



Baden-Württemberg

DER LANDESBEAUFTRAGTE FÜR DEN DATENSCHUTZ UND DIE INFORMATIONSFREIHEIT

LfDI Baden-Württemberg · Postfach 10 29 32 · 70025 Stuttgart

Per E-Mail

Frau
[REDACTED]

Datum 18. Juni 2020

Name LfDI BW

Durchwahl 0711/615541-0

Aktenzeichen 0221.4-15 /30

(Bitte bei Antwort angeben)

Informationsfreiheit: Ihre Beschwerde vom 17. März 2020

Sachstandsmitteilung

Sehr geehrte Frau [REDACTED]

mit Schreiben vom heutigen Tage haben wir dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg folgende Rechtsauffassung zur rechtlichen Möglichkeit einer anonymen oder pseudonymen Antragstellung möchten mitgeteilt und um entsprechende Bescheidung Ihres Antrags gebeten:

Nach Auffassung des LfDI BW gibt es ein Formerfordernis bei Anträgen nach LIFG nicht. Der Antrag muss auch nicht den Antragsteller erkennen lassen.

Schon aus datenschutzrechtlichen Erwägungen verfügt die anspruchspflichtete Stelle über keinerlei Befugnis, personenbezogene Daten des Antragstellers zu erheben, da diese für die Entscheidung irrelevant sind und für die Durchführung des Verfahrens auch nicht erforderlich sind, wenn der Antrag sich nur auf das allgemeine Informationsrecht stützt, da keine individuellen Voraussetzungen darzulegen sind oder nur Informationen nachgefragt werden, die auch veröffentlicht werden könnten.

Königstraße 10 a · 70173 Stuttgart · Telefon 0711 615541-0 · Telefax 0711 615541-15 · poststelle@lfdi.bwl.de · poststelle@lfdi.bwl.de-mail.de
www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de · PGP Fingerprint: E4FA 428C B315 2248 83BB F6FB 0FC3 48A6 4A32 5962

Die Informationen bei Erhebung von personenbezogenen Daten nach Artikel 13 DS-GVO können unserer Homepage entnommen werden
(<https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/datenschutz/>).

Ein Antrag nach LIFG hat bereits keine Formerfordernisse, so kann bspw. mündlich durch Vorsprache, telefonisch, per E-Mail, Fax oder Brief, zur Niederschrift bei der Behörde, per online Kontaktformular oder auf jegliche sonstige Weise gestellt werden. Es gilt der Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (§ 10 VwVfG, § 9 SGB X). Auch eine Antragsstellung über eine Internetseite eines Dritten wie FragDenStaat (www.fragdenstaat.de) stellt einen zulässigen Weg der Antragsstellung dar.

Antragsberechtigt gem. § 1 Abs. 2 i.V.m. § 3 Nr. 1 LIFG ist jede natürliche oder juristische Person, sowie bei hinreichender Verfestigung sogar deren Zusammenschlüsse. Die Offenbarung der Identität des Antragstellers ist nach dieser Vorschrift nicht erforderlich. Da an die Person des Antragstellers keinerlei weitere Voraussetzungen (v.a. kein berechtigtes Interesse) gebunden sind, können die Identität und damit deren Preisgabe nicht zur ungeschriebenen Voraussetzung der Bearbeitung eines Anspruchs gemacht werden. Dies ergibt sich schon aus Sinn und Zweck des Gesetzes, welches in der Person des Antragstellers keine etwaigen Ablehnungsgründe vorsieht. Eine anonyme oder auch pseudonymisierte Antragstellung muss danach möglich sein.

Auch eine sog. „Strohmann-Problematik“ besteht nicht, da auch dieser nach dem Jedermanns-Recht des LIFG zur Weitergabe berechtigt wäre (sofern kein Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 dies ausschließt). Die Formulierung des baden-württembergischen LIFG, nach welcher „alle natürlichen [...] Personen“ antragsberechtigt sind, steht nicht der Tatsache entgegen, dass es sich beim Informationszugangsrecht faktisch um ein Jedermanns-Recht handelt, da es keine in der Person des Antragstellers begründeten Zugangsausschlussgründe gibt. Ähnliche Formulierungen finden sich auch in anderen Informationszugangsgesetzen (§ 1 Abs. 2 IFG Mecklenburg-Vorpommern, § 4 Abs. 1 IFG Nordrhein-Westfalen, § 2 Abs. 1 Landes-transparenzgesetz Rheinland-Pfalz, § 3 IZG Schleswig-Holstein, § 4 Abs. 1 Thüringer Transparenzgesetz), wobei die persönlichen Antragsvoraussetzungen in allen Gesetzen gleichlaufen. Eine Unterscheidung anhand des Wortlauts („Jeder“/„jede natürliche oder juristische Person“) ist für die vorliegende Fragestellung daher obsolet, da irgendeine natürliche Person den Antrag faktisch gestellt haben muss, wenn er bei der informationspflichtigen Stelle eingeht.

Hierfür spricht auch, dass eine Bekanntgabe, die die Anforderungen des § 41 LVwVfG erfüllt, auch durch die Bekanntgabe an einen Bevollmächtigten (§ 41 Abs. 1 S. 2 LVwVfG) und nach h.M. auch an einen Vertreter erfolgen kann (Blatt in Brink/Polenz/Blatt, IFG, § 7, Rn. 84 m.w.N.). Auch dies spricht insbesondere für die

Möglichkeit der Antragstellung über die Plattform FragDenStaat, wenn diese in einer Art Vertretungsfunktion den Antrag übermittelt.

Der Antragsteller sollte einen Kommunikationsweg im Sinne einer Erreichbarkeit aus dem Grunde eröffnen, Rückfragen (bspw. hinsichtlich etwaiger Konkretisierungen nach § 7 Abs. 2 oder Beteiligungsverfahren nach § 8) zu ermöglichen. Denn im Drittbeteiligungsverfahren (bei Vorliegen personenbezogener Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) kann die Nicht-Preisgabe der Identität für den Antragsteller nachteilhaft sein, wenn der Dritte darauf seine Entscheidung begründet. Auch Beteiligungsverfahren erfordern aber nicht die Identifizierung des Antragstellers. Macht der Betroffene seine Einwilligung von der Kenntnis des Antragstellers abhängig, kann dieser selbst entscheiden, ob er aus der Anonymität heraustreten will oder nicht und riskiert, dass der betroffene Dritte seine Einwilligung verweigert. Diese Abwägung obliegt jedoch allein dem Antragsteller. Er trägt das Risiko einer Ablehnung aus Gründen der §§ 5,6 oder § 9, wenn es materiell an der Identitätspreisgabe oder formell an Kommunikationshindernissen scheitert. Das ist Auswuchs sowohl der informationellen Selbstbestimmung als auch des Rechts auf Informationszugang im Gesamtzusammenhang der verfassungsrechtlichen Bestimmungen.

Anders als vielfach behauptet, fordern Gründe der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit keineswegs, dass die Identität des Antragstellers feststeht. Diese Frage darf nicht mit derjenigen vermengt werden, wie denn auf eine anonyme Antragstellung hin die Bekanntgabe der Verwaltungsentscheidung ohne Kenntnis des Antragstellers erfolgen oder wie die Behörde in diesen Fällen Gebühren und Auslagen erheben kann. Gangbare und rechtssicher zufriedenstellende Wege sind vorhanden und rechtfertigen daher nicht die Einführung einer gesetzlichen nicht vorgesehenen Schranke aufgrund praktischer Unwägbarkeiten.

Ein anonymes Antragsteller kann einen Empfänger benennen (z.B. einen Rechtsanwalt) oder einen Zugangsweg beschreiben (z.B. ein Postfach/persönliche anonyme Abholung). Dem berechtigten Interesse der Behörde an einer Kostenerstattung lässt sich ebenfalls im Wege der Vorkasse bzw. des Vorschusses genügen – anonym oder vertreten durch einen Mittelsmann (z.B. Rechtsanwalt).

Informationspflichtige Stellen weisen oft auf § 41 LVwVfG hin, nach dem ein Verwaltungsakt demjenigen zuzustellen ist, für den er bestimmt ist. Bei einer Antragstellung über FragDenStaat wird die Antwort der informationspflichtigen Stelle an die E-Mail-Adresse zugestellt, von welcher aus der Antrag eingereicht wurde. In diesem Fall

kann § 41 LVwVfG Rechnung getragen werden. Sollte hinter der E-Mail-Adresse ein pseudonymer Name oder eine Person unter Verwendung des Namens einer anderen Person stehen, hat dies im Antragsverfahren nach LIFG – im Gegensatz zu anderen Verwaltungsverfahren - keinerlei (negative) Auswirkungen auf den ordentlichen Gang des Verfahrens, da ein Antrag von jeder anderen antragsberechtigten (bedeutet: jeder anderen) Person gestellt und in gleicher Weise zu beantworten wäre. Der Inhalt des Verwaltungsakts könnte also auch jedermann gleichermaßen bekannt gegeben werden. Daher ist es unerheblich, ob er der einen oder anderen (dahinterstehenden) Person oder gar der Öffentlichkeit bekannt gegeben wird. Der Sinn und Zweck des § 41 LVwVfG wird dadurch nicht beeinträchtigt. Durch die Veröffentlichung z.B. auf FragDenStaat (aber auch bspw. eigener Verwaltungsplattformen) wird der Inhalt der Bescheide zudem öffentlich bekannt gegeben. Somit kann er auch nach § 41 Abs. 3 LVwVfG (ggf. analog) wirksam werden, ohne dass der Antragsteller gegen seinen Willen seine Identität preisgeben muss. Dies gilt nicht in Fällen, in denen in einem Drittbeteiligungsverfahren eine Einwilligung eines Betroffenen von der Identitätsfeststellung abhängig gemacht wird. In diesem Falle ist eine Überprüfung durch die auskunftspflichtige Stelle statthaft, denn dann erlangt die Vorschrift des § 41 LVwVfG wieder Geltung. In allen anderen Fällen hat die Vorschrift keine Auswirkungen und steht Sinn und Zweck des LIFG entgegen, weswegen sie im Antragsverfahren nach LIFG nicht anzuwenden ist.

Pseudonymisierte Antragstellung über FragDenStaat: Die Online-Plattform FragDenStaat erleichtert die Stellung von Anträgen nach dem LIFG, weshalb die Verwendung vom LfDI BW ausdrücklich befürwortet wird (s.a. 1. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit, S. 12 ff.). Die Plattform ermöglicht eine anonyme Antragstellung, macht sie aber nicht zur Voraussetzung. Der Großteil der Antragsteller arbeitet mit Klarnamen, bedient sich aber der eigens von der Plattform vergebenen E-Mail-Adresse als Zustellungsmöglichkeit. Anfragen werden über ein Web-Formular mittels eines zugewiesenen Pseudonyms gestellt. FragDenStaat versichert, dass hinter allen Anfragen echte Personen stehen. Dies gilt auch für anonymisierte Anfragen, denn um eine solche zu stellen, müssen sich alle Personen bei www.fragdenstaat.de kostenlos mit einer gültigen E-Mail-Adresse registrieren. Der Account ist erst dann aktiv, wenn er durch die E-Mail-Adresse autorisiert werde. Eine Anfrage über die Plattform kann daher ebenso per E-Mail beantwortet werden, wie jede andere (einfache) Anfrage einer Einzelperson. Der Unterschied besteht darin, dass Antworten in der Regel automatisch (unter Schwärzung personenbezogener Daten) im Internet veröffentlicht werden. In den gesendeten E-Mails werden Namen und Kontaktdaten automatisch für die Öffentlichkeit geschwärzt, wenn sie etwa hinter bekannten Formeln wie „Im Auftrag“ oder „Mit

freundlichen Grüßen“ stehen. Aus technischen Gründen werden zur Entfernung aus Anhängen die Nutzer vor der Veröffentlichung aufgefordert, dies über ein Schwärzungs-Tool zu tun. Behörden können sich direkt an die Plattform wenden und um weitere Schwärzungen bitten. Die Schwärzung wird dann von den Betreibern vorgenommen (s.a. <https://fragdenstaat.de/hilfe/howto/fuer-behoerden/>).

Eine anonyme Antragstellung im Informationszugangsverfahren nach dem LIFG BW bleibt nach Auffassung des LfDI aufgrund Sinn und Zweck des Gesetzes möglich. In jedem Fall muss eine pseudonyme Antragstellung über die online Plattform FragDenStaat als zulässig betrachtet werden, da die Plattform sicherstellt, dass sich hinter den Anträgen natürliche Personen und damit Antragsberechtigte befinden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg