



Per e-Curia
Gerichtshof der Europäischen Union
L-2925 Luxemburg

Marktstraße 2–4
33602 Bielefeld
Gerichtsfach: 6
Tel. 0521|7845153
Fax 0521|7845161
info@kanzlei-niedenthal.de

in Bürogemeinschaft mit
Rechtsanwältin
Kirsten Klugmann
Rechtsanwalt
Helge Schneider

<p>KN 169/19 Bitte bei Antwort und Zahlung angeben</p>

Bielefeld, 10.12.2021

**Stellungnahme zu dem
Ersuchen um Vorabentscheidung C-481/21
Bundesrepublik Deutschland
(Vorlegendes Gericht: Verwaltungsgericht Wiesbaden – Deutschland)**

Für den Kläger wird zu dem Ersuchen um Vorabentscheidung Folgendes erklärt:

A. Einleitung

1. Der Kläger begehrt von der Beklagten, vertreten durch das Bundeskriminalamt (im Folgenden: BKA), Auskunft über zu seiner Person gespeicherte Daten. Im Jahr 2019 wurden im polizeilichen Informationsverbundsystem „INPOL“ zur Person des Klägers gespeicherte Daten im Rahmen einer Prüfung der Voraussetzungen für die Aufnahme einer sicherheitsrelevanten Tätigkeit herangezogen und der Kläger schlussendlich aufgrund dieser Daten an der Aufnahme der Tätigkeit gehindert.

INPOL ist das elektronische Datei-System, an dem alle deutschen Polizeibehörden teilhaben. Es ist als einheitliches Informationsverbundsystem ausgestaltet, so dass alle Polizeibehörden des Bundes und der Bundesländer Daten in den einheitlichen Dateien des Systems speichern und von dort abrufen können. Bei den gespeicherten Daten kann es sich beispielsweise um Personalien, Fundstellennachweise für Kriminalakten oder sog. „Falldaten“ und „Tatbeschreibungen“, also Informationen über möglicherweise durch den Betroffenen begangene Taten, handeln. Das Verbundsystem wird durch das BKA unterhalten. Es ist die Aufgabe des BKA, Auskunftsanträge von Personen, deren Daten in INPOL gespeichert sind, zu bescheiden. Wenn das BKA nicht selbst die fraglichen Daten in INPOL gespeichert hat, sondern eine andere Polizeibehörde des Bundes oder der Länder, hält das BKA vor der Auskunftserteilung mit dieser anderen Polizeibehörde Rücksprache und erteilt Auskunft im Einvernehmen mit der anderen Polizeibehörde.

Die zum Kläger gespeicherten Daten sind nach Angaben des BKA nicht durch das BKA in INPOL gespeichert worden, sondern eine andere Behörde ist Datenbesitzer. Das BKA hat dem Kläger die Auskunft über die gespeicherten Daten und auch darüber, welche Behörde die Daten speichert, verweigert (vgl. Anlage 1).

2. Der Fall ist in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht von hoher Relevanz. INPOL wurde seit seiner Einführung 1972 stetig ausgebaut und ist integraler Bestandteil der polizeilichen Tätigkeit im Bereich der Gefahrenabwehr genauso wie der Strafverfolgung. Zugleich sind INPOL und vergleichbare Systeme für die Betroffenen, deren Daten darin gespeichert sind, kaum transparent und nachvollziehbar. Regelmäßig ist den Betroffenen nicht einmal die Tatsache der Datenspeicherung bekannt, obwohl schon diese – wie im vorliegenden Fall – erhebliche persönliche Auswirkungen haben kann. Eine effektive Möglichkeit zur Ausübung des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts und der gerichtlichen Überprüfung im Falle einer Verweigerung der Auskunft erscheint daher als essenzielle rechtsstaatliche Gewährleistung zum Schutz der Betroffenen.
3. Rechtsgrundlage für das Auskunftsbegehren hinsichtlich in INPOL gespeicherter personenbezogener Daten gegenüber dem BKA sind die § 57 Abs. 4 und 6, § 56 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz (im Folgenden: **BDSG**), die zum 30. Juni 2017 mit dem Datenschutzanpassungs- und Umsetzungsgesetz (im Folgenden: **DSAnpUG-EU**) in

das BDSG aufgenommen wurden (BGBl. I 2097), i. V. m. § 84 BKAG, der mit dem Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes vom 01. Juni 2017 eingeführt wurde (BGBl. I 1354). Das DSAnpUG-EU wurde unter anderem zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 27. April 2016 (im Folgenden: **JI-Richtlinie**) erlassen. § 57 Abs. 1 BDSG verpflichtet den Verantwortlichen dazu, den betroffenen Personen Auskunft darüber zu erteilen, ob er ihre personenbezogenen Daten verarbeitet. Diese Auskunft kann bei Vorliegen eines Verweigerungsgrundes gem. § 57 Abs. 4, § 56 Abs. 2 BDSG abgelehnt werden. Eine solche Verweigerung muss grundsätzlich begründet werden, vgl. § 57 Abs. 6 BDSG. Im vorliegenden Verfahren ist zu beachten, dass das BKA gem. § 84 BKAG Auskunftsbegehren „im Einvernehmen“ mit der für die Speicherung verantwortlichen Behörde erteilt.

4. Das vorliegende Gericht fragt, ob Art. 15 Abs. 3 und Abs. 1 i. V. m. Art. 14 JI-Richtlinie so auszulegen sind, dass sie eine nationale Regelung zulassen, nach der bei gemeinsamer Verantwortlichkeit für eine Datenverarbeitung die eigentlich für die gespeicherten Daten verantwortliche Stelle nicht genannt werden muss und die es zudem zulässt, dass einem Gericht keine inhaltliche Begründung für die Auskunftsverweigerung gegeben wird. Das Vorabentscheidungsverfahren gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, klarzustellen, dass Art. 14 JI-Richtlinie auch bei der Verwendung automatisierter Verbundsysteme anwendbar ist und Betroffene die Möglichkeit haben müssen, gegenüber dem Verantwortlichen Auskunft zu begehren und von diesem eine Verweigerungsbegründung gem. Art. 15 Abs. 3 JI-Richtlinie zu erhalten. Dementsprechend muss die JI-Richtlinie so ausgelegt werden, dass auch bei Verwendung eines automatisierten Verbundsystems jede für die Speicherung verantwortliche Stelle für die Person identifizierbar sein muss, deren Daten gespeichert werden. In diesem Zusammenhang wird der EuGH entscheiden können, welche Stellen bei Verbundsystemen für welche Verarbeitungen gemeinsam verantwortlich gem. Art. 21 JI-Richtlinie oder getrennt verantwortlich sind.
5. Der Gerichtshof wird zudem klären können, ob nur eine dementsprechende Auslegung der JI-Richtlinie, die bei automatisierten Verbundsystemen die Bekanntgabe des unmittelbar Verantwortlichen gegenüber dem Betroffenen, jedenfalls aber gegenüber dem angerufenen Gericht, erfordert, mit Art. 47 GRC vereinbar ist. Außerdem wird der EuGH klarstellen können, ob das Recht, die

Auskunft und die dafür bestehenden Gründe gem. Art. 15 Abs. 3 Satz 1, 2 JI-Richtlinie zu verweigern, lediglich gegenüber dem Betroffenen Geltung beanspruchen kann oder ob es sich – im Lichte von Art. 47 GRCh, Art. 15 Abs. 3 Satz 3, 54 JI-Richtlinie – auf die zur Überprüfung herangezogene Rechtsschutzinstanz erstreckt.

B. Rechtlicher Rahmen

6. Art. 14 JI-Richtlinie regelt das Auskunftsrecht der von einer Datenverarbeitung betroffenen Person, das auch in Art. 8 Abs. 2 Satz 2 GRCh primärrechtlich verbrieft ist. Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 JI-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten vorzusehen, dass die betroffene Person das Recht hat, von dem Verantwortlichen eine Bestätigung darüber zu erhalten, ob sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden. Sie hat grundsätzlich das Recht, Auskunft über diese Daten, die Zwecke ihrer Verarbeitung und weitere in Art. 14 JI-Richtlinie genauer definierte Umstände zu erhalten.
7. Nach Art. 15 Abs. 3 Satz 1 JI-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten im Fall einer begründeten Auskunftsverweigerung vorzusehen, dass der Verantwortliche die betroffene Person unverzüglich schriftlich über die Verweigerung oder die Einschränkung der Auskunft und die Gründe hierfür unterrichtet. Dies gilt nach Satz 2 der Vorschrift nicht, wenn die Erteilung dieser Informationen einem der in Absatz 1 genannten Zwecke zuwiderliefe. Jedenfalls haben die Mitgliedstaaten nach Satz 3 der Vorschrift aber vorzusehen, dass der Verantwortliche die betroffene Person über die Möglichkeit unterrichtet, bei der Aufsichtsbehörde Beschwerde einzulegen oder einen gerichtlichen Rechtsbehelf einzulegen.
8. Im BDSG sind das Recht auf Auskunft und Ausnahmen hiervon in § 57 geregelt. Nach § 57 Abs. 1 Satz 1 BDSG hat der Verantwortliche betroffenen Personen auf Antrag Auskunft darüber zu erteilen, ob er sie betreffende Daten verarbeitet. Hinsichtlich der Ausnahmen verweist § 57 Abs. 4 BDSG im Wesentlichen auf die Ausnahmen zum Recht auf Benachrichtigung in § 56 Abs. 2 BDSG.

9. Das Recht auf Auskunft richtet sich gegen den für eine Datenverarbeitung Verantwortlichen. Prinzipiell können eine oder mehrere Personen für einen Datenverarbeitungsvorgang verantwortlich sein. Nach Art. 3 Nr. 8 Hs. 1 JI-Richtlinie ist Verantwortlicher die zuständige Behörde, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet. Nach Hs. 2 der Regelung kann der Verantwortliche nach dem Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen werden, wenn die Zwecke oder Mittel der Datenverarbeitung durch das Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten vorgegeben sind.
10. Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 JI-Richtlinie sehen die Mitgliedstaaten vor, dass in dem Fall, dass zwei oder mehr Verantwortliche gemeinsam die Zwecke und die Mittel zur Verarbeitung festlegen, sie gemeinsam Verantwortliche sind. Daraus folgt nach Satz 2 die Pflicht der Verantwortlichen, eine Vereinbarung zu schließen, die unter anderem die Wahrnehmung der Rechte der betroffenen Person zum Gegenstand hat. In der Vereinbarung wird nach Satz 3 auch eine Anlaufstelle für die betroffenen Personen angegeben. Die Mitgliedstaaten können nach Satz 4 angeben, welcher der gemeinsam Verantwortlichen als zentrale Anlaufstelle für die betroffenen Personen handeln kann, wenn es um die Ausübung ihrer Rechte geht. Nach Art. 21 Abs. 2 JI-Richtlinie können die Mitgliedstaaten ungeachtet einer Vereinbarung unter den Verantwortlichen vorsehen, dass die betroffene Person ihre Rechte im Rahmen der nach dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften bei und gegenüber jedem einzelnen der Verantwortlichen geltend machen kann.
11. § 63 BDSG trifft eine nationale Regelung zur Umsetzung von Art. 21 JI-Richtlinie für öffentliche Stellen des Bundes im Anwendungsbereich der JI-Richtlinie. Demnach gelten zwei oder mehr Verantwortliche, die gemeinsam die Zwecke und die Mittel der Verarbeitung festlegen, als gemeinsam Verantwortliche (Satz 1). Nach Satz 4 kann die betroffene Person ihre Rechte gegenüber jedem der gemeinsam Verantwortlichen geltend machen. Eine besondere Regelung über die Verantwortlichkeit für die Datenverarbeitung im polizeilichen Informationsverbund enthält § 31 BKAG. Das BKA hat nach § 31 Abs. 1 BKAG als Zentralstelle für den polizeilichen Informationsverbund die Einhaltung der Regelungen zur Zusammenarbeit und zur Führung des Verbundsystems zu überwachen. Die

datenschutzrechtliche Verantwortung für die bei der Zentralstelle gespeicherten Daten im Rahmen des Informationsverbundes soll aber nach § 31 Abs. 2 Satz 1 BKAG bei den Stellen liegen, die die Daten unmittelbar eingeben. Dies können Polizeistellen der Länder sein. Nach § 31 Abs. 2 Satz 2 BKAG muss die verantwortliche Stelle feststellbar sein.

12. §§ 84 f. BKAG regeln die Ausübung von Betroffenenrechten im Zusammenhang mit dem polizeilichen Informationsverbund. Nach § 84 Abs. 1 Satz 1 BKAG erteilt das Bundeskriminalamt die Auskunft über im Informationsverbund gespeicherte Daten im Einvernehmen mit der Stelle, die diese Daten eingegeben hat.

13. Art. 47 GRCh verbürgt das Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht. Die Regelung dient dazu, Individuen in der Ausübung von Unionsrechten zu schützen. Zudem soll Art. 47 GRCh gewährleisten, dass das Unionsrecht durchgesetzt wird und so Wirkung entfalten kann. Für die Rechtfertigung von Eingriffen in Art. 47 GRCh ist Art. 52 Abs. 1 GRCh maßgeblich. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf wurde mit Art. 54 JI-Richtlinie zudem einfach-rechtlich in die JI-Richtlinie integriert.

C. Rechtliche Würdigung

Zur Vorlagefrage 1 (Auslegung v. Art. 15 Abs. 3, 1, Art. 14 RL (EU) 2016/680)

1. Zur Teilfrage a):

14. Die Vorlagefrage ist misslich formuliert, da das deutsche Recht keine Regelung enthält, nach der bei gemeinsamer Verantwortlichkeit für eine Datenverarbeitung eine für die gespeicherten Daten verantwortliche Stelle nicht genannt werden muss. Sie ist auch misslich formuliert, weil es im Konzept der gemeinsamen Verantwortlichkeit keine „eigentlich für die gespeicherten Daten verantwortliche Stelle“ gibt, sondern mehrere für die Verarbeitung verantwortliche Stellen. Es ist auch offen, ob bei der Datenspeicherung in einem polizeilichen Verbundsystem nach dem Modell von INPOL überhaupt von einer gemeinsamen Verantwortlichkeit auszugehen ist.

15. Nach § 31 Abs. 2 Satz 1 BKAG liegt die datenschutzrechtliche Verantwortung für die im polizeilichen Verbundsystem eingegebenen Daten bei der Stelle, die diese eingibt. Es gibt im Zusammenhang mit der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit zwei Möglichkeiten, diese Regelung zu verstehen. Erstens ließe sich dies als mitgliedstaatliche Regelung zur Bestimmung der (alleinigen) Verantwortlichkeit im Sinne von Art. 3 Nr. 8 Hs. 2 JI-Richtlinie verstehen. Nach diesem Artikel kann der Verantwortliche nach dem Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen werden, wenn die Zwecke und Mittel einer Verarbeitung durch das Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten vorgegeben sind. Im Falle des polizeilichen Informationsverbundes bestehen hierzu Regelungen in den nationalen Polizeigesetzen und insbesondere im BKAG. Sieht man Art. 3 Nr. 8 Hs. 2 JI-Richtlinie als einschlägig an und versteht man § 31 Abs. 2 Satz 1 BKAG als mitgliedstaatliche Regelung in diesem Sinne, dann wäre allein die Stelle, die die Daten im Verbundsystem gespeichert hat, hierfür auch datenschutzrechtlich verantwortlich. Zweitens ließe sich § 31 Abs. 2 Satz 1 BKAG als interne Verantwortungsregel im polizeilichen Informationsverbund verstehen. In diesem Fall wäre das BKA nach außen jedenfalls auch für die Datenverarbeitung verantwortlich, im Innenverhältnis aber nur die speichernde Stelle. Dafür ließe sich anführen, dass das BKA den Betroffenen gegenüber nach § 84 Abs. 1 Satz BKAG bei der Geltendmachung von Betroffenenrechten wie ein Verantwortlicher gegenübertritt. Das erste Verständnis erscheint nach dem Wortlaut der Vorschrift allerdings naheliegender. Vom Gesetzgeber war bei der Neuregelung des § 84 Abs. 1 BKAG eine „Grundaussage zur verbleibenden datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit der unmittelbar dateneingebenden Stelle (§ 31 Absatz 2)“ intendiert (BT-Drs. 18/11163, S. 134). § 31 Abs. 2 Satz 1 BKAG adressiert mithin abschließend die datenschutzrechtliche Verantwortung. Nach § 84 Abs. 1 Satz 1 BKAG ist die Erteilung einer Auskunft durch das BKA an das Einvernehmen der speichernden Stelle gebunden. Damit tritt das BKA gewissermaßen als Dienstleister bei der Wahrnehmung der Betroffenenrechte auf, ohne dass sich daraus eine zwingende Aussage zur Rolle als Verantwortlicher ableiten ließe.

16. Die Verfasserin versteht die Vorlagefrage 1. a) folgendermaßen:

Ist es mit den in Art. 15 Abs. 1 und Abs. 3 JI-Richtlinie geregelten Ausnahmen zum Recht auf Auskunft vereinbar, dass eine nationale Regelung vorsieht, dass eine für

eine Datenverarbeitung jedenfalls mitverantwortliche, die Daten ursprünglich in INPOL eingebende Stelle, nicht genannt werden muss?

Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die Stelle, die Daten in dem Verbundsystem INPOL speichert, nach § 31 Abs. 2 BKAG auch als alleinig verantwortlich angesehen werden könnte. Ob eine alleinige oder gemeinsame Verantwortung dieser Stelle vorliegt, kann hier aufgrund der unterschiedlichen – oben ausgeführten (Rn. 15) Interpretationsmöglichkeiten – nicht abschließend geklärt werden. Die speichernde Stelle ist in jedem Fall mitverantwortlich.

17. Die Nennung sämtlicher Verantwortlicher für einen Datenverarbeitungsvorgang erscheint als zwingende Folge der Geltendmachung des Auskunftsrechts aus Art. 14 JI-Richtlinie. Das auch in Art. 8 Abs. 2 Satz 2 GRCh festgeschriebene Recht ist fundamentale Bedingung für ein funktionierendes Datenschutzrecht. Erst wenn eine Person weiß, welche Behörde welche Daten über sie gespeichert hat, kann sie sich effektiv dagegen zur Wehr setzen, kann sie weitere Betroffenenrechte wie Löschung oder Berichtigung geltend machen und gegebenenfalls Sanktionen herbeiführen. Dies ist gerade im Zusammenhang mit polizeilichen Informationssystemen wichtig, die genutzt werden, um Entscheidungen von erheblicher Tragweite herbeizuführen. Daten aus polizeilichen Speicherungssystemen werden nicht nur für Recherchen in Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen, sondern auch bei präventiv ausgerichteten Entscheidungen wie Sicherheitsüberprüfungen oder im Bereich des Versammlungsrechts herangezogen (Ablehnung von Ordnern o.ä.).

18. Die Nennung sämtlicher für die Datenverarbeitung verantwortlicher Stellen oder Personen erscheint selbst dann zwingend, wenn ein Grund zur Auskunftsverweigerung vorliegt. Zunächst bezieht sich die Einschränkung des Auskunftsrechts in Art. 15 JI-Richtlinie nicht auf das in Art. 14 Hs. 1 JI-Richtlinie vorgesehene Recht, eine Bestätigung über den Umstand zu erhalten, dass personenbezogenen Daten über die betroffene Person verarbeitet werden. Die Gründe zur Einschränkung oder Verweigerung des Auskunftsrechts beziehen sich allein auf den in Art. 14 Hs. 2 JI-Richtlinie festgelegten Umfang der Auskunft. Dies wird auch aus Art. 15 Abs. 3 Satz 1 JI-Richtlinie deutlich, nach dem der Verantwortliche die betroffene Person unverzüglich schriftlich über die Verweigerung oder die Einschränkung der Auskunft und die Gründe hierfür

unterrichten muss. Dass die Unterrichtung durch den Verantwortlichen erfolgen muss, impliziert, dass dieser sich dem Betroffenen gleichsam als solcher zu erkennen geben muss. Mit der Verweigerung der Auskunft und ihrer Begründung tritt er als Verantwortlicher auf und bestätigt implizit, dass bezüglich der betroffenen Person Daten vorliegen. Das Recht aus Art. 14 Hs. 1 JI-Richtlinie, eine Bestätigung darüber zu erhalten, ob personenbezogene Daten über den Betroffenen verarbeitet werden, umfasst auch die Kenntnis des Verantwortlichen.

19. Nach Art. 15 Abs. 3 Satz 3 JI-Richtlinie muss das mitgliedstaatliche Recht außerdem mindestens vorsehen, dass **„der Verantwortliche“** die betroffene Person über die Möglichkeit unterrichtet, bei der Aufsichtsbehörde Beschwerde einzulegen oder einen gerichtlichen Rechtsbehelf einzulegen. Von dieser Vorgabe sind keine Ausnahmen vorgesehen. Art. 15 Abs. 3 Satz 3 JI-Richtlinie impliziert, dass der Verantwortliche für die Datenverarbeitung sich selbst als solcher offenbart. Täte er dies nicht, wäre es überhaupt nicht möglich, eine zielführende Beschwerde bei der zuständigen Behörde einzulegen oder effektiven Rechtsschutz zu erlangen (dazu im Einzelnen Rn. 23 ff.).

2. Zur Teilfrage b):

20. Ein Absehen von der Begründung einer Auskunftsverweigerung gegenüber einem Gericht, das diese überprüft, sieht die JI-Richtlinie nicht vor. Gemäß Art. 15 Abs. 3 Satz 1 JI-Richtlinie sehen die Mitgliedstaaten für Fälle der Auskunftsverweigerung vor, dass der Verantwortliche die betroffene Person unverzüglich schriftlich über die Verweigerung oder die Einschränkung der Auskunft und die Gründe hierfür unterrichtet. Dies gilt nach Satz 2 der Vorschrift nur dann nicht, wenn die Erteilung dieser Informationen einem der Zwecke zuwiderliefe, zu denen das Auskunftsrecht eingeschränkt werden kann. In jedem Fall aber müssen die sachlichen und rechtlichen Gründe für eine Auskunftsverweigerung dokumentiert und der Aufsichtsbehörde zur Verfügung gestellt werden (Art. 15 Abs. 4 JI-Richtlinie). Zwar regelt Art. 15 Abs. 4 JI-RL lediglich die Einsichtnahme der Aufsichtsbehörde und nicht auch ein Einsichtnahmerecht des Gerichts, da die Entscheidungen der Aufsichtsbehörde aber auch einer gerichtlichen Überprüfung unterliegen, kann gegenüber zuständigen Gerichten nichts anderes gelten.

21. Art. 14, 15 JI-Richtlinie beinhalten keine expliziten Regelungen hinsichtlich der Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes in Hinblick auf Entscheidungen zu Auskunftserteilung oder Auskunftsverweigerung. Art. 15 JI-Richtlinie betrifft primär die Möglichkeiten, das subjektive Recht der betroffenen Person einzuschränken, und nur am Rande (in Abs. 4) dessen Kontrollmöglichkeiten. Die Verweigerungsgründe in Art. 15 Abs. 1 JI-Richtlinie sind weder so formuliert noch von ihrem Sinn und Zweck her geeignet, die Zurverfügungstellung von Informationen an Gerichte einzuschränken.

22. Art. 15 Abs. 3 Satz 3 JI-Richtlinie impliziert vielmehr, dass der Betroffene die Möglichkeit haben muss, einen gerichtlichen Rechtsbehelf einzulegen (Rn.19). Aus der Norm ergeben sich keine einschränkenden Anforderungen an die Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes. Wie die gerichtliche Überprüfung ausgestaltet wird, ist demnach eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Aus Art. 15 Abs. 3 Satz 3 JI-Richtlinie ergibt sich jedoch, dass das mitgliedstaatliche Recht eine gerichtliche Überprüfung der Verweigerung ermöglichen muss. Nach Art. 47 Abs. 4 JI-Richtlinie erfolgt die Ausübung der der Aufsichtsbehörde gemäß diesem Artikel übertragenen Befugnisse vorbehaltlich geeigneter Garantien einschließlich wirksamer gerichtlicher Rechtsbehelfe und ordnungsgemäßer Verfahren gemäß dem Unionsrecht und dem Recht des Mitgliedstaats im Einklang mit der Charta.

Insoweit das deutsche Recht es durch § 84 Abs. 1 BKAG verunmöglicht, dass eine datenbesitzende Stelle im gerichtlichen Verfahren beigeladen und ihre Verweigerungsgründe gegenüber dem über die Rechtmäßigkeit der Verweigerung entscheidenden Gericht dargelegt oder wenigstens die Gründe für die Geheimhaltung dieser Gründe im Rahmen eines Zwischenverfahren nach § 100 VwGO von einem anderen Gericht überprüft werden, widerspricht dies den Vorgaben aus Art. 15 JI-Richtlinie, erst recht wenn sie im Lichte der Vorgaben aus der GRCh ausgelegt werden (siehe nachfolgende Ausführungen zur Vorlagefrage 2).

Zur Vorlagefrage 2 (Vereinbarkeit mit Art. 47 GRCh)

23. Die Verfasserin kommt zu dem Ergebnis, dass Art. 15 Abs. 1 und 3, Art. 54 JI-Richtlinie richtigerweise so ausgelegt werden müssen, dass sie mit Art. 47 GRCh

vereinbar sind. Die genannten Normen der JI-Richtlinie sind nicht separat von den primärrechtlichen Garantien anwendbar. Vielmehr müssen sie selbst im Lichte des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf gem. Art. 47 GRCh betrachtet werden.

24. Vor diesem grundrechtlichen Hintergrund müssen die Normen wie folgt verstanden werden: Art. 15 Abs. 1 und 3, Art. 54 JI-Richtlinie in Verbindung mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf aus Art. 47 GRCh sind erstens so auszulegen, dass die auskunftsverweigernde, für die Speicherung verantwortliche Stelle benannt werden muss, damit diese zu einem gerichtlichen Verfahren beigelegt werden kann (Vorlagefrage 2 a)). Zweitens setzen die genannten Normen voraus, dass ein Gericht über die inhaltlichen Gründe der Auskunftsverweigerung informiert wird, damit es in die Lage versetzt wird, zu überprüfen, ob die Voraussetzungen der Auskunftsverweigerung vorliegen (Vorlagefrage 2 b)).

1. Zur Teilfrage a):

25. Wenn die Erteilung einer Auskunft nach Art. 14 JI-Richtlinie gegenüber einem Betroffenen normativ vom Einvernehmen einer anderen, möglicherweise allein oder mit für die Speicherung verantwortlichen, Stelle abhängig gemacht wird und diese Stelle das Einvernehmen verweigert, ergibt die Auslegung der Art. 15 Abs. 3, Abs. 1, Art. 54 JI-Richtlinie im Lichte von Art. 47 GRCh, dass die auskunftsverweigernde Stelle auch gegenüber dem Gericht benannt werden muss.

26. Entsprechend den Ausführungen des vorlegenden Gerichts kann eine richterliche Entscheidung nach deutschem Verwaltungsrecht nur gegenüber denjenigen Parteien bindende Wirkung entfalten, die an dem Gerichtsverfahren beteiligt sind (vgl. Rn. 24 ff. des Vorabentscheidungsersuchens). Es ist jedoch unmöglich, eine unbekannte Behörde als Beteiligte beizuladen (vgl. § 65 Abs. 2 VwGO).

27. Das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gem. Art. 47 GRCh beinhaltet (schon nach seinem Wortlaut) die Garantie auf einen „wirksamen Rechtsbehelf“. Art. 54 JI-Richtlinie greift diese Formulierung auf und verbürgt sie einfach-rechtlich. Ein solcher effektiver Rechtsbehelf ist dann gegeben, wenn einem begründeten Begehren des Klägers Geltung verschafft werden kann (vgl.

Stern/Sachs/Alber, EU-Grundrechte-Charta, Art. 47 Rn. 62; Meyer/ Hölscheidt/Eser, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 47 Rn. 19; Frenz, Handbuch Europarecht, Band 4, Rn. 5013 f., vgl. Anlage 2). Dementsprechend ist der Rechtsbehelf unwirksam, wenn die richterliche Entscheidung zwar getroffen wird, sie aber keine rechtstatsächliche Wirkung entfalten kann.

28. Sofern eine Beiladung zum Gerichtsverfahren wegen der Geheimhaltung der Identität einer verantwortlichen Stelle vereitelt wird und ein dem Kläger stattgebendes Urteil deshalb folgenlos bleiben würde (vgl. Rn. 25 des Vorabentscheidungsersuchens), liegt hierin eine Beeinträchtigung von Art. 47 GRCh in seiner Ausprägung als Recht auf einen „wirksamen“ Rechtsbehelf.
29. Eine Beeinträchtigung von Art. 47 GRCh kann gem. Art. 52 Abs. 1 GRCh gerechtfertigt sein, wenn die Einschränkung gesetzlich vorgesehen ist, den Wesensgehalt des Grundrechts achtet, verhältnismäßig ist und einem Gemeinwohlziel dient (vgl. z.B. EuGH C-664/15 vom 20.12.2017, Rn. 90). Eine Rechtsgrundlage, die dazu ermächtigt, den Verantwortlichen nicht zu benennen, existiert nicht. So nennt Art. 15 Abs. 3, Abs. 1 JI-Richtlinie zwar Gründe, aufgrund derer einer betroffenen Person die Auskunft verweigert werden kann. Die Norm kann jedoch nicht als Ermächtigung dafür angeführt werden, auf einer vorgelagerten Ebene die Identität des Verantwortlichen zu verschweigen (siehe oben). Weitere, gegebenenfalls zur Rechtfertigung taugende Rechtsgrundlagen sind nicht ersichtlich. Folglich ist eine gesetzlich vorgesehene Schranke im Sinne von Art. 52 Abs. 1 GRCh nicht vorhanden.
30. Im Ergebnis sind die Art. 15 Abs. 3 und Abs. 1, Art. 54 JI-Richtlinie mit Art. 47 GRCh nur dann vereinbar, wenn sie im Rahmen der grundrechtskonformen Auslegung voraussetzen, dass die auskunftsverweigernde Stelle gegenüber einem Gericht, das über die Rechtmäßigkeit einer Auskunftsverweigerung zu entscheiden hat, zu benennen ist.

2. Zur Teilfrage b):

31. Art. 15 Abs. 1 und 3, Art. 54 der JI-Richtlinie setzen im Lichte des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf aus Art. 47 GRCh voraus, dass das Gericht, das über die Rechtmäßigkeit einer Auskunftsverweigerung zu entscheiden hat, über die inhaltlichen Gründe der Auskunftsverweigerung informiert wird. Nur dann kann es die Voraussetzungen der Auskunftsverweigerung prüfen.
32. Eine Beeinträchtigung von Art. 47 GRCh ist zunächst dann zu bejahen, wenn die Kontrolldichte des Gerichts unzureichend ist. So muss ein Gericht in der Lage sein, alle einer Entscheidung bzw. einem Rechtsstreit zugrundeliegenden Tatsachen vollständig zu überprüfen (EuGH C- 300/14 vom 17.12.2015, Rn. 38; EuGH C-199/11 vom 6.11.2012, Rn. 49). Ein Gericht, dem die zur Subsumtion des Sachverhalts unter die einschlägige Norm notwendigen Informationen nicht mitgeteilt werden und das mithin die streitentscheidenden Tatsachen nicht kennt, kann die behördliche Entscheidung nicht kontrollieren.
33. Darüber hinaus wird aus Art. 47 GRCh das Recht abgeleitet, dass staatliche Entscheidungen gegenüber Betroffenen begründet werden müssen. Diese Begründungspflicht wirkt in zwei Richtungen. Erstens kann der von dem Rechtsakt Betroffene erst dadurch entscheiden, ob er einen gerichtlichen Rechtsbehelf einlegen möchte (EuGH C- 222/86 vom 15.10.1987, Rn. 15). Zweitens soll die Begründung eine gerichtliche Überprüfung ermöglichen. Der EuGH hat wiederholt betont, dass diese Begründung das Gericht erst „in die Lage versetzt“, die Rechtmäßigkeit der fraglichen Entscheidung zu überprüfen (vgl. EuGH C-348/12 vom 28.11.2013, Rn. 68; EuGH C-300/11 vom 4.6.2013, Rn. 53).
34. In seiner Rechtsprechung zu Art. 47 GRCh hat der EuGH zwar anerkannt, dass die Begründungspflicht gegenüber dem Betroffenen aus bestimmten überwiegenden Allgemeinwohlgründen entfallen kann. In diesem Zusammenhang hat der EuGH allerdings betont, dass dies nicht für das zur Überprüfung angerufene Gericht gelten kann. Bezogen auf den Verweigerungsgrund der „nationalen Sicherheit“ gäbe es „keine Vermutung zugunsten des Vorliegens und der Stichhaltigkeit der von einer nationalen Behörde angeführten Gründe“, vielmehr müsse das Gericht „eine

unabhängige Prüfung aller von der zuständigen Behörde geltend gemachten rechtlichen und tatsächlichen Umstände“ vornehmen, um beurteilen zu können, „ob die Sicherheit des Staates einer solchen Mitteilung entgegensteht“ (EuGH in C-300/11 vom 4.6.2013, Rn. 61 f.).

35. Wenn einem Gericht die Informationen vorenthalten werden, die es benötigt, um die Verweigerung einer Auskunft zu überprüfen, liegt hierin eine Beschränkung von Art. 47 GRCh in seiner Ausprägung als Begründungsgebot.

36. Ein diese Beeinträchtigungen rechtfertigendes Gesetz i.S.v. Art. 52 Abs. 1 GRCh ist nicht ersichtlich. Art. 15 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Abs. 1 JI-Richtlinie sieht zwar vor, dass von der grundsätzlichen Begründungspflicht bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Ausnahmen gemacht werden können. Die Norm regelt diese Ausnahme der Begründungspflicht allerdings nur gegenüber der betroffenen Person. Gegenüber Gerichten kann von der Begründung nicht abgesehen werden. Für dieses Verständnis spricht zudem, dass Art. 15 Abs. 3 Satz 3 JI-Richtlinie vorsieht, dass der Betroffene gegen die Ablehnung der Begründung einen gerichtlichen Rechtsbehelf einlegen kann. Die Norm setzt logisch voraus, dass das Gericht zur Überprüfung befähigt ist, weil es selbst – im Gegensatz zum Betroffenen – die Hintergründe kennt.

37. Eine Anwendung der Art. 15 Abs. 3 und Abs. 1, Art. 54 JI-Richtlinie bei der ein Gericht über die inhaltlichen Gründe der Auskunftsverweigerung gegenüber einem Betroffenen nicht informiert wird und das Gericht nicht in die Lage versetzt wird, zu überprüfen, ob die Voraussetzungen der Auskunftsverweigerung vorliegen, ist mit Art. 47 GRCh unvereinbar.

Zur Vorlagefrage 3 (Eingriff in Art. 15 GRCh)

38. Die Verweigerung beeinträchtigt zunächst das in Art. 8 Abs. 2 Satz 2 GRCh ausdrücklich geregelte Auskunftsrecht als Aspekt des Datenschutzgrundrechts. Das Datenschutzgrundrecht dient in seiner instrumentellen Funktion unter anderem dazu, die von einer Datenverarbeitung Betroffenen vor Beeinträchtigungen weiterer Güter zu schützen. Dazu zählt die Berufsfreiheit, da sich Datenverarbeitungen nachteilig

auf die Auswahl und Ausübung des Berufes auswirken können. Diese Auswirkungen lassen sich im Rahmen der Prüfung eines Eingriffs in das Datenschutzgrundrecht und seiner Rechtfertigung berücksichtigen. Die möglichen Auswirkungen einer Datenverarbeitung auf die berufliche Betätigung einer Person sind dabei bei der Beurteilung der Intensität des Eingriffs, seiner Erforderlichkeit und seiner Verhältnismäßigkeit von einigem Gewicht. Aus ihnen wird deutlich, dass es im konkreten Fall nicht darum geht, durch das Datenschutzrecht selbstzweckhaft die Kenntnis und Kontrolle der Verwendung von personenbezogenen Daten zu sichern, sondern vor real spürbaren Beeinträchtigungen zu schützen, die sogar die berufliche Existenz einer Person betreffen können.

39. Für die Beeinträchtigung der Berufsausübung erscheint zunächst die Speicherung und Weitergabe der Daten an sich relevant, während das Auskunftsrecht als Instrument dient, um Kenntnis über diese Vorgänge und die Möglichkeit zum Rechtsschutz zu erlangen. Die Auskunft ist allerdings regelmäßig eine notwendige Bedingung, um über die problematischen Schritte der Datenverarbeitung Kenntnis erlangen und auf sie Einfluss nehmen zu können. Ohne ein wirksames Auskunftsrecht muss der Betroffene weitere Beeinträchtigungen seiner beruflichen Betätigungen erwarten, die für ihn nicht nachvollziehbar sind und denen er auch nicht effektiv begegnen kann. Er kann keine Berichtigungs- oder Löschungsanträge stellen, solange er nicht weiß, welche Behörde welche Daten über ihn speichert. Selbst wenn es sich zum Beispiel um eine Verwechslung handeln würde, könnte er diese nicht aufklären. Ohne Kenntnis von den über ihn gespeicherten Daten muss er hinnehmen, dass diese ihm unbekanntes Daten einer bestimmten beruflichen Betätigung im Wege stehen.

D. Antwortvorschlag

Dem Gerichtshof werden folgende Antworten auf die Vorlagefragen vorgeschlagen:

1. a) *Mit den in Art. 15 Abs. 1 und Abs. 3 JI-Richtlinie geregelten Ausnahmen zum Recht auf Auskunft ist es nicht vereinbar, dass eine nationale Regelung vorsieht, dass eine für eine Datenverarbeitung jedenfalls mitverantwortliche Stelle nicht genannt werden muss.*

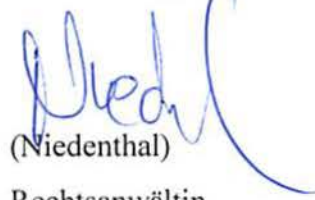
1. b) *Mit Art. 15 JI-Richtlinie ist eine nationale Regelung nicht vereinbar, die es zulässt, dass einem Gericht keine inhaltliche Begründung für eine Auskunftsverweigerung gegeben wird.*

2. a) *Die Art. 15 Abs. 3 und Abs. 1, Art. 54 JI-Richtlinie sind mit Art. 47 GRCh nur dann vereinbar, wenn sie im Rahmen der grundrechtskonformen Auslegung voraussetzen, dass die auskunftsverweigernde Stelle gegenüber einem Gericht, das über die Rechtmäßigkeit einer Auskunftsverweigerung zu entscheiden hat, zu benennen ist.*

2. b) *Eine Anwendung der Art. 15 Abs. 3 und Abs. 1, Art. 54 JI-Richtlinie bei der ein Gericht über die inhaltlichen Gründe der Auskunftsverweigerung gegenüber einem Betroffenen nicht informiert wird und das Gericht nicht in die Lage versetzt wird, zu überprüfen, ob die Voraussetzungen der Auskunftsverweigerung vorliegen, ist mit Art. 47 GRCh unvereinbar.*

3. *Die Verweigerung einer datenschutzrechtlichen Auskunft allein führt nicht zu einer Beeinträchtigung der Berufsausübungsfreiheit. Eine direkte Beeinträchtigung dieser Freiheit folgt aber aus der Verarbeitung der von der Verweigerung umfassten Daten, wenn die betroffene Person dadurch von einer beruflichen Tätigkeit ausgeschlossen wird. Die Verweigerung der Auskunft beeinträchtigt in diesem Fall auch die Berufsausübungsfreiheit, da die betroffene Person hierdurch gehindert ist, durch einen wirksamen Rechtsbehelf die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung der Daten – und damit ihre Einschränkung in der Berufsausübungsfreiheit– überprüfen zu lassen.*

Hochachtungsvoll



(Niedenthal)

Rechtsanwältin

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 Anonymisiertes Sitzungsprotokoll über die öffentliche Sitzung der 6. Kammer, VG Wiesbaden vom 20.07.2021, 6 K 421/21.WI
- Anlage 2 Quellen zu Art. 47 GRCh: Wirksamkeit eines Rechtsbehelfs