

Rahel Reichold
Der Schutz des Berufsgeheimnisses im Recht
der Europäischen Union

Jenaer Studien
zum deutschen, europäischen und internationalen Wirtschaftsrecht

Band 40

Herausgegeben von den Professoren
Dr. Christian Alexander, Dr. Walter Bayer, Dr. Volker Jänich,
Dr. Christoph Ohler, Dr. Matthias Ruffert und Dr. Giesela Rühl

Der Schutz des Berufsgeheimnisses im Recht der Europäischen Union

von

Rahel Reichold

JWV

Jenaer Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft 2014

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

©2014 JWV Jenaer Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft mbH

Druck: Bookstation GmbH, Sipplingen

Satz: Societas Verlag (www.societas-verlag.de)

Printed in Germany

ISBN 978-3-86653-284-7

ISSN 1861-5627

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem)

Papier entsprechend ISO 9706

Internet: www.jwv.de

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Arbeit hat im Sommersemester 2013 der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena als Dissertationsschrift vorgelegen. Das Werk befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand vom März 2013. Neuerscheinungen und Neuauflagen habe ich für die Drucklegung, soweit möglich, bis September 2013 berücksichtigt.

Herzlich danken möchte ich an dieser Stelle dem Erstgutachter und meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. *Christoph Ohler*, LL.M., der mir den Anstoß für die Bearbeitung des Themas gegeben hat, für seine wertvollen und kritischen Anmerkungen sowie die zügige Erstellung des Erstgutachtens. Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Professor Dr. *Michael Brenner* für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens und das Interesse an der Thematik.

Den Herausgebern der Jenaer Studien zum deutschen, europäischen und internationalen Wirtschaftsrecht danke ich für die Aufnahme meiner Dissertation in ihre Schriftenreihe.

Die Arbeit ist während meiner Zeit als wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl von Professor Dr. *Moris Lehner* in München entstanden. Ich danke Herrn Professor *Lehner* für die Freiheiten, die er mir während dieser Zeit gewährt hat. Danken möchte ich auch meinen Münchener Kolleginnen und Kollegen für die schöne Zeit und die wertvollen Gespräche. Die herzliche Atmosphäre am Institut für Politik und Öffentliches Recht hat wesentlich zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Meinen Lehrstuhlkollegen Herrn *Walter Hänsle* und Herrn Dr. *Daniel Dürrschmidt*, LL.M. danke ich ganz herzlich für ihre kritischen Anmerkungen bei der Durchsicht meines Manuskripts.

Danken möchte ich auch meinem Mann *Marian Walther* für seine Geduld und sein Verständnis.

Und nicht zuletzt gilt mein besonderer Dank meinen Eltern, *Günter* und *Gabriele Reichold*, für Ihre uneingeschränkte Unterstützung und Ihren unermüdlichen liebevollen Einsatz bei der Kinderbetreuung. Ohne ihre Unterstützung hätte ich die Arbeit nicht beenden können. Ihnen ist die Arbeit gewidmet.

München, im November 2013

Rahel Reichold

Inhaltsübersicht

Vorwort	7
1. Kapitel: Problemstellung und Gang der Untersuchung . .	23
2. Kapitel: Bestandsaufnahme geltendes Recht Informati- onsschutz	29
3. Kapitel: Bestandsaufnahme geltendes Recht Informati- onsansprüche Dritter	247
4. Kapitel: Darstellung und Ausgleich des Konflikts	279
5. Kapitel: Gesamtschau	311
Literaturverzeichnis	319
Stichwortverzeichnis	353

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1. Kapitel: Problemstellung und Gang der Untersuchung	23
2. Kapitel: Bestandsaufnahme geltendes Recht Informationsschutz	29
§ 1 Berufsgeheimnisschutz	30
A. Art. 339 AEUV	30
I. Historische Entwicklung	30
II. Sachlicher Schutzbereich	30
1. Schutzzweck der Amtsgeheimnisregelung Art. 339 AEUV	30
a) Amtsgeheimnis	31
b) Amtsgeheimnis im Sinne eines Verwaltungsgeheimnisses	32
c) Schutz vor Weiterverbreitung und unerlaubter Nutzung	33
2. Schutzgegenstand: „Auskünfte, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen“	36
a) Definition: Auskünfte	36
aa) Annäherung über das Phänomen der Information	36

	bb) Auskünfte i.S.d. Art. 339 AEUV als (weit verstandener) Wissensinhalt	39
	b) Beschränkung des Schutz- gegenstandes auf Berufs- geheimnisse („die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen“) . .	40
	aa) Vertraulichkeit der In- formation	42
	bb) Inhalt der erfassten In- formationen	45
	(1) Geschäftsgeheim- nisse	46
	(2) Sonstige vertrau- liche Informationen	54
	cc) Objektiv schutzwürdige Information und Güter- abwägung	57
III.	Persönlicher Schutzbereich	61
	1. Berechtigter Personenkreis . .	61
	2. Verpflichteter Personenkreis . .	67
	a) Die Mitglieder der Organe .	67
	b) Die Mitglieder der Ausschüsse	73
	c) Beamte und sonstige Be- dienstete	73
	d) Ergebnis verpflichteter Per- sonenkreis	75
IV.	Schutzdimensionen	76
	1. Vorüberlegungen	76
	2. Objektivrechtliche Dimensi- on von Art. 339 AEUV und Bindung der Mitgliedstaaten .	79
	3. Subjektivrechtliche Dimensi- on von Art. 339 AEUV	81
	a) Geschützte Interessen . . .	81
	b) Art. 339 AEUV als sub- jektives Recht	83

	c) Einordnung des Art. 339 AEUV als Grundrecht . . .	90
	d) Ergebnis subjektivrecht- liche Dimension von Art. 339 AEUV	91
	4. Übereinstimmung von objek- tiv- und subjektivrechtlicher Dimension	91
V.	Anwendungsbereich und Verfah- rensautonomie der Mitgliedstaaten	93
	1. Anwendbares Verfahrens- und Organisationsrecht	93
	a) Allgemeine Grundsätze und anwendbares Verfahrens- und Organisationsrecht . .	93
	b) Ausgewählte sekundärrecht- liche Regelungen zum Schutz des Berufsgeheimnisses . . .	99
	2. Begrenzung des Art. 339 AEUV auf Verwaltungshandeln	105
VI.	Rechtsfolge des Art. 339 AEUV und „Schranken“	106
	1. Rechtsfolge: „Absolutes“ „Preis- gabeverbot“ an „Nichtberechtigte“ auch nach Amtsbeendigung . .	106
	a) „Preisgabeverbot“ an „Nicht- berechtigte“	106
	b) „Absolutes“ Preisgabeverbot	110
	c) Zeitlicher Aspekt des Preis- gabeverbots	112
	2. „Schranken“	112
	3. Ergebnis Rechtsfolgen des Art. 339 AEUV und „Schranken“	113
VII.	Rechtsfolgen eines Verstoßes ge- gen Art. 339 AEUV: Sanktionen und Rechtsschutz	114
	1. Sanktionen und Rechtsschutz nach unbefugter Preisgabe . . .	115
	a) Strafrechtliche Sanktionen .	115

b)	Disziplinarmaßnahmen . . .	116
c)	Zivilrechtliche und haftungsrechtliche Sanktionen	118
aa)	Vertragliche Haftung .	119
bb)	Außervertragliche Haftung	120
	(1) Anspruchsbegründende Voraussetzungen	120
	(a) Organbegriff	121
	(b) In Ausübung einer Amtstätigkeit	121
	(c) Rechtsverletzung	124
	(d) Schaden . . .	127
	(e) Kausalzusammenhang . .	127
	(f) Verschuldensunabhängige Haftung . . .	128
	(g) Ergebnisanspruchsbegründende Voraussetzungen . .	128
	(2) Art und Umfang des Schadensersatzanspruchs	129
	(3) Verfahren/Zulässigkeit/Anspruchsberechtigte und -verpflichtete	130
	(4) Verjährung	132
	(5) Ergebnis außervertragliche Haftung	133
cc)	Haftung nach Art. 340 Abs. 4 AEUV	133
dd)	Haftung nach Art. 340 Abs. 3 AEUV	134

ee)	Mitgliedstaatliche Haftung und Haftungskonkurrenzen	134
ff)	Haftung zwischen Privaten; „private enforcement“	136
2.	Rechtsschutz vor unbefugter Preisgabe	137
a)	Auskunftsverweigerungsrecht	137
b)	Gerichtlicher Rechtsschutz .	141
aa)	Nichtigkeitsklage . . .	141
(1)	Zulässigkeit . . .	141
(2)	Begründetheit . .	147
(3)	Einstweiliger Rechtsschutz	148
bb)	Untätigkeitsklage . . .	148
c)	Weitere Modelle der Schadensabwehr im Vorfeld . . .	149
VIII.	Ergebnis Art. 339 AEUV	151
B.	Art. 41 Abs. 2 lit. b GRC	155
I.	Historische Entwicklung und grundrechtliche Bedeutung	156
II.	Konkurrenzen	156
III.	Persönlicher Schutzbereich	157
1.	Berechtigter Personenkreis . . .	157
2.	Verpflichteter Personenkreis . .	158
IV.	Anwendungsbereich	158
V.	Sachlicher Schutzbereich/Eingriff/Schranken	159
VI.	Ergebnis Art. 41 Abs. 2 lit. b GRC	163
C.	Art. 16 GRC	163
I.	Historische Entwicklung und gundrechtliche Bedeutung	164
II.	Sachlicher Schutzbereich	165
1.	Geschützte Tätigkeit insbesondere in Abgrenzung zu Art. 15 GRC	165

2.	Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen insbe- sondere in Abgrenzung zur Eigentumsfreiheit	168
3.	Wettbewerbsfreiheit	178
III.	Persönlicher Schutzbereich	179
1.	Berechtigter Personenkreis . . .	179
2.	Verpflichteter Personenkreis . .	184
IV.	Konkurrenzen	187
V.	Eingriff	187
VI.	Schranken	188
VII.	Ergebnis Art. 16 GRC	192
D.	Abgrenzung zu weiteren Geheimhal- tungsregelungen	193
I.	Objektivrechtliche Regelungen . .	193
1.	Beratungsgeheimnis	193
2.	Nationale Sicherheitsinteressen	194
II.	Subjektivrechtliche Regelung (Sta- tistikgeheimnis)	195
§ 2	Datenschutz	196
A.	Historische Entwicklung	198
I.	Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon	199
II.	Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon	204
B.	Zusammenspiel von Art. 8 GRC, Art. 16 AEUV und Art. 8 EMRK und den sekundärrechtlichen Daten- schutzregelungen	204
I.	Zusammenspiel von Art. 16 Abs. 1 AEUV und Art. 8 GRC . .	205
1.	Grundrechtseigenschaft von Art. 16 AEUV	205
a)	Unmittelbare Anwendbarkeit	205
b)	Kein schrankenloses Da- tenschutzgrundrecht	206
c)	Ergebnis Grundrechtseigen- schaft von Art. 16 AEUV . .	207

	2. Gebot der einheitlichen Auslegung von Art. 16 Abs. 1 AEUV und Art. 8 GRC	208
II.	Verhältnis von Art. 8 GRC zu Art. 8 EMRK und den sekundärrechtlichen Bestimmungen	208
	1. Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon	208
	2. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon: Inkorporation des Art. 8 EMRK über Art. 52 Abs. 3 GRC	211
	a) Art. 52 Abs. 3 GRC als Inkorporationsklausel	211
	b) Reichweite der Inkorporation	213
	aa) Übernahme der Rechtsprechung des EGMR	213
	bb) Bedeutung des Begriffs „entsprechen“	214
	c) Verhältnis zum Sekundärrecht	217
III.	Ergebnis Zusammenspiel von Art. 8 GRC, Art. 16 AEUV und Art. 8 EMRK und den sekundärrechtlichen Datenschutzregelungen	218
C.	Schutzdimensionen	218
D.	Sachlicher Schutzbereich	220
	I. Schutzzweck	220
	II. Schutzgegenstand	222
	1. Daten	222
	2. Personenbezug	222
	III. Abgrenzung zu Art. 339 AEUV	228
E.	Persönlicher Schutzbereich	228
	I. Berechtigter Personenkreis	228
	II. Abgrenzung zu Art. 339 AEUV	233
	III. Verpflichteter Personenkreis	234
F.	Eingriff	235
G.	Schranken	236
	I. Das Verhältnis von Art. 8 Abs. 2 GRC und Art. 52 Abs. 1 GRC	237

II.	Art. 52 Abs. 3 GRC und die Schranken nach Art. 8 EMRK . . .	237
III.	Datenschutzrechtlich spezifische Ausformung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	240
IV.	Verarbeitung nach „Treu und Glauben“	241
V.	Einwilligung des Betroffenen	241
VI.	Umsetzung im Sekundärrecht	242
H.	Rechtsfolgen bei Verstoß	243
I.	Konkurrenzen	244
J.	Ergebnis Datenschutz	245
3. Kapitel: Bestandsaufnahme geltendes Recht Informationsansprüche Dritter		
§ 1	Transparenz als Verfassungsprinzip	248
§ 2	Individuelle Informationszugangsfreiheit . .	252
A.	Grundrechtliche Bedeutung	252
B.	Art. 15 Abs. 3 AEUV, Art. 42 GRC . . .	253
I.	Historische Entwicklung und Einordnung als Grundrecht	253
II.	Sachlicher Schutzbereich	256
III.	Persönlicher Schutzbereich	257
IV.	Eingriff	258
V.	Schranken	258
	1. Systematik der Ausnahmen der Verordnung Nr. 1049/2001	258
	2. Auslegung der Ausnahmen der Verordnung Nr. 1049/2001 im Einzelfall	260
	a) Das Schutzgut „öffentliche Ordnung“ und seine Ausprägungen	261
	aa) Der Schutz der öffentlichen Sicherheit	262
	bb) Die Verteidigung und der Schutz militärischer Belange	262
	cc) Der Schutz internationaler Beziehungen	263

dd)	Der Schutz von Finanz-, Währungs- oder Wirt- schaftspolitik	263
b)	Der Schutz der Privat- sphäre und personenbezo- gener Daten	264
c)	Der Schutz geschäftlicher Interessen	265
d)	Der Schutz von Rechtsbe- ratung und Gerichtsver- fahren	266
e)	Der Schutz von Inspektions- , Untersuchungs- und Audit- tätigkeiten	268
f)	Der Schutz interner Doku- mente	269
g)	Weitere unbenannte Aus- nahmegründe	271
h)	Kein Vetorecht der Mit- gliedstaaten	271
3.	Ergebnis Schranken	272
VI.	Konkurrenzen	272
1.	Art. 41 GRC	273
2.	Art. 10 GRC, Art. 9 EMRK . .	273
3.	Art. 11 GRC, Art. 10 EMRK .	274
VII.	Ergebnis Art. 15 Abs. 3 AEUV, Art. 42 GRC	277
4. Kapitel:	Darstellung und Ausgleich des Konflikts . .	279
§ 1.	Der Interessenskonflikt zwischen Geheim- nisschutz, Informationszugang sowie einer effektiven und funktionsfähigen Verwaltung .	280
A.	Ansatz zur Systematisierung von Ge- heimhaltungsgründen	280
B.	Gegenüberstellung der kollidierenden Interessen im Verhältnis zwischen Ho- heitsträger und informationsschützen- den Bürgern/Unternehmen	282

I.	Interesse der Hoheitsträger an einer effektiven, sachlich richtigen Aufgabenerfüllung und einer funktionsfähigen Verwaltung	282
II.	Entgegenstehende grundrechtlich geschützte private Interessen am Schutz bestimmter Informationen .	283
III.	Ergebnis Gegenüberstellung der kollidierenden Interessen im Verhältnis zwischen Hoheitsträger und informationsschützenden Bürgern/Unternehmen	285
C.	Gegenüberstellung der kollidierenden Interessen im Verhältnis zwischen informationsbegehrenden Bürgern/Unternehmen und Hoheitsträger	285
I.	Private (grundrechtlich geschützte) Interessen auf Zugang zu Informationen	286
II.	Entgegenstehende Geheimhaltungsinteressen	287
1.	Entgegenstehende Geheimhaltungsinteressen der Hoheitsträger	287
a)	Interesse am Schutz interner Dokumente	287
b)	Interesse am Schutz vertraulicher Informationen öffentliche Interessen betreffend	289
2.	Entgegenstehende Geheimhaltungsinteressen Privater . .	290
D.	Ergebnis Interessenskonflikt zwischen Geheimnisschutz, Informationszugang sowie einer effektiven und funktionsfähigen Verwaltung	291
§ 2	Ausgleich des Konflikts	292

A.	Vorgaben für den Gesetzgeber bei der sekundärrechtlichen Ausgestaltung der Informationszugangsrechte	292
I.	Keine starre Rangordnung in den Verträgen zu Lasten von Informations- und Geheimnisschutz	293
II.	Die Ausschöpfung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums am Beispiel der VO 1049/2001 . .	297
1.	Die Normierung absoluter Ausnahmegründe in Art. 4 Abs. 1 VO 1049/2001	298
a)	Der „absolute“ Schutz der öffentlichen Ordnung	298
b)	Der „absolute“ Schutz der Privatsphäre	299
2.	Die Normierung relativer Ausnahmegründe in Art. 4 Abs. 2 und 3 VO 1049/2001 . .	301
a)	Der „relative“ Schutz geschäftlicher Interessen . . .	301
b)	Der „relative“ Schutz von Rechtsberatung und Gerichtsverfahren	301
c)	Der „relative“ Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten	302
d)	Der „relative“ Schutz interner Dokumente	303
III.	Ergebnis Vorgaben für den Gesetzgeber bei der sekundärrechtlichen Ausgestaltung der Informationszugangsrechte	304
B.	Abwägungsvorgaben für die Verwaltung	304
C.	Ergebnis Ausgleich des Konflikts	308

5. Kapitel: Gesamtschau	311
Literaturverzeichnis	319
Stichwortverzeichnis	353