

## URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

7. November 2013(\*)

„Verarbeitung personenbezogener Daten – Richtlinie 95/46/EG – Art. 10 und 11 – Informationspflicht – Art. 13 Abs. 1 Buchst. d und g – Ausnahmen – Tragweite der Ausnahmen – Für die Überwachungsstelle eines reglementierten Berufs tätige Privatdetektive – Richtlinie 2002/58/EG – Art. 15 Abs. 1“

In der Rechtssache C-473/12

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Cour constitutionnelle (Belgien) mit Entscheidung vom 10. Oktober 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 22. Oktober 2012, in dem Verfahren

**Institut professionnel des agents immobiliers (IPI)**

gegen

**Geoffrey Englebert,**

**Immo 9 SPRL,**

**Grégory Francotte,**

Beteiligte:

**Union professionnelle nationale des détectives privés de Belgique (UPNDP),**

**Association professionnelle des inspecteurs et experts d'assurances ASBL (APIEA),**

**Conseil des ministres,**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Ilešič sowie der Richter C. G. Fernlund (Berichterstatter), A. Ó Caoimh, der Richterin C. Toader und des Richters E. Jarašiūnas,

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: V. Tourrès, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 11. Juli 2013,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- des Institut professionnel des agents immobiliers (IPI), vertreten durch Y. Paquay und H. Nyssen, avocats,
- der belgischen Regierung, vertreten durch M. Jacobs und C. Pochet als Bevollmächtigte im Beistand von B. Renson, avocat,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek als Bevollmächtigten,

- der niederländischen Regierung, vertreten durch B. Koopman und C. Wissels als Bevollmächtigte,
- des Europäischen Parlaments, vertreten durch A. Caiola und A. Pospíšilová Padowska als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch F. Clotuche-Duvieusart und B. Martenczuk als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

## Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d und g der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281, S. 31).
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Institut professionnel des agents immobiliers (Berufsinstitut für Immobilienmakler, im Folgenden: IPI) einerseits und Herrn Englebert, Immo 9 SPRL und Herrn Francotte andererseits über angebliche Verstöße gegen die nationalen Vorschriften über die Ausübung des Berufs des Immobilienmaklers.

## Rechtlicher Rahmen

### *Unionsrecht*

#### Richtlinie 95/46

- 3 Die Erwägungsgründe 3, 8, 10, 37 und 43 der Richtlinie 95/46 lauten wie folgt:

„(3) Für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes, der gemäß Artikel 7a des Vertrags den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleisten soll, ist es nicht nur erforderlich, dass personenbezogene Daten von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat übermittelt werden können, sondern auch, dass die Grundrechte der Personen gewahrt werden.

...

(8) Zur Beseitigung der Hemmnisse für den Verkehr personenbezogener Daten ist ein gleichwertiges Schutzniveau hinsichtlich der Rechte und Freiheiten von Personen bei der Verarbeitung dieser Daten in allen Mitgliedstaaten unerlässlich. ...

...

(10) Gegenstand der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten ist die Gewährleistung der Achtung der Grundrechte und -freiheiten, insbesondere des auch in Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und in den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts anerkannten Rechts auf die Privatsphäre. Die Angleichung dieser Rechtsvorschriften darf deshalb nicht zu einer Verringerung des durch diese Rechtsvorschriften garantierten Schutzes führen, sondern muss im

Gegenteil darauf abzielen, in der Gemeinschaft ein hohes Schutzniveau sicherzustellen.

...

(37) Für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen, literarischen oder künstlerischen Zwecken, insbesondere im audiovisuellen Bereich, sind Ausnahmen von bestimmten Vorschriften dieser Richtlinie vorzusehen, soweit sie erforderlich sind, um die Grundrechte der Person mit der Freiheit der Meinungsäußerung ... in Einklang zu bringen. ...

...

(43) Die Mitgliedstaaten können Beschränkungen des Auskunfts- und Informationsrechts sowie bestimmter Pflichten des für die Verarbeitung Verantwortlichen vorsehen, soweit dies beispielsweise für die Sicherheit des Staates, die Landesverteidigung, die öffentliche Sicherheit, für zwingende wirtschaftliche oder finanzielle Interessen eines Mitgliedstaats oder der Union oder für die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten oder von Verstößen gegen Standesregeln bei reglementierten Berufen erforderlich ist. ...“

4 In Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten gewährleisten nach den Bestimmungen dieser Richtlinie den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.“

5 Art. 2 Buchst. a und d der Richtlinie 95/46 sieht vor:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

a) „personenbezogene Daten“ alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person („betroffene Person“); ...

...

d) „für die Verarbeitung Verantwortlicher“ die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder jede andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet; ...“

6 Art. 9 der Richtlinie 95/46 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten sehen für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken erfolgt, Abweichungen und Ausnahmen von diesem Kapitel sowie von den Kapiteln IV und VI nur insofern vor, als sich dies als notwendig erweist, um das Recht auf Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen.“

7 Abschnitt VI („Information der betroffenen Person“) der Richtlinie 95/46 enthält die Art. 10 und 11, die die Situationen regeln, in denen die Daten bei dieser Person erhoben wurden bzw. nicht bei ihr erhoben wurden.

8 In Art. 10 der Richtlinie 95/46 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass die Person, bei der die sie betreffenden Daten erhoben werden, vom für die Verarbeitung Verantwortlichen oder seinem Vertreter zumindest die nachstehenden Informationen erhält, sofern diese ihr noch nicht vorliegen:

a) Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen und gegebenenfalls seines Vertreters,

- b) Zweckbestimmungen der Verarbeitung, für die die Daten bestimmt sind,
- c) weitere Informationen, beispielsweise betreffend
  - die Empfänger oder Kategorien der Empfänger der Daten,
  - die Frage, ob die Beantwortung der Fragen obligatorisch oder freiwillig ist, sowie mögliche Folgen einer unterlassenen Beantwortung,
  - das Bestehen von Auskunfts- und Berichtigungsrechten bezüglich sie betreffender Daten,

sofern sie unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände, unter denen die Daten erhoben werden, notwendig sind, um gegenüber der betroffenen Person eine Verarbeitung nach Treu und Glauben zu gewährleisten.“

- 9 Art. 11 dieser Richtlinie bestimmt für den Fall, dass die Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden, dass die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die betroffene Person bei Beginn der Speicherung der Daten bzw. im Fall einer beabsichtigten Weitergabe der Daten an Dritte spätestens bei der ersten Übermittlung vom für die Verarbeitung Verantwortlichen oder seinem Vertreter zumindest die in diesem Artikel aufgezählten Informationen erhält, sofern diese ihr noch nicht vorliegen.

- 10 Art. 13 („Ausnahmen und Beschränkungen“) der Richtlinie 95/46 sieht in Abs. 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten können Rechtsvorschriften erlassen, die die Pflichten und Rechte gemäß Artikel 6 Absatz 1, Artikel 10, Artikel 11 Absatz 1, Artikel 12 und Artikel 21 beschränken, sofern eine solche Beschränkung notwendig ist für

- a) die Sicherheit des Staates;
- b) die Landesverteidigung;
- c) die öffentliche Sicherheit;
- d) die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder Verstößen gegen die berufsständischen Regeln bei reglementierten Berufen;
- e) ein wichtiges wirtschaftliches oder finanzielles Interesse eines Mitgliedstaats oder der Europäischen Union einschließlich Währungs-, Haushalts- und Steuerangelegenheiten;
- f) Kontroll-, Überwachungs- und Ordnungsfunktionen, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt für die unter den Buchstaben c), d) und e) genannten Zwecke verbunden sind;
- g) den Schutz der betroffenen Person und der Rechte und Freiheiten anderer Personen.“

#### Richtlinie 2002/58/EG

- 11 Die Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. L 201, S. 37) sieht in Art. 15 Abs. 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten können Rechtsvorschriften erlassen, die die Rechte und Pflichten gemäß Artikel 5, Artikel 6, Artikel 8 Absätze 1, 2, 3 und 4 sowie Artikel 9 dieser Richtlinie beschränken, sofern eine solche Beschränkung gemäß Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG für die

ationale Sicherheit, (d. h. die Sicherheit des Staates), die Landesverteidigung, die öffentliche Sicherheit sowie die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder des unzulässigen Gebrauchs von elektronischen Kommunikationssystemen in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, angemessen und verhältnismäßig ist.“

### *Belgisches Recht*

- 12 Das Gesetz vom 8. Dezember 1992 über den Schutz des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten (*Moniteur belge* vom 18. März 1993, S. 5801) wurde durch das Gesetz vom 11. Dezember 1998 zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG (*Moniteur belge* vom 3. Februar 1999, S. 3049) geändert (im Folgenden: Gesetz von 1992). Art. 9 des Gesetzes von 1992, dessen Abs. 1 und 2 den Art. 10 bzw. 11 dieser Richtlinie entsprechen, schreibt eine Pflicht vor, die betroffene Person zu informieren.
- 13 Art. 3 Abs. 3 bis 7 des Gesetzes von 1992 sieht Ausnahmen und Beschränkungen zu dieser Informationspflicht u. a. dann vor, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten allein zu journalistischen, literarischen oder künstlerischen Zwecken erfolgt und wenn sie von der Staatssicherheit, dem Allgemeinen Nachrichten- und Sicherheitsdienst der Streitkräfte, den öffentlichen Behörden im Hinblick auf die Ausführung ihrer gerichtspolizeilichen Aufträge, den Polizeidiensten im Hinblick auf die Ausführung ihrer verwaltungspolizeilichen Aufträge oder vom Europäischen Zentrum für vermisste und sexuell ausgebeutete Kinder verwaltet werden.

### **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

- 14 Das durch einen Königlichen Erlass vom 17. Februar 1995 gegründete IPI hat u. a. die Aufgabe, die Beachtung der Zugangsvoraussetzungen zum Beruf des Immobilienmaklers und die ordnungsgemäße Ausübung dieses Berufs zu überwachen. Es kann zu diesem Zweck vor Gericht auftreten und dabei den Justizbehörden jeden Verstoß gegen die anwendbaren Vorschriften anzeigen. Das IPI ist berechtigt, zur Erfüllung seiner Aufgabe die Dienstleistungen von Privatdetektiven in Anspruch zu nehmen.
- 15 Im Rahmen seiner Tätigkeit beantragte das IPI beim Tribunal de commerce de Charleroi (Handelsgericht Charleroi), festzustellen, dass Herr Englebert, Immo 9 SPRL und Herr Francotte Verstöße gegen diese Vorschriften begangen hatten, und Herrn Englebert und Herrn Francotte die Einstellung verschiedener Geschäftstätigkeiten im Immobilienbereich aufzugeben. Das IPI stützte seine Klage auf Tatsachen, die von Privatdetektiven, die es in Anspruch genommen hatte, zusammengetragen worden waren.
- 16 Das Tribunal de commerce de Charleroi stellte sich die Frage, welcher Wert den von den Privatdetektiven vorgelegten Beweisen angesichts der Möglichkeit beizumessen sei, dass sie ohne Einhaltung der Anforderungen im Bereich des Schutzes der natürlichen Personen im Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten und damit unter Verstoß gegen das Gesetz von 1992 erlangt worden seien. Das Gericht erklärte, dass nach Ansicht des IPI die Anwendung dieses Gesetzes, dem zufolge die von den durch die Detektive geführten Ermittlungen betroffene Person im Vorhinein oder, wenn die Daten bei einem Dritten erhoben würden, bei Beginn der Speicherung der fraglichen Daten zu informieren sei, die Tätigkeit der Privatdetektive unmöglich mache. Das Gericht fragte sich, ob Art. 3 Abs. 3 bis 7 des Gesetzes von 1992 nicht dadurch, dass er die Ausnahmen von dieser Informationspflicht, die für andere Berufskategorien und Einrichtungen von öffentlichem Interesse gälten, nicht auf Privatdetektive ausgedehnt habe, eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung geschaffen habe. Das Gericht beschloss daher, die Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof) hierzu zu befragen.
- 17 Diese ist der Auffassung, dass zu prüfen sei, ob das Gesetz von 1992, indem es für Privatdetektive keine Ausnahmen vorsehe, die mit den in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d und g der Richtlinie 95/46 genannten vergleichbar seien, diese Bestimmung ordnungsgemäß umgesetzt habe. Art. 3 Abs. 3 bis 7

des Gesetzes von 1992 behandle die Personen, die eine journalistische, künstlerische oder literarische Tätigkeit ausübten, die im Bereich der Sicherheit und der Polizei zuständigen Dienste und das Europäische Zentrum für vermisste und sexuell ausgebeutete Kinder einerseits und die Personen, die den Beruf des Privatdetektivs ausübten, andererseits unterschiedlich, da nur die Erstgenannten von der in Art. 9 des Gesetzes von 1992 vorgesehenen Informationspflicht befreit seien.

- 18 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts erklärt sich diese Befreiung aus den ausgeübten Tätigkeiten, die die Information der Öffentlichkeit oder das kulturelle Leben, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Verteidigung der Grundrechte der Schwächsten betreffen.
- 19 Privatdetektive befänden sich in einer anderen Situation. Selbst wenn der Beruf durch ein Gesetz von 1991 geregelt sei, das ihn in Umrissen festlege und seine Ausübung von einer Erlaubnis des Innenministeriums abhängig mache, weise die Tätigkeit der Privatdetektive keinen Bezug zum Schutz dieser Grundrechte und Allgemeininteressen auf und betreffe im Allgemeinen die Verteidigung privater Interessen.
- 20 Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 stelle zwar den Mitgliedstaaten offenbar in gewisser Weise frei, die fraglichen Ausnahmen zu erlassen oder nicht, Zweifel bestünden jedoch angesichts der grundsätzlich vollständigen Harmonisierung durch diese Richtlinie.
- 21 Unter diesen Umständen hat die Cour constitutionnelle beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
  1. Ist Art. 13 Abs. 1 Buchst. g *in fine* der Richtlinie 95/46 dahin gehend auszulegen, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, eine Ausnahme von der in Art. 11 Abs. 1 erwähnten Verpflichtung zur unmittelbaren Information vorzusehen, wenn dies zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist, oder unterliegen die Mitgliedstaaten diesbezüglichen Beschränkungen?
  2. Fallen die Berufstätigkeiten von Privatdetektiven, die durch das innerstaatliche Recht geregelt werden und im Dienste von Behörden ausgeübt werden, die dazu ermächtigt sind, jeden Verstoß gegen die Bestimmungen zum Schutz einer Berufsbezeichnung und zur Organisation eines Berufs bei den Gerichtsbehörden anzuzeigen, je nach den Umständen, unter die Ausnahme im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d und g *in fine* der Richtlinie 95/46?
  3. Ist im Fall der verneinenden Beantwortung der zweiten Frage Art. 13 Abs. 1 Buchst. d und g *in fine* der Richtlinie 95/46 mit Art. 6 Abs. 3 EUV, insbesondere mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, vereinbar?

## **Zu den Vorlagefragen**

### *Vorbemerkungen*

- 22 Im Rahmen seiner ersten Frage verweist das vorlegende Gericht auf eine unmittelbare Pflicht, die betroffene Person, die in Art. 11 der Richtlinie 95/46 genannt sei, zu informieren.
- 23 Es ist jedoch festzustellen, dass nach dieser Bestimmung, die die Daten betrifft, die nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden, diese Person nicht zu dem Zeitpunkt, zu dem die Daten erhoben werden, sondern in einem späteren Stadium zu informieren ist. Hingegen sieht Art. 10 der Richtlinie 95/46, der die Ermittlung von Daten bei der betroffenen Person betrifft, vor, dass diese Person zum Zeitpunkt der Ermittlung der Daten informiert werden muss (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Mai 2009, Rijkeboer, C-553/07, Slg. 2009, I-3889, Randnr. 68). Dass die betroffene Person unmittelbar zu informieren ist, ergibt sich somit nicht aus dem vom vorlegenden Gericht genannten Art. 11 der Richtlinie 95/46, sondern aus Art. 10.

- 24 Was die von einem Privatdetektiv geführten Ermittlungen betrifft, geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass dieser Daten entweder direkt bei der betroffenen Person erheben kann oder indirekt, u. a. bei einem Dritten. Daher ist festzustellen, dass sowohl Art. 10 als auch Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 je nach den Umständen für solche Ermittlungen einschlägig sein können.

*Zu den ersten beiden Fragen*

- 25 Mit seinen ersten beiden Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht zum einen wissen, ob Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit oder aber die Pflicht haben, die in diesen Bestimmungen vorgesehenen Ausnahmen von der Pflicht, die betroffene Person von der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu informieren, in ihr nationales Recht umzusetzen, und zum anderen, ob die Tätigkeit eines Privatdetektivs, der für einen Berufsverband tätig ist, um Verstöße gegen die berufsständischen Regeln eines reglementierten Berufs aufzuspüren, unter diesen Art. 13 Abs. 1 Buchst. d und g fällt.
- 26 Vorweg ist festzustellen, dass Daten wie diejenigen, die nach Angabe des vorlegenden Gerichts von Privatdetektiven im Ausgangsverfahren erhoben worden sind, sich auf Personen beziehen, die als Immobilienmakler tätig sind und bestimmte oder bestimmbare natürliche Personen betreffen. Sie stellen daher personenbezogene Daten im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 95/46 dar. Ihre Erhebung, Aufbewahrung und Übermittlung durch eine reglementierte Einrichtung wie das IPI oder durch Privatdetektive, die auf eigene Rechnung handeln, sind daher eine „Verarbeitung personenbezogener Daten“ im Sinne von Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 95/46 (vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Huber, C-524/06, Slg. 2008, I-9705, Randnr. 43).
- 27 Zur Beantwortung der Frage ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten nach Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 eine oder mehrere der in dieser Bestimmung aufgezählten Ausnahmen von der Pflicht, die betroffene Person von der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu unterrichten, vorsehen können oder vorsehen müssen.
- 28 Aus den Erwägungsgründen 3, 8 und 10 der Richtlinie 95/46 geht hervor, dass der Unionsgesetzgeber beabsichtigte, den freien Verkehr der personenbezogenen Daten zu erleichtern, indem die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten angeglichen werden, aber die Grundrechte der Personen, insbesondere das Recht auf Schutz des Privatlebens, dabei geschützt werden und ein hohes Schutzniveau in der Union sichergestellt wird. Art. 1 dieser Richtlinie sieht somit vor, dass die Mitgliedstaaten den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gewährleisten müssen (Urteile Huber, Randnr. 47, sowie vom 24. November 2011, ASNEF und FECEMD, C-468/10 und C-469/10, Slg. 2011, I-12181, Randnr. 25).
- 29 Zu diesem Zweck enthält die Richtlinie 95/46 in ihren Art. 10 und 11 Pflichten zur Unterrichtung der betroffenen Person über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten, sieht aber in Art. 13 Abs. 1 gleichwohl vor, dass die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen können, die diese Pflichten beschränken, sofern eine solche Maßnahme für die in Art. 13 Abs. 1 Buchst. a bis g aufgezählten Zwecke notwendig ist.
- 30 Das vorlegende Gericht fragt sich hierbei nach dem Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten in Anbetracht des im achten Erwägungsgrund dieser Richtlinie genannten Harmonisierungsziels des Gesetzgebers, nämlich ein gleichwertiges Schutzniveau hinsichtlich der Rechte und Freiheiten von Personen bei der Verarbeitung dieser Daten in allen Mitgliedstaaten zu erreichen.
- 31 Der Gerichtshof hat nämlich bereits entschieden, dass die Richtlinie zu einer grundsätzlich umfassenden Harmonisierung führt (vgl. Urteile vom 6. November 2003, Lindqvist, C-101/01, Slg. 2003, I-12971, Randnrn. 95 und 96, sowie Huber, Randnrn. 50 und 51). Er hat allerdings ebenfalls festgestellt, dass die Bestimmungen der Richtlinie 95/46 notwendig verhältnismäßig allgemein gehalten sind, da sie auf viele ganz unterschiedliche Situationen Anwendung finden soll, und

entschieden, dass diese Richtlinie Vorschriften enthält, die durch eine gewisse Flexibilität gekennzeichnet sind, wodurch es in vielen Fällen den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, die Einzelheiten zu regeln oder zwischen Optionen zu wählen (Urteil Lindqvist, Randnr. 83).

- 32 Was Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 anbelangt, geht aus seinem Wortlaut und insbesondere aus der Verwendung der Wörter „die Mitgliedstaaten können“ eindeutig hervor, dass diese Bestimmung die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, in ihrem nationalen Recht Ausnahmen zu den in Art. 13 Abs. 1 Buchst. a bis g aufgezählten Zwecken vorzusehen, sondern dass der Gesetzgeber ihnen die Entscheidung vielmehr freistellen wollte, ob und gegebenenfalls zu welchen Zwecken sie Rechtsvorschriften zur Beschränkung der Pflichten zur Unterrichtung der betroffenen Person erlassen. Außerdem geht ebenfalls aus dem Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 hervor, dass die Mitgliedstaaten solche Maßnahmen nur vorsehen können, wenn sie notwendig sind. Die „Notwendigkeit“ der Maßnahmen ist somit Voraussetzung der den Mitgliedstaaten von Art. 13 Abs. 1 eingeräumten Wahlmöglichkeit und bedeutet in keiner Weise, dass diese verpflichtet sind, die fraglichen Ausnahmen in all den Fällen zu erlassen, in denen diese Voraussetzung erfüllt ist.
- 33 Diese Auslegung wird zunächst durch den Wortlaut des 43. Erwägungsgrundes der Richtlinie 95/46 bestätigt, wonach die Mitgliedstaaten Beschränkungen des Informationsrechts „vorsehen [können], soweit dies [für diese Zwecke] erforderlich ist“. Sie wird des Weiteren durch einen Vergleich zwischen einerseits dem Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 und andererseits Art. 9 und dem 37. Erwägungsgrund dieser Richtlinie bestätigt, die den Mitgliedstaaten eindeutig die Pflicht auferlegen, für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken erfolgt, Abweichungen und Ausnahmen insofern vorzusehen, als sich dies als notwendig erweist, um das Recht auf Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen.
- 34 Diese Auslegung wird ebenfalls durch die vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 29. Januar 2008, *Promusicae* (C-275/06, Slg. 2008, I-271), vorgenommene Prüfung von Art. 15 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation bestätigt, dessen Wortlaut dem von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 nahekommt und überdies ausdrücklich auf diesen verweist.
- 35 Der Gerichtshof hat zunächst festgestellt, dass der genannte Art. 15 Abs. 1 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, Ausnahmen von der grundsätzlichen Pflicht zur Sicherstellung der Vertraulichkeit personenbezogener Daten vorzusehen (Urteil *Promusicae*, Randnr. 50).
- 36 Was eine dieser Ausnahmen anbelangt, hat der Gerichtshof sodann entschieden, dass der genannte Art. 15 Abs. 1 jedoch nicht dahin ausgelegt werden kann, dass die Mitgliedstaaten in den in dieser Vorschrift aufgezählten Situationen gezwungen wären, eine Pflicht zur Weitergabe vorzusehen (Urteil *Promusicae*, Randnrn. 51 und 53).
- 37 Folglich ist festzustellen, dass Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, eine oder mehrere der in dieser Bestimmung aufgezählten Ausnahmen vorzusehen, dass die Mitgliedstaaten dazu aber in keiner Weise gezwungen sind.
- 38 In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob die Tätigkeit eines Privatdetektivs, der für eine reglementierte Einrichtung wie das IPI handelt, unter die in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d und g der Richtlinie 95/46 vorgesehenen Ausnahmen fällt.
- 39 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der Schutz des Grundrechts auf Privatleben, dass sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz der personenbezogenen Daten auf das absolut Notwendige beschränken müssen (Urteile vom 16. Dezember 2008, *Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia*, C-73/07, Slg. 2008, I-9831, Randnr. 56, sowie vom 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke und Eifert*, C-92/09 und C-93/09, Slg. 2010, I-11063, Randnrn. 77 und 86).
- 40 Was die in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d und g der Richtlinie 95/46 genannten Ausnahmen anbelangt, so



bezieht sich die erste auf eine konkret bezeichnete Situation, nämlich die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Verstößen gegen die berufsständischen Regeln bei reglementierten Berufen, und die zweite auf den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer Personen, die aber nicht näher präzisiert werden.

- 41 Zuerst ist die in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie vorgesehene Ausnahme zu untersuchen und zu prüfen, ob sie für die Tätigkeit eines Privatdetektivs gilt, der für eine Einrichtung wie das IPI handelt.
- 42 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der Beruf des Immobilienmaklers in Belgien ein reglementierter Beruf ist und dass das IPI ein Berufsverband ist, der die Aufgabe hat, die Beachtung der fraglichen Rechtsvorschriften zu überwachen und dabei die Verstöße gegen diese Vorschriften aufzuspüren und anzuzeigen.
- 43 Somit entspricht die Tätigkeit eines Verbands wie des IPI der Situation, die von der in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 95/46 genannten Ausnahme erfasst wird, und kann daher unter diese Ausnahme fallen.
- 44 Da die Richtlinie 95/46 nicht angibt, auf welche Weise die Verstöße gegen die Vorschriften aufzuspüren und aufzudecken sind, hindert diese Richtlinie einen solchen Berufsverband nicht daran, zur Erfüllung seiner Aufgabe spezialisierte Ermittler wie z. B. Privatdetektive für diese Aufspürung und Aufdeckung in Anspruch zu nehmen.
- 45 Hat ein Mitgliedstaat beschlossen, die in diesem Art. 13 Abs. 1 Buchst. d vorgesehene Ausnahme umzusetzen, können sich infolgedessen der betroffene Berufsverband und die für ihn tätigen Privatdetektive auf diese Ausnahme berufen und unterliegen nicht der in den Art. 10 und 11 der Richtlinie 95/46 vorgesehenen Pflicht, die betroffene Person zu informieren.
- 46 Umgekehrt müssen, wenn der Mitgliedstaat diese Ausnahme nicht vorgesehen hat, die betroffenen Personen über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten gemäß den in den genannten Art. 10 und 11 – u. a. in Bezug auf die Fristen – vorgesehenen Modalitäten informiert werden.
- 47 Nach Ansicht des IPI ist die Anwendung der Ausnahme von der Informationspflicht auf es selbst und die für es handelnden Privatdetektive zur Erfüllung seiner Aufgabe unerlässlich. Privatdetektive könnten unmöglich für das IPI erfolgreich tätig werden, wenn sie ihre Identität und die Gründe für ihre Ermittlungen schon vor der Befragung der Personen, über die sie ermittelten, offenlegen müssten. Die niederländische Regierung hat ebenfalls vorgetragen, dass die fraglichen Ermittlungen zum Scheitern verurteilt wären.
- 48 Wie sich aus Randnr. 37 des vorliegenden Urteils ergibt, ist es jedoch Sache der Mitgliedstaaten, zu entscheiden, ob es notwendig ist, in ihre Rechtsvorschriften die in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 95/46 vorgesehene Ausnahme zugunsten von Berufsverbänden wie dem IPI, die unmittelbar oder mit Hilfe von Privatdetektiven tätig werden, aufzunehmen. Es steht ihnen frei, die Ansicht zu vertreten, dass diese Berufsverbände und die für diese tätigen Privatdetektive trotz der Art. 10 und 11 dieser Richtlinie über ausreichende Möglichkeiten verfügen, um die Verstöße gegen die berufsständischen Regeln aufzudecken, so dass es nicht notwendig ist, diese Ausnahme umzusetzen, damit diese Verbände ihre Aufgabe, nämlich die Beachtung dieser Vorschriften zu überwachen, erfüllen können.
- 49 Was die Tragweite dieser Ausnahme betrifft, ist außerdem der Begriff der „Verstöße gegen die berufsständischen Regeln“ näher zu erläutern. In den schriftlichen und mündlichen Erklärungen vor dem Gerichtshof sind hierzu nämlich unterschiedliche Auffassungen vertreten worden. Die belgische Regierung meint anders als das IPI, dass die fraglichen Verstöße nur das Vorgehen von ordnungsgemäß zugelassenen Immobilienmaklern bei der Ausübung ihrer Tätigkeit betreffen und nicht auch das Vorgehen von Personen, die, ohne zugelassen zu sein, als Immobilienmakler auftreten.

- 50 Hierzu ist festzustellen, dass die Vorschriften über den Zugang zu einem reglementierten Beruf zu den berufsständischen Vorschriften gehören. Daraus folgt, dass die Ermittlungen zu den Handlungen von Personen, die unter Verstoß gegen diese Vorschriften als Immobilienmakler auftreten, unter die Ausnahme des Art. 13 Abs.1 Buchst. d der Richtlinie 95/46 fallen.
- 51 Daher können die Mitgliedstaaten nach dieser Richtlinie vorsehen, dass ein reglementierter Berufsverband wie das IPI allein oder mit Hilfe von Privatdetektiven eventuelle Verstöße gegen die berufsständischen Regeln einschließlich Verstößen, die aus Handlungen von Personen resultieren, die die Vorschriften über den Zugang zum Beruf missachtet haben, aufspüren kann und dabei von der genannten Ausnahme gedeckt ist.
- 52 In Anbetracht der Tragweite dieser Ausnahme erübrigt sich die Untersuchung, ob die Tätigkeit eines Privatdetektivs für einen Berufsverband wie das IPI auch unter die in Art. 13 Abs. 1 Buchst. g der Richtlinie 95/46 vorgesehene Ausnahme fällt.
- 53 Auf die ersten beiden Fragen ist demnach zu antworten, dass:
- Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten nicht die Pflicht, wohl aber die Möglichkeit haben, eine oder mehrere der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahmen von der Pflicht, die betroffene Person über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu informieren, in ihr nationales Recht umzusetzen;
  - die Tätigkeit eines Privatdetektivs, der für einen Berufsverband handelt, um Verstöße gegen die berufsständischen Regeln eines reglementierten Berufs, im vorliegenden Fall des Berufs des Immobilienmaklers, aufzuspüren, unter die in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 95/46 vorgesehene Ausnahme fällt.

#### *Zur dritten Frage*

- 54 In Anbetracht der Antworten auf die ersten beiden Fragen erübrigt sich die Beantwortung der dritten Frage.

#### **Kosten**

- 55 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

**Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ist dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten nicht die Pflicht, wohl aber die Möglichkeit haben, eine oder mehrere der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahmen von der Pflicht, die betroffene Person über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu informieren, in ihr nationales Recht umzusetzen.**

**Die Tätigkeit eines Privatdetektivs, der für einen Berufsverband handelt, um Verstöße gegen die berufsständischen Regeln eines reglementierten Berufs, im vorliegenden Fall des Berufs des Immobilienmaklers, aufzuspüren, fällt unter die in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 95/46 vorgesehene Ausnahme.**

Unterschriften

---

[\\*](#) Verfahrenssprache: Französisch.