

Landesbeauftragte für Informationszugang · Postfach 71 16 · 24171 Kiel

Landeskriminalamt Schleswig-Holstein  
Mühlenweg 166  
24116 Kiel

Landesbeauftragte für Datenschutz

Holstenstraße 98  
24103 Kiel  
Tel.: 0431 988-1200  
Fax: 0431 988-1223

Ansprechpartner/in:  
Henry Krasemann  
Durchwahl: 988-1398

Aktenzeichen:  
LD7-18.21/23.047

Kiel, 05.03.2024

## **Beanstandung nach § 14 Abs. 5 S. 1 IZG-SH**

Meine Anhörung vom 21.07.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

in obiger Angelegenheit mache ich unter Bezugnahme auf meine Anhörung vom 21.07.2023 von meinen in § 14 Abs. 5 S. 1 Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein (IZG-SH) genannten Befugnissen wie folgt Gebrauch:

**Es wird festgestellt, dass das Landeskriminalamt Schleswig-Holstein den von der Antragstellerin nach § 4 IZG-SH beantragten Informationszugang ohne nachvollziehbare Gründe an die Mitteilung identifizierender Informationen gebunden hat und damit gegen § 5 Abs. 1 S. 1 IZG-SH bzw. § 6 Abs. 1 S. 3 IZG-SH verstoßen hat.**

**Aufgrund dieses Verstoßes spreche ich eine Beanstandung nach § 14 Abs. 5 S. 1 IZG-SH aus.**

### **Begründung**

#### **I.**

Die Antragstellerin stellte am 12.01.2023 über Fragdenstaat.de per E-Mail beim Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport Schleswig-Holstein einen Antrag nach dem IZG-SH zu gespeicherten Dateien, insbesondere bei der Landespolizei, bzgl. Reichsbürgern zum Zwecke der Strafverfolgung, Gefahrenabwehr und Prävention, Zugriffsrechten, statistischen Erhebungen über Reichsbürger und Kriterien für die Speicherung. Mit E-Mail vom 16.01.2023 teilte das Ministerium der Antragstellerin mit, dass es die Anfrage an das Landeskriminalamt übermittelt habe. Am 24.02.2023 sandte das Landeskriminalamt der Antragstellerin eine erste Antwort per E-Mail zu. Mit Schreiben vom 24.02.2023 reagierte die Antragstellerin hierauf und stellte ergänzende Fragen. Dieses Schreiben beantwortete das Landeskriminalamt am 15.06.2023 per E-Mail an die Antragstellerin. Mit E-Mail

vom 16.06.2023 ging die Antragstellerin auf diese Antwort ein und bat um die Beantwortung weiterer ergänzender Fragen. Mit E-Mail vom 16.06.2023 wies das Landeskriminalamt darauf hin, dass für die Beantwortung erheblicher Aufwand entstehen und Kosten i. H. v. 200 Euro anfallen könnten. Am selben Tag sagte die Antragstellerin per E-Mail zu, „rechtmäßig anfallende Kosten“ zu übernehmen, und bat um eine Möglichkeit, „die Kosten anonym“ begleichen zu können. Am 20.06.2023 teilte das Landeskriminalamt der Antragstellerin mit, dass die Kosten „in Form eines ordentlichen, vollstreckbaren und klagefähigen Gebührenbescheids erhoben“ würden und dieses nicht anonym möglich bzw. eine Anschrift erforderlich sei. Am selben Tag bekräftigte die Antragstellerin ihre Zahlungswilligkeit, verwies aber darauf, dass nach Dokumenten des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) der Antrag bzw. die Bezahlung „auch anonym erfolgen“ können müsse, und zitierte hieraus, dass das IZG-SH nicht vorsehe, dass Name und Anschrift des Antragstellers mitgeteilt werden müssten. Am 04.07.2023 teilte das Landeskriminalamt mit, dass es weiterhin bereit sei, die Fragen der Antragstellerin zu beantworten. Allerdings erfolge die Erhebung von Kosten gemäß § 13 IZG in Verbindung mit der IZG-SH KostenVO in Form eines klagefähigen Gebührenbescheids, der auf Grundlage des Verwaltungskostengesetzes erstellt werde. Hierbei handele es sich um einen Verwaltungsakt. Verwaltungsakte unterlägen gemäß dem Landesverwaltungsgesetz dem Bestimmtheitsgrundsatz. Hiernach müssten Verwaltungsakte u. a. zustellbar und vollstreckbar sein. Ein anonymes Gebührenbescheid sei weder zustellbar noch vollstreckbar und somit rechtswidrig. Insofern könne eine Bearbeitung der Anfrage erst dann erfolgen, wenn die Voraussetzungen für die Erstellung eines rechtmäßigen Gebührenbescheides gegeben seien bzw. die Identität der Antragstellerin offengelegt werden würde. Das LDSG sei hier nicht einschlägig, da es sich um allgemeine Fragen handele und nicht um Auskünfte von Daten, die über die Antragstellerin gespeichert seien.

Die Antragstellerin wandte sich am 06.07.2023 per E-Mail über [Fragdenstaat.de](https://www.fragdenstaat.de) an die Landesbeauftragte für Informationszugang Schleswig-Holstein und bat um Vermittlung. Mit Schreiben vom 21.07.2023 forderten wir das Landeskriminalamt zur Stellungnahme zu dem Vorgang auf und führten aus, dass wir vertreten, dass eine anonyme Antragstellung grundsätzlich zulässig ist. Mit Schreiben vom 28.07.2023 teilte das Landeskriminalamt dem ULD mit, dass dort die Auffassung des ULD bereits vor Eingang des Schreibens bekannt gewesen sei. Vor der dem ULD vorliegenden Beantwortung seien im Lichte dieser Auffassung die Möglichkeiten einer anonymen Zahlungsmöglichkeit erwogen und nach juristischer und haushälterischer Prüfung verworfen worden. Diese Erwägungen hätten zu der dem ULD bekannten Beantwortung und der Rechtsauffassung des Landeskriminalamtes Schleswig-Holstein an die Antragstellerin geführt. Auch die erneute Ausführung der Auffassung des ULD führe nach wiederholter Prüfung nicht dazu, dass das Landeskriminalamt seine Rechtsauffassung verändere.

Vor der Beanstandung ist nach § 14 Abs. 5 S. 3 IZG-SH auch der zuständigen Rechts-, Dienst- oder Fachaufsichtsbehörde Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Das Landeskriminalamt unterliegt der staatlichen Aufsicht durch das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport Schleswig-Holstein. Das Ministerium wurde mit Schreiben vom 05.12.2023 um Stellungnahme gebeten. Mit Schreiben vom 31.01.2024 nahm das Ministerium Stellung. Hierin sieht das Ministerium die Erhebung personenbezogener Daten zwecks Erlass eines Gebührenbescheides für zulässig und erforderlich an. Dies wird zunächst mit Verfahrens- und Vollstreckungsrecht begründet. § 14 Abs. 1 S. 3 Nr. 1-5 VwKostG sehe vor, dass in der Kostenentscheidung auch der Kostenschuldner angegeben sein muss. Im Rahmen der hinreichenden Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach § 108 Abs. 1 LVwG reiche es zwar aus, wenn die Betroffene nach allgemeinen Merkmalen bestimmbar sei. Allerdings bestünde bei Nutzung von [Fragdenstaat.de](https://www.fragdenstaat.de) für die Behörde keine Möglichkeit festzustellen, ob und wann die Zustellung i.S.d. §§ 146 ff. LVwG erfolgt sei. Es soll gemäß § 14 Abs. 1 S. 2 VwKostG die Entscheidung über die Kosten zusammen mit der Sachentscheidung getroffen werden. Zwar könne die Behörde grundsätzlich im Rahmen ihres Ermessens auch die Amtshandlung von einer Vorauszahlung abhängig machen, jedoch stünden hier aufgrund des Spielraums der IZG-SH-KostenVO die konkreten Gebühren erst nach Abschluss der Amtshandlung fest. Auch würde sich die Behörde bei Verzicht auf Kontaktdaten die Vollstreckungsmöglichkeit nehmen und es würde vorausgesetzt werden,

dass sich jeder Bürger rechtstreu verhalte. Mit Durchführung des Widerspruchsverfahrens und/oder Klageverfahrens entfalle die Anonymität des Antragstellers ohnehin, da die Klage gem. § 82 Abs. 1 S. 1 VwGO den Kläger bezeichnen muss.

Des Weiteren verweist das Ministerium auf systematische Erwägungen. Das Gesetz sehe kein „Recht auf Anonymität“ vor. Die Verarbeitung personenbezogener Daten sei nicht per se verboten. Sowohl das Erheben als auch das Verarbeiten sei grundsätzlich zulässig. Hierbei wird auf Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO und § 3 Abs. 1 LDSG verwiesen, was die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen legitimiere. Zur Durchführung des durch die Antragstellung ausgelösten Verwaltungsverfahrens sei die Angabe einer computergenerierten anonymen E-Mail-Adresse als milderes Mittel nicht ausreichend, um den Zweck zu verwirklichen. Die Wahl der Form nach § 108 Abs. 2 S. 1 LVwG obliege dem pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Formerfordernisse lege das IZG-SH nicht fest. Auch verweist das Ministerium auf die Begründung zu § 7 Abs. 1 IFG-Bund, worin ausdrücklich die Feststellung der Identität des Antragstellers geregelt sei. Zwar handele es sich um zwei unterschiedliche Gesetze, dies sei jedoch ohne Bedeutung, da das gesetzgeberische Ziel sowohl beim IZG-SH als auch beim IFG das gleiche sei.

## II.

Rechtsgrundlage für die Beanstandung ist § 14 Abs. 5 S. 1 IZG-SH.

Danach kann die Landesbeauftragte für Informationszugang eine Beanstandung aussprechen, wenn sie Verstöße gegen das IZG-SH feststellt. Die Landesbeauftragte für Informationszugang soll zuvor die informationspflichtige Stelle zur Stellungnahme innerhalb einer von ihr zu bestimmenden Frist auffordern. Dieses ist mit dem Schreiben vom 21.07.2023 erfolgt. Auch der Aufsichtsbehörde wurde mit Schreiben vom 05.12.2023 Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 14 Abs. 5 S. 3 IZG-SH eingeräumt.

Das Landeskriminalamt ist nach § 4 Abs. 1 IZG-SH verpflichtet, dem Antragsteller die beantragten Informationen zugänglich zu machen. Nachvollziehbare Ablehnungsgründe i. S. d. §§ 9 und 10 IZG-SH wurden nicht vorgebracht. Eine anonyme Antragstellung ist grundsätzlich möglich und stellt keinen Ablehnungsgrund dar. Die Auskunft davon abhängig zu machen, dass die Antragstellerin Kontaktdaten bzw. konkrete Angaben zu ihrer Identität macht, ist dann nicht zulässig, wenn wie hier u.a. eine Vorausleistung möglich ist und angeboten wird.

Wir vertreten entsprechend den von der Antragstellerin zitierten Quellen des ULD (vgl. aktualisiert unter <https://www.datenschutzzentrum.de/uploads/praxisreihe/Praxisreihe-7-Informationszugang.pdf>, Kapitel 5.2) die Ansicht, dass nach dem IZG-SH auch anonyme Anträge bzw. Anträge unter Pseudonym gestellt werden können und bearbeitet werden müssen. Bei Gebührenbescheiden muss im Einzelfall geprüft werden, ob diese so zugestellt werden können, und ob Zahlungen möglich sind, ohne dass ein Antragsteller seinen Namen nennen und sich identifizieren muss. Eine Identifizierung der antragstellenden Person ist nicht erforderlich, solange sichergestellt werden kann, dass die informationspflichtige Stelle die begehrten Informationen der antragstellenden Person zukommen lassen kann und z. B. über anonyme Bezahlverfahren die eventuell entstehende Gebührenpflicht durchsetzbar ist (Karg, PdK SH A-16, § 4 Ziff. 2). Dies folgt aus dem Sinn und Zweck des IZG-SH als Recht für jeden Menschen zur Durchsetzung der Transparenz der Behörden. Es kommt hier gerade nicht auf die Person des Antragstellers an, da nicht Zielrichtung des Gesetzes ist, individuelle Rechte zu wahren, die in der Person des Antragstellers begründet sind. Das unterscheidet dieses Verfahren von vielen anderen Verwaltungsverfahren, in denen eine Antragstellerin bzw. ein Antragsteller etwas beantragt, um eigene Interessen zu wahren. Indem Transparenz der Behörde als ein eigener Wert gesehen wird, der von jeder Person eingefordert werden kann, ist es nicht erforderlich, dass sich diese identifiziert. Dass im Sinne der Ausführungen des Ministeriums nach Art. 6 DSGVO bzw. § 3 Abs. 1

LDSG die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Behörden grundsätzlich zulässig ist, ändert nichts daran, dass für einzelne Verwaltungsvorgänge die Reduzierung der Kontaktdaten auf ein Minimum nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes auch aus Haushaltsinteressen zumutbar und damit geboten ist.

Eine Ausnahme kann für solche Fallgestaltungen gelten, bei denen die Gefahr besteht, dass ohne die Kenntnis der Person der Antragstellerin bzw. des Antragstellers und deren/dessen Anschrift eine eventuell entstehende Gebührenpflicht nicht durchsetzbar ist (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. Mai 2014 – OVG 12 B 22.12; vgl. Tätigkeitsbericht 2015 des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein (Berichtszeitraum 2013/2014), Textziffer 12.3). Bei der Beurteilung, ob eine derartige Gefährdungslage besteht, ist zum einen zu prüfen, ob ein kostenauslösender Verwaltungsaufwand entstehen könnte, zum anderen ist die Erkennbarkeit einer Zahlungswilligkeit der antragstellenden Person relevant. Auf jeden Fall ist die Kenntnis des Namens oder der Adresse der antragstellenden Person dann nicht erforderlich, wenn bei einer kostenpflichtigen Informationsgewährung die antragstellende Person zahlungswillig ist und eine Bezahlung auch anonym erfolgen kann (vgl. Tätigkeitsbericht 2015 des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein (Berichtszeitraum 2013/2014), Textziffer 12.3; vgl. Protokoll der 29. Sitzung des Arbeitskreises Informationsfreiheit vom 20. Oktober 2014, Seiten 18, 19).<sup>1</sup>

Diese Ausnahme liegt hier nicht vor, da die Antragstellerin klar ihre Zahlungswilligkeit ausgedrückt hat und Bezahlungsmöglichkeiten ohne Angabe von Adressdaten grundsätzlich möglich sind. Denkbar wären etwa Vorleistungen, Hinterlegung von Kontaktdaten bei einem Treuhänder oder auch Barzahlungen. Die Frage, welche Möglichkeiten praktikabel sind, kann hier dahinstehen, da das Landeskriminalamt seine Ablehnung ausschließlich rechtlich begründet und keine der praktischen Möglichkeiten in Erwägung gezogen zu haben scheint. Soweit das Ministerium in seiner Stellungnahme darauf verweist, dass aufgrund des Kostenrahmens der IZG-SH-KostenVO die konkreten Kosten erst nach Vornahme der Amtshandlung feststünden, so legt die IZG-SH-KostenVO gerade Maximalsummen fest, die eine ausreichende Sicherheit auch mit Blick auf die Haushaltsinteressen bieten. Dass dadurch ggf. eine teilweise Rückzahlung erforderlich werden kann, ist mit der Antragstellerinnen abzustimmen und ändert nichts daran, dass grundsätzlich über eine solche Sicherheitsleistung die Haushaltsinteressen gewahrt werden.

Zwar besteht für die Behörde, wie vom Ministerium dargestellt, ein Ermessen hinsichtlich der Wahl der Mittel. Allerdings muss nach Art. 5 Abs. 1 lit. d DSGVO im Rahmen der Datenminimierung die Verarbeitung personenbezogener Daten dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein. Hieran hat sich auch das Ermessen der Behörde zu orientieren, sodass diesbezüglich eine entsprechende Ermessensreduktion erfolgt. Wenn, wie hier, eine vergleichbar geeignete datensparsamere Möglichkeit besteht, so ist diese im Sinne des IZG-SH und der DSGVO zu wählen.

Verwaltungsakte sind auch nach § 37 VwVfG formfrei. Ein Verwaltungsakt enthält zwar nach § 35 VwVfG eine Regelung mit Bindungswirkung. Dem steht jedoch eine anonyme Antragstellung nicht entgegen, da es im Rahmen eines Anspruchs nach dem Informationszugangsgesetz gerade nicht auf den Antragsteller und seine Interessen ankommt. Bei der Bekanntgabe (§ 41 Absatz 1 Satz 1 VwVfG) bzw. Zustellung des Verwaltungsakts kann die Behörde selbst über die Form entscheiden (§ 3 Abs. 3 VwZG), wobei auch hierbei wieder die Grundsätze des IZG-SH und u.a. der Datenminimierung i. S. d. DSGVO zu beachten sind. Der Fragenstaat-Account ist eindeutig der Antragstellerin zugewiesen, da sie hierüber auch den Antrag gestellt hat, sodass eine Zustellung von Verwaltungsakten – wie einem Gebührenbescheid – möglich und auch der Bestimmtheitsgrundsatz gewahrt ist. Im Gegensatz zur normalen E-Mail und sogar einfachen Postzustellung ist die Zustellung spätestens mit der Freigabe

---

<sup>1</sup> Praxisreihe-7: Informationszugang, ULD-SH, S. 13, Kapitel 5.2, 2. Abs.

durch den Empfänger nachvollziehbar, was bisher auch mit anderen Schreiben des Landeskriminalamtes geschehen ist.

Die Vollstreckbarkeit ist nicht per se Wirksamkeitsvoraussetzung. So regelt § 14 Verwaltungskostengesetz SH, dass die Kostenentscheidung sogar mündlich getroffen werden kann. Zwar regelt § 17 Verwaltungskostengesetz, dass die Fälligkeit der Schuld erst mit der Bekanntgabe an den Kostenschuldner eintritt. Hierbei ist zu beachten, dass in diesem Fall zwar keine Nennung einer Adresse erfolgte, jedoch ein Name (eventuell als Pseudonym) genannt wurde und diesem eine eindeutige E-Mail-Adresse bei Fragdenstaat.de zugeordnet ist. In dem vorliegenden Fall handelt es sich bei der Antragstellerin um eine einzelne Person, die eine E-Mail-Adresse als Pseudonym von Fragdenstaat.de nutzt, sodass es sich um eine Antragstellung unter Pseudonym handelt. Die Kostenschuldnerin wird somit erreicht und mit Veröffentlichung bzw. Freigabe auf Fragdenstaat.de ist sogar der Zugang des Verwaltungsaktes erkennbar.

Auch eine mögliche Gefährdung des Haushaltsinteresses liegt nicht vor. Dieses in der Rechtsprechung und Kommentarliteratur anerkannte Interesse besteht bei nicht unerheblichen Gebühren- und Auslagenforderungen und kann u. a. durch das Verlangen einer Vorleistung berücksichtigt werden. Der Bescheid über eine Vorleistung mit Fristsetzung für eine Zahlung kann dabei auch über eine E-Mail an die antragstellende Person übersandt werden (vgl. § 16 Verwaltungskostengesetz SH). Mit der Vorleistung wird daher die Gefährdung von Haushaltsinteressen gebannt.

Dass nach Ausführungen des Ministeriums im weiteren Verlauf des Rechtsverfahrens, etwa bei einer Klage, Informationen zur Person mitgeteilt werden müssen, ist für das vorliegende Verfahren nicht relevant. Die Antragstellerin kann sich frei entscheiden, ob sie überhaupt den Rechtsweg wählen möchte, und es handelt sich dabei um ein eigenständiges Verfahren, das sich auch nach anderen gesetzlichen Normen richtet.

Auch der Verweis des Ministeriums auf die Begründung zu § 7 Abs. 1 IFG-Bund ist nicht nachvollziehbar. Diese stammt von 2004. Das IZG-SH hingegen trat 2012 in Kraft und enthält ausdrücklich keine derartige Regelung im Gegensatz zu anderen Bundesländern (etwa § 11 Abs. 2 S. 1 Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz). Daraus kann im Umkehrschluss geschlossen werden, dass der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein gerade keine Identifikationspflicht regeln wollte.

Im Ergebnis wurden der Antragstellerin die beantragten Informationen nach § 4 Abs. 1 IZG-SH nicht zugänglich gemacht. Es ist rechtlich nicht haltbar, für die verlangte Zahlung auf die Nennung der Anschrift zu bestehen und davon die Zugänglichmachung der begehrten Informationen abhängig zu machen. Dieser Verstoß rechtfertigt eine Beanstandung i. S. d. § 14 Abs. 5 S. 1 IZG-SH.

### III.

Erschwerend ist zu berücksichtigen, dass von Seiten des Landeskriminalamtes keine gütliche Einigung zur Minimierung der notwendigen personenbezogenen Daten gesucht wurde bzw. alternative Möglichkeiten aufgezeigt wurden.

Entlastend ist zu berücksichtigen, dass das Landeskriminalamt zuvor die Anträge auf Informationszugang bearbeitet und sich auch weiterhin zumindest grundsätzlich informationsbereit gezeigt hat.

Ich habe unter Abwägung der genannten Punkte das Mittel der **Beanstandung** gewählt.

**Rechtsbehelfsbelehrung:**

Gegen diesen Bescheid können Sie innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe vor dem Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzau-Str. 13, 24837 Schleswig, Klage erheben. Die Bestandskraft der o. g. Feststellung tritt einen Monat nach Bekanntgabe dieses Bescheids ein, soweit Sie keine Klage erheben. Das Verfahren wird dann eingestellt.

Die Antragstellerin und das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport erhalten jeweils eine Kopie dieses Schreibens zur Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

A black rectangular redaction box covering the signature of the official.

Landesbeauftragte für Informationszugang