



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23. Juni 2009  
JURM (09) 1060

AN DEN PRÄSIDENTEN UND DIE MITGLIEDER  
DES GERICHTSHOFS DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

**SCHRIFTSATZ**

gemäß Artikel 23 Absatz 2 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften

**in den verbundenen Rechtssachen C-92/09 und C-93/09**

eingereicht von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Ben Smulders, Hauptrechtsberater der Kommission, sowie Piedade Costa de Oliveira und Friedrich Erdbacher, Mitglieder des Juristischen Dienstes der Kommission;  
Zustellungsanschrift: Antonio Aresu, ebenfalls Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Bâtiment BECH, L-2721 Luxemburg

**wegen Vorabentscheidung**

gemäß Artikel 234 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, beantragt vom Verwaltungsgericht Wiesbaden (Deutschland) in den Rechtsstreiten der

Firma Volker und Markus Schecker

- Klägerin (Rechtssache C-92/09) -

Hartmund Eifert

- Kläger (Rechtssache C-93/09) -

gegen

Land Hessen

- Beklagte (Rechtssachen C-92/09 und C-93/09) -

### über die Gültigkeit

- von 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 Fassung der Verordnung Nr. 1437/2007 (ABl. L 322, S. 1),
- der 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, S. 28), und
- 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);
- und über die Auslegung von Art. 7 Buchstabe e, Art. 18 Abs. 2, 2. Spiegelstrich und Art. 20 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).

## GLIEDERUNG

|      |                                                                                                                                                                                                       |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | RECHTLICHER RAHMEN.....                                                                                                                                                                               | 4  |
| A.   | GEMEINSCHAFTSRECHT.....                                                                                                                                                                               | 4  |
| 1.   | DATENSCHUTZRECHT.....                                                                                                                                                                                 | 4  |
| 2.   | HAUSHALTSVORSCHRIFTEN.....                                                                                                                                                                            | 5  |
| 3.   | VORSCHRIFTEN IN BEZUG AUF DIE VERÖFFENTLICHUNG VON INFORMATIONEN ÜBER<br>EMPFÄNGER VON PRÄMIEN IM BEREICH DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK<br>(GAP).....                                                  | 7  |
| a)   | Verordnung Nr. 1290/2005 des Rates.....                                                                                                                                                               | 7  |
| b)   | Verordnung Nr. 259/2008 der Kommission.....                                                                                                                                                           | 8  |
| B.   | NATIONALES RECHT.....                                                                                                                                                                                 | 10 |
| II.  | SACHVERHALT DES AUSGANGSVERFAHRENS.....                                                                                                                                                               | 10 |
| III. | RECHTLICHE WÜRDIGUNG.....                                                                                                                                                                             | 11 |
| A.   | ERSTER TEIL DER ERSTEN FRAGE UND ZWEITE FRAGE: UNGÜLTIGKEIT DES ART. 44A<br>DER VERORDNUNG NR. 1290/2005 UND DER VERORDNUNG NR. 259/2008 WEGEN<br>VERSTOßES GEGEN DAS GRUNDRECHT AUF DATENSCHUTZ..... | 12 |
| 1.   | Einführung.....                                                                                                                                                                                       | 12 |
| 2.   | Die Veröffentlichung verfolgt legitime Ziele.....                                                                                                                                                     | 13 |
| 3.   | Der Eingriff ist verhältnismäßig.....                                                                                                                                                                 | 19 |
| a)   | Zu weitgehende Veröffentlichungspflicht. Vergleich mit dem Urteil<br>Rechnungshof.....                                                                                                                | 19 |
| b)   | Zur Veröffentlichung im Internet.....                                                                                                                                                                 | 22 |
| c)   | Es besteht ein vorrangiges öffentliches Interesse an der Veröffentlichung im<br>Internet.....                                                                                                         | 26 |
| 4.   | Ergebnis.....                                                                                                                                                                                         | 26 |
| B.   | ZWEITER TEIL DER ZWEITEN FRAGE: UNGÜLTIGKEIT DER RICHTLINIE 2006/24<br>.....                                                                                                                          | 26 |
| C.   | ZWEITER TEIL DER ERSTEN FRAGE: UNGÜLTIGKEIT DES ART. 42 ABS. 1 NUMMER 8a<br>DER VERORDNUNG NR. 1290/2005 WEGEN VERSTOßES GEGEN ART. 202<br>EG.....                                                    | 29 |
| D.   | FRAGE 3 BIS 7: AUSLEGUNG DER RICHTLINIE 95/46.....                                                                                                                                                    | 30 |
| 1.   | Frage 3: Auslegung von Artikel 18 Absatz 2, 2. Spiegelstrich, der Richtlinie<br>95/46.....                                                                                                            | 30 |
| 2.   | Fragen 4 und 5: Auslegung von Artikel 20 der Richtlinie 95/46.....                                                                                                                                    | 33 |
| 3.   | Frage 6: Auslegung von Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46.....                                                                                                                                | 35 |
| IV.  | SCHLUSSFOLGERUNG.....                                                                                                                                                                                 | 37 |

Die Kommission beehrt sich, in diesem Vorlageverfahren wie folgt Stellung zu nehmen<sup>1</sup>:

## I. RECHTLICHER RAHMEN

### A. GEMEINSCHAFTSRECHT

#### 1. DATENSCHUTZRECHT

1. Wie aus ihrem Artikel 1 Absatz 1 hervorgeht, bezweckt die Richtlinie 95/46 den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.

2. Artikel 7 der Richtlinie 95/46 stellt die Grundätze in Bezug auf die Zulässigkeit der Verarbeitung von Daten auf und lautet folgendermaßen:

#### "Artikel 7

Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten lediglich erfolgen darf, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

[...]

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

[...]

f) 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;

[...]."

3. Nach Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 95/46 erkennen die Mitgliedstaaten das Recht der betroffenen Person an, zumindest in den Fällen von Artikel 7 Buchstaben e) und f) jederzeit aus überwiegenden, schutzwürdigen, sich aus ihrer besonderen Situation ergebenden Gründen dagegen Widerspruch einlegen zu können, dass die betreffende Daten verarbeitet werden.

<sup>1</sup> Übersetzungen in den zitierten Texten von der Kommission hinzugefügt

4. Nach Artikel 18 der Richtlinie 95/46 sehen die Mitgliedstaaten eine Meldung der Verarbeitung von Daten bei einer Kontrollstelle vor. Eine Vereinfachung oder Ausnahme davon ist in Absatz 3, 2. Spiegelstrich, für folgenden Fall vorgesehen:

"der 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

Mitgliedstaaten das Recht der betroffenen Person an, zumindest in den Fällen von Artikel 7 Buchstaben e) und f) jederzeit aus überwiegenden, schutzwürdigen, sich aus ihrer besonderen Situation ergebenden Gründen dagegen Widerspruch einlegen zu können, dass die betreffende Daten verarbeitet werden.

Unterstrichungen in den zitierten Texten von der Kommission hinzugefügt

4. Nach Artikel 18 der Richtlinie 95/46 sehen die Mitgliedstaaten eine Meldung der Verarbeitung von Daten bei einer Kontrollstelle vor. Eine Vereinfachung oder Ausnahme davon ist in Absatz 3, 2. Spiegelstrich, für folgenden Fall vorgesehen:

"der für die Verarbeitung Verantwortliche bestellt entsprechend dem

dieser Grundsätze, der "Grundsatz der Transparenz", ist in Kapitel 3 dieses Titels festgelegt, zu dem in Artikel 30 Absatz 3 folgendes ausgeführt ist:

"Die Kommission stellt in geeigneter Weise die Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung, die sie entweder, wenn die Mittel zentral und unmittelbar von ihren Dienststellen bewirtschaftet werden, selbst festgehalten oder von den rechtlichen Einheiten erhalten hat, denen Haushaltsvollzugsaufgaben im Rahmen anderer Haushaltsvollzugsarten übertragen wurden.

Bei der Bereitstellung dieser Informationen sind unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Haushaltsvollzugsarten nach Artikel 53 und gegebenenfalls im Einklang mit den maßgeblichen Sektorverordnungen die einschlägigen Vertraulichkeitserfordernisse, insbesondere der Schutz personenbezogener Daten nach 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 und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr ebenso zu beachten wie die einschlägigen Sicherheitsanforderungen".

7. Artikel 53b Absatz 2 der Haushaltsordnung enthält folgende Vorschriften in Bezug auf den Haushaltsvollzug in geteilter Haushaltsverwaltung, zu der nach Absatz 1 dieser Bestimmung insbesondere die Durchführung des EGFL und des ELER zählt:

"Unbeschadet zusätzlicher Bestimmungen in den maßgeblichen Sektorverordnungen und damit bei der geteilten Mittelverwaltung gewährleistet ist, dass die Mittel gemäß den geltenden Regeln und Grundsätzen verwendet werden, erlassen die Mitgliedstaaten alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu schützen. Zu diesem Zweck haben sie insbesondere

- a) sich davon zu überzeugen, dass die aus dem Haushalt finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt werden;
- b) Unregelmäßigkeiten und Betrug vorzubeugen und bei Vorliegen von Unregelmäßigkeiten und Betrug angemessen zu handeln;
- c) rechtsgrundlos gezahlte oder nicht ordnungsgemäß verwendete Beträge oder wegen Unregelmäßigkeiten oder Fehlern entgangene Beträge einzuziehen;
- d) über die maßgeblichen Sektorverordnungen und im Einklang mit Artikel 30 Absatz 3 jedes Jahr eine angemessene nachträgliche Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln sicherzustellen.

Zu diesem Zweck führen die Mitgliedstaaten Kontrollen durch und richten ein effizientes und wirksames System der internen Kontrolle nach den Bestimmungen

des Artikels 38a ein. Erforderlichenfalls leiten sie angemessene rechtliche Schritte ein“.

### 3. VORSCHRIFTEN IN BEZUG AUF DIE VERÖFFENTLICHUNG VON INFORMATIONEN ÜBER EMPFÄNGER VON PRÄMIEN IM BEREICH DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK (GAP)

#### a) Verordnung Nr. 1290/2005 des Rates

8. Die Verordnung Nr. 1290/2005 legt die Bedingungen und Regelungen für die Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), insbesondere durch den EGFL und den ELER, fest.

9. Artikel 44a der Verordnung Nr. 1290/2005, der durch die Verordnung Nr. 1437/2007 eingefügt worden ist, enthält Vorschriften in Bezug auf die Veröffentlichung von Informationen über die Begünstigten von EGFL- und ELER-Mitteln und lautet:

„Gemäß Artikel 13b Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 gewährleisten 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.

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“.

10. Artikel 42 der Verordnung Nr. 1290/2005 enthält die Rechtsgrundlage für den Erlass von Durchführungsbestimmungen durch die Kommission. Nach Nummer 8b, der ebenfalls durch die Verordnung Nr. 1437/2007 eingefügt worden ist, können diese Durchführungsbestimmungen enthalten:

„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".

b) **Verordnung Nr. 259/2008 der Kommission**

11. Auf der Grundlage von Artikel 42 Nummer 8b der Verordnung Nr. 1290/2005 hat die Kommission die Verordnung Nr. 259/2008 erlassen. Diese Verordnung bestimmt auszugsweise:

"Artikel 1

Inhalt der Veröffentlichung

(1) Die Veröffentlichung gemäß Artikel 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 enthält die folgenden Informationen über die Empfänger von Fondsmitteln:

- 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 Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft, nachstehend "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 Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, nachstehend "ELER", den Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel, die der Empfänger in dem betreffenden Haushaltsjahr erhalten hat, hierzu gehören der Betrag der Gemeinheitsbeteiligung 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.

(2) Die Mitgliedstaaten können neben den in Absatz 1 genannten Informationen noch weitere Informationen veröffentlichen.



## Artikel 2

### Form der Veröffentlichung

Die Informationen gemäß Artikel 1 werden 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.

## Artikel 3

### Zeitpunkt der Veröffentlichung

(1) Die Informationen gemäß Artikel 1 werden für ein Haushaltsjahr bis zum 30. April des darauf folgenden Jahres veröffentlicht.

(2) Für die vom 1. Januar bis zum 15. Oktober 2007 getätigten ELER-Ausgaben werden diese Informationen bis zum 30. September 2008 veröffentlicht, vorausgesetzt, die Ausgaben wurden vom ELER bis zu diesem Zeitpunkt an den betreffenden Mitgliedstaat zurückerstattet. Andernfalls werden diese Informationen zusammen mit den Informationen über das Haushaltsjahr 2008 veröffentlicht.

(3) Die Informationen bleiben vom Zeitpunkt ihrer ersten Veröffentlichung an zwei Jahre lang auf der Website zugänglich.

## Artikel 4

### Information der Empfänger

(1) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Empfänger von Fondsmitteln, dass ihre Daten gemäß der Verordnung (EG) 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/EG, 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.

Abweichend von Unterabsatz 3 werden die Empfänger von Fondsmitteln mindestens vier Wochen im Voraus über die Veröffentlichung der Daten über die in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 erhaltenen Zahlungen informiert.

[...]

## B. NATIONALES RECHT

12. Zur Umsetzung der Richtlinie 95/46 wurden in Deutschland insbesondere das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) bzw. in Hessen das Hessische Datenschutzgesetz (HDSG) sowie das Telemediengesetz (TMG) erlassen bzw. angepasst, die in Randnr. 14 und 15 des Vorlagebeschlusses<sup>2</sup> abgedruckt sind.

13. Zur Durchführung der Verordnungen Nr. 1290/2005 und 259/2008 wurden in Deutschland zum einen das Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG) und die Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung (AFIVG) erlassen, die in Randnr. 11 des Vorlagebeschlusses abgedruckt sind.

## II. SACHVERHALT DES AUSGANGSVERFAHRENS

14. Nach Angaben des Vorlagegerichts hat es über einen Rechtsstreit zu entscheiden, mit dem sich die Kläger der Ausgangsverfahren gegen die Veröffentlichung ihrer Daten nach der Verordnung Nr. 259/2008 wenden.

15. Bei den Klägern handelt es sich zu einem um einen landwirtschaftlichen Betrieb in der Rechtsform einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts (Rechtssache C-92/09) und zum anderen um einen landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieb (Rechtssache C-93/09), beide im Land Hessen. Die Kläger haben für das Wirtschaftsjahr 2008 Anträge auf Zahlung einer Betriebsprämie bzw. einer Ausgleichszulage aus einem Programm zur ländlichen Entwicklung gestellt, denen in der Folge mit Bescheiden vom 31. Dezember 2008 (Rechtssache C-92/09) bzw. 5. Dezember 2008 (Rechtssache C-93/09) entsprochen wurde. In beiden Fällen befand sich im Antragsformular folgender Hinweis:

„Mir ist bekannt, dass nach Art. 44a der VO (EG) Nr. 1290/2005 vorgeschrieben ist, Informationen über die Empfänger von EGF- 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

<sup>2</sup> Alle Verweise auf den Vorlagebeschluss beziehen sich auf diejenigen in der Rechtssache C-92/09 und sind natürlich mutatis auch als auf die Rechtssache C-93/09 bezogen zu verstehen.

Sammelantrag im Sinne von Art. 11 der VO (EG) Nr. 796/2004 beantragt werden und erfolgt alljährlich bis spätestens zum 31. März des Folgejahres“.

16. Gegen die Veröffentlichung ihrer Daten haben die Kläger am 26. September 2008 (Rechtssache C-92/09) bzw. 18. Dezember 2008 (Rechtssache C-93/09) Klage wegen Verstoß gegen Datenschutzrecht erhoben. Die Klagen sind auf Unterlassung bzw. Untersagung der Weitergabe oder Veröffentlichung der Daten durch das Land Hessen zum Zwecke der allgemeinen Veröffentlichung von Informationen über die der Klägerin gewährten finanziellen Beträge aus dem LGL und dem ELER gerichtet. Die Beklagte ist der Auffassung, dass sich die Pflicht zur Veröffentlichung dieser Daten aus den Verordnungen Nr. 1290/2005 und 259/2008 ergibt, an deren Gültigkeit kein Zweifel bestehe.
17. In diesem Zusammenhang hat das Vorlagegericht die Ausgangsverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die in den beiden Vorlagebeschlüssen in gleicher Weise aufgeführten Vorlagefragen vorgelegt.

### III. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

18. Die Kommission erlaubt sich, die Vorlagefragen aus Gründen der Verfahrenseffizienz in einer anderen Reihenfolge zu beantworten, als sie vom Vorlagegericht gestellt worden sind. Sie wird zunächst zum ersten Teil der ersten Frage und zur zweiten Frage Stellung nehmen, mit denen das Vorlagegericht Zweifel an der Vereinbarkeit der Artikel 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008 mit dem Grundrecht auf Datenschutz geltend macht (A.) Danach wird die Kommission auf die angebliche Ungültigkeit der Richtlinie 2006/24 eingehen (B.) Anschließend wird die Kommission den zweiten Teil der ersten Frage in Bezug auf die angebliche Unvereinbarkeit von Artikel 42 Abs. 1 Nummer 8b der Verordnung Nr. 1290/2005 mit Artikel 302 EG beantworten (C.). Zuletzt wird die Kommission die Vorlagefragen drei bis sieben bezüglich der Auslegung verschiedener Bestimmungen der Richtlinie 95/46 behandeln (D.)

A. ERSTER TEIL DER ERSTEN FRAGE UND ZWEITE FRAGE: UNGÜLTIGKEIT DES ART. 44A DER VERORDNUNG NR. 1290/2005 UND DER VERORDNUNG NR. 259/2008 WEGEN VERSTOSSES GEGEN DAS GRUNDRECHT AUF DATENSCHUTZ

1. Einleitung

19. Mit dem ersten Teil der ersten Frage und der zweiten Frage möchte das Vorlagegericht wissen, ob Artikel 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und die Verordnung Nr. 259/2008 mit dem Grundrecht auf Datenschutz vereinbar sind.

20. Datenschutz gehört zu den durch Gemeinschaftsrecht geschützten Grundrechten, deren Wahrung der Gerichtshof als allgemeine Rechtsgrundsätze zu sichern hat, wie sich auch aus Artikel 6 Absatz 2 EU ergibt. Dieses so geschützte Grundrecht ist in Artikel 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privatlebens) verankert, durch Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (die "Charta") allgemein und durch Artikel 8 der Charta ausdrücklich bestätigt (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 14. Februar 2008 in der Rechtssache C-450/06, Varec, Slg. I-581, Randnr. 48, und die dort zitierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie Urteil des Gerichtshofs vom 29. Januar 2008 in der Rechtssache C-275/06, Productores de Música de España (Promusicae), Slg. I-271, Randnr. 64). Nach Artikel 286 EG müssen die Gemeinschaftsinstitutionen dieses Grundrecht beachten.

21. Im Gemeinschaftsrecht ist dieses Grundrecht als "Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten", auf das sich die Kommission in der Folge bezieht, näher in der Richtlinie 95/46 bzw. 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. L 8, S. 1) konkretisiert<sup>3</sup>, die nach Artikel 1 Absatz 1 dieser Gemeinschaftsrechtsakte als "der Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten" Anwendung finden. In der deutschen Rechtsordnung entspricht dieses Grundrecht

<sup>3</sup> Vgl. insbesondere die elfte Begründungserwägung der Richtlinie 95/46.

demjenigen der "informationellen Selbstbestimmung", wie es richterrechtlich ausgeformt worden ist<sup>3</sup>.

22. Der Begriff der Achtung des Privatlebens ist so auszulegen, dass es auch berufliche und geschäftliche Tätigkeiten sowohl natürlicher als auch juristischer Personen umfasst (vgl. in diesem Sinne Urteil *Varec*, Randnr. 48, und die dort zitierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte). Zwar bezweckt die Richtlinie 95/46 gemäß Artikel 1 Absatz 1 allein den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und berührt nicht die Rechtsvorschriften zum Schutz juristischer Personen bei der Verarbeitung von Daten, die sich auf sie beziehen (vgl. Erwägungsgrund 24). Dessen ungeachtet ist auch auf die Datenverarbeitung der in der Rechtssache C-92/09 auftretenden Klägerin die Richtlinie 95/46 anwendbar, da die betroffenen Personen über den Namen der Gesellschaft bürgerlichen Rechts im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a dieser Richtlinie als natürliche Person bestimmbar sind.

23. Die Kommission teilt daher die Auffassung des Vorlagegerichts, dass die die vorliegenden Ausgangsverfahren betreffenden personenbezogenen Daten sowohl von in einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts über den Namen der Gesellschaft bestimmbaren Personen (Rechtssache C-92/09) als auch von Privatpersonen (Rechtssache C-93/09) durch das in der Richtlinie 95/46 näher konkretisierte Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten geschützt sind.

24. Während in Artikel 8 Absatz 1 EMRK der Grundsatz aufgestellt wird, dass Behörden nicht in die Ausübung des Rechts auf Achtung des Privatlebens eingreifen dürfen, wird in Absatz 2 ein solcher Eingriff für zulässig erklärt, soweit er "gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten Anderer notwendig ist".

25. Im Rahmen der im Lichte des Artikels 8 EMRK auszulegenden Richtlinie 95/46 ist nach Artikel 6 und 7 Buchstabe c in Fällen wie den vorliegenden konkret zu prüfen, ob die Verarbeitung für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, welcher der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt und gegebenenfalls ob weitere gesetzlich vorgeschriebene Voraussetzungen, wie etwa die Information der betroffenen Personen oder die Dauer der Veröffentlichung, beachtet worden sind.
26. Die in Artikel 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und in der Verordnung Nr. 259/2008 vorgesehene Verarbeitung personenbezogener Daten in der Form der Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln widerspricht somit dann nicht dem Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten, wenn diese Verarbeitung unter einen der in Artikel 7 der Richtlinie 95/46 genannten Fälle subsumiert werden kann (hier einschlägig Artikel 7 Buchstabe c: Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung) und wenn die Verarbeitung nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c derselben Richtlinie der Erreichung eines berechtigten Ziels dient und nicht über das dafür erforderliche Maß hinausgeht.
27. In den vorliegenden Fällen stellt das Vorlagegericht nicht in Frage, dass die Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln (Sd Artikel 7 Buchstabe c der Richtlinie 95/46 gesetzlich vorgesehen ist. Die Kommission wird sich daher in der Folge darauf beschränken darzulegen, dass die Veröffentlichung legitime Ziele verfolgt und dass sie entsprechend Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 95/46 zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist und nicht über das erforderliche Maß hinausgeht.
28. Dabei ist, nach Auffassung der Kommission, zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, die der Gerichtshof in dem Urteil des Gerichtshofs vom 20. Mai 2003 in den verbundenen Rechtssachen C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Rechnungshof u.a. (Slg. I-4989, Randnr. 83) in Erinnerung gerufen hat, die nationalen Behörden über ein Ermessen verfügen, „dessen Umfang nicht nur von der Zielsetzung, sondern auch vom Wesen des Eingriffs abhängig ist“ (vgl. EGMR, Urteil Leander/Schweden vom 26. März 1987, Série A Nr. 116, § 59). Dieser Ermessensspielraum muss nach Auffassung

der Kommission auch dem Gesetzgeber zuteil werden und beschränkt somit die richterliche Nachprüfung.

## 2. Die Veröffentlichung verfolgt legitime Ziele

29. In den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1437/2007 zur Änderung der Verordnung Nr. 1290/2005 hat der Rat die Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mittel folgendermaßen begründet:

"(13) Zur Umsetzung der Europäischen Transparenzinitiative wurden bei der Überarbeitung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1609/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften 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 gemeinsamen Agrarpolitik 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 ist es angebracht, die Mittelempfänger darüber zu unterrichten, dass ihre Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und von Rechnungsprüfungs- und Untersuchungsrichtungen verarbeitet werden können".

30. Daraus ergibt sich, dass die Veröffentlichung über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mittel einen integrierten Teil einer weitergehenden Initiative darstellt, die im Rahmen des in Artikel 1 EU festgelegten Ziels unternommen werden ist, nämlich die Entscheidungen möglichst offen zu treffen und die auch dem in Artikel 30 der Haushaltsordnung festgelegten Grundsatz der Transparenz entspricht.

31. In einer Mitteilung "Vorschlag für eine europäische Transparenzinitiative"<sup>5</sup> mehrerer Mitglieder der Kommission ist folgendes festgehalten:

"Die europäische Öffentlichkeit darf zu Recht effiziente, rechenschaftspflichtige und dienstleistungsorientierte öffentliche Einrichtungen erwarten. Der Bürger hat das Recht, die Leistung der Einrichtungen, die für ihn da sind, zu prüfen, unabhängig davon, ob deren Mitglieder gewählt oder benannt wurden. Die Öffentlichkeit hat sicherlich auch die berechnete Erwartung, dass die den politischen und öffentlichen Einrichtungen anvertrauten Entscheidungsbefugnisse und Ressourcen sorgfältig gehandhabt und niemals aus persönlichem Gewinnstreben missbraucht werden. Es ist unsere Pflicht, entsprechende Kontrollen zu erleichtern.

[...]

Durch die Verstärkung der Rechenschaftspflicht auf allen Ebenen bietet Transparenz außerdem die Möglichkeit, die Kontrolle durch den Bürger zu erleichtern und auf diese Weise denjenigen, die EU-Mittel erhalten und verteilen, Disziplin aufzuerlegen. Transparenz trägt also eindeutig zu Betrugsbekämpfung bei.

[...]

Bei den Fonds mit *geteilter* Mittelverwaltung könnte die Kommission als ersten Schritt vorschlagen, Verbindungen zwischen ihrem zentralen Webportal und den Informationen der Mitgliedstaaten herzustellen. In einem zweiten Schritt könnte sie mit den Mitgliedstaaten darüber beraten, ob die Veröffentlichung von Informationen über die Projekte und die Begünstigten dieser Fonds verbindlich vorgeschrieben werden soll. Wenn mittelfristig eine einheitliche Übersicht über alle Endbegünstigten der EU-Fonds erstellt werden soll, wird diese Lösung für realistischer gehalten als der Zugang zum Rechnungslegungssystem der Kommission, bei dem die gewünschten Informationen nicht in einer für die Öffentlichkeit brauchbaren Form aufbereitet sind.

[...]

32. In ihrem Grünbuch "Europäische Transparenzinitiative"<sup>6</sup> hat die Kommission der Öffentlichkeit eine Reihe von konkreten Vorschlägen unterbreitet und unter dem Titel "IV. Offenlegung von Informationen über Empfänger von EU-Geldern"<sup>7</sup> auszugweise folgendes ausgeführt:

[...]

<sup>5</sup> SEA(2005)1300/5

<sup>6</sup> KOM(2005)194 endg.



Darzeit gehören Informationen über Empfänger von Gemeinschaftsgeldern, die in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten ausgegeben wurden, in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Sie entscheiden, ob und welche Informationen veröffentlicht werden. Dabei weist der Umfang der weitergegebenen Informationen von Land zu Land große Unterschiede auf.

[...] Im Falle der Gemeinsamen Agrarpolitik beispielsweise stellen derzeit elf Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Irland, die Niederlande, Portugal, Spanien, Schweden, Slowenien und das Vereinigte Königreich) Informationen über die Begünstigten zur Verfügung, die aber in Bezug auf die Detailgenauigkeit und die Verfahren zur Bereitstellung dieser Informationen (vom vollständigen und direkten Zugang zum teilweisen Zugang auf Anfrage) erheblich variieren.

[...]

Eine kohärente umfassende Verpflichtung für die Mitgliedstaaten müsste daher auf einem in allen Mitgliedstaaten direkt anwendbaren neuen Rechtsrahmen der EU begründet sein.

[...]

33. In der Mitteilung der Kommission „Folgendermaßen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative““ hat die Kommission unter Punkt 2.3. festgehalten, dass sich aufgrund der Anhörung ein Konsens in der Frage der Veröffentlichung der entsprechenden Daten herausgebildet hat und dass mehrere Mitgliedstaaten ihre zuvor eindeutig kritische Haltung zugunsten einer Zusammenarbeit in dieser Frage aufgegeben haben. Weiters führte sie aus, dass in einigen im Verlaufe des Konsultationsprozesses zum Grünbuch eingegangenen Äußerungen eine von der Kommission verwaltete zentrale, abrufbare Datenbank mit allen einschlägigen Angaben zu den Begünstigten als wünschenswert bezeichnet wurde.

34. Aus alledem folgt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mittel, als einer der Maßnahmen einer weitergehenden Strategie der Transparenz, in erster Linie das Ziel verfolgt, der Öffentlichkeit ein besserer Zugang zu Informationen über die Verwendung öffentlicher Mittel im Rahmen der GAP zu sichern. Damit sollte das Vertrauen der Bürger und der Steuerzahler in die GAP insgesamt gestärkt und die

Glaubwürdigkeit dieser Politik insgesamt sichergestellt werden. In der 1. und 72. Begründungserwägung der Richtlinie 95/46 hat der Gemeinschaftsgesetzgeber gerade auch auf dieses Ziel Bezug genommen.

35. Der Gerichtshof hat aber bereits entschieden, dass in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler und ganz allgemein die Öffentlichkeit einen Anspruch darauf haben, über die Verwendung der öffentlichen Gelder informiert zu werden. Die öffentliche Verbreitung solcher Informationen kann zur öffentlichen Diskussion über Fragen von allgemeinem Interesse beitragen; sie dient daher dem öffentlichen Interesse (Urteil Rechnungshof, Randnr. 85).
36. Darüber hinaus sollte damit die sparsame und sachgerechte Verwendung öffentlicher Mittel sichergestellt werden, wie sich insbesondere auch aus Artikel 27 und 53b Absatz 2 der Haushaltsordnung ergibt. Durch eine stärkere öffentliche Kontrolle soll das Ziel der sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen Haushaltsführung erreicht werden.
37. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass die sparsame und sachgerechte Verwendung öffentlicher Mittel durch die Verwaltung ein berechtigter Zweck im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 EMRK ist, der auf das "wirtschaftliche Wohl des Landes" abstellt (Urteil Rechnungshof, Randnr. 81).
38. Nach Auffassung der Kommission kann somit kein Zweifel daran bestehen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mittel legitime Ziele verfolgt hat. Sie entsprechen insbesondere dem Prinzip der Offenheit in Artikel 1 EU und sind Teil einer weitergehenden Strategie der Transparenz. Sie ist auch mit Bestimmungen in anderen, hier nicht anwendbaren Bereichen kohärent wie etwa der in Artikel 110 der Haushaltsordnung und in Artikel 169 der Durchführungsverordnung der Kommission<sup>5</sup> vorgesehenen Veröffentlichung im Internet von Finanzhilfen unter Beachtung von Vertraulichkeits- und Sicherheitsanforderungen.

<sup>5</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 25. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 357, S. 1).

39. Nach Auffassung der Kommission folgt daraus, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mittel legitime Ziele verfolgt hat, die in der Wernung denjenigen des Artikel 8 Absatz 2 EMRK entsprechen.

### 3. Der Eingriff ist verhältnismäßig

40. Die Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mittel ist geeignet, die gerade dargestellten Ziele sicherzustellen und geht nach Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 95/46, wie vom Gerichtshof im Urteil Rechnungshof im Lichte des Artikels 8 Absatz 2 EMRK ausgelegt, nicht über das hinaus, was zu ihrer Erreichung notwendig ist.

#### a) Zu weitgehende Veröffentlichungspflicht, Vergleich mit dem Urteil Rechnungshof

41. Das Vorlagegericht bringt vor, dass – vom Umfang der zu veröffentlichen Daten her – die Veröffentlichung nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht. Es bezieht sich in diesem Zusammenhang auf das Urteil Rechnungshof (Vorlagebeschluss, Randnr. 24) bzw. auf das Urteil des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs, das dieser in Folge des Urteils des Gerichtshofs erlassen hat, der die Prüfung im Einzelfall dem nationalen Richter überlassen hat.

42. Die Kommission erinnert zunächst daran, dass sich aus dem Urteil Rechnungshof selbst nicht entnehmen lässt, dass die Veröffentlichung der Daten, um die es in diesem Fall ging, nach Auffassung des Gerichtshofs als unverhältnismäßig einzustufen sind. Jedenfalls ist die Argumentation des Vorlagegerichts über verfehlt, da sie die Unterschiede zwischen dem Ausgangsverfahren in der Rechtssache Rechnungshof und den vorliegenden Verfahren verkennt.

43. Tatsächlich ging es im Verfahren Rechnungshof um die Erhebung und Weiterleitung von Daten zum Zweck der Veröffentlichung der Einkommen von Dienstnehmern bestimmter öffentlicher Institutionen. Im vorliegenden Fall geht es hingegen nicht um die Veröffentlichung solcher dienstabhängiger privater Einkommen, sondern um die Veröffentlichung des Betrags von öffentlichen Forderungen zugunsten von

auf Achtung ihres Privatlebens, wie vom Gerichtshof im Lichte des Artikels 8 EMRK ausgelegt, ist daher im vorliegenden Zusammenhang erheblich geringer, als dies in der Rechtssache Rechnungshof der Fall war.

44. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass – ebenfalls im Unterschied zum genannten Fall Rechnungshof – die Informationen über die Landwirte in ihrer Eigenschaft als Empfänger von EGFL- und ELER-Mittel veröffentlicht werden. Die Landwirte erhalten diese Förderungen in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftstreibende. Mit diesen Fördermitteln verfolgen die Gemeinschaften bestimmte öffentliche Ziele, die in Artikel 33 EG festgelegt sind. Außerdem wird die Veröffentlichung der Informationen durch die Entscheidung der betroffenen Landwirte ausgelöst, die Fördermittel in Anspruch zu nehmen. Indem die Landwirte an diesen Förderprogrammen teilnehmen, müssen sie die Verpflichtungen, die an die finanziellen Vorteile gebunden sind, einhalten.

45. Außerdem liegen im vorliegenden Fall auch keine potentiellen negativen Auswirkungen der Veröffentlichung vor, die diejenigen entsprechen, die der Gerichtshof in Randnr. 89 des Urteils Rechnungshof angesprochen hat.

46. Die Schlussfolgerungen, die der österreichische Verfassungsgerichtshof aus dem Urteil Rechnungshof gezogen hat, können daher auf den vorliegenden Fall nicht übertragen werden.

47. Vielmehr sind die nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 259/2008 zu veröffentlichen Daten auf das beschränkt, was zur Erreichung des Zwecks notwendig ist.

48. Durch die Angabe des Namens der natürlichen Person bzw. der juristischen Person, des Wohnorts bzw. Sitz mit Angabe der Gemeinde und der Postleitzahl kann die Identität des begünstigten Landwirte zweifelstfrei festgestellt werden. Diese Daten erlauben die Aufklärung der Öffentlichkeit, an welche Landwirte die Zahlungen ergehen, sowie eine öffentliche Kontrolle zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

49. Eine reine Veröffentlichung von anonymen statistischen Daten etwa in Bezug auf

Begünstigten wäre nicht geeignet, das Ziel des Gemeinschaftsgeretigebens zu erreichen. In einem solchen Fall hätte die Öffentlichkeit allgemein und die Steuerzahler insbesondere nämlich keine Information über die konkrete Verwendung der Steuermittel, um an der öffentlichen Diskussion über die effiziente Verwendung der Haushaltsmittel im Rahmen der GAP mit ausreichendem Wissenstand teilzunehmen.

50. Die Kommission unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass gegen die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichung der Forderungen aus EGFL- und ELER-Mitteln nicht zweckmäßigerweise eingewandt werden kann, dass im Bereich des Sozialfonds die namentliche Nennung der Begünstigten nicht vorgesehen ist<sup>9</sup>. Erstens sind die unmittelbaren Begünstigten aus dem Sozialfonds nicht die einzelnen Privatpersonen, sondern Wirtschaftsbeteiligte oder Einrichtungen bzw. Unternehmen des öffentlichen oder privaten Rechts, die mit der Einleitung oder der Einleitung und Durchführung sozialer Vorhaben betraut sind. Letztere unterliegen allerdings denselben Transparenzverpflichtungen. Insofern besteht zwischen den Empfängern von EGFL- und ELER-Mitteln und den Begünstigten aus dem Sozialfonds keine Ungleichbehandlung. Auch die Begünstigten der Fonds im Bereich der Regionalpolitik der Gemeinschaft unterliegen denselben Publizitätsregelungen, wie im Bereich der GAP. Es ist auch nicht möglich, die Situation der von den hier interessierenden Transparenzvorschriften betroffenen Landwirten mit den Privatpersonen, die an einer aus dem Sozialfonds finanzierten Maßnahme teilnehmen, zu vergleichen. Tatsächlich ist mit der Teilnahme an einer aus dem Sozialfonds finanzierten Maßnahme oft auch eine gesellschaftliche Einstufung verbunden, der die Personen nicht öffentlich ausgesetzt sein sollen.

51. Die Angaben zur Art und zur Höhe der Förderung im betreffenden Haushaltsjahr sind ausreichend präzise, damit festgestellt werden kann, an welchem Förderprogramm die betroffenen Landwirte teilnehmen und in welcher Höhe

<sup>9</sup> vgl. Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen zur Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABl. L 326 vom 11. Dezember 2006, S. 1.

Förderungen an sie ausbezahlt werden. Dadurch werden zweifelsfrei die oben genannten Ziele erreicht. Diese Daten erlauben nämlich die Aufklärung der Öffentlichkeit, welche Landwirte Zahlungen in welcher Höhe erhalten und somit eine öffentliche Kontrolle zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Gleichzeitig sind die Angaben jedoch so beschränkt, dass daraus nicht als solches auf das Einkommen, den Umsatz oder das Vermögen der betroffenen Landwirte geschlossen werden kann, da diese Förderungen, abhängig vom Einzelfall, nur einen Teil der Einkommen der Landwirte darstellen.

**b) Zur Veröffentlichung im Internet**

52. Das Vorlagegericht ist der Auffassung, dass die Veröffentlichung im Internet, wie sie in der Verordnung Nr. 259/2008 vorgeschrieben ist, ein besonders tiefgreifender Eingriff ist, der über das hinausgeht, was in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Zum einen würden auf diese Weise die Informationen weltweit einsehbar und dies nicht nur in den Mitgliedstaaten, sondern auch in Drittstaaten, in denen das Datenschutzniveau nicht demjenigen der Gemeinschaft entspricht. Außerdem sei es unmöglich, die Daten nach zwei Jahren aus dem Internet zu entfernen, wie dies in Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 259/2008 vorgesehen ist. Schließlich sei die Veröffentlichung im Internet zur Information der Bürger nicht geeignet (Vorlagebeschluss, Randnrn. 27 bis 29).

53. Die Kommission kann dieser Auffassung nicht folgen.

54. Die Kommission erinnert zunächst daran, dass das System der allgemeinen Veröffentlichung auch vom Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) in seinen Stellungnahmen zu den Vorschlägen der Kommission zur Änderung der Haushaltsordnung<sup>10</sup>, zur Änderung der Verordnung Nr. 1390/2005<sup>11</sup> sowie zum

<sup>10</sup> Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (KOM(2006)213 endg.), Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (SEK(2006) 866) endg.), ABl. 2007 C 94, S. 12.

Entwurf der späteren Kommissionsverordnung Nr. 259/2008<sup>12</sup> unterstützt wurde. Dann hat der EDSB die Aufnahme des Transparenzgrundsatzes befürwortet und lediglich einen sogenannten "pro-aktiven Ansatz" empfohlen, d.h. dass den Personen im Voraus mitgeteilt wird, dass die betreffenden Daten veröffentlicht werden. Die Kommission ist dieser Empfehlung durch die Aufnahme von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 259/2008 nachgekommen. Die Veröffentlichung der Daten im Internet hat der EDSB in keiner Weise in Frage gestellt. Ebenso hat das Europäische Parlament in einer Stellungnahme<sup>13</sup> das Internet als das am besten geeignete Medium für die Veröffentlichung der Daten bezeichnet.

55. Tatsächlich ist nur die Veröffentlichung der Daten im Internet geeignet, der Öffentlichkeit auf einfachem und kostengünstigem Wege die Information zur Verfügung zu stellen und die vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewünschte öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. Nur wenn zahlreiche und somit aussagekräftige Informationen über Förderungen zeitnah und über eine leicht zu bedienende Suchmaschine abrufbar sind, kann die Veröffentlichung ihren Zweck erfüllen, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger zu stärken und die öffentliche Kontrolle der Verwendung der Haushaltsmittel sicherzustellen.
56. Ein anderes System, etwa bei dem Interessierte sich im Einzelfall an eine Behörde richten müssen, um die Information zu bekommen, entspricht nicht dem einfachen Zugang zu den Informationen. Es ließe sich einen europaweiten Vergleich über die Höhe und die Verteilung der in den verschiedenen Regionen geleisteten landwirtschaftlichen Förderungen nicht zu. Darüber hinaus kann auch nicht sichergestellt werden, dass in anderer Form veröffentlichte Informationen, etwa in einem traditionellen Register, nicht von Interessierten ins Internet gestellt werden und dort dann allgemein und international auffindbar sind, wie dies etwa bei einer Datenbasis wie [www.farmgabsdy.org](http://www.farmgabsdy.org) der Fall ist.

<sup>12</sup> Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbüros zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik — (KOM(2007) 127/ende), ABl. C 134, S. 1.

<sup>13</sup> Informelle Stellungnahme vom 7. Februar 2008, übermittelt an die Generaldirektion GD AGRI am 4. März 2008, s. Anhang.

57. Auch das Argument, dass es möglich gewesen wäre, den Zugriff auf die Daten auf IP-Adressen aus der Europäischen Union zu beschränken, mag nicht zu überzeugen (Vorlagebeschluss, Randnr. 28), unbeschadet der in der Öffentlichkeit diskutierten Frage, ob eine solche Beschränkung technisch überhaupt effektiv umgesetzt werden kann.

58. Tatsächlich sind zum einen die Nachteile, die Landwirte von der Veröffentlichung erwarten, an die Reaktionen des unmittelbaren Umfelds gebunden. Es ist für die Kommission nicht nachvollziehbar, weshalb die mögliche Abrufbarkeit dieser Informationen aus ganz anderen Teilen der Welt Nachteile für die betroffenen Landwirte haben soll. Somit kann auch die Beschränkung des Zugriffs auf die Daten auf IP-Adressen aus der Europäischen Union keine Vorteile für die betroffenen Landwirte haben und somit an der Verhältnismäßigkeit der vorliegenden Gemeinschaftsbestimmungen etwas ändern.

59. Zum anderen ist daran zu erinnern, dass nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 95/46 im Wesentlichen das Recht des Mitgliedstaats anzuwenden ist, in dem die Verarbeitung der Daten erfolgt. Die Situation im vorliegenden Vorlageverfahren ist aber vergleichbar mit demjenigen der zum Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-101/01, *Lindqvist* (Slg. I-12971), geführt hat. Tatsächlich hat der Gerichtshof dort nach Analyse der technischen Situation entschieden, dass die Modalitäten der weltweiten Benutzung des Internets keine "Übermittlung von Daten in ein Drittland" im Sinne des Artikels 25 der Richtlinie 95/46 darstellen.

60. Auch greift das Argument nicht durch, wonach die in Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 259/2008 vorgesehene Löschung der Daten nach zwei Jahren technisch nicht umgesetzt werden kann (Vorlagebeschluss, Randnr. 28). Tatsächlich ist Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 259/2008 unmittelbar anwendbar. Jede über diesen Zeitraum gehende Verarbeitung der Daten durch andere Personen müsste sodann ihrerseits auf ihre Rechtmäßigkeit untersucht werden, ändert aber



nichts an der Rechtmäßigkeit der Veröffentlichung aufgrund der Verordnung Nr. 259/2008.

61. Es ist auch unzutreffend die Maßnahme damit zu kritisieren, dass nicht gleichzeitig die Maßstäbe der Förderungsvergabe erläutert werden (Vorlagebeschluss, Randnr. 29). Tatsächlich würde erstens eine solche Information den Umfang der Datenbasis sprengen und den einfachen Zugang in Frage stellen. Zweitens aber sind die genannten Förderungsvoraussetzungen allesamt gesetzlich festgelegt und somit in der angemessenen Form veröffentlicht.
62. Schließlich würde das Ziel der Maßnahme verfehlt, wenn – wie es dem Vorlagegericht vorschwebt (Vorlagebeschluss, Randnr. 29) – die Daten lediglich einer "Fachöffentlichkeit" und nicht allgemein zugänglich gemacht würde. Das Vorlagegericht verkennt nämlich, dass die öffentliche Verbreitung solcher Informationen das Ziel verfolgt, die öffentliche Diskussion über eine Frage von allgemeinem Interesse, welche die Vergabe von Förderungen aus Steuermitteln zweifellos darstellt, zu ermöglichen und somit die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger zu stärken.
63. Das vom Vorlagegericht in diesem Zusammenhang vorgebrachte Argument, dass die bestehenden Kontrollen zur Verhütung von Unregelmäßigkeiten ausreichend seien und daher die Veröffentlichung nicht notwendig und somit nicht angemessen seien (Vorlagebeschluss, Randnr. 23), geht von einem nicht zutreffenden Verständnis des Ziels des Artikel 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008 aus. Wie oben (Randnr. 36) bereits ausgeführt, bezieht sich das damit verfolgte Ziel der öffentlichen Kontrolle zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nicht in erster Linie auf die Verhütung von Unregelmäßigkeiten im Einzelfall. Zu diesem Zweck stehen den Behörden tatsächlich umfangreiche Kontrollmechanismen zur Verfügung. Vielmehr soll durch die Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGF- und EIER-Mitteln eine öffentliche Kontrolle in der Weise sichergestellt werden, dass der Öffentlichkeit damit über die sparsame, wirtschaftliche und wirksame Haushaltsführung Rechenschaft abgeliefert werden kann. Dieses Ziel wäre aber nicht erreicht, wenn die Daten lediglich den zur

Kontrolle der Zahlungen im Einzelfall verantwortlichen öffentlichen Organen zur Verfügung gestellt würden.

- e) Es besteht ein vorrangiges öffentliches Interesse an der Veröffentlichung im Internet

64. Gegenüber dem Interesse der betroffenen Landwirte auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten muss in einer demokratischen Gesellschaft das öffentliche Interesse an einer Veröffentlichung der Daten über die Förderungen, die diesen Landwirten gewährt werden, in einer für die Öffentlichkeit leicht zugänglichen Form vorrangig sein.

65. Die sich daraus für die Landwirte ergebenden Nachteile hat der Gesetzgeber abgewogen, wie sich aus den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1437/2007 ergibt. Er hat die zu veröffentlichenden Daten auf das notwendige Mindestmaß und auch zeitlich beschränkt und, nach Anhörung des EDSB und wo dies zwingend erschien, zugunsten der Landwirte Sicherheiten eingebaut. So muss insbesondere berücksichtigt werden, dass nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 259/2008 die Veröffentlichung in der Weise zu erfolgen hat, dass die betroffenen Personen auf ihre Rechte im Sinne der Richtlinie 95/46 und auf die Verfahren für die Ausübung dieser Rechte hingewiesen werden. Zu diesen Rechten gehört auch das in Artikel 14 der Richtlinie 95/46 vorgesehene Widerspruchsrecht, das insbesondere geltend gemacht werden kann, um "überwiegenden, schutzwürdigen, sich aus [der] besonderen Situation [der Betroffenen] ergebenden Gründen" Rechnung zu tragen.

#### 4. Ergebnis

66. Nach alledem kommt die Kommission zum Schluss, dass Artikel 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und die Verordnung Nr. 259/2008 mit dem Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten vereinbar sind.

#### B. ZWEITER TEIL DER ZWEITEN FRAGE: UNGÜLTIGKEIT DER RICHTLINIE 2006/24

67. Das Vorlagegericht macht Zweifel an der Gültigkeit der Richtlinie 2006/24 geltend. Diese sollen darin bestehen, dass Personen, die sich im Internet über die Förderungsvergabe informieren wollen, sich der Vorratsspeicherung nach der

genannten Richtlinie aussetzen müssen. Dies sei ein Wertungswiderspruch gegenüber der lediglich elektronischen Zugänglichkeit der Informationen über die Förderungen aus EGFL- und ELER-Mitteln. Unter Verweis auf die Schlussanträge in der Rechtssache Promoparc ist das Vorlagegericht der Auffassung, dass auch die Datenspeicherung auf Vorrat einen Verstoß gegen das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten darstellt.

68. Nach Auffassung der Kommission ist das Vorabentscheidungsersuchen in diesem Punkt zurückzuweisen, da offensichtlich kein Zusammenhang zwischen der erbetenen Prüfung der Gültigkeit der Richtlinie 2006/24 und dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits besteht (in diesem Sinne Beschlüsse vom 26. Januar 1990 in der Rechtssache C-286/88, Falcioni, Slg. 1990, I-191 und vom 16. Mai 1994 in der Rechtssache C-428/93, Mezin, Slg. I-1707, Randnr. 13 bis 16).
69. Tatsächlich hat das Vorlagegericht nach seinen eigenen Angaben über einen Rechtsstreit zu entscheiden, mit dem die Kläger der Ausgangsverfahren vom Land Hessen begehren, die Veröffentlichung ihrer Daten nach der Verordnung Nr. 259/2008 zu unterlassen oder zu untertragen. Die Bestimmungen der Richtlinie 2006/24 lassen jedoch die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Daten der Kläger über die ihnen gewährten Förderungen aus EGFL- und ELER-Mitteln völlig unberührt. Diese Richtlinie stellt nach ihrem Artikel 1 Verpflichtungen für Anbieter öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsdienstes auf. Danach müssen Daten gespeichert werden, die zur Feststellung des Teilnehmers oder registrierten Benutzers erforderlich sind. Die Vorschriften dieser Richtlinie betreffen also Daten der Personen, die elektronische Kommunikationsdienste nutzen um z.B. Informationen auf dem Internet abzufragen, und nicht Daten von Personen wie den Klägern der Ausgangsverfahren, über welche Informationen im Internet veröffentlicht werden sind.
70. Folglich ist der Gerichtshof nach einer gefestigten Rechtsprechung (Urteil vom 16. Juni 1981 in der Rechtssache 126/80, Salonia, Slg. 1981, 1563, und Beschluss Falcioni, a. a. O.) für die Beantwortung der vorgelegten Frage offensichtlich nicht zuständig.

71. Darüber hinaus ist es nach der Rechtsprechung unerlässlich, dass das nationale Gericht präzise die Gründe angibt, aufgrund derer es an der Gültigkeit der Gemeinschaftsbestimmungen zweifelt (in diesem Sinne, Beschluss des Gerichtshofs vom 28. Juni 2000 in der Rechtssache C-116/00, *Lagarde*, Slg. I-4979, Randnr. 15). Nur so sind die Parteien im Vorabentscheidungsverfahren in der Lage, ihre Position zweckmäßigerweise vorzubringen.

72. Diese Verfahrensvoraussetzung ist im vorliegenden Fall auch nicht erfüllt. Tatsächlich beschränkt sich das Vorlagegericht darauf vorzubringen, dass die Datenspeicherung auf Vorrat einen Verstoß gegen das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten darstelle und in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig sei. Es verweist dabei auf die Schlussanträge in der Rechtssache *Promusicae*, ohne jedoch auszuführen, gegen welche Bestimmungen oder allgemeine Rechtsgrundsätze diese Richtlinie konkret verstoßen sollte. Auch die Generalanwältin hat in ihren Schlussanträgen lediglich Zweifel aufgeworfen. Der Gerichtshof hat dazu in keiner Weise Stellung bezogen. Das Vorlagegericht hätte also zumindest eine grundlegendere Analyse durchführen müssen, um die Gültigkeit dieser Richtlinie in Frage zu stellen.

73. Lediglich der Vollständigkeit halber fügt die Kommission hinzu, dass das Urteil *Promusicae* im vorliegenden Fall diesbezüglich nicht einschlägig ist, da es in den Ausgangsverfahren nicht um die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichung von Daten der Benutzer der Internetseite, sondern um die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichung von Daten über die betroffenen Landwirte geht (s. dazu im Einzelnen unten Randnr. 100).

74. Daher ist nach Auffassung der Kommission der zweite Teil der zweiten Fragen nicht zu beantworten. Für den Fall, dass sich der Gerichtshof dennoch für zuständig erachtet, diesen Teil der Frage beantworten, so schlägt die Kommission vor zu antworten, dass die Prüfung nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Richtlinie 2006/24, und in jedem Fall nichts, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 259/2008 in Frage stellen würde.

C. ZWEITER TEIL DER ERSTEN FRAGE: UNGÜLTIGKEIT DES ART. 42 ABS. 1 NUMMER 8b DER VERORDNUNG NR. 1290/2005 WEGEN VERSTÖß GEGEN ART. 202 EG

75. Das Vorlagegericht hegt insofern Zweifel an der Gültigkeit des Artikels 42 Absatz 1 Nummer 8b der Verordnung Nr. 1290/2005 mit Artikel 202 dritter Spiegelstrich EG, als der Rat darin der Kommission einen Spielraum zum Erlass von Durchführungsbestimmungen eingeräumt hätte, der über die Zuständigkeiten der Kommission nach Artikel 211, vierter Spiegelstrich, EG hinausgeht. Tatsächlich hätte der Rat selbst festlegen müssen, dass die Daten ausschließlich im Internet veröffentlicht werden sollten, da gerade diese Art der Veröffentlichung besonders grundrechtrelevant sei.
76. Nach ständiger Rechtsprechung unterscheiden die Artikel 202 und 211 EG zwischen Vorschriften, die für die zu regelnde Materie wesentlich sind und daher der Zuständigkeit des Rates vorbehalten bleiben müssen, und Vorschriften, deren Erlass, da sie nur der Durchführung dienen, der Kommission übertragen werden kann (Urteile vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 25/70, Köster, Slg. 1970, 1161, Randnr. 6 und vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-240/90, Deutschland/Kommission, Slg. I-5383, Randnr. 41).
77. Damit eine Ermächtigung zugunsten der Kommission gültig ist, muss sie in dem Sinne hinreichend bestimmt sein, dass der Rat die Grenzen der der Kommission übertragenen Befugnis deutlich anzugeben hat (Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juli 1988, in der Rechtssache 291/86, Central-Import Münster, Slg. 3679, Rn. 13). Zu diesem Zweck stellt eine allgemein gefasste Bestimmung eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage dar (Urteil Deutschland/Kommission C-240/90, Randnr. 41).
78. Schließlich kann sich der Rat auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik veranlasst sehen, der Kommission weitgehende Durchführungsbefugnisse zu übertragen, da nur sie in der Lage ist, die Entwicklung der Agrarmärkte ständig und aufmerksam zu verfolgen und mit der durch die Situation gebotenen Schnelligkeit zu handeln (vgl. insbesondere Urteil vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75, Rey Soda, Slg. 1975, 1279, Randnr. 16). Hier ist die Übertragung

weil sie im "Verwaltungsausschlußverfahren" wahrzunehmen sind, in dem dem Rat eine Eingriffsmöglichkeit verbleibt (vgl. Urteil Rey Soda, Randnr. 13).

79. Im vorliegenden Fall hat der Rat in der Verordnung Nr. 1437/2007 zur Änderung der Verordnung Nr. 1290/2005 die wesentlichen Vorschriften in Bezug auf die Veröffentlichung von Informationen über die Begünstigten aus EGF- und ELER-Mitteln festgelegt, nämlich den Umfang der zu veröffentlichenden Daten. Außerdem hat er die Gründe der Veröffentlichung klar angegeben und insbesondere in der 14. Begründungserwägung unterstrichen, dass diese Informationen "allgemein" zu veröffentlichen sind.

80. Der Rat hat somit hinreichend bestimmt festgelegt, dass die von der Kommission festzulegenden Durchführungsbestimmungen zur Veröffentlichung so ausgestaltet sein sollten, dass sie der allgemeinen Öffentlichkeit einen Zugang zu diesen Informationen liefern sollten. Auch die Grenzen der Durchführungsbefugnisse hat der Rat deutlich aufgezeigt, in dem er auf die Regeln zum Schutz personenbezogener Daten hingewiesen hat.

81. Sofern das Vorlagegericht darüber hinaus ausführt, dass die Mitwirkungsrechte des Parlaments eingeschränkt seien, genügt der Hinweis, dass die Veröffentlichung im Internet gerade dem Wunsch entspricht, den das Parlament im Zuge der Änderung der Haushaltsordnung geäußert hat (s.o., Randnr. 54).

82. Daraus folgt, dass die Ermächtigungsgrundlage in Artikel 42 Absatz 1 Nummer 8b der Verordnung Nr. 1290/2005 Artikel 202 EG entspricht.

#### D. FRAGE 3 BIS 7: AUSLEGUNG DER RICHTLINIE 95/46

1. Frage 3: Auslegung von Artikel 18 Absatz 2, 2. Spiegelstrich, der Richtlinie 95/46

83. Mit seiner dritten Frage möchte das Vorlagegericht wissen, ob Artikel 18 Absatz 2, 2. Spiegelstrich, der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, 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.

84. Nach Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 95/46 müssen die Mitgliedstaaten eine Meldung durch den für die Verarbeitung Verantwortlichen oder gegebenenfalls seinen Vertreter bei der in Artikel 18 genannten Kontrollstelle vorsehen, bevor eine vollständig oder teilweise automatisierte Verarbeitung oder eine Mehrzahl von Verarbeitungen zur Realisierung einer oder mehrerer verbundener Zweckbestimmungen durchgeführt wird. Diese Meldung ist eine der Voraussetzungen, unter denen nach Artikel 5 derselben Richtlinie die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig ist.
85. In Abweichung von Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 95/46 können die Mitgliedstaaten nach Absatz 2 derselben Bestimmung vorsehen, dass die dort genannte Meldung entfällt oder vereinfacht durchgeführt wird, wenn die Voraussetzungen vorliegen, die in einer der beiden Spiegelstriche aufgeführt sind.
86. Die Frage des Vorlagegerichts betrifft Artikel 18 Absatz 2, 2. Spiegelstrich, der Richtlinie 95/46. Allerdings stellt die Kommission fest, dass das Vorlagegericht jedenfalls im Vorlagebeschluss nicht geprüft hat, ob im vorliegenden Zusammenhang die Ausnahmebestimmung des 1. Spiegelstrichs zur Anwendung kommen kann, worfür nach Auffassung der Kommission, gute Argumente sprechen. Tatsächlich kann man unter Berücksichtigung der oben gemachten Ausführungen zum ersten Teil der ersten Frage und zur zweiten Frage annehmen, dass im vorliegenden Zusammenhang eine Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen als zumindest unwahrscheinlich angenommen werden könnte. Diese Prüfung obliegt allerdings im Einzelfall dem nationalen Richter.
87. Nach Artikel 18 Absatz 2, 2. Spiegelstrich, der Richtlinie 95/46 kann die Meldung entfallen oder vereinfacht durchgeführt werden, "wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche [...] entsprechend dem einzelstaatlichen Recht, dem er unterliegt, einen Datenschutzbeauftragten [bestellt]", der die Anwendung der zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Bestimmungen überwacht und dem "die Führung eines Verzeichnisses mit den in Artikel 21 Absatz 2 vorgesehenen Informationen über die durch den für die Verarbeitung Verantwortlichen vorgenommene Verarbeitung" obliegt, um auf diese Weise sicherzustellen, dass die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen durch die Verarbeitung nicht

beeinträchtigt werden. Für die genannten Informationen verweist Artikel 21 Absatz 2 Unterabsatz 2, der Richtlinie 95/46 auf Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben a) bis e) derselben Richtlinie, wo Angaben für die Meldung aufgelistet sind.

88. Nach den Angaben des Vorlagegerichts hat der Gesetzgeber in Deutschland und insbesondere im Land Hessen von der Möglichkeit des Artikels 18 Absatz 2, 2. Spiegelstrich, der Richtlinie 95/46 Gebrauch gemacht. So wurde durch §5 HDStG ein behördlicher Datenschutzbeauftragter bestellt, der u.a. nach Absatz 2 Punkt 4 dieser Bestimmung die Aufgabe hat, ein Verzeichnis zu führen, das die in §6 Absatz 1 HDStG aufgeführten Informationen enthalten muss.
89. Nach Angaben des Vorlagegerichts ist die Meldung des Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz als datenverarbeitende Stelle beim behördlichen Datenschutzbeauftragten jedoch unvollständig erfolgt. Tatsächlich seien folgende Informationen nicht übermittelt worden: die Tatsache, dass die Auftragsdatenverarbeitung durch die Beigeladene und ggf. mit Hilfe eines privaten Dritten erfolgt ist; konkrete Angaben zu den Löschfristen; Angaben zu dem privaten Provider; Angaben über die Speicherung von IP-Adressen.
90. Die Kommission ist nicht in der Lage, alle die vom Vorlagegericht als fehlend aufgeführten Informationen den Vorschriften der §§ 5 und 6 HDStG zuzuordnen. Davon aber abgesehen, stellt die Kommission fest, dass es sich bei den vom Vorlagegericht als fehlend aufgeführten Informationen offenbar um solche handelt, die über diejenigen hinausgehen, die nach Artikel 18 Absatz 2, 2. Spiegelstrich, der Richtlinie 95/46 in Verbindung mit Artikel 21 Absatz 2 und Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben a) bis e) derselben Richtlinie von dem Datenschutzbeauftragten in das dort genannte Verzeichnis aufgenommen werden müssen. Was insbesondere die vom Vorlagegericht vorgebrachte Tatsache anlangt, dass die Auftragsdatenverarbeitung durch die Beigeladene und ggf. mit Hilfe eines privaten Dritten erfolgt ist, so geht dies über die in Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 65/46 vorgeschene Meldungspflicht hinaus, wie sich nämlich aus dem Vorlagebeschluss ergibt (Randnr. 13), ist der "für die Verarbeitung Verantwortliche" im Sinne dieser Bestimmung und von Artikel 2 Buchstabe d derselben Richtlinie das Hessische Ministerium und nicht der Beigeladene, dem nach der



Sachverhaltsdarstellung des Vorlagegerichts auch keine Rolle als Vertreter im Sinne dieser Bestimmungen zukommt.

91. Zwar kann der nationale Gesetzgeber nach Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie 95/46 festlegen, dass die dort geregelte Meldung weitere Angaben enthalten muss. Allerdings kann, nach Auffassung der Kommission, aus der vom Vorlagegericht festgestellten unvollständigen Meldung keine Rechtsfolge aus Gemeinschaftsrecht abgeleitet werden, da es sich dabei um Informationen handelte, deren Meldung nicht vom Gemeinschaftsrecht, sondern ausschließlich vom nationalen Recht vorgesehen ist. Eine Rechtsfolge könnte sich möglicherweise lediglich aus nationalem Recht ergeben, was jedoch allein vom nationalen Richter festgestellt werden muss.
92. Davon abgesehen könnte sich, nach dem Verständnis der Kommission, in jedem Fall aus einer unvollständigen Meldung keine Verletzung der rechtlichen Position der Kläger der Ausgangsverfahren in gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht ergeben. Vielmehr ist für die Rechtsposition des Landwirts als der Person, bei der Daten erhoben werden, allein entscheidend, dass er entsprechend den Anforderungen des Artikels 10 der Richtlinie 95/46 ordnungsgemäß informiert worden ist. Dies wird aber vom Vorlagegericht nicht in Zweifel gezogen.
93. Nach alledem ist nach Auffassung der Kommission auf die dritte Frage zu antworten, dass Artikel 18 Absatz 2, 2. Spiegelstrich, der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass in einem Fall wie dem vorliegenden wegen der vom Vorlagegericht festgestellten unvollständigen Meldung aus Gemeinschaftsrecht keine Rechtsfolge in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichungen, gegen die sich die Kläger der Ausgangsverfahren wenden, abgeleitet werden kann.

## 2. Fragen 4 und 5: Auslegung von Artikel 20 der Richtlinie 95/46

94. Mit der vierten und der fünften Fragen möchte das Vorlagegericht im Wesentlichen wissen, ob Artikel 20 der Richtlinie 95/46 so auszulegen ist, dass danach eine Verabkontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten nicht ordnungsgemäß vorgenommen worden ist, wenn sie auf der Grundlage eines unvollständigen Verzeichnisses nach Artikel 18 Absatz 2, 2. Spiegelstrich, der Richtlinie 95/46 erfolgt. Weiterz möchte das Vorlagegericht wissen, ob die Veröffentlichung über die

Begünstigten aus EGFL- und ELER-Mitteln nur erfolgen darf, wenn die Vorabkontrolle vollständig erfolgt ist

95. In ihrer Antwort zur dritten Frage ist die Kommission zum Schluss gekommen, dass wegen der vom Vorlagegericht festgestellten unvollständigen Meldung aus Gemeinschaftsrecht keine Rechtsfolge in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichungen, gegen die sich die Kläger der Ausgangsverfahren wenden, abgeleitet werden. Da es sich im Rahmen der vierten und fünften Frage um das angebliche Fehlen derselben Informationen handelt, kann sich auch für die Vorabkontrolle nach Artikel 20 keine Rechtsfolge in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichungen, gegen die sich die Kläger der Ausgangsverfahren wenden, ergeben.

96. Darüber hinaus merkt die Kommission an, dass in einem Fall wie dem vorliegenden die Veröffentlichung aufgrund von unmittelbar anwendbarem Gemeinschaftsrecht vorgeschrieben ist. Das Instrument der Vorabkontrolle, wie es in Artikel 20 der Richtlinie 95/46 niedergelegt ist, macht in einem solchen Fall nur als Vorabkontrolle vor Annahme des unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechts Sinn. Dabei ist allerdings daran zu erinnern, dass genau dies erfolgt ist, da ja – wie oben bereits angemerkt – die Kommission den EDSB sowohl zu ihrem Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 1290/2005 also auch zu ihrem Entwurf zur Verordnung, der zur Annahme der Verordnung Nr. 239/2008 geführt hat, entsprechend des Verfahrens des Artikels 28 der Verordnung Nr. 45/2001 konsultiert hat. Es ist schließlich nicht einsichtig, in wie weit in einem solchen Fall weitere "spezifische Risiken für die Rechte und Freiheiten der Personen" durch die Durchführung der gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Datenveröffentlichung entstehen können.

97. Nach alledem ist nach Auffassung der Kommission auf die vierte und fünfte Frage zu antworten, dass Artikel 20 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass in einem Fall wie dem vorliegenden wegen der vom Vorlagegericht festgestellten unvollständigen Meldung und der damit zusammenhängenden Vorabkontrolle aus Gemeinschaftsrecht keine Rechtsfolge in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichungen, gegen die sich die Kläger der Ausgangsverfahren wenden, abgeleitet werden kann.

### 3. Frage 6: Auslegung von Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46

98. Mit seiner sechsten Frage möchte das Vorlagegericht wissen, ob Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46 so auszulegen ist, dass er einer Praxis, die IP-Adressen der Benutzer einer Homepage ohne deren ausdrücklicher Einwilligung zu speichern, entgegensteht.

99. Nach Auffassung der Kommission ist das Vorabentscheidungsersuchen auch in diesem Punkt zurückzuweisen, da offensichtlich kein Zusammenhang zwischen der erbetenen Auslegung von Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46 und dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits besteht (vgl. die Rechtsprechung zitiert oben in Randnrn. 68 und 70).

100. Wie bereits ausgeführt (s.o. Randnr. 69), hat das Vorlagegericht nach seinen eigenen Angaben über einen Rechtsstreit zu entscheiden, mit dem die Kläger der Ausgangsverfahren vom Land Hessen begehren, die Veröffentlichung ihrer Daten als Begünstigte von EGFL- und ELER-Mitteln nach der Verordnung Nr. 259/2008 zu unterlassen oder zu unterzügen. Mit ihrem Begehren wenden sich die Kläger vor dem Vorlagegericht also nicht gegen die Speicherung von IP-Adressen anderer Personen, nämlich der Benutzer der Internetseite – und könnten dies wohl wegen mangelndem Klageinteresse auch gar nicht tun. Die Rechtmäßigkeit dieser Veröffentlichung nach der Verordnung Nr. 259/2008 hängt also keineswegs davon ab, ob die IP-Adressen der Benutzer einer Homepage, auf der die Informationen über die von EGFL- und ELER-Mitteln Begünstigten aufzufinden sind, ohne deren ausdrücklicher Einwilligung rechtmäßigerweise gespeichert werden können.

101. Der mangelnde Zusammenhang zwischen der erbetenen Prüfung der Auslegung von Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46 und dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits zeigt sich auch daran, dass eine Entscheidung des nationalen Richters, wonach die Speicherung von IP-Adressen der Benutzer der betroffenen Internetseite ohne deren ausdrückliche Zustimmung rechtswidrig wäre, keine Auswirkung auf die Veröffentlichung der die Kläger betreffenden Daten als Begünstigte von EGFL- und ELER-Mitteln hätte. In einem solchen hypothetischen Fall wäre der Betreiber der Internetseite zwar daran gehindert, die IP-Adressen der Benutzer der betroffenen Internetseite ohne deren Einwilligung i. d. d. Artikel 2

Buchstabe b der Richtlinie 95/46 zu speichern, die Veröffentlichung der Begünstigten von EGFL- und ELER-Mitteln, gegen die sich die Kläger allein wenden, könnte hingegen ohne weiteres durchgeführt werden.

102. Folglich ist der Gerichtshof nach der oben genannten gefestigten Rechtsprechung für die Beantwortung der vorgelegten Frage offensichtlich nicht zuständig.

103. Lediglich der Vollständigkeit halber fügt die Kommission hinzu, dass für den Fall, dass die beim Betreiber der betroffenen Internetseite gespeicherten IP-Adressen unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände als personenbezogene Daten i.S.d. Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 95/46 einzustufen sind (vgl. insofern die diesbezüglichen ausführlichen Stellungnahmen der Artikel-29 Datenschutzgruppe<sup>14</sup>), die Bedingungen für ihre Verarbeitung und Speicherung durch die nationalen Bestimmungen zur Umsetzung dieser Richtlinie festgelegt sind. Aus dem Vorlagebeschluss ergibt sich jedoch nicht, ob das Vorlagegericht geprüft hat, welche nationalen Vorschriften<sup>15</sup> auf die betreffende Internetseite anzuwenden sind. Diese Fragen müssten vom nationalen Richter festgestellt werden.

104. Daher ist nach Auffassung der Kommission die sechste Frage nicht zu beantworten.

<sup>14</sup> Vgl. zuletzt Stellungnahme 1/2008 zu Datenschutzfragen im Zusammenhang mit Suchmaschinen (WP 148) (unter Verweis auf Stellungnahmen WP 136 und WP 37): „Internet-Diensteanbieter speichern IP-Adressdaten. Nationale Sicherheitsbehörden können Zugriff auf diese Daten erhalten, und in einigen Mitgliedstaaten haben auch bereits Privatparteien durch Zivilprozesse Zugriff darauf erhalten. In den meisten Fällen – einschließlich Fällen mit dynamischer IP-Adresszuordnung – sind also die notwendigen Daten zur Identifizierung des Benutzers bzw. der Benutzer der IP-Adresse vorhanden.“ (abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/solp/privacy\\_working\\_group/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/solp/privacy_working_group/index_de.htm)).

<sup>15</sup> Vgl. etwa zum Datenschutz bezüglich der sog. Nutzungsdaten von Telemediendiensten § 15 TMG (Telemediengesetz vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3083)).

#### IV. SCHLUSSFOLGERUNG

105 Nach alldem schlägt die Kommission dem Gerichtshof vor, sich für die Beantwortung des zweiten Teils der zweiten Frage und der sechsten Frage für unzuständig zu erklären und wie folgt auf die anderen Vorlagefragen zu antworten:

- (1) Die Prüfung der Vorlagefragen hat nichts ergeben, was die Vereinbarkeit des Artikel 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008 mit dem Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten in Frage stellen würde.
- (2) Die Prüfung der Vorlagefragen hat nichts ergeben, was die Vereinbarkeit des Artikel 42 Absatz 1 Nummer 8b der Verordnung Nr. 1290/2005 mit Artikel 202 EG in Frage stellen würde.
- (3) Artikel 18 Absatz 2, 2. Spiegelstrich, der Richtlinie 95/46 ist dahin auszulegen, dass in einem Fall wie dem vorliegenden wegen der vom Vorlagegericht festgestellten unvollständigen Meldung aus Gemeinschaftsrecht keine Rechtsfolge in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichungen, gegen die sich die Kläger der Ausgangsverfahren wenden, abgeleitet werden kann.
- (4) Artikel 20 der Richtlinie 95/46 ist dahin auszulegen, dass in einem Fall wie dem vorliegenden wegen der vom Vorlagegericht festgestellten unvollständigen Meldung und der daran zusammenhängenden Vorabkontrolle aus Gemeinschaftsrecht keine Rechtsfolge in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichungen, gegen die sich die Kläger der Ausgangsverfahren wenden, abgeleitet werden kann.

Bevollmächtigte der Kommission

Anhang: Informelle Stellungnahme des EDSR vom 7. Februar 2008, übermittelt an die

Generaldirektion GD AGRI am 4. März 2008.

### *Informal comments of the EDPS*

07-02-2008

**Subject:** Draft Commission Regulation on transparency in the field of agriculture; consultation of the EDPS

### *Background*

1. On 10 April 2007, the EDPS adopted an opinion on the proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy<sup>1</sup>.
2. In his opinion, the EDPS underlined that a proactive approach to the rights of the data subjects should be respected, as personal data will be disclosed.
3. The EDPS underlined that a proactive approach could consist of informing the data subjects beforehand, at the time the personal data are collected, that these data will be made public, and of ensuring that the data subject's right of access and right to object are respected.
4. Specifically, the EDPS welcomed the proposed Article 42(E)(b) which, in the amended Regulation, states that the Commission shall adopt: "*the detailed rules on the publication of information concerning beneficiaries referred to in Article 44a and on the practical aspects related to the protection of individuals with regard to the processing of their personal data in accordance with the principles laid down in Community legislation on data protection. These rules shall ensure, in particular, that the beneficiaries of funds are informed that these data may be made public and may be processed by auditing and investigating bodies for the purpose of safeguarding the financial interests of the Communities, including the time that this information shall take place*".
5. In point 7 of his opinion, the EDPS also stated that according to Article 28(2) of the Regulation (EC) No 45/2001, the Commission shall consult him before these detailed rules are adopted.
6. The EDPS is now being consulted on these implementing rules to article 44a inserted in Council Regulation (EC) N° 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy<sup>2</sup>. Article 44a of Regulation (EC) N° 1290/2005

<sup>1</sup> COM(2007) 132 final, OJ L34, 14.06.2007, p.1

<sup>2</sup> Draft Commission Regulation (EC) N°/2008 laying down detailed rules on the publication of information on the beneficiaries of funds deriving from the European Agricultural Guarantee Fund (EAGGF) and the European Agricultural Development Fund (EAFDF).