SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN ELEANOR SHARPSTON vom 17. Juni 2010[1]

1. Vom Haushalt der Europäischen Union her gesehen war die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) mehr als 40 Jahre lang der wichtigste Politikbereich der Union. Im Jahr 1984 entfielen über 71 % der Ausgaben auf die GAP, und mit gegenwärtig geschätzten rund 40 % ist sie immer noch der größte Einzelposten.

2. In diesen Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Wiesbaden (Deutschland) geht es um die Gültigkeit von Rechtsvorschriften der Europäischen Union (EU), die vorsehen, dass die Beträge, die Landwirten aus GAP-Mitteln gewährt werden, zusammen mit deren Namen, Gemeinde und gegebenenfalls Postleitzahl offengelegt werden. Die Rechtssachen werfen wichtige verfassungsrechtliche Fragen im EU-Recht auf: im Wesentlichen die, ob das Ziel, Transparenz bei der Verwaltung der GAP-Ausgaben zu erreichen, grundsätzlich Vorrang vor dem Grundrecht des Einzelnen auf Achtung seines Privatlebens und seiner personenbezogenen Daten genießen kann und, wenn ja, wo zwischen den beiden der Ausgleich herbeizuführen ist.

Rechtlicher Rahmen

Grundrechte

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte[2]

3. Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EMRK) sieht vor:

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Unterzeichnet am 4. November 1950 in Rom.

„(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."

4. Ergänzend zu dieser Bestimmung nahm der Europarat am 28. Januar 1981 das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (im Folgenden: Übereinkommen Nr. 108) an. Art. 1 des Übereinkommens Nr. 108 umschreibt Gegenstand und Zweck dieses Übereinkommens mit folgenden Worten: „Zweck dieses Übereinkommens ist es … für jedermann … sicherzustellen, dass seine Rechte und Grundfreiheiten, insbesondere sein Recht auf einen Persönlichkeitsbereich, bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten geschützt werden …" [3]

3 — Wie die EMRK gilt das Übereinkommen Nr. 108 in allen Mitgliedstaaten.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union [4]

5. Art. 7 der Charta lautet: „Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation."

6. Art. 8 sieht vor:

„(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht."

7. Art. 52 der Charta legt die Voraussetzungen für einen Eingriff in die durch die

4 — Proklamiert in Nizza am 7. Dezember 2000 (ABl. C 364, S. 1). Eine aktualisierte Fassung wurde vom Europäischen Parlament am 29. November 2007 angenommen, nachdem die Bezugnahmen auf die gescheiterte Verfassung für Europa beseitigt worden waren (ABl. 2007, C 303, S. 1) (im Folgenden: Charta).

Charta garantierten Rechte oder für eine Abweichung von diesen fest. Insbesondere gilt:

„(1) Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

…

(3) Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die [EMRK] garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt."

8. Nach Art. 6 Abs. 1 EU sind die in der Charta niedergelegten Rechte, Freiheiten und Grundsätze „und die Verträge … rechtlich gleichrangig".

Datenschutz

Die Richtlinie 95/46 [5]

9. Der erste Erwägungsgrund lautet:

„Die Ziele der Gemeinschaft, wie sie in dem durch den Vertrag über die Europäische Union geänderten Vertrag festgelegt sind, bestehen darin, … für die Demokratie einzutreten und sich dabei auf die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten sowie in der [EMRK] anerkannten Grundrechte zu stützen."

10. In den Erwägungsgründen 10, 11 und 12 wird festgestellt, dass die Richtlinie darauf abzielt, ein hohes Niveau des Schutzes der Grundrechte sicherzustellen:

„(10) Gegenstand der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten ist die Gewährleistung der Achtung der Grundrechte und -freiheiten, insbesondere des auch in Artikel 8 [EMRK] und in den allgemeinen Grundsätzen

5 — 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).

des Gemeinschaftsrechts anerkannten Rechts auf die Privatsphäre. Die Angleichung dieser Rechtsvorschriften darf deshalb nicht zu einer Verringerung des durch diese Rechtsvorschriften garantierten Schutzes führen, sondern muss im Gegenteil darauf abzielen, in der Gemeinschaft ein hohes Schutzniveau sicherzustellen.

(11) Die in dieser Richtlinie enthaltenen Grundsätze zum Schutz der Rechte und Freiheiten der Personen, insbesondere der Achtung der Privatsphäre, konkretisieren und erweitern die in dem Übereinkommen [Nr. 108] enthaltenen Grundsätze.

(12) Die Schutzprinzipien müssen für alle Verarbeitungen personenbezogener Daten gelten, sobald die Tätigkeiten des für die Verarbeitung Verantwortlichen in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen. …“

11. Nach dem 28. Erwägungsgrund muss die Verarbeitung personenbezogener Daten verhältnismäßig sein: „Die Verarbeitung personenbezogener Daten muss gegenüber den betroffenen Personen nach Treu und Glauben erfolgen. Sie hat dem angestrebten Zweck zu entsprechen, dafür erheblich zu sein und nicht darüber hinauszugehen. Die Zwecke müssen eindeutig und rechtmäßig sein und bei der Datenerhebung festgelegt werden. Die Zweckbestimmungen der Weiterverarbeitung nach der Erhebung dürfen nicht mit den ursprünglich festgelegten Zwecken unvereinbar sein.“

12. Die Erwägungsgründe 30 und 33 lauten:

„(30) Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist nur dann rechtmäßig, wenn sie auf der Einwilligung der betroffenen Person beruht oder notwendig ist im Hinblick auf den Abschluss oder die Erfüllung eines für die betroffene Person bindenden Vertrags, zur Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung, zur Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse, in Ausübung hoheitlicher Gewalt oder wenn sie im Interesse einer anderen Person erforderlich ist, vorausgesetzt, dass die Interessen oder die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person nicht überwiegen. …

…

(33) Daten, die aufgrund ihrer Art geeignet sind, die Grundfreiheiten oder die Privatsphäre zu beeinträchtigen, dürfen nicht ohne ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person verarbeitet werden. Ausnahmen von diesem Verbot müssen ausdrücklich vorgesehen werden bei spezifischen Notwendigkeiten,

insbesondere wenn die Verarbeitung dieser Daten für gewisse auf das Gesundheitswesen bezogene Zwecke von Personen vorgenommen wird, die nach dem einzelstaatlichen Recht dem Berufsgeheimnis unterliegen, oder wenn die Verarbeitung für berechtigte Tätigkeiten bestimmter Vereinigungen oder Stiftungen vorgenommen wird, deren Ziel es ist, die Ausübung von Grundfreiheiten zu ermöglichen."

13. Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 sieht vor: „Die Mitgliedstaaten gewährleisten … den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten."

14. Art. 2 definiert „personenbezogene Daten", „Verarbeitung personenbezogener Daten" und „Einwilligung der betroffenen Person" wie folgt:

„a) ‚personenbezogene Daten' alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person (‚betroffene Person'); als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind;

b) ‚Verarbeitung personenbezogener Daten' (‚Verarbeitung') jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Speichern, die Organisation, die Aufbewahrung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Benutzung, die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung, die Kombination oder die Verknüpfung sowie das Sperren, Löschen oder Vernichten;

…

h) …‚Einwilligung der betroffenen Person' jede Willensbekundung, die ohne Zwang, für den konkreten Fall und in Kenntnis der Sachlage erfolgt und mit der die betroffene Person akzeptiert, dass personenbezogene Daten, die sie betreffen, verarbeitet werden."

15. Art. 7 sieht vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten lediglich erfolgen darf, wenn bestimmte Voraussetzungen

erfüllt sind, u. a., dass die betroffene Person ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben hat (Art. 7 Buchst. a) oder dass die Verarbeitung für einen oder mehrere der abschließend aufgeführten Zwecke „erforderlich" ist. Im vorliegenden Fall sind nur zwei dieser Zwecke potenziell von Bedeutung:

„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[6] oder dem Dritten, dem die Daten übermittelt werden, übertragen wurde".

16. Art. 18 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten sehen eine Meldung durch den für die Verarbeitung Verantwortlichen oder gegebenenfalls seinen Vertreter bei der in Artikel 28 genannten Kontrollstelle[7] vor, bevor eine vollständig oder teilweise automatisierte Verarbeitung oder eine Mehrzahl von Verarbeitungen zur Realisierung einer oder mehrerer verbundener Zweckbestimmungen durchgeführt wird.

(2) Die Mitgliedstaaten können eine Vereinfachung der Meldung oder eine Ausnahme von der Meldepflicht nur in den folgenden Fällen und unter folgenden Bedingungen vorsehen:

— Sie legen für Verarbeitungskategorien, bei denen unter Berücksichtigung der zu verarbeitenden Daten eine Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen unwahrscheinlich ist, die Zweckbestimmungen der Verarbeitung, die Daten oder Kategorien der verarbeiteten Daten, die Kategorie(n) der betroffenen Personen, die Empfänger oder Kategorien der Empfänger, denen die Daten weitergegeben werden, und die Dauer der Aufbewahrung fest,

und/oder

— der für die Verarbeitung Verantwortliche bestellt entsprechend dem einzelstaatlichen Recht, dem er unterliegt, einen

6 — Der für die Verarbeitung Verantwortliche ist in Art. 2 Buchst. d definiert als die Person oder Stelle, die über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet.

7 — Die Mitgliedstaaten benennen eine oder mehrere Kontrollstellen und beauftragen sie, die Anwendung der Richtlinie in ihrem Hoheitsgebiet zu überwachen. Ihre Verpflichtungen und Befugnisse im Einzelnen sind in diesem Artikel festgelegt. Die einzelnen Kontrollstellen sind (nach Art. 28 Abs. 3 zweiter Gedankenstrich) insbesondere befugt, gemäß Art. 20 vor der Durchführung der Verarbeitungen Stellungnahmen abzugeben.

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.

...“

17. Art. 20 sieht vor:

„(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.

(3) Die Mitgliedstaaten können eine solche Prüfung auch im Zuge der Ausarbeitung einer Maßnahme ihres Parlaments oder einer auf eine solche gesetzgeberische Maßnahme gestützten Maßnahme durchführen, die die Art der Verarbeitung festlegt und geeignete Garantien vorsieht.“

18. Nach Art. 21 Abs. 2 haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Kontrollstelle ein Register der gemäß Art. 18 gemeldeten Verarbeitungen führt.

Die Richtlinie 2006/24 [8]

19. Nach Art. 1 Abs. 1 sollen mit „dieser Richtlinie ... die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Pflichten von Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes im

8 — 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).

Zusammenhang mit der Vorratsspeicherung bestimmter Daten, die von ihnen erzeugt oder verarbeitet werden, harmonisiert werden, um sicherzustellen, dass die Daten zum Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten, wie sie von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht bestimmt werden, zur Verfügung stehen".

20. Nach Art. 1 Abs. 2 gilt diese Richtlinie für Verkehrs- und Standortdaten sowohl von juristischen als auch von natürlichen Personen sowie für alle damit in Zusammenhang stehende Daten, die zur Feststellung des Teilnehmers oder registrierten Benutzers erforderlich sind [9].

21. Nach Art. 3 haben die Mitgliedstaaten durch entsprechende Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass bestimmte Kategorien von (in Art. 5 genannten) Daten gemäß den Bestimmungen der Richtlinie auf Vorrat gespeichert werden. Dazu zählen zur Rückverfolgung und Identifizierung der Quelle einer Nachricht benötigte Daten betreffend u. a. den Internetzugang (Art. 5 Abs. 1 Buchst. a Nr. 2). Auf Vorrat gespeicherte Daten werden nur in bestimmten Fällen und in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht an die zuständigen nationalen Behörden weitergegeben; dabei sind geeignete Garantien zu berücksichtigen (einschließlich des Erfordernisses, die EMRK einzuhalten) (Art. 4).

22. Art. 6 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die in Artikel 5 angegebenen Datenkategorien für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten und höchstens zwei Jahren ab dem Zeitpunkt der Kommunikation auf Vorrat gespeichert werden."

Die Europäische Transparenzinitiative

23. Als die Kommission im Jahr 2005 den Startschuss für die Europäische Transparenzinitiative (ETI) gab, hob sie hervor, wie wichtig „ein hoher Grad an Transparenz" sei, denn die Union müsse „für öffentliche Überprüfung offen sein und für ihre Arbeit zur Rechenschaft gezogen werden können" [10]. Als

9 — Art. 2 der Richtlinie 2006/24 bestimmt: „Nutzer" bezeichnet eine natürliche Person, die einen elektronischen Kommunikationsdienst für private oder geschäftliche Zwecke nutzt, ohne diesen Dienst notwendigerweise abonniert zu haben. Art. 2 der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. L 201, S. 37) enthält folgende Begriffsbestimmungen: „Verkehrsdaten" bezeichnet Daten, die zum Zwecke der Weiterleitung einer Nachricht an ein elektronisches Kommunikationsnetz oder zum Zwecke der Fakturierung dieses Vorgangs verarbeitet werden; „Standortdaten" bezeichnet Daten, die in einem elektronischen Kommunikationsnetz verarbeitet werden und die den geografischen Standort des Endgeräts eines Nutzers eines öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienstes angeben.

10 — SEK (2005) 1300.

einen der Hauptaufgabenbereiche bezeichnete die Kommission die „[v]erbesserte Kontrolle der Verwendung der … EU-Gelder“ [11].

Die Haushaltsordnung [12]

24. Die Bedeutung der Transparenz bei der Verwaltung des Gesamthaushaltsplans wird in der Haushaltsordnung ausdrücklich festgestellt.

25. Im dritten Erwägungsgrund wird die Transparenz als fundamentaler Grundsatz anerkannt. Im zwölften Erwägungsgrund heißt es dann: „Was … den Grundsatz der Transparenz betrifft, so sollte die Unterrichtung über den Haushaltsvollzug und die Rechnungsführung verbessert werden.“

26. Als Teil der Initiative zur Verbesserung der Transparenz sieht Art. 30 Abs. 3 vor:

„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 [13]] und der Verordnung [Nr. 45/2001 [14]] ebenso zu beachten wie die einschlägigen Sicherheitsanforderungen.“

27. Nach Art. 53b Abs. 2 Buchst. d haben die Mitgliedstaaten „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“.

11 — Vgl. Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“, KOM(2006) 194 endg., S. 3.

12 — 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) in der durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 (ABl. L 390, S. 1) und die Verordnung (EG) Nr. 1525/2007 des Rates vom 17. Dezember 2007 (ABl. L 343, S. 9) geänderten Fassung.

13 — Vgl. Fn. 5.

14 — 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 (ABl. L 8, S. 1).

Die Finanzierung der GAP

31. Art. 2 richtet den EGFL und den ELER ein und bestimmt, dass beide Fonds Teil des Gesamthaushaltsplans der EU sind.

Die Verordnung Nr. 1290/2005 des Rates [15]

28. Mit der Verordnung Nr. 1290/2005 des Rates wurden die grundlegenden Vorschriften für die Verwaltung der GAP-Mittel eingeführt und zwei Fonds geschaffen, nämlich der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) [16].

32. Die Art. 6, 7 und 11 sehen vor, dass Zahlungen an die Begünstigten durch Zahlstellen erfolgen, bei denen es sich um Dienststellen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten handelt. Die Zahlstellen haben sich zu vergewissern, dass die Beihilfeanträge die Bedingungen erfüllen, die in den Vorschriften festgelegt sind, nach denen sie bewilligt werden.

29. Im 36. Erwägungsgrund wird anerkannt, dass, „[d]a bei der Anwendung der einzelstaatlichen Kontrollsysteme und beim Konformitätsabschluss gegebenenfalls auch personenbezogene Daten oder Geschäftsgeheimnisse mitgeteilt werden, … die Mitgliedstaaten und die Kommission die Vertraulichkeit der im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen erhaltenen Informationen gewährleisten [sollten]".

33. Art. 9 verpflichtet die Kommission und die Mitgliedstaaten, den effektiven Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sicherzustellen [17].

30. Art. 1 der Verordnung Nr. 1290/2005 nennt als deren Zweck, „… die besonderen Bedingungen und Regelungen für die Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik [festzulegen], einschließlich der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums".

34. Art. 44 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten und die Kommission treffen alle erforderlichen Vorkehrungen, um die vertrauliche Behandlung der im Rahmen der Kontroll- und Rechnungsabschlussmaßnahmen nach dieser Verordnung übermittelten oder eingeholten Informationen zu gewährleisten. Es gelten die

15 — Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209, S. 1).

16 — In diesen Schlussanträgen bezeichne ich EGFL und ELER als „die Fonds".

17 — Detaillierte Vorschriften sind auch in den Art. 32 bis 37 festgelegt, die die Konformitätsbewertung und die Überwachung durch die Kommission betreffen.

Grundsätze des Artikels 8 der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates[18]".

35. Die Verordnung Nr. 1290/2005 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 des Rates geändert[19]. In den Erwägungsgründen 12 bis 14 der Präambel dieser Verordnung wird der Zweck dieser Änderung wie folgt erläutert:

„(12) Die Rechtsgrundlage für den Erlass der Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 muss geklärt werden. Die Kommission muss insbesondere Durchführungsvorschriften für die Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von GAP-Mitteln, für Interventionsmaßnahmen, für die kein Betrag je Einheit im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation festgesetzt worden ist, und bezüglich der Mittel, die zur Finanzierung der Ausgaben für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik vorgesehenen Direktzahlungen an die Landwirte übertragen wurden, erlassen können.

(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 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

18 — Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292, S. 2). Im Allgemeinen bestehen diese Grundsätze darin, dass gemäß dieser Verordnung eingeholte Informationen dem Amtsgeheimnis unterliegen und den Schutz genießen, der vergleichbaren Informationen nach dem Recht des Nationalstaats, der die Informationen erhalten hat, und nach den entsprechenden Vorschriften für die Organe der EU zukommt. Die Kommission hat insbesondere dafür zu sorgen, dass ihre Kontrolleure bei der Anwendung der Verordnung die gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten im Sinne der Richtlinie 95/46 einhalten.

19 — Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 des Rates vom 26. November 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 322, S. 1).

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[20] ist es angebracht, die Mittelempfänger darüber zu unterrichten, dass ihre Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und von Rechnungsprüfungs- und Untersuchungseinrichtungen verarbeitet werden können."

36. Die beiden Änderungen, die hier von Bedeutung sind, betreffen Art. 42 Nr. 8b und Art. 44a.

37. Art. 42 ermächtigt die Kommission, Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1290/2005 zu erlassen. Nach Art. 42 Nr. 8b legt die Kommission 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."

38. Art. 44a bestimmt:

„Gemäß Artikel 53b 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;

20 — Stellungnahme vom 10. April 2007 (ABl. C 134, S. 1).

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

Die Verordnung Nr. 259/2008 der Kommission [21]

39. Aus der Präambel geht hervor, dass die Verordnung nach Konsultation des Europäischen Datenschutzbeauftragten erlassen wurde [22].

40. Im zweiten Erwägungsgrund wird erläutert, dass die Veröffentlichung eine größere Transparenz in Bezug auf die Verwendung der EU-Fondsmittel und eine wirtschaftlichere Haushaltsführung bezweckt.

41. Nach dem dritten Erwägungsgrund sind zu diesem Zweck „die Mindestanforderungen für den Inhalt der Veröffentlichung festzulegen. Diese Anforderungen sollten nicht über das hinausgehen, was in einer demokratischen Gesellschaft zur Erreichung des gewünschten Ziels erforderlich ist."

42. Im fünften Erwägungsgrund wird anerkannt, dass „Transparenz nicht bedeutet, dass die Informationen unbefristet zugänglich bleiben müssen, [und deshalb] festgelegt werden [sollte], wie lange die veröffentlichten Informationen zugänglich sein sollten".

43. Der sechste Erwägungsgrund erläutert: „Diese Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, erhöht die Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Gemeinschaftsmittel im Rahmen 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."

44. Nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 259/2008 enthalten die veröffentlichten Informationen über die Empfänger von Fondsmitteln die folgenden Angaben:

„a) bei natürlichen Personen Vorname und Nachname;

21 — 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).

22 — Die Ergebnisse dieser Konsultation sind nicht auf der Website des Europäischen Datenschutzbeauftragten veröffentlicht.

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 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".

45. Art. 1 Abs. 2 gestattet den Mitgliedstaaten, neben den in Art. 1 Abs. 1 genannten Informationen noch weitere Informationen zu veröffentlichen.

46. Nach Art. 2 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".

47. Art. 3 bestimmt, dass die Informationen über die Empfänger für ein Haushaltsjahr bis zum 30. April des darauffolgenden Jahres veröffentlicht werden und vom Zeitpunkt ihrer ersten Veröffentlichung an zwei Jahre lang auf der Website zugänglich bleiben.

48. Art. 4 sieht vor:

„(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 Vordrucken für die Beantragung von EGFL- und ELER-Mitteln oder zum Zeitpunkt der Erhebung der betreffenden Daten…“

49. Art. 5 verpflichtet die Kommission, unter ihrer zentralen Internetadresse eine Website einzurichten, die mit den entsprechenden Websites der einzelnen Mitgliedstaaten verlinkt ist.

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

50. Bei den Klägern in diesen beiden Rechtssachen handelt es sich um eine Gesellschaft (die Volker und Markus Schecke GbR: Rechtssache C-92/09) und eine Einzelperson (Hartmut Eifert: Rechtssache C-93/09), die jeweils einen landwirtschaftlichen Betrieb führen. Als Empfänger von Agrarbeihilfen wenden sich beide Kläger dagegen, dass im Einklang mit der Verordnung Nr. 259/2008 Angaben über sie veröffentlicht werden. Am 31. Dezember 2008 wurde der Volker und Markus Schecke GbR eine Zahlung in Höhe von 64 623,65 Euro bewilligt. Am 5. Dezember 2008 wurde Herrn Eifert im Rahmen der Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten eine Zahlung in Höhe von 6 110,11 Euro bewilligt.

51. In den Antragsformularen befand sich folgender Hinweis: „Mir ist bekannt, dass nach Art. 44a der Verordnung (EG) 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 (EG) Nr. 796/2004[23] beantragt werden und erfolgt alljährlich bis spätestens zum 31. März des Folgejahres."

52. Die Namen der Empfänger, der Ort der Empfänger, die Postleitzahl und die bewilligten Beträge werden auf der Website[24] der Beigeladenen in den Ausgangsverfahren, der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BfLE), bereitgestellt. Die Seite ist mit einer Suchfunktion ausgestattet, die die Nutzer in die Lage versetzt, einfach durch Eingaben für ein Feld (z. B. die Postleitzahl) eine entsprechende Aufstellung namentlich genannter Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln zu erhalten. In den Hinweisen zum Datenschutz, die als Bestandteil der Informationen auf der Website veröffentlicht werden, heißt es: „Bei jedem Zugriff auf den Server werden Daten für statistische und Sicherungszwecke gespeichert. Für eine begrenzte Zeit wird die IP-Adresse des Internet-Service-Providers, Datum und Uhrzeit sowie die besuchte Internetseite gespeichert. Diese Daten werden ausschließlich zur Verbesserung des Internetdienstes genutzt und nicht an Dritte weitergegeben oder auf den Adressaten zurückführbar ausgewertet."

53. Am 26. September 2008 bzw. am 18. Dezember 2008 erhoben die Volker und Markus Schecke GbR sowie Herr Eifert Klage gegen das Land Hessen. Sie beantragten jeweils, die Veröffentlichung ihrer personenbezogenen Daten als Empfänger von Fondsmitteln durch Anordnung zu untersagen.

54. Nach Ansicht der Kläger verstößt Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 gegen das Datenschutzrecht der EU. Bei den auf der Website veröffentlichten Informationen handele es sich um personenbezogene Daten, und es bestehe kein überwiegendes Allgemeininteresse, das diesen Eingriff in ihre Rechte rechtfertigte.

55. Das Land Hessen vertritt die Ansicht, dass sich die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Veröffentlichung dieser Daten im Internet aus Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 259/2008 ergebe. Diese Bestimmungen seien zweifelsfrei gültig. Es bestehe ein überwiegendes Allgemeininteresse an der Veröffentlichung, die die Transparenz der Agrarausgaben erhöhe sowie die Verhütung von Unregelmäßigkeiten verbessere und zudem nicht über das hinausgehe, was in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich sei. Außerdem seien die Kläger im Antragsformular darauf hingewiesen worden, dass die Behörden zur Veröffentlichung ihrer personenbezogenen Daten verpflichtet seien, so dass in der

23 — Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 141, S. 18).

24 — http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de.

Antragstellung ihre Einwilligung in diese Offenlegung im Sinne von Art. 7 Buchst. a der Richtlinie 95/46 zu sehen sei. Nach Ansicht des Landes Hessen hätten die Kläger die Veröffentlichung jedenfalls durch Verzicht auf die Beihilfen abwenden können.

56. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts werfen die von den Klägern anhängig gemachten Rechtssachen die Frage nach der Gültigkeit von Art. 42 Nr. 8b und von Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 sowie nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 259/2008 auf. Wären diese Regelungen ungültig, wäre die Verarbeitung der Daten durch die BfLE rechtswidrig und die von den Klägern begehrte Untersagung müsste dementsprechend angeordnet werden.

57. Das vorlegende Gericht formulierte darüber hinaus eine Reihe eher technischer Fragen etwa dazu, ob das Erfordernis der Veröffentlichung von personenbezogenen Daten über Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln mit bestimmten Aspekten der EU-Rechtsvorschriften über den Datenschutz, insbesondere mit den Richtlinien 95/46 und 2006/24, vereinbar sei.

58. Das nationale Gericht hat deshalb die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„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 ausdrücklicher Einwilligung zu speichern, entgegensteht?“

59. Die Volker und Markus Schecke GbR, das Land Hessen, die griechische, die niederländische und die schwedische Regierung sowie der Rat und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht, und sie alle (mit Ausnahme der niederländischen Regierung) haben in der Sitzung vom 2. Februar 2010 mündlich Stellung genommen.

Würdigung

60. Die sechs Fragen des vorlegenden Gerichts lassen sich wie folgt gliedern.

61. Die Fragen 1 und 2a bilden den Kern der Vorlage. Das vorlegende Gericht wirft darin die Frage nach der Gültigkeit der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auf, in denen zwingend die Veröffentlichung bestimmter Daten über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln im Internet vorgeschrieben wird. Nach einigen Vorbemerkungen werde ich mich zunächst diesen Fragen widmen.

62. Anschließend stellt das vorlegende Gericht drei detaillierte Fragen zu bestimmten Vorschriften der Richtlinie 95/46, die die Meldung der Verarbeitung von Daten betreffen (Fragen 3, 4 und 5). Sollte der Gerichtshof mit den von mir vorgeschlagenen Antworten auf die Fragen 1 und 2a einverstanden sein, wäre eine Beschäftigung mit diesen Fragen (streng genommen) nicht mehr erforderlich. Für den Fall, dass der Gerichtshof mir nicht beipflichten sollte, werde ich sie kurz behandeln.

63. Schließlich stellt das vorlegende Gericht zwei Fragen, die die „Benutzer“ über das Internet erlangter Daten und die Auslegung der Richtlinie 2006/24 betreffen (Fragen 2b und 6). Aus Gründen, die ich später erläutern werde, halte ich diese Fragen für unzulässig.

Die Fragen 1 und 2a

der Kürze als „Straßburger Gerichtshof“ bezeichnen werde) [26]. Ich halte es für unvorstellbar, dass sekundäres EU-Recht, das gegen die Grundrechte im Allgemeinen bzw. die EMRK oder die Charta im Besonderen verstößt, vom Gerichtshof als gültig angesehen werden könnte [27].

Vorbemerkungen

Einführung

64. Ich werde nicht Zeit oder Platz verschwenden mit einer ausgedehnten Exegese der Bedeutung der Grundrechte in der Rechtsordnung der Europäischen Union. Die Grundrechte sind bereits seit vielen Jahren wesentlicher Teil dieser Rechtsordnung [25]. Als Quelle solcher Rechte genießt die EMRK eine Sonderstellung; der Gerichtshof richtet sein besonderes Augenmerk auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (den ich aus Gründen

65. Ich beginne mit einer kurzen Darstellung der widerstreitenden Ziele, die in dieser Rechtssache zum Ausgleich zu bringen sind: das Recht auf Zugang zu Informationen im Interesse der Transparenz auf der einen und das Recht auf Schutz der Privatsphäre und von personenbezogenen Daten auf der anderen Seite. Danach werde ich einen spezifischen Einwand prüfen, der den Klägern entgegengehalten wurde, die sich auf die Rechte berufen, die sie andernfalls in Anspruch nehmen könnten (auf Schutz der Privatsphäre und/oder von personenbezogenen Daten) — nämlich, dass sie durch die Unterzeichnung der Anträge auf GAP-Mittel in die beanstandete Veröffentlichung eingewilligt hätten.

25 — Die Rechtsprechung des Gerichtshofs reicht bis ins Jahr 1969 zurück: vgl. z. B. Urteile vom 12. November 1969, Stauder (29/69, Slg. 1969, 419, Randnr. 7), und vom 17. Dezember 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Slg. 1970, 1125, Randnr. 4). Aus jüngerer Zeit vgl. Urteile vom 20. Mai 2003, Österreichischer Rundfunk u. a. (C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Slg. 2003, I-4989, Randnrn. 68 and 69), und vom 29. Januar 2008, Promusicae (C-275/06, Slg. 2008, I-271, Randnr. 62).

26 — Vgl. Urteile des Gerichtshofs vom 15. Oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij u. a./Kommission (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P bis C-252/99 P und C-254/99 P, Slg. 2002, I-8375, Randnr. 274), und vom 29. Juni 2006, Kommission/SGL Carbon (C-301/04 P, Slg. 2006, I-5915, Randnr. 43). Vgl. auch Urteil des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2008, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia (C-73/07, Slg. 2008, I-9831), insbesondere die Schlussanträge von Generalanwältin Kokott (Nr. 37).

27 — In Nr. 53 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Bosphorus (Urteil des Gerichtshofs vom 30. Juli 1996, C-84/95, Slg. 1996, I-3953) hat Generalanwalt Jacobs ausgeführt, dass „[d]ie Achtung der Grundrechte … eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaft [ist]“.

Transparenz und die Bereitstellung von Informationen

66. Die Bedeutung der Transparenz hat im EU-Recht eine gesicherte Grundlage. Art. 1 EU nimmt Bezug darauf, dass Entscheidungen „möglichst offen" getroffen werden [28]. Der Gerichtshof hat den Zweck des Transparenzprinzips so beschrieben, dass ein möglichst umfassender Zugang der Bürger zu Informationen gewährleistet werden soll, um den demokratischen Charakter der Gemeinschaftsorgane und der Verwaltung zu stärken [29]. Die Veröffentlichung von Daten über Empfänger von EU-Geldern im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung ist eine der in der ETI bezeichneten spezifischen Maßnahmen [30]. Auf politischer Ebene ist Transparenz somit als wesentlicher Bestandteil einer demokratischen öffentlichen Verwaltung anerkannt.

67. Weniger eindeutig ist jedoch, ob Transparenz ein allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts [31] oder tatsächlich ihrerseits ein Grundrecht ist. Die Frage nach dem Begriff der Transparenz und ihrer Stellung im EU-Recht stellte sich in Rechtssachen, in denen es um den Zugang zu Dokumenten ging [32]. In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Hautala [33] bezeichnete Generalanwalt Léger die Transparenz des Beschlussverfahrens im Kontext, der Öffentlichkeit möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Organe zu gewähren, als Grundrecht. Der Gerichtshof hat diesen Punkt jedoch nicht ausdrücklich behandelt. Im Urteil Interporc [34] folgte der Gerichtshof dem Vorbringen der Rechtsmittelführerin nicht, dass die Transparenz ein allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts sei, dessen Wirkung dem Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom [35], dem Rechtsinstrument, auf das die Kommission ihre Entscheidung über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten gestützt hatte, vorgehe [36]. Ich werde diese Frage hier bewusst offenlassen, da eine Entscheidung hierüber in dieser Rechtssache nicht erforderlich ist. Dem ist so, weil die Einstufung eines besonderen Zwecks als Grundrecht keine Voraussetzung dafür ist, dass dieser Zweck unter die Ausnahmeregelungen in Art. 8 Abs. 2 EMRK fällt.

28 — Nach Art. 6 Abs. 1 EU beruht die EU auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

29 — Urteil des Gerichtshofs vom 6. Dezember 2001, Hautala (C-353/99 P, Slg. 2001, I-9565, Randnr. 24), sowie Schlussanträge von Generalanwalt Léger in dieser Rechtssache (Nr. 52).

30 — Siehe oben, Nr. 23.

31 — Nach Ansicht einiger Kommentatoren fällt die Transparenz sicherlich in diese Kategorie: vgl. z. B. Lenaerts, K., „In the Union we trust: trust — enhancing principles of Community Law", *Common Market Law Review* 2004, S. 317, sowie Craig und de Búrca, *EU Law text, cases and materials* (4. Auflage 2007), S. 567. Der Gerichtshof hat jedoch bisher über diese Frage noch nicht abschließend entschieden.

32 — Vgl. insbesondere Urteile des Gerichtshofs vom 30. April 1996, Niederlande/Rat (C-58/94, Slg. 1996, I-2169, Randnr. 35), Hautala (oben in Fn. 29 angeführt, Randnr. 22) (zu einem Rechtsmittel, das der Rat gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz eingelegt hatte, mit dem die Entscheidung des Rates, den Zugang zu einem Bericht der Arbeitsgruppe des Rates zu Waffenexporten zu verweigern, für nichtig erklärt worden war), und vom 6. März 2003, Interporc (C-41/00 P, Slg. 2003, I-2125, Randnrn. 38 bis 43).

33 — Oben in Fn. 29 angeführt (Nrn. 76 und 77).

34 — Oben in Fn. 32 angeführt.

35 — Beschluss der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58).

36 — Urteil Interporc (oben in Fn. 32 angeführt, Randnr. 43); vgl. auch Schlussanträge von Generalanwalt Léger in dieser Rechtssache (Nr. 80).

68. Das nationale Gericht scheint Zweifel zu hegen, ob Transparenz an sich ein Ziel darstellen könne, und betrachtet sie als eine bloße Beschreibung der beanstandeten Maßnahmen. Solche Zweifel scheinen mir unangebracht. Zwar ist völlig richtig, dass Transparenz kein „Recht" im Sinne eines ausdrücklich im klassischen Text der ERMK aufgeführten Gegenstands ist, doch ist Transparenz (sehr klar) als ein wünschenswertes und erforderliches Ziel in einer demokratischen Gesellschaft anerkannt. In der Charta — einer sehr viel jüngeren demokratischen Auflistung von Grundrechten — wird ausdrücklich auf sie Bezug genommen [37]. Ich gehe daher davon aus, dass Handeln im Interesse der Transparenz ein solches ist, das in Verwirklichung eines demokratisch wünschenswerten Ziels erfolgt.

69. Transparenz muss naturgemäß ein offener Begriff sein. Ihr Zweck ist die Förderung von Offenheit in einer demokratischen Gesellschaft. Transparenz kann zum Schutz der Bürger vor willkürlichem Machtmissbrauch beitragen. Ganz allgemein versetzt die Gewährung eines umfassenden Zugangs zu Informationen mit dem Ziel, eine informierte Öffentlichkeit und demokratische Debatte zu erreichen, die Bürger in die Lage, effektiv darüber zu wachen, wie Behörden von den ihnen von gerade diesen Bürgern verliehenen Befugnissen Gebrauch machen. Transparenz dient somit der öffentlichen Kontrolle öffentlicher Einrichtungen. Soweit größere Transparenz mit größerer Offenheit und höherer demokratischer Verlässlichkeit gleichzusetzen ist, ist mehr (und nicht weniger) Transparenz in der Regel zu begrüßen.

70. Gelegentlich jedoch (wie hier) kann es erforderlich sein, die Transparenz gegen ein anderes, widerstreitendes Ziel abzuwägen. Insoweit ist absolute Transparenz nicht zwangsläufig ein absoluter Wert. Nicht immer geht es um „je mehr, desto besser". Daher kann „größtmögliche Transparenz im Allgemeininteresse" kein Mantra werden, mit dem ihr Vorrang vor Rechten Einzelner gerechtfertigt wird. Um im vorliegenden Fall festzustellen, ob zwischen der Transparenz auf der einen und der Privatsphäre und dem Schutz von personenbezogenen Daten auf der anderen Seite der richtige Ausgleich gefunden wurde, wird genau zu prüfen sein, was mit Transparenz im spezifischen Kontext der GAP erreicht werden soll.

37 — Als die Ausgangsverfahren anhängig gemacht wurden, war die Charta noch nicht bindend: vgl., entsprechend, Urteil des Gerichtshofs vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (Familienzusammenführung) (C-540/03, Slg. 2006, I-5769, Randnr. 38). Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 gilt die Charta als Primärrecht (Art. 6 Abs. 1 EU).

Die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und von personenbezogenen Daten

71. Es geht hier um zwei verschiedene Rechte: ein klassisches Recht (Schutz der Privatsphäre nach Art. 8 EMRK) und ein eher modernes Recht (die Datenschutzbestimmungen des Übereinkommens Nr. 108). In der Charta werden entsprechende Rechte in Art. 7 bzw. Art. 8 genannt. Der Gerichtshof hat den engen Zusammenhang zwischen den Grundrechten auf Schutz der Privatsphäre und dem Recht auf Datenschutz anerkannt [38].

72. Der Straßburger Gerichtshof hat bereits entschieden, dass sich juristische Personen (wie auch natürliche Personen) auf Art. 8 EMRK [39] berufen können und dass sich dessen Schutz auf berufliche und geschäftliche Tätigkeiten erstreckt [40]. Die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und der Daten gelten daher auf den ersten Blick für beide Kläger in den Ausgangsverfahren (in Anbetracht des jeweiligen Inhalts dieser Rechte wäre es absurd, davon auszugehen, dass sich eine juristische Person auf Art. 8 EMRK, nicht aber auf das Übereinkommen Nr. 108 berufen kann). Der Straßburger Gerichtshof hat beispielsweise entschieden, dass das Privatleben die Identität der Person, wie ihren Namen [41], einschließt und dass der Schutz von personenbezogenen Daten von fundamentaler Bedeutung dafür ist, dass eine Person ihr Recht auf Achtung des Privatlebens in Anspruch nehmen kann [42].

73. Wie eine Reihe klassischer Rechte nach der EMRK genießt das Recht auf Schutz der Privatsphäre keinen absoluten Vorrang. Art. 8 Abs. 2 EMRK erkennt ausdrücklich die Möglichkeit von Ausnahmen von diesem Recht an, wie auch Art. 9 des Übereinkommens Nr. 108 hinsichtlich des Rechts auf Schutz von personenbezogenen Daten. Art. 52 der Charta stellt beispielsweise (in allgemeinen Worten) entsprechende Kriterien

38 — Vgl. Urteil Promusicae (oben in Fn. 25 angeführt, Randnr. 63) sowie Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in dieser Rechtssache (Nr. 51); aus jüngerer Zeit vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Ruiz Jarabo Colomer in der Rechtssache Rijkeboer (Urteil des Gerichtshofs vom 7. Mai 2009, C-553/07, Slg. 2009, I-3889, Randnrn. 18 bis 20). Der Zusammenhang zwischen Privatsphäre und Datenschutz kommt auch in den Erwägungsgründen 10 bis 12 sowie in Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 zum Ausdruck. Vgl. hierzu auch Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 („Volkszählungsurteil", 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1) und, aus jüngerer Zeit, vom 2. März 2010 (1 BvR 256, 263, 586/08, zugänglich über www.bundesverfassungsgericht.de).

39 — Vgl. Urteil Niemietz/Deutschland vom 16. Dezember 1992 (Serie A, Nr. 251-B, §§ 29 bis 31).

40 — Vgl. Urteile Société Colas Est u. a./Frankreich vom 16. April 2002 (Reports of Judgements and Decisions 2002-III, § 41) und Peck/Vereinigtes Königreich vom 28. Januar 2003 (Reports of Judgements and Decisions 2003-I, Nr. 44647/98, § 57). Aus der eigenen Rechtsprechung des Gerichtshofs vgl. Urteil vom 14. Februar 2008, Varec (C-450/06, Slg. 2008, I-581, Randnr. 48).

41 — Vgl. Urteile Von Hannover/Deutschland vom 24. Juni 2004 (Reports of Judgements and Decisions 2004-VI, Nr. 59320/00, § 50 und die dort angeführte Rechtsprechung) sowie Karakó/Ungarn vom 28. April 2009 (Nr. 39311/05, § 21).

42 — Vgl. Urteil vom 4. Dezember 2008, S & Marper/Vereinigtes Königreich (GC) (Nrn. 30562/04 und 30566/04, § 103).

auf, die, wenn sie erfüllt sind, Ausnahmen von den Rechten nach der Charta (oder Abweichungen hiervon) zulassen.

Schließt eine „Einwilligung" in die Veröffentlichung eine spätere Berufung auf die geltend gemachten Rechte aus?

74. Im Vorlagebeschluss und in den vom Land Hessen eingereichten schriftlichen Erklärungen wird die Frage erörtert, ob der Umstand, dass den Klägern in dem Formular für die Beantragung der GAP-Beihilfen mitgeteilt wurde, dass ihre Daten verarbeitet würden, sie aber gleichwohl die Antragsformulare unterzeichneten, bedeutet, dass sie sich anschließend der Veröffentlichung nicht mehr widersetzen können. Insoweit stellen sich zwei unterschiedliche Fragen: a) Haben die Kläger „ohne jeden Zweifel" im Sinne von Art. 7 Buchst. a der Richtlinie 95/46 ihre Einwilligung gegeben (so dass sie gemäß der Begriffsbestimmung in Art. 2 Buchst. h dieser Richtlinie „ohne Zwang, für den konkreten Fall und in Kenntnis der Sachlage erfolgt" ist), womit die Verarbeitung ihrer Daten aufgrund dieser Einwilligung rechtmäßig würde? b) Ist es ihnen kraft eines Grundsatzes des Verwaltungsrechts der EU verwehrt, die Rechte, die sie andernfalls in Anspruch nehmen könnten, geltend zu machen?

75. Zum ersten Punkt hat der Bevollmächtigte der Kommission in Beantwortung einer direkten Frage des Gerichtshofs in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich bestätigt, dass das Organ sich *nicht* auf eine Einwilligung im Sinne von Art. 7 Buchst. a der Richtlinie habe berufen wollen, sondern ausschließlich auf die Bestimmungen von Art. 7 Buchst c abgestellt habe (dass die Verarbeitung „für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich [ist], der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt"). Der Rat hat nicht anders argumentiert.

76. Mit der Berufung auf Art. 7 Buchst. c der Richtlinie 95/46 geht die Kommission davon aus, dass die beiden rechtlichen Verpflichtungen, aufgrund deren die Daten der Begünstigten, die EGFL- und ELER-Mittel erhalten, verarbeitet werden (Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005, und insbesondere die Verordnung Nr. 259/2008 der Kommission), gültig sind. Sollte jedoch eine der beiden Bestimmungen oder sollten beide für ungültig gehalten werden, entfiele dieser Rechtfertigungsgrund für die Verarbeitung der Daten. Für den für die Verarbeitung Verantwortlichen bestünde keine rechtliche Verpflichtung mehr zur Verarbeitung der Daten. Im Rahmen von Verfahren, in denen es (gerade) um die Gültigkeit der Bestimmungen geht, mit denen die rechtliche Verpflichtung auferlegt wird, ist dieses Argument daher ein Zirkelschluss. Ich werde es nicht weiter erörtern. Ich wende mich stattdessen wieder der Frage der Einwilligung zu.

77. Haben die Kläger mit der Unterzeichnung des Antragsformulars ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben? Ihr Prozessvertreter hat vorgetragen, dass dem genauen Wortlaut

in dem GAP-Antragsformular [43] zufolge die Unterzeichnung lediglich einen Hinweis darauf gebe, dass sie sich der bevorstehenden Veröffentlichung bewusst gewesen seien, und nicht, dass sie in diese Veröffentlichung eingewilligt hätten. Bei näherer Betrachtung hat dieses ziemlich technische Argument tatsächlich Gewicht.

78. Im Antragsformular ist tatsächlich die Rede davon, „Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sowie die Beträge, die jeder Begünstigte erhalten hat, zu veröffentlichen", und es nimmt auf Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 (sowie zudem auf Art. 11 der Verordnung Nr. 796/2004 der Kommission) Bezug. Isoliert betrachtet — also bei der Lektüre *ohne* Beiziehung des vollständigen Wortlauts nicht nur der Verordnung Nr. 1290/2005, sondern auch der *Verordnung Nr. 259/2008* — wird aus dem Antragsformular *nicht* ohne jeden Zweifel deutlich, dass ein Antragsteller seine Einwilligung zur Veröffentlichung seines Namens, seiner Gemeinde (und gegebenenfalls der Postleitzahl) sowie der Beträge gibt, die ihm aus dem EGFL und/oder dem ELER gewährt werden. Ein Antragsteller wäre sich der wahren Bedeutung seiner Einwilligung in die Veröffentlichung nur dann bewusst, wenn er Kenntnis vom Inhalt des Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 259/2008 hätte. Lediglich in dieser Bestimmung wird in allen Einzelheiten dargelegt, was die Veröffentlichung umfassen wird. Die Verordnung Nr. 259/2008 wird jedoch in dem Hinweis auf dem Formular nicht erwähnt; ihre Existenz lässt sich auch nicht aus der Lektüre der beiden Verordnungen ableiten, auf die das Antragsformular verweist.

79. In Art. 7 der Richtlinie 95/46 sind abschließend die strengen Voraussetzungen aufgeführt, unter denen eine rechtmäßige Datenverarbeitung erfolgen kann. Nach Art. 7 Buchst. a ist erforderlich, dass die betroffene Person „ohne jeden Zweifel" ihre Einwilligung gegeben hat. Die Kenntnisnahme durch den vorherigen Hinweis, dass eine Veröffentlichung irgendwelcher Art erfolgen werde, ist nicht gleichzusetzen mit der Abgabe der Einwilligung „ohne jeden Zweifel" zu einer bestimmten Art der detaillierten Veröffentlichung. Sie kann auch nicht wirklich als eine *Willensbekundung* der Kläger angesehen werden, die im Sinne der in Art. 2 Buchst. h gegebenen Begriffsbestimmung der Einwilligung der betroffenen Person „ohne Zwang, für den *konkreten Fall* … erfolgt". Ich bin daher der Ansicht, dass die Kläger keine Einwilligung in die Verarbeitung (d. h. hier, in die Veröffentlichung) ihrer Daten im Sinne von Art. 7 Buchst. a der Richtlinie 95/46 gegeben haben.

80. Freilich hat das technische Argument nur eine geringe Tragweite. Selbst wenn es im vorliegenden Fall durchgriffe, könnte es künftig einfach dadurch ausgeräumt werden, dass das Antragsformular umformuliert und mit einem Hinweis auf die Verordnung Nr. 259/2008 versehen wird, um die durch die betroffene Person gegebene Einwilligung über jeden Zweifel zu erheben. Deshalb muss der zweite Punkt behandelt werden.

43 — Vollständige Wiedergabe oben in Nr. 51.

81. Art. 7 der Richtlinie 95/46 legt fest, in welchem Rahmen die Verarbeitung personenbezogener Daten in den Mitgliedstaaten zulässig ist [44]. In ihm spiegelt sich Art. 8 Abs. 2 der Charta wider, wonach Daten nur nach Treu und Glauben und „mit Einwilligung der betroffenen Person" (oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage) verarbeitet werden dürfen. Art. 7 Buchst. a der Richtlinie 95/46 fügt dem die weitere Bedingung hinzu, dass die Einwilligung „ohne jeden Zweifel" gegeben worden sein muss. In diesem Zusammenhang ist meines Erachtens zunächst zwangsläufig zu prüfen, welcher Art die behauptete Einwilligung ist; ferner muss es einem Kläger freistehen, vorzutragen, dass er entweder, auch wenn er die Einwilligung freiwillig gegeben habe, nicht zur Aufgabe des fraglichen Rechts hätte aufgefordert werden dürfen oder dass die Einwilligung nicht ohne Zwang erfolgt sei.

82. Die erste Möglichkeit bedarf keiner weiteren Vertiefung. Hinsichtlich der zweiten räume ich ein, dass beträchtlicher wirtschaftlicher Druck ausreicht, um die Einwilligung zu einer nicht freiwilligen (und somit nicht im Sinne von Art. 2 Buchst. h der Richtlinie 95/46 „ohne Zwang erfolgten") zu machen.

83. Ob im vorliegenden Fall ein solcher Druck tatsächlich bestand, ist eine Tatfrage, die das nationale Gericht zu klären hat. Es sei darauf hingewiesen, dass der Prozessvertreter der Kläger in der mündlichen Verhandlung — ohne dass dem von einem der Organe widersprochen worden wäre — vorgetragen hat, dass der Zufluss von Mitteln aus der GAP zwischen 30 % und 70 % des Einkommens eines Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebs ausmachen kann.

84. Ein mögliches Gegenbeispiel wurde (von der Richterbank) mit dem Fall genannt, in dem jemand ein Darlehen bei einer Bank beantragt: Hat er die Wahl, das Darlehen zu den angebotenen Bedingungen anzunehmen oder abzulehnen? Über welchen echten Spielraum auch immer ein Antragsteller bei wirtschaftlichen Entscheidungen auf dem freien Markt tatsächlich verfügt, hier gibt es nur eine „Bank", die die finanzielle Unterstützung bereitstellt, deren Auszahlung an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe nach Auffassung der Europäischen Union angemessen und gerechtfertigt ist. Es wurde darauf hingewiesen, dass es für viele der Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, die GAP-Mittel beantragten, in Wirklichkeit keine praktische Alternative zur GAP gebe. Sie seien, um kleine und mittlere Landwirtschaftsbetriebe, die ein angemessenes Einkommensniveau für sich und ihre Familien erwirtschaften, rentabel betreiben zu können, von diesen Mitteln abhängig. Auch dies ist eine Tatfrage, die in die ausschließliche Zuständigkeit des nationalen Gerichts fällt.

44 — Art. 5 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) sieht einen gleichwertigen Schutz hinsichtlich der Verarbeitung von Daten durch die Organe vor.

85. Mir scheint jedoch, dass von einer Person, die bei einer Einrichtung wie der Europäischen Union Mittel beantragt (unabhängig davon, ob die Union allein oder im Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten handelt), nur als Voraussetzung für die Erlangung dieser Mittel grundsätzlich nicht verlangt werden kann, auf ein Grundrecht zu verzichten, dass ihr andernfalls Schutz verliehe.

86. Unter diesen Umständen bin ich der Meinung, dass es den Klägern durch die Unterzeichnung der Antragsformulare für GAP-Mittel *nicht* verwehrt ist, sich auf ihr Recht auf Datenschutz (sei es nach der Richtlinie 95/46, sei es nach dem Übereinkommen Nr. 108) zu berufen. Daher sollte der Gerichtshof die Fragen prüfen, die den Kern dieser Rechtssache ausmachen.

Würdigung

87. Es liegt auf der Hand, dass sich der Gerichtshof den Fragen 1 und 2a in einer Reihe von Prüfschritten nähern muss (von denen einige allerdings ziemlich knapp behandelt werden können)[45]. Da die beim nationalen Gericht anhängige Klage auf den Vorwurf eines Verstoßes gegen die Rechte der Kläger auf Schutz der Privatsphäre und von personenbezogenen Daten gestützt ist, müssen diese Rechte (und nicht das Recht auf Transparenz) als Ausgangspunkt dienen. Liegt ein Eingriff in die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und von personenbezogenen Daten vor? Wenn ja, ist er „gesetzlich vorgesehen"? Ist er grundsätzlich „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig", weil er einem dringenden gesellschaftlichen Erfordernis entspricht? Und ist er verhältnismäßig? Zur Beantwortung dieser letztgenannten Frage ist es erforderlich, klar und deutlich herauszuarbeiten, welcher Zweck mit den angefochtenen Maßnahmen genau verfolgt wird, zu prüfen, ob die speziell gewählten Maßnahmen (mit dem *besonderen Grad an Beeinträchtigung* der Rechte, die sie einschränken) geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen, und sich zu vergewissern, ob sie nicht über das hinausgehen, was hierzu erforderlich ist.

45 — Vgl. die Ausführungen des Gerichtshofs im Urteil Österreichischer Rundfunk u. a. (oben in Fn. 25 angeführt), dass nach der gefestigten Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs die Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein müssen: vgl. z. B. EGMR, Urteil Amann/Schweiz vom 16. Februar 2000 (Reports of Judgements and Decisions 2000-II, Nr. 27798/95, § 80). Die Ausnahmeregelungen in Art. 8 Abs. 2 EMRK sind eng auszulegen, und die Erforderlichkeit ihrer Anwendung in einem bestimmten Fall ist überzeugend darzutun: vgl. EGMR, Urteil Funke/Frankreich vom 25. Februar 1993 (Serie A, Nr. 256-A, § 55 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie EGMR, Urteil Buck/Deutschland vom 28. April 2005 (Reports of Judgements and Decisions 2005-IV, Nr. 41604/98, § 37).

Liegt ein Eingriff in ein geschütztes Recht vor?

88. Sowohl der Rat als auch die Kommission räumen ein, dass die in Rede stehenden Rechtsvorschriften zu einem Eingriff in die Rechte der Kläger auf Schutz der Privatsphäre führen, halten diesen Eingriff jedoch für weniger schwerwiegend als den, den der Gerichtshof im Urteil Österreichischer Rundfunk u. a. [46] geprüft hat. Die Kommission hält jedoch die Rechtsvorschriften für vereinbar mit dem Grundrecht auf Schutz von personenbezogenen Daten. Der Rat hat sich zu diesem Punkt nicht geäußert.

89. Aus meiner Sicht führen die beanstandeten Maßnahmen eindeutig zu einem Eingriff in die Rechte der Kläger sowohl auf Schutz der Privatsphäre als auch auf Schutz von personenbezogenen Daten.

90. In der Rechtssache Österreichischer Rundfunk u. a. ging es um die Verpflichtung von Rechtsträgern, die der Kontrolle des österreichischen Rechnungshofs unterliegen, diesem Daten über die von ihnen an die Arbeitnehmer und Ruhegehaltsempfänger gezahlten Bezüge und Ruhebezüge, soweit sie eine bestimmte Höhe überschreiten, einschließlich des Namens der Begünstigten mitzuteilen. Diese Angaben wurden für die Erstellung eines Jahresberichts verwendet, der dem Nationalrat, dem Bundesrat und den Landtagen übermittelt sowie der Allgemeinheit zugänglich gemacht wurde. Der Gerichtshof hielt die Richtlinie 95/46 für anwendbar; er erkannte an, dass es sich bei der Übermittlung von Daten über Bezüge von einem Arbeitgeber an einen Dritten um einen Eingriff in das Recht auf Schutz der Privatsphäre nach Art. 8 EMRK handelte, und prüfte, ob dieser Eingriff gerechtfertigt war.

91. In der Rechtssache Satakunnan Markkinapörssi [47] bezogen sich die in den Fragen genannten Daten auf Namen und Vornamen bestimmter natürlicher Personen, deren Einkommen bestimmte Schwellenwerte überschritt, sowie u. a. auf deren Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Kapital bis auf 100 Euro genau sowie auf Angaben zur Besteuerung ihres Vermögens. Die Daten, die die Zeitung von den finnischen Steuerbehörden nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen erlangen konnte, wurden in Gestalt einer alphabetischen Liste nach Gemeinde und Einkommenskategorie geordnet veröffentlicht. Ein Betroffener konnte allerdings die Entfernung seiner Daten aus der Liste beantragen. Bei den Daten handelte es sich eindeutig um „personenbezogene Daten“, die im Sinne der Richtlinie 95/46 „verarbeitet“ wurden. Wäre

46 — Oben in Fn. 25 angeführt und nachstehend in Nr. 90 erörtert.

47 — Rechtssache C-73/07 (oben in Fn. 26 angeführt).

der Gerichtshof nicht zu dem Ergebnis gelangt, dass die beanstandete Verarbeitung „allein zu journalistischen Zwecken" im Sinne der Ausnahmeregelung des Art. 9 der Richtlinie erfolgte, wären diese Tätigkeiten ein rechtswidriger Eingriff in die Rechte der Personen auf Schutz der Privatsphäre und ihrer personenbezogenen Daten gewesen.

92. Im vorliegenden Fall werden die Empfänger von GAP-Mitteln einzeln namentlich genannt. Indem die Gemeinde, in der sie wohnen, und, falls möglich, die Postleitzahl angegeben werden, wird die Adresse, unter der sie anzutreffen sind, mit einem beträchtlichen Grad an Genauigkeit bezeichnet. Postleitzahlen finden gewöhnlich auf ein ziemlich begrenztes Gebiet Anwendung (andernfalls wären sie bei der Postsortierung nur von beschränktem Nutzen). Bei der Verwendung in Verbindung mit anderen online leicht zugänglichen Informationsquellen (wie Telefonverzeichnissen) ermöglichen sie es häufig, die genaue Adresse einer Person zu ermitteln. Der exakte Betrag der Unterstützung, die die Begünstigten aus GAP-Mitteln erhalten, wird angegeben. Es erscheint nachvollziehbar, dass, zumindest in bestimmten Fällen, derartige Informationen (zutreffende oder fehlerhafte) Rückschlüsse auf die Gesamthöhe des Einkommens der Begünstigten zulassen [48]. Damit kann der vom Gerichtshof in den Urteilen Österreichischer Rundfunk u. a. und Satakunnan Markkinapörssi gewählte Ansatz ohne Weiteres auf den vorliegenden Fall übertragen werden. Tatsächlich soll mit den ersten beiden Vorlagefragen, mit denen die Gültigkeit solcher Maßnahmen in Frage gestellt wird, im Wesentlichen in Erfahrung gebracht werden, ob dieser Eingriff gerechtfertigt ist oder nicht. Sie gehen (meines Erachtens zutreffend) davon aus, dass ein Eingriff vorliegt.

Ist der Eingriff „gesetzlich vorgesehen"?

93. Mit Ausnahme von Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 259/2008, auf den ich später zurückkommen werde [49], halte ich die Anforderungen an die Veröffentlichung für hinreichend klar und deutlich, um dem Erfordernis zu genügen, dass die Veröffentlichung „gesetzlich vorgesehen" oder „gesetzlich geregelt" ist: Die unterschiedlichen Formulierungen — die ich für gleichbedeutend halte — finden sich in Art. 8 Abs. 2 EMRK und 52 Abs. 1 der Charta bzw. in Art. 8 Abs. 2 der Charta. Die beanstandeten Vorschriften verdeutlichen, dass bestimmte Informationen über die Begünstigten veröffentlicht werden, und geben an, in welcher Form diese Veröffentlichung erfolgen wird.

48 — Siehe oben, Nr. 83, und nachstehend, Nr. 114.

49 — Siehe nachstehend, Nrn. 126 bis 128.

Ist die Veröffentlichung (grundsätzlich) „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig", weil sie einem dringenden gesellschaftlichen Erfordernis entspricht?

94. Der ausdrücklich genannte allgemeine Zweck der Bestimmungen, deren Gültigkeit in den ersten beiden Fragen in Zweifel gezogen wird (Art. 42 Nr. 8b und Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 sowie die Verordnung Nr. 259/2008), besteht in der Umsetzung der ETI und in der Erreichung größerer Transparenz in Bezug auf die Verwendung der GAP-Fondsmittel [50]. Die Förderung von Transparenz ist grundsätzlich eine legitime Grundlage für einen Eingriff in die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und von personenbezogenen Daten. Damit meine ich lediglich, dass dies potenziell ein legitimes Ziel ist, das als in einer demokratischen Gesellschaft notwendig angesehen werden kann [51]. Ich bin daher bereit, anzunehmen, dass *grundsätzlich* — und ich hebe diese Worte hervor — ein *gewisser* Grad des Eingriffs in die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und von personenbezogenen Daten zur Förderung der Transparenz des demokratischen Prozesses „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" ist, weil er einem dringenden gesellschaftlichen Erfordernis entspricht.

95. Bringt man denselben Punkt mit den Worten der Charta zum Ausdruck, bildet die Förderung von Transparenz des demokratischen Prozesses eine „legitime Grundlage" für die Datenverarbeitung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 und zählt zu den „von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen" im Sinne von Art. 52 Abs. 1.

96. Falls und soweit die ordnungsgemäße Anwendung des Transparenzprinzips bedeutet, dass Maßnahmen zu treffen sind, durch die die allgemeine Öffentlichkeit (im Unterschied zu besonderen Personengruppen als Teil dieser Öffentlichkeit, wie ermittelnde Journalisten, die — vielleicht — über mehr Zeit und größere Ressourcen verfügen, um herkömmliche Informationsquellen wie in kommunalen Behörden aufbewahrte Verzeichnisse und lediglich in großen öffentlichen Büchereien geführte Referenzwerke zu Rate zu ziehen) unterrichtet werden soll, ist das naheliegende Medium für die Veröffentlichung heute das Internet. Die leichte Zugänglichkeit des Internets, die von ihm gebotenen Suchmöglichkeiten und seine bequeme Nutzung bedeuten jedoch, dass eine derartige Veröffentlichung potenziell entsprechend stärker in die Rechte der Kläger auf Schutz der Privatsphäre und ihrer personenbezogenen Daten eingreifen wird als eine Veröffentlichung in eher herkömmlicher Weise. Bei der Beurteilung, ob die Veröffentlichung personenbezogener Daten mit einem

50 — Vgl. Erwägungsgründe 13 und 14 der Verordnung Nr. 1437/2007 und den zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 259/2008. In der Haushaltsordnung (deren Gültigkeit nicht in Frage gestellt wurde) wird beispielsweise die Bedeutung der Transparenz unterstrichen (Erwägungsgründe 3 und 12), sie sieht vor, dass die Kommission „in geeigneter Weise die Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung [stellt]", wobei „die einschlägigen Vertraulichkeitserfordernisse, insbesondere der Schutz personenbezogener Daten" zu beachten sind (Art. 30 Abs. 3), und sie verlangt von den Mitgliedstaaten, „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" (Art. 53b Abs. 2 Buchst. d).

51 — Der Eingriff muss (natürlich) hinreichend genau umschrieben sein, damit er „gesetzlich vorgesehen" ist (siehe oben), und darüber hinaus verhältnismäßig sein, wenn er rechtmäßig sein soll.

besonderen Maß an Detailgenauigkeit ein gerechtfertigter und verhältnismäßiger Eingriff in diese Rechte ist, muss man sich des Wesens und der Folgen einer Veröffentlichung im Internet bewusst sein.

97. Rat und Kommission haben Art. 42 Nr. 8b und Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 als Verweis auf eine Veröffentlichung ausgelegt, bei der die einzelnen Begünstigten in Verbindung mit den von ihnen erhaltenen Beträgen namentlich genannt werden. Ich möchte zwischen diesen beiden Bestimmungen unterscheiden.

98. Art. 42 Nr. 8b ist eine Ermächtigungsnorm — nicht mehr und nicht weniger. Sie verleiht der Kommission die nötigen übertragenen Befugnisse zum Erlass der ausführlichen Bestimmungen. Ich teile nicht die Auffassung des vorlegenden Gerichts, dass Art. 42 Nr. 8b nicht mit Art. 202 dritter Gedankenstrich EG (Übertragung von Durchführungsbefugnissen vom Rat auf die Kommission) und Art. 211 vierter Gedankenstrich EG (Ausübung solcher übertragener Befugnisse durch die Kommission) im Einklang stehe [52].

99. Es trifft zu, dass Art. 42 Nr. 8b breit angelegt ist. Bei der Festlegung der Parameter, anhand deren die Kommission übertragene Befugnisse ausüben kann, verfügt der Rat jedoch über ein weites Ermessen. Er ist nicht verpflichtet, die Hauptbestandteile dieser Befugnisse genau festzulegen. Eine allgemeine Befugnis ist ausreichend [53].

100. Zudem wurde der Kommission für ihr Handeln kein uneingeschränktes Ermessen eingeräumt. Art. 42 Nr. 8b sieht wörtlich vor, dass die Kommission die ausführlichen Bestimmungen „gemäß den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zum Datenschutz“ zu erlassen hat. Wenn somit Art. 42 Nr. 8b verlangt, dass diese Bestimmungen Vorschriften darüber enthalten, dass Daten „der Öffentlichkeit zugänglich gemacht“ werden können, folgt daraus nicht, dass die erlassenen Bestimmungen die von der Kommission gewählte Form annehmen müssten. Vielmehr wurde der Kommission die Befugnis zum Erlass der ausführlichen Bestimmungen *nur* für solche Bestimmungen übertragen, die *nicht* in unzulässigem Ausmaß in das Recht auf Schutz von personenbezogenen Daten eingreifen.

101. Dementsprechend sehe ich keinen Grund, an der Gültigkeit von Art. 42 Nr. 8b der Verordnung Nr. 1290/2005 zu zweifeln.

52 — Art. 202 wurde inzwischen im Wesentlichen durch Art. 16 Abs. 1 EU sowie durch die Art. 290 und 291 AEUV ersetzt. Art. 211 wurde inzwischen im Wesentlichen durch Art. 17 Abs. 1 EU ersetzt.

53 — Urteile des Gerichtshofs vom 17. Dezember 1970, Köster (25/70, Slg. 1970, 1161, Randnr. 6), vom 30. Oktober 1975, Rey Soda (23/75, Slg. 1975, 1279, Randnr. 11), und vom 27. Oktober 1992, Deutschland/Kommission (C-240/90, Slg. 1992, I-5383, Randnr. 41).

102. Im Hinblick auf Art. 44a ist die Lage ganz anders. Obwohl die Worte „jedes Jahr die nachträgliche Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln" an sich nicht erfordern, einzelne Begünstigte als solche anzugeben (tatsächlich geben sie nur den Wortlaut von Art. 53b Abs. 2 Buchst. d der Haushaltsordnung wieder), zeigen die nachfolgenden Vorgaben, die Veröffentlichung „der Beträge, die *jeder Begünstigte* aus diesen Fonds erhalten hat", zu gewährleisten und dass „für den ELER der Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel *je Begünstigten*" zu veröffentlichen ist, in Verbindung mit den Erwägungsgründen 13 und 14 der Verordnung Nr. 1437/2007 (mit der die entscheidende Änderung in die Verordnung Nr. 1290/2005 eingefügt wurde), dass Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 so zu verstehen ist, dass er eine individualisierte Veröffentlichung vorschreibt.

103. Eine solche individualisierte Veröffentlichung kann von einer Art sein, wie sie ordnungsgemäß in die in der Verordnung Nr. 259/2008 aufgestellten Anforderungen Eingang gefunden hat. In der vorliegenden Rechtssache ist es diese spezielle Form der „Veröffentlichung im Interesse der Transparenz", deren Verhältnismäßigkeit zu prüfen ist. Ich halte es allerdings für grundsätzlich möglich, dass eine individualisierte Veröffentlichung auch so aussehen kann, dass weniger Einzelheiten über den Betroffenen angegeben werden — beispielsweise dadurch, dass der Name jedes Begünstigten *nicht* mit der Gemeinde und/oder der Postleitzahl verknüpft wird.

Ist der Eingriff verhältnismäßig?

104. Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt „der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört … dass die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen" [54].

105. Es kann nicht genügen, dass sich Rat und Kommission lediglich ganz allgemein auf das Transparenzprinzip berufen, um darzutun, dass die getroffenen speziellen Maßnahmen gerechtfertigt und dementsprechend die Rechtsvorschriften uneingeschränkt gültig seien. Dies ergibt sich aus dem Erfordernis, dass die Geeignetheit und die Verhältnismäßigkeit einer gesetzgeberischen Maßnahme nur anhand einer konkreten und spezifischen Zielsetzung gewürdigt werden kann. Ich habe festgestellt, dass Transparenz an sich eindeutig wünschenswert ist: als ein sozialer und

54 — Urteil des Gerichtshofs vom 7. September 2006, Spanien/Rat (C-310/04, Slg. 2006, I-7285, Randnr. 97). Vgl. auch Urteile des Gerichtshofs vom 13. November 1990, Fedesa u. a. (C-331/88, Slg. 1990, I-4023, Randnr. 13), vom 5. Oktober 1994, Crispoltoni u. a. (C-133/93, C-300/93 und C-362/93, Slg. 1994, I-4863, Randnr. 41), und vom 12. Juli 2001, Jippes u. a. (C-189/01, Slg. 2001, I-5689, Randnr. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

demokratischer Wert. Doch was genau soll mit Transparenz im speziellen Kontext dieser beiden Verordnungen erreicht werden?

106. In den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1437/2007 (mit der die maßgebenden Änderungen in die Verordnung Nr. 1290/2005 eingefügt wurden) und in den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 259/2008 werden die Ziele der beanstandeten Maßnahmen in Formulierungen festgelegt, die geeignet sind, dem Erfordernis zu genügen, dass Rechtssetzungsakte mit Gründen zu versehen sind [55].

107. So wird im 13. Erwägungsgrund erläutert, Ziel der Verordnung Nr. 1437/2007 sei die Umsetzung der ETI im Hinblick auf die GAP-Ausgaben. Der 14. Erwägungsgrund bestätigt, dass die jährliche nachträgliche Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln die Transparenz erhöhen und, insbesondere durch eine stärkere öffentliche Kontrolle der verwendeten Mittel, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung beim Einsatz der GAP-Mittel verbessern soll. In diesen Erwägungsgründen heißt es zudem, dass sich der Gesetzgeber dessen bewusst gewesen sei, dass jeder Eingriff in das Recht auf Schutz der Privatsphäre und von personenbezogenen Daten verhältnismäßig sein müsse.

108. Der zweite Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 259/2008 ist den einleitenden Worten des 14. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 1437/2007 nachgebildet und nennt als „Zweck der Veröffentlichung dieser Informationen … eine größere Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Fondsmittel und eine wirtschaftlichere Haushaltsführung“. Im dritten Erwägungsgrund heißt es, dass „Mindestanforderungen“ für den Inhalt der Veröffentlichung festzulegen seien, während daran erinnert wird, dass „[d]iese Anforderungen … nicht über das hinausgehen [sollten], was in einer demokratischen Gesellschaft zur Erreichung des gewünschten Ziels erforderlich ist“. Der sechste Erwägungsgrund ist eine wörtliche Wiederholung der ersten beiden Sätze des 14. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 1437/2007. Weitere Erwägungsgründe der Kommissionsverordnung fügen dem lediglich hinzu, dass die Begünstigten, „[u]m den Datenschutzerfordernissen zu entsprechen“, im Voraus über die Veröffentlichung informiert und „auf ihre Rechte im Rahmen der Richtlinie 95/46 … hingewiesen werden“ sollten (siebter Erwägungsgrund) [56]; ferner sollten die Empfänger von Fondsmitteln „[a]us Gründen der Transparenz … außerdem darauf hingewiesen werden, dass ihre personenbezogenen Daten … von Rechnungsprüfungs- und Untersuchungseinrichtungen der Gemeinschaften

55 — Art. 253 EG (jetzt Art. 296 AEUV).

56 — Vgl. entsprechend 14. Erwägungsgrund letzter Satz der Verordnung Nr. 1437/2007 und die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 10. April 2007 (ABl. C 134, S. 1), auf die in diesem Erwägungsgrund Bezug genommen wird.

und der Mitgliedstaaten verarbeitet werden können“ (achter Erwägungsgrund).

109. In den schriftlichen Erklärungen wurden recht eingehend die Anforderungen an die Veröffentlichung im Rahmen verschiedener anderer EU-Fonds, insbesondere des Europäischen Sozialfonds (ESF), geprüft. Die Kläger weisen im Wesentlichen darauf hin, dass der ESF keine namentliche Nennung der Zuwendungsempfänger verlangt. Entsprechend, so tragen sie vor, müssten die Empfänger von GAP-Mitteln die gleiche Stellung einnehmen. Sowohl der Rat als auch die Kommission wenden sich gegen diese Analogie und führen aus, dass die Begünstigten in den beiden Sektoren nicht die gleiche Stellung hätten. Erstens erfolgten Zahlungen im Rahmen des ESF nicht unmittelbar an natürliche oder juristische Personen als Empfänger, sondern an zwischengeschaltete Einrichtungen (etwa eine Regionalbehörde) für ein bestimmtes Projekt. Zweitens würde eine entsprechende Offenlegung im Rahmen des ESF zu einem sehr viel schwerwiegenderen Eingriff in das Recht des endgültig Begünstigten auf Schutz der Privatsphäre führen, da die Offenlegung Aspekte seiner persönlichen Lage oder Stellung wie eine Behinderung oder Arbeitslosigkeit erkennen ließe, was (wie die Organe geltend gemacht haben) bei den Empfängern von GAP-Mitteln keineswegs der Fall sei.

110. Nach meinem Eindruck bestehen zwischen den Fonds sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede; ich bin nicht sicher, ob ein ins Einzelne gehender Vergleich insoweit sehr ertragreich wäre. Die Finanzbestimmungen sind ihrer Struktur nach in der Tat unterschiedlich. Zugleich könnte die Art und Weise, in der die Organe die ETI in anderen Sektoren umgesetzt haben, insoweit erhellend sein, als sie andere Wege erkennen ließe, die Ziele der Transparenz auf der einen und die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und von personenbezogenen Daten auf der anderen Seite zum Ausgleich zu bringen.

111. Der Fischereisektor ist ein Sektor, in dem Zahlungen unmittelbar an die Begünstigten erfolgen, das Ziel der Transparenz aber in anderer, vielleicht zielgerichteterer Weise erreicht wird. So trifft Art. 51 der Verordnung Nr. 1198/2006 [57] Vorkehrungen für die Veröffentlichung in der Weise, dass eine deutliche Verknüpfung zwischen der Zuwendung, dem Projekt und dem Einzelnen besteht. Es lässt sich daher leicht erkennen, wie solche Informationen einer öffentlichen Debatte über die Finanzierung im Fischereisektor Nahrung geben können. Eine derartige Verknüpfung zwischen dem Begünstigten und dem Betrag der Beihilfe, die er erhält, auf der einen und dem Zweck, zu dem die Beihilfe gewährt wird, auf der anderen Seite fehlt in den Vorkehrungen für die Veröffentlichung, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht.

112. Letzten Endes habe ich jedoch den Eindruck, dass die für die einzelnen Fonds mit

57 — Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates vom 27. Juli 2006 über den Europäischen Fischereifonds (ABl. L 223, S. 1).

dem Ziel der Umsetzung der ETI getroffenen Vorkehrungen, falls und soweit erforderlich, anhand der vom Gesetzgeber festgelegten besonderen Umstände, Anforderungen und Ziele zu beurteilen sind. Dabei gibt es meines Erachtens keine feste und schnell greifende Regel dafür, was hinnehmbar ist und was nicht.

113. Zusammenfassend lässt sich bis hierher Folgendes feststellen: Der Wortlaut der Erwägungsgründe und die wesentlichen in Rede stehenden Bestimmungen sind geeignet, die Schlussfolgerung zu stützen, dass der im Interesse der Transparenz erfolgte Eingriff in die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und von personenbezogenen Daten die Verhältnismäßigkeitsprüfung bestehen könnte. Um zu einer abschließenden Ansicht darüber zu gelangen, ob der Eingriff tatsächlich verhältnismäßig ist, ist jedoch erforderlich, das weitere Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in der mündlichen Verhandlung zu prüfen.

114. In der mündlichen Verhandlung sind die verschiedenen möglichen Ziele ausführlich erörtert worden. Beide Organe haben allgemeine Ausführungen zur Transparenz als Grundrecht und ihrer Bedeutung als demokratisches Prinzip gemacht. Der Rat hat geltend gemacht, dass die Veröffentlichung nicht so ausgestaltet sei, dass sie Rückschlüsse auf die persönlichen Umstände der Begünstigten oder ihr Einkommen zulasse (eine Aussage, der sowohl der Prozessvertreter der Kläger als auch Volker Schecke, der sich in Beantwortung einer Frage des Gerichtshofs persönlich an diesen gewandt hat, glatt widersprochen haben) [58]. Beide Organe haben allgemeine Aussagen zur Bedeutung einer ordnungsgemäßen Verwaltung der Gemeinschaftsfonds und zu dem Erfordernis gemacht, dass die Bürger in der Lage seien, sich an einer (nicht genau umschriebenen) öffentlichen Debatte [59] in (nicht genau angegebener) Weise zu beteiligen. Der Rat hat betont, dass es bei der Veröffentlichung nicht nur um Transparenz gehe: Es gehe auch um öffentliche Kontrolle. Wäre die Veröffentlichung auf die Hauptbegünstigten von EGFL- und ELER-Mitteln zu beschränken, würde versäumt, die Steuerzahler in einer bestimmten Gemeinschaft, die ein Interesse an den ihren Nachbarn gewährten Beihilfen hätten, zu informieren und sie zur Wahrung ihrer Interessen zu befähigen. Auch dies sei Teil der öffentlichen Debatte, weshalb es erforderlich sei, ohne Unterschied sowohl die großen als auch die kleinen Beihilfeempfänger zu nennen. Die Kommission hat dagegen Bedenken erhoben: Ziel der Maßnahmen sei nicht, die Menschen in die Lage zu versetzen, ihre lüsterne Neugier in Bezug auf die finanzielle

58 — Volker Schecke hat auf den engen Zusammenhang hingewiesen, der in vielen Fällen zwischen der GAP-Unterstützung und dem Gesamteinkommen bestehen werde, das ein landwirtschaftlicher Familienbetrieb mit einer bekannten Zahl zu unterstützender Personen erzielen werde. Anhand von Beispielen führte er aus, dass der Eingriff in das Privatleben eines Begünstigten, der sich daraus ergeben könne, dass Nachbarn aus einer derartigen Veröffentlichung Vorteile zögen, zuweilen erheblich wäre.

59 — Im Lauf der mündlichen Verhandlung sind *Beispiele* für (eine) mögliche öffentliche Debatte(n) gegeben worden: speziell die journalistische Debatte in Frankreich darüber, ob die Inhaber kleinerer oder größerer landwirtschaftlicher Betriebe zu unterstützen seien (die Kommission hat hierzu auf einen am 30. März 2010 in *Le Monde* erschienenen Beitrag Bezug genommen), und die griechische Regierung verwies auf ihre Initiative, vor der geplanten Umstrukturierung der GAP im Jahr 2013 eine öffentliche Debatte anzustoßen. Beispiele *definieren* jedoch nicht aus sich heraus eine Debatte.

Lage der Nachbarn zu befriedigen. Sie solle vielmehr die öffentliche Debatte darüber erleichtern, ob die GAP-Beihilfen zu ändern oder möglicherweise auf andere Weise zu vergeben seien. Sollten beispielsweise solche Beihilfen an Großunternehmen oder an örtliche Inhaber kleiner landwirtschaftlicher Betriebe gehen? Sollten sie auf benachteiligte Gebiete beschränkt werden?

115. Die Kommission ist speziell danach gefragt worden, ob die Veröffentlichung von Einzelheiten über die Begünstigten dadurch, dass sie einen erhöhten Grad an Wachsamkeit bei der allgemeinen Öffentlichkeit ermögliche, dazu gedacht sei, die Verhütung von Betrug zu verbessern. Sie hat diese Vermutung kategorisch zurückgewiesen und ausgeführt, dass die bestehenden Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung angemessen seien [60]. Der Rat ist in diesem (ziemlich wichtigen) Punkt offenbar anderer Meinung als die Kommission und hat vorgetragen, dass die Veröffentlichung auch deshalb gut sei, weil eine verbesserte Verhütung von Betrug eine gute Sache sei. Er ist jedoch — wie ich es verstehe — nicht so weit gegangen, zu behaupten, dass die von der Kommission erlassenen ausführlichen Bestimmungen in erster Linie zur Erfüllung dieses Zwecks gedacht seien.

116. Bestand das Ziel also darin, der allgemeinen Öffentlichkeit ein höheres Maß an Kenntnis und Bewusstsein davon zu vermitteln, wie die GAP-Mittel ausgegeben werden? Ja, in der Tat, haben die Organe gesagt. Doch weshalb war es dann erforderlich, von jedem Begünstigten Name und Adresse zusammen mit dem erhaltenen Betrag zu veröffentlichen? Warum wurden die Daten nicht in irgendeiner Form zusammengefasst? Sicherlich könnte doch eine hinreichende Unterrichtung der Öffentlichkeit auch dadurch erreicht werden, dass Daten in einschlägigen Kategorien zusammengefasst werden und so die Anonymität der einzelnen Begünstigten gewahrt wird? Die Kommission hat hierzu erklärt, dass dies mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden wäre; im Übrigen sei es Teil des Ziels, den Kenntnisstand der allgemeinen Öffentlichkeit darüber zu verbessern, wer welche finanzielle Unterstützung erhalte [61]. Ich halte dies für eine (indirekte) Forderung dahin, dass die allgemeine Öffentlichkeit die genauen Einzelheiten hinsichtlich der Begünstigten kennen sollte. Dabei war und blieb unklar, ob die Kommission „alle Begünstigten“ oder lediglich Einzelne wie „den österreichischen Grafen“ meinte

60 — Kontrollmechanismen zur Bekämpfung von Betrug und zur Verhütung von Unregelmäßigkeiten sind tatsächlich in der Verordnung Nr. 1290/2005 vorgesehen: vgl. z. B. Art. 9 und die Art. 30 bis 37.

61 — Externe, nicht im Rahmen dieser Rechtssachen vorgelegte Informationen deuten darauf hin, dass die Anerkennung dieses Ziels Folge einer groß angelegten Initiative ermittelnder Journalisten in einer Reihe von Mitgliedstaaten war, mit der herausgefunden werden sollte, ob einige der Hauptempfänger von GAP-Mitteln eher wohlhabende Landbesitzer oder landwirtschaftliche Großbetriebe als Inhaber kleiner Landwirtschaftsbetriebe seien. Vgl. Artikel „So that's where the 100 billion went“ in: *The Guardian* vom Montag, dem 22. Januar 2007.

(den der Bevollmächtigte der Kommission in der mündlichen Verhandlung höflicherweise *nicht* namentlich genannt hat), bei dem es sich offenbar um einen Hauptempfänger von GAP-Mitteln handelt.

117. Es wurde somit deutlich, dass die Organe ziemlich unterschiedliche Vorstellungen von den Zielen der beanstandeten Rechtsvorschriften hatten. Die Kommission hat wiederholt auf die „öffentliche Debatte" abgestellt. Sie hat jedoch nicht definiert, was damit tatsächlich gemeint sei. Ebenso wenig hat sie erläutert, weshalb es erforderlich sein soll, die personenbezogenen Einzelheiten von buchstäblich Millionen von Menschen in nichtzusammengefasster Form im Internet zu veröffentlichten, um diese Debatte anzustoßen (oder möglicherweise zu erleichtern). Der Rat hat ergänzend darauf verwiesen, dass die Veröffentlichung gerechtfertigt sei, um als Teil der Betrugsbekämpfung die öffentliche Kontrolle der GAP-Ausgaben zu verbessern — ein Standpunkt, von dem sich die Kommission ausdrücklich distanziert hat.

118. Dies ist meines Erachtens unzureichend. Der Gerichtshof muss die Verhältnismäßigkeit der gewählten Maßnahmen anhand des angestrebten Endergebnisses prüfen. Versucht man, diese Prüfung im vorliegenden Fall durchzuführen, kann man aus meiner Sicht die Rechtsvorschriften unmöglich für gültig halten. Das verschwommene (wenn nicht gar widersprüchliche) Wesen der Ziele, die die Organe nach eigenem Bekunden verfolgen, lässt nicht den Schluss zu, dass die getroffenen Maßnahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten. Die Erörterung in der mündlichen Verhandlung (die auf der Grundlage des Vorbringens der Organe in den schriftlichen Erklärungen stattfand und bis zu einem gewissen Grad dadurch ausgelöst wurde) hat vielmehr verdeutlicht, dass gerade, je nachdem, *welches* Ziel man als Hauptziel ausmacht, eine *andere Art der Veröffentlichung der Daten* sowohl weniger beeinträchtigend als auch besser geeignet wäre.

119. Lassen Sie mich diesen Punkt veranschaulichen. Falls das Anliegen darin besteht, zu erkennen, wer genau sehr hohe Beträge an Mitteln aus dem GAP-Haushalt erhält, sollte die Veröffentlichung tatsächlich die Namen der Begünstigten (von Gesellschaften oder Einzelpersonen) angeben und erkennen lassen, welchen Betrag oder welche Beträge jeder von ihnen erhält, doch sollte eine solche Veröffentlichung auf diejenigen beschränkt werden, die in einem Kalenderjahr einen festgelegten Betrag übersteigende Zuwendungen erhalten. Sollte andererseits das mit der Veröffentlichung verfolgte Ziel darin bestehen, die Öffentlichkeit zu befähigen, sich in Kenntnis der Sachlage an der Debatte zu beteiligen, ob der Großteil der GAP-Mittel eher an die eine als an eine andere Gruppe von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe gehen sollte oder ob eine bestimmte Art landwirtschaftlicher Betätigung stärker unterstützt werden sollte als eine andere, sollten die Daten in zusammengefasster Form veröffentlicht werden, die einen durchschnittlichen Vertreter der Öffentlichkeit in die Lage versetzt, zu begreifen, wo das Geld gegenwärtig ausgegeben wird. Mit ihrem Vorbringen, sowohl im schriftlichen Verfahren als auch in der mündlichen Verhandlung, ist es den Organen deutlich nicht gelungen, zu erläutern,

weshalb die *speziell gewählte Form der Veröffentlichung* — Rohdaten, die nicht gruppiert oder zusammengefasst oder tatsächlich mit einem beliebigen offenkundigen Merkmal der GAP, über das die Öffentlichkeit möglicherweise eine Debatte führen möchte, verknüpft waren — den verfolgten Zweck auf verhältnismäßige Weise erfüllen soll.

120. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, möchte ich zwei Punkte völlig klarstellen. Erstens schreibe ich der Kommission nicht vor, in welcher Form genau sie Daten veröffentlichen sollte. Ich bin keine Statistikerin; dies ist Aufgabe der Legislative, nicht die des Gerichtshofs. Was ich sage, ist, dass dann, wenn sich die Legislative für eine bestimmte Form der Veröffentlichung entschieden hat, die in ein Recht eingreift, das verantwortliche Organ in der Lage sein muss, dem Gerichtshof zu erläutern, weshalb die Veröffentlichung in dieser besonderen Form im Hinblick auf das verfolgte spezifische Ziel erforderlich, geeignet und verhältnismäßig ist. Meines Erachtens ist in der vorliegenden Rechtssache keine solche Erklärung erkennbar geworden. Verwaltungsvereinfachung (so wünschenswert sie aus der Sicht aller Organe sein möge) halte ich nicht für eine angemessene Rechtfertigung an sich.

121. Zweitens schreibe ich (auch) nicht vor, welches konkrete Ziel mit der Veröffentlichung verfolgt werden sollte. Auch dies ist Sache der Legislative (und diese verfügt bei der Entscheidung natürlich über einen angemessenen Wertungsspielraum). Unterschiedliche (vielfältige) Ziele können nämlich unterschiedliche (vielfältige) Formen der Veröffentlichung erforderlich machen. Jede Form muss jedoch im Licht des konkreten, klar festgelegten Ziels, dem sie dienen soll, als verhältnismäßig gerechtfertigt werden können.

Ergebnis zur Frage der Verhältnismäßigkeit und vorgeschlagene Antworten auf die Fragen 1 und 2a

122. Die Begründung in den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1437/2007 (mit der die maßgebenden Änderungen in die Verordnung Nr. 1290/2005 eingefügt wurden) und der Verordnung Nr. 259/2008 ist angemessen, jedoch allgemein gehalten. Ob Art. 42 Nr. 8b und Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 sowie die Verordnung Nr. 259/2008 als verhältnismäßiger Eingriff in das Recht auf Schutz der Privatsphäre und von personenbezogenen Daten zu betrachten sind, hängt demnach davon ab, ob eine nachvollziehbare Erklärung dafür vorliegt, weshalb die Organe eine besondere Form der Veröffentlichung mit einem besonderen Grad an Detailgenauigkeit (in keiner Weise zusammengeführte Rohdaten) gewählt haben und weshalb diese Form der Veröffentlichung im Hinblick auf die Erreichung des konkreten Ziels, dem diese Veröffentlichung dienen sollte, erforderlich, geeignet und verhältnismäßig war.

123. Aus meiner Sicht haben die Organe dem Gerichtshof keine Erklärung geliefert, die einer Prüfung standhält. Ich glaube nicht, dass der Gerichtshof Rechtsvorschriften absegnen sollte, die völlig zutreffend auf außerordentlich wünschenswerte allgemeine Grundsätze verweisen, jedoch — wenn nach einer spezielleren Erläuterung gefragt wird, die den Gerichtshof in die Lage versetzen soll, seine richterliche Kontrollaufgabe wahrzunehmen — ein Ausmaß an Unklarheit und fehlendem Gleichklang zwischen den Organen enthüllt, wie es sich in der vorliegenden Rechtssache gezeigt hat.

Die Verordnung Nr. 1290/2005

124. In Bezug auf die Verordnung Nr. 1290/2005 hat die Prüfung der ersten Frage nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 42 Nr. 8b beeinträchtigen könnte. Jedoch ist Art. 44a insoweit ungültig, als er ohne Weiteres die Veröffentlichung der Namen, Gemeinden und gegebenenfalls Postleitzahlen aller Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln zusammen mit den Beträgen, die jeder Begünstigte aus diesen Fonds erhalten hat, vorschreibt.

Die Verordnung Nr. 259/2008

125. Die Gültigkeit der Verordnung Nr. 259/2008 hängt ganz davon ab, ob die darin festgelegten ausführlichen Bestimmungen zur Umsetzung der Verordnung Nr. 1290/2005 in der durch die Verordnung Nr. 1437/2007 geänderten Fassung verhältnismäßig sind. Nach den vorstehenden Ausführungen liegt auf der Hand, dass sie dies aus meiner Sicht nicht sind. Auf die Frage 2a sollte daher geantwortet werden, dass die Verordnung Nr. 259/2008 ungültig ist.

126. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 259/2008 verdient eine kurze gesonderte Erörterung. Diese Bestimmung lautet: „Die Mitgliedstaaten können neben den in Absatz 1 genannten Informationen noch weitere Informationen veröffentlichen“ (in Abs. 1 werden die Mindestanforderungen an die Veröffentlichung nach der Verordnung festgelegt). Ich bin bereits zu dem Ergebnis gelangt, dass die Verordnung Nr. 259/2008 in vollem Umfang für ungültig erklärt werden sollte. Doch selbst wenn ich nicht zu diesem Ergebnis gekommen wäre, hätte ich dem Gerichtshof vorgeschlagen, Art. 1 Abs. 2 der Verordnung zu verwerfen.

127. Die Kommission hat ausgeführt, dass sie bei der Ausarbeitung der Verordnung die Anforderungen an die Veröffentlichung auf einer Ebene habe festlegen wollen, die hinsichtlich der Offenlegung personenbezogener Daten die unterschiedlichen Traditionen in den Mitgliedstaaten achte. Ich schicke voraus, dass die Mitgliedstaaten auf jeden Fall

verpflichtet sind, die durch Art. 8 EMRK und durch das Übereinkommen Nr. 108 garantierten Rechte zu wahren. Sie bedürfen keiner Erlaubnis der Kommission, um weiter gehende Informationen zu veröffentlichen, soweit dies nicht gegen die Anforderungen nach diesen Bestimmungen verstößt. Umgekehrt könnte eine solche Erlaubnis ein andernfalls rechtswidriges Handeln nicht rechtmäßig machen.

128. Grundsätzlicher betrachtet vermag ich, soweit Art. 1 Abs. 2 zu einer weiter gehenden Veröffentlichung ermächtigt oder ermächtigen soll, nicht zu erkennen, inwiefern der sich daraus ergebende Eingriff *aus der Sicht des Rechts der Europäischen Union* „gesetzlich vorgesehen" wäre. Damit ein Eingriff im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK „gesetzlich vorgesehen" ist, muss die zu dem Eingriff ermächtigende Bestimmung ihrem Wortlaut nach so klar sein, dass sie den Bürgern einen angemessenen Hinweis auf die Umstände an die Hand gibt, unter denen Behörden in ihr Privatleben eingreifen dürfen [62]. Meines Erachtens lässt sich auf der Grundlage des Wortlauts von Art. 1 Abs. 2 unmöglich vorhersagen, welche weitere(n) Form(en) die Veröffentlichung annehmen könnte(n), welche weitere(n) Einzelheit(en) offengelegt werden könnte(n) oder welcher Grund oder welche Gründe zur Rechtfertigung einer solchen weiteren Veröffentlichung angegeben werden könnten. Dies ist nicht hinnehmbar und führt — ohne Weiteres —zur Rechtswidrigkeit der Maßnahme.

62 — Vgl. Urteil des EGMR vom 2. August 1984, Malone/Vereinigtes Königreich (Serie A, Nr. 82, §§ 67 und 68).

Die Fragen 3, 4 und 5

129. Ich wende mich nun, wie oben in Nr. 62 ausgeführt, den Einzelfragen zur Richtlinie 95/46 zu.

130. Die Fragen 3, 4 und 5 betreffen Abschnitt IX der Richtlinie 95/46, dessen Art. 18 bis 21 die Meldung behandeln. Im Wesentlichen ist der für die Verarbeitung Verantwortliche (die Person, die gemäß der Begriffsbestimmung in Art. 2 Buchst. d über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet) zur Meldung bei der entsprechenden nationalen Kontrollstelle verpflichtet, bevor spezifische Verarbeitungen von Daten durchgeführt werden. Durch die Meldung soll die Transparenz für die betroffenen Personen verbessert werden. Gegenwärtig verfügt jeder Mitgliedstaat über eigene Regeln für die Meldung und Ausnahmen von der Meldepflicht [63].

63 — Vgl. das von der nach Art. 29 der Richtlinie 95/46 eingerichteten Datenschutzgruppe erstellte Vademekum zu den Anforderungen an die Meldung, in dem die Grundlagen des Meldesystems in jedem Mitgliedstaat erläutert werden.

Dritte Frage

131. Mit der dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob ein Versäumnis, das Meldeverfahren nach Art. 18 der Richtlinie 95/46 einzuhalten, zur Rechtswidrigkeit einer nachfolgenden Verarbeitung von personenbezogenen Daten führt.

132. Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 sieht eine Meldung bei der Kontrollstelle vor, bevor die Verarbeitung durchgeführt wird. Art. 18 Abs. 2 gestattet den Mitgliedstaaten eine Vereinfachung oder eine Ausnahme von dieser Meldepflicht in zwei Arten von Fällen: Sie legen ausführliche Bestimmungen für die Verarbeitung bestimmter Datenkategorien fest, bei denen „eine Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen unwahrscheinlich ist" (Art. 18 Abs. 2 erster Gedankenstrich), und der für die Verarbeitung Verantwortliche bestellt entsprechend dem einzelstaatlichen Recht einen Datenschutzbeauftragten, dem es obliegt, sicherzustellen, dass die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen durch die Verarbeitung nicht beeinträchtigt werden (Art. 18 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich). Dem Datenschutzbeauftragten obliegt „die unabhängige Überwachung der Anwendung der zur Umsetzung [der Richtlinie 95/46] erlassenen einzelstaatlichen Bestimmungen" und „die Führung eines Verzeichnisses … über die durch den für die Verarbeitung [der Daten] Verantwortlichen vorgenommene Verarbeitung" [64], was eine nachträgliche Prüfung solcher Verarbeitungen erlaubt.

133. Art. 19 Abs. 1 Buchst. a bis f schreibt vor, welche Mindestangaben eine Meldung nach Art. 18 enthalten muss. Um Art. 21 Abs. 2 zu entsprechen, sind die in Art. 19 Abs. 1 Buchst. a bis e bezeichneten Angaben anschließend in das Verzeichnis über die Verarbeitungen aufzunehmen [65]. Den Mitgliedstaaten steht es frei, festzulegen, welche weiteren Angaben eine Meldung und/oder das Register enthalten müssen [66].

134. Das Land Hessen hat entschieden, Art. 18 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich so umzusetzen, dass es keiner vorherigen Meldung von Verarbeitungen bei der Kontrollstelle gemäß Art. 18 Abs. 1 bedarf. Unter solchen Umständen (und entgegen der vom vorlegenden Gericht geäußerten Auffassung) besteht kein Erfordernis, eine „vollständige, aussagekräftige Meldung" vorzunehmen. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung ist eine nachträgliche, durch das Register bewirkte Kontrolle, nicht aber eine *Ex-ante*-Kontrolle.

64 — Nach Art. 21 Abs. 2 müssen die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die Kontrollstelle ein Register der gemäß Art. 18 gemeldeten Verarbeitungen führt.

65 — Die in Art. 19 Abs. 1 Buchst. f genannte „allgemeine Beschreibung, die es ermöglicht, vorläufig zu beurteilen, ob die Maßnahmen nach Artikel 17 zur Gewährleistung der Sicherheit der Verarbeitung angemessen sind", ist die einzige Angabe, die nicht in das Register übernommen wird.

66 — Vgl. Einleitungssatz von Art. 19 Abs. 1 sowie Art. 21 Abs. 2 Satz 2.

135. Bei den Informationen, deren Fehlen im Register das nationale Gericht festgestellt hat, handelt es sich um Angaben, die über die Mindestanforderungen in Art. 19 Abs. 1 Buchst. a bis e hinausgehen. Das nationale Gericht weist beispielsweise darauf hin, dass das Register deshalb „unvollständig" sei, weil konkrete Angaben zu den Fristen fehlten, innerhalb deren Daten zu löschen seien. Führt dies dazu, dass die nachfolgende Datenverarbeitung nach EU-Recht rechtswidrig ist?

136. Meines Erachtens ist dies nicht der Fall.

137. Die Mitgliedstaaten sind berechtigt, das Meldeverfahren zu vereinfachen oder bestimmte Verarbeitungen von der Meldung auszunehmen, sofern sie die in Art. 18 Abs. 2 festgelegten Voraussetzungen erfüllen. Um diesem Teil der Richtlinie 95/46 nachzukommen, genügt es, dass der nach Art. 18 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich bestellte Datenschutzbeauftragte seine vorrangige Pflicht erfüllt, „sicherzustellen, dass die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen durch die Verarbeitung nicht beeinträchtigt werden", und dass das Register der Verarbeitungen die Mindestangaben nach Art. 21 Abs. 2 enthält. (Etwaige) Konsequenzen eines Versäumnisses, weitere, über diese Mindestangaben hinausgehende Informationen in ein solches Register aufzunehmen, richten sich nach innerstaatlichem, nicht nach EU-Recht.

Vierte Frage

138. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob Art. 20 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass die Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln erst erfolgen darf, wenn die Vorabkontrolle erfolgt ist, die das nationale Recht vorschreibt. Es ist der Auffassung, dass die Durchführung einer solchen Vorabkontrolle sowohl nach deutschem Bundesrecht als auch nach hessischem Landesrecht erforderlich sei. Fehle es an einer solchen Vorabkontrolle, erfolge die Veröffentlichung nicht nach Treu und Glauben im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 95/46.

139. Das Land Hessen trägt vor, dass eine Vorabkontrolle gemäß Art. 20 der Richtlinie 95/46 keine Vorbedingung für die Veröffentlichung von Einzelheiten über Begünstigte nach der Verordnung Nr. 295/2008 sei. Erstens unterwerfe Art. 20 Abs. 1 nicht sämtliche Verarbeitungen ohne Weiteres einer Vorabkontrolle. Zweitens beschwöre eine Veröffentlichung nach der Verordnung Nr. 259/2008 nicht „spezifische Risiken für … Personen" herauf. Drittens habe eine vorherige Bewertung der Veröffentlichung als Ergebnis der Verarbeitung nach Art. 44a der Verordnung Nr. 1290/2005 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 259/2008 stattgefunden.

140. Die Richtlinie 95/46 legt nicht selbst fest, welche Verarbeitungen[67] spezifische Risiken für die Rechte und Freiheiten der Personen bedeuten. Sie überlässt dies der Verantwortung der Mitgliedstaaten. So sieht Art. 20 Abs. 1 vor, dass „[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" (Hervorhebung nur hier). Nur solche Verarbeitungen müssen einer Vorabkontrolle nach dem in Art. 20 Abs. 2 festgelegten Verfahren unterworfen werden.

141. Die Präambel der Richtlinie 95/46 liefert jedoch einen Anhaltspunkt dafür, was von Art. 20 erfasst werden soll. So wird im 53. Erwägungsgrund festgestellt, dass bestimmte Verarbeitungen „aufgrund ihrer Art, ihrer Tragweite oder ihrer Zweckbestimmung — wie beispielsweise derjenigen, betroffene Personen von der Inanspruchnahme eines Rechts, einer Leistung oder eines Vertrags auszuschließen — oder aufgrund der besonderen Verwendung einer neuen Technologie besondere Risiken im Hinblick auf die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen aufweisen [können]". Im 54. Erwägungsgrund heißt es, dass „[b]ei allen in der Gesellschaft durchgeführten Verarbeitungen … die Zahl der Verarbeitungen mit solchen besonderen Risiken sehr beschränkt sein [sollte]".

142. Auf den ersten Blick gilt Art. 20 Abs. 1 für *sämtliche* Verarbeitungen. Er schreibt den Mitgliedstaaten aber vor, festzulegen, welche begrenzte Gruppe solcher „Verarbeitungen spezifische Risiken für die Rechte und Freiheiten der Personen beinhalten können". Für diese begrenzte Gruppe (nicht aber für andere Verarbeitungen) gilt das zwingende Erfordernis, sicherzustellen, dass eine Prüfung durchgeführt wird, bevor die Verarbeitung erfolgen darf. Welcher Art diese Vorabkontrolle ist, ist in Art. 20 Abs. 2 festgelegt.

143. Es ist jedoch *Sache des Mitgliedstaats, nach innerstaatlichem Recht* festzulegen, auf welche Verarbeitungskategorien das Verfahren nach Art. 20 Abs. 2 anzuwenden ist. Folglich hat das nationale Gericht — und nur dieses — festzustellen, ob die Veröffentlichung von Einzelheiten über Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln nach innerstaatlichem Recht als eine solche Verarbeitung eingestuft wird oder nicht.

144. Daher bin ich der Meinung, dass der Gerichtshof die vierte Frage nicht zu beantworten braucht.

67 — Als Verarbeitungen definiert Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 95/46 „jeden … Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie … die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung …".

Fünfte Frage

145. Das nationale Gericht möchte wissen, ob Art. 20 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass keine wirksame Vorabkontrolle vorliegt, wenn die Kontrolle auf der Grundlage eines Verzeichnisses nach Art. 18 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieser Richtlinie erfolgt ist, das eine vorgeschriebene Information nicht enthält.

146. Ich gestehe, dass ich diese Frage für schwer verständlich halte. In Art. 18 Abs. 2 und Art. 21 der Richtlinie 95/46 wird auf die Eintragung von Verarbeitungen in das Register Bezug genommen, die nach Art. 18 gemeldet worden sind. Bei Verarbeitungen, die ein Mitgliedstaat von der Meldepflicht nach Art. 18 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich *ausgenommen* hat, erfolgt jedoch die Eintragung in das Register (nach dem Wortlaut dieser Bestimmung) im Sinne der Führung „eines Verzeichnisses … über die durch den für die Verarbeitung Verantwortlichen *vorgenommene* Verarbeitung", d. h., *nachdem* die Verarbeitung stattgefunden hat. Demgegenüber ist die in Art. 20 vorgesehene Vorabkontrolle genau das: eine Prüfung, die durchgeführt wird, *bevor* die Verarbeitung beginnt. Folglich kann die Behörde, die die Vorabkontrolle vornimmt, in keiner Weise durch die Eintragung dieser Verarbeitung in das Register beeinflusst werden, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgt sein wird. Auch kann die Verarbeitung nicht (gemäß Art. 21 Abs. 1) an „die Öffentlichkeit" gelangen, bis die Angaben hierüber in das Register eingetragen worden sind.

147. Gewiss könnte sich eine andere Beurteilung ergeben, falls im innerstaatlichen Recht festgelegt wäre, dass für eine bestimmte Verarbeitungskategorie eine Vorabkontrolle nach Art. 20 erforderlich ist, und dabei im Einzelnen vorgeschrieben wäre, dass a) eine solche Kategorie nicht von der Meldepflicht nach Art. 18 Abs. 2 befreit werden könnte, b) die entsprechende Eintragung in das Register unverzüglich nach Eingang der Meldung zu erfolgen hätte, c) bestimmte Angaben (zumindest die in Art. 19 Abs. 1 Buchst. a bis f aufgeführten, gegebenenfalls aber auch weiter gehende Informationen) in das Register aufzunehmen wären und d) die zuständige Behörde sich bei der Entscheidung, ob eine Erlaubnis zur Verarbeitung erteilt wird oder nicht, auf den Inhalt des Registers stützen müsste. Doch dies ist reine Spekulation. Die Vorlagebeschlüsse geben keinen Hinweis darauf, dass sich im nationalen Recht solche Bestimmungen in Bezug auf die Veröffentlichung von Einzelheiten über Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln finden.

148. In Ermangelung hinreichender Angaben zur Erläuterung der Erheblichkeit der Frage — nämlich irgendeines eindeutigen Faktors, der die gestellte Frage mit den Umständen des Einzelfalls und dem vom nationalen Gericht zu entscheidenden Sachverhalt in Zusammenhang brächte — schlage ich dem Gerichtshof vor, diese Frage nicht zu beantworten.

Frage 2b und Frage 6

149. Die Fragen 2b und 6 betreffen die Rechte der Benutzer [68] (also der Personen, die Zugang zu den nach der Verordnung Nr. 259/2008 veröffentlichten Daten über Begünstigte erlangen möchten) und nicht die betroffener Personen wie der Kläger.

150. Meiner Ansicht nach sind beide Fragen unzulässig.

Frage 2b

151. Diese Frage ist merkwürdig formuliert. Das vorlegende Gericht möchte mit ihr wissen, ob die Verordnung Nr. 259/2008 nur deshalb gültig ist, weil die Richtlinie 2006/24 ungültig ist. Soweit ich es verstehe, argumentiert das nationale Gericht wie folgt. Benutzer, die Zugang zu nach der Verordnung Nr. 259/2008 veröffentlichten Informationen begehren, können diesen nur über das Internet erhalten. Das bedeutet, dass sie nicht anonym vorgehen können, weil die Angaben über sie nach der Richtlinie 2006/24 bis zu zwei Jahre auf Vorrat gespeichert werden. Wäre diese Bestimmung in der Richtlinie 2006/24 aber rechtswidrig, würde dies im Ergebnis zur Ungültigkeit der Richtlinie 2006/24 führen. Das Gegenstück zu dieser Ungültigkeit wäre jedoch, dass die Verordnung Nr. 259/2008 letztlich als gültig angesehen werden könnte.

152. Die Gültigkeit von EU-Rechtsvorschriften wird in der Regel wegen „Unzuständigkeit[[69]], Verletzung wesentlicher Formvorschriften[[70]], Verletzung [des EG-]Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs“ [71] in Zweifel gezogen. Dass der Gerichtshof danach gefragt wird, ob die Gültigkeit einer EU-Maßnahme (hier der Verordnung Nr. 259/2008) von der (Un-)Gültigkeit einer anderen EU-Maßnahme auf einem weitläufig verwandten Gebiet (hier der Richtlinie 2006/24) abhängt, stellt ein Novum dar.

153. In meinen Augen ist Frage 2b rein hypothetisch. Sie ist daher aus zwei Gründen unzulässig.

68 — Die Begriffsbestimmung für „Benutzer“ findet sich in Art. 2 der Richtlinie 2006/24 (siehe oben, Fn. 9).

69 — Vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 5. Oktober 2000, Deutschland/Parlament und Rat (C-376/98, Slg. 2000, I-8419).

70 — Vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 21. Januar 2003, Kommission/Parlament und Rat (C-378/00, Slg. 2003, I-937, Randnr. 34).

71 — Art. 230 EG.

154. Erstens ist die Frage ohne Bedeutung für den Gegenstand des Ausgangsverfahrens, in dem es um den Erlass einer Anordnung des nationalen Gerichts geht, die es dem Land Hessen verbieten würde, Einzelheiten über die Kläger als Empfänger von EGFL- und/oder ELER-Mitteln zu veröffentlichen.

155. Nach gefestigter Rechtsprechung nimmt der Gerichtshof keine kritische Prüfung der Gründe vor, die das nationale Gericht zur Vorlage bewegen. Die Entscheidung über ein Vorabentscheidungsersuchen kann nur dann abgelehnt werden, wenn die vom nationalen Gericht erbetene Auslegung des EU-Rechts oder Prüfung der Gültigkeit einer EU-Rechtsvorschrift offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht [72]. Hier liegt jedoch ein solcher Fall vor.

156. Bei großzügigster Betrachtung betrifft das Ausgangsverfahren die Rechte der Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln auf Achtung der Privatsphäre und auf Datenschutz: Speziell geht es darum, ob die personenbezogenen Einzelheiten über solche Begünstigte in einer über das Internet zugänglichen Datenbank offengelegt werden sollten oder nicht. Das Ausgangsverfahren hat daher die Begünstigten als *betroffene Personen* zum Gegenstand, es hat jedoch nichts mit deren Rechten als Benutzer oder gar den Rechten Dritter zu tun.

157. Die Gültigkeit der Richtlinie 2006/24 hat daher keinerlei Auswirkung auf den Sachverhalt, den das nationale Gericht für die Entscheidung im Ausgangsverfahren festzustellen hat.

158. Zweitens ist dem Gerichtshof die Frage nicht in einem Zusammenhang vorgelegt worden, in dem — dem Sachverhalt zufolge — auf die Parteien des Ausgangsverfahrens bezogene Daten nach der Richtlinie 2006/24 auf Vorrat gespeichert (geschweige denn nach Art. 4 dieser Richtlinie an die zuständigen Behörden weitergegeben) worden wären. Es wäre völlig unangebracht, würde der Gerichtshof eine abstrakte Prüfung der Gültigkeit der Richtlinie 2006/24 vornehmen. Es besteht auch keine Notwendigkeit, die Gültigkeit der Richtlinie 2006/24 deshalb zu prüfen, um auf die Gültigkeit der Verordnung Nr. 259/2008 zu schließen.

72 — Urteile des Gerichtshofs vom 16. Juni 1981, Salonia (126/80, Slg. 1980, 1563), vom 10. September 2009, Eurawasser (C-206/08, Slg. 2009, I-8377, Randnrn. 33 und 34), sowie vom 19. November 2009, Filipiak (C-314/08, Slg. 2009, I-11049, Randnrn. 40 bis 42).

159. Daher halte ich Frage 2b für unzulässig.

Sechste Frage

160. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob Art. 7 —insbesondere Buchst. e[73] — der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass er der Speicherung der IP-Adressen der Benutzer, die auf Websites zugreifen, die nach der Verordnung Nr. 259/2008 veröffentlichte Informationen enthalten, ohne deren ausdrückliche Einwilligung entgegensteht.

161. Auch diese Frage ist etwas eigenartig. Nach meinem Verständnis geht das vorlegende Gericht davon aus, dass ein Benutzer, der nach der Verordnung Nr. 259/2008 veröffentlichte Informationen konsultieren möchte, nur über das Internet vorgehen kann. Dies bedeutet, dass seine personenbezogenen Daten (die IP-Adresse) im Sinne der Richtlinie 95/46 „verarbeitet" werden. Das vorlegende Gericht fragt sodann danach, ob Art. 7 der Richtlinie 95/46 einer solchen Verarbeitung entgegensteht, wenn keine ausdrückliche Einwilligung gegeben wurde.

162. Wie ich bereits ausgeführt habe, geht es in den Ausgangsverfahren um die Offenlegung von Informationen über betroffene Personen (die Empfänger von GAP-Mitteln). Sie haben nichts mit dem Recht von Benutzern (oder gar Benutzern als betroffene Personen) zu tun. Die sechste Frage ist daher aus den vorstehend dargelegten Gründen unzulässig.

73 — Nach Art. 7 Buchst. e ist die Verarbeitung *gestattet,* wenn „[sie] erforderlich [ist] für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt". Außerdem sind alle in Art. 7 Buchst. b bis f genannten Fälle gleichwertig, und zwar sowohl untereinander als auch im Verhältnis zu dem in Art. 7 Buchst. a genannten Fall (der ohne jeden Zweifel gegebenen Einwilligung durch die betroffene Person). Es ist daher schwer vorstellbar, wie Art. 7 Buchst. e einer Verarbeitung *entgegenstehen* sollte, wenn nicht Art. 7 Buchst. a erfüllt ist.