SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT

vom 8. Mai 2008 [1]

I — Einführung

1. Dieser Fall stellt den Gerichtshof vor die Aufgabe, das Verhältnis zwischen Datenschutz und Pressefreiheit bzw. Medienfreiheit zu erörtern. Beim Erlass der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr [2] (im Folgenden: Datenschutzrichtlinie) war man sich des möglichen Konflikts beider Grundrechte bewusst und gab daher den Mitgliedstaaten in Art. 9 auf, beide Grundrechte zum Ausgleich zu bringen. Insbesondere für die Medien sollten die Mitgliedstaaten die notwendigen Ausnahmen vom Datenschutz vorsehen. Nunmehr stellt sich die Frage, ob diese Ausnahmeregelung auf die katalogartige Veröffentlichung der Steuerdaten finnischer Bürger, einschließlich der Angaben zu ihrem Einkommen und Vermögen, sowie die Bereitstellung dieser Daten mit Hilfe eines Kurzmitteilungsdienstes für die mobile Telekommunikation anzuwenden ist.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

2. Art. 2 Buchst. a, b und c der Datenschutzrichtlinie definieren die zentralen Begriffe personenbezogene Daten, Verarbeitung und Datei:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 281, S. 31, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 zur Anpassung der Bestimmungen über die Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von deren Durchführungsbefugnissen, die in Rechtsakten vorgesehen sind, für die das Verfahren des Artikels 251 des EG-Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates, ABl. L 284, S. 1.

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;

c) ‚Datei mit personenbezogenen Daten' (‚Datei') jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, gleichgültig ob diese Sammlung zentral, dezentralisiert oder nach funktionalen oder geografischen Gesichtspunkten aufgeteilt geführt wird;"

3. Art. 3 Abs. 1 regelt darauf aufbauend den Anwendungsbereich der Richtlinie:

„Diese Richtlinie gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen."

4. Das Verhältnis des Datenschutzes zur Meinungs- und Pressefreiheit ist in Art. 9 geregelt:

„Die Mitgliedstaaten sehen für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken erfolgt, Abweichungen und Ausnahmen von diesem Kapitel sowie von den Kapiteln IV und VI nur insofern vor, als sich dies als notwendig erweist, um das Recht auf Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen."

5. Diese Bestimmung wird im 17. und im 37. Erwägungsgrund erläutert:

„(17) Bezüglich der Verarbeitung von Ton- und Bilddaten für journalistische, literarische oder künstlerische Zwecke, insbesondere im audiovisuellen Bereich, finden die Grundsätze dieser Richtlinie gemäß Artikel 9 eingeschränkt Anwendung.

…

(37) Für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen, literarischen oder künstlerischen Zwecken, insbesondere im audiovisuellen Bereich, sind Ausnahmen von bestimmten Vorschriften dieser Richtlinie vorzusehen, soweit sie erforderlich sind, um die Grundrechte der Person mit der Freiheit der Meinungsäußerung und insbesondere der Freiheit, Informationen zu erhalten oder weiterzugeben, die insbesondere in Artikel 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten garantiert ist, in Einklang zu bringen. Es obliegt deshalb den Mitgliedstaaten, unter Abwägung der Grundrechte Ausnahmen und Einschränkungen festzulegen, die bei den allgemeinen Maßnahmen zur Rechtmäßigkeit der Verarbeitung von Daten, bei den Maßnahmen zur Übermittlung der Daten in Drittländer sowie hinsichtlich der Zuständigkeiten der Kontrollstellen erforderlich sind, ohne dass jedoch Ausnahmen bei den Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Verarbeitung vorzusehen sind. Ferner sollte mindestens die in diesem Bereich zuständige Kontrollstelle bestimmte nachträgliche Zuständigkeiten erhalten, beispielsweise zur regelmäßigen Veröffentlichung eines Berichts oder zur Befassung der Justizbehörden.“

6. Art. 17 Abs. 1 regelt die Anforderungen an die Sicherheit der Datenverarbeitung:

„(1) Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche die geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen durchführen muss, die für den Schutz gegen die zufällige oder unrechtmäßige Zerstörung, den zufälligen Verlust, die unberechtigte Änderung, die unberechtigte Weitergabe oder den unberechtigten Zugang — insbesondere wenn im Rahmen der Verarbeitung Daten in einem Netz übertragen werden — und gegen jede andere Form der unrechtmäßigen Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlich sind.

Diese Maßnahmen müssen unter Berücksichtigung des Standes der Technik und der bei ihrer Durchführung entstehenden Kosten ein Schutzniveau gewährleisten, das den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Art der zu schützenden Daten angemessen ist.“

7. Die weiteren Absätze von Art. 17 regeln die Anwendung dieser Verpflichtungen auf die Auftragsverarbeitung von Daten durch Dritte.

B — *Nationales Recht*

8. Das finnische Grundgesetz (*Perustuslaki*) schützt nach § 10 Abs. 1 die Privatsphäre, aber auch in § 12 die Redefreiheit und den Zugang der Öffentlichkeit zu den bei staatlichen Stellen vorliegenden Informationen:

„Jeder hat Redefreiheit. Die Redefreiheit schließt das Recht ein, ohne vorherige Beschränkungen Informationen, Meinungen und andere Botschaften auszudrücken, zu veröffentlichen und zu empfangen. Nähere Vorschriften über die Ausübung der Redefreiheit werden durch Gesetz erlassen. Durch Gesetz können unerlässliche Einschränkungen von Bildprogrammen aus Gründen des Kinderschutzes festgelegt werden.

Dokumente und andere Aufnahmen im Besitz von Behörden sind öffentlich, sofern deren Öffentlichkeit aus unerlässlichen Gründen nicht durch Gesetz besonders beschränkt worden ist. Jeder hat das Recht, aus öffentlichen Dokumenten und Aufnahmen Informationen zu entnehmen."

9. Gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Steuerdaten (*Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta*) sind bei der jährlich durchzuführenden Veranlagung zur Einkommensteuer der Name des Steuerpflichtigen, sein Geburtsjahr und seine Heimatgemeinde öffentliche Steuerdaten. Ebenfalls öffentlich sind u. a. folgende Angaben über:

1. das im Rahmen der staatlichen Steuer zu versteuernde Einkommen aus Erwerbstätigkeit;

2. die im Rahmen der staatlichen Steuer zu versteuernden Kapitaleinkünfte und Vermögen;

3. das im Rahmen der Gemeindesteuern zu versteuernde Einkommen;

4. die Einkommen- und Vermögensteuer sowie der Gesamtbetrag der festgesetzten Steuern und Gebühren.

10. Die Behörde teilt diese Informationen auf Anfrage grundsätzlich mündlich mit, das Dokument kann aber auch zur Einsichtnahme, zur Anfertigung einer Kopie oder zum Anhören ausgehändigt werden, oder es wird eine Kopie oder ein Ausdruck davon übergeben. Für die Weitergabe von Angaben aus einer Personendatei einer Behörde gilt Folgendes (§ 16 Abs. 3 des allgemeinen Gesetzes über die Öffentlichkeit, *Julkisuuslaki*):

„Personenbezogene Daten aus einer Personendatei einer Behörde dürfen, wenn in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, in Form einer Kopie oder eines Ausdrucks oder in elektronischer Form weitergegeben werden, wenn der Empfänger gemäß den Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten zur Speicherung und Verarbeitung solcher Daten befugt ist. Für eine Direktvermarktung und für Meinungsumfragen sowie Marktuntersuchungen dürfen personenbezogene Daten jedoch nur weitergegeben werden, wenn dies besonders vorgesehen ist oder wenn der Betroffene seine Zustimmung erklärt hat."

11. Finnland hat die Datenschutzrichtlinie durch das *Henkilötietolaki* (Gesetz über personenbezogene Daten) umgesetzt. § 2 Abs. 4 und 5 enthält die für den vorliegenden Fall maßgeblichen Einschränkungen der Anwendung:

„Dieses Gesetz gilt nicht für Personendateien, die nur in Medien veröffentlichtes Material als solches enthalten.

Für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu redaktionellen, künstlerischen oder literarischen Zwecken gelten, soweit sie anwendbar sind, nur die §§ 1 bis 4, 32, 39 Abs. 3, 40 Abs. 1 und 3, 42, 44 Abs. 2, 45 bis 47, 48 Abs. 2 sowie 50 und 51, sofern sich aus § 17 nichts anderes ergibt."

12. Soweit ersichtlich, ist unter diesen Bestimmungen allein § 32 Abs. 1 für die hier zu entscheidenden Fragen von Belang:

„Der für die Verarbeitung Verantwortliche hat die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu ergreifen, um die personenbezogenen Daten vor unberechtigtem Zugriff, zufälligem Verlust oder rechtswidriger Zerstörung, Änderung, Weitergabe, Übermittlung oder einer anderen ungesetzlichen Verarbeitung zu schützen. Bei der Durchführung dieser Maßnahmen ist den zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten, den durch die Maßnahmen bedingten Kosten, der Art, dem Umfang und dem Alter der zu verarbeitenden Daten sowie der Bedeutung der Verarbeitung unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Privatsphäre Rechnung zu tragen."

III — Sachverhalt, innerstaatliches Verfahren und Vorabentscheidungsersuchen

13. Nach Angaben des vorlegenden Gerichts erfasste die Satakunnan Markkinapörssi Oy bei den Steuerbehörden zugängliche Steuerdaten einzelner Personen zur weiteren Verwertung. Unter Verwendung dieser Daten veröffentlichte dieses Unternehmen jährlich im äußeren Erscheinungsbild einer Zeitung eine Liste, die Steuerinformationen von etwa 1,2 Millionen natürlichen Personen enthielt.

14. Die Daten umfassten den Vor- und Nachnamen der Person sowie die Steuerdaten über das Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Kapital sowie über das Vermögen auf 100 Euro genau. Die Angaben wurden in regionalen Publikationen (2001 gab es 16 solcher Publikationen) veröffentlicht. Die entsprechenden Daten waren alphabetisch nach Gemeinde und Einkommenskategorie geordnet.

15. Die Untergrenze für die zu veröffentlichenden Daten wurde gemeindeweise festgelegt. Für Helsinki wurde z. B. eine Grenze für das Erwerbseinkommen von 36 000 Euro gewählt. In kleineren Gemeinden war die Untergrenze niedriger.

16. Hauptzweck der Publikation ist die Veröffentlichung von Steuerdaten. Zugleich enthält sie neben Anzeigen Zusammenfassungen und andere Artikel. Im Vergleich zu den Steuerangaben beansprucht der übrige Teil eindeutig weniger Platz.

17. Satakunnan Markkinapörssi Oy verlangt für die Entfernung von Informationen über eine Person aus der Zeitschrift eine Gebühr. Nach Aussage des Unternehmens war die Bezahlung der Gebühr jedoch keine Voraussetzung für die Entfernung.

18. Die Satakunnan Markkinapörssi Oy gab die veröffentlichten personenbezogenen Daten auf einer CD-Rom an die Satamedia Oy weiter. Dabei handelt es sich um eine andere Gesellschaft, die demselben Personenkreis gehört.

19. Die Satamedia Oy und die Satakunnan Markkinapörssi Oy vereinbarten mit einem Drittunternehmen, einer Mobilfunkgesellschaft, die technische Durchführung eines Kurzmitteilungsdienstes (short message service — SMS). Die Satamedia Oy gab zu diesem Zweck die betreffenden Daten an dieses Drittunternehmen weiter, das für Rechnung der Satamedia Oy Kurzmitteilungsdienste erbrachte.

20. Im Rahmen dieses Dienstes versendet der Mobilfunkbenutzer die Mitteilung: STEUER VORNAME NACHNAME WOHNORT (z. B. STEUER MATTI MEIKÄLÄINEN HELSINKI) an eine bestimmte Nummer. Als Antwort werden an das Mobilfunktelefon die Daten über das Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Kapital sowie über das Vermögen auf 100 Euro genau übersandt. Im Jahr 2004 erschienen im Rahmen des Kurzmitteilungsdienstes auch die Daten gleichnamiger Personen sowie die Vergleichsdaten für die jeweiligen Gemeinden. Für eine erfolgreich gesandte Kurzmitteilung wird eine Gebühr verlangt. Das Unternehmen entfernt auf Antrag auch Daten aus dem Dienst.

21. Der finnische Datenschutzbeauftragte, der *Tietosuojavaltuutettu*, untersuchte die Tätigkeit der Satakunnan Markkinapörssi Oy und der Satamedia Oy und beantragte bei der Datenschutzkommission,

a) der Satakunnan Markkinapörssi Oy zu untersagen,

— Daten über das Einkommen natürlicher Personen aus Erwerbstätigkeit oder Kapital sowie über deren Vermögen in dem Umfang und in einer Weise, wie dies 2001 bezüglich der Steuerdaten geschehen ist, zu erheben und zu speichern oder in anderer Weise zu verarbeiten und

— diese von ihr erhobenen und in angeblich zu redaktionellen Zwecken angelegten Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten für einen Kurzmitteilungsdienst oder zu anderen Zwecken weiterzugeben;

b) der Satamedia Oy zu untersagen, die aus den Dateien von Satakunnan Markkinapörssi Oy erhaltenen personenbezogenen Daten zu sammeln und zu speichern sowie für einen Kurzmitteilungsdienst oder zu anderen Zwecken weiterzugeben.

22. Die Datenschutzkommission lehnte diesen Antrag ab. Die dagegen gerichtete Klage war in erster Instanz erfolglos. Nunmehr hat der Datenschutzbeauftragte Rechtsmittel zum *Korkein hallinto-oikeus*, dem obersten finnischen Verwaltungsgericht, eingelegt.

23. Aufgrund dessen ersucht das *Korkein hallinto-oikeus* den Gerichtshof gemäß Art.

234 EG um eine Vorabentscheidung über folgende Fragen:

1. Liegt eine Tätigkeit, die als Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 anzusehen ist, vor, wenn die Daten natürlicher Personen bezüglich ihres Einkommens aus Erwerbstätigkeit und Kapital und ihres Vermögens

   a) auf der Grundlage öffentlicher Dokumente der Behörden erfasst und zum Zweck der Veröffentlichung behandelt werden,

   b) in einem Druckerzeugnis, in alphabetischer Reihenfolge und nach Einkommenskategorien aufgeführt, in Form umfassender, nach Gemeinden geordneter Listen veröffentlicht werden,

   c) auf einer CD-Rom zur Verarbeitung zu kommerziellen Zwecken weitergegeben werden,

   d) im Rahmen eines Kurzmitteilungsdienstes verwendet werden, in dem Mobilfunkbenutzer nach Versendung einer Kurzmitteilung mit dem Namen und dem Wohnort einer bestimmten Person an eine bestimmte Nummer als Antwort Daten über das Einkommen dieser Person aus Erwerbstätigkeit und Kapital sowie über deren Vermögen erhalten können?

2. Ist die Richtlinie 95/46 dahin auszulegen, dass die verschiedenen vorstehend unter den Buchst. a bis d genannten Tätigkeiten als Verarbeitung personenbezogener Daten allein zu journalistischen Zwecken im Sinne von Art. 9 der Richtlinie angesehen werden können, wenn berücksichtigt wird, dass Daten von mehr als 1 Million Steuerpflichtigen auf der Grundlage von Daten erhoben wurden, die nach den nationalen Rechtsvorschriften über die Öffentlichkeit öffentlich sind? Ist es für eine Beurteilung der Rechtssache von Bedeutung, dass der Hauptzweck dieser Tätigkeit die Veröffentlichung der genannten Daten ist?

3. Ist Art. 17 der Richtlinie 95/46 in Verbindung mit den Grundsätzen und Zielen der Richtlinie dahin auszulegen, dass die Veröffentlichung von Daten, die zu journalistischen Zwecken erhoben worden sind, und deren Weitergabe für eine Verarbeitung zu kommerziellen Zwecken gegen diese Vorschrift verstößt?

4. Kann die Richtlinie 95/46 so ausgelegt werden, dass diejenigen Personendateien, die nur in Medien veröffentlichtes Material als solches enthalten, überhaupt nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen?

24. Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy gemeinsam, Estland, Portugal, Finnland, Schweden sowie die Kommission haben Schriftsätze eingereicht. An der mündlichen Verhandlung vom 12. Februar 2008 nahm außerdem noch der finnische Datenschutzbeauftragte teil, während Portugal ihr fernblieb.

25. Einen Antrag des Europäischen Datenschutzbeauftragten, am Verfahren teilnehmen zu dürfen, wies der Präsident des Gerichtshofs zurück, da im Vorabentscheidungsverfahren eine Streithilfe nicht vorgesehen ist und der Datenschutzbeauftragte nicht in Art. 23 der Satzung als Beteiligter genannt wird. [3]

3 — Beschluss vom 12. September 2007, Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy (C-73/07, Slg. 2007, I-7075, Randnrn. 8 ff.).

IV — Rechtliche Würdigung

26. Im Ausgangsverfahren ist zu prüfen, ob der Datenschutz der Verbreitung von Steuerdaten durch Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy entgegensteht. Daher stellt das vorlegende Gericht die *erste Frage*, ob und inwieweit der dargestellte Umgang mit den Steuerdaten in den Anwendungsbereich der Datenschutzrichtlinie fällt.

27. Nach § 2 Abs. 5 des finnischen Gesetzes über personenbezogene Daten gelten für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu redaktionellen Zwecken nur bestimmte Datenschutzbestimmungen. Die einzige Einschränkung der Verarbeitung scheint § 32 Abs. 1 zu sein, der die Anforderungen an die Verarbeitungssicherheit nach Art. 17 der Datenschutzrichtlinie umsetzt. Auf die Auslegung dieser Bestimmung zielt die *dritte Vorlagefrage*.

28. Daneben verfolgt das vorlegende Gericht mit der *zweiten Frage* einen weiteren Ansatzpunkt für die Anwendung datenschutzrechtlicher Bestimmungen, nämlich die Auslegung von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie, der es den Mitgliedstaaten aufgibt, Meinungsfreiheit und Privatsphäre zum Ausgleich zu bringen.

Dieser Ausgleich soll durch Ausnahmen vom Datenschutz hergestellt werden, wenn personenbezogene Daten allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken verarbeitet werden. Gefragt wird daher, ob und inwieweit vorliegend journalistische Zwecke anerkannt werden können.

29. Die *vierte Frage* soll aufklären, ob eine weitere finnische Ausnahme zum Datenschutz, nämlich die Ausnahme nach § 2 Abs. 4 des Gesetzes über personenbezogene Daten für die Verarbeitung veröffentlichter Daten, mit Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

A — *Zur ersten Frage — Verarbeitung von personenbezogenen Daten*

30. Das vorlegende Gericht fragt zunächst, ob der Anwendungsbereich der Datenschutzrichtlinie in Bezug auf verschiedene Tätigkeiten von Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy eröffnet ist.

31. Das Gericht und die Beteiligten stimmen zu Recht darin überein, dass die Veröffentlichung der Steuerdaten und ihre Bereitstellung in Form eines Kurzmitteilungsdienstes als Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 2 Buchst. a und b der Datenschutzrichtlinie anzusehen sind.

32. Es handelt sich um personenbezogene Daten, da die Informationen über Einkommen, Vermögen und Steuern mit bestimmten Personen verknüpft werden. Sowohl die Veröffentlichung als auch die Bereitstellung als Kurzmitteilungsdienst setzen verschiedene Verarbeitungsvorgänge im Sinne von Art. 2 Buchst. b der Datenschutzrichtlinie voraus, z. B. das Erheben, das Speichern, die Organisation, die Aufbewahrung und die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung.

33. Die Anwendung der Datenschutzrichtlinie setzt gemäß Art. 3 Abs. 1 darüber hinaus eine ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung voraus oder zumindest die nicht automatisierte Verarbeitung von Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen. Eine Datei ist eine strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind.

34. Es ist wahrscheinlich, das die vom vorlegenden Gericht genannten Verarbeitungsvorgänge zumindest teilweise automatisiert durchgeführt werden, jedenfalls, wenn man von der Weitergabe der CD-Rom absieht. Die Automatisierung der Weitergabe bedarf jedoch keiner weiteren Aufklärung, da die Veröffentlichung der Steuerdaten auf Papier

eine Datei darstellt und die Weitergabe in Form eines Kurzmitteilungsdienstes die Abfrage einer Datei voraussetzt. Daher handelt es sich bei allen genannten Tätigkeiten — einschließlich der Datenweitergabe per CD-Rom — um die Verarbeitung personenbezogener Daten, die entweder in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.

35. Auf die erste Frage ist daher zu antworten, dass eine Tätigkeit als Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie anzusehen ist, wenn die Daten natürlicher Personen bezüglich ihres Einkommens aus Erwerbstätigkeit und Kapital und ihres Vermögens wie im Vorabentscheidungsersuchen geschildert

a) auf der Grundlage öffentlicher Dokumente der Behörden erfasst und zum Zweck der Veröffentlichung behandelt werden,

b) in einem Druckerzeugnis, in alphabetischer Reihenfolge und nach Einkommenskategorien aufgeführt, in Form umfassender, nach Gemeinden geordneter Listen veröffentlicht werden,

c) auf einer CD-Rom zur Verarbeitung zu kommerziellen Zwecken weitergegeben werden oder

d) im Rahmen eines Kurzmitteilungsdienstes verwendet werden, in dem Mobilfunkbenutzer nach Versendung einer Kurzmitteilung mit dem Namen und dem Wohnort einer bestimmten Person an eine bestimmte Nummer als Antwort Daten über das Einkommen dieser Person aus Erwerbstätigkeit und Kapital sowie über deren Vermögen erhalten können.

B — *Zur zweiten Frage — die Ausnahme für journalistische Tätigkeiten*

36. Mit der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht erfahren, ob die verfahrensgegenständlichen Tätigkeiten im Sinne von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie als Verarbeitung personenbezogener Daten allein zu journalistischen Zwecken angesehen werden können. Art. 9 ist die Rechtsgrundlage für die mitgliedstaatliche Ausgestaltung des sogenannten Presse- oder Medienprivilegs. [4] Danach sehen die Mitgliedstaaten für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken erfolgt, Abweichungen und Ausnahmen von den Kapiteln II, IV und VI der Datenschutzrichtlinie nur insofern vor, als sich dies als notwendig erweist, um das

4 — Vgl. zu diesen Begriffen Stefan Walz, § 41, Randnr. 1, in: Spiros Simitis, *Bundesdatenschutzgesetz*, 6. Aufl., Baden Baden 2006, und Friederike Neunhoeffer, *Das Presseprivileg im Datenschutzrecht*, Tübingen 2005.

Recht auf Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen. Folglich geht es bei der zweiten Frage um den Anwendungsbereich dieser Ausnahme.

Zu den maßgeblichen Grundrechten

37. Die Auslegung von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie muss sich an den Grundrechten orientieren, die durch die Anwendung dieser Bestimmung zum Ausgleich gebracht werden sollen. Dabei müssen die Gemeinschaftsgerichte insbesondere der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) Rechnung tragen. [5]

38. Das Gemeinschaftsrecht garantiert das in Art. 10 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) niedergelegte Grundrecht auf freie Meinungsäußerung. [6] Dies erkennt die am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union [7] (im Folgenden: Charta) in Art. 11 an. Insbesondere werden in Anlehnung an die Rechtsprechung des Gerichtshofs [8] und das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten [9] nach Art. 11 Abs. 2 der Charta die Freiheit der Medien und ihre Pluralität geachtet.

39. Die Meinungsfreiheit ist nicht auf die Äußerung von Meinungen beschränkt, sondern schließt nach Art. 10 Abs. 1 Satz 2 der EMRK und Art. 11 Abs. 1 Satz 1 der Charta im Sinne einer Kommunikationsfreiheit ausdrücklich die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ein. Der EGMR betont in ständiger Rechtsprechung, dass die Freiheit der Meinungsäußerung nicht nur für Informationen oder Ideen gilt, die Zustimmung erfahren oder die als harmlos oder unerheblich betrachtet werden, sondern auch für sämtliche Informationen und Ideen, die den Staat oder einen Bereich der Bevölkerung beleidigen, aus der Fassung bringen oder stören. [10] Auch bei kommerziellen Zwecken schützt die Meinungsfreiheit

5 — Urteile 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 AG (C-301/04 P, Slg. 2006, I-5915, Randnr. 43).

6 — Urteile vom 18. Juni 1991, ERT (C-260/89, Slg. 1991, I-2925, Randnr. 44), vom 25. Juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, Slg. 1991, I-4007, Randnr. 23), vom 25. Juli 1991, Kommission/Niederlande (C-353/89, Slg. 1991, I-4069, Randnr. 30), und vom 13. Dezember 2007, United Pan-Europe Communications Belgium u. a. (C-250/06, Slg. 2007, I-11135, Randnr. 41).

7 — ABl. C 364, S. 1. Mit Anpassungen übernommen durch die Proklamation vom 12. Dezember 2007, ABl. C 303, S. 1.

8 — Vgl. die Urteile Collectieve Antennevoorziening Gouda und United Pan-Europe Communications Belgium u. a. (beide zitiert in Fn. 6).

9 — Protokoll zum EG-Vertrag, ABl. 1997, C 340, S. 109.

10 — Siehe etwa EGMR, Urteile vom 7. Dezember 1976, Handyside (Serie A, Nr. 24, § 49), vom 24. Mai 1988, Müller u. a. (Serie A, Nr. 133, § 33), vom 26. September 1995, Vogt (Serie A, Nr. 323, § 52), und vom 12. Februar 2008, Guja (noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, § 69), sowie das Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2001, Connolly/Kommission (C-274/99 P, Slg. 2001, I-1611, Randnr. 39).

die Weitergabe von Informationen und die Äußerung von Meinungen. [11]

40. Das Grundrecht auf Privatsphäre ist insbesondere in Art. 8 der EMRK niedergelegt und wird in Art. 7 der Charta anerkannt. Darüber hinaus proklamiert die Charta in Art. 8 ausdrücklich den Schutz personenbezogener Daten. [12] Die Weitergabe personenbezogener Daten an einen Dritten stellt unabhängig von der späteren Verwendung der übermittelten Informationen eine Beeinträchtigung des Rechts der Betroffenen auf Achtung ihres Privatlebens und damit einen Eingriff im Sinne von Art. 8 EMRK dar. [13]

41. Die Privatsphäre ist kein reines Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen, sondern begründet auch positive Verpflichtungen des Staates. [14] Dementsprechend hat die Gemeinschaft den Datenschutz mit der Datenschutzrichtlinie auf die Verarbeitung durch Private erstreckt. In diesem Sinne hat auch der EGMR in einem Fall zur Verwendung von Fotos aus der Privatsphäre einer Prominenten in Zeitschriften bereits betont, dass angesichts der technischen Fortschritte bei der Speicherung und Wiederverwendung von persönlichen Daten gesteigerte Wachsamkeit geboten ist. [15]

42. Die Beschränkung der beiden Grundrechte ist grundsätzlich nach vergleichbaren Bedingungen zulässig: Sie muss gesetzlich vorgesehen sein, einem oder mehreren nach Art. 8 bzw. Art. 10 EMRK legitimen Zielen entsprechen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein. D. h., ein dringendes gesellschaftliches Bedürfnis kann Eingriffe rechtfertigen, wenn sie in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Ziel stehen. [16]

43. Eine strenge Anwendung des Datenschutzes könnte die Meinungsfreiheit empfindlich einschränken. So wäre investigativer Journalismus weitgehend ausgeschlossen, wenn die Medien personenbezogene Informationen nur mit Zustimmung oder nach Information der Betroffenen verarbeiten und veröffentlichen dürften. Andererseits liegt es auf der Hand, dass die Medien die Privatsphäre Einzelner verletzen können. [17] Folglich ist eine Balance zu finden.

11 — EGMR, Urteile vom 22. Mai 1990, Autronic AG (12726/87, Serie A, Nr. 178, § 47) und vom 24. Februar 1994, Casado Coca (15450/89, Serie A, Nr. 285-A, §§ 35 ff.). Die Kommission verweist zu Recht in diesem Zusammenhang auch auf die Schlussanträge des Generalanwalts Fenelly vom 15. Juni 2000, Deutschland/Parlament und Rat (C-376/98, Slg. 2000, I-8419, Nrn. 153 ff.).

12 — So auch das Urteil vom 29. Januar 2008, Promusicae (C-275/06, Slg. 2008, I-271, Randnr. 64).

13 — Urteil vom 20. Mai 2003, Österreichischer Rundfunk u. a. (C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Slg. 2003, I-4989, Randnr. 74).

14 — EGMR, Urteil vom 24. Juni 2004, von Hannover (59320/00, Recueil des arrêts et décisions 2004-VI, § 57 und die dort genannte Rechtsprechung).

15 — EGMR, Urteil von Hannover (zitiert in Fn. 14, § 70).

16 — Vgl. zur Meinungsfreiheit die Urteile des Gerichtshofs vom 26. Juni 1997, Familiapress (C-368/95, Slg. 1997, I-3689, Randnr. 26), und vom 12. Juni 2003, Schmidberger (C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Randnr. 79), sowie EGMR, Urteile Handyside (zitiert in Fn. 10, § 48) und vom 26. November 1991, Observer und Guardian (13585/88, Serie A, Nr. 216, § 59), sowie zur Privatsphäre die Urteile des Gerichtshofs vom 11. Juli 2002, Carpenter (C-60/00, Slg. 2002, I-6279, Randnr. 42), und Urteil Österreichischer Rundfunk u. a. (zitiert in Fn. 13, Randnr. 71) sowie EGMR, Urteile vom 26. März 1987, Leander (9248/81, Serie A, Nr. 116,§ 58), und vom 27. Mai 2004, Connors (66746/01, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, § 81).

17 — Illustrativ EGMR, Urteil von Hannover (zitiert in Fn. 14, §§ 61 ff.).

44. Diese Konfliktlage zwischen verschiedenen Grundrechten aber auch zwischen dem Datenschutz und anderen Allgemeininteressen ist kennzeichnend für die Auslegung der Datenschutzrichtlinie. [18] Die einschlägigen Richtlinienbestimmungen sind daher relativ allgemein gehalten. Sie lassen den Mitgliedstaaten den erforderlichen Beurteilungsspielraum beim Erlass von Umsetzungsmaßnahmen, die an die verschiedenen denkbaren Sachverhalte angepasst werden können. [19] In diesem Rahmen müssen die Mitgliedstaaten die betroffenen Grundrechtspositionen respektieren und zum Ausgleich bringen.

45. Darüber hinaus haben nach dem Gerichtshof die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten nicht nur ihr nationales Recht im Einklang mit den Datenschutzrichtlinien auszulegen, sondern auch darauf zu achten, dass sie sich nicht auf eine Auslegung dieser Richtlinien stützen, die mit den durch die Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten Grundrechten oder den anderen allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts kollidiert. [20]

Innerstaatliche Einschätzungsprärogative

46. Im Unterschied zu den Vorgaben für die innerstaatlichen Gerichte und Behörden hält sich der Gerichtshof bei der Bestimmung der Reichweite des Datenschutzes und bei der Abwägung kollidierender Grundrechte sehr zurück. Im Urteil Promusicae beschränkte er sich darauf, die beiden Grundrechte zu benennen und gab die eigentliche Abwägung dem vorlegenden Gericht auf. [21] Im Urteil Österreichischer Rundfunk u.a. ging er ähnlich vor, [22] gab allerdings zusätzlich noch Hinweise an das vorlegende Gericht. [23]

47. Eine derartige Zurückhaltung legt der Gerichtshof auch bei anderen Fällen der Kollision von Rechtspositionen an den Tag. Im Urteil Familiapress ging es um die Kollision zwischen der Warenverkehrsfreiheit und einem innerstaatlichen Verbot von Gewinnspielen in Zeitschriften. Dort traf der Gerichtshof zwar eine konkrete Aussage zur Erforderlichkeit bestimmter Regelungsmodalitäten, [24] überließ jedoch im Allgemeinen den innerstaatlichen Gerichten die Einschätzung, ob das Verbot in einem angemessenen Verhältnis zur Aufrechterhaltung der Medienvielfalt steht und dieser Zweck nicht durch Maßnahmen erreicht werden kann, die weniger beschränkend sind. [25]

18 — Vgl. die Urteile vom 6. November 2003, Lindqvist (C-101/01, Slg. 2003, I-12971, Randnrn. 82 ff.), und Promusicae (zitiert in Fn. 12, Randnrn. 65 ff.).

19 — Vgl. die Urteile Lindqvist (zitiert in Fn. 18, Randnrn. 83 f.) und Promusicae (zitiert in Fn. 12, Randnr. 67).

20 — Vgl. die Urteile Lindqvist (zitiert in Fn. 18, Randnr. 87) und Promusicae (zitiert in Fn. 12, Randnr. 68).

21 — Zitiert in Fn. 12, Randnrn. 61 ff., insbesondere Randnr. 68.

22 — Zitiert in Fn. 13, Randnrn. 91 ff.

23 — Zitiert in Fn. 13, Randnrn. 86 ff.

24 — Zitiert in Fn. 16, Randnr. 33.

25 — Zitiert in Fn. 16, Randnr. 34.

48. Noch weiter gehend hat der Gerichtshof im Fall der Kollision zwischen der Dienstleistungsfreiheit und der Menschenwürde bzw. der Warenverkehrsfreiheit und den Vorstellungen über den Kinder- und Jugendschutz anerkannt, dass es in den Mitgliedstaaten unterschiedliche, aber gleichermaßen legitime Auffassungen darüber geben kann, welche Beschränkungen der Grundfreiheiten zum Schutz von öffentlichen Interessen und insbesondere von Grundrechten verhältnismäßig sind. [26]

49. Andererseits hat der Gerichtshof auch bereits daran erinnert, dass er dazu aufgerufen ist, dem nationalen Gericht zweckdienliche Antworten zu geben. Er ist insbesondere befugt, auf der Grundlage der Akten des Ausgangsverfahrens und der schriftlichen und mündlichen Erklärungen, die ihm unterbreitet worden sind, dem nationalen Gericht Hinweise zu geben, die es diesem ermöglichen, über den konkreten bei ihm anhängigen Rechtsstreit zu entscheiden. [27] Derartige Hinweise beziehen sich insbesondere regelmäßig auf Probleme, die im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu beachten sind.

50. Im vorliegenden Fall sollte der Gerichtshof eher der zurückhaltenden Linie folgen. Eine Konkretisierung kollidierender Grundrechte obliegt den Gemeinschaftsgerichten vor allem, wenn *grenzüberschreitende* Aktivitäten im Vordergrund stehen. Wenn Anhaltspunkte für eine Benachteiligung grenzüberschreitend aktiver Unionsbürger bestehen, ist eine besonders intensive Prüfung geboten. Dies zeigen die Urteile zu gewerkschaftlichen Aktivitäten angesichts grenzüberschreitender Dienstleistungen [28] oder der Betriebsverlagerung [29] und zu den Angriffen protestierender Bauern auf Obsttransporte. [30]

51. Auch der Fall Schmidberger [31] ist kein Gegenbeispiel. Dort ging es um die Behinderung des Warenverkehrs zwischen Deutschland und Italien durch eine genehmigte Demonstration auf der österreichischen Brennerautobahn. Der Gerichtshof hat in diesem Fall zwar das weite Ermessen der innerstaatlichen Stellen bei der Abwägung zwischen der Freiheit des Warenverkehrs und Meinungs- bzw. Demonstrationsfreiheit anerkannt, [32] aber das Ergebnis dieser Abwägung relativ detailliert geprüft, [33] bevor er einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht ablehnte.

52. Bei der Anwendung der Datenschutzrichtlinie ist der Schutz grenzüberschreitender Aktivitäten dagegen die Ausnahme. Diese Richtlinie ist auf Art. 95 EG gestützt und dient somit der Verwirklichung

26 — Urteile vom 14. Oktober 2004, Omega (C-36/02, Slg. 2004, I-9609, Randnrn. 37 ff.), und vom 14. Februar 2008, Dynamic Medien (C-244/06, Slg. 2008, I-505, Randnr. 44), vgl. auch das Urteil vom 6. November 2003, Gambelli u. a. (C-243/01, Slg. 2003, I-13031, Randnr. 63).

27 — Urteil vom 11. Dezember 2007, The International Transport Workers' Federation und The Finnish Seamen's Union (C-438/05, Slg. 2007, I-10779, Randnr. 85).

28 — Urteil vom 18. Dezember 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Slg. 2007, I-11767).

29 — Urteil The International Transport Workers' Federation und The Finnish Seamen's Union (zitiert in Fn. 27).

30 — Urteil vom 9. Dezember 1997, Kommission/Frankreich (C-265/95, Slg. 1997, I-6959).

31 — Urteil vom 12. Juni 2003 (C-112/00, Slg. 2003, I-5659).

32 — Zitiert in Fn. 31, Randnrn. 82 und 93.

33 — Zitiert in Fn. 31, Randnrn. 83 ff.

des Binnenmarkts. Sie erfasst jedoch nicht nur die grenzüberschreitende Datenverarbeitung, sondern auch rein inländische Vorgänge. Anders als Generalanwalt Tizzano [34] hat der Gerichtshof trotzdem die weitreichende Geltung der Datenschutzrichtlinie nicht in Frage gestellt, da bei einer Beschränkung auf Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen die Abgrenzung des Anwendungsbereichs der genannten Richtlinie ungewiss wäre und von Zufälligkeiten abhinge. [35]

53. Aus dem weiten, fast schon über die Verwirklichung des Binnenmarkts hinausgreifenden Anwendungsbereich der Richtlinie ist jedoch zu schließen, dass der Gerichtshof bei der Abwägung kollidierender Grundrechte im Rahmen der Richtlinie den Mitgliedstaaten und ihren Gerichten grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum einräumen sollte, innerhalb dessen ihre eigenen Traditionen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen zur Geltung kommen können.

54. Vor diesem Hintergrund gilt es, Art. 9 der Datenschutzrichtlinie auszulegen.

34 — Schlussanträge vom 19. September 2002, Lindqvist (C-101/01, Slg. 2003, I-12971, Nrn. 35 ff.), und vom 14. November 2002, Österreichischer Rundfunk u. a. (C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Slg. 2003, I-4989, Nrn. 43 ff.).

35 — Urteil Österreichischer Rundfunk u. a. (zitiert in Fn. 13, Randnr. 42).

Zum Anwendungsbereich von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie

55. Nach Art. 9 der Datenschutzrichtlinie sehen die Mitgliedstaaten für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken erfolgt, Abweichungen vom Datenschutz nur insofern vor, als sich dies als notwendig erweist, um das Recht auf Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen.

56. Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy sowie Finnland wollen den Anwendungsbereich von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie auf den gesamten Schutzbereich der Meinungsfreiheit erstrecken. In dieser Auslegung würde Art. 9 der Datenschutzrichtlinie entsprechend seiner Zielsetzung alle denkbaren Konflikte zwischen Meinungsfreiheit und Datenschutz erfassen. Zugleich würde den Mitgliedstaaten die größtmögliche Freiheit gewährt, Datenschutz und Meinungsfreiheit zum Ausgleich zu bringen.

57. Allerdings findet diese Auslegung keine Grundlage im Wortlaut von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie. Die Bestimmung verlangt nicht nur, Meinungsfreiheit und Datenschutz zum Ausgleich zu bringen, sondern beschreibt bestimmte Zwecke, zu deren Gunsten die Mitgliedstaaten von fast allen Anforderungen der Datenschutzrichtlinie ab-

weichen können. Die dafür verwendeten Begriffe der journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecke würden neben dem Begriff der Meinungsfreiheit ohne eine eigene Funktion bleiben, wenn sie zusammengenommen der Meinungsfreiheit gleichgesetzt würden.

58. Ausgangspunkt für die Auslegung von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie sollte vielmehr sein, dass Ausnahmen von einem allgemeinen Grundsatz eng auszulegen sind, [36] um den betroffenen Grundsatz nicht über Gebühr auszuhöhlen. Im vorliegenden Fall bestünde bei extensiver Auslegung das Risiko einer Verletzung des Grundrechts auf Privatsphäre.

59. Art. 9 der Datenschutzrichtlinie lässt die Notwendigkeit einer engen Auslegung bereits daran erkennen, dass diese Bestimmung nur die Verarbeitung personenbezogener Daten erfasst, die *allein* zu den dort genannten Zwecken erfolgt. Auch dürfen die Abweichungen und Ausnahmen danach *nur* getroffen werden, *soweit* sie für einen Ausgleich der betroffenen Grundrechtspositionen notwendig sind.

60. Wie insbesondere die Kommission darlegt, spricht auch die große Reichweite der nach Art. 9 der Datenschutzrichtlinie möglichen Ausnahme dafür, die Voraussetzungen ihrer Anwendung restriktiv auszulegen. Während andere Ausnahmen der Datenschutzrichtlinie nur Ausnahmen von bestimmten Regelungen vorsehen, ermöglicht Art. 9, fast alle Anforderungen der Richtlinie zu suspendieren.

61. Einer an der Wortbedeutung orientierten Auslegung des Begriffs der journalistischen Zwecke lässt sich nicht entgegenhalten, dass sie eine Verletzung der Meinungsfreiheit durch zu weitgehende Anforderungen des Datenschutzes zur Folge hätte. Die Mitgliedstaaten müssen den Ausgleich zwischen Meinungsfreiheit und Privatsphäre nämlich nicht exklusiv im Rahmen von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie herstellen. Sie können sich auch auf andere Bestimmungen stützen, da die Richtlinie insgesamt den Mitgliedstaaten den erforderlichen Gestaltungsspielraum beim Erlass der Umsetzungsmaßnahmen lässt, die an die verschiedenen denkbaren Sachverhalte angepasst werden können. [37]

36 — Urteile vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a. (C-60/05, Slg. 2006, I-5083, Randnr. 34), und vom 14. Juni 2007, Kommission/Finnland (C-342/05, Slg. 2007, I-4713, Randnr. 25), jeweils zu Ausnahmen vom Artenschutz, vom 7. März 2002, Kommission/Finnland (C-169/00, Slg. 2002, I-2433, Randnr. 33 und die dort genannte Rechtsprechung), zur Mehrwertsteuer, vom 27. September 1988, Kalfelis (189/87, Slg. 1988, 5565, Randnr. 19), und vom 11. Oktober 2007, Freeport (C-98/06, Slg. 2007, I-8319, Randnr. 35), jeweils zur gerichtlichen Zuständigkeit in Zivilsachen, sowie vom 27. November 2007, C (C-435/06, Slg. 2007, I-10141, Randnr. 60), zur gerichtlichen Zuständigkeit in Sorgerechtsstreitigkeiten.

37 — Urteil Lindqvist (zitiert in Fn. 18, Randnrn. 83 f.), siehe auch das Urteil Promusicae (zitiert in Fn. 12, Randnr. 67) zur 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 (ABl. L 201, S. 37).

62. Im Bereich der privaten Meinungsäußerung sind die Mitgliedstaaten besonders frei, da die Datenschutzrichtlinie nach Art. 3 Abs. 2 zweiter Spiegelstrich auf die Verarbeitung durch eine natürliche Person zur Ausübung ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten nicht anwendbar ist. [38]

63. Weiterhin kann die Verarbeitung nach Art. 7 Buchst. f der Datenschutzrichtlinie zur Verwirklichung überwiegender berechtigter Interessen des Verarbeitenden zulässig sein, oder der betreffende Mitgliedstaat kann gemäß Art. 13 Abs. 1 Buchst. g Ausnahmen von bestimmten Regelungen zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer Personen vorsehen. [39] Insbesondere die Anforderungen an die Zulässigkeit einer Datenverarbeitung nach Art. 7 und an die Verarbeitung sensibler Daten nach Art. 8 sind in diesen Fällen allerdings anwendbar, und die Datenschutzkontrollstellen können die Datenverarbeitung überwachen.

64. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Anwendungsbereich von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie anhand der Begriffe der journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecke zu bestimmen ist, die eine eigene, mit dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit nicht identische Bedeutung haben.

Zum Begriff der journalistischen Zwecke

65. Der Begriff der journalistischen Zwecke bezieht sich auf die Tätigkeit der Massenmedien, insbesondere auf die Presse und die audiovisuellen Medien. Die Entstehung der Datenschutzrichtlinie zeigt, dass journalistische Zwecke nicht auf die Tätigkeit institutionalisierter Medien beschränkt sind. Nachdem die Kommission zunächst eine Ausnahme für Presseorgane und audiovisuelle Medien vorschlug, [40] resultierte der Begriff der journalistischen Zwecke aus mehreren nachfolgenden Entwürfen, die den Anwendungsbereich der Ausnahme von Medienunternehmen lösten und auf alle Personen erstreckten, die journalistisch tätig sind. [41]

38 — Vgl. zur Auslegung dieser Bestimmung das Urteil Lindqvist (zitiert in Fn. 18, Randnrn. 46 f.).

39 — Dementsprechend sieht auch das Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 in Straßburg, SEV-Nr. 108, kein gesondertes Medienprivileg vor, sondern den Erlass von Ausnahmebestimmungen zum Schutz der Rechte anderer. Siehe die Erläuterungen zu Art. 9 Buchst. b des Übereinkommens, Rapport explicatif, Nr. 58, http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/108.htm.

40 — Art. 19 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, KOM(90) 314 endg., ABl. 1990, C 277, S. 3 (9).

41 — Siehe insbesondere die Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 11. März 1992 (ABl. C 94, S. 173 [178]), den geänderten Vorschlag der Kommission vom 15. Oktober 1992 (ABl. C 311, S. 30 [45]) und schließlich den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 20. Februar 1995 (ABl. C 93, S. 1 [9]).

66. Zur weiteren Ausfüllung des Begriffs der journalistischen Zwecke bietet es sich an, die Aufgabe der Medien in einer demokratischen Gesellschaft heranzuziehen, wie sie der EGMR in seiner Rechtsprechung zur Einschränkung der Meinungsfreiheit entwickelt hat. Eine Voraussetzung jeder Beschränkung der Meinungsfreiheit ist, dass diese Beschränkung in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich ist. Sind die Medien betroffen, so ist zu berücksichtigen, dass eine freie Presse eine wesentliche Rolle für das Funktionieren der demokratischen Gesellschaft spielt, insbesondere die Rolle eines „öffentlichen Wachhundes". Sie hat daher die Pflicht, Informationen und Ideen über alle Fragen öffentlichen Interesses zu vermitteln. [42]

67. Da es um die Vermittlung von Informationen und Ideen geht, kommt es — entgegen teilweise vertretener Auffassungen — nicht darauf an, ob die verbreiteten Daten redaktionell bearbeitet oder kommentiert werden. Schon die bloße Bereitstellung von Rohdaten kann einen Beitrag zu öffentlichen Diskussionen leisten und daher von öffentlichem Interesse sein. Darüber hinaus ist die Auswahl der verbreiteten Daten bereits Ausdruck einer subjektiven Bewertung desjenigen, der die Daten verbreitet. Diese Auswahl enthält nämlich zumindest die Wertung, dass diese Daten von Interesse für den Empfänger sind.

68. Wie insbesondere die schwedische Regierung vorträgt, verfolgt demnach die Verarbeitung von personbezogenen Daten journalistische Zwecke, wenn sie darauf abzielt, Informationen und Ideen über Fragen des öffentlichen Interesses zu vermitteln.

Zu den Informationen und Ideen über Fragen des öffentlichen Interesses

69. Nunmehr ist zu klären, was unter der Vermittlung von Informationen und Ideen über Fragen des öffentlichen Interesses zu verstehen ist. Diese Formulierung beschreibt Handlungen in Ausübung der Meinungsfreiheit, deren Einschränkung einer besonders gewichtigen Rechtfertigung bedarf.

70. Die schwedische Regierung verweist in diesem Zusammenhang auf eine Erklärung, die sie bei Verabschiedung der Datenschutzrichtlinie abgeben habe. Danach sei das Vorliegen journalistischer Zwecke nicht anhand der vermittelten Informationen, also am Inhalt, sondern anhand der Art der Vermittlung zu prüfen. Richtig ist, dass es nicht staatlichen Stellen obliegt, Fragen öffentlichen Interesses festzulegen, mit denen sich die Medien befassen dürfen. Daher ist eine Überprüfung des Inhalts sensibel.

42 — EGMR, Urteile vom 25. März 1985, Barthold (8734/79, Serie A, Nr. 90, § 58), vom 8. Juli 1986, Lingens (9815/82, Serie A, Nr. 103, § 44), vom 23. September 1994, Jersild (15890/89, Serie A, Nr. 298, § 31), Observer und Guardian (zitiert in Fn. 16, § 59), von Hannover (zitiert in Fn. 14, § 63), sowie vom 17. Dezember 2004, Pedersen und Baadsgaard [GC] (49017/99, Recueil des arrêts et décisions 2004-XI § 71).

71. Art und Kontext sind relevant, um Fälle auszuscheiden, in denen zwar Informationen oder Ideen des öffentlichen Interesses vermittelt werden, aber sich diese Vermittlung nicht an die Öffentlichkeit richtet, z. B. private politische Diskussionen.

72. Eine Abgrenzung allein anhand der Form der Informationsvermittlung reicht allerdings heute nicht mehr aus, um journalistische Zwecke zu identifizieren. Früher beschränkte sich Journalismus auf (relativ) eindeutig als solche erkennbare Medien, nämlich die Presse, den Rundfunk und das Fernsehen. Moderne Kommunikationsmittel wie das Internet oder mobile Telekommunikationsdienste werden heute jedoch gleichermaßen zur Vermittlung von Informationen zu Fragen öffentlichen Interesses genutzt wie für rein private Zwecke. Daher stellt die Art der Informationsvermittlung zwar einen wichtigen Gesichtspunkt dafür dar, ob journalistische Zwecke verfolgt werden, doch darf auch der Inhalt nicht vernachlässigt werden.

73. Ein öffentliches Interesse ist jedenfalls gegeben, wenn die vermittelten Informationen sich auf eine tatsächlich geführte öffentliche Debatte beziehen. [43] Auch gibt es Themen, die ihrer Natur nach Fragen des öffentlichen Interesses sind, z. B. die nach Art. 6 Abs. 1 EMRK öffentlichen Gerichtsverfahren, [44] das öffentliche Interesse an der Transparenz des politischen Lebens [45] oder Informationen über die Ideen und Einstellungen sowie das Verhalten politischer Führungspersönlichkeiten. [46]

74. An einer Vermittlung von Informationen zu Fragen öffentlichen Interesses ist dagegen zu zweifeln, wenn Details aus dem Privatleben verbreitet werden, die keinen Bezug zu einer öffentlichen Funktion der betroffenen Person haben, insbesondere wenn sie nur die Neugier eines bestimmten Publikums über das Privatleben einer Person befriedigen sollen und trotz des etwaigen Bekanntheitsgrads der Person nicht als Beitrag zu irgendeiner Diskussion von allgemeinem Interesse für die Gesellschaft angesehen werden können. [47] Von besonderer Bedeutung dieser Grenze des öffentlichen Interesses ist, ob die betroffene Person eine berechtigte Erwartung hat, dass ihre Privatsphäre insofern respektiert wird. [48]

75. Illustrativ für die maßgeblichen Erwägungen ist der Fall Fressoz und Roire. [49] Dabei ging

43 — EGMR, Urteile vom 11. Januar 2000, News Verlags GmbH & Co.KG (31457/96, Recueil des arrêts et décisions 2000-I, § 54), vom 6. Februar 2001, Tammer (41205/98, Recueil des arrêts et décisions 2001-I, § 68), vom 18. Mai 2004, Editions Plon (58148/00, Recueil des arrêts et décisions 2004-IV, § 44), vom 10. Dezember 2007, Stoll (69698/01, §§ 118 ff.), sowie vom 22. Februar 2007, Nikowitz und Verlagsgruppe News GmbH (5266/03, § 25).

44 — EGMR, Urteil News Verlags GmbH & Co.KG (zitiert in Fn. 43, § 56).

45 — EGMR, Urteil Editions Plon (zitiert in Fn. 43, § 44).

46 — EGMR, Urteile Stoll (zitiert in Fn. 43, § 122) und Lingens (zitiert in Fn. 42, § 42). Zu Führungspersönlichkeiten des Wirtschaftslebens siehe EGMR, Urteil vom 1. März 2007, Tønsbergs Blad AS und Haukom (510/04, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, § 87).

47 — EGMR, Urteil von Hannover (zitiert in Fn. 14, § 65), siehe auch EGMR, Urteil News Verlags GmbH & Co.KG (zitiert in Fn. 43, § 54).

48 — EGMR, Urteil von Hannover (zitiert in Fn. 14, § 51). Siehe allgemeiner zur berechtigten Erwartung in Bezug auf die Datenverarbeitung auch EGMR, Urteile vom 25. Juni 1997, Halford (20605/92, Recueil des arrêts et décisions 1997-III, § 45), vom 25. September 2001, P. G. und J. H. (44787/98, Recueil des arrêts et décisions 2001-IX, § 57), und vom 3. April 2007, Copland (62617/00, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, § 42).

49 — EGMR, Urteil vom 21. Januar 1999 (29183/95, Recueil des arrêts et décisions 1999-I).

es um die Bestrafung zweier Journalisten, die vertrauliche Dokumente aus einer Steuerakte veröffentlichten, um damit ihre Angaben zum Einkommen eines Unternehmensvorstands zu belegen. Diese Veröffentlichung war prinzipiell nach innerstaatlichem Recht strafbar.

76. Der EGMR betonte demgegenüber, dass die Informationen sich auf eine öffentliche Debatte über die Höhe der Löhne bezogen, die durch einen Tarifstreit in dem betroffenen Unternehmen ausgelöst worden war. [50] Auch seien Informationen über die Besteuerungsgrundlage und die gezahlten Steuern nach innerstaatlichem Recht nicht streng vertraulich. [51] Vielmehr würden Angaben über das Einkommen von öffentlich bekannten Unternehmern regelmäßig veröffentlicht [52] und nach innerstaatlicher Rechtsprechung nicht der Privatsphäre zugeordnet. [53]

77. Informationen und Ideen beziehen sich daher auf eine Frage öffentlichen Interesses, wenn sie an eine tatsächlich geführte öffentliche Debatte anknüpfen oder Fragen betreffen, die gemäß dem innerstaatlichen Recht und den gesellschaftlichen Werten ihrer Natur nach öffentlicher Natur sind, nicht aber, wenn Details aus dem Privatleben verbreitet werden, die keinen Bezug zu einer öffentlichen Funktion der betroffenen Person haben, insbesondere wenn diesbezüglich eine berechtigte Erwartung des Respekts der Privatsphäre besteht.

78. Es ist allerdings zu ergänzen, dass staatliche Stellen, einschließlich der Gerichte, das Vorliegen journalistischer Zwecke nicht streng überprüfen können. Welche Informationen Fragen öffentlichen Interesses betreffen, ist im Voraus kaum festzustellen, und es liegt letztlich zumindest teilweise in der Hand der Medien, durch die Vermittlung von Informationen öffentliches Interesse überhaupt erst zu schaffen. Misslingt dies, kann man ihnen — im Nachhinein — kaum einen Vorwurf machen. Aber auch *ex ante* ist es prinzipiell nicht die Aufgabe staatlicher Stellen, ein künftig fehlendes öffentliches Interesse zu prognostizieren. Eine solche Prognose wäre ein erster Schritt auf dem Weg in die Zensur. Dass die Verbreitung von Informationen und Ideen nicht Fragen öffentlichen Interesses betrifft, kann daher nur festgestellt werden, wenn es offensichtlich ist.

Zur alleinigen Zweckbestimmung

79. Selbst wenn eine Verarbeitung journalistischen Zwecken dient, ist Art. 9 der Datenschutzrichtlinie nicht zwangsläufig anwend-

50 — EGMR, Urteil Fressoz und Roire (zitiert in Fn. 49, § 50).
51 — EGMR, Urteil Fressoz und Roire (zitiert in Fn. 49, § 53).
52 — EGMR, Urteil Fressoz und Roire (zitiert in Fn. 49, § 53).
53 — EGMR, Urteil Fressoz und Roire (zitiert in Fn. 49, § 50).

bar. Vielmehr muss die fragliche Verarbeitung personenbezogener Daten *allein* journalistischen Zwecken dienen.

80. Durch die Verwendung des Begriffs „allein" erinnert Art. 9 der Datenschutzrichtlinie an die Zweckbindung der Datenverarbeitung, die allgemein in Art. 6 Buchst. b der Datenschutzrichtlinie niedergelegt ist. Danach dürfen personenbezogene Daten grundsätzlich nicht in einer Weise weiterverarbeitet werden, die mit dem Zweck ihrer Erhebung nicht zu vereinbaren wäre. Dementsprechend kann auch die Ausnahme des Art. 9 nur auf Verarbeitungsvorgänge Anwendung finden, die allein journalistischen Zwecken dienen. Werden zugleich andere Zwecke verfolgt, die nicht als journalistisch anzuerkennen sind, so ist das Medienprivileg nicht anwendbar.

81. Bei der Bestimmung des Zwecks kann es allerdings nicht darauf ankommen, ob die Verarbeitung unmittelbar die Vermittlung solcher Informationen zum Gegenstand hat, etwa im Fall der Veröffentlichung solcher Daten. Wie etwa Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy vortragen, werden journalistische Zwecke auch bei der Vorbereitung einer Veröffentlichung verfolgt. [54]

82. Eine Verarbeitung allein zu journalistischen Zwecken wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass neben der Vermittlung von Informationen und Ideen über Fragen öffentlichen Interesses auch kommerzielle Ziele verfolgt werden. [55] Journalistische Zwecke gehen in aller Regel mit dem Ziel einher, zumindest die Kosten der journalistischen Tätigkeit, nach Möglichkeit aber auch einen Gewinn zu erwirtschaften. Kommerzieller Erfolg ist nämlich die Voraussetzung von professionellem Journalismus, jedenfalls soweit er unabhängig von der Unterstützung und dem Einfluss anderer, etwa des Staates, betrieben wird. Somit ist es ein zulässiger Bestandteil journalistischer Zwecke, Geld zu verdienen, indem man Informationen und Ideen zu Fragen des öffentlichen Interesses vermittelt.

83. Davon abzugrenzen sind kommerzielle Aktivitäten, die nicht die Vermittlung von Informationen und Ideen über Fragen öffentlichen Interesses zum Gegenstand haben, selbst wenn die erzielten Gewinne journalistische Tätigkeiten finanzieren sollen. Sie unterscheiden sich nämlich nicht von gleichartigen Aktivitäten, deren Gewinn nicht für journalistische Zwecke bestimmt ist. In dieser Situation das Medienprivileg zur Anwendung zu bringen, könnte das Prinzip der Gleichbehandlung verletzen und insbesondere den Wettbewerb verzerren. [56]

54 — So hat der EGMR, Urteile vom 27. März 1996, Goodwin (28957/95, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, § 39), und vom 27. November 2007, Tillack (20477/05, § 53), den Schutz der Pressefreiheit ausdrücklich auf den journalistischen Quellenschutz erstreckt.

55 — So verweist der EGMR, Urteil Autronic AG (zitiert in Fn. 11, § 47) darauf, dass verschiedene Urteile zur Pressefreiheit Unternehmen betrafen, die durch ihre Pressetätigkeit Gewinne erzielen wollten.

56 — Vgl. den Beschluss vom 23. September 2004, Springer (C-435/02 und C-103/03, Slg. 2004, I-8663, Randnr. 47).

84. Dementsprechend dürfte die Verbreitung von Anzeigen in den Medien nur im Ausnahmefall allein zur Vermittlung von Informationen und Ideen über Fragen öffentlichen Interesses erfolgen, [57] also allein journalistischen Zwecken dienen, auch wenn die erzielten Einnahmen Voraussetzung der Medientätigkeit sind.

85. Die Zurechnung von Tätigkeiten zu journalistischen Zwecken ist im Einzelfall schwierig. Sie bedarf einer wertenden Betrachtung der jeweiligen Zielsetzung. Dabei kann es nicht auf die Zielsetzung ankommen, die die Verantwortlichen für eine Datenverarbeitung angeben, da diese subjektiven Ziele nicht überprüft werden können. Vielmehr muss sich der Zweck der Datenverarbeitung aus objektiven Umständen ergeben. [58]

Anwendung auf den vorliegenden Fall

86. Im Einzelnen hängen sowohl die öffentliche Natur bestimmter Informationen als auch die berechtigte Erwartung des Respekts der Privatsphäre sehr stark von der jeweiligen — vor allem innerstaatlichen — Rechtslage, den gesellschaftlichen Wertvorstellungen und von konkret existierenden öffentlichen Debatten ab. Es ist grundsätzlich nicht Aufgabe des Gerichtshofs, diese Elemente zu prüfen, sondern obliegt den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten. Wird der Gerichtshof von innerstaatlichen Gerichten zu derartigen Fragen angerufen, sollte er nur Hinweise auf Umstände geben, die zu berücksichtigen sind.

87. Von Interesse sind im vorliegenden Fall insbesondere die Art der verarbeiteten Daten, die unterschiedlichen Formen der Informationsverbreitung und die Möglichkeit, die eigenen Daten löschen zu lassen.

88. Alle Verarbeitungsvorgänge betreffen personenbezogene Steuerdaten. Zwar gibt es keine Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über die vertrauliche Behandlung dieser Daten, doch sehen einige Mitgliedstaaten sie als vertraulich an. Folglich erwarten die betroffenen Personen in diesen Staaten im Prinzip mit Recht, dass diese

57 — Ein solcher Fall lag EGMR, Urteil vom 28. Juni 2001, Verein gegen Tierfabriken (24699/94, Recueil des arrêts et décisions 2001-VI), zu einem Werbespot gegen die Fleischerzeugung zugrunde, nicht aber EGMR, Urteil vom 24. Februar 1994, Casado Coca (Serie A, Nr. 285-A), zum anwaltlichen Werbeverbot. Vgl. auch das Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2006, Deutschland/Parlament und Rat (C-380/03, Slg. 2006, I-11573, Randnr. 156).

58 — Vgl. zur Wahl der Rechtsgrundlage einer Gemeinschaftsmaßnahme die Urteile vom 26. März 1987, Kommission/Rat (45/86, Slg. 1987, 1493, Randnr. 11), vom 11. Juni 1991, Kommission/Rat (Titandioxid, C-300/89, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10), und vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat (C-440/05, Slg. 2007, I-9097, Randnr. 61), zur Feststellung rechtsmissbräuchlicher Ziele die Urteile vom 21. Februar 2006, Halifax u. a. (C-255/02, Slg. 2006, I-1609, Randnr. 75), und vom 8. November 2007, Ing. Auer (C-251/06, Slg. 2007, I-9689, Randnr. 46) und zur Feststellung einer innergemeinschaftlichen Lieferung im Recht der Mehrwertsteuer das Urteil vom 27. September 2007, Teleos u. a. (C-409/04, Slg. 2007, I-7797, Randnrn. 39 f.).

Vertraulichkeit respektiert wird. Auch nach Auffassung des Gerichtshofs sollen Informationen über das Einkommen grundsätzlich nur weitergegeben werden, wenn dies zur Verwirklichung eines übergeordneten Ziels erforderlich ist. [59]

89. Allerdings leitet der EGMR die vertrauliche Behandlung von Steuerdaten offenbar nicht zwingend aus Art. 8 EMRK ab. [60] Daher könnte es sich um einen zulässigen — d. h. gerechtfertigten — Eingriff in das Gemeinschaftsgrundrecht auf Privatsphäre handeln, wenn diese Daten in Finnland von Gesetzes wegen bei den Steuerbehörden öffentlich zugänglich sind. Aufgrund dieser Rechtslage ist vermutlich auch davon auszugehen, dass bei finnischen Bürgern keine berechtigte Erwartung vertraulicher Behandlung ihrer Steuerdaten besteht.

90. Die Vermittlung der Informationen geschieht auf zwei Wegen: Einerseits werden sie in der äußeren Form einer Zeitung als Gesamtliste veröffentlicht und andererseits werden die Daten der einzelnen Steuerzahler in Form eines Kurzmitteilungsdienstes zum Abruf angeboten.

91. Die Veröffentlichung der Liste ist ihrer Form nach darauf ausgerichtet, Informationen des öffentlichen Interesses zu vermitteln. Der gesamten Öffentlichkeit wird eine umfassende Datensammlung angeboten. Individuellen Interessen trägt diese Form der Veröffentlichung *prima facie* nicht Rechnung.

92. Ob dieser Form der Vermittlung auch inhaltlich ein öffentliches Interesse entspricht, ist schwerer zu beurteilen. Einerseits mag die Öffentlichkeit daran interessiert sein, einen umfassenden Überblick über die Besteuerung sowie über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Mitbürger zu erhalten. Auch könnte in Bezug auf bestimmte Personen des öffentlichen Lebens ein konkretes öffentliches Interesse daran bestehen, diese Informationen zu erhalten.

93. Andererseits besteht ebenfalls Grund zu der Annahme, dass das Interesse an diesen Daten weitgehend privater Natur ist. In Frage kommt etwa persönliche Neugier hinsichtlich der Nachbarn und Bekannten. Sogar kommerzielle Interessen sind nicht auszuschließen. Das Wissen um die Einkommens- und Vermögensverhältnisse von Einzelnen lässt sich nämlich wirtschaftlich nutzen, etwa für zielgerichtete Werbung oder um die finanzielle Leistungsfähigkeit und Bonität von Kunden abzuschätzen.

94. Die letztgenannten Gesichtspunkte sind bei dem Kurzmitteilungsdienst noch sehr viel stärker ausgeprägt, da er seiner Form nach nur zur Informationsvermittlung in Anspruch genommen wird, wenn ein konkretes Interesse an den Daten einer bestimmten Person

59 — Urteil Österreichischer Rundfunk u. a. (zitiert in Fn. 13, Randnrn. 89 f.).

60 — Siehe EGMR, Urteil Fressoz und Roire (zitiert in Fn. 49, insbesondere § 53), wo nur die innerstaatliche Rechtslage erörtert wird. Siehe auch die Entscheidung der Europäischen Menschenrechtskommission vom 27. November 1996, Gedin (Beschwerde Nr. 29189/95), zur namentlichen Nennung in einem Verzeichnis säumiger Steuerschuldner.

besteht. Es erscheint unwahrscheinlich, dass dieses Interesse in der Regel öffentlicher Natur ist. Vielmehr dürfte die Konsultation nur im Ausnahmefall mit Fragen öffentlichen Interesses zusammenhängen.

95. Allerdings ist es nicht möglich, bei einer Informationsvermittlung im Weg der Telekommunikation generell das öffentliche Interesse auszuschließen. Die Informationsvermittlung durch Telekommunikationsdienste ergänzt nämlich zunehmend traditionelle Vermittlungsformen durch die Presse und die Massenmedien. Ob in dieser Form Informationen und Ideen zu Fragen privaten oder öffentlichen Interesses vermittelt werden, bedarf daher einer besonders sorgfältigen Prüfung.

96. Schließlich hat die portugiesische Regierung vorgetragen, wenn Satakunnan für die Streichung von Steuerzahlern aus dem Informationssystem eine Gebühr verlange, so gehe es nicht um journalistische Zwecke. Diesem Vorbringen wäre zuzustimmen, wenn Satakunnan mit diesen Gebühren das Ziel verfolgt, einen Gewinn zu erzielen, da dieser Gewinn gerade nicht daraus resultieren würde, Informationen und Ideen von öffentlichem Interesse zu vermitteln. Dient die Gebühr dagegen der bloßen Aufwandsentschädigung, so schließt dies — unabhängig von der Frage der Zulässigkeit solcher Gebühren — journalistische Zwecke noch nicht aus.

97. Allerdings wirft die Möglichkeit, die auf die eigene Person bezogenen Informationen streichen zu lassen, die Frage danach auf, ob tatsächlich ein öffentliches Interesse an einem umfassenden Verzeichnis der Steuerdaten besteht. Eine grundlose Streichung einzelner Datensätze würde dann nämlich im Prinzip einem etwaigen öffentlichen Interesse widersprechen. Wenn der Leser ein umfassendes Verzeichnis erwartet, wäre die Streichung fast schon irreführend, da der Eindruck entstünde, diese Person zahle keine oder nur geringe Steuern.

98. Wie diese objektiven Umstände im Rahmen des gesellschaftlichen Umfelds in Finnland abschließend zu beurteilen sind, müssen die innerstaatlichen Gerichte entscheiden, ggf. nach weiterer Aufklärung des Sachverhalts.

Zur Abwägung von Meinungsfreiheit und Privatsphäre

99. Wenn der Anwendungsbereich von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie eröffnet ist, folgt daraus noch nicht, dass die entsprechende Verarbeitung von personenbezogenen Daten

vom Datenschutz freizustellen ist. Vielmehr sind Ausnahmen nur insofern zulässig, als sie sich als notwendig erweisen, um das Recht auf Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen.

100. Dementsprechend könnte man mit Estland und der Kommission daran zweifeln, dass die finnische Umsetzung von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts genügt. Trotz der Flexibilität der Bestimmung der Datenschutzrichtlinie [61] erscheint es bei überschlägiger Betrachtung etwas einseitig, den Datenschutz bei journalistischer Datenverarbeitung fast vollständig auszuschließen. Möglicherweise ist es daher gemeinschaftsrechtlich geboten, redaktionelle Tätigkeiten stärkeren datenschutzrechtlichen Bindungen zu unterwerfen, als dies in § 2 Abs. 5 des finnischen Gesetzes über personenbezogene Daten geschehen ist.

101. Für die Beantwortung der zweiten Vorlagefrage sind diese Erwägungen jedoch ohne Bedeutung. Im Ausgangsverfahren wird beantragt, Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy zu verpflichten, bestimmte Datenverarbeitungen zu unterlassen. Diese Verpflichtung kann nicht unmittelbar auf die Datenschutzrichtlinie gestützt werden. Eine Richtlinie kann nicht selbst Verpflichtungen für einen Einzelnen begründen, so dass ihm gegenüber eine Berufung auf die Richtlinie als solche nicht möglich ist. [62]

102. Die Kommission schlägt dagegen — in Bezug auf § 2 Abs. 4 des finnischen Gesetzes über personenbezogene Daten — vor, innerstaatliche Einschränkungen des Datenschutzes wegen Verletzung des Rechts auf Privatsphäre unangewendet zu lassen. Sie stützt sich dabei auf das Urteil Mangold, wo der Gerichtshof das in der Richtlinie 2000/78 [63] niedergelegte Verbot der Diskriminierung wegen des Alters als einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts ansah und daraus schloss, dass die innerstaatlichen Gerichte jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts unangewendet lassen sollten. [64]

103. Einen solchen Ansatz habe ich in einem anderen Fall bereits abgelehnt. [65] Statt einer nicht unmittelbar gegenüber Einzelnen anwendbaren Richtlinie auf einen allgemeinen Rechtsgrundsatz zurückzugreifen, dessen Inhalt weit weniger klar und bestimmt ist, würde das Harmonisierungsziel der Richtlinie unterlaufen, die von ihr bezweckte Rechtssicherheit gefährden sowie das Verbot untergraben, nicht umgesetzte Richtlinienbestimmungen unmittelbar zulasten des Einzelnen zur Anwendung zu bringen. Auch die Generalan-

61 — Urteile Lindqvist (zitiert in Fn. 18, Randnr. 83) und Promusicae (zitiert in Fn. 12, Randnr. 67).

62 — Urteile vom 26. Februar 1986, Marshall (152/84, Slg. 1986, 723, Randnr. 48), vom 5. Oktober 2004, Pfeiffer u. a. (C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Randnrn. 108) und vom 7. Juni 2007, Carp (C-80/06, Slg. 2007, I-4473, Randnr. 20.).

63 — Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303, S. 16).

64 — Urteil vom 22. November 2005, Mangold (C-144/04, Slg. 2005, I-9981, Randnrn. 75 ff.).

65 — Schlussanträge vom 8. Februar 2007, Kofoed (C-321/05, Slg. 2007, I-5795, Nr. 67).

wälte Mazák und Ruiz-Jarabo Colomer fürchten, dass die unmittelbare Anwendung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen *neben* Richtlinien Letztere in ihrer Wirkung unterminieren und dadurch die Gewaltenteilung beeinträchtigen sowie für Rechtsunsicherheit sorgen würde. [66]

104. Genau diese Folgen würden im vorliegenden Fall eintreten: Die Verpflichtungen Einzelner in Bezug auf den Datenschutz ergeben sich aus innerstaatlichen Regelungen, welche die Datenschutzrichtlinie umsetzen. Der Ansatz der Kommission läuft dagegen darauf hinaus, Verpflichtungen zu schaffen, die den innerstaatlichen Regelungen widersprechen. Mit der Rechtssicherheit ist dies nicht vereinbar. Auch würde der Ansatz der Datenschutzrichtlinie unterminiert, den Ausgleich zwischen Datenschutz und Meinungsfreiheit den Mitgliedstaaten zu überantworten.

105. Somit ist es im vorliegenden Verfahren unerheblich, ob Finnland Art. 9 der Datenschutzrichtlinie richtig umgesetzt hat. Das vorlegende Gericht muss vielmehr prüfen, ob die beantragten Anordnungen gegenüber Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy eine Grundlage im innerstaatlichen Recht finden. Dabei muss das nationale Gericht das innerstaatliche Recht so weit wie möglich anhand des Wortlauts und des Zweckes der Datenschutzrichtlinie [67] sowie in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsgrundrechten [68] auslegen, um das in ihr festgelegte Ergebnis zu erreichen. Die Verpflichtung zur konformen Auslegung wird zugleich durch den Grundsatz der Rechtssicherheit begrenzt. Dieser steht einer Auslegung des nationalen Rechts *contra legem* entgegen. [69]

Zur Beantwortung der zweiten Frage

106. Auf die zweite Frage ist somit zusammenfassend zu antworten, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten journalistischen Zwecken im Sinne von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie dient, wenn sie auf die Vermittlung von Informationen und Ideen über Fragen öffentlichen Interesses abzielt.

66 — Schlussanträge des Generalanwalts Mazák vom 15. Februar 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, Slg. 2007, I-8531, Nrn. 133 ff.), und Schlussanträge des Generalwalts Ruiz-Jarabo Colomer vom 24. Januar 2008, Michaeler und Subito GmbH (C-55/07 und C-56/07, Slg. 2008, I-3135, Nrn. 21 f.).

67 — Urteile vom 10. April 1984, von Colson und Kamann (14/83, Slg. 1984, 1891, Randnr. 26), Pfeiffer u. a. (zitiert in Fn. 62, Randnr. 113) und vom 19. April 2007, Farrell (C-356/05, Slg. 2007, I-3067, Randnr. 42.).

68 — Urteile Lindqvist (zitiert in Fn. 18, Randnr. 87), vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, Slg. 2006, I-5769, Randnr. 105), und Promusicae (zitiert in Fn. 12, Randnr. 68).

69 — Urteile vom 16. Juni 2005, Pupino (C-105/03, Slg. 2005, I-5285, Randnrn. 44 und 47), und vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a. (C-212/04, Slg. 2006, I-6057, Randnr. 110).

Ob und inwieweit die streitgegenständliche Verarbeitung von Steuerdaten journalistischen Zwecken dient, muss das vorlegende Gericht anhand aller verfügbaren objektiven Umstände prüfen.

C — *Zur dritten Frage — Art. 17 der Datenschutzrichtlinie*

107. Mit der dritten Frage möchte das vorlegende Gericht aufklären, ob Art. 17 der Datenschutzrichtlinie in Verbindung mit den Grundsätzen und Zielen der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass die Veröffentlichung von Daten, die zu journalistischen Zwecken erhoben worden sind, und deren Weitergabe für eine Verarbeitung zu kommerziellen Zwecken gegen diese Vorschrift verstößt.

108. Art. 17 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie regelt die Sicherheit der Datenverarbeitung. Danach sehen die Mitgliedstaaten vor, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche die geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen durchführen muss, die für den Schutz gegen die zufällige oder unrechtmäßige Zerstörung, den zufälligen Verlust, die unberechtigte Änderung, die unberechtigte Weitergabe oder den unberechtigten Zugang — insbesondere wenn im Rahmen der Verarbeitung Daten in einem Netz übertragen werden — und gegen jede andere Form der unrechtmäßigen Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlich sind. Diese Maßnahmen müssen unter Berücksichtigung des Standes der Technik und der bei ihrer Durchführung entstehenden Kosten ein Schutzniveau gewährleisten, das den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Art der zu schützenden Daten angemessen ist.

109. Art. 17 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie wurde durch § 32 Abs. 1 des finnischen Gesetzes über personenbezogene Daten umgesetzt. Dies ist eine der wenigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen, die auch für die Verarbeitung personenbezogener Daten für journalistische Zwecke gelten. Für den vorliegenden Fall ist insbesondere von Interesse, dass die unberechtigte bzw. unrechtmäßige Datenverarbeitung verhindert werden soll. Wenn diese Begriffe so zu verstehen wären, dass der Verarbeiter die Beachtung aller Anforderungen der Datenschutzrichtlinie zu gewährleisten hat, dann würden diese Anforderungen trotz des Medienprivilegs nach Art. 9 der Datenschutzrichtlinie auch bei der Verarbeitung personenbezogener Daten für journalistische Zwecke gelten.

110. Diese Auslegung von Art. 17 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie widerspräche jedoch dem Regelungssystem der Richtlinie. Sie würde im Normalfall zu einer unnötigen Doppelgeltung der Anforderungen führen und im vorliegenden Fall den offensichtlichen Willen des finnischen Gesetzgebers unterlaufen, Art. 9 der Datenschutzrichtlinie dadurch umzusetzen, dass die Verarbeitung für journalistische Zwecke von diesen Anforderungen freigestellt wird.

111. Richtigerweise ist Art. 17 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie seiner Überschrift „Sicherheit der Datenverarbeitung“ entspre-

chend und gemäß der Begründung des Kommissionsvorschlags [70] dahin gehend zu verstehen, dass es um den Schutz vor äußeren Einwirkungen geht, insbesondere vor rechtswidrigen Zugriffen von Dritten. Dafür spricht insbesondere der Verweis auf den Stand der Technik in Art. 17 Abs. 1 Satz 2. Dieser ist nur bei technischen Sicherungsmaßnahmen sinnvoll. Welche Verarbeitungsmaßnahmen rechtmäßig sind, hat mit dem Stand der Technik nichts zu tun.

112. Daher wird die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung von Art. 17 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie nicht geregelt. Sie ergibt sich aus den übrigen anwendbaren Regelungen der Datenschutzrichtlinie.

113. Möglicherweise resultiert das Interesse des vorlegenden Gerichts auch daraus, dass Art. 17 Abs. 2 bis 4 der Datenschutzrichtlinie die Datensicherheit bei der Auftragsverarbeitung anspricht. Bei der Auftragsverarbeitung werden Daten vom Verantwortlichen an einen Dritten weitergegeben. Im vorliegenden Fall werden Daten von Satakunnan Markinapörssi an Satamedia weitergegeben. Für diese Weitergabe folgen aus Art. 17 jedoch keine maßgeblichen Anforderungen. Die Regelungen über die Auftragsverarbeitung sollen nämlich nur sicherstellen, dass die Anforderungen nach Art. 17 Abs. 1 über die Sicherheit der Verarbeitung auch bei der Auftragsverarbeitung beachtet werden.

114. In Übereinstimmung mit dem Vorschlag der meisten Beteiligten ist somit auf die dritte Frage zu antworten, dass Art. 17 der Datenschutzrichtlinie keine Regelung darüber enthält, ob Daten, die zu journalistischen Zwecken erhoben worden sind, veröffentlicht und weitergegeben werden dürfen, um zu kommerziellen Zwecken verarbeitet zu werden.

D — *Zur vierten Frage — Verarbeitung von veröffentlichten Informationen*

115. Mit der vierten Frage möchte das vorlegende Gericht erfahren, ob die Datenschutzrichtlinie so ausgelegt werden kann, dass diejenigen Personendateien, die nur in Medien veröffentlichtes Material als solches enthalten, überhaupt nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen.

116. Hintergrund dieser Frage ist § 2 Abs. 4 des finnischen Gesetzes über personenbezogene Daten. Danach gilt das Gesetz nicht für

70 — Siehe den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, KOM(1990) 314 endg., S. 40, und den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, KOM(1992) 422, S. 28 f.

Personendateien, die nur in Medien veröffentlichtes Material als solches enthalten.

117. Wie Estland, Portugal und die Kommission zu Recht betonen, enthält die Datenschutzrichtlinie keine vergleichbare Ausnahme. Vielmehr betonen der 12. und der 26. Erwägungsgrund ausdrücklich, dass die Schutzprinzipien für *alle* Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare Person gelten müssen.

118. Eine generelle Ausnahme für veröffentlichte Informationen würde insbesondere die Zweckbindung der Datenverarbeitung nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. b der Datenschutzrichtlinie leerlaufen lassen. Man könnte die Daten nach der Veröffentlichung nämlich für beliebige Zwecke weiterverwenden, unabhängig von den Zwecken, für die sie ursprünglich erhoben wurden.

119. Finnland vertritt allerdings die Auffassung, die Verarbeitung von veröffentlichten personenbezogenen Daten werde durch die Meinungsfreiheit gerechtfertigt. Entgegen dem finnischen Vorbringen lässt sich diese Auffassung jedoch nicht damit begründen, dass im vorliegenden Fall die Weitergabe in Form eines Kurzmitteilungsdienstes ebenfalls unter die Meinungsfreiheit falle. Diese Erwägung ist von Interesse, um die insbesondere von Schweden vertretene These zu prüfen, dass dieser Dienst die Voraussetzungen von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie bzw. der entsprechenden finnischen Umsetzungsbestimmungen erfüllt und somit unter das Medienprivileg fällt.

120. Die Verarbeitung von veröffentlichten personenbezogenen Daten ist nach finnischem Recht jedoch überhaupt nicht an die Voraussetzungen von Art. 9 der Datenschutzrichtlinie gebunden. Somit stellt sich die Frage, ob die Meinungsfreiheit sich auch darauf erstreckt, solche Daten uneingeschränkt zu verarbeiten.

121. Die Meinungsfreiheit schließt nach Art. 10 Abs. 1 EMRK die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden ein. Soweit die Verarbeitung von veröffentlichten personenbezogenen Daten dafür notwendig ist, fällt sie folglich in den Anwendungsbereich der Meinungsfreiheit. Allerdings kann und ist diese Freiheit einzuschränken, soweit die Privatsphäre einer Verarbeitung der Daten entgegensteht. Folglich verbietet sich eine pauschale Privilegierung solcher Verarbeitungsvorgänge. Vielmehr ist jeweils zu prüfen, welches Grundrecht überwiegt.

122. Bei veröffentlichten Informationen, die definitionsgemäß allgemein bekannt sind, dürfte zwar in der Regel davon auszugehen sein, dass der Schutzanspruch der Privatsphäre von geringerem Gewicht ist. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die Privatsphäre einer Perpetuierung und Vertiefung von Eingriffen durch weitere Verarbeitung der Informationen entgegensteht, etwa bei Fehlinformationen, Beleidigungen oder bei Informationen, die die Intimsphäre betreffen.

123. Ausnahmen von Anforderungen der Datenschutzrichtlinie können weiterhin auf Art. 13 gestützt werden. Insofern kommt insbesondere der Schutz der Rechte und Freiheiten anderer Personen nach Abs. 1 Buchst. g in Betracht. Denkbar wäre, dass die Meinungsfreiheit in Finnland das Recht beinhaltet, veröffentlichte Informationen ohne weitere Einschränkungen durch den Datenschutz weiterzugeben. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Verarbeitung veröffentlichter Informationen das Recht auf Privatsphäre weniger intensiv berührt als die Verarbeitung vertraulicher Informationen. Insofern besteht sicherlich ein weiter Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten.

124. Dieser Gestaltungsspielraum kann jedoch nicht dazu führen, dass die Ausnahmen vom Datenschutz eine offensichtlich unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Rechts auf Privatsphäre legitimieren. So kann die Weiterverarbeitung von bewiesenermaßen falschen personenbezogenen Informationen nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass sie veröffentlicht wurden.

125. Darüber hinaus erlaubt Art. 13 der Datenschutzrichtlinie nicht, Ausnahmen von allen Bestimmungen der Richtlinie zu erlassen. Vielmehr sind die Ausnahmen auf die grundlegenden Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 an die Datenverarbeitung, die Informations- und Auskunftsrechte nach Art. 10, Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 sowie die Öffentlichkeit der Datenverarbeitung nach Art. 21 beschränkt.

126. Auf die vierte Frage ist daher zu antworten, dass Personendateien, die nur in Medien veröffentlichtes Material als solches enthalten, in den Anwendungsbereich der Datenschutzrichtlinie fallen.

127. Auch in Bezug auf die vierte Frage ist allerdings daran zu erinnern, dass die Datenschutzrichtlinie alleine keine Verpflichtungen von Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy begründen kann. Vielmehr bedarf es dazu einer Grundlage im innerstaatlichen Recht, das ggf. in Übereinstimmung mit der Datenschutzrichtlinie, aber nicht *contra legem* auszulegen ist. [71]

71 — Siehe oben, Nrn. 99 ff.

V — Ergebnis

128. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

1. Eine Tätigkeit ist als Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr anzusehen, wenn die Daten natürlicher Personen bezüglich ihres Einkommens aus Erwerbstätigkeit und Kapital und ihres Vermögens wie im Vorabentscheidungsersuchen geschildert

   a) auf der Grundlage öffentlicher Dokumente der Behörden erfasst und zum Zweck der Veröffentlichung behandelt werden,

   b) in einem Druckerzeugnis, in alphabetischer Reihenfolge und nach Einkommenskategorien aufgeführt, in Form umfassender, nach Gemeinden geordneter Listen veröffentlicht werden,

   c) auf einer CD-Rom zur Verarbeitung zu kommerziellen Zwecken weitergegeben werden oder

d) im Rahmen eines Kurzmitteilungsdienstes verwendet werden, in dem Mobilfunkbenutzer nach Versendung einer Kurzmitteilung mit dem Namen und dem Wohnort einer bestimmten Person an eine bestimmte Nummer als Antwort Daten über das Einkommen dieser Person aus Erwerbstätigkeit und Kapital sowie über deren Vermögen erhalten können.

2. Die Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 9 der Richtlinie 95/46 dient journalistischen Zwecken im Sinne von Art. 9 der Richtlinie 95/46, wenn sie auf die Vermittlung von Informationen und Ideen über Fragen öffentlichen Interesses abzielt. Ob und inwieweit die streitgegenständliche Verarbeitung von Steuerdaten journalistischen Zwecken dient, muss das vorlegende Gericht anhand aller verfügbaren objektiven Umstände prüfen.

3. Art. 17 der Richtlinie 95/46 enthält keine Regelung darüber, ob Daten, die zu journalistischen Zwecken erhoben worden sind, veröffentlicht und weitergegeben werden dürfen, um zu kommerziellen Zwecken verarbeitet zu werden.

4. Personendateien, die nur in Medien veröffentlichtes Material als solches enthalten, fallen in den Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46.