



Der Bayerische Landesbeauftragte
für den Datenschutz

Das Recht auf Auskunft
nach der Datenschutz-
Grundverordnung
Orientierungshilfe

Herausgeber:

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz
80538 München | Wagnmüllerstraße 18
Telefon: +49 89 21 26 72-0
E-Mail: poststelle@datenschutz-bayern.de
<https://www.datenschutz-bayern.de>

Bearbeiter:

Dr. Kai Engelbrecht

Version 1.0 | Stand: 1. Dezember 2019

Diese Orientierungshilfe wird ausschließlich in elektronischer Form bereitgestellt.
Sie 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.

Vorwort

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)¹ hat die Betroffenenrechte im Vergleich mit dem bisherigen Recht erheblich gestärkt. Dies gilt insbesondere für die in Art. 15 DSGVO gewährleisteten Rechte, zuvorderst das Recht auf Auskunft. Für betroffene Personen hat dieses Recht die Funktion eines „Schlüsselrechts“, wenn sie die nötigen Informationen erlangen möchten, um die Rechtmäßigkeit einer Verarbeitung einschätzen oder Betroffenenrechte – insbesondere das Recht auf Berichtigung – ausüben zu können.

Die vorliegende Orientierungshilfe erläutert Art. 15 DSGVO. Sie geht aber auch auf ausgewählte nationale Bestimmungen ein, die Anspruchshindernisse vorsehen oder sonst für die Verwirklichung dieser Vorschrift von Bedeutung sind. Erörtert werden in diesem Rahmen insbesondere Bestimmungen aus dem Bayerischen Datenschutzgesetz (BayDSG) sowie aus dem Zehnten Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – (SGB X). Im Anhang beigegeben sind zwei bereits veröffentlichte Papiere, die Verständnishilfen zu den im Zusammenhang mit Art. 15 DSGVO oftmals relevanten Regelungen in Art. 12 Abs. 5 und 6 DSGVO anbieten möchten.

Die Orientierungshilfe richtet sich in erster Linie an bayerische öffentliche Stellen und an behördliche Datenschutzbeauftragte. Sie berücksichtigt Besonderheiten des bayerischen öffentlichen Sektors. Dies ist zu beachten, wenn die Orientierungshilfe außerhalb des Freistaates oder im nicht öffentlichen Sektor herangezogen werden sollte. Die Orientierungshilfe soll Kommentierungen nicht ersetzen; ein Schwerpunkt der Orientierungshilfe liegt auf der praktischen Umsetzung der einschlägigen Vorschriften. Bürgerinnen und Bürger, die Rechte aus Art. 15 DSGVO geltend machen möchten, können die Orientierungshilfe bei Zweifelsfragen ebenfalls zu Rate ziehen. Zur Einführung steht für diese Zielgruppe das Buch „Meine Daten, die Verwaltung und ich“ bereit, das im Abschnitt zu den Betroffenenrechten auch Art. 15 DSGVO vorstellt.²

Im Bereich der Datenschutz-Richtlinie für Polizei und Strafjustiz (RLDSJ)³ sind Auskunftsrechte eigenständig national geregelt. Einschlägige Bestimmungen enthalten insbesondere die Strafprozeßordnung, das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, das Polizeiaufgabengesetz

¹ 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. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1, berichtigt ABl. L 314 vom 22. November 2016, S. 72, und ABl. L 127 vom 23. Mai 2018, S. 2).

² Petri/Engelbrecht, Meine Daten, die Verwaltung und ich. Wegweiser durch die Welt der Datenschutz-Grundverordnung für bayerische Bürgerinnen und Bürger, 2019, S. 61 ff.

³ 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. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 89).

Vorwort

sowie das Bayerische Strafvollzugsgesetz. Diese Regelungen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Orientierungshilfe.

Bitte beachten Sie folgende **Benutzungshinweise**:

- Um den Gebrauch der Orientierungshilfe zu erleichtern, sind die einschlägigen Normtexte vorangestellt. Merkmale oder Merkmalsgruppen in den Vorschriften sind mit Verweisen auf die Randnummern der Erläuterungen versehen.
- In der Orientierungshilfe zitierte Veröffentlichungen des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz sind – soweit nicht anders angegeben – auf der Internetpräsenz <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018“ abrufbar.
- Wenn Sie Rückfragen oder Verbesserungsvorschläge haben, nutzen Sie bitte das dafür eingerichtete Postfach **orientierungshilfen@datenschutz-bayern.de**.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	3
Inhaltsverzeichnis	5
Normtexte.....	7
I. Grundsätzliches.....	11
1. Anwendungsbereich	11
2. Recht auf Auskunft im öffentlichen Sektor.....	11
a) Art. 15 DSGVO und Charta der Grundrechte.....	11
b) Art. 15 DSGVO und Informationsasymmetrie.....	12
c) Art. 15 DSGVO und nationale Beschränkungen.....	13
d) Art. 15 DSGVO und Ausforschung in Gerichtsverfahren	13
e) Art. 15 DSGVO und Informationsfreiheit.....	14
3. Art. 15 DSGVO und verfahrensrechtliche Zugangsrechte	14
4. Art. 15 DSGVO und allgemeine Informationszugangsrechte	15
5. Normstruktur	15
II. Recht auf Auskunft.....	17
1. Anspruchsvoraussetzungen	17
a) Anspruchsberechtigter.....	17
b) Anspruchsverpflichteter.....	18
c) Bestätigungs- und Auskunftsverlangen	19
d) Konkretisierung des Auskunftsverlangens?.....	20
aa) Konkretisierung im allgemeinen Datenschutzrecht	20
bb) Konkretisierung im Sozialdatenschutzrecht	20
cc) Umgang mit nicht konkretisierten Auskunftsverlangen.....	21
e) Anspruchsgegenstand	24
2. Anspruchshindernisse	26
a) Sozialdatenschutz.....	27
aa) Vertraulichkeitsschutz: § 83 Abs. 1 Nr. 1, § 82a Abs. 1 SGB X.....	27
(1) Vertraulichkeitsgrund: Gefährdung der Aufgabenerfüllung	27
(2) Vertraulichkeitsgrund: Gefährdung der öffentlichen Sicherheit	28
(3) Vertraulichkeitsgrund: Geheimhaltungspflicht	28
(4) Interessenabwägung	29
bb) Schutz vor unverhältnismäßigem Aufwand:	
§ 83 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Satz 2 SGB X.....	29
(1) „Schlafende“ Daten: § 83 Abs. 1 Nr. 2 SGB X	30
(2) Nicht erschlossene Daten: § 83 Abs. 2 Satz 2 SGB X.....	31
b) Bayerisches Datenschutzgesetz	32
aa) Vertraulichkeitsschutz: Art. 10 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BayDSG.....	32
bb) Schutz vor unverhältnismäßigem Aufwand:	
Art. 10 Abs. 2 Nr. 4 und 5 BayDSG	34

Inhaltsverzeichnis

c) Übersicht der Anspruchshindernisse	34
3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang.....	34
a) Bestätigung.....	34
b) Leistungen des Verantwortlichen	35
c) Metainformationen	35
aa) Information über die Verarbeitungszwecke.....	37
bb) Information über die Kategorien personenbezogener Daten	38
cc) Information über Empfänger oder Kategorien von Empfängern	39
dd) Information über die Dauer einer Speicherung	41
ee) Information über Betroffenenrechte.....	42
ff) Information zur Herkunft der personenbezogenen Daten.....	43
gg) Information zu einer automatisierten Entscheidungsfindung.....	43
hh) Information über Garantien bei Übermittlung in Drittland.....	44
d) Personenbezogene Daten.....	45
e) Teilerfüllung.....	45
e) Form der Bereitstellung	45
III. Recht auf Kopie.....	47
1. Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchshindernisse	47
2. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang.....	49
a) Kopieverlangen im Allgemeinen	49
b) Insbesondere: Kopieverlangen von Beschäftigten	50
IV. Verfahren und Organisation	52
1. Verfahrensart	52
2. Verfahrensablauf	52
3. Insbesondere: Entgelt.....	57
4. Datenschutzorganisation.....	58
Anhang 1: Arbeitspapier „Offenkundig unbegründete und exzessive Anträge“	59
Anhang 2: Aktuelle Kurz-Information 22 „Identifizierung bei der Geltendmachung von Betroffenenrechten“	65

Normtexte

Datenschutz-Grundverordnung (Auszug)

Art. 15

Auskunftsrecht der betroffenen Person

(1) Die betroffene Person ^{Rn. 26 ff.} hat das Recht, von dem Verantwortlichen ^{Rn. 32 f.} eine Bestätigung darüber zu verlangen, ob sie betreffende personenbezogene Daten ^{Rn. 53 ff.} verarbeitet ^{Rn. 54} werden; ^{Rn. 90 f.} ist dies der Fall, so hat sie ein Recht auf Auskunft über diese personenbezogenen Daten ^{Rn. 126} und auf folgende Informationen: ^{Rn. 95 ff.}

- a) die Verarbeitungszwecke; ^{Rn. 98 ff.}
- b) die Kategorien personenbezogener Daten, die verarbeitet werden; ^{Rn. 101 ff.}
- c) die Empfänger oder Kategorien von Empfängern, gegenüber denen die personenbezogenen Daten offengelegt worden sind oder noch offengelegt werden, insbesondere bei Empfängern in Drittländern oder bei internationalen Organisationen; ^{Rn. 103 ff.}
- d) falls möglich die geplante Dauer, für die die personenbezogenen Daten gespeichert werden, oder, falls dies nicht möglich ist, die Kriterien für die Festlegung dieser Dauer; ^{Rn. 111 f.}
- e) das Bestehen eines Rechts auf Berichtigung oder Löschung der sie betreffenden personenbezogenen Daten oder auf Einschränkung der Verarbeitung durch den Verantwortlichen oder eines Widerspruchsrechts gegen diese Verarbeitung; ^{Rn. 113 ff.}
- f) das Bestehen eines Beschwerderechts bei einer Aufsichtsbehörde; ^{Rn. 113 ff.}
- g) wenn die personenbezogenen Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben werden, alle verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten; ^{Rn. 116 f.}
- h) das Bestehen einer automatisierten Entscheidungsfindung einschließlich Profiling gemäß Artikel 22 Absätze 1 und 4 und – zumindest in diesen Fällen – aussagekräftige Informationen über die involvierte Logik sowie die Tragweite und die angestrebten Auswirkungen einer derartigen Verarbeitung für die betroffene Person. ^{Rn. 118 ff.}

(2) Werden personenbezogene Daten an ein Drittland oder an eine internationale Organisation übermittelt, so hat die betroffene Person das Recht, über die geeigneten Garantien gemäß Artikel 46 im Zusammenhang mit der Übermittlung unterrichtet zu werden. ^{Rn. 122 ff.}

(3) Der Verantwortliche stellt eine Kopie der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, zur Verfügung. ^{Rn. 130 ff.} Für alle weiteren Kopien, die die betroffene Person beantragt, kann der Verantwortliche ein angemessenes Entgelt auf der Grundlage der Verwaltungskosten verlangen. ^{Rn. 159} Stellt die betroffene Person den Antrag elektronisch, so sind die Informationen in einem gängigen elektronischen Format zur Verfügung zu stellen, sofern sie nichts anderes angibt. ^{Rn. 135}

(4) Das Recht auf Erhalt einer Kopie gemäß Absatz 3 darf die Rechte und Freiheiten anderer Personen nicht beeinträchtigen. ^{Rn. 133}

Bayerisches Datenschutzgesetz (Auszug)

Art. 10

Auskunftsrecht der betroffenen Person (zu Art. 15 DSGVO)

(1) ¹Ob einer Person Auskunft erteilt wird, dass personenbezogene Daten an die Staatsanwaltschaft, Polizei, Finanzverwaltung, Organe der überörtlichen Rechnungsprüfung, den Verfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst oder andere Behörden des Bundesministeriums der Verteidigung übermittelt wurden, entscheidet der Verantwortliche im Einvernehmen mit den Stellen, an die diese Daten übermittelt wurden. ^{Rn. 154} ²Dies gilt auch für die Auskunft über personenbezogene Daten, die dem Verantwortlichen von einer der in Satz 1 genannten Stellen übermittelt wurden. ^{Rn. 154}

(2) Unbeschadet des Abs. 1 unterbleibt die Auskunft, soweit

1. die Auskunft die ordnungsgemäße Erfüllung von Aufgaben der Gefahrenabwehr oder die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten, Ordnungswidrigkeiten oder berufsrechtlichen Vergehen oder die Strafvollstreckung gefährden würde, ^{Rn. 82 f.}
2. die Auskunft die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die Landesverteidigung oder ein wichtiges wirtschaftliches oder finanzielles Interesse des Freistaates Bayern, eines anderen Landes, des Bundes oder der Europäischen Union – einschließlich Währungs-, Haushalts- und Steuerangelegenheiten – gefährden würde, ^{Rn. 82 f.}
3. personenbezogene Daten oder die Tatsache ihrer Speicherung zum Schutz der betroffenen Person oder wegen der überwiegenden berechtigten Interessen Dritter geheim gehalten werden müssen, ^{Rn. 84 ff.}
4. personenbezogene Daten ausschließlich zu Zwecken der Datensicherung oder der Datenschutzkontrolle verarbeitet werden, eine Auskunftserteilung einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde und eine Verarbeitung zu anderen Zwecken durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen ausgeschlossen ist ^{Rn. 87} oder
5. personenbezogene Daten weder automatisiert verarbeitet werden noch in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen
 - a) die betroffene Person keine Angaben macht, die das Auffinden der Daten ermöglichen, oder
 - b) der für die Erteilung der Auskunft erforderliche Aufwand außer Verhältnis zu dem geltend gemachten Informationsinteresse steht. ^{Rn. 88}

(3) ¹Wird die Auskunft nicht oder nur eingeschränkt erteilt,

1. sind die Gründe dafür aktenkundig zu machen, ^{Rn. 155}
2. ist die betroffene Person unter Darlegung der Gründe zu unterrichten, soweit dies nicht einem der in Abs. 2 Nr. 1 bis 3 genannten Zwecke zuwiderliefe, ^{Rn. 153} und
3. ist auf Verlangen der betroffenen Person uneingeschränkte Auskunft der Aufsichtsbehörde zu erteilen. ^{Rn. 153}

[...]

(4) Art. 25 Abs. 4, Art. 26 Abs. 3 und Art. 27 Abs. 4 bleiben unberührt. ^{Rn. 61}

Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (Auszug)

§ 82a

Informationspflichten, wenn Sozialdaten nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden

(1) Die Pflicht einer in § 35 des Ersten Buches genannten Stelle zur Information der betroffenen Person gemäß Artikel 14 Absatz 1, 2 und 4 der Verordnung (EU) 2016/679 besteht ergänzend zu den in Artikel 14 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2016/679 genannten Ausnahmen nicht,

1. soweit die Erteilung der Information
 - a) die ordnungsgemäße Erfüllung der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden Aufgaben gefährden würde ^{Rn. 66 f.} oder
 - b) die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden oder sonst dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde, ^{Rn. 68 f.} oder
2. soweit die Daten oder die Tatsache ihrer Speicherung nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach, insbesondere wegen der überwiegenden berechtigten Interessen eines Dritten geheim gehalten werden müssen ^{Rn. 70}

und deswegen das Interesse der betroffenen Person an der Informationserteilung zurücktreten muss. ^{Rn. 71 f.}

[...]

(4) In Bezug auf die Pflicht zur Information nach Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2016/679 gilt § 82 Absatz 1 entsprechend. ^{Rn. 109}

[...]

§ 83

Auskunftsrecht der betroffenen Personen

(1) Das Recht auf Auskunft der betroffenen Person gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) 2016/679 besteht nicht, soweit

1. die betroffene Person nach § 82a Absatz 1, 4 und 5 nicht zu informieren ist ^{Rn. 64} oder
2. die Sozialdaten
 - a) nur deshalb gespeichert sind, weil sie auf Grund gesetzlicher oder satzungsmäßiger Aufbewahrungsvorschriften nicht gelöscht werden dürfen, oder
 - b) ausschließlich zu Zwecken der Datensicherung oder der Datenschutzkontrolle dienen

und die Auskunftserteilung einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde sowie eine Verarbeitung zu anderen Zwecken durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen ausgeschlossen ist. ^{Rn. 74 ff.}

(2) Die betroffene Person soll in dem Antrag auf Auskunft gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) 2016/679 die Art der Sozialdaten, über die Auskunft erteilt werden soll, näher bezeichnen. ^{Rn. 41} Sind die Sozialdaten nicht automatisiert oder nicht in nicht automatisierten Dateisystemen gespeichert, ^{Rn. 42 f.} wird die Auskunft nur erteilt, soweit die betroffene Person

Normtexte

Angaben macht, die das Auffinden der Daten ermöglichen, und der für die Erteilung der Auskunft erforderliche Aufwand nicht außer Verhältnis zu dem von der betroffenen Person geltend gemachten Informationsinteresse steht. ^{Rn. 78 ff.} Soweit Artikel 15 und 12 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/679 keine Regelungen enthalten, bestimmt der Verantwortliche das Verfahren, insbesondere die Form der Auskunftserteilung, nach pflichtgemäßem Ermessen. ^{Rn. 128} § 25 Absatz 2 gilt entsprechend. ^{Rn. 84}

(3) Die Gründe der Auskunftsverweigerung sind zu dokumentieren. ^{Rn. 155} Die Ablehnung der Auskunftserteilung bedarf keiner Begründung, soweit durch die Mitteilung der tatsächlichen und rechtlichen Gründe, auf die die Entscheidung gestützt wird, der mit der Auskunftsverweigerung verfolgte Zweck gefährdet würde. ^{Rn. 153} In diesem Fall ist die betroffene Person darauf hinzuweisen, dass sie sich, wenn die in § 35 des Ersten Buches genannten Stellen der Kontrolle des oder der Bundesbeauftragten unterliegen, an diesen oder diese, sonst an die nach Landesrecht für die Kontrolle des Datenschutzes zuständige Stelle wenden kann. ^{Rn. 153}

[...]

(5) Bezieht sich die Informationserteilung auf die Übermittlung von Sozialdaten durch öffentliche Stellen an Staatsanwaltschaften und Gerichte im Bereich der Strafverfolgung, an Polizeibehörden, Verfassungsschutzbehörden, den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst, ist sie nur mit Zustimmung dieser Stellen zulässig. ^{Rn. 154}

I. Grundsätzliches

1. Anwendungsbereich

Art. 15 DSGVO entfaltet als Norm der Datenschutz-Grundverordnung zunächst einmal so weit Wirkungen, wie sich deren Anwendungsbereich erstreckt. Maßgeblich sind insofern Art. 2 Abs. 1 und 2 DSGVO. Nach diesen Vorschriften sind bestimmte Verarbeitungen personenbezogener Daten (Art. 2 Abs. 1 DSGVO) sowie einige Lebensbereiche (Art. 2 Abs. 2 Buchst. a, b und d DSGVO) ausgenommen. Allerdings hat der Landesgesetzgeber die Datenschutz-Grundverordnung auch außerhalb ihres originären Anwendungsbereichs auf Verarbeitungen bayerischer öffentlicher Stellen für grundsätzlich anwendbar erklärt (Art. 2 Satz 1 BayDSG). Davon ist auch Art. 15 DSGVO erfasst. § 35 Abs. 2 Satz 2 SGB I enthält eine entsprechende Regelung. **1**

In Bezug auf Verwaltungsbereiche, die in den Anwendungsbereich der Datenschutz-Richtlinie für Polizei und Strafjustiz fallen, gilt Art. 15 DSGVO nicht. Der Landesgesetzgeber hat Kapitel III DSGVO, dem die Vorschrift angehört, nicht in seine Anwendbarerklärung eingeschlossen (vgl. Art. 2 Satz 1, Art. 28 Abs. 2 BayDSG). Allerdings bestehen fachgesetzliche Vorgaben, etwa in Art. 65 Polizeiaufgabengesetz, §§ 491, 495 Strafprozeßordnung oder Art. 204 Bayerisches Strafvollzugsgesetz. **2**

2. Recht auf Auskunft im öffentlichen Sektor

Art. 15 DSGVO trifft Regelungen – jedenfalls im Grundsatz – einheitlich für den nicht öffentlichen wie für den öffentlichen Sektor. Die Bedeutung, welche der Vorschrift in dem jeweiligen Sektor zukommen kann, hängt von den dort maßgebenden rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen ab. Für den öffentlichen Sektor sind insbesondere hervorzuheben: **3**

a) Art. 15 DSGVO und Charta der Grundrechte

Die in Art. 15 DSGVO gewährleisteten Berechtigungen prägen im öffentlichen Sektor das unionsrechtliche Datenschutzgrundrecht aus. Sie überführen die in Art. 8 Abs. 2 Satz 2 Var. 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁴ (GRCh) noch allgemein gehaltene Formulierung eines datenschutzrechtlichen Selbstauskunftsrechts in ein konkretes Handlungsprogramm. Art. 8 GRCh bestimmt: **4**

„(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

⁴ ABl. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 391.

I. Grundsätzliches

(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.“

- 5 Die in Art. 8 Abs. 2 Satz 2 Var. 1 GRCh angesprochene leistungsbezogene Teilaussage des Datenschutzgrundrechts bindet die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts (vgl. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh). Dies gilt jedenfalls im Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung nach Art. 2 Abs. 1 DSGVO. In Rechtsverhältnissen zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und Stellen des nicht öffentlichen Sektors auf der anderen Seite wirkt Art. 8 Abs. 2 Satz 2 Var. 1 GRCh dagegen nicht unmittelbar. Die grundrechtliche „Fundierung“ der datenschutzrechtlichen Selbstauskunftsrechte gegenüber öffentlichen Stellen hat im Übrigen nationale Vorläufer.⁵

b) Art. 15 DSGVO und Informationsasymmetrie

- 6 Das „grundrechtsfundierte“ Selbstauskunftsrecht ist – wie bereits vor der Datenschutzreform 2018 – das zentrale Betroffenenrecht, das einer Informationsasymmetrie entgegenwirken soll, wie sie zwischen Verantwortlichen des öffentlichen Sektors und Privatpersonen zumindest latent besteht.
- 7 Diese Informationsasymmetrie hat ihre Wurzel darin, dass der Staat über die Regeln der Informationsbeschaffung einseitig bestimmen sowie Bürgerinnen und Bürger ebenso einseitig zur Preisgabe von Informationen verpflichten kann. Die Fähigkeiten, Erhebungen personenbezogener Daten einseitig durch Schaffung entsprechender Befugnisse zu legitimieren und diese Befugnisse anschließend – gegebenenfalls ergänzt durch Zwangsmittel – anzuwenden, fehlen selbst den marktmächtigsten Datenverarbeitern des nicht öffentlichen Sektors. Der Staat nimmt auch aus diesem Grund unter den Verantwortlichen eine Sonderstellung ein. Entsprechendes gilt für staatsmittelbare Träger, die der Staat an seinen hoheitlichen Handlungsmöglichkeiten teilhaben lässt.
- 8 Aus aufsichtsbehördlicher Sicht ist es legitim, wenn das Verständnis des Rechts auf Auskunft der Sonderstellung von Verantwortlichen im öffentlichen Sektor Rechnung trägt. Dies gilt insbesondere für die Bemessung des Umfangs an Leistungen, die von öffentlichen Stellen bei der Erfüllung von Ansprüchen aus Art. 15 DSGVO geschuldet sind (siehe Rn. 92 ff.).

⁵ Vgl. Mallmann, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl. 2014, § 19 Rn. 1 mit ausführlichen Nachweisen in Fn. 1; Worms, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 2/2018, § 19 BDSG Rn. 6 ff., jeweils zu § 19 Bundesdatenschutzgesetz in der bis zum 24. Mai 2018 geltenden Fassung (BDSG-alt).

c) Art. 15 DSGVO und nationale Beschränkungen

Die in Art. 23 Abs. 1 DSGVO eingeräumte Möglichkeit, Betroffenenrechte – darunter Art. 15 DSGVO – zu beschränken, dient in erster Linie dem Schutz öffentlicher Interessen. In dem bisher geschaffenen nationalen Regelungsbestand nehmen daher Anspruchshindernisse, die öffentlichen Stellen zugutekommen, einen dominanten Platz ein (siehe im Einzelnen Rn. 63 ff.). Dies zeigt bereits ein Blick auf das allgemeine Datenschutzrecht des Bundes.

Vertiefung • Anspruchshindernisse aus § 34 Abs. 1 Nr. 1, § 33 Abs. 1 Nr. 1 oder Abs. 3 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) können von vornherein nur öffentliche Stellen geltend machen. Im Fall von § 34 Abs. 1 Nr. 1, § 33 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b BDSG ist die Mitwirkung einer öffentlichen Stelle vorausgesetzt. Die Anspruchshindernisse aus § 27 Abs. 2 und § 28 Abs. 2 BDSG werden zumindest empirisch meist öffentliche Stellen in die Lage versetzen, die Erfüllung von Auskunftsansprüchen zu verweigern. Bei § 34 Abs. 1 Nr. 2 BDSG geht es überwiegend um den Schutz rechtlicher Verpflichtungen zur Aufbewahrung, die im öffentlichen Interesse angeordnet sind. Eine Anwendung von § 29 Abs. 1 Satz 2 BDSG kommt immerhin für nicht öffentliche wie öffentliche Stellen gleichermaßen in Betracht.

Gerade im öffentlichen Sektor bestehen für die nationalen Gesetzgeber vielfältige Handlungsmöglichkeiten, Auskunftsrechte zu begrenzen. Von diesen Möglichkeiten haben die Gesetzgeber auch Gebrauch gemacht. Im Hinblick auf die so erbrachte Steuerungsleistung ist es insofern nicht veranlasst, die vom Verantwortlichen auf ein Auskunftsverlangen zu erbringenden Leistungen (zusätzlich) restriktiv zu bemessen.

d) Art. 15 DSGVO und Ausforschung in Gerichtsverfahren

In der Literatur sind Stimmen zu vernehmen, die für den Fall eines gerichtlichen Verfahrens eine Instrumentalisierung von Art. 15 DSGVO zu Ausforschungszwecken befürchten.⁶ Es liegt auf der Hand, dass ein weites Verständnis von Art. 15 DSGVO auch die Stellung einer betroffenen Person in einem Zivilprozess mit dem Verantwortlichen stärkt. Dies gilt insbesondere dann, wenn Verantwortliche die nationalen Regeln über die Sachverhaltsaufklärung zu einer taktischen Informationsbewirtschaftung nutzen möchten.

Jedenfalls im öffentlichen Sektor sollten Erwägungen dieser Art das Verständnis von Art. 15 DSGVO nicht bestimmen. Gerichtliche Auseinandersetzungen von Bürgerinnen und Bürgern mit öffentlichen Trägern finden meist nach Maßgabe von Verfahrensordnungen statt, die eine Erforschung des Sachverhalts von Amts wegen vorsehen (siehe etwa § 86 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO, § 103 Sozialgerichtsgesetz). Haben sie den Ausgang eines Verwaltungsverfahrens zum Anlass, besteht darin zudem oftmals ein Recht auf Akteneinsicht (siehe etwa Art. 29 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz – BayVwVfG, § 25 Abs. 1 SGB X). In einem solchen Rahmen ist die Besorgnis, Art. 15 DSGVO könne zu einer Ausforschung genutzt werden, in aller Regel nicht angebracht: Öffentliche Stellen haben grundsätzlich (spätestens) im gerichtlichen Verfahren für Transparenz zu sorgen.

⁶ In diese Richtung etwa Wybitil/Baus, Wie weit geht das Recht auf Auskunft und Kopie nach Art. 15 DSGVO?, CR 2019, S. 494 (496 ff.).

I. Grundsätzliches

e) Art. 15 DSGVO und Informationsfreiheit

- 14 Akteure des öffentlichen Sektors sind – anders etwa als Wirtschaftsunternehmen im nicht öffentlichen Bereich – häufig Adressaten von allgemeinen Informationszugangsrechten. Für bayerische öffentliche Stellen ist hier insbesondere Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG⁷ von Bedeutung. Die allgemeinen Informationszugangsrechte konkretisieren die Gewährleistung von Informationsfreiheit, wie sie das nationale Recht in Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz vorsieht. Das **datenschutzrechtliche Selbstauskunftsrecht** ist – wie auch der Europäische Gerichtshof hervorgehoben hat⁸ – **kein allgemeines Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten**. Bei der Arbeit mit Art. 15 DSGVO sollte darauf geachtet werden, dass der Vorschritt dieser Charakter nicht durch eine entsprechende Auslegung faktisch beigelegt wird.

3. Art. 15 DSGVO und verfahrensrechtliche Zugangsrechte

- 15 Akteneinsichtsrechte in Verwaltungsverfahren – wie sie etwa Art. 29 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG oder § 25 Abs. 1 Satz 1 SGB X regeln – sind Rechte, die Beteiligten (Art. 13 BayVwVfG, § 12 SGB X) zustehen. Sie sind nicht nur an diese Rolle gebunden, sondern auch an die Anhängigkeit eines Verwaltungsverfahrens. Dies unterscheidet sie von den Rechten aus Art. 15 DSGVO, die jede betroffene Person jederzeit geltend machen kann. Anders als die Rechte nach Art. 15 DSGVO hängen Akteneinsichtsrechte zudem grundsätzlich von einem qualifizierten Interesse ab („zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich“).
- 16 Die Akteneinsichtsrechte dienen dem Zweck, den Verfahrensbeteiligten Kenntnis der entscheidungsrelevanten Informationen zu verschaffen und so eine aktive Wahrnehmung eigener Belange zu ermöglichen. Demgegenüber verfolgen die Rechte aus Art. 15 DSGVO das Ziel, betroffenen Personen eine Einschätzung der Rechtmäßigkeit von Verarbeitungen zu ermöglichen und die für den Gebrauch von Betroffenenrechten nötigen Informationen zu verschaffen.⁹ Folgerichtig gewährleisten die Akteneinsichtsrechte jedenfalls im Grundsatz Zugang zu den Verwaltungsvorgängen, die den „Input“ für die behördliche Entscheidungsfindung enthalten, die Rechte nach Art. 15 DSGVO aber (nur) Zugang zu den eigenen personenbezogenen Daten.
- 17 Vor diesem Hintergrund stehen die Akteneinsichtsrechte und die Rechte aus Art. 15 DSGVO nebeneinander. Lässt sich in einer konkreten Lebenssituation ein Zugangsanliegen sowohl auf ein Akteneinsichtsrecht als auch auf ein Recht nach Art. 15 DSGVO stützen, kann die berechnigte Person überlegen, welche Vorgehensweise für sie günstiger ist; in aller Regel bietet das Akteneinsichtsrecht ein „Mehr“ an Information. Das Gesetz schließt es nicht aus, die

⁷ Zu Art. 39 BayDSG näher Engelbrecht, Das allgemeine Recht auf Auskunft im Bayerischen Datenschutzgesetz, 2017, im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Auskunftsanspruch“.

⁸ Siehe Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 17. Juli 2014, C-141/12 und C-372/12, Rn. 46 f., zu Art. 12 Richtlinie 95/46/EG.

⁹ Siehe Erwägungsgrund 63 Satz 1 DSGVO sowie Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 7. Mai 2009, C-553/07, Rn. 49, 51 zu Art. 12 Richtlinie 95/46/EG.

4. Art. 15 DSGVO und Informationsfreiheit

Rechte in Kombination geltend zu machen. Eine betroffene Person sollte allerdings nicht erwarten, dass ihr die Rechte nach Art. 15 DSGVO „genauso viel“ bieten können wie ein Akteneinsichtsrecht.

4. Art. 15 DSGVO und allgemeine Informationszugangsrechte

Das auf dem Gedanken der Informationsfreiheit beruhende allgemeine Recht auf Auskunft (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG) und die Rechte nach Art. 15 DSGVO stehen ebenfalls nebeneinander. Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG verschafft in seinem insbesondere durch Art. 39 Abs. 4 BayDSG begrenzten Anwendungsbereich auch Zugang zu Verwaltungsinformationen, die Rechte nach Art. 15 DSGVO nicht vermitteln können. **18**

Geht es Bürgerinnen oder Bürgern, die nicht Beteiligte in einem Verwaltungsverfahren sind – sei es, dass kein solches Verfahren anhängig ist, sei es, dass es mit anderen Beteiligten durchzuführen ist – darum, Kenntnis über den Inhalt von Akten oder Dateien zu erlangen, werden sie einen Antrag nach Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG oder nach einer bereichsspezifischen Regelung wie etwa in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Bayerisches Umweltinformationsgesetz stellen. **19**

Rechte nach Art. 15 DSGVO können in einem solchen Fall aber dann hilfreich sein, wenn das allgemeine Recht auf Auskunft insbesondere wegen eines Ausschlusses für einen bestimmten Verwaltungszweig oder eine bestimmte Verwaltungstätigkeit (vgl. Art. 39 Abs. 4 BayDSG) keinen Zugangsanspruch gewähren kann. In einem solchen Fall sind nach Maßgabe von Art. 15 DSGVO (zumindest noch) die eigenen personenbezogenen Daten erfahrbar – vorausgesetzt, das allgemeine Datenschutzrecht oder das Fachrecht errichten nicht auch insofern eine Barriere. **20**

5. Normstruktur

Art. 15 DSGVO entfaltet sich in **vier Teilrechten**, die betroffenen Personen Ansprüche gegenüber Verantwortlichen vermitteln. **Anspruchsziele** sind **21**

- im Fall von **Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 1 DSGVO** eine **Bestätigung** betreffend eine Verarbeitung personenbezogener Daten (siehe Rn. 34 ff., 90 f.),
- im Fall von **Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 1 DSGVO** eine **Auskunft über personenbezogene Daten** (siehe Rn. 34 ff., 126), die der Verantwortliche verarbeitet,
- im Fall von **Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 DSGVO** die **Erteilung von Metainformationen** (siehe Rn. 34 ff., 95 ff.) und
- im Fall von **Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO** die **Bereitstellung einer Kopie von personenbezogenen Daten**, die Gegenstand einer Verarbeitung sind (siehe Rn. 132 ff.). Die Teilrechte sind in den Voraussetzungen eng miteinander verzahnt (siehe Rn. 34 ff., 130).

I. Grundsätzliches

- 22 **Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. a bis h sowie Art. 15 Abs. 2 DSGVO** regeln für das Teilrecht auf **Erteilung von Metainformationen** den vom Verantwortlichen „abzuarbeitenden“ **Katalog** (siehe Rn. 95 ff.).
- 23 **Art. 15 Abs. 4 DSGVO** enthält ein **Hindernis (nur) für** den durch **Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO** vermittelten Anspruch (siehe Rn. 133).
- 24 In einem weiteren Sinn gehören zur Normstruktur von Art. 15 DSGVO auch die **auf Art. 23 Abs. 1 DSGVO gestützten nationalen Beschränkungen**, die typischerweise dem Recht auf Auskunft insgesamt entgegengesetzt sind und unabhängig davon Wirkungen entfalten, welches Teilrecht betroffen ist. Die Orientierungshilfe behandelt aus dem Kreis dieser Anspruchshindernisse insbesondere die **Art. 10 Abs. 2 BayDSG** (siehe Rn. 81 ff.) sowie **§ 83 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 SGB X** (siehe Rn. 63 ff.) zugeordneten Tatbestände.

Ansprüche

Anspruch auf
Bestätigung

Anspruch auf
Erteilung von
Metainformationen

Anspruch auf
Auskunft über die eigenen
personenbezogenen Daten

Anspruch auf Kopie

Anspruchshindernisse

Art. 10 Abs. 2 BayDSG

§ 83 Abs. 1, § 83
Abs. 2 Satz 2 SGB X

andere
bereichsspezifische
Anspruchshindernisse

Art. 15 Abs. 4
DSGVO

II. Recht auf Auskunft

Das Recht auf Auskunft umfasst die drei in Art. 15 Abs. 1 DSGVO gewährleisteten Teilrechte. Es vermittelt den Anspruchsberechtigten (siehe Rn. 26 ff.) gegenüber dem Anspruchsverpflichteten (siehe Rn. 32 f.) auf ein entsprechendes Verlangen (siehe Rn. 34 ff.) Ansprüche auf Bestätigung, auf Auskunft über die eigenen personenbezogenen Daten sowie auf Erteilung von Metainformationen (siehe Rn. 53 ff.), in aller Regel, ohne dass es auf eine Konkretisierung des Auskunftsverlangens ankäme (siehe Rn. 38 ff.). Die Ansprüche können Anspruchshindernissen ausgesetzt sein (siehe Rn. 60 ff.). Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang sind bei den einzelnen Ansprüchen unterschiedlich (siehe Rn. 90 ff.). **25**

1. Anspruchsvoraussetzungen

a) Anspruchsberechtigter

Das Recht auf Auskunft steht der **betroffenen Person** (vgl. Art. 4 Nr. 1 DSGVO) zu. Bei seiner Ausübung ist die Vertretung durch eine oder einen Anderen nicht ausgeschlossen. **26**

Eine **gesetzliche Vertretung** ist insbesondere dann erforderlich, wenn eine betroffene Person nicht in der Lage ist, das Recht auf Auskunft selbstständig geltend zu machen. Wann eine solche Situation vorliegt, ist einheitlich für alle Mitgliedstaaten durch das Unionsrecht zu beantworten. Wer von einem Verantwortlichen Auskunft über die eigenen personenbezogenen Daten verlangt, beruft sich nicht nur auf das in Art. 15 Abs. 1 DSGVO gewährleistete Recht, sondern zugleich auf das darin ausgestaltete Grundrecht aus Art. 8 Abs. 2 Satz 2 Var. 1 GRCh (siehe Rn. 4 ff.). Ohne die Mitwirkung eines Dritten kann eine Grundrechtsposition geltend machen, wer im Einzelfall – obgleich nach nationalem Recht nicht (voll) geschäftsfähig – das erforderliche Maß an Einsichtsfähigkeit aufweist.¹⁰ Dies gilt auch für Art. 15 DSGVO.¹¹ Auf die Regelungen des nationalen Rechts zur Geschäftsfähigkeit kommt es insofern nicht an.¹² **27**

Vertiefung - Kann eine Person das Recht auf Auskunft gegenüber einem Verantwortlichen selbstständig geltend machen, kann sie insofern auch allein eine Beschwerde (Art. 77 Abs. 1 DSGVO) bei der Datenschutz-Aufsichtsbehörde erheben.¹³ Demgegenüber sind bei einem gerichtlichen Rechtsbehelf die Vorgaben des nationalen Prozessrechts zu beachten, die bei nicht (voll) geschäftsfähigen Personen regelmäßig die Vornahme von Verfahrenshandlungen durch eine vertretungsberechtigte Person vorsehen (vgl. etwa § 62 Abs. 1 VwGO). **28**

¹⁰ Vgl. Jarass, in: ders., Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl. 2016, Art. 51 Rn. 45.

¹¹ So wohl auch Specht, in: Sydow, Europäische Datenschutzgrundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 5.

¹² So aber etwa Schmidt-Wudy, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 8/2019, Art. 15 DSGVO Rn. 45, und Schaffland/Holthaus, in: Schaffland/Wiltfang, DSGVO/BDSG, Stand 5/2019, Art. 15 DSGVO Rn. 4.

¹³ Vgl. Engelbrecht, Die Beschwerde bei der Datenschutz-Aufsichtsbehörde, KommP BY 2019, S. 372 (375).

II. Recht auf Auskunft

- 29 Eine **rechtsgeschäftliche Vertretung** ist möglich, wenn die betroffene Person einer oder einem Anderen eine Vertretungsmacht erteilt, die (auch) das Geltendmachen der Rechte aus Art. 15 DSGVO gestattet. Die Vertretungsmacht ist dem Verantwortlichen gegenüber – in der Regel durch Vorlage einer entsprechenden Vollmacht – nachzuweisen.
- 30 **Vertiefung** - Wird – gegebenenfalls auf Nachfrage – keine Vollmacht vorgelegt, kann das Auskunftsverlangen als offenkundig unbegründet gewertet werden; der Verantwortliche wird auf den Antrag nicht tätig (vgl. Art. 12 Abs. 5 Satz 2 Buchst. b DSGVO). Geht dem Verantwortlichen eine Vollmacht zu, sollte er darauf achten, dass diese aktuell ist und (auch) das Geltendmachen der Rechte aus Art. 15 DSGVO erfasst. Soweit die Auskunft an die Vertreterin oder den Vertreter erteilt werden soll, muss dies nach der Vollmacht oder den Umständen zweifelsfrei dem Willen der Vollmachtgeberin oder des Vollmachtgebers entsprechen. Andernfalls kann der Verantwortliche die Auskunft nur über einen gesicherten Rückkanal (siehe Rn. 190) unmittelbar der Person zukommen lassen, um deren Daten es geht. Bestehen Zweifel an der Echtheit einer Vollmacht, muss der Verantwortliche versuchen, diese Zweifel auszuräumen (vgl. Art. 12 Abs. 6 DSGVO¹⁴).
- 31 Eine **Übertragung** der Rechte aus Art. 15 DSGVO an eine andere Person ist nicht möglich. Diese Rechte konkretisieren das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 2 Satz 2 Var. 1 GRCh (siehe Rn. 4 ff.). Sie gehören zum unveräußerlichen Freiheitsstatus der oder des Einzelnen und haben daher den Charakter höchstpersönlicher Rechte.¹⁵ Daher scheiden aus:
- eine rechtsgeschäftliche Übertragung von Rechten aus Art. 15 DSGVO an eine Andere oder einen Anderen;
 - der Übergang dieser Rechte im Wege der Erbfolge; dabei ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass Erbinnen und Erben aus anderem Rechtsgrund Auskunftsansprüche zukommen, etwa im Zusammenhang mit einem digitalen Nachlass;¹⁶
 - eine Ausübung dieser Rechte durch einen Insolvenzverwalter.¹⁷

b) Anspruchsverpflichteter

- 32 Die Rechte aus Art. 15 DSGVO richten sich gegen den **Verantwortlichen**. Das ist nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO

„die [...] juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet“.

¹⁴ Zu dieser Vorschrift Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Identifizierung bei der Geltendmachung von Betroffenenrechten, Aktuelle Kurz-Information 22, Stand 7/2019.

¹⁵ So auch Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 20. Juni 2019, 11 LC 121/17, BeckRS 2019, 13319, Rn. 46 ff. mit ausführlicher Begründung.

¹⁶ Dazu näher Bundesgerichtshof, Urteil vom 12. Juli 2018, III ZR 183/17, BeckRS 2018, 16463, Rn. 17 ff, 23 ff.

¹⁷ Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 20. Juni 2019, 11 LC 121/17, BeckRS 2019, 13319, Rn. 43 ff.

1. Anspruchsvoraussetzungen

Für den **öffentlichen Sektor** in Bayern bestimmt Art. 3 Abs. 2 BayDSG, dass Verantwortlicher für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung die für die Verarbeitung zuständige **öffentliche Stelle** ist, soweit nichts anderes bestimmt ist. Den Kreis der bayerischen öffentlichen Stellen umschreiben insbesondere Art. 1 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 BayDSG,¹⁸ im Bereich des Sozialdatenschutzes ist § 67 Abs. 4 SGB X zu beachten. 33

c) Bestätigungs- und Auskunftsverlangen

Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 1 DSGVO zielt auf eine **Bestätigung**, Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 1 DSGVO auf eine **Auskunft** über eine Verarbeitung personenbezogener Daten. Üblicherweise tragen betroffene Personen Auskunftsverlangen vor, ohne zwischen Bestätigung und (eigentlicher) Auskunft zu unterscheiden. Solche Auskunftsverlangen sollte der Verantwortliche dahin würdigen, dass sowohl die Bestätigung als auch – wenn diese positiv ausfällt – eine Auskunft gewünscht ist (kombiniertes **Bestätigungs- und Auskunftsverlangen**). Verarbeitet der Verantwortliche keine personenbezogenen Daten der betroffenen Person, erteilt er eine entsprechende negative Bestätigung; ist das Gegenteil der Fall, teilt er ihr zugleich die personenbezogenen Daten nebst den Metainformationen mit. 34

Ein reines **Bestätigungsverlangen** (Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 1 DSGVO) sollte nur dann angenommen werden, wenn die betroffene Person ausdrücklich bloß die Information haben möchte, ob von ihr Daten verarbeitet werden, so etwa, wenn sie sich weitergehende Ansprüche explizit vorbehält. 35

Mit dem **Auskunftsverlangen** (Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 DSGVO) macht die betroffene Person gegenüber dem Verantwortlichen das Anliegen geltend, die Kenntnis der dort verarbeiteten personenbezogenen Daten sowie die Metainformationen zu erlangen. Dies gilt sowohl für kombinierte Bestätigungs- und Auskunftsverlangen als auch für Auskunftsverlangen, die einer positiven Bestätigung nachfolgen. Möglich ist auch, das Auskunftsverlangen auf die (oder bestimmte) Metadaten zu beschränken, wenn beispielsweise nur die Herkunft (Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. g DSGVO) von bestimmten personenbezogenen Daten interessiert. Zur Begrenzung des Auskunftsverlangens siehe zudem noch Rn. 38 ff. 36

Das Auskunftsverlangen ist grundsätzlich nicht an eine besondere **Form** gebunden; es kann insbesondere schriftlich oder auf elektronischem Weg (etwa per E-Mail) gestellt werden. Auch eine mündliche Vorsprache ist zulässig. Soweit eine bayerische öffentliche Stelle für die Wahrnehmung der Betroffenenrechte noch keine Portallösung bereitstellt, die ein anleitendes Online-Formular mit einer elektronischen Bereitstellung der Auskunft verbindet, ist in der Regel ein schriftliches Auskunftsverlangen zu empfehlen, das folgende Angaben enthält: 37

- Name und Postanschrift der betroffenen Person;
- die Erklärung, dass Auskunft nach Art. 15 Abs. 1 DSGVO begehrt wird;

¹⁸ Beispiele für bayerische öffentliche Stellen in Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Meldepflicht und Benachrichtigungspflicht des Verantwortlichen, Orientierungshilfe, Stand 6/2019, Rn. 64.

II. Recht auf Auskunft

- soweit zweckmäßig oder nach fachgesetzlicher Regelung angezeigt, eine Konkretisierung hinsichtlich der Verarbeitungstätigkeit oder des Datenbestandes, auf die oder auf den sich die Auskunft beziehen soll (dazu näher Rn. 38 ff.).

d) Konkretisierung des Auskunftsverlangens?

aa) Konkretisierung im allgemeinen Datenschutzrecht

38 Das Recht aus Art. 15 Abs. 1 DSGVO setzt **kein berechtigtes Interesse** voraus oder erlegt betroffenen Personen sonst Begründungslasten auf. Gleichwohl ist ihnen grundsätzlich zu empfehlen, dem Verantwortlichen Hinweise auf die Informationsbestände zu geben, aus welchen die Auskunft erteilt werden soll. Möglich ist auch die Angabe einer bestimmten Kategorie interessierender Daten.¹⁹ Dies gilt insbesondere für Auskunftsverlangen gegenüber großen Verwaltungen mit differenzierten Aufgabenkreisen. Solche Hinweise können die Bearbeitung des Auskunftsverlangens regelmäßig erleichtern und so auch beschleunigen.

39 Die Datenschutz-Grundverordnung spricht eine „**Konkretisierungsobliegenheit**“ in Erwägungsgrund 63 Satz 7 DSGVO an. Dort heißt es:

„Verarbeitet der Verantwortliche eine große Menge von Informationen über die betroffene Person, so sollte er verlangen können, dass die betroffene Person präzisiert, auf welche Information oder welche Verarbeitungsvorgänge sich ihr Auskunftsersuchen bezieht, bevor er ihr Auskunft erteilt.“

40 Diese „Konkretisierungsobliegenheit“ hat in den Normtext von Art. 15 DSGVO allerdings keine Aufnahme gefunden. Der Verantwortliche kann die Erteilung einer Auskunft daher nicht mit der Begründung ablehnen, die betroffene Person habe ihr Auskunftsverlangen nicht näher konkretisiert.²⁰ Dies gilt auch dann, wenn der Verantwortliche um eine Konkretisierung gebeten, die oder der Auskunftsuchende dieser Bitte aber nicht entsprochen hat. In einem solchen Fall kann einer Erfüllung des Auskunftsanspruchs allerdings ein Ausschlussgrund wie etwa Art. 10 Abs. 2 Nr. 5 BayDSG entgegenstehen (siehe dazu Rn. 87).

bb) Konkretisierung im Sozialdatenschutzrecht

41 Gesetz geworden ist die „**Konkretisierungsobliegenheit**“ im Sozialdatenschutzrecht. Nach § 83 Abs. 2 Satz 1 SGB X soll die betroffene Person in ihrem Auskunftsverlangen die Art der Sozialdaten, über die Auskunft erteilt werden soll, näher bezeichnen. Die Nichterfüllung dieser Obliegenheit berührt den Auskunftsanspruch allerdings nicht.²¹

42 Nur **wenn Sozialdaten nicht automatisiert oder nicht in nicht automatisierten Dateisystemen gespeichert sind, erstarkt die Obliegenheit zu einer Pflicht**: Die betroffene Per-

¹⁹ Etwa in einem Beschäftigungsverhältnis „Leistungs- und Verhaltensdaten“, vgl. Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg, Urteil vom 20. Dezember 2018, 17 Sa 11/18, BeckRS 2018, 39584, Rn. 176.

²⁰ Anderer Auffassung wohl Härting, Was ist eigentlich eine „Kopie“?, CR 2019, S. 219 (223).

²¹ Bundessozialgericht, Urteil vom 13. November 2012, B 1 KR 13/12 R, BeckRS 2013, 65629, Rn. 19 zu § 83 SGB X-alt: „Beschleunigungs-, nicht Ausschlussfunktion“ der Vorschrift.

1. Anspruchsvoraussetzungen

son muss Angaben machen, die das Auffinden der Daten ermöglichen. Andernfalls wird die Auskunft nicht erteilt (vgl. § 83 Abs. 2 Satz 2 SGB X, siehe Rn. 78 f.).

§ 83 Abs. 2 Satz 2 SGB X greift § 83 Abs. 1 Satz 2 und 3 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch in der bis zum 24. Mai 2018 geltenden Fassung (SGB X-alt) auf. Bereits diese Vorschrift sprach von „nicht automatisiert oder nicht in nicht automatisierten Dateien gespeichert[en]“ Sozialdaten. Die wenig transparente Formulierung setzte die Richtlinie 95/46/EG um.²² Davor sah das Gesetz eine Konkretisierungspflicht für den Fall vor, dass die Sozialdaten in Akten gespeichert sind.²³ Diesen Sachverhalt umschreibt letztlich auch die heutige Formulierung: Werden Sozialdaten automatisiert gespeichert, sind sie in einem IT-System auswertbar. Sind sie in einem nicht automatisierten Dateisystem gespeichert, ist dies zumindest manuell möglich. Den Gesetzesmaterialien zufolge dient die Beschränkung des Auskunftsrechts in § 83 Abs. 2 Satz 2 SGB X „dem Schutz der sozialen Sicherheit [dienen], indem [sie] die in § 35 SGB I genannten Stellen vor unverhältnismäßiger Inanspruchnahme schützt“.²⁴

43

Vertiefung - Die geforderte Konkretisierung kann eine betroffene Person etwa dadurch erreichen, dass sie interessierende Sozialdaten benennt²⁵ oder auf konkrete Verwaltungsvorgänge verweist,²⁶ hinsichtlich welcher sie ihren Auskunftsanspruch geltend machen möchte. Will sie Aufschluss über bestimmte Datenübermittlungen erlangen, kann sie ihr Auskunftsverlangen etwa durch die Angabe von Empfängern konkretisieren.²⁷ Allgemein gesprochen ist hier alles dienlich, was dem Verantwortlichen eine Suche erleichtert. Insofern kann es hier in Ansehung von Art. 12 Abs. 2 DSGVO auch sinnvoll sein, dass der Verantwortliche der betroffenen Person im persönlichen Gespräch seine Recherchemöglichkeiten darlegt; die oder der Auskunftsuchende kann dann versuchen, geeignete Kriterien zum Auffinden der personenbezogenen Daten zu benennen.

44

cc) Umgang mit nicht konkretisierten Auskunftsverlangen

Gerade **nicht konkretisierte Auskunftsverlangen** können einen **erheblichen Erfüllungsaufwand** verursachen, so insbesondere bei großen Stadtverwaltungen, die eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben zu erledigen haben. Gleichwohl besteht an der **Legitimität** solcher auf eine umfassende Auskunft gerichteter Auskunftsverlangen **im Grundsatz kein Zweifel**: Gegenüber einer aus der Perspektive des oder der Einzelnen nicht ohne weiteres überblickbaren Verwaltung mit ihren teils verästelten Verarbeitungsstrukturen besteht nämlich ein besonderes Transparenzbedürfnis.

45

²² Bundestags-Drucksache 14/4329, S. 53, 40, 32 f.

²³ § 83 Abs. 1 Satz 3 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch in der bis zum 22. Mai 2001 geltenden Fassung.

²⁴ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (des Deutschen Bundestags), Bundestags-Drucksache 18/12611, S. 120.

²⁵ Hessisches Landessozialgericht, Urteil vom 26. März 2015, L 8 KR 158/14, BeckRS 2015, 69212 zu § 83 SGB X-alt: Auskunft über die zu einer bestimmten Person entrichteten Gesamtsozialversicherungsbeiträge.

²⁶ Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. April 2011, L 5 KR 47/11, BeckRS 2013, 65861 zu § 83 SGB X-alt.

²⁷ Bundessozialgericht, Urteil vom 13. November 2012, B 1 KR 13/12 R, BeckRS 2013, 65629, Rn. 19 zu § 83 SGB X-alt.

II. Recht auf Auskunft

- 46 Lässt sich ein Auskunftsverlangen nicht ohne weiteres einem Informationsbestand zuordnen oder bleibt unklar, ob neben bekannten Informationsbeständen noch andere zu berücksichtigen sind, ist es in einem **ersten Schritt** häufig sinnvoll, an die auskunftsuchende Person zunächst eine **Konkretisierungsbitte** zu richten. Diese lässt sich mit Informationen verbinden, die eine Eingrenzung des Auskunftsverlangens erleichtern. Dazu zählen etwa **Informationen über den eigenen Aufgabenkreis**, über einen **veröffentlichten Akten- oder Produktplan**, über andere **vorhandene Recherchehilfsmittel** sowie **über typische „Rollen“**, in welchen Bürgerinnen und Bürger dem Verantwortlichen gegenüber treten.

Beispiel - Bei einer kreisangehörigen Gemeinde kommen als typische „Rollen“ etwa die nachfolgend aufgeführten in Betracht:

- Einwohnerin/Einwohner (im melderechtlichen Sinn);
- Grundstückseigentümerin/Grundstückseigentümer;
- Gewerbetreibende/Gewerbetreibender;
- Grabnutzungsberechtigte/Grabnutzungsberechtigter;
- Hundehalterin/Hundehalter;
- Beurkundungsbetroffene Person im Personenstandsrecht;
- Bauwerberin/Bauwerber;
- aktuell/ehemalig Beschäftigte/Beschäftigter;
- aktuell/ehemalig für die Kommune ehrenamtlich Tätige/Tätiger;
- betroffene Person bei Maßnahmen der kommunalen Verkehrsüberwachung;
- Schuldnerin/Schuldner sowie Gläubigerin/Gläubiger der Kommune.

- 47 Ergänzend kann ein **Dialog über die Konkretisierung** des Auskunftsverlangens angeboten werden. Der Verantwortliche ist nämlich durch Art. 12 Abs. 2 Satz 1 DSGVO verpflichtet, der betroffenen Person die Ausübung ihrer Rechte nach Art. 15 DSGVO zu erleichtern.

- 48 Im Übrigen kann der Verantwortliche der auskunftsuchenden Person auch eine **Standardauskunft** anbieten, die eine vorab festgelegten Anzahl typischer „Rollen“ abdeckt, bei einer kreisangehörigen Gemeinde mindestens das Melde- sowie das Personalausweis- und das Passregister.

- 49 **Vertiefung** - Die insbesondere für den nicht-öffentlichen Bereich vertretene Auffassung, der Verantwortliche müsse seine Informationsbestände so organisieren, dass er den Rechten aus Art. 15 DSGVO ohne Schwierigkeit entsprechen könne,²⁸ darf für den öffentlichen Sektor nicht unbesehen übernommen werden. Verantwortliche haben hier – anders als Privatunternehmen – häufig eine Vielzahl von Aufgaben zu erledigen. Dies gilt insbesondere für Verantwortliche im kommunalen Bereich. Die im Unionsrecht betonte Zweckbindung (siehe Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO) wirkt auf eine Trennung von Informationsbeständen nach der jeweils zugehörigen Aufgabe hin. Regelungen des – bereichsspezifischen – nationalen Datenschutzrechts gestalten „Sonderungen“ dieser Art oftmals noch näher aus. Die Herstellung eines Datenverbunds mit dem Ziel, Verlangen nach Art. 15 DSGVO leichter bearbeiten zu können, stünde damit nicht in Einklang.

²⁸ In diese Richtung etwa Oberlandesgericht Köln, Urteil vom 26. Juli 2019, 20 U 75/18, BeckRS 2019, 16261, Rn. 66.

1. Anspruchsvoraussetzungen

Kann mit diesen Maßnahmen eine Konkretisierung des Auskunftsverlangens nicht erreicht oder dem Anliegen gar bereits entsprochen werden, muss der Verantwortliche in einem **zweiten Schritt** selbst versuchen, die relevanten Informationsbestände zu identifizieren, um eine umfassende Auskunft erarbeiten zu können. **50**

Aus aufsichtsbehördlicher Sicht kommen dabei insbesondere **zwei Wege** in Betracht, die auch miteinander kombiniert werden können; vorausgesetzt ist jeweils, dass eine interne Regelung die zentrale Bearbeitung von Auskunftsverlangen, die nicht konkretisiert sind und die den Verantwortlichen insgesamt betreffen, einer federführenden Stelle (siehe auch Rn. 160) zuweist: **51**

- eine **Abfrage bei den Fachstellen**. Erhält die federführende Stelle ein solches Auskunftsverlangen, holt sie bei den Fachstellen in einem Abfrage-Sternverfahren mit einem strukturierten Formular Beiträge zur Erteilung der Auskunft ein. Die Beiträge werden von der federführenden Stelle gesammelt, zusammengeführt und der auskunftsuchenden Person mitgeteilt.

Auf diesem Weg wird der Sachverstand der Fachstellen für das Auffinden der relevanten Informationen nutzbar gemacht. Die dabei erforderliche „Datenschutzsensibilität“ sollte durch Schulungen der mit der Recherche betrauten Beschäftigten geschärft werden. Andernfalls bleiben auskunftspflichtige Datei- oder Akteninhalte leicht unberücksichtigt.

- eine **zentrale Informationssuche durch die federführende Stelle**. Hier nutzt die federführende Stelle einen Zugang zu bestimmten Fachverfahren dafür, „Rollen“ zu ermitteln, in welchen die auskunftsuchende Person dem Verantwortlichen gegenübergetreten ist und lässt von den Fachstellen anschließend gezielt in einem Abfrage-Sternverfahren die jeweils einschlägigen Informationen ermitteln. Als Hilfsmittel für eine solche Recherche eignen sich insbesondere die Fachverfahren für die Führung des Melderegisters – hier können interne Weitergaben analysiert werden – sowie für die Führung der Kassengeschäfte – hier lässt sich feststellen, in welchen Gläubiger- und Schuldnerrollen die auskunftsuchende Person bisher aufgetreten ist.

Ein Vorzug dieses Weges ist, dass einem möglichen Bedürfnis der Fachstellen an „Bequemlichkeit“ vorgebeugt wird. Eine „Fehlanzeige“ kommt nicht in Betracht, wenn eine Rolle bereits identifiziert ist. Allerdings sind die erwähnten Fachverfahren nicht dazu eingerichtet, als „Recherchetool“ bei nicht konkretisierten Auskunftsverlangen eingesetzt zu werden. Die Zweckbindung der mit ihnen verarbeiteten personenbezogenen Daten dürfte immerhin nicht einer Verarbeitung entgegenstehen, die letztlich nur eine Einlösung von Betroffenenrechten bezweckt.

Ist ein Auskunftsverlangen nicht konkretisiert, kann es nicht allein aus diesem Grund als **exzessiv** im Sinne von Art. 12 Abs. 5 Satz 2 DSGVO gewertet werden (siehe Rn. 175). Eine solche Beurteilung kann allerdings angezeigt sein, wenn einem identischen Auskunftsverlangen bereits entsprochen ist und sich die Situation nicht geändert hat, oder wenn das Auskunftsverlangen erkennbar zum Zweck der „Schikane“ gestellt wird (siehe Rn. 175). Zu einem Ausschluss des Rechts auf Auskunft bei nicht konkretisierten Auskunftsverlangen im Bereich des Sozialdatenschutzes und im Bereich der „papiergebundenen“ Verwaltung siehe Rn. 78 f., 87. **52**

II. Recht auf Auskunft

e) Anspruchsgegenstand

53 Anspruchsgegenstand ist

- im Fall von Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 1 DSGVO eine **Bestätigung**, ob die betroffene Person „betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden“, also eine Bestätigung über eine **Verarbeitung personenbezogener Daten**;
- im Fall von Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 1 DSGVO eine **Auskunft** über die **personenbezogenen Daten**, die Gegenstand der (zu bestätigenden) Verarbeitung sind;
- im Fall von Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 DSGVO die **Erteilung von Metainformationen** über die (zu bestätigende) Verarbeitung nach Maßgabe eines Katalogs.

54 Die gesetzlichen Begriffsbestimmungen der „personenbezogenen Daten“ (Art. 4 Nr. 1 DSGVO) und der „Verarbeitung“ (Art. 4 Nr. 2 DSGVO) sind auch bei Art. 15 DSGVO maßgeblich. Auslegungsfragen hinsichtlich ihres genauen Verständnisses treffen daher (mittelbar) auch diese Norm. Hierzu zwei neuere **Beispiele aus der Rechtsprechung** des Europäischen Gerichtshofs:

- In dem Rechtsstreit, der dem Vorabentscheidungsverfahren C-141/12 zugrunde lag, ging es um den Zugang des Klägers zu einer Entwurfsschrift vor einer Entscheidung über einen Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis. Die Entwurfsschrift enthielt eine ausführlichere „rechtliche Analyse“. Nach Auffassung des Gerichtshofs waren zwar die darin verwerteten Informationen über den Kläger – „wie [...] Name, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit, Religion und Sprache“²⁹ als personenbezogene Daten anzusehen, nicht jedoch die „rechtliche Analyse“:

„Im Gegensatz zu den in der Entwurfsschrift enthaltenen Daten über denjenigen, der den Aufenthaltstitel beantragt, die die Tatsachengrundlage für die in der Entwurfsschrift enthaltene rechtliche Analyse darstellen können, kann eine solche Analyse selbst, wie die niederländische und die französische Regierung ausgeführt haben, nicht Gegenstand einer Nachprüfung durch diesen Antragsteller und einer Berichtigung gemäß Art. 12 Buchst. b der Richtlinie 95/46 sein.“³⁰

- Das Vorabentscheidungsverfahren C-434/16 bezog sich auf einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung einer nationalen Datenschutzbehörde. Diese hatte keinen Datenschutzverstoß darin erkannt, dass dem Kläger nicht der begehrte Zugang zu einer von ihm gefertigten Prüfungsklausur gewährt worden war. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass eine Prüfungsklausur personenbezogene Daten sowohl der geprüften wie auch der prüfenden Person enthalte.³¹ Zum Recht auf Berichtigung führte er aus:

„[Es] ist festzustellen, dass die in Art. 12 Buchst. a und b der Richtlinie 95/46 vorgesehenen Rechte auf Auskunft und Berichtigung auch in Bezug auf die schriftli-

²⁹ Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 17. Juli 2014, C-141/12 und C-372/12, Rn. 38.

³⁰ Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 17. Juli 2014, C-141/12 und C-372/12, Rn. 45.

³¹ Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-434/16, Rn. 32 ff.

1. Anspruchsvoraussetzungen

chen Antworten eines Prüflings in einer berufsbezogenen Prüfung und etwaige Anmerkungen des Prüfers dazu gerechtfertigt sein können.

Das in Art. 12 Buchst. b der Richtlinie 95/46 vorgesehene Recht auf Berichtigung kann es einem Prüfling zwar offenkundig nicht ermöglichen, ‚falsche‘ Antworten im Nachhinein zu ‚berichtigen‘. [...]

Dagegen kann es Situationen geben, in denen sich die Antworten eines Prüflings und die Anmerkungen des Prüfers zu diesen Antworten als nicht zutreffend im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 95/46 erweisen, etwa deshalb, weil Prüfungsarbeiten irrtümlich vertauscht wurden, so dass dem betreffenden Prüfling die Antworten eines anderen Prüflings zugeordnet wurden [...].³²

Den Entscheidungen gemeinsam ist eine Fokussierung des Begriffs der personenbezogenen Daten auf **Tatsachen**, von denen der Verantwortliche Kenntnis hat. In dem Urteil zur Rechtssache C-141/12 akzentuiert der Europäische Gerichtshof die Bedeutung des Rechts auf Auskunft für die Ausübung der anderen Betroffenenrechte; wer jenes Recht geltend macht, soll anschließend diese Rechte nutzen können, um auf die – aus Tatsachen bestehende – Arbeitsgrundlage des Verantwortlichen Einfluss nehmen zu können. Das Judikat in dem Vorabentscheidungsverfahren C-434/16 erörtert mit der Frage, was an einer Prüfungsleistung „berichtigungsfähig“ sein kann, ein Folgeproblem, das sich für das Recht auf Berichtigung ergibt. Auch hier geht es um die Frage, inwieweit jemand mit datenschutzrechtlichen Instrumenten auf eine Tatsachengrundlage für Maßnahmen des Verantwortlichen einwirken kann.

55

Ob **Wertungen** als personenbezogene Daten in Betracht kommen, bedarf jeweils einer Würdigung im Einzelfall. Ausgangspunkt sollten dabei die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen sein. Bestimmte Kategorien von Wertungen haben einen „tatsachenähnlichen“ Charakter; sind sie für eine betroffene Person nachteilig, können sie eine ähnlich „belastende“ Wirkung haben wie Tatsachen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Stelle, von welcher die Wertung stammt, in besonderem Maße das Vertrauen der Allgemeinheit in Anspruch nehmen kann, zumal, wenn das Verfahren der Bewertung nicht offengelegt wird. Jedenfalls Wertungen mit „tatsachenähnlichem“ Charakter sollten von Art. 15 DSGVO erfasst sein.

56

Vertiefung - Nicht überzeugen können demgegenüber Deutungsansätze, die darauf zielen, den Kreis der personenbezogenen Daten oder den Begriff der Verarbeitung in Art. 15 DSGVO enger zu ziehen als in Art. 4 Nr. 1 und 2 DSGVO.³³ Solchen Deutungsansätzen ist entgegenzuhalten, dass die Datenschutz-Grundverordnung in Art. 4 DSGVO für sich – und für alle durch sie zugelassenen unions- wie nationalrechtlichen Regelungen – eine vereinheitlichte Terminologie vorgibt. Art. 15 DSGVO enthält demgegenüber keine Hinweise darauf, dass diese Begriffe dort abweichend enger verstanden werden sollen. Dies entspräche im Übr-

57

³² Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-434/16, Rn. 51 ff.

³³ In diese Richtung etwa Härting, Was ist eigentlich eine „Kopie“?, CR 2019, S. 219 (44); Ahrend/Möhrke-Sobolewski, Das Recht auf Kopie – mit Sinn und Verstand, PinG 2019, S. 245 (250) jeweils für Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO

II. Recht auf Auskunft

gen auch nicht dem Ziel, Transparenz für betroffene Personen zu schaffen. Der Auskunftsanspruch bliebe ohne Wert, wenn er der oder dem Einzelnen letztlich doch keinen Aufschluss darüber gäbe, was ein Verantwortlicher über ihn weiß – gerade auch was „überraschende“ Informationen betrifft.³⁴

- 58** Indem die Datenschutz-Grundverordnung die **personenbezogenen Daten als Bezugspunkt des Auskunftsanspruchs** wählt, zieht sie zudem eine Grenze gegenüber Zugangsansprüchen, die nicht auf einzelne Informationen mit der Qualität eines personenbezogenen Datums – also auf „Informationseinheiten“ –, sondern auf Informationsträger fokussiert sind (etwa Dateien oder Akten). Art. 15 Abs. 1 DSGVO schafft so die Grundlage dafür, dass eine gezielte Auswertung des beim Verantwortlichen vorgehaltenen Gesamtbestandes an Informationen – auch unter Einsatz entsprechender IT-Anwendungen – an die Stelle einer „Kopierorgie“ tritt, in welche alles einbezogen wird, was „irgendwie“ mit der betroffenen Person zu tun hat. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass zu beauskunftende personenbezogene Daten auch auf eher informelle Weise – etwa in „Gesprächsvermerken oder Telefonnotizen“³⁵ – gespeichert sein können.
- 59** **Vertiefung** - Nicht überzeugen kann daher auch eine Argumentation, die auf dem Gedanken eines (vermeintlichen) Rechtsmissbrauchs beruht,³⁶ getreu dem Grundsatz „Es kann doch nicht sein, dass die betroffene Person noch einmal den ganzen Schriftverkehr mit ihr erhält.“ Dass die betroffene Person viele der auskunftsgegenständlichen Daten als solche bereits kennen wird, ist kein vom Gesetz akzeptierter Ausschlussgrund: Bei Art. 15 DSGVO geht es um den Wissensstand des Verantwortlichen, und zwar unabhängig von der Dokumentationsform.

2. Anspruchshindernisse

- 60** Auf Art. 23 Abs. 1 DSGVO gestützte Anspruchshindernisse finden sich im nationalen Recht an verschiedenen Stellen. Die vorliegende Orientierungshilfe behandelt beispielhaft die Regelungen aus **§ 83 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 SGB X** (siehe Rn. 63 ff.) sowie **Art. 10 Abs. 2 BayDSG** (siehe Rn. 81 ff.).
- 61** **Weitere Anspruchshindernisse** bestehen etwa hinsichtlich Verarbeitungen zu Forschungszwecken (Art. 25 Abs. 4 BayDSG) oder zu Archivzwecken (Art. 26 Abs. 3 BayDSG). Auf Verarbeitungen bayerischer öffentlicher Stellen im Zusammenhang mit typischerweise „heimlich“ vorbereiteten staatlichen und kommunalen Auszeichnungen und Ehrungen ist die Datenschutz-Grundverordnung zwar nach Art. 2 Satz 1 BayDSG anwendbar; hier sind die Rechte aus Art. 15 DSGVO allerdings vollständig ausgeschlossen (Art. 27 Abs. 4 BayDSG).

³⁴ So im Ergebnis auch Oberlandesgericht Köln, Urteil vom 26. Juli 2019, 20 U 75/18, BeckRS 2019, 16261, Rn. 63.

³⁵ Oberlandesgericht Köln, Urteil vom 26. Juli 2019, 20 U 75/18, BeckRS 2019, 16261, Rn. 63.

³⁶ In diese Richtung aber Landgericht Köln, Teilurteil vom 18. März 2019, 26 O 25/18, BeckRS 2019, 5634, Rn. 15; ähnlich Urteil vom 19. Juni 2019, 26 S 13/18, BeckRS 2019, 12820, Rn. 23.

2. Anspruchshindernisse

Soweit gesetzlich geregelte Anspruchshindernisse nicht eingreifen, steht der Zugangsanspruch nicht unter einem allgemeinen Abwägungsvorbehalt.³⁷ **62**

a) Sozialdatenschutz

Im Bereich des Sozialdatenschutzes können **eigenständige Anspruchshindernisse** einem Auskunftsanspruch entgegenstehen. § 83 SGB X sieht **zwei Gruppen** solcher Anspruchshindernisse vor. **63**

aa) Vertraulichkeitsschutz: § 83 Abs. 1 Nr. 1, § 82a Abs. 1 SGB X

Die Tatbestände der **ersten Gruppe** zielen darauf, ein – nur ausnahmsweise zu rechtfertigendes – Bedürfnis an der Vertraulichkeit einer Verarbeitung personenbezogener Daten gegenüber der betroffenen Person selbst zu schützen. Vorbild ist dabei § 34 Abs. 1 Nr. 1 BDSG, der mit seinem Verweis auf § 33 Abs. 1 Nr. 1 BDSG ein weitgehend strukturgleiches Regelungsprogramm enthält.³⁸ **64**

Diese Anspruchshindernisse bestehen jeweils aus zwei Elementen: einem **Vertraulichkeitsgrund** und einer **Abwägung**, bei welcher sich dieser Vertraulichkeitsgrund gegen das Zugangsinteresse der betroffenen Person durchsetzen muss. **65**

(1) Vertraulichkeitsgrund: Gefährdung der Aufgabenerfüllung

Ein **Vertraulichkeitsgrund** greift ein, soweit die Erteilung der Auskunft die ordnungsgemäße **Erfüllung** der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden **Aufgaben gefährden** würde (§ 83 Abs. 1 Nr. 1, § 82a Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a SGB X, Parallelregelung: § 34 Abs. 1 Nr. 1, § 33 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a BDSG).³⁹ **66**

Bei diesem Vertraulichkeitsgrund muss eine Prognose für den Fall der Beauskunftung ergeben, dass der Verantwortliche Maßnahmen zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht mehr mit einer gleich hohen Erfolgsaussicht treffen könnte wie im Fall einer – gegebenenfalls teilweisen – Nichtbeauskunftung. In aller Regel wird es hier um die Frage gehen, ob und auf welche Weise die betroffene Person oder ein von ihr informierter Dritter Aktivitäten „gegen den Verantwortlichen“ entfalten könnte und wie wahrscheinlich dies ist. Dass ein Verantwortlicher Auskunftsverlangen bearbeiten muss, gefährdet nicht die Erfüllung seiner Aufgaben, sondern dient ihr. Der Verantwortliche muss auch in diesem Zusammenhang ausreichende Ressourcen bereitstellen, um seinen datenschutzrechtlichen Pflichten nachkommen zu können. **67**

Beispiel - Eine Sozialbehörde hat Anhaltspunkte, dass der L. betragsmäßig höhere Geldleistungen bezogen hat, als ihm zustanden. Um eine Rückforderung begründen zu können,

³⁷ Anders wohl Härting, Was ist eigentlich eine „Kopie“?, CR 2019, S. 219 (223).

³⁸ Für das Verständnis hilfreich: Werkmeister, in: Gola/Heckmann, Bundesdatenschutzgesetz, 13. Aufl. 2019, § 34 Rn. 8; Schmidt-Wudy, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 8/2019, § 34 BDSG Rn. 20 f.

³⁹ Zu der verwandten Regelung in § 19 Abs. 4 Nr. 1 BDSG-alt ausführlich Mallmann, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl. 2014, § 19 Rn. 82 ff.

II. Recht auf Auskunft

trifft sie Maßnahmen zur Aufklärung des Sachverhalts. L. „bekommt davon Wind“ und verlangt Auskunft nach Art. 15 Abs. 1 DSGVO über die zu seiner Person gespeicherten Daten. Er möchte insbesondere herausfinden, aus welchen Quellen die Sozialbehörde ihren – zutreffenden – Verdacht schöpft. – Ist anzunehmen, dass der L. (etwa) auf Zeugen Einfluss nehmen oder Vermögensdispositionen treffen wird, um eine Rückforderung zu vereiteln, können seinem Auskunftsanspruch § 83 Abs. 1 Nr. 1, § 82a Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a SGB X entgegenstehen. Die Sozialbehörde wird dann hinsichtlich der personenbezogenen Daten, die sie im Hinblick auf eine Rückforderung erhoben hat, keine Auskunft erteilen.

(2) Vertraulichkeitsgrund: Gefährdung der öffentlichen Sicherheit

- 68** Ein weiterer **Vertraulichkeitsgrund** besteht, soweit die Erteilung der Auskunft die **öffentliche Sicherheit** oder Ordnung **gefährden** oder sonst dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde (§ 83 Abs. 1 Nr. 1, § 82a Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b SGB X, Parallelregelung: § 34 Abs. 1 Nr. 1, § 33 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b BDSG).⁴⁰
- 69** Hier muss die Prognose für den Fall der Beauskunftung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit ergeben, dass es zu einem Schaden hinsichtlich eines Schutzguts der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kommen oder ein Nachteil für das Wohl des Bundes oder eines Landes eintreten wird. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ist unionsrechtlich zu verstehen.⁴¹ Der Ausschluss eines Zugangsanspruchs zielt darauf, Informationsflüsse zu verhindern, welche die innere oder äußere Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden können.⁴² Auch bei diesem Vertraulichkeitsgrund dürfte es insbesondere auf das Verhalten ankommen, das die betroffene Person oder ein von ihr informierter Dritter voraussichtlich an den Tag legen wird. Im Unterschied zu § 82a Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a SGB X muss sich dieses Verhalten aber nicht gegen den Verantwortlichen richten.

(3) Vertraulichkeitsgrund: Geheimhaltungspflicht

- 70** Ein dritter **Vertraulichkeitsgrund** liegt vor, soweit die Daten oder die Tatsache ihrer Speicherung – die sich bereits aus einer positiven Bestätigung (siehe Rn. 34) ergeben kann – nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach, insbesondere wegen der überwiegenden berechtigten Interessen eines Dritten, **geheim gehalten** werden müssen (§ 83 Abs. 1 Nr. 1, § 82a Abs. 1 Nr. 2 SGB X).⁴³ Dieser Tatbestand ist nicht bereits dann verwirklicht, wenn gesetzliche Regelungen die Vertraulichkeit (ausschließlich) zugunsten der betroffenen Person anordnen. Er kommt aber etwa dann in Betracht, wenn die Daten in einem Verbund mit Daten Dritter vorliegen und der Verantwortliche zu deren Schutz vertraulichkeitsverpflichtet

⁴⁰ Zu der verwandten Regelung in § 19 Abs. 4 Nr. 2 BDSG-alt ausführlich Mallmann, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl. 2014, § 19 Rn. 87 ff.

⁴¹ Vgl. Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Meldepflicht und Benachrichtigungspflicht des Verantwortlichen, Orientierungshilfe, Stand 6/2019, Rn. 102.

⁴² Näher Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 29 Rn. 63 ff. zu § 29 VwVfG (Bund).

⁴³ Zu der verwandten Regelung in § 19 Abs. 4 Nr. 3 BDSG-alt ausführlich Mallmann, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl. 2014, § 19 Rn. 91 ff.

2. Anspruchshindernisse

ist. Im Hinblick auf überwiegende Interessen Dritter können etwa Informationen über die Herkunft (Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. g DSGVO) personenbezogener Daten geheim zu halten sein, die von einem Behördeninformanten stammen.⁴⁴ Eine Rechtsvorschrift, die zur Geheimhaltung verpflichtet, ist insbesondere § 65 Abs. 1 Achstes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII).

(4) Interessenabwägung

Ist ein Vertraulichkeitsgrund nach § 82a Abs. 1 SGB X erfüllt, so muss noch geprüft werden, ob „deswegen das Interesse der betroffenen Person an der Informationserteilung zurücktreten muss“. Das Merkmal fordert eine **Interessenabwägung**. Einzustellen sind das durch den Vertraulichkeitsgrund geschützte öffentliche oder Drittinteresse auf der einen und das Zugangsinteresse der betroffenen Person auf der anderen Seite, für welches ihr Datenschutzgrundrecht streitet. In der Regel wird sich das erstgenannte Interesse durchsetzen.

71

Beispiel - Der B. hat den zuständigen Leistungsträger über Tatsachen in Kenntnis gesetzt, die dafür sprechen, dass sein Arbeitgeber A. – ein Einzelkaufmann – Sozialversicherungsbeiträge für seine Beschäftigten nicht ordnungsgemäß abführt. A. verlangt von dem Leistungsträger Auskunft über die dort von ihm verarbeiteten personenbezogenen Daten. Ihm kommt es insbesondere auf ihm ungünstige Informationen sowie deren Herkunft an. – Der Leistungsträger wird (jedenfalls) die Herkunft dieser Informationen nicht offenlegen, weil das Interesse des B. am Schutz vor möglichen Repressalien überwiegt. Die Abwägung kann aber unter Umständen anders ausfallen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass B. gegenüber dem Leistungsträger wider besseres Wissen oder leichtfertig unrichtige Informationen gegeben hat.⁴⁵

Ausnahmsweise kann eine Rechtsvorschrift, die zur Geheimhaltung verpflichtet, einen so starken Schutz vermitteln, dass eine Interessenabwägung von vornherein zu unterbleiben hat. Eine solche Wirkung nimmt die Rechtsprechung für § 65 Abs. 1 SGB VIII an.⁴⁶

72

bb) Schutz vor unverhältnismäßigem Aufwand: § 83 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Satz 2 SGB X

Die **zweite Gruppe** von Anspruchshindernissen bezweckt die Abwehr eines unverhältnismäßigen Aufwands.⁴⁷

73

⁴⁴ So in Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 4. September 2003, 5 C 48/02, BeckRS 9998, 167654; Sozialgericht Berlin, Urteil vom 1. Dezember 2016, S 9 R 1113/12 WA, BeckRS 2016, 74950 zu § 83 SGB X-alt.

⁴⁵ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 4. September 2003, 5 C 48/02, BeckRS 9998, 167654 zu § 83 SGB X-alt.

⁴⁶ Näher Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 1. Juni 2011, 12 C 10.1510, BeckRS 2011, 30537, Rn. 6, und Beschluss vom 23. Dezember 2011, 12 ZB 10.482, BeckRS 2012, 52367, Rn. 10.

⁴⁷ Zum Umgang mit „Aufwandsvorbehalten“ allgemein Sydow, Vorwirkungen von Ansprüchen auf datenschutzrechtliche Auskunft und Informationszugang, NVwZ 2013, S. 467 ff.

II. Recht auf Auskunft

(1) „Schlafende“ Daten: § 83 Abs. 1 Nr. 2 SGB X

74 Die Ausschlussgründe in § 83 Abs. 1 Nr. 2 SGB X knüpfen an eine Vorgängerregelung in § 83 Abs. 2 SGB X-alt an; Parallelbestimmungen finden sich in § 34 Abs. 1 Nr. 2 BDSG und Art. 10 Abs. 2 Nr. 4 BayDSG.⁴⁸ Sie betreffen die Auskunfterteilung über Daten, die mit eng begrenzter Zweckbestimmung aufbewahrt werden und typischerweise zunächst aufbereitet werden müssen („schlafende“ Daten).

75 Bei § 83 Abs. 1 Nr. 2 SGB X ist in einem **ersten Schritt** zu prüfen, ob die Sozialdaten **zum einen** aus den in **§ 83 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a oder b SGB X** genannten Gründen nicht mehr am „operativen Geschäft“ des Verantwortlichen teilnehmen, und dies **zum anderen** durch **technische und organisatorische Maßnahmen** sichergestellt ist.

- Sozialdaten sind „nur deshalb gespeichert [...], weil sie auf Grund gesetzlicher oder satzungsmäßiger **Aufbewahrungsvorschriften** nicht gelöscht werden dürfen“ (§ 83 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a SGB X), wenn sie gemäß Art. 17 Abs. 1 Buchst. a DSGVO für die Zwecke, für die sie erhoben oder auf sonstige Weise verarbeitet wurden, nicht mehr notwendig sind. Die gesetzliche oder satzungsmäßige Anordnung einer Aufbewahrungsfrist sorgt in einem solchen Fall für eine Modifikation der Zweckbestimmung in Richtung auf einen „Anschlusszweck“, der außer der Speicherung und (späteren) Löschung jede weitere Verarbeitung ausschließt. Beispiele für gesetzliche Aufbewahrungsfristen sind § 304 SGB V oder § 107 Abs. 1 SGB XI.

Sozialdaten dienen „ausschließlich [...] Zwecken der **Datensicherung** oder der **Datenschutzkontrolle**“ (§ 83 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b SGB X), wenn sie in einem entsprechenden Kontext verarbeitet, insbesondere gespeichert werden. Der Datensicherung dienen insbesondere Backup-Dateien, der Datenschutzkontrolle etwa Protokolldateien.⁴⁹ Solche Dateien müssen aber eine exklusive Zweckbestimmung haben. Insbesondere bei Protokolldateien kann es daran fehlen, sodass diese etwa für die Erteilung der Informationen nach Art. 15 Abs. 1 Buchst. c DSGVO heranzuziehen sind.

- Die eingrenzende, vom „operativen Geschäft“ trennende Zweckbestimmung muss durch **technische und organisatorische Maßnahmen** abgesichert sein. Hier kann es etwa darauf ankommen, dass die betreffenden Daten physikalisch gesondert aufbewahrt werden, oder dass ein Zugriffskonzept nur den entsprechend zuständigen Beschäftigten eine Arbeit mit den Daten ermöglicht⁵⁰ (etwa im Fall von § 83 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a SGB X ausgewählten Dienstkräften der [Langzeit-]Registrierung, im Fall von § 83 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b SGB X den Administratoren oder dem Beschäftigten, der als Ansprechperson für die Datenschutz-Aufsichtsbehörde fungiert).

76 Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist in einem **zweiten Schritt** zu prüfen, ob die Auskunftserteilung einen **unverhältnismäßigen Aufwand** erfordern würde. Das mit dem Auskunftsverlangen verfolgte Interesse einerseits und das öffentliche Interesse an einer umfas-

⁴⁸ Für das Verständnis hilfreich: Werkmeister, in: Gola/Heckmann, Bundesdatenschutzgesetz, 13. Aufl. 2019, § 34 Rn. 9 ff.; Schmidt-Wudy, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 8/2019, § 34 BDSG Rn. 22 ff.

⁴⁹ Werkmeister, in: Gola/Heckmann, Bundesdatenschutzgesetz, 13. Aufl. 2019, § 34 Rn. 13 f.

⁵⁰ Vgl. Golla, in: Kühling/Buchner, Datenschutz-Grundverordnung/BDSG, 2. Aufl. 2018, § 34 BDSG Rn. 15.

2. Anspruchshindernisse

senden Arbeitsfähigkeit der öffentlichen Stelle andererseits sind untereinander zum Ausgleich zu bringen.⁵¹ „Ob im Einzelfall eine Auskunftserteilung ausgeschlossen werden darf oder nicht, richtet sich insbesondere nach der Bedeutung des Auskunftsrechts für die Grundrechte des Betroffenen, nach dem Gewicht der jeweiligen behördlichen Aufgabe und nach den Auswirkungen einer Auskunft auf die Aufgabenerfüllung [...]“⁵²

Dabei sollte stets im Blick bleiben, dass die Erteilung von Auskunft genauso zum Aufgabenkreis der öffentlichen Stelle gehört wie alle anderen Aufgaben. § 83 Abs. 1 Nr. 2 SGB X zielt (lediglich) auf einen „ausgewogenen“ Ressourceneinsatz. Das begrenzte personelle und sachliche Leistungspotenzial soll möglichst so genutzt werden, dass alle Bürgerinnen und Bürger eine ordnungsgemäße, insbesondere auch zeitgerechte Bearbeitung für ihre Anliegen erhalten. Wird – bei einer Sozialbehörde – die für das „Kerngeschäft“ der Leistungsgewährung zur Verfügung stehende Zeit knapp, erlaubt es § 83 Abs. 1 Nr. 2 SGB X, auf die typischerweise aufwändige Auswertung von Backup- oder Protokolldateien zu verzichten. Diese Möglichkeit kommt insbesondere dann in Betracht, wenn die betroffene Person daraus keinen „Mehrwert“ erlangen kann, weil etwa feststeht, dass Backup-Dateien keine zusätzlichen (insbesondere: andernorts längst gelöschten) Informationen bieten können, oder wenn bei einer kleineren Behörde trotz anlassbezogener organisatorischer Vorkehrungen das „Kerngeschäft“ über einen längeren Zeitraum nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könnte.

77

(2) Nicht erschlossene Daten: § 83 Abs. 2 Satz 2 SGB X

Die wie ein Anspruchshindernis wirkende, jedoch zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen formulierende Vorschrift in **§ 83 Abs. 2 Satz 2 SGB X** hat eine Vorläuferin in § 83 Abs. 1 Satz 3 SGB X-alt; eine vergleichbare Bestimmungen enthält das geltende Recht in § 34 Abs. 4 BDSG.⁵³ § 83 Abs. 2 Satz 2 SGB X betrifft mit den Sozialdaten, die „nicht automatisiert oder nicht in nicht automatisierten Dateisystemen gespeichert“ sind, einen Bereich, in welchem das Auskunftsrecht der betroffenen Person auf Grund der nationalrechtlichen Anwendbarerklärung in § 35 Abs. 2 Satz 2 SGB I (ebenfalls) durch Art. 15 DSGVO geregelt ist.

78

Vertiefung • Die Datenschutz-Grundverordnung gilt nur für „die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“ (vgl. Art. 2 Abs. 1 DSGVO). Um ein möglichst einheitliches Datenschutzregime zu gewährleisten, haben die nationalen Gesetzgeber weithin von der Möglichkeit einer Anwendbarerklärung Gebrauch gemacht, so außer in § 35 Abs. 2 Satz 2 SGB I auch in § 1 Abs. 8 BDSG und Art. 2 Satz 1 BayDSG.

79

Ist die Frage zu beantworten, ob Sozialdaten „nicht automatisiert oder nicht in nicht automatisierten Dateisystemen gespeichert“ sind, sollte das Verständnis von Art. 2 Abs. 1 DSGVO

80

⁵¹ Zu dieser Abwägung Werkmeister, in: Gola/Heckmann, Bundesdatenschutzgesetz, 13. Aufl. 2019, § 34 Rn. 15.

⁵² Bundessozialgericht, Urteil vom 13. November 2012, B 1 KR 13/12 R, BeckRS 2013, 65629, Rn. 21 zu § 83 Abs. 1 Satz 3 SGB X-alt.

⁵³ Für das Verständnis hilfreich: Werkmeister, in: Gola/Heckmann, Bundesdatenschutzgesetz, 13. Aufl. 2019, § 34 Rn. 26 ff.; Schmidt-Wudy, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 8/2019, § 34 BDSG Rn. 66 ff.

II. Recht auf Auskunft

Berücksichtigung finden.⁵⁴ Enthalten etwa „Akten oder Aktensammlungen sowie ihre Deckblätter, die nicht nach bestimmten Kriterien geordnet sind“⁵⁵ Sozialdaten, sind diese von § 83 Abs. 2 Satz 2 SGB X erfasst. Dann muss

- die betroffene Person eine **Konkretisierungspflicht** erfüllen (siehe Rn. 41 ff.);
- zudem darf der **für die Erteilung der Auskunft erforderliche Aufwand nicht außer Verhältnis zu dem von der betroffenen Person geltend gemachten Informationsinteresse** stehen. Für die Prüfung dieses Merkmals können die zu § 83 Abs. 1 Nr. 2 SGB X dargelegten Grundsätze (siehe Rn. 76 f.) herangezogen werden. Allerdings verweist die negative Formulierung auf eine (zusätzliche) Darlegungslast der betroffenen Person:⁵⁶ Sie muss ihr Informationsinteresse so weit erläutern, dass im Rahmen des anzustellenden Interessenausgleichs eine Gewichtung möglich ist. Der Interessenausgleich kann insbesondere dann zu ihren Gunsten ausgehen, wenn sie plausible Anhaltspunkte dafür aufzeigen kann, dass ihr hinsichtlich der zu beauskunftenden Daten Löschungs- oder Berichtigungsansprüche zustehen (könnten).

b) Bayerisches Datenschutzgesetz

aa) Vertraulichkeitsschutz: Art. 10 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BayDSG

- 81** Die in Art. 10 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BayDSG vorgesehenen Anspruchsausschlüsse übernehmen im Wesentlichen die in Art. 10 Abs. 5 BayDSG-alt⁵⁷ enthaltenen Regelungen,⁵⁸ die der Landesgesetzgeber ursprünglich zur Umsetzung von Art. 13 Abs. 1 Richtlinie 95/46/EG erlassen hatte.⁵⁹ Die bei der Neufassung des Bayerischen Datenschutzgesetzes mögliche Orientierung an § 33 Abs. 1 Nr. 1 BDSG unterblieb.
- 82** Zentrale Voraussetzung von **Art. 10 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BayDSG** ist eine **Gefährdungsprognose**. Personenbezogene Daten können nicht „von selbst“ die Erfüllung der in Art. 10 Abs. 2 Nr. 1 BayDSG genannten Aufgaben oder die Durchsetzung der in Art. 10 Abs. 2 Nr. 2 BayDSG zusammengefassten Interessen gefährden, sondern nur, wenn sie „in falsche Hände“ geraten. Bei der Gefährdungsprognose wird es also darum gehen, ob die betroffene Person bei Erteilung der Auskunft die erlangten Informationen voraussichtlich zu Maßnahmen nutzen wird, welche die Aufgabenerfüllung (Art. 10 Abs. 2 Nr. 1 BayDSG) oder Interessendurchsetzung (Art. 10 Abs. 2 Nr. 2 BayDSG) erschweren werden.
- 83** Anders als § 33 Abs. 1 Nr. 1 BDSG weisen Art. 10 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BayDSG – insofern übereinstimmend mit Art. 10 Abs. 5 Nr. 1 und 2 Bayerisches Datenschutzgesetz in der bis zum 24. Mai 2018 geltenden Fassung (BayDSG-alt) – jeweils kein Merkmal auf, das einen

⁵⁴ Dazu ausführlich Roßnagel, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 2 DSGVO Rn. 13 ff.

⁵⁵ Bundestags-Drucksache 18/11325 S. 104 f. zu § 34 Abs. 4 BDSG (im Anschluss an Erwägungsgrund 15 Satz 3 DSGVO).

⁵⁶ Vgl. näher Mallmann, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl. 2014, § 19 Rn. 43 ff. zu § 19 BDSG-alt.

⁵⁷ Zu dieser Vorschrift Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 1/2018, Art. 10 BayDSG Rn. 45 ff.

⁵⁸ Landtags-Drucksache 17/19628 S. 37.

⁵⁹ Näher Landtags-Drucksache 14/3327 S. 12.

2. Anspruchshindernisse

Ausgleich des Zugangsinteresses mit dem gegenläufigen Vertraulichkeitsinteresse bezweckt. Bei der Gefährdungsprognose sollte vor diesem Hintergrund darauf geachtet werden, dass allenfalls die realistische Aussicht auf hinreichend gewichtige Nachteile ein Anspruchshindernis zu tragen vermag.⁶⁰

Ein **Interesse am Schutz der betroffenen Person** (Art. 10 Abs. 2 Nr. 3 Var. 1 BayDSG) **84** kann eine Begrenzung des Auskunftsanspruchs etwa dann tragen, wenn im Fall einer vollständigen Erteilung mit einer Schockwirkung oder einem anderen grob abträglichen Effekt, etwa einer nachhaltigen Beeinträchtigung der Entwicklung einer oder eines Jugendlichen, zu rechnen ist. Das Gesetz hat für Konstellationen mit dem Instrument eines Ausschlussverfahrens einen anderen Lösungsweg gewählt als das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch, das eine „schonende“ Beauskunftung durch eine fachkundige Stelle vorsieht (§ 83 Abs. 2 Satz 4, § 25 Abs. 2 SGB X).

Ein **berechtigtes Interesse eines Dritten** (Art. 10 Abs. 2 Nr. 3 Var. 2 BayDSG) kann ebenfalls eine Begrenzung des Auskunftsanspruchs rechtfertigen. Es muss nicht notwendig durch eine Geheimhaltungsvorschrift geschützt sein. Zu denken ist hier insbesondere an den Fall, dass der Verantwortliche Informationen über die betroffene Person von einer oder einem Anderen – unter Umständen gegen eine Zusage vertraulicher Behandlung⁶¹ – erhalten hat, die oder der ein behördliches Einschreiten gegen einen Missstand erreichen möchte. Der Verantwortliche müsste hier nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. g DSGVO grundsätzlich auch „alle verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten“ bereitstellen. Das Interesse der anderen Person an einer Geheimhaltung ihrer Identität als „Quelle“ überwiegt das Auskunftsinteresse jedenfalls solange, wie konkrete Anhaltspunkte dafür sprechen, dass die betroffene Person an der Informantin oder dem Informanten Rache nehmen will. Hat sich diese oder dieser mit haltlosen, grob unwahren oder gar verleumderischen Angaben an die Behörde gewandt, wird dagegen dem Auskunftsinteresse regelmäßig Vorrang zu geben sein, damit sich die betroffene Person gegebenenfalls gerichtlich gegen die Anschuldigungen zur Wehr setzen kann.⁶² **85**

Auf eine Übernahme des in Art. 10 Abs. 5 Nr. 3-alt BayDSG noch ausdrücklich geforderten **Interessenausgleichs**⁶³ in Art. 10 Abs. 2 Nr. 3 BayDSG hat der Gesetzgeber verzichtet. Allerdings muss auch dieser Ausschlussbestand der Gegebenheit Rechnung tragen, dass das Zugangsinteresse der betroffenen Person durch das Datenschutzgrundrecht geschützt ist. Durchsetzen werden sich daher nur Vertraulichkeitsinteressen, die im Einzelfall das Zugangsinteresse überwiegen. **86**

⁶⁰ Ähnlich bereits Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 1/2018, Art. 10 Rn. 45 f. zu Art. 10 BayDSG-alt.

⁶¹ Vgl. Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg, Urteil vom 20. Dezember 2018, 17 Sa 11/18, BeckRS 2018, 39584, Rn. 181 zu § 34 Abs. 1, § 29 Abs. 1 Satz 2 BDSG.

⁶² Vgl. Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, 26. Tätigkeitsbericht 2014, Nr. 6.11 zu Art. 15 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG-alt.

⁶³ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 20. Dezember 2016, 2 BvR 1541/15, BeckRS 2016, 112938, Rn. 25 zu Art. 10 Abs. 5 BayDSG-alt.

II. Recht auf Auskunft

bb) Schutz vor unverhältnismäßigem Aufwand: Art. 10 Abs. 2 Nr. 4 und 5 BayDSG

- 87** Was die Anwendung von **Art. 10 Abs. 2 Nr. 4 BayDSG** betrifft, können die Erläuterungen zu der strukturgleichen Bestimmung in § 83 Abs. 1 Nr. 2 SGB X herangezogen werden (siehe Rn. 74 ff.)
- 88** Die in **Art. 10 Abs. 2 Nr. 5 BayDSG** vorgesehene Bestimmung ist § 83 Abs. 2 Satz 2 SGB X (siehe Rn. 78 f.) verwandt. Die Anknüpfung an Art. 2 Abs. 1 DSGVO ist allerdings noch deutlicher zum Ausdruck gebracht. Zudem hat der Gesetzgeber Art. 10 Abs. 2 Nr. 5 BayDSG in der Formulierung klar als Anspruchshindernis ausgestaltet. Für das Eingreifen dieses Anspruchshindernisses genügt es, dass die betroffene Person **entweder** die Konkretisierungspflicht nicht erfüllt **oder** der für die Erteilung der Auskunft erforderliche Aufwand außer Verhältnis zu dem von der betroffenen Person geltend gemachten Informationsinteresse steht.

c) Übersicht der Anspruchshindernisse

- 89** Die nachstehende Tabelle bietet zusammenfassend eine Übersicht der Bestimmungen zu den in einzelnen Anspruchshindernissen verarbeiteten Regelungsthemen. Sie möchte dadurch auch die Suche nach „vergleichbaren“ Judikaten erleichtern.

Regelungsthema	BayDSG	SGB X	BDSG
Gefährdung der Aufgabenerfüllung	(Art. 10 Abs. 2 Nr. 1)	§ 83 Abs. 1 Nr. 1, § 82a Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a	§ 34 Abs. 1 Nr. 1, § 33 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a
Gefährdung der öffentlichen Sicherheit	(Art. 10 Abs. 2 Nr. 2)	§ 83 Abs. 1 Nr. 1, § 82a Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b	§ 34 Abs. 1 Nr. 1, § 33 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b
Geheimhaltungspflicht	(Art. 10 Abs. 2 Nr. 3)	§ 83 Abs. 1 Nr. 1, § 82a Abs. 1 Nr. 2	§ 34 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 3. Var., § 29 Abs. 1 Satz 2
„schlafende“ Daten	Art. 10 Abs. 2 Nr. 4	§ 83 Abs. 1 Nr. 2	§ 34 Abs. 1 Nr. 2
nicht erschlossene Daten	Art. 10 Abs. 2 Nr. 5 BayDSG	§ 83 Abs. 2 Satz 2	§ 34 Abs. Abs. 4

3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang

a) Bestätigung

- 90** Anspruchsgegenstand ist im Fall von Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 1 DSGVO eine Bestätigung darüber, ob der Verantwortliche Daten der betroffenen Person verarbeitet. Ist dies nicht der Fall, erteilt der Verantwortliche eine **negative Bestätigung**. Aus aufsichtsbehördlicher Sicht kann die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Beantwortung des Auskunftsverlangens dabei außer Betracht bleiben. Eine entsprechende Klarstellung ist allerdings sinnvoll. Eine negative Bestätigung könnte dann wie folgt lauten:

3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang

Formulierungsbeispiel - „[Bezeichnung des Verantwortlichen] verarbeitet keine Daten über Ihre Person. Ausgenommen sind Ihr Name und die von Ihnen mitgeteilten Kontaktdaten, die zur Erteilung dieser Bestätigung verarbeitet wurden.“

Verarbeitet der Verantwortliche dagegen – über die Beantwortung des Auskunftsverlangens hinaus – Daten der betroffenen Person, wird er eine **positive Bestätigung** abgeben. Diese wird er in aller Regel bereits mit den Metainformationen (siehe Rn. 95 ff.) sowie Angaben zu den personenbezogenen Daten (siehe Rn. 126) verbinden. Eine positive Bestätigung ohne die zusätzlichen Informationen und Angaben wird erteilt, wenn die antragstellende Person ausdrücklich nur eine Bestätigung verlangt hat. **91**

b) Leistungen des Verantwortlichen

Der Verantwortliche prüft, ob im **Zeitpunkt, zu welchem ihm das Auskunftsverlangen zugeht**, eine Verarbeitung (Art. 4 Nr. 2 DSGVO) stattfindet. Verarbeitung ist auch die Speicherung. Es kommt also nicht darauf an, ob der Verantwortliche die Daten „aktuell“ im produktiven Betrieb einsetzt. Über personenbezogene Daten, die er in der Vergangenheit gespeichert, zwischenzeitlich aber gelöscht hat, kann der Verantwortliche keine Auskunft mehr erteilen. Dies gilt allerdings nicht, wenn sie – etwa in Backup-Dateien (siehe dazu auch Rn. 75, 77) – noch „erreichbar“ sind. Vor diesem Hintergrund kann sich der Verantwortliche der Auskunftspflicht auch nicht dadurch entziehen, dass er Daten der betroffenen Person aus Anlass des Auskunftsverlangens löscht. **92**

Vertiefung - Manchmal erlangt ein Verantwortlicher über eine betroffene Person in rascher Folge eine Vielzahl personenbezogener Daten. In solchen Fällen ist es sinnvoll, die Auskunft explizit mit einem bestimmten Stand zu erteilen (Formulierung etwa: [Bezeichnung des Verantwortlichen] erteilt die vorliegende Auskunft zum Stand [Datum, Uhrzeit].“ **93**

Irreversibel **anonymisierte Daten** sind nicht (mehr) Gegenstand einer Auskunftspflicht.⁶⁴ **94** Von ihr erfasst sind dagegen **pseudonymisierte Daten** (Art. 4 Nr. 5 DSGVO). Art. 12 Abs. 2 Satz 2 DSGVO deutet darauf hin, dass der Verantwortliche grundsätzlich gehalten ist, eine Pseudonymisierung rückgängig zu machen und über den so erhaltenen Datenbestand Auskunft zu erteilen.

c) Metainformationen

Verarbeitet ein Verantwortlicher Daten einer betroffenen Person, muss er ihr auf ein Auskunftsverlangen die in Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 DSGVO aufgelisteten **Metainformationen** zur Verfügung stellen. Bayerische öffentliche Stellen müssen dabei beachten, dass sie häufig Daten derselben betroffenen Person im Rahmen mehrerer Verarbeitungstätigkeiten verarbeiten. Insbesondere bei Gemeinden ist dies sogar die Standardkonstellation. In diesem Fall wird die Auskunft **grundsätzlich für jede Verarbeitungstätigkeit getrennt** er- **95**

⁶⁴ Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder, Auskunftsrecht der betroffenen Person, Art. 15 DS-GVO, Kurzpapier Nr. 6, im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutzkonferenz-online.de> in der Rubrik „Infothek – Kurzpapiere“.

II. Recht auf Auskunft

teilt. Das hat seinen Grund darin, dass sich die Metainformationen von einer Verarbeitungstätigkeit zur nächsten unterscheiden können.

Beispiel - Der B. begehrt bei einer Großen Kreisstadt Auskunft über die Daten, die in Bezug auf seine Person verarbeitet werden. Die Stadt stellt fest, dass B. im Melderegister erfasst ist. Weiterhin hat er eine Baugenehmigung für ein Einfamilienhaus erhalten, das er auf einem von der Stadt erworbenen Grundstück errichtet hat. Er nutzt die öffentliche Wasserversorgungs- und Entwässerungsanlage, und eines seiner Kinder besucht den gemeindlichen Kindergarten. Für diese Leistungen zahlt B. an die Stadt Gebühren. Die Stadt wird B. erteilen: (1) eine Melderegisterauskunft; (2) eine Auskunft über die Verarbeitung seiner Daten zur Durchführung des Baugenehmigungsverfahrens; (3) eine Auskunft über die Verarbeitung seiner Daten zur Durchführung des vorangegangenen Grundstücksgeschäfts; (4) eine Auskunft über die Verarbeitung seiner Daten zum Vollzug der Wasserversorgungssatzung nebst Gebührensatzung; (5) eine Auskunft über die Verarbeitung seiner Daten zum Vollzug der Entwässerungssatzung nebst Gebührensatzung; (6) eine Auskunft über die Verarbeitung seiner Daten zum Vollzug der Kindertagesstättensatzung nebst Gebührensatzung.

- 96 Eine **zusammenfassende Darstellung** ist nicht ausgeschlossen, wenn sich Metainformationen bei mehreren Verarbeitungstätigkeiten gleichen (etwa hinsichtlich der Rechte nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. e und f DSGVO, wenn keine bereichsspezifischen Besonderheiten zu beachten sind). Die zusammenfassende Darstellung muss aber den Anforderungen von Art. 12 Abs. 1 Satz 1 DSGVO entsprechen.
- 97 Bei der **Zusammenstellung der Metainformationen** können Informationsbestände genutzt werden, die der Verantwortliche bereits angelegt hat. In Betracht kommen hier insbesondere das Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten (**Verarbeitungsverzeichnis**)⁶⁵ sowie die **Datenschutzhinweise**, die zur Erfüllung der Informationspflichten nach Art. 13 und 14 DSGVO⁶⁶ erstellt worden sind. Zwar sollten die dort eingetragenen Angaben nicht unbesehen „eins zu eins“ übernommen werden; der Überarbeitungsbedarf hält sich aber oft in Grenzen. Die nachfolgende Tabelle stellt zunächst die Bezugspunkte der nach Art. 15 Abs. 2 Halbsatz 2 DSGVO bereitzustellenden Metainformationen dar. Im Anschluss werden die einzelnen Positionen – insbesondere hinsichtlich des in der Tabelle jeweils mit einem Stern (★) gekennzeichneten regelmäßigen Überarbeitungsbedarfs – näher erläutert.

Metainformationen beim Recht auf Auskunft	Bezugspunkte im Verarbeitungsverzeichnis	Bezugspunkte in den Datenschutzhinweisen
Verarbeitungszwecke: Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. a DSGVO	Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b DSGVO	Art. 13 Abs. 1 Buchst. c DSGVO; Art. 14 Abs. 1 Buchst. c DSGVO
Kategorien personenbezogener Daten: Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. b DSGVO	Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Buchst. c Var. 2 DSGVO	Art. 14 Abs. 1 Buchst. d DSGVO

⁶⁵ Näher Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Das Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten gemäß Art. 30 Datenschutz-Grundverordnung, Stand 3/2018.

⁶⁶ Dazu ausführlich Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Informationspflichten des Verantwortlichen, Orientierungshilfe, Stand 11/2018.

3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang

Metainformationen beim Recht auf Auskunft	Bezugspunkte im Verarbeitungsverzeichnis	Bezugspunkte in den Datenschutzhinweisen
Empfänger/Kategorien von Empfängern: Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. c DSGVO	★ Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Buchst. d DSGVO	★ Art. 13 Abs. 1 Buchst. e DSGVO; ★ Art. 14 Abs. 1 Buchst. e DSGVO
Dauer einer Speicherung: Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. d DSGVO	Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Buchst. f DSGVO	Art. 13 Abs. 2 Buchst. a DSGVO; Art. 14 Abs. 2 Buchst. a DSGVO
Betroffenenrechte: Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. e DSGVO	–	Art. 13 Abs. 2 Buchst. b DSGVO; Art. 14 Abs. 2 Buchst. c DSGVO
insbesondere Beschwerderecht: Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. f DSGVO	–	Art. 13 Abs. 2 Buchst. d DSGVO; Art. 14 Abs. 2 Buchst. e DSGVO
Herkunft der personenbezogenen Daten: Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. g DSGVO	–	★ Art. 14 Abs. 2 Buchst. f DSGVO
automatisierte Entscheidungsfindung: Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. h DSGVO	–	Art. 13 Abs. 2 Buchst. f DSGVO; Art. 14 Abs. 2 Buchst. g DSGVO
Garantien bei Übermittlung in Drittland: Art. 15 Abs. 2 DSGVO	★ Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Buchst. e DSGVO	★ Art. 13 Abs. 1 Buchst. f DSGVO; ★ Art. 14 Abs. 1 Buchst. f DSGVO

aa) Information über die Verarbeitungszwecke

Mit der Information über die Verarbeitungszwecke legt der Verantwortliche hinsichtlich einer konkreten Verarbeitungstätigkeit Rechenschaft über die **Zweckbestimmung** ab, die er selbst, die betroffene Person oder ein Dritter den Daten mitgegeben hat. Maßgeblich ist der Stand im **Zeitpunkt der Auskunft**. Insofern kann sich die Information im Einzelfall von den Angaben im Verarbeitungsverzeichnis oder den Datenschutzhinweisen unterscheiden. Dies gilt insbesondere im Fall neu hinzugetretener Zwecke. Auf Grundlage der Information kann die betroffene Person einschätzen, ob eine Verarbeitung den Grundsatz der Zweckbindung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO)⁶⁷ respektiert.

98

Eine **Angabe der Rechtsgrundlage** für die Verarbeitung ist aus aufsichtsbehördlicher Sicht zu empfehlen. Sie ist zwar im Rahmen von Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 DSGVO nicht gefordert. Die nötigen Angaben stellt das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten jedoch regelmäßig zur Verfügung,⁶⁸ sodass eine Beauskunftung kaum Mehraufwand verursacht. Dies bewirkt einen Gewinn an Transparenz, weil sich die betroffene Person so auch leichter ein Bild von der Rechtmäßigkeit einer Verarbeitung machen kann (vgl. Art. 5 Abs. 1 Buchstabe a Var. 1 DSGVO). Ihr Informationsbedarf ist im öffentlichen Sektor regelmäßig größer als im nicht öffentlichen, weil die Verarbeitung in jenem Sektor typischerweise auf eine Verarbei-

99

⁶⁷ Näher zu diesem Grundsatz Petri/Engelbrecht, Meine Daten, die Verwaltung und ich (Fn. 2), S. 42 ff.

⁶⁸ Siehe dazu den vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration bereitgestellten Mustertext für das Verarbeitungsverzeichnis, im Internet abrufbar auf <https://www.stmi.bayern.de> in der Rubrik „Schutz und Sicherheit – Datenschutz und Cybersicherheit – Schutz persönlicher Daten – Datenschutzreform-Arbeitshilfen“.

II. Recht auf Auskunft

tungsbefugnis des nationalen Rechts (Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e, Abs. 3 UAbs. 1 Buchst. b DSGVO) gestützt wird.

- 100 Der **Konkretisierungsgrad** der Informationen zu den Zwecken und zur Rechtgrundlage kann grundsätzlich so bemessen werden, wie dies bei der Erfüllung der Informationspflichten nach Art. 13 und 14 DSGVO angezeigt ist.⁶⁹

bb) Information über die Kategorien personenbezogener Daten

- 101 Die einer auskunftsuchenden Person mitzuteilenden Informationen über die **Kategorien personenbezogener Daten** sind **für die Strukturierung der Auskunft von zentraler Bedeutung**. Sie erscheinen auch bei der Information nach Art. 14 DSGVO sowie im Verarbeitungsverzeichnis. Bei der Auskunft nach Art. 15 Abs. 1 DSGVO treffen sie aber mit der Angabe konkreter personenbezogener Daten zusammen: Die betroffene Person hat hier die Möglichkeit zu erfahren, unter welchen Kategorien welche personenbezogenen Daten verarbeitet werden (insbesondere: gespeichert sind).
- 102 Die Auskunft entfaltet ihren – über die Informationen nach Art. 13 und 14 DSGVO hinausreichenden – Nutzen für die betroffene Person am besten dadurch, dass die mitzuteilenden **personenbezogenen Daten** (siehe Rn. 126) den nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. b DSGVO anzugebenden **Kategorien tabellarisch zugeordnet** werden.

Beispiel - Franz Maier aus der kreisangehörigen Gemeinde Hinterried hat bei der zuständigen Bauaufsichtsbehörde zwei Nachbarn jeweils wegen der Errichtung eines mutmaßlich illegalen Stadels angezeigt. Einige Zeit später richtet er an das Landratsamt ein Auskunftsverlangen zu den Daten, die in Bezug auf seine Person verarbeitet werden. Was eine Verarbeitungstätigkeit im Zusammenhang mit den beiden Eingaben betrifft, kann das Landratsamt zu Verarbeitungszweck, Kategorien und personenbezogenen Daten etwa folgende tabellarische Auskunft erteilen:

Verarbeitungstätigkeit gemäß Verarbeitungsverzeichnis	Nr. 3.31/21
Verarbeitungszweck	Wahrnehmung bauaufsichtlicher Aufgaben [alternativ: konkreter, entscheidungsbezogen:] Erlass bauaufsichtlicher Beseitigungsanordnungen
Kategorie	verarbeitete Daten
Name	Franz Maier
Anschrift	Hinterried, Hofrat-Hahn-Straße 21
persönliche Erklärung	(1) Anzeige vom 30. Mai 2019 betreffend einen Schwarzbau in Hinterried, Hofrat-Hahn-Straße 25 (Kopie in Anlage 1) (2) Anzeige vom 10. Juni 2019 betreffend einen Schwarzbau in Hinterried, Hofrat-Hahn-Straße 19 (Kopie in Anlage 2)

⁶⁹ Erläuterungen mit Beispielen in Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Informationspflichten des Verantwortlichen (Fn. 66), Rn. 23 ff., 26 ff.

3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang

Es folgen weitere Angaben nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. c bis h DSGVO. Hinsichtlich des Inhalts der Anzeigen erteilt das Landratsamt die Auskunft zweckmäßigerweise durch Bereitstellung je einer Kopie; damit ist zugleich Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO entsprochen (siehe Rn. 132 ff.).

cc) Information über Empfänger oder Kategorien von Empfängern

Der Verantwortliche informiert die auskunftsuchende Person weiterhin gemäß Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. c DSGVO über **103**

„die Empfänger oder Kategorien von Empfängern, gegenüber denen die personenbezogenen Daten offengelegt worden sind oder noch offengelegt werden, insbesondere bei Empfängern in Drittländern oder bei internationalen Organisationen“.

Empfänger ist dabei nach Art. 4 Nr. 9 DSGVO **104**

„eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, der personenbezogene Daten offengelegt werden, unabhängig davon, ob es sich bei ihr um einen Dritten handelt oder nicht. Behörden, die im Rahmen eines bestimmten Untersuchungsauftrags nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten möglicherweise personenbezogene Daten erhalten, gelten jedoch nicht als Empfänger; die Verarbeitung dieser Daten durch die genannten Behörden erfolgt im Einklang mit den geltenden Datenschutzvorschriften gemäß den Zwecken der Verarbeitung“.

Hinsichtlich der Empfänger und der Kategorien von Empfängern kann der Verantwortliche die Informationen nutzbar machen, die er nach Art. 13 Abs. 1 Buchst. e DSGVO sowie Art. 14 Abs. 1 Buchst. e DSGVO in die Datenschutzhinweise⁷⁰ und nach Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Buchst. d DSGVO in das Verarbeitungsverzeichnis aufgenommen hat. Dabei muss er allerdings beachten, dass der Stand im **Zeitpunkt der Auskunft** wiederzugeben ist. Zu benennen sind daher insbesondere auch Empfänger, welche personenbezogene Daten erhalten haben, selbst wenn sie in den Datenschutzhinweisen oder – der Kategorie nach – im Verarbeitungsverzeichnis noch nicht erscheinen.⁷¹ Die Auskunft muss gerade diese **„atypischen“ Empfänger** offenlegen. Auch insofern hat sie gegenüber den Datenschutzhinweisen einen „Mehrwert“.

Bei Art. 15 DSGVO wirkt sich zudem die in Art. 4 Nr. 9 Satz 2 Halbsatz 1 DSGVO enthaltene Einschränkung des Begriffs „Empfänger“ aus. Der Verantwortliche muss eine betroffene Person auch bei der Erteilung einer Auskunft nicht darüber informieren, dass **Behörden „im Rahmen eines bestimmten Untersuchungsauftrags“** personenbezogene Daten erhalten. Dies gilt sowohl für Datenweitergaben, die im Zeitpunkt der Auskunft zu erwarten sind, als auch für solche, die bereits zurückliegen. **106**

⁷⁰ Dazu Erläuterungen mit Beispielen in Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Informationspflichten des Verantwortlichen (Fn. 66), Rn. 30 ff.

⁷¹ Unberührt bleibt die Verpflichtung des Verantwortlichen, sowohl das Verarbeitungsverzeichnis als auch die Informationen nach Art. 13 und 14 DSGVO jeweils auf dem aktuellen Stand zu halten (vgl. hierzu auch Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Das Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten (Fn. 69), Nr. 6.

II. Recht auf Auskunft

- 107** Die Einschränkung erfasst (bei weitem) nicht alle Behörden, sondern nur solche, die einen „Untersuchungsauftrag“ verfolgen können. Erwägungsgrund 31 DSGVO nennt beispielhaft „Steuer- und Zollbehörden, Finanzermittlungsstellen, unabhängige Verwaltungsbehörden oder Finanzmarktbehörden, die für die Regulierung und Aufsicht von Wertpapiermärkten zuständig sind“. Wann eine Behörde einen „Untersuchungsauftrag“ hat, bestimmt das Unionsrecht oder das nationale Recht.
- 108** Aus aufsichtsbehördlicher Sicht liegt ein „Untersuchungsauftrag“ vor, soweit eine Behörde in besonderem Maße zur umfassenden Aufklärung eines Sachverhalts berufen ist und dazu über Untersuchungsbefugnisse verfügt, welche über die Behörden gewöhnlich zustehenden Befugnisse der Sachverhaltserforschung hinausreichen, und wenn sie hierbei typischerweise aus eigener Initiative tätig wird. Behörden mit „Untersuchungsauftrag“ im Sinne von Art. 4 Nr. 9 Satz 2 Halbsatz 1 DSGVO sind vor diesem Hintergrund insbesondere auch
- Stellen, die Aufgaben der Finanzkontrolle wahrnehmen (insbesondere der Bayerische Oberste Rechnungshof und die Rechnungsprüfungsämter, die Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen der Landratsämter und der Bayerische Kommunale Prüfungsverband);
 - Finanzbehörden bei der Durchführung von Außenprüfungen;
 - die unabhängigen Datenschutz-Aufsichtsbehörden.
- 109** Im Bereich des **Sozialdatenschutzes** ist in Bezug auf die Auskunft über die Empfänger oder Kategorien von Empfängern personenbezogener Daten eine recht komplexe Sonderregelung zu beachten.
- Ausgangspunkt ist **§ 83 Abs. 1 Nr. 1 SGB X**. Danach besteht der Auskunftsanspruch nicht, „soweit [...] die betroffene Person nach § 82a Absatz 1, 4 und 5 [SGB X] nicht zu informieren ist“.
 - **§ 82a Abs. 4 SGB X** ordnet an, dass in Bezug auf die Pflicht zur Information nach Art. 14 Abs. 1 Buchst. e DSGVO die Bestimmung des § 82 Abs. 1 SGB X entsprechend gilt.
 - **§ 82 Abs. 1 SGB X** sieht schließlich eine Begrenzung der Informationspflicht hinsichtlich der Empfänger oder Kategorien von Empfängern personenbezogener Daten vor:
 - „(1) Die Pflicht zur Information der betroffenen Person gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2016/679 über Kategorien von Empfängern besteht ergänzend zu der in Artikel 13 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2016/679 genannten Ausnahme nur, soweit
 1. sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht mit der Nutzung oder der Übermittlung von Sozialdaten an diese Kategorien von Empfängern rechnen muss,
 2. es sich nicht um Speicherung, Veränderung, Nutzung, Übermittlung, Einschränkung der Verarbeitung oder Löschung von Sozialdaten innerhalb einer in § 35 des Ersten Buches genannten Stelle oder einer Organisationseinheit im Sinne von § 67 Absatz 4 Satz 2 handelt oder
 3. es sich nicht um eine Kategorie von in § 35 des Ersten Buches genannten Stellen oder von Organisationseinheiten im Sinne von § 67 Absatz 4 Satz 2“

3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang

handelt, die auf Grund eines Gesetzes zur engen Zusammenarbeit verpflichtet sind.“

Ein **Verantwortlicher**, für den § 83 SGB X gilt, **muss** also bei einer Auskunft **nur bestimmte Empfänger** – oder Kategorien von Empfängern – **mitteilen**: diejenigen nämlich, für welche dies § 82 Abs. 1 SGB X ausdrücklich anordnet. Der Gesetzgeber verfolgt dabei das Ziel, den Kreis mitzuteilender Empfänger zwischen den Datenschutzhinweisen und einer möglichen Auskunft zu harmonisieren: Offenzulegen sind nur Empfänger, die auch von den Informationspflichten grundsätzlich erfasst werden.⁷² Dies legt nahe, den in § 83 Abs. 1 Nr. 1 SGB X beginnenden Kettenverweis so zu verstehen, dass § 82 Abs. 1 SGB X den Auskunftsanspruch hinsichtlich des Empfängers unabhängig davon einschränkt, ob der Verantwortliche die personenbezogenen Daten bei der betroffenen Person oder nicht bei der betroffenen Person erhoben hat. Ist er ohne Erhebung⁷³ an die Daten gelangt, findet § 82 Abs. 1 SGB X dagegen keine (!) Anwendung – die Information nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. e DSGVO ist dann umfassend zu erteilen. Gleichwohl erfährt eine betroffene Person im Bereich des Sozialdatenschutzes regelmäßig nur, welche „**überraschenden**“ **Empfänger** Daten über sie erhalten haben.

dd) Information über die Dauer einer Speicherung

Die Auskunft, die der Verantwortliche auf ein Auskunftsverlangen hin erteilt, umfasst als einen weiteren Punkt **111**

„falls möglich die geplante Dauer, für die die personenbezogenen Daten gespeichert werden, oder, falls dies nicht möglich ist, die Kriterien für die Festlegung dieser Dauer“.

Der Verantwortliche kann hier auf die Angaben aufbauen, die sein Verarbeitungsverzeichnis nach Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Buchst. f DSGVO sowie seine Datenschutzhinweise nach Art. 13 Abs. 2 Buchst. a DSGVO und Art. 14 Abs. 2 Buchst. a DSGVO enthalten.⁷⁴ Auch hier kommt es auf den Stand im **Zeitpunkt der Auskunft** an. Ist bei einer gesetzlich vorgegebenen Löschfrist das fristauslösende Ereignis bereits eingetreten und hat der Verantwortliche einen Aussonderungstermin bereits berechnet, so kann die Auskunft zu Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. d DSGVO auch durch Nennung dieses Termins erteilt werden. Fehlt es noch an einer Berechnung, genügt es, dass der Verantwortliche die gesetzlich vorgegebene Löschfrist benennt. **112**

Beispiel 1 - Der B. begehrt bei einer Gemeinde Auskunft über die Daten, die in Bezug auf seine Person verarbeitet werden. Die Gemeinde stellt fest, dass in der Gemeindekasse aus den Jahren 2016, 2017 und 2018 Belege vorhanden sind, die den B. betreffen. Die Aufbe-

⁷² Vgl. Bundestags-Drucksache 18/12611, S. 120: „Mit dem Verweis in Nummer 1 auf die in § 82a geregelten Ausnahmen von der Informationspflicht wird sichergestellt, dass insoweit auch kein Auskunftsrecht besteht“.

⁷³ Zu diesem Fall Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Informationspflichten des Verantwortlichen (Fn. 66), Rn. 80.

⁷⁴ Näher Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Informationspflichten des Verantwortlichen (Fn. 66), Rn. 38 ff.

II. Recht auf Auskunft

wahrungsfrist richtet sich nach § 82 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung-Kameralistik. Die Gemeinde teilt zur Dauer der Speicherung mit:

Dauer der Speicherung	<p>[Fristberechnung durchgeführt; bürgerfreundliche Lösung:] Die Gemeinde hebt die Belege aus dem Jahr 2016 bis Ende 2023, aus dem Jahr 2017 bis Ende 2024 und aus dem Jahr 2018 bis Ende 2025 auf.</p> <p>[Keine Fristberechnung durchgeführt, erläuternde Benennung der Löschfrist:] Belege sind grundsätzlich sechs Jahre aufzubewahren; die Fristen beginnen am 1. Januar des der Aufstellung der Jahresrechnung folgenden Haushaltsjahres und enden frühestens sechs Monate nach der Beschlussfassung über die Entlastung (§ 82 Abs. 2 Satz 2 und 3 Kommunalhaushaltsverordnung-Kameralistik).</p> <p>[Keine Fristberechnung durchgeführt, nur hinweisende Benennung der Löschfrist; Mindestanforderung, noch zulässig:] Die Dauer der Speicherung richtet sich nach § 82 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung-Kameralistik.</p> <p>[Floskel ohne jede Aussagekraft; Unterschreitung der Mindestanforderung, nicht zulässig:] Die Dauer der Speicherung richtet sich nach den gesetzlichen Vorschriften.</p>
------------------------------	---

Beispiel 2 - Die B. bezieht vom Tourismusbüro einer Gemeinde einen Newsletter; nun begehrt sie Auskunft über die Daten, die in Bezug auf ihre Person verarbeitet werden. Eine gesetzliche Aufbewahrungsfrist besteht nicht. Die Gemeinde kann zur Dauer der Speicherung vermerken:

Dauer der Speicherung	Ihre Kontaktdaten werden in dem für den Versand des Newsletters vorgehaltenen Datenbestand ^[75] bis zum Widerruf der von Ihnen für den Bezug erteilten Einwilligung oder bis zur Einstellung des Newsletters gespeichert.
------------------------------	--

ee) Information über Betroffenenrechte

- 113** Soweit der Verantwortliche nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. e und f DSGVO die auskunftsuchende Person über

„das Bestehen eines Rechts auf Berichtigung oder Löschung der sie betreffenden personenbezogenen Daten oder auf Einschränkung der Verarbeitung durch den Verantwortlichen oder eines Widerspruchsrechts gegen diese Verarbeitung“ sowie

„das Bestehen eines Beschwerderechts bei einer Aufsichtsbehörde“

- 114** zu informieren hat, kann er im Wesentlichen die Angaben übernehmen, die er in seine Datenschutzhinweise eingestellt hat (siehe Art. 13 Abs. 2 Buchst. b und d DSGVO sowie Art. 14

⁷⁵ Der Zusatz „in dem für den Versand des Newsletters vorgehaltenen Datenbestand“ verdeutlicht, dass nach dem Widerruf einer Einwilligung noch eine Zeitlang Daten gespeichert bleiben, die zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht (Art. 5 Abs. 2 DSGVO) erforderlich sind, siehe im Einzelnen Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Aufbewahren von Einwilligungen, Aktuelle Kurz-Information 8, Stand 9/2018.

3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang

Abs. 2 Buchst. c und e DSGVO)⁷⁶. Das jeweilige Recht darf nicht auf Grund einer besonderen Regelung ausgeschlossen sein; hängt die Geltendmachung von Voraussetzungen ab, muss die Information dies berücksichtigen.⁷⁷

Über das Recht auf Auskunft wird nicht belehrt. Eine Belehrung über das Recht auf Datenübertragbarkeit ist von Gesetzes wegen nicht geschuldet. Öffentliche Stellen sollten sie – als eine „überobligatorische“ Leistung – aber in Betracht ziehen, wenn Bürgerinnen und Bürger in einer bestimmten Verarbeitungssituation von einer Ausübung dieses Rechts profitieren könnten.

115

ff) Information zur Herkunft der personenbezogenen Daten

Weiterhin bietet der Verantwortliche der auskunftsuchenden Person nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. g DSGVO,

116

„wenn die personenbezogenen Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben werden, alle verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten“.

Diese Information ist im Rahmen der Datenschutzerklärung ebenfalls vorbereitet (siehe Art. 14 Abs. 2 Buchst. f DSGVO).⁷⁸ Ungeachtet der Wendung „alle verfügbaren Informationen“ ist im Rahmen von Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. g DSGVO regelmäßig keine weiterreichende Information angezeigt. Da allerdings der Stand im **Zeitpunkt der Auskunft** maßgeblich ist, sollte beachtet werden, dass Informationen zur Herkunft nachträglich „verfügbar“ werden können. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Quelle dem Verantwortlichen zunächst nicht bekannt war oder wenn ein rechtlicher Schutz von Vertraulichkeitsinteressen nachträglich weggefallen ist. Zu Einvernehmensefordernissen im Zusammenhang mit potenziell sicherheitsrelevanten Übermittlungen siehe Rn. 154.

117

Beispiel - Über die Identität eines „Whistleblowers“ als Quelle war im Hinblick auf Art. 10 Abs. 2 Nr. 3 BayDSG nicht Auskunft zu erteilen. Die zugrunde liegende Bedrohungslage besteht nicht mehr. Die Identität des „Whistleblowers“ kann dadurch als Information zur Herkunft der personenbezogenen Daten „verfügbar“ werden.

gg) Information zu einer automatisierten Entscheidungsfindung

Nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. h DSGVO muss der Verantwortliche eine auskunftsuchende Person auch informieren über

118

„das Bestehen einer automatisierten Entscheidungsfindung einschließlich Profiling gemäß Artikel 22 Absätze 1 und 4 und – zumindest in diesen Fällen – aussagekräfti-

⁷⁶ Formulierungshilfen in Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Informationspflichten des Verantwortlichen (Fn. 66), Rn. 48, 50.

⁷⁷ Ausführlich Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Informationspflichten des Verantwortlichen (Fn. 66), Rn. 43 ff.

⁷⁸ Dazu Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Informationspflichten des Verantwortlichen (Fn. 66), Rn. 85 f.

II. Recht auf Auskunft

ge Informationen über die involvierte Logik sowie die Tragweite und die angestrebten Auswirkungen einer derartigen Verarbeitung für die betroffene Person“.

- 119** Die Vorschrift bezieht sich insbesondere auf Entscheidungen der in Art. 22 Abs. 1 und 4 DSGVO angesprochenen Art. Zwar wird die Verwaltungspraxis der bayerischen öffentlichen Stellen derzeit noch von Amtswalderinnen und Amtswaltern „aus Fleisch und Blut“ geprägt; die Verfahrensrechte enthalten aber – insbesondere für Massenverfahren – bereits Vorgaben, die auf eine Implementierung entsprechender Technik zielen. Zu nennen sind hier § 155 Abs. 4 Abgabenordnung, § 31a SGB X und § 35a Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes).
- 120** Bevor in diesem Rahmen Verfahren der automatisierten Entscheidungsfindung zum Einsatz gelangen, liegt die praktische Bedeutung von Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. h DSGVO darin, Transparenz in Konstellationen zu schaffen, wenn zwar ein Mensch die Letztverantwortung trägt, die Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen jedoch maßgeblich durch ein IT-System übernommen wird. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das IT-System entscheidungsrelevante Informationen erarbeitet, welche die Amtswalterin oder der Amtswalter nicht überprüfen darf oder kann, und die sie oder er deshalb seiner (Abschluss-)Entscheidung zugrunde legen muss. Die Einbeziehung solcher – von Art. 22 Abs. 1 und 4 DSGVO nicht erfassten – Fälle in den Anwendungsbereich von Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. h DSGVO ist dadurch gerechtfertigt, dass nur jene Vorschrift eine ausschließlich elektronische Entscheidung verlangt, diese jedoch nicht.
- 121** Die Angaben des Verantwortlichen zu Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. h DSGVO können an Art. 13 Abs. 2 Buchst. f DSGVO und Art. 14 Abs. 2 Buchst. g DSGVO orientiert werden.

hh) Information über Garantien bei Übermittlung in Drittland

- 122** Bestimmte Datentransfers schließlich lösen einen weiteren Informationsbedarf aus. Art. 15 Abs. 2 DSGVO bestimmt:
- „Werden personenbezogene Daten an ein Drittland oder an eine internationale Organisation übermittelt, so hat die betroffene Person das Recht, über die geeigneten Garantien gemäß Artikel 46 im Zusammenhang mit der Übermittlung unterrichtet zu werden.“
- 123** Hier geht es grundsätzlich um Übermittlungen an – nicht öffentliche wie öffentliche – Stellen mit Sitz in einem Drittland. Für solche Übermittlungen sind die Bestimmungen der Art. 44 ff. DSGVO zu beachten. Drittländer sind Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind oder – als Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums – die Datenschutz-Grundverordnung anwenden,⁷⁹ der Begriff der internationalen Organisation ist in Art. 4 Nr. 26 DSGVO definiert.

⁷⁹ Nähere Maßgaben in Art. 1 Beschluss des gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 154/2018 vom 6. Juli 2018 zur Änderung des Anhangs XI (Elektronische Kommunikation, audiovisuelle Dienste und Informationsgesell-

3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang

Art. 15 Abs. 2 DSGVO soll der betroffenen Person eine Einschätzung ermöglichen, ob im Fall einer von Art. 46 DSGVO erfassten Übermittlung geeignete Garantien vorgesehen sind. Die Information kann in der Form erteilt werden, wie Art. 13 Abs. 1 Buchst. f DSGVO und Art. 14 Abs. 1 Buchst. f DSGVO dies vorsehen; mindestens muss ein Dokument unproblematisch auffindbar gemacht werden, das die Garantien vollständig wiedergibt. **124**

In Art. 15 Abs. 2 DSGVO sind die Fälle einer Übermittlung auf Grundlage eines Angemessenheitsbeschlusses (Art. 45 DSGVO) sowie einer Übermittlung ohne Garantien (Art. 49 DSGVO) nicht angesprochen. Aus aufsichtsbehördlicher Sicht erscheint es allerdings als empfehlenswert, auskunftsuchende Personen auf freiwilliger Grundlage auch hinsichtlich solcher Übermittlungen zu informieren. **125**

d) Personenbezogene Daten

Im Zentrum einer Auskunft nach Art. 15 Abs. 1 DSGVO stehen die – möglichst mittels der Angaben zu den nach Kategorien strukturierten (siehe Rn. 101 f.) – personenbezogenen Daten, die der Verantwortliche von der betroffenen Person verarbeitet. Diese Person erfährt so, was der Verantwortliche über sie weiß; (erst) in der Darstellung der personenbezogenen Daten wird das von Art. 15 DSGVO verfolgte Ziel der Transparenz voll erreicht. Zugleich versetzt (erst) diese Darstellung die betroffene Person in die Lage, ihre weiteren Betroffenenrechte, insbesondere das Recht auf Berichtigung, geltend zu machen (vgl. Rn. 54 ff.). **126**

e) Teilerfüllung

Bei einer Teilerfüllung stellt der Verantwortliche diejenigen Informationen bereit, die nicht von einem Anspruchshindernis erfasst sind. Die oben (Rn. 63 ff.) dargestellten Ausschlussstatbestände nehmen jeweils auf einzelne Informationen Bezug („soweit“). Da von einem Anspruchshindernis sowohl der Anspruchsgegenstand „Auskunft über die personenbezogene Daten“ als auch der Anspruchsgegenstand „Erteilung von Metainformationen“ betroffen sein kann, kommt auch in beiden Fällen eine Teilerfüllung in Betracht: Dann erhält die auskunftsuchende Person nicht alle personenbezogenen Daten und/oder nicht alle Metainformationen (dies etwa in dem Beispiel bei Rn. 71).⁸⁰ **127**

e) Form der Bereitstellung

Die Auskunft wird grundsätzlich in **Papierform** oder in **elektronischer Form** bereitgestellt. Die auskunftsuchende Person kann angeben, welche Form sie bevorzugt. Die Datenschutz-Grundverordnung ist zudem offen für technische Lösungen, bei denen die auskunftsuchende Person die Auskunft in einem **Auskunftsportal** herunterladen kann (vgl. Erwägungsgrund 63 Satz 4 DSGVO). **128**

schaft) und des Protokolls 37 (mit der Liste gemäß Artikel 101) des EWR-Abkommens (ABl. L 183 vom 19. Juli 2018, S. 23).

⁸⁰ Aus der Rechtsprechung siehe etwa Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg, Urteil vom 20. Dezember 2018, 17 Sa 11/18, BeckRS 2018, 39584, Rn. 182 f. zu § 34 Abs. 1, § 29 Abs. 1 Satz 2 BDSG.

II. Recht auf Auskunft

- 129** Äußert die auskunftsuchende Person keine Wünsche hinsichtlich der Form, bestimmt der Verantwortliche diese nach **plichtgemäßem Ermessen**, was § 83 Abs. 2 Satz 3 SGB X für seinen Anwendungsbereich ausdrücklich hervorhebt. Er wird das Ermessen so ausüben, dass verwaltungspragmatische und fiskalische Interessen, jedoch auch Art. 12 Abs. 1 DSGVO berücksichtigt sind. Der Verantwortliche muss durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen gewährleisten, dass die enthaltenen personenbezogenen Daten nicht Unbefugten zur Kenntnis gelangen (vgl. Art. 24, 32 DSGVO). Bei einer Bereitstellung in elektronischer Form ist eine geeignete Verschlüsselung vorzusehen. Der Schlüssel muss auf einem gesonderten Weg kommuniziert werden (bei einer Bereitstellung verschlüsselter Dateien beispielsweise Zusendung des Passworts per Post).

III. Recht auf Kopie

Das Recht auf Kopie der eigenen personenbezogenen Daten ist in **Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO** angesprochen.⁸¹ Dort heißt es:

„Der Verantwortliche stellt eine Kopie der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, zur Verfügung.“

Dabei fällt auf, dass die Regelung nicht – wie jeweils in den Fällen der Absätze 1 von Art. 15 bis 18 und Art. 20 bis 22 DSGVO – mit der Wendung „Die betroffene Person hat das Recht, [...]“ beginnt. Diese Besonderheit deutet darauf hin, dass Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO im Zusammenhang mit Art. 15 Abs. 1 DSGVO zu lesen ist. Die betroffene Person hat danach einen Anspruch auf Auskunft über sie betreffende personenbezogene Daten, die durch den Verantwortlichen verarbeitet werden. Rechtsgrundlage für das Recht auf Kopie der eigenen personenbezogenen Daten ist mithin Art. 15 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 DSGVO. Das Recht auf Kopie kann zusammen mit dem Recht auf Auskunft, jedoch auch isoliert geltend gemacht werden. **131**

1. Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchshindernisse

Der vom Recht auf Kopie vermittelte Zugangsanspruch teilt seine Anspruchsvoraussetzungen weitgehend mit dem Anspruch auf Auskunft über die eigenen personenbezogenen Daten (Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 1 DSGVO; zu den Teilaussagen von Art. 15 Abs. 1 DSGVO siehe Rn. 21). Im Einzelnen: **132**

- **Anspruchsberechtigter** ist die betroffene Person (siehe Rn. 26 ff.), **Anspruchspflichteter** der Verantwortliche (siehe Rn. 32 ff.).
- Das Recht auf Kopie wird mit einem **Kopieverlangen** (entsprechend dem Auskunftsverlangen, siehe Rn. 36 f.) geltend gemacht. Ein Auskunftsverlangen enthält nicht implizit auch ein Kopieverlangen.⁸²
- An ein berechtigtes Interesse ist das Recht auf Kopie nicht gebunden. Hinsichtlich einer oftmals sinnvollen, jedoch nur ausnahmsweise rechtlich geforderten **Konkretisierung** der interessierenden personenbezogenen Daten oder der betroffenen Informationsbestände sind dieselben Maßgaben zu beachten wie beim Recht auf Auskunft (siehe Rn. 38 ff.).

⁸¹ Ausführlich zur Anwendung durch bayerische öffentliche Stellen Engelbrecht, Recht auf Kopie der eigenen personenbezogenen Daten, KommP BY 2019, S. 166 ff. – Hinweise zur Normgenese bei Ahrend/Möhrke-Sobolewski, Das Recht auf Kopie – mit Sinn und Verstand, PinG 2019, S. 245 (246 f.).

⁸² Anderer Auffassung wohl Specht, in: Sydow, Europäische Datenschutzgrundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 18.

III. Recht auf Kopie

- Das Recht auf Kopie teilt auch den **Anspruchsgegenstand** mit dem Recht auf Auskunft über die eigenen personenbezogenen Daten (Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 1 DSGVO).⁸³ Es bezieht sich nicht auf die nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 DSGVO zu erteilenden Metainformationen. Ein allgemeines Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten gewährleistet das Recht auf Kopie ebenso wenig wie das Recht auf Auskunft (siehe insofern Rn. 14). Daher wäre die Annahme verfehlt, ein Verantwortlicher müsse von jedem Blatt aus einer Analog- oder E-Akte, auf welchem der Name oder ein anderes personenbezogenes Datum der betroffenen Person vermerkt ist, eine Kopie bereitstellen (siehe noch Rn. 135).

Der „Mehrwert“, den eine betroffene Person mit dem Recht auf Kopie im Vergleich mit dem Recht auf Auskunft über die eigenen personenbezogenen Daten schöpfen kann, liegt vor diesem Hintergrund weniger in einer (ausgreifenden) Kontextualisierung – es gibt bei beiden Rechten nicht mehr als die vom Verantwortlichen verarbeiteten personenbezogenen Daten zu erfahren. Vielmehr eröffnet das Recht auf Kopie Zugang zu einer authentischen visuellen Repräsentation,⁸⁴ wenn der Informationsträger (etwa ein Papierdokument) ausschließlich oder ganz überwiegend personenbezogene Daten enthält (siehe noch Rn. 135). Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO ergänzt insoweit den auf „Informationseinheiten“ orientierten Auskunftsanspruch (siehe Rn. 58) um einen – freilich akzessorischen – Anspruch auf ein Duplikat des Informationsträgers. Im Idealfall kann eine betroffene Person anhand der Kopie erkennen, ob eine Auskunft nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 1 DSGVO vollständig erteilt ist.⁸⁵

- 133** Ein **Anspruchshindernis** regelt zunächst der nur auf Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSVO anwendbare, berichtigte **Art. 15 Abs. 4 DSGVO**. Danach darf das Recht auf Kopie die Rechte und Freiheiten anderer Personen nicht beeinträchtigen. Das Recht auf Kopie besteht ebenso wie das Recht auf Auskunft (nur) hinsichtlich der personenbezogenen Daten (siehe Rn. 53 ff., 126). Wird diese Vorgabe beachtet, kann es allenfalls ausnahmsweise zu einer Beeinträchtigung der in Art. 15 Abs. 4 DSGVO genannten Art kommen. Stellt ein Verantwortlicher allerdings auf ein Kopieverlangen – etwa aus Bequemlichkeit – unbearbeitete Dokumentkopien zur Verfügung, können sich im Kontext Informationen befinden, an denen andere Personen ein rechtlich geschütztes Vertraulichkeitsinteresse haben. Für diese Fälle stellt Art. 15 Abs. 4 DSGVO klar, dass der Verantwortliche zum Schutz dieser Interessen geeignete Vorkehrungen zu treffen hat, die Dokumentkopien also etwa teilweise schwärzen muss.

Beispiel - An einem Wohngebäude in einer bayerischen Stadt zeigen sich bauliche Missstände. Die zuständige Behörde veranlasst zur Vorbereitung bauaufsichtlicher Maßnahmen einen Ortstermin, bei dem auch einige Mieterinnen und Mieter sowie Nachbarinnen und Nachbarn zugegen sind, darunter die N., eine Cousine des Gebäudeeigentümers. Alle haben etwas zu sagen. Die Behörde verfasst einen zehneitigen Aktenvermerk, in welchem alle relevanten Informationen zusammengetragen sind. Die N. verlangt von der Behörde unter

⁸³ Hervorhebung des Bezugs (gerade) auf die personenbezogenen Daten auch in Landgericht Köln, Teilurteil vom 18. März 2019, 26 O 25/18, BeckRS 2019, 5634, Rn. 15.

⁸⁴ In diese Richtung auch Engeler/Quiel, Recht auf Kopie und Auskunftsanspruch im Datenschutzrecht, NJW 2019, S. 2201 (2202 f.).

⁸⁵ Hinweis auf eine „Kontrollfunktion“ auch bei Härting, Was ist eigentlich eine „Kopie“?, CR 2019, S. 219 (221).

2. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang

Verweis auf Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO eine Kopie dieses Aktenvermerks. – N. steht nach dieser Vorschrift zwar eine Kopie der von ihr abgegebenen Erklärung zu. Was die von den anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an dem Ortstermin mitgeteilten Wahrnehmungen betrifft, kann die Behörde dem Verlangen aber Art. 15 Abs. 4 DSGVO entgegenhalten.

Im Übrigen können die zum Recht auf Auskunft vorgestellten Anspruchshindernisse grundsätzlich auch dem Recht auf Kopie entgegenstehen (siehe Rn. 63 ff.). **134**

2. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang

Was Inhalt und Umfang des vom Recht auf Kopie vermittelten Zugangsanspruchs betrifft, ist nochmals daran zu erinnern, dass dieser die personenbezogenen Daten der betroffenen Person erfasst, grundsätzlich jedoch weder Informationen, an welchen andere Personen rechtlich geschützte Vertraulichkeitsinteressen haben, noch sonstige Kontextinformationen. **135**

a) Kopieverlangen im Allgemeinen

Aus aufsichtsbehördlicher Sicht sollten bayerische öffentliche Stellen vor diesem Hintergrund bei der Bearbeitung von **Kopieverlangen**, die Bürgerinnen und Bürger vorbringen, im Allgemeinen insbesondere die folgenden Hinweise beachten: **136**

- Zu den personenbezogenen Daten, von denen eine **Dokumentkopie** (in Form einer Ablichtung oder einer entsprechenden Datei, vgl. Art. 15 Abs. 3 Satz 3 DSGVO) gefordert werden kann, zählen insbesondere Anträge, welche die betroffene Person gestellt, oder Stellungnahmen, welche sie abgegeben hat. Informationen, die einen persönlichen Wissensstand der betroffenen Person widerspiegeln, sind regelmäßig als personenbezogene Daten zu werten.⁸⁶ Erfasst sind weiterhin beispielsweise die in Erwägungsgrund 63 Satz 2 DSGVO erwähnten Gesundheitsdaten, ferner Informationen über den Lebensweg und den beruflichen Werdegang, über die Familien- oder Vermögensverhältnisse.
- **Keine** solche **Dokumentkopie** kann dagegen gefordert werden von Schreiben, in welchen die betroffene Person Erwähnung findet, ohne dass über ihre Verhältnisse etwas ausgesagt würde, von einer Einladungsliste, auf der die Person neben vielen anderen genannt ist oder von einer rechtlichen Würdigung, die eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter der öffentlichen Stelle in einem Vorgang hinsichtlich der betroffenen Person dokumentiert hat.⁸⁷
- Soweit nach den vorstehenden Ausführungen keine Dokumentkopie bereitzustellen ist, kann die öffentliche Stelle den Anspruch aus Art. 15 Abs. 3 DSGVO dadurch erfüllen, dass sie der betroffenen Person in einer **Liste** oder einem **Datensatzauszug** mitteilt, welche personenbezogenen Daten von ihr in welchen konkreten Vorgängen – oder zumindest: in welcher Kategorie von Vorgängen – enthalten sind. Dies setzt allerdings vo-

⁸⁶ Näher Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-434/16, Rn. 27 ff., für Prüfungsleistungen.

⁸⁷ Vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 17. Juli 2014, C-141/12 und C-372/12, Rn. 39 ff., zu Art. 12 Richtlinie 95/46/EG.

III. Recht auf Kopie

raus, dass diese „verstreuten“ Einzelinformationen überhaupt erschlossen sind. Ungeachtet des Erwägungsgrundes 63 Satz 4 DSGVO darf das Bestreben öffentlicher Stellen, Auskunftsverlangen möglichst optimal zu erfüllen, nicht dazu führen, dass zentrale Inventare personenbezogener Daten angelegt werden.

b) Insbesondere: Kopieverlangen von Beschäftigten

137 Wird das **Kopieverlangen von** einer oder einem **Beschäftigten** einer bayerischen öffentlichen Stelle vorgetragen, sollten **ergänzend** die folgenden Hinweise berücksichtigt werden:

- Soweit sich das Kopieverlangen auf die **Personalakte** sowie auf sog. **Sachaktendaten**⁸⁸ über die oder den Beschäftigten bezieht, ist der Zugang landesrechtlich geregelt. Art. 107 Abs. 1 Satz 1 BayBG, der auf die Beamtinnen und Beamten von Rechtsträgern der in Art. 1 Abs. 1 BayBG aufgeführten Art wie auf deren Tarifbeschäftigte gleichermaßen anwendbar ist, sieht ein Einsichtnahmerecht vor. Dieses Recht ergänzt Art. 107 Abs. 3 Satz 1 BayBG um ein Recht auf Kopie. Art. 107 BayBG konkretisiert die Rechte aus Art. 15 DSGVO, was Art. 23 DSGVO zulässt.⁸⁹
- Soweit das Kopieverlangen **Vorgänge** in den Blick nimmt, **welche eine auskunftsuchende Person im Lauf ihres Beschäftigungsverhältnisses bearbeitet hat**, ist grundsätzlich ebenfalls Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO maßgeblich.

Das Auskunftsrecht nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 Var. 1 DSGVO bezieht sich regelmäßig auf das personenbezogene Datum „Beschäftigtenname“.⁹⁰ Dagegen sind Dokumentationen von Rechtsanwendungsvorgängen und von Verfahrenshandlungen, an denen die oder der Beschäftigte beteiligt war, sowie Eingänge, in denen die betroffene Person als Bearbeiterin oder Bearbeiter genannt oder angesprochen wird, regelmäßig nicht als deren oder dessen personenbezogene Daten zu werten (siehe bereits Rn. 54).

Soll das Recht auf Kopie der eigenen personenbezogenen Daten nicht in ein allgemeines Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten „umfunktioniert“ werden (siehe dazu Rn. 14), könnten in Fällen dieser Art regelmäßig nur Dokumentkopien bereitgestellt werden, die bis auf den Beschäftigtennamen geschwärzt sind. Es spricht einiges dafür, dass der Verantwortliche einem solchen Kopieverlangen den Einwand des Rechtsmissbrauchs entgegensetzen könnte.

Nicht rechtsmissbräuchlich ist allerdings insbesondere ein Kopieverlangen, das sich bezieht

- auf Dokumente, in welchen die oder der Beschäftigte persönliche Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen geltend macht,

⁸⁸ Dazu im Einzelnen die alphabetische Liste zur Abgrenzung von Personal- und Sachaktendaten bei Uckelmann, in: Brinktrine/Voitl, BeckOK Beamtenrecht Bayern, Stand 9/2019, Art. 104 BayBG Rn. 62 ff.

⁸⁹ Ausführlich dazu Landtags-Drucksache 17/20990, S. 25 ff.

⁹⁰ Zum Schutz von personenbezogenen Daten Beschäftigter siehe auch Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 14. Februar 2019, C-345/17, Rn. 44 f., zu Art. 3 Richtlinie 95/46/EG.

2. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang

- auf Dokumente, die darauf erteilte Antworten enthalten (siehe § 36 Abs. 2 Satz 1 Beamtensstatusgesetz),
- auf dienstliche Erklärungen, mit welchen eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter einen bestimmten Sachverhalt bezeugt.

IV. Verfahren und Organisation

1. Verfahrensart

- 138** Leistungen, die der Verantwortliche nach Art. 15 DSGVO bereitzustellen hat, werden in einem Verfahren erarbeitet. Ist der Verantwortliche eine Behörde im Sinne von Art. 1 Abs. 2 BayVwVfG, stellt sich die Frage, ob das Verfahren ein Verwaltungsverfahren ist. Dafür ist aus Sicht des nationalen Recht maßgeblich, ob die (Entscheidung über) Leistungen nach Art. 15 Abs. 1, 2 und Abs. 3 Satz 1 DSGVO Verwaltungsakte (Art. 35 Satz 1 BayVwVfG) darstellen (vgl. Art. 9 BayVwVfG). Eine solche Deutung erscheint nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Der Bedarf an einer durch Verwaltungsakt zu erbringenden „Konkretisierungsleistung“ ist allerdings regelmäßig gering, weil der Erfolg eines Auskunfts- oder Kopieverlangens nicht von einer Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe abhängt, kein Ermessensspielraum besteht und nur in Ausnahmefällen Ausschlussgründe zu prüfen sind. Aus unionsrechtlicher Sicht spricht gegen eine Entscheidung durch Verwaltungsakt im Übrigen, dass Art. 15 DSGVO nicht nur für Behörden als Verpflichtete Geltung beansprucht, sondern – neben öffentlichen Stellen ohne Behördeneigenschaft – auch für private Unternehmen und Vereine. Diese Stellen können von vornherein keine Verwaltungsakte erlassen.
- 139** Zielt ein Auskunfts- oder Kopieverlangen nicht auf eine Entscheidung durch Verwaltungsakt, sind die Vorschriften über das Verwaltungsverfahren grundsätzlich nicht anzuwenden. Richtet sich das Verlangen gegen eine Behörde, wird diese gleichwohl die allgemeinen Verfahrensgrundsätze zu beachten haben, die auch für schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln maßgeblich sind.

2. Verfahrensablauf

- 140** Für die Verwirklichung der Rechte aus Art. 15 DSGVO ist das vom Verantwortlichen zu beachtende Verfahren von wesentlicher Bedeutung. Insbesondere die Wahrung der gesetzlichen Bearbeitungsfristen setzt eine (eher straffe) Organisation voraus, über die sich Verantwortliche frühzeitig Gedanken machen sollten (siehe noch Rn. 160). Der nachfolgend dargestellte „Workflow“ in fünf Schritten bezieht sich auf eine Organisation, die eine nach innen wie nach außen federführende Stelle von einzelnen Fachstellen unterscheidet. Dabei handelt es sich nicht um eine verbindliche Vorgabe, sondern um eine fachliche Empfehlung. Die bayerischen öffentlichen Stellen haben im Rahmen ihrer jeweiligen Organisationszuständigkeiten unter Berücksichtigung der örtlichen Rahmenbedingungen eigenverantwortlich einen datenschutzgerechten Geschäftsgang einzurichten.

141 **Schritt 1: Auskunftsverlangen**

Ein Verfahren mit den Zielen „Auskunft über die eigenen personenbezogenen Daten“ und „Erteilung von Metainformationen“ wird mit einem **Auskunftsverlangen** eingeleitet.

Die federführende Stelle beim Verantwortlichen gewährleistet die **Eingangsgregistrierung** sowie ein **Fristmanagement** für das konkrete Auskunftsverlangen.

Eine bayerische öffentliche Stelle muss Auskunfts- wie auch Kopieverlangen innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens bearbeiten. Art. 12 Abs. 3 Satz 1 DSGVO sieht vor, dass „Informationen über die auf Antrag gemäß den Artikeln 15 bis 22 ergriffenen Maßnahmen unverzüglich, in jedem Fall aber innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags“ zur Verfügung gestellt werden. Dies bedeutet, dass die Auskunft **grundsätzlich unverzüglich** – nach nationalem Verständnis also ohne schuldhaftes Zögern –, **jedenfalls** aber **innerhalb** der **Monatsfrist** bereitzustellen ist. Die Fristberechnung richtet sich nach den Regelungen, welche die Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine⁹¹ für Monatsfristen vorsieht. Eine **Fristverlängerung** ist nach Maßgabe von Art. 12 Abs. 3 Satz 2 DSGVO möglich; insgesamt drei Monate dürfen allerdings nicht überschritten werden.

142

Schritt 2: Vorprüfung

Die Vorprüfung dient dem Zweck, den Vorrang fachgesetzlich besonders geregelter Selbstauskunftsrechte zu sichern (vgl. Art. 1 Abs. 5 BayDSG), außerdem offenkundig unbegründete oder exzessive Auskunftsverlangen „abzuschichten“.

143

Schritt 2a: Fachgesetzliches Selbstauskunftsrecht?

Die federführende Stelle stellt fest, ob das Auskunftsverlangen einem fachgesetzlich besonders geregelten Selbstauskunftsrecht zuzuordnen ist (etwa § 10 Abs. 1 BMG). Liegt ein solcher Fall vor, wird sie das Auskunftsverlangen nach Maßgabe der internen Regelungen des Verantwortlichen meist an die **Fachstelle abgeben**, die für den Vollzug der betreffenden Rechtsmaterie zuständig ist (bei § 10 Abs. 1 BMG also an die beim selben Verantwortlichen bestehende Meldebehörde).

144

Schritt 2b: Offenkundig unbegründetes oder exzessives Auskunftsverlangen?

Die federführende Stelle beim Verantwortlichen prüft zunächst, ob das **Auskunftsverlangen** offenkundig unbegründet oder exzessiv ist (Kataloge siehe Rn. 171 ff., 175).

Ist das Auskunftsverlangen **offenkundig unbegründet**, fordert sie die auskunftsuchende Person auf, einen behebbaren Mangel zu beheben (Rn. 176 ff.). Bleibt eine Behebung aus oder ist sie von vornherein unmöglich, wird der Verantwortliche nicht tätig; die federführende Stelle benachrichtigt die auskunftsuchende Person und schließt den Vorgang ab.

Wertet die federführende Stelle das Auskunftsverlangen als **exzessiv**, teilt sie dies der auskunftsuchenden Person unter Angabe eines Kostenanschlags mit. Zeigt sich diese Person zur Übernahme der Kosten nicht bereit, wird der Ver-

145

⁹¹ ABl. Nr. L 124 vom 8. Juni 1971, S. 1.

IV. Verfahren und Organisation

antwortliche nicht tätig; die federführende Stelle benachrichtigt die auskunftsuchende Person und schließt den Vorgang ab.

- 146 Die **Mitteilung eines Kostenanschlags** sieht das Gesetz nicht ausdrücklich vor. Dass der Verantwortliche der betroffenen Person nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 DSGVO die Ausübung ihrer Rechte erleichtert, legt in der Regel allerdings nahe, das Verfahren nicht mit der nach Art. 12 Abs. 5 UAbs. 1 DSGVO an sich möglichen Weigerung, tätig zu werden, zu beenden, sondern der betroffenen Person die Entscheidung zu überlassen, wie es weitergehen soll. Diese Entscheidung wird erleichtert, wenn die betroffene Person weiß, mit welchen Kosten sie zu rechnen hat. Eine entsprechende Vorgehensweise sollte auch bei einem Kopieverlangen gewählt werden, wenn der Verantwortliche für eine weitere (also nicht die kostenfreie erste) Kopie eine Kostenerstattung anstrebt.

147 **Schritt 3: Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen**

„Besteht“ das Auskunftsverlangen die Vorprüfung, stellt die federführende Stelle fest, ob die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Hier sind jedenfalls die folgenden drei Aspekte zu berücksichtigen:

148 **Schritt 3a: Merkmal „Anspruchsberechtigter“**

Im – unproblematischen – Normalfall bringt eine bereits bekannte Verwaltungskundin oder ein bereits bekannter Verwaltungskunde das Auskunftsverlangen für sich selbst vor. Doch sind auch atypische Konstellationen denkbar:

Die **auskunftsuchende Person** ist **nicht ohne Weiteres identifizierbar**; der Verantwortliche weiß also nicht, ob die angegebene Person „hinter dem Auskunftsverlangen steckt“, oder er weiß nicht, ob der angegebene „Rückkanal“ die Auskunft an die angegebene Person gelangen lässt. In einem solchen Fall trifft die federführende Stelle die zu einer Identifizierung erforderlichen Maßnahmen (siehe Rn. 190 f.). Gelingt die Identifizierung nicht, wird der Verantwortliche nicht tätig; die federführende Stelle benachrichtigt die als auskunftsuchend angegebene Person und schließt den Vorgang ab.

Das **Auskunftsverlangen** ist **für eine andere Person** gestellt. In diesem Fall klärt die federführende Stelle, ob eine für das Auskunftsverlangen ausreichende Vertretungsmacht besteht (siehe Rn. 27 ff.). Sie stellt außerdem fest, ob die Auskunft nach dem Willen des Vertretenen nur an diesen oder auch an den Vertreter erteilt werden darf. Wird eine ausreichende Vertretungsmacht nicht nachgewiesen, lehnt der Verantwortliche das Auskunftsverlangen ab.

Das Auskunftsverlangen stammt von einer **Person, die im Rechtsverkehr gesetzlich vertreten wird**. Die federführende Stelle prüft, ob die nötige Einsichtsfähigkeit vorliegt. Ist das nicht der Fall, lehnt der Verantwortliche das Auskunftsverlangen mit dem Hinweis ab, dass es vom gesetzlichen Vertreter zu stellen ist.

149 **Schritt 3b: Merkmal „Anspruchsgegenstand“**

Die federführende Stelle stellt weiterhin fest, ob das Auskunftsverlangen auf **gesetzlich vorgesehene Gegenstände** (eigene personenbezogene Daten

sowie [Meta-]Informationen) bezogen ist. Geht es ausschließlich um sonstige Informationen (personenbezogene Daten Anderer, ohne dass ein Vertretungsfall gegeben ist, Informationen ohne Personenbezug), lehnt der Verantwortliche das Auskunftsverlangen ab. (**Achtung:** Dabei kann sich auch ergeben, dass das Verlangen in einen Antrag auf Informationszugang nach Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG umzudeuten ist).

Schritt 3c: Konkretisierung

150

Ist das Auskunftsverlangen nicht näher konkretisiert, trifft die federführende Stelle zulässige Maßnahmen zu einer nachträglichen Konkretisierung (etwa Konkretisierungsdialog mit der auskunftsuchenden Person, siehe Rn. 46). Soweit dies ausnahmsweise zugelassen ist (siehe Rn. 78 f., 87), lehnt der Verantwortliche ein nicht konkretisiertes Auskunftsverlangen ab.

Schritt 3d: Prüfung der Anspruchshindernisse

151

Ob der Auskunft über die personenbezogenen Daten oder der Erteilung von Metainformationen Anspruchshindernisse entgegenstehen, kann die federführende Stelle bei konkretisierten Auskunftsverlangen in der Regel selbst prüfen. Sie ermittelt dazu die in Betracht kommenden Anspruchshindernisse und wendet diese an. Schließen Anspruchshindernisse eine Auskunft vollständig aus, lehnt der Verantwortliche das Auskunftsverlangen ab.

Schritt 4: Erarbeiten der Auskunft

152

Liegen die Anspruchsvoraussetzungen vor und greifen keine Anspruchshindernisse ein, erarbeitet der Verantwortliche die Auskunft. Dabei übernimmt die **federführende Stelle** nach Maßgabe der internen Regelungen des Verantwortlichen meist **Koordinierungsaufgaben**.

Liegt ein **konkretisiertes Auskunftsverlangen** vor, fordert die federführende Stelle die betreffenden Fachstellen auf, die für die Anspruchserfüllung benötigten personenbezogenen Daten und Metainformationen innerhalb einer bestimmten Frist bereitzustellen. Idealerweise sehen die internen Regelungen des Verantwortlichen eine strukturierte Einholung der „Auskunftsleistungen“ bei den Fachstellen vor.

Ist ein **nicht konkretisiertes Auskunftsverlangen** zu beantworten, nutzt die federführende Stelle ihr verfügbare Instrumente zu einer Konkretisierung (siehe Rn. 46 ff.) und verfährt im Übrigen so wie bei einem konkretisiertem Auskunftsverlangen. Andernfalls richtet sie an die Fachstellen ein Ersuchen, die dortigen Informationsbestände auf zu beauskunftende personenbezogene Daten zu prüfen. Jedenfalls in solchen Fällen werden die Fachstellen auch mögliche Anspruchshindernisse zu prüfen haben.

Die **Fachstellen** liefern ihre jeweiligen „Auskunftsleistungen“ an die federführende Stelle, die daraus das Verwaltungsprodukt für die auskunftsuchende Person erstellt.

IV. Verfahren und Organisation

153 **Schritt 5: Erteilung der Auskunft**

Die federführende Stelle erteilt der betroffenen Person oder einer „empfangsberechtigten“ Vertretung die (aufbereitete) Auskunft. Greifen hinsichtlich eines Teils der begehrten Informationen Anspruchshindernisse ein, legt sie dar, aus welchen Gründen insofern personenbezogene Daten oder Metainformationen nicht übermittelt werden (siehe näher Art. 10 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BayDSG und § 83 Abs. 3 Satz 2 und 3 SGB X). Die federführende Stelle achtet bei der Erteilung der Auskunft auf die Wahl eines sicheren, bei der Adressatin oder dem Adressaten der Auskunft endenden Rückkanal (siehe Rn. 30).

- 154 Bei der **Erteilung von Metainformationen** bestehen **besondere Vorschriften für typischerweise vertrauliche Übermittlungen**. Informationen nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. c (Empfänger) und Buchst. g (Herkunft) DSGVO, die Aufschluss hinsichtlich einer Übermittlung vom oder an den Verantwortlichen geben, dürfen dann nur nach Beteiligung des „Übermittlungspartners“ zugänglich gemacht werden. Art. 10 Abs. 1 BayDSG sieht in Fällen dieser Art zugunsten der Staatsanwaltschaft, der Polizei, der Finanzverwaltung, von Organen der überörtlichen Rechnungsprüfung, dem Verfassungsschutz, des Bundesnachrichtendienstes, des Militärischen Abschirmdienstes oder anderen Behörden des Bundesministeriums der Verteidigung ein **Einvernehmenserfordernis**, § 83 Abs. 5 SGB X zugunsten der Staatsanwaltschaften und Gerichte im Bereich der Strafverfolgung, der Polizeibehörden, Verfassungsschutzbehörden, des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Abschirmdienstes ein **Zustimmungserfordernis** vor. In diesen Konstellationen ist eine Information nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. c und d DSGVO ohne das Einvernehmen oder die Zustimmung nicht zulässig.
- 155 Auch im Zusammenhang mit Leistungen nach Art. 15 DSGVO trifft den Verantwortlichen nach Art. 5 Abs. 2 DSGVO eine **Dokumentationspflicht**, denn die Bearbeitung eines Auskunfts- oder Kopieverlangens setzt eine Verarbeitung (oder mehrere Verarbeitungen) personenbezogener Daten voraus. Der Wert einer solchen Dokumentation wird insbesondere dann deutlich, wenn die betroffene Person und der Verantwortliche um die Auskunft – etwa hinsichtlich der Fragen des Umfangs, der richtigen Adressierung oder einer (ausnahmsweisen) Kostenpflicht – streiten und ein Gericht oder die Datenschutz-Aufsichtsbehörde den Sachverhalt aufklären muss.
- 156 Zur Erfüllung der Dokumentationspflicht wird der Verantwortliche insbesondere aufheben oder festhalten:
- das Auskunfts- oder Kopieverlangen;
 - Schriftverkehr mit der auskunftsuchenden Person aus Anlass des Auskunfts- oder Kopieverlangens;
 - eine Dokumentation der Prüfung (etwa) entsprechend dem oben dargestellten Workflow. Daraus muss insbesondere hervorgehen, warum eine Auskunft nicht im verlangten Umfang erteilt wurde. Eine diesbezügliche Dokumentationspflicht ordnen Art. 10 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BayDSG und § 83 Abs. 3 Satz 1 SGB X jeweils für ihren Anwendungsbereich ausdrücklich an;

3. Insbesondere: Entgelt

- die für die auskunftsuchende Person bereitgestellte Leistung.

Die Aufbewahrung einer entsprechenden Dokumentation ist jedenfalls so lange gerechtfertigt, wie um die Auskunft noch Streit entstehen kann und die Anwendung von Art. 12 Abs. 5 DSGVO eine Kenntnis des Vorgangs erfordert. Aus aufsichtsbehördlicher Sicht ist bei bayerischen öffentlichen Stellen die Bereithaltung für einen Zeitraum von zwei Jahren grundsätzlich nicht zu beanstanden.

157

3. Insbesondere: Entgelt

Die vom Verantwortlichen auf **Bestätigungsverlangen** sowie **Auskunftsverlangen** nach Art. 15 Abs. 1, 2 DSGVO zu erbringenden Leistungen sind grundsätzlich unentgeltlich (Art. 12 Abs. 5 Satz 1 DSGVO). Etwas anderes gilt nur in bestimmten Fällen von Art. 12 Abs. 5 Satz 2 DSGVO (vgl. Rn. 169). Zur Kostenberechnung insofern siehe Rn. 179 ff.

158

Bei **Kopieverlangen** ist im Übrigen zu beachten:

159

- Aus Art. 15 Abs. 3 Satz 2 DSGVO ist zu schließen, dass für die **erste Kopie** kein Entgelt erhoben werden darf. Im Anwendungsbereich des Kostengesetzes (KG) ordnet die Vorschrift insofern die sachliche Kostenfreiheit an (vgl. Art. 3 KG).
- Für **weitere Kopien** kann der Verantwortliche nach Art. 15 Abs. 3 Satz 2 DSGVO „ein angemessenes Entgelt auf der Grundlage der Verwaltungskosten“ verlangen. Im Anwendungsbereich des Kostengesetzes ist diese Vorschrift beim Ansatz der **Gebühr** nach Art. 6 Abs. 1 Satz 3 KG zu berücksichtigen, soweit das Kostenverzeichnis für die Bearbeitung eines Antrags nach Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO (noch) 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. Was die Erhebung von Kosten durch die **Kommunen im eigenen Wirkungskreis** betrifft, ist Art. 20 KG zu beachten.
- Im Bereich der öffentlichen Krankenhäuser kann beim **Zugang zu Patientendaten** § 630g Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) anzuwenden sein, der im Zusammenhang mit Behandlungsverträgen bestimmt: „Der Patient kann auch elektronische Abschriften von der Patientenakte verlangen. Er hat dem Behandlenden die entstandenen Kosten zu erstatten.“ Das Verhältnis zwischen § 630g Abs. 2 BGB und Art. 15 DSGVO ist noch nicht abschließend geklärt. Den von einer Datenverarbeitung betroffenen Patientinnen und Patienten ist derzeit zu empfehlen, zunächst grundsätzlich das in der Regel unentgeltliche Recht nach Art. 15 Abs. 3 Satz 1 DSGVO geltend zu machen. Sollten Unterlagen von diesem Recht nicht erfasst sein, könnten sie kostenpflichtig nach § 630g Abs. 2 BGB nachgefordert werden.

IV. Verfahren und Organisation

4. Datenschutzorganisation

160 Um eine erfolgreiche Bearbeitung von Auskunfts- und Kopieverlangen zu gewährleisten, sollten jedenfalls größere Verantwortliche interne Regelungen treffen, die für den Workflow einen normativen Rahmen bieten. Nachfolgend sind einige relevante Regelungsfragen sowie Hinweise zu möglichen Lösungsansätzen zusammengestellt:

Regelungsfrage	Lösungsansatz
Festlegung einer zentralen Stelle, die alle Auskunfts- und Kopieverlangen erfasst und die fristgerechte Bearbeitung koordiniert	Zuweisung an <ul style="list-style-type: none">– die behördliche Datenschutzbeauftragte oder den behördlichen Datenschutzbeauftragten– die Geschäftsleitung– die für die Organisation des Datenschutzes zuständige Stelle
Festlegung, wie mit dezentral eingehenden Auskunftsverlangen umzugehen ist	<ul style="list-style-type: none">– Bereitstellung von (analogen oder elektronischen) Formularen– Festlegung eines verbindlichen, sicheren und schnellen Kommunikationswegs von den Fachstellen zur federführenden Stelle
Aufgabenverteilung: Wer macht was?	<ul style="list-style-type: none">– Abwicklung innen:<ul style="list-style-type: none">• federführende Stelle: Workflow Schritte 2, 3 und 5, Koordination Schritt 4• Fachstellen: Workflow Schritt 4– Abwicklung außen: federführende Stelle (außer bei der Erfassung dezentral eingehender Auskunfts- und Kopieverlangen)
Zusammenwirken von federführender Stelle und Fachstellen	<ul style="list-style-type: none">– Festlegung eines verbindlichen, sicheren und schnellen Kommunikationswegs von den Fachstellen zur federführenden Stelle– Festlegung von Bearbeitungsfristen, sodass die Leistungen gegenüber der auskunftsuchenden Person rechtzeitig bereitgestellt werden kann– Bereitstellung von (analogen oder elektronischen) Formularen, welche die Fachstellen bei der Zuarbeit anleiten– Regelung eines internen Konfliktlösungsmechanismus, wenn eine Fachstelle nicht kooperiert
Antwort an die auskunftsuchende Person	Vorgaben zur Form und zu einem sicheren Rückkanal

Anhang 1

Offenkundig unbegründete und exzessive Anträge

Der Bayerische Landesbeauftragte hat am 30. September 2019 das nachstehende Arbeitspapier „Offenkundig unbegründete und exzessive Anträge – Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 5 Datenschutz-Grundverordnung“ veröffentlicht (Stand: 1. September 2019):

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. **161**

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. **162**

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. **163**

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. **164**

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

Art. 12 Abs. 5 DSGVO bestimmt: **165**

„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.

Anhang 1: Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 5 DSGVO

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

- 166** 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:
- 167** 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.
- 168** 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.
- 169** 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. **170**

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: **171**

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. **172**

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. **173**

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: **174**

- **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

Anhang 1: Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 5 DSGVO

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“?

175 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 Um-

Anhang 1: Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 5 DSGVO

fang 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. **176**

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. **177**

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. **178**

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“. **179**

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. **180**

Anhang 1: Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 5 DSGVO

- 181** **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 Frage, 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).
- 182** 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.
- 183** Für die Erhebung von Kosten durch die **Kommunen im eigenen Wirkungskreis** ist Art. 20 KG zu beachten.

Anhang 2

Identifizierung bei der Geltendmachung von Betroffenenrechten

Der Bayerische Landesbeauftragte hat am 1. Juli 2019 die nachstehende Aktuelle Kurz-Information 22 „Identifizierung bei der Geltendmachung von Betroffenenrechten“ veröffentlicht (Stand: 1. Juli 2019):

Jede betroffene Person kann von einer öffentlichen Stelle Auskunft unter anderem darüber verlangen, welche personenbezogenen Daten über sie gespeichert sind, zu welchen Zwecken diese Daten verarbeitet und wem gegenüber sie offen gelegt werden. Dieses Auskunftsrecht sowie weitere Betroffenenrechte sind in Kapitel III (Art. 12 bis 23) Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) geregelt. Sie stehen (nur) der betroffenen Person selbst zu. Wird ein Auskunftsantrag gestellt, so kann es nun in der Praxis zweifelhaft sein, ob es sich bei der Antragstellerin oder dem Antragsteller um diejenige Person handelt, deren Betroffenenrechte geltend gemacht werden. Das gilt insbesondere bei einer telefonischen Kontaktaufnahme. **184**

Die öffentliche Stelle muss eine betroffene Person bei der Antragstellung unterstützen (vgl. Art. 12 Abs. 2 Satz 1 DSGVO) und einem Antrag möglichst rasch und bürgerfreundlich entsprechen. Zugleich muss sie aber sicherstellen, dass sie personenbezogene Daten nicht an Unbefugte übermittelt. Zweifel an der Identität einer Antragstellerin oder eines Antragstellers darf die öffentliche Stelle daher weder vorschnell annehmen noch leichtfertig unterdrücken. **185**

Vor diesem Hintergrund bestimmt Art. 12 Abs. 6 DSGVO: **186**

„Hat der Verantwortliche begründete Zweifel an der Identität der natürlichen Person, die den Antrag gemäß den Artikeln 15 bis 21 stellt, so kann er unbeschadet des Artikels 11 zusätzliche Informationen anfordern, die zur Bestätigung der Identität der betroffenen Person erforderlich sind.“

Die vorliegende Aktuelle Kurz-Information beantwortet einige in der Verwaltungspraxis immer wieder auftretende Fragen, die sich bei der Anwendung dieser Vorschriften stellen. Im Vordergrund steht dabei das Recht auf Auskunft nach Art. 15 Abs. 1 DSGVO. **187**

1. Wann bestehen „Zweifel an der Identität“ eines Antragstellers oder einer Antragstellerin?

Bei Beantwortung der Frage, ob Zweifel an der Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin bestehen (vgl. Art. 12 Abs. 6 DSGVO), sollte zunächst einmal danach unterschieden werden, ob die betreffende Person bekannt ist oder nicht. **188**

Anhang 2: Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 6 DSGVO

- **Regelmäßig** bestehen **keine Zweifel**, wenn der Antragsteller oder die Antragstellerin dem Verantwortlichen **persönlich bekannt** ist, etwa weil der zuständige Sachbearbeiter oder die zuständige Sachbearbeiterin den Antragsteller oder die Antragstellerin samt der Kontaktdaten (E-Mail-Adresse, Postanschrift) aus dem Verwaltungsvorgang kennt. Gleichwohl ist auch hier Aufmerksamkeit geboten:
 - Ist die betroffene Person dem Verantwortlichen zwar grundsätzlich bekannt, können **Zweifel** an der Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin insbesondere bei der **Verwendung unbekannter Kontaktdaten** (bislang unbekannte E-Mail-Adresse, Fax-Nummer oder Postanschrift) aufkommen.
 - **Zweifel** können auch entstehen, wenn ein **Antrag als ungewöhnlich** erscheint, weil er in seiner äußeren Form oder seiner sprachlichen Gestaltung von der bisherigen Korrespondenz abweicht. Zu beachten ist dabei, dass im Internet gerade für Auskunftsanträge Formulare mit vorgefertigten Standardtexten angeboten werden.
- Die bloße Tatsache, dass ein Antragsteller oder eine Antragstellerin der öffentlichen Stelle – etwa aufgrund bereits vorhandener Kontaktdaten – **nicht persönlich bekannt** ist, führt **nicht automatisch zu Zweifeln** an seiner oder ihrer Identität. Art. 12 Abs. 6 DSGVO zielt nicht darauf, dass Verantwortliche für jeden Fall der Geltendmachung von Betroffenenrechten routinemäßige Identitätsprüfungen einrichten.

Dennoch werden unbekannte Personen durch Umstände ihres Auftretens häufiger Identitätszweifel wecken als bekannte. Dabei kann auch die Bedeutung des Antrags für die betroffene Person eine Rolle spielen. Der Antrag, eine allgemeine Auskunft über den Zweck einer Datenverarbeitung zu erhalten (vgl. Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Var. 2 Buchst. a DSGVO), ist weniger gewichtig als ein Antrag, der sich auf einen Aufenthalt in einer psychiatrischen Klinik eines Bezirks bezieht und auch medizinische Befunde erfasst. In diesem Fall drohen erhebliche Nachteile für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person, wenn die Informationen auf Grund einer Identitätstäuschung an einen Dritten herausgegeben werden. Mit steigender Bedeutung des Antrags für die Rechte und Freiheiten betroffener Personen tritt die Funktion des Art. 12 Abs. 6 DSGVO in den Vordergrund, einer Beeinträchtigung der Datenvertraulichkeit präventiv entgegenzuwirken. Wird Auskunft über besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne von Art. 9 DSGVO begehrt, ist es regelmäßig angezeigt, dass sich der Verantwortliche in geeigneter Form über die Identität der antragstellenden Person vergewissert und/oder Maßnahmen trifft, dass die Informationen nur die betroffene Person erreichen können.

2. Wann sind die Zweifel an der Identität eines Antragstellers oder einer Antragstellerin „begründet“?

- 189** Die öffentliche Stelle darf gemäß Art. 12 Abs. 6 DSGVO Nachweise für die Identität eines Antragstellers oder einer Antragstellerin fordern, wenn ihre Zweifel an der Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin „begründet“ sind. Aus der Gesetzesformulierung ergibt sich, dass die pauschale Behauptung von Zweifeln nicht genügt, um einen Antrag nach den Art. 15 bis 21 DSGVO abzulehnen. Der Verantwortliche muss insofern auch seiner Rechenschaftspflicht (Art. 5 Abs. 2 DSGVO) nachkommen, sodass eine Dokumentation der be-

gründeten Zweifel angebracht ist. Die **Zweifel** an der Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin sind **einzelfallbezogen plausibel darzulegen**.

3. Welche Maßnahmen kann oder muss der Verantwortliche selbst treffen, um eine antragstellende Person zu identifizieren?

Nach Erwägungsgrund 64 Satz 1 DSGVO hat die öffentliche Stelle alle vertretbaren Mittel zur Identifikation einer Auskunft suchenden Person zu nutzen. Daraus ergibt sich eine Pflicht, Identitätszweifel mithilfe vorhandener Informationen möglichst selbst zu beseitigen.

190

- Ein einfaches – allerdings nicht in jedem Fall praktikables – Mittel ist der **Abgleich mit vorhandenen Kontaktinformationen**. Anschließend kann der Verantwortliche personenbezogene Daten über den „**verifizierten**“ **Rückkanal** versenden, indem er etwa ein entsprechendes Dokument der betroffenen Person unter ihrer bekannten Adresse per Briefpost zuleitet. Die erforderlichen Adressdaten der betroffenen Person werden den maßgeblichen Verwaltungsvorgängen oder – etwa bei wirtschaftlicher Betätigung von Kommunen – einer Kundendatei entnommen.
- Zum **Abgleich** der vom Antragsteller oder der Antragstellerin angegebenen Daten können auch **Melddaten** genutzt werden:
 - Nach § 37 Abs. 1 in Verbindung mit § 34 Abs. 1 Bundesmeldegesetz (BMG) dürfen innerhalb der Verwaltungseinheit, der die Meldebehörde angehört, bestimmte Melddaten weitergegeben werden, wenn dies zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden öffentlichen Aufgaben erforderlich ist. Zu diesen Aufgaben zählt es auch, datenschutzrechtlichen Ansprüchen nachzukommen.
 - Hat die öffentliche Stelle keinen eigenen Zugriff auf die Melddaten, kann sie diese bei der Meldebehörde anfordern. Zwar sind personenbezogene Daten gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BayDSG vorrangig bei der betroffenen Person zu erheben. Sie können aber gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 BayDSG bei einer anderen öffentlichen Stelle erhoben werden, wenn die Daten von der anderen Stelle an die erhebende Stelle übermittelt werden dürfen. Diese Voraussetzungen sind grundsätzlich erfüllt. Die Meldebehörden dürfen gemäß § 34 Abs. 1 BMG die dort genannten Daten (z. B. Name, Anschrift, Geburtsort) öffentlichen Stellen der Länder im Sinne von § 2 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz übermitteln, wenn dies zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Empfängers erforderlich ist.
 - Melddaten können häufig im Rahmen des auf der Grundlage der Verordnung zur Übermittlung von Melddaten (MeldDV) eingerichteten Bayerischen Behördeninformationssystem (BayBIS) abgerufen werden (zum BayBIS erläuternd mein Beitrag Nr. 7.1 „Nicht dienstlich veranlasste Abfrage von Melddaten im Bayerischen Behördeninformationssystem [BayBIS]“ im 28. Tätigkeitsbericht 2018, im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Tätigkeitsberichte“).

Erwägungsgrund 64 Satz 1 DSGVO beschränkt die Pflicht der öffentlichen Stelle zur Beseitigung von Zweifeln an der Identität der Person des Antragstellers oder der Antragstellerin auf „**vertretbare**“ **Maßnahmen**. Die öffentliche Stelle muss daher nicht „um jeden Preis“

191

Anhang 2: Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 6 DSGVO

die Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin zu ermitteln suchen. Hat sie keinen eigenen Zugang zu den Meldedaten, wird es regelmäßig auch nicht zu bemängeln sein, wenn sie von einer Anfrage bei der Meldebehörde absieht.

4. Welche Identitätsnachweise können bei begründeten Zweifeln von einer antragstellenden Person gefordert werden?

- 192** Können im Einzelfall bestehende Zweifel an der Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin durch die öffentliche Stelle nicht vertretbar mithilfe verfügbarer Informationen überwunden werden, wird die öffentliche Stelle **von dem Antragsteller oder der Antragstellerin einen Identitätsnachweis verlangen**. Im Interesse der **Datenminimierung** (Art. 5 Abs. 1 Buchst. c DSGVO) sollen dabei nur Daten gefordert werden, die zur Identifizierung zwingend erforderlich sind.
- 193** Nach Möglichkeit sollten dem Antragsteller oder der Antragstellerin **verschiedene Optionen** zur Identifikation angeboten werden. Art. 12 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 Satz 4 DSGVO weisen darauf hin, dass grundsätzlich die betroffene Person die freie Wahl der Kommunikationsmittel hat. Die folgenden Beispiele beschreiben Möglichkeiten, die dem Antragsteller oder der Antragstellerin angeboten werden können.
- Haben die betroffene Person und die öffentliche Stelle **bisher elektronisch** unter Verwendung sicherer Authentifizierungsmittel **kommuniziert**, kann die öffentliche Stelle anregen, dass der Antragsteller oder die Antragstellerin seinen oder ihren Antrag auf dem bislang üblichen Weg stellt. Ist die betroffene Person etwa mit einem „Bürgerkonto“ bei einer Gemeinde registriert und dient dieses allgemein zur digitalen Abwicklung von Verwaltungsvorgängen, kann die Gemeinde dem Antragsteller oder der Antragstellerin die Nutzung dieses Zugangs empfehlen.
 - Bei Verwendung einer bisher unbekanntes E-Mail-Adresse kann auch vorgeschlagen werden, den **Antrag über eine schon bekannte Adresse** kurz zu **bestätigen**. Das gilt jedenfalls dann, wenn Anhaltspunkte dafür fehlen, dass die Kennung oder sonstige Zugangsberechtigung unbefugt benutzt wird. Die öffentliche Stelle kann aber nicht verlangen, dass der Antragsteller oder die Antragstellerin zur Identifizierung Nutzer oder Nutzerin des Online-Dienstes wird.
 - In Betracht kommt auch die Abfrage von Informationen, die zum Zweck der Kommunikation zwischen der betroffenen Person und dem Verantwortlichen vereinbart wurden (z. B. **Kennwort, Kundennummer, Transaktionsnummer**). So könnte ein kommunaler Wasserversorger die Angabe spezifizierender Kundendaten verlangen, von denen nur die betroffene Person weiß, wenn ihm ein Antragsteller oder eine Antragstellerin auf eine nach dem bisherigen Kontakt ungewöhnliche Weise entgegentritt.
 - Je nach Bedeutung des Antrags kommt zudem eine **persönliche Vorsprache** und/oder die Identifizierung durch ein **amtliches Ausweisdokument** in Betracht.
- 194** Die Anforderung einer **Ausweiskopie** ist aus datenschutzrechtlicher Sicht regelmäßig nicht erforderlich. Anderes kann etwa gelten, wenn eine Auskunft besondere Kategorien personenbezogener Daten (Art. 9 DSGVO) betrifft. Die Anforderung unterliegt jedenfalls den in

Anhang 2: Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 6 DSGVO

§ 20 Abs. 2 Personalausweisgesetz und § 18 Abs. 3 Paßgesetz genannten Grenzen. Danach muss insbesondere sichergestellt sein, dass eine Kopie dauerhaft als solche erkennbar ist. Grundsätzlich wird es allerdings genügen, sich den Ausweis vorlegen zu lassen und darüber eine Aktennotiz zu fertigen. Es ist ausreichend, dabei Name, Vorname, Geburtsdatum und Seriennummer des Ausweisdokuments festzuhalten (beim Personalausweis und auf der Datenseite des Reisepasses jeweils in der rechten oberen Ecke). Wird im Ausnahmefall zulässigerweise eine Ausweiskopie gefordert, ist die betroffene Person auf die Möglichkeit einer Schwärzung der nicht benötigten Daten hinzuweisen.

5. Was geschieht, wenn der Identitätsnachweis scheitert?

Hat die öffentliche Stelle alle vertretbaren Mittel zur Identifikation erfolglos eingesetzt und auch der Antragsteller oder die Antragstellerin nicht an der Beseitigung der bestehenden Zweifel mitgewirkt, wird sie dem Antrag nicht entsprechen. **195**

Dieses Ergebnis steht mit der Pflicht der öffentlichen Stelle zu einem angemessenen Schutz der verarbeiteten Daten (Art. 5 Abs. 1 Buchst. f DSGVO) in Einklang und spiegelt sich auch in Art. 12 Abs. 2 Satz 2 und Art. 11 Abs. 2 DSGVO wider. Danach kann der Verantwortliche sich weigern, einem Antrag nach Art. 15 ff. DSGVO zu entsprechen, wenn er glaubhaft macht, dass er nicht in der Lage ist, die betroffene Person zu identifizieren. Diese Pflicht zur Glaubhaftmachung konkretisiert die Rechenschaftspflicht in Art. 5 Abs. 2 DSGVO. Die öffentliche Stelle ist verpflichtet, ihre begründeten Zweifel an der Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin und seine oder ihre unzureichende Mitwirkung an der Identifizierung zu dokumentieren und erforderlichenfalls gegenüber der Datenschutz-Aufsichtsbehörde nachzuweisen. **196**

Ist der Antragsteller oder die Antragstellerin der Auffassung, die Weigerung sei nicht rechtmäßig, kann er oder sie sich an die Datenschutz-Aufsichtsbehörde wenden (vgl. Art. 77 Abs. 1 DSGVO). **197**

6. Dürfen erhobene Identitätsnachweise gespeichert werden?

Art. 12 Abs. 6 DSGVO gestattet der öffentlichen Stelle, die zur Identifizierung erforderlichen Daten zu erheben und für diesen Zweck zu verarbeiten. Die dauerhafte Speicherung der Identifizierungsdaten für künftige Identitätsprüfungen sieht Art. 12 Abs. 6 DSGVO nicht vor (vgl. Erwägungsgrund 64 Satz 2 DSGVO). Sofern nicht eine bereichsspezifische Rechtsgrundlage die Speicherung der Identifizierungsdaten zulässt, sind diese nach Zweckerreichung zu löschen. Das entspricht dem Grundsatz der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. c DSGVO). **198**

7. Welche vorbeugenden Maßnahmen können öffentliche Stellen treffen?

Öffentliche Stellen sollten prüfen, ob sie durch vorbeugende Maßnahmen späteren Schwierigkeiten bei der Identifizierung von Antragstellern oder Antragstellerinnen entgegenwirken können. **199**

Anhang 2: Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 6 DSGVO

- 200** Beim Recht auf Auskunft (Art. 15 DSGVO) steht dabei die Gewährleistung eines sicheren Rückkanals im Vordergrund. Je nach dem Grad der Schutzwürdigkeit zu übermittelnder personenbezogener Daten kann dabei die Dokumentation einer Telefonnummer für einen „Kontrollanruf“ oder die Vereinbarung eines Kennworts in Betracht kommen. Sicherheit und Komfort lassen sich auch in Auskunftsportalen verbinden (vgl. Erwägungsgrund 63 Satz 4 DSGVO). Dort können betroffene Personen, die nach Verifizierung der angegebenen Identität ein (Einmal-)Passwort erhalten haben, die beantragten Informationen gesichert herunterladen.
- 201** So entspricht die öffentliche Stelle der Verpflichtung, die Ausübung der Betroffenenrechte zu erleichtern; zugleich gestaltet sie ihre Verwaltungsarbeit effizient, insbesondere wenn sie ihre Dienstleistungen ohnehin bereits elektronisch anbietet.