



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

27. September 2017*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 7, 8 und 47 – Richtlinie 95/46/EG – Art. 1, 7 und 13 – Verarbeitung personenbezogener Daten – Art. 4 Abs. 3 EUV – Erstellung einer Liste mit personenbezogenen Daten – Zweck – Steuererhebung – Bekämpfung von Steuerbetrug – Gerichtliche Überprüfung – Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten – Vorherige Verwaltungsbeschwerde als Voraussetzung für eine Klage bei Gericht – Zulässigkeit der betreffenden Liste als Beweismittel – Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten – Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe des für die Verarbeitung Verantwortlichen“

In der Rechtssache C-73/16

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Najvyšší súd Slovenskej republiky (Oberstes Gericht der Slowakischen Republik) mit Entscheidung vom 3. Februar 2016, beim Gerichtshof eingegangen am 10. Februar 2016, in dem Verfahren

Peter Puškár

gegen

Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,

Kriminálny úrad finančnej správy

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Ilešič, der Richterin A. Prechal, des Richters A. Rosas (Berichterstatter), der Richterin C. Toader und des Richters E. Jarašiūnas,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. Februar 2017,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Herrn Puškár, vertreten durch M. Mandzák, advokát,
- der slowakischen Regierung, vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Slowakisch.

- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek und J. Vláčil als Bevollmächtigte,
- der spanischen Regierung, vertreten durch J. García-Valdecasas Dorrego als Bevollmächtigte,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von P. Gentili, avvocato dello Stato,
- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigten,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch H. Krämer, A. Tokár und H. Kranenborg als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 30. März 2017

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 7, 8 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), von Art. 1 Abs. 1, Art. 7 Buchst. e und Art. 13 Abs. 1 Buchst. e und f 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 (ABl. 1995, L 281, S. 31, und – Berichtigung – ABl. 2017, L 40, S. 78) sowie von Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 267 AEUV.
- 2 Es ergeht in einem Verfahren über eine Klage von Herrn Peter Puškár gegen das Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky (Finanzdirektion der Slowakischen Republik, im Folgenden: Finanzdirektion) und den Kriminálny úrad finančnej správy (Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung, Slowakei), mit der diese verpflichtet werden sollen, Herrn Puškár von einer Liste zu streichen, auf der Personen aufgeführt sind, von der die Finanzdirektion annimmt, dass sie für andere als Strohleute fungieren, die von der Finanzdirektion im Rahmen der Steuererhebung erstellt wurde und deren Aktualisierung von der Finanzdirektion, den ihr nachgeordneten Finanzämtern und dem Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung sichergestellt wird (im Folgenden: streitige Liste).

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Art. 1 der Richtlinie 95/46 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten nach den Bestimmungen dieser Richtlinie den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.

(2) Die Mitgliedstaaten beschränken oder untersagen nicht den freien Verkehr personenbezogener Daten zwischen Mitgliedstaaten aus Gründen des gemäß Absatz 1 gewährleisteten Schutzes.“

- 4 In Art. 2 der Richtlinie 95/46 heißt es:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- a) ‚personenbezogene Daten‘ alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person („betroffene Person“); als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind;
- b) ‚Verarbeitung personenbezogener Daten‘ („Verarbeitung“) jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Speichern, die Organisation, die Aufbewahrung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Benutzung, die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung, die Kombination oder die Verknüpfung sowie das Sperren, Löschen oder Vernichten;

...

- d) ‚für die Verarbeitung Verantwortlicher‘ die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder jede andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet. Sind die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten in einzelstaatlichen oder gemeinschaftlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt, so können der für die Verarbeitung Verantwortliche bzw. die spezifischen Kriterien für seine Benennung durch einzelstaatliche oder gemeinschaftliche Rechtsvorschriften bestimmt werden;

...“

- 5 Art. 3 („Anwendungsbereich“) der Richtlinie 95/46 sieht vor:

„(1) Diese Richtlinie gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.

(2) Diese Richtlinie findet keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten,

- die für die Ausübung von Tätigkeiten erfolgt, die nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, beispielsweise Tätigkeiten gemäß den Titeln V und VI des Vertrags über die Europäische Union, und auf keinen Fall auf Verarbeitungen betreffend die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates (einschließlich seines wirtschaftlichen Wohls, wenn die Verarbeitung die Sicherheit des Staates berührt) und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich;

...“

- 6 Art. 6 der Richtlinie 95/46 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass personenbezogene Daten

- a) nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden;
- b) für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden. Die Weiterverarbeitung von Daten zu historischen, statistischen oder wissenschaftlichen Zwecken ist im Allgemeinen nicht als unvereinbar mit den Zwecken der vorausgegangenen Datenerhebung anzusehen, sofern die Mitgliedstaaten geeignete Garantien vorsehen;

- c) den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sind und nicht darüber hinausgehen;
- 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;
- e) nicht länger, als es für die Realisierung der Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist, in einer Form aufbewahrt werden, die die Identifizierung der betroffenen Personen ermöglicht. Die Mitgliedstaaten sehen geeignete Garantien für personenbezogene Daten vor, die über die vorgenannte Dauer hinaus für historische, statistische oder wissenschaftliche Zwecke aufbewahrt werden.

(2) Der für die Verarbeitung Verantwortliche hat für die Einhaltung des Absatzes 1 zu sorgen.“

7 In Art. 7 der Richtlinie 95/46 heißt es:

„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 Artikel 1 Absatz 1 geschützt sind, überwiegen.“

8 Art. 10 der Richtlinie 95/46 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass die Person, bei der die sie betreffenden Daten erhoben werden, vom für die Verarbeitung Verantwortlichen oder seinem Vertreter zumindest die nachstehenden Informationen erhält, sofern diese ihr noch nicht vorliegen:

a) Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen und gegebenenfalls seines Vertreters,

b) Zweckbestimmungen der Verarbeitung, für die die Daten bestimmt sind,

c) weitere Informationen, beispielsweise betreffend

– die Empfänger oder Kategorien der Empfänger der Daten,

- die Frage, ob die Beantwortung der Fragen obligatorisch oder freiwillig ist, sowie mögliche Folgen einer unterlassenen Beantwortung,
- das Bestehen von Auskunfts- und Berichtigungsrechten bezüglich sie betreffender Daten,

sofern sie unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände, unter denen die Daten erhoben werden, notwendig sind, um gegenüber der betroffenen Person eine Verarbeitung nach Treu und Glauben zu gewährleisten.“

9 Art. 11 der Richtlinie 95/46 bestimmt:

„(1) Für den Fall, dass die Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden, sehen die Mitgliedstaaten vor, dass die betroffene Person bei Beginn der Speicherung der Daten bzw. im Fall einer beabsichtigten Weitergabe der Daten an Dritte spätestens bei der ersten Übermittlung vom für die Verarbeitung Verantwortlichen oder seinem Vertreter zumindest die nachstehenden Informationen erhält, sofern diese ihr noch nicht vorliegen:

- a) Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen und gegebenenfalls seines Vertreters,
- b) Zweckbestimmungen der Verarbeitung,
- c) weitere Informationen, beispielsweise betreffend
 - die Datenkategorien, die verarbeitet werden,
 - die Empfänger oder Kategorien der Empfänger der Daten,
 - das Bestehen von Auskunfts- und Berichtigungsrechten bezüglich sie betreffender Daten,

sofern sie unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände, unter denen die Daten erhoben werden, notwendig sind, um gegenüber der betroffenen Person eine Verarbeitung nach Treu und Glauben zu gewährleisten.

...“

10 Art. 12 der Richtlinie 95/46 lautet:

„Die Mitgliedstaaten garantieren jeder betroffenen Person das Recht, vom für die Verarbeitung Verantwortlichen Folgendes zu erhalten:

- a) frei und ungehindert in angemessenen Abständen ohne unzumutbare Verzögerung oder übermäßige Kosten
 - die Bestätigung, dass es Verarbeitungen sie betreffender Daten gibt oder nicht gibt, sowie zumindest Informationen über die Zweckbestimmungen dieser Verarbeitungen, die Kategorien der Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, und die Empfänger oder Kategorien der Empfänger, an die die Daten übermittelt werden;
 - eine Mitteilung in verständlicher Form über die Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, sowie die verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten;
 - Auskunft über den logischen Aufbau der automatisierten Verarbeitung der sie betreffenden Daten, zumindest im Fall automatisierter Entscheidungen im Sinne von Artikel 15 Absatz 1;

- b) je nach Fall die Berichtigung, Löschung oder Sperrung von Daten, deren Verarbeitung nicht den Bestimmungen dieser Richtlinie entspricht, insbesondere wenn diese Daten unvollständig oder unrichtig sind;
- c) die Gewähr, dass jede Berichtigung, Löschung oder Sperrung, die entsprechend Buchstabe b) durchgeführt wurde, den Dritten, denen die Daten übermittelt wurden, mitgeteilt wird, sofern sich dies nicht als unmöglich erweist oder kein unverhältnismäßiger Aufwand damit verbunden ist.“

11 Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 bestimmt:

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

...

- c) die öffentliche Sicherheit;
- 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 Buchstaben c), d) und e) genannten Zwecke verbunden sind;

...“

12 In Art. 14 der Richtlinie 95/46 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten erkennen das Recht der betroffenen Person an,

- a) zumindest in den Fällen von Artikel 7 Buchstaben 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;

...“

13 Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche die geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen durchführen muss, die für den Schutz gegen die zufällige oder unrechtmäßige Zerstörung, den zufälligen Verlust, die unberechtigte Änderung, die unberechtigte Weitergabe oder den unberechtigten Zugang – insbesondere wenn im Rahmen der Verarbeitung Daten in einem Netz übertragen werden – und gegen jede andere Form der unrechtmäßigen Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlich sind.

Diese Maßnahmen müssen unter Berücksichtigung des Standes der Technik und der bei ihrer Durchführung entstehenden Kosten ein Schutzniveau gewährleisten, das den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Art der zu schützenden Daten angemessen ist.“

14 Art. 22 der Richtlinie 95/46 lautet:

„Unbeschadet des verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahrens, das vor Beschreiten des Rechtsweges insbesondere bei der in Artikel 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.“

15 Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs bestimmt:

„Das Vorabentscheidungsersuchen muss außer den dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen enthalten:

- a) eine kurze Darstellung des Streitgegenstands und des maßgeblichen Sachverhalts, wie er vom vorlegenden Gericht festgestellt worden ist, oder zumindest eine Darstellung der tatsächlichen Umstände, auf denen die Fragen beruhen;
- b) den Wortlaut der möglicherweise auf den Fall anwendbaren nationalen Vorschriften und gegebenenfalls die einschlägige nationale Rechtsprechung;
- c) eine Darstellung der Gründe, aus denen das vorlegende Gericht Zweifel bezüglich der Auslegung oder der Gültigkeit bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat, und den Zusammenhang, den es zwischen diesen Vorschriften und dem auf den Ausgangsstreit anwendbaren nationalen Recht herstellt.“

Slowakisches Recht

16 Art. 19 Abs. 3 der Ústava Slovenskej republiky (Verfassung der Slowakischen Republik, im Folgenden: Verfassung), der Teil ihres Abschnitts II („Grundlegende Menschenrechte und Freiheiten“) ist, bestimmt:

„Jeder hat das Recht auf Schutz vor unberechtigter Sammlung, Veröffentlichung oder sonstigem Missbrauch von Daten über seine Person.“

17 In Art. 46 Abs. 2 und 4 der Verfassung heißt es:

„(2) Wer geltend macht, durch die Entscheidung eines Organs der öffentlichen Verwaltung in seinen Rechten verletzt worden zu sein, kann sich, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist, an ein Gericht wenden, damit die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung überprüft wird. Von der Zuständigkeit des Gerichts darf jedoch die Prüfung von Entscheidungen, die Grundrechte und -freiheiten betreffen, nicht ausgenommen werden.

...

(4) Die Bedingungen und Einzelheiten des gerichtlichen oder sonstigen Rechtsschutzes werden durch Gesetz geregelt.“

18 § 3 Abs. 1 des Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (Gesetz Nr. 9/2010 über Verwaltungsbeschwerden) sieht vor:

„Die Beschwerde ist der Akt, mit dem eine natürliche oder juristische Person ...

- a) den Schutz ihrer Rechte oder rechtlich geschützten Interessen begehrt, die ihrer Ansicht nach durch eine Handlung oder eine Unterlassung ... eines Organs der öffentlichen Verwaltung verletzt wurden,
- b) bestimmte Mängel rügt, insbesondere Rechtsverstöße, deren Beseitigung in die Zuständigkeit des Organs der öffentlichen Verwaltung fällt.“

19 § 135 Abs. 1 Satz 2 des Občiansky súdny poriadok (Zivilprozessordnung) bestimmt in seiner auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung:

„Das Gericht ist außerdem an die Entscheidungen des Verfassungsgerichts [der Slowakischen Republik] oder des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gebunden, die die Grundrechte und -freiheiten berühren.“

20 In § 250v Abs. 1 und 3 der Zivilprozessordnung heißt es:

„(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 bei Gericht Rechtsschutz gegen diesen Eingriff beantragen, 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 ...“

21 § 164 des Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) (Gesetz Nr. 563/2009 über die Steuerverwaltung [Abgabenordnung]) sieht in seiner auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung vor:

„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 einer besonderen Vorschrift ... 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 einer besonderen Vorschrift ..., auch anderen Personen, Gerichten oder Strafverfolgungsbehörden mitgeteilt werden. In den EDV-Systemen ... 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.“

22 In § 8 des Zákon č. 479/2009 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní a poplatkov (Gesetz Nr. 479/2009 über die Organe der staatlichen Verwaltung für Steuern und Abgaben) heißt es:

„Die Finanzdirektion und die Finanzverwaltung sind befugt, im Einklang mit einer besonderen Vorschrift ... personenbezogene Daten natürlicher Personen zu verarbeiten, die von Handlungen der Finanzverwaltung im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben aufgrund des vorliegenden Gesetzes oder einer besonderen Vorschrift ... betroffen sind; die Liste personenbezogener Daten ist im Anhang enthalten.“

23 § 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) bestimmt:

„(3) Die Finanzdirektion erfüllt folgende Aufgaben:

...

d) Einrichtung, Weiterentwicklung und Betrieb der EDV-Systeme der Finanzverwaltung ...; Unterrichtung des Ministeriums [der Finanzen] 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 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 ...“

24 § 5 Abs. 3 Buchst. b des Gesetzes Nr. 333/2011 sieht vor:

„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.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

25 Herr Puškár, der seine Persönlichkeitsrechte durch die Aufnahme seines Namens in die streitige Liste verletzt sah, beantragte beim Najvyšší súd Slovenskej republiky (Oberstes Gericht der Slowakischen Republik) mit einer Klage vom 9. Januar 2014 und einer weiteren Klage vom 19. November 2014, der Finanzdirektion und allen nachgeordneten Finanzbehörden sowie dem Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung aufzugeben, seinen Namen nicht in die streitige Liste oder irgendeine andere ähnliche Liste aufzunehmen und jede ihn betreffende Angabe aus diesen Listen und aus dem EDV-System der Finanzverwaltung zu entfernen.

26 Herrn Puškár zufolge haben die Finanzverwaltung und das Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung die streitige Liste erstellt und verwenden sie; bei dieser Liste handele es sich um eine Liste von – nach den Angaben von Herrn Puškár 1 227 – natürlichen Personen, die die Behörden mit dem Ausdruck „biele kone“ („weiße Pferde“) bezeichneten. Dieser Ausdruck werde für Personen verwendet, die als Strohmänner zum Schein Leitungsfunktionen bekleideten. Jede natürliche Person werde grundsätzlich mit ihrer persönlichen Kennnummer und ihrer

Steueridentifikationsnummer einer oder mehreren juristischen Personen – nach den Angaben von Herrn Puškár insgesamt 3 369 – zugeordnet, bei der bzw. denen sie ihre Funktionen über einen bestimmten Zeitraum wahrnehme.

- 27 Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts wurde die Existenz der streitigen Liste vom Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung bestätigt, das aber geltend mache, die Liste sei von der Finanzdirektion erstellt worden.
- 28 Dem vorlegenden Gericht zufolge ist die streitige Liste durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen gegen „die unberechtigte Weitergabe oder den unberechtigten Zugang“ im Sinne von Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 geschützt. Herr Puškár habe jedoch weder in seinen Schriftsätzen noch in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, dass er die streitige Liste mit der gesetzlich vorgeschriebenen Einwilligung der Finanzdirektion oder, gegebenenfalls, des Amtes der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung erlangt habe.
- 29 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der Najvyšší súd Slovenskej republiky (Oberstes Gericht der Slowakischen Republik) die Klagen von Herrn Puškár und zwei anderen in die Liste aufgenommenen Personen aus prozessrechtlichen Gründen, nämlich deshalb, weil sie nicht die Rechtsbehelfe vor den nationalen Verwaltungsbehörden ausgeschöpft hätten, oder aus Sachgründen als unbegründet abwies.
- 30 Auf von Herrn Puškár und diesen beiden anderen Personen eingelegte Verfassungsbeschwerden hin entschied der Ústavný súd Slovenskej republiky (Verfassungsgericht der Slowakischen Republik) u. a. unter Berufung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, dass der Najvyšší súd Slovenskej republiky (Oberstes Gericht der Slowakischen Republik) mehrere Grundrechte der Verfassungsbeschwerdeführer verkannt habe, nämlich u. a. das Recht auf ein faires Verfahren, das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten. Dementsprechend hob der Ústavný súd Slovenskej republiky (Verfassungsgericht der Slowakischen Republik) sämtliche streitigen Entscheidungen des Najvyšší súd Slovenskej republiky (Oberstes Gericht der Slowakischen Republik) auf und verwies die Sachen mit dem Hinweis, dass dieser an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Schutz personenbezogener Daten gebunden sei, zur erneuten Entscheidung an dieses Gericht zurück.
- 31 Nach Ansicht des Najvyšší súd Slovenskej republiky (Oberstes Gericht der Slowakischen Republik) hat der Ústavný súd Slovenskej republiky (Verfassungsgericht der Slowakischen Republik) die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anwendung des Unionsrechts auf dem Gebiet des Schutzes personenbezogener Daten nicht beachtet.
- 32 Unter diesen Umständen hat der Najvyšší súd Slovenskej republiky (Oberstes Gericht der Slowakischen Republik) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
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 Richtlinie 95/46 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 Richtlinie 95/46 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 Richtlinie 95/46 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?

Zu den Vorlagefragen

Vorbemerkungen

- ³³ Zunächst ist auf der Grundlage der vom vorlegenden Gericht gemachten Angaben festzustellen, dass die Daten in der streitigen Liste, nämlich insbesondere die Namen bestimmter natürlicher Personen, darunter Herr Puškár, „personenbezogene Daten“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 95/46 sind, da es sich um „Informationen über eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person“ handelt

(vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Dezember 2008, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, Rn. 35, und vom 1. Oktober 2015, Bara u. a., C-201/14, EU:C:2015:638, Rn. 29).

- 34 Sowohl das Erheben dieser Daten als auch ihre Benutzung durch die verschiedenen im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Finanzbehörden weisen daher die Merkmale einer „Verarbeitung personenbezogener Daten“ im Sinne von Art. 2 Buchst. b dieser Richtlinie auf (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. Mai 2003, Österreichischer Rundfunk u. a., C-465/00, C-138/01 und C-139/01, EU:C:2003:294, Rn. 64, vom 16. Dezember 2008, Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, Rn. 43, und vom 1. Oktober 2015, Bara u. a., C-201/14, EU:C:2015:638, Rn. 29).
- 35 Die spanische Regierung vertritt allerdings die Ansicht, dass diese Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß Art. 3 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 von deren Anwendungsbereich ausgenommen sei, weil die Richtlinie nach dieser Vorschrift jedenfalls nicht auf Verarbeitungen personenbezogener Daten anwendbar sei, die die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates – einschließlich seines wirtschaftlichen Wohls, wenn die Verarbeitung die Sicherheit des Staates berühre – und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich betreffe.
- 36 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Tätigkeiten, die in der angeführten Vorschrift beispielhaft aufgeführt werden, allesamt spezifische Tätigkeiten des Staates oder staatlicher Stellen sind, die mit den Tätigkeitsbereichen von Privatpersonen nichts zu tun haben (vgl. Urteile vom 6. November 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, Rn. 43, und vom 16. Dezember 2008, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, Rn. 41).
- 37 Der Gerichtshof ist außerdem davon ausgegangen, dass die in Art. 3 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 als Beispiele aufgeführten Tätigkeiten dazu dienen sollen, den Anwendungsbereich der dort geregelten Ausnahme festzulegen, so dass diese nur für Tätigkeiten gilt, die entweder dort ausdrücklich genannt sind oder derselben Kategorie zugeordnet werden können (vgl. Urteil vom 6. November 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, Rn. 44).
- 38 Da die in Art. 3 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 vorgesehene Ausnahme zur Unanwendbarkeit der Regelung zum Schutz personenbezogener Daten führt, die die Richtlinie vorsieht, und damit von dem ihr zugrunde liegenden Ziel, den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sicherzustellen, abweicht, muss sie eng ausgelegt werden.
- 39 Im Ausgangsverfahren geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass die in Rede stehenden Daten für Steuererhebungszwecke und zur Bekämpfung von Steuerbetrug erhoben und benutzt werden. Vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht insoweit vorzunehmenden Überprüfungen ist jedoch nicht ersichtlich, dass ihre Verarbeitung die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung oder die Sicherheit des Staates betrifft.
- 40 Zudem ist – obgleich nicht ausgeschlossen erscheint, dass die betreffenden Daten bei Steuerstraftaten im Rahmen möglicher Strafverfolgungsmaßnahmen gegen bestimmte Personen, deren Namen auf der streitigen Liste stehen, genutzt werden können – nicht ersichtlich, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Daten spezifisch zu dem Zweck, solche Strafverfolgungsmaßnahmen durchzuführen, oder im Rahmen von Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich erhoben wurden.
- 41 Im Übrigen sind Steuerdaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs „personenbezogene Daten“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 95/46 (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Oktober 2015, Bara u. a., C-201/14, EU:C:2015:638, Rn. 29).

- 42 In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass Art. 13 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 95/46 die Mitgliedstaaten ermächtigt, Rechtsvorschriften zu erlassen, die die Pflichten und Rechte gemäß Art. 6 Abs. 1, Art. 10, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 und Art. 21 dieser Richtlinie beschränken, sofern eine solche Beschränkung zur Wahrung eines wichtigen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses eines Mitgliedstaats oder der Union einschließlich Währungs-, Haushalts- und Steuerangelegenheiten notwendig ist. Eine Beschränkung des durch die Richtlinie 95/46 gewährten Datenschutzes für steuerliche Zwecke ist somit in der Richtlinie ausdrücklich vorgesehen.
- 43 Allerdings setzt Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 zwangsläufig voraus, dass die dort genannten nationalen Vorschriften, etwa die zur Wahrung eines wichtigen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses eines Mitgliedstaats in Steuerangelegenheiten erforderlichen, in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen (vgl. entsprechend Urteil vom 21. Dezember 2016, *Tele2 Sverige und Watson u. a.*, C-203/15 und C-698/15, EU:C:2016:970, Rn. 73).
- 44 Demzufolge fällt – vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfungen – eine Verarbeitung personenbezogener Daten wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende in den Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46.

Zur ersten Frage

- 45 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die die Ausübung eines gerichtlichen Rechtsbehelfs durch eine Person, die eine Beeinträchtigung ihres mit der Richtlinie 95/46 gewährleisteten Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten rügt, davon abhängig macht, dass zuvor die zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe bei den nationalen Verwaltungsbehörden (im Folgenden: verfügbare Verwaltungsrechtsbehelfe) ausgeschöpft worden sind.

Zur Zulässigkeit

- 46 Herr Puškár und die slowakische Regierung stellen die Zulässigkeit der ersten Vorlagefrage in Abrede.
- 47 Herr Puškár macht insbesondere geltend, diese Frage sei hypothetisch, da er, nachdem das vorlegende Gericht seine erste Klage mit der Begründung abgewiesen habe, dass er keine Verwaltungsbeschwerde eingelegt habe, vor seiner zweiten Klage bei diesem Gericht alle möglichen vorherigen Rechtsbehelfe ausgeschöpft habe.
- 48 Die slowakische Regierung hebt ebenfalls hervor, dass in der Vorlageentscheidung wenigstens zwei von Herrn Puškár angestrebte Verfahren erwähnt würden, ohne dass angegeben würde, welches Gegenstand des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens sei. Dem Vorabentscheidungsersuchen lasse sich nicht entnehmen, ob eine Beschwerde im Sinne des Gesetzes Nr. 9/2010 eingelegt worden sei, was dazu führen würde, dass die Vorlagefrage wegen ihres hypothetischen Charakters unzulässig sei.
- 49 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs im Rahmen der durch Art. 267 AEUV geschaffenen Zusammenarbeit zwischen ihm und den nationalen Gerichten allein Sache des mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichts ist, in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung zum Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen. Sofern die vorgelegten Fragen die Auslegung des Unionsrechts betreffen, ist der Gerichtshof somit grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (vgl. u. a. Urteil vom 26. April 2017, *Stichting Brein*, C-527/15, EU:C:2017:300, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 50 Es spricht eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Fragen des nationalen Gerichts, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festlegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat (vgl. Urteil vom 17. Juli 2014, YS u. a., C-141/12 und C-372/12, EU:C:2014:2081, Rn. 63). Der Gerichtshof kann die Beantwortung einer Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur ablehnen, 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 er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (vgl. u. a. Urteil vom 26. April 2017, Stichting Brein, C-527/15, EU:C:2017:300, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 51 Dies ist im vorliegenden Fall aber nicht festzustellen. Aus der Vorlageentscheidung geht nämlich – wie in den Rn. 29 und 30 des vorliegenden Urteils ausgeführt – hervor, dass der Najvyšší súd Slovenskej republiky (Oberstes Gericht der Slowakischen Republik) die Klagen von Herrn Puškár und zwei weiteren Personen zunächst mit der Begründung abgewiesen hatte, dass diese nicht die verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe ausgeschöpft hätten, und dass diese Entscheidungen vom Ústavný súd Slovenskej republiky (Verfassungsgericht der Slowakischen Republik) aufgehoben wurden.
- 52 Unter diesen Umständen ist nicht offensichtlich, dass die vom vorlegenden Gericht erbetene Auslegung des Unionsrechts in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht.
- 53 Folglich ist die erste Frage zulässig.

Zur Beantwortung der Frage

- 54 Art. 22 der Richtlinie 95/46 verlangt von den Mitgliedstaaten ausdrücklich, vorzusehen, dass jede Person bei der Verletzung der Rechte, die ihr durch die für die betreffende Verarbeitung personenbezogener Daten geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften garantiert sind, bei Gericht einen Rechtsbehelf einlegen kann.
- 55 Die Richtlinie 95/46, die keine Bestimmung enthält, die speziell die Voraussetzungen regelt, unter denen dieser Rechtsbehelf ausgeübt werden kann, schließt es indessen nicht aus, dass das nationale Recht auch Rechtsbehelfe vor den Verwaltungsbehörden vorsieht. Vielmehr ist festzustellen, dass es in dem genannten Art. 22 ausdrücklich heißt, dass die Mitgliedstaaten „[u]nbeschadet des verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahrens, das vor Beschreiten des Rechtsweges insbesondere bei der in Artikel 28 [der Richtlinie 95/46] genannten Kontrollstelle eingeleitet werden kann“, vorsehen, dass jede Person bei Gericht einen Rechtsbehelf einlegen kann.
- 56 Zu klären ist jedoch, ob Art. 47 der Charta dem entgegensteht, dass ein Mitgliedstaat als Vorbedingung für die Einlegung eines solchen Rechtsbehelfs bei Gericht vorsieht, dass die verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe ausgeschöpft worden sind.
- 57 Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs haben nämlich die Gerichte der Mitgliedstaaten gemäß dem in Art. 4 Abs. 3 EUV genannten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen; durch Art. 19 Abs. 1 EUV wird den Mitgliedstaaten im Übrigen aufgegeben, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen ein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz gewährleistet ist (vgl. u. a. Urteile vom 8. November 2016, Lesoochranské zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, Rn. 50, und vom 26. Juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, Rn. 29).

- 58 Diese Pflicht der Mitgliedstaaten entspricht dem in Art. 47 („Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“) der Charta verankerten Grundsatz, wonach jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht hat, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, Rn. 44, und vom 26. Juli 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, Rn. 30).
- 59 Bei der Festlegung der Modalitäten gerichtlicher Rechtsbehelfe zum Schutz der durch die Richtlinie 95/46 eingeräumten Rechte müssen die Mitgliedstaaten demzufolge die Beachtung des in Art. 47 der Charta, der den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes bekräftigt, verankerten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. September 2016, *Star Storage u. a.*, C-439/14 und C-488/14, EU:C:2016:688, Rn. 46, und vom 26. Juli 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, Rn. 31).
- 60 Die Merkmale des in Art. 22 der Richtlinie 95/46 vorgesehenen Rechtsbehelfs sind daher im Einklang mit Art. 47 der Charta zu bestimmen (vgl. entsprechend Urteile vom 17. Dezember 2015, *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, Rn. 51, und vom 26. Juli 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, Rn. 31).
- 61 Im Ausgangsrechtsstreit wird mit der fraglichen nationalen Regelung, die die Zulässigkeit einer Klage einer Person, die eine Beeinträchtigung ihres durch die Richtlinie 95/46 gewährleisteten Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten behauptet, an die Bedingung knüpft, dass zuvor die verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe ausgeschöpft worden sind, dem Zugang zum Gericht eine zusätzliche Etappe vorgeschaltet. Wie auch die Generalanwältin in Nr. 53 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, verzögert eine solche Verfahrensmodalität den Zugang zu einem gerichtlichen Rechtsbehelf und kann zusätzliche Kosten verursachen.
- 62 Die Pflicht, die verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe auszuschöpfen, stellt somit als Vorbedingung für die Erhebung einer Klage eine Einschränkung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht im Sinne von Art. 47 der Charta dar. Eine solche Einschränkung ist nach Art. 52 Abs. 1 der Charta nur dann gerechtfertigt, wenn sie gesetzlich vorgesehen ist, den Wesensgehalt dieses Rechts achtet und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich ist und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. September 2016, *Star Storage u. a.*, C-439/14 und C-488/14, Rn. 49).
- 63 In der Ausgangsrechtssache geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass die gesetzliche Grundlage für die Pflicht zur Ausschöpfung der verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe in § 250v Abs. 3 der Zivilprozessordnung niedergelegt ist, so dass sie als durch das nationale Recht vorgesehen anzusehen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. September 2016, *Star Storage u. a.*, C-439/14 und C-488/14, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 64 Zudem achtet diese Pflicht den Wesensgehalt des Grundrechts auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz, wie er in Art. 47 der Charta verankert ist. Denn sie stellt dieses Grundrecht nicht als solches in Frage. Für seine Ausübung wird lediglich eine zusätzliche Verfahrensetappe vorgegeben.
- 65 Allerdings ist noch zu prüfen, ob die Pflicht zur Ausschöpfung der verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe einer dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung entspricht und, wenn ja, ob sie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Sinne von Art. 52 Abs. 1 der Charta beachtet.
- 66 Aus der Vorlageentscheidung und den Erklärungen der slowakischen Regierung geht hervor, dass der Grund dafür, dass vor der Erhebung einer Klage eine Verwaltungsbeschwerde eingelegt werden muss, zum einen in dem Bestreben liegt, es der Verwaltungsbehörde, sofern sie die Argumente des Beschwerdeführers akzeptiert, zu ermöglichen, der rechtswidrigen Situation schneller abzuhelpen, falls sie feststellt, dass die Beschwerde begründet ist, und unerwartete Klagen gegen die betreffende

Behörde zu vermeiden. Zum anderen liegt der Grund dafür darin, dass eine solche Pflicht in dem Fall, dass die Behörde die Auffassung des Beschwerdeführers nicht teilt und dieser anschließend Klage erhebt, die Effizienz des Gerichtsverfahrens verbessert, weil sich das Gericht dann auf die bestehende Verwaltungsakte stützen kann.

- 67 Somit soll die Pflicht zur Ausschöpfung der verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe die Gerichte von Rechtsstreitigkeiten entlasten, die unmittelbar vor der Verwaltungsbehörde entschieden werden können, und die Effizienz der Gerichtsverfahren in Bezug auf Rechtsstreitigkeiten erhöhen, in denen trotz einer vorherigen Beschwerde Klage erhoben wird. Mit dieser Pflicht werden daher legitime dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen verfolgt.
- 68 Wie aus Nr. 62 der Schlussanträge der Generalanwältin hervorgeht, ist die Pflicht zur Ausschöpfung der verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe geeignet, diese Ziele zu erreichen, und es drängt sich kein milderer Mittel auf, das sie ebenso wirksam erreichen würde.
- 69 Zudem ist nicht ersichtlich, dass zwischen diesen Zielen und den möglichen Nachteilen infolge der Pflicht zur Ausschöpfung der verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe ein offensichtliches Missverhältnis bestünde (vgl. entsprechend Urteil vom 18. März 2010, *Alassini u. a.*, C-317/08 bis C-320/08, EU:C:2010:146, Rn. 65).
- 70 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich der Gerichtshof dahin gehend geäußert hat, dass der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, der in Art. 47 der Charta bekräftigt wird, einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die auf dem Gebiet der elektronischen Kommunikationsdienste und in Verbrauchersachen die Einlegung eines Rechtsbehelfs bei Gericht von der vorherigen Durchführung von außergerichtlichen Streitbelegungs- oder Mediationsverfahren abhängig macht, wenn diese Verfahren nicht zu einer für die Parteien verbindlichen Entscheidung führen, keine wesentliche Verzögerung für die Erhebung einer Klage bewirken, die Verjährung der betroffenen Ansprüche hemmen und für die Parteien keine oder nur geringe Kosten mit sich bringen, vorausgesetzt jedoch, dass die elektronische Kommunikation nicht das einzige Mittel des Zugangs zu diesen Verfahren bildet und dass in Ausnahmefällen, in denen die Dringlichkeit der Lage dies verlangt, Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes möglich sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. März 2010, *Alassini u. a.*, C-317/08 bis C-320/08, EU:C:2010:146, Rn. 67, und vom 14. Juni 2017, *Menini und Rampanelli*, C-75/16, EU:C:2017:457, Rn. 61).
- 71 Diese verschiedenen Voraussetzungen gelten entsprechend auch für die im Ausgangsverfahren streitige Pflicht zur Ausschöpfung der verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe.
- 72 Es ist somit Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die konkreten Modalitäten für die Ausübung der im slowakischen Recht verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht im Sinne von Art. 47 der Charta nicht unverhältnismäßig einschränken.
- 73 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass Herr Puškár u. a. geltend macht, dass unklar sei, ob die Frist für die Erhebung einer Klage bei Gericht bereits zu laufen beginne, bevor eine Entscheidung über den bei der betreffenden Verwaltungsbehörde eingelegten Rechtsbehelf ergangen sei. Sollte dies der Fall sein, stünde die Pflicht zur Ausschöpfung der verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe, die den Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz verhindern könnte, nicht im Einklang mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht im Sinne von Art. 47 der Charta.
- 74 Was Verzögerungen angeht, ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 47 Abs. 2 der Charta jede Person ein Recht darauf hat, dass ihre Sache innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Zwar bezieht sich dieses Recht auf das Gerichtsverfahren selbst; es darf jedoch auch durch eine Vorbedingung für die Einlegung eines Rechtsbehelfs bei Gericht nicht beeinträchtigt werden.

- 75 Was die durch eine vorherige Verwaltungsbeschwerde möglicherweise verursachten Kosten betrifft, steht es den Mitgliedstaaten – wie auch die Generalanwältin in den Nrn. 68 und 69 ihrer Schlussanträge bemerkt hat – zwar grundsätzlich frei, für die Einlegung eines Rechtsbehelfs bei einer Behörde eine angemessene Gebühr zu verlangen; diese Gebühr darf jedoch nicht in einer Höhe festgelegt werden, die ein Hindernis für die Wahrnehmung des durch Art. 47 der Charta garantierten Rechts auf einen gerichtlichen Rechtsbehelf darstellen könnte. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass diese Gebühr zu den Kosten des Gerichtsverfahrens hinzutritt.
- 76 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die die Ausübung eines gerichtlichen Rechtsbehelfs durch eine Person, die eine Beeinträchtigung ihres mit der Richtlinie 95/46 gewährleisteten Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten rügt, davon abhängig macht, dass zuvor die verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe ausgeschöpft worden sind. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die konkreten Modalitäten für die Ausübung dieser Rechtsbehelfe das in dieser Vorschrift niedergelegte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht nicht unverhältnismäßig beeinträchtigen. Die vorherige Ausschöpfung der verfügbaren Verwaltungsrechtsbehelfe darf insbesondere keine wesentliche Verzögerung für die Erhebung einer Klage bewirken, muss die Verjährung der betroffenen Ansprüche hemmen und darf keine übermäßigen Kosten mit sich bringen.

Zur dritten Frage

- 77 Mit seiner dritten Frage, die an zweiter Stelle zu prüfen ist, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass ein nationales Gericht eine Liste wie die streitige Liste, die von der betroffenen Person vorgelegt wird und die personenbezogene Daten von ihr enthält, als Beweismittel für eine Verletzung des mit der Richtlinie 95/46 gewährten Schutzes der personenbezogenen Daten in dem Fall zurückweist, dass die betroffene Person diese Liste ohne die gesetzlich vorgeschriebene Einwilligung des für die Verarbeitung dieser Daten Verantwortlichen erlangt hat.

Zur Zulässigkeit

- 78 Mehrere Parteien und Beteiligte, die Erklärungen beim Gerichtshof abgegeben haben, halten die dritte Vorlagefrage für unzulässig.
- 79 Zum einen sehen Herr Puškár und die slowakische Regierung keinen Zusammenhang zwischen dieser Frage und dem Unionsrecht, weil es keine Unionsregelung über die Rechtmäßigkeit von Beweismitteln gebe.
- 80 Diesem Vorbringen kann jedoch nicht gefolgt werden.
- 81 Herr Puškár begehrt nämlich die gerichtliche Überprüfung einer Maßnahme der slowakischen Steuerbehörden – die Erstellung der streitigen Liste –, die er als einen Verstoß gegen die ihm mit der Richtlinie 95/46 verliehenen Rechte wertet.
- 82 Die Zurückweisung des im Ausgangsverfahren streitigen Beweismittels durch das vorlegende Gericht – mit der alleinigen Begründung, dass Herr Puškár dieses ohne die gesetzlich vorgeschriebene Einwilligung des für die Verarbeitung Verantwortlichen erlangt habe – stellt eine Einschränkung des mit Art. 22 der Richtlinie 95/46 garantierten Rechts auf einen gerichtlichen Rechtsbehelf und eine Einschränkung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht im Sinne von Art. 47 der Charta dar.

- 83 Zum anderen zweifelt die tschechische Regierung an der Erheblichkeit der dritten Vorlagefrage für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits, da eine der Verwaltungsbehörden, die in diesem Rechtsstreit Partei sei, nämlich das Amt der Finanzverwaltung für Verbrechensbekämpfung, die Existenz der streitigen Liste nicht bestreite. Im Ausgangsrechtsstreit stelle sich daher die Frage, ob es die streitige Liste gebe, nicht, so dass es nicht geboten sei, darüber zu entscheiden, ob diese Liste ein zulässiges Beweismittel sei.
- 84 Insoweit genügt die Feststellung, dass das vorlegende Gericht offenbar keine Entscheidung zu den Umständen, unter denen die streitige Liste erstellt wurde, gefällt hat.
- 85 Unter Berücksichtigung der in den Rn. 49 und 50 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung steht die erbetene Auslegung des Unionsrechts unter diesen Umständen nicht offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits.
- 86 Nach alledem ist die dritte Frage als zulässig anzusehen.

Zur Beantwortung der Frage

- 87 Wie in Rn. 82 des vorliegenden Urteils ausgeführt, stellt die Zurückweisung einer Liste wie der streitigen als Beweismittel für eine Verletzung der mit der Richtlinie 95/46 eingeräumten Rechte eine Einschränkung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht im Sinne von Art. 47 der Charta dar.
- 88 Aus Rn. 62 des vorliegenden Urteils ergibt sich, dass eine solche Einschränkung nach Art. 52 Abs. 1 der Charta nur dann gerechtfertigt ist, wenn sie gesetzlich vorgesehen ist, den Wesensgehalt dieses Rechts achtet und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich ist und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht.
- 89 Folglich muss sich das vorlegende Gericht, bevor es die streitige Liste als Beweismittel zurückweisen darf, zunächst vergewissern, dass diese Einschränkung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf im nationalen Recht tatsächlich vorgesehen ist.
- 90 Sodann wird es prüfen müssen, ob eine solche Zurückweisung den Wesensgehalt des Grundrechts auf einen wirksamen Rechtsschutz, wie er in Art. 47 der Charta verankert ist, beeinträchtigt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu prüfen, ob die Existenz der streitigen Liste und der Umstand, dass sie personenbezogene Daten von Herrn Puškár enthält, im Ausgangsrechtsstreit bestritten werden und, falls ja, ob Herr Puškár insoweit über andere Beweismittel verfügt.
- 91 Schließlich wird das vorlegende Gericht zu beurteilen haben, ob die Zurückweisung der streitigen Liste als Beweismittel erforderlich ist und von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht.
- 92 Das Ziel, die nicht genehmigte Verwendung interner Dokumente in einem Gerichtsverfahren zu verhindern, kann ein legitimes dem Gemeinwohl dienendes Ziel sein (vgl. in diesem Sinne 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). Wenn zudem eine Liste wie die streitige vertraulich bleiben soll und auch personenbezogene Daten anderer natürlicher Personen enthält, besteht ein Bedürfnis, deren Rechte zu schützen.

- 93 Auch wenn sich diese Ziele dadurch erreichen lassen dürften, dass eine Liste wie die streitige, die ohne die gesetzlich vorgeschriebene Einwilligung der für die Verarbeitung der in ihr enthaltenen Daten verantwortlichen Behörde erlangt wurde, als Beweismittel zurückgewiesen wird, muss das vorlegende Gericht trotzdem prüfen, ob eine solche Zurückweisung das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht im Sinne von Art. 47 der Charta nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt.
- 94 Zumindest in dem Fall, dass eine Person, deren personenbezogene Daten in der Liste enthalten sind, ein Recht auf Zugang zu diesen Daten hat, erscheint eine solche Zurückweisung gemessen an den genannten Zielen unverhältnismäßig.
- 95 Art. 12 der Richtlinie 95/46 gewährleistet jeder Person ein Recht auf Zugang zu erhobenen Daten, die sie betreffen. Zudem muss der für deren Verarbeitung Verantwortliche nach den Art. 10 und 11 der Richtlinie 95/46 den betroffenen Personen bestimmte Informationen über die Verarbeitung zur Verfügung stellen.
- 96 Zwar erlaubt es Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 95/46, den Umfang der in ihren Art. 10 bis 12 vorgesehenen Rechte zu beschränken, wenn dies insbesondere für die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder ein wichtiges wirtschaftliches oder finanzielles Interesse eines Mitgliedstaats einschließlich Steuerangelegenheiten sowie die damit verbundenen Kontroll-, Überwachungs- und Ordnungsfunktionen notwendig ist. Allerdings verlangt diese Vorschrift ausdrücklich, dass derartige Beschränkungen durch Rechtsvorschriften vorgenommen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Oktober 2015, Bara u. a., C-201/14, EU:C:2015:638, Rn. 39).
- 97 Somit muss das vorlegende Gericht bei der Beurteilung, ob eine Zurückweisung der streitigen Liste als Beweismittel verhältnismäßig ist, prüfen, ob seine nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf die in dieser Liste enthaltenen Daten die in den Art. 10 bis 12 der Richtlinie 95/46 genannten Auskunfts- und Zugangsrechte beschränken und ob eine solche Beschränkung gegebenenfalls gerechtfertigt ist. Selbst wenn dies der Fall ist und Gesichtspunkte für ein legitimes Interesse an der eventuellen Vertraulichkeit der fraglichen Liste sprechen, müssen die nationalen Gerichte zudem in jedem Einzelfall prüfen, ob diesen Gesichtspunkten größeres Gewicht zukommt als dem Interesse am Schutz der Rechte des Einzelnen und ob es im Rahmen des Verfahrens vor dem betreffenden Gericht andere Möglichkeiten gibt, diese Vertraulichkeit zu gewährleisten, insbesondere was die personenbezogenen Daten anderer Personen betrifft, die auf dieser Liste stehen.
- 98 Nach alledem ist auf die dritte Frage zu antworten, dass Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass ein nationales Gericht eine Liste wie die streitige Liste, die von der betroffenen Person vorgelegt wird und die personenbezogene Daten von ihr enthält, als Beweismittel für eine Verletzung des mit der Richtlinie 95/46 gewährten Schutzes der personenbezogenen Daten in dem Fall zurückweist, dass die betroffene Person diese Liste ohne die gesetzlich vorgeschriebene Einwilligung des für die Verarbeitung dieser Daten Verantwortlichen erlangt hat, es sei denn, dass eine solche Zurückweisung im nationalen Recht vorgesehen ist und sowohl den Wesensgehalt des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf als auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet.

Zur zweiten Frage

- 99 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Richtlinie 95/46 und die Art. 7 und 8 der Charta dahin auszulegen sind, dass sie einer Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Behörden eines Mitgliedstaats für Steuererhebungszwecke und zur Bekämpfung von Steuerbetrug entgegenstehen, wie sie im Ausgangsverfahren mit der Erstellung der streitigen Liste ohne die Einwilligung der betroffenen Personen vorgenommen wird.

Zur Zulässigkeit

- 100 Nach Ansicht von Herrn Puškár ist zweite Vorlagefrage hypothetisch und für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits unerheblich. Das vorlegende Gericht wolle nämlich lediglich wissen, ob die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Finanzdirektion im Allgemeinen zulässig sei, und beziehe sich nicht konkret auf die streitige Liste, die von der Finanzdirektion ohne gesetzliche Grundlage erstellt worden sei.
- 101 In Anbetracht der in den Rn. 49 und 50 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung und der Angaben in der Vorlageentscheidung ist jedoch davon auszugehen, dass die erbetene Auslegung des Unionsrechts nicht offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht.

Zur Beantwortung der Frage

- 102 Die zweite Frage ist anhand der Richtlinie 95/46 zu prüfen, da – wie sich u. a. aus ihrem in Art. 1 Abs. 1 festgelegten Zweck ergibt – eine Verarbeitung personenbezogener Daten, soweit die Bedingungen für ihre rechtmäßige Verarbeitung nach dieser Richtlinie erfüllt sind, auch als den in den Art. 7 und 8 der Charta festgelegten Anforderungen entsprechend gilt.
- 103 Wie aus den Rn. 33 und 34 des vorliegenden Urteils hervorgeht, ist die Erstellung einer Liste wie der streitigen, die die Namen bestimmter natürlicher Personen enthält und diese mit einer oder mehreren juristischen Personen in Verbindung bringt, bei denen die betreffenden natürlicher Personen Führungspositionen nur zum Schein wahrnehmen sollen, eine „Verarbeitung personenbezogener Daten“ im Sinne von Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 95/46.
- 104 Gemäß den Bestimmungen des Kapitels II („Allgemeine Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten“) der Richtlinie 95/46 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 (vgl. Urteil vom 1. Oktober 2015, Bara u. a., C-201/14, EU:C:2015:638, Rn. 30).
- 105 Außerdem ergibt sich aus dem mit der Richtlinie 95/46 verfolgten Ziel, ein gleichwertiges Schutzniveau in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass ihr Art. 7 eine erschöpfende und abschließende Liste der Fälle vorsieht, in denen eine Verarbeitung personenbezogener Daten als zulässig angesehen werden kann (vgl. Urteil vom 24. November 2011, ASNEF und FECEMD, C-468/10 und C-469/10, EU:C:2011:777, Rn. 30).
- 106 Insbesondere sieht Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig ist, wenn sie „erforderlich für die Wahrnehmung einer Aufgabe [ist], 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“.
- 107 Die Erstellung der streitigen Liste fällt möglicherweise unter diese Vorschrift.
- 108 Die Steuererhebung und die Bekämpfung von Steuerbetrug – die Ziele, für die die streitige Liste erstellt wurde – sind nämlich als im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben im Sinne dieser Vorschrift anzusehen.
- 109 Es ist allerdings Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob den slowakischen Behörden, die diese Liste erstellt haben, oder denjenigen, denen sie übermittelt wurde, die genannten Aufgaben durch das slowakische Recht übertragen wurden.

- 110 Insoweit schreibt Art. 6 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 95/46 vor, dass die personenbezogenen Daten für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben werden. Wie die Generalanwältin in Nr. 106 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, ist der Zweck der Datenverarbeitung im Anwendungsbereich von Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 untrennbar mit der Aufgabe verbunden, die dem für die Verarbeitung Verantwortlichen übertragen wurde. Folglich muss die Übertragung dieser Aufgabe auf den für die Verarbeitung Verantwortlichen eindeutig den Zweck der jeweiligen Verarbeitung umfassen.
- 111 Dem vorlegenden Gericht obliegt es auch, zu prüfen, ob die Erstellung der streitigen Liste für die Durchführung der im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben, die im Ausgangsverfahren in Rede stehen, erforderlich ist, wobei u. a. der genaue Zweck, zu dem die streitige Liste erstellt wurde, die Rechtsfolgen für die in ihr aufgeführten Personen und der Umstand, ob diese Liste öffentlich ist, zu berücksichtigen sind.
- 112 Insoweit muss darauf geachtet werden, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleibt. Der Schutz des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens auf Unionsebene verlangt nämlich vor allem, dass sich die Ausnahmen vom Schutz personenbezogener Daten und dessen Einschränkungen auf das absolut Notwendige beschränken (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2016, *Tele2 Sverige und Watson u. a.*, C-203/15 und C-698/15, EU:C:2016:970, Rn. 96 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 113 Das vorlegende Gericht hat somit zu prüfen, ob die Erstellung der streitigen Liste und die Aufnahme des Namens der betroffenen Personen in diese geeignet sind, die damit verfolgten Ziele zu verwirklichen, und ob es nicht andere, mildere Mittel zur Erreichung dieser Ziele gibt.
- 114 Dass eine Person in der streitigen Liste geführt wird, kann bestimmte ihrer Rechte beeinträchtigen. Die Aufnahme in diese Liste könnte nämlich dem Ruf der betroffenen Person schaden und ihre Beziehungen zu den Finanzbehörden beeinträchtigen. Die Aufnahme in die Liste könnte zudem die in Art. 48 Abs. 1 der Charta verankerte Unschuldsvermutung zugunsten der betroffenen Person sowie die in Art. 16 der Charta festgeschriebene unternehmerische Freiheit der juristischen Personen, die mit den in der streitigen Liste aufgeführten natürlichen Personen in Verbindung gebracht werden, beeinträchtigen. Ein solcher Eingriff kann sich nur dann als angemessen erweisen, wenn hinreichende Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass der Betroffene Führungspositionen bei den mit ihm in Verbindung gebrachten juristischen Personen nur zum Schein wahrnimmt und dadurch die Erhebung von Steuern und die Bekämpfung von Steuerbetrug beeinträchtigt.
- 115 Falls das vorlegende Gericht zu dem Schluss gelangen sollte, dass die Erstellung der streitigen Liste für die Durchführung der im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben, die dem für die Verarbeitung Verantwortlichen gemäß Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 übertragen wurden, notwendig ist, muss es noch prüfen, ob die anderen in der Richtlinie aufgestellten Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der betreffenden Verarbeitung personenbezogener Daten erfüllt sind, insbesondere die nach den Art. 6 und 10 bis 12 der Richtlinie.
- 116 Sollte es Gründe dafür geben, bestimmte in diesen Artikeln vorgesehene Rechte, etwa das Auskunftsrecht der betroffenen Person, nach Art. 13 der Richtlinie 95/46 zu beschränken, müsste eine solche Beschränkung – wie sich aus Rn. 96 des vorliegenden Urteils ergibt – zur Wahrung eines in Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie genannten Interesses, etwa eines wichtigen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses in Steuerangelegenheiten, notwendig sein und auf Rechtsvorschriften beruhen.
- 117 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass er einer Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Behörden eines Mitgliedstaats für Steuererhebungszwecke und zur Bekämpfung von Steuerbetrug, wie sie im Ausgangsverfahren mit der Erstellung der streitigen Liste ohne die Einwilligung der betroffenen Personen vorgenommen wird, nicht entgegensteht, sofern zum einen den betreffenden Behörden

durch das nationale Recht im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben im Sinne dieser Vorschrift übertragen wurden, die Erstellung dieser Liste und die Aufnahme der Namen der betroffenen Personen in diese zur Verwirklichung der verfolgten Ziele tatsächlich geeignet und erforderlich sind und hinreichende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die betroffenen Personen zu Recht auf dieser Liste geführt werden, und zum anderen sämtliche in der Richtlinie 95/46 aufgestellten Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der betreffenden Verarbeitung personenbezogener Daten erfüllt sind.

Zur vierten Frage

- 118 Mit seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass ein nationales Gericht, das in einem bei ihm anhängigen Rechtsstreit feststellt, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die des Gerichtshofs voneinander abweichen, Letzterer den Vorrang einräumt.
- 119 Das vorlegende Gericht hat diese Frage jedoch allgemein gestellt, ohne eindeutig und konkret anzugeben, worin die von ihm erwähnten Abweichungen bestehen.
- 120 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Anforderungen an den Inhalt eines Vorabentscheidungsersuchens ausdrücklich in Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs aufgeführt sind, von dem das vorlegende Gericht im Rahmen der in Art. 267 AEUV vorgesehenen Zusammenarbeit Kenntnis haben sollte und den es sorgfältig zu beachten hat. So hat das vorlegende Gericht die genauen Gründe anzugeben, aus denen es Zweifel bezüglich der Auslegung bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat und ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof für erforderlich hält. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass es unerlässlich ist, dass das nationale Gericht ein Mindestmaß an Erläuterungen zu den Gründen für die Wahl der Vorschriften des Unionsrechts, um deren Auslegung es ersucht, und zu dem Zusammenhang gibt, den es zwischen diesen Vorschriften und der auf den bei ihm anhängigen Rechtsstreit anzuwendenden nationalen Regelung herstellt (Urteil vom 9. März 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, Rn. 72 und 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 121 Diese Anforderungen finden sich auch in den Empfehlungen des Gerichtshofs der Europäischen Union an die nationalen Gerichte bezüglich der Vorlage von Vorabentscheidungsersuchen (ABl. 2016, C 439, S. 1).
- 122 Vorliegend ist festzustellen, dass die vierte Frage nicht den in den vorstehenden Randnummern dargestellten Anforderungen entspricht.
- 123 Zudem liegt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Rechtfertigung für ein Vorabentscheidungsersuchen nicht in der Abgabe von Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen, sondern darin, dass das Ersuchen für die tatsächliche Entscheidung eines Rechtsstreits über das Unionsrecht erforderlich ist (vgl. Urteil vom 21. Dezember 2016, Tele2 Sverige und Watson u. a., C-203/15 und C-698/15, EU:C:2016:970, Rn. 130).
- 124 Folglich ist die vierte Frage unzulässig.

Kosten

- 125 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die die Ausübung eines gerichtlichen Rechtsbehelfs durch eine Person, die eine Beeinträchtigung ihres mit 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 gewährleisteten Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten rügt, davon abhängig macht, dass zuvor die zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe bei den nationalen Verwaltungsbehörden ausgeschöpft worden sind. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die konkreten Modalitäten für die Ausübung dieser Rechtsbehelfe das in dieser Vorschrift niedergelegte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht nicht unverhältnismäßig beeinträchtigen. Die vorherige Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe bei den nationalen Verwaltungsbehörden darf insbesondere keine wesentliche Verzögerung für die Erhebung einer Klage bewirken, muss die Verjährung der betroffenen Ansprüche hemmen und darf keine übermäßigen Kosten mit sich bringen.
2. Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass er dem entgegensteht, dass ein nationales Gericht eine Liste wie die streitige Liste, die von der betroffenen Person vorgelegt wird und die personenbezogene Daten von ihr enthält, als Beweismittel für eine Verletzung des mit der Richtlinie 95/46 gewährten Schutzes der personenbezogenen Daten in dem Fall zurückweist, dass die betroffene Person diese Liste ohne die gesetzlich vorgeschriebene Einwilligung des für die Verarbeitung dieser Daten Verantwortlichen erlangt hat, es sei denn, dass eine solche Zurückweisung im nationalen Recht vorgesehen ist und sowohl den Wesensgehalt des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf als auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet.
3. Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46 ist dahin auszulegen, dass er einer Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Behörden eines Mitgliedstaats für Steuererhebungszwecke und zur Bekämpfung von Steuerbetrug, wie sie mit der Erstellung einer Liste von Personen wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden ohne die Einwilligung der betroffenen Personen vorgenommen wird, nicht entgegensteht, sofern zum einen den betreffenden Behörden durch das nationale Recht im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben im Sinne dieser Vorschrift übertragen wurden, die Erstellung dieser Liste und die Aufnahme der Namen der betroffenen Personen in diese zur Verwirklichung der verfolgten Ziele tatsächlich geeignet und erforderlich sind und hinreichende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die betroffenen Personen zu Recht auf dieser Liste geführt werden, und zum anderen sämtliche in der Richtlinie 95/46 aufgestellten Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der betreffenden Verarbeitung personenbezogener Daten erfüllt sind.

Unterschriften