

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Recht der Land- und Forstwirtschaft einschließlich Förderungsmaßnahmen sowie Tierzucht- und Tierseuchenrecht

Rechtsquelle/n:

GRC	Art. 7, 8, 52
VO (EU) Nr. 1306/2013	Art. 111 f.
DVO (EU) Nr. 908/2014	Art. 57 ff.
DatenschutzRL 95/46/EG	
AFIG	§§ 2 ff.

Titelzeile:

Veröffentlichung der Begünstigten der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union

Leitsatz:

Die Veröffentlichung der Begünstigten der Fonds für die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik gemäß den Bestimmungen der Art. 111 ff. VO (EU) Nr. 1306/2013 und der Art. 57 ff. DVO (EU) Nr. 908/2014 sind mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens und dem Schutz personenbezogener Daten nach Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar.

Urteil des 3. Senats vom 24. Oktober 2019 - BVerwG 3 C 21.17

- I. VG Hannover vom 3. November 2016
Az: VG 11 A 2569/15
- II. OVG Lüneburg vom 31. Mai 2017
Az: OVG 10 LC 88/16





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 3 C 21.17
OVG 10 LC 88/16

Verkündet
am 24. Oktober 2019

...
Geschäftsstellenverwalterin

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 24. Oktober 2019
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. habil. Wysk,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß und Dr. Kenntner

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 31. Mai 2017 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt die Feststellung, dass die Veröffentlichung der ihm im Haushaltsjahr 2014 gewährten Agrarbeihilfen auf der Website www.agrar-fischerei-zahlungen.de rechtswidrig war.
- 2 Er ist Landwirt und bezog im Haushaltsjahr 2014 neben einer Betriebsprämie für das Jahr 2013 eine Beihilfe aus dem Niedersächsischen Agrarumweltprogramm. Seine gegen die Veröffentlichung der Förderdaten erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht Hannover mit Gerichtsbescheid vom 3. November 2016 abgewiesen.
- 3 Der Kläger hat seine Klage im Berufungsverfahren mit dem Antrag weiterverfolgt, die Rechtswidrigkeit der Veröffentlichung festzustellen, nachdem die Förderdaten mit Ablauf von zwei Jahren regulär von der Website gelöscht worden waren. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung mit Urteil vom 31. Mai 2017 zurückgewiesen und zur Begründung ausgeführt, die Feststellungsklage sei zulässig, aber unbegründet. Der Beklagte sei zur Veröffentlichung der Förderdaten des Klägers verpflichtet gewesen nach den Bestimmungen des Art. 111 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kon-

trollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 347 S. 549) sowie Art. 57 ff. der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 der Kommission vom 6. August 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Zahlstellen und anderen Einrichtungen, der Mittelverwaltung, des Rechnungsabschlusses und der Bestimmungen für Kontrollen, Sicherheiten und Transparenz (ABl. L 255 S. 59) in Verbindung mit § 2 des Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetzes (AFIG) vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2330) in der Fassung vom 20. Mai 2015 (BGBl. I S. 725). Soweit die Veröffentlichung das Recht des Klägers auf Achtung seines Privatlebens und des Schutzes seiner personenbezogenen Daten aus Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) einschränke, sei dies gemäß Art. 52 GRC gerechtfertigt. Die Veröffentlichung der Förderdaten diene einem anerkannten Gemeinwohlinteresse. Sie sei geeignet, die Transparenz zu erhöhen und stärke die öffentliche Kontrolle der Mittelverwendung. Im Zuge der durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs veranlassten Neuregelung habe der Gesetzgeber Transparenz einerseits und Eingriff in die Grundrechte andererseits ausgewogen gewichtet, wie sich aus den Erwägungsgründen der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 ergebe. Das Ergebnis dieser Abwägung spiegele sich in dem Schwellenwert, unterhalb dessen eine namentliche Veröffentlichung nicht erfolge, der zeitlichen Begrenzung der Veröffentlichung sowie den Erläuterungen, die den Veröffentlichungen beizufügen seien. Der Kläger werde nicht unzulässig privater Überwachung ausgesetzt. Es gehe um eine sinnvolle Ergänzung der Kontrollmechanismen, die sowohl generalpräventiv als auch spezialpräventiv wirke. Sie lasse sich durch Anonymisierung nicht gleichermaßen erreichen. Die Veröffentlichung bilde nur einen Anteil der Einkünfte ab und schaffe keinen "gläsernen Landwirt". Er werde auch nicht an den Pranger oder unter "Generalverdacht" gestellt. Im Gegenteil werde die Öffentlichkeit über die Hintergründe der Förderung informiert und dadurch Akzeptanz geschaffen. Die Veröffentlichung der Förderdaten erweise sich auch nicht deshalb als rechtswidrig, weil sie nach Löschung auf der speziellen Website von Dritten weiterhin im Netz öffentlich zugänglich gehalten werden könnten. Im Übrigen sei der Kläger über die Veröffentlichung vorab ausreichend unterrichtet worden und es verbinde sich mit der Neuregelung keine unzulässige Rückwirkung.

- 4 Mit der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision macht der Kläger weiterhin geltend, die unionsrechtlichen Bestimmungen über die Veröffentlichung der Förderdaten seien mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nicht vereinbar und daher nichtig. Mit der Veröffentlichung verbinde sich ein Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens und des Schutzes personenbezogener Daten, der unverhältnismäßig sei. Soweit auf diese Weise die öffentliche Kontrolle verstärkt werden solle, werde kein legitimer Zweck verfolgt. Ungeschulte Bürger sollten entgegen dem Gewaltmonopol der Mitgliedstaaten eine Hilfspolizeifunktion wahrnehmen. Die Veröffentlichung sei auch nicht geeignet, die Kontrolle zu verbessern, weil der interessierte Bürger dazu nicht in der Lage sei. In Evidenzfällen sei es auch in der Vergangenheit zu Anzeigen gekommen. Soweit das Berufungsgericht eine generalpräventive Wirkung angenommen habe, frage sich, weshalb der Ordnungsgeber einen Schwellenwert festgelegt habe und nicht alle Begünstigten nenne. Das erzeuge ein verzerrtes Bild, das nicht geeignet sei, für Transparenz zu sorgen. Die Förderdaten seien besonders sensibel. Der mit ihrer Veröffentlichung verbundene Eingriff beschränke sich nicht auf das absolut Notwendige und sei damit nicht erforderlich. Die Abwägung des Ordnungsgebers sei unzureichend geblieben. Nicht ersichtlich sei, weshalb nicht eine kürzere Dauer der Veröffentlichung gleichermaßen geeignet sei und weshalb Kleinerzeuger von der Veröffentlichung ausgenommen seien. Der Ordnungsgeber habe sich auch nicht mit Alternativen auseinandergesetzt, etwa der Veröffentlichung ohne Namensnennung und nach Größenklassen, was für den politischen Diskurs ausreichend sei. Zudem seien in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsabwägung weiter geschärft worden, was das Oberverwaltungsgericht unberücksichtigt gelassen habe. Ein Schutz vor Missbrauch fehle, etwa gegen die Möglichkeit des automatisierten Abrufs und die Verarbeitung und Veröffentlichung der Daten durch Dritte. Das zeige der Umstand, dass auf einer Internetseite noch Förderdaten des Klägers aus dem Jahr 2009 abrufbar seien. Schließlich sei mit der Neuregelung hinsichtlich der Veröffentlichung der Förderdaten des Haushaltsjahres 2014 eine unzulässige Rückwirkung verbunden.
- 5 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil. Mit der Neuregelung der Veröffentlichung der Förderdaten habe der europäische Gesetzgeber den Anforderungen entsprochen, die der Europäische Gerichtshof aufgestellt habe. Die Ver-

öffentlichung entfalte präventive Wirkung. Ohne sie sei eine öffentliche Kontrolle nicht möglich. Der Schwellenwert begünstige die Bezieher geringfügiger Beihilfen, deren Veröffentlichung zur Darstellung des Bereichs von Kleinstförderungen nicht erforderlich sei.

II

- 6 Die zulässige Revision des Klägers ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil steht in Einklang mit revisiblem Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Das Berufungsgericht hat zu Recht angenommen, dass die unionsrechtlichen Bestimmungen über die Veröffentlichung der Begünstigten der Fonds für die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens und dem Schutz personenbezogener Daten nach Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar sind.
- 7 1. Gemäß Art. 111 VO (EU) Nr. 1306/2013 gewährleisten die Mitgliedstaaten jedes Jahr die nachträgliche Veröffentlichung der Begünstigten der Fonds. Neben dem Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), der unter anderem die Mittel für die Betriebsprämie bereitstellt, ist das der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER), aus dem auch die Agrarumweltprogramme der Länder kofinanziert werden (Art. 3 VO <EU> Nr. 1306/2013). Auf einer speziellen Website sind im Falle, dass Begünstigter eine natürliche Person ist, der Vor- und Nachname nebst Wohnort und Postleitzahl sowie alle Maßnahmen mit den jeweiligen Zahlbeträgen in dem betreffenden Haushaltsjahr zu veröffentlichen; zugleich muss die Veröffentlichung den Fond und die Art der Maßnahme benennen und eine Beschreibung enthalten (Art. 111 VO <EU> Nr. 1306/2013, Art. 57 Abs. 1 und 2 DVO <EU> Nr. 908/2014). Ausgenommen von der Veröffentlichung der Namen sind diejenigen Begünstigten, deren Beihilfen in einem Jahr einen bestimmten Schwellenwert nicht übersteigen, in Deutschland 1 250 € (Art. 112 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a VO <EU> Nr. 1306/2013, § 25 Direktzahlungen-Durchführungsgesetz <BGBl. I 2014, 897>). In diesem Fall tritt an die Stelle des Namens des Begünstigten die Bezeichnung "Kleinempfänger" (Art. 112 Abs. 2 VO <EU> Nr. 1306/2013 i.V.m. § 2a Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung in der Fassung vom 26. Mai 2015 <BAnz AT 26.05.2015 V1>). Die

Veröffentlichung auf der speziellen Website erfolgt bis zum 31. Mai und bleibt zwei Jahre lang zugänglich (Art. 59 Abs. 2 und 3 DVO <EU> Nr. 908/2014). Sie obliegt der Stelle, die für die Zahlung der Mittel zuständig ist (§ 2 AFIG). Das ist in Niedersachsen der Beklagte.

- 8 2. Mit den Vorschriften der Art. 111 ff. VO (EU) Nr. 1306/2013 und der Art. 57 ff. DVO (EU) Nr. 908/2014 hat der Unionsgesetzgeber die Transparenzvorschriften überarbeitet, die der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 9. November 2010 für ungültig erklärt hat, soweit bei natürlichen Personen, die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sind, die Veröffentlichung personenbezogener Daten hinsichtlich aller Empfänger vorgeschrieben war, ohne nach einschlägigen Kriterien wie den Zeiträumen, während deren sie solche Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch Art und Umfang dieser Beihilfen zu unterscheiden (C-92/09 und C-93/09 [ECLI:EU:C:2010:662], Volker und Markus Schecke und Eifert). Auf der Grundlage dieses Urteils und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist nicht ernstlich zweifelhaft, dass der mit der Neuregelung der Veröffentlichung der Förderdaten verbundene Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten nach Art. 7 und 8 GRC (a.a.O. Rn. 58) nach Art. 52 Abs. 1 GRC gerechtfertigt ist (vgl. auch BVwG Österreich, Urteil vom 20. Oktober 2015 [ECLI:AT:BVWG:2015:W224.2113499.1.00]). Einer Vorlage gemäß Art. 267 AEUV bedarf es daher nicht (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - C-283/81 [ECLI:EU:C:1982:335], C.I.L.F.I.T. - Rn. 21).
- 9 3. Nach Art. 52 Abs. 1 Satz 1 GRC darf eine mit einem Eingriff verbundene Einschränkung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten nur auf gesetzlicher Grundlage - hier den genannten Verordnungen - und unter Achtung ihres Wesensgehalts vorgenommen werden. Dass die Veröffentlichung der Förderdaten den Wesensgehalt der genannten Rechte nicht berührt, ist unbestritten und angesichts ihrer begrenzten Eingriffstiefe und Reichweite nicht zweifelhaft (vgl. EuGH, Urteil vom 8. April 2014 - C-293/12 und C-594/12 [ECLI:EU:C:2014:238], Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a. - Rn. 39 f., Gutachten vom 26. Juli 2017 - 1/15 [ECLI:EU:C:2017:592], Accord PNR UE-Canada - Rn. 150). Des Weiteren darf eine Einschränkung unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur erfolgen, wenn sie erforderlich ist und den von der

Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht (Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRC).

- 10 a) Die Veröffentlichung der Förderdaten entspricht einer von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung.
- 11 Die Veröffentlichung der Begünstigten der Fonds für die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik geht auf die Europäische Transparenzinitiative zurück, zu deren Umsetzung die Haushaltsgrundsätze der Union den Grundsatz der Transparenz anerkennen und - auch zum Schutz der finanziellen Interessen der Union - vorsehen, dass in geeigneter Weise Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellt werden (vgl. Art. 29 Abs. 1, Art. 30 Abs. 3, Art. 53b Abs. 2 Buchst. d VO <EG, Euratom> Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften <ABl. L 248 S. 1> in der Fassung der Änderungsverordnung <EG, Euratom> Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 <ABl. L 390 S. 1>, entsprechend nachfolgend Art. 34 Abs. 1, Art. 35 Abs. 2 und 3, Art. 59 Abs. 4 Buchst. d VO <EU, Euratom> Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung <EG, Euratom> Nr. 1605/2002 des Rates <ABl. L 298 S. 1>). Der Grundsatz der Transparenz findet seine Wurzeln in der Zielsetzung, Entscheidungen möglichst offen und bürgernah zu treffen (Art. 1 EUV), die in den demokratischen Grundsätzen wiederkehrt (Art. 10 Abs. 3 Satz 2 EUV) und mit dem Ziel, eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, in Art. 15 Abs. 1 AEUV aufgegriffen ist.
- 12 In seinem Urteil vom 9. November 2010 hat der Europäische Gerichtshof zu den Vorgängerregelungen bestätigt, dass die mit der Veröffentlichung der Förderdaten beabsichtigte Transparenz der Mittelverwendung einer anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung entspricht. Das gilt sowohl für die mit der Veröffentlichung einhergehende Stärkung öffentlicher Kontrolle der Mittelverwendung als auch für die Ermöglichung einer besseren Beteiligung der Bürger an der öffentlichen Debatte über die Gemeinsame Agrarpolitik (C-92/09 und

C-93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert - Rn. 67 ff.). Mit der hier in Rede stehenden Neuregelung verfolgt der europäische Gesetzgeber diese Ziele weiter. Erwägungsgrund 84 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 verweist auf eine durch die erhöhte Transparenz verbesserte Öffentlichkeitswirkung und Akzeptanz der Agrarpolitik und in den Erwägungsgründen 74 - 76 wird die Bedeutung einer verstärkten öffentlichen Kontrolle der Mittelverwendung im Kontext des Verwaltungs- und Kontrollsystems der Agrarbeihilfen und damit im Interesse des Schutzes der finanziellen Interessen der Union besonders hervorgehoben.

- 13 Soweit der Kläger meint, mit der Veröffentlichung der Förderdaten würden keine legitimen Ziele verfolgt, weil ungeschulte Bürger im Widerspruch zum Gewaltmonopol des Staates eine Hilfspolizeifunktion wahrnehmen sollten, vermag der Senat dem nicht zu folgen. Eine derartige Verlagerung von Aufgaben und polizeilichen Befugnissen geht mit der Veröffentlichung - unverändert - nicht einher.
- 14 b) Dem Ziel der mit der Veröffentlichung einhergehenden Einschränkung des Rechts auf Achtung des Privatlebens und des Schutzes personenbezogener Daten wird auch tatsächlich entsprochen. Im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist die Veröffentlichung geeignet, das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen. Es ist nicht zweifelhaft, dass die mit der Veröffentlichung individueller Förderdaten einhergehende Transparenz dem interessierten Bürger ermöglicht, sich ein konkretes Bild von der Verwendung der Unionsmittel im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu machen, was deren Akzeptanz und Legitimität im demokratischen Diskurs erhöht. Sie ist aber auch geeignet, die öffentliche Kontrolle der Mittelverwendung zu verstärken.
- 15 Der Kläger hält dem entgegen, dass die Veröffentlichung erst nachträglich erfolge, also den jeweiligen Bewilligungszeiträumen nachfolge, auf die sich die mit den Beihilfen korrespondierenden Verpflichtungen beziehen. Das trifft zwar im Ansatz zu, verkennt aber zweierlei. Zum einen können sich Unregelmäßigkeiten nicht selten noch im Nachhinein feststellen lassen, wie das Berufungsgericht zutreffend ausgeführt hat (UA S. 22). Zum anderen kann sich eine verstärkte öffentliche Kontrolle nicht nur unmittelbar im Verhältnis von veröffentlichter

Zahlung und Bezugszeitraum realisieren. Die Kenntnis von bestimmten Fördermaßnahmen der Vergangenheit kann Anlass geben, die Konformität gegenwärtiger Bewirtschaftung zu hinterfragen. Mit dem Ziel einer das Verwaltungs- und Kontrollsystem sinnvoll ergänzenden verstärkten öffentlichen Kontrolle ist nicht die Vorstellung verbunden, interessierte Bürger unmittelbar in die Lage zu versetzen, Unregelmäßigkeiten festzustellen. Abgesehen davon, dass der Gesetzgeber mit der Zivilgesellschaft ausdrücklich auch die Medien und Nichtregierungsorganisationen in den Blick genommen hat (Erwägungsgrund 76 VO <EU> Nr. 1306/2013), ist eine aufgrund der veröffentlichten Förderdaten qualifizierte Wahrnehmung entscheidend. Deren tatsächliche, insbesondere auch präventive Wirkung ist zwar schwer zu quantifizieren, lässt sich aber nicht in Abrede stellen. Schließlich ist die Eignung auch nicht deshalb zu verneinen, weil - wie der Kläger geltend macht - mit den Kleinerzeugern ein beträchtlicher Teil der Begünstigten von der namentlichen Nennung ausgenommen werde. Abgesehen davon, dass die Kleinerzeuger anonymisiert mit ihren Förderdaten veröffentlicht werden und damit das Spektrum der Kleinerzeuger nicht etwa gänzlich ausgeblendet wird, bleibt von dieser Einschränkung die Eignung der Veröffentlichung der übrigen Begünstigten unberührt.

- 16 Dementsprechend ist auch der Europäische Gerichtshof davon ausgegangen, dass die Veröffentlichung geeignet ist, die Transparenz zu erhöhen und die öffentliche Kontrolle der Mittelverwendung zu stärken (EuGH, Urteil vom 9. November 2010 - C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert - Rn. 75).
- 17 c) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet ferner, dass das in einem Unionsrechtsakt vorgesehene Mittel nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist. Unter mehreren geeigneten Maßnahmen ist die am wenigsten belastende zu wählen und die verursachten Nachteile dürfen nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (EuGH, Urteile vom 7. September 2006 - C-310/04 [ECLI:EU:C:2006:521], Rat/Spanien - Rn. 97 und vom 12. Juli 2001 - C-189/01 [ECLI:EU:C:2001:420], Jippes u.a. - Rn. 81 m.w.N.). Was die gerichtliche Überprüfung anbelangt, ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu beachten, der jedoch im Bereich der Grundrechte insbesondere nach Art und Schwere des Eingriffs einge-

schränkt sein kann (EuGH, Urteil vom 8. April 2014 - C-293/12 und C-594/12, Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a. - Rn. 47). Der Unionsgesetzgeber hat die Interessen ausgewogen zu gewichten und muss sich bei Einschränkungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten auf das absolut Notwendige (fr: strict nécessaire) beschränken (EuGH, Urteile vom 9. November 2010 - C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert - Rn. 76 f. und vom 8. April 2014 - C-293/12 und C-594/12, Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a. - Rn. 52).

- 18 aa) Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 9. November 2010 verlangt, dass der Gesetzgeber vor Erlass der Transparenzvorschriften prüft, ob die Veröffentlichung der Förderdaten nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung der verfolgten berechtigten Ziele erforderlich ist. Es war bei den damaligen Vorschriften jedoch nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber bestrebt gewesen war, eine solche ausgewogene Gewichtung vorzunehmen (C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert - Rn. 79 f.). Der Gesetzgeber hat dies bei der Neufassung der Vorschriften aufgegriffen und sich in den Erwägungsgründen der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 vertieft mit den Zielen der Veröffentlichung und den zu deren Erreichung bestehenden Möglichkeiten auseinander gesetzt. Er stützt sich dabei auf Ergebnisse eines Konsultationstreffens mit Interessenvertretern (Ratsdokument 6370/13) und befasst sich insbesondere mit der Möglichkeit, nur auf Ersuchen Auskunft zu erteilen, dem Inhalt der Veröffentlichung und dem neu geschaffenen Schwellenwert als Ausgleich zwischen Kontrollinteresse und Datenschutz (Erwägungsgründe 72 - 87). Damit hat der Gesetzgeber dieser Anforderung genüge getan.
- 19 Soweit der Kläger meint, der Gesetzgeber hätte sich mit der Möglichkeit auseinandersetzen müssen, die Förderbeträge in Größenklassen anzugeben, vermag der Senat dem nicht zu folgen. Größenklassen sind mit Unschärfen verbunden und verzerren das Bild, desto gröber sie konzipiert sind. Der Gesetzgeber war daher nicht gehalten, sie alternativ in Erwägung zu ziehen. Nichts anderes gilt für die Dauer der Veröffentlichung auf einer speziellen Website, die unverändert zwei Jahre beträgt und als solche nicht umstritten war. Sie bleibt nahe am Bewilligungszeitraum und beschränkt sich auf einen Zeitraum, innerhalb dessen auch nachträgliche Kontrollerkenntnisse realitätsgerecht sind.

- 20 bb) Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 9. November 2010 stellt des Weiteren fest, der Gesetzgeber habe die durch die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorgegebenen Grenzen überschritten, indem er die Veröffentlichung der Namen aller natürlichen Personen, die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sind, sowie der genauen aus diesen Fonds erhaltenen Beträge vorgeschrieben habe. Der Gerichtshof hat die damaligen Vorschriften für ungültig erklärt, soweit diese bei natürlichen Personen die Veröffentlichung personenbezogener Daten hinsichtlich aller Empfänger vorgeschrieben haben, ohne nach einschlägigen Kriterien wie den Zeiträumen, während deren sie solche Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch Art und Umfang dieser Beihilfen zu unterscheiden (C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert - Rn. 86, 89).
- 21 Der Gesetzgeber hat auf diese Beanstandung reagiert und den Kreis der Begünstigten, deren Beihilfebezug unter Nennung ihres Namens veröffentlicht wird, begrenzt. Ausgenommen sind die Kleinerzeuger und damit diejenigen, die in Deutschland innerhalb eines Haushaltsjahres nicht mehr als 1 250 € Beihilfe erhalten. Dieser Schwellenwert greift als Kriterium den Umfang der Beihilfe auf und berücksichtigt mit seinem Bezug auf das Haushaltsjahr mittelbar zugleich Häufigkeit und Zeitraum der Beihilfegewährung. Eine weitere Differenzierung nach der Art der Beihilfe hat der Gesetzgeber nicht vorgenommen, wobei eine entsprechende Forderung aus dem Konsultationsverfahren nicht erkennbar ist (Ratsdokument 6370/13) und eine solche Unterscheidung im Lichte der Ziele der Veröffentlichung auch nicht nahe liegt. Mithin hat der Gesetzgeber den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs entsprochen und im Rahmen seines Gestaltungsspielraums eine Neuregelung vorgenommen, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht wird.
- 22 Bei der Güterabwägung ist zugrunde zu legen, dass das Recht auf Achtung des Privatlebens und der Schutz personenbezogener Daten aus Art. 7 und 8 GRC auch berufsbezogene Tätigkeiten und Daten, mithin die Veröffentlichung individueller Förderdaten erfassen (vgl. EuGH, Urteil vom 20. Mai 2003 - C-465/00, C-138/01 und C-139/01 [ECLI:EU:C:2003:294], Österreichischer Rundfunk u.a. - Rn. 73 ff. <berufliche Einkünfte>). Zugleich ist aber nicht zu übersehen, dass mit der Veröffentlichung dieser Daten keine besonderen Risi-

ken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen verbunden sind, wie dies etwa im Zusammenhang mit Gesundheitsdaten oder Personenbewertungen der Fall ist (vgl. EuGH, Urteil vom 9. November 2010 - C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert - Rn. 105 ff.). Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass der Bezug der Agrarförderung und dementsprechend die Veröffentlichung der Förderdaten das Ansehen der Begünstigten beeinträchtigen und damit stigmatisierend sein könnten. Entsprechend kann auch keine Rede davon sein, dass die Begünstigten an den Pranger oder unter "Generalverdacht" gestellt würden. Zutreffend hat das Berufungsgericht (UA S. 16) darauf hingewiesen, dass mit den Förderdaten (nunmehr) gemäß Art. 111 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. d VO <EU> Nr. 1306/2013 und Art. 57 Abs. 1 Buchst. b VO (EU) Nr. 908/2014 zugleich die Art der finanzierten Maßnahmen zu nennen und eine Beschreibung zu geben ist. Diese Informationen klären die interessierte Öffentlichkeit über die Hintergründe der Beihilfen auf, nähren damit die öffentliche Debatte und wirken Fehlvorstellungen entgegen (vgl. EuGH, Schlussanträge vom 17. Juni 2010 - C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert - Rn. 111). Ebenso wenig kann von einem "gläsernen Landwirt" die Rede sein. Nach den nicht in Frage gestellten Feststellungen des Berufungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) machen die in Rede stehenden Beihilfen regelmäßig zwischen 30 % und 70 % des Gesamteinkommens der Begünstigten aus (UA S. 14). Sie lassen mithin keine belastbaren Schlüsse auf das Gesamteinkommen zu und erlauben im Übrigen auch mit dem Flächenbezug einzelner Beihilfen keine belastbaren Rückschlüsse auf das Vermögen. Die Veröffentlichung der Förderdaten ist insoweit vergleichbar mit der Besoldung von Beamten und den Gehältern der im öffentlichen Dienst Beschäftigten, die sich je nach Funktion des Einzelnen jedenfalls überschlägig den Besoldungstabellen und Tarifverträgen entnehmen lassen, auch wenn eine genauere Bestimmung die Kenntnis des jeweiligen Amtes beziehungsweise der Eingruppierung voraussetzt. Dementsprechend ist die Veröffentlichung der Förderdaten im System des Persönlichkeitsschutzes des Grundgesetzes hinsichtlich der Eingriffstiefe lediglich der Sozialsphäre zuzuordnen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2018 - 7 C 5.17 [ECLI:DE:BVerwG:2018:270918U7C5.17.0] - NVwZ 2019, 473 Rn. 33 ff.). Die Beschränkung der Wirkung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 9. November 2010 auf die Zukunft und die Berücksichtigung der Verwaltungslast bei der Frage des Schutzes natürlicher Personen als Namensgeber juristi-

scher Personen (C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert - Rn. 87, 94) bestätigen diese Bewertung.

- 23 Auf der anderen Seite stehen die - wie ausgeführt - legitimen Ziele, die mit der Veröffentlichung der Förderdaten verfolgt werden. Neben der Transparenz als Grundlage des demokratischen Diskurses hebt der Gesetzgeber in der Neuregelung die Bedeutung der öffentlichen Kontrolle hervor, die im Kontext der mit den Agrarbeihilfen einhergehenden Massenverwaltung und der damit verbundenen Herausforderungen eine besondere Rechtfertigung hat. Diese Ziele haben zwar nicht ohne weiteres Vorrang gegenüber dem Recht auf Achtung des Privatlebens und der Schutz personenbezogener Daten (EuGH, Urteil vom 9. November 2010 - C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert - Rn. 85), sind aber geeignet, die Verhältnismäßigkeitsprüfung bestehen zu können (vgl. EuGH, Schlussanträge vom 17. Juni 2010 - C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert - Rn. 113). Auf der Grundlage der nunmehr vollzogenen Abwägung und den diesbezüglich berücksichtigten Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs hält sich die Neuregelung im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers und wird dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht.
- 24 cc) Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht aus den geltend gemachten Missbrauchsmöglichkeiten des Internets.
- 25 Soll - wie hier - der Zivilgesellschaft nebst Medien und Nichtregierungsorganisationen Zugang zu Informationen verschafft werden, so ist - mit den Worten der Generalanwältin - das naheliegende Medium hierfür heute das Internet (vgl. EuGH, Schlussanträge vom 17. Juni 2010 - C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke und Eifert - Rn. 96). Der Europäische Gerichtshof hat die Veröffentlichung im Internet ebenfalls nicht in Frage gestellt. Damit ist in gewissem Umfang in Kauf genommen, dass die Förderdaten auch nach Ablauf der Frist durch Dritte im Netz abrufbar gehalten werden können. Die Betroffenen sind damit nicht schutzlos gestellt, wenngleich sich Missbrauch im Einzelfall nicht ausschließen lässt. Auch die Verarbeitung bereits veröffentlichter personenbezogener Daten durch Dritte fällt in den Anwendungsbereich der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG (EuGH, Urteile vom 16. Dezember 2008 - C-73/07 [ECLI:

EU:C:2008:727], Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia - Rn. 38 ff. und vom 13. Mai 2014 - C-131/12 [ECLI:EU:C:2014:317], Google Spain und Google - Rn. 29), die für das Jahr 2014 zu Grunde zu legen ist und die zwischenzeitlich von der Datenschutzgrundverordnung abgelöst wurde. Mit den §§ 2a und 3a AFIG hat Deutschland die Nutzung der Agrarförderdaten durch Dritte bußgeldbewehrt geregelt und gebietet, diese zwei Jahre nach Veröffentlichung auf der speziellen Website zu löschen. Der Kläger hat zwar zutreffend darauf hingewiesen, dass seine Förderdaten für das Jahr 2009 noch auf der Website einer Nichtregierungsorganisation abgerufen werden können. Ein systemisches Defizit der gesetzlichen Regelungen hat er damit aber nicht aufgezeigt.

- 26 Etwas anderes gilt auch nicht mit Blick auf die Möglichkeit eines automatisierten Abrufs der Förderdaten. Abgesehen davon, dass der Unionsgesetzgeber mit der Regelung des Art. 59 DVO (EU) Nr. 908/2014 einen effektiven Zugriff auf die Förderdaten ermöglichen will und dieser durch sogenannte Captchas erschwert würde, könnten diese eventuellem Missbrauch auch nicht nachhaltig begegnen, wie der von dem Berufungsgericht in Bezug genommene Beschluss des OVG Koblenz vom 22. September 2016 näher ausgeführt hat (10 B 10620/16 S. 7 ff. n.v.).
- 27 4. Die Neuregelung und damit die Anwendung der Veröffentlichungsvorschriften für das Haushaltsjahr 2014 verstoßen auch nicht gegen das Rückwirkungsverbot, das auf der Grundlage der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit als allgemeiner Rechtsgrundsatz unionsrechtlich anerkannt ist (vgl. von Rintelen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 43 AEUV Rn. 121 ff., Stand: April 2015).
- 28 Art. 111 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 sieht vor, dass jedes Jahr nachträglich die Begünstigten der Fonds veröffentlicht werden; die Veröffentlichung bezieht sich auf die Zahlungen im vorausgehenden Haushaltsjahr. Die Vorschrift trat am 20. Dezember 2013 in Kraft und gilt seit 1. Januar 2014 (Art. 121 VO <EU> Nr. 1306/2013). Entsprechend erfasst sie Zahlungen des vom 16. Oktober 2013 bis zum 15. Oktober 2014 laufenden Haushaltsjahrs (Art. 39 VO <EU> Nr. 1306/2013). Das bildet die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 ab, indem sie bestimmt, dass die Transparenzvorschriften ab dem Haushalts-

jahr 2014 gelten (Art. 64 Abs. 2 Buchst. c DVO <EU> Nr. 908/2014). Die damit verbundene Rückbeziehung der Veröffentlichung ist nicht zu beanstanden.

29 Wie ausgeführt ist bereits in den Haushaltsgrundsätzen der Union angelegt, dass in geeigneter Weise Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellt werden (Grundsatz der Transparenz). Auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 9. November 2010, mit der die Vorgängervorschriften teilweise für ungültig erklärt wurden, hat der Gesetzgeber mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 410/2011 der Kommission vom 27. April 2011 (ABl. L 108 S. 24) reagiert und zugleich die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass das Europäische Parlament und der Rat eine Neuregelung beschließen werden, die den Einwänden des Europäischen Gerichtshofs Rechnung trägt. In ihrem Verordnungsvorschlag vom 12. Oktober 2011 hat die Kommission dies bekräftigt (KOM<2011> 628 endgültig S. 4 f., 25 f.) und am 25. September 2012 hierzu einen Änderungsvorschlag vorgelegt (COM<2012> 551 final), der im Wesentlichen unverändert vom Europäischen Parlament und Rat erlassen wurde. Entsprechend wurde der Kläger auch bereits in seinem Sammelantrag 2013 auf die Möglichkeit der Veröffentlichung seiner Förderdaten hingewiesen. Mit der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 hat der Gesetzgeber die Neuregelung noch innerhalb des erfassten Haushaltsjahres und vor Abschluss des Förderzeitraums 2013 in Kraft gesetzt, die von der vorgesehenen Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 nachfolgend lediglich ergänzt wurde. Angesichts dieser Umstände kann sich der Kläger nicht auf schutzwürdiges Vertrauen und damit das Rückwirkungsverbot berufen.

30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Philipp

Prof. Dr. habil. Wysk

Dr. Kuhlmann

Rothfuß

Dr. Kenntner