

Informationsfreiheits- gesetz

Kommentar

von

Prof. Dr. Friedrich Schoch

Universitätsprofessor an der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Richter im Nebenamt bei dem
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg

2. Auflage 2016



C.H. BECK

Antrags auf Informationszugang über die Ablehnung und die unzulängliche Bescheidung des Antrags bis hin zur fehlerhaften Durchführung des Informationszugangs.⁷³ Bei den Informationsverweigerungsgründen erstreckt sich die Prüfungskompetenz des BfDI auch auf solche Ausschlussstatbestände, die über eine IFG-Rezeptionsnorm Teil des IFG-Systems geworden sind; beruft sich die Behörde z. B. unter Heranziehung des § 3 Nr. 4 IFG darauf, dass Verschwiegenheitspflichten nach § 9 KWG oder § 8 WpHG dem Informationszugang entgegenstehen, muss der BfDI überprüfen, ob jene Verschwiegenheitspflichten im konkreten Fall eingreifen, so dass der Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 4 IFG erfüllt ist (oder eben nicht). Der Dritte kann die Anrufung des BfDI auf die Verletzung seiner Rechte gemäß § 5 und § 6 stützen, aber auch auf die fehlende oder fehlerhafte Beteiligung gemäß § 8 Abs. 1 oder auf die Missachtung der Vorgaben des § 8 Abs. 2. Eine aus der Sicht des Petenten rechtswidrige Gebührenerhebung und Auslagenförderung nach § 10 kann ebenfalls zur Anrufung des BfDI führen.⁷⁴ Stets genügt für die Bejahung eines Anrufungsgrundes die **Möglichkeit der Rechtsverletzung**; nicht gefordert ist (wie bei § 42 Abs. 2 VwGO) die objektive Möglichkeit des Rechtsverstoßes, maßgebend ist nach dem Wortlaut des § 12 Abs. 1 („ansieht“) die subjektive Sicht des Petenten.⁷⁵ Bei dem Verfahren nach § 12 Abs. 1 handelt es sich nicht um ein „klassisches“ Rechtsbehelfs- und Rechtsschutzverfahren, sondern um ein spezielles Ombudsmannverfahren. Die Anrufung des BfDI kommt nicht in Betracht, wenn der Antragsteller mit seinem Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen erfolgreich gewesen ist;⁷⁶ der Wortlaut des § 12 Abs. 1 ist in diesem Punkt eindeutig und verlangt die mögliche *Verletzung* des IFG, nicht eine zusätzliche Optimierung seiner Anwendung.

d) Inhalt des Anrufungsbegehrens. Zur Einleitung des nichtförmlichen, außergerichtlichen Verfahrens (Rn. 13) bestimmt § 12 Abs. 1 lediglich, dass jeder den Bundesbeauftragten *anrufen* kann; inhaltliche Anforderungen an das Anrufungsbegehren sind nicht normiert. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Einschaltung des Bundesbeauftragten ohne Einhaltung bestimmter **Mindestangaben** zulässig ist. Diese lassen sich aus dem Konditionalsatz des § 12 Abs. 1 sowie aus Sinn und Zweck der Ombudsmannfunktion des BfDI ableiten. Die inhaltlichen Mindestangaben des Anrufungsbegehrens müssen den BfDI in die Lage versetzen, dass dieser seine „Wächterrolle“ wahrnehmen kann.⁷⁷

Notwendig für die Bearbeitung des Anliegens des Petenten sind zunächst **Angaben zur Person** (Name und Adresse); anonyme Eingaben muss der BfDI nicht bearbeiten.⁷⁸ In Fällen der Drittbetroffenheit versteht sich dies von selbst (vgl. § 7 Abs. 1 S. 3); in anderen Konstellationen entspricht es allgemeinen Grundsätzen des „Ombudsmann-Verfahrens“, dass sich der Petent zu erkennen gibt.⁷⁹ Zudem gibt es eine (behauptete) subjektive Rechtsverletzung, die keiner Person zuzuordnen ist, nicht; auch von daher scheidet eine anonyme Anrufung des BfDI aus.⁸⁰ In der Sache handelt es sich um einen allgemeinen Standard, der

⁷³ Vgl. *Schaar/Schultze*, JB InfoR 2009, 147 (152f.); *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProFE, § 16 Rn. 14.

⁷⁴ *Kugelmann* Anm. 3; *Mecklenburg/Pöppelmann* Rn. 4; *Guckelberger*, in: *Fluck/Fischer/Fetzer*, Informationsfreiheitsrecht, § 12 IFG Rn. 56.

⁷⁵ *Rossi* Rn. 20; *Guckelberger*, in: *Fluck/Fischer/Fetzer*, Informationsfreiheitsrecht, § 12 IFG Rn. 55; enger bzgl. vollkommen abwegig erscheinender Begehren *Schnabel*, in: *Gersdorf/Paal*, Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 14.

⁷⁶ *Schnabel*, in: *Gersdorf/Paal*, Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 14. – A. A. *Kugelmann* Anm. 3: § 12 bezwecke auch die „objektive Optimierung der Gesetzesanwendung“.

⁷⁷ *Guckelberger*, in: *Fluck/Fischer/Fetzer*, Informationsfreiheitsrecht, § 12 IFG Rn. 64. – Ablehnend zum Erfordernis der Darlegung von Anrufungsgründen *Griebel*, Absicherung von Informationsfreiheitsrechten, S. 324 f.

⁷⁸ *Schaar/Schultze*, JB InfoR 2009, 147 (153); *Rossi* Rn. 21; *Mecklenburg/Pöppelmann* Rn. 11; *Guckelberger*, in: *Fluck/Fischer/Fetzer*, Informationsfreiheitsrecht, § 12 IFG Rn. 64; a. A. *Schnabel*, in: *Gersdorf/Paal*, Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 18: Grundsätze der Erforderlichkeit und der Datensparsamkeit ließen anonyme Eingaben zu.

⁷⁹ Näher dazu *H. Bauer*, in: *Dreier*, GG, Bd. I, Art. 17 Rn. 35; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 17 Rn. 62.

⁸⁰ So zu § 21 BDSG *Worms*, in: *Wolff/Brink*, Datenschutzrecht, § 21 BDSG Rn. 20.

auch jenseits des Petitionsrechts (Art. 17 GG) und des IFG (§ 12 Abs. 1) gilt. Nach § 14 Abs. 3 S. 1 GGO kann Privatpersonen zu Sachfragen formlos Auskunft gegeben werden; bestehen bei elektronischen Anfragen Zweifel an der Identität der Person, die Auskunft erbeten hat, ist auf den Postweg zu verweisen (§ 14 Abs. 3 S. 3 GGO), und Anfragen, die offensichtlich anonym oder unter einem Pseudonym erfolgen, sind grundsätzlich nicht zu beantworten (§ 14 Abs. 3 S. 4 GGO). Weitere Angaben sind nach § 12 Abs. 1 IFG zur Sache selbst zu machen. So muss der **Sachverhalt** vorgetragen werden, aus dem sich die mögliche Rechtsverletzung ergibt; dabei muss es um ein *eigenes* Recht des Petenten gehen. Zweckmäßig ist auch ein Hinweis darauf, in welchem **Recht** sich der Anrufungsberechtigte verletzt fühlt. Hohe Anforderungen sind an die Genauigkeit des Anrufungsbegehrens nicht zu stellen; es genügt, wenn der BfDI wenigstens in Umrissen erkennen kann, worum es geht.⁸¹ Notfalls kann der BfDI Rücksprache mit dem Petenten halten; auch dafür sind Name und Adresse vonnöten.⁸²

- 30 e) **Form.** Die Anrufung des BfDI ist gemäß § 12 Abs. 1 nicht an eine Form gebunden. Für das Begehren besteht folglich **Formfreiheit**. Zulässig sind daher neben der schriftlichen Anrufung und der zur Niederschrift erklärten Anrufung des BfDI auch das elektronisch – per E-Mail (ohne Verwendung einer elektronischen Signatur) – vorgetragene Begehren sowie die mündliche und die fernmündlich vorgenommene Anrufung.⁸³ Schon mit Rücksicht auf die Verlässlichkeit und Stetigkeit der erforderlichen Mindestangaben (Rn. 29) empfiehlt sich die Schriftform (einschließlich der eigenhändigen Unterschrift); als funktionales Äquivalent kann die Übermittlung des Begehrens per E-Mail anerkannt werden, jedenfalls solange keine Zweifel an der Urheberschaft bestehen.
- 31 Mit der Gewährung der Formfreiheit (Rn. 30) unterscheidet sich § 12 Abs. 1 IFG vom verfassungsrechtlichen Petitionsrecht gemäß **Art. 17 GG**. Danach kann sich jedermann *schriftlich* mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung wenden.⁸⁴ Befürwortet wird mittlerweile – unter Rückgriff auf die insoweit für die allgemeine Verwaltung geltenden Bestimmungen⁸⁵ – die Anerkennung der mit einfacher E-Mail übermittelten Eingabe, die den Namen, die vollständige Anschrift und die E-Mail-Adresse des Einsenders enthält.⁸⁶ Mündliche und fernmündliche Petitionen bleiben danach ausgeschlossen. Der IFG-Gesetzgeber ist indessen frei darin, mit § 12 Abs. 1 von Art. 17 GG abzuweichen und die Formfreiheit zuzulassen.
- 32 f) **Frist.** Für die Anrufung des BfDI normiert § 12 Abs. 1 **keine Frist**. Dies lässt an sich den Schluss zu, dass der BfDI *jederzeit* mit dem Anliegen des Petenten befasst werden kann.⁸⁷ Unter reinen Zeitaspekten betrachtet ist dies zutreffend. Nicht übersehen werden darf jedoch der Zusammenhang mit dem Konditionalsatz des § 12 Abs. 1. Wenn eine mögliche subjektive Rechtsverletzung (aus der Sicht des Petenten, Rn. 27) vorausgesetzt wird, muss die informationspflichtige Stelle mit einem Antrag auf Informationszugang befasst gewesen sein (vgl. dazu auch Rn. 17) und darüber entschieden haben.⁸⁸ Zur Klärung abstrakter Rechtsfragen ist der BfDI, wie bereits erwähnt (Rn. 24), im Verfahren nach § 12 Abs. 1 nicht berufen. Deshalb muss die Anrufung des BfDI, wann

⁸¹ *Schaar/Schultze*, JB InfoR 2009, 147 (153); *Rossi* Rn. 21; *Guckelberger*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, § 12 IFG Rn. 64.

⁸² Ebenso zu § 21 BDSG *Dammann*, in: *Simitis*, BDSG, § 21 Rn. 12f.; *Gola/Schomerus*, BDSG, § 21 Rn. 5.

⁸³ *Schaar/Schultze*, JB InfoR 2009, 147 (154); *Rossi* Rn. 22; *Guckelberger*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, § 12 IFG Rn. 62; *Schnabel*, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 17.

⁸⁴ Näher dazu *H. Bauer*, in: HGR V, § 117 Rn. 42f.

⁸⁵ § 3a Abs. 2 S. 1 VwVfG; § 36a Abs. 2 S. 1 SGB I; § 87a Abs. 3 S. 1 AO.

⁸⁶ *Schmitz*, NVwZ 2003, 1437 (1440).

⁸⁷ *Schaar/Schultze*, JB InfoR 2009, 147 (154); *Kugelman* Anm. 3; *Schnabel*, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 12 IFG Rn. 18.

⁸⁸ *Rossi* Rn. 23.