



## URTEIL DES GERICHTSHOFS

10. Dezember 2020

*(Verordnung (EU) 2016/679 – Datenschutz – Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde – Recht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen eine Aufsichtsbehörde – Anonymität – Kosten in Beschwerdeverfahren)*

In den verbundenen Rechtssachen E-11/19 und E-12/19,

betreffend die ANTRÄGE der liechtensteinischen Beschwerdekommision für Verwaltungsangelegenheiten an den Gerichtshof gemäss Artikel 34 des Abkommens der EFTA-Staaten über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs in den vor ihr anhängigen Rechtssachen zwischen

**Adpublisher AG**

und

**J**

sowie

**Adpublisher AG**

und

**K**

betreffend die Auslegung der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), erlässt

## DER GERICHTSHOF

bestehend aus Páll Hreinsson, Präsident (Berichterstatter), Per Christiansen und Bernd Hammermann, Richter,

Kanzler: Ólafur Jóhannes Einarsson,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der Adpublisher AG (im Folgenden: Adpublisher), vertreten durch Stefan Ritter, Rechtsanwalt;
- der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, vertreten durch Dr. Andrea Entner-Koch und Romina Schobel, als Bevollmächtigte;
- der Regierung Österreichs, vertreten durch Dr. Albert Posch und Dr. Julia Schmoll, als Bevollmächtigte;
- Irlands, vertreten durch Marie Browne und Tony Joyce, als Bevollmächtigte;
- der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch Ewa Gromnicka, Stewart Watson und Carsten Zatschler, als Bevollmächtigte; und
- der Europäischen Kommission (im Folgenden: Kommission), vertreten durch Friedrich Erlbacher und Herke Kranenborg, Mitarbeiter des Juristischen Diensts, als Bevollmächtigte,

unter Berücksichtigung des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Adpublisher, vertreten durch Stefan Ritter; der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, vertreten durch Dr. Andrea Entner-Koch und Romina Schobel; Irlands, vertreten durch Tony Joyce und David Fennelly; der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch Ewa Gromnicka, Stewart Watson und Carsten Zatschler; und der Kommission, vertreten durch Friedrich Erlbacher und Herke Kranenborg; in der Sitzung vom 16. Juni 2020,

folgendes

## Urteil

### I Rechtlicher Hintergrund

#### *EWR-Recht*

1 Die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (im Folgenden: DSGVO) (ABl. 2016 L 119, S. 1) wurde durch Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 154/2018 vom 6. Juli 2018 (ABl. 2018 L 183, S. 23) unter Nummer 5e des Anhangs XI (Elektronische Kommunikation, audiovisuelle Dienste und Informationsgesellschaft) des EWR-Abkommens in das EWR-Abkommen aufgenommen. Liechtenstein teilte das Vorliegen verfassungsrechtlicher Anforderungen mit, und der Beschluss trat am 20. Juli 2018 in Kraft.

2 Erwägungsgrund 7 der DSGVO lautet:

*Diese Entwicklungen erfordern einen soliden, kohärenteren und klar durchsetzbaren Rechtsrahmen im Bereich des Datenschutzes in der Union, da es von großer Wichtigkeit ist, eine Vertrauensbasis zu schaffen, die die digitale Wirtschaft dringend benötigt, um im Binnenmarkt weiter wachsen zu können. Natürliche Personen sollten die Kontrolle über ihre eigenen Daten besitzen. Natürliche Personen, Wirtschaft und Staat sollten in rechtlicher und praktischer Hinsicht über mehr Sicherheit verfügen.*

3 Erwägungsgrund 26 der DSGVO lautet:

*Die Grundsätze des Datenschutzes sollten für alle Informationen gelten, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Einer Pseudonymisierung unterzogene personenbezogene Daten, die durch Heranziehung zusätzlicher Informationen einer natürlichen Person zugeordnet werden könnten, sollten als Informationen über eine identifizierbare natürliche Person betrachtet werden. Um festzustellen, ob eine natürliche Person identifizierbar ist, sollten alle Mittel berücksichtigt werden, die von dem Verantwortlichen oder einer anderen Person nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich genutzt werden, um die natürliche Person direkt oder indirekt zu identifizieren, wie beispielsweise das Aussondern. Bei der Feststellung, ob Mittel nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich zur Identifizierung der natürlichen Person genutzt werden, sollten alle objektiven Faktoren, wie die Kosten der Identifizierung und der dafür erforderliche Zeitaufwand, herangezogen werden, wobei die zum Zeitpunkt der Verarbeitung verfügbare Technologie und technologische Entwicklungen zu berücksichtigen sind. Die Grundsätze des Datenschutzes sollten daher nicht für anonyme Informationen gelten, d. h. für Informationen, die sich nicht auf eine identifizierte oder identifizierbare*

*natürliche Person beziehen, oder personenbezogene Daten, die in einer Weise anonymisiert worden sind, dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann. Diese Verordnung betrifft somit nicht die Verarbeitung solcher anonymer Daten, auch für statistische oder für Forschungszwecke.*

4 Erwägungsgrund 69 der DSGVO lautet:

*Dürfen die personenbezogenen Daten möglicherweise rechtmäßig verarbeitet werden, weil die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt – die dem Verantwortlichen übertragen wurde, – oder aufgrund des berechtigten Interesses des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich ist, sollte jede betroffene Person trotzdem das Recht haben, Widerspruch gegen die Verarbeitung der sich aus ihrer besonderen Situation ergebenden personenbezogenen Daten einzulegen. Der für die Verarbeitung Verantwortliche sollte darlegen müssen, dass seine zwingenden berechtigten Interessen Vorrang vor den Interessen oder Grundrechten und Grundfreiheiten der betroffenen Person haben.*

5 Artikel 4 der DSGVO, der die Überschrift „Begriffsbestimmungen“ trägt, lautet auszugsweise:

...

*1. „personenbezogene Daten“ [bezeichnen] alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann;*

*2. „Verarbeitung“ [bezeichnet] jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung;*

...

7. „Verantwortlicher“ [bezeichnet] die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet; sind die Zwecke und Mittel dieser Verarbeitung durch das Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten vorgegeben, so kann der Verantwortliche beziehungsweise können die bestimmten Kriterien seiner Benennung nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen werden;

...

6 Artikel 5 der DSGVO, der die Überschrift „Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten“ trägt, lautet auszugsweise:

*(1) Personenbezogene Daten müssen*

*a) auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden („Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz“);*

...

*c) dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein („Datenminimierung“);*

...

7 Artikel 6 der DSGVO, der die Überschrift „Rechtmäßigkeit der Verarbeitung“ trägt, lautet auszugsweise:

*(1) Die Verarbeitung ist nur rechtmäßig, wenn mindestens eine der nachstehenden Bedingungen erfüllt ist:*

...

*e) die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde;*

...

8 Artikel 18 der DSGVO, der die Überschrift „Recht auf Einschränkung der Verarbeitung“ trägt, lautet auszugsweise:

*(1) Die betroffene Person hat das Recht, von dem Verantwortlichen die Einschränkung der Verarbeitung zu verlangen, wenn eine der folgenden Voraussetzungen gegeben ist:*

...

*c) der Verantwortliche die personenbezogenen Daten für die Zwecke der Verarbeitung nicht länger benötigt, die betroffene Person sie jedoch zur Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung von Rechtsansprüchen benötigt,*

...

...

*(2) Wurde die Verarbeitung gemäß Absatz 1 eingeschränkt, so dürfen diese personenbezogenen Daten – von ihrer Speicherung abgesehen – nur mit Einwilligung der betroffenen Person oder zur Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung von Rechtsansprüchen oder zum Schutz der Rechte einer anderen natürlichen oder juristischen Person oder aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses der Union oder eines Mitgliedstaats verarbeitet werden.*

...

9 Artikel 21 Absatz 1 der DSGVO, der die Überschrift „Widerspruchsrecht“ trägt, lautet:

*Die betroffene Person hat das Recht, aus Gründen, die sich aus ihrer besonderen Situation ergeben, jederzeit gegen die Verarbeitung sie betreffender personenbezogener Daten, die aufgrund von Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben e oder f erfolgt, Widerspruch einzulegen; dies gilt auch für ein auf diese Bestimmungen gestütztes Profiling. Der Verantwortliche verarbeitet die personenbezogenen Daten nicht mehr, es sei denn, er kann zwingende schutzwürdige Gründe für die Verarbeitung nachweisen, die die Interessen, Rechte und Freiheiten der betroffenen Person überwiegen, oder die Verarbeitung dient der Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung von Rechtsansprüchen.*

10 Artikel 55 Absatz 1 der DSGVO, der die Überschrift „Zuständigkeit“ trägt, lautet:

*Jede Aufsichtsbehörde ist für die Erfüllung der Aufgaben und die Ausübung der Befugnisse, die ihr mit dieser Verordnung übertragen wurden, im Hoheitsgebiet ihres eigenen Mitgliedstaats zuständig.*

11 Artikel 56 Absatz 1 der DSGVO, der die Überschrift „Zuständigkeit der federführenden Aufsichtsbehörde“ trägt, lautet:

*Unbeschadet des Artikels 55 ist die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung oder der einzigen Niederlassung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters gemäß dem Verfahren nach Artikel 60 die zuständige*

*federführende Aufsichtsbehörde für die von diesem Verantwortlichen oder diesem Auftragsverarbeiter durchgeführte grenzüberschreitende Verarbeitung.*

12 Artikel 57 der DSGVO, der die Überschrift „Aufgaben“ trägt, lautet auszugsweise:

*(1) Unbeschadet anderer in dieser Verordnung dargelegter Aufgaben muss jede Aufsichtsbehörde in ihrem Hoheitsgebiet*

*a) die Anwendung dieser Verordnung überwachen und durchsetzen;*

...

*f) sich mit Beschwerden einer betroffenen Person oder Beschwerden einer Stelle, einer Organisation oder eines Verbandes gemäß Artikel 80 befassen, den Gegenstand der Beschwerde in angemessenem Umfang untersuchen und den Beschwerdeführer innerhalb einer angemessenen Frist über den Fortgang und das Ergebnis der Untersuchung unterrichten, insbesondere, wenn eine weitere Untersuchung oder Koordinierung mit einer anderen Aufsichtsbehörde notwendig ist;*

...

*h) Untersuchungen über die Anwendung dieser Verordnung durchführen, auch auf der Grundlage von Informationen einer anderen Aufsichtsbehörde oder einer anderen Behörde;*

...

*(3) Die Erfüllung der Aufgaben jeder Aufsichtsbehörde ist für die betroffene Person und gegebenenfalls für den Datenschutzbeauftragten unentgeltlich.*

*(4) Bei offenkundig unbegründeten oder – insbesondere im Fall von häufiger Wiederholung – exzessiven Anfragen kann die Aufsichtsbehörde eine angemessene Gebühr auf der Grundlage der Verwaltungskosten verlangen oder sich weigern, aufgrund der Anfrage tätig zu werden. In diesem Fall trägt die Aufsichtsbehörde die Beweislast für den offenkundig unbegründeten oder exzessiven Charakter der Anfrage.*

13 Artikel 58 der DSGVO, der die Überschrift „Befugnisse“ trägt, lautet auszugsweise:

*(1) Jede Aufsichtsbehörde verfügt über sämtliche folgenden Untersuchungsbefugnisse, die es ihr gestatten,*

*a) den Verantwortlichen, den Auftragsverarbeiter und gegebenenfalls den Vertreter des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters anzuweisen, alle Informationen bereitzustellen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind,*

...

- d) *den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter auf einen vermeintlichen Verstoß gegen diese Verordnung hinzuweisen,*
- e) *von dem Verantwortlichen und dem Auftragsverarbeiter Zugang zu allen personenbezogenen Daten und Informationen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind, zu erhalten,*
- f) *gemäß dem Verfahrensrecht der Union oder dem Verfahrensrecht des Mitgliedstaats Zugang zu den Räumlichkeiten, einschließlich aller Datenverarbeitungsanlagen und -geräte, des Verantwortlichen und des Auftragsverarbeiters zu erhalten.*

*(2) Jede Aufsichtsbehörde verfügt über sämtliche folgenden Abhilfebefugnisse, die es ihr gestatten,*

- a) *einen Verantwortlichen oder einen Auftragsverarbeiter zu warnen, dass beabsichtigte Verarbeitungsvorgänge voraussichtlich gegen diese Verordnung verstoßen,*
- b) *einen Verantwortlichen oder einen Auftragsverarbeiter zu verwarnen, wenn er mit Verarbeitungsvorgängen gegen diese Verordnung verstoßen hat,*
- c) *den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter anzuweisen, den Anträgen der betroffenen Person auf Ausübung der ihr nach dieser Verordnung zustehenden Rechte zu entsprechen,*
- d) *den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter anzuweisen, Verarbeitungsvorgänge gegebenenfalls auf bestimmte Weise und innerhalb eines bestimmten Zeitraums in Einklang mit dieser Verordnung zu bringen,*
- e) *den Verantwortlichen anzuweisen, die von einer Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten betroffene Person entsprechend zu benachrichtigen,*
- f) *eine vorübergehende oder endgültige Beschränkung der Verarbeitung, einschließlich eines Verbots, zu verhängen,*
- g) *die Berichtigung oder Löschung von personenbezogenen Daten oder die Einschränkung der Verarbeitung gemäß den Artikeln 16, 17 und 18 und die Unterrichtung der Empfänger, an die diese*

*personenbezogenen Daten gemäß Artikel 17 Absatz 2 und Artikel 19 offengelegt wurden, über solche Maßnahmen anzuordnen,*

...

- i) eine Geldbuße gemäß Artikel 83 zu verhängen, zusätzlich zu oder anstelle von in diesem Absatz genannten Maßnahmen, je nach den Umständen des Einzelfalls,*

...

*(4) Die Ausübung der der Aufsichtsbehörde gemäß diesem Artikel übertragenen Befugnisse erfolgt vorbehaltlich geeigneter Garantien einschließlich wirksamer gerichtlicher Rechtsbehelfe und ordnungsgemäßer Verfahren gemäß dem Unionsrecht und dem Recht des Mitgliedstaats im Einklang mit der Charta.*

*(5) Jeder Mitgliedstaat sieht durch Rechtsvorschriften vor, dass seine Aufsichtsbehörde befugt ist, Verstöße gegen diese Verordnung den Justizbehörden zur Kenntnis zu bringen und gegebenenfalls die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens zu betreiben oder sich sonst daran zu beteiligen, um die Bestimmungen dieser Verordnung durchzusetzen.*

*(6) Jeder Mitgliedstaat kann durch Rechtsvorschriften vorsehen, dass seine Aufsichtsbehörde neben den in den Absätzen 1, 2 und 3 aufgeführten Befugnissen über zusätzliche Befugnisse verfügt. Die Ausübung dieser Befugnisse darf nicht die effektive Durchführung des Kapitels VII beeinträchtigen.*

- 14 Artikel 77 der DSGVO, der die Überschrift „Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde“ trägt, lautet:

*(1) Jede betroffene Person hat unbeschadet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Rechtsbehelfs das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde, insbesondere in dem Mitgliedstaat ihres gewöhnlichen Aufenthaltsorts, ihres Arbeitsplatzes oder des Orts des mutmaßlichen Verstoßes, wenn die betroffene Person der Ansicht ist, dass die Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten gegen diese Verordnung verstößt.*

*(2) Die Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde, unterrichtet den Beschwerdeführer über den Stand und die Ergebnisse der Beschwerde einschließlich der Möglichkeit eines gerichtlichen Rechtsbehelfs nach Artikel 78.*

- 15 Artikel 78 der DSGVO, der die Überschrift „Recht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen eine Aufsichtsbehörde“ trägt, lautet auszugsweise:

(1) *Jede natürliche oder juristische Person hat unbeschadet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder außergerichtlichen Rechtsbehelfs das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen einen sie betreffenden rechtsverbindlichen Beschluss einer Aufsichtsbehörde.*

(2) *Jede betroffene Person hat unbeschadet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder außergerichtlichen Rechtsbehelfs das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf, wenn die nach den Artikeln 55 und 56 zuständige Aufsichtsbehörde sich nicht mit einer Beschwerde befasst oder die betroffene Person nicht innerhalb von drei Monaten über den Stand oder das Ergebnis der gemäß Artikel 77 erhobenen Beschwerde in Kenntnis gesetzt hat.*

(3) *Für Verfahren gegen eine Aufsichtsbehörde sind die Gerichte des Mitgliedstaats zuständig, in dem die Aufsichtsbehörde ihren Sitz hat.*

...

16 Artikel 1 des Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses lautet auszugsweise:

...

*Die Verordnung gilt für die Zwecke dieses Abkommens mit folgenden Anpassungen:*

...

*i) In Artikel 58 Absatz 4 gelten die Worte ‚im Einklang mit der Charta‘ nicht in Bezug auf die EFTA-Staaten.*

#### *Nationales Recht*

17 Das Datenschutzgesetz vom 4. Oktober 2018 (LR 235.1) (im Folgenden: Datenschutzgesetz) dient der Umsetzung der DGSVO in liechtensteinisches Recht.

18 Artikel 15 des Datenschutzgesetzes, der die Überschrift „Aufgaben“ trägt, lautet auszugsweise:

*1) Die Datenschutzstelle hat neben den in der Verordnung (EU) 2016/679 genannten die folgenden Aufgaben:*

*a) die Anwendung dieses Gesetzes und sonstiger Vorschriften über den Datenschutz, einschliesslich der zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 erlassenen Gesetze, zu überwachen und durchzusetzen;*

...

*h) Untersuchungen über die Anwendung dieses Gesetzes und sonstiger Vorschriften über den Datenschutz, einschliesslich der zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 erlassenen Gesetze, durchzuführen, auch auf der Grundlage von Informationen einer anderen Aufsichtsbehörde oder einer anderen Behörde;*

...

*5) Die Erfüllung der Aufgaben der Datenschutzstelle ist für die betroffene Person unentgeltlich. Bei offenkundig unbegründeten oder, insbesondere im Fall von häufiger Wiederholung, exzessiven Anfragen kann die Datenschutzstelle eine angemessene Gebühr auf der Grundlage des Aufwands verlangen oder sich weigern, aufgrund der Anfrage tätig zu werden. In diesem Fall trägt die Datenschutzstelle die Beweislast für den offenkundig unbegründeten oder exzessiven Charakter der Anfrage. Die Regierung regelt das Nähere über die Gebühr mit Verordnung.*

19 Artikel 20 des Datenschutzgesetzes, der die Überschrift „Rechtsmittel“ trägt, lautet:

*1) Gegen Entscheidungen und Verfügungen der Datenschutzstelle kann binnen vier Wochen ab Zustellung Beschwerde bei der Beschwerdekommision für Verwaltungsangelegenheiten erhoben werden.*

*2) Gegen Entscheidungen und Verfügungen der Beschwerdekommision für Verwaltungsangelegenheiten kann binnen vier Wochen ab Zustellung Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof erhoben werden; dieses Recht steht auch der Datenschutzstelle zu.*

*3) Die Datenschutzstelle darf Entscheidungen und Verfügungen gegenüber einer öffentlichen Stelle die aufschiebende Wirkung nicht entziehen.*

20 Artikel 31 Absatz 1 des liechtensteinischen Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LR 172.020), der die Überschrift „Parteien“ trägt und sich in Abschnitt I „Allgemeine Bestimmungen“ im Kapitel „Parteien und deren Vertreter und Fürsprecher“ befindet, lautet:

*1) Als Partei (mitbeteiligte Partei, Beteiligter, Interessent, Gegenbeteiligter) in diesem Verfahren ist zu betrachten, wer an die Verwaltungsbehörde (Amtsperson) mit dem Begehren herantritt, dass diese einen hoheitlichen Verwaltungsakt im rechtl. Interesse des Antragstellers vornehme oder unterlasse (Interessent), oder wer als mögliches Subjekt einer öffentlichen Pflicht oder eines öffentl. Rechts einem für die Ermittlung des Verpflichteten oder Berechtigten bestimmten Verfahren unterworfen wird oder endlich, an wen die Behörde infolge eines Verfahrens eine Verfügung oder Entscheidung richtet. Die Eigenschaft als Partei (Berechtigter, Interessent usw.) ist im Zweifel mit Rücksicht auf den Gegenstand und auf Grund der anzuwendenden Gesetze zu bestimmen.*

21 Artikel 35 des liechtensteinischen Landesverwaltungspflegegesetzes, der die Überschrift „Grundsätze für die Kostenersatzpflicht“ trägt und sich im Kapitel „Kosten im Verwaltungsverfahren“ befindet, lautet:

*1) In einem Verfahren, welches nur auf Antrag (Einschreiten) einer Partei eingeleitet werden darf, wie zur Erteilung einer Erlaubnis, Einleitung der Enteignung, Konzession usw., ist der Ersatz aller Kosten und Gebühren des Verfahrens, sowie der den andern Parteien ausser dem Antragsteller erwachsenden Kosten dem Antragsteller aufzuerlegen.*

*2) Wird ein Verfahren von amtswegen durch den rechtswidrigen Zustand einer Sache nötig gemacht, so trägt die durch dasselbe verursachten Kosten beider Art jene Partei, welche diesen Zustand durch rechtswidriges Verhalten verschuldet hat; wenn aber kein Verschulden obwaltet oder die schuldtragende Partei sich nicht feststellen lässt, der Eigentümer.*

*3) Es sind jedoch in allen Fällen jeder Partei diejenigen Kosten beider Arten aufzulegen, welche sie durch mutwillige Anträge, mutwillige Einwendungen gegen Anträge der andern Partei oder anderweitige auf Trölerei gerichtete Handlungen oder durch solche Anträge hervorgerufen hat, die geeignet sind, den Gegenstand eines selbständigen, nur auf Parteiantrag durchzuführenden Verfahrens zu bilden.*

*4) Ist ein Verfahren zur Entscheidung über Ansprüche auf Geldleistungen bestimmt, welche von einer Partei gegen eine andere Partei gestellt werden, so ist die Kostenfrage nach den einschlägigen Bestimmungen der Zivilprozessordnung über die Prozesskosten zu entscheiden.*

22 Artikel 82 des liechtensteinischen Landesverwaltungspflegegesetzes, der die Überschrift „Schriftliche Ausfertigung“ trägt und sich im Kapitel „Das Schlussverfahren“ befindet, lautet auszugsweise:

*1) Die schriftliche Ausfertigung der Entscheidung hat zu enthalten:*

*a) die Aufschrift: Entscheidung;*

*b) die Bezeichnung der Regierungsmitglieder und derjenigen Amtsperson, die das Ermittlungsverfahren durchgeführt hat und wenn die Verhandlung an verschiedenen Verwaltungstagen und von verschiedenen Beamten geleitet worden ist, die Bezeichnung derselben unter Angabe der von ihnen geleiteten Tagsatzung;*

*die Bezeichnung der Parteien des Verfahrens nach Vor- und Zunamen, Beschäftigung und Wohnort, sowie die Bezeichnung der der Verhandlung beiwohnenden gesetzlichen Vertreter von Parteien, ihrer Bevollmächtigten, fachtechnischen oder sonstigen Fürsprecher;*

*sowie der allenfalls zugezogenen Vertreter von Behörden oder der beratenden Fachleute oder Fachreferenten;*

...

## **II Sachverhalt und Verfahren**

### *Einleitung*

- 23 Mit Schreiben vom 18. Dezember 2019, beim Gerichtshof am 23. Dezember 2019 als Rechtssache E-11/19 registriert, stellte die Beschwerdekommision für Verwaltungsangelegenheiten (im Folgenden: Beschwerdekommision) einen Antrag auf Vorabentscheidung in einer vor ihr anhängigen Rechtssache zwischen der *Adpublisher AG* und *J*. Mit separaten Schreiben vom 18. Dezember 2019, beim Gerichtshof am 23. Dezember 2019 als Rechtssache E-12/19 registriert, stellte die Beschwerdekommision einen Antrag auf Vorabentscheidung in einer vor ihr anhängigen Rechtssache zwischen der *Adpublisher AG* und *K*.
- 24 Die von der Beschwerdekommision vorgelegten Fragen ergaben sich im Zusammenhang mit Beschwerden im Rechtsbehelfsverfahren gegen Entscheidungen der Datenschutzstelle des Fürstentums Liechtenstein (im Folgenden: Datenschutzstelle), welche *Adpublisher*, eine Aktiengesellschaft nach liechtensteinischem Recht, vor der Beschwerdekommision eingebracht hat.

### *Hintergrund*

- 25 Dem Antrag auf Vorabentscheidung in der Rechtssache E-11/19 zufolge wurde die Beschwerdekommision von *Adpublisher* zur Überprüfung einer Entscheidung der Datenschutzstelle hinsichtlich einer Beschwerde der betroffenen Person *J* wegen der behaupteten Verletzung der Artikel 5, 6 und 15 der DSGVO angerufen. Die betroffene Person *J* bleibt im Verfahren vor der Beschwerdekommision anonym.
- 26 In der Rechtssache E-12/19 wurde die Beschwerdekommision von *Adpublisher* zur Überprüfung einer Entscheidung der Datenschutzstelle hinsichtlich einer Beschwerde der betroffenen Person *K* wegen der behaupteten Verletzung von Artikel 15 der DSGVO angerufen. Auch die betroffene Person *K* bleibt im Verfahren vor der Beschwerdekommision anonym.
- 27 In beiden Rechtssachen wurden die ursprünglichen Beschwerden bei der Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen jeweils am 16. September 2018 bzw. am 18. November 2018 eingebracht. Beide Beschwerden betrafen die Beschaffung und anschliessende Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Onlinemarketing durch *Adpublisher* als Verantwortlichem gemäss Artikel 4 Absatz 7 der DSGVO.
- 28 Bei *Adpublisher* handelt es sich um eine Aktiengesellschaft nach liechtensteinischem Recht mit Sitz in Liechtenstein. Angesichts des grenzüberschreitenden Charakters der

Beschwerden war die Datenschutzstelle nach Artikel 56 der DSGVO als federführende Behörde zuständig für diese Rechtssachen.

- 29 Die Datenschutzstelle gab der Beschwerde von J betreffend die Verletzung der Artikel 5 und 6 der DSGVO statt. Weiters stellte die Datenschutzstelle amtswegig einen Verstoss gegen Artikel 7, 15 und 32 der DSGVO fest. Zudem gab die Datenschutzstelle der Beschwerde von K teilweise statt und stellte einen Verstoss gegen Artikel 15 der DSGVO fest.

#### *Verfahren vor der Beschwerdekommision*

- 30 Adpublisher hat beide Entscheidungen vor der Beschwerdekommision angefochten und deren Aufhebung beantragt.
- 31 In ihren Anträgen auf Vorabentscheidung hält die Beschwerdekommision erstens fest, dass gemäss Artikel 31 Absatz 1 des liechtensteinischen Landesverwaltungspflegegesetzes im Zusammenhang mit ihren Verfahren jede betroffene Person als Partei des entsprechenden Beschwerdeverfahrens gilt. Laut Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe b des liechtensteinischen Landesverwaltungspflegegesetzes hat die schriftliche Ausfertigung von Entscheidungen der Beschwerdekommision u. a. die Bezeichnung der Parteien des Verfahrens nach Vor- und Zunamen, Beschäftigung und Wohnort zu enthalten.
- 32 Der Beschwerdekommision zufolge stellt sich daher die Frage, ob aus der DSGVO oder einer anderen EWR-rechtlichen Vorschrift zu entnehmen ist, dass eine Anonymisierung des Beschwerdeführers zulässig ist. Darüber hinaus stellt sich die Folgefrage, ob besondere Gründe für die Anonymisierung *prima facie* festgestellt werden müssen.
- 33 Zweitens führt die Beschwerdekommision in ihren Anträgen aus, dass Artikel 57 Absatz 3 der DSGVO bestimmt, dass die Erfüllung der Aufgaben jeder Aufsichtsbehörde für die betroffene Person unentgeltlich ist. Verfahren vor der Beschwerdekommision werden durch das liechtensteinische Landesverwaltungspflegegesetz geregelt. Obschon Artikel 35 des liechtensteinischen Landesverwaltungspflegegesetzes unterschiedliche Möglichkeiten für die Entscheidung über die Kostenfrage bietet, ist eine Kostenfreiheit für eine betroffene Person in einem nach Artikel 77 der DSGVO eingeleiteten Beschwerdeverfahren dabei nicht explizit vorgesehen. Bringt folglich eine betroffene Person bei einer Datenschutzaufsichtsbehörde eine Beschwerde gemäss Artikel 57 Absatz 3 der DSGVO ein, kann es – sollte gegen die Entscheidung der Datenschutzaufsichtsbehörde Rechtsbehelf erhoben werden – nach liechtensteinischem Recht zu einer Kostenersatzpflicht für die betroffene Person kommen.
- 34 Schliesslich stellt sich der Beschwerdekommision zufolge die Frage, wie vorzugehen ist, wenn ein anonymisiertes Beschwerdeverfahren zulässig und eine Kostenersatzpflicht nicht ausgeschlossen ist.

35 Auf dieser Grundlage entschied die Beschwerdekommision, beide Verfahren auszusetzen und beim Gerichtshof Anträge auf Vorabentscheidung gemäss Artikel 34 des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs zu stellen. In beiden Anträgen hat die Beschwerdekommision die folgenden Fragen vorgelegt:

*(1) Ergibt sich aus der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO) oder aus einer anderen EWR-Bestimmung, dass ein kontradiktorisches, allgemeines Beschwerdeverfahren nach der DSGVO durchgeführt werden darf, ohne dass der Beschwerdeführer in diesem Beschwerdeverfahren mit Namen und Adresse bekannt gegeben wird?*

*Für den Fall der Bejahung dieser Frage: Ist es in diesem Fall erforderlich, dass für die Anonymisierung eine sachliche Rechtfertigung zumindest glaubhaft dargelegt wurde, oder sind für die Anonymisierung keinerlei Gründe erforderlich?*

*(2) Muss ein Mitgliedstaat in seinem nationalen Verfahrensrecht sicherstellen, dass in einem Beschwerdeverfahren gemäss Art. 77 DSGVO alle weiteren nationalen Rechtsmittelinstanzen für die betroffene Person unentgeltlich sind und dass der betroffenen Person auch kein Kostenersatz auferlegt werden darf?*

*(3) Für den Fall der Bejahung von Frage 1 und der Verneinung der Frage 2, das heisst, dass ein kontradiktorisches, allgemeines Beschwerdeverfahren nach der DSGVO durchgeführt werden darf, ohne dass der Beschwerdeführer in diesem Beschwerdeverfahren mit Namen und Adresse bekannt gegeben wird, und dass das nationale Verfahrensrecht nicht sicherstellen muss, dass in einem Beschwerdeverfahren gemäss Art. 77 DSGVO alle weiteren nationalen Instanzen für die betroffene Person unentgeltlich sind, stellt sich die Frage, wie dann eine im Beschwerdeverfahren ergehende Entscheidung, die der betroffenen Person, die jedoch anonym bleibt, Kostenersatz auferlegt, effektuiert werden kann?*

36 Beide Anträge auf Vorabentscheidung wurden beim Gerichtshof am 23. Dezember 2019 registriert. Am 22. Januar 2020 informierte der Gerichtshof die Parteien, dass eine Verbindung der beiden Rechtssachen in Betracht gezogen wird. Da keine Einwände erhoben wurden, entschied der Gerichtshof folglich gemäss Artikel 39 der Verfahrensordnung, die Rechtssachen E-11/19 und E-12/19 zur Durchführung des Verfahrens und zum Erlass eines Endurteils zu verbinden. Die Parteien wurden am 5. Februar 2020 über diese Entscheidung in Kenntnis gesetzt.

37 Mit Schreiben vom 25. März 2020 übermittelte der Gerichtshof der Beschwerdekommision ein Ersuchen um Klarstellung nach Artikel 96 Absatz 4 der Verfahrensordnung hinsichtlich der in den Anträgen auf Vorabentscheidung

beschriebenen Sachverhalte. Die Beschwerdekommision beantwortete diese Fragen mit zwei Schreiben vom 20. April und 4. Mai 2020.

- 38 Am 14. April 2020 beschloss der Gerichtshof prozessleitende Massnahmen gemäss Artikel 49 Absatz 1 und in Übereinstimmung mit Artikel 49 Absatz 3 Buchstabe a der Verfahrensordnung. Im Rahmen der prozessleitenden Massnahmen wurden die zur Vorlage von Stellungnahmen oder Erklärungen berechtigten Beteiligten aufgefordert, zur Ergänzung des schriftlichen Verfahrens bis 14. Mai 2020 Folgendes vorzulegen:

*Eine Zusammenfassung – wenn erforderlich, in stark gekürzter Form – der in ihren Erklärungen vertretenen Standpunkte unter besonderer Berücksichtigung der wesentlichen Aspekte der vorgebrachten schriftlichen Ausführungen; etwaige durch aktuelle Entwicklungen nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens bedingte neue Argumente, die aus diesem Grund nicht im Schriftsatz erläutert wurden; eine Erklärung und genauere Erläuterung der komplexeren Aspekte und eine Hervorhebung der wichtigsten Punkte; eine kurze Stellungnahme zu den zentralen Argumenten der schriftlichen Erklärungen der anderen Beteiligten.*

- 39 Adpublisher, die Datenschutzstelle, die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Irland, die EFTA-Überwachungsbehörde und die Kommission gaben Stellungnahmen zu den prozessleitenden Massnahmen ab. Auf diese Stellungnahmen wird im Folgenden nur insoweit eingegangen, wie es für die Begründung des Gerichtshofs erforderlich ist.
- 40 Für eine ausführliche Darstellung des rechtlichen Hintergrunds, des Sachverhalts, des Verfahrens und der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Auf den Sitzungsbericht wird im Folgenden nur insoweit eingegangen, wie es für die Begründung des Gerichtshofs erforderlich ist.

### **III Antwort des Gerichtshofs**

#### *Einleitende Bemerkungen*

- 41 Die von der vorlegenden Stelle formulierten Fragen betreffen ein kontradiktorisches, allgemeines Beschwerdeverfahren nach der DSGVO und daran anschliessende nationale Rechtsbehelfsverfahren. In der gegenständlichen Rechtssache hat die Aufsichtsbehörde den Beschwerdeführern bereits in dem Verfahren nach Artikel 77 der DSGVO Anonymisierung gewährt. Auch im Verfahren gemäss Artikel 78 der DSGVO wird um Anonymisierung ersucht.

#### *Frage 1*

- 42 Mit ihrer ersten Frage ersucht die vorlegende Stelle im Wesentlichen um Klärung, ob aus den Bestimmungen der DSGVO oder einer anderen Bestimmung des EWR-Rechts hervorgeht, dass die Verfahren nach Artikel 77 und Artikel 78 Absatz 1 durchgeführt werden dürfen, ohne dass die Identität eines Beschwerdeführers offengelegt wird, und

ob etwaige Gründe für das Zurückhalten der Identität des Beschwerdeführers angegeben werden müssen.

- 43 Der Gerichtshof geht davon aus, dass die vorliegende Stelle unter dem Begriff „Anonymisierung“ die Weigerung versteht, personenbezogene Daten der Beschwerdeführer offenzulegen. Erwägungsgrund 26 der DSGVO stellt klar, dass anonyme Informationen nicht in den Anwendungsbereich der DSGVO fallen. Die DSGVO definiert den Begriff „Anonymisierung“ nicht ausdrücklich, aber Erwägungsgrund 26 bezieht sich auf „... Daten, die in einer Weise anonymisiert worden sind, dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann“. Da der Gerichtshof die genaue Art der gegenständlichen Datenverarbeitung nicht aus den Anträgen entnehmen kann, bezeichnet er Offenlegung als Offenlegung der personenbezogenen Daten der Beschwerdeführer gegenüber dem Verantwortlichen im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 im Zuge der Verfahren nach den Artikeln 77 und 78 der DSGVO. Laut Artikel 4 Absatz 2 handelt es sich bei der Offenlegung um eine Art der Datenverarbeitung, bei der personenbezogene Daten durch Übermittlung, Verbreitung oder in anderer Form bereitgestellt werden.
- 44 Weder Artikel 77 noch Artikel 78 Absatz 1 der DSGVO sieht spezielle Regelungen im Zusammenhang mit der Offenlegung der Identität der Beschwerdeführer oder der Bewilligung von Anträgen auf Offenlegung vor.
- 45 Der Gerichtshof erinnert daran, dass nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie Angelegenheiten des Beschwerdeverfahrens betreffend und die sich daraus ergebenden Verfahren, auf nationaler Ebene zu regeln sind, sofern die Anforderungen der Äquivalenz und Effektivität eingehalten werden. Dies bedeutet, dass die Regelungen die Ausübung der durch das EWR-Recht verliehenen Rechte in der Praxis nicht praktisch unmöglich machen oder übermässig erschweren dürfen (vgl. Rechtssache E-6/17 *Fjarskipti*, EFTA Court Report 2018, S. 78, Randnr. 31).
- 46 Der Gerichtshof hält fest, dass der Hauptgrundsatz der DSGVO darin besteht, dass jede Datenverarbeitung, einschliesslich der Offenlegung von Daten, nur stattfinden kann, wenn sie auf rechtmässige Weise gemäss den Artikeln 5 und 6 der DSGVO erfolgt. Zudem müssen personenbezogene Daten nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Mass beschränkt sein.
- 47 Der Gerichtshof weist darauf hin, dass die Aufsichtsbehörde im Augenblick des Eingangs einer Beschwerde von einer identifizierten oder identifizierbaren natürlichen Person zum Verantwortlichen für jede Verarbeitung der personenbezogenen Daten des Beschwerdeführers wird, die zur Bearbeitung der Beschwerde erforderlich sind. Ebenso wird die vorliegende Stelle in einem Fall wie dem gegenständlichen zum Verantwortlichen für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten, wenn ein Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung bei ihr eingeht. Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten durch die Aufsichtsbehörde und die Rechtsmittelinstanz zur Bearbeitung einer Beschwerde oder eines Rechtsbehelfs wird generell auf rechtmässige

Weise erfolgen und gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der DSGVO im öffentlichen Interesse erforderlich sein.

- 48 Hat eine betroffene Person gegen die Datenverarbeitung Widerspruch eingelegt, folgt aus Artikel 21 Absatz 1 der DSGVO, dass zwingende schutzwürdige Gründe für die Verarbeitung nachgewiesen werden müssen, die den Interessen, Rechten und Freiheiten der betroffenen Person vorgehen, oder die Verarbeitung dient der Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung von Rechtsansprüchen (vgl. auch Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe c, Artikel 18 Absatz 2 und Erwägungsgrund 69 der DSGVO). Bei der Beurteilung, ob es erforderlich ist, die Identität von Beschwerdeführern gegenüber anderen Parteien offenzulegen, muss auf ein Gleichgewicht zwischen den Interessen, Rechten und Freiheiten der betroffenen Personen und dem Recht der Parteien auf Verteidigung und faire Verfahren geachtet werden.
- 49 Es wird darauf hingewiesen, dass Artikel 58 Absatz 4 der DSGVO vorsieht, dass die Ausübung der der Aufsichtsbehörde übertragenen Befugnisse vorbehaltlich geeigneter Verfahrensgarantien einschliesslich wirksamer gerichtlicher Rechtsbehelfe und ordnungsgemässer Verfahren gemäss dem EWR-Recht und dem nationalen Recht erfolgt. Diese ausdrückliche Garantie eines ordnungsgemässen Verfahrens erfordert, dass generell eine Entscheidung zur Offenlegung der Identität der Beschwerdeführer getroffen werden sollte, wenn das Zurückhalten der Identität der betroffenen Person den Verantwortlichen davon abhalten würde, den genauen Sachverhalt in der Angelegenheit zu ermitteln, und in der Folge die Möglichkeit der wirksamen Ausübung seines Rechts auf gerichtlichen Rechtsbehelf behindern würde.
- 50 Gemäss Artikel 1 Buchstabe i des Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses gelten die Worte „im Einklang mit der Charta“ in Artikel 58 Absatz 4 der DSGVO nicht in Bezug auf die EFTA-Staaten. Allerdings bilden Grundrechte einen Teil der allgemeinen Grundsätze des EWR-Rechts. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden: EMRK) und die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wichtige Quellen zur Bestimmung des Geltungsbereichs dieser Grundrechte sind (vgl. Rechtssache E-14/15 *Holship*, EFTA Court Report 2016, S. 240, Randnr. 123). Wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz einschliesslich des Rechts auf ein faires Verfahren, das einen allgemeinen Grundsatz des EWR-Rechts darstellt, bietet das gleiche Schutzniveau wie Artikel 6 Absatz 1 der EMRK (vgl. Rechtssache E-15/10 *Posten Norge AS*, EFTA Court Report 2012, S. 246, Randnr. 86, und die zitierte Rechtsprechung; und Rechtssache E-4/11 *Arnulf Clauder*, EFTA Court Report 2011, S. 216, Randnr. 49, und die zitierte Rechtsprechung). Dies beinhaltet zwingend das Recht auf die Vorbereitung einer wirksamen Verteidigung. Entsprechend muss die Identität der betroffenen Person offengelegt werden, wenn die Weigerung, personenbezogene Daten offenzulegen, die Fähigkeit des Verantwortlichen einschränken würde, von seinen Verteidigungsrechten Gebrauch zu machen.
- 51 Wie Irland, die Kommission und die EFTA-Überwachungsbehörde festgehalten haben, kann der wirksame Datenschutz im Einklang mit der DSGVO eine Offenlegung der personenbezogenen Daten des Beschwerdeführers gegenüber dem Verantwortlichen

erfordern. Dies wäre u. a. der Fall, wenn die betroffene Person gemäss Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe c der DSGVO einen Antrag auf Ausübung ihrer Rechte stellt oder dem Verantwortlichen vorwirft, gegen ihre Rechte zu verstossen. Bei der Bearbeitung dieses Antrags muss eine Aufsichtsbehörde möglicherweise die Identität eines Beschwerdeführers gegenüber dem Verantwortlichen offenlegen, um diesen in die Lage zu versetzen, Anweisung der Datenschutzbehörde nachzukommen. Ebenso kann es die Ausübung der Befugnisse der Aufsichtsbehörde gemäss u. a. Artikel 58 Absatz 2 Buchstaben e bis g und Buchstabe j der DSGVO erforderlich machen, die Identität der Beschwerdeführer gegenüber dem Verantwortlichen offenzulegen.

- 52 Andererseits ist eine Offenlegung der Identität der Beschwerdeführer für die wirksame Ausübung des Verteidigungsrechts eventuell nicht nötig, wenn die Untersuchung oder Entscheidung eine standardisierte und gleichartige Datenverarbeitung für eine unbestimmte Anzahl von betroffenen Personen betrifft oder auf mehreren gleichartigen Beschwerden basiert.
- 53 Überdies muss eine Beschwerde einer betroffenen Person nach Artikel 77 der DSGVO die Voraussetzung erfüllen, dass der mutmassliche Verstoss gegen die DSGVO im Zusammenhang mit der Verarbeitung der personenbezogenen Daten dieser betroffenen Person steht. Einer betroffenen Person stehen gemäss Artikel 77 Absatz 2 der DSGVO gewisse Verfahrensrechte in Bezug auf die Beschwerde zu. Die Aufsichtsbehörde muss die betroffene Person über den Stand und die Ergebnisse der Beschwerde einschliesslich der Möglichkeit eines gerichtlichen Rechtsbehelfs nach Artikel 78 der DSGVO unterrichten. Um dieser Verpflichtung wirksam nachkommen zu können, muss der Aufsichtsbehörde die Identität der betroffenen Person bekannt sein.
- 54 Es obliegt der vorlegenden Stelle festzustellen, ob in Anbetracht dieser Anforderungen aufgrund der Art der gegenständlichen Angelegenheit eine Offenlegung der Identität der betroffenen Person gegenüber dem Verantwortlichen erforderlich ist.
- 55 Vor diesem Hintergrund muss die Antwort auf Frage 1 lauten, dass weder die DSGVO noch eine andere Bestimmung des EWR-Rechts der Offenlegung der personenbezogenen Daten eines Beschwerdeführers im Zuge eines Verfahrens aufgrund einer Beschwerde nach Artikel 77 der DSGVO oder eines Verfahrens nach Artikel 78 Absatz 1 der DSGVO entgegensteht. Die Frage betreffend das Zurückhalten der personenbezogenen Daten eines Beschwerdeführers ist mit Blick auf die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäss den Artikeln 5 und 6 der DSGVO zu prüfen. Das Zurückhalten sollte nicht bewilligt werden, wenn dadurch die Erfüllung der Verpflichtungen gemäss der DSGVO oder die Ausübung des Rechts auf wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf und ordnungsgemässe Verfahren nach Artikel 58 Absatz 4 der DSGVO und dem Grundrecht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf behindert würden.

#### *Frage 2*

- 56 Mit ihrer zweiten Frage ersucht die vorlegende Stelle im Wesentlichen um Klärung, ob sich die Unentgeltlichkeit des Beschwerdeverfahrens nach Artikel 77 der DSGVO auch

auf anschliessende Verfahren vor Rechtsmittelinstanzen erstreckt oder auf die Verpflichtung der betroffenen Person zur Tragung der Verfahrenskosten auswirkt.

- 57 Artikel 77 der DSGVO sieht ein Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde vor. In Artikel 57 Absatz 3 ist festgehalten, dass die Aufgaben der Aufsichtsbehörde, einschliesslich der Bearbeitung von Beschwerden, für die betroffene Person unentgeltlich sind. Hinsichtlich der Bearbeitung von Beschwerden verleiht Artikel 58 Absatz 1 der Aufsichtsbehörde weitreichende Untersuchungsbefugnisse. Ist die Aufsichtsbehörde der Ansicht, dass die Anforderungen der DSGVO nicht erfüllt wurden, werden in Artikel 58 Absatz 2 die verschiedenen der Aufsichtsbehörde zur Verfügung stehenden Abhilfebefugnisse aufgezählt (vgl. das Urteil in *Facebook Ireland und Schrems*, C-311/18, EU:C:2020:559, Randnr. 111).
- 58 Während sich Artikel 57 Absatz 3 der DSGVO ausschliesslich auf die Erfüllung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde bezieht, enthält keine andere Bestimmung der DSGVO eine ausdrückliche Rechtskostenregelung. Insbesondere sind die Kosten im Zusammenhang mit Verfahren nach Artikel 78 Absatz 1 der DSGVO nicht geregelt. Der Gerichtshof hält fest, dass Artikel 58 Absatz 4 und Artikel 78 der DSGVO der Verwirklichung des Rechts auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf dienen. Im Rahmen des Grundsatzes der Verfahrensautonomie wird die Umsetzung des gerichtlichen Rechtsbehelfs der nationalen Rechtsordnung überlassen, sofern die Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität eingehalten werden.
- 59 Artikel 78 Absatz 3 der DSGVO sieht jedoch vor, dass für Verfahren gegen eine Aufsichtsbehörde die Gerichte des EWR-Staats zuständig sind, in dem die Aufsichtsbehörde ihren Sitz hat. Diese Bestimmung setzt voraus, dass die Aufsichtsbehörde die Position der Beklagten einnimmt und ihre angefochtene Entscheidung verteidigt. Allerdings kann Artikel 78 Absatz 3, in Ermangelung spezifischer dahingehender Bestimmungen, nicht so ausgelegt werden, dass er der Möglichkeit entgegensteht, dass auch andere Rechtspersonlichkeiten, z. B. Beschwerdeführer, zu Parteien solcher Verfahren nach dem Verfahrensrecht des fraglichen EWR-Staats werden. In der gegenständlichen Rechtssache wurde den Beschwerdeführern, wie von der Kommission angemerkt wurde und aus dem Antrag hervorgeht, durch die Einreichung ihrer Beschwerden bei der Aufsichtsbehörde nach Artikel 77 der Status von Beklagten zugewiesen, als der Verantwortliche Rechtsbehelf gegen die Entscheidung der Aufsichtsbehörde nach Artikel 78 einlegte. Es hat auch den Anschein, dass die Beschwerdeführer vor der vorliegenden Stelle die Position haben die Entscheidung der Aufsichtsbehörde zu verteidigen, und zwar einschliesslich Aspekten, die nicht Gegenstand ihrer Beschwerden waren.
- 60 Es ist wichtig festzuhalten, dass die Aufsichtsbehörde nach Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe h der DSGVO die Befugnis hat, aus eigenem Antrieb Untersuchungen durchzuführen. Somit kann die Aufsichtsbehörde im Zusammenhang mit ihrer Untersuchung der Beschwerde auch hinsichtlich anderer Ansprüche oder Gegenstände, im Vergleich zu den von der betroffenen Person in der Beschwerde vor der Datenschutzbehörde vorgebrachten, entscheiden. Die Wirksamkeit des Beschwerdeverfahrens erfordert, dass die Aufsichtsbehörde in ihrer Untersuchung nicht

darauf beschränkt ist, wie der Beschwerdeführer die massgeblichen rechtlichen Gesichtspunkte in seiner Beschwerde formuliert hat.

- 61 Unter Umständen, in denen eine betroffene Person kein Verfahren nach Artikel 78 Absatz 1 der DSGVO einleitet, aber trotzdem der Status einer Beklagten in diesem Verfahren zugewiesen wird, würde sich die potenzielle Auferlegung von Kostenersatz so auswirken, als würde eine Gebühr für die Aufgaben der Aufsichtsbehörde verlangt.
- 62 Eine solche Kostenersatzpflicht steht dem Recht auf eine unentgeltliche Beschwerde nach Artikel 77 Absatz 1 und Artikel 57 Absatz 3 der DSGVO entgegen und widerspricht zudem dem Zweck der DSGVO, einen klar durchsetzbaren Rechtsrahmen zu schaffen und betroffenen Personen in rechtlicher und praktischer Hinsicht mehr Sicherheit zu bieten (vgl. Erwägungsgrund 7 der DSGVO). Die Aussicht auf die Auferlegung einer Kostenersatzpflicht wirkt abschreckend in Bezug auf die Einreichung einer Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde. Entsprechend gelangt der Gerichtshof zu der Schlussfolgerung, dass eine solche Regelung dem durch die oben genannten Bestimmungen der DSGVO gewährten Geltungsbereich des Schutzes zuwiderläuft und die Ausübung der durch das EWR-Recht verliehenen Rechte entgegen diesen Bestimmungen der DSGVO übermässig erschweren würde.
- 63 Artikel 3 des EWR-Abkommens verpflichtet die EWR-Staaten, alle geeigneten Massnahmen zur Gewährleistung der Anwendung und Wirksamkeit des EWR-Rechts zu treffen. Es ist integraler Bestandteil der Ziele des EWR-Abkommens, dass die nationalen Gerichte verpflichtet sind, innerstaatliche Vorschriften soweit wie möglich im Einklang mit dem EWR-Recht auszulegen. Folglich müssen sie die im nationalen Recht anerkannten Auslegungsmethoden soweit wie möglich anwenden, um das von der einschlägigen EWR-Norm angestrebte Ergebnis zu erreichen (siehe Rechtssache E-25/13 *Gunnar Engilbertsson v Íslandsbanki hf.*, EFTA Court Report 2014, S. 524, Randnr. 159, und die zitierte Rechtsprechung).
- 64 In Anbetracht der obigen Ausführungen gelangt der Gerichtshof zum Ergebnis, dass die Antwort auf Frage 2 lauten muss, dass aus Artikel 77 Absatz 1 und Artikel 57 Absatz 3 der DSGVO hervorgeht, dass einer betroffenen Person, die Partei eines Verfahrens nach Artikel 78 Absatz 1 der DSGVO wird, weil ein Verantwortlicher Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung der Aufsichtsbehörde eingelegt hat und ihr dieser Status nach nationalem Recht automatisch zugewiesen wird, keinerlei Kosten im Zusammenhang mit diesem Verfahren auferlegt werden dürfen.
- 65 Aus diesem Grund kann die Beantwortung der dem Gerichtshof vorgelegten dritten Frage entfallen.

#### **IV Kosten**

- 66 Die Auslagen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, der Regierung Österreichs, Irlands, der EFTA-Überwachungsbehörde und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Da es sich bei

diesem Verfahren um einen Zwischenstreit in einem beim nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit handelt, ist die Kostenentscheidung betreffend die Parteien dieses Verfahrens Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen erstellt

## DER GERICHTSHOF

in Beantwortung der ihm von der liechtensteinischen Beschwerdekommision für Verwaltungsangelegenheiten vorgelegten Fragen folgendes Gutachten:

- 1. Weder die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG noch eine andere Bestimmung des EWR-Rechts steht der Offenlegung der personenbezogenen Daten eines Beschwerdeführers im Zuge eines Verfahrens aufgrund einer Beschwerde nach Artikel 77 oder eines Verfahrens nach Artikel 78 Absatz 1 dieser Verordnung entgegen. Die Frage betreffend das Zurückhalten der personenbezogenen Daten eines Beschwerdeführers ist mit Blick auf die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäss den Artikeln 5 und 6 der Verordnung (EU) 2016/679 zu prüfen. Das Zurückhalten sollte nicht bewilligt werden, wenn dadurch die Erfüllung der Verpflichtungen gemäss der Verordnung (EU) 2016/679 oder die Ausübung des Rechts auf wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf und ordnungsgemässe Verfahren nach Artikel 58 Absatz 4 und dem Grundrecht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf behindert würden.**

- 2. Aus Artikel 77 Absatz 1 und Artikel 57 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/679 geht hervor, dass einer betroffenen Person, die Partei eines Verfahrens nach Artikel 78 Absatz 1 wird, weil ein Verantwortlicher Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung der Aufsichtsbehörde eingelegt hat und ihr dieser Status nach nationalem Recht automatisch zugewiesen wird, keinerlei Kosten im Zusammenhang mit diesem Verfahren auferlegt werden dürfen.**

Páll Hreinsson

Per Christiansen

Bernd Hammermann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Dezember 2020.

Ólafur Jóhannes Einarsson  
Kanzler

Páll Hreinsson  
Präsident