



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 30. März 2017¹

Rechtssache C-73/16

Peter Puškár,
Beteiligte:
Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,
Kriminálny úrad finančnej správy

(Vorabentscheidungsersuchen des Najvyšší súd Slovenskej republiky [Oberster Gerichtshof der Slowakischen Republik, Slowakei])

„Vorabentscheidungsersuchen – Verarbeitung personenbezogener Daten – Schutz der Grundrechte – Notwendigkeit eines Vorverfahrens – Liste personenbezogener Daten, die zum Zweck der Bekämpfung des Steuerbetrugs erstellt wurde – Zulässigkeit der Liste als Beweismittel – Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit – Verhältnis zwischen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte“

I. Einleitung

1. Nicht zum ersten Mal provoziert eine Uneinigkeit zwischen dem Obersten Gerichtshof der Slowakei und dem Verfassungsgerichtshof dieses Mitgliedstaats ein Vorabentscheidungsersuchen.² Diesmal ist umstritten, ob die Steuerbehörden eine vertrauliche Liste natürlicher Personen führen dürfen, die zum Schein Führungsfunktionen bei bestimmten juristischen Personen ausüben. Dieser Disput wirft zugleich Fragen zum effektiven Rechtsschutz auf, nämlich zum einen, ob die Ausschöpfung eines obligatorischen Verwaltungsrechtsbehelfs Voraussetzung einer Klageerhebung sein darf, und zum anderen, ob die Liste als unzulässiges Beweismittel zurückgewiesen werden darf, wenn sie ohne Zustimmung der Steuerbehörden verbreitet wurde. Und schließlich soll der Gerichtshof dem innerstaatlichen Gericht mitteilen, ob es seiner Rechtsprechung oder der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) folgen soll, wenn sich die beiden Gerichtshöfe widersprechen.

¹ Originalsprache: Deutsch.

² Vgl. Urteile vom 8. November 2012, Profitube (C-165/11, EU:C:2012:692, Rn. 36 bis 38), und vom 15. Januar 2013, Križan u. a. (C-416/10, EU:C:2013:8, Rn. 38 bis 46).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

2. Das in Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegte Grundrecht auf Datenschutz wird in der Datenschutzrichtlinie³ konkretisiert, die demnächst durch die Datenschutz-Grundverordnung⁴ abgelöst wird.

3. Art. 6 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie enthält bestimmte Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten:

„Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass personenbezogene Daten

a) nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden;

...

d) sachlich richtig und, wenn nötig, auf den neuesten Stand gebracht sind; es sind alle angemessenen Maßnahmen zu treffen, damit im Hinblick auf die Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, nichtzutreffende oder unvollständige Daten gelöscht oder berichtigt werden;

...“

4. In Art. 7 der Datenschutzrichtlinie wird geregelt, unter welchen Bedingungen die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig ist:

„Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten lediglich erfolgen darf, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

a) Die betroffene Person hat ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben;

...

c) die Verarbeitung ist für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt;

...

e) die Verarbeitung ist erforderlich für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt und dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder dem Dritten, dem die Daten übermittelt werden, übertragen wurde;

f) die Verarbeitung ist erforderlich zur Verwirklichung des berechtigten Interesses, das von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder von dem bzw. den Dritten wahrgenommen wird, denen die Daten übermittelt werden, sofern nicht das Interesse oder die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die gemäß Art. 1 Abs. 1 geschützt sind, überwiegen.“

³ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. 1995, L 281, S. 31) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 (ABl. 2003, L 284, S. 1).

⁴ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl. 2016, L 119, S. 1).

5. Art. 10 der Datenschutzrichtlinie verlangt, der betroffenen Person bestimmte Informationen zu geben, wenn die personenbezogenen Daten direkt bei ihr erhoben werden. Art. 11 enthält entsprechende Regelungen für den Fall, dass die Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben werden. Und Art. 12 enthält das Recht der betroffenen Person auf Auskunft über die Verarbeitung ihrer Daten sowie ihr Recht auf Berichtigung, Löschung oder Sperrung der Daten, deren Verarbeitung nicht den Bestimmungen der Richtlinie entspricht.

6. Ausnahmen zu bestimmten Regelungen der Datenschutzrichtlinie sind in Art. 13 Abs. 1 vorgesehen:

„Die Mitgliedstaaten können Rechtsvorschriften erlassen, die die Pflichten und Rechte gemäß Art. 6 Abs. 1, Art. 10, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 und Art. 21 beschränken, sofern eine solche Beschränkung notwendig ist für

...

- d) die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder Verstößen gegen die berufsständischen Regeln bei reglementierten Berufen;
- e) ein wichtiges wirtschaftliches oder finanzielles Interesse eines Mitgliedstaats oder der Europäischen Union einschließlich Währungs-, Haushalts- und Steuerangelegenheiten;
- f) Kontroll-, Überwachungs- und Ordnungsfunktionen, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt für die unter den Buchst. c), d) und e) genannten Zwecke verbunden sind;

...“

7. Art. 14 der Datenschutzrichtlinie enthält ein Widerspruchsrecht der betroffenen Person:

„Die Mitgliedstaaten erkennen das Recht der betroffenen Person an,

- a) zumindest in den Fällen von Art. 7 Buchst. e) und f) jederzeit aus überwiegenden, schutzwürdigen, sich aus ihrer besonderen Situation ergebenden Gründen dagegen Widerspruch einlegen zu können, dass sie betreffende Daten verarbeitet werden; dies gilt nicht bei einer im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen entgegenstehenden Bestimmung. Im Fall eines berechtigten Widerspruchs kann sich die vom für die Verarbeitung Verantwortlichen vorgenommene Verarbeitung nicht mehr auf diese Daten beziehen;

...“

8. Art. 22 der Datenschutzrichtlinie enthält eine Regelung zu Rechtsbehelfen:

„Unbeschadet des verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahrens, das vor Beschreiten des Rechtsweges insbesondere bei der in Art. 28 genannten Kontrollstelle eingeleitet werden kann, sehen die Mitgliedstaaten vor, dass jede Person bei der Verletzung der Rechte, die ihr durch die für die betreffende Verarbeitung geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften garantiert sind, bei Gericht einen Rechtsbehelf einlegen kann.“

9. Art. 28 Abs. 4 der Datenschutzrichtlinie sieht ein Recht zur Beschwerde bei einer Kontrollstelle vor:

„Jede Person oder ein sie vertretender Verband kann sich zum Schutz der die Person betreffenden Rechte und Freiheiten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten an jede Kontrollstelle mit einer Eingabe wenden. Die betroffene Person ist darüber zu informieren, wie mit der Eingabe verfahren wurde.“

Jede Kontrollstelle kann insbesondere von jeder Person mit dem Antrag befasst werden, die Rechtmäßigkeit einer Verarbeitung zu überprüfen, wenn einzelstaatliche Vorschriften gemäß Art. 13 Anwendung finden. Die Person ist unter allen Umständen darüber zu unterrichten, dass eine Überprüfung stattgefunden hat.“

B. Slowakisches Recht

10. § 250v Abs. 1 und 3 der Občiansky súdny poriadok (Zivilprozessordnung, im Folgenden: ZPO) in der auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung enthält Regelungen zum Rechtsschutz: „(1) Jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch einen rechtswidrigen Eingriff eines Organs der öffentlichen Verwaltung, bei dem es sich nicht um eine Entscheidung handelt und der unmittelbar gegen sie gerichtet war oder sich auf sie auswirkte, in ihren Rechten oder gesetzlich geschützten Interessen verletzt worden zu sein, kann Rechtsschutz gegen diesen Eingriff in Anspruch nehmen, wenn er oder seine Auswirkungen andauern oder sich zu wiederholen drohen.

...

(3) Die Klage ist nicht zulässig, solange der Kläger nicht alle Rechtsbehelfe ausgeschöpft hat, die ihm nach besonderen Gesetzen zustehen ...“

11. Das Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (Gesetz Nr. 9/2010 über Verwaltungsbeschwerden) sieht die Möglichkeit einer Beschwerde gegen Handlungen oder Unterlassungen der Verwaltung vor.

12. § 164 des Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) (Gesetz Nr. 563/2009 über die Steuerverwaltung [Steuergesetzbuch]) in der auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung betrifft die Verarbeitung personenbezogener Daten:

„Für Zwecke der Finanzverwaltung sind die Steuerbehörden, die Finanzdirektion und das Ministerium (der Finanzen) befugt, personenbezogene Daten der Steuerpflichtigen, ihrer Vertreter und anderer Personen im Einklang mit einem besonderen Gesetz(95)^[5] zu verarbeiten; die personenbezogenen Daten dürfen nur der Gemeinde als Steuerbehörde, den Finanzbehörden und dem Ministerium sowie, hinsichtlich der Steuerverwaltung und der Wahrnehmung ihrer Aufgaben aufgrund besonderer Gesetze, anderen Personen, Gerichten oder Einrichtungen, die im Rahmen eines Strafverfahrens handeln, mitgeteilt werden. In den EDV-Systemen(95) dürfen der Name und der Vorname einer natürlichen Person, ihre Wohnadresse und, falls ihr bei der Registrierung keine Steueridentifikationsnummer zugeteilt wurde, ihre nationale Kennnummer verarbeitet werden.“

13. § 4 Abs. 3 Buchst. d, e und o des Zákon č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva (Gesetz Nr. 333/2011 über die Organe der staatlichen Verwaltung für Steuern, Abgaben und Zölle) regelt die für den vorliegenden Fall relevanten Aufgaben der Finanzdirektion:

„Die Finanzdirektion erfüllt folgende Aufgaben:

- d) Einrichtung, Weiterentwicklung und Betrieb der EDV-Systeme der Finanzverwaltung ...; Unterrichtung des Ministeriums von der Absicht, Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Einrichtung und der Weiterentwicklung dieser EDV-Systeme auszuüben;
- e) Einrichtung und Führung eines zentralen Registers der Wirtschaftsteilnehmer und anderen Personen, die Tätigkeiten ausüben, auf die das Zollrecht anwendbar ist, und Gewährleistung, dass dieses Register mit den entsprechenden Registern der Europäischen Kommission im Einklang

5 Fn. 95 verweist auf das Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (Gesetz Nr. 428/2002 über den Schutz personenbezogener Daten) in geänderter Fassung.

steht, Einrichtung und Führung eines zentralen Registers der Steuerpflichtigen, Führung und Aktualisierung der Datenbank; Einrichtung und Führung der genannten Register mittels der EDV-Systeme der Finanzverwaltung;

- o) Information der Personen über ihre Rechte und Pflichten im Bereich der Abgaben und Steuern sowie die Rechte und Pflichten nach dem besonderen Gesetz ...“

14. Die Verarbeitung von Daten über Verstöße ist in § 5 Abs. 3 Buchst. b des Gesetzes Nr. 333/2011 geregelt:

„Das Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung nutzt die EDV-Systeme der Finanzverwaltung, indem es Informationen und personenbezogene Daten von Personen, die gegen steuer- oder zollrechtliche Vorschriften verstoßen haben oder bei denen der begründete Verdacht eines Verstoßes gegen steuer- oder zollrechtliche Vorschriften besteht oder von Personen, die im Zuständigkeitsbereich der Finanzverwaltung die öffentliche Ordnung gestört haben oder bei denen der begründete Verdacht einer solchen Störung besteht, sowie weitere Informationen über solche Verstöße gegen steuer- oder zollrechtliche Vorschriften oder solche Störungen der öffentlichen Ordnung sammelt, verarbeitet, aufbewahrt, übermittelt, nutzt, schützt und löscht; diese Informationen und personenbezogenen Daten werden der Finanzdirektion, dem Finanzamt oder dem Zollamt übermittelt oder zugänglich gemacht, soweit dies für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich ist.“

III. Sachverhalt

15. Mit Klage vom 19. November 2014 beantragte Herr Puškár beim Najvyšší súd Slovenskej republiky (Oberster Gerichtshof der Slowakischen Republik), es der Finanzdirektion und allen nachgeordneten Finanzbehörden sowie dem Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung zu untersagen, seinen Namen in die Liste der (nach seinen Angaben 1 227) natürlichen Personen aufzunehmen, die nach Ansicht der öffentlichen Verwaltung „biele kone“ (eine gängige umgangssprachliche Bezeichnung für Personen, die zum Schein Führungspositionen bekleiden) sind. In dieser Liste werden einer natürlichen Person in der Regel eine oder mehrere juristische Personen zugeordnet (von nach Angaben des Klägers insgesamt 3 369), für die eine solche Person gehandelt haben soll, und zwar unter Angabe ihrer nationalen Kennnummer, der Kennnummer des Steuersubjekts, für das die Person tätig ist, und der Dauer ihres Mandats. Zugleich verlangte der Kläger, dass die Behörden seinen Namen aus der genannten oder einer entsprechenden Liste und aus den EDV-Systemen der Finanzverwaltung entfernen.

16. Die Existenz einer „Biele-kone“-Liste wurde vom Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung bestätigt, das aber angab, dass die Liste von der Finanzdirektion erstellt worden sei.

17. Nach Ansicht des Klägers ist der Eingriff der Finanzdirektion und des Amtes der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung vor allem deshalb rechtswidrig, weil durch die Aufnahme in die genannte Liste seine Persönlichkeitsrechte verletzt würden, insbesondere das Recht auf Schutz der Ehre, der Würde und des guten Rufs.

18. Der Oberste Gerichtshof wies die Klage ebenso wie die Klagen zweier weiterer in der Liste aufgeführter Personen in verschiedenen Verfahren – teils aus verfahrensrechtlichen Gründen und teils aus materiell-rechtlichen Gründen – als unbegründet ab.

19. Im Rahmen der Verfassungsklagen des Klägers und der anderen oben genannten Personen stellte der Ústavný súd (Verfassungsgerichtshof, Slowakei) fest, dass der Oberste Gerichtshof mit seinen Urteilen die Grundrechte der Kläger auf ein faires Verfahren verletzt habe.

20. Nach dem Vorabentscheidungsersuchen entschied der Verfassungsgerichtshof in einer dieser Rechtssachen darüber hinaus, dass neben dem Recht auf Achtung des Privatlebens auch das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten vor unbefugter Sammlung und vor anderen Missbräuchen verletzt worden sei. Gestützt auf diese Rechtsgrundlagen hob der Verfassungsgerichtshof alle oben genannten Urteile des Obersten Gerichtshofs auf und verwies die Rechtssachen zur erneuten Prüfung und Sachentscheidung an ihn zurück. Gleichzeitig habe er darauf hingewiesen, dass der Oberste Gerichtshof an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten gebunden sei.

21. In den übrigen Urteilen habe der Verfassungsgerichtshof dem Obersten Gerichtshof vorgeworfen, unter den Umständen des Ausgangsverfahrens bei der Auslegung der die Unzulässigkeit einer Klage gegen rechtswidrige Eingriffe der öffentlichen Verwaltung betreffenden Rechtsnorm einen rein formalistischen Ansatz verfolgt zu haben. Er trage der verfassungsrechtlichen Tragweite des slowakischen Grundrechts auf gerichtlichen Rechtsschutz nicht Rechnung. Dieses ermögliche, Entscheidungen und Praktiken der öffentlichen Verwaltung, die Grundrechte und Grundfreiheiten beeinträchtigten, gerichtlich überprüfen zu lassen. Dagegen habe der Verfassungsgerichtshof die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zur Anwendung des Rechts der Europäischen Union über den Schutz personenbezogener Daten nicht berücksichtigt.

22. In den letzten Jahren habe der slowakische Verfassungsgerichtshof nach Angaben des Vorabentscheidungsersuchens unter dem Einfluss der Rechtsprechung des EGMR die Ansicht aufgegeben, wonach eine Beschwerde im Sinne des Gesetzes über Verwaltungsbeschwerden stets als wirksamer Rechtsbehelf bei rechtswidrigen Eingriffen der Behörden oder im Fall ihrer Untätigkeit anzusehen sei. Seine Vorgabe, dass der Oberste Gerichtshof im Ausgangsstreit uneingeschränkt der vorgenannten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu folgen habe, sei nach slowakischem Recht für die Fortführung des Verfahrens in der Hauptsache bindend, ohne dass die Wirkungen des Rechts der Europäischen Union und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union im gleichen Maß berücksichtigt würden.

IV. Vorabentscheidungsersuchen

23. Der Oberste Gerichtshof der Slowakischen Republik richtet daher die folgenden Fragen an den Gerichtshof:

- 1) Steht Art. 47 Abs. 1 der Charta, wonach jede Person, deren Rechte – zu denen auch der in Art. 1 Abs. 1 und den nachfolgenden Bestimmungen der Datenschutzrichtlinie verankerte Schutz der Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gehört – verletzt worden sind, das Recht hat, nach Maßgabe der in Art. 47 der Charta vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen, einer nationalen Bestimmung entgegen, die die Möglichkeit, bei einem Gericht, und zwar beim Verwaltungsgericht, einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen, davon abhängig macht, dass der Kläger zum Schutz seiner Rechte und Freiheiten vor Klageerhebung die Rechtsbehelfe ausschöpft, die ihm nach den Bestimmungen einer *lex specialis* wie dem slowakischen Gesetz über Verwaltungsbeschwerden offenstehen?
- 2) Können das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Kommunikation in Art. 7 der Charta und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten in Art. 8 der Charta im Fall einer geltend gemachten Verletzung des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten, das für die Europäische Union hauptsächlich durch die Datenschutzrichtlinie umgesetzt worden ist, nach der insbesondere
 - die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den Schutz der Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 1), sowie

- die Mitgliedstaaten zur Verarbeitung personenbezogener Daten befugt sind, wenn diese für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt (Art. 7 Buchst. e), erforderlich ist oder zur Verwirklichung des berechtigten Interesses, das von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder von dem bzw. den Dritten wahrgenommen wird, denen die Daten übermittelt werden, und
- ein Mitgliedstaat ausnahmsweise befugt ist, Pflichten und Rechte zu beschränken (Art. 13 Abs. 1 Buchst. e und f), sofern eine solche Beschränkung für ein wichtiges wirtschaftliches oder finanzielles Interesse eines Mitgliedstaats oder der Europäischen Union einschließlich Währungs-, Haushalts- und Steuerangelegenheiten notwendig ist,

dahin ausgelegt werden, dass ein Mitgliedstaat ohne Einwilligung des Betroffenen keine Listen personenbezogener Daten für Zwecke der Steuerverwaltung erstellen darf, so dass die Erlangung der Verfügungsmacht über personenbezogene Daten durch eine Behörde zwecks Bekämpfung von Steuerbetrug als solche eine Gefahr darstellt?

- 3) Kann eine Liste einer Finanzbehörde eines Mitgliedstaats, die personenbezogene Daten des Klägers enthält und deren Unzugänglichkeit durch angemessene technische und organisatorische Maßnahmen zum Schutz personenbezogener Daten gegen die unberechtigte Weitergabe oder den unberechtigten Zugang im Sinne von Art. 17 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie gewährleistet wurde, als ein rechtswidriges Beweismittel angesehen werden, das vom nationalen Gericht im Einklang mit dem in Art. 47 Abs. 2 der Charta verankerten unionsrechtlichen Grundsatz des fairen Verfahrens zurückzuweisen ist, wenn der Kläger sie sich ohne die ordnungsgemäße Einwilligung der Finanzbehörde des Mitgliedstaats beschafft hat?
- 4) Steht mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires Verfahren (insbesondere nach Art. 47 der Charta) eine Vorgehensweise im Einklang, die darin besteht, dass das nationale Gericht, wenn im konkreten Fall eine von der Antwort des Gerichtshofs der Europäischen Union abweichende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte existiert, aufgrund des in Art. 4 Abs. 3 EUV und in Art. 267 AEUV verankerten Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit dem Rechtsstandpunkt des Gerichtshofs der Europäischen Union Vorrang einräumt?

24. Schriftlich haben sich Herr Puškár, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik, Italien, Polen und die Europäische Kommission geäußert. An der mündlichen Verhandlung vom 16. Februar 2017 beteiligten sich neben Herrn Puškár und der Slowakei Spanien und die Kommission.

V. Rechtliche Würdigung

25. Die erste und die dritte Frage des Obersten Gerichtshofs betreffen das Verfahren des Rechtsschutzes. Sie sind daher hintereinander (unter B und C) zu erörtern, d. h. vor der materiell-rechtlichen zweiten Frage zur Vereinbarkeit der streitgegenständlichen Liste mit dem Schutz personenbezogener Daten (dazu unter D). Abschließend ist auf die vierte Frage einzugehen, die mögliche Widersprüche zwischen der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des EGMR betrifft (dazu unter E). Einleitend ist allerdings klarzustellen, inwieweit das europäische Datenschutzrecht auf die streitgegenständliche Liste anwendbar ist (dazu unter A).

A. Zur Anwendbarkeit des europäischen Datenschutzrechts

26. Insbesondere Spanien vertritt die Auffassung, das europäische Datenschutzrecht sei im Ausgangsfall nicht anwendbar.

27. Insofern ist zwischen der Datenschutzrichtlinie und Art. 8 der Charta zu unterscheiden.

28. Der Anwendungsbereich der Datenschutzrichtlinie wird insbesondere durch ihren Art. 3 Abs. 2 eingeschränkt. Danach ist sie u. a. auf die Strafverfolgung nicht anwendbar. Das muss auch gelten, soweit die streitgegenständliche Liste strafrechtlichen Zwecken dient.⁶ Dagegen ist die Datenschutzrichtlinie auf die Erhebung von Steuern und die Verwendung der Liste in diesem Zusammenhang im Prinzip anwendbar.⁷ Das zeigt sich auch an Art. 13 Abs. 1 Buchst. e der Datenschutzrichtlinie, der ausdrücklich eine Beschränkung des Datenschutzes zu steuerlichen Zwecken zulässt.

29. Der Anwendungsbereich des Grundrechts auf Datenschutz nach Art. 8 der Charta wird von Art. 3 Abs. 2 der Datenschutzrichtlinie dagegen nicht berührt. Er ergibt sich insbesondere aus Art. 51 Abs. 1 der Charta. Danach finden die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen Anwendung.⁸ Wie insbesondere bereits das Urteil Åkerberg Fransson festgestellt hat, ist die Charta danach auch auf Sanktionen im Bereich des Steuerrechts anwendbar, soweit es um steuerrechtliche Vorgaben des Unionsrechts geht.⁹ Dabei ist insbesondere an die Umsatz- und Verbrauchsteuern zu denken. Aber auch bestimmte Fragen der direkten Steuern unterliegen dem Unionsrecht, etwa im Anwendungsbereich punktueller Harmonisierungsmaßnahmen¹⁰ oder falls die Grundfreiheiten beschränkt werden.¹¹ Im Einzelfall wird daher häufig das innerstaatliche Gericht prüfen müssen, ob die Charta anwendbar ist. Soweit das Unionsrecht und die Charta nicht anwendbar sind, werden sich im Übrigen häufig vergleichbare Anforderungen aus Art. 8 der EMRK ergeben.

30. Für das vorliegende Verfahren folgt daraus, dass die Verwendung der Liste bei der Erhebung von Steuern der Datenschutzrichtlinie und der Charta unterliegt, während im strafrechtlichen Bereich nur die Charta anwendbar ist, soweit es um unionsrechtlich determinierte Fragen geht.

B. Zur ersten Frage – obligatorischer Verwaltungsrechtsbehelf

31. Die erste Frage betrifft die Voraussetzungen des gerichtlichen Rechtsschutzes bei der Durchsetzung von Rechten in Bezug auf personenbezogene Daten. Der Oberste Gerichtshof möchte erfahren, ob es mit dem in Art. 47 Abs. 1 der Charta niedergelegten Recht auf effektiven Rechtsschutz vereinbar ist, die Zulässigkeit einer Klage davon abhängig zu machen, dass der Kläger zuvor einen Verwaltungsrechtsbehelf ausgeschöpft hat.

32. Hintergrund dieser Frage ist offenbar, dass das slowakische Verfassungsgericht diese Voraussetzung einer Klage in Frage gestellt hat.

33. In der Regel beantwortet der Gerichtshof solche Fragen mit einem Hinweis auf die mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie, die unter Beachtung der Prinzipien der Äquivalenz und der Effektivität ausgeübt werden muss.¹² Die Verfahrensautonomie kommt jedoch nur zur Geltung, soweit das Unionsrecht keine Vorgaben enthält. In der Datenschutzrichtlinie gibt es aber tatsächlich Bestimmungen, die diese Frage zumindest ansprechen. Daher ist ungeachtet der Möglichkeit einer

6 Vgl. Urteile vom 6. November 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, Rn. 43), sowie vom 16. Dezember 2008, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, Rn. 41).

7 Vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, Rn. 45).

8 Urteile vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 19), und vom 17. Dezember 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, Rn. 66).

9 Urteil vom 26. Februar 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 27).

10 Vgl. etwa das Urteil vom 22. Oktober 2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, Rn. 23 ff.).

11 Urteil vom 11. Juni 2015, Berlington Hungary u. a. (C-98/14, EU:C:2015:386, Rn. 74 und die dort angeführte Rechtsprechung).

12 Vgl. etwa das Urteil vom 8. Mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

isolierten Durchsetzung der Rechte aus Art. 8 der Charta¹³ zunächst auf die Bestimmungen der Richtlinie einzugehen (dazu unter 2), bevor anschließend das Verhältnis des Effektivitätsprinzips zum Recht auf effektiven Rechtsschutz erörtert wird (dazu unter 3). Abschließend können die Konsequenzen dieser Vorgaben für einen obligatorischen Verwaltungsrechtsbehelf entwickelt werden (dazu unter 4). Zunächst sind jedoch einige Anmerkungen zur Zulässigkeit dieser Frage angezeigt (dazu unter 1).

1. Zur Zulässigkeit der ersten Frage

34. Insbesondere Herr Puškár bestreitet die Zulässigkeit der ersten Frage. Er trägt vor, verschiedene Rechtsbehelfe eingelegt zu haben, die alle ohne Erfolg geblieben seien. Daher sei diese Frage hypothetisch.

35. Wie Herr Puškár jedoch selbst einräumt, spricht eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen des nationalen Gerichts, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festgelegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Der Gerichtshof darf die Entscheidung über ein Ersuchen eines nationalen Gerichts nur dann verweigern, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind.¹⁴

36. Das Vorabentscheidungsersuchen präzisiert leider nicht, welche Verwaltungsrechtsbehelfe Herr Puškár ausgeschöpft hat. Es legt jedoch dar, dass zwischen dem Obersten Gerichtshof und dem Verfassungsgericht der Slowakei Uneinigkeit über die Notwendigkeit der Ausschöpfung von Verwaltungsrechtsbehelfen und ihre Konsequenzen für die Zulässigkeit der Klage besteht. Daher ist diese Frage nicht offensichtlich hypothetisch, sondern zu beantworten.

2. Zu den Vorgaben der Datenschutzrichtlinie

37. Die Datenschutzrichtlinie spricht Rechtsbehelfe in den Art. 22 und 28 an. Art. 22 sieht vor, dass jede Person unbeschadet des Beschwerdeverfahrens nach Art. 28 Abs. 4 bei Verletzung der Rechte, die ihr durch die für die betreffende Verarbeitung geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften garantiert sind, bei Gericht einen Rechtsbehelf einlegen kann.

38. Nach Art. 28 Abs. 4 der Datenschutzrichtlinie kann sich jede Person zum Schutz der sie betreffenden Rechte und Freiheiten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten mit einer Eingabe an eine sogenannte Kontrollstelle wenden. Die Kontrollstelle kann insbesondere von jeder Person mit dem Antrag befasst werden, die Rechtmäßigkeit einer Verarbeitung zu überprüfen.

39. In den Art. 22 und 28 Abs. 4 der Datenschutzrichtlinie könnte man auf den ersten Blick Regelungen sehen, die im Bereich der Durchsetzung des Datenschutzrechts das Verhältnis zwischen einer Klage und einem Verwaltungsrechtsbehelf des Betroffenen betreffen.

¹³ Siehe oben, Nr. 29.

¹⁴ Siehe etwa das Urteil vom 17. Juli 2014, Y. S. u. a. (C-141/12 und C-372/12, EU:C:2014:2081, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).

40. Bei genauer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass zumindest das in Art. 28 Abs. 4 der Datenschutzrichtlinie angesprochene Beschwerdeverfahren nicht Gegenstand des vorliegenden Vorabentscheidungsverfahrens ist. Das Beschwerdeverfahren der Datenschutzrichtlinie wird von der dort vorgesehenen unabhängigen Kontrollstelle¹⁵ durchgeführt. Dagegen richtet sich die Verwaltungsbeschwerde, die nach slowakischem Recht einer Klage vorausgesetzt ist, an die zuständigen Verwaltungsbehörden.

41. Die weiter gefasste, künftig geltende Bestimmung des Art. 79 der noch nicht anwendbaren Datenschutz-Grundverordnung illustriert allerdings, wie das datenschutzrechtliche Klagerecht zu anderen Rechtsbehelfen stehen soll. Danach hat jede betroffene Person unbeschadet eines verfügbaren verwaltungsrechtlichen oder außergerichtlichen Rechtsbehelfs einschließlich des Rechts auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf.

42. Zumindest in der Zukunft wird der gerichtliche Rechtsbehelf somit unbeschadet aller anderen Rechtsbehelfe gewährt. Dies bedeutet, dass das Klagerecht die anderen Rechtsbehelfe unberührt lässt.

43. Damit ist aber noch nicht geklärt, ob die Ausschöpfung eines anderen Rechtsbehelfs einer Klage obligatorisch vorgeschaltet werden darf. Art. 79 der Datenschutz-Grundverordnung ist insoweit nur zu entnehmen, dass der gerichtliche Rechtsbehelf wirksam sein muss. Eine Verpflichtung, vor der Klage einen anderen Rechtsbehelf auszuschöpfen, wird folglich unzulässig sein, wenn der gerichtliche Rechtsbehelf aufgrund dieser Voraussetzung nicht wirksam ist.

44. Art. 22 der Datenschutzrichtlinie bezieht sich zwar nur auf einen spezifischen Rechtsbehelf und verlangt auch nicht ausdrücklich die Wirksamkeit des gerichtlichen Rechtsbehelfs, doch zumindest das Merkmal der Wirksamkeit versteht sich von selbst.¹⁶ Und dass das Recht auf einen gerichtlichen Rechtsbehelf andere Rechtsbehelfe nicht in Frage stellen soll, liegt schon deshalb nahe, weil Art. 22 dazu keine Regelung enthält.

45. Folglich läuft auch das im Ausgangsfall geltende Klagerecht der Datenschutzrichtlinie darauf hinaus, dass die Ausschöpfung eines Vorverfahrens nur verlangt werden kann, wenn es die Wirksamkeit des gerichtlichen Rechtsbehelfs nicht beeinträchtigt. Das ist die gleiche Schranke wie diejenige, die der Grundsatz der Effektivität der innerstaatlichen Verfahrensautonomie setzt.

3. Zum Grundsatz der Effektivität und dem Recht auf effektiven Rechtsschutz

46. Der Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten besagt, dass es Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung ist, die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, soweit einschlägige Regelungen der Union fehlen.

47. Traditionell wird diese Autonomie durch die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität begrenzt. Vorliegend ist allein Letzterer von Interesse. Danach dürfen innerstaatliche Verfahrensmodalitäten die Ausübung der vom Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.¹⁷

¹⁵ Vgl. Urteile vom 9. März 2010, Kommission/Deutschland (C-518/07, EU:C:2010:125, Rn. 17 ff.), vom 16. Oktober 2012, Kommission/Österreich (C-614/10, EU:C:2012:631, Rn. 36 ff.), und vom 6. Oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, Rn. 38 ff.).

¹⁶ Siehe etwa Urteile vom 9. Juli 1985, Bozzetti (179/84, EU:C:1985:306, Rn. 17), vom 15. April 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 45), vom 8. März 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 47), und vom 8. November 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, Rn. 65).

¹⁷ Vgl. etwa Urteile vom 16. Dezember 1976, Rewe-Zentralfinanz und Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, Rn. 5), vom 9. November 1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, Rn. 12), vom 14. Dezember 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, Rn. 12), vom 7. Januar 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, Rn. 67), vom 20. Oktober 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, Rn. 29), und vom 21. Dezember 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974).

48. Der Gerichtshof hat wiederholt festgestellt, dass jeder Fall, in dem sich die Frage stellt, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Anwendung des Gemeinschaftsrechts unmöglich macht oder übermäßig erschwert, unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen zu prüfen ist; dabei sind gegebenenfalls die Grundsätze zu berücksichtigen, die dem nationalen Rechtsschutzsystem zugrunde liegen, wie z. B. der Schutz der Verteidigungsrechte, der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens.¹⁸

49. In jüngerer Zeit wird der Grundsatz der Effektivität allerdings auch zunehmend mit dem Recht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 47 Abs. 1 der Charta assoziiert.¹⁹ In den letzten Monaten gab es sogar zwei einschlägige Urteile, die sich nicht mehr auf das Effektivitätsprinzip, sondern ausschließlich auf Art. 47 Abs. 1 stützen.²⁰

50. Eine Berufung auf Art. 47 Abs. 1 der Charta strukturiert die notwendige Prüfung der jeweiligen Maßnahme, da sie zwangsläufig die Schranken der Grundrechte nach Art. 52 Abs. 1 in den Blick rückt.²¹ Danach ist eine Einschränkung von Grundrechten nur gerechtfertigt, wenn sie gesetzlich vorgesehen ist und den Wesensgehalt des jeweiligen Rechts achtet. Darüber hinaus dürfen unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist im Übrigen auch Bestandteil des Effektivitätsgrundsatzes. Dort kommt er in der Schranke der *übermäßigen* Erschwernis zum Ausdruck.

51. Daher verkörpern Art. 47 Abs. 1 der Charta und das Prinzip der Effektivität letztlich den gleichen Rechtsgrundsatz und können gemeinsam, unter Anwendung der Maßstäbe von Art. 47 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 der Charta, geprüft werden.

4. Zur Vereinbarkeit eines obligatorischen Vorverfahrens mit dem effektiven Rechtsschutz

52. Somit ist zu prüfen, ob die obligatorische Ausschöpfung eines Verwaltungsrechtsbehelfs vor Erhebung einer Klage mit Art. 47 Abs. 1 der Charta und dem Prinzip der Effektivität vereinbar ist.

53. Eine solche Verfahrensmodalität verzögert zumindest den Zugang zu einem gerichtlichen Rechtsbehelf. Darüber hinaus kann sie zusätzliche Kosten verursachen. Möglicherweise erheben die Verwaltungsbehörden für die Durchführung des Rechtsbehelfs Gebühren. Auch mag es sinnvoll oder sogar notwendig sein, anwaltlichen Beistand in Anspruch zu nehmen oder Gutachten vorzulegen.

54. Somit berührt eine Verpflichtung, vor Klageerhebung einen Verwaltungsrechtsbehelf auszuschöpfen, das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf.

55. Eine solche Verfahrensmodalität kann jedoch nach Art. 52 Abs. 1 der Charta gerechtfertigt sein.

18 Urteile vom 14. Dezember 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, Rn. 14), vom 10. April 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, Rn. 66), und vom 20. Oktober 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, Rn. 42).

19 Siehe etwa Urteile vom 22. Dezember 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, Rn. 28 und 31), vom 11. April 2013, Edwards und Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, Rn. 33), vom 6. Oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, Rn. 52), und vom 13. Oktober 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, Rn. 23 und 24), sowie meine Schlussanträge in den Rechtssachen Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, Nr. 28), Alassini (C-317/08 bis C-320/08, EU:C:2009:720, Nr. 42), und Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, Nr. 99).

20 Urteile vom 15. September 2016, Star Storage u. a. (C-439/14 und C-488/14, EU:C:2016:688, Rn. 46), und vom 8. November 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, Rn. 65).

21 Illustrativ die Urteile vom 4. Juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, Rn. 51), vom 17. September 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, Rn. 67 ff.), und vom 15. September 2016, Star Storage u. a. (C-439/14 und C-488/14, EU:C:2016:688, Rn. 49 ff.).

56. Nach dem Vorabentscheidungsersuchen ist sie in der Slowakei gesetzlich vorgesehen. Dass sie den Wesensgehalt des Rechts auf effektiven Rechtsschutz beeinträchtigen würde, liegt fern, da sie den Kreis derjenigen, die im Prinzip gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen können, nicht einschränkt.²² Ihnen wird lediglich ein zusätzlicher Verfahrensschritt aufgegeben.

57. Entscheidend ist daher die Verhältnismäßigkeit des obligatorischen Verwaltungsrechtsbehelfs.

58. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass eine Maßnahme „zur Verwirklichung des von ihr verfolgten Zieles geeignet, erforderlich und verhältnismäßig“²³ ist.²⁴ Wie Art. 52 Abs. 1 der Charta hervorhebt, muss dieses Ziel von der Union anerkannt sein und dem Gemeinwohl dienen oder für den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich sein.

59. Nach dem Obersten Gerichtshof verspricht die Ausschöpfung des Verwaltungsrechtsbehelfs einen Effizienzgewinn, denn er gibt der Verwaltung eine Gelegenheit, dem gerügten rechtswidrigen Eingriff abzuwehren, und erspart ihr ein unverhofftes Gerichtsverfahren. Außerdem wird in diesem Vorverfahren der Streitstand zwischen den Parteien präzisiert, was den Gerichten die weitere Behandlung des Rechtsstreits erleichtert. Zu ergänzen ist, dass der Verwaltungsrechtsbehelf die Gerichte vor unnötigen Verfahren schützt und den Rechtsfrieden auch dadurch fördern kann, dass der Betroffene den Eingriff z. B. aufgrund einer überzeugenderen Begründung ohne Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens akzeptiert. Und schließlich ist ein Verwaltungsrechtsbehelf in der Regel für alle Beteiligten deutlich kostengünstiger als ein gerichtlicher Rechtsbehelf.

60. Diese Zielsetzung ist im Unionsrecht anerkannt, wie vergleichbare Vorverfahren zeigen, etwa im Beamtenrecht²⁵ oder im Recht auf Zugang zu Dokumenten.²⁶ Auch die Beschwerdeinstanzen, die etwa beim EUIPO²⁷ oder beim Europäischen Chemikalienamt²⁸ eingerichtet wurden, dienen diesem Zweck. Nicht zuletzt setzt auch die Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten eine Verwaltungsbeschwerde voraus.²⁹

61. Ich möchte hinzufügen, dass auch die deutsche Rechtsordnung diese Zielsetzung anerkennt. Im deutschen Verwaltungsprozess ist die Durchführung eines Verwaltungsrechtsbehelfs nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung regelmäßig Voraussetzung einer Klage. Der Nutzen dieser Voraussetzung wird überwiegend³⁰ nicht bestritten. Vielmehr mussten Gerichte bereits darüber entscheiden, ob die teilweise Abschaffung des Verwaltungsrechtsbehelfs mit höherrangigem Recht vereinbar ist.³¹

22 Vgl. die Urteile vom 6. Oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, Rn. 95), und vom 4. Mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, Rn. 161).

23 Zur Formulierung vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, Nr. 98), angelehnt an den französischen Conseil constitutionnel, Entscheidungen Nr. 2015-527 QPC vom 22. Dezember 2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC, Rn. 4 und 12) und Nr. 2016-536 QPC vom 19. Februar 2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC, Rn. 3 und 10); ähnlich der französische Conseil d'État, Urteil Nr. 317827 vom 26. Oktober 2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); siehe auch das deutsche Bundesverfassungsgericht, *BVerfGE* 120, 274, 318 und 319 (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, Rn. 218).

24 Siehe z. B. Urteil vom 4. Mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 Vgl. Art. 90 und 91 des Beamtenstatuts.

26 Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

27 Art. 58 ff. der Verordnung (EG) Nr. 207/2009 des Rates vom 26. Februar 2009 über die Gemeinschaftsmarke (ABl. 2009, L 78, S. 226).

28 Art. 89 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) (ABl. 2006, L 396, S. 1).

29 Art. 2 Abs. 4 Satz 2 des Beschlusses des Europäischen Parlaments über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (ABl. 1994, L 113, S. 15).

30 Siehe allerdings den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Oktober 1975 (2 BvR 883/73, 379/74, 497/74, 526/74, *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, 34 [36 und 37]).

31 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Mai 1973 (2 BvL 43 und 44/71, *Neue Juristische Wochenschrift* 1973, 1683) und Entscheidungen des Bayrischen Verfassungsgerichtshofs vom 15. November 2006, R. R. und K. N. (6-VII-05 und 12-VII-05, *VerfGHE* 59, 219), sowie vom 23. Oktober 2008, A. D.-G. (10-VII-07, *VerfGHE* 61, 248).

62. Ein obligatorisches Vorverfahren ist fraglos geeignet, die in Nr. 59 genannten Ziele zu erreichen. Es drängt sich auch kein milderes Mittel auf, das sie gleichermaßen verwirklichen würde.

63. Somit verbleibt die Frage, ob der obligatorische Verwaltungsrechtsbehelf zu dem davon verfolgten Ziel verhältnismäßig bzw. angemessen ist. Ihre Beantwortung hängt von der konkreten Ausgestaltung des Verwaltungsrechtsbehelfs ab. Diese können letztlich nur die innerstaatlichen Gerichte abschließend würdigen.

64. Dies gilt insbesondere für einen von Herrn Puškár vorgetragene Punkt, nämlich die angebliche Unsicherheit darüber, ob die Klagefrist bereits beginnt, bevor über einen Verwaltungsrechtsbehelf entschieden ist. Falls die innerstaatlichen Gerichte feststellen, dass eine solche Unsicherheit zum maßgeblichen Zeitpunkt tatsächlich bestand, wäre es kaum zumutbar, die Zulässigkeit einer Klage von der Ausschöpfung des Verwaltungsrechtsbehelfs abhängig zu machen.

65. Im Übrigen hat der Gerichtshof im Verbraucherrecht entschieden, dass ein obligatorisches Streitbeilegungsverfahren vor Anrufung der Gerichte zulässig war, weil es u. a. die Klageerhebung nicht wesentlich verzögerte und für den Verbraucher keine oder nur sehr geringe Kosten verursachte.³²

66. Diese beiden Gesichtspunkte sind auch für die Beurteilung eines obligatorischen Verwaltungsrechtsbehelfs von Bedeutung. Wesentliche Verzögerungen oder überhöhte Kosten des Beschwerdeführers würden die Angemessenheit dieser Verfahrensmodalität sicherlich in Frage stellen.

67. Was Verzögerungen angeht, so begründet schon Art. 47 Abs. 2 der Charta das Recht jeder Person, dass ihre Sache innerhalb angemessener Zeit verhandelt wird. Dieses Recht bezieht sich zwar auf das gerichtliche Verfahren, doch darf es natürlich auch nicht durch eine Bedingung der Klageerhebung untergraben werden. Dementsprechend bezieht der EGMR die Dauer von obligatorischen Verwaltungsrechtsbehelfen in die Prüfung der gerichtlichen Verfahrensdauer ein.³³ Und selbst wenn man eine Anwendung von Art. 47 Abs. 2 der Charta ablehnen würde, so ergäben sich vergleichbare Anforderungen aus einem allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts.³⁴

68. Im Hinblick auf die Kosten verlangt Art. 47 Abs. 3 der Charta zwar nur Prozesskostenhilfe, wenn sie nötig ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten. Und im Prinzip sind angemessene Gebühren für die Durchführung von Verwaltungsverfahren nicht zu beanstanden.³⁵

69. Die Erhebung von Gebühren für einen obligatorischen Verwaltungsrechtsbehelf muss jedoch strengeren Grenzen unterliegen, denn dieses Vorverfahren ist ein Hindernis für die Wahrnehmung des durch Art. 47 der Charta garantierten gerichtlichen Rechtsbehelfs und seine Kosten kommen zu den Kosten des gerichtlichen Rechtsbehelfs hinzu.³⁶ Das dem Recht auf Prozesskostenhilfe zugrunde liegende Prinzip erfasst daher auch die Kosten eines obligatorischen Verwaltungsrechtsbehelfs. Darüber hinaus liegt die mit dem Verwaltungsrechtsbehelf verbundene Selbstkontrolle der Verwaltung in einer Union des Rechts nicht nur im Interesse des Betroffenen, sondern auch im öffentlichen Interesse.

32 Urteil vom 18. März 2010, Alassini u. a. (C-317/08 bis C-320/08, EU:C:2010:146, Rn. 55 und 57).

33 EGMR, Urteile vom 28. Juni 1978, König/Deutschland (6232/73, CE:ECHR:1980:0310JUD000623273, § 98), vom 20. Dezember 2001, Janssen/Deutschland (23959/94, CE:ECHR:2001:1220JUD002395994, §§ 13 und 40), und vom 2. Dezember 2014, Siermiński/Polen (53339/09, CE:ECHR:2014:1202JUD005333909, § 65).

34 Urteil vom 8. Mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, Rn. 50).

35 Urteil vom 9. November 2006, Kommission/Irland (C-216/05, EU:C:2006:706, Rn. 33). Siehe auch EGMR, Urteile vom 19. Juni 2001, Kreuz/Polen (28249/95, CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, § 59), und vom 24. Mai 2006, Weissman u. a./Rumänien (63945/00, CE:ECHR:2006:0524JUD006394500, § 35).

36 Vgl. Urteil vom 12. Dezember 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, Rn. 29), zu den Kosten für die Erteilung von Auskünften über die Verarbeitung personenbezogener Informationen.

5. Zwischenergebnis

70. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 47 der Charta der Grundrechte und das Effektivitätsprinzip stehen somit einem vor der Klageerhebung obligatorisch auszuschöpfenden Verwaltungsrechtsbehelf nicht entgegen, wenn die Modalitäten dieses Rechtsbehelfs die Wirksamkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes nicht unverhältnismäßig beeinträchtigen. Der obligatorische Verwaltungsrechtsbehelf darf daher insbesondere das gesamte Rechtsbehelfsverfahren nicht unangemessen verzögern oder übermäßige Kosten verursachen.

71. Ergänzend ist jedoch klarzustellen, dass die Vereinbarkeit eines obligatorischen Verwaltungsrechtsbehelfs mit dem Unionsrecht nicht ausschließt, dass eine solche Verfahrensmodalität des gerichtlichen Rechtsschutzes mit innerstaatlichem Verfassungsrecht unvereinbar ist.

C. Zur dritten Frage – Ausschluss der Liste als Beweismittel

72. Mit der dritten Frage, die vor der zweiten Frage zu beantworten ist, möchte der Oberste Gerichtshof erfahren, ob die streitgegenständliche Liste als Beweismittel ausgeschlossen werden kann, weil sie ohne Zustimmung der zuständigen Stellen in den Besitz von Herrn Puškár gekommen ist.

1. Zur Zulässigkeit der Frage

73. Die Slowakei und Herr Puškár halten diese Frage für unzulässig, weil sie sich in Ermangelung einschlägiger Bestimmungen des Unionsrechts nur auf die Auslegung des innerstaatlichen Rechts beziehe.

74. Dieser Einwand verkennt jedoch, dass ähnlich wie ein obligatorischer Verwaltungsrechtsbehelf auch Beweisregeln Verfahrensmodalitäten sind, die die Wirksamkeit des Rechtsschutzes bei der Durchsetzung der vom Unionsrecht gewährten Rechte beeinträchtigen können. Das Unionsrecht kann daher die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten auch in diesem Bereich begrenzen.

75. Die Tschechische Republik bezweifelt dagegen, dass diese Frage entscheidungserheblich ist, da eine der am Ausgangsverfahren beteiligten Behörden, das Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung, einräumte, die Liste existiere und sie sei von der anderen beteiligten Behörde, der Finanzdirektion, erstellt worden. Danach könnte man annehmen, dass sie keines weiteren Beweises bedürfte, und die Frage wäre hypothetisch.

76. Insbesondere in der mündlichen Verhandlung wurde jedoch deutlich, dass die andere beteiligte Behörde, die Finanzdirektion, im Ausgangsverfahren bestritten hat, die Liste erstellt oder Kenntnis von ihr zu haben. Darüber hinaus ist in jedem Fall unklar, ob die Herrn Puškár betreffenden Informationen Teil dieser Liste sind. Und schließlich ist nicht auszuschließen, dass der Oberste Gerichtshof unabhängig vom Ausgang des Rechtsstreits trotzdem eine Entscheidung über die Zulässigkeit der Liste als Beweismittel treffen muss.

77. Folglich ist davon auszugehen, dass eine Beantwortung dieser Frage für die Entscheidung über den Ausgangsstreit notwendig ist.

2. Zur Beantwortung der Frage

78. Wie im Rahmen der ersten Frage kommt auch in Bezug auf die Beweisregeln die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten zur Geltung. Denn es obliegt vorbehaltlich der Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität den Mitgliedstaaten, die zulässigen Beweise zu bestimmen, wenn keine unionsrechtliche Regelung besteht.³⁷

79. Auch in Bezug auf diese Frage liegt kein Anhaltspunkt dafür vor, dass das Prinzip der Äquivalenz verletzt würde. Folglich kommt es erneut allein auf das Prinzip der Effektivität an, das im Zusammenhang mit dem Recht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 47 der Charta anzuwenden ist.

80. Eine Beschränkung der zulässigen Beweismittel zum Nachweis der Verletzung eines durch das Unionsrecht eingeräumten Rechts greift in das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz ein. Sie bedarf daher der Rechtfertigung nach Art. 52 Abs. 1 der Charta.

81. Da nur ein denkbares Beweismittel betroffen ist, bleibt der Wesensgehalt des effektiven Rechtsschutzes unberührt. Folglich ist erneut die Verhältnismäßigkeit zu prüfen.

82. Das Ziel, die unerlaubte Verwendung von internen Dokumenten in Gerichtsverfahren zu verhindern, hat der Gerichtshof bereits grundsätzlich anerkannt.³⁸ Wie der Oberste Gerichtshof zu Recht hervorhebt, ist dieses Ziel dem Grundsatz des fairen Verfahrens zuzuordnen, insbesondere dem Gedanken der prozessualen Waffengleichheit, die in Art. 47 der Charta niedergelegt sind,³⁹ da der illegale Zugriff auf interne Informationen die betroffene Partei erheblich benachteiligen kann. Auf diese Grundsätze können sich auch staatliche Stellen berufen, soweit sie Beteiligte eines Rechtsstreits sind.⁴⁰ Die Ablehnung eines unerlaubt vorgelegten internen Dokuments als Beweismittel ist geeignet, dieses Ziel zu erreichen.

83. Die bedingungslose Ablehnung solcher Beweismittel ist allerdings nicht das mildeste Mittel. Vielmehr sollte geprüft werden, ob der Betroffene ein Recht auf Zugang zu den fraglichen Informationen hat. In diesem Fall wäre das Interesse an der Verhinderung einer unerlaubten Verwendung nicht mehr schutzwürdig.

37 Urteile vom 9. Februar 1999, Dilexport (C-343/96, EU:C:1999:59, Rn. 48 [nennt nur das Effektivitätsprinzip]), vom 10. April 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, Rn. 63), vom 28. Januar 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, Rn. 33 und 34), vom 23. Oktober 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, Rn. 27), vom 4. Juni 2015, Faber (C-497/13, EU:C:2015:357, Rn. 64), vom 15. Oktober 2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, Rn. 27 und 28), sowie vom 6. Oktober 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, Rn. 44).

38 Beschlüsse vom 23. Oktober 2002, Österreich/Rat (C-445/00, EU:C:2002:607, Rn. 12), vom 23. März 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten und Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, Rn. 19), und vom 29. Januar 2009, Donnici/Parlament (C-9/08, nicht veröffentlicht, EU:C:2009:40, Rn. 13).

39 Urteile vom 6. November 2012, Otis u. a. (C-199/11, EU:C:2012:684, Rn. 48), und vom 30. Juni 2016, Toma und Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, Rn. 36 und 47).

40 Urteile vom 9. Juni 2005, Spanien/Kommission (C-287/02, EU:C:2005:368, Rn. 37, zu den Verteidigungsrechten der Mitgliedstaaten), vom 2. Dezember 2009, Kommission/Irland u. a. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, Rn. 53, zu den Institutionen der Union), und vom 18. Februar 2016, Rat/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, Rn. 49, zu einer Einrichtung des Iran).

84. Der Gerichtshof hält es nämlich bei der Zurückweisung von unerlaubt verwendeten Dokumenten für vorstellbar, ihre Vorlage selbst anordnen zu können.⁴¹ Er betont darüber hinaus, der Schutz vor unerlaubter Verwendung beruhe darauf, dass die fraglichen Dokumente nicht öffentlich seien.⁴² Und schließlich zeigt seine Rechtsprechung zum Recht auf Zugang zu Dokumenten, dass die Zurückhaltung von internen Dokumenten rechtfertigungsbedürftig sein kann.⁴³ Daher hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten Indizwirkung für die Abwägung hinsichtlich der Zurückweisung unerlaubt verwendeter interner Dokumente.⁴⁴

85. Im Ausgangsfall ist zu beachten, dass jede Person nach Art. 8 Abs. 2 Satz 2 der Charta der Grundrechte und Art. 12 der Datenschutzrichtlinie das Recht hat, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten. Dies gilt grundsätzlich auch für die Aufnahme in die streitgegenständliche Liste. Darüber hinaus hätten die betroffenen Personen entweder nach Art. 10 oder Art. 11 der Datenschutzrichtlinie aus Anlass der Erhebung der Daten über ihre Verwendung unterrichtet werden müssen.

86. Zwar erlaubt Art. 13 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie, dieses Auskunftsrecht zu beschränken, wenn dies insbesondere für die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten (Buchst. d) oder ein wichtiges wirtschaftliches oder finanzielles Interesse eines Mitgliedstaats einschließlich Steuerangelegenheiten (Buchst. e) sowie die damit verbundenen Kontroll-, Überwachungs- und Ordnungsfunktionen (Buchst. f) notwendig ist. Allerdings verlangt Art. 13 ausdrücklich, dass derartige Beschränkungen durch Rechtsvorschriften vorgenommen werden.⁴⁵

87. Falls solche Bestimmungen existieren, ist es vorstellbar, dass eine Beschränkung der Informationsrechte der betroffenen Personen notwendig ist. Möglicherweise besteht das Risiko, dass Kontroll- und Überwachungstätigkeiten auf der Grundlage der Liste weniger wirksam sind, wenn bekannt wird, wer dort aufgeführt ist.

88. Bevor die zuständigen Gerichte die Verwendung der streitgegenständlichen Liste als Beweismittel ablehnen können, werden sie daher prüfen müssen, ob eine solche Beschränkung des Auskunftsrechts vorgesehen und gegebenenfalls berechtigt ist. Im Verfahren vor dem Gerichtshof wurde allerdings zu keinem dieser Gesichtspunkte etwas vorgetragen.

89. Selbst wenn Anhaltspunkte für ein berechtigtes Interesse an einer etwaigen rechtlich vorgesehenen Geheimhaltung der fraglichen Liste bestehen, müssen die innerstaatlichen Gerichte darüber hinaus prüfen, ob sie im Einzelfall gegenüber dem Rechtsschutzinteresse des Einzelnen überwiegen.

90. Im Zollrecht entschied der Gerichtshof, dass die Durchsetzung der Rechte des Betroffenen übermäßig erschwert wird, wenn er Daten vorlegen muss, über die er nicht verfügen kann.⁴⁶ Diese Prüfung der Verhältnismäßigkeit mag in anderen Bereichen anders ausgehen, wenn gewichtigere Interessen als die Zolleinnahmen berührt sind.⁴⁷ Dass jedoch die Steuereinnahmen höher zu gewichten sind als die Zolleinnahmen, erscheint nicht ohne Weiteres zwingend.

41 Beschlüsse vom 23. Oktober 2002, Österreich/Rat (C-445/00, EU:C:2002:607, Rn. 12), vom 23. März 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten und Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, Rn. 19), und vom 29. Januar 2009, Donnici/Parlament (C-9/08, nicht veröffentlicht, EU:C:2009:40, Rn. 13).

42 Beschluss vom 23. März 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten und Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, Rn. 19).

43 Vgl. Urteile vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374), und vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission (C-506/08 P, EU:C:2011:496, Rn. 77 ff.).

44 Beschluss vom 29. Januar 2009, Donnici/Parlament (C-9/08, nicht veröffentlicht, EU:C:2009:40, Rn. 17).

45 Urteil vom 1. Oktober 2015, Bara u. a. (C-201/14, EU:C:2015:638, Rn. 39).

46 Urteil vom 23. Oktober 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, Rn. 28).

47 Illustrativ die Urteile vom 4. Juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, Rn. 64 bis 68), und vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 128 und 129).

91. Im Übrigen hat das Interesse an der Vertraulichkeit der Liste im Ausgangsfall erheblich an Gewicht verloren, da sie bereits von Dritten veröffentlicht wurde und das Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung ihre Existenz bestätigt hat. Der etwaige Schaden dürfte daher bereits eingetreten sein.

92. Zwar kommt es in Betracht, einem Betroffenen die Berufung auf die Liste zu verwehren, wenn er selbst an ihrer unerlaubten öffentlichen Verbreitung beteiligt gewesen wäre. Denn man könnte Verfahrensbeteiligte daran hindern, einen Nutzen aus ihrem eigenen rechtswidrigen Verhalten zu ziehen. Doch wäre es kaum zu rechtfertigen, einem Betroffenen wie Herrn Puškár das Verhalten von Dritten zum Vorwurf zu machen.

93. Auf die dritte Frage ist somit zu antworten, dass der in Art. 47 Abs. 2 der Charta verankerte Grundsatz des fairen Verfahrens es im Prinzip zulässt, interne Dokumente einer verfahrensbeteiligten Behörde, die ein anderer Prozessbeteiligter sich ohne Einwilligung dieser Behörde beschafft, als unzulässiges Beweismittel zurückzuweisen. Die Zurückweisung ist jedoch ausgeschlossen, wenn es sich um eine Liste einer Finanzbehörde eines Mitgliedstaats handelt, die personenbezogene Daten des Klägers enthält, welche die Behörde nach den Art. 12 und 13 der Datenschutzrichtlinie dem Kläger mitteilen muss.

D. Zur zweiten Frage – Datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Liste

94. Die zweite Frage betrifft den materiellen Kern des Ausgangsrechtsstreits. Gefragt wird, ob die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz sowie die Datenschutzrichtlinie es einem Mitgliedstaat verbieten, ohne Einwilligung des Betroffenen Listen personenbezogener Daten für Zwecke der Steuerverwaltung zu erstellen. Nach dem Obersten Gerichtshof würde in diesem Fall bereits die Erlangung der Verfügungsmacht über personenbezogene Daten durch eine Behörde zwecks Bekämpfung von Steuerbetrug als solche eine Gefahr darstellen.

95. Der Ausgangsfall erfordert allerdings nicht die Beantwortung der allgemeinen Frage, ob Steuerbehörden ohne Zustimmung der betroffenen Personen personenbezogene Daten erheben dürfen. Dies wird von keinem Beteiligten in Zweifel gezogen. Vielmehr ist zu klären, ob die Steuerverwaltung zur Bekämpfung von Steuerbetrug eine Liste von Personen führen darf, die zum Schein Führungspositionen in bestimmten juristischen Personen bekleiden und ihrer Nennung auf dieser Liste nicht zugestimmt haben. Diese Frage ist primär im Licht der Datenschutzrichtlinie zu beantworten, da diese die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz konkretisiert. Soweit, insbesondere im Bereich der Strafverfolgung im Anwendungsbereich des Unionsrechts, nur die Grundrechte gelten, ist nochmals zu verifizieren, ob sich daraus abweichende Vorgaben ergeben.

96. Unter den Beteiligten besteht zu Recht Einigkeit darüber, dass die Aufnahme einer Person in eine solche Liste und ihre Zuordnung zu bestimmten juristischen Personen als Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 2 Buchst. b der Datenschutzrichtlinie anzusehen ist.

97. Gemäß den Bestimmungen des Kapitels II der Datenschutzrichtlinie („Allgemeine Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten“) muss jede Verarbeitung personenbezogener Daten – vorbehaltlich der in Art. 13 zugelassenen Ausnahmen – den in Art. 6 aufgestellten Grundsätzen in Bezug auf die Qualität der Daten und einem der in Art. 7 angeführten Grundsätze in Bezug auf die Zulässigkeit der Verarbeitung von Daten genügen.⁴⁸

⁴⁸ Urteile vom 16. Dezember 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, Rn. 48), und vom 1. Oktober 2015, Bara u. a. (C-201/14, EU:C:2015:638, Rn. 30).

98. Wie die Vorlagefrage bereits andeutet, kommen als Grundlage für die Erstellung der streitgegenständlichen Liste sowohl Art. 7 (dazu unter 1) als auch Art. 13 der Datenschutzrichtlinie (dazu unter 2) in Betracht.

1. Zu Art. 7 der Datenschutzrichtlinie

99. Nach Art. 7 der Datenschutzrichtlinie darf die Verarbeitung personenbezogener Daten lediglich erfolgen, wenn eine der in dieser Bestimmung genannten sechs Voraussetzungen erfüllt ist. In der Vorlagefrage werden die in den Buchst. e und f genannten Fälle angesprochen, nämlich die Erforderlichkeit für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt, und für die Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten. Ergänzend könnte man auch an Art. 7 Buchst. c denken, nämlich die Erforderlichkeit für die Erfüllung einer Rechtspflicht.

100. Gleichwohl möchte ich bereits an dieser Stelle klarstellen, dass ich im vorliegenden Fall eine Prüfung von Art. 7 Buchst. c oder f für überflüssig halte. Denn wie alle Beteiligten anerkennen, sind die Steuererhebung und die Bekämpfung von Steuerbetrug Aufgaben im öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 7 Buchst. e der Datenschutzrichtlinie.

101. Herr Puškár vertritt jedoch die Auffassung, die Liste sei ohne Rechtsgrundlage von der Finanzdirektion erstellt worden, da nur das Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung befugt sei, eine solche Liste zu erstellen. Diese Auffassung beruht auf § 5 Abs. 3 Buchst. b des Gesetzes Nr. 333/2011, der das Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung ermächtigt, Daten über Verstöße bzw. über den Verdacht von Verstößen zu erheben.

102. Bei der Prüfung von Art. 7 Buchst. e der Datenschutzrichtlinie könnte man dieses Vorbringen dahin gehend verstehen, dass nach Herrn Puškár der Finanzdirektion nicht die Aufgabe übertragen wurde, gegen Strohleute vorzugehen.

103. Die Slowakei hält dem entgegen, schon § 164 des Gesetzes Nr. 563/2009 sei eine ausreichende Rechtsgrundlage. Für Zwecke der Finanzverwaltung sind danach die Steuerbehörden, die Finanzdirektion und das Ministerium (der Finanzen) befugt, personenbezogene Daten der Steuerpflichtigen, ihrer Vertreter und anderer Personen zu verarbeiten.

104. Welche Aufgaben nach diesen Bestimmungen in der Slowakei welcher Behörde zukommen, können nur die innerstaatlichen Gerichte entscheiden. Das Gleiche gilt für die Frage, ob eine oder beide Regelungen dahin auszulegen sind, dass sie den jeweils genannten Behörden die Erstellung der fraglichen Liste erlauben.

105. Der Gerichtshof kann sich allerdings zu der Frage äußern, welchen unionsrechtlichen Anforderungen die nach Art. 7 Buchst. e der Datenschutzrichtlinie erforderliche Übertragung der betreffenden Aufgabe genügen muss.

106. Zwar enthält Art. 7 Buchst. e der Datenschutzrichtlinie dazu keine Hinweise, doch diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit den Grundsätzen des Art. 6 zu lesen. Nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. b müssen personenbezogene Daten für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben werden. Im Anwendungsbereich von Art. 7 Buchst. e ist der Zweck der Datenverarbeitung untrennbar mit den übertragenen Aufgaben verbunden. Folglich muss die Aufgabenübertragung eindeutig den Zweck der jeweiligen Verarbeitung umfassen.

107. Da das Vorabentscheidungsersuchen den Zweck der streitgegenständlichen Liste nicht weiter präzisiert, obliegt es dem Obersten Gerichtshof, diese Frage zu vertiefen. Es erscheint allerdings nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass die fragliche Liste für die in § 164 des Gesetzes Nr. 563/2009 genannten „Zwecke der Finanzdirektion“ von Nutzen ist. Obwohl darin nicht ausdrücklich von der

Speicherung personenbezogener Daten über den Verdacht von Verstößen die Rede ist, müssen betroffene Personen damit rechnen, dass die Steuerbehörden solche Daten speichern, um zu wissen, in Bezug auf welche Personen sie besondere Sorgfalt aufwenden müssen. Sehr viel deutlicher ist jedoch der Nutzen solcher Daten für die Aufgaben des Amtes der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung nach § 5 Abs. 3 Buchst. b des Gesetzes Nr. 333/2011. Daher ist ihre Speicherung durch diese Behörde in jedem Fall vorhersehbar.

108. In einem weiteren Schritt wird der Oberste Gerichtshof prüfen müssen, ob die Erstellung und Verwendung der fraglichen Liste und insbesondere die Nennung von Herrn Puškár für das in Anspruch genommene öffentliche Interesse erforderlich sind. Der Schutz des in Art. 7 der Charta garantierten Grundrechts auf Privatleben verlangt nämlich, die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz der personenbezogenen Daten auf das absolut Notwendige zu beschränken.⁴⁹ Das bedeutet, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist,⁵⁰ also die Datenverarbeitung „zur Verwirklichung des von ihr verfolgten Zieles geeignet, erforderlich und verhältnismäßig“ sein muss.

109. Der Oberste Gerichtshof wird daher im Einzelnen prüfen müssen, ob die Nennung von Herrn Puškár geeignet ist, die verschiedenen Verwendungszwecke der Liste zu verwirklichen, ob es möglicherweise mildere, aber gleichermaßen wirksame Mittel gibt, vor allem aber, ob seine Nennung im Verhältnis zu diesen Zwecken angemessen ist.

110. Zwar fehlen konkrete Angaben zum Zweck der Liste, doch steht es außer Zweifel, dass eine Nennung auf der fraglichen Liste erheblich in die Rechte des Betroffenen eingreift. Sie beeinträchtigt seinen Ruf und kann auch zu schwerwiegenden praktischen Nachteilen in seinen Beziehungen zu den Steuerbehörden führen. Zugleich berührt seine Nennung die in Art. 48 Abs. 1 der Charta niedergelegte Unschuldsvermutung.⁵¹ Darüber hinaus werden die mit den Betroffenen in Verbindung gebrachten juristischen Personen in ihrer unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 der Charta berührt.

111. Ein derart schwerwiegender Eingriff kann nur angemessen sein, wenn *hinreichende Anhaltspunkte* für den Verdacht bestehen, dass der Betroffene zum Schein Führungspositionen bei den mit ihm in Verbindung gebrachten juristischen Personen wahrnimmt und dadurch das öffentliche Interesse an der Erhebung von Steuern und an der Bekämpfung von Steuerbetrug beeinträchtigt.⁵²

2. Zu Art. 13 der Datenschutzrichtlinie

112. Art. 13 der Datenschutzrichtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten, aus bestimmten Gründen von einigen Bestimmungen der Richtlinie abzuweichen. Allerdings wird Art. 7 dort nicht genannt. Daher kann Art. 13 das Ergebnis zur Auslegung von Art. 7 Buchst. e nicht in Frage stellen.

113. Dagegen ist Art. 13, wie bereits dargelegt,⁵³ für die Frage von Interesse, ob die streitgegenständliche Liste vertraulich geführt werden darf, obwohl sich aus den Art. 10, 11 und 12 der Datenschutzrichtlinie ergibt, dass die Betroffenen in der Regel über die Datenverarbeitung informiert werden sollen. Diese Information ist notwendige Voraussetzung dafür, dass die betroffene

49 Urteile vom 16. Dezember 2008, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, Rn. 56), vom 7. November 2013, IPI (C-473/12, EU:C:2013:715, Rn. 39), vom 11. Dezember 2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, Rn. 28), und vom 6. Oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, Rn. 92).

50 Urteil vom 21. Dezember 2016, Tele2 Sverige und Watson u. a. (C-203/15 und C-698/15, EU:C:2016:970, Rn. 96).

51 Vgl. EGMR, Urteile vom 4. Dezember 2008, S. und Marper/Vereinigtes Königreich (30562/04 und 30566/04, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 122), sowie vom 18. Oktober 2011, Khelili/Schweiz (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, § 68).

52 Vgl. Urteile vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 58 und 59), sowie vom 21. Dezember 2016, Tele2 Sverige und Watson u. a. (C-203/15 und C-698/15, EU:C:2016:970, Rn. 105 und 106), sowie EGMR, Urteil vom 18. Oktober 2011, Khelili/Schweiz (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, §§ 66 bis 68).

53 Siehe oben, Nrn. 86 ff.

Person die ihr aus der Datenschutzrichtlinie und den Grundrechten auf Privatsphäre sowie Schutz persönlicher Daten erwachsenden Rechte wahrnehmen kann.⁵⁴ Doch letztlich kann die Frage, ob die streitgegenständliche Liste zu Recht vertraulich behandelt wurde, keinen Einfluss darauf haben, ob Herr Puškár zu Recht auf dieser Liste genannt wird.

3. Zu den Grundrechten auf Privatsphäre und Datenschutz

114. Die Grundrechte auf Privatsphäre, Art. 7 der Charta, und Datenschutz, Art. 8, die insbesondere für strafrechtliche Maßnahmen im Anwendungsbereich des Unionsrechts von Interesse sind, führen zum gleichen Ergebnis wie die Anwendung von Art. 7 Buchst. e der Datenschutzrichtlinie.

115. Die Nennung einer Person auf der streitgegenständlichen Liste würde beide Grundrechte berühren. Diese Eingriffe sind nach Art. 52 Abs. 1 der Charta nur gerechtfertigt, wenn sie auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, den Wesensgehalt der beiden Grundrechte achten und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.

116. Von diesen Gesichtspunkten wurde bislang nur die Achtung des Wesensgehalts noch nicht angesprochen. Doch trotz der mit der Aufnahme in die streitgegenständliche Liste verbundenen Beeinträchtigungen erreichen sie nicht die Schwelle einer Verletzung des Wesensgehalts, wenn im Übrigen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit respektiert wird.

4. Zwischenergebnis

117. Auf die dritte Frage ist daher zu antworten, dass die Steuerverwaltung nach Art. 7 Buchst. e der Datenschutzrichtlinie für ihre Zwecke eine Liste von Personen führen darf, die zum Schein Führungspositionen in bestimmten juristischen Personen bekleiden und ihrer Nennung auf dieser Liste nicht zugestimmt haben. Dies setzt voraus, dass diese Aufgabe der Steuerverwaltung gesetzlich zugewiesen wurde, die Verwendung der Liste tatsächlich für die Zwecke der Steuerverwaltung geeignet und erforderlich ist und hinreichende Anhaltspunkte für den Verdacht vorliegen, dass diese Personen zu Recht auf dieser Liste stehen. Auch die Grundrechte auf Privatsphäre, Art. 7 der Charta, und Datenschutz, Art. 8, würden in diesem Fall der Erstellung und Verwendung der Liste nicht entgegenstehen.

E. Zur vierten Frage – Verhältnis zwischen Gerichtshof und EGMR

118. Mit der vierten Frage soll geklärt werden, ob ein innerstaatliches Gericht der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union folgen darf, wenn diese der Rechtsprechung des EGMR widerspricht.

119. Wie verschiedene Beteiligte anmerken, ist die Zulässigkeit der Frage in dieser Form zweifelhaft, insbesondere weil der Oberste Gerichtshof nicht darlegt, in welcher Frage sich die beiden europäischen Gerichtshöfe widersprechen sollen und inwiefern ein solcher Widerspruch für die Entscheidung des Ausgangsstreits erheblich sein soll. Das Vorabentscheidungsverfahren dient nämlich nicht dazu, Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen einzuholen.⁵⁵

⁵⁴ Urteile vom 7. Mai 2009, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, Rn. 49), und vom 17. Juli 2014, Y. S. u. a. (C-141/12 und C-372/12, EU:C:2014:2081, Rn. 44).

⁵⁵ Urteil vom 21. Dezember 2016, Tele2 Sverige und Watson u. a. (C-203/15 und C-698/15, EU:C:2016:970, Rn. 130 und die dort angeführte Rechtsprechung).

120. Gleichwohl enthält die vorliegende Frage ein Element, das für die endgültige Entscheidung des Ausgangsstreits von Bedeutung sein kann. Denn nach dem Vorabentscheidungsersuchen besteht in diesem Fall ein Disput zwischen dem slowakischen Verfassungsgericht und dem slowakischen Obersten Gerichtshof, wobei Ersteres sich auf die Rechtsprechung des EGMR beruft, sich aber nicht zur Rechtsprechung des Gerichtshofs äußert. Und die anderen Vorlagefragen zeigen, dass das vorliegende Gericht nicht sicher ist, ob die Rechtsprechung unseres Gerichtshofs zum gleichen Ergebnis führt wie die des slowakischen Verfassungsgerichts. Daher ist es sinnvoll, aufzuzeigen, was zu tun ist, wenn das vorliegende Gericht – möglicherweise im Licht einer Entscheidung des slowakischen Verfassungsgerichts – zu der Auffassung gelangt, dass sich die beiden europäischen Gerichtshöfe in einer für die Entscheidung des Ausgangsstreits bedeutsamen Frage widersprechen.

121. Ähnlich hat im Übrigen auch schon der Gerichtshof entschieden, als er angerufen wurde, um die Reichweite der Befugnis bzw. Verpflichtung zur Vorlage zur Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV zu präzisieren.⁵⁶ Oftmals enthalten diese Vorabentscheidungsersuchen bereits die konkreten Fragen, deren Beantwortung zur Entscheidung des jeweiligen Ausgangsstreits erforderlich ist. Gleichwohl antwortet der Gerichtshof auch auf die allgemeinere Frage nach Art. 267 AEUV. Andernfalls wäre es nämlich sehr unwahrscheinlich, dass der Gerichtshof Gelegenheit bekäme, sich zu solchen Fragen zu äußern. Und zugleich wäre zu befürchten, dass innerstaatliche Gerichte über ihre Befugnis oder Verpflichtung zur Inanspruchnahme des Vorabentscheidungsersuchens im Ungewissen blieben und ihnen daher vermeidbare Fehler bei der Anwendung des Unionsrechts unterlaufen würden.

122. Was die umformulierte Vorlagefrage angeht, so besagt Art. 52 Abs. 3 Satz 1 der Charta, dass die Rechte der Charta, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Nach den Erläuterungen zu dieser Bestimmung werden die Bedeutung und Tragweite der garantierten Rechte nicht nur durch den Wortlaut der EMRK, sondern u. a. auch durch die Rechtsprechung des EGMR bestimmt.⁵⁷ Art. 52 Abs. 3 Satz 2 der Charta lässt es jedoch zu, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.

123. Folglich erlaubt das Unionsrecht dem Gerichtshof nur insoweit eine Abweichung von der Rechtsprechung des EGMR, als Ersterer bestimmten Grundrechten einen weiter reichenden Schutz zuschreibt als Letzterer. Und auch diese Abweichung ist nur zulässig, falls sie nicht gleichzeitig dazu führt, dass ein anderes Grundrecht der Charta, das einem Recht der EMRK entspricht, einen geringeren Schutz erfährt als in der Rechtsprechung des EGMR. Man denke etwa an Fälle, in denen ein Ausgleich zwischen bestimmten Grundrechten hergestellt werden muss.⁵⁸

124. Wenn sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ein zulässiger weiter reichender Grundrechtsschutz ergibt, verpflichtet der Vorrang des Unionsrechts die innerstaatlichen Gerichte, im Anwendungsbereich des Unionsrechts der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu folgen und diesen Schutz zu gewähren.

125. Gelangt das innerstaatliche Gericht allerdings zu der Auffassung, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs im Hinblick auf ein bestimmtes Grundrecht, das sowohl in der Charta als auch in der EMRK niedergelegt ist, einen geringeren Schutz gewährt als die Rechtsprechung des EGMR, so folgt daraus zwangsläufig eine Frage zur Auslegung des Unionsrechts, nämlich im Hinblick auf das betroffene Grundrecht und Art. 52 Abs. 3 der Charta. Denn diese Auffassung des innerstaatlichen Gerichts liefe darauf hinaus, dass die Auslegung des fraglichen Grundrechts durch den Gerichtshof im Widerspruch zu Art. 52 Abs. 3 stehen würde.

⁵⁶ Vgl. die Urteile vom 27. Juni 1991, *Mecanarte* (C-348/89, EU:C:1991:278, Rn. 42 ff.), vom 16. Dezember 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, Rn. 80 ff.), und vom 18. Juli 2013, *Consiglio Nazionale dei Geologi* (C-136/12, EU:C:2013:489, Rn. 21 ff.).

⁵⁷ Urteile vom 22. Dezember 2010, *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811, Rn. 35 und 37), und vom 30. Juni 2016, *Toma und Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci* (C-205/15, EU:C:2016:499, Rn. 41).

⁵⁸ Siehe z. B. das Urteil vom 29. Januar 2008, *Promusicae* (C-275/06, EU:C:2008:54, Rn. 68).

126. Soweit eine solche Frage für die Entscheidung eines bei dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreits erheblich ist, kann es den Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 2 AEUV zur Entscheidung dieser Frage anrufen. Wenn die Entscheidung des innerstaatlichen Gerichts nicht mehr mit Rechtsmitteln angreifbar ist, ist es gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV sogar *verpflichtet*, den Gerichtshof anzurufen.

127. Auf die vierte Frage ist somit wie folgt zu antworten: Falls ein einzelstaatliches Gericht zu der Auffassung gelangt, dass die Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens durch eine Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union beeinflusst würde, nach der Rechte der Charta, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, weniger stark geschützt werden als nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, so kann es den Gerichtshof der Europäischen Union anrufen, um zu erfahren, wie das Unionsrecht im Hinblick auf diesen Fall auszulegen ist. Wenn die Entscheidungen des einzelstaatlichen Gerichts selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist es zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet.

VI. Ergebnis

128. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

- 1) Die Verwendung personenbezogener Daten unterliegt bei der Erhebung von Steuern der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 geänderten Fassung sowie den Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, während im strafrechtlichen Bereich nur Art. 7 und 8 der Charta anwendbar sind, soweit es um unionsrechtlich determinierte Fragen geht.
- 2) Das Recht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 47 der Charta und das Effektivitätsprinzip stehen einem vor der Klageerhebung obligatorisch auszuschöpfenden Verwaltungsrechtsbehelf nicht entgegen, wenn die Modalitäten dieses Rechtsbehelfs die Wirksamkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes nicht unverhältnismäßig beeinträchtigen. Der obligatorische Verwaltungsrechtsbehelf darf daher insbesondere das gesamte Rechtsbehelfsverfahren nicht unangemessen verzögern oder übermäßige Kosten verursachen.
- 3) Die Steuerverwaltung darf nach Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 für ihre Zwecke eine Liste von Personen führen, die zum Schein Führungspositionen in bestimmten juristischen Personen bekleiden und ihrer Nennung auf dieser Liste nicht zugestimmt haben. Dies setzt voraus, dass diese Aufgabe der Steuerverwaltung gesetzlich zugewiesen wurde, die Verwendung der Liste tatsächlich für die Zwecke der Steuerverwaltung geeignet und erforderlich ist und hinreichende Anhaltspunkte für den Verdacht vorliegen, dass diese Personen zu Recht auf dieser Liste stehen. Auch die Grundrechte auf Privatsphäre, Art. 7 der Charta, und Datenschutz, Art. 8 der Charta, würden in diesem Fall der Erstellung und Verwendung der Liste nicht entgegenstehen.
- 4) Der in Art. 47 Abs. 2 der Charta verankerte Grundsatz des fairen Verfahrens lässt es im Prinzip zu, interne Dokumente einer verfahrensbeteiligten Behörde, die ein anderer Prozessbeteiligter sich ohne Einwilligung dieser Behörde beschafft, als unzulässiges Beweismittel zurückzuweisen. Die Zurückweisung ist jedoch ausgeschlossen, wenn es sich um eine Liste einer Finanzbehörde eines Mitgliedstaats handelt, die personenbezogene Daten des Klägers enthält, welche die Behörde nach den Art. 12 und 13 der Richtlinie 95/46 dem Kläger mitteilen muss.

- 5) Falls ein einzelstaatliches Gericht zu der Auffassung gelangt, dass die Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens durch eine Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union beeinflusst würde, nach der Rechte der Charta, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, weniger stark geschützt werden als nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, so kann es den Gerichtshof der Europäischen Union anrufen, um zu erfahren, wie das Unionsrecht im Hinblick auf diesen Fall auszulegen ist. Wenn die Entscheidungen des einzelstaatlichen Gerichts selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist es zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet.