



# Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

---

08.01.2024

## **Einordnung des EuGH-Urteils zur Datenverarbeitung in Strafsachen**

Urteil vom 16. November 2023, Rs. C-333/22

### **Sicherheits- und Aufsichtsbehörden dürfen durch Gerichtsverfahren überprüft werden**

Mit Urteil vom 16. November 2023 (AZ: C-333/22) hat sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) umfassend zu Betroffenenrechten gegenüber Sicherheitsbehörden im Allgemeinen und zu der Position der Datenschutzaufsichtsbehörden und damit auch dem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI) in Verfahren zur Geltendmachung dieser Betroffenenrechte geäußert.

### **Betroffenenrechte gelten auch gegenüber Sicherheitsbehörden**

Betroffenen stehen auch gegenüber der Polizei und der Staatsanwaltschaft umfassende datenschutzrechtliche Ansprüche zu. Diese Ansprüche ergeben sich aus der Umsetzung der Vorgaben der europäischen Richtlinie (EU) 2016/680 (sogenannte Richtlinie für Justiz und Inneres, kurz JI-Richtlinie) in nationales Recht. Einzelheiten finden sich für Hamburg beispielsweise im Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (PolDVG) oder im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG).

Betroffene sind danach grundsätzlich über gegen sie durchgeführte Überwachungsmaßnahmen zu unterrichten (Art. 13 JI-Richtlinie), ihnen ist Auskunft über gespeicherte Daten zu erteilen (Art. 14 JI-Richtlinie) und ihnen kann ein Anspruch auf Berichtigung, Löschung oder Einschränkung der Verarbeitung zukommen (Art. 16 JI-Richtlinie). Hierfür muss sich die betroffene Person grundsätzlich zunächst direkt an die für die Datenverarbeitung verantwortliche Stelle wenden (EuGH, Ur. v. 16.11.23, C-333/22, Rn. 41).

Im Hinblick auf die Besonderheiten der Arbeit von Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden sieht die JI-Richtlinie jedoch einige Einschränkungen dieser Betroffenenrechte vor, die im Anwendungsbereich der DSGVO jedenfalls nicht in diesem Umfang gegeben wären. Im Kern soll



so sichergestellt werden, dass die Betroffenen nicht so früh Kenntnis erlangen, dass eine wirksame Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung durch die Behörden vereitelt werden kann. Die Freiheit des Einzelnen und Sicherheit müssen hier in Einklang gebracht werden.

Daher kann die Unterrichtung über Maßnahmen immer dann unterbleiben oder beschränkt werden, wenn diese Einschränkung in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich und verhältnismäßig ist (vgl. Art. 13 Abs. 3 JI-Richtlinie, der auch eine Aufzählung von Fallgruppen enthält). Dies gilt ähnlich auch für die Beschränkung der Auskunft (Art. 15 Abs. 3 JI-Richtlinie) und der Rechte auf Berichtigung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung (Art. 17 JI-Richtlinie). Diese Regelungen verhindern allerdings in Einzelfällen nicht nur, dass die Betroffenenrechte gegenüber den Sicherheitsbehörden geltend gemacht werden können; gleichzeitig müssen die Sicherheitsbehörden aus denselben Gründen ihre Ablehnung nicht begründen (Art. 16 Abs. 4 JI-Richtlinie). Denn eine Begründung, warum die Auskunft verweigert wird, kann Rückschlüsse zulassen, die im Einzelfall ein erfolgreiches Gefahrenabwehr- oder Strafverfolgungs-Verfahren gefährden können.

Die betroffene Person steht allerdings in diesem Fall vor einem Problem, denn das begehrte Recht wird ihr verweigert, und ohne eine Begründung ist kaum zu beurteilen, ob eine gerichtliche Überprüfung dieser Weigerung Aussicht auf Erfolg verspricht. Dies schränkt die Möglichkeiten für einen erfolgreichen Rechtsschutz nicht unerheblich ein. Das erkennt auch der EuGH mit Verweis auf Art. 47 der Grundrechtecharta der Europäischen Union (GrCH) an (EuGH, Urt. v. 16.11.23, C-333/22, Rn. 58). In Einzelfällen mag auch diese Verminderung eines Rechtsschutzes notwendig sein, um beispielsweise Gefahren von großer Bedeutung abzuwenden. Es muss aber sichergestellt sein, dass dies nur in Ausnahmefällen geschieht.

### **Überprüfungsmöglichkeit von Ablehnungen durch den HmbBfDI**

Um dieses Problem für die betroffene Person zumindest abzumildern, sieht die JI-Richtlinie ein gestuftes Verfahren vor: Wird der betroffenen Person im ersten Schritt mit oder ohne Begründung die begehrte Auskunft durch die Sicherheitsbehörde verweigert, so kann diese sich im zweiten Schritt an die Datenschutzaufsichtsbehörde wenden und eine Überprüfung dieser Entscheidung verlangen (dazu auch EuGH, Urt. v. 16.11.23, C-333/22, Rn. 41, 44). Dies soll eine zusätzliche Garantie für die Betroffenen darstellen, um die Minderung des Rechtsschutzes zu kompensieren. Die Kontaktaufnahme zum HmbBfDI hindert in diesem Fall **nicht** den Fristablauf der parallel bestehenden Rechtsmittel gegen die Entscheidungen von Polizei oder Staatsanwaltschaft. Bei begründeten Zweifeln ist somit dringend anzuraten, vor oder zugleich mit dem Antrag an die Aufsichtsbehörden kompetenten anwaltlichen Rechtsrat einzuholen.



Der HmbBfDI erhält aber im Gegensatz zum Betroffenen zunächst Einsicht in die gespeicherten Daten und auch in die Begründung für die Verweigerung der Erfüllung des Betroffenenrechts: Diese Gründe muss der Verantwortliche ohnehin nach Art. 15 Abs. 4 JI-Richtlinie dokumentieren. Ausdrücklich hat der EuGH in seiner Entscheidung noch einmal hervorgehoben, dass diese Informationen dann auch der Aufsichtsbehörde zur Verfügung zu stellen sind (EuGH, Urt. v. 16.11.23, C-333/22, Rn. 70). Dass diese Verpflichtung in irgendeiner Weise eingeschränkt werden dürfte und der Aufsichtsbehörde somit Informationen vorenthalten werden könnten, findet im Urteil keinerlei Erwähnung.

Gerade bei Entscheidungen ohne Begründung hat dieses Verfahren eine große Bedeutung. Bei Ablehnungen durch die Polizei Hamburg und die Staatsanwaltschaft Hamburg ist der HmbBfDI die zuständige Aufsichtsbehörde für die Prüfung. Als unabhängige Aufsichtsbehörde kann der HmbBfDI die Entscheidung somit in diesen Sonderfällen anstelle der betroffenen Person umfassend nachprüfen.

Noch prägnanter brachte die Generalanwältin beim EuGH das Verhältnis von Aufsichtsbehörde und Sicherheitsbehörde unter Geltung der JI-Richtlinie beim Ersatzauskunftsverfahren zum Ausdruck. Es gelte (auch) im Verhältnis zur Aufsichtsbehörde:

*„keine Geheimhaltung“*

(Schlussanträge der Generalanwältin vom 15.6.23, C-333/22, Rn. 97).

### **Die Entscheidung des HmbBfDI im Ersatzauskunftsverfahren**

Zwar ist dem HmbBfDI im Rahmen des Ersatzauskunftsverfahren umfassend Zugang zu Daten zu gewähren, dies bedeutet allerdings nicht, dass diese in jedem Fall ungefiltert an den Betroffenen weitergereicht werden dürfen. Die Position der Aufsichtsbehörde ist hier nicht mit der eines Postboten zu vergleichen, der Botschaften an die Beschwerdeführenden weiterträgt. Vielmehr hat die Aufsichtsbehörde am Ende des vertraulichen Dialogs mit dem Verantwortlichen zu entscheiden, welche Informationen an die betroffene Person zu übermitteln sind (EuGH, Urt. v. 16.11.23, C-333/22, Rn. 66).

Die Aufsichtsbehörde muss selbst abwägen zwischen den Informationen, die eine betroffene Person für ihren wirksamen Rechtsschutz benötigt und der Gefährdung im öffentlichen Interesse liegender Zwecke durch die Übermittlung von umfassenden Informationen (EuGH, Urt. v. 16.11.23, C-333/22, Rn. 65 f.).

Manchmal wird daher auch der HmbBfDI eine Entscheidung gegenüber der betroffenen Person ohne nähere Begründung treffen müssen, eben um selbst nicht die durch die Auskunftsverweigerung beabsichtigte Sicherung der Verfahren von Polizei und Staatsanwaltschaft zu gefährden. Dazu ist die Aufsichtsbehörde auch grundsätzlich befugt (EuGH, Urt. v. 16.11.23, C-333/22, Rn.



65 f.). Sie prüft vorher aber selbst, ob die behauptete Gefahr durch Weitergabe der Informationen besteht. Ist dies der Fall, wird der betroffenen Person regelmäßig nur eine Mindestmitteilung zugehen können, dass alle erforderlichen Prüfungen erfolgt sind oder eine Überprüfung durch den HmbBfDI stattgefunden hat (vgl. so auch § 69 Abs. 7 Satz 3 PoIDVG).

Die Regelung in § 69 Abs. 7 Satz 3 PoIDVG dürfte sich jedoch im Hinblick auf die ausführlichen Darstellungen des EuGH zu der eigenen Abwägungsentscheidung der Aufsichtsbehörde insgesamt als unionsrechtswidrig darstellen. Die Regelung lautet:

*„Die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit **hat** die betroffene Person **darüber zu unterrichten**, dass alle erforderlichen Prüfungen erfolgt sind oder eine Überprüfung durch sie oder ihn stattgefunden hat.“*

Deutlich geht aus der Entscheidung des EuGH jedoch hervor, dass es sich hierbei nicht um die Maximalinhalte einer Mitteilung handelt, wie es die hamburgische Norm suggeriert, sondern vielmehr um das absolute Minimum an Mitteilung (EuGH, Urt. v. 16.11.23, C-333/22, insb. Rn. 63). Dies wäre für den Gesetzgeber auch erkennbar gewesen: Denn Art. 17 Abs. 3 der JI-Richtlinie formuliert:

*„[...] **unterrichtet** die Aufsichtsbehörde die betroffene Person **zumindest darüber**, dass alle erforderlichen Prüfungen oder eine Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde erfolgt sind“.*

Die Mitgliedsstaaten und damit auch der Hamburgische Gesetzgeber sind hier verpflichtet, den Aufsichtsbehörden einen Entscheidungsspielraum zuzubilligen und dürfen diesen die Antwort an die betroffene Person nicht gesetzlich vorgeben (EuGH, Urt. v. 16.11.23, C-333/22, insb. Rn. 63). So muss es dem HmbBfDI zukünftig ermöglicht werden, über die Mindestangaben hinauszugehen. Dies regelt für dessen Anwendungsbereich auch bereits § 57 Abs. 7 Satz 4 BDSG. Andere Landesgesetzgeber haben sich sinnvollerweise daran orientiert.

Hier wird es demnächst noch maßgeblicher auf die Vorlage einer stichhaltigen, nachprüfaren Begründung durch die Sicherheitsbehörden an den HmbBfDI ankommen.



---

## **Rechtsschutz auch gegen die Entscheidung des HmbBfDI**

Eindeutig zeigt der EuGH auch auf, dass es sich bei der Entscheidung des HmbBfDI im Ersatzauskunftsverfahren nicht um eine Art Petitionsrecht handelt, sondern das Verfahren vielmehr mit einem rechtsverbindlichen Beschluss durch den HmbBfDI gegenüber der betroffenen Person abschließt (EuGH, Urt. v. 16.11.23, C-333/22, Rn. 50).

Nicht nur gegen die Entscheidung des Verantwortlichen, die Betroffenenrechte nicht zu gewähren, sondern auch gegen die abschließende Entscheidung der Aufsichtsbehörde muss nach Ansicht des EuGH ein wirksamer Rechtsbehelf bestehen (EuGH, Urt. v. 16.11.23, C-333/22, Rn. 68). Auch gegen die Entscheidung des HmbBfDI in diesen Sachen kann somit Klage beim Verwaltungsgericht erhoben werden – dies bestätigt die bestehende Rechtsauffassung des HmbBfDI.

Zu beachten ist bei Klagen gegen den HmbBfDI allerdings, dass das Rechtsmittel gegen die Entscheidung der Aufsichtsbehörde jedenfalls im Bereich der Gefahrenabwehr durch die Polizei Hamburg regelmäßig nicht dazu führen wird, dass die betroffene Person die anfangs begehrten Betroffenenrechte tatsächlich gewährt bekommen wird. Regelmäßig wird dann nur die Aufsichtsbehörde zur Neubescheidung verurteilt oder deren Rechtsauffassung für rechtswidrig erklärt. Die Sicherheitsbehörde wird aber durch eine solche Entscheidung nicht verpflichtet. Es empfiehlt sich die Prüfung durch kompetente anwaltliche Beratung.

Im Bereich der Gefahrenabwehr sind die Möglichkeiten des HmbBfDI, eine solche Entscheidung dann auf Grundlage der Ansicht des Gerichts zu erzwingen, quasi nicht vorhanden. Gegen die Bundesrepublik Deutschland wurde aus diesem Grund bereits ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der fehlerhaften Umsetzung der JI-Richtlinie eingeleitet. Dieses Verfahren betrifft insbesondere auch die unzureichenden Aufsichtskompetenzen des HmbBfDI im Bereich der JI-Richtlinie (Anhörungsschreiben der Kommission an die Bundesregierung v. 19.5.2022, INFR(2022)2030, C(2022)2704 final).

Weitreichend nimmt der EuGH dann auch noch zu notwendigen Absicherungen und Verfahren Stellung, die die Gerichte dafür vorhalten müssen, um im Falle des Verzichts auf Begründungen die Verteidigungsrechte der betroffenen Person und möglicherweise legitime staatliche Geheimhaltungsinteressen in Ausgleich zu bringen (EuGH, Urt. v. 16.11.23, C-333/22, Rn. 68-70). Jedenfalls für das Verwaltungsgerichtsverfahren dürfte dies wenig Neuerungen bringen. Mit dem sogenannten In-Camera-Verfahren (§ 99 VwGO) bestehen bereits spezielle Vorgaben für die Prüfung geheimzuhaltender Akteninhalte.



---

## Fazit

Die Entscheidung des EuGH zeigt starken Handlungsbedarf für Reformen des PoIDVG auf. Sieben Jahre nach Inkrafttreten und fünf Jahre nach Anwendbarkeit der JI-Richtlinie ist die Umsetzung weiterhin nicht vollständig unionsrechtskonform geglückt.

Auch in Hamburg müssen die Befugnisse der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörde gemäß der EU-Grundrechtscharta (Art. 8 Abs. 3 GrCH) weiter ausgebaut und gestärkt werden:

- Die bereits im Vertragsverletzungsverfahren befindlichen Kompetenznormen sind der unionalen Rechtslage anzupassen und die Eingriffsmöglichkeiten des HmbBfDI beispielsweise durch die Gewährung derselben Befugnisse wie im Bereich des DSGVO zu stärken.
- Die Position des HmbBfDI im Ersatzauskunftsverfahren ist durch die wortgenaue Übernahme der JI-RL („zumindest“) zu stärken. Einschränkungen der dort gewährten Einsichts- und Entscheidungsbefugnisse sieht die Entscheidung nicht vor.