BfDI Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Ulrich Kelber
Bundesbeauftragter
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Postfach 1468, 53004 Bonn

Staatssekretär des
Bundesministeriums des Innern, für Bau
und Heimat
Herrn Hans-Georg Engelke
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn
FON (0228) 997799-5000
FAX (0228) 997799-5550
E-MAIL referat25@bfdi.bund.de
INTERNET www.datenschutz.bund.de
DATUM Bonn, 11.11.2019
GESCHÄFTSZ. 25-206/001#1033

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

BETREFF **Datenschutzverstoß bei der Bearbeitung eines IFG-Antrags**
HIER Anhörung vor Erlass einer Maßnahmen nach Art. 58 Abs. 2 DSGVO

Anhörung

Sehr geehrter Herr Engelke,

ich beabsichtige, Sie gemäß Art. 58 Abs. 2 Buchst. d) DSGVO anzuweisen, in Verfahren nach dem Informationsfreiheitsgesetz über die vom Antragsteller hinaus übermittelten Kontaktdaten nur noch dann zusätzliche personenbezogene Daten zu verarbeiten, wenn ein Antrag (teilweise) abzulehnen sein wird oder wenn Gebühren zu erheben sind.

Begründung:

I.

Mit E-Mail vom 9. Juli 2019 beantragte der spätere Beschwerdeführer im bei Ihnen unter dem Aktenzeichen ZII4-13002/4#2050 geführten Verfahren über die Plattform fragdenstaat.de die Zusendung eines „Verzeichnis[ses] von Informationen, Akten, Vorgängen, Vorhaben, Entwürfen u.ä., die Ihnen zu Pfeilabschussgeräten vorliegen, die aufgrund einer ‚Über-Lauf-Konstruktion' nicht unter das Waffengesetz fallen, wie dies u.a. im Feststel-

ZUSTELL- UND LIEFERANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn
VERKEHRSANBINDUNG Straßenbahn 61, Husarenstraße

lungsbescheid des Bundeskriminalamts vom 29.04.2015 (BAnz AT 15.05.2015 B8) beschrieben ist.“.

Mit E-Mail vom 22. Juli 2019 baten Sie den Beschwerdeführer über die Plattform fragdenstaat.de um Übermittlung seiner Postanschrift. Zu Begründung führten Sie aus, dass gem. § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG ein Verwaltungsakt demjenigen gegenüber bekanntzugeben sei, für den er bestimmt ist. Der Zeitpunkt der Bekanntgabe setze eine Rechtsbehelfsfrist in Gang. Die Bekanntgabe an den Beschwerdeführer persönlich sei bei einer Übermittlung an die angegebene E-Mail-Adresse der Internetseite nicht sichergestellt. Darüber hinaus sei der Zeitpunkt der Bekanntgabe für die Behörde nicht erkennbar. Eine Beantwortung seines Informationsgesuches könne deshalb nur in Schriftform an seine Postanschrift erfolgen, sofern er darüber hinaus keine persönliche E-Mail-Adresse mitteile.

Mit E-Mail vom gleichen Tag antwortete der Beschwerdeführer, dass für die Feststellung der Identität des Antragstellers beispielsweise durch postalische Kommunikation grundsätzlich keine Befugnis bestehe. Dies sei auch unmittelbare Konsequenz der Formlosigkeit des Verfahrens. Soweit ein Empfänger dies eröffne – was er getan habe – sei eine elektronische Bekanntgabe der Verwaltungsentscheidung sowie Auskunft ebenso denkbar. Auch sei sichergestellt, dass eine Bekanntgabe an ihn persönlich erfolge. Die Software der Internetseite sei öffentlich dokumentiert. Mit Zustellung an die E-Mailadresse der Plattform sei die Zustellung grundsätzlich iSv RFC 5321 Sec. 4.2 mittels Return-Code ”250 OK” bestätigt; zivilrechtlich sei dies bereits durch das LG Bonn im Hinblick auf den Zugang untersucht worden. Darüber hinaus seien Antworten an Postfächer bei ”Frag den Staat” grundsätzlich öffentlich einsehbar. Zudem werde ein Antragsteller bei Zugang einer E-Mail an ein E-Mail-Postfach bei ”Frag den Staat” zusätzlich an eine persönliche E-Mail-Adresse benachrichtigt. Soweit es darauf ankomme sei ”Frag den Staat” aufgrund seiner Funktionsweise und Nutzungsbedingungen auch selbst als E-Mail-Provider anzusehen (https://fragdenstaat.de/nutzungsbedingungen/). Er forderte Sie daher dazu auf, seinen Antrag in der gewünschten Form zu bearbeiten.

In Ihrer Erwiderung vom gleichen Tag führten Sie aus, dass nach der Gesetzesbegründung zum Informationsfreiheitsgesetz die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können müsse. Erst nach Mitteilung von Namen und zustellungsfähiger Postadresse eines IFG-Antragstellers bestehe daher ein Rechtsanspruch auf Beantwortung. Die Tatsache, dass in § 7 IFG die Frage der Notwendigkeit einer Identifikation des Antragstellers nicht explizit geregelt sei, schließe die ergänzende Heranziehung des VwVfG nicht aus. Bestünden bei elektronischen Anfragen Zweifel an der Identität der Person, die Auskunft erbeten hat, werde der Postweg genutzt. Sie sähen hierin einen ”wichtigen Grund” nach § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG. Anfragen, die offensichtlich anonym oder unter einem Pseudonym erfolgten,

seien nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung grundsätzlich nicht zu beantworten.

Nach weiterem elektronischem Schriftwechsel bat der Beschwerdeführer mit E-Mail vom 27. Juli 2019 bezüglich der Anforderung seiner personenbezogenen Daten um Mitteilung der entsprechenden Datenschutzinformationen nach Art. 13 DSGVO, § 32 BDSG.

Daraufhin teilten Sie dem Beschwerdeführer mit E-Mail vom 29. Juli 2019 mit, dass personenbezogene Daten von ihm verarbeitet würden. Welche Daten zu welchem Zweck und auf welcher Grundlage verarbeitet würden, sei abhängig von seinem Anliegen und den konkreten Umständen. Weitere Informationen hierzu und über seine Betroffenenrechte seien in der Datenschutzerklärung auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat unter dem Link https://www.bmi.bund.de/DE/service/datenschutz/datenschutz_node.html aufgeführt.

Da er sich mit diesen Informationen nicht zufrieden gab und Sie die weitere Bearbeitung ohne Übermittlung einer Postanschrift nicht aufnehmen wollten, wandte sich der Beschwerdeführer mit E-Mail vom 12. August 2019 an mich und erhob Beschwerde nach Art. 77 DS-GVO. Zur Begründung führte er insbesondere aus, dass die ihm zugänglich gemachte Datenschutzinformation seiner Ansicht nach keine hinreichenden Informationen erhalten habe.

In der von Ihnen daraufhin erbetenen Stellungnahme vom 27. August 2019 teilten Sie mit, dass das Informationsfreiheitsgesetz eine Regelung des öffentlichen Rechts sei und somit für das IFG-Verfahren die Regelungen des VwVfG gelten würden. Das VwVfG verlange durchgehend für alle IFG-Anträge eine Identifizierung des Antragstellers. Dementsprechend sei in der Begründung zum Gesetzentwurf des IFG aus dem Jahre 2004 (BT-Drs. 15/4493) zu § 7 Absatz 1 (S.14) vorausschauend klargestellt: „Obwohl Schriftform nicht allgemein nötig ist, muss die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können.“. Hätte der Gesetzgeber das Identifikationserfordernis ausschließen wollen, wäre vielmehr der explizite Ausschluss entsprechender Regelungen des VwVfG durch das IFG erforderlich gewesen. Nach §§ 35,41 VwVfG sei eine Rechtsgrundlage für die Anforderung personenbezogener Daten gegeben. Es bestehe somit eine rechtliche Verpflichtung zur Datenverarbeitung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 lit c DSGVO. Die Anforderung einer postalischen Erreichbarkeit sei auch erforderlich, da der IFG-Bescheid ein Verwaltungsakt sei, der nach § 41 VwVfG demjenigen Beteiligten bekannt zu geben sei, für den er bestimmt ist. Daher sei für die Bekanntgabe eine konkrete Person als Empfänger erforderlich. Dies sei auch im weiteren Verfahrensverlauf nur konsequent. Denn es sei nicht auszuschließen, dass IFG-Bescheide - wie andere Verwaltungsakte auch - korrigiert oder zurückgenommen werden müssten. Für

diese Fälle sei es zwingend erforderlich, eine postalische oder zumindest elektronische Adresse des Antragstellers zu haben. Die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten im vorliegenden Fall ergebe sich daher aus §§ 35, 41 VwVfG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 lit c DS-GVO. Die Beschwerde nach Art. 77 DSGVO sei somit unbegründet.

II.

Nach § 16 Abs. 1 BDSG i.V.m. Art. 58 Abs. 2 Buchst. d) DSGVO bin ich befugt, anzuweisen, Verarbeitungsvorgänge auf bestimmte Weise in Einklang mit dieser Verordnung zu bringen. Diese Voraussetzungen sind nach den bisherigen Sachverhaltsermittlungen hier erfüllt:

Entgegen Ihrer Auffassung ist die Anforderung einer postalischen Erreichbarkeit nicht grundsätzlich vor Aufnahme der Bearbeitung von IFG-Anträgen zulässig. Nach Art. 6 Abs. 1 lit. c DSGVO ist die Verarbeitung personenbezogener Daten dann rechtmäßig, wenn sie zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, der der Verantwortliche unterliegt. Die Rechtsgrundlage für entsprechende Verarbeitungen wird nach Art. 6 Abs. 3 DS-GVO festgelegt durch Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten, dem der Verantwortliche unterliegt. Eine solche Rechtsgrundlage ist im vorliegenden Fall jedoch nicht erkennbar. Die §§ 35, 41 VwVfG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 lit c DSGVO stellen keine taugliche Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten dar.

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 Satz 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.

Für die Wirksamkeit der Bekanntgabe wäre es letztlich sogar unerheblich, wenn der Adressat die Behörde über seine Identität täuschte. Auch wenn eine Person unter (falschem) „eigenem“ Namen gegenüber der Behörde auftritt und die Behörde gerade gegenüber die-

ser mit der Falschpersonalie konkretisierten Person eine Entscheidung treffen will, ist der Adressat hinreichend bestimmt (Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 41 Rn. 30). Diese Auffassung wird auch durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gestützt (BVerwG, Urt. v. 9.9.2014 – 1 C 10/14, NVwZ 2014, 1679, Rn. 13). In dem diesem Verfahren zugrundeliegenden Fall begehrte der Antragsteller seine Einbürgerung, die ihm – wenn auch unter falschem Namen – bewilligt wurde. Das Gericht stellt für die Wirksamkeit dieser Entscheidung darauf ab, dass es für „die verfahrensrechtliche Beteiligtenstellung [] letztlich auf die Person abzustellen [sei], die der Behörde gegenübertritt und im eigenen Namen für sich (eine Entscheidung über) die beantragte Maßnahme begehrt". Wenn diese Sichtweise sogar für eine solch bedeutende Verwaltungsentscheidung wie eine Einbürgerung anzunehmen ist, kann für die Bearbeitung von IFG-Anträgen nichts anderes gelten.

Untermauert wird diese Sichtweise ferner dadurch, dass auch bei einer telefonischen Auskunftserteilung (also der fernmündlichen Bekanntgabe der Zugangsgewährung) eine vertiefte Identitätsprüfung nicht erfolgen kann, der Gesetzgeber sie aber gleichwohl ausdrücklich in § 7 Abs. 3 S. 1 IFG zugelassen hat. Würde man Ihre Sichtweise zugrunde legen, käme diese im IFG ausdrücklich vorgesehene Form des Informationszugangs nicht zum Tragen. Gleiches gilt aber dann auch für die Bekanntgabe unter Verwendung der vom Antragsteller mit technischer Unterstützung der Plattform fragdenstaat.de generierten E-Mail-Adresse. Die Bekanntgabe erfolgt in diesem Fall über die in § 3a Abs. 1 VwVfG eröffnete Möglichkeit der elektronischen Kommunikation.

Etwas anderes kann dann gelten, wenn durch die Bekanntgabe eines belastenden Verwaltungsaktes Rechtsbehelfsfristen in Gang gesetzt werden. In diesem Fall muss die Behörde die wirksame Bekanntgabe – ggf. gerichtsfest – nachweisen können. Zwar gilt nach § 41 Abs. 2 Satz 2 VwVfG auch ein elektronisch übermittelter Verwaltungsakt am dritten Tag nach der Absendung als bekannt gegeben, jedoch muss die Behörde diesen Zugang nach Satz 3 Halbsatz 2 im Zweifelsfall nachweisen können. Da dieser Nachweis bei einer Übermittlung an die Plattform fragdenstaat.de nicht in vergleichbarer Weise wie bei einer Versendung per Post möglich sein könnte, darf in diesen Fällen eine postalische Erreichbarkeit gefordert werden. Dies setzt jedoch zunächst die inhaltliche Befassung mit dem Gegenstand des Antrags voraus, so dass eine Einschätzung getroffen werden kann, ob ein belastender Verwaltungsakt zu erlassen sein wird. Diese Prognose muss für den Antragsteller auch die tragenden Gründe erkennen lassen. Nur in solchen Fällen kommt somit die Anforderung weiterer personenbezogener Daten in Betracht.

Da zumindest im vorliegenden Fall eine solche Prognoseentscheidung dem Beschwerdeführer gegenüber nicht mitgeteilt wurde und zunächst auch keine Gründe für eine ableh-

nende Entscheidung oder die Erhebung von Gebühren erkennbar sind, war die auf §§ 35, 41 VwVfG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 lit. c DSGVO gestützte Anforderung einer Postanschrift unzulässig. Weitere, die Anforderung rechtfertigende Gründe wurden von Ihnen bislang nicht vorgetragen und sind auch nicht ersichtlich.

Da Sie bislang auch nicht zu erkennen gegeben haben, dass Sie diese Rechtsauffassung anerkennen und einen rechtskonformen Zustand herzustellen bereit sind, sind durch mich entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um einen rechtmäßigen Zustand herzustellen. Mangels Alternativen sehe ich nur die Möglichkeit einer Anweisung nach Art. 58 Abs. 2 lit. d DSGVO. Da im vorliegenden Fall die Anforderung weiterer personenbezogener Daten ausscheiden dürfte, ist auf den Umfang der Informationspflichten nach Art. 13 DSGVO nicht weiter einzugehen.

III.

Bevor ich in der Sache eine endgültige Entscheidung treffe, gebe ich Ihnen bis zum

10. Dezember 2019

gemäß § 28 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) Gelegenheit, sich zur Sache zu äußern.

Sollte ich von Ihnen bis zu diesem Datum keine Nachricht erhalten haben, behalte ich mir vor, weitere Ermittlungen einzuleiten oder nach Aktenlage zu entscheiden.

Mit freundlichen Grüßen

Ulrich Kelber