

Verwaltungsgericht Köln



Verwaltungsgericht Köln • Postfach 10 37 44 • 50477 Köln

Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Graurheindorfer Straße 153
53117 Bonn

JUS-809-1/001#0021

– Anlage

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Bundesrepublik Deutschland
gegen
Bundesrepublik Deutschland

–
wird anliegende Zweitschrift mit der Bitte um Kenntnisnahme übersandt.

Auf Anordnung:

■
VG-Beschäftigte
(Maschinell erstellt,
ohne Unterschrift gültig.)

Seite 1 von 1

Geschäfts-Nr.:
13 K 1189/20
(Bei Antwort bitte angeben)
Tel.: 0221-2066-0
Durchwahl: 0221-2066-■
Telefax 0221-2066-457

Datum: 16.11.2020

Eingegangen am: document2020-11-10-174339 (002).pdf

█ – Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt), Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Singerstr. 109, 10179 Berlin, Tel. +█, Fax █

Verwaltungsgericht Köln

10.11.2020

13. Kammer

Per Fax an 0221-2066-475

Az. 13 K 1189/20

Betr. Antrag auf Beiladung - Bitte um Mitteilung Verfahrensstand

In der Verwaltungsstreitsache

Bundesrepublik Deutschland ./ Bundesrepublik Deutschland

Az. 13 K 1189/20

bitte ich um Mitteilung des aktuellen Verfahrensstands hinsichtlich unseres Antrags auf Beiladung.

Vielen Dank und freundliche Grüße

█

█

Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt)

Vereinsregister Nr: VR 30468 B, **Umsatzsteuernummer:** DE278022128 **Registergericht:** Amtsgericht Charlottenburg, **IBAN:**DE36 4306 0967 1173 8932 00, **BIC:** GENODEM1GLS

Verwaltungsgericht Köln
13. Kammer
Postfach 10 37 44
50477 Köln

Vorab per Fax an:
0221 2066 457

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON (0228) 997799-[REDACTED]

FAX (0228) 997799-5550

E-MAIL justitiariat@bfdi.bund.de

BEARBEITET VON [REDACTED]

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM Bonn, 26.10.2020

GESCHÄFTSZ. JUS-809-1/001#0021

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.

BETREFF **Verwaltungsgerichtliches Verfahren**
Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium des Innern, für
Bau und Heimat ./.
Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundesbeauftragten für den Da-
tenschutz und die Informationsfreiheit,
Az.: 13 K 1189/20

ANLAGEN Schreiben des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Baden-Württemberg - Anlage B 1

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium des Innern, für Bau
und Heimat

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundesbeauftragten für den Daten-
schutz und die Informationsfreiheit,

Az. 13 K 1189/20,

bedankt sich der Beklagte zunächst für die gewährte Fristverlängerung und nimmt zum
Schriftsatz der Klägerin vom 01. September 2020 wie folgt Stellung:

94065/2020



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

1. Keine Erforderlichkeit der Datenerhebung i.R.d. Antragstellung nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Das IFG stellt keine taugliche nationale Rechtsgrundlage für die standardmäßige Erhebung von postalischer Anschrift oder persönlicher E-Mail-Adresse im Rahmen der Antragstellung nach dem IFG dar.

Dabei kommt es nicht auf die Frage an, ob die Anforderung einer postalischen Anschrift oder persönlichen E-Mail-Adresse keine unzumutbare Hürde für die Wahrnehmung des Rechts auf Informationszugang ist, wie die Klägerin meint, sondern darauf, ob diese Datenverarbeitung im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) erforderlich ist für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung oder zur Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse bzw. in Ausübung öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c, e DSGVO. Dies ist jedoch nicht der Fall:

a. § 7 Abs. 1 IFG

Das IFG sieht eine Identitätsfeststellung im Rahmen der Antragstellung nicht vor. § 7 Abs. 1 IFG stellt ein solches Erfordernis nicht auf. Dies wäre vor den vom Beklagten benannten Zielsetzungen des IFG auch widersprüchlich. Diese haben sich in § 1 IFG als zentraler Norm des Gesetzes niedergeschlagen und sind im Rahmen der teleologischen Auslegung zu beachten. Demnach hat „jeder“ gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Da weder an die Person des Antragstellers irgendwelche Voraussetzungen geknüpft werden noch im Rahmen der Antragstellung ein Begründungserfordernis besteht, kann die Offenlegung der Identität nicht zur ungeschriebenen Voraussetzung für die wirksame Antragstellung gemacht werden. Ein Jedermannsrecht kann grundsätzlich auch von jedermann geltend gemacht werden, ohne dass es insoweit auf die Identität des Antragstellers ankommen kann. Ein wie von der Klägerin behaupteter gegenteiliger Wille des Gesetzgebers hat sich im Gesetz gerade nicht niedergeschlagen,

so i.E. Blatt in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 7 Rn. 21; Brink in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 1 Rn. 61 f.; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 13 f.



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

i. Kein Rückgriff auf § 22 VwVfG

Diese gesetzlich abschließende Regelung kann auch nicht im Rahmen des Verwaltungsvollzugs umgangen werden. Ein Rückgriff auf § 22 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) scheidet insoweit aus. Dass auf anderen Gebieten des besonderen Verwaltungsrechts aufgrund des einschlägigen Fachrechts ein Antragsteller seine Identität möglicherweise offenlegen muss, soweit es sich nicht um ein Jedermannsrecht handelt, hat keine Relevanz für die Frage, ob speziell im Bereich des voraussetzungslosen IFG-Anspruchs standardmäßig die postalische oder persönliche E-Mail-Adresse eines Antragstellers gefordert werden kann.

Es wurde bereits dargelegt, dass sich aus § 22 VwVfG überdies ohnehin keine Verpflichtung zu einem bestimmten Mindestinhalt des Antrags entnehmen lässt, sondern sich dies lediglich aus spezialgesetzlichen Regelungen ergeben kann,

siehe Schwarz in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 22 VwVfG Rn. 31; siehe des Weiteren Heßhaus in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 48. Ed., Stand: 01.07.2020, § 22 Rn. 29.

Eine gegenteilige allgemeine Auffassung ergibt sich auch nicht aus den beiden von der Klägerin zitierten Fundstellen [S. 8 der Klagebegründung]. Die Angabe einer Anschrift wird hierbei allenfalls als regelmäßige, nicht aber ausnahmslos erforderliche Voraussetzung gesehen. Das Erfordernis zur Angabe der Anschrift wird zudem im Hinblick auf die Ermöglichung der verfahrensrechtlichen Bearbeitung gesehen. Im Rahmen von elektronisch gestellten IFG-Anträgen genügt hierfür aber schon die Angabe einer E-Mail-Adresse, auch einer solchen, die über „fragenstaat.de“ generiert wurde. Das IFG als maßgebliches Fachrecht verzichtet - wie dargestellt - gerade bewusst auf die Offenlegung der Identität.

Auch kann aus § 82 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) kein allgemeines ungeschriebenes Prinzip des Verwaltungsverfahrens entnommen werden, das es rechtfertigen würde, im Rahmen eines IFG-Antrags standardmäßig die Offenlegung der Identität des Antragstellers zu fordern. Im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens besteht im Interesse der Sicherheit des Rechtsverkehrs im Hinblick auf die mit der Klageerhebung verbundenen Folgen ein gesteigertes Bedürfnis nach Rechtssicherheit, weshalb das gerichtliche Verfahren stärker durch Förmlichkeiten geprägt ist, und demzufolge eine ladungsfähige Anschrift mitzuteilen ist,



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

siehe hierzu Riese in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 82 (Stand: Januar 2020) Rn. 6; sowie in Bezug auf das Schriftlichkeitserfordernis Aulehner in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 81 Rn. 14; W.-R. Schenke in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 81 Rn. 4.

Das Verwaltungsverfahren folgt hingegen gem. § 10 S. 1 VwVfG dem Grundsatz der Nichtförmlichkeit als „tragendes übergeordnetes Prinzip des gesamten Verwaltungsverfahrensrechts“,

Ramsauer in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 10 Rn. 1.

Es ist gem. § 10 S. 2 VwVfG einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Die notwendige Kommunikation mit dem Antragsteller kann auch über eine E-Mail-Adresse erfolgen. Ob diese über die Plattform „fragdenstaat.de“ generiert wurde, spielt keine Rolle. Eine weitere Identifikation ist grundsätzlich nicht erforderlich.

ii. Rechtsvergleichende Auslegung

Der Vergleich mit den Landesgesetzen kann im Sinne einer rechtsvergleichenden Auslegung auch für das vorliegende Verfahren fruchtbar gemacht werden, wie dies auch die Klägerin selbst mit ihrem Hinweis auf das IFG NRW und die von der Präsidentin des Verwaltungsgerichts Köln vertretene Auffassung getan hat. Aus den zitierten Landesgesetzen lassen sich auch für das IFG auf Bundesebene Erkenntnisse gewinnen, da die Rechtslage eine vergleichbare ist.

In diesem Zusammenhang sei auch auf ein Schreiben des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg verwiesen.

Das als **Anlage 1** beigefügte Schreiben hebt u.a. explizit hervor, dass nach dem IFG Baden-Württemberg (LIFG BW) eine Antragstellung auch ohne Preisgabe der Identität des Antragstellers erfolgen kann, da grundsätzlich keine individuellen Voraussetzungen darzulegen und an die Person des Antragstellers keine weiteren Voraussetzungen gebunden sind.

Diese Aussagen lassen sich aufgrund einer vergleichbaren Rechtslage auf Bundesebene auch für die Auslegung des IFG Bund fruchtbar machen.



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

iii. Prüfung der Sachentscheidungsvoraussetzungen und Ausschlussgründe

Dass eine Preisgabe der Identität für eine Prüfung der Sachentscheidungsvoraussetzungen oder die Prüfung etwaiger Ausschlussgründe – sollten diese überhaupt einmal in einem Verfahren relevant werden – standardmäßig bereits im Rahmen der Antragstellung nicht erforderlich ist, wurde bereits in der Klageerwiderung ausgeführt [*Klageerwiderung S. 18 ff.*].

Dies gilt auch im Hinblick auf die Prüfung von §§ 11, 12 VwVfG. Es erscheint schon fernliegend, dass sich in einem Verfahren nach dem IFG im Hinblick auf das voraussetzungslose Jedermannsrecht überhaupt einmal ausnahmsweise ein Grund zur Prüfung dieser Voraussetzungen in Form vernünftiger Zweifel ergeben sollte [*hierzu Klageerwiderung S. 19 f.*]. Inwieweit die Prüfung von §§ 11, 12 VwVfG die Offenlegung der Identität des Antragstellers ausnahmsweise erfordern kann, ist überdies nicht vom streitgegenständlichen Bescheid erfasst. Der Bescheid, bzw. die Anweisung des Beklagten, regelt diese Fallgestaltung ausdrücklich nicht. Gegenstand des Verfahrens war die Frage, ob - wie die Klägerin meint - bereits ein ordnungsgemäßer IFG-Antrag zwangsläufig die Offenlegung der Identität der Antragstellenden voraussetzt. Dementsprechend führt der Beklagte im Bescheid lediglich aus, dass die Anforderung einer postalischen Erreichbarkeit oder einer persönlichen E-Mail-Adresse nicht grundsätzlich vor Aufnahme der Bearbeitung von IFG-Anträgen zulässig ist und auch zur ordnungsgemäßen Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG grundsätzlich nicht erforderlich ist [*Bescheid S. 5*]. Ebenso wenig sind materielle Gesichtspunkte, die im Rahmen der Anspruchsprüfung eine Rolle spielen können, vom Regelungsgegenstand des Bescheids erfasst [*siehe im Übrigen bereits die Klageerwiderung S. 7 f.; 18 ff.*].

Auch die Prüfung eventueller Ausschlussgründe erfordert keine standardmäßige Erhebung von Anschrift oder persönlicher E-Mail-Adresse im Rahmen der Antragstellung. Eine solche Vorgehensweise verkehrte das Regel-Ausnahme-Verhältnis in sein Gegenteil und widerspräche damit dem Regelungsgefüge des IFG [*hierzu bereits Klageerwiderung S. 19*].

Dass Fälle echten Rechtsmissbrauchs, die den strengen Voraussetzungen der Rechtsprechung standhalten, tatsächlich zunehmen, bezweifelt der Beklagte. Dies wäre zum einen aber kein spezifisches Problem der Nutzung der Plattform „fragdenstaat.de“, da es auch denkbar wäre, dass IFG-Anträge derselben Person über verschiedene persönliche E-Mail-Postfächer oder postalisch über Strohmänner gestellt werden. Auch die Abfrage einer persönlichen E-Mail-Adresse oder Postanschrift führt dabei nicht weiter. Bereits in der Klageerwiderung wurde darüber hinaus ausgeführt, dass der Ausnahmetatbestand des Rechts-



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

missbrauchs – wenn man einen solchen ungeschriebenen Tatbestand im Rahmen des IFG überhaupt anerkennen will – auf echte Extremfälle beschränkt ist. Als Beispiel mag das bereits von beiden Seiten zitierte Urteil des OVG Berlin-Brandenburg dienen, dem der Fall zugrunde lag, dass beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie über 140 IFG-Anträge gestellt wurden zum „Förderprogramm für die Luftfahrtforschung“. Selbst wenn solche Fälle „hochgradig lästig“ sind und „erheblichen Aufwand“ verursachen mögen, reicht dies noch nicht für die Annahme eines Rechtsmissbrauchs. Zudem bedeutet eine Vielzahl von Anträgen nicht unbedingt auch einen hohen Aufwand bei der Bearbeitung einzelner Anträge,

siehe zu alldem OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Juli 2018 – OVG 12 B 8.17 –, Rn. 48, juris; zur restriktiven Auslegung und dem entsprechenden Begründungsaufwand für die Behörde auch Hofmann, NVwZ 2018, 1886 (1891 f.).

Selbst wenn aber in der Praxis Fälle echten Rechtsmissbrauchs zunehmen sollten, rechtfertigte dies weder die standardmäßige vorsorgliche Erhebung der Postanschrift oder der persönlichen E-Mail-Adresse aller Antragsteller noch würde die fehlende Offenlegung die Wirksamkeit eines Antrags berühren.

Zudem wurde bereits ausgeführt, dass ungeachtet dessen die Prüfung von Ausschlussgründen grundsätzlich ohne Offenlegung der Identität erfolgen kann. Auf eine erneute umfassende Darstellung wird zur Vermeidung von Wiederholungen verzichtet.

Sollte es im Einzelfall ausnahmsweise einmal auf die Identität des Antragstellers ankommen können, etwa wenn in Drittbeteiligungsfällen der Dritte seine Einwilligung explizit von der Offenlegung der Identität des Antragstellers abhängig macht, obliegt die Entscheidung über die Preisgabe seiner Identität allein dem Antragsteller. Dies ist letztlich Ausdruck seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung,

siehe hierzu auch das Schreiben des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg, S. 3, Anlage 1.

Entscheidet er sich dagegen, kann Informationszugang im Falle einer Drittbeteiligung immer noch aufgrund einer Interessenabwägung gewährt werden.



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

2. Keine Erforderlichkeit der Datenerhebung zur ordnungsgemäßen Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG

Auch zur wirksamen Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG ist die Kenntnis von Postanschrift oder persönlicher E-Mail-Adresse nicht erforderlich. Eine wirksame Bekanntgabe kann auch ohne Kenntnis der Identität des Antragstellers erfolgen. Maßgeblich ist, dass die Bekanntgabe an den Inhaltsadressaten erfolgt. Dieser ist durch die Angabe seiner E-Mail-Adresse hinreichend konkretisiert.

Der Beklagte hat nicht verkannt, dass im Verwaltungsverfahren der Grundsatz der Formenwahlfreiheit gilt, hat aber dennoch darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf § 10 S. 2 VwVfG im Rahmen eines elektronisch gestellten IFG-Antrags auch die elektronische Bescheidung die gebotene Form der Bearbeitung darstellt [*Klageerwiderung S. 23 ff.*]. Soweit bereits die Zweckmäßigkeit die Bescheidung mittels elektronischen Dokuments gebietet, besteht erst recht keine (zwingende) Erforderlichkeit im Sinne von Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c oder e DSGVO.

Darüber hinaus besteht aber ein Wahlrecht der Antragsteller hinsichtlich der Art der Informationsgewährung nach § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG, worauf der Beklagte bereits hingewiesen hat [*Klageerwiderung S. 24 f.*]. Wählt ein Antragsteller die Auskunftserteilung, kann diese nach § 7 Abs. 3 S. 1 IFG mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Auch hierbei ist die informationspflichtige Stelle grundsätzlich gehalten, die vom Antragsteller gewählte Form der Informationserteilung zu beachten, bzw. die Auskunft in der Form zu erteilen, in der auch der Antrag gestellt wurde

siehe Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 123; Rossi, IFG, 1. Aufl. 2006, § 7 Rn. 33.

Soweit die Klägerin sich hierzu auf S. 6 ihres Schriftsatzes vom 01. September 2020 äußert, erscheint die Argumentation zumindest widersprüchlich.

Die Bekanntgabe eines elektronischen Verwaltungsaktes ist auch bei Nutzung einer über die Internetplattform „fragdenstaat.de“ generierten E-Mail-Adresse möglich. Es genügt, dass sich der Bekanntgabewille der Behörde auf die hinter der (persönlichen oder individuell generierten) E-Mail-Adresse stehende Person bezieht. Deren Identität ist hingegen irrelevant, da letztlich Jedermann einen Anspruch geltend machen kann.