

Insbesondere wandte sich die Klägerin auch gegen eine Antragstellung mittels „fragdenstaat.de“, da die Korrespondenz über diese Plattform nicht ausreichend zuverlässig abgewickelt werden könne. Daher weise sie mit der Nachfrage nach einer persönlichen E-Mail-Adresse zugleich „fragdenstaat.de“ als Vertreter ohne Vertretungsmacht bzw. Empfangsbotten zurück [siehe zu alledem Verwaltungsvorgang S. 3 ff.; S. 35 ff.].

Der Beklagte trat dieser Rechtsauffassung entgegen und führte in seinem Bescheid aus, dass die Anforderung einer postalischen Erreichbarkeit oder einer persönlichen E-Mail-Adresse nicht grundsätzlich vor Aufnahme der Bearbeitung von IFG-Anträgen zulässig sei. Eine solche Pflicht ergebe sich weder aus dem IFG noch dem allgemeinen Verwaltungsrecht, so dass für eine rechtmäßige Verarbeitung dieser Daten die erforderliche Rechtsgrundlage fehle. Ein ordnungsgemäßer Antrag nach dem IFG liege vielmehr bereits auch dann vor, wenn dieser in anonymer oder pseudonymer Form gestellt werde.

Die Erforderlichkeit zur Anforderung weiterer personenbezogener Daten könne sich zwar im Laufe des Verfahrens ergeben, beispielsweise wenn durch die Bekanntgabe eines belastenden Verwaltungsakts Rechtsbehelfsfristen in Gang gesetzt würden, und die Behörde ein Interesse am Nachweis des wirksamen Zugangs habe (§ 41 Abs. 2 S. 3 Hs. 2 VwVfG) oder die Behörde einen Kostenschuldner sicher identifizieren müsse, um ggf. die Vollstreckung betreiben zu können. Dies setze jedoch zunächst eine inhaltliche Befassung mit dem Gegenstand des Antrags und eine entsprechende Prognoseentscheidung voraus.

Auch könne sich die Klägerin nicht auf die Vermeidung unerwünschter Massenanträge stützen, um eine zwangsweise Identifikation der Antragsteller zu begründen, da das IFG ein voraussetzungsloses Jedermannsrecht gewähre, so dass auch eine Vielzahl von Anträgen einer Person oder einer Vielzahl von Personen zu einem Sachverhalt grundsätzlich zulässig seien. Entsprechende Anträge seien mit den Mitteln des IFG und des allgemeinen Verwaltungsrechts zu bearbeiten.

Der Beklagte wies die Klägerin daher nach Art. 58 Abs. 2 lit. d DSGVO an, in Verfahren nach dem Informationsfreiheitsgesetz über die vom Antragsteller hinaus übermittelten Kontaktdaten nur noch dann zusätzliche personenbezogene Daten zu verarbeiten, wenn ein Antrag ganz oder teilweise abzulehnen sein wird oder wenn Gebühren zu erheben sind.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Verwaltungsvorgang verwiesen.

II. Rechtliche Würdigung

Zusammenfassung

Die Klage ist bereits unzulässig und im Übrigen unbegründet.

Mit der Bundesrepublik Deutschland richtet sich die Klage bereits gegen den falschen Beklagten (**hierzu A.**).

Sie ist aber auch unbegründet (**hierzu B.**).

Der Bescheid des Beklagten nach Art. 58 Abs. 2 lit. d DSGVO ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (**hierzu 1.**).

Die standardmäßige Erhebung von persönlicher E-Mail-Adresse oder postalischer Anschrift im Rahmen eines IFG-Antrags über die vom Antragsteller bereits zur Verfügung gestellten Kontaktdaten stellt eine unrechtmäßige Datenverarbeitung dar (**hierzu 2.**). Weder Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. c, Abs. 3 DSGVO noch Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e, Abs. 3 DSGVO jeweils i.V.m. § 7 Abs. 1 IFG, § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG können als Erlaubnistatbestand herangezogen werden. Die Erhebung von persönlicher E-Mail-Adresse oder postalischer Anschrift ist weder zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung der informationspflichtigen Stelle noch zur Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse oder in Ausübung öffentlicher Gewalt des Verantwortlichen erforderlich. Vielmehr kann die Bearbeitung von IFG-Anträgen grundsätzlich ohne die Erhebung dieser Daten erfolgen.

Die Angabe weiterer personenbezogener Daten über die vom Antragsteller bereits übermittelten Kontaktdaten ist für einen ordnungsgemäßen Antrag im Rahmen des § 7 Abs. 1 IFG nicht erforderlich. Ein Antrag nach dem IFG kann vielmehr auch anonym bzw. unter einem Pseudonym gestellt werden (**hierzu a.**).

Dies folgt bereits aus den Zielsetzungen des IFG, namentlich der effektiven Wahrnehmung von Bürgerrechten, der Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung sowie der Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns (**hierzu i.**). Das IFG hat zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel geführt und anstelle des Grundsatzes der beschränkten Aktenöffentlichkeit die Transparenz staatlichen Handelns auf Bundesebene zum Grundsatz gemacht. § 1 IFG sieht ein voraussetzungsloses Jedermannsrecht vor. Der Gesetzgeber hat im Rahmen des IFG daher auch bewusst niedrigschwellige Anforderungen für einen Antrag aufgestellt. Diese bewusste Entscheidung darf nicht durch eine Auslegung *contra legem* umgangen werden.

Der Wortlaut des § 7 Abs. 1 IFG sieht im Rahmen der Antragstellung die Offenlegung der Identität nicht vor (**hierzu ii.**). Hierbei liegt allerdings keine Regelungslücke vor, die sich mit einem Rückgriff auf das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht schließen ließe. Der Gesetzgeber hat vor dem Hintergrund der effektiven Stärkung der Bürgerrechte bewusst auf Hürden im Rahmen der Antragstellung verzichtet. Dies zeigt auch ein Vergleich mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG): Dort hat der Gesetzgeber die Feststellung der Identität im Rahmen der Antragstellung ausdrücklich erlaubt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Gesetzgeber den Antragsteller im Rahmen des IFG nicht zu einer Offenlegung seiner Identität zwingen wollte. Ebenso hat der Gesetzgeber im Rahmen des Umwelt-informationsgesetzes (UIG) auf eine Offenlegung der Identität verzichtet.

Auch soweit die Landesgesetzgeber das Recht auf Informationszugang gewähren, bedarf es für die Feststellung der Identität im Rahmen der Antragstellung jeweils einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

Ein Rückgriff auf das allgemeine Verwaltungsverfahrens- oder Verwaltungsprozessrecht scheidet aus, da das IFG insoweit abschließende Regelungen trifft (**hierzu iii.**).

Als Rechtsgrundlage für die standardmäßige Erhebung der Identität im Rahmen der Antragstellung kann sich die Behörde auch nicht auf ihr Verfahrensermessen berufen. Das Verwaltungsverfahren ist gem. § 10 S. 2 VwVfG zweckmäßig durchzuführen. Dabei ist der Grundsatz der Datenminimierung zu beachten. Das behördliche Verfahrensermessen muss sich jeweils an der Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung ausrichten und nicht umgekehrt.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht im Hinblick auf die Prüfung der Sachentscheidungsvoraussetzungen oder der materiellen Voraussetzungen (**hierzu iv.**). Eine antragstellende Person ist im Rahmen der Antragstellung nicht zu weiteren als den in § 7 Abs. 1 IFG geforderten Angaben verpflichtet. Die Anwendung und Auslegung der Vorschriften des IFG darf nicht vom Ausnahmefall ausgehen. Der Gesetzgeber geht vielmehr vom Regelfall des kostenlosen, einfachen Informationsrechts aus. Anderenfalls würde man alle Antragstellenden unter einen „Generalverdacht“ der missbräuchlichen Inanspruchnahme des IFG stellen und mangels Erforderlichkeit eine unzulässige Vorratsdatenspeicherung betreiben.

Inwieweit im Rahmen der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen die Frage der Identität des Antragstellers eine Rolle spielen kann, ist überdies nicht von der Anordnung im streitgegenständlichen Bescheid erfasst. Der Bescheid bzw. die Anweisung des Beklagten regelt diese Fallgestaltungen 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 zur Prüfung, ob ein ordnungsgemäßer Antrag nach § 7 Abs. 1 IFG vorliegt, oder zur ordnungsgemäßen Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG erforderlich ist. Materielle Gesichtspunkte, die im Rahmen der Anspruchsprüfung eine Rolle spielen können, sind vom Regelungsgegenstand des Bescheids nicht erfasst.

Die Prüfung der Sachentscheidungs- oder der materiellen Anspruchsvoraussetzungen kann ohnehin auch ohne die standardmäßige Offenlegung der Identität eines Antragstellers erfolgen.

Die Argumentation der Klägerin lässt vermuten, dass es ihr insbesondere darum geht, sich vor unliebsamen Massenanträgen und Kampagnen von Einzelpersonen zu schützen. Das IFG lässt das Stellen einer Vielzahl von Anträgen einzelner Personen bis zur Grenze von missbräuchlichen Extremfällen aber ausdrücklich zu. Dies darf durch das Aufstellen gesetzeswidriger Anspruchsvoraussetzungen nicht vereitelt werden. Im Falle einer Vielzahl gleichgerichteter Anträge unterschiedlicher Antragsteller stellt das IFG der informationspflichtigen Stelle zudem die Erleichterungen des § 7 Abs. 1 S. 4 IFG i.V.m. §§ 17 – 19 VwVfG zur Verfügung.

Auch für die Bekanntgabe der Entscheidung über den IFG-Antrag nach § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG ist die standardmäßige Erhebung von persönlicher E-Mail-Adresse oder postalischer Anschrift nicht erforderlich (**hierzu b.**). Die Bekanntgabe kann grundsätzlich auch mittels eines elektronischen Verwaltungsaktes über die Plattform „fragdenstaat.de“ abgewickelt werden.

Für die Identifikation des Inhaltsadressaten genügt eine Konkretisierung dahingehend, dass die Bekanntgabe an den Inhaber der E-Mail-Adresse erfolgt (**hierzu i.**). Ob der Anspruchsteller dabei über seine Identität täuscht oder seine Identität nicht mitteilt, verhindert weder eine wirksame Bekanntgabe noch macht sie den Verwaltungsakt materiell rechtswidrig, weil es auf die Identität des Antragstellers für die Anspruchsvoraussetzungen nicht ankommt.

Das Verfahren nach dem IFG ist grundsätzlich formfrei. Gleiches gilt für die Form des das Verfahren beendenden Verwaltungsaktes. Im Rahmen der elektronischen Kommunikation mit einem Antragsteller ist die Wahl eines elektronischen Verwaltungsaktes, der elektronisch übermittelt wird, die zweckmäßige Form der Bearbeitung. Die standardmäßige Entscheidung durch schriftlichen Bescheid wäre hingegen ermessensfehlerhaft (**hierzu ii.**).

Auch hinsichtlich der Art der Informationsgewährung besteht kein Formzwang. Diese kann insbesondere mündlich oder durch die Übersendung elektronischer Dokumente erfolgen.

Auch die Sicherstellung des Zugangs der behördlichen Entscheidung erfordert nicht grundsätzlich die Erhebung einer persönlichen E-Mail-Adresse oder einer postalischen Anschrift (**hierzu iii.**). Zugang erfolgt auch bei der Nutzung einer über „fragdenstaat.de“ generierten individuellen E-Mail-Adresse nach allgemeinen Grundsätzen, wenn die E-Mail im Postfach des Antragstellers abgelegt wurde und nach gewöhnlichem Verlauf der Dinge mit Kenntnisnahme zu rechnen ist. Zugunsten der Behörde greift die Zugangsfiktion des § 41 Abs. 2 S. 2 VwVfG. Die Tatsache, dass „fragdenstaat.de“ ausweislich seiner Nutzungsbedingungen als Empfangsbote fungiert, stellt kein Zugangshindernis dar, sondern verlagert lediglich den Zeitpunkt, in dem der Verwaltungsakt in den Machtbereich des Empfängers gelangt, nach vorne. Demnach genügt bereits die Speicherung auf dem Server von „fragdenstaat.de“. Ab diesem Zeitpunkt gehen Störungen des Zugangs zulasten des Empfängers.

Soweit die informationspflichtige Stelle im Einzelfall wegen der sicheren Berechnung von Rechtsbehelfsfristen bei Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes die schriftliche Bekanntgabe, möglicherweise auch eine förmliche Zustellung, wählt, steht ihr diese Möglichkeit grundsätzlich offen. Auch die eventuelle Vollstreckung einer Gebührenforderung setzt die sichere Kenntnis des Kostenschuldners voraus sowie den Nachweis der Bekanntgabe eines entsprechenden Leistungsbescheids. Die Anforderung einer Postanschrift darf in diesem Fall aber erst erfolgen, sofern die Behörde dies nach inhaltlicher Befassung mit einem Antrag auf Informationszugang auf Grundlage einer Prognoseentscheidung im Einzelfall für erforderlich hält.

Die Bearbeitung eines IFG-Antrags erfordert daher nicht standardmäßig die Erhebung weiterer als der vom Antragsteller übermittelten Kontaktdaten.

Im Einzelnen gilt Folgendes:

A. Zulässigkeit

Die Klägerin verkennt hier bereits, dass die Klage nicht gegen die Bundesrepublik Deutschland, sondern gegen den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu richten gewesen wäre.

Der Gesetzgeber hat in § 20 Abs. 4 BDSG explizit die Beteiligungsfähigkeit der Aufsichtsbehörde für Streitigkeiten zwischen einer natürlichen oder einer juristischen Person und einer

Aufsichtsbehörde des Bundes oder eines Landes über Rechte gemäß Artikel 78 Abs. 1 und 2 DSGVO bestimmt. Damit hat er sich zugleich für die Geltung des Behördenprinzips anstelle des Rechtsträgerprinzips entschieden, insbesondere um der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden Rechnung zu tragen und In-sich-Prozesse zu vermeiden,

siehe Bergt in: Kühling/Buchner, DSGVO BDSG, 2. Aufl. 2018, § 20 BDSG Rn. 10; Lapp in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl. 2019, § 20 Rn. 11; Frenzel in: Paal/Pauly, DSGVO BDSG, 2. Aufl. 2018, § 20 BDSG Rn. 9; Mundil in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 31. Ed., Stand: 01.02.2020, § 20 BDSG Rn. 4; Reimer, Verwaltungsdatenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, VI. Das Verhältnis zur Aufsichtsbehörde Rn. 348.

Entsprechend zur Regelung der Beteiligungsfähigkeit in § 20 Abs. 4 BDSG und in Abweichung von § 78 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist die Klage daher stets gegen die Aufsichtsbehörde und nicht gegen deren Rechtsträger zu richten, trotz des Umstands, dass der materiell-rechtliche Anspruch sich ausschließlich gegen den Rechtsträger und nicht gegen die Behörde richtet. Eine Klage gegen den Rechtsträger ist bei Geltung des Behördenprinzips ausgeschlossen,

siehe Bergt in: Kühling/Buchner, DSGVO BDSG, 2. Aufl. 2018, § 20 BDSG Rn. 10, Kintz in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 53. Ed., Stand: 1.4.2020, § 78 Rn. 34; Meissner/Schenk in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 78 (Stand: Sept. 2018) Rn. 42.

Richtiger Beklagter wäre daher der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gewesen.

Ob hier trotz der explizit gegenteiligen Bezeichnung noch eine Rubrumsberichtigung in Betracht kommt oder die Klage mangels passiver Prozessführungsbefugnis bereits als unzulässig abzuweisen ist, wird der Beurteilung des Gerichts anheimgestellt.

B. Begründetheit

Die Klage ist auch unbegründet.

Der Bescheid des Beklagten ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.

1. Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage

Nach § 16 Abs. 1 Satz 1 BDSG i.V.m. Art. 58 Abs. 2 lit. d DSGVO ist der Beklagte befugt, einen Verantwortlichen anzuweisen, Verarbeitungsvorgänge gegebenenfalls auf bestimmte Weise und innerhalb eines bestimmten Zeitraums in Einklang mit der DSGVO zu bringen.

Die Anforderungen sind vorliegend erfüllt. Die Angabe einer postalischen Anschrift oder einer persönlichen E-Mail-Adresse über die von einem IFG-Antragsteller hinaus mitgeteilten Kontaktdaten ist keine Voraussetzung zur Bearbeitung von IFG-Anträgen. Die Anforderung dieser Daten ist für die Bearbeitung eines IFG-Antrags nicht erforderlich und die Datenverarbeitung daher unzulässig.

2. Keine Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung gem. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. c oder e DSGVO

Die Erhebung von persönlicher E-Mail-Adresse oder postalischer Anschrift stellt eine Verarbeitung personenbezogener Daten i.S.d. Art. 4 Nr. 1, 2 DSGVO dar. Diese ist nur nach Maßgabe des Art. 6 DSGVO rechtmäßig. Entgegen der Ansicht der Klägerin ergibt sich die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung allerdings weder aus Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. c DSGVO noch aus Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DSGVO.

Nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. c DSGVO ist eine Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig, wenn diese zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, der der Verantwortliche unterliegt, erforderlich ist. Nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DSGVO ist eine Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig, wenn diese für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Beide Vorschriften stellen keine eigenen Erlaubnistatbestände dar. Vielmehr muss gem. Art. 6 Abs. 3 DSGVO jeweils eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitungen im Unionsrecht oder im Recht des Mitgliedsstaates, dem der Verantwortliche unterliegt, vorhanden sein.

Für die standardmäßige Anforderung von persönlicher E-Mail-Adresse oder postalischer Anschrift im Rahmen eines IFG-Verfahrens fehlt es an einer solchen nationalen Rechtsgrundlage. Hierfür können weder das IFG, namentlich § 7 Abs. 1 IFG, noch § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG oder die allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes herangezogen werden. Dabei ist es irrelevant, ob man die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung auf Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. c DSGVO oder auf Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DSGVO stützt.

Entscheidender Gesichtspunkt ist nämlich, dass eine Datenverarbeitung nach beiden genannten Alternativen des Art. 6 DSGVO nur rechtmäßig ist, wenn diese erforderlich ist,

siehe Heberlein in: Ehmann/Selmayr, DSGVO, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DSGVO Rn. 17, 23; Reimer in: Sydow, Europäische Datenschutzgrundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 28.

Die Erforderlichkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten ist jeweils anhand des Verwendungszwecks zu beurteilen und setzt voraus, dass eine Aufgabe ohnedem nicht, nicht vollständig oder nicht in rechtmäßiger Weise (im Sinne einer *conditio-sine-qua-non* für den Verarbeitungszweck) erfüllt werden kann,

siehe Albers/Veit in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 31. Ed., Stand: 01.11.2019, Art. 6 DSGVO Rn. 16 f.; Buchner/Petri in: Kühling/Buchner, 2. Aufl. 2018 Rn. 15, DSGVO BDSG, Art. 6 DSGVO Rn. 15.

Ausnahmen vom Schutz personenbezogener Daten und dessen Einschränkungen müssen sich auf das absolut Notwendige beschränken,

std. Rspr. des EuGH, Urteil vom 8. April 2014 – C-293/12, C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 52 - Vorratsdatenspeicherung; Urteile vom 9. November 2010, C-92/09 und C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662, Rn. 86 - Schecke und Eifert; Urteil vom 7. November 2013, C-473/12, ECLI:EU:C:2013:715, Rn. 39 – IPI; Urteil vom 11. Dezember 2014, C-212/13, ECLI:EU:C:2014:2428, Rn. 28 – Ryneš.

Das Erforderlichkeitskriterium trägt darüber hinaus auch dem Grundsatz der Datenminimierung des Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO Rechnung, nach dem die Datenverarbeitung dem Zweck angemessen und auf das für die Zwecke notwendige Maß beschränkt sein muss,

siehe Albers/Veit in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 31. Ed., Stand: 01.11.2019, Art. 6 DSGVO Rn. 16 f.; ebenso Heberlein in: Ehmann/Selmayr, DSGVO, 2. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 5.

Die standardmäßige Erhebung einer postalischen Anschrift oder einer persönlichen E-Mail-Adresse ist allerdings weder im Rahmen der Prüfung, ob ein ordnungsgemäßer Antrag nach § 7 Abs. 1 IFG vorliegt, noch zur ordnungsgemäßen Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG erforderlich. Die Bearbeitung und Beantwortung von IFG-Anfragen kann vielmehr grundsätzlich auch ohne die Verarbeitung dieser Daten erfolgen.

a. Antragstellung nach § 7 Abs. 1 IFG

Nach § 7 Abs. 1 S. 1 IFG entscheidet über den Antrag auf Informationszugang die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Ein ordnungsgemäßer Antrag im Rahmen des IFG-Verfahrens nach § 7 Abs. 1 IFG erfordert nicht die Offenlegung von postalischer Anschrift oder E-Mail-Adresse.

Dies stünde im diametralen Widerspruch zu den Zielsetzungen des IFG und dem eindeutigen Wortlaut von § 7 Abs. 1 IFG.

i. Zielsetzungen des IFG

Auf Bundesebene herrschte vor Inkrafttreten des IFG das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit vor. Der Zugang zu amtlichen Informationen war danach grundsätzlich abhängig von bestimmten Voraussetzungen, beispielsweise der Stellung als Verfahrensbeteiligter, Betroffener oder der Geltendmachung eines berechtigten Interesses,

siehe Rossi, IFG, 1. Aufl. 2006, Einleitung Rn. 1 ff.; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Einleitung Rn. 21.

Mit Inkrafttreten des IFG ist auf Bundesebene ein bedeutender Paradigmenwechsel vollzogen worden zum voraussetzungslosen und formfreien Informationszugang als Jedermannsrecht, der im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip wurzelt,

siehe Brink in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 10 ff.; Rossi, IFG, 1. Aufl. 2016, § 1 Rn. 1; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Einleitung Rn. 21, 22, 259.

Ziel des IFG ist die Ermöglichung der effektiven Wahrnehmung von Bürgerrechten, der Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung sowie die Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns,

siehe Gesetzesbegründung, Bt.-Drs. 15/4493, S. 6; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 9; in diesem Sinne auch BVerwG, Urteil vom 03. November 2011 – 7 C 4/11 –, Rn. 20, juris.

Informationen und Wissen sind ein wichtiges Gut jeder Informationsgesellschaft, Grundlage für staatliche Entscheidungen und Entscheidungen jedes mündigen Bürgers. Der Gesetzgeber hatte bei der Gesetzgebung zum IFG insbesondere die wachsende Informationsmacht des Staates vor Augen. Der Zugang zu Informationen und die Transparenz behördlicher Entscheidungen ist vor diesem Hintergrund unabdingbare Voraussetzung für die Herstellung von „Waffengleichheit“ zwischen Bürger und Staat,

siehe Gesetzesbegründung, Bt.-Drs. 15/4493, S. 6; Brink in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 2.

Zudem verlangt eine lebendige Demokratie, „dass die Bürger die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten, sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen, auf sie Einfluss zu nehmen. Das Informationsfreiheitsgesetz ist daher notwendig, um (...) die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken.“,

Gesetzesbegründung, Bt.-Drs. 15/4493, S. 6.

Der Anspruch auf Informationszugang setzt dementsprechend weder ein rechtliches noch sonst ein berechtigtes Interesse voraus. Die Freiheit des Informationszugangs wird vielmehr um ihrer selbst willen gewährt,

siehe Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 19.

Dieser Paradigmenwechsel hat sich deutlich in § 1 IFG als zentraler Norm des Gesetzes niedergeschlagen,

siehe Brink in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 1; Debus in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 28. Ed., Stand: 01.05.2020, § 1 IFG Rn. 91; Rossi, IFG, 1. Aufl. 2006, § 1 Rn. 1.

Nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG hat „jeder“ nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Bereits mit dieser Formulierung ist eine denkbar weite Anspruchsberechtigung verbunden, die nicht auf natürliche und juristische Personen beschränkt ist, sondern auch teilrechtsfähigen Personenvereinigungen zukommt. Soweit man nichtrechtsfähigen Vereinigungen oder juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Anspruchsberechtigung abspricht, ist aber auch damit keine tatsächliche Einschränkung verbunden, denn jedenfalls kommt jedem einzelnen Mitglied einer Vereinigung bzw. jedem einzelnen Amtswalter ein Anspruch nach dem IFG zu. Im Zweifel kann immer auf die hinter einer Vereinigung stehende natürliche Person abgestellt werden,

siehe Debus in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 28. Ed., Stand: 01.05.2020, § 1 Rn. 101 ff.; Jastrow/Schlatmann, IFG, 1. Aufl. 2006, § 1 Rn. 11, 14; Rossi, IFG, 1. Aufl. 2006, § 1 Rn. 14; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 52, 55.

Ein Antragsteller muss überdies für seinen Antrag kein irgendwie geartetes Interesse oder gar sein Motiv offenlegen,

siehe Scheel in: Berger/Partsch/Roth/Scheel, 2. Aufl. 2013, § 1 Rn. 4; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 19.

ii. Wortlaut des § 7 Abs. 1 IFG

Nach § 7 Abs. 1 S. 1 IFG entscheidet über den Antrag auf Informationszugang die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Der Gesetzgeber stellt für den Antrag nach dem IFG keinerlei Bedingungen auf. Weder ist eine bestimmte Form vorgeschrieben, noch muss der Antrag – außer im Falle einer Drittbeteiligung, siehe § 7 Abs. 1 S. 3 IFG – begründet werden. § 7 Abs. 1 IFG beinhaltet auch kein Erfordernis zur Offenlegung der Identität des Antragstellers. Hierauf hat der Gesetzgeber bewusst verzichtet. Die Gesetzesbegründung kann diesen Befund nicht entkräften. Dort heißt es zwar wörtlich, dass die öffentliche Stelle „im Einzelfall (...) einen schriftlichen Antrag oder eine Konkretisierung des Antrags verlangen [kann]. Obwohl Schriftform nicht allgemein nötig ist, muss die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können.“,

siehe Gesetzesbegründung, BT.-Drs. 15/4493, S. 14.

Hieraus lässt sich das Erfordernis zur standardmäßigen Offenlegung der Identität jedoch nicht ableiten. Maßgeblich ist nur der Wille des Gesetzgebers, wie er sich im Wortlaut des Gesetzes niedergeschlagen hat. § 7 IFG enthält aber an keiner Stelle Vorgaben zu Form oder Inhalt des Antrags, weil derartige Vorgaben den Zielsetzungen des IFG zuwiderlaufen würden,

so i.E. Brink in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 62; § 7 Rn. 21; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 13 f.; Sicko in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 28. Ed., Stand: 01.05.2019, § 7 Rn. 11 f.

Dass der Gesetzgeber im Rahmen IFG bewusst auf die Offenlegung der Identität verzichtet hat, zeigt auch ein Vergleich mit anderen bundesgesetzlichen Regelungen zum Informationszugang. So sieht § 4 Abs. 1 S. 3 VIG vor, dass der Antrag im Rahmen des VIG den Namen und die Anschrift des Antragstellers enthalten soll. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des Anspruchs des regelmäßig betroffenen Dritten auf Offenlegung von Name und Anschrift des Antragstellers nach § 5 Abs. 2 S. 4 VIG zu erklären,

siehe Rossi in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 28. Ed., Stand: 01.02.2020, § 4 VIG Rn. 4.

Die Interessenlage ist insoweit eine andere. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Gesetzgeber den Antragsteller im Rahmen des IFG nicht zu einer Offenlegung seiner Identität zwingen wollte.

Wie das IFG sieht hingegen auch das UIG kein Erfordernis im Rahmen der Antragstellung nach § 4 UIG vor, nach dem Name oder Anschrift offenzulegen wären. Eine anonyme oder pseudonyme Antragstellung kommt daher auch hier in Betracht,

siehe Karg in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 27. Ed., Stand: 01.11.2019, § 4 Rn. 5.

Auch ein Vergleich mit den bestehenden Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen auf Landesebene zeigt, dass die Offenlegung der Identität im Rahmen der Antragstellung nur dann für eine ordnungsgemäße Antragstellung erforderlich ist, wenn sich der Gesetzgeber bewusst für ein solches Erfordernis entschieden und dies ausdrücklich im Gesetzestext niedergelegt hat. Dies trifft allerdings auf die wenigsten Landesgesetze zu.

Das Erfordernis zur Offenlegung der Identität im Rahmen der Antragstellung wird ausnahmslos nur im rheinland-pfälzischen Transparenzgesetz gefordert (LTranspG RLP). § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG RLP regelt ausdrücklich, dass der Antrag die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers erkennen lassen muss. Eine solche Regelung besteht im Rahmen des IFG ausdrücklich nicht.

Auch im Rahmen des Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) kann die Behörde nach § 7 Abs. 1 S. 3 BremIFG verlangen, dass die antragstellende Person ihre Identität nachweist.

Zahlreiche Landesgesetzgeber haben hingegen bewusst auf eine Regelung zur Feststellung der Identität im Rahmen der Antragstellung verzichtet. Folgerichtig weisen die Landesdatenschutzbehörden – ebenso wie der Beklagte – darauf hin, dass eine anonyme, bzw. pseudonyme Antragstellung grundsätzlich möglich ist.

So zeigt der 22. Datenschutzbericht des (damaligen) Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW explizit – auch unter Bezugnahme auf die Internet-Plattform „fragdenstaat.de“ – auf, dass die Antragstellung nach § 5 IFG NRW nicht von der Identifikation des Antragstellers abhängig gemacht werden darf, da der Gesetzgeber bewusst geringe Anforderungen an die Antragstellung gestellt habe,

siehe hierzu 22. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW 2015, S. 100 ff.

Dass die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Köln offenbar eine gegenteilige Auffassung vertritt, überrascht umso mehr, als inzwischen sogar die Landesregierung NRW ausdrücklich klargestellt hat, dass Anträge, die über die Internet-Plattform „fragenstaat.de“ gestellt werden, grundsätzlich beantwortet werden,

siehe hierzu 23. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW 2017, S.152.

Ebenso verweist das Unabhängige Datenschutzzentrum Saarland auf die Möglichkeit einer anonymen Antragstellung,

siehe 26. Tätigkeitsbericht des Unabhängigen Datenschutzzentrums Saarland 2015/2016, S. 196 f.,

was insbesondere vor dem Hintergrund, dass das IFG des Landes Saarland (SIFG) im Wesentlichen auf die Vorschriften des IFG auf Bundesebene verweist, für den vorliegenden Fall von besonderer Bedeutung ist. So findet über § 1 S. 1 SIFG insb. auch § 7 IFG des Bundes Anwendung.

Auch nach § 7 Abs. 1 Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) ist grundsätzlich eine anonyme Antragstellung möglich,

siehe Anwendungshinweise des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt zum IZG LSA - Stand 17. August 2010, S. 53.

Ebenso führt das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein zu § 4 Informationszugangsgesetz (IZG SH) aus, dass die Erhebung der Identität zur Wirksamkeit des Antrags nicht erforderlich ist,

siehe Leitfaden des ULD Grundlagen des Informationszugangsgesetzes Schleswig-Holstein, Stand: Dezember 2019, S. 5; Tätigkeitsbericht 2015 (Nr. 35) des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein, S. 154 Nr. 12.3.

iii. Kein Rückgriff auf das allgemeine VwVfG

Die Offenlegung der Identität im Rahmen der Antragstellung kann auch nicht durch Rückgriff auf das allgemeine Antragsersfordernis in § 22 VwVfG begründet werden.

Ein Antrag nach § 7 IFG leitet ein eigenständiges Verwaltungsverfahren ein,

siehe Blatt in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 7 Rn. 2; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor §§ 7 bis 9, Rn. 2.

Ein Rückgriff auf das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht kommt aber nur insoweit in Betracht, als die Vorschriften des IFG keine spezielleren Regelungen treffen. Das IFG regelt das Verwaltungsverfahren dabei weitgehend abschließend. Dies folgt schon aus § 1 S. 1 IFG, nach dem der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach Maßgabe dieses Gesetzes erfolgt. Insoweit ist kein Rückgriff auf das allgemeine VwVfG möglich,

siehe Blatt in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 7 Rn. 2; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor §§ 7 bis 9, Rn. 2, 6.

Eine solche abschließende Regelung ist auch § 7 IFG zu entnehmen, der explizit im Rahmen der Antragstellung – anders als andere Normen auf Bundes- oder Landesebene – keine Offenlegung der Identität fordert.

Der Bestimmung des § 22 VwVfG lässt sich aber ohnehin nicht die Verpflichtung zu einem bestimmten Mindestinhalt des Antrags entnehmen,

siehe Schwarz in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 22 Rn. 31.

In diesem Zusammenhang kann auch auf das Landesrecht Rheinland-Pfalz verwiesen werden. Das VwVfG Bund ist dort gem. § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) anwendbar. Der Landesgesetzgeber sah sich dennoch in § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG RLP verpflichtet, die Offenlegung der Identität explizit zu regeln, da er offenbar davon ausging, dass sich dieses Erfordernis nicht ohne weiteres aus dem VwVfG Bund ergibt. Gänzlich abwegig ist auch die Heranziehung des § 82 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), der im Rahmen des Verwaltungsverfahrens nicht angewendet werden kann,

siehe zu dieser Differenzierung Heßhaus in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 47. Edition, Stand: 01.04.2020, § 22 Rn. 25.1.

iv. Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen

Weder die Prüfung der Sachentscheidungsvoraussetzungen noch die Prüfung der materiellen Anspruchsberechtigung erfordert überdies die standardmäßige Offenlegung der Identität bereits im Rahmen der Antragstellung. Ein ordnungsgemäßer Antrag kann auch in anonymer oder pseudonymer Form erfolgen.

Wollte man bereits die ordnungsgemäße Antragstellung von der Angabe von Name und Anschrift abhängig machen, liefe diese Vorgehensweise auf eine unzulässige Vorratsdatenspeicherung hinaus. Die Auslegung der Vorschriften des IFG darf aber „nicht vom pathologischen Fall her entwickelt werden; weder die missbräuchliche Antragstellung noch die Obstruktion seitens der Verwaltung stellen den Normalfall dar“,

Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, IFG § 7 Rn. 8, 14.

Ist eine Identitätsfeststellung aber für den weit überwiegenden Teil der Anträge nicht erforderlich, widerspricht die dennoch erfolgende standardmäßige Erhebung der Daten nicht nur dem Grundsatz der zweckmäßigen Verfahrensdurchführung nach § 10 S. 2 VwVfG, der vor dem Hintergrund der Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs im Rahmen des IFG eine besondere Bedeutung erlangt, sondern auch dem Grundsatz der Datenminimierung gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO.

Die Argumentation der Klägerin verkehrt damit nicht nur die Zielsetzungen des IFG in ihr Gegenteil. Unter dem Vorwand, eine missbräuchliche Antragstellung verhindern zu wollen, stellt die Klägerin sogar alle Antragsteller gleichsam unter „Generalverdacht“.

Die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen kann im Übrigen auch ohne die Offenlegung von Name und Anschrift erfolgen.

An der tatsächlichen Anspruchsinhaberschaft eines Antragstellers nach § 1 S. 1 IFG („jeder“) können keine realistischen Zweifel bestehen. Hinter einem Antrag nach dem IFG steht in letzter Konsequenz immer eine natürliche Person (s.o.). Dass die Klägerin dennoch meint, aus § 1 IFG das Erfordernis einer Identifikation der Antragstellenden herleiten zu können, ist schlichtweg nicht nachvollziehbar. Auch die bloße Nutzung einer anonymen E-Mail-Adresse indiziert nicht den Verdacht, dass dahinter lediglich ein Computerskript und kein existierendes Rechtssubjekt steht. Die Nutzung von „fragdenstaat.de“ schließt diese Möglichkeit sogar aus, da die Nutzung der Plattform nur nach Registrierung mittels einer gültigen E-Mail-Adresse möglich ist, die vom Nutzer autorisiert werden muss (s.o.).

Die standardmäßige Offenlegung der Identität kann auch nicht mit dem Argument gefordert werden, dass anderenfalls die Voraussetzungen der §§ 11, 12 VwVfG (Beteiligungs- und Handlungsfähigkeit) nicht überprüft werden könnten. Die §§ 11, 12 VwVfG entsprechen den Vorschriften der §§ 61, 62 VwGO im Verwaltungsprozessrecht. Auch hierbei ist anerkannt, dass sich eine besondere Prüfungspflicht des Gerichts nur ergibt, wenn sich aus irgendeinem Grund vernünftige Zweifel ergeben,

siehe BVerwG, Beschluss vom 30. August 1985 – 2 CB 40/83 – BeckRS 1985, 31246286; BVerwG, Urteil vom 29. März 1984 – 3 C 68/81 –, Rn. 19, juris; jeweils zur Prozessfähigkeit.

Diese Grundsätze lassen sich erst recht auf das Verwaltungsverfahren übertragen.

Auch die Möglichkeit einer Drittbeteiligung erlaubt nicht die standardmäßige Offenlegung der Identität bereits im Rahmen der Antragstellung. Dies verbietet sich schon aus dem Grund, dass sich die Drittbetroffenheit in vielen Fällen überhaupt erst im Rahmen der Anspruchsprüfung und nicht schon bei Antragstellung herausstellen wird,

siehe Rossi, IFG, 1. Aufl. 2006, § 7 Rn. 15.

Sollten schutzwürdige Belange Dritter berührt sein, steht es dem Antragsteller zunächst frei, seinen Antrag gem. § 7 Abs. 2 S. 2 IFG insoweit zu beschränken und sich mit einer Schwärzung einverstanden zu erklären,

hierzu Brink in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 5 Rn. 46; Jastrow/Schlatmann, IFG, 1. Aufl. 2006, § 8 Rn. 13.

Ansonsten muss der Antragsteller seinen Antrag zunächst gem. § 7 Abs. 1 S. 3 IFG ausnahmsweise lediglich begründen; eine Offenlegung seiner Identität ist dafür nicht erforderlich.

Auch gegenüber einem etwaigen Dritten ist die Offenlegung der Identität des Antragstellers nicht zwingend erforderlich,

teilweise ausdrücklich verneinend Brink in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 5 Rn. 27; § 7 Rn. 22; Kugelmann, IFG, 1. Aufl. 2007, § 8 Anm. 4; Rossi, IFG, 1. Aufl. 2006, § 8 Rn. 17.

Dies zeigt auch ein Vergleich mit § 5 Abs. 2 S. 4 VIG. Hier hat der Gesetzgeber ausdrücklich geregelt, dass auf Nachfrage des Dritten Name und Anschrift des Antragstellers offengelegt werden. Aus dem Umkehrschluss folgt, dass dies im Rahmen des IFG gerade nicht gewollt ist.

Eine freiwillige und informierte Einwilligung kann der Dritte auch ohne Kenntnis in dem Bewusstsein geben, dass der Antragsteller anonym bleibt,

siehe Brink in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 5 Rn. 27; § 7 Rn. 22.

Verweigert er seine Einwilligung hingegen, ist für die sodann vorzunehmende Interessenabwägung zur Plausibilisierung der vom Antragsteller dargelegten Interessen eine Identitätsprüfung in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht erforderlich. Für den Antragsteller streitet im Übrigen, sogar wenn er keinerlei Begründung abgibt, jedenfalls das allgemeine öffentliche Interesse an einem Informationszugang,

siehe Blatt in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 7 Rn. 19; ähnlich Berger in: Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl. 2013, § 5 Rn. 13; Jastrow/Schlatmann, IFG, 1. Aufl. 2006, § 5 Rn. 14.

Dem Antragsteller steht es zudem in jedem Stadium des Verfahrens frei, seinen Antrag zurückzunehmen.

Auch die Existenz von § 9 Abs. 3 Alt. 1 IFG rechtfertigt nicht, die Identität des Antragstellers stets mittels einer persönlichen E-Mail-Adresse oder Postanschrift zu überprüfen. Demnach kann der Antrag abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt. Diese Vorschrift ist bereits als Ermessensnorm ausgestaltet; einer Informationserteilung steht also grundsätzlich auch bei identischen Anträgen nichts entgegen. Vielmehr muss auch bei bereits vorliegenden Informationen eine Ermessensentscheidung bezogen auf den jeweiligen Einzelfall ergehen, wobei die Vorschrift als Ausnahmeregelung eng auszulegen und eine Ablehnung stets genau zu prüfen ist,

siehe Blatt in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 9 Rn. 22; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 9 Rn. 60; zu den strengen Voraussetzungen Schoch IFG, 2. Auflage 2016, § 9 Rn. 41 ff.; Sicko in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 28. Ed., Stand: 01.05.2019, § 9 IFG Rn. 29 ff.

Es entspricht im Übrigen dem Grundsatz der zweckmäßigen Verfahrensdurchführung, vermeintlich gleiche Anträge positiv zu bescheiden, ohne zuvor einen an strengen Maßstäben zu beurteilenden fakultativen Ablehnungsgrund zu prüfen,

siehe Blatt in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 9 Rn. 22.

Ob dem Antragsteller, wenn er gem. § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG auf anderweitige allgemein zugängliche Quellen verwiesen wird, eine anderweitige Informationsbeschaffung zumutbar ist, kann auch – bei entsprechendem Vortrag des Antragstellers – ohne Feststellung der Identität beurteilt werden.

Die gleichen Erwägungen gelten für die Frage der Verweigerung des Informationszugangs aus Gründen des Rechtsmissbrauchs. An das Vorliegen dieser Voraussetzung sind ebenfalls hohe Anforderungen zu stellen. Dieser Einwand kommt vor dem Hintergrund des voraussetzungslosen Informationszugangsrechts nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen und damit echten Extremfällen in Betracht. Allein die Vielzahl gestellter Anträge und die Beharrlichkeit ihrer Verfolgung begründen für sich genommen keinen Rechtsmissbrauch. Vielmehr muss der Antragsteller das Informationszugangsrecht als Mittel der Schikanierung, Behinderung oder Schädigung der informationspflichtigen Stelle einsetzen,

siehe OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Juli 2018 – OVG 12 B 8.17 –, Rn. 29 ff., juris; VGH Hessen, Beschluss vom 24. März 2010 – 6 A 1832/09 –, Rn. 7 f., juris; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 26.

Dabei muss sich „für einen objektiven Betrachter aus weiteren Umständen die sichere Erkenntnis gewinnen lassen, dass es dem Antragsteller nicht um den – womöglich noch so geringen – Erkenntnisgewinn durch Offenlegung der Informationen geht, sondern er tatsächlich andere, von der Rechtsordnung missbilligte Ziele verfolgt und den Informationsanspruch lediglich als Vorwand hierzu verwendet“,

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Juli 2018 – OVG 12 B 8.17 –, Rn. 31, juris.

Die Vorgehensweise der Klägerin bei der Bearbeitung von IFG-Anfragen zielt darauf ab, Antragstellern zusätzliche Hindernisse im Rahmen der Antragstellung in den Weg zu legen in dem Versuch, sich vor unerwünschten Massenansprüchen zu schützen. Diese werden vom IFG jedoch gerade ermöglicht. Liegt eine Vielzahl von Anträgen (vermeintlich) unterschiedlicher Antragsteller vor, helfen der Behörde die Verfahrenserleichterungen nach § 7 Abs. 1 S. 4 IFG i.V.m. §§ 17-19 VwVfG.

Es ist auch nicht nachvollziehbar, dass eine Vielzahl von gleichgerichteten Anträgen die Ressourcen einer Behörde zwangsläufig lahmlegen. Vielmehr kann die in Anspruch genommene Stelle diese Anfragen gleichförmig behandeln.

Gerade die Internetplattform „fragdenstaat.de“ erleichtert die Bearbeitung von IFG-Anfragen sogar. Wenn eine erfolgreiche Anfrage dort veröffentlicht ist, ist sie für jedermann verfügbar, so dass die Behörde Antragsteller mit gleichen Anliegen auf die Internetpräsenz verweisen kann.

Auch der Hinweis auf die von „fragdenstaat.de“ ermöglichten Kampagnen sind keineswegs als rechtsmissbräuchlich anzusehen, sondern entsprechen gerade den vom IFG verfolgten Zielsetzungen und den durch das IFG eröffneten Möglichkeiten. Eine Lähmung der behördlichen Arbeit wird hierdurch zudem gerade nicht verursacht, da zwar eine Vielzahl von Behörden zugleich angefragt werden kann, jede Behörde jedoch nur jeweils einen Antrag zu bearbeiten hat.

b. Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG

Die Angabe einer persönlichen E-Mail-Adresse oder der postalischen Anschrift ist auch nicht für die ordnungsgemäße Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG erforderlich.

Die Bekanntgabe ist die mit Wissen und Willen der zuständigen Behörde erfolgende Eröffnung des Verwaltungsaktes gegenüber demjenigen, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist (sog. Inhaltsadressat) oder der von ihm betroffen wird. Die Bekanntgabe erfordert die Abgabe einer entsprechenden Willenserklärung durch die Behörde und den Zugang dieser Erklärung beim Empfänger

siehe hierzu Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 5, 8.

i. Bekanntgabe an den Inhaltsadressaten

Die Offenlegung der Identität ist nicht notwendig, um sicherzustellen, dass der Inhaltsadressat auch der Bekanntgabeadressat ist. Der Inhaltsadressat kann auch bei Bekanntgabe mittels einer E-Mail erreicht werden. Dafür genügt eine Konkretisierung dahingehend, dass die Bekanntgabe an den Inhaber der angegebenen E-Mail-Adresse erfolgt. Dabei macht es keinen Unterschied, ob es sich um eine von „fragdenstaat.de“ generierte E-Mail-Adresse handelt. Ob der Anspruchsteller dabei über seine Identität täuscht oder eine Identität nicht mitteilt, verhindert weder eine wirksame Bekanntgabe,

hierzu BVerwG, Urteil vom 09. September 2014 – 1 C 10/14 –, Rn. 13 f., juris,

noch macht sie den Verwaltungsakt (anders als in der zitierten Entscheidung) materiell rechtswidrig, weil es auf die Identität des Anspruchstellers – wie ausgeführt – im Rahmen des IFG grundsätzlich nicht ankommt.

ii. Formfreiheit des Verfahrens

Das Verfahren nach dem IFG ist grundsätzlich formfrei. Gleiches gilt für die Form des das Verfahren beendenden Verwaltungsaktes, für die § 7 Abs. 1 S. 1 IFG keine Form vorschreibt.

Hier gilt der Grundsatz der Formenwahlfreiheit nach § 37 Abs. 2 S. 1 VwVfG. Insoweit ist ein Rückgriff auf das VwVfG möglich. Die Wahl der Form liegt daher grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, muss sich aber ebenfalls am Grundsatz des zweckmäßigen Verwaltungsverfahrens ausrichten.

Der Beklagte bezweifelt, dass die Klägerin üblicherweise schriftliche Bescheide erlässt und diese postalisch versendet, sofern nicht ausnahmsweise eine Übergabe durch Bedienstete der Behörde durchgeführt wird. Hierzu ist sie jedenfalls nicht berechtigt. Im Rahmen der elektronischen Kommunikation mit einem Antragsteller ist die Wahl eines elektronischen Verwaltungsaktes, der elektronisch übermittelt wird, die gebotene Form der Bearbeitung.

Gleiches gilt für die Art des Informationszugangs. Auch dieser kann durch die Übersendung elektronischer Dokumente an eine vom Antragsteller angegebene E-Mail-Adresse erfolgen. Die informationspflichtige Stelle ist nicht berechtigt, den Informationszugang „regelmäßig“ ohne Vorliegen besonderer Gründe ausschließlich durch schriftlichen Bescheid zu gewähren. Die Informationserteilung selbst kann gem. § 1 Abs. 2 IFG durch Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise gewährt werden. Auskünfte können gem. § 7 Abs. 3 IFG mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Möglichkeit der mündlichen (anonymen) Informationserteilung würde durch die zwangsweise Identifikation von Antragstellern grundsätzlich negiert.

Die Behörde muss sich zudem grundsätzlich an die vom Antragsteller begehrte Form der Informationsgewährung halten und benötigt für eine abweichende Form einen wichtigen Grund i.S.d. § 1 Abs. 2 S. 2 IFG. Das diesbezügliche Wahlrecht liegt damit in erster Linie beim Antragsteller, das dieser auch konkludent ausüben kann,

siehe Brink: in Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 1 Rn. 105, 115; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 247.

Die informationspflichtige Stelle ist, wenn ein Antragsteller nicht ausdrücklich eine andere Form der Informationsgewährung wünscht, in aller Regel gehalten, die Informationen in der Form zu erteilen, in der der Antragsteller mit der Behörde in Kontakt getreten ist.

Auch die Informationsgewährung in Form der Akteneinsicht kann ohne Identifikation des Antragstellers erfolgen. Um zu gewährleisten, dass tatsächlich diejenige Person Einsicht nimmt, die den Antrag nach dem IFG gestellt hat, kann bspw. ein Ausdruck des stattgebenden Bescheids als Legitimationsgrundlage vorgelegt werden.

Zudem kann auch Akteneinsicht durch Zusendung von (digitalisierten) Kopien an den über seine E-Mail-Adresse individualisierten Antragsteller erfolgen,

hierzu Brink in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 1 Rn. 111; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 250.

iii. Zugang

Auch die Sicherstellung des Zugangs der behördlichen Entscheidung auf elektronischem Wege erfordert nicht die Erhebung einer persönlichen E-Mail-Adresse oder einer postalischen Anschrift,

siehe zum Erfordernis des Zugangs für eine wirksame Bekanntgabe Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 5, 8.

Der Antragsteller eröffnet durch die Kontaktaufnahme mit der informationspflichtigen Stelle den Zugang für elektronische Dokumente i.S.d. § 3a Abs. 1 VwVfG. Danach ist die Übermittlung elektronischer Dokumente zulässig, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet. Dies geschieht in dem Moment, in dem der Antragsteller mit der informationspflichtigen Stelle per E-Mail in Kontakt tritt, da er mit dem Antrag zugleich zu erkennen gibt, dass er über den elektronischen Weg kommunizieren möchte,

siehe OVG Münster, Beschluss vom 13. November 2014 – 2 B 1111/14 –, Rn. 11, juris; Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 3a Rn. 12; Schulz in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 3a Rn. 73; allgemein auch Thalmair, NJW 2011, 14 (15); i.E. auch Kastner in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 3a VwVfG Rn. 12.

Dies gilt umso mehr, wenn ein Antragsteller durch die ausschließliche Angabe einer E-Mail-Adresse von vornherein nur eine einzige Kommunikationsform zur Verfügung stellt.

Auch der Zugang der Entscheidung kann mittels einer E-Mail hinreichend sichergestellt werden. Die Kommunikation über „fragdenstaat.de“ reduziert das Eintreten von Zugangshindernissen zugunsten der Behörde. Ein Verwaltungsakt geht zu, wenn er derart in den Machtbereich des Empfängers gelangt ist, dass dieser unter normalen Umständen Kenntnis nehmen kann, und nach der Verkehrsanschauung mit Kenntnisnahme zu rechnen ist,

siehe Heckmann in: Heckmann, jurisPK-Internetrecht, 6. Aufl., Kap. 5 (Stand: 20.03.2020), Rn. 580; Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 62.

Damit eine E-Mail in den Machtbereich des Empfängers gelangt, reicht es aus, dass diese im E-Mail-Postfach auf einem Mail-Server für den Empfänger zum Abruf zur Verfügung steht und ihm damit die Verfügungsgewalt über die Datei gewährt wird. Dabei ist es unerheblich, ob ein E-Mail-Postfach web- oder clientbasiert ist,

siehe Heckmann in: Heckmann, jurisPK-Internetrecht, 6. Aufl., Kap. 5 (Stand: 20.03.2020), Rn. 583; Kastner in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 3a VwVfG Rn. 9; Schulz in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 3a Rn. 93.

Die Bekanntgabe ist auch gegenüber einem Empfangsboten möglich. Empfangsbote ist, wer vom Empfänger zur Entgegennahme von Erklärungen bestellt worden ist oder wer nach der Verkehrsanschauung als bestellt anzusehen ist,

siehe Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 67.

Mit der Mitteilung an den Empfangsboten gelangt der Verwaltungsakt in den Machtbereich des Empfängers. Etwaige Zugangsstörungen liegen dann in der Sphäre des Empfängers und sind diesem zuzurechnen. Der Zugang kann in diesem Fall zugunsten des Absenders fingiert werden,

siehe BVerwG, Urteil vom 31. Mai 2012 – 3 C 12/11 –, Rn. 18, juris; Couzinet/Fröhlich in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 41 Rn. 82; Heckmann in: Heckmann, jurisPK-Internetrecht, 6. Aufl., Kap. 5 (Stand: 20.03.2020), Rn. 584, 600, 607; allgemein Tiedemann in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 47. Edition, Stand: 01.04.2020, § 41 Rn. 18.

Für den Zeitpunkt des Zugangs beim Empfänger kommt es jeweils darauf an, wann nach der Verkehrsanschauung mit Kenntnisnahme zu rechnen ist. Zugunsten der Behörde greift in diesem Fall die Vermutung des § 41 Abs. 2 S. 2 VwVfG,

siehe Heckmann in: Heckmann, jurisPK-Internetrecht, 6. Aufl., Kap. 5 (Stand: 20.03.2020), Rn. 594.

Diese Grundsätze gelten gleichermaßen bei einer Kommunikation über die Plattform „fragdenstaat.de“. Diese fungiert ausweislich Ziffer 2.1 der Nutzungsbedingungen E-Mail-Dienst als Empfangsbotin für den jeweiligen Antragsteller. Der elektronische Verwaltungsakt gelangt daher – zugunsten der Behörde – bereits mit Speicherung auf dem

E-Mail-Server in dessen Machtbereich. Von der Klägerin befürchtete Übermittlungsstörungen gehen dann zulasten des Empfängers.

Darauf kommt es aber ohnehin nicht an. Lehnt man diese Konstruktion ab, ergeben sich keine Unterschiede zu einer Kommunikation mittels einer herkömmlichen E-Mail-Adresse. Es genügt dann jedenfalls die Ablage im Postfach bei „fragenstaat.de“, da hiermit die Zugriffsmöglichkeit für den Empfänger eröffnet wird, der hierüber sogar zusätzlich per E-Mail an sein persönliches Postfach informiert wird.

Die Kommunikation über „fragenstaat.de“ ist daher sogar zuverlässiger als ausschließlich über ein persönliches E-Mail-Postfach. Eine unvorhergesehene Einstellung des E-Mail-Dienstes ist nicht mehr als eine theoretische Möglichkeit, deren Eintritt mehr als unwahrscheinlich und vorliegend ohnehin ohne jede Relevanz ist.

Soweit die Klägerin einwendet, dass eine dauerhafte Kommunikationsmöglichkeit erforderlich sei, um möglicherweise zu Unrecht offenbarte Informationen nachträglich durch Rücknahme oder Widerruf des Verwaltungsaktes zu beseitigen, greift diese Argumentation nicht: Zum einen ist eine dauerhafte Kommunikationsmöglichkeit mit einem Postfach bei „fragenstaat.de“ gegeben. Zum anderen werden durch die Offenbarung möglicherweise geheimhaltungsbedürftiger Informationen vollendete und letztlich irreversible Tatsachen geschaffen. Für solche Situationen sind die Rücknahmeregeln von vornherein nicht anwendbar,

siehe Sachs in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 48 Rn. 40.

Soweit im Einzelfall wegen des sicheren Nachweises der Bekanntgabe zur Berechnung von Rechtsbehelfsfristen oder zum Nachweis des Zugangs eines Gebührenbescheids die Erforderlichkeit für die Anforderung einer Postanschrift besteht, setzt dies zuvor eine entsprechende Prognoseentscheidung voraus.

Die Erhebung einer persönlichen E-Mail-Adresse oder einer postalischen Anschrift ist nach alledem weder für die ordnungsgemäße Antragstellung noch für die ordnungsgemäße Bekanntgabe einer Entscheidung im Rahmen des IFG standardmäßig zu Beginn des Verfahrens erforderlich.

Die Klage ist daher nicht nur unzulässig, sondern auch unbegründet und daher vollumfänglich abzuweisen.

In Vertretung

