

An das
Verwaltungsgericht Mainz
Ernst-Ludwig-Straße 9
55116 Mainz

Per beA

Klage

der Frau [REDACTED]
[REDACTED]

- Klägerin -

Prozessbevollmächtigte:
[REDACTED]

gegen

den **Landesbeauftragten für den Datenschutz und die
Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz,**
Hintere Bleiche 34, 55116 Mainz,

- Beklagter -

wegen **Informationszugang nach dem LTranspG RP / Untätigkeit.**

Namens und in Vollmacht der Klägerin erheben wir unter Ankündigung folgender Anträge Klage:

- 1. Der Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin auf ihren Antrag vom 02.02.2023 folgende Informationen zugänglich zu machen:**

Zugang zu sämtlichen Informationen, aus denen sich ergibt, wie viele Entscheidungen nach Artikel 60 der DSGVO (Entscheidungen in grenzüberschreitenden Kooperationsverfahren) Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz im

Jahr 2020 erlassen und ob und wie viele Geldbußen oder andere Abhilfemaßnahmen verhängt wurden.

2. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Begründung

Die Klägerin begehrt vom Beklagten Zugang zu amtlichen Informationen, der Beklagte weigert sich jedoch ihren Antrag weiter zu bearbeiten.

I.

1.

Die Klägerin wandte sich am 02.02.2023 per E-Mail über das Internetportal fragdenstaat.de an den Beklagten und bat um Übersendung von Informationen zur Anzahl der Entscheidungen nach Art. 60 DSGVO sowie dazu, ob und wie viele Geldbußen und andere Abhilfemaßnahmen verhängt worden waren.

Die Klägerin bat um unverzügliche Entscheidung über ihren Antrag, jedenfalls aber um Bescheidung innerhalb der Fristen des § 12 Abs. 3 LTranspG RP sowie um eine Empfangsbestätigung. Als Postanschrift gab sie ihre auch im Rubrum genannte Anschrift in Österreich an (Antrag vom 02.02.2023 – **Anlage K01**).

2.

Am selben Tag (02.02.2023) stellte die Klägerin eine weitere Anfrage an den Beklagten, indem Sie um die Übersendung von Informationen zu dem Adventskalender des Beklagten von 2022 stellte.

3.

Daraufhin wurde die Klägerin vom Beklagten mit postalisch versendetem Schreiben vom 17.02.2023 aufgefordert, zu bestätigen, dass diese Anfrage von ihr stamme (Schreiben vom 17.02.2023 – **Anlage K02**). Das Schreiben bezog sich ausdrücklich auf beide Anträge vom 02.02.2023.

Dies tat sie per E-Mail am 20.02.2023 (E-Mail vom 20.02.2023 – **Anlage K03**).

4.

Sodann erhielt die Klägerin ein per E-Mail an sie versandtes Schreiben vom 24.03.2023, aus dessen Geschäftszeichen sich ergibt, dass es sich ebenfalls auf beide Anfragen der Klägerin bezieht.

Der Beklagte teilte mit, dass § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG RP es erfordere, dass ein Name und eine Anschrift angegeben werden müssten, damit der Antrag die Identität der antragstellenden Person erkennen lasse. Die bloße Angabe einer E-Mail-Adresse genüge nicht. Sei die Identität nicht erkennbar, müsse der Antrag nach Ziffer 11.2.1 der Verwaltungsvorschrift zum Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz nicht bearbeitet werden. Weiter führte der Beklagte aus, dass mit Anschrift die private deutsche Meldeanschrift gemeint sei.

Die Klägerin habe den Beklagten keine private deutsche Meldeadresse genannt, sodass eine formelle Antragsauslegung fehle. Die in § 12 Abs. 3 Satz 1 LTranspG RP normierte Monatsfrist habe daher noch gar nicht angefangen zu laufen. Der Beklagte teilte weiter mit, dass er von nun an die weitere Korrespondenz ausschließlich per Briefpost an die private deutsche Meldeadresse der Klägerin führen werde und nicht mehr per E-Mail oder über die Plattform FragDenStaat. Hierdurch solle das Risiko eines Identitätsmissbrauchs verringert werden.

Dieses Vorgehen stehe im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften. Der Bescheid über den Antrag der Klägerin stelle einen Verwaltungsakt dar, für dessen Bekanntgabe nach § 1 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG die Kenntnis der Meldeadresse erforderlich sei. Das Landestransparenzgesetz enthalte keine Regelung hinsichtlich der Form des Bescheides, in der über einen Antrag entschieden werde, sodass die Wahl der Form der Entscheidung sowie des Verfahrens im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde liege, § 1 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 1 VwVfG. In diesem Rahmen werde das vorliegende Verfahren auf dem Postweg geführt. Dies folge aus der Erwägung, dass die Beweislast für den Zugang des Bescheides im Zweifel beim Beklagten liege und der Nachweis des Zugangs bei einer E-Mail-Adresse unsicherer sei als auf dem Postweg.

Sofern die Klägerin keinen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland habe, könne sie einen Empfangsbevollmächtigten bestellen. Die Korrespondenz würde dann ausschließlich über die Postadresse des Empfangsbevollmächtigten geführt werden. Da dem Beklagten die Überprüfung der Identität durch eine Meldedatenabfrage bei Verfahrensbeteiligten im Ausland nicht möglich sei, sei in diesem Falle der Nachweis der Identität durch die Übermittlung eines

amtlichen Ausweisdokumentes oder Meldenachweises zu erbringen. Zudem sei die Urkunde der Empfangsvollmacht nachzuweisen.

Abschließend wiederholte der Beklagte, dass der Antrag der Klägerin – wobei das Geschäftszeichen zeugt, dass beide Anträge gemeint waren – bis zu ihrer Identitätspreisgabe keiner weiteren Bearbeitung zugeführt werde und die weitere Korrespondenz von Seiten des Beklagten von nun an per Briefpost geführt werde (Schreiben vom 24.03.2022 – **Anlage K04**).

5.

Eine Erinnerung der Klägerin mit E-Mail an den Beklagten versandt am 31.03.2023 blieb unbeantwortet.

6.

Das Vorgehen bei der Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Informationen nach dem LTranspG, die ohne eine Postanschrift gestellt werden, hat der Beklagte in einem internen Vermerk an die Sachbearbeitenden niedergelegt, der als Anlage beigefügt ist.

7.

Da der Beklagte ausdrücklich erklärt hat, dass er sich weigert, den Antrag der Klägerin auf Informationszugang weiter zu bearbeiten, ist Klage geboten.

II.

Die vorliegende Klage ist zulässig und begründet. Aufgrund der Weigerung des Beklagten, den Antrag der Klägerin zu bearbeiten, bedarf es vorliegend keines Vorverfahrens. Auch hat die Klägerin Anspruch auf die angefragten Informationen.

1.

Nach § 75 S. 1 VwGO ist die Klage abweichend von § 68 VwGO zulässig, sofern über einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsaktes ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden ist. So liegt es hier. Die Klägerin hat ihren Antrag am 02.02.2023 gestellt. Die in § 75 Satz 2 VwGO genannten drei Monate sind somit überschritten. Aufgrund der ausdrücklichen und unmissverständlichen Weigerung des Beklagten, den Antrag der Klägerin zu bearbeiten, kommt es hierauf jedoch schon nicht an, weil hierin besondere Umstände im Sinne des § 75 S. 2 VwGO zu erblicken sind. Ein weiteres Zuwarten ist hier zwecklos und wird nicht zu einer Bescheidung des klägerischen Antrags durch den Beklagten führen. Dann aber kann es auch nicht gefordert werden, bevor eine Untätigkeitsklage erhoben werden darf.

2.

Der Antrag der Klägerin auf Informationszugang ist auch bereits jetzt zulässig und der Beklagte zu dessen Bearbeitung verpflichtet.

Der Zugang zu Informationen ist nach § 11 Abs. 1 LTranspG RP nur auf Antrag zu gewähren. Im Hinblick auf das vermeintliche Erfordernis der Angabe einer deutschen Meldeanschrift regelt § 11 Abs. 2 LTranspG RP, dass der Antrag die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers und zudem erkennen lassen muss, zu welchen Informationen Zugang gewünscht wird.

Mit der Erkennbarkeit der Identität stellt das LTranspG RP zwar weitergehende Zulässigkeitsanforderungen an Anträge auf Informationszugang als das IFG des Bundes und die meisten Informationsfreiheitsgesetze anderer Länder. Der Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz hält das Erfordernis der Preisgabe der Identität für verfassungskonform (VerfGH RP, Beschluss vom 27.10.2017 – VGH B 37/16).

Der Beklagte ist der Auffassung, dass die Erkennbarkeit der Identität (hierzu unter a)) die Angabe einer postalischen Anschrift voraussetze und dafür (hierzu unter b)) nur die Angabe einer inländischen Meldeadresse ausreichend sei. Dazu beruft sich der Beklagte auf die Nr. 11.2.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 11 LTranspG RP.

a)

Der Antrag der Klägerin vom 02.02.2023 ist entgegen der Auffassung des LfDI bereits ohne die Angabe einer Postanschrift nach § 11 Abs. 2 LTranspG zulässig, weil dieser Vorschrift schon bei einer systematischen und teleologischen Auslegung kein solches Zulässigkeitsanforderung entnommen werden kann (hierzu unter aa)). Jedenfalls aber verstößt ein solches Erfordernis gegen Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. c) und e) DSGVO und § 3 BSDV, weil vorliegend zur Aufgabenerfüllung des Beklagten die Angabe einer Postanschrift nicht zwingend erforderlich ist (hierzu unter bb)).

aa)

Unter Rückgriff auf die Verwaltungsvorschrift 11.2.1 zum LTranspG RP legt der Beklagte die Vorschrift des § 11 Abs. 2 LTranspG so aus, dass zur Klärung der Identität die Angabe des Namens und einer Anschrift erforderlich sei. Diese Auslegung erweist sich als unzutreffend und rechtswidrig.

Zunächst ist klarzustellen, dass der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zu § 11 LTranspG RP eine Pflicht zur Angabe einer Postanschrift nicht entnommen werden kann. Der VerfGH billigt lediglich die allgemeine Obliegenheit der Preisgabe der Identität, ohne aber die dafür erforderlichen Angaben näher zu konkretisieren (VerfGH RP, Beschluss vom 27.10.2017 – VGH B 37/16). Es geht vorliegend aber nicht um eine anonyme Antragstellung, insofern ist der Hinweis des Beklagten auf das Urteil (siehe Schreiben vom 24.03.2023 – **Anlage K04**) nicht von Relevanz.

Der Wortlaut von § 11 Abs. 2 LTranspG RP erfordert die Angabe einer Post- oder Meldeanschrift nicht. Zur Klärung der Identität sind Name und eine Postanschrift zwar grundsätzlich geeignet. Sie stellen jedoch keine zwingenden Angaben zur Klärung der Identität der antragstellenden Person dar. Schon die Angabe des Namens kann für sich geeignet sein, die Identität einer Person erkennen zu lassen. Daneben könnten eine Vielzahl sonstiger Angaben (Beruf, Alter, Geburtsdatum/Ort, usw.) die Identität erkennbar machen.

Auch der Gesetzesbegründung lässt sich nicht entnehmen, dass die Angabe einer Post- oder Meldeanschrift erforderlich sei. Dort heißt es zu § 11 Abs. 2 LTranspG lediglich, dass dessen Satz 1 die Erkennbarkeit der Identität verlange, da die Stattgabe bzw. die Ablehnung des Antrags einen Verwaltungsakt darstellten, welcher der Antragstellerin oder dem Antragsteller bekanntzugeben sei ([Gesetzesbegründung](#) LTranspG RP vom 22.06.2015, S. 96). Eine Bekanntgabe kann aber im formfreien Verwaltungsverfahren grundsätzlich auf verschiedene Weise erfolgen.

Systematisch spricht gegen das Erfordernis der Angaben einer Postanschrift einerseits, dass die Parallelvorschriften auf Bund- und Länderebene schon keine Feststellung der Identität und deshalb auch keine Angabe einer Post- oder Meldeanschrift voraussetzen. Nur das Bremer und Thüringer IFG enthalten Vorschriften, die es der Behörde erlauben, im Zweifelsfall einen Identitätsnachweis erbringen zu müssen. Dass dieser die Angabe einer Postanschrift erfordert, ist aber auch dort nicht ausdrücklich vorgesehen. Wenn aber sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene Anträge auf Informationszugang grundsätzlich ohne Angabe einer Postanschrift zulässig sind, dann ist nicht ersichtlich, weshalb in Rheinland-Pfalz eine solche zur Zulässigkeitsvoraussetzung gemacht werden sollte, ohne dies ausdrücklich zu normieren. Verstärkt wird dieser Schluss durch den Zweck des Gesetzes aus § 1 Abs. 1 LTranspG RP und die Ausführungen dazu in Zif. 1.2 der VV zum LTranspG (dazu sogleich).

Zudem sprechen auch die Vorschriften über die Einrichtung einer Transparenz-Plattform aus §§ 6-10 LTranspG RP gegen die Auffassung des Beklagten. Denn auf der Transparenzplattform

werden sämtliche in § 7 LTranspG RP enthaltenen Informationen veröffentlicht. Dazu gehören nach § 7 Abs. 1 Nr. 14 LTranspG RP auch sämtliche Informationen, die im Rahmen eines individuellen Antragsverfahrens nach den § 11 ff. elektronisch zugänglich gemacht wurden. Die Verwaltungsvorschrift 7.1.14 spricht vom Grundsatz *access for one = access for all*. Diese Informationen sind für alle Personen ohne Angabe personenbezogener Daten nutzbar (§ 10 LTranspG RP). Zudem können anonymisierte Rückmeldungen gegeben werden, um auf Informationsdefizite und -wünsche hinzuweisen (§ 6 Abs. 3 LTranspG RP). Insofern erscheint es nicht plausibel, weshalb ein begründeter Antrag auf Zugang zu Informationen neben Namen und Kontaktmöglichkeit in Form einer E-Mail-Adresse weitere Angaben wie eine Post- oder Meldeanschrift zur Feststellung der Identität erforderlich machen sollten, wenn anschließend die Informationen ohnehin der Allgemeinheit frei zugänglich zur Verfügung gestellt werden, wobei Rückmeldungen hierzu anonymisiert erfolgen können.

Schließlich sprechen bei teleologischer Betrachtung eine Vielzahl von Gründen gegen die Voraussetzung der Angabe einer Anschrift. Die allgemeinen Gesetzeszwecke der Ermöglichung von Kontrolle staatlichen Handelns, die Erhöhung der Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen und der Förderung der demokratischen Teilhabe aus § 1 Abs. 2 LTranspG RP sprechen dafür, die Zulässigkeitsvoraussetzungen an Anträge auf das notwendige Mindestmaß zu begrenzen. Dabei ist nach dieser Vorschrift Zweck des Gesetzes auch, „die Möglichkeiten des Internets für einen digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft“ zu nutzen. Ein solcher digitaler Dialog kommt aber gerade ohne postalischen Schriftverkehr und damit auch ohne Angabe einer Postanschrift aus.

Zweck von § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG RP, der die eine Erkennbarkeit der Identität der antragstellenden Person erfordert, ist nach der Gesetzesbegründung die Ermöglichung der Bekanntgabe des den Vorgang abschließenden Verwaltungsaktes. Die Vorschrift dient lediglich und ausschließlich der Ermöglichung eines ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahrens. Diesen Zweck legt auch die Verwaltungsvorschrift zum LTranspG RP in Ziff. 11.4.2 der Auslegung der Vorschrift zugrunde:

„Sinnvoll wäre es, die Antragstellerin oder den Antragsteller auf die Gesetzeslage und den Sinn und Zweck der Erkennbarkeit der Identität (Sicherung der Durchführung eines ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahrens) hinzuweisen.“

Dieser Zweck kann aber gerade ohne die Angabe einer Postanschrift vollumfänglich erreicht werden: Denn der Verwaltungsakt (und bei Stattgabe auch die Informationserteilung) können der antragstellenden Person in elektronischer Form bekannt bzw. zugänglich gemacht werden.

Die elektronische Antragstellung ist ausdrücklich zugelassen (§ 11 Abs. 1 S. 2 LTranspG). Dabei ist der Beklagte als Landesbehörde nach § 3 Abs. 1 des E-Government-Gesetz RP zur Eröffnung eines elektronischen Zugangs auch verpflichtet. Die Entscheidung über einen elektronisch übermittelten Antrag kann der antragstellenden Person folglich auch gem. § 1 VwVfG RP i.V.m. §§ 3a Abs. 1, 37 Abs. 2 S. 1 41 Abs. 1 VwVfG auf elektronischem Weg übermittelt werden. Eine Postanschrift ist dafür zu keinem Zeitpunkt erforderlich.

bb)

Jedenfalls aber verstößt die Auslegung von § 11 Abs. 2 LTranspG wie der Beklagte sie vornimmt gegen die DSGVO und das LDSG.

Die Abfrage von Namen und Anschrift stellt zweifelsohne eine Verarbeitung personenbezogener Daten i.S.v. Art. 4 DSGVO dar. Auf Bundesebene ist die Frage nach der Zulässigkeit der Abfrage einer Postanschrift für Informationszugangsanträge bereits oberverwaltungsgerichtlich geklärt. Für Anträge nach dem IFG des Bundes stellt die Angabe einer Postanschrift nach der Rechtsprechung des OVG Münster keine Zulässigkeitsvoraussetzung dar, weil dies gegen die DSGVO und den Grundsatz der Datenminimierung verstoße. Denn zum Zeitpunkt der Antragstellung werde eine solche zur Bearbeitung noch nicht benötigt. Weder das IFG noch die Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts sähen vor, dass ein Antrag nach dem IFG stets die Angabe einer Postanschrift erfordere (OVG Münster, Urteil vom 16.06.2022 – 16 A 857/21). Diese Rechtsprechung gilt zwar nicht unmittelbar für das LTranspG RP, weil dieses im Gegensatz zum IFG des Bundes die Erkennbarkeit der Identität in § 11 Abs. 2 S.1 LTranspG gerade ausdrücklich verlangt und außerdem das Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz gilt.

Die in dem Urteil dargelegten Grundsätze gelten jedoch gleichermaßen für den vorliegenden Fall und ihre Anwendung führt zu dem gleichen Ergebnis. Nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 DSGVO ist die Datenverarbeitung nur dann rechtmäßig, wenn sie zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung (lit. c) oder zur Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe erforderlich ist (lit. e). Diese Vorgaben wurden auf Bundesebene in § 3 BDSG umgesetzt. Danach ist die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen ebenfalls nur dann rechtmäßig, wenn sie zur Ausübung der Aufgaben erforderlich ist. § 3 LDSG RP enthält eine inhaltsgleiche Vorschrift, nach der die Datenverarbeitung nur zulässig ist, wenn sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die Erforderlichkeit in § 3 LDSG RP muss (ebenso wie der Begriff in § 3 BDSG) wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nach den Maßgaben von Art. 5 und 6 DSGVO bestimmt werden. Zentral ist dabei der Grundsatz der Datenminimierung:

Insbesondere ist dabei der in Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) DSGVO verankerte Grundsatz der Datenminimierung zu berücksichtigen, der seinerseits dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten aus Art. 8 Abs. 1 der Grundrechte-Charta Rechnung trägt. Danach müssen personenbezogene Daten dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein („Datenminimierung“). Ob eine Datenverarbeitung im Einzelfall „erforderlich“ ist, bemisst sich nach diesem Grundsatz. Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit ist ein strenger Maßstab anzulegen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist eine Datenverarbeitung erforderlich, wenn sie „auf das absolut Notwendige“ beschränkt ist. (OVG Münster, Urteil vom 16.06.2022 – 16 A 857/21, S. 14 ff m.w.N.)

Aus dem festgelegten Zweck der Datenverarbeitung ist das notwendige Maß der Datenverarbeitung abzuleiten. Bei dieser Herleitung ist aber wiederum der Grundsatz der Datenminimierung zu berücksichtigen:

Insbesondere darf dieser Grundsatz nicht durch eine zu weite Zweckbestimmung für die Datenverarbeitung umgangen werden, die es ermöglichen würde, Daten für etwaige Erfordernisse in einem Verfahren zu einem Zeitpunkt, in dem sich diese Erfordernisse noch nicht hinreichend konkret abzeichnen, zu verarbeiten. (OVG Münster, Urteil vom 16.06.2022 – 16 A 857/21, S. 16 m.w.N.)

Gemessen an diesen Maßstäben ist die Abfrage einer Postanschrift für die Bearbeitung des Antrags nach § 11 TranspG RP nicht erforderlich und die Anwendung der Vorschrift durch den Beklagten rechtswidrig.

Der Zweck der Datenverarbeitung ist die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe der Antragsbearbeitung nach dem LTranspG RP und folglich die Durchführung eines ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahrens. Das ergibt sich sowohl aus der Gesetzesbegründung als auch dem Sinn und Zweck der Norm und wird durch die Verwaltungsvorschrift zum LTranspG bestätigt (s.o.).

Ein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren kann aber ohne die Angabe einer Postanschrift problemlos durchgeführt werden (s.o.), sodass nach dem Grundsatz der Minimierung der Datenverarbeitung auf das „absolut Notwendige“ auf eine solche zu verzichten ist. Ein elektronisch gestellter Antrag kann problemlos bearbeitet und auch auf elektronischem Wege beantwortet werden (s.o.). Vorliegend hatte die Klägerin in ihrem Antrag hierum gebeten.

Diese Auffassung vertritt auch der Bundesbeauftragte für Datenschutz:

Zwar stellt auch die den Informationszugang gewährende Entscheidung einen Verwaltungsakt dar, jedoch ist für dessen wirksame Bekanntgabe die Verarbeitung einer Postanschrift oder einer persönlichen E-Mailadresse grundsätzlich nicht erforderlich. Die Bekanntgabe kann vielmehr auch an die über die Plattform fragdenstaat.de für jede Anfrage computergenerierte E-Mailadresse erfolgen. Nach § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG ist ein Verwaltungsakt demjenigen bekanntzugeben, für den er bestimmt ist. Es kommt somit maßgeblich darauf an, wem gegenüber die Behörde ihre Entscheidung treffen will. Diese individuell-persönliche Konkretisierung (Bestimmbarkeit des Adressaten) ist auch durch die Adressierung über die von der Plattform fragdenstaat.de generierte individuelle E-Mailadresse möglich. Die Bekanntgabe des Verwaltungsaktes erfolgt auch auf diesem Weg unmissverständlich an die Person, die den Antrag gestellt hat und für die folglich auch der Verwaltungsakt bestimmt ist.

Hieraus folgt, dass die Ausführungen des Beklagten zum Erfordernis einer Post- und erst recht einer Meldeadresse für die Bekanntgabe der Entscheidung über den Antrag unzutreffend sind. Denn wie das OVG Münster klarstellt, verstößt die Abfrage einer Postanschrift bei Antragstellung für den Zweck der späteren Bekanntgabe einer Entscheidung schon deshalb gegen den Grundsatz der Datenminimierung, weil diese Zweckbestimmung darauf gerichtet ist, eine Datenverarbeitung zu einem Zeitpunkt zu ermöglichen, indem diese noch nicht erforderlich ist. Bei Antragstellung steht noch nicht einmal fest, ob die Bekanntgabe auf postalischem Weg überhaupt rechtlich zulässig ist. Denn eine postalische Bekanntgabe ist schon nicht gesetzlich vorgeschrieben (OVG Münster, Urteil vom 16.06.2022 – 16 A 857/21, S. 18 ff m.w.N.).

Soweit der Beklagte behauptet, das nach § 1 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 37 Abs. 2 S. 1 VwVfG grundsätzlich bestehende Ermessen über die Wahl der Form von Entscheidung und Verfahren dahingehend ausüben zu können, ausschließlich auf dem Postweg zu kommunizieren (vom 24.03.2023 – **Anlage K04**), so entspricht dies keiner pflichtgemäßen Ausübung des Ermessens. Eine solche setzt voraus, dass sachlich richtige Informationen der Ermessensausübung zugrunde gelegt werden. Es ist aber schon im Ausgangspunkt nicht zutreffend (sondern offenbart ein für einen Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit überraschend unzeitgemäßes Verständnis von Verwaltungshandeln), dass die der Behörde obliegende Beweislast über den Zugang einer Entscheidung aus § 41 Abs. 2 S. 2 2. Hs VwVfG bei der Übermittlung per E-Mail schwerer genügt werden könne, als auf dem Postweg. Denn E-

Mails stehen Postsendungen in Sachen Beweisbarkeit des Zugangs in nichts nach. Der Zugang von elektronisch übermittelten Dokumenten (§ 3a Abs. 1 VwVfG) bestimmt sich wie bei der postalischen Übermittlung danach, ob ein Schriftstück derart in den Machtbereich des Empfangenden gelangt ist, dass mit einer Kenntnisnahme zu rechnen ist. Diesen Nachweis kann eine Behörde über das Sendeprotokoll einer E-Mail sogar mit höherer Sicherheit erbringen, als bei einer einfachen Postsendung oder einem Einwurfeinschreiben. Übermittelt eine Behörde den Bescheid zu einem elektronisch gestellten Antrag per E-Mail an dieselbe E-Mail-Adresse, von der aus der Antrag gestellt wurde, dann gilt in der gerichtlichen Auseinandersetzung bei Bestreiten von dessen Zugang ein Beweis des ersten Anscheins (AG Frankfurt, Urteil vom 23.10.2008 – 30 C 730/08-25), jedenfalls aber eine sekundäre Darlegungslast zulasten des Antragstellers (BSG, Urteil vom 11.07.2019 – B 14 AS 51/18, Rn. 34), weshalb trotz ordnungsgemäßer Versendung an die benutzte E-Mail-Adresse der Zugang unterblieben sein soll. Die prozessuale Rechtsposition der Behörde entspricht folglich der beim Fax-Versand (vgl. Rspr. zum OK-Vermerk bei Telefaxen, BGH, Urteil vom 19.02.2014 – IV ZR 163/13 – Rn. 30).

Selbst wenn aber eine postalische Kommunikation im späteren Verlauf eines Verwaltungsverfahrens ausnahmsweise erforderlich werden sollte, so entsteht das Erfordernis der Angabe einer zustellungsfähigen Postanschrift doch frühestens in dem Zeitpunkt, zu dem entweder ein Drittbeteiligungsverfahren eingeleitet werden oder aber ein belastender Verwaltungsakt in Form einer Ablehnung oder eines gebührenpflichtigen Bescheids ergehen soll. Bei Stattgabe des Antrags entstünde hingegen schon kein Bedürfnis nach einer Postanschrift. Das erkennt selbst die vom Beklagten zur Begründung herangezogene Verwaltungsvorschrift zum LTranspG RP an, die in Ziff 11.2.1 ausführt:

Bei einer präsenten Information zu einem Antrag kann auch ohne Nachfrage bezüglich der Identität unkompliziert eine unmittelbare Auskunft erteilt werden, sofern offenkundig weder Dritte noch entgegenstehende Belange betroffen sein können.

Dementsprechend hat auch das OVG Münster entschieden, dass die Abfrage der Postanschrift bei Antragstellung für den ungewissen Fall einer später erforderlich werdenden Bekanntgabe per Post und damit eine Datenerhebung „auf Vorrat“ gegen Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO verstößt (OVG Münster, Urteil vom 16.06.2022 – 16 A 857/21, S. 24).

Im Übrigen ist, entgegen der Auffassung des Beklagten, der Gesetzeszweck von § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG nicht die Vorbeugung von Identitätsmissbrauch, sondern lediglich die – für diesen Zweck hinreichende – Konkretisierung des Adressaten des zu erlassenden Verwaltungsaktes. Dafür spricht auch die Formulierung der Vorschrift, die Erkennbarkeit, nicht aber eine

Feststellung der Identität, verlangt. Auch die Meldedatenverordnung und das Bundesmeldegesetz gehen nicht davon aus, dass die Identitätsfeststellung stets zur Aufgabenerfüllung erforderlich und daher stets eine Identitätsprüfung durchzuführen sei. Es geht, wie dargestellt, um eine die Durchführung eines ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahrens sicherstellende Identifizierbarkeit der antragstellenden Person. Dem kann aber bereits durch Angabe des Namens und einer E-Mail-Adresse in dem für das Verfahren erforderlichen Maße Rechnung getragen werden. Eine tatsächliche Überprüfung der Identität wird, anders als vom Beklagten angenommen, gerade nur dann erforderlich, wenn im Rahmen des Verwaltungsverfahrens begründete Zweifel an der Identität entstehen, die eine ordnungsgemäße Durchführung gefährden können – nicht aber schon mit der bloßen Antragstellung. § 11 LTranspG RP verlangt weder eine anlasslose Identitätsprüfung, noch ist eine solche sachlich gerechtfertigt.

Insofern erweist sich auch die Verwaltungsvorschrift zum LTranspG als (unions-) rechtswidrig, sofern sie die Angabe einer Anschrift für die Zulässigkeit eines Antrags voraussetzt.

Zudem erkennt der Beklagte selbst an, „dass die Zahl von Identitätsmissbräuchen erfreulicherweise die Ausnahme sind und die allermeisten antragstellenden Personen aufgrund eines Informationsinteresses und unter Nennung Ihrer wahren Identität Informationszugangsanträge stellen.“ (**Anlage A**, S. 3). Wegen vereinzelter, nicht näher substantiierten, missbräuchlicher Anträgen erschwert der Beklagte den Zugang zu Informationen für alle. Auch das widerspricht offenkundig dem Zweck des Gesetzes.

Im Ergebnis war also bereits durch die Angabe des Namens und einer E-Mail-Adresse im ursprünglichen Antrag vom 02.02.2023 die Identität nach den Maßgaben des § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG hinreichend erkennbar und es lag somit bereits zu diesem Zeitpunkt ein zulässiger Antrag vor. Ihre Identität bestätigte die Klägerin zudem auf Nachfrage des Beklagten am 17.02.2023 noch einmal.

b)

Selbst wenn aber die Angabe einer Anschrift nach § 11 Abs. 2 LTranspG als Zulässigkeitsvoraussetzung für einen Antrag zu fordern wäre, so hat die Klägerin jedenfalls mit der Angabe einer vollständigen Postanschrift bereits in ihrem Antrag dem Beklagten ihre Identität hinreichend zu erkennen gegeben und damit den Anforderungen genügt – unabhängig davon, dass es sich dabei nicht um eine inländische Adresse handelte.

Zunächst erfordert das LTranspG RP schon nicht die Angabe einer behördlich registrierten Meldeadresse nach § 17 BMG. Für einen solchen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1, Art. 1 GG) fehlt es bereits an einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage. § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG RP genügt dafür offenkundig nicht, weil die Vorschrift keine Anschrift und erst Recht keine Meldeadresse verlangt. Dies müsste aber im Wortlaut der Vorschrift angesichts des damit verbundenen Grundrechtseingriffs zumindest angelegt sein. Die Existenz einer anderen gesetzlichen Grundlage als § 11 LTranspG hat auch der Beklagte nicht behauptet.

Sollte der Beklagte in einer grammatikalischen Auslegung von Ziffer 11.2.1 der Verwaltungsvorschrift zum LTranspG RP darauf abstellen wollen, dass diese nicht von „einer“ sondern „der“ Anschrift spricht, so wird rein vorsorglich darauf hingewiesen, dass eine Verwaltungsvorschrift für die Auslegung gesetzlicher Vorgaben rechtlich unerheblich ist. § 11 LTranspG RP ist im Lichte höherrangigen Rechts auszulegen, nicht hingegen im Lichte verwaltungsinterner Vorschriften.

Tatsächlich läuft die Auslegung des Beklagten dem Zweck der Norm zuwider. Diese zielt, wie bereits dargestellt, nicht auf die Vermeidung von Identitätsmissbräuchen. Die Vorschrift erfordert vielmehr eine für die Durchführung des Verwaltungsverfahrens und die Bekanntmachung des Verwaltungsaktes hinreichende Identifizierung des Antragstellenden. Zur Verdeutlichung sei erneut auf die Gesetzesbegründung hingewiesen:

Satz 1 verlangt die Erkennbarkeit der Identität, da die Stattgabe bzw. die Ablehnung des Antrags einen Verwaltungsakt darstellt, welcher der Antragstellerin oder dem Antragsteller bekanntzugeben ist.

Verlangt wird die Erkennbarkeit der Identität, nicht die Sicherstellung, Überprüfung oder ein Nachweis. Diesen Zweck legt auch die Verwaltungsvorschrift zum LTranspG RP in Ziff. 11.4.1 der Auslegung zugrunde. Der vom Beklagten herangezogene Zweck der Vermeidung von Identitätsmissbräuchen findet selbst dort keinen Niederschlag.

Für die Durchführung eines ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahrens (so Ziff. 11.4.1 VV zum LTranspG RP) ist die Angabe einer Meldeanschrift aber weder erforderlich, noch ist sie sachlich gerechtfertigt. Die Identität des Antragstellenden als Adressat des Verwaltungsaktes ist durch Angabe eines Namens und einer E-Mail-Adresse hinreichend erkennbar. Jedenfalls durch Angabe einer Postanschrift wird, sofern man eine solche für erforderlich halten möchte, die Person des Antragstellenden in einer Weise erkennbar, dass dieser der Verwaltungsakt,

gegebenenfalls auch Kostenbescheide und Rechtsmittelbelehrungen, ggf. auch schriftlich bekanntgegeben werden können. Dafür ist es gänzlich unerheblich, ob es sich bei der Postanschrift um eine Meldeadresse, um eine sonstige private Anschrift oder um eine Geschäftsadresse handelt.

Die Angabe einer Meldeanschrift nach § 17 BMG ist dafür jedenfalls nicht erforderlich. Sie ist darüber hinaus auch sachlich nicht gerechtfertigt. Denn einerseits unterliegen nur Menschen mit einem Wohnsitz i.S.v. §§ 17, 20 BMG einer Meldepflicht. Asylsuchende sind gem. § 27 Abs. 3 Nr. 2 BMG von der Meldepflicht befreit. Wohnsitzlosen und asylsuchenden Menschen würde also eine Antragstellung nach dem LTranspG erheblich erschwert, ohne dass hierfür eine Rechtfertigung bestünde. Andererseits können die tatsächliche Postanschrift und die Meldeadresse in rechtlich zulässiger Weise auseinanderfallen, sodass die zwingende Abfrage einer Meldeanschrift die Durchführung des Verfahrens (dessen Sicherstellung § 11 LTranspG RP dient) sogar erschweren könnte. So zum Beispiel nach § 27 Abs. 2 BMG, wenn eine gemeldete Person für weniger als 6 Monate einen anderen Wohnsitz innerhalb der Bundesrepublik bezieht. Daher ist selbst bei Zugrundelegung der (nach den obigen Ausführungen rechtswidrigen) Ansicht des Beklagten nicht ersichtlich, weshalb in diesem Fall nicht die tatsächliche Postanschrift, sondern die Meldeadresse gefordert werden sollte. Ebenso gilt für gemeldete Personen, die eine Freiheitsstrafe von weniger als zwölf Monaten verbüßen, keine Meldepflicht, § 27 Abs. 4 Nr. 2 BMG. Auch in diesen Fällen wäre die Pflicht zur Angabe der Meldeanschrift zum Zweck der Ermöglichung der Durchführung des Verfahrens äußerst unpraktikabel.

Daneben spricht gegen die Auffassung des Beklagten aus systematischer Sicht, dass in keinem anderen Verwaltungsverfahren, das eine formlose Antragstellung vorsieht, die Angabe einer Meldeanschrift erforderlich ist.

Schließlich ist auch der Verwaltungsvorschrift zum LTranspG RP, auf die sich der Beklagte beruft, eine Pflicht zur Angabe der Meldeanschrift nicht zu entnehmen. Augenscheinlich geht also auch die Verwaltung selbst nicht von der Erforderlichkeit einer solche aus, vielmehr dehnt der Beklagte die verwaltungsinternen Vorgaben eigenmächtig zulasten der Informationsfreiheit auf.

Dabei erfüllt im Übrigen auch die Angabe einer ausländischen Postanschrift durch den Antragstellenden die Voraussetzungen des § 11 LTranspG.

Entgegen der Auffassung des Beklagten kann die Angabe einer inländischen Meldeanschrift keine Zulässigkeitsvoraussetzung für einen Antrag nach dem LTranspG sein. Auch gegen diese Auffassung spricht eine Vielzahl von Gründen.

Zunächst widerspricht diese Auslegung ebenfalls dem bereits diskutierten Zweck der einschlägigen Norm. Diese zielt darauf ab, die Identität des Antragstellers in der zur Durchführung des Verwaltungsverfahrens erforderlichen Weise erkennbar zu machen. Weshalb dafür eine inländische Meldeadresse erforderlich gemacht und dadurch eine Beschränkung der Antragsbefugnis auf im Inland ansässige Personen erfolgen soll, ist nicht nachvollziehbar.

Der Beklagte führt dazu aus, durch seine Auslegung der Vorschrift Menschen mit ausländischem Wohnsitz nicht von der Antragstellung auszuschließen, diese müssten vielmehr nach § 15 VwVfG einen Empfangsbevollmächtigten benennen und dazu entsprechende Vollmachten, ggf. mit Übersetzung, vorlegen.

Diese Auffassung ist mit den Ausführungen des OVG Münster und dem Grundsatz der Datenminimierung aus Art. 5 DSGVO nicht vereinbar. Denn bzgl. der Anforderung der Nennung eines Empfangsbevollmächtigten nach § 15 S. 1 VwVfG hat die Behörde wie bei der Form des Verwaltungsverfahrens einen Ermessensspielraum. Dieser wird aber nach den obigen Ausführungen überspannt, wenn ohne Anlass bereits bei Antragstellung die Nennung eines Empfangsbevollmächtigten unter Vorlage entsprechender Vollmachten und Übersetzungen gefordert würde.

Darüber hinaus widerspricht eine solche Erschwerung des Informationszugangs für Personen mit ausländischer Anschrift jedenfalls schon dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 LTranspG, der den Anspruch auf Informationszugang ohne Einschränkungen allen natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts zuspricht.

Sofern sich hinter der Verweigerung der Antragsbearbeitung durch den Beklagten die Befürchtung verbergen sollte, die Kommunikation mit Antragstellenden könnte im Falle einer ausländischen Postanschrift komplizierter sein, so ist eine unkomplizierte Kommunikation schon nicht der Zweck des Gesetzes. Jedenfalls aber erweisen sich solche Befürchtungen als unbegründet und die Weigerung der Bearbeitung des Antrags damit als unzulässig. Denn einerseits erfolgt bei elektronischer Antragstellung auch die Bekanntgabe des Verwaltungsakts zweckmäßigerweise auf elektronischem Weg. Eine postalische Bekanntgabe an die ausländische Adresse ist daher in diesem Verfahrensstadium gar nicht erforderlich oder abzusehen. Andererseits wird etwaigen Bedenken zur Vollstreckbarkeit von Gebühren- oder Kostenbescheiden durch § 16 LGebG RP hinreichend Rechnung getragen, der es einer Behörde

erlaubt, die Vornahme einer Amtshandlung von der Zahlung eines Vorschusses abhängig zu machen.

Zudem verstößt die Auslegung auch gegen Art. 18 Abs. 1 AEUV, der jegliche Form der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich des Unionsrechts verbietet. Bei der Bearbeitung von Anträgen nach dem LTranspG ist der Anwendungsbereich der DSGVO und darüber hinaus auch der Aarhus-Verordnung (Zugang zu Umweltinformationen) eröffnet. Art. 18 AEUV erfasst sowohl mittelbare, als auch unmittelbare bzw. faktische Diskriminierungen von Unionsbürger*innen. Menschen mit Staatsangehörigkeit anderer EU-Staaten, wie die Klägerin, haben aber gerade häufig keine deutsche Meldeadresse. Ihnen würde damit der Zugang zu Informationen bei deutschen Behörden erschwert, ohne dass eine sachliche Rechtfertigung dafür vorläge.

3.

Die Klägerin hat auch Anspruch auf Zugänglichmachung der angefragten Informationen. Dieser ergibt sich aus § 2 Abs. 2 i.V.m. § 11 Abs. 1 S. 1 LTranspG RP.

Bei den begehrten Informationen handelt es sich um amtliche Informationen i.S.v. § 5 Abs. 2 LTranspG RP. Die Erstellung von Entscheidungen nach Art. 60 DSGVO betrifft die Wahrnehmung der dem Beklagten übertragenen Aufgaben und erfüllt damit dienstliche Zwecke.

Ausschlussgründe sind nicht ersichtlich und werden vom Beklagten auch nicht geltend gemacht.

Ei

