

---

**Datum:** 15.06.2022  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 16. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 16 A 857/21  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2022:0615.16A857.21.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Köln, 13 K 1190/20  
**Schlagworte:** datenschutzrechtliche Verwarnung Datenverarbeitung  
Datenerhebung Zweckbestimmung Erforderlichkeit  
Datenminimierung Informationszugang  
**Normen:** DSGVO Art. 5 Abs. 1 Buchst. b); DSGVO Art. 5 Abs. 1 Buchst. c);  
DSGVO Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c); DSGVO Art. 6 Abs. 1  
UAbs. 1 Buchst e); DSGVO Art 6 Abs. 3; DSGVO Art 58 Abs. 2  
Buchst. b); BDSG § 3;

**Leitsätze:**

1.  
Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kann eine Behörde nach Art. 58 Abs. 2 Buchst. b) DSGVO verwarnen, wenn eine durch sie veranlasste Erhebung personenbezogener Daten im Einzelfall nicht mit den Bestimmungen der Datenschutzgrundverordnung in Einklang steht.
2.  
Die Zwecke, zu denen Daten erhoben und weiterverarbeitet werden, müssen bereits im Zeitpunkt der Datenerhebung bzw. der sonstigen Verarbeitung festgelegt sein.
3.  
Bei der Bestimmung eines Zwecks für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten darf der Grundsatz der

Datenminimierung 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.

4.  
Weder aus den Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes noch aus allgemeinen Verfahrensvorschriften ergibt sich die generelle Pflicht eines IFG-Antragstellers, bei Antragstellung seine Postanschrift anzugeben.

---

**Tenor:**

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 18. März 2021 - 13 K 1190/20 - geändert und die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens im ersten und im zweiten Rechtszug trägt die Klägerin.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

---

<u>Tatbestand</u>	1
Die Klägerin wendet sich gegen eine datenschutzrechtliche Verwarnung des Beklagten.	2
Das – seinerzeitige – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (im Folgenden: BMI) erhielt am 2. Juni 2019 mittels einer von der Internetplattform „FragDenStaat.de“ (im Folgenden: FdS) für die einmalige Antragstellung generierten E-Mail-Adresse eine Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG), mit der Informationen über die Anzahl der in den letzten fünf Jahren verbrauchten Plastikmüllsäcke, aufgeschlüsselt nach Quartal und Standort sowie Informationen darüber, für welche Form der Müllentsorgung die Plastikmüllsäcke verwendet worden waren, nachgefragt wurden.	3
Mit um 9:42 Uhr versandter E-Mail vom 3. Juni 2019 forderte das BMI den seinerzeitigen Antragsteller (im Folgenden: IFG-Antragsteller) auf, seine Postanschrift zu übermitteln, weil es sich bei der Beantwortung eines IFG-Antrages um einen bekanntzugebenden Verwaltungsakt handele und die Bekanntgabe eine Rechtsbehelfsfrist in Gang setze. Die	4

Bekanntgabe an den IFG-Antragsteller persönlich sei bei einer Übermittlung an die angegebene E-Mail-Adresse nicht sichergestellt und darüber hinaus der Zeitpunkt der Bekanntgabe für die Behörde nicht erkennbar. Eine Beantwortung des Informationsersuchens könne deshalb nur in Schriftform an die Postanschrift des IFG-Antragstellers erfolgen, sofern er nicht eine persönliche E-Mail-Adresse mitteile.

Mit weiterer, um 15:05 Uhr versandter E-Mail vom gleichen Tag teilte das BMI dem IFG-Antragsteller, nachdem dieser angemerkt hatte, dass aus technischer Sicht keine Zugangsschwierigkeiten bei der angegebenen E-Mail-Adresse bestünden, mit, dass das Informationsfreiheitsgesetz eine anonyme Antragstellung nicht vorsehe, dies jedoch der Fall sei, wenn eine E-Mail-Adresse für jeden einzelnen IFG-Antrag neu generiert werde und von dem Antragsteller lediglich der Name bekannt sei. 5

Am 6. Juni 2019 übersandte der IFG-Antragsteller dem BMI sowohl seine Postanschrift als auch eine weitere E-Mail-Adresse, wozu er ergänzend angab, eine Antwort aus Gründen der Geschwindigkeit aber auch des Umweltschutzes an die mitgeteilte E-Mail-Adresse zu wünschen. 6

Mit postalisch versandtem Schreiben vom 12. Juni 2019 teilte das BMI dem IFG-Antragsteller mit, dass zu den von ihm gestellten Fragen keine Informationen vorlägen und ein Informationszugang daher nicht möglich sei. 7

Daraufhin wandte sich der IFG-Antragsteller mit E-Mail vom 3. Juli 2019 an den Beklagten und bat um Vermittlung gemäß § 12 IFG, da das BMI das Schreiben vom 12. Juni 2019 entgegen der von ihm gewünschten Form per Briefpost versandt habe. 8

Nachdem der Beklagte dem BMI mit Schreiben vom 2. August 2019 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben und es mit Schreiben vom 11. November 2019 angehört hatte, verwarnte er das BMI mit Bescheid vom 11. Februar 2020 (Geschäftsz. 00-000/000#0000) gemäß Art. 58 Abs. 2 Buchst. b) der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutzgrundverordnung – DSGVO), da es den IFG-Antragsteller ohne rechtliche Grundlage zur Übermittlung einer postalischen Erreichbarkeit aufgefordert und dieses Datum unberechtigt verarbeitet habe. Zur Begründung gab der Beklagte an: Die Anforderung einer Postanschrift sei nicht erforderlich und die Verarbeitung mangels entsprechender Rechtsgrundlage unzulässig gewesen. Der bloße Hinweis auf das Nichtvorhandensein der angefragten Informationen hätte an die von der Plattform FdS bereitgestellte E-Mail-Adresse übermittelt werden können. Es handele sich bei dem Schreiben vom 12. Juni 2019 nicht um einen bekanntzugebenden Verwaltungsakt; es fehle eine auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtete Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme. Die äußere Form des Schreibens spreche dafür, dass es sich lediglich um einen Hinweis i. S. d. § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) handele. 9

Hiergegen hat die Klägerin am 6. März 2020 Klage erhoben und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Der Beklagte berufe sich zu Unrecht auf Art. 58 Abs. 2 Buchst. b) DSGVO, weil es ausschließlich um eine Rechtsfrage im Zusammenhang mit dem Informationsfreiheitsgesetz gehe. Im Übrigen sei die Datenverarbeitung nach § 3 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) i. V. m. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c) und e) DSGVO zulässig. Die Beantwortung von Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz liege im öffentlichen Interesse und sei gemäß § 1 Abs. 1 IFG eine hoheitliche Aufgabe. Die Anforderung einer Postanschrift sei auch für die Bearbeitung des IFG-Antrags erforderlich. 10

Sie diene der Prüfung, ob ein ordnungsgemäßer Auskunftsantrag einer existierenden Person vorliege. Laut der Gesetzesbegründung zu § 7 IFG müsse die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können. Zudem gehe aus § 22 VwVfG hervor, dass der Antrag mindestens Angaben zur Person des Antragstellers enthalten müsse. Eine Identifizierung des Antragstellers sei auch in Drittbeteiligungsverfahren und für die Prüfung des Ablehnungsgrundes aus § 9 Abs. 3 IFG erforderlich. Auch die Pflicht zur ordnungsgemäßen Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG mache die Datenverarbeitung erforderlich. Bei dem Schreiben vom 12. Juni 2019 handele es sich um einen bekanntzugebenden Verwaltungsakt. Eine Bekanntgabe an die von FdS generierte E-Mail-Adresse könne nicht erfolgen, weil neben der ungeklärten Identität des Antragstellers der Zugang vom Willen des Plattformbetreibers abhängt; der E-Mail-Account könne jederzeit von ihm gelöscht werden. Es gebe keine Pflicht zum Erlass eines elektronischen Verwaltungsaktes. § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG beziehe sich auf die Form der Informationsgewährung, nicht aber auf die Form der behördlichen Entscheidung über die Informationsgewährung.

Die Klägerin hat beantragt, 11

den Bescheid des Beklagten vom 11. Februar 2020 (Geschäftsz. 00-000/000#0000) aufzuheben. 12

Der Beklagte hat beantragt, 13

die Klage abzuweisen. 14

Zur Begründung hat er vorgetragen: Weder § 7 Abs. 1 IFG noch § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG, jeweils in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c) oder e) DSGVO, stellen eine taugliche Rechtsgrundlage für die Anforderung der Postanschrift dar. Die Mitteilung der Klägerin vom 12. Juni 2019 sei lediglich ein informatorisches Schreiben, von dem keine Regelungswirkung gemäß § 35 VwVfG ausgehe. Selbst wenn dies anders zu beurteilen wäre, wäre die Anforderung einer Postanschrift nicht für eine Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG erforderlich gewesen. Das IFG-Verfahren und der das Verfahren beendende Verwaltungsakt seien grundsätzlich formfrei. Werde ein IFG-Antrag elektronisch gestellt, sei auch die elektronische Bescheidung die gebotene Form der Bearbeitung. Zudem bestehe gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG ein Wahlrecht der Antragsteller hinsichtlich der Art der Informationsgewährung, die nach § 7 Abs. 3 Satz 1 IFG mündlich, schriftlich oder elektronisch erfolgen könne. Die verfahrensbeendende Entscheidung könne auch an die von der Internetplattform FdS generierte E-Mail-Adresse übermittelt werden. FdS fungiere dabei als Empfangsbote, so dass schon die Speicherung auf dem Server genüge. Der Plattformbetreiber habe keine weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten auf die Kommunikation und behalte sich die Löschung von Accounts nur in Missbrauchsfällen vor. Ein im Einzelfall bestehendes berechtigtes Interesse an der postalischen Übersendung eines schriftlichen Bescheides setze stets eine – hier jedoch nicht vorgenommene – Prognoseentscheidung im Hinblick auf den Ausgang des Verfahrens voraus. 15

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 18. März 2021 der Klage stattgegeben. Die Datenverarbeitung sei nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e) DSGVO i. V. m. § 3 BDSG i. V. m. § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG bzw. § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG gerechtfertigt gewesen. Die Erhebung der Postanschrift sei bereits erforderlich gewesen, damit das BMI seiner Bekanntgabepflicht aus § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG in rechtmäßiger Weise nachkommen können. Die Bekanntgabe über die von der Plattform FdS generierte E-Mail-Adresse als milderes Mittel sei nicht gleich geeignet. Das habe der Beklagte mit seiner Weisung, die Gegenstand des Parallelverfahrens (Az. 13 K 1189/20) sei, auch anerkannt. Es sei davon 16

auszugehen, dass die Entscheidung über einen IFG-Antrag im Regelfall einen Verwaltungsakt darstelle, so auch das Schreiben des BMI vom 12. Juni 2019. Die Wahl der Form liege gemäß § 37 Abs. 2 Satz 1 VwVfG im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, das nicht wegen § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG in Richtung eines elektronischen Verwaltungsakts reduziert sei. Der Antragsteller habe vorliegend zwar einen elektronischen Zugang i. S. d. § 3a Abs. 1 Satz 1 VwVfG eröffnet. Der Zugang und dessen Nachweisbarkeit seien jedoch nicht als in vergleichbarer Weise gesichert anzusehen wie bei einer postalischen Übersendung. Zum einen handele es sich bei der Plattform FdS wohl nicht um einen richtigen Boten; zum anderen könnten die E-Mail-Accounts jederzeit vom Plattformbetreiber gelöscht werden. Der dem BMI gemäß § 41 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 VwVfG obliegende Beweis des Zugangs sei ihm somit nicht zumutbar. Darüber hinaus müsse das BMI als informationspflichtige Stelle das nach § 7 Abs. 1 IFG eingeleitete Verwaltungsverfahren in rechtmäßiger Weise durchführen können. Die Angabe einer computergenerierten, anonymen E-Mail-Adresse sei nicht ausreichend, um diesen Zweck zu verwirklichen. Die Erforderlichkeit der Feststellung der Identität im Rahmen der Bearbeitung eines IFG-Antrages ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte des § 7 IFG, den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens sowie dem Sinn und Zweck des Antragserfordernisses.

Der Beklagte hat am 29. März 2021 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung gegen das Urteil eingelegt. 17

Ergänzend zu seinem Vorbringen im erstinstanzlichen Verfahren führt er aus: Man könne das Schreiben vom 12. Juni 2019 gegebenenfalls als Negativauskunft in Form eines Realaktes verstehen. Selbst wenn es sich bei dem Schreiben um einen Verwaltungsakt handeln würde, stehe vor Antragsbearbeitung noch gar nicht fest, ob das Verfahren gegebenenfalls auf andere Weise – etwa durch Antragsrücknahme – beendet werde. Im Übrigen könne ein Verwaltungsakt an die von der Plattform FdS generierte E-Mail-Adresse bekanntgegeben werden. Die vom Gericht vorgenommene Differenzierung zwischen einer persönlichen und einer von FdS generierten E-Mail-Adresse sei nicht nachvollziehbar und willkürlich. Für den Zugang genüge es, dass die E-Mail auf dem Server für den Empfänger zum Abruf bereitstehe. Der Zeitpunkt des Zugangs werde von § 41 Abs. 2 Satz 2 VwVfG fingiert. Dass es bei FdS regelmäßig zu Zugangsstörungen komme, sei nicht ersichtlich. Das BMI habe vor Erhebung der Postanschrift keine Prognoseentscheidung im Hinblick auf den Ausgang des Verfahrens getroffen, so dass die Datenverarbeitung auch nicht ausnahmsweise erforderlich gewesen sei. Die Erhebung der Postanschrift sei ferner nicht nach § 7 Abs. 1 IFG erforderlich gewesen. Der Informationsanspruch sei als voraussetzungsloses „Jedermannsrecht“ ausgestaltet, das unabhängig von der Identität der antragstellenden Person jedem zustehe. Anders als § 11 Abs. 2 Satz 1 Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz (LTranspG RP) oder § 4 Abs. 1 Satz 3 Verbraucherinformationengesetz (VIG) verlange das Informationsfreiheitsgesetz gerade nicht, dass der Antrag die Identität des Antragstellers erkennen lassen oder dessen Namen und Anschrift enthalten müsse. Jeder Versuch einer informationspflichtigen Stelle, die Bearbeitung eines IFG-Antrages von der Angabe nicht vom Gesetz vorgesehener Informationen abhängig zu machen, verstoße gegen das Regelungsgefüge des Informationsfreiheitsgesetzes und das informationelle Selbstbestimmungsrecht. 18

Der Beklagte beantragt, 19

das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 18. März 2021 - 13 K 1190/20 - zu ändern und die Klage abzuweisen. 20

Die Klägerin beantragt, 21

die Berufung des Beklagten zurückzuweisen.	22
Ihrer Auffassung nach dürfe ein Verwaltungsverfahren nicht aus dem Verborgenen heraus geführt werden. Die Plattform FdS werde für sogenannte Kampagnen genutzt und arbeite mit Computerskripten, Automatisierungen und dem Instrument digitaler Vervielfältigung von IFG-Anträgen. Es handele sich nicht um einen zuverlässigen E-Mail-Provider, sondern eine Aktivisten- und Veröffentlichungsplattform, die das BMI nicht in seine direkte Kommunikation mit dem Antragsteller einbeziehen wolle. Die Erhebung einer Postanschrift und, wenn der Antragsteller eine Bescheidung auf elektronischem Wege wünsche, einer persönlichen E-Mail-Adresse sei erforderlich, damit das BMI den Antragsteller hinreichend identifizieren und prüfen könne, ob ein ordnungsgemäßer Antrag vorliege. Auch die materielle Prüfung des Informationsfreiheitsrechts erfordere die Erhebung dieser Daten. Unzumutbare Antragshürden würden dadurch nicht errichtet. Der Gesetzgeber habe es für erforderlich gehalten, dass die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können müsse. Dafür spreche auch ein Rückgriff auf § 22 VwVfG. Dass die Offenlegung der Identität in § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht gefordert werde, genüge nicht für die Annahme, dass der Gesetzgeber bewusst darauf verzichtet habe. Dies folge auch nicht aus einem Gegenschluss zu § 4 Abs. 1 Satz 3 VIG. Die Erhebung einer Postanschrift oder persönlichen E-Mail-Adresse sei zudem für die Bekanntgabe der verfahrensbeendenden Entscheidung erforderlich. Der Zugang sei noch nicht bewirkt, wenn der Bescheid im E-Mail-Postfach des Antragstellers auf der Internetplattform FdS eingegangen sei, denn aufgrund der – nicht auf Missbrauchsfälle beschränkten – Löschungsbefugnisse des Plattformbetreibers habe der Antragsteller in diesem Moment noch keine Verfügungsgewalt über den Bescheid erlangt. Zudem greife der Plattformbetreiber durch eigenmächtige Schwärzungen automatisiert in die ausgetauschten Inhalte der Nutzer ein. Das BMI werde durch den streitgegenständlichen Bescheid gezwungen, den rechtsunsichersten Weg der Bekanntgabe zu wählen, wodurch die Formenwahlfreiheit aus § 37 Abs. 2 Satz 1 VwVfG verkürzt werde. Dass eine derartige Verkürzung geboten sei, ergebe sich weder aus § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG noch aus § 3a Abs. 1 Satz 1 VwVfG.	23
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs des Beklagten Bezug genommen.	24
<u>Entscheidungsgründe</u>	25
Die zulässige Berufung des Beklagten hat Erfolg. Die Klage der Klägerin ist zulässig (s. A.), aber unbegründet (s. B.).	26
A. Die Klage ist als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) statthaft. Bei der streitgegenständlichen Verwarnung handelt es sich um einen belastenden Verwaltungsakt.	27
Vgl. Polenz, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 58 DSGVO Rn. 29.	28
Die Klage ist auch im Übrigen zulässig; insbesondere ist sie – abweichend von § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO – nicht gegen die Bundesrepublik Deutschland, sondern gemäß § 20 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 BDSG gegen den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) zu richten. Nach dieser Vorschrift ist Beteiligter eines Verfahrens nach Abs. 1 Satz 1 die Aufsichtsbehörde als Beklagte oder Antragsgegnerin. Das ist vorliegend gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 BDSG der BfDI, der nach § 20 Abs. 4 BDSG auch beteiligungsfähig ist.	29

Es handelt sich bei diesem Verfahren auch um ein Verfahren nach § 20 Abs. 1 Satz 1 BDSG. Derartige Verfahren sind solche, in denen es um Streitigkeiten zwischen einer natürlichen oder einer juristischen Person und einer Aufsichtsbehörde des Bundes oder eines Landes über deren Entscheidungen i. S. v. Art. 78 Abs. 1 DSGVO oder § 61 Abs. 1 BDSG geht.	30
Vorliegend handelt es sich um ein Verfahren i. S. v. Art. 78 Abs. 1 DSGVO, wonach jede natürliche oder juristische Person unbeschadet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder außergerichtlichen Rechtsbehelfs das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen einen sie betreffenden Beschluss einer Aufsichtsbehörde hat. Die Klägerin wendet sich gegen eine Verwarnung nach Art. 58 Abs. 2 Buchst. b) DSGVO, also gegen einen sie betreffenden Beschluss einer Aufsichtsbehörde in diesem Sinne.	31
Vgl. Boehm, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 78 DSGVO Rn. 7.	32
B. Die Klage hat jedoch in der Sache keinen Erfolg. Der Bescheid des Beklagten vom 11. Februar 2020 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).	33
Die datenschutzrechtliche Verwarnung des Beklagten findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 58 Abs. 2 Buchst. b) DSGVO. Sie begegnet weder formellen (s. I.) noch materiellen Bedenken (s. II.).	34
I. Die Verwarnung ist formell rechtmäßig. Insbesondere ist der Beklagte nach § 16 Abs. 1 BDSG zuständig. Nach Satz 1 dieser Vorschrift nimmt der oder die Bundesbeauftragte im Anwendungsbereich der Datenschutzgrundverordnung die Befugnisse nach Art. 58 DSGVO wahr. Insoweit kann sich die Klägerin nicht mit Erfolg darauf berufen, dass der Beklagte nicht nach dieser Vorschrift habe vorgehen dürfen, weil es hier ausschließlich um Rechtsfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz gehe. Dass die durch die Verwarnung – allein – beanstandete Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers im Rahmen eines Verfahrens auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz erfolgte, ändert nichts daran, dass es sich bei diesem Vorgang, wie im Folgenden noch ausgeführt wird, um die Verarbeitung von personenbezogenen Daten handelte (s. dazu unter B. II. 1. a)), für die gemäß Art. 2 Abs. 1 DSGVO die Datenschutzgrundverordnung gilt.	35
II. Die Verwarnung ist auch materiell rechtmäßig.	36
Nach Art. 58 Abs. 2 Buchst. b) DSGVO verfügt jede Aufsichtsbehörde – hier der Beklagte – über die Befugnis, einen Verantwortlichen oder einen Auftragsverarbeiter zu verwarnen, wenn er mit Verarbeitungsvorgängen gegen diese Verordnung, also die Datenschutzgrundverordnung, verstoßen hat. Die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift liegen in Bezug auf das damit allein beanstandete Verhalten des BMI, die Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers am 6. Juni 2019, vor (s. 1.). Die Verwarnung begegnet auch auf der Rechtsfolgenseite keinen Bedenken (s. 2.).	37
1. Bei der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers durch das BMI handelt es sich um einen Verarbeitungsvorgang im Sinne der genannten Vorschrift (s. a)), der durch einen Verantwortlichen erfolgt ist (s. b)) und mit dem er, der Verantwortliche, gegen die Datenschutzgrundverordnung verstoßen hat (s. c)).	38
a) In der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers durch das BMI liegt ein Verarbeitungsvorgang. Nach Art. 4 Nr. 2 DSGVO ist eine Verarbeitung gegeben bei jedem mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder bei jeder solcher	39

Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten, wie z. B. das Erheben derartiger Daten, d. h. die Erlangung von Kenntnis und Verfügungsmacht über diese Daten,

vgl. Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 4 Nr. 2 DSGVO Rn. 15. 40

Bei der Postanschrift handelt es sich um ein personenbezogenes Datum. Gemäß Art. 4 Nr. 1 DSGVO sind personenbezogene Daten i. S. d. Datenschutzgrundverordnung 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. 41

Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Bei der Postanschrift des dem BMI namentlich bekannten Antragstellers handelt es sich um eine auf ihn bezogene Information, die er mit E-Mail vom 6. Juni 2019 an das BMI übermittelt hat und die mit dortigem Eingang von diesem erhoben wurde. 42

b) Das BMI war auch Verantwortlicher i. S. v. Art. 58 Abs. 2 Buchst. b) DSGVO und damit richtiger Adressat der Verwarnung. Gemäß Art. 4 Nr. 7 DSGVO ist „Verantwortlicher“ i. S. d. Datenschutzgrundverordnung die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet. Vorliegend entschied das BMI in eigener Verantwortung darüber, für welche Zwecke die Postanschrift des IFG-Antragstellers erhoben und mit welchen Mitteln dieses personenbezogene Datum verarbeitet werden sollte. 43

c) Das BMI hat mit der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers ferner gegen die Datenschutzgrundverordnung verstoßen. Dieser Verarbeitungsvorgang stand nicht im Einklang mit Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c) und e) DSGVO i. V. m. § 3 BDSG. 44

Nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c) und e) DSGVO ist die Datenverarbeitung (nur) rechtmäßig, wenn sie zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, der der Verantwortliche unterliegt (Buchst. c)), oder 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 (Buchst. e)). Diese Vorschriften vermögen zwar für sich genommen einen Verarbeitungsvorgang nicht zu rechtfertigen, sondern bedürfen gemäß Art. 6 Abs. 3 DSGVO einer Konkretisierung bzw. einer – nach dem Wortlaut der Norm – „Festlegung“ im Unionsrecht oder im Recht der Mitgliedstaaten, dem der Verantwortliche unterliegt. Eine solche Festlegung enthält aber § 3 BDSG, der für alle Verarbeitungen innerhalb des Anwendungsbereiches der Datenschutzgrundverordnung, der Richtlinie (EU) Nr. 2016/680 sowie im rein nationalen Recht gilt. Diese Vorschrift wurde in Umsetzung des Gesetzgebungsauftrages aus Art. 6 Abs. 3 Satz 1 Buchst. b) i. V. m. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c) und e) DSGVO geschaffen, 45

vgl. BT-Drucks. 18/11325, S. 81; Wolff, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 40. Edition (Stand: 1. November 2021), § 3 BDSG Rn. 1; Starnecker, in: Gola/Heckmann, Bundesdatenschutzgesetz, 13. Aufl. 2019, § 3 Rn. 1, 46

und stellt insoweit eine (zulässige) allgemeine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen dar,	
ebenso: Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 6 Abs. 1 DSGVO Rn. 84; Petri, in: Kühling/Buchner, DS-GVO, BDSG, 3. Aufl. 2020, § 3 BDSG Rn. 1 ff.; a. A. Frenzel, in: Paal/Pauly, DS-GVO, BDSG, 3. Aufl. 2021, § 3 BDSG Rn. 1 f.	48
Nach § 3 BDSG ist die Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle zulässig, wenn sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden Aufgabe oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde, erforderlich ist.	49
Die Voraussetzungen dieser Vorschrift liegen ausgehend von den dafür maßgeblichen Grundsätzen (s. aa)) mangels einer Erforderlichkeit der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers – im entscheidungserheblichen Zeitpunkt – (s. bb)) nicht vor.	50
aa) Der Begriff der Erforderlichkeit in § 3 BDSG ist am Maßstab von Art. 5 und 6 DSGVO zu bestimmen. Denn die Datenschutzgrundverordnung genießt als Bestandteil des Unionrechts Anwendungsvorrang mit der Folge, dass – soweit ihre Regelungen nicht ohnehin unmittelbar anwendbar sind – mitgliedstaatliches Recht europarechtskonform auszulegen ist.	51
Vgl. grundlegend zum Anwendungsvorrang: EuGH, Urteile vom 15. Juli 1964 - 6/64 (Costa/E.N.E.L.) -, Slg. 10, 1251, und vom 9. März 1978 - C-106/77 (Simmenthal II) -, juris, Rn. 17/18 ff.	52
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.	53
Vgl. Petri, in: Kühling/Buchner, DS-GVO, BDSG, 3. Aufl. 2020, § 3 BDSG Rn. 13; Albers/Veit, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 40. Edition (Stand: 1. November 2021), Art. 6 DSGVO Rn. 18; Starnecker, in: Gola/Heckmann, Bundesdatenschutzgesetz, 13. Aufl. 2019, § 3 Rn. 27 f.	54
Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit ist ein strenger Maßstab anzulegen.	55
Vgl. Petri, in: Kühling/Buchner, DS-GVO, BDSG, 3. Aufl. 2020, § 3 BDSG Rn. 14.	56
Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist eine Datenverarbeitung erforderlich, wenn sie „auf das absolut Notwendige“ beschränkt ist.	57
Vgl. EuGH, Urteile vom 16. Dezember 2008- C-73/07 (Satakunnan Markkinapörssi und Sata-media) -, juris, Rn. 56, vom 8. April 2014- C-293/12 (Digital Rights Ireland u. a) -, juris, Rn. 52, und vom 6. Oktober 2015 - C-362/14 (Schrems I) -, juris, Rn. 92.	58
Ausweislich des Wortlauts von Art. 5 Abs. 1 Buchst. b) DSGVO („festgelegte [...] Zwecke“) und der Formulierung in Erwägungsgrund 39, Satz 6 DSGVO, („Insbesondere sollten die bestimmten Zwecke, zu denen die personenbezogenen Daten verarbeitet werden, eindeutig und rechtmäßig sein und zum Zeitpunkt der Erhebung der personenbezogenen Daten	59

feststehen.“), müssen die Zwecke, zu denen Daten erhoben und weiterverarbeitet werden, bereits im Zeitpunkt der Datenerhebung bzw. der sonstigen Verarbeitung festgelegt sein (vgl. auch Art. 8 Abs. 2 Satz 1 Grundrechte-Charta).

Vgl. Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 5 DSGVO Rn. 72 ff.; Herbst, in: Kühling/Buchner, DS-GVO, BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 5 DS-GVO Rn. 31; Heberlein, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 13; Pötters, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 15 f.; Schantz, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 40. Edition (Stand: 1. November 2021), Art. 5 DS-GVO Rn. 14. 60

Aus der Festlegung der Zwecke ergibt sich auch das notwendige Maß der Datenverarbeitung, auf das die Erhebung zu beschränken ist. 61

Vgl. Albers/Veit, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 40. Edition (Stand: 1. November 2021), Art. 6 DS-GVO Rn. 15; Buchner/Petri, in: Kühling/Buchner, DS-GVO, BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 6 DS-GVO Rn. 82. 62

Allerdings darf auch bei der Bestimmung eines Zwecks für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten der Grundsatz der Datenminimierung nicht außer Acht gelassen werden. 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. 63

Vgl. Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 5 DSGVO Rn. 79 f.; Heberlein, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 13. 64

bb) Ausgehend von diesen Grundsätzen ist eine Erforderlichkeit der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers durch das BMI am 6. Juni 2019, die, wie bereits ausgeführt worden ist, in der angefochtenen Verwarnung allein beanstandet wird, zu verneinen. Das BMI hat zu diesem Zeitpunkt die Daten zum Zwecke der Bekanntgabe der Entscheidung über dessen Informationersuchen in Schriftform auf dem Postweg erheben wollen, um eine Entscheidung an den IFG-Antragsteller persönlich sicherzustellen und um selbst Kenntnis über den genauen Bekanntgabezeitpunkt zu erlangen. Das ergibt sich aus der am 3. Juni 2019 um 9:42 Uhr vom BMI an den IFG-Antragsteller versandten E-Mail, in der insoweit ausgeführt ist: „Bei der Beantwortung des IFG-Antrages handelt es sich um einen Verwaltungsakt. Gemäß § 42 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz ist ein Verwaltungsakt demjenigen bekanntzugeben, für den er bestimmt ist. Der Zeitpunkt der Bekanntgabe setzt eine Rechtsmittelfrist in Gang. Die Bekanntgabe an Sie persönlich ist bei einer Übermittlung an die angegebene E-Mail Adresse der Internetseite nicht sichergestellt. Darüber hinaus ist der Zeitpunkt der Bekanntgabe für die Behörde nicht erkennbar. Die Beantwortung Ihres Informationersuchens kann deshalb nur in Schriftform an Ihre Postadresse erfolgen, sofern Sie mir keine persönliche E-Mail Adresse mitteilen.“ Zum anderen ist davon auszugehen, dass mit der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers eine ordnungsgemäße Durchführung des Verwaltungsverfahrens im Übrigen, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt einer Identifizierung des IFG-Antragstellers, beabsichtigt war. Hierfür spricht zunächst der in der weiteren E-Mail des BMI an den IFG-Antragsteller vom 3. Juni 2019 (abgesandt um 15:05 Uhr) erfolgte Hinweis, dass das Informationsfreiheitsgesetz eine anonyme Antragstellung nicht vorsehe, was jedoch der Fall wäre, wenn eine E-Mail Adresse für jeden einzelnen IFG-Antrag neu generiert werde und von den Antragstellern lediglich der Name bekannt sei. In diesem Zusammenhang kann auch 65

davon ausgegangen werden, dass sich eine Behörde, hier das BMI, bei der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens generell rechtmäßig verhalten will.

Die der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers zugrunde liegende Zweckbestimmung, diesem die Entscheidung über seinen Antrag in Schriftform auf dem Postweg bekannt zu geben, erwies sich zum Zeitpunkt dieser Datenverarbeitung, am 6. Juni 2019, als zu weit, um mit dem Grundsatz der Datenminimierung vereinbar zu sein (s. (1)). Für den weiteren damit verfolgten Zweck, die Durchführung eines rechtmäßigen Verwaltungsverfahrens, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt einer Identifizierung des IFG-Antragstellers, war die Erhebung von dessen Postanschrift nicht erforderlich (s. (2)). 66

(1) Soweit der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers am 6. Juni 2019 der Zweck der Bekanntgabe der Entscheidung über dessen IFG-Antrag an ihn persönlich in Schriftform auf dem Postweg zugrunde lag, war diese Zweckbestimmung mit dem Grundsatz der Datenminimierung nicht zu vereinbaren, weil sie die genannte Datenverarbeitung an diesem Tag ermöglicht hätte, obwohl sie noch nicht erforderlich war. Am 6. Juni 2019 war nämlich noch nicht klar, ob das BMI die Bekanntgabe in der von ihm beabsichtigten Form überhaupt in rechtlich zulässiger Weise vornehmen konnte. Denn eine Bekanntgabe der Entscheidung über den IFG-Antrag in Schriftform auf dem Postweg war weder vorgeschrieben (s. (a)) noch stand es dem BMI zu diesem Zeitpunkt frei, sich für diese Form der Bekanntgabe zu entscheiden (s. (b)). 67

(a) Das BMI war nicht verpflichtet, seine Entscheidung über den hier in Rede stehenden IFG-Antrag, bei der es sich um einen Verwaltungsakt handelt, 68

vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 - 7 C 6.15 -, juris, Rn. 20, 69

dem Antragsteller in Schriftform auf dem Postweg bekannt zu geben. Entsprechende Regelungen finden sich namentlich nicht im Informationsfreiheitsgesetz. Dort ist lediglich eine Bekanntgabe für ablehnende Entscheidungen (§ 9 Abs. 1 IFG) und für Entscheidungen mit Drittbeteiligung (§ 8 Abs. 2 Satz 1 IFG) vorgesehen, ohne hierfür eine bestimmte Form vorzusehen. 70

Eine Vorgabe für die Form der Bekanntgabe folgte auch nicht daraus, dass derjenige, der einen Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz stellt, gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG eine bestimmte Art des Informationszugangs wählen kann. Denn dieses Wahlrecht betrifft nur die Art des Informationszugangs in Umsetzung einer stattgebenden Entscheidung, also die Auskunft, die Akteneinsicht oder das Verfügbarmachen in sonstiger Weise, nicht jedoch die Form der Entscheidung über den IFG-Antrag selbst, die der eigentlichen Informationsgewährung vorgelagert ist und deren rechtliche Grundlage bildet. 71

Vgl. Schmitz, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984 (990); Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 251. 72

Auch aus allgemeinen verfahrensrechtlichen Regelungen ergab sich keine Verpflichtung des BMI, seine Entscheidung über den hier in Rede stehenden IFG-Antrag dem IFG-Antragsteller auf dem Postweg bekannt zu geben. 73

Gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG ist ein Verwaltungsakt demjenigen Beteiligten bekannt zu geben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird. Der Verwaltungsakt ist bekanntgegeben, wenn er mit Wissen und Wollen der Behörde, die den Verwaltungsakt 74

erlässt, dem Betroffenen eröffnet wird. Dazu ist es ausreichend aber auch erforderlich, dass er so in den Machtbereich des Betroffenen gelangt, dass dieser bei gewöhnlichem Verlauf und unter normalen Umständen die Möglichkeit der Kenntnisnahme hat.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Februar 1994- 4 B 212.93 -, juris, Rn. 3; OVG NRW, Beschluss vom 15. Juni 2015 - 12 A 814/15 -, juris, Rn. 2. 75

Welche Bekanntgabeart die informationsführende Stelle aus den in § 41 Abs. 2 bis 5 VwVfG vorgesehenen Formen (einfach, öffentlich oder durch förmliche Zustellung) wählt, steht, dem Wahlrecht hinsichtlich der Form des Erlasses des Verwaltungsakts folgend (§ 37 Abs. 2 Satz 1 VwVfG), in ihrem pflichtgemäßen Ermessen, soweit nicht gesetzlich etwas anderes geregelt ist. 76

Vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 18; Couzinet/Fröhlich, in: Mann/Sennekamp/ Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2019, § 41 VwVfG Rn. 31; Tiedemann, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 56. Edition (Stand: 1. Juli 2022), § 41 VwVfG Rn. 35. 77

Dass sich dieses Ermessen für das BMI dahingehend reduziert hatte, dass nur eine Bekanntgabe seiner Entscheidung auf dem Postweg rechtmäßig gewesen wäre, es mithin zu dieser Form der Bekanntgabe verpflichtet war, ist nicht ersichtlich. 78

(b) Dem BMI stand es bei Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers am 6. Juni 2019 nicht frei, sich für eine Bekanntgabe der Entscheidung über dessen Antrag in Schriftform auf dem Postweg zu entscheiden. Zwar stand dem BMI insoweit im Grundsatz ein Wahlrecht zu, da ihm – wie bereits ausgeführt – mangels anderweitiger Regelungen Ermessen in Bezug auf die Form der Bekanntgabe eingeräumt war. Dieses Ermessen hatte es aber in pflichtgemäßer Weise auszuüben. 79

Vgl. Couzinet/Fröhlich, in: Mann/Sennekamp/ Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2019, § 41 VwVfG Rn. 31; Tiedemann, in: Bader/ Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 56. Edition (Stand: 1. Juli 2022), § 41 VwVfG Rn. 35. 80

Bei der dabei vorzunehmenden Abwägung waren neben seinen eigenen Interessen, beispielsweise dem schnellen und nachweisbaren Wirksamwerden des Verwaltungsakts oder etwa anfallenden Kosten, und den Interessen des Betroffenen, wie etwaige mit einer bestimmten Bekanntgabeform verbundene Lästigkeiten, 81

vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 19, 82

auch der Grundsatz der Datenminimierung sowie der Grundsatz der Zweckbestimmung aus Art. 5 Abs. 1 Buchst. b) DSGVO in den Blick zu nehmen, wonach personenbezogene Daten nur für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden dürfen. Aus beiden Grundsätzen folgt für die Wahl einer Bekanntgabeform, dass sich eine Behörde für eine Form der Bekanntgabe, die– wie hier mit der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers – eine zusätzliche Datenverarbeitung notwendig macht, erst dann entscheiden kann, wenn dies zur Wahrung ihrer berechtigten Belange erforderlich ist. Nur diese Sichtweise kann gewährleisten, dass die Datenverarbeitung entsprechend den Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung auf das absolut Notwendige beschränkt wird, 83

vgl. Heberlein, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 23; Albers/Veit, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 40. Edition (Stand: 1. November 2021), Art. 6 DS-GVO Rn. 15 ff.; sinngemäß auch Buchner/Petri, in: Kühling/Buchner, DS-GVO, 3. Aufl. 2020, Art. 6 Rn. 15; Wolff, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 2017, Rn. 434; EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008 - C-73/07 (Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia) -, juris, Rn. 56, vom 8. April 2014 - C-293/12 (Digital Rights Ireland u. a.) -, juris, Rn. 52 und vom 6. Oktober 2015 - C-362/14 (Schrems I) -, juris, Rn. 92,

und nicht auf Vorrat für später zu konkretisierende Ziele erfolgt, was mit dem Grundsatz der Zweckbindung nicht zu vereinbaren wäre. 85

Vgl. Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 5 DSGVO, Rn. 72; Heberlein, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 13. 86

Zum Zeitpunkt der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers am 6. Juni 2019 ließ sich die bereits am 3. Juni 2019 vom BMI gewählte Bekanntgabeform (vgl. insoweit die am 3. Juni 2019 um 9:42 Uhr an den IFG-Antragsteller versandte E-Mail) nicht mit der Wahrung berechtigter Belange des BMI begründen. Insoweit kann sich die Klägerin nicht mit Erfolg darauf berufen, dass das BMI nur mit einer Bekanntgabe auf dem Postweg seiner Pflicht zur Bekanntgabe der Entscheidung über den in Rede stehenden IFG-Antrag, bei der es sich um einen Verwaltungsakt gehandelt habe, hätte nachkommen können. Eine wirksame Bekanntgabe hätte auch, ohne dass es zu diesem Zeitpunkt der Erhebung der vom BMI mit am 3. Juni 2019 um 9:42 Uhr versandter E-Mail geforderten personenbezogenen Daten bedurft hätte, an die E-Mail-Adresse, die über die Plattform FdS für den IFG-Antragsteller generiert worden war, erfolgen können. 87

Ein Verwaltungsakt kann grundsätzlich elektronisch bekanntgegeben werden, 88

vgl. dazu Tegethoff, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 23. Aufl. 2022, § 41 Rn. 11a ff. 89

Die Auffassung der Klägerin, einer wirksamen Bekanntgabe über die von FdS generierte E-Mail stehe entgegen, dass die Identität eines IFG-Antragstellers auf diese Weise nicht hinreichend geklärt werden und aus diesem Grund eine Bekanntgabe an diesen als Adressaten der Entscheidung über seinen Antrag nicht sichergestellt werden könne, erweist sich im vorliegenden Fall als nicht zutreffend, weil diese Befürchtung zumindest in Bezug auf den hiesigen IFG-Antragsteller, dessen Verfahren der angefochtenen Verwarnung zugrunde liegt, unbegründet ist. Denn hier war auch ohne Erhebung von dessen Postanschrift klar, an wen das BMI seine Entscheidung richten wollte. Der dem BMI namentlich bekannte IFG-Antragsteller war als Adressat des Bescheides, also derjenige, der materiell von ihm betroffen oder durch ihn berechtigt oder verpflichtet wird (sog. Inhaltsadressat) und an den bekannt gegeben werden soll (sog. Bekanntgabeadressat), hinreichend bestimmt, ohne dass eine Verwechslungsgefahr bestand. 90

Vgl. zu den Anforderungen: Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 37 Rn. 11 und § 41 Rn. 29 f.; BVerwG, Urteil vom 9. September 2014 - 1 C 10.14 -, juris, Rn. 13 (zum Bekanntgabeadressaten). 91

Es liegen auch keine tragfähigen Anhaltspunkte dafür vor, dass der IFG-Antragsteller keine hinreichende Verfügungsbefugnis über die von FdS generierte E-Mail-Adresse oder Möglichkeiten zur Kenntnisnahme auf darunter eingegangene Dokumente gehabt haben könnte. Dass sich der Plattformbetreiber vorbehält, den E-Mail-Account bei Missbrauch, Rechtsverletzungen oder Verletzungen der Nutzungsbedingungen zu löschen, 92

vgl. Nutzungsbedingungen von FragdenStaat.de, A.7.1, A.7.2 und A.7.4, abrufbar unter: <a href="https://fragdenstaat.de/nutzungsbedingungen">https://fragdenstaat.de/nutzungsbedingungen</a> , zuletzt abgerufen am: 15. Juni 2022,	93
rechtfertigt nicht die Annahme der Klägerin, dass der Zugang grundsätzlich vom Willen des Plattformbetreibers abhängt.	94
Dafür, dass – wie die Klägerin meint – der Plattformbetreiber durch eigenmächtige Schwärzungen automatisiert in die ausgetauschten Inhalte der Nutzer eingreift, ist nichts ersichtlich. Der Beklagte hat hierzu nachvollziehbar – und von der Klägerin nicht durchgreifend in Zweifel gezogen – ausgeführt, dass eine Veränderung oder Löschung eingehender Nachrichten nicht stattfindet und dass lediglich, soweit ein Nutzer eine Anfrage öffentlich gestellt habe, in der veröffentlichten Version der Nachricht personenbezogene Daten zum Schutz der Betroffenen automatisiert geschwärzt würden. Die Nachrichten, die ein Nutzer in seinem Postfach vorfinde, blieben unverändert.	95
Auch die übrigen von der Klägerin vorgetragenen Vorbehalte gegen eine Bekanntgabe an die von FdS generierte E-Mail-Adresse verfangen nicht. Soweit sie geltend macht, diese E-Mail-Adresse werde für nur einen IFG-Antrag und nicht dauerhaft eingerichtet, ist nicht ersichtlich, warum dieser Umstand einer wirksamen Bekanntgabe entgegenstehen sollte.	96
Gleiches gilt für den generell geäußerten Vorhalt, es handele sich bei FdS um eine „Aktivistenplattform“.	97
Mit ihrem Vorbringen, bei einer Bekanntgabe der Entscheidung über den hier in Rede stehenden IFG-Antrag an die von FdS generierte E-Mail-Adresse handele es sich um den Weg der Bekanntgabe, der mit den meisten Rechtsunsicherheiten behaftet sei, zeigt die Klägerin ebenfalls nicht auf, dass diese Form der Bekanntgabe für das BMI mit einer Beeinträchtigung wesentlicher Belange verbunden gewesen wäre. Zwar kann die Bekanntgabe auf elektronischem Weg generell und auch im vorliegenden Fall an eine über die Plattform FdS generierte E-Mail mit Unsicherheiten im Hinblick auf den Nachweis des Zugangs selbst und in Bezug auf die Bestimmung des Zugangszeitpunktes behaftet sein.	98
Vgl. in diesem Zusammenhang: Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz 9. Aufl. 2018, § 3a Rn. 44 und Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 95; Couzinet/Fröhlich, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2019, § 41 VwVfG Rn. 79 ff.	99
Allerdings begründete dieser Umstand zum Zeitpunkt der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers kein überwiegendes Interesse des BMI an einer – anderen – Bekanntgabeform, die mit der Erhebung weiterer personenbezogener Daten, namentlich der Postanschrift des IFG-Antragstellers, verbunden war. Denn zu diesem Zeitpunkt stand nicht fest, ob es sich bei der bekanntzugebenden Entscheidung um eine den IFG-Antrag ablehnende oder eine diesem Antrag stattgebende Entscheidung handeln würde.	100
Das ergibt sich aus dem E-Mail-Verkehr zwischen dem BMI und dem IFG-Antragsteller. In der ersten, um 9:42 Uhr versandten E-Mail vom 3. Juni 2019 bat das BMI den IFG-Antragsteller noch „für die weitere Bearbeitung“ der Anfrage um Mitteilung seiner Postanschrift. In der zweiten, um 15:05 Uhr versandten E-Mail teilte das BMI dem IFG-Antragsteller mit, dass er darüber hinaus eine persönliche E-Mail-Adresse zur Verfügung stellen solle, sofern er die erbetene Auskunft auf elektronischem Wege wünsche.	101

Zumindest im Falle einer stattgebenden Entscheidung wäre für das BMI die Hinnahme möglicher Unsicherheiten in Bezug auf den Nachweis des Zugangs seiner Entscheidung und im Hinblick auf die Bestimmung des Zugangszeitpunktes zumutbar gewesen. Praktisch bedeutsam werden diese Gesichtspunkte für eine Behörde in der Regel im Rahmen eines sich an das Verwaltungsverfahren anschließenden Widerspruchs- oder Klageverfahrens, insbesondere hinsichtlich der Kontrolle der dort maßgeblichen Fristen. Das Risiko eines derartigen Verfahrens dürfte aber im Falle einer stattgebenden Entscheidung gegen Null gehen, weil in diesem Fall schon mangels Beschwer des Antragstellers entsprechende Rechtsbehelfe unzulässig sein dürften.

In diesem Zusammenhang lässt sich auch nicht mit Erfolg einwenden, dass dem BMI die von ihm gewählte Form der Bekanntgabe bereits zum Zeitpunkt der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers am 6. Juni 2019 im Hinblick darauf offen stand, dass an diesem Tag – neben der Möglichkeit einer stattgebenden Entscheidung – auch eine ablehnende Entscheidung nicht ausgeschlossen war. Diese Auffassung würde vorliegend jedenfalls im Ergebnis zu einer Datenerhebung auf Vorrat für einen erst später zu konkretisierenden Zweck führen, was – wie bereits ausgeführt – mit dem Grundsatz der Zweckbestimmung aus Art. 5 Abs. 1 Buchst. b) DSGVO nicht zu vereinbaren ist. 103

Vgl. Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 5 DSGVO Rn. 72; Heberlein, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 13. 104

Eine gegenteilige Sicht lässt sich nicht mit Erwägungen der Verwaltungspraktikabilität und -flexibilität, 105

vgl. in diesem Zusammenhang Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 5 DSGVO Rn. 71, 106

oder mit dem Hinweis auf die Regelungen in § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG und in § 9 Abs. 1 IFG, wonach im Falle der Informationsgewährung der Informationszugang innerhalb eines Monats erfolgen soll (§ 7 Abs. 5 Satz 2 IFG) und die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, ebenfalls innerhalb dieser Frist zu erfolgen hat (§ 9 Abs. 1 IFG), begründen. 107

Selbst wenn man davon ausgeht, dass es bei der Bearbeitung eines IFG-Antrags zu einem zeitlichen Mehraufwand führt, wenn nicht vorhandene personenbezogene Daten erst nach (summarisch) festgestelltem tatsächlichen Bedarf und nicht generell bei Eingang eines IFG-Antrags vorsorglich im Hinblick auf alle zu diesem Zeitpunkt in Betracht kommenden Entscheidungen erhoben werden dürfen, ist nicht ersichtlich, dass damit ein verwaltungsseitiger Mehraufwand anfallen würde, der die Funktionsfähigkeit des BMI oder einer anderen informationsführenden Stelle gefährden würde. 108

Vgl. zum übermäßigen Verwaltungsaufwand: BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, juris, Rn. 284; OVG NRW, Urteile vom 31. Juli 2019 - 16 A 1009/14 -, juris, Rn. 36 ff., und vom 11. November 2021 - 16 A 1676/16 -, juris, Rn. 76 . 109

Dies gilt insbesondere auch mit Blick darauf, dass der Anforderungsvorgang selbst unabhängig vom Bearbeitungsstand eines IFG-Antrags den gleichen Aufwand erfordert. Dass sich diese Beurteilung in Bezug auf die Funktionsfähigkeit der informationsführenden Behörde anders darstellt, wenn dort mehrere Stellen (Abteilungen, Referate oder Dezernate) mit einem IFG-Antrag befasst sind und die Prüfung, ob eine Datenerhebung (oder andere Datenverarbeitung) erforderlich ist, bei mehreren oder sogar allen Stellen notwendig wird, ist 110

ebenfalls nicht festzustellen. Zwar dürfte sich hieraus ein erhöhter Abstimmungsbedarf ergeben, dieser ist allerdings nicht geeignet, die Funktionsfähigkeit der Behörde in rechtlich relevanter Weise zu beeinträchtigen.

Auch die für die Gewährung des Informationszugangs bzw. die für die Bekanntgabe einer IFG-Antrag ganz oder teilweise ablehnenden Entscheidung geltende Frist kann eine vorsorgliche generelle Erhebung personenbezogener Daten im Vorgriff auf einen sich erst später konkretisierenden Zweck nicht rechtfertigen. Zum einen ist mit Blick darauf, dass sich der Anforderungsaufwand selbst auch bei einer späteren Datenerhebung nicht erhöht, schon nicht ersichtlich, dass diese Frist andernfalls nicht eingehalten werden könnte. Zum anderen handelt es sich bei der genannten Frist nicht um eine zwingende, sondern nur um eine Regelfrist. Im Falle des § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG ergibt sich das schon aus dem Wortlaut der Vorschrift („soll“). Im Fall des § 9 Abs. 1 IFG folgt die Annahme einer Regelfrist daraus, dass diese Vorschrift § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG ohne Einschränkungen in Bezug nimmt. 111

Vgl. VG Berlin, Urteil vom 27. Juni 2016 - 2 K 534.15 -, juris, Rn. 16; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 9 Rn. 17; Sicko, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition (Stand: 1. Mai 2022), § 9 IFG Rn. 8; Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt, Informationsfreiheitsgesetz, 2017, § 9 Rn. 6. 112

Unerheblich für die Frage, ob sich das BMI bereits zum Zeitpunkt der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers am 6. Juni 2019 für eine Bekanntgabe seiner Entscheidung über dessen IFG-Antrag auf dem Postweg entscheiden durfte, ist schließlich, dass das BMI später eine ablehnende Entscheidung getroffen hat. Denn – wie bereits ausgeführt – muss die Erforderlichkeit einer Datenverarbeitung in dem Zeitpunkt, in dem diese erfolgt, hier also zum Zeitpunkt der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers am 6. Juni 2019, bestehen. Zu diesem Zeitpunkt, der nur kurze Zeit nach Eingang des IFG-Antrags am 2. Juni 2019 lag, stand – wie ebenfalls bereits dargelegt – noch nicht fest, dass eine ablehnende Entscheidung ergehen würde. Angesichts dessen ist auch nicht von Bedeutung, ob es sich bei dem Schreiben vom 12. Juni 2019, mit dem dem IFG-Antragsteller die ablehnende Entscheidung mitgeteilt wurde, um einen Verwaltungsakt handelt oder nicht, was zwischen den Beteiligten streitig ist. 113

(2) Für den weiteren mit der Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers verfolgten Zweck, die ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens im Übrigen, war die Datenverarbeitung ebenfalls nicht erforderlich. Dies gilt auch mit Blick auf den von der Klägerin besonders hervorgehobenen Aspekt der Identitätsfeststellung. Ein solches Erfordernis ergibt sich – anders als von ihr geltend gemacht – weder generell aus den für das IFG-Verfahren geltenden Regelungen (s. (a)) noch aus den Umständen des Einzelfalles (s. (b)). 114

(a) Ein Erfordernis für die Erhebung einer postalischen Erreichbarkeit ergibt sich weder aus dem Informationsfreiheitsgesetz (s. (aa)) noch dem allgemeinen Verwaltungsrecht (s. (bb)). 115

(aa) Das Informationsfreiheitsgesetz begründet für denjenigen, der einen Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen stellt, keine Verpflichtung, bei Antragstellung seine Postanschrift anzugeben. 116

Dieses Gesetz enthält Regelungen zum materiellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 IFG) sowie zu Antrag und Verfahren (§ 7 IFG), die jedoch keine Verpflichtung zur Angabe einer Postanschrift vorsehen. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber Behörden des Bundes einen Anspruch auf 117

Zugang zu amtlichen Informationen; dieser Anspruch steht also nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes jedem zu. Aus diesem im Wesentlichen voraussetzungslosen Antrag auf Informationszugang lässt sich in Bezug auf ein Bedürfnis für eine postalische Erreichbarkeit nichts herleiten.

Auch der Regelung in § 7 IFG lässt sich nicht entnehmen, dass ein IFG-Antragsteller generell verpflichtet ist, bei Antragstellung seine Postanschrift anzugeben. Hinsichtlich eines Antrages auf Informationszugang ist darin lediglich in Abs. 1 Satz 2 vorgesehen, dass im Fall des § 1 Abs. 1 Satz 3 (Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben durch eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts) der Antrag an die Behörde zu richten ist, die sich der natürlichen oder juristischen Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. 118

Eine andere Beurteilung in Bezug auf den Regelungsgehalt des § 7 IFG folgt – entgegen der Auffassung der Klägerin – auch nicht aus der Begründung des Gesetzentwurfs vom 14. Dezember 2004, in der es heißt: „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.“ 119

Vgl. BT-Drucks. 15/4493, S. 14. 120

Hieraus lässt sich nicht entnehmen, dass der Gesetzgeber der Behörde die Möglichkeit für eine Feststellung der Identität des Antragstellers in jedem Fall eröffnen wollte. Vielmehr sind die genannten Ausführungen in der Gesetzesbegründung dahingehend zu verstehen, dass diese Möglichkeit für die Behörde nur dann gegeben sein sollte, wenn und soweit dies im Einzelfall erforderlich ist. Das ergibt sich aus dem Gesamtkontext, in dem die genannten Ausführungen stehen. Denn zuvor wird in der Gesetzesbegründung festgestellt: „Wegen der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (§ 10 VwVfG, § 9 SGB X) kann der Antrag schriftlich, mündlich – auch telefonisch – oder durch schlüssiges Handeln gestellt werden. Die elektronische Form steht der schriftlichen Form grundsätzlich gleich. Im Einzelfall darf die öffentliche Stelle jedoch einen schriftlichen Antrag oder eine Konkretisierung des Antrags verlangen.“ 121

Vgl. BT-Drucks. 15/4493, S. 14. 122

Aus dem Gesamtzusammenhang dieser Ausführungen mit dem zuvor wiedergegebenen Zitat aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit der Identitätsfeststellung des Antragstellers als eine Form der – im vorherigen Satz angesprochenen – Konkretisierung des Antrags auf Zugang zu amtlichen Informationen im Einzelfall angesehen hat, die abweichend von dem Grundsatz der Formfreiheit derartiger Anträge auch nur im Einzelfall möglich sein soll. 123

Dies entspricht im Übrigen auch dem Sinn und Zweck des § 7 IFG, der ausweislich seiner amtlichen Überschrift „Antrag und Verfahren“ eben diese Punkte regelt und die materiell-rechtlichen Wertungen des Informationsfreiheitsgesetzes auf verfahrensrechtlicher Ebene absichern soll. Er soll so der vom Gesetz angestrebten Stärkung der Bürgerrechte, Förderung demokratischer Meinungs- und Willensbildung sowie Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns zu praktischer Wirksamkeit verhelfen. 124

Vgl. BT-Drucks. 15/4493, S. 1; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 7 f.; Sicko, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition (Stand: 125

1. Mai 2022), § 7 IFG Rn. 1.

Soweit in anderen Gesetzen ausdrücklich geregelt ist, dass der Antrag den Namen und die Anschrift des Antragstellers enthalten soll (§ 4 Abs. 1 Satz 3 VIG) oder die Identität des Antragstellers erkennen lassen muss (§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTransP RP) oder die Behörde jeweils verlangen kann, dass der Antragsteller seine Identität nachweist (§ 7 Abs. 1 Satz 3 Bremer Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Abs. 2 Satz 1 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz), lässt sich hieraus für das Informationsfreiheitsgesetz nichts ableiten. Weder folgt daraus, dass dies im Umkehrschluss im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes (in Verbindung mit den allgemeinen Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes) nicht möglich ist, noch, dass dies auf das Informationsfreiheitsgesetz zu übertragen wäre. Sowohl gegen die eine als auch gegen die andere Annahme spricht vielmehr, dass der Gesetzgeber in Kenntnis dieser Regelungen von einer Anpassung des Informationsfreiheitsgesetzes im Zuge dessen letzter Änderungen durch Art. 9 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) sowie Art. 44 der Elften Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) abgesehen hat. 126

(bb) Eine generelle Verpflichtung zur Übermittlung der Postanschrift bei Stellung eines IFG-Antrags – und ein sich daraus ergebendes Erfordernis der Datenverarbeitung – ergibt sich auch nicht aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht. 127

Eine solche Pflicht lässt sich – entgegen der Auffassung der Klägerin – insbesondere nicht § 22 Satz 2 Nr. 2 VwVfG entnehmen. Danach entscheidet die Behörde nicht nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und wann sie ein Verwaltungsverfahren durchführt, wenn sie – wie hier nach § 7 Abs. 1 IFG – auf Grund von Rechtsvorschriften nur auf Antrag tätig werden darf und ein Antrag nicht vorliegt. Besondere, von dem Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verfahrens nach § 10 Satz 1 VwVfG abweichende Bestimmungen über die Form des Antrags enthält § 22 Satz 2 Nr. 2 VwVfG nicht. 128

Vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 22 Rn. 30; Heßhaus, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 56. Edition (Stand: 1. Juli 2022), § 22 VwVfG Rn. 21; Schwarz, in: Fehling/ Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 22 VwVfG Rn. 28; Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2019, § 22 VwVfG Rn. 30. 129

Dies gilt auch für Anträge auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz. 130

Vgl. BT-Drucks. 15/4493, S. 14; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 17; Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt, Informationsfreiheitsgesetz, 2017, § 7 Rn. 8; Sicko, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition (Stand: 1. Mai 2022), § 7 IFG Rn. 8 f. 131

Zwar muss ein Antrag auf Einleitung eines Verwaltungsverfahrens im Allgemeinen den Antragsteller und das vom Antragsteller verfolgte Ziel erkennen lassen, 132

vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 22 Rn. 30; Heßhaus, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 56. Edition (Stand: 1. Juli 2022), § 22 VwVfG Rn. 25 ff.; Schwarz, in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 22 VwVfG Rn. 32. 133

134

um der Behörde den Verfahrensgegenstand und das Verfahrensziel erkennbar zu machen und ihr die für eine materiell-rechtliche Prüfung notwendigen Informationen zur Sachverhaltsklärung zur Verfügung zu stellen.

Vgl. Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Aufl. 2019, § 22 VwVfG Rn. 39 ff.; Schwarz, in: Fehling/Kastner/ Störmer, *Verwaltungsrecht*, 5. Aufl. 2021, § 22 VwVfG Rn. 36 ff.; vgl. zu letztgenanntem Aspekt: Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Aufl. 2018, § 22 Rn. 18. 135

Hieraus ergibt sich aber auch, dass den genannten Angaben kein Selbstzweck zukommt, sondern dass sie vielmehr den genannten Zwecken dienen. Hieraus folgt weiter, dass diese Angaben entbehrlich sind, soweit sie für die Erreichung dieser Zwecke nicht notwendig sind. Das war jedenfalls vorliegend in Bezug auf die Postanschrift des IFG-Antragstellers der Fall. Dies ergibt sich wiederum aus den Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes, wonach eben jeder (Hervorhebung durch den Senat) nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes Zugang zu amtlichen Informationen hat, und der dienenden Funktion des *Verwaltungsverfahrensgesetzes*, das verfahrensrechtliche Regelungen zur Umsetzung des materiellen Fachrechts zur Verfügung stellt, soweit dieses eigene Verfahrensregelungen nicht enthält. Im Übrigen ergeben sich der Verfahrensgegenstand und das Verfahrensziel bei einem Antrag auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz in der Regel aus dem Antrag selbst, ohne dass hierfür die Kenntnis der Postanschrift notwendig ist. 136

(b) Das Erfordernis für die Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers war auch nicht aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalles erforderlich. 137

Zwar ist denkbar, dass etwa in Fällen des Verdachts einer rechtsmissbräuchlichen Antragstellung, der Drittbeteiligung, oder für die Prüfung, ob der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt, die Erhebung weiterer personenbezogener Daten – ggf. auch der Postanschrift – erforderlich sein kann. 138

Vgl. zu beispielhaften Fällen: OVG NRW, Urteil vom 15. Juni 2022 - 16 A 858/21 -. 139

Anhaltspunkte dafür, dass im vorliegenden Fall (im Zeitpunkt der Datenerhebung) einer dieser Fälle gegeben gewesen sein könnte, liegen jedoch nicht vor. Dies gilt insbesondere für die Annahme eines den Anspruch auf Informationszugang ausschließenden Rechtsmissbrauchs, der nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen angenommen werden kann, nämlich dann, wenn es dem Antragsteller gar nicht um die begehrte Information geht, er vielmehr andere, von der Rechtsordnung missbilligte Zwecke verfolgt, etwa den Zweck, die in Anspruch genommene Behörde lahmzulegen. 140

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2020 - 10 C 12.19 -, juris, Rn. 12 ff.; Hess. VGH, Beschluss vom 24. März 2010 - 6 A 1832/09 -, juris, Rn. 8. 141

Der bloße Umstand, dass ein Antrag über die Plattform FdS gestellt wurde, begründet für sich genommen noch nicht die Annahme einer rechtsmissbräuchlichen Antragstellung. Es ist weder – ansatzweise – dargelegt noch anderweitig ersichtlich, dass alle Nutzer der Plattform vom Gesetz missbilligte Ziele verfolgen. 142

2. Die streitgegenständliche Verwarnung begegnet auch auf der Rechtsfolgenseite keinen durchgreifenden Bedenken. Der Beklagte hat das ihm nach Art. 58 Abs. 2 DSGVO eingeräumte Ermessen, 143

144

vgl. VG Ansbach, Urteil vom 7. Dezember 2020- An 14 K 18.02503 -, juris, Rn. 41; VG Mainz, Urteil vom 24. September 2020 - 1 K 584/19.MZ ?, juris, Rn. 49; Körffer, in: Paal/Pauliy, DS-GVO, BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 58 DS-GVO Rn. 31; Eichler, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 40. Edition (Stand: 1. Mai 2022), Art. 58 DS-GVO Rn.18,	
fehlerfrei ausgeübt (§ 114 Satz 1VwGO).	145
Unschädlich ist insoweit, dass in dem streitgegenständlichen Bescheid die Ermessenserwägungen nicht explizit ausgeführt werden, weil die Behörde bei festgestellten Verstößen in der Regel gehalten ist, gegen diese mit dem Ziel der Abstellung einzuschreiten.	146
Vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 22. Januar 2020 - 1 S 3001/19 -, juris, Rn. 51 (zu Art. 77 DSGVO); VG Ansbach, Urteil vom 7. Dezember 2020 - An 14 K 18.02503 -, juris, Rn. 41; VG Mainz, Urteil vom 24. September 2020 - 1 K 584/19.MZ -, juris, Rn. 50; Mundil, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 40. Edition (Stand: 1. November 2021), Art. 77 DS-GVO Rn. 15.	147
In einem solchen Fall sind die Anforderungen an eine Begründung herabgesetzt. Dem werden die Ausführungen des Beklagten im streitgegenständlichen Bescheid (noch) gerecht. Danach habe das BMI durch die Erhebung der Postanschrift des IFG-Antragstellers gegen die Datenschutzgrundverordnung verstoßen. Der Beklagte sei daher befugt gewesen, den festgestellten Verstoß nach Maßgabe des Art. 58 Abs. 2 Buchst. b) DSGVO zu ahnden.	148
Die Ausübung des Ermessens begegnet auch im Übrigen keinen Bedenken. Insbesondere ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der auch bei der Auswahl der nach Art. 58 DSGVO zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu beachten ist,	149
vgl. Polenz, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, Art. 58 DSGVO Rn.6; Körffer, in: Paal/Pauliy, DS-GVO, BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 58 DS-GVO Rn. 2; Selmayr, in: Ehrmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 58 Rn. 6; Eichler, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 40. Edition (Stand: 1. Mai 2022), Art. 58 DS-GVO Rn. 18,	150
nicht ersichtlich. Der Beklagte hat mit der Verwarnung das mildeste im Maßnahmenkatalog des Art. 58 Abs. 2 DSGVO geregelte Abhilfeinstrumentarium bei einem festgestellten Verstoß gewählt.	151
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.	152
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 und 1 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 711 Sätze 1 und 2, § 709 Satz 2 ZPO.	153
Die Revision wird zugelassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO vorliegen. Die Frage, ob die Erhebung der Postanschrift eines Antragstellers, der Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz begehrt, nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c) und e) DSGVO i. V. m. § 3 BDSG im Vorgriff auf eine noch zu treffende Entscheidung über diesen Antrag erforderlich ist, hat grundsätzliche Bedeutung.	154

---

