



EuGH Urteil vom 9.11.2010, C-92/09 und C-93/09 – *Schecke und Eifert ./. Land Hessen*

Fundstelle: jusIT 2010/109, 226 (*Kunnert*)

- 1. Die gemeinschaftsrechtlich angeordnete undifferenzierte, nicht aggregierte Veröffentlichung personenbezogener Daten aller Empfänger von Beihilfen aus Europäischen Agrarhilfefonds in national geführten Online-Agrarsubventionsdatenbanken stellt sich im Falle betroffener natürlicher Personen als unverhältnismäßige Einschränkung deren Grundrechte auf Privatleben nach Art 7 GRC bzw. auf Datenschutz nach Art 8 GRC dar. Die genannten Bestimmungen sind daher ungültig.**
- 2. Die Ungültigkeit der zuvor genannten Unionsrechtsbestimmungen erlaubt es nicht, die Rechtmäßigkeit der bereits vor dem Tag der Verkündung des Urteils auf deren Grundlage vorgenommenen Publikationen in Frage zu stellen und schließt demnach Schadenersatzansprüche der Betroffenen für die Vergangenheit aus.**
- 3. Art 18 Abs 2 Fall 2 der DSRL ist dahin auszulegen, dass er einen allenfalls nach nationalem Recht vorgesehenen Datenschutzbeauftragten nicht zur Führung des in dieser Bestimmung vorgesehenen Verzeichnisses verpflichtet, bevor eine Verarbeitung personenbezogener Daten is der Veröffentlichung in nationalen Agrarsubventionsdatenbanken durchgeführt wurde.**
- 4. Art 20 DSRL ist dahin zu interpretieren, dass er die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Veröffentlichung von Informationen in den genannten Agrarsubventionsdatenbanken der in dieser Bestimmung vorgesehenen Vorabkontrolle zu unterwerfen.**

Leitsätze verfasst von Dr. *Clemens Thiele*, LL.M.

In den verbundenen Rechtssachen C-92/09 und C-93/09 betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Verwaltungsgericht Wiesbaden (Deutschland) mit Entscheidungen vom 27. Februar 2009, beim Gerichtshof eingegangen am 6. März 2009, in den Verfahren Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-93/09) gegen Land Hessen, Beteiligte: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts (Berichterstatter), J.-C. Bonichot, K. Schiemann, A. Arabadjiev und J.-J. Kasel sowie des Richters E. Juhász, der Richterin C. Toader und des Richters M. Safjan, Generalanwältin: E. Sharpston, Kanzler: B. Fülöp, Verwaltungsrat, aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 2. Februar 2010, unter Berücksichtigung der Erklärungen - der Volker und Markus Schecke GbR, vertreten durch die Rechtsanwälte R. Seimetz und P. Breyer, sowie durch V. Schecke, - von Herrn Eifert, vertreten durch die Rechtsanwälte R. Seimetz und P. Breyer, - des Landes Hessen, vertreten durch Rechtsanwalt H.-G. Kamann, - der griechischen Regierung, vertreten durch V. Kontolaimos, I. Chalkias, K. Marinou und V. Karra als Bevollmächtigte, - der niederländischen Regierung, vertreten durch C. Wissels und Y. de Vries als Bevollmächtigte, - der schwedischen Regierung, vertreten durch A. Falk und C. Meyer-Seitz als Bevollmächtigte, - des Rates der Europäischen Union, vertreten durch E. Sitbon und Z. Kupcová als Bevollmächtigte, - der Europäischen Kommission, vertreten durch B. Smulders,

F. Erlbacher und P. Costa de Oliveira als Bevollmächtigte, nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 17. Juni 2010 folgendes

Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Gültigkeit zum einen der Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 des Rates vom 26. November 2007 (ABl. L 322, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1290/2005) und zum anderen der Verordnung (EG) Nr. 259/2008 der Kommission vom 18. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1290/2005 hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 76, S. 28) sowie der Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (ABl. L 105, S. 54). Für den Fall, dass der Gerichtshof die genannten Unionsregelungen nicht als ungültig ansehen sollte, wird in den Vorabentscheidungsersuchen ferner um die Auslegung der Art. 7, 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich und 20 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) gebeten.

2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen der Volker und Markus Schecke GbR sowie Herrn Eifert einerseits (im Folgenden: Kläger der Ausgangsverfahren) und dem Land Hessen andererseits über die Veröffentlichung personenbezogener Daten, die die Kläger der Ausgangsverfahren als Empfänger von Mitteln aus dem EGFL oder dem ELER betreffen, auf der Internetseite der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (im Folgenden: Bundesanstalt).

I - Rechtlicher Rahmen

A - Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

3 Art. 8 ("Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens") der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) bestimmt:

"(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer."

B - Unionsrecht

1. Die Richtlinie 95/46

4 Die Richtlinie 95/46 soll nach ihrem Art. 1 Abs 1 den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gewährleisten. Nach Art. 2 Buchst. a dieser Richtlinie gelten als personenbezogene Daten "alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person".

5 Nach Art. 7 dieser Richtlinie 95/46 sehen "[d]ie Mitgliedstaaten ... vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten lediglich erfolgen darf, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

a) Die betroffene Person hat ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben;

...

c) die Verarbeitung ist für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt;

...

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

6 Gemäß Art. 18 Abs 1 der Richtlinie 95/46 sehen "[d]ie Mitgliedstaaten ... eine Meldung durch den für die Verarbeitung Verantwortlichen oder gegebenenfalls seinen Vertreter bei der in Artikel 28 genannten Kontrollstelle vor, bevor eine vollständig oder teilweise automatisierte Verarbeitung ... durchgeführt wird".

7 Nach Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 können die Mitgliedstaaten eine Vereinfachung der Meldung oder eine Ausnahme von der Meldepflicht u. a. im folgenden Fall vorsehen:

„[D]er für die Verarbeitung Verantwortliche bestellt entsprechend dem einzelstaatlichen Recht, dem er unterliegt, einen Datenschutzbeauftragten, dem insbesondere folgendes obliegt:

- die unabhängige Überwachung der Anwendung der zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Bestimmungen,

- die Führung eines Verzeichnisses mit den in Artikel 21 Absatz 2 vorgesehenen Informationen über die durch den für die Verarbeitung Verantwortlichen vorgenommene Verarbeitung,

um auf diese Weise sicherzustellen, dass die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen durch die Verarbeitung nicht beeinträchtigt werden."

8 Art. 19 Abs 1 der Richtlinie 95/46 bestimmt:

"Die Mitgliedstaaten legen fest, welche Angaben die Meldung zu enthalten hat. Hierzu gehört zumindest folgendes:

- a) Name und Anschrift des für die Verarbeitung Verantwortlichen und gegebenenfalls seines Vertreters;
- b) die Zweckbestimmung(en) der Verarbeitung;
- c) eine Beschreibung der Kategorie(n) der betroffenen Personen und der diesbezüglichen Daten oder Datenkategorien;
- d) die Empfänger oder Kategorien von Empfängern, denen die Daten mitgeteilt werden können;
- e) eine geplante Datenübermittlung in Drittländer;

9 Art. 20 ("Vorabkontrolle") Abs 1 und 2 der Richtlinie 95/46 bestimmt:

"(1) Die Mitgliedstaaten legen fest, welche Verarbeitungen spezifische Risiken für die Rechte und Freiheiten der Personen beinhalten können, und tragen dafür Sorge, dass diese Verarbeitungen vor ihrem Beginn geprüft werden.

(2) Solche Vorabprüfungen nimmt die Kontrollstelle nach Empfang der Meldung des für die Verarbeitung Verantwortlichen vor, oder sie erfolgen durch den Datenschutzbeauftragten, der im Zweifelsfall die Kontrollstelle konsultieren muss."

10 Nach Art. 21 Abs 2 Unterabs. 1 und 2 der Richtlinie 95/46 sehen "[d]ie Mitgliedstaaten ... vor, dass die Kontrollstelle ein Register der gemäß Artikel 18 gemeldeten Verarbeitungen führt[, das] mindestens die Angaben nach Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben a) bis e) [enthält]".

11 Gemäß Art. 28 der Richtlinie 95/46 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine oder mehrere öffentliche Stellen (im Folgenden: Kontrollstelle) zu benennen, die damit beauftragt werden, in völliger Unabhängigkeit die Anwendung der zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften im Hoheitsgebiet dieser Staaten zu überwachen.

2. Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001

12 Art. 27 Abs 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. 2001, L 8, S. 1) bestimmt:

"(1) Verarbeitungen, die aufgrund ihres Charakters, ihrer Tragweite oder ihrer Zweckbestimmungen besondere Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen beinhalten können, werden vom Europäischen Datenschutzbeauftragten vorab kontrolliert.

(2) Folgende Verarbeitungen können solche Risiken beinhalten:

- a) Verarbeitungen von Daten über Gesundheit und Verarbeitungen von Daten, die Verdächtigungen, Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen betreffen;

b) Verarbeitungen, die dazu bestimmt sind, die Persönlichkeit der betroffenen Person zu bewerten, einschließlich ihrer Kompetenz, ihrer Leistung oder ihres Verhaltens;

c) Verarbeitungen, die eine in den nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nicht vorgesehene Verknüpfung von Daten ermöglichen, die zu unterschiedlichen Zwecken verarbeitet werden;

d) Verarbeitungen, die darauf abzielen, Personen von einem Recht, einer Leistung oder einem Vertrag auszuschließen."

3. Die Richtlinie 2006/24

13 Die Richtlinie 2006/24 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, für einen bestimmten Zeitraum auf Vorrat zu speichern.

4. Die Verordnung Nr. 1290/2005

14 Mit der Verordnung Nr. 1290/2005 werden die besonderen Bedingungen und Regelungen für die Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (im Folgenden: GAP) festgelegt.

15 Nach Art. 42 der Verordnung Nr. 1290/2005 werden die Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung von der Europäischen Kommission erlassen. Nach Art. 42 Nr. 8b dieser Verordnung legt die Kommission u. a. Folgendes fest:

"die ausführlichen Bestimmungen über die Veröffentlichung von Informationen über die Begünstigten gemäß Artikel 44a und über die praktischen Aspekte im Zusammenhang mit dem Schutz natürlicher Personen bezüglich der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten gemäß den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zum Datenschutz. Durch diese Vorschriften ist insbesondere sicherzustellen, dass die Mittelempfänger darüber unterrichtet werden, dass diese Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und zum Zwecke der Wahrung der finanziellen Interessen der Gemeinschaften von Rechnungsprüfungs- und Untersuchungseinrichtungen verarbeitet werden können; in diesen Vorschriften ist auch der Zeitpunkt festzulegen, zu dem der Begünstigte darüber zu unterrichten ist."

16 Art. 44a ("Veröffentlichung von Informationen über die Begünstigten") der Verordnung Nr. 1290/2005 lautet:

"... die Mitgliedstaaten [gewährleisten] jedes Jahr die nachträgliche Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sowie der Beträge, die jeder Begünstigte aus diesen Fonds erhalten hat.

Es sind mindestens die nachstehenden Angaben zu veröffentlichen:

a) für den EGFL der Betrag, aufgeschlüsselt nach direkten Zahlungen im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und sonstigen Ausgaben;

b) für den ELER der Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel je Begünstigten."

17 Hierzu wird in den Erwägungsgründen 13 und 14 der Verordnung Nr. 1437/2007 zur Änderung der Verordnung Nr. 1290/2005 Folgendes ausgeführt:

"(13) Zur Umsetzung der Europäischen Transparenzinitiative wurden bei der Überarbeitung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften [ABl. L 248, S. 1] die Bestimmungen über die jedes Jahr vorzunehmende nachträgliche Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften eingefügt. Die Art dieser Veröffentlichung ist in den Sektorverordnungen festzulegen. Sowohl der EGFL als auch der ELER sind Teil des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften; aus ihren Mitteln werden Ausgaben finanziert, die im Rahmen der zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft geteilten Mittelverwaltung getätigt werden. Deshalb sollten Vorschriften für die Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger der Mittel aus diesen Fonds erlassen werden. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten jedes Jahr die nachträgliche Veröffentlichung der Begünstigten und der Beträge, die diese aus den genannten Fonds erhalten haben, gewährleisten.

(14) Diese Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen erhöht die Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Gemeinschaftsmittel in der [GAP] und verbessert, insbesondere durch eine stärkere öffentliche Kontrolle der verwendeten Mittel, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung bei diesen Fonds. Angesichts der überragenden Bedeutung der verfolgten Ziele ist es unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Erfordernisses des Schutzes personenbezogener Daten gerechtfertigt, diese Informationen allgemein zu veröffentlichen, da sie nicht über das hinausgehen, was in einer demokratischen Gesellschaft und zur Verhütung von Unregelmäßigkeiten erforderlich ist. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 10. April 2007 [ABl. C 134, S. 1] ist es angebracht, die Mittelempfänger darüber zu unterrichten, dass ihre Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und von Rechnungsprüfungs- und Untersuchungseinrichtungen verarbeitet werden können."

5. Die Verordnung Nr. 259/2008

18 Die Kommission hat auf der Grundlage von Art. 42 Nr. 8b der Verordnung Nr. 1290/2005 die Verordnung Nr. 259/2008 erlassen.

19 Der sechste Erwägungsgrund dieser Verordnung lautet:

"[Die] Informationen [über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln] der Öffentlichkeit zugänglich zu machen erhöht die Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Gemeinschaftsmittel im Rahmen der [GAP] und verbessert, insbesondere durch eine stärkere öffentliche Kontrolle der verwendeten Mittel, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung bei diesen Fonds. Angesichts der überragenden Bedeutung der verfolgten Ziele ist es unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Erfordernisses des Schutzes personenbezogener Daten gerechtfertigt, diese Informationen allgemein zu veröffentlichen, da sie nicht über das hinausgehen, was in einer demokratischen Gesellschaft und zur Verhütung von Unregelmäßigkeiten erforderlich ist."

20 Im siebten Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt es, dass "[u]m den Datenschutzerfordernissen zu entsprechen, ... die Empfänger von Fondsmitteln im Voraus über die Veröffentlichung ihrer Daten informiert werden [sollten]".

21 In Art. 1 Abs 1 der Verordnung Nr. 259/2008 wird der Inhalt der Veröffentlichung nach Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 präzisiert; danach enthält die Veröffentlichung die folgenden Informationen:

"a) bei natürlichen Personen Vorname und Nachname;

b) bei juristischen Personen den vollständigen eingetragenen Namen mit Rechtsform;

c) bei Vereinigungen natürlicher oder juristischer Personen ohne eigene Rechtspersönlichkeit den vollständigen eingetragenen oder anderweitig amtlich anerkannten Namen der Vereinigung;

d) die Gemeinde, in der der Empfänger wohnt oder eingetragen ist, sowie gegebenenfalls die Postleitzahl bzw. der Teil der Postleitzahl, der für die betreffende Gemeinde steht;

e) für den [EGFL] den Betrag der Direktzahlungen im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, die der Empfänger in dem betreffenden Haushaltsjahr erhalten hat;

f) für den EGFL außerdem den Betrag aller nicht unter Buchstabe e genannten Zahlungen, die der Empfänger in dem betreffenden Haushaltsjahr erhalten hat;

g) für den [ELER] den Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel, die der Empfänger in dem betreffenden Haushaltsjahr erhalten hat; hierzu gehören der Betrag der Gemeinschaftsbeteiligung und der Betrag der nationalen öffentlichen Mittel;

h) die Summe der unter den Buchstaben e, f und g genannten Beträge, die der Empfänger in dem betreffenden Haushaltsjahr erhalten hat;

i) die betreffende Währung."

22 Nach Art. 2 der Verordnung Nr. 259/2008 werden "[d]ie Informationen gemäß Artikel 1 ... in jedem Mitgliedstaat auf einer speziellen Website veröffentlicht und sind über eine Suchfunktion zugänglich, die es den Nutzern ermöglicht, eine Suche nach Name, Gemeinde, den Beträgen gemäß Artikel 1 Buchstaben e, f, g und h oder einer Kombination dieser Kriterien durchzuführen und die entsprechenden Informationen als einen Datensatz zu entnehmen".

23 Gemäß Art. 3 Abs 3 dieser Verordnung bleiben "[d]ie Informationen ... vom Zeitpunkt ihrer ersten Veröffentlichung an zwei Jahre lang auf der [Internetseite] zugänglich".

24 Art. 4 der Verordnung Nr. 259/2008 bestimmt:

"(1) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Empfänger von Fondsmitteln, dass ihre Daten gemäß der Verordnung ... Nr. 1290/2005 und gemäß dieser Verordnung veröffentlicht werden und dass sie zum Zweck des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften von

Rechnungsprüfungs- und Untersuchungseinrichtungen der Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten verarbeitet werden können.

(2) Für die personenbezogenen Daten erfolgt die Information gemäß Absatz 1 in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der [Richtlinie 95/46], wobei die Empfänger auf ihre Rechte als betroffene Personen im Sinne dieser Richtlinie und auf die Verfahren für die Ausübung dieser Rechte hinzuweisen sind.

(3) Die Information der Empfänger gemäß den Absätzen 1 und 2 erfolgt durch einen entsprechenden Hinweis auf den Vordruck für die Beantragung von EGFL- und ELER-Mitteln oder zum Zeitpunkt der Erhebung der betreffenden Daten.

II - Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

25 Bei den Klägern der Ausgangsverfahren, von denen einer in Hessen niedergelassen ist und der andere dort wohnt, handelt es sich um einen landwirtschaftlichen Betrieb in Form einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts (Rechtssache C-92/09) und um einen Inhaber eines landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebs (Rechtssache C-93/09). Sie haben für das Wirtschaftsjahr 2008 bei der zuständigen lokalen Behörde Anträge auf Agrarbeihilfen aus dem EGFL oder dem ELER gestellt, denen mit Bescheiden vom 5. Dezember 2008 (Rechtssache C-93/09) und vom 31. Dezember 2008 (Rechtssache C-92/09) entsprochen wurde.

26 In beiden Fällen enthielt das Antragsformular folgenden Hinweis:

"Mir ist bekannt, dass nach Art. 44a der [Verordnung] Nr. 1290/2005 vorgeschrieben ist, Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sowie die Beträge, die jeder Begünstigte erhalten hat, zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung betrifft alle Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Antrag als Sammelantrag im Sinne von Art. 11 der [Verordnung] Nr. 796/2004 beantragt werden und erfolgt alljährlich bis spätestens zum 31. März des Folgejahres."

27 Das vorliegende Gericht führt aus, auf der Internetseite der Bundesanstalt würden die Namen der Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln, der Niederlassungs- oder Wohnort der Empfänger mit Postleitzahl und die Höhe der Jahresbeträge bereitgestellt. Die Seite sei mit einer Suchfunktion ausgestattet.

28 Die Kläger der Ausgangsverfahren erhoben am 26. September 2008 (Rechtssache C-92/09) bzw. am 18. Dezember 2008 (Rechtssache C-93/09) Klage mit dem Ziel, die Veröffentlichung ihrer Daten zu verhindern. Die Veröffentlichung der ihnen aus dem EGFL oder dem ELER gewährten Beträge sei nicht durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt. Im Übrigen sei in den Regeln zum Europäischen Sozialfonds keine namentliche Nennung der Empfänger vorgesehen. Sie beantragen, das Land Hessen zu verpflichten, die Weitergabe oder Veröffentlichung dieser Daten zu unterlassen bzw. durch Anordnung zu untersagen, soweit die Weitergabe zum Zweck der allgemeinen Veröffentlichung von Informationen über die den Klägern gewährten finanziellen Beträge aus dem EGFL und dem ELER erfolgen soll.

29 Das Land Hessen, das der Ansicht ist, die Pflicht zur Veröffentlichung der die Kläger der Ausgangsverfahren betreffenden Daten ergebe sich aus den Verordnungen Nrn. 1290/2005 und 259/2008, hat gleichwohl zugesichert, die von den Klägern der Ausgangsverfahren als

Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln erhaltenen Beträge nicht vor dem Erlass einer rechtskräftigen Entscheidung in den Ausgangsverfahren zu veröffentlichen.

30 Das vorliegende Gericht sieht in der Pflicht zur Veröffentlichung nach Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 einen Eingriff in das Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten, der nicht gerechtfertigt sei. Diese Vorschrift, die das Ziel verfolge, die Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Mittel aus europäischen Fonds zu erhöhen, verbessere nicht die Verhütung von Unregelmäßigkeiten, für die umfangreiche Kontrollmechanismen bestünden. Unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofs vom 20. Mai 2003, Österreichischer Rundfunk u. a. (C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Slg. 2003, I-4989), vertritt es die Meinung, dass diese Pflicht zur Veröffentlichung jedenfalls nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck stehe. Außerdem gewähre Art. 42 Nr. 8b der Verordnung Nr. 1290/2005 der Kommission bei der Festlegung, welche Daten in welcher Weise veröffentlicht würden, einen zu weiten Ermessensspielraum und sei deshalb mit Art. 202 dritter Gedankenstrich EG und Art. 211 vierter Gedankenstrich EG unvereinbar.

31 Unabhängig von der Frage der Gültigkeit der Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 verstößt nach Auffassung des vorlegenden Gerichts die Verordnung Nr. 259/2008, die die Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln ausschließlich im Internet vorsieht, gegen das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten. Es hebt hervor, dass diese Verordnung den Zugriff auf die betreffende Internetseite nicht auf "Internet Protocol"-Adressen (im Folgenden: IP-Adressen) aus der Europäischen Union beschränke. Im Übrigen sei es nicht möglich, die Daten nach Ablauf des in Art. 3 Abs 3 der Verordnung Nr. 259/2008 vorgesehenen Zeitraums von zwei Jahren aus dem Internet zu entfernen. Zudem habe die ausschließliche Veröffentlichung der Daten im Internet abschreckenden Charakter. Zum einen müssten diejenigen Bürger, die sich informieren wollten, Zugang zum Internet haben. Zum anderen setzten sich diese Bürger einer Vorratsdatenspeicherung nach der Richtlinie 2006/24 aus. Es sei ein Wertungswiderspruch darin zu sehen, einerseits die Telekommunikation verstärkt zu überwachen und andererseits Informationen, die der Teilnahme der Bürger an öffentlichen Angelegenheiten dienen sollten, nur elektronisch zugänglich zu machen.

32 Für den Fall, dass der Gerichtshof die in den Randnrn. 30 und 31 des vorliegenden Urteils genannten Vorschriften für gültig erachten sollte, ersucht das vorliegende Gericht ferner um Auslegung bestimmter Vorschriften der Richtlinie 95/46. Seiner Ansicht nach darf eine Veröffentlichung von personenbezogenen Daten erst erfolgen, wenn die Maßnahmen nach Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich dieser Richtlinie durchgeführt worden seien. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts hat der deutsche Gesetzgeber und insbesondere der hessische Gesetzgeber von der in dieser Bestimmung vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht. Jedoch sei die Meldung des Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz bei dem Datenschutzbeauftragten unvollständig erfolgt. Bestimmte Angaben wie die Datenverarbeitung durch die Bundesanstalt, gegebenenfalls unter Einschaltung eines privaten Dritten, konkrete Angaben zu den Lösungsfristen und zum Provider sowie Angaben über die Speicherung von IP-Adressen seien ihm nicht übermittelt worden.

33 Außerdem hätte bei der Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Agrarbeihilfen eine Vorabkontrolle nach Art. 20 der Richtlinie 95/46 durchgeführt werden müssen. In den vorliegenden Fällen sei diese Vorabkontrolle jedoch nicht durch eine zentrale Kontrollstelle, sondern bei der verantwortlichen Stelle durch deren betrieblichen oder

behördlichen Datenschutzbeauftragten und auf der Grundlage unvollständiger Meldungen erfolgt.

34 Schließlich stellt sich für das vorliegende Gericht noch die Frage, ob im Hinblick auf Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 die IP-Adressen der Benutzer, die die Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln auf der Internetseite der Bundesanstalt abrufen, gespeichert werden dürfen.

35 Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Wiesbaden beschlossen, die Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende, in den beiden Rechtssachen C-92/09 und C-93/09 gleichlautende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Sind die Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005, eingefügt durch die Verordnung Nr. 1437/2007, ungültig?

2. Ist die Verordnung Nr. 259/2008

a) ungültig,

b) oder nur deshalb gültig, weil die Richtlinie 2006/24 ungültig ist?

Falls die in der ersten und der zweiten Frage genannten Vorschriften gültig sind:

3. Ist Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen, dass die Veröffentlichung nach der Verordnung Nr. 259/2008 erst erfolgen darf, wenn die in diesem Artikel vorgesehene Verfahrensweise, die die Meldung an die Kontrollstelle ersetzt, durchgeführt worden ist?

4. Ist Art. 20 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen, dass die Veröffentlichung nach der Verordnung Nr. 259/2008 erst erfolgen darf, wenn die Vorabkontrolle erfolgt ist, die das nationale Recht für diesen Fall vorschreibt?

5. Falls die vierte Frage bejaht wird: Ist Art. 20 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen, dass keine wirksame Vorabkontrolle vorliegt, wenn sie auf der Grundlage eines Verzeichnisses nach Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich dieser Richtlinie erfolgt ist, das eine vorgeschriebene Information nicht enthält?

6. Ist Art. 7 - und hier insbesondere Buchst. e - der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen, dass er einer Praxis, die IP-Adressen der Benutzer einer Homepage ohne deren ausdrückliche Einwilligung zu speichern, entgegensteht?

36 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 4. Mai 2009 sind die Rechtssachen C-92/09 und C-93/09 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

III - Zu den Vorlagefragen

37 Die Vorlageentscheidungen enthalten zum einen Fragen nach der Gültigkeit der Verordnungen Nrn. 1290/2005 und 259/2008 - Fragen 1 und 2 - und zum anderen Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 95/46 - Fragen 3 bis 6. Vor einer Prüfung in der Sache ist zu untersuchen, ob der zweite Teil der zweiten Frage und die sechste Frage zulässig sind.

A - Zur Zulässigkeit

38 Mit dem zweiten Teil seiner zweiten Frage und mit seiner sechsten Frage fragt das vorlegende Gericht nach der Gültigkeit der Richtlinie 2006/24 bzw. nach der Auslegung von Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46, um beurteilen zu können, ob die in den Unionsrechtsvorschriften und im deutschen Recht vorgesehene Vorratsspeicherung bestimmter die Benutzer von Internetseiten betreffender Daten rechtmäßig ist.

39 Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es zwar nach der Verteilung der Zuständigkeiten im Vorabentscheidungsverfahren allein Sache des nationalen Gerichts ist, den Gegenstand der Fragen festzulegen, die es dem Gerichtshof vorlegen möchte, dass dieser jedoch auch entschieden hat, dass es ihm in Ausnahmefällen obliegt, zur Prüfung seiner eigenen Zuständigkeit die Umstände zu untersuchen, unter denen er vom nationalen Gericht angerufen wird (Urteil vom 1. Oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Slg. 2009, I-9021, Randnr. 42).

40 Dies ist u. a. der Fall, wenn das dem Gerichtshof vorgelegte Problem rein hypothetischer Natur ist oder wenn die Auslegung einer Unionsvorschrift oder die Prüfung ihrer Gültigkeit, um die das vorlegende Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Dezember 1995, Bosman, C-415/93, Slg. 1995, I-4921, Randnr. 61, vom 15. Juni 2006, Acereda Herrera, C-466/04, Slg. 2006, I-5341, Randnr. 48, vom 31. Januar 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Slg. 2008, I-349, Randnr. 53, und Woningstichting Sint Servatius, Randnr. 43).

41 Den Vorlageentscheidungen ist zu entnehmen, dass die beiden Kläger der Ausgangsverfahren beim vorlegenden Gericht jeweils Klage gegen die Veröffentlichung ihrer Daten nach den Verordnungen Nrn. 1290/2005 und 259/2008 erhoben haben. Ziel der Klagen ist es, dass das Land Hessen die Weitergabe oder die Veröffentlichung der Informationen über die von den Klägern der Ausgangsverfahren erhaltenen EGFL- und ELER-Mittel unterlässt oder durch Anordnung untersagt.

42 Der zweite Teil der zweiten Frage und die sechste Frage stehen in keinem Zusammenhang mit dem Gegenstand der Ausgangsrechtsstreitigkeiten. Sie gelten nämlich nicht der Veröffentlichung von Daten, die Empfänger von Beihilfen aus diesen Fonds wie die Kläger der Ausgangsverfahren betreffen, sondern der Vorratsspeicherung der Daten von Personen, die Internetseiten aufrufen. Da die Prüfung des zweiten Teils der zweiten Frage und die der sechsten Frage für die Entscheidung der Ausgangsrechtsstreitigkeiten in keiner Weise sachdienlich ist, brauchen diese nicht beantwortet zu werden.

B - Zur Sache

1. Zur ersten Frage und zum ersten Teil der zweiten Frage

a) Vorbemerkungen

43 Mit seiner ersten Frage und dem ersten Teil seiner zweiten Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Prüfung der Gültigkeit von Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 sowie der Verordnung Nr. 259/2008 mit Durchführungsbestimmungen zu der in diesem Art. 44a angeordneten Veröffentlichungspflicht auf der einen und von Art. 42 Nr. 8b

der Verordnung Nr. 1290/2005, der die Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 259/2008 bildet, auf der anderen Seite.

44 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts stellt die Pflicht zur Veröffentlichung die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln betreffender Daten, die sich aus den in der vorstehenden Randnummer angeführten Bestimmungen ergibt, einen Eingriff in das Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten dar, der nicht gerechtfertigt sei. Es nimmt insoweit im Wesentlichen auf Art. 8 EMRK Bezug.

45 Es ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 6 Abs 1 EUV die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze anerkennt, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) niedergelegt sind; danach sind "die Charta und die Verträge ... rechtlich gleichrangig".

46 Demnach ist die Gültigkeit der Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und die der Verordnung Nr. 259/2008 im Hinblick auf die Bestimmungen der Charta zu prüfen.

47 Gemäß Art. 8 Abs 1 der Charta hat "[j]ede Person ... das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten". Dieses Grundrecht steht in engem Zusammenhang mit dem in Art. 7 der Charta verankerten Recht auf Achtung des Privatlebens.

48 Das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten kann jedoch keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern muss im Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion gesehen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Juni 2003, Schmidberger, C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Randnr. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 So erlaubt Art. 8 Abs 2 der Charta die Verarbeitung personenbezogener Daten, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Er sieht insoweit vor, dass personenbezogene Daten "nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden [dürfen]".

50 Ferner lässt Art. 52 Abs 1 der Charta Einschränkungen der Ausübung der Rechte wie derjenigen zu, die in ihren Art. 7 und 8 verankert sind, sofern diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

51 Schließlich geht aus Art. 52 Abs 3 der Charta hervor, dass, soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, diese die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. In Art. 53 der Charta heißt es hierzu ergänzend, dass keine ihrer Bestimmungen als eine Einschränkung oder Verletzung der Rechte auszulegen ist, die u. a. durch die EMRK anerkannt werden.

52 Demnach ist zum einen davon auszugehen, dass sich die in den Art. 7 und 8 der Charta anerkannte Achtung des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten auf jede Information erstreckt, die eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person betrifft (vgl. insbesondere EGMR, Urteile Amann/Schweiz vom 16. Februar 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, § 65, und Rotaru/Rumänien vom 4. Mai 2000, Recueil des arrêts et

décisions 2000-V, § 43), und zum anderen, dass Einschränkungen des Rechts auf Schutz der personenbezogenen Daten gerechtfertigt sein können, wenn sie denen entsprechen, die im Rahmen von Art. 8 EMRK geduldet werden.

b) Zur Gültigkeit von Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008

53 Als Erstes ist darauf hinzuweisen, dass die durch Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und durch die Verordnung Nr. 259/2008 zur Durchführung dieser Bestimmung vorgeschriebene Veröffentlichung namentlich alle Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln bestimmt, zu denen sowohl natürliche als auch juristische Personen zählen. In Anbetracht der Ausführungen in Randnr. 52 des vorliegenden Urteils können sich juristische Personen gegenüber einer solchen Bestimmung auf den durch die Art. 7 und 8 der Charta verliehenen Schutz nur berufen, soweit der Name der juristischen Person eine oder mehrere natürliche Personen bestimmt.

54 Dies ist bei der Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache C-92/09 der Fall. Der Name der betreffenden Gesellschaft bestimmt nämlich unmittelbar natürliche Personen, die deren Gesellschafter sind.

55 Als Zweites ist zu prüfen, ob Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und die Verordnung Nr. 259/2008 bei den Empfängern von EGFL- und ELER-Mitteln, die bestimmte oder bestimmbare natürliche Personen sind (im Folgenden: betroffene Empfänger) zu einer Verletzung der ihnen durch die Art. 7 und 8 der Charta zuerkannten Rechte führen und ob eine solche Verletzung gegebenenfalls im Hinblick auf Art. 52 dieser Charta gerechtfertigt ist.

i) Zum Vorliegen einer Verletzung der durch die Art. 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte

56 Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 verpflichtet die Mitgliedstaaten, jedes Jahr die nachträgliche Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sowie der Beträge, die jeder Begünstigte aus diesen Fonds erhalten hat, zu gewährleisten. Aus dem 14. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1437/2007 zur Änderung der Verordnung Nr. 1290/2005 geht hervor, dass diese Informationen "allgemein zu veröffentlichen" sind.

57 In Art. 1 Abs 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 259/2008 wird der Inhalt der Veröffentlichung präzisiert; er sieht vor, dass neben den in der vorstehenden Randnummer genannten Angaben und weiteren Informationen über die erhaltenen Mittel "die Gemeinde, in der der Empfänger wohnt oder eingetragen ist, sowie gegebenenfalls die Postleitzahl bzw. der Teil der Postleitzahl, der für die betreffende Gemeinde steht", veröffentlicht werden. Nach Art. 2 dieser Verordnung werden die Informationen in jedem Mitgliedstaat auf einer speziellen Website veröffentlicht und sind über eine Suchfunktion zugänglich.

58 Es ist unbestritten, dass die Beträge, die die betroffenen Empfänger aus dem EGFL und dem ELER erhalten, einen - häufig beträchtlichen - Teil ihrer Einkünfte ausmachen. Die Veröffentlichung von Daten mit den Namen dieser Empfänger und den genauen Beträgen, die sie erhalten haben, auf einer Internetseite stellt aufgrund der Tatsache, dass Dritte Zugang zu diesen Daten erhalten, somit einen Eingriff in ihr Privatleben im Sinne des Art. 7 der Charta dar (vgl. in diesem Sinne Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., Randnrn. 73 und 74).

59 Der Umstand, dass sich die veröffentlichten Daten auf berufliche Tätigkeiten beziehen, ist insoweit ohne Belang (vgl. Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., Randnrn. 73 und 74). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in Bezug auf die Auslegung von Art. 8 EMRK insoweit entschieden, dass der Begriff "Privatleben" nicht eng ausgelegt werden darf und dass es "grundsätzlich nicht in Betracht kommt, berufliche Tätigkeiten ... vom Begriff des 'Privatlebens' auszunehmen" (vgl. insbesondere EGMR, Urteile Amann/Schweiz, § 65, und Rotaru/Rumänien, § 43).

60 Im Übrigen stellt die durch Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und durch die Verordnung Nr. 259/2008 vorgeschriebene Veröffentlichung eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 8 Abs 2 der Charta dar.

61 Das Land Hessen zieht jedoch in Zweifel, dass überhaupt ein Eingriff in das Privatleben der Kläger der Ausgangsverfahren vorliegt, da diese in dem Vordruck für die Beantragung von Beihilfen über die zwingende Veröffentlichung ihrer Daten unterrichtet worden seien und mit der Einreichung ihres Antrags gemäß Art. 8 Abs 2 der Charta ihre Einwilligung in diese Veröffentlichung gegeben hätten.

62 Hierzu ist festzustellen, dass Art. 42 Nr. 8b der Verordnung Nr. 1290/2005 lediglich vorsieht, dass "die Mittelempfänger darüber unterrichtet werden, dass [ihre] Daten[, also ihr Name und die jeweils aus den Fonds erhaltenen Beträge] der Öffentlichkeit zugänglich gemacht ... werden können". Art. 4 Abs 1 der Verordnung Nr. 259/2008 enthält eine entsprechende Bestimmung, indem er vorsieht, dass "[d]ie Mitgliedstaaten ... die Empfänger von Fondsmitteln [unterrichten], dass ihre Daten ... veröffentlicht werden".

63 Die fraglichen Unionsrechtsvorschriften, die lediglich vorsehen, dass die Mittelempfänger vorab über die Veröffentlichung ihrer Daten unterrichtet werden, stützen demnach die mit ihnen eingeführte Verarbeitung personenbezogener Daten nicht auf die Einwilligung der betroffenen Empfänger. Im Übrigen ist festzustellen, dass in den Ausgangsverfahren die Kläger in den Vordrucken für die Beantragung der Beihilfen lediglich bekundet haben, ihnen sei "bekannt, dass nach Art. 44a der [Verordnung] Nr. 1290/2005 vorgeschrieben ist, Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln ... zu veröffentlichen".

64 Da zum einen die Veröffentlichung von Daten unter Nennung der Namen der betroffenen Empfänger und der genauen Beträge, die sie aus dem EGFL und dem ELER erhalten haben, bei diesen Empfängern eine Verletzung der durch die Art. 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte darstellt und diese Verarbeitung personenbezogener Daten zum anderen nicht auf der Einwilligung dieser Empfänger beruht, ist zu prüfen, ob diese Verletzung nach Art. 52 Abs 1 der Charta gerechtfertigt ist.

ii) Zur Rechtfertigung der Verletzung der durch die Art. 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte

65 Art. 52 Abs 1 der Charta lässt Einschränkungen der Ausübung der Rechte wie derjenigen zu, die in ihren Art. 7 und 8 verankert sind, sofern diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

66 Erstens steht fest, dass der Eingriff, der sich daraus ergibt, dass Daten unter Nennung der Namen der betroffenen Empfänger auf einer Internetseite veröffentlicht werden, als im Sinne von Art. 52 Abs 1 der Charta "gesetzlich vorgesehen" anzusehen ist. In Art. 1 Abs 1 und Art. 2 der Verordnung Nr. 259/2008 ist eine solche Veröffentlichung nämlich ausdrücklich vorgesehen.

67 Zweitens geht hinsichtlich der Frage, ob dieser Eingriff einer von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung im Sinne des Art. 52 Abs 1 der Charta entspricht, aus dem 14. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1437/2007 zur Änderung der Verordnung Nr. 1290/2005 und aus dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 259/2008 hervor, dass die Veröffentlichung der Namen der Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sowie der Beträge, die sie aus diesen Fonds erhalten, darauf abzielt, "die Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Gemeinschaftsmittel in der [GAP zu erhöhen] und ..., insbesondere durch eine stärkere öffentliche Kontrolle der verwendeten Mittel, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung bei diesen Fonds [zu verbessern]".

68 Der Transparenzgrundsatz ist in den Art. 1 EUV und 10 EUV sowie in Art. 15 AEUV verankert. Er ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System (vgl. Urteile vom 6. März 2003, Interporc/Kommission, C-41/00 P, Slg. 2003, I-2125, Randnr. 39, und vom 29. Juni 2010, Kommission/Bavarian Lager, C-28/08 P, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 54).

69 Indem die Veröffentlichung, die in den Bestimmungen vorgeschrieben ist, deren Gültigkeit in Zweifel gezogen wird, die öffentliche Kontrolle der Verwendung der durch den EGFL und den ELER verausgabten Beträge stärkt, trägt sie zur angemessenen Verwendung öffentlicher Mittel durch die Verwaltung bei (vgl. in diesem Sinne Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., Randnr. 81).

70 Im Übrigen wird diese Veröffentlichung in Bezug auf die Verwendung der durch die betreffenden Landwirtschaftsfonds verausgabten Beträge den Bürgern eine bessere Beteiligung an der öffentlichen Debatte ermöglichen, die den Rahmen für die Entscheidungen über die Ausrichtung der GAP bildet.

71 Indem Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und die Verordnung Nr. 259/2008 darauf abzielen, die Transparenz in Bezug auf die Mittelverwendung im Rahmen der GAP zu erhöhen, verfolgen sie mithin eine von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung.

72 Drittens ist weiter zu prüfen, ob die Einschränkung der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten berechtigten Zweck steht (vgl. u. a. EGMR, Urteil Gillow/Vereinigtes Königreich vom 24. November 1986, Série A, Nr. 109, § 55, und Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., Randnr. 83).

73 Die Kläger der Ausgangsverfahren weisen hierzu darauf hin, dass die Daten, deren Veröffentlichung in Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und in der Verordnung Nr. 259/2008 vorgesehen ist, Dritten ermöglichen, Schlüsse auf ihre Einkünfte zu ziehen. Diese Beihilfen machten zwischen 30 % und 70 % des Gesamteinkommens der betroffenen Empfänger aus. Dem berechtigten Interesse der Öffentlichkeit werde durch die Veröffentlichung anonymer statistischer Daten Genüge getan.

74 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, dass die von einem Unionsrechtsakt eingesetzten Mittel zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen (Urteil vom 8. Juni 2010, Vodafone u. a., C-58/08, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

75 Es wird nicht bestritten, dass die Veröffentlichung von Daten unter Nennung der Namen der betroffenen Empfänger und der genauen Beträge, die sie aus dem EGFL und dem ELER erhalten haben, im Internet geeignet ist, die Transparenz in Bezug auf die Verwendung der betreffenden Agrarbeihilfen zu erhöhen. Solche den Bürgern zur Verfügung gestellten Informationen stärken die öffentliche Kontrolle der Verwendung der betreffenden Beträge und leisten einen Beitrag zur bestmöglichen Verwendung öffentlicher Mittel.

76 Was die Erforderlichkeit der Maßnahme betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass das mit der in Rede stehenden Veröffentlichung verfolgte Ziel nicht erreicht werden kann, ohne den Umstand zu berücksichtigen, dass dieses Ziel mit den in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechten in Einklang gebracht werden muss (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Dezember 2008, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia, C-73/07, Slg. 2008, I-9831, Randnr. 53).

77 Daher ist zu prüfen, ob der Rat der Europäischen Union und die Kommission das Interesse der Union, die Transparenz ihrer Handlungen und eine bestmögliche Verwendung öffentlicher Mittel zu gewährleisten, auf der einen und die Verletzung des Rechts der betroffenen Empfänger auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen auf der anderen Seite ausgewogen gewichtet haben. Der Gerichtshof hat hierzu bereits entschieden, dass sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz der personenbezogenen Daten auf das absolut Notwendige beschränken müssen (Urteil Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia, Randnr. 56).

78 Die Mitgliedstaaten, die schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sowie der Rat und die Kommission tragen vor, dass das Ziel, das mit der durch Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und durch die Verordnung Nr. 259/2008 vorgeschriebenen Veröffentlichung verfolgt werde, nicht durch Maßnahmen erreicht werden könne, die weniger stark in das Recht der betroffenen Empfänger auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen eingriffen. Informationen, die auf die betroffenen Empfänger beschränkt seien, die einen bestimmten Schwellenwert überschreitende Beihilfen erhielten, vermittelten dem Steuerzahler kein wirklichkeitsgetreues Bild der GAP. Dieser hätte nämlich den Eindruck, dass es nur "Großempfänger" von Beihilfen aus den betreffenden Landwirtschaftsfonds gebe, während doch die "Kleinempfänger" sehr zahlreich seien. Auch eine Beschränkung der Veröffentlichung auf juristische Personen sei nicht zufriedenstellend. Die Kommission macht insoweit geltend, dass zu den größten Empfängern von Agrarbeihilfen natürliche Personen zählten.

79 Auch wenn in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler zwar einen Anspruch darauf haben, über die Verwendung der öffentlichen Gelder informiert zu werden (Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., Randnr. 85), erforderte eine ausgewogene Gewichtung der verschiedenen beteiligten Interessen gleichwohl vor dem Erlass der Bestimmungen, deren Gültigkeit in Zweifel gezogen wird, die Prüfung der Frage durch die betreffenden Organe, ob

die Veröffentlichung von Daten unter namentlicher Nennung aller betroffenen Empfänger und der genauen Beträge, die jeder von ihnen aus dem EGFL und dem ELER erhalten hat, in jedem Mitgliedstaat auf einer speziellen frei zugänglichen Internetseite - und zwar ohne dass nach Bezugsdauer, Häufigkeit oder Art und Umfang der erhaltenen Beihilfen unterschieden wird - in Anbetracht insbesondere der durch eine solche Veröffentlichung ausgelösten Verletzung der durch die Art. 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte nicht über das hinausging, was zur Erreichung der verfolgten berechtigten Ziele erforderlich war.

80 Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass der Rat und die Kommission bestrebt gewesen wären, hinsichtlich natürlicher Personen als Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln eine solche ausgewogene Gewichtung des Interesses der Union, die Transparenz ihrer Handlungen und eine bestmögliche Verbindung der öffentlichen Mittel zu gewährleisten, auf der einen und der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte auf der anderen Seite vorzunehmen.

81 Es gibt nämlich keinen Hinweis darauf, dass der Rat und die Kommission beim Erlass von Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008 Modalitäten der Veröffentlichung von Informationen über die betroffenen Empfänger erwogen hätten, die im Einklang mit dem Zweck einer solchen Veröffentlichung gestanden, zugleich aber auch in das Recht dieser Empfänger auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen weniger stark eingegriffen hätten, wie etwa die Beschränkung der Veröffentlichung von Daten unter namentlicher Nennung der Empfänger nach Maßgabe der Zeiträume, während deren sie Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch von Art und Umfang dieser Beihilfen.

82 Mit einer in dieser Weise beschränkten namentlichen Veröffentlichung könnten gegebenenfalls einschlägige Erläuterungen in Bezug auf die übrigen natürlichen Personen, die Empfänger von Mitteln aus diesen Fonds sind, und auf die daraus erhaltenen Beträge einhergehen.

83 Die Organe hätten daher im Rahmen einer ausgewogenen Gewichtung der verschiedenen beteiligten Interessen prüfen müssen, ob eine eingeschränkte namentliche Veröffentlichung wie die in Randnr. 81 des vorliegenden Urteils dargestellte nicht ausreichend gewesen wäre, um die Ziele der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Unionsrechtsvorschriften zu erreichen. Es ist insbesondere nicht ersichtlich, dass eine solche Beschränkung, die einige der betroffenen Empfänger vor einem Eingriff in ihr Privatleben bewahren würde, dem Bürger nicht ein hinreichend wirklichkeitsgetreues Bild der aus dem EGFL und dem ELER gezahlten Beihilfen vermitteln und zugleich die Erreichung der Ziele der in Rede stehenden Vorschriften ermöglichen würde.

84 Die Mitgliedstaaten, die schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sowie der Rat und die Kommission verweisen ferner auf den bedeutenden Anteil der GAP am Haushalt der Union, um die Notwendigkeit der durch Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und durch die Verordnung Nr. 259/2008 vorgeschriebenen Veröffentlichung zu rechtfertigen.

85 Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, vor der Offenlegung von eine natürliche Person betreffenden Informationen das Interesse der Union daran, die Transparenz ihrer Handlungen zu gewährleisten, und die Verletzung der durch die Art. 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte zum Ausgleich zu bringen. Dem Ziel der Transparenz kann aber nicht ohne Weiteres Vorrang gegenüber dem Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten zuerkannt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil

Kommission/Bavarian Lager, Randnrn. 75 bis 79), selbst wenn erhebliche wirtschaftliche Interessen betroffen sind.

86 Dem Vorstehenden ist zu entnehmen, dass nicht ersichtlich ist, dass die Organe eine ausgewogene Gewichtung der Ziele des Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008 auf der einen und der den natürlichen Personen durch die Art. 7 und 8 der Charta zuerkannten Rechte auf der anderen Seite vorgenommen haben. In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz der personenbezogenen Daten auf das absolut Notwendige beschränken müssen (Urteil Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia, Randnr. 56) und dass Maßnahmen vorstellbar sind, die dieses Grundrecht der natürlichen Personen weniger stark beeinträchtigen, den Zielen der in Rede stehenden Unionsrechtsvorschriften aber ebenso in wirksamer Weise dienen, ist festzustellen, dass der Rat und die Kommission die durch die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorgegebenen Grenzen überschritten haben, indem sie die Veröffentlichung der Namen aller natürlichen Personen, die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sind, sowie der genauen aus diesen Fonds erhaltenen Beträge vorgeschrieben haben.

87 Was schließlich juristische Personen betrifft, die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sind, ist, soweit sie sich auf die durch die Art. 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte berufen können (vgl. Randnr. 53 des vorliegenden Urteils), davon auszugehen, dass die Verpflichtung zur Veröffentlichung, die sich aus den Unionsrechtsvorschriften ergibt, deren Gültigkeit in Zweifel gezogen wird, nicht über die durch die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorgegebenen Grenzen hinausgeht. Die Verletzung des Rechts auf Schutz der personenbezogenen Daten hat nämlich bei juristischen Personen ein anderes Gewicht als bei natürlichen Personen. Juristische Personen unterliegen insoweit bereits einer erweiterten Verpflichtung zur Veröffentlichung ihrer Daten. Im Übrigen würde die Verpflichtung der zuständigen nationalen Behörden, vor der Veröffentlichung der in Rede stehenden Daten bei jeder juristischen Person, die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln ist, zu prüfen, ob deren Name natürliche Personen bestimmt, diesen Behörden eine unverhältnismäßige Verwaltungslast aufbürden (vgl. in diesem Sinne EGMR, Urteil K. U./Finnland vom 2. März 2009, Klage Nr. 2872/02, noch nicht veröffentlicht, § 48).

88 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die Unionsrechtsvorschriften, deren Gültigkeit vom vorlegenden Gericht in Zweifel gezogen wird, soweit sie sich auf die Veröffentlichung juristische Personen betreffender Daten beziehen, bei der Berücksichtigung der jeweils vorliegenden Interessen einen gerechten Ausgleich wahren.

89 Auf der Grundlage all dessen sind Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und die Verordnung Nr. 259/2008 für ungültig zu erklären, soweit diese Bestimmungen bei natürlichen Personen, die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sind, die Veröffentlichung personenbezogener Daten hinsichtlich aller Empfänger vorschreiben, ohne nach einschlägigen Kriterien wie den Zeiträumen, während deren sie solche Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch Art und Umfang dieser Beihilfen zu unterscheiden.

c) Zur Gültigkeit von Art. 42 Nr. 8b der Verordnung Nr. 1290/2005

90 Art. 42 Nr. 8b der Verordnung Nr. 1290/2005 ermächtigt die Kommission, die Durchführungsbestimmungen nur für Art. 44a dieser Verordnung festzulegen.

91 Da aber Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 aus den oben angegebenen Gründen für ungültig zu erklären ist, ist auch Art. 42 Nr. 8b dieser Verordnung in gleicher Weise für ungültig zu erklären.

92 Daher ist auf die erste Frage und den ersten Teil der zweiten Frage zu antworten, dass die Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und die Verordnung Nr. 259/2008 ungültig sind, soweit diese Bestimmungen bei natürlichen Personen, die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sind, die Veröffentlichung personenbezogener Daten hinsichtlich aller Empfänger vorschreiben, ohne nach einschlägigen Kriterien wie den Zeiträumen, während deren sie solche Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch Art und Umfang dieser Beihilfen zu unterscheiden.

d) Zu den zeitlichen Wirkungen der festgestellten Ungültigkeit

93 Es ist festzustellen, dass der Gerichtshof, wenn zwingende Erwägungen der Rechtssicherheit es rechtfertigen, gemäß Art. 264 Abs 2 AEUV, der im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 267 AEUV zur Beurteilung der Gültigkeit von Handlungen der Organe der Union entsprechend anwendbar ist, die Befugnis hat, in jedem einzelnen Fall anzugeben, welche Wirkungen der betreffenden Handlung Bestand haben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Dezember 2008, Regie Networks, C-333/07, Slg. 2008, I-10807, Randnr. 121 und die dort angeführte Rechtsprechung).

94 In Anbetracht der großen Zahl von Veröffentlichungen, die in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Rechtsvorschriften erfolgt sind, die als gültig angesehen wurden, ist darauf zu erkennen, dass die Ungültigkeit der in Randnr. 92 des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen nicht zulässt, die Wirkungen der Veröffentlichung der Listen von Empfängern von EGFL- und ELER-Mitteln in Frage zu stellen, die die nationalen Behörden in der Zeit vor dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils auf der Grundlage dieser Bestimmungen vorgenommen haben.

2. Zur dritten Frage

95 Mit seiner dritten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass die Veröffentlichung der sich aus den Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 sowie der Verordnung Nr. 259/2008 ergebenden Informationen erst erfolgen darf, wenn der Datenschutzbeauftragte vor einer solchen Veröffentlichung die Führung eines vollständigen Verzeichnisses im Sinne dieses Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich aufgenommen hat.

96 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Art. 18 Abs 1 der Richtlinie 95/46 den Grundsatz aufstellt, dass die Meldung bei der Kontrollstelle erfolgt, bevor eine vollständige oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten oder eine Gesamtheit solcher Verarbeitungen mit der gleichen Zielsetzung oder mit ihr in Zusammenhang stehenden Zielsetzungen durchgeführt wird. Wie im 48. Erwägungsgrund dieser Richtlinie erläutert wird, dienen "[d]ie Meldeverfahren ... der Offenlegung der Zweckbestimmungen der Verarbeitungen sowie ihrer wichtigsten Merkmale mit dem Zweck der Überprüfung ihrer Vereinbarkeit mit den einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie".

97 Nach Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 können die Mitgliedstaaten jedoch die Vereinfachung der Meldung oder eine Ausnahme von der Meldepflicht u. a. dann vorsehen, wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche einen

Datenschutzbeauftragten bestellt. Den Vorlagebeschlüssen ist zu entnehmen, dass in Bezug auf die Veröffentlichung von Informationen im Sinne der Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008 im Land Hessen eine solche Bestellung erfolgt ist.

98 Gemäß Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 obliegen einem Datenschutzbeauftragten verschiedene Aufgaben, die geeignet sind, sicherzustellen, dass die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen durch die Verarbeitung nicht verletzt werden können. So hat der Beauftragte u. a. die Aufgabe der "Führung eines Verzeichnisses mit den in Artikel 21 Absatz 2 [der Richtlinie 95/46] vorgesehenen Informationen über die durch den für die Verarbeitung Verantwortlichen vorgenommene Verarbeitung". Diese letztgenannte Bestimmung verweist auf Art. 19 Abs 1 Buchst. a bis e dieser Richtlinie.

99 Entgegen der Auffassung des vorlegenden Gerichts enthält Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 jedoch keine Bestimmung, nach der der Datenschutzbeauftragte bereits vor der Durchführung der betreffenden Datenverarbeitung zur Führung eines Verzeichnisses mit den in Art. 21 Abs 2 dieser Richtlinie in Verbindung mit ihrem Art. 19 Abs 1 Buchst. a bis e vorgesehenen Informationen verpflichtet wäre. Das Verzeichnis, auf das in Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich dieser Richtlinie Bezug genommen wird, muss nämlich nur die "vorgenommene Verarbeitung" enthalten.

100 Demnach kann das vom vorlegenden Gericht festgestellte Fehlen eines vor der Datenverarbeitung angelegten vollständigen Verzeichnisses die Rechtmäßigkeit einer Veröffentlichung wie der im Sinne der Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008 nicht berühren.

101 Auf die dritte Frage ist daher zu antworten, dass Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass er den Datenschutzbeauftragten nicht zur Führung des in dieser Bestimmung vorgesehenen Verzeichnisses verpflichtet, bevor eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008 durchgeführt wurde.

3. Zur vierten Frage

102 Mit seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 20 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass er die Veröffentlichung von Informationen im Sinne der Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008 der in diesem Art. 20 vorgesehenen Vorabkontrolle unterwirft.

103 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 20 Abs 1 der Richtlinie 95/46 "[d]ie Mitgliedstaaten [festlegen], welche Verarbeitungen spezifische Risiken für die Rechte und Freiheiten der Personen beinhalten können, und ... dafür Sorge [tragen], dass diese Verarbeitungen vor ihrem Beginn geprüft werden".

104 Folglich unterwirft die Richtlinie 95/46 die Verarbeitung personenbezogener Daten keiner allgemeinen Vorabkontrolle. Wie dem 52. Erwägungsgrund dieser Richtlinie zu entnehmen ist, ist der Unionsgesetzgeber nämlich davon ausgegangen, dass "die nachträgliche Kontrolle durch die zuständigen Stellen im Allgemeinen als ausreichende Maßnahme anzusehen [ist]".

105 Was die einer Vorabkontrolle unterworfenen Verarbeitungen angeht, also die, die im Hinblick auf die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen spezifische Risiken aufweisen können, heißt es im 53. Erwägungsgrund der Richtlinie 95/46, dass Verarbeitungen "aufgrund ihrer Art, ihrer Tragweite oder ihrer Zweckbestimmung" solche Risiken aufweisen können. Auch wenn es den Mitgliedstaaten gestattet ist, in ihren Rechtsvorschriften näher zu erläutern, welche Verarbeitungen im Hinblick auf die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen spezifische Risiken aufweisen können, sieht diese Richtlinie ausweislich ihres 54. Erwägungsgrundes vor, dass deren Zahl "sehr beschränkt" sein sollte.

106 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Verarbeitungen personenbezogener Daten, die besondere Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen beinhalten können, nach Art. 27 Abs 1 der Verordnung Nr. 45/2001 auch dann einer Vorabkontrolle unterliegen, wenn sie von den Organen und Einrichtungen der Union durchgeführt werden. Art. 27 Abs 2 dieser Verordnung präzisiert, welche Verarbeitungen solche Risiken beinhalten können. In Anbetracht der Parallelität der Bestimmungen der Richtlinie 95/46 und der Verordnung Nr. 45/2001 betreffend die Vorabkontrolle ist die Aufzählung der Verarbeitungen, die besondere Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen beinhalten können, in Art. 27 Abs 2 dieser Verordnung als für die Auslegung von Art. 20 der Richtlinie 95/46 maßgebend anzusehen.

107 Es ist aber nicht ersichtlich, dass die durch die Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und die Verordnung Nr. 259/2008 vorgeschriebene Veröffentlichung unter eine der in Art. 27 Abs 2 der Verordnung Nr. 45/2001 genannten Verarbeitungskategorien fällt.

108 Demnach ist auf die vierte Frage zu antworten, dass Art. 20 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass er die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Veröffentlichung von Informationen im Sinne der Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008 der in dieser Bestimmung vorgesehenen Vorabkontrolle zu unterwerfen.

109 Angesichts der Antwort auf die vierte Frage ist die fünfte Frage nicht mehr zu beantworten.

IV - Kosten

110 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Tenor:

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

1. Die Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 des Rates vom 26. November 2007 geänderten Fassung und die Verordnung (EG) Nr. 259/2008 der Kommission vom 18. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1290/2005 hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

(ELER) sind ungültig, soweit diese Bestimmungen bei natürlichen Personen, die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sind, die Veröffentlichung personenbezogener Daten hinsichtlich aller Empfänger vorschreiben, ohne nach einschlägigen Kriterien wie den Zeiträumen, während deren sie solche Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch Art und Umfang dieser Beihilfen zu unterscheiden.

2. Die Ungültigkeit der in Nr. 1 dieses Tenors genannten Unionsrechtsbestimmungen lässt es nicht zu, die Wirkungen der Veröffentlichung der Listen von Empfängern von EGFL- und ELER-Mitteln in Frage zu stellen, die die nationalen Behörden in der Zeit vor dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils auf der Grundlage dieser Bestimmungen vorgenommen haben.

3. Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich 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 er den Datenschutzbeauftragten nicht zur Führung des in dieser Bestimmung vorgesehenen Verzeichnisses verpflichtet, bevor eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 in der durch die Verordnung Nr. 1437/2007 geänderten Fassung und der Verordnung Nr. 259/2008 durchgeführt wurde.

4. Art. 20 der Richtlinie 95/46 ist dahin auszulegen, dass er die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Veröffentlichung von Informationen im Sinne der Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 in der durch die Verordnung Nr. 1437/2007 geänderten Fassung und der Verordnung Nr. 259/2008 der in dieser Bestimmung vorgesehenen Vorabkontrolle zu unterwerfen.

Anmerkung*

I. Das Problem

In den beiden Ausgangsverfahren hatten die Volker und Markus Schecke GbR, ein landwirtschaftlicher Betrieb, und Hartmut Eifert, Inhaber eines landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebs, für das Wirtschaftsjahr 2008 bei der zuständigen lokalen Behörde in Hessen/Deutschland Anträge auf Agrarbeihilfen aus dem „Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (kurz: EGFL) und dem „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (kurz: ELER) gestellt, denen mit Bescheiden vom Dezember 2008 entsprochen wurde. Nach dem für die Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Unionsrecht¹ gewährleisteten die Mitgliedstaaten jedes Jahr die nachträgliche Veröffentlichung der Informationen über die Subventionsempfänger sowie der Beträge, die jeder Begünstigte aus den genannten Fonds erhalten hatte. In Deutschland veröffentlichte demzufolge auf der Internetseite der die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung auf ihrer (frei zugänglichen) Website unter der URL <http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de> die Empfänger unter Nennung des

* RA Dr. Clemens Thiele, LL.M. Tax (GGU), Anwalt.Thiele@eurolawyer.at; Näheres unter <http://www.eurolawyer.at>.

¹ Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl L 209 vom 11.8./005, 1 ff; Verordnung (EG) Nr. 259/2008 der Kommission vom 18. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl L 76 vom 19.03.2008, 28 ff.

Namens, des Niederlassungs- oder Wohnorts mit Postleitzahl und der Höhe der Jahresbeträge. Die Website war mit einer Suchfunktion nach diesen Kriterien ausgestattet.

Mit ihren Klagen beehrten die Landwirte vom Verwaltungsgericht Wiesbaden, das Land Hessen (als für die Subventionsveröffentlichung zuständige Stelle) zu verpflichten, die sie betreffenden Daten nicht (mehr) zu veröffentlichen. Das VG Wiesbaden ortete einen Verstoß gegen das Grundrecht auf Datenschutz (ua unter Verweis auf Art 8 EMRK hinsichtlich juristischer Personen). Die Veröffentlichung stünde auch nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck einer fiskalen Transparenz und Verbesserung der Mittelverwendung. Es unterbrach sein Verfahren und legte dem EuGH als oberster Instanz in Fragen des Datenschutzes nach der RL 95/46/EG folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Sind die Art. 42 Nr. 8b und 44a der Verordnung Nr. 1290/2005, eingefügt durch die Verordnung Nr. 1437/2007, ungültig?
2. Ist die Verordnung Nr. 259/2008
 - a) ungültig,
 - b) oder nur deshalb gültig, weil die Richtlinie 2006/24 ungültig ist?Falls die in der ersten und der zweiten Frage genannten Vorschriften gültig sind:
3. Ist Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen, dass die Veröffentlichung nach der Verordnung Nr. 259/2008 erst erfolgen darf, wenn die in diesem Artikel vorgesehene Verfahrensweise, die die Meldung an die Kontrollstelle ersetzt, durchgeführt worden ist?
4. Ist Art. 20 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen, dass die Veröffentlichung nach der Verordnung Nr. 259/2008 erst erfolgen darf, wenn die Vorabkontrolle erfolgt ist, die das nationale Recht für diesen Fall vorschreibt?
5. Falls die vierte Frage bejaht wird: Ist Art. 20 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen, dass keine wirksame Vorabkontrolle vorliegt, wenn sie auf der Grundlage eines Verzeichnisses nach Art. 18 Abs 2 zweiter Gedankenstrich dieser Richtlinie erfolgt ist, das eine vorgeschriebene Information nicht enthält?
6. Ist Art. 7 - und hier insbesondere Buchst. e - der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen, dass er einer Praxis, die IP-Adressen der Benutzer einer Homepage ohne deren ausdrückliche Einwilligung zu speichern, entgegensteht?

Die Europäischen Höchstrichter hatten den letztlich grundrechtlichen Konflikt zwischen den Veröffentlichungsgeboten der strittigen Agrarsubventionsverordnungen und den die Privatheit der Subventionsempfänger bewahrenden Grundsätzen der DSRL zu beurteilen.

II. Die Entscheidung des Gerichts

Der EuGH antwortete mit den in den Leitsätzen wiedergegebenen Aussagen. Nach Ansicht der Höchstrichter waren die eingangs genannten Verordnungen zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und der Veröffentlichung der Agrarsubventionsempfänger teilweise unwirksam. Sie verstießen gegen das in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannte Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten nach Art 8 GRC. Die Veröffentlichung, wie sie in den Subventionsdatenbanken der Mitgliedstaaten erfolgt, würde Hinblick auf das Ziel der Transparenz eine unverhältnismäßige Maßnahme darstellen. Der Grundrechtsschutz erstreckte sich auf jede Information, die eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person betraf. Einschränkungen des Rechts auf Schutz der personenbezogenen Daten könnten aber dann gerechtfertigt sein, wenn sie denen entsprächen, die im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten geduldet wurden. Die Eingriffe in die Privatsphäre wären daher nur dann gerechtfertigt, wenn sie gesetzlich vorgesehen waren, den Wesensgehalt dieser Rechte achteten und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich waren und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprachen. Außerdem müssten sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz der personenbezogenen Daten auf das absolut Notwendige beschränken.

Der EuGH gelangt zu dem Schluss, dass zwar in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler einen Anspruch darauf hätten, über die Verwendung der öffentlichen Gelder informiert zu werden. Andererseits erforderte eine ausgewogene Gewichtung der verschiedenen beteiligten Interessen vor dem Erlass der angefochtenen Bestimmungen die Prüfung der Frage durch die betreffenden Organe, ob die Veröffentlichung von Daten unter namentlicher Nennung aller betroffenen Empfänger und der genauen Subventionsbeträge in jedem Mitgliedstaat auf einer speziellen frei zugänglichen Internetseite – und zwar ohne dass nach Bezugsdauer, Häufigkeit oder Art und Umfang der erhaltenen Beihilfen unterschieden wurde – nicht über das hinausging, was zur Erreichung der verfolgten berechtigten Ziele erforderlich war. Es war für die Höchstrichter nicht ersichtlich, dass der Rat und die Kommission bestrebt gewesen wären, für natürliche Personen als Empfänger der Fondsmittel eine solche ausgewogene Gewichtung vorzunehmen.

III. Kritische Würdigung und Ausblick

Der ersten Einschätzung *Kunnerts*² ist beizupflichten, wonach „die datenschutzrechtliche Bedeutung des vorliegenden Urteils [...] weit über den Anlassfall hinaus [reicht].“

Der EuGH gelangt nämlich zum Ergebnis, dass bei Erlassung der Agrarsubventions-VO Nr. 1290/2005 und Nr. 259/2008 der Rat und die Kommission den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz überschritten haben, indem sie die Veröffentlichung der personenbezogenen Daten aller natürlichen Personen, die Empfänger von EGFL- und ELER-Subventionen sind, vorgeschrieben haben, ohne nach einschlägigen Kriterien zu unterscheiden.³ Derartige Kriterien, die eine unterschiedliche „Intensität der Veröffentlichung“ erlaubt hätten, sind nach Ansicht der Luxemburger Richter

- Zeiträume, während die Beihilfen bezogen werden
- Häufigkeit der Beihilfen
- Art und Umfang der Beihilfen

Insoweit erklärt der EuGH daher die entsprechenden Vorschriften der beiden Agrarsubventions-VO als Ganzes für ungültig.

Doch damit nicht genug: Der Luxemburger Richterspruch dehnt den Grundrechtsschutz der Art 7, 8 GRC allgemein auf Online-Transparenzdatenbanken aus, denn es handelt sich bei der Veröffentlichung aufgrund der weltweiten Abrufbarkeit um einen besonders tiefgreifenden Eingriff. Nach § 1 Abs 1 DSGVO kommt der Datenschutz in Österreich neben natürlichen Personen auch den juristischen Personen zu, sodass die Ausführungen des EuGH gewissermaßen doppelt zu beachten sind.⁴

Die Auswirkungen sind für Österreich zunächst unmittelbar spürbar, da § 26a Marktordnungsgesetz 2007⁵ ebenfalls eine landwirtschaftliche Subventionsdatenbank nach dem Muster der VO Nr. 1290/2005 und Nr. 259/2008 vorsieht. Die österreichischen Stellen haben prompt reagiert:⁶

² Entscheidungsanmerkung, jusIT 2010, 227 ISp.

³ In diesem Sinn vgl. bereits EuGH 20.5.2003, C-465/00, EuGRZ 2003, 232 = ÖGZ 2003 H 7, 100 = infas 2003, E 7 = wbl 2003/215, 380 = GesRZ 2003, 338 = DRdA 2003, 454 = ecolex 2003, 970 = ZER 2004/140, 22 zu Einkommensdaten; EuGH 16.12.2008, C-73/07, jusIT 2009/13, 28 = RdW 2009/170, 207 = ARD 5936/4/2009 = EuGRZ 2009, 23 = MR-Int 2009, 14 (*Wittmann*) = ecolex 2009, 547 zu Steuerdaten.

⁴ Statt vieler *Jahnel*, Datenschutzrecht (2010), Rz 1/19 ff mwN.

⁵ BGBl I 2007/55 idgF.

⁶ Abrufbar unter <http://www.transparenzdatenbank.at> (28.12.2010).



Der österreichische Gesetzgeber hat ebenso prompt, aber unbeeindruckt vom Richterspruch aus Luxemburg reagiert: Das Bundesgesetz über eine Transparenzdatenbank (Transparenzdatenbankgesetz – TDBG) ist am 23.12.2010 kundgemacht worden,⁷ und tritt nach § 29 Abs 1 TDBG am 01.01.2011 in Kraft. Die Abfrage von bestehenden Datenbanken und Mitteilungen haben frühestens am 1. September 2011 zu erfolgen.

Ausblick: In Anbetracht der großen Zahl von Veröffentlichungen, die in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Rechtsvorschriften erfolgt sind, die als gültig angesehen wurden, urteilte der EuGH weiter, dass die festgestellte Ungültigkeit dieser Bestimmungen nicht zulässt, die Wirkungen der Veröffentlichung der Listen von Empfängern von EGFL- und ELER-Mitteln in Frage zu stellen, die die nationalen Behörden in der Zeit vor dem Tag der Verkündung des Urteils in diesen Rechtssachen vorgenommen haben. Damit sind Schadenersatzansprüche für die Vergangenheit ausgeschlossen.

IV. Zusammenfassung

Nach Ansicht des EuGH ist die von EU-Verordnungen geregelte bisherige Praxis der Veröffentlichung der Empfänger von Agrarsubventionen teilweise rechtswidrig. Den Grundrechtsschutz sahen die Höchstichter in der undifferenzierten Veröffentlichung der Daten von natürlichen Personen verletzt. Es fehlen insbesondere gesetzliche Kriterien für eine Differenzierung. Bei juristischen Personen als Empfängern von Subventionen besteht nach derzeitiger Europäischer Datenrechtslage keinen weiteren Schutzbedarf.

⁷ BGBl I 2010/109.