

Veröffentlichung der Empfänger von Agrarsubventionen

von Peter Kehl, Halle (Saale)

Im Juni 2009 sorgte der Freistaat Bayern für Aufsehen, indem er die Veröffentlichung von Daten der Empfänger landwirtschaftlicher Subventionen, die allein für Deutschland jährlich rund 5,4 Mrd. EUR schwer sind, verweigerte und damit ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Gemeinschaft provozierte. Kurz zuvor hatte auch die zuständige Bundesministerin, Ilse Aigner, den Ländern zu einer Verweigerungshaltung geraten. Hintergrund der Auseinandersetzung sind die Regelungen der Europäischen Gemeinschaft zur Haushaltsführung und jene hinsichtlich der gemeinsamen Agrarpolitik, die seit 2008 eine Veröffentlichung per Verordnungen des Rates und der Kommission vorschreiben. Zur Durchführung dieser Regelungen hat der Deutsche Bundestag ein Durchführungsgesetz verabschiedet und die zuständige Bundesministerin eine entsprechende Verordnung erlassen, die bereits einmal geändert wurde.

Auch wenn mittlerweile der Bund und alle Länder die Subventionsempfänger auf der gemeinsamen Internetseite „agrar-fischerei-zahlungen.de“ veröffentlicht haben, stellt sich weiterhin die Frage nach der Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen und der ihnen zugrunde liegenden Rechtsnormen.

B. Die Regelungen im Detail

Verordnungen der Gemeinschaft sind nach Art. 249 Abs. 2 EGV in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat¹.

Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. e EGV zählt die gemeinsame Agrarpolitik zu den Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft. Die Gemeinschaft fördert die Landwirtschaft durch Direktzahlungen über den „Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EGFL) und durch Finanzierung von Entwicklungsprogrammen durch den „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER). Beide Fonds sind Teil des Gesamthaushalts der Europäischen Gemeinschaft².

Die Auszahlung der Mittel erfolgt durch die Mitgliedsstaaten („geteilte Mittelverwaltung“) und wird diesen von der Europäischen Gemeinschaft in monatlichen Zahlungen erstattet³. Verwaltungskosten für Sach- und Personalmittel werden von den Mitgliedsstaaten selbst getragen⁴.

Zur Frage des vertraulichen Umgangs mit Informationen regelt Art. 44 VO (EG) Nr. 1290/2005, dass die Mitgliedsstaaten und die Kommission alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um die vertrauliche Behandlung der übermittelten und eingeholten Informationen zu gewährleisten. Die Grundsätze des Art. 8 VO (Euratom, EG) Nr. 2185/96 werden einbezogen, wonach Informationen

dem Amtsgeheimnis unterliegen und nur Personen mitgeteilt werden dürfen, „die in den Gemeinschaftsorganen oder den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer amtlichen Eigenschaft davon Kenntnis erhalten dürfen“.

Gleichzeitig wurde durch die VO (EG) Nr. 1437/2007 die Veröffentlichung von Informationen über die Mittelempfänger durch Art. 44a eingeführt, welche bereits durch die Verordnung über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft⁵ in Art. 53b Abs. 2 Bst. d vorgesehen ist.

Danach sind jedes Jahr nachträglich die Mittelempfänger von EGFL- und ELER-Mitteln, einschließlich des erhaltenen Betrages, durch die Mitgliedsstaaten zu veröffentlichen. EGFL-Mittel sind in direkte Zahlungen und sonstige Ausgaben aufzuschlüsseln. Bei ELER-Mitteln ist der Gesamtbetrag anzugeben.

Mit der VO (EG) 259/2008 hat die Kommission, gestützt auf Art. 42 Nr. 8b VO (EG) Nr. 1290/2005, Durchführungsbestimmungen für die Veröffentlichung dieser Daten erlassen.

Art. 1 der VO bestimmt nähere Details über den Inhalt der zu veröffentlichenden Informationen. Nach Art. 2 hat dies auf einer speziellen Webseite im Internet zu erfolgen, die es ermöglicht, nach Name, Gemeinde, Beträgen oder Kombinationen dieser Kriterien zu suchen. Die Veröffentlichung erfolgt gem. Art. 3 jeweils zum 30. April des Folgejahres, begrenzt auf zwei Jahre.

Gem. Art. 4 der VO sind die Mittelempfänger über die Veröffentlichung zu unterrichten.

Zur Durchführung dieser Vorgaben hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG) beschlossen⁶.

¹ Frenz, Rn. 572.

² Vgl. Art. 2 VO (EG) Nr. 1290/2005.

³ Vgl. Art. 14 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1290/2005.

⁴ Vgl. Art. 13 VO (EG) Nr. 1290/2005.

⁵ Vgl. VO (EG, Euratom) Nr. 1605/2002.

⁶ BGBl. I 2008, 2330.

Danach werden die Informationen durch Bund und Länder auf einer gemeinsamen Internetseite, die von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung betrieben wird, veröffentlicht.

§ 3 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 sieht eine Verordnungsermächtigung vor, von der das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit der Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung (AFIVO)⁷ und einer Änderungsverordnung⁸ Gebrauch gemacht hat.

§ 3 AFIVO stellt klar, dass Datenschutzrecht Anwendung findet und den betroffenen Subventionsempfängern ein Recht auf Berichtigung, Sperrung und Löschung von unrichtigen Informationen zusteht. Zuständig ist nach § 2 Abs. 2 AFIV nicht die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, sondern die jeweils eingebende Stelle, wobei der Betroffene seinen Anspruch bei jeder veröffentlichenden Stelle geltend machen kann, die diesen dann entsprechend weiterzuleiten hat.

C. Kompetenzordnung

I. Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft

Nach Art. 2 i.V.m. 3 Abs. 1 Bst. e EGV zählt die gemeinsame Agrarpolitik, „nach Maßgabe [des] Vertrages“, zu den Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft⁹. Diese Maßgaben werden dann durch Art. 32 bis 38 EGV gesetzt. Dabei stellt Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV die Kompetenzgrundlage für Maßnahmen des Gemeinschaftsgesetzgebers im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) dar¹⁰.

II. Regelung des Veröffentlichungsmediums

Art. 44a VO (EG) Nr. 1290/2005 des Rates lässt die genaue Art und Weise der Veröffentlichung offen. Nach Art. 42 Abs. 1 Nr. 8b VO (EG) Nr. 1290/2005 des Rates erlässt die Kommission nähere Durchführungsbestimmungen „über die Veröffentlichung von Informationen über die Begünstigten“.

Erst Art. 2 VO (EG) Nr. 259/2008 der Kommission sieht vor, dass die Informationen „auf einer speziellen Webseite veröffentlicht“ werden und „über eine Suchfunktion“ zugänglich sein müssen.

Die Notwendigkeit einer Veröffentlichung im Internet wird somit ausdrücklich erstmals durch die genannte Ver-

ordnung der Kommission festgelegt.

Internetveröffentlichungen sind im Unterschied zu Veröffentlichungen in einem gedruckten Amtsblatt oder dem Aushang an einem öffentlichen Ort grundsätzlich weltweit durch jedermann und zu jeder Zeit abrufbar¹¹. Außer einem geeigneten Endgerät mit Internetzugang stehen der Kenntnisnahme keine praktischen Hürden entgegen. Es bedarf also keiner gesteigerten Energie, um sich die Informationen zu verschaffen. Da die Veröffentlichung von Informationen im Internet also eine „erhöhte Wirkungsstreuung“¹² hat, ist fraglich, ob diese Form der Veröffentlichung von der Kommission im Rahmen ihrer Durchführungsbefugnisse festgelegt werden durfte, bzw. ob diese Frage nicht durch den Rat hätte geregelt werden müssen.

1. Historische Auslegung

Unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte ist aber darauf hinzuweisen, dass Mitgliedstaaten wie Dänemark oder Großbritannien schon vor der Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 in nationalem Recht eine Veröffentlichung von Subventionsempfängern im Internet durchgeführt haben und diese Maßnahmen als Vorbild für die Verordnung des Rates gelten¹³.

Darauf deutet auch das bereits im Mai 2006 durch die Kommission veröffentlichte „Grünbuch Europäische Transparenzinitiative“¹⁴ hin, das zur verbesserten „Kontrolle der Verwendung der zentral verwalteten EU-Gelder“ vorsah, eine eigene Internetseite einzurichten, auf der Informationen über EU-finanzierte Projekte und Programme allgemein abgerufen werden können.

Es spricht daher unter dem Blickwinkel der Entstehungsgeschichte einiges dafür, dass der Rat beim Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 davon ausgegangen ist, dass die Veröffentlichung im Internet erfolgen soll.

2. Wortlaut

Trotzdem kann dem Wortlaut der Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 das Internet als Veröffentlichungsmedium nicht entnommen werden. Die Verordnung spricht lediglich von der „Veröffentlichung von Informationen über die Begünstigten“.

¹¹ Vgl. BVerfG, MMR 2002, 89 (90).

¹² Greve/Schärdel, in: MMR 2008, 644 (649).

¹³ Vgl. OVG Koblenz, Beschl. v. 14.07.2009, Az. 10 B 10601/09. OVG, BeckRS 2009 35857

¹⁴ KOM (2006) 194 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/qs9nv2>).

⁷ eBAnz AT147 2008 V1.

⁸ eBAnz AT59 2009 V1.

⁹ Zuleeg, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 3 EGV, Rn. 6.

¹⁰ Thiele, in: Callies/Ruffert, Art. 37 EGV, Rn. 1.

3. Beachtung des institutionellen Gleichgewichts

Nach Art. 37 Abs. 2 EGV ist der Rat für den Erlass von Verordnungen im Bereich der Agrarpolitik zuständig. Durchführungsverordnungen sind nach Art. 202 Spstr. 3 EGV und Art. 211 Spstr. 4 EGV regelmäßig¹⁵ Sache der Kommission.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 des Rates die Veröffentlichung nicht detaillierter hätte regeln müssen, um das institutionelle Gleichgewicht der Gemeinschaftsorgane zu wahren.

Art. 249 EGV nennt die Rechtsakte der verschiedenen EU Organe, ohne dabei eine hierarchische Ordnung anzudeuten. Er ist, anders als in deutschem Verfassungsrecht, ohne Gewaltenteilungsfunktion konzipiert und sieht daher grundsätzlich die nicht-hierarchische Ordnung europäischen Sekundärrechts vor¹⁶. Allerdings stellt das europäische Primärrecht bestimmte Zuständigkeiten auf.

Der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts gebietet den Organen die Ausübung ihrer Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe¹⁷. Diesem Grundsatz korreliert wiederum die Notwendigkeit, dass die Grundsätze über die Willensbildung der Organe, wie sie primärrechtlich festgelegt sind, beachtet werden und diese nicht zur Disposition der Organe selbst stehen¹⁸.

Daraus folgt, dass nach Art. 202 Spstr. 4 EGV eine Pflicht¹⁹ zur „Delegation“ von Durchführungsbestimmungen an die Kommission besteht und dass nach Art. 211 Spstr. 4 EGV eine korrespondierende Pflicht der Kommission, die Durchführung auch wahrzunehmen, statuiert ist.

Neben diesen grundsätzlichen Zuweisungen sind aber auch die Befugnisse der anderen Gemeinschaftsorgane, namentlich die des Europäischen Parlamentes, zu beachten, die im jeweiligen Verfahren eingebunden sind.

a) Anhörungsrecht des Europäischen Parlamentes

Im Bereich der Agrarpolitik steht dem Europäischen Parlament ein Anhörungsrecht gem. Art. 37 Abs. 2 S. 3 EGV zu. Dies gilt jedoch nur für die Verordnungen des Rates und nicht für die Durchführungsbestimmungen der Kommission.

Würde die Kommission Rechtsakte erlassen, die über die

¹⁵ Schweitzer, in: Grabitz/Hilf, Art. 202 EGV, Rn. 25 f.

¹⁶ Bast, in: v. Bogdandy/Bast, S. 529 ff.

¹⁷ Vgl. EuGH, Rs. 70/88, Slg. 1990, I-2041, Rn. 22.

¹⁸ Vgl. EuGH, Rs. 68/86, Rn. 38.

¹⁹ Vgl. m.w.N. Wichard, in: Callies/Ruffert, Art. 202 EGV, Rn. 5.

Durchführung der Ratsverordnung hinausgehen, würde dies also nicht nur in die Befugnisse des Rates eingreifen, sondern auch die Befugnisse des Parlamentes verletzen.

Daraus folgt, dass „die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie“ bereits im Basisrechtsakt festgelegt werden müssen²⁰.

b) Veröffentlichungsmedium als Teil der wesentlichen Grundzüge

Es ist also zu klären, ob die Bestimmung des Mediums der Veröffentlichung zu den wesentlichen Grundzügen zu rechnen ist. Als wesentlich werden durch den EuGH jene Bestimmungen angesehen, durch die die grundsätzliche Ausrichtung der gemeinschaftlichen Politik umgesetzt wird²¹. Begrenzt wird dies durch die allgemeinen Hauptziele des Basisrechtsaktes²², womit faktisch der Grundsatz des „effet utile“ im Vordergrund steht²³. Solange die Durchführungsvorschrift also den Zielen des Basisrechtsaktes dienlich ist, ihnen inhaltlich nicht widerspricht und auch keine anderen Zwecke verfolgt, wird die Durchführungsvorschrift im Hinblick auf das institutionelle Gleichgewicht als rechtmäßig zu betrachten sein.

Zweck des Art. 44a VO (EG) Nr. 1290/2005 des Rates ist es, ausweislich des Erwägungsgrundes 14 der Änderungsverordnung²⁴, die „Transparenz in Bezug auf die Verwendung von Gemeinschaftsmitteln in der gemeinsamen Agrarpolitik“ zu verbessern. Dies soll erreicht werden, indem „Informationen der Öffentlichkeit zugänglich“ gemacht werden und so insbesondere die „öffentliche Kontrolle“ verstärkt wird.

Die Veröffentlichung im Internet ist, wie bereits oben dargestellt, im Vergleich zu anderen Veröffentlichungsformen besonders geeignet, Daten allgemein zugänglich zu machen. Sie ist daher als besonders effektiv einzuordnen, um den verfolgten Zweck zu erreichen. Die Entscheidung für die Veröffentlichung im Internet geht auch nicht über das allgemeine Hauptziel des Basisrechtsaktes hinaus.

Da hier die grundlegende Entscheidung, dass bestimmte Informationen über Agrarsubventionsempfänger veröffentlicht werden, durch den Rat getroffen wurden und nur Detailfragen, wie die des Mediums, der Kommission überlassen werden, ist das institutionelle Gleichgewicht als gewahrt anzusehen.

²⁰ Wichard, in: Callies/Ruffert, Art. 202 EGV, Rn. 6.

²¹ EuGH, Rs. C-240/90, Slg. 1992, I-5383, Rn. 7 f.

²² EuGH, Rs. 23/75, Slg. 1975, 1279, Rn. 10, 14.

²³ Wichard, in: Callies/Ruffert, Art. 202 EGV, Rn. 11.

²⁴ VO (EG) Nr. 1437/2007 des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1290/2005.

D. Vereinbarkeit mit europäischem Datenschutzrecht

Gemäß Art. 286 EGV finden die „Rechtsakte der Gemeinschaft über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und dem freien Verkehr solcher Daten auf die durch diesen Vertrag oder auf der Grundlage dieses Vertrages errichteten Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung“. Möglicherweise müssen sich deshalb die Vorschriften über die Veröffentlichung der Informationen über Subventionsempfänger an der Datenschutz-Richtlinie²⁵, der Telekommunikations-Datenschutzrichtlinie²⁶ und der Datenschutz-Richtlinie für Elektronische Kommunikation²⁷ messen lassen.

Da die Richtlinien gemäß Art. 249 EGV grundsätzlich nur an die Mitgliedsstaaten und nicht an die Gemeinschaftsorgane gerichtet sind, ist Zweck des Art. 286 EGV die Gewährleistung des Schutzes bei der Verarbeitung von Daten durch Gemeinschaftsorgane selbst²⁸. Vorliegend ist es aber Sache der Mitgliedsstaaten, die Informationen zu veröffentlichen, also zu verarbeiten. Die genannten Richtlinien sind deshalb nicht Maßstab für die Rechtmäßigkeit der Verordnungen²⁹.

Etwas anderes könnte aber dann gelten, wenn die genannten Richtlinien selbst als Primärrecht anzusehen wären, weil Primärrecht nach Art. 5 EGV normenhierarchisch Vorrang vor Sekundärrecht genießt³⁰. Allerdings inkorporiert Art. 286 EGV nach allgemeiner Ansicht die o.g. Richtlinien nicht in das Primärrecht³¹. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut, der lediglich die Anwendbarkeit des einfachen Rechts, nicht aber dessen Aufstieg in das Primärrecht anordnet³².

E. Vereinbarkeit mit europäischen Grundrechten

Probleme zeigen sich auch in der Vereinbarkeit der Veröffentlichung von Subventionsempfängern im Internet

²⁵ RL 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. 10. 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. 1995 Nr. L 281/31).

²⁶ RL 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15. 12. 1997 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation (ABl. 1998 Nr. L 24/1).

²⁷ RL 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12. 7. 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (ABl. 2002 Nr. L 201/37).

²⁸ Brühmann, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 286 EGV, Rn. 16.
²⁹ So im Ergebnis auch Schild, MMR 2009, V (VI).

³⁰ von Bogdandy/Bast, in: Grabitz/Hilf, Art. 5 EGV, Rn. 4.

³¹ Haratsch, EuR 2000, 42 (44 ff.).

³² Kingreen, in: Callies/Ruffert, Art. 286 EGV, Rn. 3.

mit europäischen Grundrechten. In Betracht kommt eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte, wie sie in Art. 8 EMRK und Art. 7, 8 EGRC statuiert sind.

I. Verbindlichkeit von EMRK, EGRC und Verfassungsüberlieferungen

Nach Art. 6 Abs. 2 EUV achtet die Union die Grundrechte, wie sie in der am 4.11.1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

1. EMRK

Auch wenn die Gemeinschaft bislang selbst (noch) nicht Vertragspartei der EMRK ist (und deshalb völkerrechtlich nicht verpflichtet³³ ist), werden mit der Einführung des Art. 6 Abs. 2 EUV durch den Vertrag von Maastricht³⁴, die Grundrechte der EMRK als schriftlich fixierter, fester Bestandteil des Europarechts angesehen³⁵. Sie verpflichten die Organe von EG und EU hinsichtlich des abstrakt-generellen und konkret-individuellen Handelns³⁶. Die Veröffentlichungspflicht hinsichtlich der Subventionsempfänger im Internet muss sich daher an Art. 8 EMRK messen lassen.

2. EGRC

Anders verhält es sich mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union³⁷ (EGRC). Sie wird zwar bereits seit 2001 vom EuG herangezogen³⁸ und dient dem EuGH als „Erkenntnismittel“³⁹, ist selbst jedoch (noch) nicht primärrechtlich verbindlich, da der „Vertrag für eine Verfassung für Europa“ gescheitert ist und der auf die Charta erstmals verweisende Vertrag von Lissabon⁴⁰ bisher noch nicht in Kraft getreten ist. Auf die Vereinbarkeit mit Art. 7, 8 EGRC wird deshalb im Folgenden nicht weiter eingegangen.

³³ Vgl. EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759 (1789, Rn. 33 f.).

³⁴ AbIEG 92/C 224/01.

³⁵ Frenz, § 1, Rn. 9.

³⁶ Kühling, in: v. Bogdandy/Bast, 657 (679 f.).

³⁷ AbIEG 2000/C 364/01.

³⁸ Vgl. EuG, Rs. T-112/98, Slg. 2001, II-729 (758, Rn. 76); Rs. T-54/99, Slg. 2002, II-313 (333, Rn. 48); EuG, Rs. T-67/01, Slg. 2004, II-49 (71, Rn. 36).

³⁹ Vgl. EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759 (1789, Rn. 33 f.).

⁴⁰ C-303/05, DVBl. 2007, 897 (900, Rn. 46).

³⁹ Kühling, in: v. Bogdandy/Bast, 657 (666).

⁴⁰ AbIEG 2008/C 115/01.

3. Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen

Die Mitgliedstaaten sind der EMRK beigetreten und völkerrechtlich verpflichtet, die EMRK als Mindeststandard zu beachten⁴¹. Zulässig ist jedoch die Gewährleistung eines höheren Grundrechtsschutzes⁴². Die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen sind demnach nur insoweit relevant, als dass sie über den Standard der EMRK hinausgehen⁴³. Es kommt also darauf an, ob Art. 8 EMRK die Veröffentlichung der Subventionsempfänger im Schutzbereich erfasst. In diesem Fall muss nicht mehr gesondert auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen abgestellt werden.

II. Art. 8 EMRK

Nach Art. 8 EMRK hat „jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz“. Nach Abs. 2 darf „eine Behörde in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für [...] das wirtschaftliche Wohl des Landes [...].“

Bei der Veröffentlichung von Subventionsempfängern im Internet kommt eine Verletzung des „Privatlebens“ in Betracht.

1. Schutzbereich

Bei der Umschreibung des Schutzbereiches der Norm kann auf mitgliedstaatliche Traditionen und die Rechtsprechung des EGMR zurückgegriffen werden⁴⁴. Danach wird der Begriff des „Privatlebens“ sehr umfassend interpretiert⁴⁵. Art. 8 EMRK meint den Schutz der Persönlichkeitssphäre, die dem Recht des Menschen auf Selbstbestimmung innewohnt⁴⁶.

Die nicht selbst beeinflussbare Sammlung, Weitergabe und insbesondere Veröffentlichung von Informationen über einen Menschen, kann für den Einzelnen zu erheblichen Einschränkungen in seinem Leben führen.

Einerseits kann eine solche Einschränkung schon durch die öffentliche Anteilnahme oder Beobachtung entstehen. Denn der unter Beobachtung stehende Mensch wird sich schon durch den psychischen Druck⁴⁷ anders verhalten, als er es in privatem Umfeld gewohnt ist. Der Schutz der

Privatsphäre ist damit wesentliche Bedingung menschlicher Freiheit, aber auch politischer Teilhabe⁴⁸, denn gesellschaftliche, kulturelle und politische Vorstellungen entwickeln sich vor allem im gesicherten Privatraum⁴⁹. Nicht ohne Grund versuchen totalitäre Regime private Räume einzuschränken⁵⁰ und den Einzelnen so präzise wie möglich zu erfassen.

Andererseits können sich auch unmittelbar spürbare Beschränkungen ergeben. Sind Informationen über die eigene Kreditwürdigkeit gesammelt, kann das dazu führen, dass ein Kredit- oder Handyvertrag gar nicht oder aber zu wesentlich schlechteren Bedingungen zustande kommt. Bestehen Informationen über den eigenen Gesundheitszustand und ungesunde Lebensweisen, kann das dazu führen, dass kein Arbeits- oder privater Krankenversicherungsvertrag zustande kommt. Auch Informationen über politische⁵¹ oder religiöse⁵² Anschauungen können erhebliche Auswirkungen auf das eigene Leben haben.

Vom Grundrecht umfasst ist deshalb auch die, aus dem Gedanken der Selbstbestimmung entspringende, Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden⁵³. Der Einzelne soll grundsätzlich „Herr“ über die ihn betreffenden Daten sein und selbst entscheiden können, wer sich von ihm welches „Bild“ machen darf⁵⁴. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung⁵⁵ gewährt aus diesem Grund Schutz gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung oder Weitergabe personenbezogener, individualisierter oder individualisierbarer Daten⁵⁶.

a) Berufliche Aktivitäten

Obwohl Art. 8 EMRK von „Privatleben“ spricht, finden auch gewerbliche Betätigungen im persönlichkeitsrelevanten Bereich des Einzelnen statt. Eine Offenlegung von Daten mit geschäftlichem Bezug prägt damit auch das Persönlichkeitsbild im Geschäftsverkehr⁵⁷. Deshalb er-

48 Tinnefeld, in: Lamnek/Tinnefeld, 18 (18f.).

49 Tinnefeld, in: Lamnek/Tinnefeld, 66 (67).

50 Tinnefeld, in: Lamnek/Tinnefeld, 66 (74f.).

51 Vgl. z.B. Gauselmann: „Land will rechtem Schornsteinfeger die Kehrerrlaubnis entziehen“, in: Mitteldeutsche Zeitung v. 28.12.07.

52 Wer z.B. im Freistaat Sachsen die Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst beantragt, muss versichern, nicht Mitglied der „Scientology-Organisation“ zu sein. Vgl. „Erklärung zur Verfassungstreue“ und „Übersicht über extremistische Organisationen“, am 01.09.2009 (abrufbar unter <http://www.justiz.sachsen.de/content/925.htm>).

53 Vgl. BVerfG, NJW 1984, 419 (421).

54 Gallwas, in: NJW 1992, 2785 (2787).

55 Meyer-Ladewig, Art. 8, Rn. 12.

56 BVerfG, NJW 1984, 2271 (2275).

57 BVerfG, NJW 1988, 3009 (3009).

41 Logemann, S. 304.

42 Grabenwarter, § 4, Rn. 3.

43 Frenz, § 2, Rn. 41.

44 Kühling, in: v. Bogdandy/Bast, 657 (689).

45 Meyer-Ladewig, Art. 8, Rn. 3.

46 Vgl. EGMR, NJW 2002, 2851 (2853).

47 BVerfGE 65, 1 (42).

fasst die garantierte Verfügungsbefugnis auch Daten mit Bezug zu geschäftlichen und beruflichen Aktivitäten⁵⁸.

b) Juristische Personen des Privatrechts

Problematisch erscheint, ob der Schutz auch für (private) juristische Personen gilt. Auch in Bezug auf juristische Personen existieren Daten, deren Veröffentlichung ihren Interessen entgegenstehen kann⁵⁹.

Auch wenn das Wort „Menschenwürde“ in der Europäischen Menschenrechtskonvention ausdrücklich nicht vorkommt, liegt das Gebot der Achtung der Menschenwürde allen Konventionsgarantien⁶⁰, insbesondere aber auch Art. 8 EMRK zu Grunde⁶¹. Es muss dem Menschen um seiner Würde willen möglich sein, seine Persönlichkeit frei zu entfalten⁶². Doch im Gegensatz zum Menschen haben juristische Personen keine Würde und damit auch keine Persönlichkeitssphäre, die es zu schützen gälte. Sie sind seelenlose, rein rechtlich-theoretisch konstruierte Gebilde.

Die Veröffentlichung von Daten einer juristischen Person kann aber ggf. auch Rückschlüsse auf die hinter der juristischen Person stehenden Menschen zulassen. Das wird vor allem bei kleineren Gesellschaften anzunehmen sein. Die bloße Wahl der Rechtsform kann aber im Interesse eines effektiven Grundrechtsschutzes nicht entscheidend sein, wenn eine natürliche Person in ihrem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird.

Auch Art. 34 EMRK spricht für die grundsätzliche Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen⁶³, denn er ermöglicht neben natürlichen Personen ausdrücklich auch „nicht-staatlichen Organisation[en] oder Personengruppe[n]“ die Individualbeschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

In beiden Fällen sind die Daten jedenfalls als Schutzzobjekt des Art. 8 EMRK anzusehen.

2. Grundrechtsrelevanz der veröffentlichungspflichtigen Daten

Nach Art. 1 Abs. 1 VO (EG) Nr. 259/2008 der Kommission sind bei natürlichen Personen Vorname und Nachname und bei juristischen Personen der vollständige eingetragene Name mit Rechtsform zu veröffentlichen,

⁵⁸ Vgl. EGMR, Urteil v. 16.12.1992, Az. 13710/88 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/lqn66p>).

⁵⁹ Wilms/Roth, in: JuS 2004, 577 (578).

⁶⁰ Meyer-Ladewig, in: NJW 2004, 981 (983).

⁶¹ Meyer-Ladewig, in: NJW 2004, 981 (982).

⁶² Tinnefeld, in: NJW 2007, 625 (628).

⁶³ Kühling, in: v. Bogdandy/Bast, 657 (687).

darüber hinaus die Gemeinde mit Postleitzahl, in der der Empfänger wohnt oder eingetragen ist. Bei EGFL-Mitteln ist zudem der Betrag der Zahlungen, die der Empfänger in dem betreffenden Haushaltsjahr erhalten hat, und bei ELER-Mitteln der Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel einschließlich Gemeinschaftsbeteiligung und nationaler öffentlicher Mittel anzugeben.

Aus diesen Informationen lässt sich also ermitteln, ob jemand Fördermittel erhalten hat, in welcher Höhe und in welchem Jahr gefördert wurde. Der Subventionsempfänger kann damit nach erhaltener Förderung nicht mehr selbst bestimmen, wer von seiner Förderung Kenntnis erlangt. Damit handelt es sich um grundrechtsrelevante Informationen und einen Eingriff in das Grundrecht auf Privatleben nach Art. 8 EMRK.

3. Rechtfertigung des Eingriffs

Freiheitsansprüche tragen wegen der gleichberechtigten Freiheiten Anderer Grenzen in sich⁶⁴, deshalb gewährt Art. 8 EMRK kein absolutes Recht⁶⁵ und ermöglicht eine Rechtfertigung des Eingriffs nach Abs. 2. Dies ist der Fall, wenn der Eingriff „gesetzlich vorgesehen“ ist, eines oder mehrere der in Abs. 2 genannten Ziele verfolgt und „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ ist, um die genannten Ziele zu erreichen⁶⁶.

a) Gesetzlich vorgesehener Eingriff

Gesetzlich vorgesehen ist ein Eingriff, wenn eine ausreichende gesetzliche Basis im jeweiligen nationalen oder supranationalen Recht besteht⁶⁷. Darunter fallen Gesetze im materiellen Sinne⁶⁸. Gemeint ist jede abstrakt-generelle Rechtsnorm mit Außenwirkung, denn ein allgemeiner Parlamentsvorbehalt besteht nicht⁶⁹. Sowohl die Verordnungen der EG-Organen, als auch das Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz und die Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung sind als abstrakt-generelle Normen, Gesetze im materiellen Sinne.

Neben den weiten formalen Voraussetzungen, müssen die Gesetze ferner qualitativ dem „Rechtsstaatsprinzip“⁷⁰ Genüge tun, dürfen nicht „willkürlich“ sein⁷¹. Das ist nach der Rechtsprechung des EGMR anzunehmen, wenn sie

⁶⁴ Berka, ÖZÖRV 37 (1986), 71 (88).

⁶⁵ Siemen, S. 138.

⁶⁶ vgl. z.B. EGMR, NJW 2000, 1015 (1015).

⁶⁷ Meyer-Ladewig, Art. 8, Rn. 38.

⁶⁸ Vgl. EGMR, Urteil v. 24.04.1990, Az. 11105/84 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/lvft34>).

⁶⁹ Ibing, S. 357.

⁷⁰ Vgl. EGMR, Urteil v. 02.08.1984, Az. 8691/79 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/mxyd5u>).

⁷¹ Meyer-Ladewig, Art. 8, Rn. 38.

„allgemein zugänglich“⁷² und „vorhersehbar“⁷³ sind.

b) Allgemeine Zugänglichkeit

Die allgemeine Zugänglichkeit wird für gegeben angesehen, wenn der Bürger in einer den Umständen nach hinreichenden Weise erkennen kann, welche Vorschriften anwendbar sind⁷⁴, was regelmäßig dann anzunehmen ist, wenn der Rechtsakt veröffentlicht wurde⁷⁵.

Die VO (EG) Nr. 1290/2005 des Rates wurde am 11.08.2005 im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 209/1, die VO (EG) Nr. 1437/2007 des Rates am 07.12.2007 im Amtsblatt Nr. L322/1 und die die VO (EG) Nr. 259/2008 der Kommission am 19.03.2008 im Amtsblatt Nr. L 76/28 veröffentlicht.

Auch das Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz wurde im Bundesgesetzblatt 2008 I Nr. 55 am 08.12.2008 veröffentlicht. Die Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung wurde im elektronischen Bundesanzeiger am 11.12.2008 und die entsprechende Änderungsverordnung am 05.06.2009 veröffentlicht.

Da die Rechtsakte veröffentlicht wurden und jedermann Kenntnis nehmen kann, ist dem Gebot der allgemeinen Zugänglichkeit Genüge getan.

c) Vorhersehbarkeit

Vorhersehbar ist das Gesetz, wenn es hinreichend bestimmt gefasst ist, so dass der Einzelne sein Verhalten daraufhin ausrichten kann⁷⁶. Das Gesetz muss eine gewisse Garantie gegen behördliche Willkür bieten⁷⁷. Der Betroffene muss, notfalls mit rechtlicher Beratung, die Folgen vorhersehen können, die eine bestimmte Handlung hat⁷⁸. Bei Vorschriften über das Verarbeiten von Daten muss insbesondere auch das Verfahren geregelt sein⁷⁹, wobei mindestens die Art der zu speichernden Informationen, der Zeitraum der Speicherung, die Zugriffsberechtigten, sowie die Umstände, unter denen die Daten gelöscht

⁷² Vgl. EGMR, Urteil v. 25.03.1983, Az. 5947/72 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/kuhnhs>).

⁷³ Vgl. EGMR, Urteil v. 26.04.1979, Az. 6538/74 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/nj4sch>).

⁷⁴ Vgl. EGMR, Urteil v. 26.04.1979, Az. 6538/74 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/nj4sch>).

⁷⁵ Vgl. EGMR, Urteil v. 25.03.1983, Az. 5947/72 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/kuhnhs>).

⁷⁶ Vgl. EGMR, Urteil v. 26.04.1979, Az. 6538/74 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/nj4sch>).

⁷⁷ Vgl. EGMR, Urteil v. 24.11.2005, Az. 53886/00 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/nufkfx>).

⁷⁸ Meyer-Ladewig, Art. 8, Rn. 38.

⁷⁹ Siemen, S. 149.

werden, festgelegt werden müssen⁸⁰.

Die gegenständlichen Verordnungen der Gemeinschaft und das nationale Durchführungsrecht lassen klar erkennen, dass Informationen über den Betroffenen veröffentlicht werden, der Agrarsubventionen erhält. Es ist ferner genau ersichtlich, welche Informationen⁸¹, in welchem Zeitraum⁸² veröffentlicht werden und welches Verfahren⁸³ anzuwenden ist. Zudem wird schon durch den Begriff „Veröffentlichung“ bestimmt, dass die Daten der Allgemeinheit zugänglich sein sollen.

Die Regelungen sind deshalb auch „vorhersehbar“.

d) Legitimer Zweck

Der vom Gesetz vorgesehene Eingriff muss ferner einen der legitimen Zwecke verfolgen, die in Art. 8 Abs. 2 EMRK abschließend⁸⁴ aufgezählt werden. Danach muss die Regelung für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sein.

Nach den Erwäggründen 13 und 14 der VO (EG) Nr. 1437/2007 dient die Veröffentlichung der Umsetzung der Europäischen Transparenzinitiative. Da sowohl der EGFL als auch der ELER Teil des Gesamthaushalts der Europäischen Gemeinschaft sind, soll durch die Veröffentlichung der Informationen die Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Gemeinschaftsmittel in der gemeinsamen Agrarpolitik gesteigert werden. Dies soll zu einer stärkeren öffentlichen Kontrolle der verwendeten Mittel führen und somit die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung bei diesen Fonds erhöhen.

Zweck der Gesetze ist es also vor allem, die wirtschaftliche Haushaltsführung zu verbessern, indem die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Subventionierung und die Subventionierten gelenkt wird. Dies zielt zumindest auch auf Ausgabensenkung und damit auf das wirtschaftliche Wohl der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten. Insofern verfolgen die Regelungen einen legitimen Zweck im Sinne des Art. 8 Abs. 2 EMRK.

⁸⁰ Vgl. EGMR, Urteil v. 04.05.2000, Az. 28341/95 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/lvy4vf>).

⁸¹ Vgl. Art. 1 VO (EG) Nr. 259/2008; § 2 Abs. 1 AFIG; § 2 Abs. 1 AFIVO.

⁸² Vgl. Art. 3 VO (EG) Nr. 259/2008; § 2 Abs. 5 AFIG; § 3 Abs. 3 AFIVO.

⁸³ Vgl. Art. 2 VO (EG) Nr. 259/2008; § 2 Abs. 2 AFIG; § 3 AFIVO.

⁸⁴ Wildhaber/Breitenmoser, in: Karl, Art. 8, Rn. 595.

e) Verhältnismäßigkeit

Nach dem Wortlaut des Art. 8 Abs. 2 EMRK muss der Eingriff zur Erreichung der Ziele „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein“. Die Konvention verlangt dabei ausdrücklich Notwendigkeit, also mehr als Nützlichkeit oder Zweckmäßigkeit⁸⁵. Es muss demnach ein dringendes gesellschaftliches Bedürfnis für den Eingriff bestehen und die Maßnahme darf nicht unverhältnismäßig in Bezug auf das verfolgte Ziel sein⁸⁶.

Wie bereits oben dargelegt, erscheint die Lenkung der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Agrarpolitik der Gemeinschaft und auf die Subventionsempfänger grundsätzlich geeignet, die wirtschaftliche Verwendung von Fördermitteln zu verbessern. Wird in der Öffentlichkeit über die Verwendung von Steuermitteln in der Agrarpolitik verstärkt diskutiert, entsteht politischer Diskurs, der für Organisationen mit demokratischem Anspruch, wie die Europäische Gemeinschaft⁸⁷, aber auch für die Mitgliedsstaaten⁸⁸ besonders wichtig ist. Gleichzeitig kann so Kontrolle durch die Öffentlichkeit entstehen, die grundsätzlich notwendig ist, um eine politisch sinnvolle Agrarpolitik, aber auch eine rechtmäßige Mittelverteilung zu gewährleisten. Gerade auch politische Verbände und Medien erhalten die Möglichkeit, sich fundierter und direkter mit der Agrarpolitik auseinanderzusetzen. Ferner ist auch anzunehmen, dass durch die Lenkung der Aufmerksamkeit auf die Subventionsempfänger, deren Verhalten zu einer rechtmäßigen Mittelverwendung gestärkt wird. Wenn die (lokale) Öffentlichkeit weiß, welche Mittel der konkrete Subventionsempfänger erhält, wird dieser möglicherweise besonders darauf bedacht sein, dass keine Unregelmäßigkeit bei der Mittelverwendung entsteht.

Im Folgenden kommt es darauf an, ob das genannte Ziel als Interesse der Allgemeinheit gegenüber dem Interesse der betroffenen Subventionsempfänger als höher einzustufen ist⁸⁹. Wie oben dargestellt, beruht der Schutz des Art. 8 EMRK auf der Würde des Menschen, seinem daraus folgenden Selbstbestimmungsrecht und seinem Recht auf Privatheit. Es kommt daher wesentlich darauf an, inwieweit der Einzelne die Veröffentlichung der Informationen über sich beeinflussen kann und welche Bedeutung die Informationen für den Einzelnen haben. Je weniger der Einzelne die Informationsveröffentlichung selber beeinflussen kann und je näher der Bezug der Informationen zu seiner Privatsphäre ist, desto höher muss das öffentlich

⁸⁵ Meyer-Ladewig, Art. 8, Rn. 42.

⁸⁶ Vgl. EGMR, Urteil v. 25.03.1983, Az. 5947/72 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/kuhnhs>).

⁸⁷ Vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV.

⁸⁸ Vgl. Art. 7 EUV.

⁸⁹ Norer/Prichenfried, S. 59 (64).

Interesse sein, diese Daten trotzdem zu veröffentlichen.

aa) Beeinflussbarkeit der Veröffentlichung

Veröffentlicht werden nur Daten in Bezug auf erhaltene Subventionen. Wer also keine Agrarbeihilfen beantragt, dessen Daten werden auch nicht veröffentlicht. Insofern hat es der Einzelne selbst in der Hand, ob er im Internet veröffentlicht wird. Teilweise wird deshalb die Auffassung vertreten, dass schon wegen dieser Verklammerung von Subventionsgewährung und Veröffentlichung, der Subventionsempfänger auf sein Datenschutzrecht „verzichtet“ habe, zumindest sich aber nicht mehr darauf berufen dürfe, weil die Publizierung der hier in Rede stehenden Daten als „Geschäftsgrundlage“ für die Gewährung selbst anzusehen sei⁹⁰.

Diese Ansicht verkennt aber, dass der Anteil öffentlicher Mittel am Einkommen vieler Landwirte erheblich ist⁹¹. EU-Direktzahlungen machen mit einem Anteil von bis zu 20,4%⁹² den größten Betrag aus; hinzu kommen die aus dem Bundeshaushalt finanzierte Agrardieselvergütung⁹³, die von Bund und Ländern gewährten Investitionszuschüsse, die Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete, sowie Zahlungen aus Agrarumweltmaßnahmen. Daneben erhalten selbstständige Landwirte auch noch personenbezogene Einkommensübertragungen, die nach persönlichen Kriterien gezahlt werden⁹⁴.

Das alles führt zu wirtschaftlicher Abhängigkeit von Mitteln der öffentlichen Hand, denn, wer auf die Mittel (teilweise) verzichtet, kann u.U. nicht mehr wettbewerbsfähig produzieren. Das gilt insbesondere bei einem hochgradig regulierten Markt wie dem Agrarbereich, der traditionell erheblicher staatlich-planwirtschaftlicher Lenkung unterliegt⁹⁵. Wenn die wirtschaftliche Existenz in Frage gestellt wird, kann jedenfalls von einem freiwilligen Grundrechtsverzicht nicht mehr gesprochen werden. Damit wird die Beeinflussbarkeit der Veröffentlichung deutlich reduziert, was bei der Abwägung zu berücksichtigen ist.

Darüber hinaus ist auch schon die Frage nach der Vermeidbarkeit problematisch, denn individuelle Freiheit würde wertlos, müsste sie sich stets am Maßstab der Vermeidbarkeit von Eingriffen messen lassen. Der Grundrechtsschutz muss umfassend und unabhängig davon

⁹⁰ Vgl. OVG Koblenz, Beschl. v. 14.07.2009, Az. 10 B 10601/09. OVG, BeckRS 2009 35857.

⁹¹ Vgl. BMELV: „Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe im Wirtschaftsjahr 2007/08“, S. 10 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/nrcbty>).

⁹² Vgl. BMELV, (Rn. 84), S. 11, Übers. 10.

⁹³ Vgl. §§ 57 und 67 Abs. 10 EnergieStG, § 103 EnergieStV.

⁹⁴ Vgl. BMELV, (Rn. 84), S. 10.

⁹⁵ Ruffert, in: Callies/Ruffert, Art. 3 EGV, Rn. 8.

gelten, ob der Grundrechtsträger durch eigenes Handeln dem Eingriff entgehen könnte, was letztlich auch erzwungen und damit selbst grundrechtsrelevant wäre⁹⁶.

bb) Information des Subventionsempfängers

Umgekehrt ist zu berücksichtigen, dass die Datenveröffentlichung nicht „hinter dem Rücken“ des Subventionsempfängers erfolgt, sondern ihm dies bereits bei Antragstellung bzw. mindestens vier Wochen vor der Veröffentlichung mitgeteilt wird⁹⁷, zudem steht ihm im Falle der Unrichtigkeit ein Anspruch auf Berichtigung, Sperrung und Löschung von Informationen zu⁹⁸.

cc) Bedeutung der Daten für die Privatsphäre

Zu klären ist weiter, wie intensiv der Eingriff durch die Veröffentlichung der Informationen ist.

Die gegenständlichen Regelungen zur Veröffentlichung von Informationen zielen gerade darauf ab, auch den Subventionsempfänger in das Licht der Öffentlichkeit zu rücken. Gerade Daten mit Bezug auf das eigene Einkommen werden, jedenfalls in Deutschland, traditionell als besonders persönlichkeitsrelevant angesehen, vor allem auch deshalb, weil Neid und Missgunst befürchtet werden⁹⁹, also das eigene Ansehen beschädigen könnten.

Die Veröffentlichung der erhaltenen EGFL- und ELER-Mittel lassen aber noch keinen Rückschluss auf das Einkommen des Betroffenen zu, denn sie sind nur ein Teil der Einnahmen des Betriebes. Einnahmen aus Verkaufserlösen aber auch Betriebsausgaben werden nicht veröffentlicht. Zudem hängt die Höhe der Zahlungen maßgeblich von der bewirtschafteten Fläche ab¹⁰⁰. Deshalb kann aus der Tatsache, dass ein Betrieb hohe Subventionen erhält, keineswegs geschlossen werden, dass der Empfänger bedürftig oder besonders reich wäre.

Die Bedeutung des Dateninhalts für die Privatsphäre ist deshalb als eher gering einzuordnen.

dd) Intensität des Veröffentlichungsmediums

Wie bereits oben dargestellt, folgt aus der Veröffentlichung im Internet in Vergleich zu einem gedruckten Amtsblatt eine besondere Wirkung.

Insbesondere sind die Informationen auch außerhalb der Gemeinschaft einsehbar und besonders leicht zu kopie-

⁹⁶ Augsberg, ZRP 2005, 105 (106).

⁹⁷ Vgl. Art. 4 Abs. 3 VO (EG) Nr. 259/2008.

⁹⁸ Vgl. § 3 AFIVO.

⁹⁹ Sünner, in: ZRP 2005, 39 (39).

¹⁰⁰ OVG Münster, Beschl. v. 24.04.2009, Az. 16 B 485/09, BeckRS 2009 34807.

ren. Auch wenn die Daten nicht unbegrenzt veröffentlicht werden, sondern gemäß Art. 3 Abs. 3 VO (EG) 259/2008 nach Ablauf von 2 Jahren aus der Datenbank wieder gelöscht werden, gilt dies nicht für die im Vorfeld kopierten und ggf. anderweitig publizierten Daten.

Andererseits stellt das kein Spezifikum für eine Veröffentlichung im Internet dar. Auch gedruckte Amtsblätter können von Dritten gescannt und im Internet veröffentlicht werden, auch wenn das höheren Aufwand bedeutet.

Wenn also grundsätzlich die Veröffentlichung vorgeschrieben werden soll, dann stellt die Nutzung des Internets eine nur geringe „Mehrbelastung“ dar.

ee) Bezug zu gewerblicher Tätigkeit

Wie oben dargestellt, sind Informationen, die dem beruflichen und gewerblichen Bereich zuzuordnen sind, grundsätzlich durch den Schutzbereich des Art. 8 EMRK erfasst. Trotzdem ist dieser Umstand bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen, weil ihm regelmäßig ein gesteigerter Sozialbezug zukommt¹⁰¹. Zudem lassen die Informationen, wie gezeigt, nicht direkten Rückschluss auf das Einkommen des dahinter stehenden Menschen zu und weisen somit nur einen engeren Bezug zum Gewerbebetrieb und einen etwas weiteren zur Privatsphäre auf.

ff) Bezug der Daten zu öffentlichen Aufgaben

Bei den Zahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik handelt es sich häufig auch um Zuwendungen, die mit Gegenleistungen verbunden sind¹⁰². Landwirte nehmen dann öffentliche Aufgaben wie Kulturlandschaftspflege, Natur-, Boden-, Gewässer- und Grundwasserschutz wahr¹⁰³.

Aus dem EGFL werden beispielsweise Direktzahlungen nur unter der Auflage gewährt, dass die Böden in gutem landwirtschaftlichem Zustand erhalten und bestimmte Umwelt- und die Tierschutzaufgaben eingehalten werden¹⁰⁴; auch wird über die Mittel der Anbau bestimmter Kulturpflanzen gesteuert. Nach VO (EG) Nr. 795/2004 werden z.B. für die Einhaltung bestimmter ökologischer Auflagen Betriebsprämien gezahlt und wegen VO (EG) Nr. 796/2004 sind Landwirte gehalten, bestimmte Dauergrünlandflächen zu erhalten.

Durch den ELER sollen auch die Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Raums erreicht, Naturräume

¹⁰¹ Vgl. BVerfG, NJW 1988, 3009 (3009).

¹⁰² Norer/Prichenfried, S. 59 (64).

¹⁰³ Norer, S. 123 (128 f.).

¹⁰⁴ Vgl. Art. 3 VO (EG) Nr. 1782/2003.

und Landschaftsbild erhalten werden. Gefördert werden deshalb „Biodiversität, die Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten, der Schutz von Wasser und Boden, die Abschwächung des Klimawandels, die Verringerung von Ammoniakemissionen und der nachhaltige Einsatz von Schädlingsvernichtungsmitteln“¹⁰⁵.

Die Tätigkeit der Subventionsempfänger geht also weit über die rein privatwirtschaftliche Betätigung hinaus, da sie auch öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Wer aber öffentliche Aufgaben wahrnimmt, muss mit erhöhtem öffentlichem Interesse an seiner Tätigkeit rechnen. Wäre das nicht so, könnte sich der Staat von eigenen Informationsverpflichtungen leicht entbinden, indem er Private mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beauftragte.

Hinzu kommt, dass der Markt im Agrarbereich, auch wegen der vergleichsweise hohen Bedeutung der Nahrungsmittelproduktion als menschliche Lebensgrundlage¹⁰⁶, stark reguliert ist. Die Marktelemente sind deutlich zurückgedrängt, und die einzelnen Agrarmarktorganisationen bewirken eine nachhaltige Wirtschaftslenkung¹⁰⁷. Das erhöht zusätzlich die Nähe der Tätigkeit der Subventionsempfänger zu öffentlichen Aufgaben.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass nach wie vor mehr als 40 % der EU-Haushaltsmittel weiterhin auf die Landwirtschaft entfallen¹⁰⁸, was ebenfalls für ein berechtigtes hohes öffentliches Interesse an der Mittelverwendung spricht.

Nach Art. 6 Abs. 1 EUV beruht die Union u.a. auf dem Grundsatz der Demokratie als „verfassungsrechtliches“ Strukturelement der EU¹⁰⁹. Auch wegen Art. 7 EUV werden die Grundsätze als „Geschäftsgrundlage“¹¹⁰ angesehen, die trotz Rückkopplung an die nationalen Werte auch einen eigenen, selbstständigen Gehalt aufweisen¹¹¹. Gerade beim Grundsatz der Demokratie ist ein „unions-spezifisches Demokratiekonzept“¹¹² zu ermitteln, weil in den Mitgliedsstaaten in Bezug auf den Demokratiebegriff erhebliche Unterschiede bestehen. Umstritten ist dabei hauptsächlich die Frage nach Demokratie als Legitimationsgrundlage¹¹³. Sie entfaltet sich aber nicht nur über den formalisierten Delegations- und Verantwortungszu-

sammenhang vom Volk zu den Staatsorganen¹¹⁴, sondern vielmehr auch in einem offenen Gemeinwesen in Formen des pluralistischen Diskurses. Unbestreitbar gehört deshalb (auch) beim europäischen Demokratiegrundsatz die politische Teilhabe zum Kern des Prinzips¹¹⁵. An politischem Diskurs kann aber nur derjenige teilnehmen, der informiert ist. Die Stärkung der politischen Partizipation verfolgen daher auch die Organe der Gemeinschaft, wenn sie sich um Transparenz und öffentliche Kontrolle bemühen¹¹⁶. Dem trägt auch der EG-Vertrag in Art. 255 EGV Rechnung, wenn er ein weitreichendes Recht auf Zugang zu Dokumenten schafft. Grundsätzlich gehört also weitgehende Informationsoffenheit zu den demokratischen Grundsätzen der Europäischen Gemeinschaft.

Teilweise wird die Veröffentlichung von Detailinformationen als ungeeignet angesehen, die Transparenz zu verbessern, weil Details „die Bürger eher verwirren als informieren“ würden¹¹⁷. Im Umkehrschluss hieße das, dass mehr Information zu weniger Informiertheit führen würde und Informationen nur deshalb zurückgehalten werden, weil Einzelne möglicherweise nicht in der Lage sind, diese auszuwerten. Selbst wenn man davon ausginge, dass die Mehrheit mit den Informationen nichts anfangen kann, ist das kein Grund, den Anderen die Informationen zu verweigern. Im Hinblick auf politische Teilhabe ist es jedenfalls besser, einige wenige sind informiert, als gar keiner. Für den Umfang wird deshalb gelten, dass möglichst alle Informationen bekanntzugeben sind¹¹⁸, damit der Einzelne selbst über die Informationsauswahl entscheiden kann.

Zudem besteht offensichtlich politischer Informationsbedarf, wenn sich eine nicht unbeträchtliche Zahl von 35 Verbänden¹¹⁹ in einer gemeinsamen „Initiative für Transparenz bei EU-Agrarsubventionen“ intensiv um die Veröffentlichung dieser Informationen bemühen¹²⁰. Auch das Echo in der politischen Presse deutet auf einen Informationsbedarf für die politische Diskussion hin¹²¹.

gg) Milderer Mittel

Zu fragen ist ferner, ob nicht das Ziel der Gemeinschaft, die Transparenz zu verbessern, auch mit milderem Mittel erreicht werden könnte, die weniger intensiv in das Per-

105 Vgl. Erwäggrund 31 der VO (EG) Nr. 1698/2005.

106 Thiele, in: Callies/Ruffert, Art. 32 EGV, Rn. 3.

107 Priebe/Mögele in: Dausies, Teil G.

108 Vgl. Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2008 - Übersicht in Zahlen, S. 5 (abrufbar unter <http://tinyurl.com/nwhf5r>).

109 Callies, in: Callies/Ruffert, Art. 6 EUV, Rn. 1.

110 Callies, in: JZ 2004, 1033 (1040).

111 Callies, in: Callies/Ruffert, Art. 6 EUV, Rn. 6.

112 Bieber/Epiney/Haag, § 3, Rn. 18; § 37, Rn. 12.

113 Kaufmann, S. 482.

114 Häberle, S. 301.

115 Kadelbach, in: v. Bogdandy/Bast, S. 653.

116 Vgl. Craig, S. 313 ff.; 349 ff.

117 VG Wiesbaden, MMR 2009, 428 (431).

118 Vgl. Stern, Staatsrecht I, S. 444.

119 U.a. Brot für die Welt, Bund für Umwelt und Naturschutz, Evangelischer Entwicklungsdienst, Greenpeace, IG Bauen-Agrar-Umwelt, Naturschutzbund Deutschland.

120 Vgl. Böhme, NL-BzAR 4/2009, 130 (131).

121 Vgl. z.B. Der Spiegel 23/2006, S. 28-34.

sönlichkeitsrecht der Subventionsempfänger eingreifen.

Dabei sind die Ziele zu berücksichtigen. Einerseits soll eine Debatte um die Agrarpolitik angeregt werden, zum anderen soll die Kontrolle durch die Öffentlichkeit über die Verwendung der Mittel verbessert werden.

Bei der allgemeinen Debatte um Agrarpolitik reicht möglicherweise auch die anonymisierte Veröffentlichung der Mittel. Spätestens dann aber, wenn durch öffentliche Kontrolle die Mittelverwendung überprüft werden soll, ist eine anonymisierte Datenveröffentlichung nicht zielführend.

hh) Abwägende Zusammenfassung

Gegen die Verhältnismäßigkeit der Veröffentlichung von Informationen über Subventionsempfänger spricht vor allem, dass diese auf die Mittel in einer hochgradig regulierten Branche existenziell angewiesen sind und die Veröffentlichung der Informationen über sich selber nicht zumutbar verhindern können, indem sie einfach auf die Subventionen verzichten.

Für eine Verhältnismäßigkeit sprechen indes deutlich mehr Argumente:

Die Informationen weisen einen eher niedrigschweligen Bezug zum Persönlichkeitsrecht der Betroffenen auf, denn sie sind wegen ihres Bezugs zur gewerblichen Tätigkeit eher sozialrelevant und lassen regelmäßig keinen Rückschluss auf das persönliche Einkommen des Landwirts zu. Hinzu kommt, dass die Mittel jedenfalls teilweise für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gezahlt werden, an denen berechtigterweise ein höheres öffentliches Interesse besteht, als an ausschließlich privatwirtschaftlicher Betätigung.

Die Veröffentlichung ist daher verhältnismäßig und der Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Subventionsempfänger gerechtfertigt und damit zulässig.

F. Vereinbarkeit mit deutschem (Verfassungs-) Recht

Das deutsche Verfassungsrecht garantiert ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausdruck des allgemeinen Persönlichkeitsrechts über Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG¹²². Das Grundrecht erfasst grundsätzlich auch die Veröffentlichung von persönlichen Informationen¹²³. Ferner kommt auch eine Verletzung des Grundrechts auf freie Berufsausübung nach Art. 12 GG in Betracht.

¹²² Di Fabio, in: Maunz/Dürig, Art. 2 Abs. 1 GG, Rn. 128, m.w.N.
¹²³ Vgl. BVerfGE 65, 1 (43); 67, 100 (143).

I. Europäisches Recht

Hinsichtlich der Verordnungen der Gemeinschaft gilt jedoch grundsätzlich, dass diese dem deutschen Recht vorgehen. Wäre das nicht so, würde die Rechtsgrundlage für die Gemeinschaft selbst in Frage gestellt¹²⁴. Denn der Sinn und Zweck der Gemeinschaft ist es, einheitliches Gemeinschaftsrecht zu schaffen, was nicht erreicht werden kann, wenn jeder Mitgliedsstaat, unter Berufung auf eigenes Verfassungsrecht, Sonderregelungen aufrecht erhalten könnte. Zudem sehen die Vertragspflichten der Mitgliedsstaaten und die vertragliche Begründung der Gemeinschaftskompetenz auch keinen Vorbehalt zugunsten nationaler Regelungen vor¹²⁵. Das Grundgesetz selbst determiniert den Vorrang des Gemeinschaftsrechts durch den „Integrationshebel“ in Art. 23 Abs. 1 GG¹²⁶.

II. Deutsche Durchführungsbestimmungen

Die Argumentation, die für die Nichtanwendbarkeit nationaler Grundrechte auf EG-Verordnungen spricht, gilt auch hinsichtlich nationaler Durchführungsgesetze, wenn diese ihrerseits gemeinschaftsrechtlich determiniert sind. Nur, wenn ein eigener Spielraum für Regelungen belassen ist, sind diese an nationalen Grundrechten zu messen¹²⁷.

Es ist daher zu prüfen, ob die nationalen Durchführungsgesetze inhaltlich über die Europäischen Verordnungen hinausgehen. Dabei ist festzustellen, dass die nationalen Regelungen größtenteils auf die Verordnungen verweisen. Darüber hinaus fassen die nationalen Vorschriften lediglich die Veröffentlichungspflichten nach Art. 44a der VO (EG) Nr. 1290/2005 und die bezüglich der Mittel aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF) nach Art. 51 der VO (EG) Nr. 1198/2006 zusammen. Weiterhin bestimmen sie die Stelle, die für die Einrichtung und Pflege der Internetseite zuständig ist, auf der die Informationen veröffentlicht werden und dass dies im Wege der Direkteingabe erfolgt¹²⁸. Auch die Anordnung der Erstellung eines Sicherheitskonzeptes für die Webseite nach § 2 Abs. 3 AFIG stellt sich nicht als inhaltliche Erweiterung der Veröffentlichungsvorschriften dar. Dasselbe gilt für die Festlegung der verwaltungskostenfreien Nutzung¹²⁹ und die Löschanordnung¹³⁰, die inhaltlich mit den EG-Verordnungen übereinstimmt¹³¹.

¹²⁴ Vgl. EuGH, NJW 1964, 2371 (2372).

¹²⁵ Herdegen, S. 210, Rn. 2.

¹²⁶ Hobe, Rn. 342.

¹²⁷ Kober, S. 253.

¹²⁸ Vgl. § 2 Abs. 1 AFIG.

¹²⁹ Vgl. § 2 Abs. 4 AFIG.

¹³⁰ Vgl. § 2 Abs. 5 AFIG.

¹³¹ Vgl. Art. 3 Abs. 3 VO (EG) Nr. 259/2008.

§ 2 Abs. 2 AFIG regelt die datenschutzrechtliche Verantwortung für den Inhalt der Internetseite. Damit wird die Verantwortlichkeit für die Inhalte den für die Zahlung der Mittel zuständigen Stellen des Bundes und der Länder und im Fall des EFF der zuständigen Verwaltungsbehörde zugewiesen.

Bei dieser Regelung handelt es sich also um eine Vorschrift zum Datenschutz der Betroffenen, die ebenfalls nicht zu einer Erweiterung des Inhaltes der Veröffentlichung nach Art. 1 der VO (EG) Nr. 259/2008 führt¹³².

Im Ergebnis finden deshalb sowohl auf die EG-Verordnungen, als auch auf die nationalen Durchführungsvorschriften die Grundrechte des Grundgesetzes keine Anwendung.

Ergebnis

Die Veröffentlichung von Agrarsubventionsempfängern im Rahmen des Art. 44a VO (EG) Nr. 1437/2007 verstößt nicht gegen höherrangiges Recht.

Bei der Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und dem Vertraulichkeitsinteresse des Einzelnen kommt es maßgeblich darauf an, inwieweit der Einzelne öffentliche Aufgaben wahrnimmt. Bedient sich der Staat zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben Privater, so müssen auch diese gesteigertes Informationsinteresse der Öffentlichkeit hinnehmen.

¹³² Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 16/10299, S. 8.

Literaturverzeichnis

Augsberg, Steffen: Verfassungsrechtliche Aspekte einer gesetzlichen Offenlegungspflicht für Vorstandsbezüge, in: ZRP 2005, S. 105-109.

Berka, Walter: Die Gesetzesvorbehalte der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: ÖZÖRV 37 (1986), S. 71-100.

Bieber, Roland; Epiney, Astrid; Haag, Marcel: Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 8. Aufl., Baden-Baden 2009.

Bogdandy, Armin v. (Hrsg.); Bast, Jürgen (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl., Heidelberg 2009.

Böhme, Klaus: Transparenz und Schutz von persönlichen Unternehmensdaten, in: NL-BzAR 4/2009, S. 130-138.

Calliess, Christian; Ruffert, Matthias: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 3. Aufl., München 2007.

Calliess, Christian: Europa als Wertegemeinschaft - Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, in: JZ 2004, S. 1033-1044.

Craig, Paul: EU Administrative Law, Oxford 2006.

Dausen, Manfred (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München 1998.

Demmke, Christoph; Haibach, Georg: Maastricht. Die Rolle der Komitologieausschüsse bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts und in der Rechtsprechung des EuGH; in: DÖV 1997, S. 710-717.

Frenz, Walter: Handbuch Europarecht. Band 4. Europäische Grundrechte, Berlin 2009.

Gallwas, Hans-Ullrich: Der allgemeine Konflikt zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Informationsfreiheit, in: NJW 1992, S. 2785-2790.

Grabenwarter, Christoph: Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl., München 2008.

Grabitz, Eberhard (begr.); Hilf, Meinhard (fortg.), Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union. Band III. EUV/EGV, Loseblatt, Stand: 37. EL, München 2008.

Greve, Holger; Schärkel, Florian: Der digitale Pranger - Bewertungsportale im Internet; in: MMR 2008, S. 644-650.

Groeben, Hans von der; Schwarze, Jürgen: Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Baden-Baden 2003.

Häberle, Peter: Europäische Verfassungslehre, 5. Aufl., Baden-Baden 2008.

Haratsch, Andreas: Verweisungstechnik und gemeinschaftsgerichtete EG-Richtlinien- Anmerkungen zum neuen Datenschutzartikel des EG-Vertrages, in: EuR 2000, S. 42-61.

Herdegen, Matthias: Europarecht, 11. Aufl., München 2009.

Hobe, Stephan: Europarecht, 4. Aufl., Köln 2009.

Ibing, Stefan: Die Einschränkung der europäischen Grundrechte durch Gemeinschaftsrecht. Anwendbarkeit der Einschränkungsvoraussetzungen der EMRK und der Europäischen Grundrechte-Charta auf Gemeinschaftsrechtsakte, Baden-Baden 2006.

Karl, Wolfram (Hrsg.): Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Loseblatt, Köln 1995.

Kaufmann, Marcel: Europäische Integration und Demokratieprinzip, Baden-Baden 1997.

Kober, Martin: Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union. Bestandsaufnahme, Konkretisierung und Ansätze zur Weiterentwicklung der europäischen Grundrechtsdogmatik anhand der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, München 2009.

Lamnek, Siegfried (Hrsg.); Tinnefeld Marie-Theres (Hrsg.): Privatheit, Garten und politische Kultur: von kommunikativen Zwischenräumen, Opladen 2003.

Lenaerts, Koen; Verhoeven, Amaryllis: Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision, in: CMLRev 2000, S. 645-686.

Logemann, Anika: Grenzen der Menschenrechte in demokratischen Gesellschaften, Baden-Baden 2004.

Maunz, Theodor; Dürig, Günter: Grundgesetz Kommentar, herausgegeben von Roman Herzog, Rupert Scholz, Matthias Herdegen, Hans H. Klein, 53. Aufl., München 2009.

Meyer-Ladewig, Jens: Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2006.

Ders.: Menschenwürde und Europäische Menschenrechtskonvention, in: NJW 2004, S. 981-984.

Norer, Roland; Pirchenfried, Sabine: Die Veröffentlichung von EU-Arbeitsstellen-Empfängern im Rahmen der Europäischen Transparenzinitiative: die vergebliche Suche nach Rechtskonfirmität?, in: Agrarrecht im Lichte des öffentlichen Rechts. Festschrift für Univ.-Prof. Dr. Gottfried Holzer zum 60. Geburtstag, S. 59-74, Wien 2007.

Norer, Roland: Förderungsrecht, in: ders. (Hrsg.): Handbuch des Agrarrechts, S. 123-169, Wien 2005.

Schild, Hans-Hermann: Transparenz oder Schutz auf Privatheit der Empfänger von EU-Agrarsubventionen, in: MMR 2009, S. V-VII.

Siemen, Birte: Datenschutz als europäisches Grundrecht, Berlin 2006.

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., München 1984.

Sünner, Eckart: Offenlegung von Organvergütungen?, in: ZRP 2005, S. 39.

Tinnefeld, Marie-Theres: Sapere aude! Über Informationsfreiheit, Privatheit und Raster, in: NJW 2007, S. 625-630.

Wilms, Jan; Roth, Jan: Die Anwendbarkeit des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auf juristische Personen i.S. von Art. 19 III GG, in: JuS 2004, S. 577-580.