



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 LA 11/25

VG: 4 K 2298/23

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

– Klägerin und Zulassungsantragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:

gegen

den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, Dr. Timo Utermark,
Arndtstraße 1, 27570 Bremerhaven, - ... -

– Beklagter und Zulassungsantragsgegner –

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch und den Richter am Oberverwaltungsgericht Lange am 14. April 2025 beschlossen:

Der Antrag der Klägerin, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 4. Kammer - vom 17. Dezember 2024 zuzulassen, soweit die Klage gegen die Bescheide des Beklagten vom 12. Dezember 2023 und 29. Oktober 2024 abgewiesen wurde, wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungszulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird für das Berufungszulassungsverfahren auf 15.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Klägerin wendet sich gegen eine datenschutzrechtliche Auskunftsanordnung sowie eine im Hinblick auf diese erfolgte Zwangsgeldfestsetzung.

Die Klägerin ist ein Marketingunternehmen in Liquidation, das in der Vergangenheit E-Mails mit Werbung an eine Vielzahl von Empfängern versendete. Aufgrund eines Hinweises auf fehlende Werbeeinwilligungen forderte der Beklagte die Klägerin mit Schreiben vom 19.09.2023 unter Fristsetzung zu einer Stellungnahme zum Sachverhalt auf. Am 12.12.2023 erließ der Beklagte eine Anordnung gegen die Klägerin, mit welcher er sie aufforderte, schriftlich Informationen darüber zu erteilen, welche natürlichen Personen die Klägerin seit dem 01.06.2023 bis zum Zugang der Anordnung zu Werbezweck per E-Mail kontaktiert hat und wie oft. Außerdem wurde sie aufgefordert, die jeweiligen datenschutzrechtlichen Einwilligungserklärungen der betroffenen Personen vorzulegen. Der Beklagte drohte ein Zwangsgeld an; die sofortige Vollziehung der Verfügung wurde angeordnet. Mit Bescheid vom 29.10.2024 setzte der Beklagte, ebenfalls unter Anordnung der sofortigen Vollziehung, ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 Euro fest und drohte die erneute Festsetzung eines Zwangsgeldes an.

Bereits am 26.09.2023 hat die Klägerin Klage auf Einsicht in die sie betreffenden Verwaltungsvorgänge bei dem Beklagten erhoben. Zudem hat sie mit ihrer Klage beantragt, den Beklagten zu verurteilen, es zu unterlassen, eine Vor-Ort-Kontrolle der Datenverarbeitung bei ihr durchzuführen. Nach Erlass des Bescheids vom 12.12.2023 hat sie ihre Klage um den Antrag, diesen Bescheid aufzuheben, erweitert und einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gestellt. Zur Begründung hat sie im Wesentlichen ausgeführt, die vom Beklagten angeforderten Daten lägen ihr nicht mehr vor, da sie sämtliche Kundendaten inzwischen gelöscht habe. Das einstweilige Rechtsschutzverfahren ist insoweit erfolglos geblieben (VG Bremen, Beschl. v. 16.02.2024 - 4 V 2968/23; nachfolgend Beschl. d. Senats v. 07.08.2024 - 1 B 102/24). Nach Erlass des Zwangsgeldbescheids vom 29.10.2024 hat die Klägerin auch diesen in ihre Klage einbezogen und auch insoweit – vor dem Verwaltungsgericht erfolglos – um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht (VG Bremen, Beschl. v. 20.12.2024 - 4 V 2912/24). Die gegen diesen Beschluss des Verwaltungsgerichts erhobene Beschwerde ist noch beim Senat anhängig (Az.: 1 B 10/25).

Mit Urteil vom 17.12.2024 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, die Anfechtungsklage gegen den Bescheid vom

12.12.2023 sei unbegründet. Die Auskunftsanordnung und die Zwangsgeldandrohungen seien rechtlich nicht zu beanstanden. Ein Vollstreckungshindernis bestehe nicht. Die insoweit darlegungs- und beweisbelastete Klägerin habe ihr Vorbringen zur angeblichen Lösung der angeforderten Daten nicht substantiiert, sodass eine weitere Sachverhaltsaufklärung nicht angezeigt sei. Auch der Zwangsgeldbescheid vom 29.10.2024 sei rechtmäßig.

Gegen dieses Urteil wendet sich die Klägerin mit ihrem – auf die Abweisung ihrer Anfechtungsklage beschränkten – Antrag auf Zulassung der Berufung, dem der Beklagte entgegengetreten ist. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakte des Beklagten Bezug genommen.

II. Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Die Klägerin hat keine Gründe dargelegt, aus denen die Berufung zuzulassen ist.

1. Die Klägerin hat zunächst keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils dargelegt (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen dann, wenn ein einzelner die angefochtene Entscheidung tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird (BVerfG, Beschl. v. 16.01.2017 - 2 BvR 2615/14, juris Rn. 19 m.w.N. und v. 09.06.2016 - 1 BvR 2453/12, juris Rn. 16; st. Rspr. des Senats, vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 30.06.2021 - 1 LA 285/20, juris Rn. 11 m.w.N.). Die Richtigkeitszweifel müssen sich auf das Ergebnis der Entscheidung beziehen. Es muss also mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen sein, dass die Berufung zur Änderung der angefochtenen Entscheidung führt (OGV Bremen, Beschl. v. 03.06.2021 - 1 LA 212/20, juris Rn. 14; NdsOVG, Beschl. v. 04.07.2018 - 13 LA 247/17, juris Rn. 4 m.w.N.; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 09.06.2016 - 1 BvR 2453/12, juris Rn. 17). Zur Darlegung der ernstlichen Zweifel (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) bedarf es regelmäßig qualifizierter, ins Einzelne gehender, fallbezogener und aus sich heraus verständlicher Ausführungen, die sich mit der angefochtenen Entscheidung auf der Grundlage einer eigenständigen Sichtung und Durchdringung des Prozessstoffes auseinandersetzen (OGV Bremen, Beschl. v. 30.06.2021 - 1 LA 285/20, juris Rn. 11; NdsOVG, Beschl. v. 20.05.2021 - 10 LA 250/20, juris Rn. 9 m.w.N.). Dem wird das Zulassungsvorbringen nicht gerecht.

a) Die Klägerin macht zunächst die Nichtigkeit der Verfügung vom 12.12.2023 geltend, weil diese von vornherein auf die Auskunftserteilung über Umstände gerichtet gewesen sei, die ihr nicht vorgelegen hätten. Sie behauptet – erstmalig im Zulassungsvorbringen – diesbezüglich, ihr habe zu keinem Zeitpunkt der Name der Werbeempfänger vorgelegen, sodass sie auch nicht habe wissen können, ob es sich um natürliche oder juristische Personen gehandelt habe. Mit diesem Vorbringen dringt sie nicht durch. Der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel kann zwar grundsätzlich auch mit neuen oder neu vorgetragenen Tatsachen begründet werden. Es genügt jedoch nicht, diese lediglich zu behaupten. Erforderlich ist vielmehr eine Substantiierung und Glaubhaftmachung neuen Tatsachenvorbringens, um dem Oberverwaltungsgericht die summarische Beurteilung zu ermöglichen, ob die Berufung voraussichtlich Erfolg haben wird. An die Glaubhaftmachung sind umso höhere Anforderungen zu stellen, je weniger nachvollziehbar ein Unterlassen des Vorbringens in der ersten Instanz ist (vgl. Seibert, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124a Rn. 208 m.w.N.).

An einer solchen Substantiierung fehlt es hier. Die Klägerin trägt vor, ihr habe von vornherein nur ein Teil der angeforderten Daten vorgelegen, namentlich E-Mail- und IP-Adressen sowie Timestamps der DOI-Anmeldungen und das Internetportal der Anmeldung. Insofern ist es zunächst unverständlich, weshalb sie diesen Umstand bislang – etwa im Verwaltungsverfahren oder in den verschiedenen damit zusammenhängenden Gerichtsverfahren, die stets und ganz zentral die anfängliche oder nachträgliche Nicht-Verfügbarkeit der angeforderten Daten zum Gegenstand hatten – nicht vorgetragen hat. Es handelt sich insofern um Umstände, die ausschließlich in der Sphäre der Klägerin liegen. Es erscheint lebensfremd, dass ein Unternehmen – konfrontiert mit einer sofort vollziehbaren Auskunftsanordnung – den Beklagten nicht darüber informiert, dass die begehrten Informationen gar nicht vollständig vorliegen, die vorhandenen Daten dann kurz darauf löscht und sich erst über ein Jahr später im Rechtsmittelverfahren auf diesen Umstand beruft. Unabhängig davon hat sich die Klägerin auch im Zulassungsverfahren – und trotz entsprechenden, ausdrücklichen Vorhalts durch den Beklagten – an keiner Stelle dazu geäußert, auf welchem Wege sie die ihr vorliegenden Daten – und *nur* diese – überhaupt erworben haben will. Insbesondere hätte etwa die genaue Benennung der Internetportale, über welche die Nutzer – angeblich – die Werbeeinwilligung erteilt haben sollen, und eine Schilderung des Ablaufs des dortigen Anmeldevorgangs, zur Substantiierung der Behauptung gedient, dass die Nutzer jeweils *nur* ihre E-Mail-Adresse angegeben haben sollen. Es fehlt angesichts des Umstands, dass die Klägerin dem Beklagten und den Gerichten gegenüber keinerlei Transparenz hinsichtlich ihrer damaligen Geschäftstätigkeit an den Tag legt, an jeglicher Substantiierung ihres Vortrags.

b) Soweit die Klägerin weiter vorträgt, es liege jedenfalls ein Vollstreckungshindernis wegen der nachträglichen Löschung der Daten vor, dringt sie auch damit nicht durch. Sie ist insoweit der Auffassung, das Verwaltungsgericht hätte die streitige Tatsache, dass die zur Auskunftserteilung erforderlichen Daten bei der Klägerin nicht (mehr) vorhanden seien, durch Erhebung des von ihr angebotenen Sachverständigenbeweises aufklären müssen.

Hiermit rügt die Klägerin der Sache nach eine unvollständige Sachverhaltsermittlung durch das Verwaltungsgericht (§ 86 Abs. 1 VwGO) und damit einen Verfahrensfehler. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung können grundsätzlich zwar auch mit Blick auf eine fehlerhafte Sachverhaltsfeststellung geltend gemacht werden; sie betreffen dann die Richtigkeit und Vollständigkeit der erstinstanzlichen Feststellungen. Werden die ernstlichen Zweifel an der (tatsächlichen) Richtigkeit der Entscheidung auf eine Verletzung der Aufklärungspflicht gestützt, kommt eine Zulassung der Berufung nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO aber nur in Betracht, wenn auch eine entsprechende Verfahrensrüge über § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO zu einer Zulassung führen würde. Dies erscheint geboten, um die Konsistenz der Zulassungsgründe zu sichern (OVG Bremen, Beschl. v. 26.07.2024 - 1 LA 450/21, juris Rn. 27 m.w.N.; ThürOVG, Beschl. v. 04.10.2023 - 3 ZKO 603/21, juris Rn. 25; VGH BW, Beschl. v. 24.11.2020 - 10 S 2012/19, juris Rn. 3).

Die Rüge einer Verletzung der Aufklärungspflicht erfordert die substantiierte Darlegung, welche Tatsachen auf der Grundlage der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts aufklärungsbedürftig waren, welche für erforderlich und geeignet gehaltenen Aufklärungsmaßnahmen hierfür in Betracht kamen, welche tatsächlichen Feststellungen dabei voraussichtlich getroffen worden wären und inwiefern diese zu einer für den Rechtsmittelführer günstigeren Entscheidung hätten führen können. Außerdem muss entweder dargelegt werden, dass bereits im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, insbesondere in der mündlichen Verhandlung, auf die weitere Sachverhaltsaufklärung, deren Unterbleiben nunmehr gerügt wird, hingewirkt wurde oder aufgrund welcher Anhaltspunkte sich dem Gericht die weiteren Ermittlungen von sich aus hätten aufdrängen müssen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.08.2017 - 9 B 68.16, juris Rn. 8; OVG Bremen, Beschl. v. 04.04.2024 - 1 LA 200/23, juris Rn. 10).

Diese Darlegungsanforderungen erfüllt das Vorbringen der Klägerin nicht. Sie hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht keinen Beweisantrag gestellt. Sie legt auch nicht ansatzweise dar, dass sich dem Verwaltungsgericht eine Beweiserhebung zum Vorhandensein der angeforderten Daten aufdrängen musste. Das Verwaltungsgericht hat das Vorbringen der Klägerin zur – angeblichen – Löschung der angeforderten Daten für unsubstantiiert gehalten, was sogar die Ablehnung eines förmlichen Beweisantrags

rechtfertigen würde (vgl. etwa BVerwG, Beschl. v. 30.06.2021 - 9 B 46.20, juris Rn. 6 m.w.N.). Es hat insoweit unter anderem ausgeführt, die Klägerin habe es versäumt, die in ihrer Sphäre liegenden Umstände der angeblichen Löschung zu plausibilisieren, etwa durch Spezifizierung, wann genau welche Dateien in welchem Umfang von welchem Speicherort gelöscht worden seien, welche Software und welche Datensicherung zuvor genutzt worden seien etc. (UA, S. 15). Die Klägerin setzt sich mit diesen Erwägungen des Verwaltungsgerichts auch im Zulassungsvorbringen in keiner Weise auseinander. Eine solche Konkretisierung der genutzten Hard- und Software sowie des genauen Verarbeitungsvorgangs im Geschäftsbetrieb der Klägerin wäre im Übrigen auch erforderlich gewesen, um einen etwaigen Gutachtenauftrag eines zu bestellenden IT-Sachverständigen hinreichend konkret festzulegen.

c) Soweit die Klägerin schließlich meint, aufgrund der unwirksamen bzw. nicht vollstreckbaren Grundverfügung sei auch der Zwangsgeldbescheid vom 29.10.2024 rechtswidrig, bleibt auch dieses Vorbringen ohne Erfolg. Da ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des klagabweisenden Urteils hinsichtlich der Grundverfügung nicht bestehen (s.o.), ist die Rechtswidrigkeit des Zwangsgeldbescheids nicht hinreichend dargelegt.

2. Die Berufung ist auch nicht wegen des Vorliegens besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen.

Der Zulassungsgrund besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO setzt eine solche qualifizierte Schwierigkeit der Rechtssache mit Auswirkung auf die Einschätzung der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung voraus, dass sie sich in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht signifikant von dem Spektrum der in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu entscheidenden Streitfälle unterscheidet (vgl. OVG Bln-Bbg, Beschl. v. 30.12.2020 - 2 N 65.17, juris Rn. 29 m.w.N.; VGH BW, Beschl. v. 12.05.2020 - 4 S 3240/19, juris Rn. 12). Im Hinblick auf die Darlegungsanforderungen gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO ist es erforderlich, im Einzelnen nachvollziehbar darzulegen, hinsichtlich welcher Fragen und aus welchen Gründen die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist (OVG Bremen, Beschl. v. 30.06.2021 - 1 LA 285/20, juris Rn. 20).

Die Klägerin meint, eine besondere Schwierigkeit folge daraus, dass von allen Beteiligten im erstinstanzlichen Verfahren die Frage unberücksichtigt geblieben sei, ob der Klägerin alle von dem Beklagten angeforderten Daten überhaupt vorgelegen hätten. Ein unterblie-

bener (eigener) Sachvortrag zu Umständen, die aus der Sphäre der Klägerin selbst stammen, indiziert jedoch offensichtlich noch keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten.

3. Die Klägerin hat auch nicht dargelegt, dass die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO.

Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung im Sinne dieser Vorschrift, wenn sie eine konkrete noch nicht geklärte Rechts- oder Tatsachenfrage aufwirft, deren Beantwortung sowohl für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts von Bedeutung war als auch für die Entscheidung im Berufungsverfahren erheblich sein wird, und die über den konkreten Fall hinaus wesentliche Bedeutung für die einheitliche Anwendung oder Weiterentwicklung des Rechts hat. Zur Darlegung des Zulassungsgrundes ist die Frage auszuformulieren und substantiiert auszuführen, warum sie für klärungsbedürftig und entscheidungserheblich gehalten und aus welchen Gründen ihr Bedeutung über den Einzelfall hinaus zugemessen wird (vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.11.1989 - 4 B 163.89, juris Rn. 8; OVG Bremen, Beschl. v. 02.09.2021 - 1 LA 222/21, juris Rn. 31 m.w.N.). Nicht klärungsbedürftig ist eine Rechtsfrage, deren Beantwortung sich unter Heranziehung der anerkannten Auslegungsmethoden und unter Einbeziehung der ober- und höchstrichterlichen Rechtsprechung ohne weiteres aus dem Gesetz ergibt (vgl. etwa HessVGH, Beschl. v. 05.07.2018 - 7 A 1101/18.Z.A, juris Rn. 6).

Die Klägerin hält die Frage für klärungsbedürftig,

„ob ein Verwaltungsgericht sich aufgrund fehlender, aber nicht angefragter Angaben, die die Parteien möglicherweise als irrelevant ansahen sowie aufgrund von Spekulationen eine Überzeugung zu einer entscheidungserheblichen Tatsache bilden darf, ohne dabei ein von einer Partei beigebrachtes Beweisangebot zu berücksichtigen und damit einer Partei den ihr im Prozess obliegenden Beweis unmöglich machen darf.“

Dieser Frage fehlt es an einem fallübergreifenden Klärungsbedarf. Die damit angesprochenen Fragen der richterlichen Überzeugungsbildung (§ 108 Abs. 1 VwGO) sowie der Reichweite der Amtsermittlungspflicht und des Umgangs mit Beweisangeboten (§ 86 VwGO) hängen maßgeblich von den konkreten Umständen des Einzelfalls – insbesondere der Substantiierung des entsprechenden Vortrags – ab und entziehen sich somit einer abstrakten Klärung.

4. Die Berufung ist schließlich nicht gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO wegen einer Divergenz des angefochtenen Urteils zu dem Senatsbeschluss vom 07.08.2024 (Az.: 1 B

102/24) zuzulassen. Die Klägerin trägt insoweit vor, das erstinstanzliche Urteil ermögliche die zwangsweise Durchsetzung einer durch Verwaltungsakt begründeten Verpflichtung, deren Erfüllung unmöglich sei.

Eine Divergenz im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO setzt voraus, dass das angefochtene Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht. Eine solche Abweichung liegt vor, wenn sich das Verwaltungsgericht in Anwendung derselben Rechtsvorschrift mit einem seine Entscheidung tragenden abstrakten Rechts- oder Tatsachensatz zu einem durch eines der genannten Divergenzgerichte aufgestellten Rechts- oder Tatsachensatz in Widerspruch setzt. Dabei muss ein prinzipieller Auffassungsunterschied über den Bedeutungsgehalt einer bestimmten Rechtsvorschrift oder eines bestimmten Rechts- oder Tatsachensatzes bestehen. Die behauptete Abweichung in der angegriffenen Entscheidung muss sich auf dieselbe Rechtsnorm beziehen, wie die Entscheidung, von der eine Abweichung behauptet wird; die bloße Vergleichbarkeit der Regelungsinhalte genügt nicht (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 04.10.2024 - 1 LA 315/22, juris Rn. 10 m.w.N.).

Hieran gemessen hat die Klägerin eine Divergenz nicht dargelegt. Sie erläutert bereits nicht, inwiefern zwischen den Gerichten ein grundsätzlicher Auffassungsunterschied bestehe. Das Verwaltungsgericht hat keinen Rechtssatz dahingehend aufgestellt, dass eine durch Verwaltungsakt begründete Verpflichtung, deren Erfüllung unmöglich geworden ist, durch Zwangsmittel erzwungen werden könne. Das erstinstanzliche Urteil beruht gerade auf der Annahme, dass ein Vollstreckungshindernis, für das die Klägerin darlegungs- und beweispflichtig ist, nicht vorliege (UA, S. 14).

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3 sowie § 52 Abs. 1 GKG und folgt in der Höhe der Festsetzung des Verwaltungsgerichts für die noch anhängigen Streitgegenstände, gegen die keine Einwände erhoben wurden.

Hinweis

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG). Mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

Prof. Sperlich

Dr. Koch

Lange