Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Online-Aufsatz

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt **Prof. Dr. Hermann Weber**, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von **Prof. Dr. Martin Burgi,** München – **Prof. Dr. Christian Calliess,** Berlin – **Dr. Josef Christ,** Richter des BVerfG, Karlsruhe – **Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,** Rechtsanwalt, Stuttgart – **Dr. Frank Fellenberg,** Rechtsanwalt, Berlin – **Prof. Dr. Andreas Heusch,** Präsident des VG, Düsseldorf – **Prof. Dr. Andrea Kießling,** Frankfurt a. M. – **Prof. Dr. Thomas Mayen,** Rechtsanwalt, Bonn – **Prof. Dr. Hubert Meyer,** Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – **Prof. Dr. Janbernd Oebbecke,** Münster – **Prof. Dr. Sabine Schlacke,** Greifswald – **Dr. Heribert Schmitz,** Ministerialrat a. D., Berlin – **Prof. Dr. Friedrich Schoch,** Freiburg – **Dr. Thomas Schröer,** Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – **Prof. Dr. Rudolf Streinz,** München

Schriftleitung: Rechtsanwalt **Prof. Dr. Achim Schunder** und Rechtsanwalt **Dr. Johannes Heuschmid,** Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

1 2023
Seite 1–8
42. Jahrgang
1. März 2023

Dr. Christoph Kuznik*

Das Recht auf Kopie als Zugangsanspruch des Betroffenen zu seinen personenbezogenen Daten

Im Spannungsfeld zwischen deutscher Sprachfassung und europäischer Genese der DS-GVO

Das Recht auf Kopie in Art. 15 III 1 VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung – DS-GVO) ist in der deutschen Sprachfassung dem Auskunftsrecht der betroffenen Person in Art. 15 DS-GVO zugeordnet. Fragen zum Inhalt des Rechts auf Kopie liegen gegenwärtig dem EuGH zur Vorabentscheidung vor. Diese Untersuchung beleuchtet nach Darstellung der bisher dazu vertretenen Theorien den Inhalt des Rechts auf Kopie, führt unter europarechtlicher Ergänzung zu einem Verständnis als Zugangsrecht und weist auf Auswirkungen in der Praxis hin.

I. Einleitung

Spätestens seit Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung ist das Datenschutzrecht bei Rechtsbetroffenen und -anwendern aus dem Dornröschenschlaf erwacht. Beinahe alle Gerichtsbarkeiten unter Ausschöpfung ihrer Instanzenzüge haben, begleitet von wissenschaftlicher und praxisnaher Literatur, insbesondere die in Art. 12 ff. DS-GVO geregelten Betroffenenrechte bearbeitet. Nach den Entscheidungen des EuGH zum äußerst engen Verständnis der Anwendungsgrenzen in Art. 2 II DS-GVO[1] dürften insbesondere Auslegungs- und Anwendungsfragen im Kontext der Betroffenenrechte weiteres Material für Rechtsstreitigkeiten und Literaturausarbeitungen liefern. Als „Startblock" der aktiven Wahrnehmung der Betroffenenrechte kann Art. 15 DS-GVO gesehen werden, der in der deutschen Sprachfassung Auskunfts- und Unterrichtungsrechte (Art. 15 I und II DS-GVO) sowie ein Recht auf Kopie in Art. 15 III DS-GVO bezeichnet. Dessen Inhalt, Reichweite und Grenzen sind stark umstritten sowie gegenwärtig durch den BGH[2] und das erstinstanzliche Österreichische BVwG[3] dem EuGH zur Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV vorgelegt. Das BVerwG hat jüngst ein Revisionsverfahren zu Art. 15 III 1 DS-GVO entschieden,[4] vor dem BFH sind Revisionsverfahren dazu anhängig.[5] Dieser Beitrag soll mit Blick auf die europarechtliche Genese des Art. 15 III DS-GVO den Theorienstreit über Inhalt und Umfang des Anspruchs fortschreiben.

II. Der Streitstand zum Inhalt von Art. 15 III DS-GVO

Art. 15 III 1 DS-GVO lautet:

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

Dies hat grundsätzlich unentgeltlich zu geschehen, wie Art. 12 V 1 DS-GVO für „alle Mitteilungen und Maßnahmen gemäß den Art. 15–22 und 34" vorgibt. Diese Vorgabe der unentgeltlichen Zurverfügungstellung ist durch den spezielleren Art. 15 III 2 DS-GVO auf die erste zur Verfügung zu stellende Kopie begrenzt. Denn nach dieser Bestimmung kann der Verantwortliche für alle weiteren von der betroffenen Person beantragten Kopien ein angemessenes Entgelt auf der Grundlage der Verwaltungskosten verlangen.

Der Inhalt von Art. 15 III 1 DS-GVO ist umstritten. Bisher werden hierzu überwiegend eine restriktive und eine extensive Theorie gegenüber gestellt. Die Arbeitsgerichtsbarkeit hat dem einen prozessualen Ansatz hinzugefügt.

---

* Der Autor ist Vorsitzender Richter am VG Gelsenkirchen; von 5/2020–11/2022 war er Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim BVerwG in Leipzig. Er gibt mit dieser Darstellung ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

1 Vgl. EuGH C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504 Rn. 66 = BeckRS 2021, 15298 – Latvijas Republikas Saeima; C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535 Rn. 69 = NVwZ 2020, 1497 – Land Hessen; C-175/20, ECLI:EU:C:2022:124 Rn. 40 = EuZW 2022, 527 mAnm Zerdick EuZW 2022, 532; C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491 Rn. 70 = EuZW 2022, 706 – Ligue des droits humains; C-306/21, ECLI:EU:C:2022:813 Rn. 33 ff. = BeckRS 2022, 28062 – Koalitsia „Demokratichna Bulgaria – Obedinenie"; BVerwG NVwZ 2022, 1205 Rn. 26.

2 BGH ZD 2022, 497, vor dem EuGH als am 10.5.2022 eingereichte Rechtssache C-307/22 anhängig, curia.eu.

3 BVerwG Republik Österreich 9.8.2021 – W211 2 222 613-2/12E, vor dem EuGH als Rechtssache C-487/21 anhängig, curia.eu.

4 BVerwG NVwZ 2023, 346.

5 BFH – II R 47/21; II R 21/22.

1. Restriktive und extensive Ansicht nach Zusammenfassung durch den Bundesgerichtshof

Der BGH hat beide Theorien in seinem Vorlagebeschluss vom 29.3.2022 unter umfassender Darstellung ihrer Vertreter in Literatur und Rechtsprechung zusammenfassend dargestellt: Nach der restriktiven Sichtweise enthalte Art. 15 III DS-GVO zwar einen Anspruch auf eine Kopie der nach Art. 15 I DS-GVO zu beauskunftenden Daten, aber grundsätzlich keinen Anspruch auf Herausgabe von Kopien bestimmter Dokumente oder sämtlicher verarbeiteter Einzeldaten ohne Rücksicht auf eine etwaige Redundanz. Dem Betroffenen müssten deshalb auch nicht sämtliche, ihn betreffende Dokumente in Kopie zur Verfügung gestellt werden. Das Recht auf Kopie könne vielmehr auch durch Überlassung einer – gegebenenfalls strukturierten – Zusammenfassung der verarbeiteten Daten erfüllt werden.[6] Nach den Vertretern dieser Sichtweise regele Art. 15 III 1 DS-GVO lediglich eine besondere Form der nach Art. 15 I DS-GVO zu erteilenden Auskunft. Die von Art. 15 I DS-GVO umfassten Daten seien daher auch nur in Kopie als „Annex" zur Auskunft mitzuteilen. Der Wortlaut des Art. 15 III 1 DS-GVO beziehe sich auf personenbezogene Daten, die Gegenstand der Verarbeitung seien, und weder auf personenbezogene Daten enthaltende Dokumente noch auf das Ergebnis der Verarbeitung im Sinne der Summe aller vorhandenen Einzeldaten. Eine gegebenenfalls strukturierte Zusammenfassung der verarbeiteten Daten könne den in Erwgr. 63 S. 1 zur DS-GVO genannten Zweck des Betroffenenrechts (Transparenz der Datenverarbeitung für und Rechtmäßigkeitskontrolle durch den Betroffenen) unter Umständen besser fördern als die Zurverfügungstellung einer Kopie sämtlicher, gegebenenfalls redundanter Einzeldaten. Die Pflicht des Verantwortlichen aus Art. 15 III 1 DS-GVO könne nicht so weit gehen, dass er jedes Dokument, das ein personenbezogenes Datum – etwa den Namen des Betroffenen – enthalte, in Kopie zur Verfügung stellen müsse. Nach den Ausführungen des EuGH in der Sache YS ua[7] zu Art. 12 Buchst. a RL 95/46/EG[8] diene das Auskunftsrecht des Betroffenen nicht dem Ziel, den Zugang zu bestimmten Dokumenten zu sichern. Es könne durch Erteilung einer Übersicht über die verarbeiteten Daten erfüllt werden.[9]

Nach der extensiven Sichtweise seien der betroffenen Person vom Verantwortlichen nach Art. 15 III 1 DS-GVO grundsätzlich sämtliche verarbeiteten personenbezogenen Daten in der bei ihm vorliegenden „Rohfassung" als Kopie zu übermitteln.[10] Eine Zusammenstellung der Daten genüge nicht. Art. 15 III 1 DS-GVO beinhalte innerhalb der Normsystematik einen eigenständigen Anspruch gegenüber dem Auskunftsrecht aus Art. 15 I DS-GVO und könne daher weiter gehen. Der Wortlaut des Art. 15 III 1 DS-GVO spreche für ein weites Verständnis und trage keine entsprechende Einschränkung der inhaltlichen Reichweite des Anspruchs. Der Zweck des Betroffenenrechts in Art. 15 DS-GVO sei mit einer bloßen Zusammenfassung oder Übersicht über die verarbeiteten, personenbezogenen Daten nicht in gleicher Weise zu erreichen. Die Rechtmäßigkeitskontrolle der Datenverarbeitung umfasse nämlich die Prüfung, ob die personenbezogenen Daten der betroffenen Person inhaltlich zutreffend verarbeitet würden. Dies erfordere Zugang zu den verarbeiteten personenbezogenen Daten selbst. Erst die Kenntnis darüber, ob, gegebenenfalls in welchem Umfang, und wie ein Verantwortlicher personenbezogene Daten verarbeite, versetze die betroffene Person in die Lage, insoweit weitere Betroffenenrechte wie Berichtigung (Art. 16 DS-GVO), Löschung (Art. 17 DS-GVO) oder Schadensersatz (Art. 82 DS-GVO) auszuüben. Art. 12 Buchst. a RL 95/46/EG habe gerade kein Recht auf Kopie enthalten. Deshalb könne das hierzu ergangene Urteil des EuGH (YS ua)[11] nicht zur Auslegung von Art. 15 III 1 DS-GVO dienen.[12]

2. Prozessuale Anknüpfung an Art. 15 III DS-GVO

Das BAG sieht in Art. 15 III 1 DS-GVO einen eigenen Anspruch, der (erst) nach Erteilung der Auskunft gem. Art. 15 I DS-GVO geltend zu machen und im Wege der Stufenklage (§ 254 ZPO) durchzusetzen sei, weil § 253 II ZPO die konkrete Bezeichnung derjenigen personenbezogenen Daten verlange, von denen eine Kopie verlangt werde.[13] Inwieweit diese prozessuale Lösung den europarechtlich zu bestimmenden Inhalt des Rechts auf Kopie achtet, kann nach der Bestimmung des Normgehalts überprüft werden.

3. Praktische Auswirkung des Theorienstreits

Die praktischen Auswirkungen des Theorienstreits zum Inhalt von Art. 15 III DS-GVO zeigen sich in den bisher damit befassten Gerichtsbarkeiten. Bei einer überwiegend aktenbezogenen Datenverarbeitung in Verwaltungen führte die extensive Auffassung zur Pflicht des Verantwortlichen, jedes Blatt in Kopie herauszugeben, das auch nur einzelne personenbezogene Daten enthält. Dies beträfe etwa die sogenannte eAkte, also elektronische Dokumente, die ihrerseits aus einzelnen, durchnummerierten PDF-Dokumenten bestehen. Der Schutz von Drittinteressen (personenbezogene Daten Dritter) beträfe die, gegebenenfalls durch Schwärzungen umzusetzenden, Anspruchsgrenzen und nicht seinen grundsätzlichen Umfang. Diese extensive Auslegung von Art. 15 III 1 DS-GVO führte zu einer kaum mehr überschaubaren Herausgabepflicht von Kopien sämtlicher „Rohdaten". Dies wird umso deutlicher, wenn man bedenkt, dass IT-Anwendungen mitunter sehr komplex sind und gegebenenfalls auch mehrere Systeme erfassen. Als Beispiele seien hier die IT-Systeme eines Arbeitgebers oder diejenigen des Gesundheitswesens genannt. Beinahe unerfüllbar erscheint das Recht auf Kopie nach der extensiven Ansicht, wenn es bei komplexen und umfangreichen Datenverarbeitungsprozessen auch die Beziehung der Daten zu anderen Daten oder Merkmalen umfassen soll, damit die betroffene Person deren Richtigkeit überprüfen und gegebenenfalls ihre Rechte aus Art. 16 ff. oder 82 DS-GVO geltend machen kann.

4. Auffassung von Art. 15 III DS-GVO als Rechtsfolgenregelung

Die deutsche Sprachfassung verengt den norminterpretierenden Blick. Dies gilt sowohl für die Diskussion, ob „Kopie" eine Papierkopie oder einen Screenshot bei IT-Anwendungen erfasst als auch für die Frage nach der Beziehung

6 BGH ZD 2022, 497 Rn. 38 mwN.
7 EuGH C-141/12, ECLI:EU:C:2014:2081 = NVwZ-RR 2014, 736 – YS ua.
8 RL 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10. 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. 1995 L 281, 31, und – Berichtigung – ABl. 2017 L 40, 78).
9 BGH ZD 2022, 497 Rn. 39 mwN.
10 BGH ZD 2022, 497 Rn. 40 mwN; insbes. OVG Münster DStR 2021, 2863 Rn. 92 ff., mit der Besonderheit, dass jedes Wort der begehrten Unterlagen ein personenbezogenes Datum war und der Theorienstreit nicht entscheidungserheblich war, vgl. dazu BVerwG 30.11.2022 – 6 C 10.21, BeckRS 2022, 42146.
11 EuGH C-141/12, ECLI:EU:C:2014:2081 = NVwZ-RR 2014, 736 – YS ua.
12 BGH ZD 2022, 497 Rn. 41 mwN.
13 BAG NJW 2022, 960 = NZA 2022, 362 = NZA-RR 2022, 220 Rn. 33; NJW 2021, 2379 Rn. 18 ff.

des Art. 15 III 1 DS-GVO zu Art. 15 I DS-GVO. Diese innere Systematik von Art. 15 DS-GVO haben Dix, Ehmann und Specht bereits einer näheren Betrachtung unterzogen. Zwar bezeichnet Dix das Recht auf Kopie auch wie die Vertreter der restriktiven Auffassung als besondere Form der Auskunft und sieht darin keine gesonderte Herausgabepflicht. Allerdings enthielten Art. 15 I und 15 III 1 DS-GVO (Recht auf Datenkopie) zwei selbstständige Ansprüche. Das Recht auf Datenkopie betreffe den Datensatz der vom Verantwortlichen verarbeiteten personenbezogenen Daten in der Gestalt, wie er ihm vorliege, etwa auch genetische Rohdaten eines Patienten. Grundsätzlich sei der Verantwortliche – außer bei einem elektronisch gestellten Antrag (Art. 15 III 3 DS-GVO) – nicht verpflichtet, die Daten aufzubereiten, damit die betroffene Person sie weiterverarbeiten könne. Bis hierin folgt er der extensiven Ansicht. Seien die Rohdaten für die betroffene Person nicht verständlich, bedürfe es jedoch einer erläuternden Auskunft durch den Verantwortlichen.[14] Specht schließt von Art. 15 III 3 DS-GVO („Informationen") auf S. 1 des Absatzes und sieht von dem Recht auf Kopie auch die Informationen nach Art. 15 I 1 Hs. 2 Alt. 2 Buchst. a–h DS-GVO erfasst.[15] Die erste unentgeltliche Kopie sei auf ein Auskunftsbegehren nach Art. 15 I DS-GVO ohne besonderen Antrag zusammen mit der Auskunftserteilung zur Verfügung zu stellen. Eines besonderen Antrags bedürfe erst das Verlangen weiterer Kopien (Art. 15 III 3).[16] Art. 15 III 1 DS-GVO wäre hiernach keine eigenständige Anspruchsgrundlage, sondern enthielte eine Rechtsfolgenregelung über die Erfüllung des Anspruchs aus Art. 15 I DS-GVO. In diesem Sinne ordnet auch das FG München das Recht auf Kopie ein[17] und entnehmen Lembke/Fischels den Ausführungen des BGH „(…) Datenauskunft durch Überlassen in Kopie – hilfsweise in Textform – zu erteilen",[18] Art. 15 III 1 DS-GVO sei ein Unterfall von Art. 15 I DS-GVO.[19]

5. Eine Zugangstheorie für Art. 15 III DS-GVO

Diese Sichtweise führt zu einem Verständnis von Art. 15 DS-GVO als (einheitlicher) Informationszugangsanspruch, auf dessen Rechtsfolgenseite für die in Art. 15 I Hs. 2 Alt. 1 genannten personenbezogenen Daten in Art. 15 III 1 eine besondere Zugangsform (Recht auf Kopie) geregelt ist. Diese Zugangstheorie (access-theorie) überzeugt mit europarechtlicher Ergänzung. Die bisher im Meinungsstreit herausgestellte Frage, ob Art. 15 III 1 DS-GVO gegenüber Art. 15 I DS-GVO eine eigenständige Anspruchsgrundlage darstellt, enthält zwei Teile. Die eine Frage lautet, ob das Recht auf Kopie eine selbstständige und unabhängige Anspruchsgrundlage gegenüber Art. 15 I DS-GVO darstellt oder dessen Rechtsfolgenseite ausgestaltet. Die sich daran anschließende Frage lautet, ob Art. 15 III 1 DS-GVO gegenüber Art. 15 I DS-GVO einen eigenständigen und gegebenenfalls weitergehenden Regelungsinhalt aufweist. Zur Beantwortung dienen die herkömmlichen Methoden der Norminterpretation mit europarechtlicher Ergänzung. Bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts ist nicht nur deren Wortlaut, sondern auch der Zusammenhang, in dem sie steht, sowie die Zwecke und Ziele, die mit dem Rechtsakt, zu dem sie gehört, verfolgt werden, zu berücksichtigen. Von verschiedenen möglichen Auslegungen einer unionsrechtlichen Vorschrift, ist diejenige vorzuziehen, die die praktische Wirksamkeit der Vorschrift zu wahren geeignet ist.[20]

a) Wortlaut

Die Auslegung einer Norm beginnt bei ihrem Wortlaut.[21]

aa) Die deutschen Sprachfassungen

Art. 15 I DS-GVO, „Die betroffene Person hat das Recht, (…) zu verlangen, ob (…); ist dies der Fall, so hat sie ein Recht auf Auskunft (…)", ist als Anspruchsgrundlage formuliert. Die Handlungspflicht auf Rechtsfolgenseite setzt sprachlich ein Auskunftsverlangen der betroffenen Person voraus.

Art. 15 III 1 DS-GVO ist anders formuliert: „Der Verantwortliche stellt eine Kopie der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, zur Verfügung." Die Regelung legt dem Verantwortlichen eine Handlungspflicht auf, ohne in demselben Satz an ein gesondertes Verlangen der betroffenen Person anzuknüpfen oder ein ihr zustehendes Recht zu bezeichnen. Erst die Einschränkung in Abs. 4 erwähnt ein „Recht auf Erhalt (…)". Dennoch sieht die Literatur in Art. 15 III 1 DS-GVO einen eigenständigen Anspruch.[22]

Aus dem Wortlaut der deutschen Sprachfassung ließe sich für den Regelungsgegenstand ableiten, Art. 15 I Hs. 1 DS-GVO betreffe (auf erster Stufe) die Auskunft des Verantwortlichen über das „Ob" der Verarbeitung personenbezogener Daten und Art. 15 I Hs. 2 DS-GVO (auf zweiter Stufe) die Auskunft „über diese personenbezogenen Daten" und auf die in Art. 15 I Buchst. a–h DS-GVO enumerativ aufgelisteten Informationen. Den konkreten Informationsinhalt über die personenbezogenen Daten erwähnt Art. 15 I DS-GVO nicht. Eine Auskunft über die personenbezogenen Daten kann auch ohne deren konkrete Bezeichnung, durch eine kategorisierende Beschreibung der Informationsinhalte oder eine aggregierte Übersicht der Informationen[23] erfolgen. Auch Art. 15 I Buchst. b DS-GVO betrifft nur die Kategorien personenbezogener Daten, nicht deren Informationsinhalt.

Erst Art. 15 III 1 DS-GVO, wonach der Verantwortliche eine „Kopie der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind" zur Verfügung stellt, betrifft (auf dritter Stufe) die konkreten Informationsinhalte.[24] Der Relativgliedsatz, „die Gegenstand der Verarbeitung sind", knüpft sprachlich an Art. 15 I Hs. 1 DS-GVO, „ob sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden", an und meint nicht das Thema oder Ziel der Datenverarbeitung. Beides bezeichnet den bereits von Art. 15 I Hs. 2 Alt. 2 Buchst. a DS-GVO erfassten Verarbeitungszweck. Der maßgebliche Bedeutungsgehalt von Art. 15 III 1 DS-GVO ist nicht in dem Relativgliedsatz, sondern in dem Hauptsatz („Der Verantwortliche stellt eine Kopie der personenbezogenen Daten (…) zur Verfügung.") enthalten.

bb) Die englischen und französischen Sprachfassungen

Die englischen und französischen Sprachfassungen von Art. 15 I und III DS-GVO legen eine weniger kleinteilige

14 Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann/Dix Datenschutzrecht, 2019, DS-GVO Art. 15 Rn. 28.
15 HK-DS-GVO/Specht, 2. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 15 Rn. 18.
16 Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann/Dix DS-GVO Art. 15 Rn. 29; Ehmann/Selmayr/Ehmann DS-GVO, 2. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 15 Rn. 25; HK-DS-GVO/Specht DS-GVO Art. 15 Rn. 18.
17 FG München 4.11.2021 – 15 K 118/20, BeckRS 2021, 41761 Rn. 123; s. hierzu die zugelassene Revision beim BFH – II R 43/21.
18 BGH NJW 2021, 2726.
19 Lembke/Fischels NZA 2022, 513 (519).
20 EuGH C-154/21, ECLI:EU:C:2023:3 Rn. 29 = NVwZ 2023, 319 – Österreichische Post.
21 BVerfGE 48, 246 (256) = NJW 1978, 2499.
22 Lembke/Fischels NZA 2022, 513 (514).
23 Zikesch/Sörup ZD 2019, 239 (241).
24 OVG Münster DStRE 2022, 372 = DStR 2021, 2863 Rn. 97.

Untergliederung des Art. 15 DS-GVO nahe. Beide Sprachfassungen zeigen eine andere Anspruchsstruktur als sie der deutschen Sprachfassung als aufgeteiltes Recht auf Auskunft[25] und auf Kopie entnommen wird. Art. 15 I DS-GVO enthält nach dem Wortlaut der englischen Sprachfassung („The data subject shall have the right to (…) access to the personal data") und der französischen Sprachfassung („La personne concernée a le droit (…) l'accès auxdites données à caractère personnel") ein Zugangsrecht der betroffenen Person zu ihren, von einem Verantwortlichen verarbeiteten personenbezogenen Daten.[26]

Der diesem Zugangsrecht nachfolgende Art. 15 III 1 DS-GVO legt in der englischen („The controller shall provide a copy of the personal data undergoing processing.") und der französischen Sprachfassung („Le responsable du traitement fournit une copie des données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement.") – anders als in der deutschen Sprachfassung – die Einordung von Art. 15 III 1 DS-GVO als besondere Regelung über die Art und Weise der Zugangsgewährung nach Art. 15 I DS-GVO nahe.

Daraus soll keine Identität zwischen dem Inhalt von Art. 15 III 1 DS-GVO und dem Recht aus Art. 15 I DS-GVO abgeleitet werden. Vielmehr streiten die beiden Sprachfassung für eine ganzheitliche Betrachtung von Art. 15 DS-GVO als Regelung über ein Zugangsrecht der betroffenen Person, das in Art. 15 III 1 DS-GVO auf Rechtsfolgenseite die Art und Weise der Erfüllung des Zugangsrechts aus Art. 15 I Hs. 2 Alt. 1 DS-GVO in Bezug auf die personenbezogenen Daten („Auskunft über diese personenbezogenen Daten", „the right to (…) access to the personal data", „droit (…) l'accès auxdites données à caractère personnel") und gerade nicht auf die Informationen nach Art. 15 I Hs. 2 Alt. 2 Buchst. a bis h DS-GVO vorgibt.[27] Art. 15 DS-GVO enthielte danach keine einzelnen voneinander abzugrenzenden Ansprüche.

cc) Keine Begrenzung europäischen Sekundärrechts durch die deutsche Übersetzung

Zwar kann der deutsche Wortlaut über ein Auskunftsrecht nach nationalem Verständnis nicht mit einem Zugangsrecht (Einsichtsrecht) gleichgesetzt werden. Auskunft und Zugang zu Informationen sind im deutschen Rechtssystem zu unterscheiden. Das Informationszugangsrecht kann als Oberbegriff für Nutzungs-, Einsichts- und Auskunftsrechte verstanden werden, die sich in der Art der Kenntnisgabe der begehrten Informationen und der Intensität des Einblicks in die Datenverarbeitung unterscheiden.

Auskunftsansprüche sind grundsätzlich auf die mündliche oder schriftliche Beantwortung einzelner konkret gestellter Fragen zu vorhandenen Informationen gerichtet.[28] Die Beschaffung noch nicht vorhandener Informationen umfassen sie nicht.[29] Die Auskunft muss vollständig und richtig sein, dh der Inhalt der Auskunft muss mit dem Inhalt der beim Auskunftspflichtigen gespeicherten Daten übereinstimmen. Bei umfangreichen Datenbeständen verlangt der Auskunftsanspruch grundsätzlich nur die Zusammenfassung des Inhalts der gespeicherten Daten und deren Wiedergabe mit eigenen Worten. Die Wiedergabe des vollständigen Inhalts kann in diesen Fällen nur verlangt werden, wenn allein auf diese Weise dem Sinn und Zweck des Auskunftsanspruchs Rechnung getragen werden kann. Ein Auskunftsanspruch berechtigt grundsätzlich nicht zur Einsicht,[30] kann sich indessen nach der Rechtsprechung des BVerwG ausnahmsweise zu einem Einsichtsanspruch verdichten, wenn andere Formen des Informationszugangs im Hinblick auf die begehrten Informationen unsachgemäß wären und nur auf diese Weise vollständige und wahrheitsgemäße Sachverhaltskenntnis vermittelt werden kann.[31]

Aktennutzungsansprüche umfassen die Einsicht und Anfertigung von Kopien.[32] Einsichtsansprüche können auch auf die Zurverfügungstellung einer Kopie gerichtet sein, wenn der vollständigen Einsicht andere Belange entgegenstehen, die eine Schwärzung der betreffenden Unterlage erfordern.[33]

Vor diesem Hintergrund scheint die Abweichung des Wortlauts der deutschen Sprachfassung von der englischen und französischen Sprachfassung des Art. 15 DS-GVO erheblich, zumal Zugangsrechte in einem anderen Regelwerk auch als solche übersetzt wurden: Die Übersetzung des Zugangsrechts in Art. 2 I VO (EG) 1049/2001[34] aus der englischen („right of access") und der französischen Sprachfassung („droit d'accès") mit „Recht auf Zugang" drängt zu einer europarechtlich geprägten Auslegung der deutschen Sprachfassung von Art. 15 DS-GVO unter gewichtiger Heranziehung der englischen und französischen Sprachfassungen. Denn der EuGH verlangt für die Annahme eines acte claire von dem nationalen Gericht zur Prüfung seiner Vorlagepflicht (Art. 267 III AEUV), die Unterschiede zwischen den ihm bekannten Sprachfassungen zu berücksichtigen.[35]

Hiernach ist Art. 15 DS-GVO – nach dem vorgenommenen Vergleich der Sprachfassungen des europäischen Sekundärrechts – insgesamt als Regelung eines datenschutzrechtlichen Zugangsanspruchs zu verstehen, dessen Gegenstand, dh die von dem Zugangsrecht umfassten Informationen und Daten, in Art. 15 I DS-GVO bestimmt sind. So sieht es auch der Europäische Datenschutzausschuss (European Data Protection Board).[36] Erstreckt sich das Verlangen (auch) auf die verarbeiteten personenbezogenen Daten (Art. 15 I Hs. 2 Alt. 1 DS-GVO), hat der Verantwortliche der betroffenen Person ohne gesondertes Verlangen grundsätzlich eine Kopie von ihnen zur Verfügung zu stellen (Art. 15 III 1 DS-GVO). Art. 15 I DS-GVO enthält danach ein auf Rechtsfolgenseite durch Art. 15 III 1 DS-GVO konkretisiertes Zugangsrecht zu den verarbeiteten personenbezogenen Daten.[37] Der eigenständige Regelungsgehalt von Art. 15 III 1 DS-GVO gegenüber Art. 15 I DS-GVO besteht darin, die Art und Weise der Erfüllung des Zugangsrechts hinsichtlich der verarbeiteten personenbezogenen Daten selbst vorzugeben. Eine solche Vorgabe fehlt für die Zugangsgewährung zu den in Art. 15 I Hs. 2 Alt. 2 Buchst. a bis h DS-GVO genannten weiteren Informationen.[38]

25 Klachin/Schaff/Rauer ZD 2021, 663 (665).
26 Lembke/Fischels NZA 2022, 513 (514); edpb, Guidelines 01/2022, on data subjects rights – Right of access, Version1.0, 18.1.2022.
27 Schulte/Welge NZA 2019, 1110 (1111).
28 BVerwG Buchholz 402.71 BNDG Nr. 3 Rn. 24; BVerwGE 167, 319 Rn. 31 = NVwZ 2020, 1368.
29 Vgl. BVerwGE 146, 56 Rn. 32 = NVwZ 2013, 1006.
30 Vgl. BVerwG Buchholz 402.71 BNDG Nr. 7 Rn. 19 f.
31 Vgl. BVerwGE 167, 319 Rn. 31 = NVwZ 2020, 1368.
32 Vgl. BVerwG Buchholz 402.71 Nr. 3 Rn. 25; BVerwGE 164, 269 Rn. 20 ff. = NJW 2019, 2186; BVerwG NVwZ 2022, 877 Rn. 29.
33 Vgl. BVerwGE 164, 269 Rn. 26 = NJW 2019, 2186.
34 VO (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001 L 145, 43).
35 EuGH C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799 Rn. 49 = NVwZ 2021, 1766 – Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi und Catania Multiservizi.
36 edpb, Guidelines 01/2022 Rn. 23.
37 LAG Niedersachsen ZD 2022, 61 Rn. 182; Härting CR 2019, 219 Rn. 3 f.; Zikesch/Sörup ZD 2019, 239 (240); Engeler/Quiel NJW 2019, 2201 (2202).
38 edpb, Guidelines 01/2022 Rn. 23.

b) Systematik

Diese Auslegung findet eine Stütze in Erwgr. 63. S. 1 zur DS-GVO. Dieser Erwägungsgrund formuliert in den englischen („A data subject should have the right of access to personal data which have been collected concerning him or her, (…)“) und französischen Sprachfassungen („Une personne concernée devrait avoir le droit d'accéder aux données à caractère personnel qui ont été collectées à son sujet (…)“) ebenfalls ein Zugangsrecht. S. 4 stellt ein (Fern-)Zugangsrecht als Ideallösung nach den Vorstellungen des europäischen Verordnungsgebers vor. Danach sollte der Verantwortliche nach Möglichkeit den Fernzugang zu einem sicheren System bereitstellen können, der der betroffenen Person direkten Zugang zu ihren personenbezogenen Daten ermöglicht.

Der eigenständige Regelungsgehalt des Rechts auf Kopie gegenüber Art. 15 I DS-GVO findet sich im systematischen Zusammenhang des Erwgr. 63 S. 5 zur DS-GVO mit der Ausnahmeregelung in Art. 15 IV DS-GVO. Nach Art. 15 IV DS-GVO darf das Recht auf Erhalt einer Kopie gem. Art. 15 III DS-GVO die Rechte und Freiheiten anderer Personen nicht beeinträchtigen. Beispielhaft („etwa“) erwähnt werden Geschäftsgeheimnisse, oder Rechte des geistigen Eigentums und insbesondere das Urheberrecht an Software. Diese Rechte erscheinen bei Einräumung eines Zugangs mittels Fernzugriff auf die Datenbanken des Verantwortlichen besonders gefährdet. Verstünde man Art. 15 I DS-GVO und Art. 15 III 1 DS-GVO mit den überwiegenden Vertretern der restriktiven Theorie als zwei eigenständige Anspruchsgrundlagen, die jedoch auf dieselben Daten gerichtet wären, würde der Schutzzweck von Art. 15 IV DS-GVO unterlaufen[39] oder man müsste ihren Wortlaut als Redaktionsversehen bezeichnen.[40] Die Beschränkungsregelung bezieht sich ausweislich ihres Wortlautes ausschließlich auf Art. 15 III DS-GVO („das Recht auf Erhalt einer Kopie nach Absatz 3“) und nicht auf Art. 15 I DS-GVO.[41] Dies steht der Annahme zweier auf dieselben Daten gerichteten, eigenständiger Anspruchsgrundlagen entgegen. Eine Annahme, nur die Zurverfügungstellung einer Kopie, nicht aber eine Auskunftserteilung könne – bei identischen Informationsinhalten – die in Art. 15 IV DS-GVO geschützten Rechte beeinträchtigen, trägt nicht.

Ein Verständnis von Art. 15 III 1 DS-GVO als Konkretisierung der Rechtsfolgen des Zugangsrechts in Art. 15 I DS-GVO zu den verarbeiteten personenbezogenen Daten wahrt den Schutzzweck von Art. 15 IV DS-GVO. Denn hierbei ist die Informationspreisgabe auf (die) eine Anspruchsgrundlage Art. 15 I iVm III 1 DS-GVO gestützt. Führt die Erfüllung des Anspruchs zu einer Gefahr für die von Art. 15 IV DS-GVO geschützten Rechte, ist der (eine) Anspruch eingeschränkt. Dem Verordnungsgeber, der Art. 15 III 1 DS-GVO bereits berichtigt hat, muss zudem kein (weiteres) Redaktionsversehen unterstellt werden.

Dieses Verständnis von Art. 15 III 1 DS-GVO als Rechtsfolgenregelung ist bereits in der Rechtsprechung des BVerwG zu erkennen, weil es dem Art. 15 IV DS-GVO ein Prüfprogramm für den Anspruch aus Art. 15 I DS-GVO entnommen hat.[42] Das dort streitgegenständliche Begehren des Insolvenzverwalters auf Zurverfügungstellung der Steuerkontoauszüge über die Insolvenzschuldner, dh Kopien der die personenbezogenen Daten enthaltenden Unterlagen, hat das BVerwG als Gegenstand des Anspruchs nach Art. 15 I DS-GVO eingeordnet und Art. 15 III 1 DS-GVO bereits als Rechtsfolgenregelung für den Zugangsanspruch zu den personenbezogenen Daten (Art. 15 I Hs. 2 Alt. 1 DS-GVO) angesehen. Deshalb konnte das BVerwG für das Prüfprogramm des Art. 15 I DS-GVO auf Rechtsfolgenseite den ausdrücklich auf Art. 15 III 1 DS-GVO bezogenen Art. 15 IV DS-GVO in den Blick nehmen.

Art. 15 III 3 DS-GVO zwingt mit seiner Formulierung, „Für alle weiteren Kopien, die die betroffene Person beantragt“, ebenso wenig zur Auslegung von Art. 15 III 1 DS-GVO als selbstständige Anspruchsgrundlage, weil es eines Antrags bedürfte. Das auf die personenbezogenen Daten gerichtete Zugangsverlangen stellt den Antrag iSv Art. 15 III 3 DS-GVO („beantragt“) dar.

c) Sinn und Zweck

Der Normzweck von Art. 15 DS-GVO stützt die Auslegung von Art. 15 I DS-GVO als Zugangsrecht, das durch Art. 15 III 1 DS-GVO für den Zugang zu den verarbeiteten personenbezogenen Daten auf Rechtsfolgenseite konkretisiert wird (Zugangstheorie). Nach dem Grundsatz der praktischen Wirksamkeit („effet utile“) und der auf Finalität angelegten europäischen Rechtssetzung verdient der Normzweck bei der Auslegung europäischer Rechtsakte besondere Beachtung.[43]

Die DS-GVO dient dem Grundrecht in Art. 8 I GRCh sowie Art. 16 I AEUV (Erwägungsgründe 1 und 4 S. 3 zur DS-GVO). Anlass und Regelungsziel der DS-GVO ist der in Art. 8 I GRCh und Art. 16 I AEUV gewährleistete Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten (Art. 1 II DS-GVO und Erwgr. 1 zur DS-GVO). Bereits die Grundrechtecharta enthält das Recht jeder Person, Auskunft über die sie betreffenden, erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken (Art. 8 II GRCh). Die Betroffenenrechte der DS-GVO wurzeln in der Erwägung des europäischen Normgebers, dass der Einzelne selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen können muss. Natürliche Personen sollen daher grundsätzlich die Kontrolle über ihre eigenen Daten besitzen (Erwgr. 7 S. 3 zur DS-GVO). Die in Art. 8 II GRCh und Art. 15 I DS-GVO der betroffenen Person eingeräumten Rechte folgen dem Ziel, ihr Bewusstsein über die Verarbeitung der sie betreffenden Daten zu verschaffen, damit sie deren Rechtmäßigkeit überprüfen kann (Erwgr. 63 S. 1 zur DS-GVO).[44] Die Betroffenenrechte dienen damit dem Rechtmäßigkeits- und Transparenzgrundsatz (Art. 5 I Buchst. a und 6 DS-GVO).

Art. 15 DS-GVO stellt im System der datenschutzrechtlichen Betroffenenrechte eine Vorstufe zu den, einer Rechtmäßigkeitsprüfung der Datenverarbeitung anhand der erhaltenen Informationen möglicherweise nachfolgenden, weiteren Rechten auf Berichtigung, Löschung und Schadensersatz (Art. 16, 17 und 82 DS-GVO) dar. Diesem Zweck muss der Anspruchsinhalt des Art. 15 DS-GVO genügen. Die betroffene Person muss befähigt werden, die nachgelagerten Betroffenenrechte wahrzunehmen. Die Richtigkeitsprüfung (Art. 16 DS-GVO iVm Art. 5 I Buchst. d DS-GVO) erfordert Kenntnis von den konkreten Inhalten der Informationen

39 Härting CR 2019, 219 Rn. 11.
40 HK-DS-GVO/Specht DS-GVO Art. 15 Rn. 22.
41 Vgl. BGH CR 2022, 373 Rn. 16.
42 BVerwG NVwZ 2021, 80 Rn. 12.
43 EuGH C-154/21, ECLI:EU:C:2023:3 Rn. 29 = NVwZ 2023, 319 – Österreichische Post.
44 BVerwG NVwZ 2021, 80 Rn. 19; vgl. EuGH C-434/16, ECLI:EU:C:2017:994 Rn. 57 = NJW 2018, 767 – Nowak, zu Art. 12 Buchst. a RL 95/46/EG.

(1:1-Abbildung des Informationsinhalts).[45] Die äußere Gestalt dieser inhaltsidentischen Darstellung als Papierkopie, Screenshot, Bildschirmausschnitt, „Rohdatenkopie" oder manuelle Zusammenstellung in einer „strukturierten Übersicht" ist dadurch nicht vorgegeben und europarechtlich zweitranging. Entscheidend ist, dass der Verantwortliche der betroffenen Person den Inhalt der personenbezogenen Daten selbst mitteilt, damit sie deren inhaltliche Richtigkeit überprüfen kann (Art. 16 DS-GVO).

Für die Richtigkeitsprüfung genügt es nicht, lediglich eine Kopie der Stammdaten[46] oder der Informationen nach Art. 15 I Buchst. a–h DSVO[47] auszuhändigen. Art. 15 III 1 DS-GVO erfasst diese Metadaten nicht, weil sie keine personenbezogenen Daten sind. Ihre Mitteilung beruht auf Art. 15 I Hs. 2 Alt. 2 DS-GVO und dient etwa der Prüfung, ob die Datenverarbeitung erforderlich (Art. 17 I Buchst. a iVm Art. 5 I Buchst. d DS-GVO) und die Zweckbindung gewahrt ist (Art. 17 Buchst. 1 Buchst. d iVm Art. 5 I Buchst. b DS-GVO) sowie dazu, gegen einen Übermittler unrichtiger Daten vorgehen zu können.[48]

Dem Normzweck von Art. 15 DS-GVO ist keine Vorgabe für die konkreten Form dieser inhaltsidentischen Darstellung (Papierausdruck oder elektronisch) oder der Darstellung (aggregierte Übersicht der Inhalte oder Fotokopie/Screenshot) zu entnehmen. Erwgr. 63 S. 1 zur DS-GVO spricht mit dem europarechtlichen Finalitätsgrundsatz für eine am Normzweck orientierte Auslegung und Anwendung des Zugangsrechts in Art. 15 DS-GVO. Die Form oder Darstellung der Kopie nach Art. 15 III 1 DS-GVO sind hierfür nicht entscheidend, sondern die bezweckte Transparenz und Möglichkeit der Rechtmäßigkeitsprüfung.

Dieses zweckgerichtete Verständnis hatte der EuGH schon in seiner Entscheidung YS ua angelegt, nach der einer betroffenen Person weder aus Art. 12 Buchst. a RL 95/46/EG noch aus Art. 8 II GRCh das Recht zustand, eine Kopie des Dokuments oder der diese Daten enthaltenden Originaldatei zu erhalten, soweit das mit diesem Auskunftsrecht angestrebte Ziel durch eine andere Form der Mitteilung vollständig erreicht werden könne.[49] Nach Teilen der obergerichtlichen Rechtsprechung könne diese EuGH-Entscheidung nicht auf Art. 15 DS-GVO übertragen werden,[50] weil Art. 12 RL/95/46/EG kein Recht auf Kopie wie Art. 15 III 1 DS-GVO enthalten habe. Das ist zwar richtig, aber Art. 15 III 1 DS-GVO gewährt nach dem Wortlaut und der Systematik ebenso wie Art. 12 Buchst. a RL 95/46/EG auch kein Recht auf Erhalt einer Kopie des Dokuments, in dem die verarbeiteten, personenbezogenen Daten enthalten sind, sondern eine Kopie der personenbezogenen Daten. Erst im Ausnahmefall, wenn das Dokument im Einzelfall vollständig oder beinahe aus den personenbezogenen Daten besteht oder der Aufzeichnungsart (handschriftlich) Personenbezug iSv Art. 4 Nr. 1 DS-GVO zukommt, kann der Zugang zu den personenbezogenen Daten gem. Art. 15 I iVm III 1 DS-GVO nur durch eine vollständige Dokumentenkopie erfolgen.[51]

Dennoch verstärkt Art. 15 III 1 DS-GVO das Zugangsrecht gegenüber der früheren Rechtslage. Nach Art. 12 Buchst. a zweiter Spiegelstrich RL 95/46/EG hatte jede betroffene Person das Recht, von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen „eine Mitteilung in verständlicher Form über die Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, sowie die verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten" zu erhalten. Diese Regelung entspricht Art. 15 I Hs. 2 Alt. 1 und Alt. 2 Buchst. g DS-GVO. Art. 15 III 1 DS-GVO als Rechtsfolgenregelung zu Art. 15 IHs. 2 Alt. 1 DS-GVO stellt die Pflicht des Verantwortlichen zur inhaltsidentischen Kenntnisgabe heraus. Das frühere Recht auf Mitteilung über die personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind (Art. 12 Buchst. a zweiter Spiegelstrich RL 95/46/EG) wird dahingehend präzisiert, dass die Daten der betroffenen Person ohne gesondertes Verlangen inhaltsidentisch zur Kenntnis zu geben sind, wie sie der Verarbeitung zugrunde liegen. Dies kann als Reaktion des europäischen Verordnungsgebers auf das Urteil des EuGH in YS ua[52] gesehen werden.

Der Normzweck begrenzt sogleich den Inhalt des Zugangsrechts nach Art. 15 I iVm III 1 DS-GVO auf die Inhalte der personenbezogenen Daten der betroffenen Person. Ausschließlich drittbezogene Daten sind hiervon ebenso wenig erfasst, wie Einblicke in Einzelheiten der Verarbeitungsprozesse des Verantwortlichen (Erwgr. 63 S. 4 und 5 iVm Art. 15 IV DS-GVO). Drittrechte können durch Schwärzungen gewahrt werden.[53]

Das gefundene Verständnis von Art. 15 III 1 DS-GVO als Rechtsfolgenregelung für den Zugangsanspruch in Art. 15 I Hs. 2 Alt. 1 DS-GVO, für dessen Erfüllung der Verantwortliche der betroffenen Person eine inhaltsidentische Darstellung der sie betreffenden Informationen zur Verfügung stellen muss, wie sie seiner Verarbeitung zugrunde liegen, entspricht dem weiteren Normzweck, das Zugangsrecht „problemlos" wahrnehmen zu können (Erwgr. 63 S. 1 zur DS-GVO).

Der Grundsatz der Datensparsamkeit (Art. 5 Buchst. c DS-GVO) oder der Rechtmäßigkeitsmaßstab (Art. 6 DS-GVO) stehen der gewonnen Auslegung nicht entgegen. Das Zugangsrecht in Art. 15 III 1 und I Hs. 2 Alt. 1 DS-GVO dient gerade der Überprüfung dieser Grundsätze durch die von ihrem Schutzzweck erfasste, betroffene Person. Der Erforderlichkeitsgrundsatz begrenzt die Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Verantwortlichen (Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Art. 6 I Buchst. b bis e DS-GVO). An dieser Stelle geht es aber um die Reichweite der Betroffenenrechte.

d) Genese

Die Genese von Art. 15 III 1 iVm I DS-GVO steht dem hier gewonnenen Verständnis nicht entgegen. Die der DS-GVO vorgehende RL 95/46/EG enthielt kein mit Art. 15 III 1 DS-GVO vergleichbares Recht auf Kopie.[54] Das im DS-GVO-Entwurf enthaltene Recht auf Datenherausgabe wurde nicht durch das Recht auf Kopie ersetzt, sondern in Art. 20 DS-GVO aufgenommen.[55]

Der historische Sprachfassungsvergleich stützt das hier vertretene Verständnis von Art. 15 III 1 DS-GVO (Zugang zu

45 Vgl. ebenso VG Schwerin 29.4.2021 – 1 A 1343/19, BeckRS 2021, 14406; König CR 2019, 295 Rn. 35; Engeler/Quiel NJW 2019, 2201 (2202 f.).
46 AA Schwartmann/Jaspers/Thüsing/Kugelmann/Klein/Schwartmann DS-GVO/BDSG, 2. Aufl. 2020, DS-GVO Art. 15 Rn. 38.
47 AA Wybitul/Brams NZA 2019, 672 (676).
48 Vgl. BGH CR 2022, 373.
49 EuGH C-141/12, ECLI:EU:C:2014:2081 = NVwZ-RR 2014, 736 Rn. 58 – YS ua.
50 OVG Münster DStRE 2022, 372 = DStR 2021, 2863 Rn. 130–133.
51 BVerwG 30.11.2022 – 6 C 10.21, BeckRS 2022, 42146.
52 EuGH C-141/12, ECLI:EU:C:2014:2081 = NVwZ-RR 2014, 736 – YS ua.
53 Schulte/Welge NZA 2019, 1110 (1113).
54 Insoweit zutr. OVG Münster DStRE 2022, 372 = DStR 2021, 2863 Rn. 130, wenngleich dort Art. 15 III DS-GVO als eigenständiger Anspruch gesehen wird.
55 AA Wybitul/Brams NZA 2019, 672 (676).

den personenbezogenen Daten durch eine Inhaltskopie), das in den englischen und französischen Sprachfassungen RL 95/46/EG bereits angelegt war. Die Überschrift zu Art. 12 RL 95/46/EG lautete anders als in der deutschen Sprachfassung (Auskunftsrecht) „Right of access" und „Droit d'accès".[56] Der EuGH wies in der Sache Nowak auf das in Erwgr. 25 RL 95/46 EG angesprochene Recht der betroffenen Person hin, „Zugang zu den Daten zu erhalten".[57] Dieses Zugangsrecht war bezogen auf die Herkunft der personenbezogenen Daten und Informationen (Art. 12 Buchst. a zweiter Spiegelstrich RL 95/46/EG) durch eine abzugebende „Mitteilung" („communication to him" und „la communication") zu erfüllen.

Das Verständnis von Art. 15 I DS-GVO als Zugangsrecht findet eine weitere Stütze im Entwurfsverlauf des heutigen Art. 15 DS-GVO.

Die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr[58] erwähnte unter Punkt 3.4 ein „Recht auf Zugang, Berichtigung und sogar Löschung" gegenüber privatrechtlichen Verantwortlichen und unter Punkt 3.5 ein „Recht auf Zugang und auf Richtigstellung" gegenüber öffentlichen oder privaten Verwaltungen. Punkt 3.7 sechster Spiegelstrich benennt als Ziel des Vorschlags „die Erleichterung des Zugangs von Personen zu ihren personenbezogenen Daten (…)".[59] Auch der Europäische Datenschutzbeauftragte hob in seiner Stellungnahme 7/2015 (Bewältigung der Herausforderungen iVm Big Data) idF vom 19.11.2015 mit Bezug zu den Verhandlungen zur Datenschutz-Grundverordnung die Bedeutung starker „Rechte auf Auskunft über und Zugriff auf Daten" hervor.[60] Die Kommission sah in der Datenschutz-Grundverordnung eine Stärkung der Rechte der betroffenen Person, weil „(…) das Zugangsrecht weiterentwickelt"[61] würde. Der Rat hat in seinem Standpunkt 6/2016/ (EU) unter Punkt 4.5. „Recht auf Zugang" ausdrücklich erwähnt und mit dem Recht auf eine erste unentgeltliche Kopie in seiner heutigen Gestalt verknüpft:

„Die betroffene Person hat das Recht, von dem Verantwortlichen eine Bestätigung darüber zu verlangen, ob sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden; ist dies der Fall, so hat die betroffene Person ein Recht auf Zugang zu den in der Verordnung aufgeführten Informationen. (…), dass der Verantwortliche unentgeltlich eine Kopie der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, zur Verfügung stellen muss. Für alle weiteren Kopien, die die betroffene Person beantragt, kann der Verantwortliche ein angemessenes Entgelt auf der Grundlage der Verwaltungskosten verlangen. Das Recht auf Erhalt einer Kopie darf die Rechte und Freiheiten anderer Personen nicht beeinträchtigen".[62]

Diese Normgenese belegt eine gezielte Stärkung des Rechts der betroffenen Person auf Zugang zu dem Inhalt ihrer von dem Verantwortlichen verarbeiteten personenbezogenen Daten. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Datenschutz-Grundverordnung vom 25.1.2012 enthielt noch kein Art. 15 III 1 DS-GVO entsprechendes Recht. Art. 15 II 1 dieses Vorschlags sah einen Anspruch der betroffenen Person darauf vor, „dass ihr von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen mitgeteilt wird, welche personenbezogenen Daten verarbeitet werden."[63] Der heutige Art. 15 III 1 DS-GVO enthält demgegenüber nach der hier dargestellten Zugangstheorie zwar keine eigene Anspruchsgrundlage. Die Verwendung des Wortes „Kopie" bekräftigt jedoch die Pflicht des Verantwortlichen der betroffenen Person eine inhaltsidentische Darstellung der verarbeiteten, sie betreffenden personenbezogenen Daten zu übermitteln. Diese Änderung stärkt das Betroffenenrecht, den exakten Inhalt der sie betreffenden personenbezogene Daten und nicht bloß ihre Beschreibung zu erfahren. Dies entspricht der Zielsetzung der Kommission, eine wirksamere Ausübung der Datenschutzrechte durch den Einzelnen zu erreichen.[64]

Die Änderung der Überschrift im Entwurfsverlauf des Art. 15 DS-GVO zeigt nichts Anderes auf. Art. 15 DS-GVO-Entwurf enthielt im Vorschlag der Kommission die Überschrift „Auskunftsrecht der betroffenen Person".[65] Die dazu gefertigte Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.3.2014[66] sah auch in den weiteren hier betrachteten Sprachfassungen eine Änderung der Überschrift vor:

„~~Auskunftsrecht~~ Recht der betroffenen Person auf Auskunft und auf Herausgabe der Daten" („Right ~~of~~ to access and to obtain data for the data subject" und „Droit ~~d'accès~~ de la personne concernée d'accéder aux données et de les obtenir"),[67]

die sich aber nicht durchsetzen konnte. Art. 15 DS-GVO ist wie von der Kommission vorgeschlagen überschrieben. Inhaltlich sah die Legislative Entschließung in einem Art. 15 II a die Einführung eines Rechts der betroffenen Person vor, von dem Verantwortlichen eine Kopie der personenbezogenen Daten zu erhalten, die sie ihm zur Verfügung gestellt hat und die elektronisch verarbeitet werden.[68] Dieser Vorschlag in Art. 15 II a scheint inhaltlich in Art. 20 I Hs. 1 DS-GVO aufgegangen.[69] Dabei fällt auf, dass der Entwurf hierzu ein „Recht, von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen eine Kopie der zur Verfügung gestellten personenbezogenen Daten in einem interoperablen gängigen elektronischen Format zu verlangen" enthielt.

Die Materialien des Komitologieverfahrens ergeben den Eindruck, der Inhalt von Art. 15 II a DS-GVO-Entwurf sei in das Recht auf Datenübertragbarkeit in Art. 20 DS-GVO (im Vorschlag noch Art. 18) „verschoben" worden und Art. 15 II 1 und 2 DS-GVO-Entwurf in der Legislativen Entschließung vom 12.3.2014,

„Die betroffene Person hat Anspruch darauf, dass ihr von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen mitgeteilt wird, welche personenbezogenen Daten verarbeitet werden. Stellt die betroffene Person den Antrag in elektronischer Form, ist sie ~~auf elektronischem Weg~~ in einem strukturierten elektronischen Format zu unterrichten, sofern sie nichts anderes angibt.",[70]

seien in Art. 15 I Hs. 1 Alt. 1 und III 1 und 3 DS-GVO aufgegangen. Die Stellungnahme des Europäischen Daten-

56 „Whereas any person must be able to exercise the provisions to the contrary; right of access to data relating to him which are being processed" und „considérant que toute personne doit pouvoir bénéficier du droit d'accès aux données la concernant qui font l'objet d'un traitement, " in Erwgr. 41 der RL/95/46/EG zu Art. 12 RL 95/46/EG; „THE DATA SUBJECT'S RIGHT OF ACCESS TO DATA" und „DROIT D'ACCÈS DE LA PERSONNE CONCERNÉE AUX DONNÉES" in der Überschrift zum Abschnitt V.
57 EuGH C-434/16, ECLI:EU:C:2017:994 Rn. 48 = NJW 2018, 767 – Nowak.
58 ABl. 2012 C 229, 90.
59 ABl. 2012 C 229, 92.
60 Der Europäische Datenschutzbeauftragte, Stellungnahme 7/2015 „Bewältigung der Herausforderungen iVm Big Data" idF v. 19.11.2015, S. 20.
61 COM(2016) 214 final, 4.
62 ABl. 2016 C 159, 89.
63 COM(2012) 11 endgültig, 58.
64 COM(2012) 11 endgültig, 4.
65 COM(2012) 11 endgültig, 57; aA OVG Münster DStRE 2022, 372 = DStR 2021, 2863 Rn. 128.
66 ABl. 2017 C 378, 399.
67 ABl. 2017 C 378, 435.
68 ABl. 2017 C 378, 436.
69 OVG Münster DStRE 2022, 372 = DStR 2021, 2863 Rn. 128.
70 ABl. 2017 C 378, 436.

schutzbeauftragten zum Datenschutzreformpaket bestätigt diesen Eindruck. Sie spricht unter Punkt 150 genau diese differenzierende Ausgestaltung an:

> „Art. 18 schafft ein neues Recht, das betroffenen Personen die Möglichkeit gibt, eine elektronische Kopie ihrer gerade verarbeiteten personenbezogenen Daten zu verlangen und sie von einem Anbieter elektronischer Dienste an einen anderen Anbieter zu überführen. Nach Auffassung des EDSB sollte die Beziehung zwischen dem in dieser Bestimmung geregelten Recht betroffener Personen, eine „Kopie" ihrer Daten zu erhalten, und ihrem im Rahmen ihres Auskunftsrechts bestehenden Recht auf „Mitteilung derjenigen personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind" weiter geklärt werden."[71]

Ob die Formulierung „Kopie" aus der legislativen Entschließung übernommen und alle der Verarbeitung zugrundeliegenden personenbezogenen Daten der betroffenen Person erfassen sollte, ist nicht belegt. Die Historie der Regelung zeigt jedenfalls eine Erweiterung des Kopiegegenstandes von den nur von der betroffenen Person zur Verfügung gestellten auf alle sie betreffenden personenbezogenen Daten.

Sie stützt auch das Verständnis von Art. 15 III 1 DS-GVO als Rechtsfolgenregelung zu Art. 15 I Hs. 2 Alt. 1 DS-GVO. Denn der als Anspruchsgrundlage formulierte Entwurf der Regelung in Art. 15 II 1 („Die betroffene Person hat Anspruch darauf, (…)") und im Entwurf des Art. 15 II a 1 in der Legislativen Entschließung („(…) hat sie das Recht, von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen eine Kopie der zur Verfügung gestellten personenbezogenen Daten in einem interoperablen gängigen elektronischen Format zu verlangen, (…)") hat Eingang in Art. 15 I DS-GVO gefunden. Zudem belegt die Genese den Bezug des Rechts auf Zugang durch eine inhaltsidentische Darstellung der konkreten personenbezogenen Daten selbst. Eine Begrenzung des Rechts auf Kopie auf eine strukturierte Übersicht der von Art. 15 I Buchst. a–h DS-GVO umfassten Metadaten[72] ist damit nicht vereinbar.

6. Zwischenergebnis

> Art. 15 DS-GVO enthält ein einheitliches Zugangsrecht. Art. 15 III 1 DS-GVO ist keine eigenständige Anspruchsgrundlage, sondern konkretisiert die Rechtsfolge des Rechts auf Zugang (Art. 15 I DS-GVO) zu den von Art. 15 I Hs. 2 Alt. 1 DS-GVO erfassten personenbezogenen Daten (Zugangstheorie). Diese Zugangstheorie stimmt teilweise mit der restriktiven Ansicht überein. Soweit deren Vertreter das Recht auf Kopie aber auf eine aggregierte Übersicht als Beschreibung der personenbezogenen Daten oder auf signifikant-biografische Informationen beschränken, ist dies mit dem Normzweck nicht vereinbar. Das Gleiche gilt, soweit die restriktive Ansicht das Recht auf Kopie der personenbezogenen Daten auf diejenigen Daten beschränkt, die „Gegenstand der (produktiven) Verarbeitung" seien, und (bloß) vorhandene Daten ausschließt.[73] Dies kann nicht überzeugen. Auch die bloße Speicherung ist Verarbeitung (Art. 4 Nr. 2 DS-GVO).

III. Schluss

Art. 15 III 1 DS-GVO ist nach Wortlaut, Systematik sowie unter besonderer Berücksichtigung seines Normzwecks im Sinne der praktischen Wirksamkeit und nach seiner Genese als Rechtsfolgenregelung des Zugangsrechts in Art. 15 I Hs. 2 Alt. 1 DS-GVO zu verstehen. Diese Zugangstheorie – oder in Anlehnung an die insoweit herangezogenen erhellenden Sprachfassungen auch access-Theorie – entspricht der Idealvorstellung in Erwgr. 63 S. 4 zur DS-GVO eines Fernzugriffsrechts. Macht die betroffene Person den Anspruch nach Art. 15 I DS-GVO unbeschränkt geltend, hat der Verantwortliche ihr ohne weitere Aufforderung eine inhaltsidentische Abbildung der von ihm verarbeiteten und sie betreffenden personenbezogenen Daten zu übermitteln. Dabei räumt ihm die hier vertretene Zugangstheorie, in der Grenze des Art. 15 III 3 DS-GVO, eine größere Flexibilität ein als sie im bisherigen Theorienstreit durch den Streit um das Wort „Kopie" als Duplikat aufgezeigt wurde. Zwar genügt keine kategoriale Be- oder Umschreibung des Dateninhalts. Jedoch kann eine inhaltsidentische Darstellung, wie dargelegt, auch in einer Extrahierung des Dateninhalts aus der Datenverarbeitung bestehen. Die Zugangstheorie lässt eine zusammenfassende Übersicht zur Zugangsgewährung bei redundanten Daten zu, wenn die Bezugspunkte (Metadaten) für die Rechtmäßigkeitsprüfung identisch sind. Sind jedoch für diese Prüfung Kenntnisse über Bezugspunkte der personenbezogenen Daten zu anderen Informationen erforderlich, sind diese nach der Zugangstheorie mitzuteilen.

Mit dem europarechtlichen Normverständnis nicht vereinbar ist die Ansicht des BAG, Art. 15 III 1 DS-GVO enthalte einen eigenen Anspruch, der (erst) nach Auskunftserteilung gem. Art. 15 I DS-GVO geltend zu machen und im Wege der Stufenklage (§ 254 ZPO) durchzusetzen sei, weil § 253 II ZPO die konkrete Bezeichnung derjenigen in Kopie begehrten personenbezogenen Daten verlange.[74] Diese prozessuale Lösung zur Einhegung der Reichweite von Art. 15 III 1 und I Hs. 2 Alt. 1 DS-GVO in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten übergeht den dargestellten materiellen Gehalt des Betroffenenrechts in Art. 15 DS-GVO. Rechtsmissbrauchs- und Zumutbarkeitsfragen auf Verantwortlichenseite sind den – bis hierin nicht betrachteten – Anspruchsgrenzen zuzuordnen. Die aus der Zugangstheorie folgenden weitgehenden Pflichten der Verantwortlichen und der von ihnen nach diesem Anspruchsinhalt grundsätzlich ohne Kostenersatz durch die betroffene Person als „Verursacherin" zu tragende Aufwand führt zu Fragen nach diesen Anspruchsgrenzen, insbesondere bei „exzessiven Anträgen einer betroffenen Person" (Art. 12 V 1 DS-GVO). Dieses Thema wird in einer anderen Darstellung bearbeitet.[75] ■

71 Der Europäische Datenschutzbeauftragte, Stellungnahme zum Datenschutzreformpaket idF vom 7.3.2012, S. 29.
72 Wybitul/Brams NZA 2019, 672 (676).
73 Plath/Kamlah DS-GVO/BDSG, 3. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 15 Rn. 5 u. 16.
74 BAG NJW 2022, 960 Rn. 33.
75 Kuznik NVwZ 2023, 297.