

**Rechtssache C-245/20****Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs****Eingangsdatum:**

29. Mai 2020

**Vorlegendes Gericht:**

Rechtbank Midden-Nederland (Niederlande)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

29. Mai 2020

**Kläger:**

X

Z

**Beklagte:**

Autoriteit Persoonsgegevens

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Das Ausgangsverfahren betrifft die Frage, ob die Autoriteit Persoonsgegevens (niederländische Datenschutzbehörde), die niederländische Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 51 der Datenschutz-Grundverordnung (im Folgenden: DSGVO), befugt ist, über die Vereinbarkeit der Gewährung von Einsicht in Verfahrensunterlagen an Journalisten durch die Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) (Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrats, im Folgenden: ABRvS) mit der DSGVO zu entscheiden.

**Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens**

Für die Entscheidung im Ausgangsverfahren ist klärungsbedürftig, ob die Gewährung von Einsicht in Verfahrensunterlagen an Journalisten eine justizielle Tätigkeit der ABRvS ist. Die Autoriteit Persoonsgegevens ist nämlich nicht befugt, die Aufsicht über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Justizbehörden im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit auszuüben. Es stellt sich

daher die Frage, was unter dem Begriff „justizielle Tätigkeit“ im Sinne von Art. 55 Abs. 3 der DSGVO zu verstehen ist.

### **Vorlagefragen**

1. Ist Art. 55 Abs. 3 der DSGVO dahin auszulegen, dass unter der Wendung „die von Gerichten im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit vorgenommenen Verarbeitungen“ die Gewährung von Einsicht in Verfahrensunterlagen mit personenbezogenen Daten durch eine Justizbehörde verstanden werden kann, wobei diese Einsicht durch die Bereitstellung von Kopien dieser Verfahrensunterlagen an einen Journalisten, wie in der Vorlageentscheidung ausgeführt, gewährt wird?

1a. Ist es für die Beantwortung dieser Frage von Bedeutung, ob die Ausübung der Aufsicht über diese Art der Datenverarbeitung durch die nationale Aufsichtsbehörde das unabhängige richterliche Urteilen im Hinblick auf einzelne Rechtssachen beeinträchtigt?

1b. Ist es für die Beantwortung dieser Frage von Bedeutung, dass die Art und das Ziel der Datenverarbeitung der Justizbehörde zufolge darin besteht, einen Journalisten zu informieren und es ihm dadurch zu ermöglichen, besser über die öffentliche Sitzung in einem Gerichtsverfahren zu berichten, was dem Grundsatz der Öffentlichkeit und Transparenz von Gerichtsverfahren dienen soll?

1c. Ist es für die Beantwortung dieser Frage von Bedeutung, ob die Datenverarbeitung auf einer ausdrücklichen nationalen Rechtsgrundlage beruht?

### **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften**

Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. 2003, L 41, S. 26): Art. 2 Nr. 2

Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. 2016, L 119, S. 1): Erwägungsgrund 20 sowie die Art. 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33, 34 und 55

Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der

Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. 2016, L 119, S. 89): Erwägungsgrund 80

### **Angeführte nationale Vorschriften**

Algemene wet bestuursrecht (Awb) (Allgemeines Verwaltungsgesetz, im Folgenden: Awb): die Art. 6:5, 7:1a, 8:62, 8:78 und 8:79

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens**

- 1 Am 30. Oktober 2018 wurde vor der ABRvS über die Berufung von Z (im Folgenden: Kläger zu 2) in einem Verwaltungsrechtsstreit mit dem Bürgermeister von Utrecht verhandelt. X (im Folgenden: Kläger zu 1) trat in diesem Rechtsstreit, genauso wie in der vorliegenden Rechtssache, als Bevollmächtigter des Klägers zu 2 auf. Nach Beendigung der Sitzung wurde der Kläger zu 2 im Beisein des Klägers zu 1 von einer Person angesprochen, die angab, Journalist zu sein. Der Kläger zu 1 stellte im Laufe dieses Gesprächs fest, dass diese Person über Unterlagen aus der Verfahrensakte verfügte. Auf Nachfrage erwiderte diese Person, dass ihr diese Unterlagen aufgrund des Rechts auf Einsicht in die Verfahrensakte, das die ABRvS Journalisten gewähre, zur Verfügung gestellt worden seien.
- 2 Der Kläger zu 1 richtete am selben Tag ein Schreiben an den Vorsitzenden der ABRvS mit der Frage, ob es richtig sei, dass Einsicht in die Verfahrensakte gewährt worden sei, falls ja, wem, und ob mit Wissen bzw. Zustimmung von Mitarbeitern der ABRvS Kopien angefertigt worden seien.
- 3 Mit Schreiben vom 21. November 2018 antwortete der Vorsitzende der ABRvS dem Kläger zu 1 wie folgt:  
„Die Kommunikationsabteilung stellt der Presse Informationen über Sitzungen zur Verfügung. Das macht sie, indem sie den Pressekalender auf der Website veröffentlicht und an jedem Sitzungstag für Journalisten, die sich zu dem Zeitpunkt im Gebäude befinden, um über die Sitzungen zu berichten, Sitzungsinformationen zur Einsicht auslegt. Diese Sitzungsinformationen bestehen aus einer Kopie der Klage- bzw. Berufungsschrift und der Klage- bzw. Berufungserwiderung und, wenn es sich um eine Berufungssache handelt, der Entscheidung der Rechtbank (Bezirksgericht). ... Die Unterlagen, die eingesehen werden können, enthalten Informationen, die Journalisten auch beim Mitverfolgen der Sitzung erfahren. Diese Kopien sind nur am Tag der Sitzung zur Einsicht ausgelegt. ... Diese Informationen werden weder vorab an die Presse geschickt noch mit ihr geteilt; die Informationen liegen am Tag der Sitzung in Papierform zur Einsichtnahme aus und dürfen das Gebäude daher nicht verlassen und mit

nach Hause genommen werden. ... Nach Ablauf des Sitzungstags werden die Kopien von Mitarbeitern der Kommunikationsabteilung vernichtet.“

- 4 Darauf ersuchten die Kläger die Beklagte, die Autoriteit Persoonsgegevens, ordnungsbehördlich einzuschreiten.
- 5 Die Beklagte beschied die Kläger, dass sie nicht befugt sei, ordnungsbehördlich gegen die ABRvS vorzugehen, und leitete die Anträge an die AVG-Commissie bestuursrechtelijke colleges (DSGVO-Gremium der Verwaltungsgerichte, im Folgenden: AVG-Commissie) weiter. Diese AVG-Commissie wurde vom Vorsitzenden der ABRvS und der jeweiligen Gerichtsleitung des Centrale Raad van Beroep (Berufungsgericht für den Bereich der sozialen Sicherheit und des öffentlichen Dienstes) und des College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen) eingerichtet, um diese Gerichte bei Entscheidungen über Beschwerden im Zusammenhang mit den von der DSGVO geschützten Datenschutzrechten zu beraten und zu beurteilen, ob bei der Verarbeitung der personenbezogenen Daten von Beschwerdeführern gegen die DSGVO verstoßen wurde. Die AVG-Commissie leitete die Anträge auf ordnungsbehördliches Einschreiten an den Vorsitzenden der ABRvS weiter, der sie als Beschwerde über sein Schreiben vom 21. November 2018 auffasste.
- 6 Aufgrund einer Stellungnahme der AVG-Commissie verschärfte der Vorsitzende der ABRvS die Richtlinien über die Einsichtnahme. Auf der Website der ABRvS findet sich nunmehr u. a. folgender Inhalt:
 

„Die Kommunikationsabteilung des Raad van State bietet Journalisten ausschließlich am Sitzungstag die Möglichkeit, inhaltliche Sitzungsinformationen einzusehen. Diese Sitzungsinformationen bestehen aus einer Kopie der Klage- bzw. Berufungsschrift und der Klage- bzw. Berufungserwiderung und, wenn es sich um eine Berufungssache handelt, einer Kopie der Entscheidung der Rechtbank. Diese Unterlagen enthalten oft Informationen, die Journalisten auch erfahren, wenn sie der Verhandlung beiwohnen. Diese Informationen werden weder vorab bzw. nachträglich an die Presse geschickt noch mit ihr geteilt. Sie können nur von Journalisten eingesehen werden, die am Sitzungstag selbst im Gebäude des Raad van State anwesend sind. Die Unterlagen dürfen das Gebäude des Raad van State nicht verlassen. Journalisten dürfen diese auch nicht in irgendeiner Weise für den Eigengebrauch kopieren. Nach Ablauf des Sitzungstags werden die Sitzungsinformationen von der Kommunikationsabteilung vernichtet.“
- 7 Die Richtlinien der ABRvS über die Einsichtnahme durch Journalisten haben zur Folge, dass Dritte, die keine Verfahrensparteien sind, personenbezogene Daten der Verfahrensparteien und ihrer etwaigen Bevollmächtigten einsehen können. Eine Klage- bzw. Berufungsschrift muss nämlich nach Art. 6:5 Awb den Namen und die Anschrift des Klägers bzw. Berufungsklägers enthalten. Auch der Briefbogen eines Bevollmächtigten enthält in der Regel verschiedene identifizierbare personenbezogene Daten. Darüber hinaus kann angenommen werden, dass die Verfahrensunterlagen ein oder mehrere (besondere) personenbezogene Daten des

Klägers und/oder anderer Personen wie Informationen über Vorstrafen, Unternehmensinformationen oder medizinische Informationen zum Inhalt haben.

- 8 Vorliegend wurden durch die Bereitstellung von Verfahrensunterlagen in der Rechtssache des Klägers zu 2 personenbezogene Daten der Kläger verarbeitet, u. a. der Name und die Anschrift des Klägers zu 2 und die „Bürgerservicenummer“ des Klägers zu 1.
- 9 Für die Rechtbank steht fest, dass die Kläger der Bereitstellung der Verfahrensunterlagen nicht zugestimmt hatten, dass die Verfahrensunterlagen, über die der Journalist verfügte, nicht anonymisiert waren und dass sie inhaltliche Informationen über die Rechtssache des Klägers zu 2, u. a. verschiedene personenbezogene Daten, enthielten.
- 10 Ausweislich der Stellungnahme der AVG-Commissie bedeutete „zur Einsichtnahme“ zum Zeitpunkt des Vorfalls vom 30. Oktober 2018, dass Journalisten auf Wunsch eine Kopie der Unterlagen bekamen, die sie bei Verlassen des Gebäudes des Raad van State zurückgeben mussten.
- 11 Die Kläger legten gegen die in Rn. 5 angeführten Bescheide der Autoriteit Persoonsgegevens Widerspruch ein. Die Autoriteit Persoonsgegevens wies den Widerspruch des Klägers zu 1 als unbegründet zurück und leitete den Widerspruch des Klägers zu 2 gemäß Art. 7:1a Awb als direkte Klage an die Rechtbank Midden-Nederland (Bezirksgericht Midden-Nederland) weiter. Der Kläger zu 1 erhob Klage gegen den Bescheid zu seinem Widerspruch bei der Rechtbank Midden-Nederland.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 12 Die Kläger haben ihre Anträge auf ordnungsbehördliches Einschreiten damit begründet, dass die ABRvS viele Bestimmungen der DSGVO (Art. 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33 und 34) verletze, indem sie Journalisten Einsicht in Verfahrensunterlagen gewähre. Sie sind der Ansicht, dass die Beklagte als nationale Aufsichtsbehörde für die Aufsicht über die Datenverarbeitung zuständig sei und befugt sei, gegen die ABRvS ordnungsbehördlich vorzugehen.
- 13 Die Beklagte ist der Auffassung, dass sie aufgrund von Art. 55 Abs. 3 der DSGVO nicht befugt sei, die Aufsicht über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Justiz auszuüben. Vor dem Hintergrund der Unabhängigkeit der Justiz sollte mit der Aufsicht über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Gerichte im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit nach dem 20. Erwägungsgrund der DSGVO eine Stelle im Justizsystem betraut werden können. Die Richtlinien der ABRvS über die Einsichtnahme, die die Transparenz und die Öffentlichkeit einzelner Rechtssachen zum Ziel hätten, sind nach Ansicht der Beklagten Bestandteil dieser justiziellen Tätigkeit.

- 14 Der Begriff der justiziellen Tätigkeit ist nach Auffassung der Beklagten weit auszulegen. Sie verweist dabei auf die Entstehungsgesichte der DSGVO. Der ursprüngliche Vorschlag für eine DSGVO [COM(2012) 11 final] enthielt in seinem 99. Erwägungsgrund einen Passus, der der Beklagten zufolge auf eine engere Auslegung hindeutete: „this exemption should be strictly limited to genuine judicial activities in court cases and not apply to other activities where judges might be involved in, in accordance with national law.“ Dem Umstand, dass dieser Passus sich in der endgültigen Fassung dieses Erwägungsgrundes nicht wiederfinde, lässt sich nach Überzeugung der Beklagten entnehmen, dass der Unionsgesetzgeber die in Art. 55 Abs. 3 der DSGVO vorgesehene Ausnahme weit auslege.
- 15 Eine Auslegung des Begriffs der justiziellen Tätigkeit, die sich auf die Frage beschränke, ob die Verarbeitung personenbezogener Daten das richterliche Urteilen im Hinblick auf eine konkrete Rechtssache unmittelbar beeinflusse, beruht nach Ansicht der Beklagten auf einer zu engen Rechtsauffassung. Ob eine Verarbeitung zu den gerichtlichen Aufgaben im Rahmen eines Gerichtsverfahrens gerechnet werden könne, hänge u. a. von der Art und dem Ziel der Verarbeitung ab. Nach Auffassung der Beklagten dient die Gewährung der Einsicht in Verfahrensunterlagen an Journalisten der Gewährleistung der Öffentlichkeit und der Transparenz der Justiz und fördert das Vertrauen der Gesellschaft in die Gerichte. Der Grundsatz der Öffentlichkeit sei somit als eine Grundsäule des demokratischen Rechtsstaats anzusehen und mit der justiziellen Tätigkeit untrennbar verbunden.

#### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 16 Die Gewährung von Einsicht in Verfahrensunterlagen und die (vorübergehende) Bereitstellung diesbezüglicher Kopien stellen eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 4 Nr. 2 der DSGVO dar.
- 17 Die Rechtbank stellt fest, dass die Wendung „im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit“ in der DSGVO nicht näher definiert ist. Der Standpunkt der Beklagten in Rn. 14 überzeugt die Rechtbank nicht. Zum einen, weil es sich dabei um einen Umkehrschluss handelt, der zurückhaltend angewandt werden soll. Zum anderen hat die Beklagte nicht dargelegt, weshalb dieser Passus letztlich nicht in die endgültige Fassung aufgenommen worden ist. Aus der Entstehungsgesichte der DSGVO geht dies auch nicht hervor. Der bloße Umstand, dass dieser Passus im Laufe des Gesetzgebungsprozesses weggefallen ist, lässt nach Ansicht der Rechtbank vorerst keine Schlussfolgerungen zu.
- 18 Die Rechtbank verkennt nicht, dass im 80. Erwägungsgrund der Richtlinie 2016/680 ein vergleichbarer Passus in die endgültige Fassung Einzug gefunden hat. Allerdings sieht sie darin keinen Grund für eine andere Sichtweise.
- 19 Auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs hat die Rechtbank keine Anhaltspunkte dafür gefunden, wie der Begriff der justiziellen Tätigkeit

auszulegen ist. Zwar ist zurzeit beim Gerichtshof eine Rechtssache anhängig, die Berührungspunkte mit der vorliegenden Rechtssache aufweist, nämlich das Vorabentscheidungsersuchen des High Court (Irland) in der Rechtssache Friends of the Irish Environment (C-470/19). In dieser Rechtssache wurde die Frage gestellt, ob die Kontrolle des Zugangs zu Gerichtsakten, die sich auf ein abgeschlossenes Verfahren beziehen, eine Tätigkeit in gerichtlicher Eigenschaft ist. Zur Beantwortung dieser Frage muss daher der Begriff der gerichtlichen Eigenschaft im Sinne von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates ausgelegt werden.

### *Unabhängiges richterliches Urteilen*

- 20 Die Rechtbank erachtet es ferner für wichtig, festzustellen, dass es sich bei der Gewährung der Einsicht in Verfahrensunterlagen an Journalisten nicht um eine individuelle Entscheidung des mit der Rechtssache befassten Richters handelt, sondern um eine Befolgung der Richtlinien des Raad van State. Diese Richtlinien wurden vom Vorsitzenden der ABRvS erlassen und gelten für eine Vielzahl von Rechtssachen, die bei der ABRvS anhängig gemacht werden. Es wird nicht für jede Rechtssache gesondert geprüft, welche personenbezogenen Daten Journalisten zur Verfügung gestellt werden.
- 21 Wie sich aus dem 20. Erwägungsgrund der DSGVO ergibt, soll die Ausnahme des Art. 55 Abs. 3 der DSGVO die Unabhängigkeit der Justiz bei der Ausübung ihrer justiziellen Tätigkeit einschließlich ihrer Beschlussfassung gewährleisten. Die Beklagte stellt sich zu Recht auf den Standpunkt, dass sie sich nicht in die inhaltliche Beurteilung von Gerichtssachen einmischen dürfe, denn die Beschlussfassung in Gerichtssachen gehört ohne Zweifel zur justiziellen Tätigkeit. Bei Betrachtung aus diesem Blickwinkel könnte vertreten werden, dass keine justizielle Tätigkeit ausgeübt wird, wenn die Ausübung der Aufsicht durch die nationale Aufsichtsbehörde das unabhängige richterliche Urteilen im Hinblick auf eine konkrete Rechtssache nicht beeinträchtigt. Die Rechtbank weist dabei darauf hin, dass aus dem 20. Erwägungsgrund abgeleitet werden muss, dass der Begriff der justiziellen Tätigkeit – angesichts des Wortes „einschließlich“ – mehr als nur die Beschlussfassung umfasst. In diesem Zusammenhang sei auf Rn. 44 des Urteils vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), verwiesen, in dem der Gerichtshof im Rahmen der Unabhängigkeit der Justizbehörden die Unabhängigkeit des Urteilens im Hinblick auf einzelne Rechtssachen hervorhebt.
- 22 Die Rechtbank ist der Ansicht, dass eine Prüfung durch die nationale Aufsichtsbehörde, ob Datenverarbeitungsvorgänge im Rahmen der Richtlinien der ABRvS über die Einsichtnahme durch Journalisten mit der DSGVO vereinbar sind, das unabhängige richterliche Urteilen im Hinblick auf einzelne Rechtssachen nicht beeinträchtigt. Die im Rahmen dieser Richtlinien vorgenommene Datenverarbeitung würde dann keine Ausübung einer justiziellen Tätigkeit

darstellen. Die Rechtbank möchte daher vom Gerichtshof wissen, ob bei der Auslegung des Begriffs der justiziellen Tätigkeit eine unmittelbare oder mittelbare Beeinflussung des richterlichen Urteilens im Hinblick auf einzelne Rechtssachen durch die Aufsicht über die Datenverarbeitung berücksichtigt werden muss.

#### *Art und Ziel der Verarbeitung*

- 23 Nach Auffassung der Rechtbank spielen die Medien zweifellos eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung der Öffentlichkeit und der Transparenz der Justiz und sind eine Säule im Rahmen des Grundrechts jeder Person auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht. Die Gewährung von Einsicht in Verfahrensunterlagen an Journalisten durch die ABRvS soll die öffentliche Berichterstattung über Gerichtssachen vereinfachen, womit dem Interesse an der Öffentlichkeit und der Transparenz der Justiz entsprochen wird. Durch die Einsicht in die Verfahrensunterlagen vor der Sitzung kann ein Journalist diese Sitzung besser mitverfolgen und infolgedessen besser darüber in den Medien berichten. Demgegenüber kann der Journalist in den Verfahrensunterlagen auf personenbezogene Daten stoßen, die in der Sitzung nicht besprochen werden, z. B. wie in der vorliegenden Rechtssache die „Bürgerservicenummer“ eines Bevollmächtigten. Die Rechtbank möchte vom Gerichtshof daher wissen, ob das von der ABRvS mit der Datenverarbeitung verfolgte Ziel für die Antwort auf die Frage, ob eine justizielle Tätigkeit vorliegt, mitentscheidend ist.

#### *Keine Rechtsgrundlage*

- 24 Schließlich stellt die Rechtbank fest, dass es keine nationale Rechtsgrundlage für die Gewährung von Einsicht in Verfahrensunterlagen und die (vorübergehende) Bereitstellung diesbezüglicher Kopien an Journalisten gibt. Die Awb legt fest, dass eine Sitzung öffentlich stattfindet (Art. 8:62 Abs. 1) und dass die Entscheidung des Richters öffentlich verkündet wird (Art. 8:78). Außerdem ist in Art. 8:79 Abs. 2 Awb geregelt, dass andere Personen als die Parteien Abschriften oder Auszüge der Entscheidung oder des Protokolls der mündlich verkündeten Entscheidung bekommen können. Jedoch enthalten weder die Awb noch andere Gesetzesvorschriften eine Regelung über die Bereitstellung von Verfahrensunterlagen an andere Personen als die Verfahrensparteien. Die Rechtbank schließt nicht aus, dass dies ein relevanter Umstand ist; sie stellt sich die Frage, ob es möglich ist, die Datenverarbeitung als justizielle Tätigkeit einzustufen, wenn es dafür keine ausdrückliche Rechtsgrundlage gibt, sondern diese Einstufung auf dem Verständnis der ABRvS von ihrer Rolle als Gericht in einer demokratischen Gesellschaft beruht. Die Rechtbank möchte daher vom Gerichtshof wissen, ob der Umstand von Bedeutung ist, dass es keine Rechtsgrundlage für die Gewährung der Einsicht in Verfahrensunterlagen an Journalisten gibt.