

Joachim Lindenberg, Heubergstraße 1a, 76228 Karlsruhe

Aktenzeichen: 21.40.2025-0008095

Landesbeauftragte für Datenschutz und Informations-
freiheit Nordrhein-Westfalen, Referat 21
Referat-21@ldi.nrw.de

Anhörung vom 27.01.2026
Karlsruhe, den 01.02.2026

Sehr geehrte [REDACTED], sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 27.01.2026. Es befremdet mich, eine Anhörung als Entwurf des Bescheids zu bekommen, das lässt mich an der Ernsthaftigkeit und Ergebnisoffenheit der Anhörung zweifeln (s.a. Kallerhoff/Mayen in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 28 Rn. 38).

Eine Anhörung besteht üblicherweise aus mindestens zwei Teilen: einer Sachverhaltsdarstellung und einer rechtliche Würdigung (Kallerhoff/Mayen in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 28 Rn. 39 und 41; Schneider in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht - VwVfG, Werkstand: 7. EL Mai 2025, §28 Rn. 46; EuGH vom 21.11.1991 – C-269/90, Rn. 23 ff. = NVwZ 1992, 358; Nöhmer Anhörung im europ. VwVf, S. 241, 275)

Ihre Anhörung hat zwar entsprechende Gliederungspunkte, wird dem aber inhaltlich nicht gerecht. Insbesondere fassen Sie eingangs nur meine Beschwerdeinhalte zusammen, aber keine Untersuchungsergebnisse. Anschließend schreiben Sie:

„Während der Zustellung kann der Zusteller einer Kundin bzw. eines Kunden bei der Deutsche Post Direkt GmbH einen Adressabgleich vornehmen.

...

-Einzig die Information über die Zustellmöglichkeit („bekannt und zustellbar“ oder „unzustellbar“ oder „unbekannt“) wird von der Deutschen Post Direkt GmbH an ihre Kundin zurückgemeldet, weitere Informationen erfolgen nicht.

Das oben Gesagte gilt auch für den Abgleich bei der Ersatzzustellung.“
(Entwurf des Bescheids Seite 2)

In der Akte findet sich ein fast gleichlautender Text im Vermerk vom 06.10.2025 (S.255 – ich meine hier und im Folgenden immer Seiten der ans Gericht übermittelten Beiakte 002), ohne dass klar ist, woher diese Darstellung kommt, sie fällt gewissermaßen vom Himmel. Sie ist aber auch falsch, denn Sie fassen mehrere Verarbeitungen zusammen, die zu unterscheiden sind.

Auch Ihre rechtliche Würdigung ist mangelhaft. Sie schreiben:

„Nach meiner datenschutzrechtlichen Prüfung kann ich keine datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit der Beschwerdegegnerin für die beanstandeten Datenschutzverstöße feststellen. Die

Beschwerdegegnerin handelt weder für den Adressabgleich während der Zustellung noch im Rahmen der Ersatzzustellung in eigener Verantwortlichkeit, sondern nach Art. 28 DS-GVO als Auftragsverarbeiterin der Deutschen Post AG.“

(Entwurf des Bescheids Seite 3)

Dieser Text steht im selben Vermerk (S. 255), nur interessanter Weise vor dem Sachverhalt. Das erweckt bei mir den Eindruck, dass diese rechtliche Würdigung die Arbeitshypothese war, und der Sachverhalt entsprechend interpretiert werden sollte. Im Widerspruch zur Auffassung der BfDI, auf die Sie in einer internen Email vom 30.05.2025 schreiben:

„Es handelt sich bei den Punkten der Verarbeitung pb Daten bei Ersatzzustellung von Paketen, welche unserer Meinung nach kein Adresshandel oder Werbung ist. Da BfDI das ablehnt müssen wir uns hausintern über eine andere Zuständigkeit verständigen.“ (S. 39)

Die BfDI verneint im Schreiben vom 28.05.2025 (S. 42f) die Zuständigkeit der BfDI und damit die Verantwortlichkeit der Deutschen Post AG / DHL GmbH für diese Verarbeitung. Wäre Ihre Arbeitshypothese richtig, dann wäre niemand verantwortlich, und das kann nicht sein.

Die Postreferenzdatenbank wird m.W. unstrittig in mehreren Verarbeitungen der Deutschen Post Direkt GmbH verwendet:

- Adressabgleich von Kunden der Deutschen Post Direkt GmbH, (u.a.) Adressfactory und Business-Adressbereinigung,
- Anschriftenprüfung der Deutschen Post AG
- Erfassung von Empfängerinformationen bei der Zustellung von Paketen durch die Deutsche Post AG / DHL GmbH

Diese Liste stammt aus meinen Beobachtungen, teilweise auch von der Webseite <https://www.deutschepost.de/de/d/deutsche-post-direkt.html>, und erhebt daher weder einen Anspruch auf Vollständigkeit noch darauf, dass die Verarbeitungen von irgendjemanden so bezeichnet werden. Ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten der Deutschen Post Direkt GmbH nach Art. 30 Abs. 1 und 2 DSGVO, das diese Fragen beantworten könnte, haben sie m.W. bisher nicht eingeholt. Möglicherweise verwendet auch die Verarbeitung Postwurfspezial (Ihr Az. 24.56.2025-0018650) die gleiche Datenbank. Auf <https://www.deutschepost.de/de/d/deutsche-post-direkt.html> finden Sie eine ganze Reihe von Dienstleistungen um Adressen der Deutschen Post Direkt GmbH, so dass sich bei allen die Frage stellt, ob die Deutsche Post Direkt GmbH für diese Dienstleistungen (mit)verantwortlich ist.

Zumindest auf <https://www.deutschepost.de/de/d/deutsche-post-direkt/addressfactory.html> findet sich explizit die Aussage „Basis des Adressabgleichs ist die in Deutschland einmalige Postreferenz-Datenbank von Deutsche Post Direkt.“ Dass bei der Anschriftenprüfung der Deutschen Post AG diese Datenbank verwendet wird, bestätigt die Deutsche Post AG im Verfahren 22-243 /005#4454 der Kollegen bei der BfDI. Ich darf Ihnen nahelegen, Akteneinsicht in dieses Verfahren zu nehmen. Dass die Postreferenzdatenbank auch bei der Zustellung von Paketen verwendet wird ergibt sich sowohl aus der Email von [REDACTED] vom 09.05.2025 14:15 (S. 3ff) als auch aus dem Schreiben vom 29.08.2025 (S. 264ff). Auf Seite 2 oben dieses Schreibens steht sogar wörtlich „**Post Direkt ist die Verantwortliche i.S.d. Art. 4 Nr. 7 DSGVO für die Datenverarbeitungen im Zusammenhang mit der Postreferenz-Datenbank.**“

Auch wenn [REDACTED] in seinen Schreiben ansonsten die Tätigkeit als Auftragsverarbeiter herausstellt, ist in den oben genannten Verarbeitungen eine Verarbeitung ohne die Postreferenzdatenbank nicht möglich. Ob die Deutsche Post Direkt GmbH wirklich sowohl Auftragsverarbeiter als auch Verantwortlicher ist, oder ob es sich dabei nicht eher um eine gemeinsame Verantwortung im Sinne von

Art. 26 DSGVO handelt haben Sie bisher nicht ermittelt. In beiden Fällen müsste sich das in Verträgen ausdrücken, die Sie m.W. bisher nicht eingesehen und geprüft haben. Die von [REDACTED] im Schreiben vom 29.08.2025 (S. 247ff) genannte Rechtsgrundlage deutet m.E. auch auf eine gemeinsame Verantwortung hin, denn keiner der beteiligten Verantwortlichen kann – wenn überhaupt – sich alleine darauf berufen.

Als (gemeinsam) Verantwortliche ist die Deutsche Post Direkt GmbH Art. 26 Abs. 3 DSGVO verpflichtet, die Betroffenenrechte zu erfüllen, insbesondere Art. 15 und dort Art. 15 Abs. 1 lit. c, die Informationen zu Empfängern. Ein geeignetes Mittel dafür wäre eine Protokollierung, damit könnte bei Beachtung der Orientierungshilfe (S.1) der konkrete Empfänger beaufkunftet werden. Ob und bei welchen Verarbeitungen eine Protokollierung stattfindet oder nicht, ist nicht aufgeklärt worden, dazu unten mehr. Sollte eine Protokollierung nicht stattfinden, wären m.E. in einer Auskunft zumindest die Angabe der Kategorien von Empfängern erforderlich. Eine Verpflichtung zur Protokollierung ergibt sich m.E. aber auch aus Art. 32 bis 34 DSGVO, denn ohne eine geeignete Protokollierung ist kaum nachprüfbar ob möglicherweise unberechtigt auf diese Daten zugegriffen werden kann oder zugegriffen wurde, also eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten („Datenleak“) aufgetreten ist.

Speziell zu Adressabgleich und Anschriftenprüfung ist festzustellen, dass dabei nicht nur ein Ja oder Nein, sondern auch eine Korrektur der Anschrift erfolgen kann. Selbst ein Ja oder Nein stellt einen Informationsfluss und damit eine Weitergabe von Daten im Sinne von Art. 4 Nr. dar, und erst Recht, wenn eine Korrektur erfolgt. Ich darf Ihnen nahelegen, von den Kollegen bei der BfDI die Akten zu 22-243 II#4576 und 22-243 1005#4454 anzufordern.

Speziell zur Erfassung von Empfängerinformationen bei der Zustellung ist festzustellen, dass auch hier erst ein Abfrage der Postreferenzdatenbank mit dem Leitcode von den Handy-Scannern der Deutschen Post AG / DHL GmbH stattfindet, die Ergebnismenge mit Treffern an die Scanner übermittelt und dort angezeigt werden, und ggfs. ein ausgewählter Datensatz in den Sendungsinformationen der Deutschen Post AG / DHL GmbH gespeichert wird, nachzulesen mit anderen Worten in der Email von [REDACTED] am 9. Mai 2025 14:15 (S. 3ff) und in seinem Schreiben vom 29.08.2025 (S. 247ff), wobei er „vereinfacht“ (S. 250) und dabei die Weitergabe an und die Speicherung durch die Deutsche Post AG / DHL GmbH in seiner „Vereinfachung“ unerwähnt lässt. Ohne diese Weitergabe von Daten aus der Postreferenzdatenbank wäre die Anzeige immer eine leere Liste und damit sinnlos. Ich darf Ihnen nahelegen, von den Kollegen bei der BfDI die Akte zu 22-243 II#4440 anzufordern und [REDACTED] zu fragen, ob die Anzeige von Daten aus der Postreferenzdatenbank auf einem Handscanner der Deutschen Post AG / DHL GmbH nicht als Weitergabe einzuordnen ist.

Insgesamt verneinen oder zumindest ignorieren Sie in Ihrer Anhörung die Tatsache, dass die Deutsche Post Direkt GmbH verantwortlich für die Postreferenzdatenbank ist, und das obwohl das von der Deutschen Post Direkt GmbH gar nicht bestritten wird. Ich sehe keine Auseinandersetzung mit der Tatsache, dass eine Auftragsverarbeitung ohne die Postreferenzdatenbank unmöglich wäre, und durch die Verarbeitung eine Weitergabe von Daten, und sei es in manchen Fällen nur binär, an den jeweiligen Kunden stattfindet.

Ich darf ein paar Ihrer Aussagen im Detail beleuchten:

- „Es besteht für mich keine Anhaltspunkte an der Aussage der Beschwerdegegnerin zu zweifeln“ (Entwurf des Bescheids Seite 3) – tatsächlich hat die Beschwerdegegnerin richtiges geschrieben, insbesondere hat sie die Verantwortung bestätigt, aber Sie haben nur das herausgepickt, was Ihnen ermöglichen könnte, die Beschwerde abzulehnen.
- „Dabei verbleibt die Entscheidung über die Zwecke und die wesentlichen Mittel der Datenverarbeitung bei dem Verantwortlichen, ...“ (Entwurf des Bescheids Seite 4) – richtig, aber da ohne die

Postreferenzdatenbank die Auftragsverarbeitung nicht möglich ist, ist diese als wesentliches Mittel anzusehen, und damit die Deutsche Post Direkt als (Mit-)Verantwortliche anzusehen, ganz im Sinne von Art. 4 Nr. 7 DSGVO. Eine andere Interpretation würde die Postreferenzdatenbank zwecklos und damit mangels Rechtsgrundlage alle oben genannten Verarbeitungen illegal machen. Die Deutsche Post Direkt GmbH bestreitet ihre Verantwortung nicht.

- „Das Vorliegen eines reinen kommerziellen Nutzens für die beteiligten Parteien reicht nicht aus, um als Verarbeitungszweck zu gelten.“ (Entwurf des Bescheids Seite 4) – richtig, aber was ist denn dann Verarbeitungszweck und Rechtsgrundlage der Postreferenzdatenbank?
- „Der in den Stellungnahmen von der Deutschen Post Direkt GmbH beschriebene Ablauf des Abgleichs bildet die Weisungsgebundenheit ab.“ (Entwurf des Bescheids Seite 4) – dazu besagen die Stellungnahmen der Beschwerdegegnerin nichts, das Wort „Weisung“ taucht in der ganzen Akte nur auf den Seiten 255 und 256 in einem Vermerk von Ihnen, der keinerlei Hinweis auf die Herkunft der Information hat.
- „Die Beschwerdegegnerin versichert, dass für den Adressabgleich keine weitere Datenverarbeitung in Form von Protokollierungen der Zugriffe stattfindet.“ (Vermerk vom 06.10.2025, S. 255f) – in der Email von [REDACTED] vom 12.05.2025 (S. 1) steht „Weder bei Post Direkt noch bei der Deutschen Post AG werden die angezeigten Adressdaten für die Ersatzzustellung gespeichert oder protokolliert“, was sich auf die Erfassung von Empfängerinformationen und nicht auf den Adressabgleich bezieht. Zum Adressabgleich und der Anschriftenprüfung finde ich keine Aussage der Beschwerdegegnerin in der Akte, auch nicht in der Antwort von [REDACTED] vom 29.08.2025 (S. 247ff). Es ist aus der Akte nicht nachvollziehbar, woher diese Versicherung kommen soll. Die Aussage von [REDACTED] die angezeigten Daten von Ersatzempfängern würden nie bei der Deutschen Post AG gespeichert erscheint mir unglaublich, denn das würde bedeuten, dass der Zusteller die angezeigten Daten neu eingibt. Aber schon alleine eine Anzeige ist eine Weitergabe von Daten. Eine Klärung erwarte ich im Verfahren 22-243 II#4440 der BfDI.
- „Des Weiteren agiert die Beschwerdegegnerin ohne Eigeninteresse, sondern allein für die Zwecke der Deutschen Post AG: die Durchführung der geschuldeten Dienstleistung - der Postzustellung.“ (Vermerk vom 06.10.2025, S. 255f) – beim besten Willen kann ich da nur lachen, denn „zwischen der Deutsche Post AG und der Deutschen Post Direkt GmbH bestehen (unmittelbar / mittelbar über [Mittelsmann] Beherrschungs- und/oder Ergebnisabführungsverträge, die im Handelsregister der Gesellschaften eingetragen sind.“ (Quelle: Bekanntmachung nach §5 264 Abs. 3, 264b HGB zum Geschäftsjahr vom 01.01.2024 bis zum 31.12.2024, Deutsche Post Direkt GmbH, Die Geschäftsführung, zitiert nach <https://www.northdata.com/?id=4931030243606528>). Ähnliche Bekanntmachungen dürften für jedes Geschäftsjahr existieren, wobei der „Mittelsmann“ in 2025 die „Post & Paket Holding GmbH mit Sitz in Bonn (Amtsgericht Bonn HRB 8088)“ ist. Ein „Eigeninteresse“ der Deutschen Post Direkt GmbH existiert damit nicht.

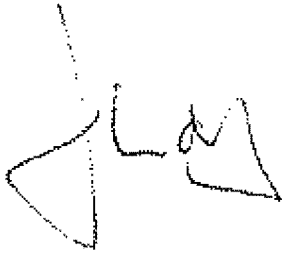
Zusammenfassend muss ich feststellen, dass Sie sich von [REDACTED] und seiner Darstellung „Auftragsverarbeitung“ ablenken lassen und nicht untersucht haben, ob die Deutsche Post Direkt GmbH bei diesen Verarbeitungen (Mit-)Verantwortliche ist. Dass Sie Teile der Darstellung von [REDACTED] im wesentlichen ungeprüft übernehmen anstelle die Verarbeitungen konkret zu hinterfragen betrachte ich als Verstoß gegen §24 II VwVfG NRW, und fordere Sie auf, die Bescheide vom 06.10.2025 an mich und vom 28.10.2025 an die Beschwerdegegnerin aufzuheben und das Beschwerdeverfahren entlang der oben gestellten Fragestellungen fortzusetzen.

Sofern Sie die Verantwortlichkeit der Deutschen Post Direkt GmbH noch nicht als erwiesen ansehen, bietet es sich an, [REDACTED] aufzufordern, darzustellen, ob diese Verarbeitungen ohne die Postreferenzdatenbank überhaupt sinnvoll wären. Ich bin überzeugt davon, dass diese Frage mit nein beantwortet wird, und damit keine reine Auftragsverarbeitung stattfindet, denn bei einer reinen Auftragsverarbeitung werden nur Daten des Verantwortlichen im Auftrag und ggfs. eigene Daten des

Auftragsverarbeiters, wie z.B. Konfigurations- oder Abrechnungsdaten, verarbeitet, nicht jedoch Daten des Auftragsverarbeiters über Dritte.

Da sich die (möglicherweise gemeinsame) Verantwortlichkeit erweisen wird, stellt sich auch die Fragen der Rechtsgrundlage für jede einzelne Verarbeitung, also nicht nur für die Speicherung von Daten in der Postreferenzdatenbank, sondern auch für die Weitergabe der darin enthaltenen Daten an Kunden, und natürlich sind die Betroffenenrechte verpflichtend und vollständig zu erfüllen. Beidem ist die Deutsche Post Direkt GmbH bisher nicht nachgekommen.

Vielen Dank und viele Grüße

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, interconnected loops and lines.