



Der Bayerische Landesbeauftragte
für den Datenschutz

Offenkundig unbegründete und exzessive Anträge

Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 5
Datenschutz-Grundverordnung

Arbeitspapier

Inhalt

1. Welche Regelungen bestehen hinsichtlich eines Entgelts, wenn Anträge nach Art. 15 ff. DSGVO zu bearbeiten sind?	3
2. Wann ist ein Antrag „offenkundig unbegründet“?	5
3. Wann ist ein Antrag „exzessiv“?	6
4. Wie ist auf einen offenkundig unbegründeten oder exzessiven Antrag zu reagieren?	7
5. Wie ist das Entgelt nach Art. 12 Abs. 5 Satz 2 Buchst. a DSGVO zu bemessen und abzurechnen?	7

Bearbeiter: Dr. Kai Engelbrecht

Version 1.0 | Stand: 1. September 2019

Dieses Arbeitspapier wird ausschließlich in elektronischer Form bereitgestellt.

Es kann im Internet auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik

„Datenschutzreform 2018“ abgerufen werden.

Die PDF-Datei ist für den doppelseitigen Ausdruck optimiert.

Die in Art. 15 ff. Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) gewährten Betroffenenrechte versetzen betroffene Personen in die Lage, Verarbeitungen in einem bestimmten Umfang mitzugestalten. Sie prägen eine aktive Komponente des Datenschutzgrundrechts aus und stellen sicher, dass der oder die Einzelne nicht von einem Verantwortlichen zum „Objekt“ der Verarbeitung personenbezogener Daten gemacht wird.

Dass Bürgerinnen und Bürger ihre Betroffenenrechte nutzen, hat auch bei bayerischen öffentlichen Stellen einen gewissen Verwaltungsaufwand zur Folge. Die entsprechenden Anträge müssen bearbeitet werden. Soweit die Voraussetzungen erfüllt sind, müssen die öffentlichen Stellen etwa Auskunft erteilen, personenbezogene Daten berichtigen oder löschen. Dafür sind die erforderlichen personellen und sachlichen Mittel bereitzustellen.

Offenkundig unbegründete oder exzessive Anträge können bewirken, dass die zur Erfüllung von Betroffenenrechten bereitzustellenden Ressourcen überbeansprucht oder von einzelnen Antragstellerinnen und Antragstellern zulasten der anderen gleichsam „absorbiert“ werden. Für solche Anträge sieht Art. 12 Abs. 5 DSGVO daher besondere Regelungen vor.

Das vorliegende Arbeitspapier beantwortet einige in diesem Zusammenhang häufig auftretende Fragen. Die Antworten berücksichtigen Besonderheiten des öffentlichen Sektors; dies sollte bei einer Übertragung auf den nicht-öffentlichen Sektor bedacht werden.

1. Welche Regelungen bestehen hinsichtlich eines Entgelts, wenn Anträge nach Art. 15 ff. DSGVO zu bearbeiten sind?

Art. 12 Abs. 5 DSGVO bestimmt:

„¹Informationen gemäß den Artikeln 13 und 14 sowie alle Mitteilungen und Maßnahmen gemäß den Artikeln 15 bis 22 und Artikel 34 werden unentgeltlich zur Verfügung gestellt. ²Bei offenkundig unbegründeten oder – insbesondere im Fall von häufiger Wiederholung – exzessiven Anträgen einer betroffenen Person kann der Verantwortliche entweder

- a) ein angemessenes Entgelt verlangen, bei dem die Verwaltungskosten für die Unterrichtung oder die Mitteilung oder die Durchführung der beantragten Maßnahme berücksichtigt werden, oder
- b) sich weigern, aufgrund des Antrags tätig zu werden.

³Der Verantwortliche hat den Nachweis für den offenkundig unbegründeten oder exzessiven Charakter des Antrags zu erbringen.“

Die Vorschrift wählt als Bezugspunkt der grundsätzlichen Regelung (Art. 12 Abs. 5 Satz 1 DSGVO) die **vom Verantwortlichen zu erbringende Leistung**. Diese „Informationen“, „Mitteilungen“ oder „Maßnahmen“ sollen **im Regelfall unentgeltlich** sein.

Dies bedeutet:

Bei einer **Leistung**, die der Verantwortliche **auf Antrag** oder infolge eines Antrags erbringt, darf ein Entgelt grundsätzlich nicht erhoben werden (**Fallgruppe A**). Zu diesen Leistungen zählen insbesondere

- die Erteilung einer Auskunft oder Kopie nach Art. 15 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 DSGVO;
- die Berichtigung nach Art. 16 DSGVO sowie eine Mitteilung darüber nach Art. 19 DSGVO;
- die Löschung nach Art. 17 Abs. 1 DSGVO sowie eine Mitteilung darüber nach Art. 19 DSGVO, weiterhin die Information anderer Verantwortlicher nach Art. 17 Abs. 2 DSGVO;
- eine Einschränkung der Verarbeitung nach Art. 18 Abs. 1 DSGVO sowie eine Mitteilung darüber nach Art. 19 DSGVO, weiterhin eine Benachrichtigung der betroffenen Person nach Art. 18 Abs. 3 DSGVO;
- die Übermittlung von personenbezogenen Daten nach Art. 20 Abs. 1 und 2 DSGVO;
- die Bearbeitung von Widersprüchen nach Art. 21 Abs. 1, 2 oder 6 DSGVO;
- Maßnahmen zur Sicherstellung der in Art. 22 DSGVO eingeräumten Rechte.

Bei einer **Leistung**, die der Verantwortliche **ohne Antrag** erbringen muss, darf ein Entgelt stets nicht erhoben werden (**Fallgruppe B**). Solche Leistungen sind insbesondere

- die Erfüllung der in Art. 13 und 14 DSGVO auferlegten Pflichten;
- die Erfüllung der in Art. 21 Abs. 4 DSGVO auferlegten Pflicht;
- die Erfüllung der in Art. 34 Abs. 1 und 2 DSGVO auferlegten Pflicht.

Die für offenkundig unbegründete oder exzessive Anträge in Art. 12 Abs. 5 Satz 2 und 3 DSGVO vorgesehene **Ausnahme vom Grundsatz der Unentgeltlichkeit** bezieht sich (nur) auf Anträge, mithin (nur) auf **Leistungen** des Verantwortlichen, die **im Zusammenhang mit solchen Anträgen** stehen. Das sind die in der Fallgruppe A zusammengefassten Konstellationen.

Beispiel - Ein Bürger verlangt von einer Behörde mehrmals die Übersendung ausgedruckter Datenschutzhinweise. Die Bereitstellung der Datenschutzhinweise ist nicht antragsgebunden, sodass auch die wiederholte Übersendung unentgeltlich ist. Die Behörde kann die erstmalige Übersendung ausgedruckter Datenschutzhinweise dokumentieren. Hat sich nichts geändert, wird sie eine wiederholte Übersendung regelmäßig unter Verweis auf Art. 13 Abs. 4 oder Art. 14 Abs. 5 Buchst. a DSGVO ablehnen können.

Eine **Sonderregelung** ist für das **Recht auf Kopie** (Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO) zu beachten. Unentgeltlich ist hier nur die erste Kopie; für alle weiteren Kopien kann der Verantwortliche nach Art. 15 Abs. 3 Satz 2 DSGVO ein angemessenes Entgelt auf Grundlage der Verwaltungskosten verlangen.

2. Wann ist ein Antrag „offenkundig unbegründet“?

Als „offenkundig unbegründet“ ist ein Antrag anzusehen, wenn für jedermann erkennbar die Voraussetzungen des jeweiligen Betroffenenrechts nicht erfüllt sind. Aus Sicht der Datenschutz-Aufsichtsbehörde für den öffentlichen Sektor in Bayern sollten für die Bewertung eines Antrags als „offenkundig unbegründet“ die folgenden Grundsätze berücksichtigt werden:

Falscher Antragsteller • Bei allen Betroffenenrechten, die einen Antrag vorsehen, kann dieser als offenkundig unbegründet gewertet werden, wenn er von einer Person in Bezug auf Daten einer anderen Person gestellt wird und keine Anhaltspunkte für eine Vertretungsberechtigung vorliegen.

Beispiel • Eine „fürsorgliche“ Ehefrau wendet sich an eine Gemeinde, um Auskunft über die dort verarbeiteten Daten ihres Ehemanns zu erhalten.

Darlegungslasten • Genügt ein Antrag gesetzlichen vorgesehenen Darlegungslasten nicht, muss der Verantwortliche zunächst versuchen, die betroffene Person zu den gebotenen Ergänzungen ihres Antrags zu veranlassen (vgl. Art. 12 Abs. 2 DSGVO). Der Verantwortliche muss indes keine eigenen Ermittlungen anstellen, um ein Darlegungsdefizit zu beheben. Allerdings wird die Bewertung eines Antrags als offenkundig unbegründet nicht in Betracht kommen, wenn dem Verantwortlichen Umstände bekannt sind, mit deren Angabe der Darlegungslast entsprochen werden kann.

Beispiel • Eine betroffene Person beantragt bei einer Behörde, einige sie betreffende Daten zu löschen. Auf Nachfrage betreffend den Lösungsgrund erhält die Behörde keine Antwort. Sie muss jedoch – etwa infolge der zurückliegenden Prüfung eines vergleichbaren Antrags einer anderen Person – annehmen, dass die Daten rechtswidrig verarbeitet wurden (Lösungsgrund nach Art. 17 Abs. 1 Buchst. d DSGVO). Auch wenn die betroffene Person keine Begründung mitgeteilt hat, ist ihr Antrag nicht als offenkundig unbegründet zu werten.

Darlegungslasten in Einzelfällen • Darlegungslasten haben bei den einzelnen Betroffenenrechten jeweils unterschiedliche Bedeutung. Das hat Auswirkungen auf die Bewertung entsprechender Anträge als offenkundig unbegründet:

- **Anträge auf Berichtigung** (Art. 16 DSGVO), **auf Löschung** (Art. 17 Abs. 1 DSGVO), **auf Einschränkung der Verarbeitung** (Art. 18 Abs. 1 DSGVO) **sowie auf Übermittlung von personenbezogenen Daten** (Art. 20 Abs. 1 und 2 DSGVO) können als offenkundig unbegründet gewertet werden, wenn eine betroffene Person vor Stellung des Antrags eine Bestätigung nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 1 DSGVO erhalten hat, dass der Verantwortliche von ihr keine personenbezogenen Daten verarbeitet.
- Ein **Antrag auf Berichtigung** (Art. 16 DSGVO) kann als offenkundig unbegründet gewertet werden, wenn die betroffene Person auch auf Nachfrage Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit der personenbezogenen Daten nicht darlegt (etwa, indem sie das „Korrekturziel“ benennt).
- **Anträge auf Löschung** (Art. 17 Abs. 1 DSGVO) **und auf Einschränkung der Verarbeitung** (Art. 18 Abs. 1 DSGVO) können als offenkundig unbegründet gewertet werden,

wenn die betroffene Person auch auf Nachfrage nichts mitteilt, was der Prüfung eines Lösungsgrundes (Art. 17 Abs. 1 Buchst. a bis f DSGVO) oder eines Einschränkungsggrundes (Art. 18 Abs. 1 Buchst. a bis d DSGVO) zugrunde gelegt werden könnte.

Beispiel • Ein Bürger verlangt „die Löschung aller Daten“; eine Nachfrage ergibt lediglich, dass der Bürger – unzutreffend – eine alleinige Verfügungsberechtigung hinsichtlich seiner personenbezogenen Daten annimmt („Dateneigentum“) und vor diesem Hintergrund jede Verarbeitung rundheraus ablehnt.

- Mit dem **Widerspruch** – der in der Sache einen Antrag auf Unterlassen einer Verarbeitung darstellt – sind im Fall von Art. 21 Abs. 1 DSGVO Gründe darzulegen, die sich aus der besonderen Situation der betroffenen Person ergeben. Trägt die betroffene Person auch auf Nachfrage nichts vor, was in die gebotene Interessenabwägung eingestellt werden könnte, kann der Widerspruch als offenkundig unbegründet gewertet werden. Dies gilt jedoch nicht im Fall von Art. 21 Abs. 2 DSGVO, denn hier ist eine entsprechende Darlegung nicht gefordert.
- Ein **Antrag auf Auskunft oder Kopie** (Art. 15 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 DSGVO) ist nicht von einem darzulegenden „Antragsgrund“ abhängig. Das Fehlen einer Begründung führt deshalb nicht dazu, dass ein entsprechender Antrag als offenkundig unbegründet anzusehen wäre.

3. Wann ist ein Antrag „exzessiv“?

Ein exzessiver Antrag verströmt den „Geruch des **Rechtsmissbrauchs**“. Bei einem solchen Antrag ist nicht ansatzweise erkennbar, was die vom Verantwortlichen geforderte Leistung zur Verwirklichung des Datenschutzgrundrechts beitragen soll. Die Befassung des Verantwortlichen mit dem Antrag kann – aus einer datenschutzsensiblen Perspektive betrachtet – keine Leistung hervorbringen, die für die betroffene Person irgendwie vorteilhaft wäre. Die Bewertung eines Antrags als exzessiv kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht:

- Wiederholte **Anträge auf Berichtigung** (Art. 16 DSGVO), **auf Löschung** (Art. 17 Abs. 1 DSGVO) **und auf Einschränkung der Verarbeitung** (Art. 18 Abs. 1 DSGVO) können als exzessiv anzusehen sein, wenn der Verantwortliche eine Sachentscheidung getroffen und der betroffenen Person mitgeteilt hat, und wenn diese den Erstantrag lediglich aufgreift oder einen Zweitantrag stellt, der keine neue Begründung – insbesondere zu Berichtigungs-, Lösungs- oder Einschränkungsggründen – bietet. Entsprechendes gilt für weitere Widersprüche (Art. 21 Abs. 1 DSGVO), wenn die Darlegungen zur besonderen Situation im Wesentlichen gleich bleiben.
- **Anträge auf Auskunft** (Art. 15 Abs. 1 und 3 DSGVO) können durchaus mehrmals gestellt werden, ohne dass dies als exzessiv zu werten ist. Verarbeitungen hinterlassen – auch in Abhängigkeit von fachgesetzlichen Regelungen – nur in zeitlich begrenztem Umfang Spuren, die Gegenstand einer Auskunft sein können, und es muss der betroffenen Person unbenommen sein, mittels Staffelung von Auskunftsanträgen ein „Längsschnittbild“ der Verarbeitungen ihrer personenbezogenen Daten zu erhalten.

- (Häufig) **wiederholte Auskunftsanträge** können aber als exzessiv erscheinen, wenn der beim Verantwortlichen vorhandene Datenbestand ersichtlich nicht Gegenstand einer anderen Verarbeitung als einer Speicherung ist und die betroffene Person dies – etwa durch eine zurückliegende Auskunft – auch weiß. Gleiches gilt, wenn im Zusammenhang mit einem wiederholten Auskunftsantrag erkennbar wird, dass es der betroffenen Person lediglich darum geht, Ressourcen des Verantwortlichen zu verbrauchen, oder – zumal im Hinblick auf einen Konflikt nicht datenschutzrechtlicher Art – Sanktionswirkungen zu erreichen.
- Wird ein **Auskunftsantrag nicht näher spezifiziert**, ist er nicht bereits aus diesem Grund als exzessiv zu werten. Die in Erwägungsgrund 63 Satz 7 DSGVO angesprochene „Konkretisierungsobliegenheit“ hat im Normtext von Art. 12 und Art. 15 DSGVO keinen Niederschlag gefunden.

4. Wie ist auf einen offenkundig unbegründeten oder exzessiven Antrag zu reagieren?

Hält eine bayerische öffentliche Stelle einen Antrag (Fallgruppe A, siehe oben 1.) für exzessiv oder wegen Verfehlung einer Darlegungslast für offenkundig unbegründet, so setzt sie die betroffene Person hierüber in Kenntnis. Mit dieser Information teilt sie der betroffenen Person mit, dass sie nach Art. 12 Abs. 5 Satz 2 DSGVO zu verfahren beabsichtigt. Sie veranschlagt überschlägig das nach Art. 12 Abs. 5 Satz 2 Buchst. a DSGVO zu fordernde Entgelt.

Die betroffene Person hat auf dieser Grundlage die Möglichkeit, sich für die entgeltliche Leistung zu entscheiden. Macht sie von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch oder äußert sie sich gar nicht, wird die öffentliche Stelle nicht tätig. Sie wird die beantragte Leistung also nicht erbringen.

Ist ein Antrag offenkundig unbegründet, weil ein Antragsteller unbefugt das Recht eines Anderen geltend macht, teilt die öffentliche Stelle mit, dass sie nicht tätig wird. Art. 12 Abs. 5 Satz 2 Buchst. a DSGVO ist in diesem Fall nicht anzuwenden.

5. Wie ist das Entgelt nach Art. 12 Abs. 5 Satz 2 Buchst. a DSGVO zu bemessen und abzurechnen?

Art. 12 Abs. 5 Satz 2 Buchst. a DSGVO sieht vor, dass bei der Bemessung des Entgelts „die Verwaltungskosten für die Unterrichtung oder die Mitteilung oder die Durchführung der beantragten Maßnahme berücksichtigt werden“.

Art. 12 Abs. 5 Satz 1 DSGVO wirkt im Anwendungsbereich des Kostengesetzes (KG) als unmittelbar durch Unionsrecht angeordnete **sachliche Kostenfreiheit** (vgl. Art. 3 KG) für Maßnahmen, die eine Behörde auf Grund eines Antrags (Fallgruppe A, siehe oben 1.) trifft.

Art. 12 Abs. 5 Satz 2 Buchst. a DSGVO regelt insofern eine **Ausnahme**; sind die Voraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt, können nach Maßgabe des Kostengesetzes Verwaltungskosten erhoben werden. Dies gilt übrigens unabhängig von der Beantwortung der Fra-

ge, ob der jeweilige Antrag in einem Verwaltungsverfahren bearbeitet wird, weil die Anwendung des Kostengesetzes (nur) davon abhängt, dass eine Amtshandlung vorliegt (vgl. Art. 1 Abs. 1 KG).

Im **Anwendungsbereich des Kostengesetzes** ist die Vorgabe, die Art. 12 Abs. 5 Satz 2 Buchst. a DSGVO für die Bemessung der Kosten macht, beim Ansatz der **Gebühr** nach Art. 6 Abs. 1 Satz 3 KG zu berücksichtigen, soweit das Kostenverzeichnis für die Bearbeitung von Anträgen (Fallgruppe A, siehe oben 1.) keine Gebühren festlegt. Die nach dem Zeitaufwand berechneten Personalkosten für die Antragsbearbeitung – Maßstab dafür sind die vom Bayerischen Staatsministerium der Finanzen und für Heimat festgestellten Personaldurchschnittskosten – dürften hier regelmäßig die Obergrenze bilden. Für die Bemessung von **Schreib- und Kopierauslagen** sieht das Kostenverzeichnis unter Tarif-Nr. 1.III.0 Regelungen vor.

Für die Erhebung von Kosten durch die **Kommunen im eigenen Wirkungskreis** ist Art. 20 KG zu beachten.

Literaturhinweis: Zu den Informationspflichten Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Informationspflichten des Verantwortlichen, Orientierungshilfe, Stand 11/2018, im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Orientierungs- und Praxishilfen – Informationspflichten“; zu den Betroffenenrechten Petri/Engelbrecht, Meine Daten, die Verwaltung und ich, 2019, S. 51 ff., im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Buch“ und zum Recht auf Kopie Engelbrecht, Recht auf Kopie der eigenen personenbezogenen Daten, KommP BY 2019, S. 166 ff.