



# VERWALTUNGSGERICHT KÖLN

## IM NAMEN DES VOLKES

### URTEIL

**1 K 1282/21**

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der IITR Datenschutz GmbH, Eschenrieder Straße 62 c, 82194 Gröbenzell, vertreten durch den Geschäftsführer Rechtsanwalt Dr. Sebastian Kraska, Marienplatz 2, 80331 München,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigter:

Rechtsanwalt Dr. Sebastian Kraska, Marienplatz 2, 80331 München,

gegen

den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn,  
Gz.: JUS-809-1/001#0050 ,

Beklagten,

wegen Feststellung der Eigentumsfähigkeit von Telekommunikationsdaten

hat die 1. Kammer

ohne mündliche Verhandlung

in der Sitzung vom 24. Mai 2024

durch

die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht	Schuster,
die Richterin am Verwaltungsgericht	Valder,
den Richter	Steuernagel,
den ehrenamtlichen Richter	Fahnenbruck und
den ehrenamtlichen Richter	Ohm

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

### **T a t b e s t a n d**

Die Klägerin ist im Bereich des betrieblichen Datenschutzes tätig. Sie verfügt über ein Patent zur datenschutzfreundlichen Auswertung von Daten, dem die Annahme zugrunde liegt, dass Daten materiell und damit eigentumsfähig sind.

Mit Schreiben vom 29. September 2020 wandte sich die Klägerin an den beklagten Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und beantragte die Feststellung, dass eine Eigentumsübertragung von personenbezieharen Telekommunikationsdaten möglich und rechtlich zulässig sei. Daten seien materiell und damit juristisch eigentumsfähig. Unter dem 5. Oktober 2020 ergänzte die Klägerin unter anderem, auch im Falle einer Ablehnung ihres Antrags an einer Bescheidung interessiert zu sein.

Auf ihr Schreiben erhielt die Klägerin zwei voneinander unabhängige Antworten des Beklagten.

Mit E-Mail vom 21. Oktober 2020 antwortete das Referat 11, dass der Beklagte nicht die zuständige Aufsichtsbehörde sei. Zudem fehle eine Rechtsgrundlage für die begehrte Feststellung. Auch in der Sache gehe der Antrag in Leere. Bei der Frage nach Dateneigentum handele sich um eine relativ neue Idee. Eigentum an Daten im Sinne eines Rechtskaufs sei bereits möglich, eine Verdrängung der grundrechtlich geschützten Rechtsposition des Betroffenen jedoch nicht.

Mit Schreiben vom 12. November 2020 antwortete das Referat 24, dass 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; DSGVO) kein Feststellungsverfahren vorsehe. In der Sache sei es aus verschiedenen – im Einzelnen näher ausgeführten – Gründen nicht möglich, Eigentumsrechte an personenbezogenen Daten zu begründen oder zu übertragen.

Unter dem 16. November 2020 erwiderte die Klägerin, dass der Beklagte zuständig sei, weil sie im Rahmen ihres Patents die Verarbeitung und Analyse von Telekommunikationsdaten beabsichtige. Die Einführung eines solchen Systems sei einer Datenschutz-Folgenabschätzung zu unterziehen. Der Beklagte habe im Konsultationsverfahren nach Art. 36 DSGVO seine Rechtsauffassung in Form eines rechtsmittelfähigen Bescheids zu übermitteln. Die Frage der Eigentumsfähigkeit von Daten sei für eine wirtschaftliche Nutzung ihres Patents zentral, weshalb sie ein Interesse an der rechtsverbindlichen Feststellung durch den Beklagten habe.

Mit Schreiben vom 17. November 2020 wies der Beklagte darauf hin, dass aufgrund eines Büroversehens zwei Referate das Schreiben der Klägerin bearbeitet hätten. In der Sache kündigte der Beklagte eine erneute Antwort an, zu der es in der Folgezeit jedoch nicht kam.

Die Klägerin hat am 10. März 2021 Klage erhoben.

Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor: Die Klage sei zulässig. Das in Art. 36 DSGVO normierte Konsultationsverfahren begründe ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis zwischen ihr und dem Beklagten. Sie habe einen Anspruch darauf, dass der Beklagte sie nach Art. 36 Abs. 2 DSGVO bescheide. Daran habe sie auch ein berechtigtes Interesse, da sie die Einführung eines Systems zur Analyse von Telekommunikationsdaten plane. Für die Datenschutz-Folgenabwägung sei die Frage der Eigentumsfähigkeit personenbezogener Daten von entscheidender Bedeutung. Es werde ange-regt, dem Europäischen Gerichtshof die Frage, ob die Eigentumsfähigkeit personenbe-ziehbarer Daten Gegenstand einer Empfehlung nach Art. 36 Abs. 2 DSGVO sein könne, zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Die Klage sei begründet. Der Beklagte sei für die begehrte Feststellung zuständig, weil es um die Verarbeitung von Telekommunikationsdaten und damit um Telekommunikationsdienstleistungen gehe. Zur Frage der Eigentumsfähigkeit habe sie zwei wider-sprüchliche Antworten des Beklagten erhalten. Aus naturwissenschaftlicher Sicht seien Daten materiell existent. Rechtlich seien sie damit eigentumsfähig. Dies werde bislang jedoch nicht anerkannt, weshalb sie zur Rechtsentwicklung beitragen wolle. Begrifflich müsse zudem zwischen „Daten“ und „Informationen“ unterschieden werden. In Art. 4

Nr. 1 DSGVO würden die Begriffe gleichgesetzt. Zur korrekten Abgrenzung und Auslegung von Art. 4 Nr. 1 DSGVO werde eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof angeregt.

Die Klägerin beantragt wörtlich,

„festzustellen, dass zwischen der Klägerin und der Beklagten ein Rechtsverhältnis besteht, vermöge dessen die Beklagte verpflichtet ist, der Klägerin gegenüber klarzustellen, dass personenbeziehbare Telekommunikationsdaten materiell und damit eigentumsfähig sind und in der Folge eine Eigentumsübertragung von personenbeziehbaren Telekommunikationsdaten möglich und rechtlich zulässig ist.“

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hält die Klage für unzulässig. Die Klägerin begehre den Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts, weshalb der Feststellungsklage der Grundsatz der Subsidiarität entgegenstehe. Der Klägerin fehle außerdem die Klagebefugnis, da sie offensichtlich und eindeutig keinen Anspruch auf die Feststellung der objektiven Rechtslage betreffend die Eigentumsfähigkeit von Daten habe. Feststellungsinteresse und Rechtsschutzbedürfnis fehlten ebenfalls. Eine Aussage über die Eigentumsfähigkeit von Daten habe keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der von ihr beabsichtigten Datenverarbeitung. Letztere beurteile sich ausschließlich nach der DSGVO.

Die Klage sei auch unbegründet. Eine Rechtsgrundlage für die begehrte Feststellung sei nicht ersichtlich. Für das Konsultationsverfahren nach Art. 36 DSGVO sei er nicht die zuständige Aufsichtsbehörde. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) sei er für die Aufsicht von Telekommunikationsunternehmen zuständig. Die bloße Verarbeitung von Telekommunikationsdaten falle nicht darunter. Gegenstand eines Konsultationsverfahrens nach Art. 36 DSGVO sei außerdem das Beratungsersuchen eines Verantwortlichen in Bezug auf eine geplante Datenverarbeitung, nicht die Beantwortung allgemeiner Rechtsfragen. Mangels Regelungscharakters handele es sich bei dem Ergebnis der Konsultation auch nicht um einen Verwaltungsakt. Bei einer abweichenden Bewertung spreche die Aufsichtsbehörde lediglich eine schriftliche Empfehlung mit beratendem Charakter aus. Auch sonst liege die Beantwortung zivilrechtlicher Fragestellung außerhalb seines Kompetenzbereichs. Die Frage der Eigentumsfähigkeit von Daten müsse vom Gesetzgeber geregelt werden, der dafür bislang aber – abseits rechtspolitischer Debatten zur Idee des Dateneigentums – keine Notwendigkeit gesehen habe.

Die Beteiligten haben sich mit Schreiben vom 11. Januar 2024 (Beklagter) und vom 5. Februar 2024 (Klägerin) mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen.

### **E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e**

Im Einverständnis der Beteiligten entscheidet das Gericht gemäß § 101 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ohne mündliche Verhandlung.

Die Klage hat keinen Erfolg.

Soweit der wörtliche Klageantrag im Kern auf die Feststellung der Eigentumsfähigkeit und -übertragbarkeit personenbeziehbarer Telekommunikationsdaten gerichtet ist, ist die Klage unzulässig.

Gegenstand einer Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO kann nur ein konkretes Rechtsverhältnis sein, d.h. es muss die Anwendung einer Rechtsnorm auf einen bestimmten bereits überschaubaren Sachverhalt streitig sein. Die Feststellungsklage dient hingegen nicht der Klärung abstrakter Rechtsfragen auf der Grundlage eines nur erdachten oder als möglich vorgestellten Sachverhalts.

StRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2014 – 6 A  
1.13 –, juris Rn. 21.

Davon ausgehend fehlt es hier an einem konkreten Rechtsverhältnis, weil die beantragte Feststellung auf die Klärung einer abstrakten Rechtsfrage zielt.

Soweit der Prozessbevollmächtigte der Klägerin mit Schreiben vom 5. Februar 2024 klagestellt hat, von der Beklagten eine schriftliche Empfehlung nach Art. 36 Abs. 2 DSGVO dahingehend zu begehren, dass die Vorgehensweise der Klägerin im Rahmen der Auswertung von Telekommunikationsdaten DSGVO-konform ist, hat die Klage ebenfalls keinen Erfolg. Dabei kann offenbleiben, ob die Klage insoweit überhaupt zulässig wäre, da sie jedenfalls offensichtlich unbegründet ist.

Das Gericht darf die Klage jedenfalls dann, wenn die Rechtsschutzvoraussetzungen zweifelhaft sind, aus materiellen Gründen abweisen. Denn der Zweck der Rechtsschutzvoraussetzungen besteht darin, die Gerichte nicht durch die Verhandlung und Entscheidung über Fragen zu belasten, für deren gerichtliche Durchsetzung kein Bedürfnis besteht; dieser Zweck kann nicht mehr erfüllt werden, wenn die Abweisung der Klage als unbegründet einfacher ist als eine Prüfung der Rechtsschutzvoraussetzungen.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. November 1991 – 4 B 190.91 –, juris Rn. 6.

So liegt der Fall hier. Zum einen ist zweifelhaft, ob im Falle des Ausbleibens einer Stellungnahme der Aufsichtsbehörde im Konsultationsverfahren nach Art. 36 DSGVO überhaupt gerichtlicher Rechtschutz eröffnet ist, und wenn ja, welche Klageart hierfür statthaft wäre.

Vgl. allgemein *Baumgartner*, in: Ehmann/Selmayr, DSGVO, 2. Auflage 2018, Art. 36 Rn. 21; *Jandt*, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 4. Auflage 2024, Art. 36 DS-GVO Rn. 9a; *Karg*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Auflage 2019, Art. 36 DSGVO, Rn. 38; *Nolte/Werkmeister*, in: Gola/Heckmann, DS-GVO BDSG, 3. Auflage 2022, Art. 36 DS-GVO Rn. 14-16; *Paal*, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Auflage 2021, Art. 36 DS-GVO Rn. 17; *Reimer*, in: Sydow/Marsch, DS-GVO/BDSG, 3. Auflage 2022, Art. 36 DS GVO Rn. 13.

Zum anderen ist zweifelhaft, ob die Klägerin vorliegend überhaupt klagebefugt wäre und ihr ein Rechtsschutzbedürfnis für die Klage zukäme.

Die Klage ist aber jedenfalls offensichtlich unbegründet, weil sie gegen den falschen Beklagten gerichtet ist.

Die Passivlegitimation des Beklagten stellt vorliegend eine Frage der Begründetheit der Klage dar. Denn die anwaltlich vertretene Klägerin hat die Klage ausdrücklich gegen den beklagten Bundesbeauftragten erhoben und hieran trotz Hinweises des Gerichts festgehalten, weil sie ihn für den richtigen Beklagten hält.

Vgl. zur Unterscheidung von Passivlegitimation und passiver Prozessführungsbefugnis *Kintz*, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, 69. Edition (Stand: 1. April 2024), § 78 Rn. 43 ff.; *Meissner/Schenk*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 44. EL März 2024, § 78 VwGO Rn. 10 ff.; *Brenner*, in: Södan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage 2018, § 78 Rn. 35 ff.

Davon ausgehend ist die Klage hier fehlgerichtet, weil der beklagte Bundesbeauftragte nicht die zuständige Aufsichtsbehörde i.S.d. Art. 36 DSGVO ist.

Nach Art. 36 Abs. 1 DSGVO ist die Aufsichtsbehörde des Verantwortlichen vor der Verarbeitung zu konsultieren, wenn aus einer Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Art. 35 hervorgeht, dass die Verarbeitung ein hohes Risiko zur Folge hätte, sofern der Verantwortliche keine Maßnahmen zur Eindämmung des Risikos trifft. Wer Aufsichts-

behörde ist, bestimmen gemäß Art. 51 DSGVO die Mitgliedstaaten. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Zuständigkeit auf verschiedene Datenschutzbeauftragte aufgeteilt. Der beklagte Bundesbeauftragte ist gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 BDSG zuständig für die Aufsicht über die öffentlichen Stellen des Bundes, auch soweit sie als öffentlich-rechtliche Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen, sowie über Unternehmen, soweit diese für die geschäftsmäßige Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen Daten von natürlichen oder juristischen Personen verarbeiten und sich die Zuständigkeit nicht bereits aus § 29 des Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetzes (TDDDG) ergibt. § 29 Abs. 1 TDDDG knüpft die Zuständigkeit des Beklagten ebenfalls an die Verarbeitung von Daten für die geschäftsmäßige Erbringung von Telekommunikationsdiensten an.

Der Begriff der Telekommunikationsdienste ist weder im BDSG noch im TDDDG definiert, sondern ergibt sich aus (§ 2 Abs. 1 TDDDG i.V.m.) § 3 Nr. 61 des Telekommunikationsgesetzes (TKG).

Vgl. *Bange*, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 4. Auflage 2024, § 9 BDSG Rn. 5b; *Meltzian*, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, 47. Edition (Stand: 1. Februar 2024), § 9 BDSG Rn. 1e; *Engeler*, in: Assion, TTDSG, 1. Auflage 2022, § 29 Rn. 28.

Nach § 3 Nr. 61 TKG sind Telekommunikationsdienste in der Regel gegen Entgelt über Telekommunikationsnetze erbrachte Dienste, die – mit der Ausnahme von Diensten, die Inhalte über Telekommunikationsnetze und -dienste anbieten oder eine redaktionelle Kontrolle über sie ausüben – folgende Dienste umfassen: Internetzugangsdienste, interpersonelle Telekommunikationsdienste und Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen bestehen, wie Übertragungsdienste, die für Maschine-Maschine-Kommunikation und für den Rundfunk genutzt werden.

Davon ausgehend unterliegt die Klägerin offensichtlich nicht der Aufsicht des beklagten Bundesbeauftragten, da sie keine Telekommunikationsdienste erbringt. Ausweislich ihres Eintrags im Handelsregister des Amtsgerichts München (HRB 170081) führt sie Beratungsleistungen im Bereich des Datenschutzes durch. Soweit sie vorträgt, im Rahmen ihres Patents unter anderem Telekommunikationsdaten verarbeiten und analysieren zu wollen, macht sie das nicht zu einem Telekommunikationsunternehmen.

Die zwischen den Beteiligten ebenfalls streitige Frage, ob der Anwendungsbereich des Art. 36 DSGVO vorliegend überhaupt eröffnet ist, kann nach alledem dahinstehen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

## **R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu, wenn sie von diesem zugelassen wird. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, schriftlich zu beantragen. Der Antrag auf Zulassung der Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Gründe, aus denen die Berufung zugelassen werden soll, sind innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils darzulegen. Die Begründung ist schriftlich bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidii Kirchplatz 5, 48143 Münster, einzureichen, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist.

Auf die ab dem 1. Januar 2022 unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) wird hingewiesen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht und bei Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird, muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung im Übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen.

Die Antragschrift sollte einfach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften.

Schuster

Valder

Steuernagel

### **B e s c h l u s s**

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf

15.000,- Euro

festgesetzt.

### **G r ü n d e**

Mit Rücksicht auf die Bedeutung der Sache für die Klägerin und in Anlehnung an Ziffer 54 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist es angemessen, den Streitwert auf den festgesetzten Betrag zu bestimmen (§ 52 Abs. 1 GKG).

### **R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g**

Gegen diesen Beschluss kann schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle, Beschwerde bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln eingelegt werden.

Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzu legen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Auf die ab dem 1. Januar 2022 unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) wird hingewiesen.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt.

Die Beschwerdeschrift sollte einfach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften.

Schuster

Valder

Steuernagel



Beglaubigt  
Urkundsbeamter/in  
der Geschäftsstelle des  
Verwaltungsgerichts Köln