

## Eine namentliche Veröffentlichung der Empfänger von Agrarbeihilfen ist nur eingeschränkt zulässig (EuGH)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs - Große Kammer - vom 9. November 2010, Az.: C-92/09; C-93/09

### Normen:

Charta EU: Art. 7, Art. 8 Abs. 1

Verordnung (EG) Nr. 1290/2005: Art. 42 Nr. 8b und 44a

Verordnung (EG) Nr. 259/2008

Richtlinie 2006/24/EG

Richtlinie 95/46/EG: Art. 7, Art. 18 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich, Art. 20

### Fundstellen:

juris

### Leitsätze:

- 1. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, vor der Offenlegung von eine natürliche Person betreffenden Informationen das Interesse der Union daran, die Transparenz ihrer Handlungen zu gewährleisten, und die Verletzung der durch die Art. 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte zum Ausgleich zu bringen.**
- 2. Dem Ziel der Transparenz kann nicht ohne Weiteres Vorrang gegenüber dem Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten zuerkannt werden, selbst wenn erhebliche wirtschaftliche Interessen betroffen sind.**
- 3. Um den Zweck einer solchen Veröffentlichung vergebener Beihilfen zu erreichen, zugleich aber in das Recht der Empfänger auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen weniger stark einzugreifen, sind die Modalitäten der Veröffentlichung anzupassen, etwa durch die Beschränkung der Zeiträume des Bezugs, der Häufigkeit oder auch von Art und Umfang der Beihilfen.**

### Worum ging es?

Nach dem Unionsrecht über die Gemeinsame Agrarpolitik haben die Mitgliedstaaten jedes Jahr nachträglich 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) sowie der Beträge, die jeder Begünstigte aus diesen Fonds erhalten hat, zu veröffentlichen. Auf der Internetseite der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung werden die Namen der Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln, der Niederlassungs- oder Wohnort der Empfänger mit Postleitzahl und die Höhe der Jahresbeträge bereitgestellt. Die Seite ist mit einer Suchfunktion ausgestattet.

Eine GbR, die einen landwirtschaftlichen Betrieb führt (Rechtssache C 92/09), und der Inhaber eines landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebs (Rechtssache C 93/09), hatten für das Wirtschaftsjahr 2008 bei der

zuständigen lokalen Behörde Anträge auf Agrarbeihilfen aus dem EGFL und dem ELER gestellt, denen mit Bescheiden vom Dezember 2008 entsprochen wurde.

Mit ihren Klagen haben sie beantragt, das Land Hessen zu verpflichten, die sie betreffenden Daten nicht zu veröffentlichen. Da das Verwaltungsgericht Wiesbaden in den Rechtsvorschriften der Europäischen Union über die Pflicht zur Veröffentlichung dieser Daten durch die Bundesanstalt einen nicht gerechtfertigten Eingriff in das Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten sieht, hat es den EuGH ersucht, die Gültigkeit dieser Rechtsvorschriften zu prüfen.

Der EuGH hat bestimmte Vorschriften der Verordnung Nr. 1290/2005 und die Verordnung Nr. 259/2008 als Ganzes für ungültig erklärt.

## **Rechtliche Zusammenfassung**

Nach Auffassung des EuGH ist die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Namen natürlicher Personen, die Empfänger einer solchen Beihilfe sind, und der genauen Beträge, die sie erhalten haben, im Hinblick auf das Ziel der Transparenz eine unverhältnismäßige Maßnahme. Der Rat und die Kommission hätten die durch die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorgegebenen Grenzen überschritten, indem sie die Veröffentlichung der personenbezogenen Daten aller natürlichen Personen, die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sind, vorgeschrieben haben, ohne nach einschlägigen Kriterien wie den Zeiträumen, während deren sie solche Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch Art und Umfang dieser Beihilfen zu unterscheiden.

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

Der EuGH hat festgestellt, dass sich die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannte Achtung des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten auf jede Information erstreckt, die eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person betrifft, dass aber auch Einschränkungen des Rechts auf Schutz der personenbezogenen Daten gerechtfertigt sein können, wenn sie denen entsprechen, die im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten geduldet werden.

Die Veröffentlichung von Daten mit den Namen der Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln und der genauen Beträge, die sie erhalten haben, auf einer Internetseite stelle aufgrund der Tatsache, dass Dritte Zugang zu diesen Daten erhalten, eine Verletzung des Rechts der betroffenen Empfänger auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen dar. Eine solche Verletzung sei nur dann gerechtfertigt, wenn sie gesetzlich vorgesehen ist, den Wesensgehalt dieser Rechte achtet und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich ist und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht. Außerdem müssten sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz der personenbezogenen Daten auf das absolut Notwendige beschränken.

Der EuGH hat in diesem Zusammenhang befunden, dass zwar in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler einen Anspruch darauf haben, über die Verwendung der öffentlichen Gelder informiert zu werden, dass aber gleichwohl eine ausgewogene Gewichtung der verschiedenen beteiligten Interessen vor dem Erlass der angefochtenen Bestimmungen die Prüfung der Frage durch die betreffenden Organe erforderte, ob die Veröffentlichung von Daten unter namentlicher Nennung aller betroffenen Empfänger und der genauen Beträge, die jeder von ihnen aus dem EGFL und dem ELER erhalten hat, in jedem Mitgliedstaat auf einer speziellen frei zugänglichen Internetseite – und zwar ohne dass nach Bezugsdauer, Häufigkeit oder Art und Umfang der erhaltenen Beihilfen unterschieden wird – nicht über das hinausging, was zur Erreichung der verfolgten berechtigten Ziele erforderlich war. Es sei jedoch nicht ersichtlich, dass der Rat und die Kommission bestrebt gewesen wären, hinsichtlich natürlicher Personen als Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln eine solche ausgewogene Gewichtung vorzunehmen.

Was schließlich juristische Personen betrifft, sei der Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Die Verletzung des Rechts auf Schutz der personenbezogenen Daten habe nämlich bei juristischen Personen ein anderes Gewicht als bei natürlichen Personen. Juristische Personen unterlägen einer erweiterten

Verpflichtung zur Veröffentlichung ihrer Daten. Juristische Personen können sich nach Auffassung des EuGH allerdings gegenüber Veröffentlichungspflichten auf den durch die Art. 7 und 8 der Charta verliehenen Schutz ausnahmsweise dann berufen, wenn der Name der juristischen Person eine oder mehrere natürliche Personen bestimmt.

Das vorliegende Gericht hat ferner gefragt, ob die Aufnahme des Verfahrens der Veröffentlichung in das nach Art. 18 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 zu führende Verzeichnis bereits vor der Veröffentlichung erfolgen muss und ob dies Bedingung einer rechtmäßigen Veröffentlichung ist.. Dies hat der EuGH verneint. Zur Begründung verweist er darauf, dass die Richtlinie verlangt, dass die vorgenommene Verarbeitung in das Verzeichnis aufzunehmen sei.

Schließlich wollte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 20 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass die Veröffentlichung von Agrar-Informationen der Vorabkontrolle unterliegt.

Der EuGH weist dazu darauf hin, dass nach Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 nur Verarbeitungen, welche spezifische Risiken für die Rechte und Freiheiten der Personen beinhalten können, vorab geprüft werden müssen. Nach dem 54. Erwägungsgrund sei deren Zahl sehr beschränkt.

Als Maßstab könne die Parallelvorschrift des Art. 27 Abs 1 der Verordnung Nr. 45/2001 herangezogen werden, die für die Organe und Einrichtungen der Union gilt. Art. 27 Abs 2 dieser Verordnung präzisiert, welche Verarbeitungen solche Risiken beinhalten können. Danach können folgende Verarbeitungen solche Risiken beinhalten:

1. Verarbeitungen von Daten über Gesundheit und Verarbeitungen von Daten, die Verdächtigungen, Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen betreffen;
2. Verarbeitungen, die dazu bestimmt sind, die Persönlichkeit der betroffenen Person zu bewerten, einschließlich ihrer Kompetenz, ihrer Leistung oder ihres Verhaltens;
3. Verarbeitungen, die eine in den nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nicht vorgesehene Verknüpfung von Daten ermöglichen, die zu unterschiedlichen Zwecken verarbeitet werden;
4. Verarbeitungen, die darauf abzielen, Personen von einem Recht, einer Leistung oder einem Vertrag auszuschließen.

Für den EuGH ist nicht ersichtlich, dass die Veröffentlichung der Agrardaten unter eine dieser Verarbeitungskategorien fällt.

### **Bedeutung für das Datenschutzrecht**

Das Urteil betrifft den für das Verhältnis von Datenschutz und Informationsfreiheit zentralen Konflikt zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an Daten der Verwaltung, zumal bei der Vergabe von Beihilfen aus öffentlichen Mitteln, einerseits und dem Schutz vor Offenlegung der persönlichen Verhältnisse – etwa von Beihilfeempfängern - andererseits. Der EuGH widerspricht einer pauschalen Zurückstellung der persönlichen Rechte und verlangt, beide Interessenlagen auszubalancieren.

### **Praktische Konsequenzen**

Die Veröffentlichungspraxis muss korrigiert und eingeschränkt werden. Bereits erfolgte Veröffentlichungen sind hinzunehmen.