



# Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

---

22.11.2023

## **Einordnung des EuGH-Urteils Meta gegen das Bundeskartellamt**

Urteil vom 4. Juli 2023, Rs. C-252/21

### **Einleitung**

Das lange erwartete Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) geht zurück auf einen Beschluss des Bundeskartellamtes aus dem Februar 2019, in dem das Bundeskartellamt dem Facebook-Betreiber Meta Platforms Ireland untersagte, Daten ohne explizite Einwilligung der Nutzer:innen zu sammeln.

Der EuGH (entschied nun im Sinne des Kartellamts und) untersagte dem Facebook-Betreiber Meta Platforms Ireland, personenbezogene Daten der Nutzer:innen bei Aktivitäten außerhalb des sozialen Netzwerks ohne Einwilligung zusammenzuführen. Dies ist bisher gängige Praxis des Meta-Konzerns, der nutzer- und gerätebezogene Daten innerhalb und außerhalb des sozialen Netzwerks den entsprechenden Facebook-Konten zuordnet.

Zum einen handelt es sich dabei um Daten über den Aufruf dritter Websites und Apps, die durch Programmierschnittstellen (beispielsweise die „Facebook Business Tools“) mit Facebook verbunden sind, zum anderen um Daten über die Nutzung anderer zum Meta-Konzern gehörender Online-Dienste wie Instagram, WhatsApp oder Oculus.

Meta stützte sich zur Verarbeitung dieser Informationen – anstelle einer Einwilligung – auf die Allgemeinen Nutzungsbedingungen, denen Nutzer:innen pauschal zustimmen mussten, um den Registrierungsprozess bei Facebook abschließen zu können. Das Bundeskartellamt sah hierin eine missbräuchliche Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung von Facebook und einen Verstoß gegen die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). Deswegen war das Bundeskartellamt auch im Austausch mit dem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit.



Der EuGH gibt in seinem Urteil weitreichende Antworten auf die vorgelegten Fragen. So klärt die Entscheidung das Verhältnis zwischen Datenschutzaufsichts- und Kartellbehörden. Darüber hinaus macht das Urteil auch Vorgaben in Bezug auf die möglichen Rechtsgrundlagen, die greifen, wenn personenbezogene Daten bei der Nutzung eines Sozialen Netzwerks zu Werbezwecken erhoben werden.

## 1. Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zwischen Bundeskartellamt und Datenschutzaufsicht

Der EuGH führte aus, dass Datenschutzaufsichts- und Kartellbehörden an den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gebunden sind, der sich unter anderem aus Art. 4 Abs. 3 EUV herleitet. Dadurch soll sichergestellt werden, dass keine voneinander abweichenden Auslegungen der DSGVO durch die Behörden erfolgen.

Die Hauptaufgabe der **Datenschutzaufsichtsbehörden** besteht darin, die Anwendung der DSGVO zu überwachen und durchzusetzen und gleichzeitig zu ihrer einheitlichen Anwendung in der Union beizutragen. Beides mit dem Ziel, die **Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu schützen** und den freien Verkehr solcher Daten in der Union zu erleichtern.

Die nationalen **Wettbewerbsbehörden** dagegen sind unter anderem für den Erlass von Entscheidungen zuständig, mit denen der Missbrauch einer beherrschenden Stellung durch ein Unternehmen festgestellt wird, um den **Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen zu schützen**.

Eine nationale Wettbewerbsbehörde tritt durch die Feststellung eines Verstoßes gegen die DSGVO daher auch nicht an die Stelle der Datenschutzaufsichtsbehörden.

Die nationalen **Wettbewerbsbehörden** sind nach dem Urteil des EuGH **verpflichtet, sich abzustimmen und loyal mit den betreffenden nationalen Aufsichtsbehörden beziehungsweise der federführenden Aufsichtsbehörde zusammenzuarbeiten**. Dazu haben sie zunächst zu prüfen, ob es bereits einschlägige Entscheidungen durch die zuständige nationale Aufsichtsbehörde oder die federführende Aufsichtsbehörde oder auch durch den Gerichtshof gibt.

*„Ist dies der Fall, darf die nationale Wettbewerbsbehörde davon nicht abweichen, wobei es ihr aber freisteht, daraus eigene Schlussfolgerungen unter dem Gesichtspunkt der Anwendung des Wettbewerbsrechts zu ziehen.“ (EuGH, Rn. 56)*

Im Zweifel muss die Wettbewerbsbehörde die zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde konsultieren und „um deren Mitarbeit bitten, um ihre Zweifel auszuräumen oder zu klären, ob sie eine Entscheidung der betreffenden Aufsichtsbehörde abwarten muss, bevor sie mit ihrer eigenen Beurteilung beginnt.“ (EuGH, Rn. 57)



Der EuGH hat klargestellt, dass primär und vorrangig die Datenschutzaufsichtsbehörden für die Anwendung und Durchsetzung der DSGVO zuständig sind. Während immer mehr Berührungspunkte zwischen Marktregulierung und Datenschutz entstehen, gibt die vom EuGH benannte Pflicht der Wettbewerbsbehörden, sich vorab mit den zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden abzustimmen, Verantwortlichen und Marktteilnehmenden die nötige Rechtssicherheit. Datenschutzaufsichtsbehörden und Wettbewerbsbehörden haben großes Interesse daran koordiniert aufzutreten, um eine effektive Rechtsdurchsetzung im Binnenmarkt sicherzustellen. In Umsetzung des Urteils gilt es nun, die Zusammenarbeit weiter zu intensivieren und zu konkretisieren. Auch der jüngst in Kraft getretene Digital Markets Act (DMA) will, dass sich die unterschiedlichen Regulierungsregime und -behörden enger verzahnen. Als ein Vertreter der europäischen Datenschutzbehörden ist der Hamburgische Datenschutzbeauftragte Mitglied der „Hochrangigen Gruppe“, die bei der Umsetzung berät.

## **2. Werden Informationen aus verschiedenen sensiblen Webseiten oder Apps in einem Nutzerkonto zusammengeführt, handelt es sich in Gänze um eine Verarbeitung personenbezogener Daten besonderer Kategorien**

Eine weitere Frage an den EuGH zielte darauf ab, zu klären, ab wann eine Verarbeitung von Nutzungsdaten eine Verarbeitung personenbezogener Daten besonderer Kategorien darstellt, wenn die besuchten Webseiten oder Apps Bezug zu sensiblen Informationen haben.<sup>1</sup> Der EuGH stellt hier zunächst klar, dass in bestimmten Fällen schon der bloße Aufruf der fraglichen Websites oder Apps solche Informationen offenbaren kann, ohne dass die Nutzer dort Informationen eingeben müssten, indem sie sich registrieren oder Online-Bestellungen aufgeben. Weiter stellt das Gericht klar, dass die Verknüpfung solcher Informationen mit dem jeweiligen Nutzerkonto zu einer Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Sinne dieser Bestimmung führt.

---

<sup>1</sup> Zu den besonderen Kategorien personenbezogener Daten gehören solche, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen. Ferner sind dies genetische oder biometrische Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person. Deren Verarbeitung ist nur unter bestimmten Ausnahmen nicht grundsätzlich verboten.



**3. Wann werden sensible Informationen offensichtlich öffentlich gemacht, sodass deren Verarbeitung aufgrund einer gesetzlichen Ausnahme nicht per se verboten ist?**

Eine **Ausnahme** vom allgemeinen Verarbeitungsverbot besonderer Kategorien von Daten greift, wenn die Informationen von den betroffenen Personen **offensichtlich öffentlich** gemacht wurden. Der EuGH hat hierzu klargestellt, dass diese Ausnahme **eng auszulegen** ist. Sie gilt außerdem nur für Daten, die „die betroffene Person“ selbst offensichtlich öffentlich gemacht hat, nicht für Daten, die von Dritten öffentlich gemacht wurden. Offensichtlich öffentlich gemacht werden können Informationen nur dann, wenn die betroffenen Personen auch tatsächlich eine entsprechende Absicht haben, die sie betreffenden Informationen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Diese Absicht muss zudem durch eine **eindeutige bestätigende Handlung** ausgedrückt werden. Dabei ist zu prüfen, ob „die betreffenden Nutzer die Möglichkeit haben, mit Hilfe von in Kenntnis der Sachlage vorgenommenen Einstellungen zu entscheiden, ob sie die auf den fraglichen Websites bzw. in den fraglichen Apps eingegebenen Daten sowie die Daten, die sich aus der Betätigung der in diese Websites oder Apps eingebundenen Schaltflächen ergeben, der breiten Öffentlichkeit oder vielmehr einem mehr oder weniger begrenzten Kreis ausgewählter Personen zugänglich machen.“<sup>2</sup>

Damit ist klargestellt: Daten, die beim Aufruf von Webseiten oder Apps mit Bezug zu den in Art. 9 Abs. 1 DSGVO genannten Kategorien über Cookies oder ähnliche Speichertechnologien erhoben werden, werden von den Nutzer:innen nicht im Sinne der erstgenannten Bestimmung offensichtlich öffentlich gemacht. Die Ausnahme aus Art. 9 Abs. 2 Buchst. e DSGVO greift also nicht und die Verarbeitung ist somit verboten.

Entsprechend hatte sich bereits der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) in seinen Targeting-Guidelines geäußert.<sup>3</sup> Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz begrüßt, dass das Urteil des EuGH die Leitlinien insoweit bestätigt.

**4. Die Verarbeitung von Nutzungsdaten zu Werbezwecken kann nicht ohne Weiteres auf die Nutzungsbedingungen eines Sozialen Netzwerkes gestützt werden**

Eine weitere zentrale und hochumstrittene Frage ist seit Langem, welche Verarbeitungen personenbezogener Daten im Kontext der Erbringung von Telemediendiensten und Sozialen

<sup>2</sup> EuGH, Rn. 81.

<sup>3</sup> EDSA, Leitlinien 8/2020 über die gezielte Ansprache von Nutzer:innen sozialer Medien, Version 2.0, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/system/files/2021-11/edpb\\_guidelines\\_082020\\_on\\_the\\_targeting\\_of\\_social\\_media\\_users\\_de\\_0.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2021-11/edpb_guidelines_082020_on_the_targeting_of_social_media_users_de_0.pdf).



Netzwerken auf die Rechtsgrundlage des Art. 6 Abs. 1 Buchst. b oder f oder auf die anderen Rechtsgrundlagen des Art. 6 der DSGVO gestützt werden können.

Diese Frage wurde u. a. vom EDSA im Rahmen der Art. 6 Abs. 1 Buchst. b DSGVO Leitlinien behandelt,<sup>4</sup> die wiederum Grundlage für verbindliche Entscheidungen des EDSA waren.<sup>5</sup>

Das Urteil des EuGH geht erfreulicherweise in die gleiche Richtung, die der EDSA vertritt, und hat mit seinem Urteil nun klargestellt, dass eine Verarbeitung personenbezogener Daten nur dann als für die Erfüllung eines Vertrags erforderlich angesehen werden kann, wenn sie **objektiv unerlässlich ist, um einen Zweck zu verwirklichen, der notwendiger Bestandteil der für die betroffene Person bestimmten Vertragsleistung** ist.

*„Der Verantwortliche muss somit nachweisen können, inwiefern der Hauptgegenstand des Vertrags ohne die betreffende Verarbeitung nicht erfüllt werden könnte.“ (EuGH, Rn. 99).*

Der Umstand, dass eine weitere Verarbeitung im Vertrag erwähnt wird oder für dessen Erfüllung lediglich von Nutzen ist, ist nach Auffassung des Gerichts für sich genommen unerheblich.

*„Entscheidend für die Anwendung des in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b DSGVO genannten Rechtfertigungsgrundes ist nämlich, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Verantwortlichen für die ordnungsgemäße Erfüllung des zwischen ihm und der betroffenen Person geschlossenen Vertrags wesentlich ist und dass daher keine praktikablen und weniger einschneidenden Alternativen bestehen“.*

Inhalte zu personalisieren, wie es aktuelle Praxis des Meta-Konzerns ist, kann daher nicht auf die Rechtsgrundlage des Art. 6 Abs. 1 Buchst. b DSGVO gestützt werden.

Ebenso wenig kann die Verarbeitung zu Zwecken der personalisierten Werbung auf die Rechtsgrundlage des Art. 6 Abs. 1 Buchst. f DSGVO („berechtigtes Interesse“) gestützt werden.

---

<sup>4</sup> EDSA, Leitlinien 2/2019 für die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO im Zusammenhang mit der Erbringung von Online-Diensten für betroffene Personen, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines-art\\_6-1-b-adopted\\_after\\_public\\_consultation\\_de\\_0.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines-art_6-1-b-adopted_after_public_consultation_de_0.pdf).

<sup>5</sup> EDSA, Binding Decision 3/2022 on the dispute submitted by the Irish SA on Meta Platforms Ireland Limited and its Facebook service (Art. 65 GDPR), abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-32022-dispute-submitted\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-32022-dispute-submitted_en).



Auch der Umstand, dass die Dienste eines Sozialen Netzwerks wie Facebook unentgeltlich sind, so das EuGH, führt nicht dazu, dass Nutzer:innen vernünftigerweise ohne Einwilligung mit der Verarbeitung ihrer Daten zum Zweck personalisierter Werbung rechnen müssen.

*Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die Interessen und Grundrechte eines solchen Nutzers gegenüber dem Interesse dieses Betreibers an einer solchen Personalisierung der Werbung, mit der er seine Tätigkeit finanziert, überwiegen, so dass die von ihm zu solchen Zwecken vorgenommene Verarbeitung nicht unter Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f DSGVO fallen kann. (Rn. 117)*

Der HmbBfDI sieht die Arbeit des EDSA und auch die Position der DSK<sup>6</sup> durch das Urteil des EuGH ganz wesentlich bestätigt. Verantwortliche können nicht nach Belieben durch die Gestaltung von Nutzungsbedingungen bestimmte Verarbeitungen als erforderlich für die Vertragserfüllung bestimmen, sondern müssen sich daran festhalten lassen, welchen Dienst sie tatsächlich anbieten. Wird ein Soziales Netzwerk angeboten und erbracht, sind auch nur Verarbeitungen zur Erbringung dieser Dienstleistung erforderlich, auch wenn das kostenlose öffentliche Netzwerk Mittel zum Zweck des Aufbaus eines Werbenetzwerks ist.

In diesem Zusammenhang betont der HmbBfDI, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder in der Vergangenheit mehrfach klargestellt haben, dass der Betrieb von sogenannten Facebook Fanpages derzeit nicht datenschutzkonform möglich ist.<sup>7</sup> Die Aufsichtsbehörden gehen dementsprechend gegen den Betrieb durch öffentliche Stellen vor. Zwar überlässt das Gericht der Tatsacheninstanz die abschließende Beurteilung, ob und inwieweit das Berufen auf die Rechtsgrundlagen des Art. 6 Abs. 1 DSGVO in Einzelfällen möglich ist; in Anbetracht der klaren Sprache und eindeutigen Positionierung des EuGH lässt sich jetzt schon klar erkennen, dass **weite Teile der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Facebook in der jetzigen Form nicht mit der DSGVO vereinbar sind.**

<sup>6</sup> DSK, Kurzgutachten zur datenschutzrechtlichen Konformität des Betriebs von Facebook-Fanpages, abrufbar unter: [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/weitere\\_dokumente/Kurzgutachten\\_Facebook-Fanpages\\_V1\\_1\\_clean.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/weitere_dokumente/Kurzgutachten_Facebook-Fanpages_V1_1_clean.pdf).

<sup>7</sup> DSK, Pressemitteilung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder vom 24. März 2022, abrufbar unter: [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/pm/DSK\\_103\\_PM\\_4-22.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/pm/DSK_103_PM_4-22.pdf).



**5. Kann gegenüber einem marktbeherrschenden Unternehmen wie Meta Platforms Ireland überhaupt eine wirksame und insbesondere freiwillige Einwilligung im Sinne der Art. 6 Abs. 1 Buchst. a, 9 Abs. 2 Buchst. a DSGVO erklärt werden?**

Insbesondere marktmächtige Unternehmen sind in der Lage, Bedingungen gegenüber Nutzer:innen durchzusetzen, deren Einbeziehung bei genauerer Betrachtung einer rechtlichen Überprüfung nicht standhält. Diese take-it-or-leave-it-Konstellationen gibt es bedauerlicherweise zuhauf. Vor allem bei Quasi-Monopolen sind Nutzer:innen faktisch kaum in der Lage, bestimmte Nutzungsbedingungen nicht anzunehmen, wenn sie die eigentliche Dienstleistung nutzen wollen und aufgrund von Netzwerkeffekten diese auch nur effektiv bei einem bestimmten Anbieter nutzen können. Auch bei einer marktbeherrschenden Stellung des Anbieters ist es jedoch – nach Ansicht des EuGH – nicht ausgeschlossen, dass eine freiwillige Einwilligung auch in solchen Konstellationen gegeben werden kann.

Einen Ausweg, der in Deutschland ebenfalls als gangbar angesehen wird, sieht der EuGH. So hat die DSK auf Vorschlag des HmbBfDI einen Beschluss zur Bewertung von Pur-Abo-Modellen auf Websites gefasst und veröffentlicht, wonach

*„die Nachverfolgung des Nutzendenverhaltens (Tracking) auf eine Einwilligung gestützt werden, wenn alternativ ein trackingfreies Modell angeboten wird, auch wenn dies bezahlpflichtig ist“.*

Der EuGH schreibt in diesem Zusammenhang:

*„Daher [Anm. aufgrund der marktbeherrschenden Stellung] müssen diese Nutzer die Freiheit haben, im Zuge des Vertragsabschlusses die Einwilligung in bestimmte Datenverarbeitungsvorgänge, die für die Erfüllung des Vertrags nicht erforderlich sind, einzeln zu verweigern, ohne dazu gezwungen zu sein, auf die Nutzung des vom Betreiber des sozialen Online-Netzwerks angebotenen Dienstes vollständig zu verzichten, was bedingt, dass ihnen, gegebenenfalls gegen ein angemessenes Entgelt, eine gleichwertige Alternative angeboten wird, die nicht mit solchen Datenverarbeitungsvorgängen einhergeht.“*

**6. Fazit**

Das Urteil des EuGH bestätigt die in langjähriger Arbeit entwickelten Positionen der Aufsichtsbehörden in weiten Teilen und in erfreulicher Deutlichkeit. Es stärkt deren Arbeit und zeigt Verantwortlichen zugleich einen klaren Rechtsrahmen auf.



---

Der HmbBfDI wird die im Urteil benannte Schnittmenge zwischen Wettbewerbs- und Datenschutzaufsicht in der High-Level-Group der Europäischen Kommission zum DMA in den Fokus nehmen. Erklärtes Ziel ist die strukturierte Zusammenarbeit.