

VG Freiburg Entscheidung vom 28.1.2022, 1 K 1846/21

Erledigung eines Informationsbegehrens; Antragsrücknahme

Leitsätze

Wird in einem Verwaltungsverfahren, in dem die Behörde nur auf Antrag tätig werden darf, der Antrag zurückgenommen, so hat die Behörde das Verfahren einzustellen. Gleiches muss dann gelten, wenn der Antragsteller sein Begehren für erledigt erklärt.

Ist für den eigentlichen Antrag keine bestimmte Form vorgeschrieben, gilt dies gleichermaßen auch für die Erklärung der Erledigung.

Sofern das materielle Recht eine Verfahrensöffnung nur auf Antrag vorsieht, entfaltet der fehlende Antrag eine Sperrwirkung gegenüber einem von Amts wegen einzuleitenden Verwaltungsverfahren. Der gleichwohl erlassene Verwaltungsakt ist rechtswidrig. Dem Bürger darf mit anderen Worten kein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt aufgedrängt werden.

Tenor

Der Bescheid des Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis vom 16.03.2021 und dessen Widerspruchsbescheid vom 09.06.2021 werden aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten darüber, ob sich ein Informationsbegehren des Klägers erledigt hatte und noch eine ablehnende Sachentscheidung ergehen durfte.
- 2 Der Kläger stellte am 23.09.2018 per Mail einen Antrag auf Informationszugang. Darin beehrte die Auskunft darüber, welche Maßnahmen das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis als Rechtsaufsichtsbehörde gegenüber der Stadt Blumberg wegen der Nichteinhaltung der Monatsfrist bei Auskunftsbegehren nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz getroffen habe. Da die Stadt zahlreiche Auskunftsbegehren des Klägers nicht fristgemäß bearbeitet habe, habe diese eine Beanstandung nach § 12 Abs. 3 LIFG durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erhalten. Aus einem Schreiben des Landratsamts vom 25.09.2017 gehe hervor, dass die Stadt bereits telefonisch auf die Einhaltung der Monatsfrist hingewiesen worden sei. In diesem Zusammenhang fordere er ergänzend Auskunft darüber, welche weitergehenden Maßnahmen zur Sicherstellung der Gesetzmäßigkeit des Handelns der Stadt in die Wege geleitet worden seien.
- 3 Mit Schreiben vom 31.10.2018 wies das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis darauf hin, dass das Begehren so ausgelegt werde, dass es um Maßnahmen zwischen dem 25.09.2017 bis zur Antragstellung am 23.09.2018 gehe. Gegenstand eines Informationsbegehrens könnten nur bereits vorhandene, amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen sein. Aufzeichnungen in diesem Sinne seien zu dem Gegenstand des Informationsbegehrens nicht vorhanden. Ferner erläuterte und begründete das Landratsamt ausführlich sein bisheriges Vorgehen gegenüber der Stadt. Der Kläger erhalte bis zum 23.11.2017 [gemeint ist ersichtlich

der 23.11.2018] Gelegenheit zur Stellungnahme und Mitteilung, ob er an dem Antrag festhalten wolle

- 4 Mit Mail vom 04.11.2018 antwortete der Kläger und führte u.a. aus:
- 5 „Ihr Schreiben vom 31.10.2018 verstehe ich als Erledigung meines Informationsbegehrens gegenüber dem Landratsamt“.
- 6 Ferner legte der Kläger im Einzelnen dar, weshalb er das Vorgehen des Landratsamts in seiner Eigenschaft als Rechtsaufsichtsbehörde für unzureichend halte. Diese Mail war ursprünglich nicht zu den Verwaltungsakten genommen worden.
- 7 Nach einem Mitarbeiterwechsel erinnerte das Landratsamt am 17.02.2021 - augenscheinlich in Unkenntnis der Mail des Klägers vom 04.11.2018 - an die in dem Schreiben vom 31.10.2018 gesetzte Stellungnahmefrist.
- 8 Nach erneutem Schriftwechsel zwischen den Beteiligten lehnte das Landratsamt das Informationsbegehren des Klägers mit Bescheid vom 16.03.2021 ab. Durch die Mitteilung des Klägers vom 04.11.2018 sei keine Erledigung eingetreten. In der Sache bestehe kein Anspruch, da keine bereits vorhandenen, amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen vorlägen.
- 9 Mit formloser Mail vom 18.03.2021, die das Landratsamt auch noch in ausgedruckter und unterzeichneter Form am 24.03.2021 erreichte, sowie mit Schreiben vom 07.04.2021 erhob der Kläger Widerspruch. Er führte aus, der Ablehnungsbescheid verletze den Bestimmtheitsgrundsatz sowie das Begründungsverbot, da nicht ersichtlich sei, auf welches Auskunftsbegehren sich die Ablehnung beziehe. Er sei auch nicht angehört worden. Ferner sei die Angelegenheit bereits seit dem Schreiben der Beklagten vom 31.10.2018 erledigt. Obwohl es einer ausdrücklichen Erklärung der Erledigung nicht bedürft hätte, habe er zur Klarstellung die Erledigung erklärt. Zudem sei die Rechtsaufsicht gegenüber der Stadt weiterhin ungenügend. Über die Maßnahmen gegenüber der Stadt müsse eine Akte existieren, anderenfalls sei ein Fall von Aktenunterdrückung gegeben.
- 10 Das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis wies den Widerspruch des Klägers mit Widerspruchsbescheid vom 09.06.2021 zurück. Dies begründete es damit, dass dem Kläger mehrfach Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden sei. Eine Erledigung des Verfahrens sei nicht durch die E-Mail des Klägers vom 04.11.2018 eingetreten. Dies ergebe sich aus einem Vergleich mit anderen Erledigungserklärungen des Klägers in ähnlichen Verfahren.
- 11 Am 15.06.2021 hat der Kläger Klage erhoben. Er ist der Auffassung, das Verfahren sei spätestens mit seiner Mail vom 04.11.2018 erledigt worden; deshalb habe kein Ablehnungsbescheid ergehen dürfen. Das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis habe sein Informationsbegehren mit dem Schreiben vom 31.10.2018 beantwortet.
- 12 Der Kläger beantragt,
- 13 den Bescheid des Landratsamts Schwarzwald-Baar-Kreis vom 16.03.2021 und dessen Widerspruchsbescheid vom 09.06.2021 aufzuheben.
- 14 Der Beklagte beantragt,
- 15 die Klage abzuweisen.

- 16 Der Beklagte vertritt weiterhin die Ansicht, das Auskunftsverfahren sei nicht durch die Mail des Klägers vom 04.11.2018 beendet worden.
- 17 Wegen des weiteren Sach- und Streitstands wird im Einzelnen auf die vorgelegten Verwaltungsakten des Landratsamts Schwarzwald-Baar-Kreis (ein Heft) sowie auf die Gerichtsakten des Verfahrens Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 18 Die Entscheidung ergeht im Einverständnis der Beteiligten durch den Vorsitzenden als Berichterstatter (§ 87a Abs. 2 VwGO) und nach Anhörung der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid (§ 84 Abs. 1 VwGO).
- 19 Die zulässige Klage ist begründet. Der Bescheid des Landratsamts Schwarzwald-Baar-Kreis vom 16.03.2021 und dessen Widerspruchsbescheid vom 09.06.2021 sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 20 Da das Auskunftsbegehren des Klägers bereits erledigt gewesen war, durfte keine ablehnende Sachentscheidung mehr ergehen. Fehlt es an einem Antrag als zwingender Verfahrensvoraussetzung, ist eine Sachentscheidung der Behörde unzulässig, da ansonsten die Sperrwirkung des Antrags ausgehebelt werden könnte. Soweit ein Verwaltungsakt ohne Antrag erlassen wird, ist dieser Verwaltungsakt zwar grundsätzlich wirksam, aber rechtsfehlerhaft und damit anfechtbar (Kyrill-AlexanderSchwarz in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, VwVfG § 22 Rn. 40).
- 21 1. Entgegen der Auffassung des Beklagten ist das Verfahren wohl bereits durch das Schreiben des Landratsamts Schwarzwald-Baar-Kreis vom 31.10.2018 beendet worden. Unabhängig von seiner rechtlichen Einordnung beantwortet es das Informationsbegehren des Klägers in der Sache abschließend. Nach einer längeren Einführung zur Vorgeschichte und den rechtlichen Grundlagen teilt das Landratsamt dem Kläger auf Seite 2 dieses Schreibens ausdrücklich mit, dass keine Aufzeichnungen darüber vorlägen, welche Maßnahmen das Landratsamt als Rechtsaufsichtsbehörde gegen die Stadt Blumberg getroffen habe bzw. noch in die Wege leiten wolle. Damit hat das Landratsamt das Informationsbegehren des Klägers in der Sache abschließend beschieden. Denn eine Preisgabe amtlicher Informationen im Sinne des § 3 Nr. 3 LIFG kann schon begrifflich nur dann erfolgen, wenn überhaupt eine amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung vorliegt (vgl. auch § 2 Nr. 1 IFG). Dies setzt eine Verkörperung der Information voraus; bloße Ideen, Gedanken oder das Wissen von einzelnen Mitarbeitern genügen nicht (VG Freiburg, Urteil vom 17.05.2017 - 1 K 1802/16 -BeckRS 2017, 112176; Debus, in Dersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 IFG, Rn. 7). Hingegen ist es nicht Zweck der Informationsfreiheitsgesetze, eine ordnungsgemäße Aktenführung im Gewande eines Auskunftsanspruchs durchzusetzen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20.03.2012 - OVG 12 B 27/11 - NVwZ 2012, 1196; Debus in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 IFG, Rn. 23).
- 22 In dem Schreiben vom 31.10.2018 begründet und rechtfertigt das Landratsamt zwar auch ausführlich sein bisheriges Vorgehen gegenüber der Stadt. Dabei handelt es sich aber offenkundig um (Rechts-) Ausführungen, die nicht mehr den eigentlichen Gegenstand des Informationsbegehrens betreffen. Das Landratsamt nimmt insoweit ersichtlich das

Informationsbegehren des Klägers lediglich zum Anlass, ausführlich zu rechtfertigen, weshalb keine weiteren Maßnahmen i.S.v. § 118 ff. GemO in Betracht gezogen worden seien.

- 23 Wenn eine Erledigung nach Erlass eines Verwaltungsakts eintritt, ist ein gegen den Verwaltungsakt eingeleitetes Widerspruchsverfahren grundsätzlich einzustellen und eine Widerspruchsentscheidung in der Sache unzulässig (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.04.2001 - 2 C 10.00 - juris und Urteil vom 20.01.1989 - 8 C 30.87 - NJW 1989, 2486; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31.03.2017 - OVG 6 B 9.16 - juris; VG Stuttgart, Urteil vom 14.09.2009 - 5 K 2929/08 - juris; Weber in Brandt/Domgörgen, Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 4. Aufl. 2018, Kap. F.III.3.c) Rn. 45). Diese Grundsätze sind wohl auch auf das Verfahren vor Erlass des Verwaltungsaktes anwendbar. Anders als im gerichtlichen Verfahren, in dem jedenfalls im Falle einer Rechtsänderung eine Erklärung des Rechtsmittelführers geboten ist, ob er durch die Rechtsänderung seine Bedenken als ausgeräumt ansieht (hierzu: VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 24.09.2012 - 2 S 1676/12 -; Kammerurteil vom 21.07.2021 - 1 K 654/20 -), ist im vorgerichtlichen Verfahren wohl keine entsprechende Erklärung erforderlich.
- 24 2. Letztlich kann dies aber dahinstehen. Denn eine Erledigung des Verwaltungsverfahrens ist hier jedenfalls durch die Mail des Klägers vom 04.11.2018 eingetreten, sodass keine Sachentscheidung der Behörde mehr ergehen durfte. Wird in einem Antragsverfahren der Antrag zurückgenommen, so hat die Behörde das Verfahren einzustellen (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 16.08.2013 - 4 LA 155/12 - BeckRS 2013, 55992; Gerstner-Heck in BeckOK-VwVfG, 53. Edition Stand 01.10.2021, § 9 VwVfG Rn. 19; Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, VwVfG § 22 Rn. 68). Ein Einverständnis der Behörde ist hierfür nicht erforderlich (Rixen in Schoch/Schneider, VwVfG, Werkstand: Grundwerk Juli 2020, § 22 Rn. 29). Gleiches muss dann gelten, wenn der Antragsteller sein Begehren für erledigt erklärt. Dies ist hier geschehen. Der Kläger hat seinen Antrag mit Mail vom 04.11.2018 für erledigt erklärt, sodass das Verfahren einzustellen gewesen wäre.
- 25 a) Die Erklärung der Erledigung im Verwaltungsverfahren konnte formlos per Mail erfolgen. Ist - wie hier im Falle eines geltend gemachten Informationsanspruches - für den eigentlichen Antrag keine bestimmte Form vorgeschrieben, gilt dies gleichermaßen auch für die Erklärung der Erledigung (vgl. zur Rücknahme: Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, VwVfG § 22 Rn. 68; Pautsch in Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Aufl. 2021, § 22 VwVfG Rn. 58).
- 26 b) Bei der Auslegung von Erklärungen im Verwaltungsverfahren ist - wie für das Widerspruchsverfahren - auf die allgemeinen Grundsätze zurückzugreifen, die für das Klageverfahren gelten, soweit keine abweichende spezialgesetzliche Regelung existiert (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, Vorb. § 68 Rn. 14 ff.). Erklärungen im Verwaltungsverfahren sind demzufolge wie Prozessklärungen entsprechend den für die Auslegung von Willenserklärungen geltenden allgemeinen Grundsätzen (§§ 133, 157 BGB) auszulegen. Wesentlich ist hiernach der geäußerte Wille des Beteiligten, wie er sich aus der Erklärung und den sonstigen Umständen ergibt. Neben dem Wortlaut der Erklärung ist auch die Interessenlage des Rechtsmittelführers zu berücksichtigen, soweit sie sich aus dem Parteivortrag und sonstigen für die Behörde als Empfänger der Erklärung erkennbaren Umständen ergibt. Ist der Rechtsbehelfsführer anwaltlich vertreten, kommt der gewählten Formulierung gesteigerte Bedeutung zu. Selbst dann darf die Auslegung jedoch vom Wortlaut abweichen, wenn sonstige Umstände eindeutig erkennen lassen, dass das Gewollte von der

gewählten Formulierung abweicht. Eine bloße - erkennbar - unrichtige Bezeichnung des Gemeinten schadet demzufolge nicht (vgl. hierzu: BVerwG, Beschluss vom 12.3.2012 - 9 B 7.12 - DÖD 2012, 190; LSG Bad.-Württ., Urteil vom 13.12.2011 - L 11 R 3679/11 - juris; vgl. auch allg. BVerwG, Urteil vom 27.6.2012 - 9 C 7.11 - NVwZ 2012, 1413; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 28.4.2010 - 2 S 2312/09 - juris und Urteil vom 07.01.2013 - 2 S 2120/12 - juris).

- 27 c) In der Mail des Klägers vom 04.11.2018 ist hiernach eine Erledigungserklärung zu sehen. Darin hat er ausdrücklich und unmissverständlich erklärt, dass er das Schreiben des Landratsamts Schwarzwald-Baar-Kreis vom 31.10.2018 als Erledigung seines Informationsbegehrens versteht. Damit konnte nach dem maßgeblichen objektiven Verständnishorizont des Empfängers kein Zweifel daran bestehen, dass der Kläger Auskunftsanspruch nicht mehr weiterverfolgen wollte.
- 28 Soweit der Kläger in der Folge ausführlich dazu Stellung nimmt, dass die Aktenführung der Behörde und die von dieser ergriffenen Maßnahmen nach seiner Auffassung in rechtlicher Hinsicht unzureichend seien, betreffen diese Ausführungen erkennbar nicht mehr den eigentlichen Gegenstand seines ursprünglich geltend gemachten Informationsanspruchs. In der Mail vom 04.11.2018 wird gerade keine weitere Auskunft begehrt. Mit seinen Ausführungen setzt sich der Kläger vielmehr mit den entsprechenden Erläuterungen in dem Schreiben des Landratsamts Schwarzwald-Baar-Kreis vom 31.10.2018 auseinander, in dem dieses - wie bereits dargelegt - das Informationsbegehren des Klägers über seinen eigentlichen Gegenstand hinaus zum Anlass genommen hat, im Einzelnen zu begründen, weshalb keine weiteren Rechtsaufsichtsmaßnahmen i.S.v. § 118 ff. GemO in Betracht gezogen worden sind. Die Frage, ob die ergriffenen Maßnahmen in rechtlicher Hinsicht als ausreichend anzusehen sind, ist jedoch strikt von dem Auskunftsanspruch als solchem zu unterscheiden, der allein Gegenstand des Verfahrens war.
- 29 c) Das Vorbringen des Beklagten im Klageverfahren rechtfertigt keine andere Beurteilung. Der Vergleich mit anderen Erklärungen des Klägers in ähnlichen Verfahren führt hier nicht weiter, da die Erklärung des Klägers in seiner Mail vom 04.11.2018, er verstehe das Schreiben des Landratsamts vom 31.10.2018 als Erledigung seines Informationsbegehrens, bereits aus sich heraus hinreichend deutlich ist und vernünftigerweise keine andere Auslegung als die Erklärung der Erledigung zulässt. Das Gericht geht im Übrigen davon aus, dass das Verfahren nach einem Mitarbeiterwechsel zunächst nur deshalb - im untechnischen Sinne - wiederaufgenommen worden ist, weil die Mail des Klägers vom 04.11.2018 ursprünglich nicht zu den Verfahrensakten gelangt und dem nunmehr zuständigen Bediensteten daher zunächst nicht bekannt gewesen war.
- 30 Darauf, ob der Kläger in späteren Schreiben von seiner Erledigungserklärung wieder abgerückt ist, wie der Beklagte meint, kommt es nicht an. Wie die Erledigungserklärung im gerichtlichen Verfahren (vgl. hierzu: BVerwG, Beschluss vom 07.08.1998 - 4 B 75.98 - NVwZ-RR 1999, 407) und im Widerspruchsverfahren (vgl. hierzu: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 07.01.2013 - 2 S 2120/12 - juris) ist auch die Erledigungserklärung im Verwaltungsverfahren grundsätzlich unwiderruflich. Die Rücknahme einer Erledigungserklärung ist nicht möglich (vgl. zur Rücknahme im Verwaltungsverfahren: Kyrill-AlexanderSchwarz in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, VwVfG § 22 Rn. 51).
- 31 3. Die Erklärung der Erledigung führt hier zur Rechtswidrigkeit des Ablehnungsbescheids des Beklagten vom 16.03.2021 und des hierzu ergangenen Widerspruchsbescheids vom

09.06.2021. Im Falle eines geltend gemachten Informationsanspruchs wird die Behörde grundsätzlich nicht von Amts wegen, sondern nur auf einen entsprechenden Antrag hin tätig. In einem solchen Verfahren führt die Rücknahme eines Antrags aber zur Rechtswidrigkeit eines dennoch ergehenden Verwaltungsakts (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 29.04.2003 - Verg 47/02 - BeckRS 2003, 4761; Nds. OVG, Beschluss vom 16.08.2013 - 4 LA 155/12 - BeckRS 2013, 55992; Rixen in Schoch/Schneider, VwVfG, Werkstand: Grundwerk Juli 2020, § 22 Rn. 28). Sofern das materielle Recht eine Verfahrensöffnung nur auf Antrag vorsieht, entfaltet der fehlende Antrag eine Sperrwirkung gegenüber einem von Amts wegen einzuleitenden Verwaltungsverfahren. Der gleichwohl erlassene Verwaltungsakt ist rechtswidrig, ohne dass die Heilungs- bzw. Nichtbeachtlichkeitsvorschriften der §§ 45, 46 LVwVfG Anwendung finden würden. Das hängt damit zusammen, dass dem Antrag regelmäßig nicht nur eine verfahrensrechtliche, sondern auch eine materiell-rechtliche Funktion zukommt, sodass der Fehler nicht geheilt werden kann oder unbeachtlich ist. Ein dennoch erlassener Verwaltungsakt ist zwar wirksam, aber aufgrund seiner Rechtsfehlerhaftigkeit anfechtbar (Rixen in Schoch/Schneider, VwVfG, Werkstand: Grundwerk Juli 2020, § 22 Rn. 35 ff.; Heßhaus in BeckOK VwVfG, Bader/Ronellenfitsch, 53. Edition, Stand 01.10.2021, § 22 Rn. 39; OVG Rheinl.-Pfalz, Urteil vom 16.10.1985 - 11 A 16/84 - NVwZ 1986, 576). Dem Bürger darf mit anderen Worten kein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt aufgedrängt werden (Pautsch in Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Aufl. 2021, § 22 VwVfG Rn. 28 und 57). Ergeht dennoch eine Entscheidung durch Verwaltungsakt, ist der Bürger gehalten, ihn anzufechten, weil andernfalls durch die Ablehnung seines Antrags der Eindruck entstehen würde, das erledigte Begehren sei bestandskräftig abgelehnt worden (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.04.2001 - 2 C 10.00 - juris).

- 32 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Gründe, gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3, Nr. 4 VwGO die Berufung zuzulassen, sind nicht ersichtlich.