

VG Stuttgart Urteil vom 21.2.2019, 14 K 17293/17

Rechtsschutz gegen eine Beanstandung des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit

Leitsätze

1. Die Beanstandung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ist einer gerichtlichen Überprüfung weder im Rahmen einer Anfechtungsklage noch einer Feststellungsklage zugänglich. Rechtsschutz gegen eine Beanstandung auf Grundlage des LIFG ist für informationspflichtige Stellen grundsätzlich nicht möglich, da einer Beanstandung nach dem LIFG eine materielle Rechtswirkung nicht zukommt.

2. Die Beanstandung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit stellt mangels Regelungswirkung keinen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) dar.

3. Es handelt sich bei der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem LIFG nicht um eine Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung, sondern um staatliche Aufgaben, also um Verwaltungsaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine Beanstandung nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz, die der Landesbeauftragte für Datenschutz in seiner Funktion als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit ihr gegenüber ausgesprochen hat.
- 2 Bei der Klägerin gingen in den letzten Jahren eine Vielzahl von Anträgen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz von einem anwaltlich vertretenen Antragsteller ein. Zudem führt der Antragsteller mehrere Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht Freiburg betreffend seine Informationsbegehren. Zuletzt verlangte dieser im Jahre 2016 gegenüber der Klägerin Einsicht in die gesetzlich vorgeschriebenen Abgleiche der Gebühren 1989-1993, Einsicht in die Kalkulationsgrundlagen der Abwassergebührekalkulation 2016, Einsicht in die gesetzlich vorgeschriebenen Abgleiche der Gebühren 2007-2011, Akteneinsicht in die Berechnung des Straßenentwässerungskostenanteils, nochmals Einsicht in die Kalkulationsgrundlagen der Abwasserkalkulation 2016, Einsicht in die Nachkalkulationsgrundlagen der Abwassergebühren 1993-1999 und Einsicht in die Überweisungs- und Buchungsvorgänge hinsichtlich des Kostenausgleichs 1994-2002 hinsichtlich der Ergebnisse der Gebührenjahre 1989-1993.
- 3 Nachdem die Klägerin auf diese Auskunftsverlangen des Antragstellers nicht oder verspätet antwortete, wandte dieser sich an den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit. Er beschwerte sich darüber, dass die Klägerin seine Ersuchen gar nicht, nicht innerhalb der

vorgegebenen Fristen und nicht nach Präzisierung seines Ersuchens beantwortet habe. Der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit forderte mit Schreiben vom 01.04.2016, 12.07.2016 und 06.10.2016 die Klägerin zur Stellungnahme zu den Beschwerden des Antragstellers auf. Die Klägerin gab eine solche nicht ab.

- 4 Mit Schreiben vom 03.02.2017 drohte der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit eine förmliche Beanstandung nach § 12 Abs. 3 LIFG i.V.m. § 30 LDSG unter Fristsetzung bis zum 15.02.2017 an, falls sich die Klägerin nicht ihm gegenüber äußern würde.
- 5 Mit Schreiben vom 13.02.2017 teilte die Klägerin mit, dass sie sich derzeit außer Stande sehe, die zahlreichen Anfragen des Antragstellers zu beantworten. Von dem Antragsteller und seinem Anwalt würden seit Jahrzehnten im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung Tausende von Klagen, Anträgen, Eingaben, Dienst- und Rechtsaufsichtsbeschwerden, Petitionen etc. eingehen, um günstige Kostenentscheidungen zu erwirken und die Verwaltung „lahmzulegen“. Auf diese Weise würden nicht nur die Klägerin und ihre Mitarbeiter, sondern auch das Landratsamt und das Innenministerium und die Gerichte mit einer Flut von Anträgen überhäuft und mit E-Mails überschüttet. Wie die Vergangenheit zeige, sei bei jeder Reaktion ihrerseits mit einer neuen Flut an Anträgen und gegebenenfalls Rechtsbehelfen zu Lasten und auf Kosten der Klägerin zu rechnen. Die zu beantwortenden Ersuchen würden fast vollständig die alten Fragen der vergangenen Jahre, die bereits mehrfach beantwortet worden seien, betreffen und seien nun nur auf geänderter Rechtsgrundlage erneut zu beantworten. Die Klägerin habe zur Bearbeitung der Verfahren eine Beamtin im gehobenen Dienst eingestellt und ein Anwaltsbüro beauftragt. Selbst dies reiche jedoch nicht mehr aus, um die Flut der Anfragen zu bewältigen.
- 6 Mit Schreiben vom 21.03.2017 sprach der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit gegenüber dem Bürgermeister der Klägerin eine Beanstandung nach § 12 Abs. 3 LIFG i.V.m. § 30 LDSG aus. Als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit erfülle er die Funktion einer außergerichtlichen Beratungsstelle außerhalb eines formalisierten Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahrens. Antragsberechtigte, Betroffene und informationspflichtige Stellen könnten ihn nach § 12 Abs. 2 LIFG anrufen, wenn sie sich über ihre Rechte und Pflichten nach diesem Gesetz beraten lassen wollten. Die Klägerin habe die Anträge des Antragstellers entweder gar nicht, nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen oder Auskunftersuchen auch nach Präzisierung der Anfrage nicht beantwortet. Eine öffentliche Stelle könne sich ihrer Verpflichtung zur Beantwortung nicht durch einen Verweis auf eine hohe Anzahl von Anträgen desselben Antragstellers entziehen. Auch für die nähere Zukunft würden Angaben zur Erledigung der Anträge fehlen. Daher beanstandete er die oben genannten Verstöße gegen die Vorschriften des Landesinformationsfreiheitsgesetzes. Das Landratsamt ... erhalte dieses Schreiben als zuständige Aufsichtsbehörde nachrichtlich. Er halte einen gemeinsamen Gesprächstermin angesichts der Sachlage für nicht zielführend, um den Konflikt zu lösen, sondern halte eine Mediation für das Mittel der Wahl. Eine Mediation wurde von der Klägerin abgelehnt.
- 7 Die Klägerin hat am 02.05.2017 Klage gegen die Beanstandung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit vor dem Verwaltungsgericht Freiburg erhoben.
- 8 Mit Beschluss vom 26.10.2017 hat das Verwaltungsgericht Freiburg den Rechtsstreit an das Verwaltungsgericht Stuttgart verwiesen, weil die Beanstandung keinen Verwaltungsakt darstelle und daher § 52 Nr. 5 VwGO für die örtliche Zuständigkeit maßgebend sei.

- 9 Zur Begründung der Klage lässt die Klägerin ungeachtet dessen vortragen, dass die Anfechtungsklage statthaft sei, weil es sich bei der streitgegenständlichen Beanstandung um einen belastenden Verwaltungsakt handle, der insbesondere eine Regelungswirkung entfalte. Dies ergebe sich u.a. aus den Änderungen, die § 12 LIFG zum 21.06.2018 durch das „Gesetz zur Anpassung des allgemeinen Datenschutzrechts und sonstiger Vorschriften an die Verordnung EU 2016/679 vom 12.06.2018“ erfahren habe. In der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 16/3930, S. 122 f) zu dem neu angefügten § 12 Abs. 6 LIFG werde von einer „förmlichen Beanstandung“ gesprochen. Dies zeige, dass der Gesetzgeber stets davon ausgegangen sei und davon ausgehe, dass festgestellte Verstöße gegen Vorschriften des LIFG nicht lediglich wie in § 12 Abs. 5 LIFG vorgesehen gegenüber der informationspflichtigen Stelle mitgeteilt werden, sondern dass der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit solche auch ausdrücklich durch eine förmliche Beanstandung rügen könne und müsse und seinem Handeln also sehr wohl eine Regelungswirkung i.S.d. § 36 LVwVfG beizumessen sei. Auch komme in der Gesetzesbegründung eindeutig zum Ausdruck, dass die nun in § 12 Abs. 6 LIFG geregelte Beanstandung darauf beruhe, dass die bisherige Regelung des § 12 Abs. 3 LIFG a.F. ausschließlich entsprechend übernommen worden sei. Es ergebe sich also, dass der Gesetzgeber auch schon bei § 12 Abs. 3 LIFG a.F. und dessen Verweis auf das LDSG davon ausgegangen sei, dass es sich um eine „förmliche Beanstandung“ gehandelt habe, mithin um einen Verwaltungsakt.
- 10 Lehne man die Verwaltungsakteigenschaft der förmlichen Beanstandung nach § 12 Abs. 3 LIFG a.F. ab, sei die Klage jedenfalls als Feststellungsklage zulässig. Ein Feststellungsinteresse liege vor. So halte die Antragsflut des Antragstellers weiterhin an und der Antragsteller und sein Rechtsanwalt würden seit Ergehen der streitgegenständlichen Beanstandung in sämtlichen Anträgen und Schriftsätzen gegenüber der Stadt, dem Landratsamt als Aufsichtsbehörde, sowie gegenüber dem Verwaltungsgericht Freiburg in zahlreichen weiteren anhängigen Verfahren auf diese verweisen bzw. diese vorlegen. In der Anlage seien die Antragsbegehren des Antragstellers aufgelistet. Im Jahr 2016 seien es 26 Informationsbegehren gewesen, im Jahr 2017 insgesamt 120 und im Jahr 2018 im Ergebnis 31. Die Antragsflut stelle sich als offensichtlich missbräuchliches Verhalten des Antragstellers dar. Nach § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LIFG könne ein Antrag abgelehnt werden, wenn dieser offensichtlich rechtsmissbräuchlich gestellt worden sei. Ein Missbrauch komme insbesondere bei einer Behördenblockierung in Betracht. Im Rahmen des Ermessens der informationspflichtigen Stelle sei es auch möglich, auf den Missbrauch durch Behördenblockierung durch schlichte Nichtbeantwortung zu reagieren. Die Beanstandung könne daher nicht rechtmäßig sein, wenn die Klägerin berechtigt gewesen sei, auf die offensichtlich missbräuchlichen Auskunftsbegehren des Antragstellers nicht zu reagieren.
- 11 Die Klägerin beantragt,
- 12 den Bescheid des Beklagten vom 21.03.2017 aufzuheben,
- 13 hilfsweise:
- 14 festzustellen, dass die Beanstandung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 21.03.2017 rechtswidrig ist.
- 15 Der Beklagte beantragt,
- 16 die Klage abzuweisen.

- 17 Zur Begründung führt er aus, dass die Klage bereits unzulässig sei. Ein Feststellungsinteresse sei nicht erkennbar. Der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit könne seine durch die Beanstandung zum Ausdruck gebrachte Rechtsauffassung nicht durch einen Verwaltungsakt oder durch Aufsichtsmaßnahmen gegenüber der Klägerin durchsetzen. Auch ein Bußgeld komme nicht in Betracht. Angerufene Gerichte seien nicht an die Feststellungen des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit gebunden. Vor diesem Hintergrund sei ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse der Klägerin an der begehrten Feststellung nicht erkennbar, zumal auch ein Rehabilitierungsinteresse aufgrund einer fortschreitenden diskriminierenden Wirkung in einem grundrechtlich geschützten Bereich, beispielsweise dem Selbstverwaltungsrecht, vor dem Hintergrund des soeben Ausgeführten nicht bestehen dürfte. Zum anderen sei die Klage mangels substantiiertes Darstellung der Zahl der Anträge des Antragstellers auch unbegründet. Jedenfalls die sieben beanstandeten Anträge nach dem LIFG würden alleine aufgrund ihrer Anzahl noch nicht die Voraussetzungen eines offensichtlichen Rechtsmissbrauchs nach § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LIFG begründen. Hinzukommen müsse, dass das Handeln des Antragstellers offenkundig und zweifelsfrei allein von der Absicht geprägt sei, die informationspflichtige Stelle zu schikanieren. Allein die Tatsache, dass der Antragsteller im Jahr 2016 sieben Auskunftersuchen bei der Klägerin gestellt habe, lasse einen solchen Schluss nicht zu. Zudem hätte die Klägerin auch bei einem rechtsmissbräuchlichen Antrag eine Entscheidung zu treffen und diese dem Antragsteller bekannt zu geben. Der Wortlaut des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LIFG biete für die Auslegung der Klägerin, einen solchen Antrag nicht beantworten zu müssen, keine Anhaltspunkte.
- 18 Dem Gericht liegen die zur Sache gehörenden Akten des Beklagten vor. Hierauf und auf die Gerichtsakte wird wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 19 Die Klage bleibt ohne Erfolg. Sie ist sowohl mit ihrem Haupt- als auch mit ihrem Hilfsantrag bereits unzulässig. Die Beanstandung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ist einer gerichtlichen Überprüfung weder im Rahmen einer Anfechtungsklage noch einer Feststellungsklage zugänglich.
- 20 Nach § 12 Abs. 1 Landesinformationsfreiheitsgesetz (– LIFG – vom 17.12.2015 in der hier maßgeblichen vom 30.03.2016 bis zum 20.06.2018 geltenden Fassung, GBl. 2015, 1201) wird die Aufgabe der oder des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit von der oder dem Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen. Antragsberechtigte, betroffene Personen und informationspflichtige Stellen können die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen und sich über sie selbst betreffende Rechte und Pflichten nach diesem Gesetz beraten lassen (§ 12 Abs. 2 LIFG). Weiter bestimmt § 12 Abs. 3 LIFG, dass die Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes über die Rechtsstellung (§ 26 Absatz 2 bis 4), über die Kontrollaufgaben (§ 28 Absatz 1), über die Pflicht zur Unterstützung (§ 29), über die Mitteilung des Ergebnisses der Kontrolle, Beanstandungen (§ 30) sowie über weitere Aufgaben gemäß § 31 Absatz 2 bis 4 entsprechend gelten. § 30 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz in der hier maßgeblichen, bis zum 20.07.2018 geltenden Fassung (LDSG a.F.) lautet:
- 21 „Stellt der Landesbeauftragte für den Datenschutz Verstöße gegen Vorschriften dieses Gesetzes oder gegen andere Vorschriften über den Datenschutz oder sonstige Mängel bei

der Verarbeitung personenbezogener Daten fest, so beanstandet er dies

- 22 1. bei den öffentlichen Stellen des Landes gegenüber der zuständigen obersten Landesbehörde,
2. bei den Gemeinden, Gemeindeverbänden und den sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie bei den in § 2 Abs. 2 genannten Stellen gegenüber dem vertretungsberechtigten Organ
- 23 und fordert zur Stellungnahme innerhalb einer von ihm zu bestimmenden angemessenen Frist auf. In den Fällen des Satzes 1 Nr. 2 unterrichtet der Landesbeauftragte für den Datenschutz gleichzeitig die zuständige Aufsichtsbehörde.“
- 24 In der ab dem 21.06.2018 geltenden Fassung (GBl. S. 173, 185) des § 12 Abs. 6 LIFG gelten diese Regelungen für die Beanstandung nach dem LIFG nunmehr unmittelbar durch eine dem Wortlaut des § 30 Abs. 2, 3 und 4 LDSG a.F. (mit Ausnahme des § 30 Abs. 4 Satz 1 LDSG a.F.) entsprechende Vollregelung.
- 25 Vor dem Hintergrund dieser gesetzlichen Regelungen ist die von der Klägerin im Hauptantrag erhobene Anfechtungsklage unstatthaft. Gemäß § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO kann durch Klage die Aufhebung eines Verwaltungsakts (Anfechtungsklage) begehrt werden. Die Beanstandung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 21.03.2017 stellt jedoch mangels Regelungswirkung keinen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) dar. Denn eine rechtliche Regelung trifft die Beanstandung nach dem LIFG nicht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 05.02.1992 – 7 B 15/92 –, juris zur Beanstandung nach dem LDSG). Der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit kann lediglich Mängel beim Vollzug des LIFG beanstanden und Vorschläge zu deren Beseitigung machen. Er kann jedoch seine Empfehlungen und Aufforderungen nicht durchsetzen. Er hat gegenüber den informationspflichtigen Stellen keine aufsichtsrechtlichen Befugnisse und kann daher den Stellen keine Weisungen erteilen (Krämer in Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, 1. Aufl. 2017, § 12, Rn. 10). Zur Durchsetzung wäre allenfalls die zuständige Aufsichtsbehörde befugt, welche der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit zu unterrichten hat (vgl. § 12 Abs. 3 LIFG i.V.m. § 30 Abs. 2 Satz 2 LDSG; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 16.09.1991 – 1 L 18/81 –, juris, Rn. 26). Die Beanstandung nach dem LIFG stellt lediglich eine Wissenserklärung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit dar. Daher entfaltet die Beanstandung keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber der betroffenen Stelle i. S. einer – notfalls vollstreckungsrechtlich durchsetzbaren – Rechtsfolgenanordnung (vgl. zum gleichlautenden IFG: Schoch in IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG, § 12, Rn. 83; Schnabel in BeckOK InfoMedienR, 22. Ed. 2018, IFG, § 12, Rn. 49). Mit der Beanstandung soll aufgrund des erzielten Kontrollergebnisses durch den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit die zuständige Stelle zur Beachtung der Informationszugangsfreiheit veranlasst werden. Von Rechts wegen ist der Adressat der Beanstandung – mangels unmittelbarer Rechtswirkung – allerdings nicht verpflichtet, der Beanstandung Folge zu leisten; es besteht lediglich die Pflicht, innerhalb der vom Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit bestimmten Frist zu der Beanstandung eine Stellungnahme abzugeben. Der Inhalt der Stellungnahme ist gesetzlich nicht vorgezeichnet. Aus der Sicht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit mag die Erwartung bestehen, dass auf Grund der Beanstandung Abhilfe geschaffen wird; zwingend ist das allerdings nicht. Die informationspflichtige Stelle als

Adressatin der Beanstandung kann ganz oder teilweise einlenken, sie kann sich dem Anliegen des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit aber auch verschließen, ohne dass dieser hiergegen einschreiten kann (vgl. zum gleichlautenden IFG: Schoch in IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG, § 12, Rn. 84).

- 26 Auch aus der Gesetzesbegründung der Neuregelung des LIFG (LT-Drs. 16/3930) ergibt sich entgegen der Auffassung der Klägerin nicht, dass eine Beanstandung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit nach dem LIFG – und damit auch die streitgegenständliche Beanstandung vom 21.03.2017 – ein Verwaltungsakt ist. Zwar ist hier zu § 12 Abs. 6 LIFG n.F. (LT-Drs. 16/3930, S. 122f) von einer „förmlichen Beanstandung“ die Rede:
- 27 „Die Regelung stellt die Verpflichtung der oder des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit in den Vordergrund, auf eine Verbesserung der Informationsfreiheit bei den informationspflichtigen Stellen hinzuwirken. Damit wird klargestellt, dass nicht jeder festgestellte Mangel mit einer förmlichen Beanstandung zu rügen ist. Insbesondere nach Beseitigung der Mängel hat eine Beanstandung weitgehend ihren Sinn verloren, weil die informationspflichtige Stelle bereits das Notwendige veranlasst hat.“
- 28 Daraus ist jedoch nicht zu schließen, dass eine Beanstandung nach dem LIFG in der aktuellen und auch in der früheren – streitgegenständlichen – Fassung des LIFG als Verwaltungsakt zu qualifizieren wäre. Vielmehr verdeutlicht der Begriff der förmlichen Beanstandung, dass zum Zwecke der Kontrolle der Gewährung des Informationszugangs durch die informationspflichtigen Stellen durch den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit neben (nicht-förmlichen) mündlichen oder schriftlichen Mitteilungen, Empfehlungen und Vorschlägen sowie Aufforderungen zu Stellungnahmen auch die gesetzlich vorgeschriebene Maßnahme in Form einer Beanstandung getroffen werden kann. Die Beanstandung erfolgt in einem förmlichen Verfahren, wonach der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit zunächst von einem Verstoß gegen das LIFG von einem Antragsteller oder durch eine anlassunabhängige Kontrolle Kenntnis erhält, diesen in der Beanstandung schildert und rechtlich würdigt und schließlich die informationspflichtige Stelle zur Stellungnahme auffordert (vgl. zum IFG: Schnabel in BeckOK InfoMedienR, 22. Ed. 2018, IFG, § 12, Rn. 47). Wie die Gesetzesbegründung bereits ausdrücklich aufzeigt, ist jedoch nicht „jeder festgestellte Mangel mit einer förmlichen Beanstandung zu rügen“, sondern der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit kann vielmehr auch durch informelle Mitteilungen Verstöße gegen das LIFG feststellen, wie dies auch vorliegend durch den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit mit Schreiben vom 01.04.2016, 12.07.2016 und 06.10.2016 erfolgt ist. Erst mit Schreiben vom 03.02.2017 drohte er ausdrücklich „eine förmliche Beanstandung“ nach § 12 Abs. 3 LIFG i.V.m. § 30 LDSG unter Fristsetzung bis zum 15.02.2017 an.
- 29 Auch wird in der Gesetzesbegründung zum neuen § 12 LIFG ausgeführt (LT-Drs. 16/3930, S. 122 zu Nummer 7 und zum angefügten Absatz 6), dass die Verweisungsregelungen durch eine weitgehende Übernahme des Wortlauts der bisher entsprechend anwendbaren Regelungen des LDSG ersetzt wurden, wobei die Vollregelung der bisherigen Rechtslage entspricht (LT-Drs. 16/3930, S. 120 zu Artikel 5 am Anfang). Die datenschutzrechtliche Beanstandung nach § 30 Abs. 3 LDSG a.F. wird jedoch nicht als Verwaltungsakt qualifiziert, so dass dies ebenfalls gegen die Verwaltungsakteigenschaft der Beanstandung nach dem LIFG spricht (so auch zur vergleichbaren aktuellen und alten bundesgesetzlichen

datenschutzrechtlichen Beanstandung: Meltzian in BeckOK Datenschutzrecht, Stand 2018, § 16 BDSG, Rn. 9; Wieczorek in Kühling/Buchner, 2. Aufl. 2018, BDSG, § 16, Rn. 12; Gola/Klug/Körffer in Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 12. Aufl. 2015, § 25 BDSG, Rn. 10).

- 30 Die streitgegenständliche Beanstandung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit vom 21.03.2017 stellt auch keinen sogenannten formellen Verwaltungsakt dar, der zwar nach seinem äußeren Eindruck den Anschein eines Verwaltungsakts erweckt, dies jedoch materiell-rechtlich nicht ist, sodass sie auch deshalb nicht mit der Anfechtungsklage angreifbar ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.09.2004 – 2 C 37/03 –, juris). Vielmehr erweckt der äußere Eindruck der streitgegenständlichen Beanstandung gerade nicht den Anschein eines Verwaltungsaktes, da diese keine Rechtsbehelfsbelehrung enthält und in ihr auch keine Begriffe wie Verfügung oder Bescheid verwendet werden.
- 31 Die mit Hilfsantrag erhobene allgemeine Feststellungsklage ist ebenfalls unzulässig. Sie ist gemäß § 43 Abs. 1 VwGO statthaft, da es sich vorliegend um die Beurteilung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Verwaltungsrechtsverhältnisses handelt. Unter einem Rechtsverhältnis in diesem Sinne sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt auf Grund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von natürlichen oder juristischen Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben (BVerwG, Urteil vom 26.01.1996 – 8 C 19/94 –, juris; st. Rspr.). Das Rechtsverhältnis, d.h. die Rechte und Pflichten, auf deren Feststellung sich das Klagebegehren bezieht, muss nicht ein gegenwärtiges sein, vielmehr kann es auch in der Vergangenheit oder in der Zukunft liegen. Vorliegend sind durch die Beanstandung nach § 12 Abs. 3 LIFG i.V.m. § 30 LDSG a. F. zwischen der Klägerin und dem Beklagten Rechtsbeziehungen entstanden, die ein konkretes und streitiges, mithin feststellungsfähiges Rechtsverhältnis bilden. Ebenfalls liegt ein gegenwärtiges Rechtsverhältnis vor, da sich die streitgegenständliche Beanstandung nicht erledigt hat, da keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich sind, dass die Klägerin den dort beanstandeten Sachverhalten nachgekommen wäre, mithin die Auskunftsbegehren des Antragstellers beantwortet hätte.
- 32 Auch muss die Klägerin nicht unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität der Feststellungsklage (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO) darauf verwiesen werden, im Wege der Leistungsklage den Widerruf der Beanstandung zu verlangen.
- 33 Die Vorschrift des § 43 Abs. 2 VwGO, der zufolge die Feststellung eines Rechtsverhältnisses nicht begehrt werden kann, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können, ist ihrem Zweck entsprechend einschränkend auszulegen und anzuwenden. Wo eine Umgehung der für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen geltenden Bestimmungen über Fristen und Vorverfahren nicht droht, steht § 43 Abs. 2 VwGO der Feststellungsklage ebenso wenig entgegen wie in Fällen, in denen diese den effektiveren Rechtsschutz bietet (BVerwG, Urteil vom 18.07.1969 – VII C 56.68 –, juris; BVerwG, Urteil vom 07.09.1989 – 7 C 4/89 –, juris). Kann die zwischen den Parteien streitige Frage sachgerecht und ihrem Rechtsschutzinteresse voll Rechnung tragend durch Feststellungsurteil geklärt werden, verbietet es sich, den Kläger auf eine Gestaltungs- oder Leistungsklage zu verweisen, in deren Rahmen das Rechtsverhältnis, an dessen selbständiger Feststellung er ein berechtigtes Interesse hat, einerseits nur Vorfrage wäre, andererseits die weiteren Elemente des geltend zu machenden Anspruchs nur

untergeordnete Bedeutung hätten (BVerwG, Urteil vom 29.04.1997 – 1 C 2/95 –, juris, Rn. 25).

- 34 Die Gefahr einer Umgehung der für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen geltenden Bestimmungen besteht nur, wenn das Rechtsschutzziel der Feststellungsklage und das einer möglichen Leistungsklage übereinstimmen, wenn also der Sache nach der Leistungsanspruch zum Gegenstand der Feststellung gemacht wird. Das hier mit dem Feststellungsantrag verfolgte Rechtsschutzziel der Klägerin, sich als Kompensation für eine ihr gegenüber rechtswidrig ergangene Beanstandung Genugtuung in Form einer tenorierten Rechtswidrigkeitsfeststellung zu verschaffen, stimmt nicht mit dem Anliegen überein, den Beklagten zu einem bestimmten Verhalten hinsichtlich der Beanstandung – etwa der Zurückziehung – zu verurteilen. Auch wenn die beiden Begehren in demselben Lebenssachverhalt wurzeln, genügt dies nicht zur Begründung eines Konkurrenzverhältnisses. Es stünde mit der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nicht in Einklang, die der Klägerin durch die gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit zukommende Genugtuung dadurch zu entwerten, dass sie in einem Leistungsurteil als nicht tenorierte Vorfrage gewissermaßen versteckt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.04.1997 – 1 C 2/95 –, juris, Rn. 29).
- 35 Nicht gefolgt werden kann folglich dem Sächsischen Obergericht, welches mit Urteil vom 21.06.2011 (– 3 A 224/10 –, juris, Rn. 30) den Antrag der dortigen Klägerin auf Feststellung, dass die datenschutzrechtliche Beanstandung des Beklagten ungerechtfertigt war, wegen Subsidiarität der Feststellungsklage in einen Leistungsantrag umgedeutet hat bzw. als einen Leistungsantrag verstanden hat und infolgedessen die allgemeine Leistungsklage als statthafte Klageart gesehen hat. Auch hier waren – wie vorliegend – die Rechtsschutzziele in keiner die Subsidiaritätsfolge auslösenden Weise kongruent und die Leistungsklage auch nicht effektiver (so auch Leuze/Post, DÖD 2011, 274, 275). Auch der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 05.02.1992 (– 7 B 15/92 –, juris), in welchem sowohl der Antrag der dortigen Klägerin auf Aufhebung einer datenschutzrechtlichen Beanstandung als auch der Hilfsantrag auf deren Widerruf erfolglos blieben, steht hier der Zulässigkeit der Feststellungsklage nicht entgegen. Denn in dem dort entschiedenen Fall war das Begehren der Klägerin von Anfang an auf ein Verhalten des Datenschutzbeauftragten gerichtet, so dass sich das Bundesverwaltungsgericht und die Vorinstanzen nicht mit der Frage der Subsidiarität der Feststellungsklage gegenüber der allgemeinen Leistungsklage auseinanderzusetzen hatten.
- 36 Für die Feststellungsklage fehlt der Klägerin jedoch – unabhängig davon, dass ihr auch bereits das Feststellungsinteresse und die Klagebefugnis fehlen dürfte – das Rechtsschutzinteresse. Rechtsschutz gegen eine Beanstandung auf Grundlage des LIFG ist für informationspflichtige Stellen grundsätzlich nicht möglich.
- 37 Einer Beanstandung nach dem LIFG kommt eine materielle Rechtswirkung nicht zu. Wie bereits ausgeführt, hat der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit keine aufsichtsrechtlichen Befugnisse gegenüber den informationspflichtigen Stellen und kann daher nur Bitten äußern bzw. Vorschläge zur Beseitigung der aus seiner Sicht bestehenden Mängel und zur sonstigen Verbesserung des Informationszugangs unterbreiten. Er kann diese Vorschläge und Empfehlungen jedoch nicht durchsetzen. Dies entspricht seiner Funktion im Sinne eines Ombudsmanns, dessen Anrufung die Möglichkeit einer konsensualen Streitbeilegung eröffnen und damit zu einer Entlastung von Verwaltung und Gerichten führen

soll (Schoch in IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG, § 12, Rn. 2 und 5). Gelingt durch die Einschaltung des Landesbeauftragten eine Schlichtung des Konfliktes zwischen Antragsteller und informationspflichtiger Stelle nicht und kommt es sogar zu der schärfsten Maßnahme des Landesbeauftragten, der Beanstandung, kommt ihr dennoch lediglich eine „Apellwirkung“ gegenüber der informationspflichtigen Stelle zu. Diese ist nicht verpflichtet, den in der Beanstandung genannten Vorschlägen nachzukommen, sondern es bleibt ihrer Entscheidung überlassen, ob sie diese befolgt oder nicht. Klagen einer informationspflichtigen Stelle gegen eine solche Beanstandung nach dem LIFG fehlt folglich das Rechtsschutzinteresse, da es aufgrund der fehlenden Rechtswirkung der Beanstandung und der mangelnden Verbindlichkeit der damit verbundenen Hinweise eines gerichtlichen Rechtsschutzes nicht bedarf (so auch zur vergleichbaren aktuellen und alten bundesgesetzlichen datenschutzrechtlichen Beanstandung: Meltzian in BeckOK Datenschutzrecht, Stand 2018, § 16 BDSG, Rn. 9; Dammann in Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 7. Aufl. 2011, § 25 BDSG, Rn. 20; Gola/Klug/Körffler in Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 12. Aufl. 2015, § 25 BDSG, Rn. 10 und so auch zur gleichlautenden Beanstandung nach dem IFG: Schoch in IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG, § 12, Rn. 83; Schnabel in BeckOK InfoMedienR, 22. Ed. 2018, IFG, § 12, Rn. 49; Brink in Brink/Polenz/Blatt, 1. Auflage 2017, IFG, § 12, Rn. 41).

- 38 Die Beanstandung nach dem LIFG ist weder mit Rechtsmitteln angreifbar noch mit Rechtsmitteln „erstreitbar“. Ein Antragsteller, dessen Informationszugang von einer informationspflichtigen Stelle abgelehnt wurde, kann sich zwar an den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wenden und diesen bitten, eine Beanstandung gegenüber der informationspflichtigen Stelle auszusprechen. Ob der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit jedoch dieser Bitte Folge leistet, steht in dessen Ermessen. Der Antragsteller hat keinen Anspruch auf eine Beanstandung (zur gleichlautenden Beanstandung nach dem IFG: Schoch in IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG, § 12, Rn. 78; Schnabel in BeckOK InfoMedienR, 22. Ed. 2018, IFG, § 12, Rn. 48). Er kann folglich auch nicht mit einer Leistungsklage den Erlass einer solchen durchsetzen.
- 39 Bei Einräumung gerichtlichen Rechtsschutzes gegen eine Beanstandung nach dem LIFG bestünde zudem die Gefahr divergierender Gerichtsentscheidungen. Denn würde sowohl der Antragsteller – dessen Informationsersuchen abgelehnt oder nicht bearbeitet wurde – gegen die informationspflichtige Stelle als auch die informationspflichtige Stelle gegen die durch den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ausgesprochene Beanstandung nach dem LIFG klagen, so könnten – wie hier – unterschiedliche Verwaltungsgerichte örtlich zuständig sein. Für die Klage des Antragstellers gegen die informationspflichtige Stelle wäre das Gericht seines Wohnsitzes bzw. das Gericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk die informationspflichtige Stelle, die den ablehnenden oder unterlassenen Verwaltungsakt auf Gewährung von Informationszugang erlassen hat, ihren Sitz hat (vgl. § 52 Nr. 3 VwGO). Für die Klage der informationspflichtigen Stelle gegen die Beanstandung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wegen der Informationsersuchen des Antragstellers wäre hingegen das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in welchem der beklagte Landesbeauftragte seinen Sitz hat (vgl. § 52 Nr. 5 VwGO). Es wäre folglich denkbar, dass das eine Verwaltungsgericht die Beanstandung als rechtmäßig ansieht, weil nach seiner Auffassung die informationspflichtige Stelle tatsächlich gegen das LIFG verstoßen hat, indem es die Informationsersuchen des Antragstellers nicht oder falsch beantwortet hat, das andere Verwaltungsgericht jedoch den Anspruch des Antragstellers auf Informationszugang gegen

die informationspflichtige Stelle ablehnt, da es keinen Verstoß gegen das LIFG festzustellen vermag.

- 40 Um derartige Divergenzen zu vermeiden, ist Rechtsschutz gegen die Beanstandung nach dem LIFG zu versagen. Vielmehr ist die darin enthaltene rechtliche Würdigung des Sachverhalts durch den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit allein im Verhältnis zwischen Antragsteller und informationspflichtiger Stelle zu klären, nicht aber im Verhältnis zwischen der informationspflichtigen Stelle und dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit. Allein im erstgenannten Verhältnis ist zu prüfen, ob die vom Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit vertretene Rechtsauffassung zutrifft. Deshalb kann sich die Klägerin auch nicht darauf berufen, dass der Antragsteller die streitgegenständliche Beanstandung bei der Stadt, dem Landratsamt und dem Verwaltungsgericht Freiburg vorlegt, um seinen Anspruch auf Informationszugang zu untermauern. Dies begründet ebenfalls kein Rechtsschutzbedürfnis. Vielmehr ist es von der Klägerin hinzunehmen, dass der Antragsteller sich auf die rechtliche Würdigung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit stützt, um zu versuchen, seinen Anspruch auf Informationszugang durchzusetzen. Zwar unterstreicht die rechtliche Würdigung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit die Rechtsauffassung des Antragstellers, ob diese jedoch tatsächlich rechtlich zutrifft, hat vorliegend allein das Verwaltungsgericht Freiburg zu entscheiden.
- 41 Die Klägerin kann auch nicht unter Berufung auf ihr durch Art. 28 Abs. 2 GG garantiertes gemeindliches Selbstverwaltungsrecht ein Rechtsschutzbedürfnis – oder auch eine Klagebefugnis – gegen die Beanstandung geltend machen. Selbstverwaltungsangelegenheiten sind insbesondere diejenigen Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft anzusiedeln sind. Dazu tritt die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung, die vor allem durch die sogenannten gemeindlichen Hoheiten (Gebiets-, Organisations-, Personal-, Finanz-, Planungs- und Satzungshoheit) geprägt ist (Pautsch in BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, Stand 2018, Systematische Einführung zum Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 3).
- 42 Es handelt sich bei der Wahrnehmung der hier maßgeblichen Aufgaben nach dem LIFG aber nicht um eine Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung, sondern um staatliche Aufgaben, also um Verwaltungsaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Für die Prüfung hierbei ist auf die grundsätzliche Aufgabenwahrnehmung nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz abzustellen. Irrelevant ist, ob von dem Informationsanspruch, welcher der Beanstandung zugrunde liegt, Themengebiete betroffen sind, die einen kommunalen bzw. örtlichen Inhalt aufweisen und folglich den Selbstverwaltungsangelegenheiten zuzurechnen sind, wie vorliegend die Abwasserbeseitigung bei der Klägerin. Denn die Vorschriften des LIFG regeln allgemein und themenunabhängig, unter welchen Voraussetzungen Informationszugang zu gewähren ist. Das Themengebiet bzw. Rechtsgebiet, aus dem die Information stammt, ist für den Informationsanspruch unbeachtlich. Der bloß äußere Zusammenhang der vorliegend begehrten Informationen mit den Abwassergebühren ist kein gesetzlicher Anknüpfungspunkt für den geltend gemachten Anspruch nach dem LIFG (vgl. BSG, Beschluss vom 04.04.2012 – B 12 SF 1/10 R –, juris, Rn. 21 zur Abgrenzung der Rechtswegzuständigkeiten). Vielmehr ist der Informationsanspruch ein eigenständiger, verfahrensunabhängiger Anspruch. Er knüpft weder an die Beteiligung in einem laufenden noch an die frühere Beteiligung an einem abgeschlossenen Verwaltungsverfahren an, noch setzt er überhaupt eine vorbestehende

Rechtsbeziehung zwischen dem Auskunftsbeghernden und der zur Entscheidung über dieses Begehren zuständigen Behörde voraus. Eine Streitigkeit über den Informationszugangsanspruch nach dem LIFG entsteht damit nicht aus der Verwaltungsaufgabe der Abwasserbeseitigung selbst oder aus sonstigen mit der Abwasserbeseitigung zusammenhängenden Angelegenheiten. Die Grundlage einer anlässlich der Gewährung oder der Ablehnung des Informationszugangs entstehenden Streitigkeit liegt unmittelbar im Anspruch nach dem LIFG. Dass die Bestimmungen der Ablehnungsgründe Fachbezüge aufweisen können, rechtfertigt es nicht, den Anspruch als solchen als Annex dem jeweiligen Fachrecht zuzuordnen, wie dies etwa im Rahmen eines Antrags auf Akteneinsicht nach § 29 LVwVfG der Fall ist (vgl. Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 21.12.2011 – 5 So 111/11 –, juris, Rn. 9; Vorbeck in Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, 1. Aufl. 2017, Einleitung, Rn. 32f).

- 43 Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei der Wahrnehmung der Aufgaben aus dem LIFG um Verwaltungsaufgaben nach Weisung (§ 2 Abs. 3 GemO), welche dem staatlichen Verwaltungshandeln zuzurechnen sind und der Fachaufsicht unterliegen, und nicht um weisungsfreie Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung, welche lediglich der Rechtsaufsicht unterstehen. Denn das LIFG findet auf eine Vielzahl von juristischen Personen des öffentlichen Rechts – unabhängig vom jeweiligen Zuständigkeits- bzw. Tätigkeitsbereich – Anwendung (vgl. § 2 LIFG). Es gilt gerade nicht nur für Gemeinden und folglich nicht nur für solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts, welche Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrnehmen können, sondern für alle Stellen des Landes Baden-Württemberg und sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen, einschließlich für die Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Anknüpfungspunkt für den vom Antragsteller geltend gemachten Auskunftsanspruch ist vorliegend nur die Eigenschaft der Klägerin als Stelle der öffentlichen Verwaltung, nicht jedoch ihr Status als Selbstverwaltungsbehörde oder ihr weisungsfreie Aufgaben umfassender Aufgabenkreis. Weiterhin werden mit dem LIFG sowohl über das „Ob“ des Informationszugangs, als auch über das „Wie“ des Informationszugangs verbindliche Regelungen aufgestellt, wie dies allein bei Pflichtaufgaben nach Weisung der Fall ist. Eine Gemeinde ist – genauso wie andere informationspflichtige Stellen auch – in der Art und Weise der Bearbeitung und Entscheidung der ihr gegenüber geltend gemachten Auskunftsansprüche nicht frei, sondern an die gesetzlichen Vorgaben und Fristen gebunden. Auch hat sie über die Anträge auf Informationszugang nach den Bestimmungen des LIFG grundsätzlich zu entscheiden und dem Informationersuchen stattzugeben, wenn keine Ablehnungsgründe entgegenstehen. Ob dies der Fall ist, ist im LIFG ausdrücklich geregelt (§§ 4 - 6 LIFG und § 9 Abs. 3 LIFG). Die Klägerin kann über Informationsansprüche folglich nicht anders entscheiden, als alle anderen informationspflichtigen Stellen auch. Angesichts dessen ist es für die Kammer nicht überzeugend, dass in den Anwendungshinweisen des Innenministeriums – ohne jegliche Begründung – ausgeführt wird, es handle sich bei der Ausführung des LIFG immer um eine (weisungsfreie) Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung (§ 2 Abs. 1 GemO, § 2 Abs. 1 LKrO) (https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/Anwendungshinweise_LIFG.pdf, S. 13; so auch Debus in Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, 1. Aufl. 2017, § 9, Rn. 40).
- 44 Im Übrigen scheidet eine Berufung der Klägerin auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht auch deshalb aus, weil die streitgegenständliche Beanstandung nach dem LIFG schon

mangels materieller Rechtswirkung keine Beeinträchtigung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts bewirken kann.

- 45 Nach alledem war die Klage abzuweisen.
- 46 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 47 Das Gericht lässt die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zu, da die Fragen, ob gegen eine Beanstandung nach dem LIFG gerichtlicher Rechtsschutz möglich ist und ob es sich bei der Ausführung des LIFG um weisungsfreie Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung handelt, derzeit – soweit ersichtlich – obergerichtlich nicht geklärt sind.