

Ministerium für Inneres, Kommunales,  
Wohnen und Sport | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

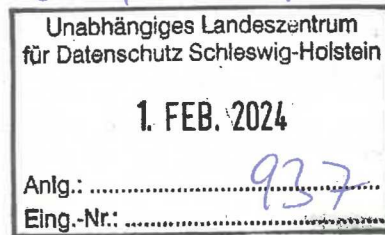
Landesbeauftragte für Informationszu-  
gang  
Holstenstraße 98  
24103 Kiel

Ihr Zeichen: LD7-18.21/23.047  
Ihre Nachricht vom: 05.12.2023  
Mein Zeichen: /  
Meine Nachricht vom: /

*18.21/23.047*

*il/ll/ll*

*LD H-2/2  
7*



01.01.2024

## Stellungnahme zur beabsichtigten Beanstandung des Landeskriminalamtes Schleswig-Holstein nach § 14 Abs. 5 S. 1 IZG-SH

Sehr geehrte [REDACTED]  
sehr geehrte Damen und Herren,

in obiger Angelegenheit komme ich zurück auf Ihr Schreiben vom 05.12.2023 und bedanke mich zunächst für die gewährte Fristverlängerung. Sie beabsichtigen eine Beanstandung des Landeskriminalamtes. Hintergrund ist eine ihrer Meinung nach zu Unrecht verweigerte Auskunftserteilung in Verbindung mit einer zu Unrecht verlangten Identitätsoffenlegung.

### 1. Sachverhalt

Nachdem die Antragstellerin per anonym generierter E-Mail über die Homepage FragDenStaat.de am 12.01.2023 und ergänzend am 24.02.2023 Anfragen an das Landeskriminalamt stellte, die beantwortet worden sind, verwies das Landeskriminalamt vor der Beantwortung einer weiteren Anfrage vom 16.06.2023 darauf, dass die weitergehende Beantwortung Kosten i.H.v. 200 Euro auslösen würde und zum Erlass eines Gebührenbescheides die Offenlegung der Identität erforderlich sei. Die Antragstellerin teilte mit, nicht dazu bereit zu sein, ihre Identität offen zu legen, gleichwohl sei sie aber bereit die anfallenden Kosten (anonym) zu übernehmen. Sie ist der Ansicht, dies müsse ihr zustehen. Hierzu berief sie sich auf Dokumente des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein

(ULD). Nachdem das LKA hierauf mit Schreiben vom 04.07.2023 ablehnend reagierte, wandte sich die Antragstellerin an Sie. Mit Schreiben vom 05.12.2023 teilten Sie Ihre Rechtsauffassung mit. Im Wesentlichen stützen Sie diese auf folgende Punkte: Sie sind der Ansicht, dass anonyme Gebührenbescheide unter Berücksichtigung des Sinn und Zwecks des IZG-SH als Recht für jeden Menschen zur Durchsetzung der Transparenz der Behörden möglich sein müssen. Immerhin habe die Antragstellerin auch ihre Zahlungswilligkeit erklärt, eine Haushaltsgefährdung sei daher nicht gegeben. Es bestehe für die Behörde überhaupt kein Anhaltspunkt dafür, die Gebühren auf vollstreckungsrechtlicher Ebene einzutreiben zu müssen. Auch seien Verwaltungsakte nach § 37 VwVfG formfrei möglich. § 14 VwKostG regle sogar, dass Kostenentscheidungen mündlich ergehen können.

## **2. Stellungnahme**

Nach eingehender inhaltlicher und rechtlicher Auseinandersetzung nehme ich nachstehend wie folgt Stellung:

**Die Erhebung personenbezogener Daten zwecks Erlasses eines Gebührenbescheides ist zulässig und erforderlich.**

Dies beruht im Grundsatz sowohl auf verfahrensrechtlichen und vollstreckungsrechtlichen Erwägungen als auch auf gesetzlichen und systematischen Erwägungen unter Berücksichtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG), des Informationszugangsgesetzes Schleswig-Holstein (IZG-SH), der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG).

### **a. Verfahrens- und Vollstreckungsrecht**

Verwaltungskosten entstehen gem. § 11 Abs. 1 Verwaltungskostengesetz (VwKostG) bei Antragsverfahren i.S.d. § 82 Landesverwaltungsgesetz (LVwG) mit dem Eingang des Antrags bei der Behörde und im Übrigen mit der Beendigung der gebührenpflichtigen Amtshandlung. Die entstehenden Kosten werden gem. § 14 Abs. 1 VwKostG von Amts wegen festgesetzt und sollen zusammen mit der Sachentscheidung getroffen werden (§ 14 Abs. 1 S. 2 VwKostG). Hierbei sieht § 14 Abs. 1 S. 3 Nr. 1-5 VwKostG vor, dass in der Kostenentscheidung auch der Kostenschuldner angegeben sein muss.

Für die Vollstreckung eines Verwaltungsaktes (§ 106 LVwG) gem. § 262 LVwG bedarf es eines vollstreckungsfähigen Titels. Dieser ist gegeben, wenn der Verwaltungsakt gem. § 108 Abs. 1 LVwG inhaltlich hinreichend bestimmt ist. Eine hinreichende Bestimmtheit verlangt auch Klarheit darüber, an wen sich der Verwaltungsakt richtet (vgl. BeckOK VwVfG/Tiedemann VwVfG § 37 Rn. 12). Verlangt wird grundsätzlich die Angabe des vollständigen Namens, der Adresse und im Zweifelsfall auch das Geburtsdatum. Unter Beachtung der Tatsache, dass auch eine Allgemeinverfügung gem. § 106 Abs. 2 LVwG einen vollstreckungsfähigen Titel schafft, muss auch ausreichend sein, wenn die Betroffenen nach allgemeinen Merkmalen bestimmbar sind. Entscheidend ist, dass zweifelsfrei und ohne Schwierigkeiten festgestellt werden kann, wer gemeint ist (vgl. BeckOK VwVfG/Tiedemann VwVfG § 37 Rn. 12).

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen wird vorliegend nicht gewährleistet. Die Antragstellung über die Homepage FragDenStaat.de läuft, laut Auskunft der Homepage, wie folgt: Bevor ein(e) Benutzer(in) eine Anfrage stellen kann, muss er/sie sich auf der Website mit einer E-Mail-Adresse eines anderen Mail-Anbieters registrieren. Nach Bestätigung der E-Mail kann jede(r) Nutzer(in) eine Anfrage an eine Behörde stellen. Für jede Anfrage wird dann durch FragDenStaat.de eine eigene E-Mail-Adresse generiert, die aus einem Nutzernamen und einem Zufallscode besteht. Eine Zustellung an eine anonym generierte E-Mail-Adresse führt dazu, dass die auskunftsgebende Behörde nicht nachvollziehen kann, ob und, zur Berechnung etwaiger Rechtsbehelfsfristen, wann die Zustellung i.S.d. §§ 146 ff. LVwG erfolgte.

Aus vollstreckungsrechtlicher Sicht ist auch das Verwaltungskostengesetz in die Beurteilung mit einzubeziehen. Gem. § 14 Abs. 1 S. 2 VwKostG soll die Entscheidung über die Kosten zusammen mit der Sachentscheidung getroffen werden. Kosten für Amtshandlungen im Vollstreckungsverfahren sind fällig nach deren Festsetzung; können sie nicht zusammen mit der Vornahme der Amtshandlung festgesetzt werden, werden sie mit der Bekanntgabe der Kostenentscheidung an die Kostenschuldnerin oder den Kostenschuldner fällig (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 VVKVO); Die Kosten für Amtshandlungen im Vollstreckungsverfahren werden, soweit eine Festsetzung erfolgt (§ 24 Absatz 2 Nummer 1), zusammen mit der Vornahme der Amtshandlung festgesetzt (§ 25 Abs. 2 Nr. 1 VVKVO).

Die Ausgestaltung der gemeinsamen Entscheidung über die Sach- und Kostenentscheidung als „Soll-Vorschrift“ sieht idR eine Bindung vor, von welcher die Behörde nur aus wichtigem Grund oder in atypischen Fällen abweichen darf.

Davon unberührt ist die Organisationsfreiheit der Behörde, die in eigener Verantwortung über ihre Ablauforganisation und Verfahrensweise entscheidet. Zwar kann die Behörde bei einer Amtshandlung, die auf Antrag vorzunehmen ist, die Vornahme dieser Amtshandlung von der Zahlung eines angemessenen Vorschusses oder von einer angemessenen Sicherheitsleistung bis zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Kosten abhängig machen (§ 16 VwKostG), ob die Behörde die Vornahme der Amtshandlung von einer Vorschusszahlung oder einer Sicherheitsleistung abhängig macht oder nicht, steht in ihrem Ermessen („kann“); Die Antragstellerin hat keinen rechtlichen Anspruch auf die Entgegennahme einer Vorschusszahlung oder Sicherheitsleistung. Entschiede sich die Behörde dafür eine Vorschusszahlung als Voraussetzung für die Vornahme der Amtshandlung – hier: die Gewährung des Informationszugangs durch Auskunftserteilung – abhängig zu machen, so wäre dies nur zulässig, wenn ohne Vorauszahlung das Haushaltsinteresse gefährdet wäre (vgl. OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 26.5.2014 – OVG 12 B 22/12, BeckRS 2014, 52865 bei Gebühren im Rahmen des IFG; Schoch/Schoch IFG § 10 Rn. 43). Die Haushaltsgefährdung würde dann den sachlichen Grund bilden, um in rechtmäßiger Weise von § 14 VwKostG Abstand zu nehmen und die gebührenpflichtige Amtshandlung ausnahmsweise von der vorherigen Entrichtung der Verwaltungsgebühren abhängig zu machen. Sieht die Behörde dagegen davon ab die Vornahme von Amtshandlungen von einer Vorschusszahlung oder einer Sicherheitsleistung abhängig zu machen, weil sie ihr Verfahrensermessen nicht in diesem Sinne ausübt, kommt der Gedanke der Haushaltsgefährdung von vornherein nicht zum Tragen, weil der Behörde kein Ermessen eröffnet ist.

Die nachträgliche Erhebung der Verwaltungsgebühren gewährleistet zudem, dass die Gebühren nicht nur abstrakt, sondern auch konkret-individuell unter Berücksichtigung des tatsächlichen Verwaltungsaufwandes so bemessen werden können, dass der Informationszugang aus § 1 IZG-SH wirksam in Anspruch genommen werden kann (vgl. § 13 Abs. 2 IZG-SH). Die Landesverordnung über Kosten nach dem Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH-KostenVO) gibt lediglich Rahmengebühren vor, die auf das konkret-individuelle Auskunftsverlangen angepasst werden müssen. Dies ist erst dann möglich, wenn die Anfrage abschließend bearbeitet worden ist. Erst im Nachhinein kann festgestellt werden, wie hoch der Verwaltungsaufwand tatsächlich war.

Vor diesem Hintergrund ist es von übergeordneter Bedeutung, dass der Gebührenbescheid vollstreckungsfähig ist. Würde die Behörde auf die Angabe der Kontaktdaten verzichten, da

die Antragstellerin ausdrücklich mitgeteilt hat, zahlungswillig zu sein, so würde sich die Behörde ihre Vollstreckungsmöglichkeit selbstständig nehmen und es würde vorausgesetzt werden, dass sich jeder Bürger rechtstreu verhält.

Aus verfahrensrechtlicher Sicht ist zu berücksichtigen, dass die Kostenentscheidung entweder zusammen mit der Sachentscheidung oder auch isoliert gem. § 22 VwKostG anfechtbar ist. Spätestens mit Durchführung des Widerspruchsverfahrens (§§ 68 ff. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) und/oder des Klageverfahrens (§§ 81 ff. VwGO) entfällt die vorher möglicherweise gewährte Anonymität des Antragstellers ohnehin, da die Klage gem. § 82 Abs. 1 S. 1 VwGO den Kläger bezeichnen muss. Dabei handelt es sich um eine sog. „Muss-Vorschrift“. Liegen solche dem Wortlaut nach unerlässlichen Voraussetzungen nicht vor, so ist die Klage zwar nicht von vornherein unzulässig, denn die Versäumnisse können mit heilender Wirkung nachgeholt werden, allerdings führt eine darüberhinausgehende Nichtbeachtung zur Unzulässigkeit der Klage (vgl. PdK-Bund, A 17, § 82 Nr. 1). Damit wird dem informationssuchenden Bürger jegliche Rechtsschutzmöglichkeit gegen staatliches Handeln genommen, die gem. Art. 19 IV GG garantiert wird.

**b. Gesetzliche und systematische Erwägungen unter Berücksichtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, des IZG-SH, der DSGVO und des LDSG**

Zu einem anderen Ergebnis gelange ich auch nach Berücksichtigung des Grundgesetzes, des Informationszugangsgesetzes Schleswig-Holstein, der Datenschutzgrundverordnung und des Landesdatenschutzgesetzes nicht.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährt dem Einzelnen „die Befugnis, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“ (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.12.2000 – 2 BvR 1741/99). Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung findet ihren Schutz in der DSGVO und den Landesdatenschutzgesetzen (vgl. Art. 1 Abs. 2 DSGVO). Sinn und Zweck des Datenschutzes ist es, den Einzelnen vor einer missbräuchlichen Nutzung seiner personenbezogenen Daten zu schützen (vgl. Schröder, DatenschutzR, 2. Kap. Datenschutzrechtliche Grundlagen I. 1.).

Verstöße gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung werden nach der DSGVO und dem Landesdatenschutzgesetz behandelt. Die DSGVO enthält Vorschriften zum

Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Verkehr solcher Daten, Art. 1 Abs. 1 DSGVO. Dieser Schutz entfällt jedoch, wenn die Verarbeitung unter den besonderen Voraussetzungen des Art. 6 DSGVO rechtmäßig ist.

Soweit Sie darauf verweisen, dass aus dem IZG-SH keine Pflicht zur Offenlegung seiner Person folge, so ist zu beachten, dass das Gesetz auch kein „Recht auf Anonymität“ vorsieht. Ein solches folgt insbesondere nicht aus der Systematik des IZG-SH und der DSGVO. Denn die Verarbeitung personenbezogener Daten ist nicht per se verboten. Der Wortlaut und die Gesetzessystematik lassen darauf schließen, dass die Erhebung personenbezogener Daten grundsätzlich zulässig ist, jedoch nur unter den Voraussetzungen des Art. 5 DSGVO erfolgen darf. Hierbei kann man von sog. Grundpflichten sprechen (vgl. BeckOK DatenschutzR/Schantz DS-GVO Art. 5 Rn. 2). Über Art. 6 DSGVO wird dann konkretisiert, wann die Verarbeitung rechtmäßig ist. Durch diesen engen Anwendungsbereich wird gewährleistet, dass dem Schutz der Rechte und Rechtsgüter gem. Art. 1 DSGVO ausreichend Rechnung getragen wird. Es bestehen aber durchaus Fallkonstellationen, in denen sowohl die Erhebung als auch Verarbeitung personenbezogener Daten unproblematisch zulässig ist. Sollte ein „Recht auf Anonymität“ gewollt sein, hätte dies entweder ausdrücklich im Wortlaut verankert werden müssen oder es hätte sich aus der Gesetzessystematik erschließen müssen.

Es liegt vorliegend kein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1a) DSGVO vor. Danach müssen personenbezogene Daten auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbare Weise verarbeitet werden. Die Erhebung von Kontaktdaten stellt eine Verarbeitung personenbezogener Daten gem. Art. 4 Nr. 1 und 2 DSGVO dar, die jedoch nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1e) DSGVO gerechtfertigt ist.

Personenbezogene Daten sind nach der Legaldefinition gem. Art. 4 Nr. 1 DSGVO alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann.

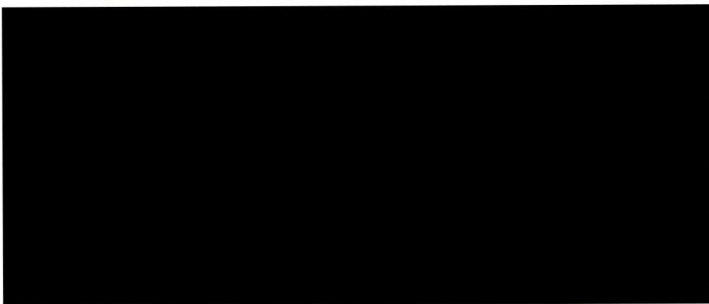


Zur Durchführung des durch die Antragstellung ausgelösten Verwaltungsverfahrens ist die Angabe einer computergenerierten anonymen E-Mail-Adresse als milderes Mittel nicht ausreichend, um den Zweck zu verwirklichen. Soweit der ULD darauf verweist, dass Kostenentscheidungen der Behörde gem. § 14 VwKostG nicht zwingend schriftlich, sondern auch mündlich getroffen werden können, ist zu berücksichtigen, dass die Wahl der Form nach § 108 Abs. 2 S. 1 LVwG im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde liegt. Formerfordernisse für die Entscheidung über den Antrag, unabhängig davon, ob durch Verwaltungsakt entschieden wird oder nicht, legen §§ 4, 5 IZG-SH auch nicht gesondert fest (vgl. Urteil des VG Köln vom 18.03.2023 – 13 K 1189/20).

In diesem Zusammenhang gebietet sich ein Vergleich zum Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes. Dort heißt es zu § 7 Abs. 1: „(...) Obwohl Schriftform nicht allgemein nötig ist, muss die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können. Auch der Dritte muss über die Identität des Antragstellers unterrichtet werden, bevor er über seine Zustimmung zur Freigabe seiner personenbezogenen Daten oder seiner Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse entscheidet.“

Dass es sich um zwei unterschiedliche Gesetze handelt, ist vorliegend ohne Bedeutung, da das gesetzgeberische Ziel sowohl beim IZG-SH als auch beim IFG das Gleiche ist.

Mit freundlichen Grüßen



Verarbeitung meint gem. Art. 4 Nr. 2 DSGVO jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung.

Gem. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1e) ist eine Datenverarbeitung rechtmäßig, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Das öffentliche Interesse erstreckt sich auch auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, die für die Verwaltung und das Funktionieren von Behörden und öffentlichen Stellen erforderlich ist. Die Ausübung öffentlicher Gewalt betrifft die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben auf der Grundlage rechtlich festgelegter Aufgaben und Befugnisse (vgl. Ehmann/Selmayr/Heberlein DS-GVO Art. 6 Rn. 21).

Nach Art. 6 Abs. 3 DSGVO wird die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung gem. Art. 6 Abs. 1 c) und e) durch das Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, dem der Verantwortliche unterliegt, festgelegt. Die sich hieraus ergebende erforderliche Rechtsgrundlage findet sich in § 3 Abs. 1 LDSG.

Gem. § 3 Abs. 1 LDSG ist die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen zulässig, wenn sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden Aufgaben oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde, erforderlich ist. Das ist hier dadurch der Fall, dass die erteilte Auskunft ein Verwaltungsakt gem. § 106 Abs. 1 LVwG darstellt, der gem. § 110 Abs. 1 S. 1 LVwG zur Wirksamkeit der ordnungsgemäßen Bekanntgabe bedarf.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten findet ihre Grenzen im Kriterium der Erforderlichkeit. Dieses Kriterium trägt den Grundsätzen des Art. 5 Abs. 1c) DSGVO (Datenminimierung) und e) (Speicherbegrenzung) Rechnung. Daraus ergibt sich, dass die Datenverarbeitung zur Erreichung des Zwecks objektiv tauglich und der Zweck der Verarbeitung nicht in zumutbarer Weise durch andere Mittel erreicht werden kann (vgl. Urteil des VG Köln vom 18.03.2023 – 13 K 1189/20).