

## **Die Datenschutz-Richtlinie ist auf die privatwirtschaftliche Verbreitung öffentlich zugänglicher Behördendaten anwendbar (EuGH (Große Kammer))**

Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 16. Dezember 2008, Az: C-73/07

### **Normen:**

Richtlinie 95/46 EG Artikel 3 Absatz 1, Artikel 9

Bundesdatenschutzgesetz - BDSG (Parallelvorschrift; nicht zitiert) § 1 Absatz 2 Nummer 3, § 3 Absatz 1, § 3 Absatz 4, § 41

### **Fundstellen:**

juris

### **Leitsätze:**

- 1. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ist dahin auszulegen, dass eine Tätigkeit, bei der die Daten natürlicher Personen bezüglich ihres Einkommens aus Erwerbstätigkeit und Kapital und ihres Vermögens**
  - auf der Grundlage öffentlicher Dokumente der Steuerbehörden erfasst und zum Zweck der Veröffentlichung verarbeitet werden,**
  - in einem Druckerzeugnis, in alphabetischer Reihenfolge und nach Einkommenskategorien aufgeführt, in Form umfassender, nach Gemeinden geordneter Listen veröffentlicht werden,**
  - auf einer CD-ROM zur Verarbeitung zu kommerziellen Zwecken weitergegeben werden,**
  - im Rahmen eines Kurzmitteilungsdienstes verwendet werden, in dem Mobilfunkbenutzer nach Versendung einer Kurzmitteilung mit dem Namen und dem Wohnort einer bestimmten Person an eine bestimmte Nummer als Antwort Daten über das Einkommen dieser Person aus Erwerbstätigkeit und Kapital sowie über deren Vermögen erhalten können,****als „Verarbeitung personenbezogener Daten“ im Sinne dieser Vorschrift anzusehen ist.**
- 2. Art. 9 der Richtlinie 95/46/EG ist dahin auszulegen, dass die in der ersten Frage unter den Buchstabe a bis d genannten Tätigkeiten, die Daten betreffen, die aus Dokumenten stammen, die nach den nationalen Rechtsvorschriften öffentlich sind, als Verarbeitung personenbezogener Daten, die „allein zu journalistischen Zwecken“ im Sinne dieser Vorschrift erfolgt, anzusehen sind, wenn sie ausschließlich zum Ziel haben, Informationen, Meinungen oder Ideen in der Öffentlichkeit zu verbreiten. Dies zu prüfen ist Sache des nationalen Gerichts.**
- 3. Werden Behördendateien mit personenbezogenen Daten, die nur in Medien veröffentlichtes Material als solches enthalten, auf einer CD-ROM zur Verarbeitung zu kommerziellen Zwecken weitergegeben oder im Rahmen eines Kurzmitteilungsdienstes in der Weise verwendet, dass Mobilfunkteilnehmer mit dem Namen und dem Wohnort einer bestimmten Person Daten über deren Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Kapital sowie über deren Vermögen erhalten können, so fällt diese Verarbeitung in den Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46/EG.**

### **Worum ging es?**

In Finnland sind nach gesetzlichen Regelungen bestimmte Daten der Steuerbehörden öffentlich zugänglich. Die Gesellschaft Markkinapörssi erfasst seit vielen Jahren solche öffentliche Daten bei den Steuerbehörden und veröffentlicht sie jährlich auszugsweise in den Regionalausgaben der Zeitschrift Veropörssi.

Die Informationen umfassen Namen und Vornamen von etwa 1,2 Millionen natürlichen Personen, deren Einkommen bestimmte Schwellenwerte überschreitet, sowie auf 100 Euro genau deren Einkommen aus Kapital und Erwerbstätigkeit und Angaben zur Besteuerung ihres Vermögens. Diese Informationen werden in Gestalt einer alphabetischen Liste nach Gemeinde und Einkommenskategorie geordnet veröffentlicht.

Nach Angabe von Markkinapörssi können die Daten auf Antrag kostenfrei entfernt werden.

Auch wenn diese Zeitschrift Artikel, Zusammenfassungen und Anzeigen enthält, ist ihr Hauptzweck die Veröffentlichung persönlicher Steuerdaten.

Markkinapörssi gab die in der Zeitschrift Veropörssi veröffentlichten personenbezogenen Daten auf einer CD-ROM an die Schwester-Gesellschaft Satamedia weiter, um die Daten über einen Kurzmitteilungsdienst zu verbreiten. Beide Gesellschaften schlossen eine entsprechende Vereinbarung mit einem Mobilfunkunternehmen. Dieses richtete einen SMS-Dienst ein, der Nutzern von Mobiltelefonen anbietet, sich gegen Zahlung von etwa zwei Euro die in der Zeitschrift Veropörssi veröffentlichten Daten auf ihr Telefon senden zu lassen. Auf Antrag werden die personenbezogenen Daten auch aus diesem Dienst entfernt.

Der Tietosuojavaltutettu und die Tietosuojalautakunta, die finnischen Datenschutzbehörden, wachen über die Verarbeitung personenbezogener Daten und sind zu Entscheidungen gemäß dem Gesetz über personenbezogene Daten befugt. Auf Beschwerden von Privatpersonen hin ersuchte der Tietosuojavaltutettu am 10. März 2004 die Tietosuojalautakunta, jenen die Fortsetzung dieser Tätigkeiten zu untersagen.

Der Antrag sowie der Rechtsbehelf zum Verwaltungsgericht Helsinki waren erfolglos.

Das mit weiterem Rechtsbehelf angerufene vorlegende Gericht hat dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Liegt eine Tätigkeit, die als „Verarbeitung personenbezogener Daten“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie anzusehen ist, vor, wenn die Daten natürlicher Personen bezüglich ihres Einkommens aus Erwerbstätigkeit und Kapital und ihres Vermögens
  - a) auf der Grundlage öffentlicher Dokumente der Steuerbehörden erfasst und zum Zweck der Veröffentlichung verarbeitet werden,
  - b) in einem Druckerzeugnis, in alphabetischer Reihenfolge und nach Einkommenskategorien aufgeführt, in Form umfassender, nach Gemeinden geordneter Listen veröffentlicht werden,
  - c) auf einer CD-ROM zur Verarbeitung zu kommerziellen Zwecken weitergegeben werden,
  - d) im Rahmen eines Kurzmitteilungsdienstes verwendet werden, in dem Mobilfunkbenutzer nach Versendung einer Kurzmitteilung mit dem Namen und dem Wohnort einer bestimmten Person an eine bestimmte Nummer als Antwort Daten über das Einkommen dieser Person aus Erwerbstätigkeit und Kapital sowie über deren Vermögen erhalten können?
2. Ist die Richtlinie dahin auszulegen, dass die verschiedenen vorstehend unter den Buchstabe a bis d genannten Tätigkeiten als „Verarbeitung personenbezogener Daten allein zu journalistischen Zwecken“ im Sinne von Art. 9 der Richtlinie angesehen werden können, wenn berücksichtigt wird, dass Daten von mehr als einer Million von Steuerpflichtigen auf der Grundlage von Daten erhoben wurden, die nach den nationalen Rechtsvorschriften über die Öffentlichkeit öffentlich sind? Ist es für eine Beurteilung der Rechtssache von Bedeutung, dass der Hauptzweck dieser Tätigkeit die Veröffentlichung der genannten Daten ist?
3. Ist Art. 17 der Richtlinie in Verbindung mit den Grundsätzen und Zielen der Richtlinie dahin auszulegen, dass die Veröffentlichung von Daten, die zu journalistischen Zwecken erhoben worden sind, und deren Weitergabe für eine Verarbeitung zu kommerziellen Zwecken gegen diese Vorschrift verstößt?
4. Kann die Richtlinie so ausgelegt werden, dass diejenigen Personendateien, die nur in Medien veröffentlichtes Material als solches enthalten, überhaupt nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen?

## **Rechtliche Zusammenfassung**

Zur ersten Frage stellte der EuGH fest, dass die genannten Tätigkeiten als Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne dieser Vorschrift anzusehen sind.

Zur vierten Frage führt der EuGH aus, dass nach Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie diese (als Ganze) nur in zwei Fällen keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten findet. Keiner von beiden liegt aber vor.

Die erste in Art. 3 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie angesprochene Fallgruppe betrifft die Verarbeitung personenbezogener Daten, die für die Ausübung von Tätigkeiten erfolgt, die nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, beispielsweise Tätigkeiten gemäß den Titeln V und VI des Vertrags über die Europäische Union, und auf keinen Fall auf Verarbeitungen betreffend die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates (einschließlich seines wirtschaftlichen Wohls, wenn die Verarbeitung die Sicherheit des Staates berührt) und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich. Diese sind spezifische Tätigkeiten des Staates oder staatlicher Stellen, die mit den Tätigkeitsbereichen von Privatpersonen nichts zu tun haben. Sie sollen dazu dienen, den Umfang der in dieser Bestimmung geregelten Ausnahme festzulegen, so dass diese Ausnahme nur für Tätigkeiten gilt, die entweder dort ausdrücklich genannt sind oder derselben Kategorie zugeordnet werden können. Hier geht es jedoch um Tätigkeiten privater Gesellschaften. Diese Tätigkeiten finden nicht in einem Rahmen statt, der von staatlichen Stellen geschaffen ist und der öffentlichen Sicherheit dient. Folglich können solche Tätigkeiten nicht den in Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie genannten gleichgestellt werden.

Die zweite Ausnahme (Art. 3 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich) betrifft nur Tätigkeiten, die zum Privat- oder Familienleben von Privatpersonen gehören. Dies ist bei den Tätigkeiten von Markkinapörssi und Satamedia, durch die die erfassten Daten einer unbegrenzten Zahl von Personen zur Kenntnis gebracht werden sollen, offensichtlich nicht der Fall.

Auf die vierte Frage ist daher zu antworten, dass die in der ersten Frage unter den Buchst. c und d beschriebene Verarbeitung personenbezogener Daten, die Behördendateien mit personenbezogenen Daten betrifft, die nur in Medien veröffentlichtes Material als solches enthalten, in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 9 der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass die in der ersten Frage unter den Buchstabe a bis d genannten Tätigkeiten, die Daten betreffen, die aus Dokumenten stammen, die nach den nationalen Rechtsvorschriften öffentlich sind, als Verarbeitung personenbezogener Daten, die allein zu journalistischen Zwecken erfolgt, anzusehen sind.

Wie sich aus ihrem Art. 1 ergibt, hat die Richtlinie unbestreitbar zum Ziel, dass die Mitgliedstaaten den freien Verkehr personenbezogener Daten ermöglichen und gleichzeitig den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung dieser Daten gewährleisten. Dieses Ziel lässt sich nur erreichen, wenn berücksichtigt wird, dass die genannten Grundrechte in einem gewissen Maße mit dem Grundrecht der Freiheit der Meinungsäußerung in Einklang gebracht werden müssen. Dieser Einklang ist Gegenstand von Art. 9 der Richtlinie. Wie insbesondere aus ihrem Erwägungsgrund 37 hervorgeht, verfolgt die Richtlinie das Ziel, zwei Grundrechte miteinander in Einklang zu bringen, nämlich zum einen den Schutz der Privatsphäre und zum anderen die Freiheit der Meinungsäußerung. Diese Aufgabe obliegt den Mitgliedstaaten.

Um diese beiden „Grundrechte“ im Sinne der Richtlinie miteinander in Einklang zu bringen, sind die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, bestimmte Ausnahmen oder Einschränkungen in Bezug auf den Datenschutz und damit hinsichtlich des Grundrechts auf Privatsphäre vorzusehen, die in den Kapiteln II, IV und VI dieser Richtlinie genannt werden. Diese Ausnahmen dürfen allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken, die unter das Grundrecht der Freiheit der Meinungsäußerung fallen, gemacht werden, soweit sie sich als notwendig erweisen, um das Recht auf Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen.

In Anbetracht der Bedeutung, die der Freiheit der Meinungsäußerung in jeder demokratischen Gesellschaft zukommt, müssen einerseits die damit zusammenhängenden Begriffe, zu denen der Journalismus gehört, weit ausgelegt werden. Um ein Gleichgewicht zwischen den beiden Grundrechten herzustellen, erfordert andererseits der Schutz der Privatsphäre, dass sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Datenschutz, die in den vorstehend genannten Kapiteln der Richtlinie vorgesehen sind, auf das absolut Notwendige beschränken.

In diesem Zusammenhang sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

Erstens gelten die in Art. 9 der Richtlinie vorgesehenen Befreiungen und Ausnahmen, wie die Generalanwältin in Nr. 65 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat und sich aus den Vorarbeiten zu der Richtlinie ergibt, nicht nur für Medienunternehmen, sondern für jeden, der journalistisch tätig ist.

Zweitens schließt die Tatsache, dass eine Veröffentlichung öffentlicher Daten mit der Absicht verbunden ist, Gewinn zu erzielen, nicht von vorneherein aus, dass sie als eine Tätigkeit angesehen werden kann, die „allein zu journalistischen Zwecken erfolgt“. Denn, wie Markkinapörssi und Satamedia in ihrer Stellungnahme und die

Generalanwältin in Nr. 82 ihrer Schlussanträge ausführen, möchte jedes Unternehmen mit seiner Tätigkeit einen Gewinn erzielen. Ein gewisser kommerzieller Erfolg kann sogar die unverzichtbare Voraussetzung für den Fortbestand eines professionellen Journalismus sein.

Drittens muss die Entwicklung und die Vervielfältigung der Mittel zur Kommunikation und zur Verbreitung von Informationen berücksichtigt werden. Wie insbesondere die schwedische Regierung ausgeführt hat, ist der Träger, mit dem die verarbeiteten Daten übermittelt werden – ob es sich um einen klassischen Träger wie Papier oder Radiowellen oder aber um einen elektronischen Träger wie das Internet handelt –, nicht ausschlaggebend für die Beurteilung, ob es sich um eine Tätigkeit „allein zu journalistischen Zwecken“ handelt.

Nach alledem können Tätigkeiten wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die Daten betreffen, die aus Dokumenten stammen, die nach den nationalen Rechtsvorschriften öffentlich sind, als journalistische Tätigkeiten eingestuft werden, wenn sie zum Zweck haben, Informationen, Meinungen oder Ideen, mit welchem Übertragungsmittel auch immer, in der Öffentlichkeit zu verbreiten. Journalistische Tätigkeiten sind nicht Medienunternehmen vorbehalten und können mit der Absicht verbunden sein, Gewinn zu erzielen.

Demzufolge ist Art. 9 der Richtlinie dahin auszulegen, dass die genannten Tätigkeiten, die Daten betreffen, die aus Dokumenten stammen, die nach den nationalen Rechtsvorschriften öffentlich sind, als Verarbeitung personenbezogener Daten, die „allein zu journalistischen Zwecken“ im Sinne dieser Vorschrift erfolgt, anzusehen sind, wenn sie ausschließlich zum Ziel haben, Informationen, Meinungen oder Ideen in der Öffentlichkeit zu verbreiten. Dies zu prüfen ist Sache des nationalen Gerichts.

Die dritte Frage braucht danach nicht beantwortet zu werden.

### **Bedeutung für das Datenschutzrecht**

Die Entscheidung klärt, dass weder die Veröffentlichung von Daten aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie heraus fällt noch die (weitere) Verarbeitung öffentlich zugänglicher Daten.

Der Umstand, dass (auch oder ausschließlich) Daten von Behörden veröffentlicht werden, die (bereits) in öffentlichen Medien zugänglich sind, schließt die Anwendung des Art.9 der Richtlinie, welcher Ausnahmen und Abweichungen zugunsten der Meinungsfreiheit erlaubt, nicht aus.

### **Praktische Konsequenzen**

Auch Publikationen, die nur in der Wiedergabe behördlicher Datensammlungen (etwa staatlicher Register) bestehen, können von den Mitgliedstaaten grundsätzlich in Sonderregelungen zugunsten der Medien einbezogen werden. Es ist Sache der nationalen Gerichte zu prüfen, ob solche Verarbeitungen allein zu journalistischen Zwecken erfolgen.

Hinweis: Die sich hier aufdrängende Frage, ob die Richtlinie es den Mitgliedstaaten freistellt, den öffentlichen Zugang zu personenbezogenen Daten der Steuerverwaltung in so großem Umfang gesetzlich anzuordnen wie in den skandinavischen Ländern - oder auch ein sehr striktes Steuergeheimnis zu statuieren wie in Deutschland -, war nicht Gegenstand dieses Vorabentscheidungs-Verfahrens.

Datum 16.12.2008