

# SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT



Az.: **2 MB 9/09**  
1 B 8/09

## BESCHLUSS

In der Verwaltungsrechtssache

...

Antragstellerin und  
Beschwerdegegnerin,

Proz.-Bev.: ...

g e g e n

das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein,  
Mercatorstraße 3, 24106 Kiel, - -

Antragsgegner und  
Beschwerdeführer,

Streitgegenstand: Veröffentlichung von geleisteten Direktzahlungen im  
Internet  
- Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung -

hat der 2. Senat des Schleswig-Holsteinischen Obergerichts in Schleswig am  
3. Juni 2009 beschlossen:

Auf die Beschwerde des Antragsgegners wird der Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts – 1. Kammer – vom 22. April 2009 geändert.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf

**5.000,00 Euro**

festgesetzt.

### G r ü n d e :

#### I.

Die Beteiligten streiten um die Veröffentlichung des Namens der Antragstellerin zusammen mit dem Betrag, den sie aus Mitteln des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) erhalten hat, auf einer von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung betriebenen Internetseite.

Nach Art. 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. Nr. L 209/1) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 des Rates vom 26. November 2007 (ABl. Nr. L 322/1) gewährleisten die Mitgliedstaaten jedes Jahr die nachträgliche Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie der Beträge, die jeder Begünstigte aus diesen Fonds erhalten hat. Es sind mindestens die nachstehenden Angaben zu veröffentlichen:

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

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

Die Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 werden nach Art. 42 dieser Verordnung von der Kommission erlassen. Dazu gehören gemäß Art. 42 Nr. 8 lit. b) Satz 1 die ausführlichen Bestimmungen über die Veröffentlichung von Informationen über die Begünstigten gemäß Art. 44a und über die praktischen Aspekte im Zusammenhang mit dem Schutz natürlicher Personen bezüglich der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten gemäß den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zum Datenschutz.

Die Kommission hat am 18. März 2008 die Verordnung (EG) Nr. 259/2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 erlassen (ABl. Nr. L 076/28). In dieser Verordnung ist geregelt, dass die Veröffentlichung gemäß Art. 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 die folgenden Informationen über die Empfänger von Fondsmitteln enthält:

- a) bei natürlichen Personen Vorname und Nachname;
- b) bei juristischen Personen den vollständigen eingetragenen Namen mit Rechtsform;
- c) bei Vereinigungen natürlicher oder juristischer Personen ohne eigene Rechtspersönlichkeit den vollständigen eingetragenen oder anderweitig anerkannten Namen der Vereinigung;
- d) die Gemeinde, in der der Empfänger wohnt oder eingetragen ist, sowie gegebenenfalls die Postleitzahl bzw. der Teil der Postleitzahl, der für die betreffende Gemeinde steht;
- e) für den EGFL den Betrag der Direktzahlungen im Sinne von Art. 2 lit. d) der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, die der Empfänger in dem betreffenden Haushaltsjahr erhalten hat;
- f) für den EGFL außerdem den Betrag aller nicht unter Buchstabe e) genannten Zahlungen, die der Empfänger in dem betreffenden Haushaltsjahr erhalten hat;
- g) für den ELER den Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel, die der Empfänger in dem betreffenden Haushaltsjahr erhalten hat; hierzu gehören der Betrag der Gemeinschaftsbeteiligung und der Betrag der nationalen öffentlichen Mittel;

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

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

Zur Durchführung der genannten Verordnungen der EG wurde das Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei (Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz, AFIG) vom 26. November 2008 erlassen (BGBl. I 2008, 2330).

Die Antragstellerin ist Inhaberin eines landwirtschaftlichen Betriebes. Sie beantragte im März 2009, eine Veröffentlichung der genannten Daten zu unterlassen.

Der Antragsgegner lehnte mit Schreiben vom 30. März 2009 eine Aussetzung der Veröffentlichung ab. Die an die Antragstellerin im Zeitraum vom 16. Oktober 2007 bis 15. Oktober 2008 geleisteten Zahlungen des EGFL und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) würden am 27. April 2009 auf der Website [www.agrar-fischerei-zahlungen.de](http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de) veröffentlicht.

Die Antragstellerin hat am 06. April 2009 Klage erhoben und um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht.

Die Antragstellerin hat beantragt,

den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, es zu unterlassen, ihren Namen zusammen mit dem Betrag, den sie aus Mitteln des Europäischen Garantiefonds für Landwirtschaft (EGFL) erhalten hat, zu veröffentlichen.

Der Antragsgegner hat beantragt,  
den Antrag abzulehnen.

Mit Beschluss vom 22. April 2009 (- 1 B 8/09 -) hat das Verwaltungsgericht den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, die Veröffentlichung des Namens der Antragstellerin im Internet zusammen mit dem Betrag, den sie aus Mitteln des Europäischen Garantiefonds für Landwirtschaft (EGFL) erhalten hat, vorläufig bis zu einer Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften über die Vorlegungsersuchen des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 27. Februar 2009 - 6 K 1045/08.WI - und - 6 K 1352/08.WI - zu unterlassen. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht unter anderem ausgeführt, die Kammer habe erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der hier maßgebenden Verordnung (EG) Nr. 259/2008 im Hinblick auf die gerade im Internet vorgesehene Veröffentlichung ohne einen wohl nicht hinreichenden Schutz vor Weiterverarbeitung der Daten durch Dritte sowie im Hinblick auf die Rechtsgrundlage einer Veröffentlichung gerade im Internet durch eine Verordnung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und nicht durch eine Verordnung des Rates selbst. Die Veröffentlichung im Internet sei durch die Ermächtigungsgrundlage des Art. 42 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates nicht vorgegeben, sie hätte auch nach vorläufiger Auffassung der Kammer als eine für die Eingriffsintensität in Grundrechte wesentliche Frage der zu regelnden Materie nicht einer Durchführungsverordnung durch die Kommission überlassen bleiben dürfen. Grundlage für die Schaffung eines ungeschriebenen Grundrechtsstandards durch den Europäischen Gerichtshof bilde der Rückgriff auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Antragstellerin könne sich auch als (teil-)rechtsfähige Personenvereinigung auf die Möglichkeit der Verletzung gemeinschaftsrechtlicher Grundrechte durch die geplante Veröffentlichung berufen. Ein gemeinschaftsrechtlicher Schutzbereich, auf den sich eine juristische Person oder sonstige teilrechtsfähige Vereinigungen im Hinblick auf die Veröffentlichung von Daten betreffend das (Wirtschafts-) Unternehmen berufen könne, ergebe sich aus den gemeinschaftsrechtlichen Eigentums- und/oder Berufsfreiheiten in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 EMRK, welche aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten hergeleitet würden. Die geplante Veröffentlichung des Namens und des Sitzes der Antragstellerin in Verbindung mit den im letzten Haushaltsjahr geleisteten Direktzahlungen stelle einen Eingriff in dieses Grundrecht dar. Es bestünden erhebliche Zweifel, ob dieser Eingriff nach

Art. 8 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt sei. Diese Schranke gelte gleichsam für das Recht auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aus der Berufs- / Eigentumsfreiheit i. V. mit Art. 8 Abs. 1 EMRK. Die zu veröffentlichenden Informationen beträfen einen Teil der Einnahmen der Antragstellerin und erlaubten gewisse Rückschlüsse auf Vermögen, betriebsbezogene Daten und die Berufsausübung. Dabei handele es sich nach Einschätzung der Kammer zunächst um einen Eingriff von mittlerer Intensität. Dem Gemeinschaftsgesetzgeber wäre deshalb bei der Bewertung der Frage, ob der Eingriff i.S.v. Art. 8 Abs. 2 EMRK in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sei, ein gewisser, etwas weiter reichender Beurteilungsspielraum zuzugestehen. Der Eingriff werde allerdings nach Auffassung der Kammer erheblich durch die nun vorgeschriebene Veröffentlichung gerade im Internet intensiviert, da so alle Personen weltweit weitgehend anonym Zugriff auf diese Daten hätten und insbesondere die Kontrolle und Rückverfolgbarkeit bei der möglicherweise missbräuchlichen Weiterverarbeitung dieser Daten durch Dritte erheblich erschwert sei. Durch die vorgesehene Veröffentlichung der Daten im Internet könne zwar möglicherweise eine wirksame öffentliche Kontrolle der Empfänger der EU-Mittel gefördert werden, da die Hemmschwelle für eine Suchanfrage im Internet gering sei. Die Suchfunktionen erlaubten allerdings jeder Person weltweit, die Empfänger nach bestimmten Kriterien zu finden und diese Daten auch weiter zu verarbeiten, wobei ein Missbrauch nicht hinreichend ausgeschlossen sei. Es könne nicht verhindert werden, dass Dritte abgefragte Daten speicherten und dann selbst ins Internet stellten oder anderweitig verwendeten. Die Kammer habe erhebliche Zweifel, ob die vorgesehene Veröffentlichung in dieser Form und ohne zusätzliche Sicherungsmechanismen noch in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehe. Hinzu komme, dass die vorgesehene Veröffentlichung gerade im Internet lediglich auf einer Verordnung der Kommission beruhe. Die Kammer habe erhebliche Zweifel daran, dass Art. 42 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates die Kommission zu einem weiterreichenden Grundrechtseingriff gerade durch eine Veröffentlichung im Internet habe ermächtigen wollen und dürfen.

Der Antragsgegner hat am 30. April 2009 Beschwerde eingelegt, zu deren Begründung er u.a. vorträgt, die vom Verwaltungsgericht dargelegten Zweifel an der Gültigkeit der Verordnung (EG) Nr. 259/2008 überzeugten nicht. Es könne nicht angenommen werden, dass die Kommission mit der Verordnung (EG) Nr. 259/2008 im Hinblick auf die Veröffentlichung der Daten gerade im Internet die Ermächtigung aus Art. 42 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates überschritten habe. Der Umfang der Übertragung von Durchführungsbefugnissen durch den Rat auf die Kommission werde dadurch

limitiert, dass der Rat die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie festlegen müsse. Durchführungsbefugnisse könnten nur dann übertragen werden, sofern sie nicht die Festlegung der wesentlichen Grundzüge der Materie zum Inhalt hätten. Sie könnten aber durchaus über die bloße technische Ausführung des Basisrechtsaktes hinausgehen. Der Rat habe die wesentlichen Grundzüge der Veröffentlichung der Daten über Agrarsubventionsempfänger in Art. 44 a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 normiert. Danach hätten die Mitgliedstaaten jedes Jahr die nachträgliche Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sowie der Beträge, die jeder Begünstigte aus diesen Fonds erhalten habe, zu gewährleisten. In der Ratsverordnung ausdrücklich festgelegt seien sowohl der Mindestumfang der zu veröffentlichenden Angaben als auch der Zeitpunkt, ab dem die aus EGFL- bzw. ELER-Mitteln getätigten Ausgaben zu veröffentlichen seien. Der in der Verordnung (EG) Nr. 259/2008 umfassender beschriebene Inhalt der zu veröffentlichenden Daten, die Form und der Zeitpunkt der Veröffentlichung sowie die Modalitäten der Informationen der Empfänger gehörten dem gegenüber nicht zu den wesentlichen Grundsätzen. Hierdurch würden die in der Ratsverordnung normierten Vorgaben lediglich konkretisiert. Insbesondere werde durch die Regelung, dass die Informationen auf einer speziellen Website zu veröffentlichen seien, die Ermächtigung des Art. 42 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates nicht überschritten. Jene Norm ermächtige die Kommission dazu, die ausführlichen Bestimmungen über die Veröffentlichung von Informationen über die Begünstigten und über die praktischen Aspekte im Zusammenhang mit dem Schutz natürlicher Personen bezüglich der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten gemäß den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zum Datenschutz zu erlassen. Hiervon umfasst seien auch und gerade die Form der Veröffentlichung betreffende Bestimmungen sowie die in diesem Zusammenhang nach Maßgabe der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsvorschriften zu berücksichtigenden datenschutzrechtlichen Belange der Subventionsempfänger. Hinzu komme, dass eine Veröffentlichung der streitgegenständlichen Daten im Internet die einzig praktikable und damit sinnvolle Möglichkeit darstellen dürfte, um das der Europäischen Transparenzinitiative und damit den oben genannten EG-Verordnungen zugrunde liegende Ziel der Erhöhung der Transparenz von Agrarsubventionen und der Stärkung demokratischer Beteiligungsrechte zu erreichen. Eine Veröffentlichung im Amtsblatt der EG und/oder in entsprechenden Veröffentlichungsblättern der Mitgliedstaaten komme als Alternative nicht in Betracht, da auch diese Veröffentlichungsblätter regelmäßig im Internet abrufbar seien, die Papierformate im Übrigen kopiert und von den Informationssuchenden in das Internet eingestellt sowie die Daten weiterverarbeitet werden könnten. Gleiches gelte für die Veröffentlichung in Printmedien. Mithin unterscheide sich die in der Durchführungsverordnung in der Kom-

mission geforderte Veröffentlichung auf einer Website nicht derart von anderen Möglichkeiten der Veröffentlichung, dass die Kommission nicht lediglich zum Erlass von Durchführungsbestimmungen, sondern ausdrücklich auch zur Einbeziehung des Veröffentlichungsmediums Internet hätte ermächtigt werden müssen. Weiter könne nicht angenommen werden, dass der mit der Veröffentlichung der streitgegenständlichen Daten verbundene Eingriff in das in Art. 8 Abs. 1 EMRK verbürgte Recht jeder Person auf Achtung ihres Privatlebens und das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten nicht nach Art. 8 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt sei. Bei der Beurteilung der Notwendigkeit des Eingriffs hätten die Konventionsstaaten nach ständiger Rechtsprechung des EGMR einen gewissen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Frage, ob ein dringendes soziales Bedürfnis bestehe. Nichts anderes könne bei Handlungen der Organe der Europäischen Gemeinschaften gelten. Die Europäischen Gemeinschaften hätten bezüglich der Veröffentlichung der Daten einen weiten Beurteilungsspielraum. Bei der Veröffentlichung der in Rede stehenden Daten handele es sich um einen Eingriff von lediglich geringer Intensität und damit nicht um einen wesentlichen Aspekt der Existenz oder Identität einer Person. Den Informationen komme keine hohe Persönlichkeitsrelevanz zu, weil sie nicht dem Kernbereich persönlicher Lebensführung zuzurechnen seien. Die Subventionen, die die Antragstellerin erhalten habe, gehörten zum persönlichen Einkommen bzw. zu den Einnahmen der Gesellschaft. Weder die Höhe noch die Art der der Antragstellerin gewährten Agrarsubventionen ließen jedoch einen Schluss auf deren insgesamt gegebene Einnahmesituation zu. Ob und in welcher Höhe ein landwirtschaftlicher Betrieb Überschüsse erwirtschaftete, hänge nicht allein von den ihm gewährten Subventionen ab. Die Höhe der gezahlten Subventionen ließe hierauf auch keine Rückschlüsse zu. Die Höhe der Zahlungen hänge vielmehr maßgeblich von der bewirtschafteten Fläche ab. Zudem gebe es unter den Mitgliedstaaten der EG weder einen Konsens über das Gewicht der betroffenen Interessen, noch darüber, wie diese am Besten zu schützen seien. Einkommensdaten werde in Rechtsordnungen anderer Mitgliedstaaten der EG traditionell ein weniger weit gehender Schutz eingeräumt als in Deutschland. Unter Berücksichtigung des dem Gemeinschaftsgesetzgeber zustehenden weiten Beurteilungsspielraums sei der Eingriff notwendig. Er entspreche einem dringenden sozialen Bedürfnis, um das mit ihm verbundene berechtigte Ziel zu erreichen. Darüber hinaus seien die angewandten Mittel auch verhältnismäßig. Das öffentliche Interesse an entsprechenden, möglichst leicht zugänglichen Daten zeige, dass die Veröffentlichung einen nicht ganz unerheblichen Beitrag zur Umsetzung der mit den einschlägigen Normen verfolgten Ziele leiste und nicht oder jedenfalls nicht insgesamt gleichwertig durch weniger belastende Maßnahmen ersetzt werden könne. Da die vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewollte Art und Weise der Schaffung



von Transparenz und Kontrollmöglichkeiten mittels Suchfunktionen, die es den Nutzern ermögliche, Subventionsempfänger nach bestimmten Kriterien zu finden, nur durch Veröffentlichung auf einer Website hergestellt werden könne, sei die Veröffentlichung im Internet zur Zweckerreichung erforderlich.

Der Antragsgegner beantragt,

unter Abänderung des Beschlusses des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 22. April 2009 (- 1 B 6/09 -) den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen.

Die Antragstellerin beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Zur Begründung verteidigt die Antragstellerin die Entscheidung des Verwaltungsgerichts und hebt unter anderem hervor, die Veröffentlichung im Internet sei von grundsätzlich anderer Qualität als eine Veröffentlichung in konventionellen Medien. Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Art. 8 Abs. 1 EMRK durch die Veröffentlichung im Internet mit weltweiter Zugriffsmöglichkeit ohne ausreichenden Schutz vor Missbrauch sei nicht geringfügig, sondern erheblich. Aus der Veröffentlichung sei nicht nur der gewährte Zahlbetrag, sondern neben vollständigem Namen und Adresse auch der Beruf erkennbar. Die Höhe des Zahlungsbetrages lasse Rückschlüsse auf die Betriebsgröße und auf die Kreditwürdigkeit zu, da die Direktzahlungen einen maßgeblichen Teil der betrieblichen Einnahmen darstellten. Eine Ermächtigung für die Internet-Veröffentlichung fehle. Hätte der Rat zu einer Veröffentlichung im Internet ermächtigen wollen, wäre angesichts der grundsätzlichen Unterschiede hinsichtlich der Missbrauchsgefahr bei den verschiedenen Veröffentlichungsformen zu erwarten gewesen, dass er dies ausdrücklich geregelt hätte. Die Veröffentlichung sei nicht geeignet, um die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der EU besser kontrollieren zu können. Es sei unerfindlich, wie aus dem Abruf einzelner Auszahlungsbeträge von 370.000 Empfängern eine Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung kontrolliert werden könne. Durch die Vereinzelung und Atomisierung der Daten werde gerade keine Transparenz der Zahlungen hergestellt. Zudem sei eine personengebundene Veröffentlichung nicht erforderlich. Für die Diskussion der Höhe der insgesamt zu gewährenden Subventionen und die Kriterien für ihre Verteilung seien

Zusammenstellungen nach Ländern, Regionen, Betriebsgrößen und Arten geeignet, ausreichend und bereits vorhanden. Von daher sei die personengebundene Einzelveröffentlichung nicht nur ungeeignet, sondern auch nicht erforderlich, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Die Veröffentlichung stehe auch in keinem angemessenen Verhältnis zu den damit verfolgten Zielen. Angesichts der erheblichen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme überwiege sein Interesse, von einem höchstwahrscheinlich rechtswidrigen Eingriff in seine Rechte verschont zu bleiben. Dies gelte vor allem deshalb, weil die Folgen der Veröffentlichung im Internet, nämlich das Bekanntwerden der geschützten Daten bei einer unbestimmten Vielzahl von dritten Personen und die Möglichkeit der unkontrollierten bzw. unbefugten Weiterverarbeitung der Daten durch Dritte, nicht mehr rückgängig zu machen wären. Es bestünde kein Interesse an einer sofortigen Veröffentlichung der Daten. Dieses könne auch nicht schwerer wiegen als die drohende dauernde Rechtsbeeinträchtigung. Direktzahlungen an Landwirte würden schon seit der Agrarreform 1992 gewährt. Bereits seit 2005 sei dieses Prinzip durch die Entkoppelung der Prämien ausgeweitet worden. Es sei nicht nachvollziehbar, warum nun eine kurzfristige Veröffentlichung so dringend erforderlich sein solle.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vortrags der Parteien wird auf den Inhalt der Gerichtsakte Bezug genommen.

## II.

Die Beschwerde des Antragsgegners ist zulässig und begründet. Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte.

Beruhet eine Maßnahme auf einer Gemeinschaftsverordnung, deren Gültigkeit Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens ist, schließt dies die Befugnis der nationalen Gerichte nicht aus, einstweilige Anordnungen zur vorläufigen Gestaltung oder Regelung der

streitigen Rechtspositionen oder –verhältnisse zu treffen. Das nationale Gericht darf derartige einstweilige Anordnungen jedoch nur erlassen,

1. wenn es erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Handlung der Gemeinschaft hat und diese in seiner Entscheidung darlegt;
2. wenn es, sofern der Europäische Gerichtshof mit dieser Gültigkeitsfrage noch nicht befasst ist, sie diesem selbst vorlegt;
3. wenn die Entscheidung dringlich ist in dem Sinne, dass die einstweilige Anordnung erforderlich ist, um zu vermeiden, dass die sie beantragende Partei einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden erleidet, und
4. wenn das Interesse der Gemeinschaft angemessen berücksichtigt wird.

(vgl. EuGH, Urteil vom 9.11.1995 – C-465/93 – Slg. 1995 I-3761; BVerfG, Beschluss vom 27.7.2004 – 1 BvR 1542/04 – juris).

Zwar beruht die Tätigkeit des Antragsgegners im Zusammenhang mit der beabsichtigten Veröffentlichung auf dem AFIG und der Verordnung über die Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei vom 10.12.2008 (Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung, AFIVO). Dieses nationale Recht dient jedoch allein der Durchführung der oben genannten Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften. In den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen ist geregelt, welche Informationen veröffentlicht werden sollen und auf welche Art dies zu geschehen hat, so dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung nur bei Vorliegen der zuvor genannten Voraussetzungen in Betracht kommt.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht gegeben. Es bestehen keine erheblichen Zweifel an der Gültigkeit der Handlung der Gemeinschaft und die einstweilige Anordnung ist zudem nicht erforderlich, um zu vermeiden, dass die Antragstellerin einen schweren Schaden erleidet.

Die beabsichtigte Veröffentlichung ist mit den Grundrechten der Antragstellerin vereinbar. Prüfungsmaßstab für eine Maßnahme, welche auf Gemeinschaftsrecht beruht, sind die Gemeinschaftsgrundrechte, nicht die Grundrechte des Grundgesetzes, solange die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell ge-

währleistet, hiervon ist auszugehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.10.1986 – 2 BvR 197/83 – BVerfGE 73, 339; Beschluss vom 13.3.2007 – 1 BvF 1/05 – BVerfGE 118, 79).

Zwar besteht eine unmittelbare Bindung der Europäischen Gemeinschaften an die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK) nicht, der EuGH hat bei der Entwicklung eines ungeschriebenen Grundrechtsstandards als Teil der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts aber immer wieder auf die EMRK sowie die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten zurückgegriffen. Hierauf verweist auch Art. 6 Abs. 2 EUV.

Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des Privatrechts, die sowohl in den meisten EU-Mitgliedstaaten als auch auf der EMRK-Ebene in beschränkter Weise anerkannt ist, steht nach ständiger Rechtsprechung des EuGH im Grundsatz auch auf der supranationalen Ebene außer Frage, sofern das jeweilige Gemeinschaftsgrundrecht seiner Natur bzw. seinem Wesen oder Inhalt nach auf diese Personen anwendbar ist und die jeweilige juristische Person ihren satzungsmäßigen Sitz in einem Mitgliedstaat hat (vgl. Nowak in Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 6 Rdnr. 14 m.w.N.). Etwas anderes kann auch nicht gelten hinsichtlich einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Hierbei handelt es sich um eine Personenvereinigung mit Rechtsfähigkeit, welche jedoch keine juristische Person ist (vgl. BGH, Urteil vom 29.1.2001 – II ZR 331/00 – BHGZ 146, 341; BVerwG, Urteil vom 22.9.2004 – 6 C 29/03 – BVerwGE 122, 29).

Es kann hier offen bleiben, ob juristische Personen oder rechtsfähige Personenvereinigungen sich generell auf den Schutz des Art. 8 EMRK und damit auch auf den aus dieser Norm herrührenden Datenschutz berufen dürfen (vgl. Marauhn/Meljnijk in Grote/Marauhn, Konkordanzkommentar EMRK/GG, 2006, Kap. 16 Rdnr. 67 m.w.N.), oder ob das auf Art. 8 EMRK beruhende Recht auf Datenschutz sich ausschließlich auf personenbezogene Daten bezieht und dies nur Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person sind, so dass eine Berufung juristischer Personen oder von Personenvereinigungen zum Schutz ihrer Geschäfts- bzw. Betriebsdaten auf Art. 8 EMRK ausgeschlossen ist (vgl. Mehde in Heselhaus/Nowak, a.a.O., § 21 Rdnr. 23). Vertritt man – wie das Verwaltungsgericht in dem angefochtenen Beschluss – die zuletzt genannte Auffassung, führt dies nicht zu einer Schutzlosigkeit juristischer Personen oder rechtsfähiger Perso-

nenvereinigungen hinsichtlich ihrer schützenswerten Daten, sondern lediglich zu einer abweichenden Begründung ihrer Schutzrechte aus der Eigentums- und Berufsfreiheit. Dies kann letztlich jedoch dahin stehen, da der Schutz von Geschäfts- bzw. Betriebsdaten einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts nicht weiter gehen kann als der Schutz personenbezogener Daten natürlicher Personen. Insoweit ist jedoch ein nicht gerechtfertigter Eingriff durch die Veröffentlichung nicht erkennbar.

Der Senat hat in seiner Entscheidung vom gleichen Tag im Verfahren 2 MB 7/09, in welchem Antragsteller eine natürlich Person war, ausgeführt:

„Erhebliche Gründe, die dafür sprechen könnten, dass die beabsichtigte Veröffentlichung mit Art. 8 EMRK nicht vereinbar ist, liegen nach der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage nicht vor.

Das Recht auf Datenschutz ist auf Gemeinschaftsebene grundrechtlich geschützt. Dieses Recht wird europarechtlich aus dem Schutz des Privatlebens im Sinne des Art. 8 Abs. 1 EMRK hergeleitet (vgl. EuGH, Urteil vom 29.1.2008 - C-275/06 – Slg. 2008 I-271; Meyer-Ladewig, EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 8 Rdnr. 11; Marauhn/Meljnjk in Grote/Marauhn, Konkordanzkommentar EMRK/GG, 2006, Kap. 16 Rdnr. 29).

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

In das Recht aus Art. 8 Abs. 1 EMRK wird durch die Veröffentlichung eingegriffen, da mit ihr personenbezogene Daten öffentlich zugänglich gemacht werden. Die

Erhebung und Weitergabe personenbezogener Daten über die beruflichen Einkünfte Einzelner fällt in den Anwendungsbereich von Art. 8 EMRK. Der Begriff Privatleben darf nicht eng ausgelegt werden, so dass es grundsätzlich nicht in Betracht kommt, berufliche Tätigkeiten vom Begriff des Privatlebens auszunehmen (vgl. EuGH, Urteil vom 20.5.2003 – C-465/00 – Slg. 2003 I-4989 Rdnr. 73, m.w.N.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24.4.2009 – 16 B 485/09 – juris).

Ein durch die Veröffentlichung erfolgender Eingriff verstößt gegen Art. 8 EMRK, es sei denn, er ist gesetzlich vorgesehen, verfolgt eines oder mehrere der in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannten berechtigten Ziele und ist für die Erreichung dieses Zielles notwendig.

Eine gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung findet sich im nationalen Recht in § 2 AFIG. Das AFIG dient – wie ausgeführt - der Durchführung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005 und Nr. 1198/2006 und ermächtigt in § 2 Abs. 1 die für die Zahlung von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft, dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zuständigen Stellen des Bundes und, soweit diese Mittel von den Ländern gezahlt werden, die hierfür zuständigen Stellen der Länder und im Fall des Europäischen Fischereifonds die zuständige Verwaltungsbehörde die Informationen nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 259/2008 und den Art. 30 und 31 der Verordnung (EG) Nr. 498/2007 in den jeweils geltenden Fassungen im Wege der Direkteingabe auf einer gemeinsamen, von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung betriebenen Internetseite nach Maßgabe des Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 259/2008 und im Fall des Europäischen Fischereifonds nach Maßgabe des Art. 31 lit. d) der Verordnung (EG) Nr. 498/2007 zu veröffentlichen.

Zweck der Veröffentlichung der Information sind eine größere Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Haushaltsmittel und eine wirtschaftlichere Haushaltsführung. Ein solches Ziel ist als berechtigter Zweck im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK, der auf das wirtschaftliche Wohl des Landes abstellt, anzusehen (vgl. EuGH, Urteil vom 20.5.2003 – C-465/00 – a.a.O.).

Der fragliche Eingriff ist für die Erreichung des mit ihm verfolgten berechtigten Zweckes auch notwendig im Sinne des Art. 8 Abs. 2 EMRK.

Die an die Formulierung „notwendig in einer demokratischen Gesellschaft“ anknüpfende Verhältnismäßigkeitskontrolle eines Eingriffs erfordert die Abwägung der betroffenen Rechtsgüter mit den verfolgten öffentlichen Interessen (vgl. Marauhn/Meljnik, a.a.O, Rdnr. 91). Nach ständiger Rechtsprechung des EGMR setzt der Begriff „Notwendigkeit“ voraus, dass der Eingriff einem dringenden sozialen Bedürfnis entspricht und insbesondere zu dem verfolgten berechtigten Ziel verhältnismäßig ist. Bei der Entscheidung, ob ein Eingriff in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist, muss beachtet werden, dass die Vertragsstaaten einen gewissen Ermessensspielraum haben (vgl. EGMR, Urteil vom 28.4.2005 – 41604/98, NJW 2006, 1495). Um den Umfang des Ermessensspielraums zu bestimmen, der einem Staat in einem Fall nach Art. 8 EMRK zuzuerkennen ist, sind zahlreiche Umstände zu berücksichtigen. Wenn es um einen wesentlichen Aspekt der Existenz oder Identität einer Person geht, ist der Ermessensspielraum des Staates begrenzt. Er ist jedoch dann grundsätzlich weit, wenn der Staat einen Ausgleich zwischen widerstreitenden privaten und öffentlichen Interessen oder zwischen Rechten der Konvention herzustellen hat (vgl. EGMR, Urteil vom 10. 4. 2007 - 6339/05, NJW 2008, 2013). In Bezug auf das Privatleben belässt der EGMR den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verhältnismäßigkeitskontrolle grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum. Beim Datenschutz und im Kontext der informationellen Selbstbestimmung differenziert der EGMR danach, um welche Art von Daten es sich jeweils handelt und welche Bedeutung diese für den Persönlichkeitskern haben (vgl. Marauhn/Meljnik, a.a.O, Rdnr. 92 m.w.N.). Gerade im Umgang mit Daten zum Arbeitseinkommen ist nicht ersichtlich, dass der EGMR insoweit einen besonders strengen Maßstab anlegen würde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.2.2008 – 1 BvR 3255/07 – NJW 2008, 1435 m.w.N.).

Unter Berücksichtigung dieses weiten – gesetzgeberischen - Ermessens und angesichts der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage hat der Senat keine erheblichen Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im Hinblick auf den angestrebten Zweck. Zu berücksichtigen ist insoweit das öffentliche Interesse an der Transparenz der Verwendung öffentlicher Haushaltsmittel im Bereich der Agrarpolitik der Europäischen

Gemeinschaften. Dieses Interesse ist besonders ausgeprägt, da dieser Politikbereich einen erheblichen Teil der Haushaltsmittel der Europäischen Gemeinschaften beansprucht und die Mittelverwendung Gegenstand öffentlicher Diskussionen war und ist (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24.4.2009 – 16 B 485/09 – juris). Die Veröffentlichung der Informationen ist geeignet, die Herstellung von Transparenz zu fördern. Die angestrebte Transparenz setzt voraus, dass die Informationen öffentlich zugänglich sind. Ob es daneben weitere Möglichkeiten gibt, den angestrebten Zweck zu verfolgen, welche unter Umständen besser geeignet erscheinen (vgl. die Erwägungen des OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 4.5.2009 – 2 M 77/09 -), kann hier dahin stehen, da derartige Möglichkeiten die grundsätzliche Eignung der hier streitigen Maßnahme nicht berühren.

Zur Zweckerreichung ist die angegriffene Regelung auch erforderlich. Die angestrebte Transparenz über die Verwendung der Haushaltsmittel im Bereich der Agrarförderung in der von dem Gemeinschaftsgesetzgeber erstrebten Art kann nur durch Veröffentlichung der ausgezahlten Mittel und der Empfänger hergestellt werden. Eine andere Form der Veröffentlichung, z.B. in Form einer anonymisierten Zusammenfassung und Aufbereitung der Daten, welche keine Kenntnisnahme einzelner Empfänger und Beträge ermöglichte, entspräche nicht dem von dem Gesetzgeber Gewollten.

Die Regelung beachtet auch die Grenzen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, da die Schwere des Eingriffs nicht außer Verhältnis steht zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe. Zwar ist das allgemeine Bekanntwerden von Informationen über erhaltene Zahlungen ein Eingriff von nicht unerheblichem Gewicht, weil jedermann in die Lage versetzt wird, Kenntnisse zumindest über einen Teil der Einkünfte des Zahlungsempfängers zu erlangen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Informationen nicht die engere Privatsphäre des Zahlungsempfängers betreffen, sondern seinen beruflichen Bereich, und dass lediglich ein Teil der Einkünfte offen gelegt wird, so dass Rückschlüsse auf das gesamte Einkommen oder das Vermögen nicht umfassend möglich sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.2.2008, a.a.O. zu der Pflicht zur Veröffentlichung von Vorstandsvergütungen der gesetzlichen Krankenkassen gemäß § 35a Abs. 6 SGB IV). Die Situation der Zahlungsempfänger ist insoweit vergleichbar derjenigen von Beamten, Soldaten



und Richtern, deren Bezüge aus öffentlichen Mitteln ohne größeren Aufwand für Interessierte ermittelbar sind.

Es begegnet keinen rechtlichen Bedenken, dass bei Abwägung der gegenläufigen Interessen dem Interesse an Transparenz der Zahlungen aus Haushaltsmitteln der Vorzug gegenüber den Interessen an deren Geheimhaltung eingeräumt wurde.

Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Umstand, dass die Daten in elektronischer Form im Internet veröffentlicht werden sollen. Der Senat teilt nicht die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass sich aus dieser Form der Veröffentlichung eine Steigerung der Eingriffsintensität ergibt. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass auch eine Veröffentlichung in gedruckter Form eine Umwandlung in elektronische Form und damit eine Zugänglichkeit im Internet und eine Weiterverarbeitung von Daten ermöglicht. Auch eine Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union ist z.B. im Internet zugänglich. Selbst wenn mit der geplanten Form der Veröffentlichung eine höhere Eingriffsintensität verbunden sein sollte, wäre diese durch das Informationsinteresse gerechtfertigt. Die angestrebte Transparenz über die erfolgten Zahlungen an einzelne Zahlungsempfänger lässt sich angesichts der Zahl der Zahlungsempfänger eher erreichen, wenn die Daten in leicht zugänglicher, dem aktuellen Stand der Informationstechnik entsprechender Form zur Verfügung gestellt werden. Eine ausschließlich in Papierform vorliegende Sammlung der Daten genügt diesem Anspruch nicht und ließe erwarten, dass der Zweck der Veröffentlichung nicht erreicht würde. Selbst wenn man entgegen der Auffassung des Senats in der Form der Veröffentlichung im Internet eine Erhöhung der Eingriffsintensität sehen würde, änderte dies angesichts der anderenfalls drohenden Gefahr der Zweckverfehlung an der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme nichts.

Nach allem vermag der Senat keine erheblichen Gründe dafür zu erkennen, dass die geplante Veröffentlichung mit Art. 8 EMRK nicht vereinbar ist.“

Der Senat teilt auch nicht die Bedenken des Verwaltungsgerichts im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EG) Nr. 259/2008 durch die Kommission. Das Verwaltungsgericht hat insoweit ausgeführt, es habe erhebliche Zweifel daran, dass durch die Verordnung

(EG) Nr. 1290/2005 des Rates die Kommission zu einem weiter reichenden Grundrechtseingriff gerade durch eine Veröffentlichung im Internet ermächtigt werden sollte und durfte. Nach den obigen Ausführungen teilt der Senat den Ausgangspunkt des Verwaltungsgerichts nicht, dass durch die Veröffentlichung der Informationen im Internet der Grundrechtseingriff intensiviert wird. Mit der Regelung in der Verordnung (EG) Nr. 259/2008, dass die Informationen auf einer speziellen Website veröffentlicht werden, regelt die Kommission mithin auch nichts Wesentliches, welches einer Regelung durch den Rat vorbehalten wäre. Nach Art. 202 3. Spiegelstrich EGV überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. In Art. 42 Nr. 8 lit. b) der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 hat der Rat die Kommission ermächtigt, die ausführlichen Bestimmungen über die Veröffentlichung von Informationen über die Begünstigten gemäß Art. 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 und über die praktischen Aspekte im Zusammenhang mit dem Schutz natürlicher Personen bezüglich der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten gemäß den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zum Datenschutz zu erlassen. Hiervon hat die Kommission mit der Verordnung (EG) Nr. 259/2008 Gebrauch gemacht. Der Senat hat keine Zweifel daran, dass sich die Kommission dabei im Rahmen der ihr erteilten Ermächtigung zum Erlass von Durchführungsbestimmungen gehalten hat.

Der Zuständigkeit des Rates bleiben Bestimmungen vorbehalten, welche für die zu regelnde Materie wesentlich sind, während der Erlass von Vorschriften, die nur deren Durchführung dienen, der Kommission übertragen werden können. Wesentlich sind nur solche Bestimmungen, durch die die grundsätzlichen Ausrichtungen der Gemeinschaftspolitik umgesetzt werden (vgl. EuGH, Urteil vom 13.10.1992 – C-63/90 – Slg. 1992 I-5073; Urteil vom 27.10.1992 – C-240/90 – Slg. 1992 I-5383; Wichard in Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 202 EGV Rdnr. 6f). Dass bestimmte Daten zu veröffentlichen sind, hat der Rat in Art. 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 geregelt. Die Art der Veröffentlichung hat er der Kommission überlassen. Dies entspricht der dargestellten Zuständigkeitsverteilung zwischen Rat und Kommission. Da mit der Regelung der Veröffentlichung auf einer besonderen Website kein gesteigerter Eingriff in Rechte des Zahlungsempfängers verbunden ist, dessen Daten veröffentlicht werden, ist nicht erkennbar, dass es sich bei der Regelung der Art der Veröffentlichung nach dem dargestellten Maßstab um eine wesentliche Bestimmung handelt.

Es bestehen mithin keine erheblichen Gründe, welche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der beabsichtigten Veröffentlichung begründeten.

Die einstweilige Anordnung ist auch nicht erforderlich, um zu vermeiden, dass die Antragstellerin einen schweren Schaden erleidet. Aus den obigen Ausführungen zu den mit einer Veröffentlichung eines Teils des Einkommens verbundenen Nachteilen für den Zahlungsempfänger, nach denen es sich nicht um einen gravierenden Eingriff handelt, ergibt sich, dass mit einer Veröffentlichung kein schwerer Schaden verbunden wäre.

Nach allem war der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen und der Beschluss des Verwaltungsgerichts zu ändern.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 3, 52 Abs. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

...

Vors. Richter am OVG

...

Richter am VG

...

Richterin am OVG

