ein. Über diesen Antrag ist, wie bereits § 7 Abs. 1 Satz 1 LIFG verdeutlicht, zu entscheiden. Die von einer informationspflichtigen Stelle systematisch praktizierte Nichtbearbeitung von LIFG-Anträgen eines bestimmten Antragstellers ist jedenfalls grundsätzlich rechtswidrig. Offen bleiben kann im vorliegenden Fall, ob die für prozessuale Anträge anerkannten Ausnahmegründe (vgl. dazu VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11.07.2016 - 1 S 294/16 - juris Rn. 4; LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 30.11.2016 - L 7 SO 4387/16 ER-B - juris Rn. 2; DGH für Richter beim OLG Stuttgart, Beschluss vom 30.11.2017 - DGH 4/16 - juris Rn. 2) auch gegenüber behördlichen Anträgen Anwendung finden können und so in besonderen Fällen, insbesondere in Verbindung mit beleidigendem Inhalt von Anfragen, eine „Verschweigung“ rechtfertigen können. Denn derartige Umstände sind hier nicht ersichtlich.
- 38 Kann die begehrte amtliche Information nicht innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Monatsfrist (§ 7 Abs. 7 Satz 1 LIFG) zugänglich gemacht werden, kommt eine Fristverlängerung in Betracht (§ 7 Abs. 7 Satz 2 LIFG); der Antragsteller ist entsprechend zu informieren (§ 7 Abs. 7 Satz 3 LIFG), behördliche Untätigkeit ist auch danach jedenfalls grundsätzlich keine zulässige gesetzliche Option. Liegt ein Informationsverweigerungsgrund nach § 9 Abs. 3 LIFG vor, hat die informationspflichtige Stelle eine Ermessensentscheidung („kann“) zu treffen; es ist darüber zu befinden, ob der Antrag abgelehnt wird oder nicht. Gegenstand der nach pflichtgemäßem Ermessen zu fällenden Verwaltungsentscheidung ist die Ablehnung des Antrags; insoweit besteht ebenfalls kein Recht der informationspflichtigen Stelle zur schlichten Untätigkeit.
- 39 bb) Soweit die Klägerin in diesem Zusammenhang auf die hohe Zahl der LIFG-Anträge des einen Antragstellers hinweist, ist dies in Bezug auf § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG unbehelflich. Allein

die Vielzahl von Anträgen und ihre beharrliche Verfolgung erfüllen den Missbrauchstatbestand nicht; sie können aber bei Hinzutreten weiterer Umstände (z. B. behördenbezogener Missbrauch, rechtlich missbilligte Generierung von Geldleistungen, s. dazu unten b)), eine Indizwirkung haben, um in Verbindung mit der Antragsflut den Vorwurf des Rechtsmissbrauchs begründen zu können (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.07.2018 - OVG 12 B 8/17 - NVwZ 2018, 1886 Tz. 26). Ein hoher Verwaltungsaufwand begründet für sich genommen den Missbrauchstatbestand nicht (Schnabel, ZUR 2019, 74, 76). Vielmehr besteht in Bezug auf den Verwaltungsaufwand ein eigenständiger Ablehnungsgrund (§ 9 Abs. 3 Nr. 3 LIFG). Dazu ist indessen substantiell nichts vorgetragen worden.

- 40 Der Hinweis der Klägerin auf die Einstellung einer Sachbearbeiterin im gehobenen Dienst und die Einschaltung einer Anwaltskanzlei zur Bewältigung der Antragsflut ist für die pflichtgemäße Ermessensbetätigung in Bezug auf § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG unbeachtlich. Auch diese Einlassung deutet eher auf § 9 Abs. 3 Nr. 3 LIFG hin, dessen Voraussetzungen seitens der Klägerin jedoch mit der rechtlich gebotenen Substanz nicht dargelegt sind.
- 41 Auch nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts gibt es keinen Ansatzpunkt dafür, das Verwaltungsermessen gemäß § 9 Abs. 3 LIFG im Sinne der Klägerin zu „überdehnen“. Selbst hochgradig lästige Anträge und deren Vielzahl stellen keinen Grund zur „Missbrauchsabwehr“ durch behördliche Untätigkeit dar. Soweit die Klägerin hohe Verwaltungskosten zu beklagen hat, steht ihr die Kostenerhebungsbefugnis nach § 10 Abs. 1 LIFG zur Verfügung; mit Bedacht hat der Gesetzgeber bei der Gebührenerhebung von Gemeinden auf eine Kostendeckelung verzichtet und die Kostendeckung ermöglicht (LT-Drs. 15/7720, S. 78). Davon wirksam Gebrauch zu machen, liegt in der Verantwortung der informationspflichtigen Stelle.
- 42 b) Soweit der Beklagte sich im Zug der Beanstandung inhaltlich zu der von der Klägerin thematisierten Frage einer Ablehnung begehrter Informationen wegen offensichtlichen Missbrauchs (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG) verhält, gibt das dem Senat allerdings Anlass zu folgenden Bemerkungen: Nach dieser Vorschrift kann der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden, wenn er offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde. Die Erwägungen des Beklagten zur Verneinung schon des Missbrauchstatbestandes erscheinen rechtlich unzureichend.
- 43 „Rechtsmissbrauch“ ist eine allgemeine Kategorie der Rechtsordnung. Folgerichtig erklärt die Gesetzesbegründung, § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG stelle klar, „dass der Informationszugang entsprechend den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmissbrauchs abgelehnt werden kann“ (LT-Drs. 15/7720, S. 77). In der Sache liegt dem Verdikt des Rechtsmissbrauchs der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung zu Grunde (HessVGH, Beschluss vom 24.03.2010 - 6 A 1832/09 - BeckRS 2010, 48167 zum IFG des Bundes). Das Verbot unzulässiger Rechtsausübung findet seine normative Grundlage in § 242 BGB; der Grundsatz von Treu und Glauben gilt auch im Verfahrensrecht (BGH, Urteil vom 13.09.2018 - I ZR 26/17 - NVwZ-RR 2019, 36 Tz. 37 m. w. Nachw.), vorliegend im Verwaltungsverfahrensrecht.
- 44 aa) Im Informationsfreiheitsrecht kommt der Vorwurf des Rechtsmissbrauchs nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen in Betracht, da Motive und Ziele einer beantragten Akteneinsicht grundsätzlich unbeachtlich sind (HessVGH, Beschluss vom 26.07.2012 - 6 E 1533/12 - NVwZ-RR 2012, 999, 1000). Der Missbrauchstatbestand des § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG ist folglich restriktiv zu handhaben (Debus a. a. O. § 9 LIFG Rn. 14). In der Sache kann zum

Gesetzesverständnis auf die zum IFG des Bundes sowie zum UIG und zum VIG gewonnenen Erkenntnisse zurückgegriffen werden, weil die Missbrauchstatbestände identische Strukturen und vergleichbare Inhalte aufweisen. Bei § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG kommt hinzu, dass die Antragstellung als „offensichtlich“ missbräuchlich zu qualifizieren sein muss.

- 45 Zur näheren Konturierung des Missbrauchstatbestands ist bei Gesetzen des Informationsfreiheitsrechts zwischen dem behördenbezogenen Missbrauch und dem verwendungsbezogenen Missbrauch zu unterscheiden (vgl. zum UIG - stellvertretend - BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31.15 - NVwZ 2017, 1775 Tz. 70; Schnabel a. a. O. S. 76; zum VIG - stellvertretend - OVG Niedersachsen, Urteil vom 27.02.2018 - 2 LC 58/17 - juris Rn. 84; VG Würzburg, Beschluss vom 14.08.2019 - W 8 S 19.1012 - BeckRS 2019, 18895 Rn. 21). Für den *behördenbezogenen* Missbrauch ist kennzeichnend, dass die Antragstellung nicht zum Zweck der Informationserlangung erfolgt, sondern z. B. zur Lähmung der Verwaltung oder zur Verschleppung von Verfahren oder zur Behördenblockierung oder Schikanie bzw. Belästigung der Behörde oder Drittbetroffener (vgl. HessVGH, Beschluss vom 24.03.2010 a. a. O.; VG Berlin, Urteil vom 09.03.2017 - VG 2 K 111/15 - BeckRS 2017, 108992 Rn. 19; Debus a. a. O. § 9 LIFG Rn. 15). Beim *verwendungsbezogenen* Missbrauch werden die begehrten Informationen für Zwecke verlangt, die nicht solche der gesetzlichen Zwecksetzung (hier: § 1 Abs. 1 LIFG) sind (Schnabel a. a. O.); entscheidend ist die sinnwidrige Instrumentalisierung des Informationsanspruchs zur Verfolgung verfahrensfremder bzw. verfahrenswidriger Zwecke (VG Berlin a. a. O.). Bei einer Vielzahl von (unnötigen) Anträgen auf Informationszugang kann ein rechtlich missbilliger Zweck auch zum Beispiel in der Generierung von Honoraransprüchen eines Bevollmächtigten liegen (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.07.2018 a. a. O. Tz. 26).
- 46 Ein Antrag ist „offensichtlich“ missbräuchlich gestellt worden, wenn der Missbrauch gleichsam auf der Hand liegt, also keine nennenswerten Restzweifel verbleiben (Schnabel a. a. O. S. 77). Den Nachweis hat diejenige öffentliche Stelle zu führen, die sich auf den Missbrauchstatbestand beruft; ihr obliegt auch die materielle Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen des Ablehnungsgrunds.
- 47 bb) Die Klägerin beruft sich ausdrücklich darauf, dass die LIFG-Anträge des besagten Antragstellers von der Absicht einer „Behördenblockierung“ getragen seien und dass die der Beanstandung zu Grunde liegenden sieben Informationsbegehren nur die „Spitze des Eisberges“ darstellten. Für die Jahre 2016, 2017 und 2018 hat die Klägerin insgesamt 177 Anträge jenes Antragstellers nach dem LIFG aufgelistet. Nach der Aktenlage erschließt sich der Sinn dieser Antragsflut nicht ohne weiteres. Zudem hat die Klägerin glaubhaft dargelegt, dass eine Reaktion (Antwort) auf einen Antrag oftmals eine Flut weiterer Eingaben und Anträge zur Folge habe. Damit liegen Indizien vor, die sogar die Frage aufwerfen, ob es sich im vorliegenden Zusammenhang um ein querulatorisches Vorgehen des betreffenden LIFG-Antragstellers handelt (näher zu „Querulanten“ im Informationsfreiheitsrecht Schnabel a. a. O. S. 78 f.). Richtig ist zwar der Hinweis des Beklagten darauf, dass allein die Zahl der im Jahr 2016 an die Klägerin gerichteten LIFG-Anträge die Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG nicht zu erfüllen vermag. Der Beklagte hatte jedoch auf Grund der Gesamtumstände hinreichend Anlass, den breiteren Hintergrund besagter Antragsflut auszuleuchten, bevor die Beanstandung ausgesprochen worden ist. Beim behördenbezogenen Missbrauch („Behördenblockierung“), den es hier zu ermitteln gilt, ist es schon im Ansatz verfehlt, wenn sich der LfDI auf einige wenige einschlägige Fälle aus einem Kalenderjahr konzentriert und sinngemäß erklärt, darauf allein lasse sich das Verdikt des Rechtsmissbrauchs nicht stützen.

Vielmehr ist eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der die informationspflichtige Stelle bedrückenden Gesamtsituation angezeigt, um überhaupt eine Vorstellung zu einer eventuellen „Behördenblockierung“ entwickeln zu können. Dabei mögen die *Beratungsmöglichkeiten* des LfDI im Verhältnis zwischen besagtem LIFG-Antragsteller und der Klägerin an Grenzen stoßen, vorliegend geht es jedoch um das Verhältnis des LfDI zur Klägerin und die Ermittlung der Anforderungen an eine *Beanstandung*. Da diese Maßnahme mit dem Vorwurf des Gesetzesverstößes verknüpft ist, muss - zumal in den schwierigen Fällen zu § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG - die Sachlage umfassend und nicht nur selektiv geklärt werden. Das Gesprächsangebot seitens der Klägerin hat der Beklagte nicht angenommen. Und wenn ein Vortrag zu den Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG als (noch) nicht hinreichend substantiiert erachtet wird, liegt es nahe, die aus Sicht des LfDI (noch) bestehenden Defizite zu benennen, um der betroffenen Stelle Gelegenheit zur Nachbesserung zu geben. Zwar hat sich die Klägerin teilweise wenig kooperativ verhalten, indem sie Schreiben des LfDI unbeantwortet ließ, indessen gebietet die Verhältnismäßigkeit des weiteren Vorgehens, der betroffenen Stelle die Möglichkeit der Konkretisierung ihres Missbrauchsvorwurfs gegenüber einem Dritten einzuräumen, bevor eine Beanstandung erfolgt.

- 48 Die Klägerin sieht als Ziel der LIFG-Anträge (sowie sonstiger Eingaben und Rechtsbehelfe) zudem, eine Kostenentscheidung zu Gunsten des besagten Antragstellers und seines Rechtsanwalts zu erreichen; beide hätten eine Gebührenteilung vereinbart. Sollte dies belegt werden können, könnte ein rechtlich missbilliger Zweck verfolgt werden, der die Anforderungen des § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG erfüllt. Dazu musste sich der Beklagte verhalten, bevor er die Voraussetzungen einer Beanstandung als gegeben angesehen hat. Der Senat kann nicht erkennen, dass der LfDI diesen - dem Grunde nach tragfähigen - Aspekt für einen Missbrauchsvorwurf im Sinne des § 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG in seine Überlegungen einbezogen hat.
- 49 2. Sind die Voraussetzungen des § 12 Abs. 3 LIFG (a. F.), § 30 Abs. 2 LDSG (a. F.) erfüllt, konnte der Beklagte von der Befugnis zur Beanstandung gegenüber der Klägerin Gebrauch machen. Rechtsfehler auf der Rechtsfolgenseite der Befugnisnormen sind nicht ersichtlich.
- III.
- 50 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 51 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der Gründe gemäß § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.
- 52 **Beschluss vom 4. Februar 2020**
- 53 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird nach § 63 Abs. 2, § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,-- EUR festgesetzt.
- 54 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.