

Nudging im Straßenverkehr durch Transparenz von Registerdaten

GRCh Art. 7, 8; DS-GVO Art. 5, 6, 10, 86

Leitsätze der Redaktion:

1. Art. 10 DS-GVO ist auf die Verarbeitung personenbezogener Daten über Strafpunkte, die gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängt wurden, anwendbar.
2. Nach Art. 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 lit. e und Art. 10 DS-GVO darf ein nationales Register über Verkehrsverstöße und die gegenüber Fahrzeugführern verhängten Strafpunkte durch die betraute öffentliche Einrichtung nicht ohne Nachweis eines besonderen Interesses am Erhalt dieser Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
3. Nationales Recht darf auch nicht vorsehen, dass diese Daten durch die zuständige Behörde an Wirtschaftsteilnehmer zur Weiterverwendung übermittelt werden.

EuGH, Urteil vom 22.6.2021 - C-439/19 – Latvijas Republikas Saeima

Sachverhalt

Das Vorabentscheidungsersuchen ergeht im Rahmen eines Verfahrens auf Betreiben von B betreffend die Rechtmäßigkeit einer nationalen Regelung, die den Zugang der Öffentlichkeit zu personenbezogenen Daten über Strafpunkte für Verkehrsverstöße vorsieht.

Art. 14 Abs. 2 des Ceļu satiksmes likums (Straßenverkehrsgesetz) der Republik Lettland in seiner maßgeblichen Fassung bestimmt: „Informationen ... über das Recht von Personen, Fahrzeuge zu führen, und über wegen Verkehrsordnungswidrigkeiten verhängte Bußgelder, die nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen bezahlt worden sind, sowie sonstige Informationen, die im nationalen Register für Fahrzeuge und Fahrzeugführer ... eingetragen sind, sind für jedermann zugänglich.“

In Art. 43 Abs. 1 („Strafpunktesystem“) des Straßenverkehrsgesetzes heißt es: „Mit dem Ziel, das Verhalten der Fahrzeugführer zu beeinflussen, indem ein sicheres Führen von Fahrzeugen und die Einhaltung der Straßenverkehrsregeln gefördert wird, und dem Ziel, die Gefahren für das Leben, die Gesundheit und das Eigentum von Personen so weit wie möglich zu verringern, werden von Fahrzeugführern begangene Ordnungswidrigkeiten in das Verurteilungsregister eingetragen, und die Strafpunkte werden in das nationale Register für Fahrzeuge und Fahrzeugführer eingetragen.“

Gemäß den Nrn. 1 und 4 des Ministru kabineta noteikumi Nr. 551 „Pārķāpumu uzskaites punktu sistēmas piemērošanas noteikumi“ (Verordnung Nr. 551 des Ministerrats über die Regeln für die Durchführung des Strafpunktesystems) v. 21. 6. 2004 werden Strafpunkte für von Fahrzeugführern im Straßenverkehr begangene Ordnungswidrigkeiten an dem Tag, an dem die Rechtsbehelfsfrist gegen die Entscheidung abläuft, mit dem eine Verwaltungssanktion verhängt wird, automatisch eingetragen. Nach Nr. 7 dieser Verordnung werden die Strafpunkte gelöscht, wenn sie verjährt sind. In Nr. 12 dieser Verordnung sind für Fahrzeugführer je nach der Anzahl der Strafpunkte Maßnahmen wie Verwarnungen, Schulungen oder Prüfungen im Bereich der Straßenverkehrssicherheit oder das Verbot der Ausübung der Berechtigung zum Führen von Kraftfahrzeugen während eines bestimmten Zeitraums vorgesehen.

B ist eine natürliche Person, gegen die wegen einer oder mehrerer Verkehrsverstöße Strafpunkte verhängt wurden. Gemäß dem Straßenverkehrsgesetz und der Verordnung Nr. 551 v. 21. 6. 2004 hat die *Ceļu satiksmes drošības direkcija* (Direktion für Straßenverkehrssicherheit, Lettland, im Folgenden: *CSDD*) diese Strafpunkte in das nationale Register für Fahrzeuge und Fahrzeugführer eingetragen. Da die in diesem Register enthaltenen Informationen über Strafpunkte öffentlich zugänglich sind und zudem nach den Angaben von B mehreren Wirtschaftsteilnehmern zur Weiterverwendung übermittelt wurden, erhob B Verfassungsbeschwerde bei der *Latvijas Republikas Satversmes tiesa* (Verfassungsgericht), damit diese die Vereinbarkeit von Art. 14 Abs. 2 des Straßenverkehrsgesetzes mit dem in Art. 96 der lettischen Verfassung verankerten Grundrecht auf Achtung des Privatlebens prüft. Das *Verfassungsgericht* hat den *Europäischen Gerichtshof* um Vorabentscheidung ersucht.

Aus den Gründen

54Mit seiner ersten Frage möchte das *vorlegende Gericht* wissen, ob Art. 10 DS-GVO dahin auszulegen ist, dass er auf die in der Offenlegung entsprechender Daten gegenüber der Öffentlichkeit bestehende Verarbeitung personenbezogener Daten über Strafpunkte, die gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängt wurden, anwendbar ist.

55Nach Art. 10 DS-GVO darf die Verarbeitung personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten oder damit zusammenhängende Sicherungsmaßnahmen aufgrund von Art. 6 Abs. 1 nur unter behördlicher Aufsicht vorgenommen werden oder wenn dies nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, das geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorsieht, zulässig ist.

EuGH: Nudging im Straßenverkehr durch Transparenz von Registerdaten(ZGI 2021, 16)

17

56Daher ist zunächst zu prüfen, ob die nach der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung an Dritte übermittelten Informationen über Strafpunkte „personenbezogene Daten“ im Sinne von Art. 4 Nr. 1 DS-GVO sind und ob diese Übermittlung eine „Verarbeitung“ solcher Daten im Sinne von Art. 4 Nr. 2 DS-GVO darstellt, die in den sachlichen Anwendungsbereich dieser Verordnung fällt, wie er in ihrem Art. 2 definiert ist.

57Hierzu ist erstens festzustellen, dass aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, dass die lettische Regelung die Verhängung von Strafpunkten gegen Fahrzeugführer vorsieht, die einen (Straßen-)Verkehrsverstoß begangen haben und gegen die eine finanzielle oder andere Sanktion verhängt wurde. Diese Punkte werden von einer öffentlichen Einrichtung, der *CSDD*, am Tag des Ablaufs der Frist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Entscheidung, mit der diese Sanktion verhängt wird, in das nationale Register für Fahrzeuge und Fahrzeugführer eingetragen.

58Aus der Vorlageentscheidung geht auch hervor, dass die Verkehrsverstöße und die Sanktionen, um sie zu ahnden, in Lettland unter das Verwaltungsrecht fallen und dass die Verhängung von Strafpunkten nicht die Verhängung einer zusätzlichen Sanktion zum Ziel hat, sondern die betroffenen Fahrzeugführer sensibilisieren soll, indem sie dazu veranlasst werden, eine sicherere Fahrweise anzunehmen. Wird eine bestimmte Zahl von Strafpunkten erreicht, kann dem Betroffenen für eine bestimmte Zeit ein Fahrverbot auferlegt werden.

59Aus dieser Entscheidung geht ferner hervor, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung die *CSDD* verpflichtet, allen Personen, die Zugang zu diesen Informationen beantragen, die Informationen über die gegen einen bestimmten

Fahrzeugführer verhängten Strafpunkte zu übermitteln. Die *CSDD* verlangt zu diesem Zweck lediglich, dass der Antragsteller den betreffenden Fahrzeugführer unter Angabe seiner nationalen Identifikationsnummer gebührend identifiziert.

60Somit ist festzustellen, dass die Informationen über Strafpunkte, die sich auf eine bestimmte natürliche Person beziehen, „personenbezogene Daten“ im Sinne von Art. 4 Nr. 1 DS-GVO sind und dass ihre Übermittlung durch die *CSDD* an Dritte eine „Verarbeitung“ im Sinne von Art. 4 Nr. 2 DS-GVO darstellt.

61Zweitens ist festzustellen, dass die Übermittlung dieser Informationen unter die sehr weite Definition des sachlichen Anwendungsbereichs der DS-GVO gemäß ihrem Art. 2 Abs. 1 fällt und nicht zu den Verarbeitungen personenbezogener Daten gehört, die nach Art. 2 Abs. 2 lit. a und d DS-GVO von diesem Anwendungsbereich ausgenommen sind.

62Was nämlich zum einen Art. 2 Abs. 2 lit. a DS-GVO betrifft, so findet diese Verordnung danach keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten „im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt“. Diese Ausnahme vom Anwendungsbereich der DS-GVO ist, wie die anderen in ihrem Art. 2 Abs. 2 vorgesehenen Ausnahmen, eng auszulegen (vgl. in diesem Sinne U. v. 9.7.2020 – C-272/19, Rn. 68 – Land Hessen, und v. 16.7.2020 – C-311/18, Rn. 84 – Facebook Ireland und Schrems).

63Art. 2 Abs. 2 lit. a DS-GVO ist insoweit in Verbindung mit ihrem Art. 2 Abs. 2 lit. b und ihrem 16. Erwägungsgrund zu lesen, wonach diese Verordnung nicht für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit „Tätigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, wie etwa die nationale Sicherheit betreffende Tätigkeiten“, sowie Tätigkeiten „im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union“ gilt.

64Daraus folgt, dass Art. 2 Abs. 2 lit. a und b DS-GVO teilweise an Art. 3 Abs. 2 erster Gedankenstrich der RL 95/46 anknüpft. Folglich kann Art. 2 Abs. 2 lit. a und b DS-GVO nicht dahin ausgelegt werden, dass er weiter gefasst ist als die Ausnahme nach Art. 3 Abs. 2 erster Gedankenstrich der RL 95/46, wonach bereits diese Richtlinie keine Anwendung fand u. a. auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, „die für die Ausübung von Tätigkeiten erfolgt, die nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, beispielsweise Tätigkeiten gemäß den Titeln V und VI des [EU-]Vertrags [in seiner Fassung vor dem Vertrag von Lissabon], und auf keinen Fall auf Verarbeitungen betreffend die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates ...“

65Wie der *Gerichtshof* wiederholt entschieden hat, waren indessen nur Verarbeitungen personenbezogener Daten im Rahmen einer in Art. 3 Abs. 2 ausdrücklich genannten spezifischen Tätigkeit des Staates oder staatlicher Stellen oder einer Tätigkeit, die derselben Kategorie zugeordnet werden kann, vom Anwendungsbereich der RL 95/46 ausgeschlossen (vgl. in diesem Sinne U. v. 6.11.2003 – C-101/01, Rn. 42 bis 44 – Lindqvist, U. v. 27.9.2017 – C-73/16, Rn. 36 u. 37 – Puškár sowie v. 10.7.2018 – C-25/17, Rn. 38 – Jehovan todistajat).

66Daraus folgt, dass Art. 2 Abs. 2 lit. a DS-GVO im Licht des 16. Erwägungsgrundes dieser Verordnung so zu verstehen ist, dass damit vom Anwendungsbereich dieser Verordnung allein Verarbeitungen personenbezogener Daten ausgenommen werden sollen, die von staatlichen Stellen im Rahmen einer Tätigkeit, die der Wahrung der nationalen Sicherheit dient, oder einer Tätigkeit, die derselben Kategorie zugeordnet werden kann, vorgenommen werden, so dass der bloße Umstand, dass eine Tätigkeit eine spezifische Tätigkeit des Staates

oder einer Behörde ist, nicht dafür ausreicht, dass diese Ausnahme automatisch für diese Tätigkeit gilt (vgl. in diesem Sinne U. v. 9.7.2020 – C-272/19, Rn. 70 – Land Hessen).

67Die auf die Wahrung der nationalen Sicherheit abzielenden Tätigkeiten, auf die Art. 2 Abs. 2 lit. a DS-GVO abstellt, umfassen ... insbesondere solche, die den Schutz der grundlegenden Funktionen des Staates und der grundlegenden Interessen der Gesellschaft bezwecken.

68Mit den Tätigkeiten, die die Straßenverkehrssicherheit betreffen, wird jedoch kein solches Ziel verfolgt, so dass sie nicht der Kategorie der auf die Wahrung der nationalen Sicherheit abzielenden Tätigkeiten zugeordnet werden können, auf die Art. 2 Abs. 2 lit. a DS-GVO abstellt.

69Was zum anderen Art. 2 Abs. 2 lit. d DS-GVO betrifft, so findet diese Verordnung danach keine Anwendung auf die

EuGH: Nudging im Straßenverkehr durch Transparenz von Registerdaten(ZGI 2021, 16)

18

Verarbeitung personenbezogener Daten „durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“. Wie sich aus dem 19. Erwägungsgrund dieser Verordnung ergibt, beruht diese Ausnahme darauf, dass für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu solchen Zwecken und durch die zuständigen Behörden ein spezifischerer Rechtsakt der Union gilt, nämlich die RL 2016/680, die am selben Tag wie die DS-GVO erlassen wurde und in ihrem Art. 3 Nr. 7 definiert, was unter „zuständige Behörde“ zu verstehen ist, wobei diese Definition auf Art. 2 Abs. 2 lit. d entsprechend anzuwenden ist.

70Aus dem zehnten Erwägungsgrund der RL 2016/680 geht hervor, dass der Begriff „zuständige Behörde“ im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit zu verstehen ist, unter Berücksichtigung der spezifischen Regelungen, die sich insoweit aufgrund der Besonderheiten dieser Bereiche als erforderlich erweisen können. Außerdem heißt es im elften Erwägungsgrund dieser Richtlinie, dass die DS-GVO für die Verarbeitung personenbezogener Daten gilt, die von einer „zuständigen Behörde“ im Sinne von Art. 3 Nr. 7 RL 2016/680, aber zu anderen als den in ihr vorgesehenen Zwecken vorgenommen wird.

71In Anbetracht der dem *Gerichtshof* vorliegenden Informationen ist nicht ersichtlich, dass die *CSDD* bei der Ausübung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Tätigkeiten, die in der Übermittlung personenbezogener Daten über Strafpunkte an die Öffentlichkeit zu Zwecken der Straßenverkehrssicherheit bestehen, als „zuständige Behörde“ im Sinne von Art. 3 Nr. 7 der RL 2016/680 angesehen werden könnte und diese Tätigkeiten somit unter die in Art. 2 Abs. 2 lit. d DS-GVO vorgesehene Ausnahme fallen könnten.

72Daher fällt die von der *CSDD* vorgenommene Übermittlung personenbezogener Daten über Strafpunkte, die gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängt wurden, in den sachlichen Anwendungsbereich der DS-GVO.

73Was die Anwendbarkeit von Art. 10 DS-GVO auf eine solche Übermittlung betrifft, geht es um die Frage, ob die so übermittelten Informationen personenbezogene Daten „über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten oder damit zusammenhängende Sicherungsmaßnahmen“ im Sinne dieser Bestimmung darstellen, deren Verarbeitung „nur unter behördlicher Aufsicht vorgenommen werden [darf]“, es sei denn, sie ist „nach dem

Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, das geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorsieht, zulässig“.

74Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 10 einen verstärkten Schutz gegen Verarbeitungen gewährleisten soll, die aufgrund der besonderen Sensibilität der betreffenden Daten einen besonders schweren Eingriff in die durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten darstellen können (vgl. in diesem Sinne U.v. 24.9.2019 -C-136/17, Rn. 44 – GC u. a. [Auslistung sensibler Daten]).

75Da nämlich die Daten, auf die sich Art. 10 DS-GVO bezieht, Verhaltensweisen betreffen, die zur Missbilligung durch die Gesellschaft führen, kann die Gewährung eines Zugangs zu solchen Daten die betroffene Person stigmatisieren und damit einen schweren Eingriff in ihr Privat- oder Berufsleben darstellen.

76Im vorliegenden Fall werden zwar die Entscheidungen der lettischen Behörden zur Ahndung von Verkehrsverstößen, wie die lettische Regierung in ihren Antworten auf die Fragen des *Gerichtshofs* hervorgehoben hat, in das Register der Verurteilungen eingetragen, zu dem die Öffentlichkeit nur in begrenzten Fällen Zugang hat, und nicht in das Register der Fahrzeuge und Fahrzeugführer, zu dem Art. 14 Abs. 2 des Straßenverkehrsgesetzes freien Zugang gewährt. Wie jedoch das *vorlegende Gericht* hervorhebt, ermöglicht die Übermittlung der in diesem Register enthaltenen personenbezogenen Daten über Strafpunkte durch die *CSDD* der Öffentlichkeit die Feststellung, ob eine bestimmte Person Verkehrsverstöße begangen hat, und, falls dies der Fall ist, den Schluss auf die Schwere und die Häufigkeit dieser Verstöße. Eine solche Regelung über die Mitteilung von Strafpunkten läuft daher darauf hinaus, Zugang zu personenbezogenen Daten über Verkehrsverstöße zu gewähren.

77Um zu bestimmen, ob ein solcher Zugang eine Verarbeitung personenbezogener Daten über „Straftaten“ im Sinne von Art. 10 DS-GVO darstellt, ist erstens darauf hinzuweisen, dass sich dieser Begriff ausschließlich auf Straftaten im Sinne des Strafrechts bezieht, wie sich insbesondere aus der Entstehungsgeschichte der DS-GVO ergibt. Das Europäische Parlament hatte nämlich vorgeschlagen, die Wendung „verwaltungsrechtliche Sanktionen“ (ABl. 2017 C 378, 430) ausdrücklich in diese Bestimmung aufzunehmen, doch wurde dieser Vorschlag nicht angenommen. Dieser Umstand ist umso bemerkenswerter, als die Vorgängerbestimmung zu Art. 10 DS-GVO, d. h. Art. 8 Abs. 5 RL 95/46, der sich in Uabs. 1 auf „Straftaten“ und „strafrechtliche Verurteilungen“ bezog, den Mitgliedstaaten in Unterabs. 2 die Möglichkeit gab, vorzusehen, „dass Daten, die administrative Strafen ... betreffen, ebenfalls unter behördlicher Aufsicht verarbeitet werden müssen“. Aus einer Gesamtbetrachtung dieses Art. 8 Abs. 5 ergibt sich somit eindeutig, dass sich der Begriff „Straftaten“ ausschließlich auf Straftaten im Sinne des Strafrechts bezog.

78Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass der Unionsgesetzgeber, indem er bewusst davon abgesehen hat, das Adjektiv „administrativ“ in Art. 10 DS-GVO aufzunehmen, den in dieser Bestimmung vorgesehenen verstärkten Schutz allein dem strafrechtlichen Bereich vorbehalten wollte.

79Diese Auslegung wird ... dadurch bestätigt, dass mehrere Sprachfassungen von Art. 10 DS-GVO ausdrücklich auf „Straftaten“ im Sinne des Strafrechts Bezug nehmen, wie z. B. die deutsche (Straftaten), die spanische (*infracciones penales*), die italienische (*reati*), die litauische (*nusikalstamas veikas*), die maltesische (*reati*) und die niederländische (*strafbare feiten*).

80Zweitens ist der Umstand, dass Verkehrsverstöße in Lettland als Ordnungswidrigkeiten eingestuft werden, für die Beurteilung, ob diese Verstöße unter Art. 10 DS-GVO fallen, nicht entscheidend.

81Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Begriffe einer Vorschrift des Unionsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Tragweite nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen (U. v. 19.9.2000 – [C-287/98](#), Rn. 43 – Linster u. v. 1.10.2019 – [C-673/17](#), Rn. 47 – Planet 49).

82Im vorliegenden Fall ist zunächst festzustellen, dass die DS-GVO hinsichtlich der Tragweite der in ihrem Art. 10 verwendeten Begriffe, insbesondere der Begriffe „Straftaten“ und „strafrechtliche Verurteilungen“, nicht auf die nationalen Rechtsordnungen verweist.

83Sodann geht aus dem zehnten Erwägungsgrund der DS-GVO hervor, dass diese zur Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beitragen soll, indem ein gleichmäßiges und hohes Schutzniveau für natürliche Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gewährleistet wird, was voraussetzt, dass dieses Schutzniveau in allen Mitgliedstaaten gleichwertig und homogen ist. Einem solchen Zweck liefe es zuwider, wenn der in dieser Bestimmung vorgesehene verstärkte Schutz nur in einigen Mitgliedstaaten für die Verarbeitung personenbezogener Daten über Verkehrsverstöße gilt, nicht aber in anderen, nur weil diese Verstöße in den letztgenannten Mitgliedstaaten nicht als Straftaten eingestuft werden.

84Schließlich wird diese Feststellung ... durch den 13. Erwägungsgrund RL 2016/680 bestätigt, wonach „[e]ine Straftat im Sinne dieser Richtlinie ... ein eigenständiger Begriff des Unionsrechts in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union ... sein [sollte]“.

85Daraus folgt, dass der Begriff „Straftat“, der für die Bestimmung der Anwendbarkeit von Art. 10 der DS-GVO auf personenbezogene Daten über Verkehrsverstöße wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entscheidend ist, in der gesamten Union einer autonomen und einheitlichen Auslegung bedarf, die unter Berücksichtigung des mit dieser Bestimmung verfolgten Ziels und des Kontexts, in den sie sich einfügt, gefunden werden muss, ohne dass es insoweit darauf ankommt, wie der betreffende Mitgliedstaat diese Verstöße einstuft; diese Einstufung kann in den einzelnen Staaten unterschiedlich sein (vgl. in diesem Sinne U. v. 14.11.2013 – [C-60/12](#), Rn. 26 und 35 – Baláž).

86Drittens ist zu prüfen, ob Verkehrsverstöße wie die, die zur Eintragung von Strafpunkten in das Register für Fahrzeuge und Fahrzeugführer führen, deren Mitteilung an Dritte in der streitigen Bestimmung vorgesehen ist, eine „Straftat“ im Sinne von Art. 10 DS-GVO darstellen.

87Nach der Rechtsprechung des *Gerichtshofs* sind für die Beurteilung des strafrechtlichen Charakters einer Zuwiderhandlung drei Kriterien maßgebend: erstens die rechtliche Einordnung der Zuwiderhandlung im innerstaatlichen Recht, zweitens die Art der Zuwiderhandlung und drittens der Schweregrad der dem Betroffenen drohenden Sanktion (vgl. in diesem Sinne U. v. 5.6.2012 – [C-489/10](#), Rn. 37 – Bonda, v. 20.3.2018 – [C-537/16](#), Rn. 28 – Garlsson Real Estate u. a., u. v. 2.2.2021 – [C-481/19](#), Rn. 42 – Consob).

88Auch für Zuwiderhandlungen, die im innerstaatlichen Recht nicht als „strafrechtlich“ eingestuft werden, kann sich ein solcher Charakter nichtsdestoweniger aus der Art der

Zuwiderhandlung und dem Schweregrad der dem Betroffenen drohenden Sanktion ergeben (vgl. in diesem Sinne U. v. 20.3.2018 – [C-537/16](#), Rn. [28](#) und [32](#) – Garlsson Real Estate u. a.).

89Das Kriterium, das sich auf die Art der Zuwiderhandlung bezieht, erfordert die Prüfung, ob mit der fraglichen Sanktion u. a. eine repressive Zielsetzung verfolgt wird, ohne dass der bloße Umstand, dass mit ihr auch eine präventive Zielsetzung verfolgt wird, ihr ihre Einstufung als strafrechtliche Sanktion nehmen kann. Es liegt nämlich in der Natur strafrechtlicher Sanktionen, dass sie sowohl auf die Repression als auch auf die Prävention rechtswidriger Verhaltensweisen abzielen. Dagegen ist eine Maßnahme, die nur den durch die Zuwiderhandlung entstandenen Schaden ersetzen soll, nicht strafrechtlicher Natur (vgl. in diesem Sinne U. v. 5.6.2012 – [C-489/10](#), Rn. [39](#) – Bonda, und v. 20.3.2018 – [C-537/16](#), Rn. [33](#) – Garlsson Real Estate u. a.). Es steht indessen fest, dass mit der Verhängung von Strafpunkten für Verkehrsverstöße ebenso wie mit Bußgeldern oder anderen Sanktionen, die die Begehung dieser Verstöße nach sich ziehen kann, nicht nur der Ersatz von Schäden bezweckt wird, die durch diese Verstöße möglicherweise verursacht werden, sondern auch ein repressiver Zweck verfolgt wird.

90Was das Kriterium des Schweregrads der Sanktionen betrifft, zu denen die Begehung dieser Verstöße führen kann, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass nur Verkehrsverstöße von gewisser Schwere zur Verhängung von Strafpunkten führen und dass solche Verstöße daher zu Sanktionen von bestimmter Schwere führen können. Sodann kommt die Verhängung von Strafpunkten im Allgemeinen zu der im Fall eines solchen Verstoßes verhängten Sanktion hinzu. Wie in Rn. 58 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist dies im Übrigen bei der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung der Fall. Schließlich hat die Kumulierung dieser Punkte als solche rechtliche Folgen, wie etwa die Verpflichtung, eine Prüfung abzulegen, oder ein Fahrverbot. ...

92Die Einstufung von Verkehrsverstößen, die zur Verhängung von Strafpunkten führen können, als „Straftaten“ im Sinne von Art. [10](#) DS-GVO entspricht auch dem Zweck dieser Bestimmung. Die Übermittlung personenbezogener Daten über Verkehrsverstöße, einschließlich der für ihre Begehung verhängten Strafpunkte, an die Öffentlichkeit ist nämlich angesichts dessen, dass solche Verstöße die Straßenverkehrssicherheit beeinträchtigen, geeignet, zu einer Missbilligung durch die Gesellschaft und zur Stigmatisierung der betreffenden Person zu führen, insbesondere wenn diese Punkte eine bestimmte Schwere oder eine bestimmte Häufigkeit dieser Verstöße zeigen.

93Daraus folgt, dass Verkehrsverstöße, die zur Verhängung von Strafpunkten führen können, unter den Begriff „Straftaten“ im Sinne von Art. [10](#) DS-GVO fallen.

94Nach alledem ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass Art. [10](#) DS-GVO dahin auszulegen ist, dass er auf die Verarbeitung personenbezogener Daten über Strafpunkte, die

EuGH: Nudging im Straßenverkehr durch Transparenz von Registerdaten(ZGI 2021, 16)

20

gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängt wurden, anwendbar ist.

Zur zweiten Frage

95Mit seiner zweiten Frage möchte das *vorlegende Gericht* wissen, ob die Bestimmungen der DS-GVO dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die die mit dem Register, in das die gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängten Strafpunkte eingetragen werden, betraute öffentliche Einrichtung verpflichtet, diese Daten

jeder Person zu übermitteln, die dies beantragt, ohne dass sie ein besonderes Interesse am Erhalt dieser Daten nachzuweisen hat.

96Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass jede Verarbeitung personenbezogener Daten zum einen mit den in Art. 5 DS-GVO aufgestellten Grundsätzen für die Verarbeitung der Daten im Einklang stehen und zum anderen einem der in Art. 6 DS-GVO aufgeführten Grundsätze in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung entsprechen muss (vgl. in diesem Sinne U. v. 16.1.2019 – C-496/17, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung – Deutsche Post).

97Was die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten betrifft, bezieht sich das *vorlegende Gericht* zwar speziell auf die in Art. 5 Abs. 1 lit. f DS-GVO verankerten Grundsätze der „Integrität“ und der „Vertraulichkeit“. Allerdings ergibt sich aus den Fragen des *vorlegenden Gerichts*, dass es allgemeiner feststellen möchte, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verarbeitung personenbezogener Daten im Hinblick auf alle Bestimmungen dieser Verordnung, insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, als rechtmäßig angesehen werden kann.

98Folglich sind in der dem *vorlegenden Gericht* zu gebenden Antwort auch andere in Art. 5 Abs. 1 DS-GVO genannte Grundsätze und insbesondere der in lit. c dieser Bestimmung enthaltene Grundsatz der „Datenminimierung“ zu berücksichtigen, wonach personenbezogene Daten dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein müssen, womit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zum Ausdruck gebracht wird (vgl. in diesem Sinne U. v. 11.11.2019 – C-708/18, Rn. 48 – Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA).

99Hinsichtlich der Grundsätze in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung sieht Art. 6 DS-GVO eine erschöpfende und abschließende Liste der Fälle vor, in denen eine Verarbeitung personenbezogener Daten als rechtmäßig angesehen werden kann. Daher muss eine Verarbeitung unter einen der in Art. 6 vorgesehenen Fälle subsumierbar sein, um als rechtmäßig angesehen werden zu können (vgl. i. d. S. U. v. 11.11.2019 -C-708/18, Rn. 37 und 38 – Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA,). Insoweit kann die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verarbeitung personenbezogener Daten, d. h. die von der CSDD vorgenommene Übermittlung der Daten über für Verkehrsverstöße verhängte Strafpunkte an die Öffentlichkeit, unter Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO fallen, wonach die Verarbeitung rechtmäßig ist, wenn und soweit sie „für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich [ist], die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde“.

100Da, wie in Rn. 94 des vorliegenden Urteils festgestellt wurde, die personenbezogenen Daten über Strafpunkte, die gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängt wurden, unter Art. 10 DS-GVO fallen, unterliegt ihre Verarbeitung zudem den in dieser Bestimmung vorgesehenen zusätzlichen Beschränkungen. Danach darf die Verarbeitung dieser Daten „nur unter behördlicher Aufsicht vorgenommen werden“, es sei denn, sie ist „nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, das geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorsieht, zulässig“. In dieser Bestimmung heißt es im Übrigen, dass „[e]in umfassendes Register der strafrechtlichen Verurteilungen ... nur unter behördlicher Aufsicht geführt werden [darf]“.

101Im vorliegenden Fall steht fest, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verarbeitung personenbezogener Daten, d. h. die Übermittlung der Daten über für Verkehrsverstöße verhängte Strafpunkte an die Öffentlichkeit, durch eine öffentliche Einrichtung, die CSDD, erfolgt, die der für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne von

Art. 4 Nr. 7 DS-GVO ist (vgl. entspr. U. v. 9.3.2017 – C-398/15, Rn. 35 – Manni). Es steht jedoch auch fest, dass diese Daten nach ihrer Übermittlung von den Personen eingesehen werden, die ihre Übermittlung beantragt haben, und von diesen Personen gegebenenfalls gespeichert oder verbreitet werden. Da diese Weiterverarbeitungen von Daten nicht mehr „unter [der] Aufsicht“ der CSDD oder einer anderen Behörde erfolgen, muss das nationale Recht, das die Übermittlung dieser Daten durch die CSDD erlaubt, „geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen“ vorsehen.

102Daher ist die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden mit der DS-GVO sowohl im Hinblick auf die allgemeinen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, insbesondere die in Art. 5 Abs. 1 lit. c und Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO aufgestellten, als auch im Hinblick auf die in Art. 10 DS-GVO vorgesehenen besonderen Beschränkungen zu prüfen.

103Hierzu ist festzustellen, dass keine dieser Bestimmungen es allgemein und absolut verbietet, dass eine Behörde durch eine nationale Regelung ermächtigt oder sogar gezwungen wird, personenbezogene Daten an Personen zu übermitteln, die dies beantragen.

104Auch wenn Art. 5 Abs. 1 lit. c DS-GVO die Verarbeitung personenbezogener Daten von der Einhaltung des Grundsatzes der „Datenminimierung“ abhängig macht, geht aus dem Wortlaut dieser Bestimmung nämlich klar hervor, dass mit ihr kein solches allgemeines und absolutes Verbot eingeführt werden soll und dass sie insbesondere der Übermittlung personenbezogener Daten an die Öffentlichkeit nicht entgegensteht, wenn diese Übermittlung im Sinne von Abs. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichem Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt. Dies gilt auch dann, wenn die fraglichen Daten unter Art. 10 DS-GVO fallen, sofern die Regelung, die diese Übermittlung gestattet, geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorsieht (vgl. in diesem Sinne U. v. 24.9.2019 – C-136/17, Rn. 73 – GC u. a. [Auslistung sensibler Daten]).

EuGH: Nudging im Straßenverkehr durch Transparenz von Registerdaten(ZGI 2021, 16)

21

105In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen und gegen andere Grundrechte abgewogen werden müssen. Somit können Einschränkungen vorgesehen werden, sofern sie gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta gesetzlich vorgesehen sind und den Wesensgehalt der Grundrechte sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Nach diesem Grundsatz dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Sie müssen sich auf das absolut Notwendige beschränken, und die den Eingriff enthaltende Regelung muss klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der betreffenden Maßnahme vorsehen (vgl. in diesem Sinne U. v. 16.7.2020 – C-311/18, Rn. 172 bis 176 – Facebook Ireland und Schrems).

106Um festzustellen, ob eine Übermittlung personenbezogener Daten über Strafpunkte an die Öffentlichkeit, wie sie im Ausgangsverfahren in Rede steht, im Sinne von Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichem Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, und ob die Regelung, die eine solche Übermittlung gestattet, geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der

betroffenen Personen im Sinne von Art. 10 dieser Verordnung vorsieht, ist somit insbesondere zu prüfen, ob diese Übermittlung angesichts der Schwere des durch sie bewirkten Eingriffs in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten im Hinblick auf die Verwirklichung der verfolgten Ziele gerechtfertigt und insbesondere verhältnismäßig ist.

107Im vorliegenden Fall machen das *lettische Parlament* – in seinen Erklärungen vor dem *vorlegenden Gericht* – und die *lettische Regierung* – in ihren Erklärungen vor dem *Gerichtshof* – geltend, dass die Übermittlung von personenbezogenen Daten über Strafpunkte durch die *CSDD* an jede Person, die dies beantrage, zu der diesem Organ obliegenden Aufgabe im öffentlichen Interesse gehöre, die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern, und in diesem Zusammenhang insbesondere die Identifizierung der Fahrzeugführer, die systematisch gegen die Straßenverkehrsregeln verstießen, ermöglichen und das Verhalten der Straßenverkehrsteilnehmer dahin gehend beeinflussen solle, dass sie zu einem den Straßenverkehrsregeln entsprechenden Verhalten veranlasst würden.

108Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit ein von der Union anerkanntes Ziel im allgemeinen Interesse darstellt (vgl. in diesem Sinne U. v. 23.4.2015 – C-260/13, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung – Aykul). Die Mitgliedstaaten sind daher berechtigt, die Straßenverkehrssicherheit als „Aufgabe ...“, die im öffentlichen Interesse liegt“, im Sinne von Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO einzustufen.

109Um die in dieser Bestimmung aufgestellten Voraussetzungen zu erfüllen, ist es jedoch erforderlich, dass die Übermittlung der in dem von der *CSDD* geführten Register eingetragenen personenbezogenen Daten über Strafpunkte tatsächlich dem im allgemeinen Interesse liegenden Ziel der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit entspricht, ohne über das hinauszugehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

110Wie im 39. Erwägungsgrund der DS-GVO hervorgehoben wird, ist diese Anforderung der Erforderlichkeit nicht erfüllt, wenn das im allgemeinen Interesse liegende verfolgte Ziel in zumutbarer Weise ebenso wirksam mit anderen Mitteln erreicht werden kann, die weniger stark in die Grundrechte der betroffenen Personen, insbesondere die in den Art. 7 und 8 der Charta verbürgten Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten, eingreifen, wobei sich die Ausnahmen und Einschränkungen hinsichtlich des Grundsatzes des Schutzes solcher Daten auf das absolut Notwendige beschränken müssen (vgl. in diesem Sinne U. v. 11.12.2019 – C 708/18, Rn. 46 und 47 – Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA).

111Wie sich aus der Praxis der Mitgliedstaaten ergibt, verfügt indessen jeder von ihnen über eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten, zu denen u. a. die Möglichkeit einer abschreckenden Ahndung von Verkehrsverstößen gehört, insbesondere indem den betreffenden Fahrzeugführern das Recht zum Führen eines Kraftfahrzeugs genommen wird, wobei der Verstoß gegen ein solches Verbot seinerseits mit wirksamen Strafen geahndet werden kann, ohne dass es erforderlich wäre, den Erlass solcher Maßnahmen der Öffentlichkeit mitzuteilen. Aus dieser Praxis ergibt sich auch, dass darüber hinaus zahlreiche vorbeugende Maßnahmen ergriffen werden können, die von Kampagnen zur kollektiven Sensibilisierung bis zum Erlass individueller Maßnahmen dahin gehend reichen, einen Fahrzeugführer zur Teilnahme an Schulungen und zum Ablegen von Prüfungen zu zwingen, ohne dass es erforderlich wäre, den Erlass solcher individuellen Maßnahmen der Öffentlichkeit mitzuteilen. Aus den dem *Gerichtshof* vorliegenden Akten geht jedoch nicht

hervor, dass solche Maßnahmen vom lettischen Gesetzgeber anstelle des Erlasses der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung geprüft und bevorzugt worden wären.

112Außerdem kann, wie in Rn. 92 des vorliegenden Urteils ausgeführt, die Übermittlung personenbezogener Daten über Verkehrsverstöße einschließlich der Daten über die für ihre Begehung verhängten Strafpunkte an die Öffentlichkeit einen schweren Eingriff in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten darstellen, da sie zur Missbilligung durch die Gesellschaft und zur Stigmatisierung der betroffenen Person führen kann.

113Unter Berücksichtigung zum einen der Sensibilität der fraglichen Daten und der Schwere dieses Eingriffs in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten der betroffenen Personen und zum anderen der Tatsache, dass in Anbetracht der Feststellungen in Rn. 111 des vorliegenden Urteils nicht ersichtlich ist, dass das Ziel der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit in zumutbarer Weise nicht mit anderen, weniger einschneidenden Mitteln ebenso wirksam erreicht werden kann, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Erforderlichkeit einer solchen Regelung der Übermittlung personenbezogener Daten

EuGH: Nudging im Straßenverkehr durch Transparenz von Registerdaten(ZGI 2021, 16)

22

über Strafpunkte für Verkehrsverstöße zur Gewährleistung dieses Zieles nachgewiesen ist (vgl. entsprechend U. v. 9.11.2010 – [C-92/09](#) und [C-93/09](#), Rn. 86 – Volker und Markus Schecke und Eifert).

114Somit kann es zwar gerechtfertigt sein, die Fahrzeugführer, die systematisch und bösgläubig gegen die Straßenverkehrsregeln verstoßen, von den Fahrzeugführern zu unterscheiden, die gelegentlich Verstöße begehen, doch kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Identifizierung der ersten Kategorie von Fahrzeugführern für die Zwecke der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit von der breiten Öffentlichkeit vorgenommen oder mit der breiten Öffentlichkeit geteilt werden muss, so dass sogar an der Eignung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung, das erste der in Rn. 107 des vorliegenden Urteils genannten Ziele zu erreichen, Zweifel bestehen können.

115Im Übrigen geht aus den dem *Gerichtshof* vorliegenden Akten hervor, dass die *CSDD* nicht nur die Daten über Strafpunkte, die gegen Fahrzeugführer verhängt wurden, die systematisch und bösgläubig gegen die Straßenverkehrsregeln verstoßen, sondern auch die über Strafpunkte, die gegen Fahrzeugführer verhängt wurden, die gelegentlich Verstöße begehen, an die Öffentlichkeit übermittelt. Somit geht die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung dadurch, dass sie einen generellen Zugang der Öffentlichkeit zu Strafpunkten vorsieht, jedenfalls über das hinaus, was erforderlich ist, um das Ziel sicherzustellen, die systematische und bösgläubige Missachtung der Straßenverkehrsregeln zu bekämpfen.

116Was das zweite der mit der streitigen Regelung verfolgten Ziele betrifft, auf das in Rn. 107 des vorliegenden Urteils hingewiesen wurde, geht aus den Akten hervor, dass in Lettland zwar eine Tendenz zur Verringerung der Zahl von Verkehrsunfällen beobachtet werden konnte, dass aber nichts den Schluss zulässt, dass diese Tendenz mit der Offenlegung der Informationen über Strafpunkte und nicht mit der Einführung des Systems der Strafpunkte als solchen zusammenhängt.

117Die in Rn. 113 des vorliegenden Urteils gezogene Schlussfolgerung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die *CSDD* die Übermittlung der fraglichen personenbezogenen Daten in

der Praxis von der Voraussetzung abhängig macht, dass der Antragsteller die nationale Identifikationsnummer des Fahrzeugführers angibt, über den er sich informieren möchte.

118Selbst wenn die Mitteilung der nationalen Identifikationsnummern durch die öffentlichen Stellen, die die Bevölkerungsregister führen, entsprechend den Ausführungen der lettischen Regierung strengen Anforderungen unterliegt und damit Art. 87 DS-GVO genügt, ändert dies nichts daran, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung, wie sie von der CSDD angewandt wird, es jedem, der die nationale Identifikationsnummer eines bestimmten Fahrzeugführers kennt, erlaubt, die personenbezogenen Daten über die gegen diesen Fahrzeugführer verhängten Strafpunkte ohne weitere Voraussetzung zu erhalten. Eine solche Offenlegungsregelung kann zu einer Situation führen, in der diese Daten an Personen weitergegeben werden, die aus Gründen, die mit dem im allgemeinen Interesse liegenden Ziel der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit nichts zu tun haben, versuchen, sich über die gegen eine bestimmte Person verhängten Strafpunkte zu informieren.

119Die in Rn. 113 des vorliegenden Urteils gezogene Schlussfolgerung wird auch nicht dadurch entkräftet, dass das nationale Register für Fahrzeuge und Fahrzeugführer ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 86 DS-GVO ist.

120Zwar stellt der Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten, wie aus dem 154. Erwägungsgrund DS-GVO hervorgeht, ein öffentliches Interesse dar, dass die Übermittlung von in solchen Dokumenten enthaltenen personenbezogenen Daten rechtfertigen kann, doch muss der entsprechende Zugang nichtsdestoweniger mit den Grundrechten auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten in Einklang gebracht werden, wie es im Übrigen in Art. 86 ausdrücklich verlangt wird. Angesichts insbesondere der Sensibilität der Daten über für Verkehrsverstöße verhängte Strafpunkte und der Schwere des Eingriffs in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten, der mit der Offenlegung dieser Daten vorgenommen wird, ist indessen davon auszugehen, dass diese Rechte dem Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu amtlichen Dokumenten, insbesondere zum nationalen Register für Fahrzeuge und Fahrzeugführer, vorgehen.

121Außerdem kann das in Art. 85 DS-GVO verankerte Recht auf Informationsfreiheit aus demselben Grund nicht dahin ausgelegt werden, dass es die Übermittlung personenbezogener Daten über für Verkehrsverstöße verhängte Strafpunkte an jede Person rechtfertigt, die sie beantragt.

122Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass die Bestimmungen der DS-GVO, insbesondere ihr Art. 5 Abs. 1, ihr Art. 6 Abs. 1 lit. e und ihr Art. 10, dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die die mit dem Register, in das die gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängten Strafpunkte eingetragen werden, betraute öffentliche Einrichtung verpflichtet, diese Daten der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, ohne dass die Person, die den Zugang beantragt, ein besonderes Interesse am Erhalt dieser Daten nachzuweisen hat.

Zur dritten Frage

123Mit seiner dritten Frage möchte das *vorlegende Gericht* wissen, ob die Bestimmungen der DS-GVO, insbesondere ihr Art. 5 Abs. 1 lit. b und ihr Art. 10, sowie Art. 1 Abs. 2 lit. cc RL 2003/98 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die es der mit dem Register, in das die gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängten Strafpunkte eingetragen werden, betrauten öffentlichen Einrichtung erlaubt, diese Daten Wirtschaftsteilnehmern zur Weiterverwendung zu übermitteln.

124Wie das *vorlegende Gericht* ausführt, beruht diese Frage darauf, dass die *CSDD* mit Wirtschaftsteilnehmern Verträge schließt, nach denen sie die personenbezogenen Daten über die im nationalen Register für Fahrzeuge und Fahrzeugführer eingetragenen Strafpunkte an die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer übermittelt, so dass u. a. jede Person, die sich über die gegen einen bestimmten Fahrzeugführer verhängten Straf-

EuGH: Nudging im Straßenverkehr durch Transparenz von Registerdaten(ZGI 2021, 16)

23

punkte informieren möchte, diese Daten nicht nur von der *CSDD*, sondern auch von diesen Wirtschaftsteilnehmern erhalten kann.

125Aus der Antwort auf die zweite Frage ergibt sich, dass die Bestimmungen der DS-GVO, insbesondere ihr Art. 5 Abs. 1, ihr Art. 6 Abs. 1 lit. e und ihr Art. 10, dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die die mit dem Register, in das die gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängten Strafpunkte eingetragen werden, betraute öffentliche Einrichtung verpflichtet, diese Daten der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, ohne dass die Person, die den Zugang beantragt, ein besonderes Interesse am Erhalt dieser Daten nachzuweisen hat.

126Diese Bestimmungen sind aus den gleichen Gründen, so wie sie in der Antwort auf die zweite Frage dargelegt wurden, dahin auszulegen, dass sie auch einer nationalen Regelung entgegenstehen, die es einer öffentlichen Einrichtung erlaubt, derartige Daten an Wirtschaftsteilnehmer zu übermitteln, damit diese sie weiterverwenden und an die Öffentlichkeit übermitteln können.

127Schließlich ist zu Art. 1 Abs. 2 lit. cc RL 2003/98, auf den sich die dritte Vorlagefrage ebenfalls bezieht, festzustellen, dass diese Bestimmung ... für die Feststellung, ob die unionsrechtlichen Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegenstehen, nicht relevant ist.

128Unabhängig davon, ob die gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängten Strafpunkte in den Anwendungsbereich der RL 2003/98 fallen, ist der Umfang des Schutzes dieser Daten nämlich in jedem Fall auf der Grundlage der DS-GVO zu bestimmen, wie sich zum einen aus dem 154. Erwägungsgrund dieser Verordnung und zum anderen aus dem 21. Erwägungsgrund und Art. 1 Abs. 4 dieser Richtlinie in Verbindung mit Art. 94 Abs. 2 DS-GVO ergibt. Art. 1 Abs. 4 RL 2003/98 sieht nämlich im Wesentlichen vor, dass diese Richtlinie keinerlei Auswirkungen auf den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß den Rechtsvorschriften u. a. der Union hat und insbesondere die Pflichten und Rechte gemäß der DS-GVO unberührt lässt.

129Nach alledem ist auf die dritte Frage zu antworten, dass die Bestimmungen der DS-GVO, insbesondere ihr Art. 5 Abs. 1, ihr Art. 6 Abs. 1 lit. e und ihr Art. 10, dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die es der mit dem Register, in das die gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängten Strafpunkte eingetragen werden, betrauten öffentlichen Einrichtung erlaubt, diese Daten Wirtschaftsteilnehmern zur Weiterverwendung zu übermitteln. ...

Anmerkung

I. Ausgangslage

Die nordeuropäischen Staaten sind bekannt für ihre aus deutscher Sicht ungewohnt transparente und vertrauensbasierte Verwaltungskultur. Insbesondere Schweden, das schon

seit 1766 einen Informationszugangsanspruch zu behördlichen Informationen verbürgt, gilt als Vorreiter in dieser Hinsicht (*Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 28 f; *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Einl. Rn. 40 mwN). Halterbezogene Daten über zugelassene Fahrzeuge lassen sich anhand der Kfz-Registriernummer durch jedermann bei der schwedischen Verkehrsbehörde in Erfahrung bringen (<https://www.transportstyrelsen.se/sms-agare>). Was aus hiesiger Sicht eher skandalös erscheint, ist auch in den baltischen Staaten gelebte Transparenz. Das in dieser Vorabentscheidung dem *EuGH* vorgelegte lettische Straßenverkehrsgesetz enthält in Art. 14 Abs. 2 einen Jedermannsanspruch auf Zugang zu den im nationalen Register für Fahrzeuge und Fahrzeugführer eingetragenen Informationen „über das Recht von Personen, Fahrzeuge zu führen, und über wegen Verkehrsordnungswidrigkeiten verhängte Bußgelder, die nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen bezahlt worden sind, sowie sonstige Informationen, die im nationalen Register für Fahrzeuge und Fahrzeugführer... eingetragen sind“ (vgl. *EuGH* U. v. 22.6.2021 - C-439/19, Rn. 25, Auslassungen auch dort). Voraussetzung ist lediglich die Angabe der nationalen Identifikationsnummer des Fahrzeugführers, über den Auskunft begehrt wird. Zweck dieser Regelung ist die Disziplinierung des Fahrzeugführers. Werden Verkehrssünder und ihre Strafpunkte im Verkehrsregister öffentlich identifiziert, schrecke dies vor der Begehung von Straßenverkehrsdelikten ab und reduziere letztlich die Gefahr von Straßenverkehrsunfällen, so die Ratio des lettischen Gesetzgebers. Es handelt sich also um eine Form des staatlichen „Nudgings“, der indirekten Verhaltenslenkung durch öffentliche Kontrolle (zu den rechtlichen Grenzen *S. Gerg*, Nudging, 2019).

Die personenbezogenen Daten sind auch über private Dienstleister zugänglich, die öffentliche Daten gewerblich weiterverwenden. Dass dies mit dem Datenschutzrecht interferiert, ist evident. Weniger offenkundig ist, ob das Unionsrecht den nationalen Auskunftsanspruch determiniert. Das *lettische Verfassungsgericht* hatte über die Verfassungsbeschwerde eines Betroffenen zu entscheiden und legte im Zuge dessen dem *EuGH* vier Fragen vor. Zu klären waren zum einen, ob die straßenverkehrsrechtlichen Punkte „Strafen“ i. S. v. Art. 10 DS-GVO sind, so dass die erhöhten Vorgaben und Garantien für die Verarbeitung greifen. Als zweites fragte das *Gericht*, ob insbesondere Art. 5 Abs. 1 lit. f DS-GVO über den Grundsatz der Integrität und Vertraulichkeit der Veröffentlichung von Punkten im Straßenverkehrsregister gegenüber jedermann entgegenstehe. Ferner stellte sich die Frage, ob die RL 2003/98 (PSI-Richtlinie, neugefasst durch RL (EU) 2019/1024) über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors der Übermittlung von Informationen aus dem Straßenverkehrsregister an Private entgegenstehe. Schließlich war in prozessualer Hinsicht fraglich, ob die Anwendung der streitigen Norm des Straßenverkehrsgesetzes bis zum Eintritt der Rechtskraft der abschließenden Entscheidung des lettischen Verfassungsgerichts mit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts und dem Grundsatz der Rechtssicherheit vereinbar ist.

Das Hauptaugenmerk der *EuGH*-Entscheidung galt der Prüfung der Anwendbarkeit der DS-GVO (*EuGH*, a. a. O., Rn. 61–72) im Rahmen der ersten Vorlagefrage. Inwiefern diese das Informationsfreiheitsrecht der Mitgliedstaaten determiniert, bildet auch den Schwerpunkt der nachfolgenden Anmerkung (II.), die sich sodann der Verhältnismäßigkeitsprüfung widmet (III).

II. Nationales Informationszugangsrecht und EU-Datenschutzrecht

Der Fall betraf nicht die vertikale informationsfreiheitsrechtliche Konstellation gegenüber staatlichen Behörden, sondern den Schutz Betroffener bei drittbezogenen Auskunft- und Übermittlungspflichten. Schon der ersten im engeren Sinne datenschutzrechtlichen Entscheidung des *EuGH* aus dem Jahr 2000 lag eine mehrpolige Konstellation vor (Rs. C-369/98 – Fisher, die frühere Rs. Stauder war nur grundrechtlicher Natur). Nach Auffassung des *EuGH* unterfällt die behördliche Übermittlung der im Register gespeicherten Information über einen Fahrzeugführer dem sachlichen Anwendungsbereich der DS-GVO (1.), wobei er Art. 86 DS-GVO jedoch nicht hinreichend beachtet (2.).

1. Extensiver Anwendungsbereich des Unionsrechts

Dem für die Anwendbarkeit der DS-GVO maßgeblichen „Anwendungsbereich des Unionsrechts“ (Art. 2 Abs. 2 lit. a DS-GVO) legt der *EuGH* eine „sehr weite Definition“ (Rn. 61) zu Grunde. Ausgenommen seien lediglich spezifische Tätigkeiten staatlicher Stellen, die der Kategorie der öffentlichen Sicherheit, der Landesverteidigung oder der Sicherheit des Staates zugeordnet werden können oder diesen entsprechen. Mithin seien nur solche Verarbeitungen personenbezogener Daten nicht vom Anwendungsbereich umfasst, „die von staatlichen Stellen im Rahmen einer Tätigkeit, die der Wahrung der nationalen Sicherheit dient, oder einer Tätigkeit, die derselben Kategorie zugeordnet werden kann, vorgenommen werden“ (Rn. 66). Dies folge aus dem Vergleich mit Art. 3 Abs. 2 erster Gedankenstrich der aufgehobenen RL 95/46/EG (DSRL), der exemplarisch die heute in Art. 2 Abs. 2 lit. b und lit. d DS-GVO genannten Ausnahmetatbestände für die GASP sowie die nationale Sicherheit aufführte. Nun aber nehmen Art. 2 Abs. 2 lit. b und lit. d DS-GVO explizit die GASP, die Landesverteidigung sowie behördliche Tätigkeiten zur Strafverfolgung und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit aus. Welche eigenständige Bedeutung sollte lit. a bei dieser restriktiven, an die nationale Sicherheit angelehnte Auslegung noch haben? Rein methodisch bedürfen die Ausnahmen vom sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung überdies keiner prinzipiell restriktiven Auslegung, denn sie dispensieren nicht von der staatlichen Grundrechtsbindung, sondern bilden die primärrechtlichen Kompetenzgrenzen des Art. 16 Abs. 2 AEUV ab (vgl. auch *Grzeszick* NVwZ 2018, 1505 (1506); *Sandhu*, Grundrechtsunitarisierung durch Sekundärrecht, 2021, S. 72 ff.). Im Ergebnis erklärt der *EuGH* die DS-GVO für anwendbar, weil die Straßenverkehrssicherheit nicht der nationalen Sicherheit unterfalle. Es erfolgt eine Umkehr des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung: Jede Tätigkeit, die nicht ausdrücklich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleibt, falle in den Anwendungsbereich des Unionsrechts. Schon früh entkoppelte der *EuGH* den Anwendungsbereich des europäischen Datenschutzrechts von der Frage, ob eine grenzüberschreitende Tätigkeit vorliege (erstmal *EuGH* EuR 2004, 276 – ORF; jüngst *EuGH* NVwZ 2020, 1497, Rn. 66 – Land Hessen). Richtigerweise muss Art. 2 Abs. 2 lit. a DS-GVO neben lit. b und lit. d „eine eigenständige und weitergehende Bedeutung“ zukommen (*Grzeszick*, a. a. O., S. 1507). Seine eigenständige Bedeutung erfährt lit. a durch eine sachkompetenzakzessorische Auslegung: Im Anwendungsbereich des Unionsrechts liegen nur solche datenverarbeitenden Tätigkeiten, die auch von einer Unionskompetenz – gleich ob sie nur koordinierend oder abschließend ist – gedeckt sind (*Sandhu*, a. a. O., S. 151 ff.). Die kompetenzerweiternde Wirkung der *EuGH*-Rechtsprechung in grundrechtlicher Hinsicht jenseits von Art. 51 Abs. 1 GRCh ist nur deshalb nicht

offenkundig, weil sie nicht unter direkter Anwendung der Art. 7 und 8 GRCh, sondern allein in Anwendung der DS-GVO, also des grundrechtskonkretisierenden Sekundärrechts, erfolgt.

2. Bedeutung von Art. 86 DS-GVO

Unter Zugrundelegung der gebotenen sachkompetenzakzessorischen Auslegung entscheidet das primärrechtlich vorgesehene Harmonisierungsniveau über die Intensität der unionsrechtlichen Determinierung und nicht der extensiv ausgelegte Anwendungsbereich des Sekundärrechtsakts. Eine solche Auslegung verhindert, dass grundrechtsschützendes Sekundärrecht eine kompetenzausweitende Eigendynamik entwickelt. Die kompetenzakzessorische Auslegung des Art. 2 Abs. 2 lit. a DS-GVO erfordert notwendig auch die Berücksichtigung sekundärrechtlicher Öffnungsklauseln, soweit diese Spiegel der Kompetenzordnung und deshalb Ausnahmen von der Rechtseinheit darstellen.

a) Auslegung im Lichte der Kompetenzen

Für das Informationszugangsrecht besteht die Öffnungsklausel in Art. 86 DS-GVO über den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Informationen. Auf diese geht der *EuGH* jedoch nicht bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs, sondern erst am Ende der zweiten Vorlagefrage in zwei Absätzen ein. Nach Art. 86 DS-GVO können personenbezogene Daten in amtlichen Dokumenten, die sich im Besitz einer Behörde oder einer mit öffentlichen Interessen betrauten privaten Einrichtungen befinden, von der Behörde oder Einrichtung gemäß dem Unionsrecht oder dem Recht des Mitgliedstaats offengelegt werden, „um den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten mit dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß dieser Verordnung in Einklang zu bringen“.

Das Informationszugangsrecht wird unionsrechtlich nicht geregelt und ist kein in allen Mitgliedstaaten verfassungsunmittelbar gewährtes Grundrecht (vgl. *Rossi*, a. a. O., S. 121 ff.). Art. 42 GRCh gilt nur im Verhältnis zu den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU – im Unterschied zur Informationsfreiheit nach Art. 11 Abs. 1 S. 2 GRCh. Art. 86 DS-GVO, der im Übrigen auf eine finnische Initiative zurückgeht (zur Historie *Schnabel*, in: *Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht*, 2019, Art. 86 DS-GVO Rn. 5 f.), dehnt nicht den sachlichen Anwendungsbereich des europäischen Datenschutzrechts auf die rein mitgliedstaatlich gewährleisteten Informationszugangsansprüche aus, sondern unterstreicht nur, dass das Datenschutzrecht diesen nicht prinzipiell entgegensteht. Er hält deklaratorisch fest, dass der Bereich des allgemeinen Informationszugangsrechts im nationalen Recht mangels Unionskompetenz nicht dem Anwendungsbereich der DS-GVO unterfällt (an der Kompetenz erheblich zweifelnd *Schnabel*, a. a. O., Rn. 11, anders für bestimmtes bereichsspezifisches Informationsrecht). Es handelt sich also um eine dekla-

EuGH: Nudging im Straßenverkehr durch Transparenz von Registerdaten(ZGI 2021, 16)

25

ratorische Öffnungsklausel im Sekundärrecht, welche die Kompetenzgrenzen des EU-Gesetzgebers abbildet. Art. 86 DS-GVO lässt sich allenfalls eine Berücksichtigungspflicht entnehmen, die Wirkungen der DS-GVO nicht durch übermäßige Transparenz zu konterkarieren. Insofern konkretisiert er die aus dem Effektivitätsgebot folgende allgemeine Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten (vgl. auch Erwägungsgrund 154 DS-GVO). Darüber hinaus bleibt der Mehrwert der Öffnungsklausel fragwürdig.

b) DS-GVO als unionsrechtliche Determinante i. R. d. Abwägung

Der *EuGH* weist bei der Prüfung der Öffnungsklausel darauf hin, dass im vorgelegten Fall das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten dem Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu amtlichen Dokumenten vorgehe. Zwar ist das Gebot der Transparenz auch im Unionsrecht als öffentliches Interesse anerkannt (vgl. Erwägungsgrund 154 DS-GVO), die Abwägung über individuelle Informationszugangsansprüche hat jedoch genuin mitgliedstaatlich zu erfolgen. Maßgeblich sind die verfassungsrechtlichen Wertungen der Mitgliedstaaten, insbesondere löst der Umstand, dass personenbezogene Daten verarbeitet werden, keine prinzipielle Durchführung von Unionsrecht i. S. v. Art. 51 Abs. 1 GRCh aus. Neben dem Öffentlichkeitsprinzip ist in der lettischen Verfassung in Art. 96 auch das Recht auf Achtung des Privatlebens verbürgt. Mehrpolige Konstellationen bieten zwar durchaus mehr Raum für unionsgrundrechtliche Wertungen als rein vertikale Auskunftsansprüche. Ein gewichtiger Abwägungstopos zu Gunsten des Betroffenen ist die Effektivität des Unionsrechts (Art. 4 Abs. 3 DS-GVO), aber auch Art. 10 DS-GVO (s. unter III.). Allerdings widerspräche es der Ratio des Art. 86 DS-GVO, auf Unionsebene eine abschließende Wertung über die Rechtmäßigkeit der Offenlegung von Verkehrsverstößen vorzugeben. Angesichts dessen, dass die Grundsätze der DS-GVO weitgehend aus der DSRL übernommen und dass diese im innerstaatlichen Recht fast durchgehend überschießend umgesetzt worden sind, hat ohnehin auch im nicht determinierten Bereich eine unionsrechtskonforme Anwendung des lettischen Datenschutzrechts zu erfolgen. Kritikwürdig ist in diesem Zusammenhang die lettische Rechtspraxis, welche die unionsrechtlichen Grundsätze im Datenschutzrecht offenbar nicht hinreichend berücksichtigt. Doch verstößt dies eben nicht gegen Art. 7, 8 GRCh, sondern gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV normierten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.

III. Strafpunkte im Straßenverkehr als „Strafe“ i. S. d. Art. 10 DS-GVO

Art. 10 DS-GVO bezieht sich ausschließlich auf Straftaten im Sinne des Strafrechts, nicht aber auf administrative Sanktionen. Die Strafpunkte im frei zugänglichen Register der Fahrzeuge und Fahrzeugführer sind keine strafrechtlichen Verurteilungen, lassen aber Schlüsse auf die Schwere und Häufigkeit von Verkehrsverstößen zu. Damit wird faktisch Kenntnis über personenbezogene Daten zu Verkehrsverstößen vermittelt. Der *EuGH* geht zutreffend von einer unionsautonomen Auslegung der Begriffe „Straftaten“ und „strafrechtliche Verurteilungen“ aus, so dass es nicht auf das unterschiedliche Verständnis in den Mitgliedstaaten ankomme. Vielmehr seien unionsautonome und einheitliche Maßstäbe anzulegen. Im Sinne der grundrechtlichen Kohärenz (Art. 52 Abs. 3 GRCh) übernimmt der *EuGH* die vom *EGMR* entwickelten Kriterien zur Bestimmung, ob eine strafrechtliche Sanktion vorliegt (grundlegend *EGMR* U. v. 8.6.1976, 5100/71, Rn. 80–82 – Engel/Niederlande): Maßgeblich sind die innerstaatliche Einordnung als Straftat, die Art der sanktionierten Zuwiderhandlung sowie der Schweregrad der dem Betroffenen drohenden Sanktion (Rn. 86–90). Im Ergebnis stellen nach unionsautonomer Auslegung Strafpunkte für Verkehrsverstöße eine „Strafe“ i. S. v. Art. 10 DS-GVO dar.

IV. Unverhältnismäßigkeit der Offenlegung

Angesichts der Schwere des Eingriffs erachtet der *EuGH* den lettischen Auskunftsanspruch als unverhältnismäßig, da er kein berechtigtes Interesse des Antragstellers voraussetzt. Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Übermittlungspflicht sei Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO i. V. m. Art. 10 DS-GVO. Erforderlich ist die Datenübermittlung, wenn sie verhältnismäßig ist (Art. 52 Abs. 1 GRCh), wenn also das gesetzgeberische Ziel

gegenüber dem Grundrecht auf Achtung des Privatlebens und dem Schutz personenbezogener Daten überwiegt. Die Veröffentlichung bezweckt die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit und die Reglementierung des Verhaltens der Straßenverkehrsteilnehmer. Dieses vom Unionsrecht anerkannte Ziel stellt eine Aufgabe im öffentlichen Interesse i. S. v. Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO dar. Bei der Veröffentlichung müsste es sich um das mildeste Mittel handeln, da sich Eingriffe in Art. 7, 8 GRCh auf das absolut Notwendige beschränken müssen. Dies sei nicht der Fall. So könne das Ziel auch durch eine abschreckende Ahndung von Verkehrsverstößen erreicht werden. Als milderer Mittel kämen vorbeugende Kampagnen zur kollektiven Sensibilisierung oder individuelle Maßnahmen in Betracht. Überdies wiege die potenzielle Missbilligung durch die Gesellschaft sowie die Stigmatisierung der betroffenen Personen schwer. Insgesamt könne der Eingriff nicht mit der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit gerechtfertigt werden, auch da nicht zwischen systematischen und nur gelegentlichen Verkehrssündern differenziert werde.

Auch die Weiterverwendung unterfalle Art. 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 lit. e und Art. 10 DS-GVO und ist mit diesen unvereinbar. So beantwortet der *EuGH* die dritte Vorlagefrage nach der Vereinbarkeit der Übermittlung von Registerdaten an Wirtschaftsteilnehmer mit der PSI-Richtlinie unter Verweis auf den Vorrang der DS-GVO (vgl. nun auch Erwägungsgrund 52 und Art. 1 Abs. 4 RL (EU) 2019/1024).

V. Bedeutung für deutsches Recht

Im deutschen Recht sieht § 39 Abs. 1 StVG eine einfache Registerauskunft nur unter Nachweis eines berechtigten Interesses vor. Dazu zählen z. B. die Geltendmachung, Sicherung oder Vollstreckung von Rechtsansprüchen im Zusammenhang mit der Teilnahme am Straßenverkehr. Auch ist der Kreis der Auskunftsberechtigten auf Geschädigte bzw. Anspruchsinhaber und ihre rechtlichen Vertreter beschränkt. Die Auskunftsansprüche in § 39 StVG sind im Lichte des Unionsrechts verhältnismäßig. Für die Gewährleistung der Sicherheit des Straßenverkehrs genügt es, dass Fahrzeughalter nicht generell, sondern nur im Falle der Zuwiderhandlung oder Schädigung mit der Identifizierung anhand ihres Kfz-Kennzeichens rech-

EuGH: Nudging im Straßenverkehr durch Transparenz von Registerdaten(ZGI 2021, 16)

26

nen müssen. Im Falle der Veröffentlichung und Bewertung von Kfz-Kennzeichen auf einem von Privaten betriebenen Fahrerbewertungsportal entschied das *OVG Münster* zu Gunsten der betroffenen Halter. Ihre schutzwürdigen Interessen aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG überwiegen gegenüber dem Recht auf Informationsfreiheit der Öffentlichkeit (ZD 2018, 596 m. Anm. *Schröder*). Wenngleich die Transparenz der öffentlichen Verwaltung längst nicht nur eine nordische Sonderbarkeit, sondern zur gemeineuropäischen Rechtsidee avanciert ist, bleibt der Zugang zu amtlichen Informationen auch unter der DS-GVO eine nationale Angelegenheit. Insbesondere bleibt kritikwürdig, dass der *EuGH* Art. 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 lit. e und Art. 10 DS-GVO als Rechtsgrundlage für den Informationszugang prüft – diese findet sich weiterhin allein im nationalen Recht. Durch die Einbeziehung des straßenverkehrsrechtlichen Auskunftsanspruchs in den Anwendungsbereich der DS-GVO dehnt der *EuGH* zugleich seine Grundrechtskompetenzen auf das rein innerstaatliche Informationszugangsrecht aus, das nicht unionsrechtlich determiniert ist.

Dr. iur. Aqilah Sandhu, Akademische Rätin a. Z. am Lehrstuhl Prof. Dr. Matthias Rossi, Universität Augsburg

Anm. d. Red.:

Die Entscheidung ist im Volltext abrufbar unter: **BeckRS 2021, 15289**. Die Leitsätze wurden verfasst von Dr. Aqilah Sandhu. Die Autorin vertritt derzeit die Juniorprofessur für Öffentliches Recht an der Justus-Liebig-Universität Gießen.